

planejamento e futuro

Conselho Nacional de Secretários Estaduais do Planejamento

II Congresso CONSEPLAN

A segunda edição do Congresso mostrou que há uma comunidade técnica e científica ativa, produzindo conhecimento sério sobre planejamento público no Brasil. Foram 249 artigos submetidos, 31% a mais que na primeira edição, e mais de 100 horas de conteúdo em painéis, palestras, debates, conferências e cases estaduais e municipais



ARTIGO VIRGÍNIA DE ÂNGELIS E FABRÍCIO MARQUES

A institucionalização do CONPLAN e o futuro em prática: um arranjo para o desenvolvimento do país

ARTIGO CONSEPLAN

Lançamento da IA CONSEPLAN: o conselho completa duas décadas com ferramenta inédita para o planejamento público



Quando a matemática é para todos, o futuro também é.

No Brasil, apenas 8,6% dos jovens que concluem o Ensino Médio têm aprendizado adequado em matemática. Isso significa que milhões de estudantes estão deixando a escola sem um dos conhecimentos mais importantes para compreender e transformar o mundo. A boa notícia é que essa conta pode e deve mudar.

O Governo Federal, por meio do Ministério da Educação, lançou em 2025 o Compromisso Nacional Toda Matemática, que une governos, escolas, famílias, universidades, professores e estudantes em uma mesma causa: garantir que a matemática seja um direito de todos.

A Fundação Itaú, que há mais de três anos elegeu a matemática como uma de suas causas prioritárias, celebra o lançamento do Toda Matemática e segue participando ativamente para que esse compromisso se torne realidade apoiando políticas públicas, formando professores, desenvolvendo materiais didáticos e fortalecendo redes de ensino em todo o país.

Superar os desafios da matemática é essencial para construir um Brasil mais justo, produtivo, inovador e preparado para o futuro. E isso começa agora somando esforços, multiplicando ideias e dividindo responsabilidades.

Com a participação de todos, essa conta fecha. Quer conhecer mais iniciativas da Fundação Itaú em educação e matemática? Acesse o QR Code.

Toda Matemática. Todo o Brasil.



Saiba mais

PALAVRA DO PRESIDENTE

Quando propusemos o I Congresso do CONSEPLAN, muita gente não sabia bem o que esperar. Era uma aposta nova, num formato que o CONSEPLAN nunca tinha tentado. E havia uma dúvida legítima: teria o planejamento público brasileiro produção técnica suficiente para sustentar um congresso robusto? Tinha. E fomos além.

Eu acompanho atentamente o que ocorre nos estados e vejo equipes trabalhando com orçamentos apertados, disputando espaço na agenda política e tentando qualificar a gestão em condições que raramente são ideais. O que o I Congresso mostrou é que, mesmo assim, há um volume significativo de produção técnica sendo gerado nos estados. Trabalhos com método, com dados, com resultados que podem ser verificados e replicados e que mereciam um espaço. Criar esse espaço foi uma das coisas de que mais me orgulho desta gestão à frente do CONSEPLAN.

O II Congresso do CONSEPLAN confirma que ele não foi apenas um evento, mas o começo de um movimento. Realizado em Brasília, no Centro Internacional de Convenções do Brasil (CICB), nos dias 5, 6 e 7 de maio de 2026, com o tema “Planejamento e Governança Federativa para o Desenvolvimento Nacional”, o evento reuniu 249 trabalhos técnico-científicos. Contamos com a excelente curadoria do Conselho Técnico-Científico, presidido neste ano pelo professor da Universidade de São Paulo (USP) Fernando Coelho e composto por outros 19 membros com alta expertise técnica e acadêmica em planejamento público. Além de painéis temáticos, conferências, debates e cases estaduais que colocaram na mesma mesa gestores, técnicos e especialistas com visões e realidades distintas, tivemos pela primeira vez apresentações das boas práticas dos municípios. Esse formato importa, pois não é possível construir uma agenda nacional de planejamento olhando só para dentro do próprio estado.

Realizar a segunda edição de qualquer coisa é mais difícil do que realizar a primeira. A novidade passa e quem vem à segunda edição já tem uma referência, já compara, já cobra. Isso é bom, pois nos obriga a ser melhores. E este congresso acontece num Brasil que renova suas lideranças estaduais, com novos governadores e novos secretários. Toda transição carrega um risco que já conheço bem: o de recomeçar do zero quando não precisaria, de perder o fio de algo que estava funcionando.

O planejamento público não pode ser refém desse ciclo. Planejamento, por definição, trabalha com horizontes que nenhum mandato alcança sozinho, porque o que transforma a realidade de um estado é a execução de planos de longo prazo amparados pela institucionalização como políticas de Estado. O Brasil precisa de planejamento como convicção, não como protocolo. Sem dados, sem método, sem a disposição de pensar além do próximo ano, não se chega a lugar nenhum.

Na primeira edição do Congresso, em 2025, assumi o compromisso de seguirmos firmes com o objetivo de posicionar o CONSEPLAN como um dos principais articuladores do debate público sobre planejamento e orçamento público no país. E hoje, ao lançar esta revista e ver o resultado que atingimos na segunda edição, confirmo com entusiasmo que pudemos honrar esse compromisso. Espero que vocês encontrem nesta edição toda a riqueza técnica e científica apresentada ao longo dos três dias de evento, e que esta revista seja instrumento de novas mudanças no país e também memória de um país que planeja.

É disso que tratou este Congresso e é disso que se trata esta revista.

Boa leitura!

Fabício Marques Santos,
presidente do CONSEPLAN

PALAVRA DA SECRETÁRIA EXECUTIVA

Há uma dimensão do Congresso CONSEPLAN que raramente aparece nos registros oficiais: o trabalho que acontece antes. Os meses de articulação com palestrantes, secretários estaduais, organismos internacionais e parceiros institucionais que precisaram reorganizar agendas, preparar apresentações, revisar dados e embarcar para Brasília com a disposição de compartilhar, abertamente, o que aprenderam. Os e-mails trocados, as ligações, as planilhas, os ajustes de última hora. O esforço coletivo que transforma uma programação no papel em três dias de debate real, com conteúdo de qualidade e plateia engajada.

Esta revista é o prolongamento desse esforço. Ela existe porque mais de sessenta especialistas, gestores e lideranças aceitaram estar presentes. Porque os secretários estaduais de planejamento de todos os 27 estados trouxeram não apenas suas presenças, mas suas experiências mais relevantes e suas equipes técnicas abertas à crítica e ao aprendizado. Porque municípios de diferentes regiões do país, muitos deles com estruturas reduzidas e agendas sobrecarregadas, encontraram tempo e energia para relatar o que estão fazendo de diferente. E porque parceiros de diversas instituições enriqueceram o debate com perspectivas que ampliam o horizonte do planejamento brasileiro para além das nossas fronteiras.

Quero registrar também o trabalho do Conselho Técnico-Científico, que assume a cada edição uma responsabilidade exigente e essencial. Avaliar artigos é um trabalho que toma tempo, exige concentração e é o que garante que a mostra científica do congresso

tenha nível. Registro aqui o meu agradecimento a cada um dos vinte membros do conselho pelo tempo despendido voluntariamente em prol da produção de conhecimento brasileiro. O resultado foi uma mostra com 249 artigos apresentados, distribuídos em dez áreas temáticas, com representação de todas as regiões do Brasil. É o maior e mais diverso conjunto de produção técnico-científica sobre planejamento público subnacional já reunido em um único evento no país.

Esta edição carrega tudo isso e também duas apostas que considero estratégicas para o momento: o lançamento da IA do CONSEPLAN, que celebra seus vinte anos, colocando a produção técnica oriunda do Conselho ao alcance de qualquer pessoa que queira consultá-la; e o artigo sobre a criação do CONPLAN, o Conselho Nacional de Planejamento Público, importante espaço com potencial para coordenar, em conjunto com o CONSEPLAN, o planejamento de longo prazo no país. Num ano em que o Brasil renova boa parte das suas lideranças estaduais, publicar essas duas iniciativas juntas não é coincidência.

Agradeço a cada pessoa que contribuiu para que esta edição acontecesse: os participantes do congresso, o Conselho Técnico-Científico, os autores dos artigos, os palestrantes e debatedores, os parceiros, os secretários estaduais e suas equipes, os municípios e a equipe do CONSEPLAN, que transforma cada congresso em memória e cada memória em futuro. Esta revista é de todos vocês! Boa leitura!

Silvia Castro Souza Capelanes

Secretária Executiva do CONSEPLAN

NESTA EDIÇÃO

II CONGRESSO CONSEPLAN

Confira a cobertura do maior evento de planejamento público do Brasil. Veja como mais de 1.500 participantes debateram a governança federativa, a resiliência institucional em ano eleitoral e as soluções inovadoras de estados e municípios para o desenvolvimento nacional

05



SUMÁRIO DOS ARTIGOS

58

Artigos Premiados

220

Artigos Gerais

221

TEMA 01

Planejamento de longo prazo

527

TEMA 02

Instrumentos de Planejamento Governamental

909

TEMA 03

Planejamento Setorial e Territorial

1311

TEMA 04

Fundamentos Econômico-Fiscais

1388

TEMA 05

Modernização do Processo Orçamentário

1494

TEMA 06

Avaliação de Gastos e Investimentos Públicos

1651

TEMA 07

Monitoramento, Transparência e Participação

2216

TEMA 08

Organizações, Gestão e Pessoas no
Planejamento-Orçamento

2481

TEMA 09

Governança e Federalismo

2782

TEMA 10

Agendas Transversais no Planejamento-Orçamento

PRESIDENTE

Fabício Marques Santos

Secretário de Estado do Planejamento, Gestão e
Desenvolvimento Regional de Pernambuco

VICE-PRESIDENCIA

Beatriz Basílio Mendes

Secretária de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão de Rondônia

Washington Luís de Sousa Bonfim

Secretário de Estado de Planejamento do Piauí

CONSELHO TÉCNICO-CIENTÍFICO

Antonio Roberto Bono Olenski

Docente de Administração Pública da Unesp

Clara Marinho

Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério
de Planejamento e Orçamento

Ellen Bonadio Benedetti

Secretária Adjunta de Monitoramento e Avaliação de
Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Fabiane Louise Bitencourt Pinto

Pós-doutoranda do Programa de Gestão de Políticas Públicas (GPP/EACH USP) e
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) – Seplan/BA

Fabio Ono

Diretor da Macroplan Consultoria e Analytics

Fernando de Souza Coelho

Professor Livre-Docente da EACH-USP, coordenador do LabGov
da USP e presidente do CTC do II Congresso CONSEPLAN

Flavia Duarte Nascimento

Analista de Planejamento e Orçamento, Superintendente de Gestão
Interna da ANPD e ex-Secretária Nacional de Planejamento Adjunta

Isadora Modesto

Diretora Executiva do Instituto República.org

Jackson De Toni

Doutor em Ciência Política, Analista na ABDI/MDIC e Professor da ENAP e FGV

Julio Filgueira

Secretário de Planejamento, Orçamento e Inovação de Sergipe

Leany Barreiro de Sousa Lemos

CEO do Instituto Trajetórias e ex-Secretária Nacional de Planejamento

Marília Sorcini Peres Ortiz

Doutoranda em Administração na FGV-EBAPE e Docente na pós-
graduação em Auditoria e Finanças Públicas na UFRJ

Paolo de Renzio

Professor da FGV EBAPE

Rafael Fraia

Consultor Legislativo de Orçamento Senado Federal e ex-
Secretário de Planejamento e Orçamento de Roraima

Roberto Matos

Secretário Adjunto de Planejamento e Orçamento do Maranhão

Sandra Maria Olimpio Machado

Consultora do BID, ex-Secretária de Planejamento e Gestão do Ceará e
Auditora Fiscal da Receita Estadual do Estado do Ceará, aposentada

Silvia Listgarten

Secretária de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais

Ursula Dias Peres

Professora Livre-Docente da USP e Secretária Adjunta do Tesouro Nacional

Washington Bonfim

Secretário de Planejamento do Estado do Piauí

Wesley Matheus

Secretário Nacional de Monitoramento e Avaliação de Políticas
Públicas e Assuntos Econômicos e Presidente da RBMA

SECRETARIA EXECUTIVA

Sérgio de Figueiredo Silveira

Silvia Castro Souza Capelanes

ASSESSOR ESPECIAL

Francisco Alves de Amorim

ASSESSORA EXECUTIVA

Gabriela Rosa Medeiros

ANAIS DO II CONGRESSO CONSEPLAN

COORDENADORA GERAL

Silvia Castro Souza Capelanes

PRODUÇÃO EDITORIAL

Francisco Alves de Amorim

Gabriela Rosa Medeiros

EDITORA EXECUTIVA

Gabriela Rosa Medeiros

APOIO

Sérgio de Figueiredo Silveira

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Elton Mark

REVISÃO

Carla Lisboa

SITE OFICIAL
<https://conseplan.org.br>

SITE II CONGRESSO CONSEPLAN

<https://congressoconseplan2026.com.br/>

Instagram: @conseplan LinkedIn: www.linkedin.com/company/conseplan/

• As informações contidas nos textos são de
responsabilidade dos seus respectivos autores.

DOI: 10.5281/zenodo.20833081



Ed Machado/CONSEPLAN

II Congresso CONSEPLAN: Planejamento e Governança Federativa no Brasil

Apresentação

O II Congresso CONSEPLAN aconteceu em Brasília entre os dias 5 e 7 de maio de 2026. Foram três dias nos quais 1.506 pessoas escolheram estar para dialogar e ouvir sobre temas fundamentais para ampliar a capacidade estatal e construir um Estado forte e resiliente a mudanças de ciclos: como planejar melhor, gastar com mais responsabilidade e monitorar o que de fato chega à vida das pessoas de forma articulada entre os entes federados. Estiveram presentes secretários estaduais, servidores, técnicos, acadêmicos, estudantes e representantes de organismos internacionais, todos vindos de diversas regiões do Brasil e interessados em aprofundar o conhecimento sobre planejamento público.

Quando olhamos para os números, temos a alegria de compartilhar que três quartos (3/4) dos participantes eram servidores públicos. Isso significa, para nós, que aqueles que vivem o chão da gestão pública e do planejamento público no seu estado, município ou no governo federal estão interessados em compartilhar e aprender ferramentas e métodos que podem

3 em cada 4 participantes eram servidores públicos — sinal de que quem opera a gestão pública reconhece no conhecimento uma ferramenta de trabalho



Ed Machado/CONSEPLAN



contribuir para fazer chegar ao cidadão a melhor política pública.

Quando analisamos a autodeclaração de gênero, também ficamos felizes com o resultado: a distribuição entre homens e mulheres ficou praticamente igual (50,3% de público feminino), o que nos indica que conseguimos atingir a paridade de gênero entre o nosso público, pilar valioso para o CONSEPLAN. Sobre a idade, a maioria declarou ter entre 30 e 49 anos, um indicador que nos revela a necessidade de buscarmos aproximar a juventude e também aqueles acima dos 50 anos nas próximas edições.

Sobre a autodeclaração étnico-racial, entre os 1.419 que responderam (94,2%), os participantes brancos foram maioria. O público preto, pardo e indígena (PPI) somado representou 40,6% dos respondentes e

Na solenidade de abertura foi instituído o Mérito CONSEPLAN para reconhecer trajetórias que deixaram marca concreta na história do planejamento público no Brasil

38,2% do público total presente. Este indicador nos faz refletir que ainda temos que buscar soluções para alcançar a equidade racial nas próximas edições do evento. Já sobre a formação acadêmica, mais de 60% declararam ter graduação e 65% terem cursado alguma pós-graduação stricto ou lato sensu. O que indica um público que veio com repertório aprofundado e com questionamentos sólidos.

A solenidade de abertura aconteceu na noite do dia 5 e, logo depois, o CONSEPLAN fez algo inédito: instituiu o Mérito CONSEPLAN, uma honraria criada para reconhecer trajetórias que deixaram uma marca concreta na história do planejamento público no Brasil. A escolha das duas primeiras homenageadas disse muito sobre o que o Conselho valoriza. A primeira foi Leany Lemos, doutora, servidora de carreira do Senado e atualmente cofundadora e CEO do Instituto Trajetórias. Foi presidente do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), secretária de Planejamento no Rio Grande do Sul e secretária de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal, além de secretária Nacional de Planejamento, onde coordenou a elaboração do PPA 2024-2027. A segunda foi Virgínia de Ângelis, auditora do TCU e secretária Nacional de Planejamento entre 2024 e 2026. Foi a principal articuladora da Estratégia Brasil 2050, iniciativa que projeta o país para além dos ciclos eleitorais com um horizonte de planejamento de longo prazo inédito no Brasil.

Mas a noite guardava ainda uma surpresa preparada sem aviso e sem protocolo. Os vice-presidentes do CONSEPLAN, Beatriz Basílio (Rondônia) e Washington Bonfim (Piauí), conduziram uma terceira homenagem, articulada em sigilo: o próprio presidente do CONSEPLAN, Fabrício Marques, foi agraciado com o Mérito. O reconhecimento veio dos secretários de planejamento de todo o Brasil, como expressão do que ele construiu à frente do Conselho, pois ele não apenas o presidiu, mas o reativou. Fabrício e a secretaria executiva nomeada por ele deram identidade, agenda e presença nacional a uma instituição fundamental na construção de um projeto de país de longo prazo. Em seguida, foi Wesley Vaz, do TCU, quem fechou a noite puxando a discussão sobre governança federativa e planejamento nacional.

Nos dias seguintes, o Congresso iniciou com diversas atividades ocorrendo simultaneamente. O IBGE completou 90 anos e Marcio Pochmann trouxe isso para dentro do debate sobre dados e território. Em paralelo, estados de todo o país apresentaram suas experiências e práticas que servem de inspiração



Wesley Vaz, do TCU, fechou a noite puxando a discussão sobre governança federativa e planejamento nacional

para outros estados com realidades similares. Foram apresentados programas, instrumentos e metodologias, entre outras políticas públicas implementadas capazes de institucionalizar boas práticas. Tivemos, por exemplo: Alagoas compartilhando sua solução para o combate à insegurança alimentar; o Amazonas explicando sobre a plataforma digital de transparência implementada no estado e a apresentação da estratégia regional Amazônia 2050, com um planejamento de longo prazo para a região; e o Espírito Santo compartilhando sobre a implementação do Fundo de Descarbonização. Ou seja, cada case foi uma resposta diferente para o mesmo desafio: fazer o planejamento público funcionar de verdade nas mais diversas áreas, através do envolvimento de uma rede



Fabio Andrade/CONSEPLAN

380 resumos submetidos, 249 apresentados em três dias, com 91% de presença — números que traduzem o rigor e o engajamento da mostra técnico-científica

de atores e arenas e no entendimento de que o planejamento público é transversal e está presente em todas as fases de implementação de uma política pública.

Este ano, pela primeira vez, os cases municipais tiveram lugar próprio na programação do Congresso CONSEPLAN. Desde a redemocratização, os municípios foram acumulando responsabilidades que a estrutura institucional da maioria deles ainda não consegue absorver de forma plena. Principalmente em temas como saúde, educação, saneamento, habitação e mobilidade. É no município que a vida das pessoas acontece e é lá que chegam primeiro os que mais precisam do Estado. Pensando nisso, fazia sentido que o Congresso abrisse espaço para ouvir as secretarias de planejamento municipais. Foram onze experiências de diferentes regiões do país, com foco em planejamento, participação popular, inovação e transparência.

O Congresso também olhou para o dinheiro público com muita franqueza, valorizando o processo de orçamento público na prática do planejamento. Foram apresentadas a reforma tributária e seus impactos no financiamento de políticas públicas; o orçamento sensível a gênero; e a inteligência artificial aplicada à eficiência orçamentária. Além disso, esse debate foi enriquecido com outras lentes analíticas, vindas de governadores que estiveram presentes, do Banco Mundial, do Itaú Social, do BID e da CEPAL. Todos contribuíram para um debate globalizado e que não se restringe ao caso brasileiro.

Sobre a mostra técnico-científica, foram submetidos mais de 380 resumos, avaliados pelo Conselho Técnico-Científico, e 249 efetivamente apresentados em oito salas ao longo dos três dias, com 91% de presença. Pesquisadores e gestores que chegaram com dados, metodologias e experiências práticas sobre temas que vão desde o monitoramento de PPAs até a geopolítica subnacional. São produções técnicas e também acadêmicas, fazendo a combinação de quem vive a gestão pública diariamente com quem a analisa com muito método e rigor acadêmico. E tem um dado que chamou a atenção: pela primeira vez, o Nordeste liderou o volume de produção científica do Congresso, com 38,5% dos artigos.

O que esta revista traz é o registro desse encontro. Da síntese de quando 60 especialistas e lideranças são convidados para compartilhar seus saberes; do resultado de mais de 40 atividades simultâneas em 11 salas e mais de 100 horas de conteúdo; e de quando representantes de todos os 27 estados brasileiros se reúnem. Já existem muitas soluções para os problemas do nosso país e esta edição traz instrumentos, métodos e caminhos possíveis para enfrentá-los, partindo do princípio de que, para fortalecer as capacidades estatais e os sistemas de liderança e para qualificar a tomada de decisão, é necessário, impreterivelmente, planejar antes de agir.

Esperamos que vocês possam experienciar por estas páginas o mais próximo do que foi o II Congresso CONSEPLAN.

Boa leitura!



SUMÁRIO DOS EVENTOS

1. PAINÉIS

- 10** 1.1. Planejamento transversal e coordenação federativa ganham centralidade no debate sobre orçamento público
- 11** 1.2. Ranking de Competitividade dos Estados e diagnóstico das gestões estaduais
- 13** 1.3. Reforma tributária amplia debate sobre desigualdade, financiamento público e coordenação federativa
- 14** 1.4. Reconstrução das capacidades de planejamento do Estado brasileiro

2. CONFERÊNCIAS

- 15** 2.1. Planejamento estratégico precisa incorporar flexibilidade, gestão de riscos e visão de longo prazo
- 16** 2.2. Desigualdades territoriais e fortalecimento das capacidades do Estado pautam conferência da CEPAL

3. DEBATE

- 17** 3.1. Estruturas de planejamento e fortalecimento das carreiras públicas ganham espaço no debate sobre modernização administrativa

4. PALESTRAS

- 19** 4.1. IBGE apresenta trajetória institucional e discute desafios da produção de dados no contexto digital
- 20** 4.2. Palestra debate integração da variável climática ao planejamento e ao investimento público nos estados

- 21** 4.3. Lançamento de livro sobre estratégia reúne especialistas e gestores públicos
- 22** 4.4. Especialistas defendem modernização da gestão fiscal como instrumento para impulsionar desenvolvimento econômico
- 23** 4.5. Ampliação da educação integral e financiamento do novo PNE mobilizam debate sobre planejamento e capacidade fiscal
- 24** 4.6. Defasagem da infraestrutura logística brasileira amplia custos e reduz competitividade
- 25** 4.7. Sistema Nacional de Educação amplia debate sobre integração de dados, planejamento e articulação federativa
- 26** 4.8. IA na prática: painel debate uso ético e estratégico da inteligência artificial no setor público
- 27** 4.9. Monitoramento e Avaliação nas Secretarias de Planejamento: passos e Práticas para Transformar Políticas
- 28** 4.10. AI Superpowers: como o governo do Mato Grosso está escalando hiperprodutividade com IA
- 29** 4.11. Planejar em rede: Governança federativa para o desenvolvimento nacional

30 5. Cases estaduais

38 6. Cases municipais

1. Painéis

1.1. Planejamento transversal e coordenação federativa ganham centralidade no debate sobre orçamento público

Tatiana Lemos Sandim, Secretária Nacional de Planejamento | **Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos**, Consultora de Orçamentos no Senado Federal | **Annette Killmer**, Chefe da Representação do Grupo BID no Brasil | Moderação: **Wesley Matheus**, Secretário Adjunto de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Os desafios de integrar agendas transversais ao planejamento público marcaram o painel realizado no terceiro e último dia do II Congresso CONSEPLAN. O debate reuniu representantes do Ministério do Planejamento e Orçamento, do Senado Federal e do Banco Interamericano de Desenvolvimento para discutir

caminhos concretos para incorporar temas como desigualdade racial, gênero, mudanças climáticas, infância e desenvolvimento territorial aos instrumentos de planejamento e orçamento.

A mediação foi conduzida pelo secretário adjunto de Monitoramento e Avaliação do MPO, Wesley Matheus,



que colocou o problema com clareza: agendas relacionadas à infância, igualdade racial, direitos das mulheres e emergência climática extrapolam os limites de políticas setoriais isoladas. “A resolução desses problemas não cabe em um único ministério, em uma única política pública ou em apenas uma linha orçamentária. É necessário olhar para todas as dimensões que atravessam essas agendas e construir formas integradas de atuação”, disse ao abrir o debate.

A secretária nacional de Planejamento do MPO, Tatiana Sandim, apresentou os avanços relacionados à incorporação das agendas transversais no PPA e foi direta sobre o que a transversalidade exige: mudanças na própria lógica de funcionamento da administração pública. “Quando falamos de transversalidade, estamos tratando de problemas que não podem ser resolvidos de forma isolada. Não é possível dividir essas questões em partes independentes e esperar que a soma das ações produza, automaticamente, o resultado esperado”, explicou. Os dados mais recentes apontam que entre 60% e 70% das metas associadas às agendas transversais alcançaram ao menos 80% de execução.

Tatiana também evidenciou que institucionalizar essas agendas exige reconhecer que a ação estatal não é neutra. Políticas públicas desenhadas sem considerar especificidades sociais podem reproduzir desigualdades. Nesse sentido, ela destacou a participação social como condição, não como etapa complementar. “O protagonismo dos públicos envolvidos precisa fazer parte da construção dessas agendas. Isso exige reconhecer que o Estado não detém sozinho todo o conhecimento necessário para responder a problemas complexos”, frisou.

Representando o Senado Federal, a consultora Rita de Cássia Leal associou as agendas transversais à necessidade de revisar os modelos tradicionais de alocação de recursos públicos, deslocando o foco do orçamento setorial para uma lógica orientada à resolução de problemas concretos. Já a chefe da representação do BID no Brasil, Annette Killmer, reforçou que monitoramento e avaliação precisam estar previstos desde a formulação do planejamento. São instrumentos para garantir efetividade ao gasto público, não apêndices adicionados depois.

1.2. Ranking de Competitividade dos Estados e diagnóstico das gestões estaduais

Fabício Marques, presidente do CONSEPLAN | **Tadeu Barros**, diretor presidente do CLP | **Murilo Lico**, diretor executivo de Relações Institucionais da Valid | **Marcel Beghini**, Secretário da Casa Civil do estado de Minas Gerais | **João Azevedo**, ex-governador da Paraíba

Capacidade de investimento, equilíbrio fiscal, geração de emprego e continuidade das políticas públicas apareceram como alguns dos principais fatores associados ao desempenho dos estados brasileiros durante o painel de lançamento do Diagnóstico de Eleições e do Ranking de Competitividade dos Estados. A atividade reuniu representantes de governos estaduais e do Centro de Liderança Pública

para discutir os resultados do estudo e os desafios relacionados à sustentabilidade das transformações promovidas pelas gestões estaduais.

O diretor-presidente do CLP, Tadeu Barros, explicou que o novo diagnóstico foi estruturado a partir da série histórica acumulada pelo ranking ao longo dos últimos anos. A proposta busca analisar a evolução das gestões estaduais ao longo dos mandatos,

observando indicadores relacionados à capacidade de entrega dos governos. “Na administração pública, os resultados às vezes demoram. É preciso ter paciência para esperar esses resultados, mas também paciência para agir e fazer acontecer”, destacou.

O governador da Paraíba, João Azevêdo, afirmou que o ranking se consolidou como ferramenta de acompanhamento não para celebrar posições alcançadas, mas principalmente para identificar onde ainda não se avançou. A estratégia adotada pelo governo paraibano combinou participação social, planejamento de longo prazo e fortalecimento da gestão fiscal. O Orçamento Democrático Estadual foi citado como mecanismo de participação popular para definição de prioridades regionais. O resultado mais concreto: os investimentos públicos passaram de cerca de R\$ 400 milhões em 2019 para aproximadamente R\$ 3 bilhões em 2025.

O secretário de Planejamento de Pernambuco, Fabrício Marques, associou diretamente os avanços econômicos do estado à reorganização fiscal. “Em

todos os casos, as grandes transformações começaram pela reorganização fiscal. Em Pernambuco, o setor público representa cerca de 28% da economia estadual. Então, se esse ator econômico nasce desequilibrado do ponto de vista fiscal, o impacto negativo sobre o desenvolvimento é gigantesco”, afirmou. Os investimentos públicos saltaram de R\$ 1,2 bilhão anuais para uma previsão de R\$ 8 bilhões em 2026.

O governador de Minas Gerais, Mateus Simões, descreveu sem eufemismos as dificuldades do início da gestão: salários de servidores atrasados e parcelados, incapacidade de investir, repasses municipais em atraso. A reorganização das contas exigiu cortes de despesas e construção de um plano de recuperação fiscal articulado com a Secretaria do Tesouro Nacional. Fabrício Marques encerrou o painel com a pergunta que o CONSEPLAN ainda não tem como responder completamente: como garantir que o que um governo constrói não seja desmontado pelo seguinte.



Fabio Andrade/CONSEPLAN

1.3. Reforma tributária amplia debate sobre desigualdade, financiamento público e coordenação federativa

Alexandre Cialdini, Secretário de Planejamento e Gestão do Ceará | **Vilma da Conceição Pinto**, Diretora de Assuntos Econômicos e Sociais da Vice-Presidência da República | **Kurt von Mettenheim**, Especialista em Finanças Públicas e Professor da EAESP-FGV | Moderação: **Úrsula Peres**, Secretária-Executiva Adjunta do Ministério da Fazenda

A transição para o novo modelo tributário brasileiro exigirá mudanças graduais na forma como estados e municípios planejam receitas, organizam investimentos e financiam políticas públicas nas próximas décadas. Questões relacionadas à distribuição federativa dos recursos, qualidade do gasto público, arrecadação patrimonial e capacidade de financiamento subnacional foram o eixo central do debate.

A secretária-executiva adjunta do Ministério da Fazenda, Úrsula Peres, que mediu o painel, contextualizou que a reforma resulta de décadas de negociação marcadas por disputas federativas, fragmentação normativa e elevada complexidade do sistema. “Foram décadas de debates, disputas, insegurança jurídica e guerra fiscal até que o país conseguisse construir consenso em torno de um modelo de tributação mais simplificado e orientado à redução de desigualdades”, afirmou. O processo de transição terá duração de quase 50 anos.

O secretário de Planejamento do Ceará, Alexandre Cialdini, apresentou estudo que desconstruiu o que ele chamou de mito da carga tributária excessiva. Quando se retira da base de cálculo os aproximadamente 38 milhões de brasileiros na informalidade, a carga tributária cai para cerca de 24% do PIB. O problema real, segundo ele, não é arrecadar muito, mas arrecadar mal e de forma extremamente concentrada. A tributação patrimonial representa apenas 0,5% do PIB no Brasil, enquanto países desenvolvidos chegam a mais de 1,5%.

A diretora de Assuntos Econômicos da Vice-Presidência, Vilma da Conceição Pinto, associou a reforma à qualidade do gasto público. Desde 1988, o Brasil editou



mais de 460 mil normas tributárias, uma média de 37 por dia útil. O Fundo de Desenvolvimento Regional foi destacado como instrumento de compensação e financiamento de investimentos estratégicos. O professor da FGV, Kurt von Mettenheim, trouxe a lacuna que o debate brasileiro insiste em ignorar: planejamento sem financiamento não funciona, e o país ainda tem baixíssima capacidade de financiamento subnacional. Ele defendeu a construção gradual de um mercado brasileiro de títulos municipais. “O Brasil é grande demais para desperdiçar essa oportunidade”, concluiu.

1.4. Reconstrução das capacidades de planejamento do Estado brasileiro

Virgínia de Ângelis, ex-Secretária Nacional de Planejamento e Auditora do TCU | **Francisco Gaetani**, Secretário Extraordinário para a Transformação do Estado | **Julio Filgueira**, Secretário Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação de Sergipe | Moderação: **Clara Marinho**, Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento

As dificuldades de articulação entre União, estados e municípios, a fragmentação das políticas públicas e os limites impostos pela lógica de curto prazo apareceram como alguns dos principais obstáculos ao fortalecimento do planejamento governamental no Brasil. O debate reuniu a ex-secretária nacional de Planejamento e auditora do TCU, Virgínia de Ângelis; o secretário extraordinário para a Transformação do Estado, Francisco Gaetani; e o secretário especial de Planejamento, Orçamento e Inovação de Sergipe, Julio Filgueira.

Ao abordar a experiência da Estratégia Brasil 2050, Virgínia de Ângelis argumentou que o principal

desafio do planejamento de longo prazo não está na formulação dos planos, mas na capacidade de alterar práticas institucionais, rotinas decisórias e comportamentos dentro do Estado. “Talvez o Brasil nunca tenha institucionalizado plenamente o planejamento de longo prazo”, afirmou. “Não basta uma lei, um decreto ou previsão constitucional. Precisamos mudar cultura”, disse. A Estratégia Brasil 2050 foi construída com articulação intencional ao PPA federal, buscando aproximar visão de futuro das decisões orçamentárias do presente.

Francisco Gaetani associou o enfraquecimento do planejamento à fragmentação institucional. Nos países desenvolvidos, planejamento, orçamento, gestão e finanças são vistos como partes integradas de um mesmo sistema. No Brasil, ainda funcionam como silos. “No Brasil, muitas vezes planejar virou quase um palavrão, enquanto improvisar parece virtude nacional”, disse. Gaetani também chamou atenção para o aumento da aversão ao risco dentro da administração pública, alimentado pela judicialização e pela criminalização da gestão.

O secretário de Sergipe, Julio Filgueira, destacou que a atual dinâmica federativa opera de maneira excessivamente fragmentada, dificultando a construção de agendas compartilhadas. “O que vemos é uma dinâmica em que cada ente busca preservar sua própria autonomia. Muitas vezes, o que vemos no território é uma disputa sobre quem executa determinada política, quem leva a marca do programa ou quem aparece politicamente associado àquela entrega”, observou. Para ele, a reconstrução do planejamento nacional depende de reorganizar o pacto federativo em torno de objetivos estratégicos compartilhados.



Fabio Andrade/CONSEPLAN

2. Conferências

2.1. Planejamento estratégico precisa incorporar flexibilidade, gestão de riscos e visão de longo prazo

Leany Lemos, ex-Secretária Nacional de Planejamento; ex-Secretária de Planejamento do RS e do DF; CEO do Instituto Trajetórias | **Cécile Fruman**, Diretora do Banco Mundial para o Brasil

As transformações aceleradas no cenário geopolítico internacional, os impactos das mudanças climáticas, o avanço da inteligência artificial e as restrições fiscais enfrentadas pelos governos têm ampliado os desafios relacionados ao planejamento estratégico no setor público. Em meio a um ambiente marcado por volatilidade, incerteza e pressões simultâneas sobre os estados, especialistas defenderam a necessidade de fortalecer capacidades institucionais, ampliar o uso de cenários prospectivos e incorporar maior flexibilidade aos instrumentos de planejamento governamental.

A ex-secretária nacional de Planejamento e CEO do Instituto Trajetórias, Leany Lemos, chamou atenção para a forma como o Brasil historicamente estrutura seus processos de planejamento, frequentemente mais concentrados em questões domésticas e menos conectados às dinâmicas internacionais. “O Brasil ainda olha pouco para o ambiente externo quando planeja suas políticas públicas. E isso é um problema em um mundo tão volátil e complexo”, observou. Para ela, o planejamento precisa ter capacidade de adaptação. “O planejamento não pode ser rígido. Às vezes ficamos tão apaixonados pelas metas e objetivos que esquecemos que o mundo continua acontecendo. Flexibilidade e adaptabilidade são conceitos fundamentais para quem trabalha com planejamento hoje”, afirmou.

Ao abordar o PPA federal, Leany explicou que a construção do instrumento incorporou exercícios de cenarização e análise de megatendências globais.



“Trabalhar com cenários prospectivos significa perguntar constantemente: ‘E se?’. E, quando utilizamos dados para responder essas perguntas, conseguimos construir hipóteses mais robustas para apoiar a tomada de decisão”, explicou. A pandemia reforçou a importância dessa abordagem: no Rio Grande do Sul, dados da Europa e da China foram usados para estimar a

evolução da transmissão e prever quando haveria colapso dos leitos de UTI. Depois, o estado passou a utilizar os próprios dados.

A diretora do Banco Mundial para o Brasil, Cécile Fruman, destacou que os governos passaram a operar em um ambiente de sobreposição de crises econômicas, climáticas, tecnológicas e geopolíticas. O Brasil tem demonstrado maior capacidade de absorção de choques externos que outros países latino-americanos, sustentado por mercado de trabalho, agropecuário competitivo, matriz energética diversificada e exportação líquida de petróleo. Secas e enchentes já geram perdas bilionárias todos os anos. “Planejar hoje não

significa mais definir um único caminho rígido, mas preparar instituições para lidar com diferentes cenários, com flexibilidade e capacidade de adaptação”, ponderou.

Ao longo do painel, as duas participantes convergiram na avaliação de que o principal desafio brasileiro não é apenas crescer, mas construir um crescimento mais sustentável, inclusivo e capaz de gerar oportunidades de qualidade. O foco, concluiu Cécile, não deve ser apenas gastar mais, mas investir melhor, priorizando infraestrutura, capital humano e setores com efeitos multiplicadores sobre a economia e a qualidade de vida da população.

2.2. Desigualdades territoriais e fortalecimento das capacidades do Estado pautam conferência da CEPAL

Javier Medina Vasquez, Secretário Executivo Adjunto da CEPAL

As desigualdades territoriais, os limites estruturais do crescimento econômico na América Latina e os desafios relacionados à capacidade de resposta dos Estados estiveram entre os principais temas da conferência conduzida por Javier Medina Vasquez, secretário executivo adjunto da CEPAL. A exposição teve como base estudos recentes produzidos pelo Ilpes e documentos estratégicos elaborados pela CEPAL.

Javier destacou que a América Latina e o Caribe vivem um contexto marcado por crises simultâneas e permanentes. “Vivemos hoje um contexto marcado por uma sensação constante de caos. Nesse cenário, a América Latina e o Caribe permanecem presos em três grandes armadilhas: a armadilha do baixo crescimento econômico; a armadilha da alta desigualdade; e a armadilha da governança pouco efetiva e da fragilidade institucional”, afirmou. Segundo ele, essas três dimensões se retroalimentam e acabam limitando a



Fabio Andrade/CONSEPLAN

capacidade dos países de promover mudanças estruturais duradouras.

A conferência apresentou o conceito de “capacidades TOP”, utilizado pela CEPAL para definir os quatro tipos de capacidades essenciais para a formulação e implementação de políticas públicas. As capacidades técnicas envolvem trabalhar com dados e simulações para apoiar decisões. As operacionais dizem respeito à implementação, agilidade e resiliência institucional. As políticas envolvem negociar visões compartilhadas de futuro. E as prospectivas estão ligadas à antecipação e à construção de cenários. “A antecipação deve estar vinculada à ação prática. Caso contrário, a prospectiva se torna apenas um exercício acadêmico, quando na verdade deveria ser uma capacidade estratégica fundamental”, observou Javier.

Os dados sobre desigualdade territorial foram contundentes. Existe forte concentração espacial da população e da atividade econômica em poucos territórios, com profundas disparidades entre regiões.

A leve redução das desigualdades observada nos anos 2000 voltou a se reverter a partir de 2018, com a pandemia aprofundando o retrocesso. “O mapa da desigualdade territorial permanece praticamente intacto ao longo das décadas. E isso gera impactos políticos e institucionais profundos, como o aumento da desconfiança da população nas soluções oferecidas pelo Estado”, afirmou.

Ao final, Javier apresentou recomendações para reduzir desigualdades territoriais e ampliar a capacidade institucional: manter o enfrentamento das desigualdades como prioridade estratégica, fortalecer iniciativas voltadas aos territórios mais vulneráveis, ampliar a coordenação entre diferentes níveis de governo e investir em inteligência territorial e diálogo social. “Precisamos fortalecer capacidades institucionais de maneira permanente, especialmente nos níveis locais e intermediários de governo. E, nas capacidades prospectivas, construir coletivamente visões de futuro em todos os níveis do Estado”, concluiu.

3. Debate

3.1. Estruturas de planejamento e fortalecimento das carreiras públicas ganham espaço no debate sobre modernização administrativa

Silvia Listgarten Dias, Secretária de Planejamento e Gestão de Minas Gerais | **Marília Ortiz**, ex-Secretária de Planejamento de Niterói | **Rafael Fraia**, ex-Secretário de Planejamento e Orçamento de Roraima | Moderação: **Fernando Coelho**, Professor Associado da Universidade de São Paulo (USP)

A forma como estados e municípios organizam suas estruturas de planejamento ainda varia amplamente no Brasil. Enquanto alguns governos possuem secretarias exclusivas voltadas à formulação estratégica e à gestão orçamentária, outros mantêm o planejamento subordinado a áreas econômicas ou fazendárias. Em

parte dos municípios brasileiros, especialmente os de pequeno porte, as próprias peças orçamentárias seguem sendo elaboradas externamente, sem equipes técnicas permanentes dedicadas à atividade.

O professor da USP Fernando Coelho abriu o debate destacando a diversidade de arranjos organizacionais

existentes entre os entes federativos. “Temos secretarias exclusivas de planejamento, secretarias de planejamento e gestão, estruturas em que o planejamento está vinculado à área econômica, entre outros modelos. Quando olhamos para os municípios brasileiros, muitas vezes sequer existe uma secretaria de planejamento”, observou. Refletir sobre a institucionalização das funções de planejamento e orçamento tornou-se parte central da discussão sobre capacidade estatal.

A secretária de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, Silvia Listgarten Dias, associou diretamente os resultados das políticas públicas à capacidade de formação e permanência de quadros técnicos qualificados. “Falar de orçamento e planejamento é falar de método. E não existe implementação de planejamento sem pessoas”, afirmou. Minas Gerais apresentou o modelo de formação vinculado à Fundação João Pinheiro, que combina concurso público com graduação específica em administração pública e planejamento governamental. O profissional passa quatro anos de formação antes de atuar em qualquer área do governo estadual.

A ex-secretária de Planejamento de Niterói, Marília Ortiz, apresentou pesquisa desenvolvida em parceria

com o Movimento Pessoas à Frente, a USP e a UFRJ, com dados do IBGE, para construir um Índice de Prontidão Municipal. Os resultados revelaram forte desigualdade institucional entre os entes municipais: planejamento foi o pior eixo avaliado. Apenas 10% dos municípios possuem plano de transporte vigente e 32,9% têm plano habitacional. Apenas 44,6% realizaram concurso público nos últimos 24 meses. “Não podemos construir reformas administrativas homogêneas para realidades profundamente desiguais”, defendeu.

O ex-secretário de Planejamento de Roraima, Rafael Fraia, que moderou os cases estaduais do congresso, descreveu em seu estado a reorganização da Seplan, que acumulava turismo, distrito industrial, convênios, planejamento territorial e orçamento em uma mesma estrutura. “A Seplan era um grande ‘balaio de gato’. Quando tudo é prioridade, nada é prioridade”, afirmou. A reestruturação concentrou a secretaria nas funções essenciais e resultou no plano estratégico Roraima 2030. A criação da carreira de Analista de Planejamento e Orçamento foi tratada como condição para que qualquer transformação institucional se sustente. “Nenhuma transformação institucional funciona sem ressonância nas pessoas”, ressaltou.



Fabio Andrade/CONSEPLAN

4. Palestras

4.1. IBGE apresenta trajetória institucional e discute desafios da produção de dados no contexto digital

Marcio Pochmann, Presidente do IBGE

No mês em que completa 90 anos, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística foi tema de palestra que abriu a programação do segundo dia do congresso com uma reflexão sobre a trajetória da instituição e os desafios contemporâneos relacionados à produção e ao uso de dados no país. A apresentação foi conduzida pelo presidente do instituto, Marcio Pochmann, que destacou o papel histórico do IBGE na estruturação do sistema estatístico nacional e sua contribuição para o planejamento público.

Ao abordar a evolução institucional, o palestrante resgatou a criação do Instituto Nacional de Estatística, na década de 1930, e sua posterior transformação no IBGE, consolidando a integração entre estatística e geografia, característica que permanece como uma das bases do modelo brasileiro. A exposição também trouxe elementos históricos anteriores à criação do instituto, incluindo as dificuldades enfrentadas para a realização dos primeiros censos demográficos, em um contexto marcado por resistências políticas e limitações institucionais.

A apresentação destacou a evolução das metodologias de produção de dados, com a transição de levantamentos censitários completos para modelos baseados em amostragem, como ocorre atualmente em indicadores econômicos e sociais. Segundo Pochmann, esse processo acompanha as transformações da sociedade brasileira e a necessidade de produzir informações com maior frequência, capazes de subsidiar a tomada de decisão no setor público. No contexto atual, o IBGE tem avançado no uso de bases



administrativas para ampliar a capacidade de monitoramento da realidade socioeconômica.

Entre os desafios apontados estão a necessidade de produzir informações em menor intervalo de tempo e de fortalecer a soberania de dados, diante do crescente papel de plataformas digitais estrangeiras e empresas privadas na geração e armazenamento de informações. “As políticas públicas ainda operam, em grande medida, com base em informações que refletem uma realidade já ocorrida, o que limita a capacidade de atuação antecipada dos gestores”, disse Pochmann. Para ele, o avanço de modelos preditivos e o uso de novas fontes de dados podem ampliar a capacidade de planejamento, permitindo que as políticas públicas considerem, de forma mais estruturada, tendências e cenários futuros.

4.2. Palestra debate integração da variável climática ao planejamento e ao investimento público nos estados

Tomoki Mitsuya, Secretário da Embaixada do Japão no Brasil | **Henrique Paranhos Leite**, Coordenador da área de Infraestrutura e Sustentabilidade da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados | **Rose Hofmann**, Consultora Legislativa da Câmara e Consultora de Governança do Banco Mundial | Moderação: **Carolina Vaira**, Especialista Sênior de Governança do Banco Mundial; **Gustavo Bozzetti**, Especialista do Setor Público do Banco Mundial

A necessidade de adaptar obras, serviços públicos e políticas de investimento aos impactos das mudanças climáticas têm impulsionado novas discussões sobre planejamento governamental e financiamento. O painel reuniu especialistas para debater como os estados brasileiros podem estruturar projetos mais resilientes e ampliar o acesso a instrumentos voltados à adaptação climática e ao mercado de carbono.

Um dos principais temas foi a construção das “Diretrizes para uma Gestão do Investimento Público Sensível ao Clima”, iniciativa desenvolvida em parceria

entre o CONSEPLAN, Banco Mundial e o Grupo de Trabalho de Investimentos dos estados. O coordenador da área de infraestrutura e sustentabilidade da Câmara dos Deputados, Henrique Paranhos Leite, explicou que a proposta busca transformar a variável climática em componente permanente do ciclo de investimentos públicos. “Esse não é um processo separado de clima. É um processo de gestão do investimento público que passa a internalizar riscos e oportunidades climáticas dentro dos instrumentos que os estados já utilizam”, afirmou.



Ed Machado/CONSEPLAN

Segundo Henrique, os efeitos das mudanças climáticas têm ocorrido em ritmo mais acelerado do que parte das projeções anteriores indicava, deslocando a atenção das políticas exclusivamente voltadas à mitigação para estratégias de adaptação e resiliência. Quando não existe planejamento preventivo, os governos acabam deslocando recursos para reconstrução e recuperação de danos, sempre a um custo maior. A integração da variável climática ainda tende a ampliar a capacidade dos estados de acessar recursos internacionais.

A consultora de Governança do Banco Mundial, Rose Hofmann, apresentou experiências práticas já desenvolvidas em estados brasileiros. O projeto Escolas Resilientes, no Rio Grande do Sul, incorporou soluções de drenagem, elevação estrutural e adaptação climática à infraestrutura escolar. Lotes de transmissão de energia precisaram ser replanejados após os eventos climáticos extremos de 2024. Em São Paulo, o Programa Bairro Paulista voltou-se

à implementação de soluções urbanas sustentáveis, incluindo drenagem urbana e áreas verdes multifuncionais. “Saímos de uma fase de convencimento sobre a necessidade de adaptação para um momento em que precisamos discutir como fazer isso na prática”, ponderou Rose.

O painel também abordou instrumentos internacionais de cooperação climática. O secretário da Embaixada do Japão no Brasil, Tomoki Mitsuya, apresentou o Joint Crediting Mechanism, mecanismo que combina transferência tecnológica, financiamento e geração compartilhada de créditos de carbono entre os países participantes e o Japão, dentro das regras do Artigo 6º do Acordo de Paris. O programa já apoiou aproximadamente 300 projetos em 32 países parceiros. A regulamentação do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões, instituído pela Lei nº 15.042/2024, foi citada como avanço concreto da agenda climática brasileira.

4.3. Lançamento de livro sobre estratégia reúne especialistas e gestores públicos

Claudio Porto, Autor e Fundador-Presidente da Macroplan | **Paulo Hartung**, ex-Governador do Espírito Santo | **Patrícia Audi**, Presidente da Abradee | Moderação: **Renato Naegele**, ex-Vice-presidente de Agronegócios do Banco do Brasil

O lançamento do livro “A Prática da Estratégia”, do fundador-presidente da Macroplan, Claudio Porto, integrou a programação do congresso e reuniu especialistas para uma discussão sobre planejamento estratégico, liderança e formulação de políticas públicas. Participaram também o ex-governador do Espírito Santo Paulo Hartung, a presidente da Abradee, Patrícia Audi, e o ex-vice-presidente de Agronegócios do Banco do Brasil, Renato Naegele, responsável pela mediação.

Claudio Porto explicou que o livro sistematiza reflexões acumuladas ao longo de décadas de atuação em planejamento estratégico e gestão pública. A



proposta central é discutir estratégia como instrumento voltado à construção deliberada de futuros desejáveis, composta por cinco grandes elementos: antecipação, escolha estratégica, execução, liderança e desempenho associado à sustentabilidade de longo prazo. O principal problema identificado pelo autor é que boa parte das estratégias permanece apenas no papel. “São narrativas sofisticadas, consistentes, bem elaboradas, mas que não se convertem em ação”, observou.

Ao conduzir o debate, Renato Naegle trouxe a questão da inteligência artificial no planejamento estratégico. Sua preocupação central estava na possibilidade de construção de estratégias desconectadas da cultura organizacional e das dinâmicas concretas das instituições. Patrícia Audi respondeu com uma distinção importante: a inteligência artificial facilita, agrega e simplifica, especialmente para consolidação

de dados, mas jamais substituirá o olhar humano, a experiência acumulada e a capacidade de interpretar cenários. Ela citou o projeto Niterói que Queremos, desenvolvido com a Macroplan: cerca de 90% do planejamento foi executado.

Paulo Hartung relacionou planejamento estratégico à capacidade de formulação de políticas de longo prazo mesmo em cenários de instabilidade. “Nunca acreditei em improviso. Sempre acreditei em organização, e por isso acredito em planejamento”, afirmou. Relembrou experiências das suas gestões no Espírito Santo, como o plano Vitória 500 e o Plano de Desenvolvimento ES 2025, e foi direto sobre o ponto de partida de qualquer estratégia pública: um diagnóstico claro da realidade. Sobre as transformações tecnológicas, foi igualmente direto: ferramentas digitais ampliam capacidades operacionais, mas não substituem liderança, formação política e sensibilidade humana.

4.4. Especialistas defendem modernização da gestão fiscal como instrumento para impulsionar desenvolvimento econômico

Cristina MacDowell, Especialista Principal em Gestão Fiscal do BID | **André Martinez**, Especialista Sênior do BID

Equilíbrio fiscal, capacidade de investimento e qualidade do gasto público apareceram como os principais desafios do painel sobre o papel da modernização da gestão fiscal para o desenvolvimento dos estados e municípios. Especialistas do Banco Interamericano de Desenvolvimento defenderam maior integração entre planejamento, orçamento e gestão de dados como caminho para ampliar a eficiência das políticas públicas.

O especialista sênior do BID, André Martinez, apresentou um panorama sobre os desafios econômicos e fiscais do Brasil e da América Latina. A região convive com baixo crescimento, elevada desigualdade social e baixa produtividade. O sistema tributário brasileiro apresenta alto grau de complexidade, baixa integração



entre entes federativos e custos elevados de conformidade. O dado mais direto: uma empresa brasileira chega a gastar, em média, 1.500 horas por ano apenas para cumprir obrigações tributárias. Na média da América Latina, esse número gira em torno de 430 horas. “O modelo atual é custoso, ineficiente e pouco estratégico. Ainda temos decisões muito reativas, baixa previsibilidade fiscal e um uso limitado das informações disponíveis para orientar a tomada de decisão”, afirmou.

A especialista principal em Gestão Fiscal do BID, Cristina MacDowell, destacou que a gestão fiscal deve ser compreendida como instrumento para promover desenvolvimento econômico e ampliar a capacidade de execução das políticas públicas. Ela apresentou o conceito de administração tributária 3.0, baseada em uso intensivo de dados, automação de processos e interoperabilidade de sistemas. A nota fiscal eletrônica foi

citada como referência de modernização com impacto real. “A ideia é sair de um modelo centrado apenas na fiscalização e avançar para uma lógica de orientação e facilitação do cumprimento tributário”, explicou.

Cristina também destacou o papel crescente dos dados em tempo real no aprimoramento da gestão fiscal. Apesar do volume de informações produzidas pelos governos, ainda há limitações relevantes na integração entre sistemas. “Dados são o novo motor da gestão fiscal. Quanto mais tempestiva for a informação disponível para o gestor público, maior a capacidade de tomar decisões adequadas”, disse. Sobre os impactos da reforma tributária, a especialista foi precisa: os estados passarão a competir mais por eficiência do que por incentivos tributários, o que exigirá fortalecimento do planejamento e melhoria da governança como condição estrutural.

4.5. Ampliação da educação integral e financiamento do novo PNE mobilizam debate sobre planejamento e capacidade fiscal

Fernanda Seidel, Gerente de Avaliação e Planejamento do Itaú Social | **Sérgio Firpo**, Professor de Economia no Insper | **Washington Bonfim**, Secretário de Estado do Planejamento de Piauí

Dobrar o percentual de matrículas em tempo integral na educação básica brasileira ao longo da próxima década exigirá ampliação de investimentos, expansão de infraestrutura escolar, reorganização das redes de ensino e fortalecimento da capacidade de planejamento dos governos estaduais e municipais. As projeções relacionadas a esse processo, e os impactos financeiros do novo Plano Nacional de Educação 2026-2036, foram apresentados durante debate realizado no congresso.

A gerente de Avaliação e Planejamento do Itaú Social, Fernanda Seidel, contextualizou que a educação integral vai além da ampliação do tempo de permanência na escola. Trata-se do desenvolvimento

integral, intelectual, físico, cultural, social e emocional, com tempo de intencionalidade: leitura, cultura, convivência e conexão com os territórios. Os indicadores brasileiros ainda mostram carga horária escolar inferior à observada nos países da OCDE. “Hoje, no Brasil, temos em média quatro horas diárias de aula e 200 dias letivos. Quando multiplicamos o número de horas pelos dias letivos, o resultado é significativamente inferior ao da média dos países da OCDE”, afirmou.

O PNE anterior, vigente entre 2014 e 2024, previa 25% das matrículas da educação básica em tempo integral. A meta foi alcançada ao final do período, impulsionada por programas federais, estaduais e municipais.



Fabio Andrade/CONSEPLAN

O novo plano dobra a aposta: 50% até 2036. Fernanda também apontou que o novo PNE qualifica o debate sobre qualidade e equidade educacional, incorporando metas relacionadas à educação indígena, quilombola, gestão escolar, infraestrutura e sustentabilidade.

O professor de Economia do Insper, Sérgio Firpo, apresentou as estimativas de custo construídas meta por meta para o novo PNE. O investimento público

direto em educação, hoje em torno de 4,83% do PIB, precisará crescer para algo próximo de 7%. Somando investimentos públicos e privados, o esforço total pode alcançar cerca de 10,5% do PIB. O cenário alternativo simulado pelo estudo foi revelador: sem novos esforços, os investimentos em educação cairiam como proporção do PIB simplesmente pela dinâmica demográfica.

4.6. Defasagem da infraestrutura logística brasileira amplia custos e reduz competitividade

Fernanda Rezende, Diretora Executiva da CNT — Confederação Nacional do Transporte

O Brasil possui hoje uma das menores densidades de infraestrutura rodoviária pavimentada entre grandes economias do mundo e ainda enfrenta baixa cobertura de sistemas estruturantes de mobilidade urbana, deterioração da malha viária e forte dependência do transporte individual. O diagnóstico foi apresentado pela diretora executiva da Confederação Nacional do Transporte, Fernanda Rezende, durante painel sobre planejamento da infraestrutura de transporte e logística.

Ao apresentar dados dos estudos desenvolvidos pela entidade, Fernanda relacionou os gargalos logísticos brasileiros ao aumento de custos operacionais e à perda de competitividade econômica. O



Fabio Andrade/CONSEPLAN

Custo Brasil representa cerca de R\$ 1,7 trilhão por ano, considerando todos os fatores que dificultam o desenvolvimento das empresas brasileiras. Desse total, aproximadamente R\$ 250 bilhões estão relacionados diretamente a problemas de infraestrutura de transporte.

Na mobilidade urbana, o cenário é igualmente preocupante. O país possui mais de 5.500 municípios, mas apenas 74 contam com sistemas estruturantes de transporte coletivo, como metrô ou trem. Em 2017, cerca de metade da população utilizava transporte coletivo nos deslocamentos diários. Em 2024, esse percentual caiu para aproximadamente 32%, enquanto o uso do transporte individual subiu para cerca de 60%.

A comparação com outros países evidencia a escala do problema: enquanto os Estados Unidos possuem cerca de 455 quilômetros de rodovias pavimentadas para cada mil quilômetros quadrados, o Brasil possui aproximadamente 25.

Na última edição da Pesquisa CNT de Rodovias, que avalia mais de 110 mil quilômetros da malha pavimentada nacional, cerca de 62% dos trechos apresentaram algum tipo de problema. Apenas 4% foram classificados como ótimos. Para fechar os gargalos identificados, a CNT estima necessidade de cerca de R\$ 1,4 trilhão em investimentos para viabilizar mais de 2.300 projetos estratégicos de integração nacional.

4.7. Sistema Nacional de Educação amplia debate sobre integração de dados, planejamento e articulação federativa

Daniel Lopes de Castro, Diretor de Governança e Integração de Dados do Ministério da Educação | **Selma Rocha**, Diretora de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação

Transferências escolares ainda dependentes de documentos físicos, sistemas que não se comunicam entre si e dificuldades no compartilhamento de informações entre redes de ensino foram alguns dos desafios apresentados durante o painel sobre o Sistema Nacional de Educação e a EducaDados. O debate reuniu representantes do Ministério da Educação para discutir os impactos da implementação do novo SNE e os caminhos para estruturar uma política nacional de integração de dados educacionais.

O diretor de Governança e Integração de Dados do MEC, Daniel Lopes de Castro, destacou que a Lei Complementar nº 220, que instituiu o Sistema Nacional de Educação, foi aprovada em outubro de 2025 e representa uma mudança estrutural na forma como as informações educacionais passam a ser tratadas. “A infraestrutura nacional de dados deixa de



ser apenas um mecanismo de coleta de informações do Governo Federal e passa a ser um ativo estratégico da própria educação. Isso exige troca de dados, integração e capacidade de articulação entre os entes federativos”, afirmou. Um exemplo prático da limitação atual: quando um estudante muda de estado, muitas vezes ainda precisa carregar documentos físicos para concluir uma transferência escolar.

A proposta da EducaDados, regulamentada pela Portaria nº 269 do MEC, prevê uma infraestrutura nacional voltada à integração, ao compartilhamento seguro e à interoperabilidade dos dados educacionais. A ideia é permitir que os sistemas conversem entre si sem interrupção das rotinas de trabalho para preenchimento manual de formulários, reduzindo esforço

administrativo e melhorando a qualidade das informações disponíveis para planejamento.

A diretora de Articulação com os Sistemas de Ensino do MEC, Selma Rocha, contextualizou que a aprovação do Sistema Nacional de Educação foi resultado de mais de duas décadas de debates. O modelo brasileiro exige coordenação permanente entre União, estados e municípios, e o sistema nacional articula estruturas já existentes, não as substitui. Os planos decenais de educação passam a funcionar como instrumentos estruturantes da governança educacional. Selma também evidenciou desigualdades que o sistema precisará responder: há escolas sem biblioteca, sem saneamento, sem laboratórios e sem infraestrutura adequada.

4.8. IA na prática: painel debate uso ético e estratégico da inteligência artificial no setor público

Lucia Rodrigues, Diretora de Capacitação e IA da Microsoft Brasil | **Ronan Damasco**, Diretor de Tecnologia da Microsoft Brasil | **Tadeu Barros**, Diretor-presidente do CLP | **Fabício Marques**, Presidente do CONSEPLAN

A transformação digital dos serviços públicos e os impactos da inteligência artificial sobre a gestão governamental pautaram o painel que marcou o lançamento de um curso desenvolvido pelo Centro de Liderança Pública em parceria com a Microsoft. Com carga horária de 8 horas, o curso foi estruturado para apresentar conceitos relacionados ao uso estratégico da IA no setor público, incluindo produtividade, governança de dados, ética e aplicações práticas já implementadas em diferentes esferas da administração pública.

A diretora de Capacitação e IA da Microsoft Brasil, Lucia Rodrigues, destacou que um dos pilares da formação é justamente o uso ético e responsável da inteligência artificial, especialmente diante do volume de informações sensíveis administradas pelos órgãos públicos. “Quando falamos de inteligência



Fabio Andrade/CONSEPLAN

artificial no serviço público, precisamos discutir governança, proteção de dados e transparência. O cidadão precisa ter segurança sobre como essas informações estão sendo utilizadas e processadas”, afirmou. O conteúdo do curso aborda IA explicável, interoperabilidade de sistemas e adequação à LGPD, com casos reais de implementação no Executivo, Legislativo e Judiciário.

O diretor de Tecnologia da Microsoft Brasil, Ronan Damasco, afirmou que o avanço da inteligência artificial deve impactar diretamente as rotinas de trabalho nos próximos anos, tanto no setor privado quanto no público. O debate sobre

IA ultrapassa ganhos pontuais de produtividade e envolve adaptação institucional e transformação dos processos de trabalho. Damasco também destacou a mudança nas expectativas da população em relação aos serviços digitais: o cidadão acostumado a experiências rápidas e intuitivas passa a esperar o mesmo do setor público. O diretor-presidente do CLP, Tadeu Barros, encerrou com o ponto mais sensível de toda a discussão: informações sensíveis e recursos públicos exigem que o uso das ferramentas esteja associado à responsabilidade institucional e à construção de capacidades técnicas dentro das próprias instituições.

4.9. Monitoramento e Avaliação nas Secretarias de Planejamento: passos e Práticas para Transformar Políticas

Valdecy Rodrigo do Nascimento (Coordenador de Monitoramento e Avaliação, Itaú Social, Fundação Itaú) | **Wesley Matheus** (Secretário Nacional de Monitoramento e Avaliação, MPO) | **Marina Scotelaro** (Superintendente de Monitoramento e Avaliação, SEPLAN-MA e coordenadora do GT de M&A do CONSEPLAN)

A mesa dedicada à construção do Guia de Monitoramento e Avaliação para Secretarias Estaduais de Planejamento trouxe ao centro do debate um dos principais desafios da gestão pública contemporânea: transformar dados e evidências em instrumentos efetivos de tomada de decisão. O material vem sendo desenvolvido pelo Grupo de Trabalho de Monitoramento e Avaliação do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento (CONSEPLAN), com apoio do Itaú Social e da Fundação Itaú, a partir de um processo colaborativo que mobilizou representantes de praticamente todos os estados brasileiros.

Durante a discussão, destacou-se que a construção do guia buscou respeitar as diferentes capacidades institucionais e níveis de maturidade dos estados na

agenda de monitoramento e avaliação. O objetivo não é apenas consolidar conceitos e métodos, mas oferecer uma referência prática para fortalecer a capacidade de governos estaduais e municipais de acompanhar resultados, identificar gargalos e aprimorar políticas públicas. “A diversidade dos estados brasileiros exigiu a construção de um instrumento flexível, capaz de dialogar tanto com estruturas mais consolidadas quanto com governos que ainda estão iniciando essa trajetória”, destacou Marina Scotelaro.

Outro ponto central do debate foi o papel das redes de colaboração na disseminação de capacidades institucionais. A experiência do GT de M&A do CONSEPLAN foi apresentada como exemplo de comunidade de prática voltada à troca de experiências, disseminação de metodologias e fortalecimento da

cultura de uso de evidências na gestão pública. Nesse contexto, o guia surge não apenas como um produto técnico, mas como resultado de um processo de construção coletiva que fortalece a cooperação federativa.

Wesley Matheus ressaltou que monitoramento e avaliação devem ser compreendidos como instrumentos permanentes de gestão e aprendizado institucional. Mais do que mecanismos de prestação de contas, essas ferramentas permitem corrigir rotas, aperfeiçoar a implementação de políticas e ampliar a capacidade do Estado de responder aos desafios públicos com maior efetividade. A integração

entre planejamento, monitoramento e avaliação foi apontada como condição fundamental para fortalecer a qualidade das decisões governamentais.

A discussão também evidenciou o potencial de articulação da agenda de monitoramento e avaliação com diferentes áreas de governo, ampliando sua utilidade para políticas setoriais, como educação, saúde e assistência social. Ao aproximar planejamento, gestão e evidências, o guia busca contribuir para que estados e municípios avancem na construção de políticas públicas mais orientadas por resultados e capazes de gerar impactos concretos para a população.

4.10. AI Superpowers: como o governo do Mato Grosso está escalando hiperprodutividade com IA

Gustavo de Paula (Country Manager, Xertica.ai) | **Sandro Brandão** (Secretário Adjunto de Planejamento e Governo Digital – MT) | **Maria Tereza Wichocki** (Coordenadora de Monitoramento e Avaliação do Planejamento Estadual – MT)

A palestra promoveu uma reflexão sobre o papel da inteligência artificial na evolução da gestão pública, partindo de um desafio comum aos governos contemporâneos: transformar grandes volumes de dados dispersos em capacidade efetiva de decisão. A partir da experiência do Governo de Mato Grosso, os palestrantes demonstraram como a fragmentação de sistemas, processos excessivamente manuais e a baixa integração entre órgãos ainda limitam o planejamento governamental, impactando desde a formulação de políticas públicas até a experiência do cidadão com os serviços públicos.

Nesse contexto, o conceito de AI Superpowers foi apresentado como uma abordagem voltada à ampliação da capacidade institucional por meio da inteligência artificial, combinando hiperprodutividade, inteligência aplicada ao processo decisório e novas formas de coordenação entre equipes e áreas de governo.

O case do Avalia Gov.MT demonstrou, na prática, como a inteligência artificial pode tornar informações públicas mais acessíveis, reduzir a complexidade de acesso a conteúdos estratégicos e acelerar significativamente o tempo de resposta às demandas institucionais. A experiência compartilhada pelo Governo de Mato Grosso evidenciou ganhos de eficiência, adesão interna e elevado potencial de replicabilidade, reforçando uma percepção central do painel: a transformação digital no setor público depende menos da adoção isolada de tecnologia e mais da integração entre governança, desenvolvimento de capacidades e uso inteligente dos dados disponíveis.

A proposta apresentada aponta para um modelo de uso da IA capaz de expandir a capacidade operacional e analítica do Estado, aproximando decisões, gestores e cidadãos em torno de uma administração pública mais responsiva, inteligível e orientada por dados.

4.11. Planejar em rede: Governança federativa para o desenvolvimento nacional

Betania Lemos, presidenta da Enap - Escola Nacional de Administração Pública

A palestra utilizou a metáfora do Deserto Florido do Atacama para refletir sobre os desafios da administração pública em um mundo marcado pela volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade (VUCA). A principal mensagem da palestrante, Betânia Lemos, Presidenta da Escola Nacional de Administração Pública, foi que, assim como as sementes adormecidas aguardam condições favoráveis para florescer, o Estado possui capacidades e potencial que podem ser ativados por meio da capacitação, da aprendizagem contínua e da cooperação.

A apresentação destacou que, diante de desafios cada vez mais complexos, a capacidade do Estado depende da habilidade de aprender, se adaptar, inovar e atuar em rede. Nesse contexto, a capacitação foi apresentada como elemento essencial para ampliar a capacidade de resposta da administração pública com as constantes mudanças e incertezas da atualidade.

A atuação em rede também foi apontada como estratégia para conectar capacidades, compartilhar conhecimentos e fortalecer a cooperação federativa. Iniciativas como a Escola Virtual de Governo (EV.G) e os programas Enap Aqui e Liderando para o Desenvolvimento foram apresentadas como exemplos concretos de articulação entre diferentes esferas de governo para fortalecer capacidades institucionais nos territórios.

Ao concluir, a palestrante destacou que a construção de capacidades no setor público é um processo contínuo que depende da articulação entre pessoas, organizações e governos. Ressaltou que um Estado preparado para responder às necessidades da população favorece a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e contribui para o fortalecimento da democracia.



Fabio Andrade/CONSEPLAN

5. Cases estaduais

Os cases estaduais foram um dos pilares fundamentais e mais valiosos do Congresso. Em quatro blocos ao longo dos dois dias, secretários e coordenadores técnicos dos 27 estados apresentaram suas iniciativas em planejamento, gestão fiscal, monitoramento, transparência e tecnologia.

Essas apresentações foram preparadas, pois entendemos que boas soluções já existem espalhadas pelo Brasil e compartilhá-las é o caminho mais direto para fortalecer quem ainda está construindo as suas.

As salas contaram com a moderação de Antônio Olenscki, Professor de Administração Pública na Universidade Estadual Paulista (UNESP); Fernando Coelho, Professor Livre-Docente da EACH-USP, coordenador do LabGov da USP e presidente do CTC do II Congresso CONSEPLAN; Rafael Fraia, Consultor Legislativo de Orçamento Senado Federal e ex-Secretário de Planejamento e Orçamento de Roraima e Sandra Machado, Consultora do BID, ex-Secretária de Planejamento e Gestão do Ceará e Auditora Fiscal da Receita Estadual do Estado do Ceará.

A convergência entre os temas trazidos pelos estados ficou evidente ao longo das apresentações, jogando luz para os desafios que o CONSEPLAN possui como agenda permanente, como: fortalecer a capacidade estatal, institucionalizar boas práticas, dar mais efetividade ao planejamento e ampliar o uso de dados, sistemas e governança para qualificar a tomada de decisão. Os cases apresentados funcionaram também como exercício de gestão do conhecimento, proporcionando documentar resultados de mandatos inteiros e mostrar o que pode ser preservado e aprofundado para os próximos ciclos de governo.

Por fim, vale destacar que a integração institucional que esses cases revelam vai além de relações intergovernamentais, pois envolvem também a relação entre estados, entre estados e municípios, entre governos e academia e entre gestores e pesquisadores. Essa é a dimensão federativa que o CONSEPLAN quer fortalecer, e que apareceu concretamente nas experiências apresentadas em Brasília. **Confira a seguir os cases apresentados pelos estados:**



Fabio Andrade/CONSEPLAN

ACRE

- **Case apresentado:** Governança e Cooperação Federativa: o papel indutor do Estado no Fortalecimento do Planejamento Municipal e Regional

O Acre tem 22 municípios com realidades muito distintas das demais unidades federativas, pois tem acesso fluvial ou aéreo exclusivo em vários deles, baixa institucionalização do planejamento e poucos quadros técnicos especializados. Nesse sentido, apresentou-se a criação da RESPLAN, Rede Estadual de Secretarias Municipais de Planejamento, implementada, em 2025, para apoiar os municípios na elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs) 2026-2029. O estado foi até os municípios, promovendo oficinas territoriais e encontros presenciais e virtuais. O objetivo é consolidar a rede como espaço permanente de apoio técnico e reduzir as assimetrias institucionais que ainda marcam a gestão pública municipal no estado

ALAGOAS

- **Case apresentado:** Alagoas Sem Fome: Estratégias Integradas para o Combate à Insegurança Alimentar em Alagoas

Alagoas apresentou o programa Alagoas Sem Fome, que articula diferentes políticas públicas em torno do enfrentamento à insegurança alimentar. A experiência mostra como o planejamento integrado entre secretarias e entes federados podem dar respostas mais efetivas a um problema que exige atuação em múltiplas frentes ao mesmo tempo.

AMAPÁ

- **Case apresentado:** Selo de Excelência das Assessorias de Desenvolvimento Institucional (ADINS) e Núcleos Setoriais de Planejamento (NSPS): uma estratégia de valorização e qualidade no planejamento público do Amapá



O Amapá apresentou o Selo de Excelência em Planejamento, um concurso que reconhece os setores que se destacam na execução do planejamento público. A iniciativa estimula boas práticas de monitoramento e avaliação, fomenta a integração entre os setores e a secretaria e incentiva o protagonismo dos servidores na construção de soluções institucionais.

AMAZONAS

- **Case apresentado:** Inovação e Transparência na Gestão Pública: A Implementação de um Portal de Planejamento como Estratégia de Transformação Digital e Eficiência Administrativa

O Amazonas apresentou o Portal do Planejamento, desenvolvido pela SEPLAN para resolver problemas concretos, como: a dispersão de dados e informações estratégicas e bases isoladas. Em resposta a isso, o portal centraliza e integra essas informações com foco em transparência e monitoramento ativo, e foi apresentado como solução com potencial de replicabilidade para outros estados.



Ed. Machado/CONSEPLAN

apoio técnico do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) e uma oficina presencial em Belém. Foi apresentada na Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2025 (COP30) como uma das principais entregas do Consórcio. A visão compartilhada é que o desenvolvimento sustentável para a Amazônia concilie conservação ambiental, crescimento econômico e justiça social.

CEARÁ

- **Case apresentado:** Planejamento da governança territorial e interfederativa: as ações do Governo do Ceará

O Ceará tem uma tradição consolidada de planejamento territorial. A apresentação mostrou como o estado organiza suas 14 regiões de planejamento para orientar o PPA e a estratégia de longo prazo do Ceará 2050. O modelo de regionalização contribui para descentralizar investimentos e alinhar as políticas estaduais ao desenvolvimento socioeconômico de cada território, com uma lógica de cooperação interfederativa que o estado vem aprofundando há anos.

DISTRITO FEDERAL

- **Case apresentado:** Implantação da Plataforma Eletrônica Parcerias Governo do Distrito Federal (GDF) Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)

O Distrito Federal apresentou a Plataforma Eletrônica Parcerias GDF, voltada à gestão das parcerias com organizações da sociedade civil. O sistema automatiza e centraliza todo o ciclo dessas parcerias, desde a publicação de editais até a prestação de contas, dando mais transparência e controle a um processo que tende a ser fragmentado e de difícil acompanhamento quando não há uma plataforma integrada.

BAHIA

- **Case apresentado:** Experiência da Política de Desenvolvimento Territorial da Bahia

A Bahia apresentou sua política de desenvolvimento territorial, organizada em torno dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (CODETERs) e dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (PTDSs). São 30 consórcios territoriais atuando em frentes como gestão ambiental, infraestrutura e regularização fundiária. A lógica central é que o planejamento precisa respeitar a diversidade do território.

CONSÓRCIO AMAZÔNIA LEGAL

- **Case apresentado:** Estratégia Regional Amazônia 2050

O Consórcio apresentou a Estratégia Amazônia 2050, instrumento de planejamento regional de longo prazo construído no ano de 2025 com representantes dos nove estados da Região Amazônica,

ESPÍRITO SANTO

- **Case apresentado:** Fundo de Descarbonização: uma agenda que conecta planejamento, financiamento e resultado

O Espírito Santo apresentou seu Fundo de Descarbonização, uma iniciativa que transforma receitas de petróleo em investimentos climáticos com metas claras: reduzir emissões de gases de efeito estufa até 2030 e alcançar neutralidade em 2050. O fundo se alinha ao Fundo Soberano do estado e é parte de uma tradição capixaba de planejamento de longo prazo que é referência entre os estados brasileiros, conforme reconhecido pelo próprio congresso ao premiar um artigo sobre a trajetória de institucionalização desse planejamento.

GOIÁS

- **Case apresentado:** Painel de Entregas Governamentais 2019–2026: a experiência de Goiás em gestão do conhecimento para evidenciar resultados e consolidar legado público

Goiás apresentou uma plataforma que sistematiza e torna visíveis os resultados de dois mandatos de governo. A iniciativa parte de uma preocupação concreta: em anos eleitorais, há risco real de descontinuidade administrativa. O Painel de Entregas Governamentais funciona como instrumento de gestão do conhecimento, evidência de resultados e ferramenta de controle social, ajudando a preservar o que foi construído e a orientar quem vier a seguir.

MARANHÃO

- **Case apresentado:** Governança e transparência na execução de emendas impositivas estaduais: a experiência da SEPLAN/MA

Fabio Andrade/CONSEPLAN



O Maranhão apresentou como a SEPLAN vem gerenciando as emendas impositivas estaduais a partir de três eixos: modernização tecnológica, alinhamento técnico e transparência. Ferramentas digitais de rastreamento foram implementadas, diretrizes de alocação foram publicadas e o processo de acompanhamento legislativo foi qualificado. O resultado é uma gestão de emendas que deixa de ser opaca e passa a ter critérios claros de destinação e controle.

MATO GROSSO

- **Case apresentado:** Avaliação de políticas públicas como ativo estratégico de confiança institucional

O Mato Grosso apresentou a transformação do Relatório Anual de Gestão (RAG), que era um PDF de 1.600 páginas com acesso restrito aos gestores. O novo modelo é um ecossistema digital, com o Sistema Monitora como núcleo, painéis interativos com IA, Portal Avalia GOV.MT aberto ao cidadão e audiências públicas baseadas em evidências. O TCE-MT cita o RAG mais de 150 vezes no parecer sobre as contas anuais e uma lei foi aprovada consolidando-o como política de Estado.



MATO GROSSO DO SUL

- **Case apresentado:** Contrato de gestão como instrumento de governança

O Mato Grosso do Sul apresentou seu modelo de contratos de gestão, instrumento anual assinado pelo governador com cada unidade gestora e com monitoramento quadrimestral. O mecanismo vincula as entregas ao PPA e ao Plano de Governo, com foco em execução real sustentada por dados e a retroalimentação entre ciclos é o que garante a melhoria contínua.

MINAS GERAIS

- **Case apresentado:** O Modelo SEPLAG-MG de Transformação Pública

Minas Gerais apresentou o modelo SEPLAG-MG, que coordena 14 secretarias e mais de 367 mil servidores ativos. O planejamento estratégico 2025-2028 foi construído com 50 encontros e 42 entrevistas internas, com seis eixos de trabalho: acesso, eficiência, sustentabilidade, inovação, qualidade e bem-estar. A formação de quadros segue como pilar central, com modelo vinculado à Fundação João Pinheiro que prepara os servidores antes de assumirem qualquer função.

PARÁ

- **Case apresentado:** O Alinhamento do Planejamento Estadual com a Agenda 2030

O Pará apresentou sua trajetória de alinhamento à Agenda 2030, que começou em 2019. Em 2025, lançou o Pará 2050 alinhado à agenda global e sediou a COP30; e, em 2026, realizou a 1ª Conferência Estadual dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os números mostram a evolução consistente do estado: de 62,1% das metas ODS realizadas em 2020 para 76,3% em 2024.

PARANÁ (planejamento)

- **Case apresentado:** Pacto pelo Futuro: Planejando o Paraná

O Paraná apresentou o Pacto pelo Futuro, estrutura que integra três horizontes temporais: curto prazo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), médio prazo do PPA e longo prazo do Plano Estratégico. Os instrumentos se conectam por diagnósticos padronizados, árvores de problemas e marcações temáticas como ODS, igualdade racial e políticas para mulheres e crianças, com regionalização por estado, região intermediária e município.

PARANÁ (orçamento)

- **Case apresentado:** Indicadores de planejamento orçamentário: Paraná em perspectiva

O Paraná apresentou sua virada na execução orçamentária. Em 2024, o estado tinha R\$ 13,9 bilhões sem liquidação e 25% de aumento da LOA inicial. Por meio do Ranking de Competitividade do CLP, o estado conseguiu visualizar onde eram os pontos que poderia melhorar. E, em 2025, o resultado foi concreto, com 93% de execução orçamentária, maior investimento da história, com R\$ 6,3 bilhões, e, quarto menor estoque de restos a pagar do Brasil.

PERNAMBUCO

- **Case apresentado:** Juntos pela Segurança: a Câmara de Articulação com o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública de Pernambuco

Pernambuco apresentou uma experiência de governança colaborativa na segurança pública, articulando Executivo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria em torno de uma agenda comum. O case mostrou que a complexidade dos desafios da segurança exige mais do que ação policial, por meio de coordenação permanente entre instituições com culturas e lógicas distintas.

PIAUÍ

- **Case apresentado:** Reforma Fiscal Subnacional na Prática: o Novo Arcabouço Fiscal do Estado do Piauí

Foi apresentada a nova lei de qualidade fiscal do Piauí, editada para responder aos desafios do novo contexto da reforma tributária. O arcabouço combina responsabilidade fiscal com capacidade de investimento, buscando previsibilidade orçamentária e

Fabio Andrade/CONSEPLAN



eficiência na alocação de recursos. A integração entre planejamento estratégico, orçamento e gestão fiscal foi apresentada como o eixo estruturante da governança pública contemporânea do estado.

RIO DE JANEIRO

- **Case apresentado:** Estruturação do Sistema de Planejamento e Orçamento do Estado do Rio de Janeiro: Redes funcionais e integração dos processos de trabalho

O Rio de Janeiro apresentou sua experiência de modernização institucional do planejamento e orçamento, com foco na construção de redes funcionais integradas entre os órgãos da administração estadual. Foi compartilhada como a fragmentação administrativa é um dos principais entraves à efetividade das políticas públicas. A resposta do estado passa por fluxos de trabalho articulados, sistemas integrados de informação e mecanismos permanentes de coordenação entre áreas estratégicas do governo.

RIO GRANDE DO NORTE

- **Case apresentado:** Monitoramento e Avaliação do PPA 2024–2027: o uso de indicadores de desempenho

O Rio Grande do Norte apresentou sua estrutura de monitoramento contínuo do PPA, baseada em indicadores estratégicos mensuráveis e alinhados aos objetivos governamentais. O ponto central da apresentação foi a defesa do monitoramento como ferramenta de correção de rumos durante a execução, não apenas de avaliação ao final.

RIO GRANDE DO SUL

- **Case apresentado:** Monitoramento e Avaliação de Projetos FUNRIGS

O Rio Grande do Sul apresentou a metodologia de monitoramento dos projetos financiados pelo Fundo Rio Grande do Sul, com foco em governança dos investimentos, gestão de riscos e mensuração de resultados. Após a tragédia climática de 2024, o monitoramento deixou de ser uma boa prática e virou urgência. A experiência gaúcha mostrou que ter metodologia estruturada antes da crise fez toda a diferença na eficiência da aplicação dos recursos.

RONDÔNIA

- **Case apresentado:** Sistema Integrado de Políticas Públicas (SIPP): integração entre planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação

Rondônia apresentou o SIPP, sistema que integra planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação em uma única plataforma. O case foi relevante por enfrentar diretamente a fragmentação que costuma existir entre essas etapas e que enfraquece a implementação das políticas. Já na terceira edição do ciclo, o sistema está incorporado ao cotidiano da gestão.

Fabio Andrade/CONSEPLAN



RORAIMA

- **Case apresentado:** Prêmio Milton Nascimento: Valorização da produção científica regional como instrumento estratégico

Roraima apresentou um prêmio que valoriza a produção científica regional como ativo estratégico do planejamento. Os três melhores artigos em cada eixo temático são premiados com valores entre 3 mil e 10 mil reais, e os 12 melhores são publicados em caderno técnico com ISBN. As linhas de pesquisa incluem comércio e integração nas fronteiras, recursos naturais e transição ambiental, e povos indígenas. É uma aposta na aproximação entre governo, academia e desenvolvimento territorial que poucas secretarias de planejamento têm feito.



SÃO PAULO

- **Case apresentado:** Estruturação dos Escritórios de Processos e de Projetos para fortalecimento do planejamento estadual

São Paulo apresentou a criação de escritórios de processos e projetos como estruturas permanentes de gestão dentro da administração estadual. A iniciativa reforça que transformar planejamento em entrega exige método, padronização e capacidades instaladas que sobrevivam à rotatividade de pessoas e de gestões.

SERGIPE

- **Case apresentado:** Governança que Entrega: a Experiência de Sergipe na Integração entre Planejamento e Execução

Sergipe apresentou sua experiência de integração entre o que é planejado e o que é executado, um dos maiores desafios da gestão pública brasileira. O case trata diretamente da distância entre o plano

formal e a ação governamental concreta, mostrando os mecanismos que o estado vem construindo para reduzir essa lacuna.

TOCANTINS

- **Case apresentado:** Governança Digital e Transparência na Gestão Pública de Emendas Parlamentares: o Sistema TRANSFERE.TO.

O Tocantins apresentou o TRANSFERE.TO, sistema digital para gestão e rastreabilidade das emendas parlamentares. A iniciativa responde aos mandamentos da ADPF 854, que estabelece exigências de transparência e rastreabilidade sobre as transferências especiais, e coloca o Tocantins na fronteira de um debate que é cada vez mais sensível para a credibilidade institucional e a qualidade do gasto público. ●



Acesse aqui todas as apresentações dos estados:

Cases estaduais

6. Cases municipais

Pela primeira vez no CONSEPLAN, os cases municipais tiveram espaço próprio na programação. Não foi gesto simbólico, mas o reconhecimento de que estados e União aprendem com as municipalidades e que um projeto de país de longo prazo depende da capacidade estatal em todos os entes da Federação e da articulação e diálogo entre eles. É no município que o cidadão vivencia os serviços públicos primeiro e um projeto de longo prazo que tenha as pessoas como centralidade precisa valorizar os municípios. Entendendo isso, o II Congresso contou, de forma inédita, com onze apresentações que reuniram experiências de municípios e instituições de frente municipal vindas de diferentes regiões com foco em planejamento, inovação, transparência e participação popular. **Confira a seguir todos os cases municipais apresentados:**

Canindé/CE

- **Case apresentado:** Guardiões da Cultura e Start-Week

Canindé apresentou uma iniciativa voltada para dentro da própria gestão. O case Guardiões da Cultura promove reuniões semanais entre lideranças e equipes técnicas para alinhar atividades, recapitular metas e compartilhar o que cada grupo de trabalho está fazendo. Simples na forma e relevante no efeito, pois fortalece o pertencimento das equipes, aproxima quem planeja de quem executa e cria uma rotina de gestão que vai além do cumprimento de tarefas.

Belo Horizonte/MG

- **Case apresentado:** Orçamento Temático ODS e o PPA de Belo Horizonte: Transparência e Sustentabilidade

Belo Horizonte apresentou um sistema local de monitoramento dos ODS integrado ao PPA municipal,



Fabio Andrade/CONSEPLAN

com um orçamento temático vinculado a esses objetivos e tudo traduzido em painéis de Business Intelligence. A ferramenta permite visualizar, em tempo real, o que está sendo feito em cada recorte temático prioritário. O resultado é uma gestão que consegue mostrar, com dados, o quanto está avançando nos compromissos da Agenda 2030 e onde ainda precisa acelerar.

Itajaí/SC

- **Case apresentado:** Boas práticas para reforma administrativa e planejamento estratégico municipal com cocriação, marco lógico e contratos de gestão: relato técnico com lições aprendidas

Foi compartilhado o percurso metodológico que o município construiu para virar a chave na sua gestão. Oficinas de cocriação, matriz de marco lógico e contratos de gestão foram os instrumentos usados para reorganizar como a prefeitura planeja e entrega. Não foi um processo linear e o relato trouxe os desafios encontrados no caminho e o que ainda está por se fazer, com as lições aprendidas no caminho.



Recife/PE

- **Case apresentado:** Farol: sistema de gestão de dados para uma gestão pública integrada

Farol é o sistema de gestão de dados da Prefeitura do Recife. Ele organiza informações focalizadas, rastreáveis e tempestivas sobre as entregas do município, e tem se mostrado especialmente útil no gerenciamento de risco da Defesa Civil. O secretário Jorge Mira foi direto sobre uma limitação que ainda persiste: o sistema roda apenas em rede interna do governo e ainda não está disponível para a sociedade. A gestão de dados sensíveis é o nó a ser resolvido para que o Farol cumpra seu potencial de transparência pública.

Ipojuca/PE

- **Case apresentado:** Queremos te ouvir

Ipojuca é um município com Porto de Galinhas, área turística conhecida, mas com uma zona rural extensa e de difícil acesso. Para construir o planejamento estratégico 2026-2029, a prefeitura foi até a população. Através de unidades itinerantes, rodas de diálogo e ações nas regiões mais distantes o município garantiu que a escuta chegasse a quem normalmente fica de fora dos processos participativos. O modelo



chamou atenção, principalmente devido a capilaridade realizada com efetividade.

Pompeia/SP

- **Case apresentado:** Do improvisado ao Método Pompeia: planejamento, inovação, participação e resultado

Pompeia apresentou uma trajetória de amadurecimento da gestão municipal. O município começou com um Plano 100 Dias, avançou para o PPA Pompeia 360 e está construindo hoje uma visão de planejamento estratégico integrado. O destaque foi a forma como a gestão usou o índice de efetividade municipal, que tribunais de contas costumam tratar como instrumento de controle, mas eles adotaram como uma bússola para identificar onde precisava melhorar. Além disso, o processo de planejamento incluiu a escuta de crianças, um gesto que traduz bem o espírito da experiência.

São Vicente/SP

- **Case apresentado:** Plano São Vicente 500 anos

São Vicente é a primeira cidade brasileira a completar 500 anos e apresentou o Plano São Vicente 500

Anos, um planejamento estratégico de longo prazo com horizonte até 2032, que ultrapassa mandatos e não se encerra com uma troca de governo. Foi apresentado como esse plano dialoga com os instrumentos de planejamento já existentes no município, evidenciando uma maturidade institucional que levou tempo para ser construída e que agora sustenta uma visão de cidade que vai além do ciclo eleitoral.

Itaúna/MG

- **Case apresentado:** Central de Atendimento Populares e Parlamentares

Itaúna trouxe uma experiência que resolve um problema concreto do cotidiano da gestão: a relação com a Câmara de Vereadores. O município criou uma central que organiza o atendimento às demandas dos vereadores de forma transparente e previsível, reduzindo ruídos e divergências que são naturais num ambiente democrático, mas que costumam travar a execução. É uma experiência que toca em um ponto que muitos gestores municipais podem enfrentar.

Macaé/RJ

- **Case apresentado:** Você é o Prefeito

Macaé criou uma gamificação em que o cidadão recebe um orçamento fictício e precisa escolher entre projetos reais, com seus custos reais, até o limite dos recursos disponíveis. O exercício coloca o cidadão no lugar do tomador de decisão e ajuda a construir uma compreensão mais honesta sobre o que é governar, entendendo na prática que as demandas são muitas e os recursos são limitados. O município foi além e criou o “Você é o Prefeito Kids”, versão voltada ao público infantil.



Acesse aqui todas as apresentações dos municípios e parceiros:

Cases municipais



FNP (Frente Nacional dos Prefeitos)

- **Case apresentado:** GeoReDUS: Dados georreferenciados para todos os municípios brasileiros

A Frente Nacional dos Prefeitos apresentou o GeoReDUS, uma plataforma de dados georreferenciados disponível para qualquer município brasileiro. O sistema cruza grandes bases nacionais, como IBGE e IPEA, com variáveis de classe, raça e gênero, e entrega isso de forma desagregada e acessível. Na prática, ajuda os municípios a construir diagnósticos mais precisos, formular políticas mais bem direcionadas e focalizar o orçamento onde de fato faz sentido. Num contexto de emergência climática e desigualdades estruturais, ter essa lente territorial disponível para todos os municípios, independentemente do porte, é uma das contribuições mais concretas que o nível federal pode oferecer à gestão local.

CNODS (Comissão Nacional para os ODS):

- **Case apresentado:** Pacto para o Desenvolvimento Sustentável: Meu Município pelo ODS

A Comissão Nacional para os ODS apresentou o “Meu Município pelos ODS”, uma iniciativa do governo federal para apoiar municípios na implementação da Agenda 2030. O diferencial está no que ela oferece em troca: acesso a financiamento do Banco do Brasil, Caixa e BNDES, além de capacitação e apoio técnico.

A comissão é composta por representantes da sociedade civil, municípios e estados, o que ajuda a desvincular a iniciativa de ciclos eleitorais e torná-la algo mais perene.





Virgínia de Ângelis



Fabrício Marques

O Conplan e o futuro em prática: um acordo para o desenvolvimento do país

Por que o Brasil precisa de um conselho que faça o planejamento sobreviver às mudanças de governo

O debate público brasileiro costuma focar na “foto” do momento: a obra inaugurada às vésperas da eleição ou o anúncio de última hora. No entanto, a verdadeira face do desenvolvimento aparece no “filme completo” da gestão pública. O desafio central não é a falta de diagnóstico, mas a ausência de uma arquitetura que permita ao planejamento sobreviver às mudanças de governo e às pressões do curto prazo. Essa arquitetura, construída em parceria entre União e estados, é o que a proposta de criação do Conselho Nacional de Planejamento, o Conplan, vem preencher.

O Acordo de Cooperação Técnica firmado em 30 de novembro de 2023 entre o CONSEPLAN e o Ministério do Planejamento e Orçamento foi um marco significativo: pela primeira vez, estados e União formalizaram um compromisso conjunto de inovar

e aprimorar os sistemas de planejamento e orçamento público, com foco em capacidades estatais, qualidade do gasto, institucionalização das relações intergovernamentais e redução das desigualdades. Contudo, o planejamento nacional não pode ser construído de forma isolada pela União ou apenas pelos estados e municípios.

"O planejamento não pode ser produto administrativo a cada quatro anos: precisa ser função permanente de Estado, protegida das mudanças de governo"

A proposição do Conplan surge de uma reflexão aprofundada no âmbito do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento (CONSEPLAN), que envolveu todas as secretarias estaduais de Planejamento e o Ministério do Planejamento e

Orçamento. A ação foi motivada pela necessidade de desenhar a arquitetura necessária para garantir condições de continuidade e sustentabilidade à Estratégia Brasil 2050, iniciativa que demonstra a capacidade de União e estados atuarem de forma

colaborativa em torno dos grandes consensos que devem unir o país.

O Conplan seria a grande evolução desse arranjo, articulando as visões federal, estadual e municipal em um fórum permanente de governança federativa. O planejamento não pode ser um mero produto administrativo feito a cada quatro anos para cumprir a lei do PPA. Ele precisa ser uma função permanente de Estado. O Conplan nasce para ser o “guardião” da estratégia nacional de longo prazo, evitando que os ciclos políticos de curto prazo provoquem rupturas em políticas estruturantes e investimentos essenciais.

Vinculado ao MPO, o conselho terá natureza consultiva e composição plural, reunindo o ministro do Planejamento, todos os secretários estaduais da área e os presidentes do Ipea, IBGE e BNDES. Essa composição garante que o planejamento ganhe legitimidade e robustez técnica, fundamentando as estratégias em evidências e análises prospectivas.

Para a sociedade e investidores, o Conselho Nacional de Planejamento sinaliza estabilidade jurídica e previsibilidade. Quando União, estados e municípios firmam compromissos conjuntos em um conselho institucionalizado, a percepção de confiança aumenta, pois as metas passam a ser perseguidas como um projeto de país, independentemente do governo de plantão.

O Brasil é um país extremamente diverso. Para alcançarmos grandes metas nacionais, o planejamento deve dar voz a todas as regiões, considerando suas potencialidades e pontos críticos. O Conplan será a instância

para promover essa equidade, ajudando regiões que precisam recuperar terreno e impulsionando aquelas que já avançaram economicamente.

Além disso, o modelo se baseia no princípio da responsabilidade intergeracional: assegurar que as escolhas orçamentárias de hoje não comprometam os recursos e as oportunidades das gerações futuras. É um compromisso que une eficiência administrativa, sustentabilidade ambiental e justiça social.

A proposta, que inclui a defesa de um ancoramento normativo forte via Emenda Constitucional, inspira-se em referências internacionais de maturidade, como o Comitê para o Futuro da Finlândia, adaptadas à nossa realidade federativa. O objetivo é transformar o planejamento em uma competência pública protegida contra descontinuidades.

Ao institucionalizar o planejamento de longo prazo, o Brasil ganha método e coordenação. Isso não é apenas uma ideia técnica; é a ferramenta para que o desenvolvimento nacional deixe de ser uma intenção e se torne realidade presente na vida dos brasileiros. Mais do que uma conversa de especialistas, é a escolha de um povo: decidir se seremos o Brasil do improvisado ou o país que protege o seu futuro. ●

Virgínia de Ângelis, auditora no Tribunal de Contas da União (TCU) e ex-secretária Nacional de Planejamento no Ministério do Planejamento e Orçamento.

Fabício Marques, presidente do CONSEPLAN e secretário de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco.



**Da cooperação federativa à
inteligência artificial: CONSEPLAN
completa duas décadas com
ferramenta inédita para o
planejamento público**

Em outubro de 2026, o CONSEPLAN completa duas décadas de existência. São vinte anos de reuniões de fórum e de experiências compartilhadas entre os secretários de planejamento dos 27 estados brasileiros. É uma trajetória institucional que poucos conselhos federativos brasileiros podem reivindicar, marcada não apenas pela continuidade, mas pela qualidade do debate e pela progressiva institucionalização do planejamento governamental como política de Estado. Nos últimos anos, essa trajetória ganhou uma dimensão inédita: o conselho reativou os seus grupos de trabalho, elaborou acordos de cooperação técnica, diretrizes e diagnósticos, produziu e publicou revistas e lançou o I e o II Congresso CONSEPLAN. Em 2025 e 2026, o conselho passou a produzir, pela primeira vez de forma sistematizada, uma vasta produção técnico-científica coletiva, reunindo centenas de artigos, cases e reflexões de gestores, servidores e pesquisadores de todo o Brasil.

Havia, porém, um problema. Todo esse conhecimento existia disperso em arquivos, pastas, e-mails, sites e documentos que, na prática, eram pouco acessíveis para a maior parte das pessoas que mais precisariam deles. Um secretário recém-empossado em qualquer estado do país que quisesse saber o que o CONSEPLAN já discutiu sobre monitoramento de PPAs, ou o que outros estados produziram sobre gestão fiscal subnacional, teria que saber exatamente onde procurar, o que procurar, e, ainda assim, dependeria de intermediários para localizar o material certo.

O Repositório Inteligente CONSEPLAN foi criado para resolver esse problema de uma vez por todas.

“Vinte anos de planejamento coletivo, sistematizados e acessíveis em um único lugar, disponíveis para qualquer secretário, servidor ou pesquisador, a qualquer hora, sem burocracia e sem intermediários.”

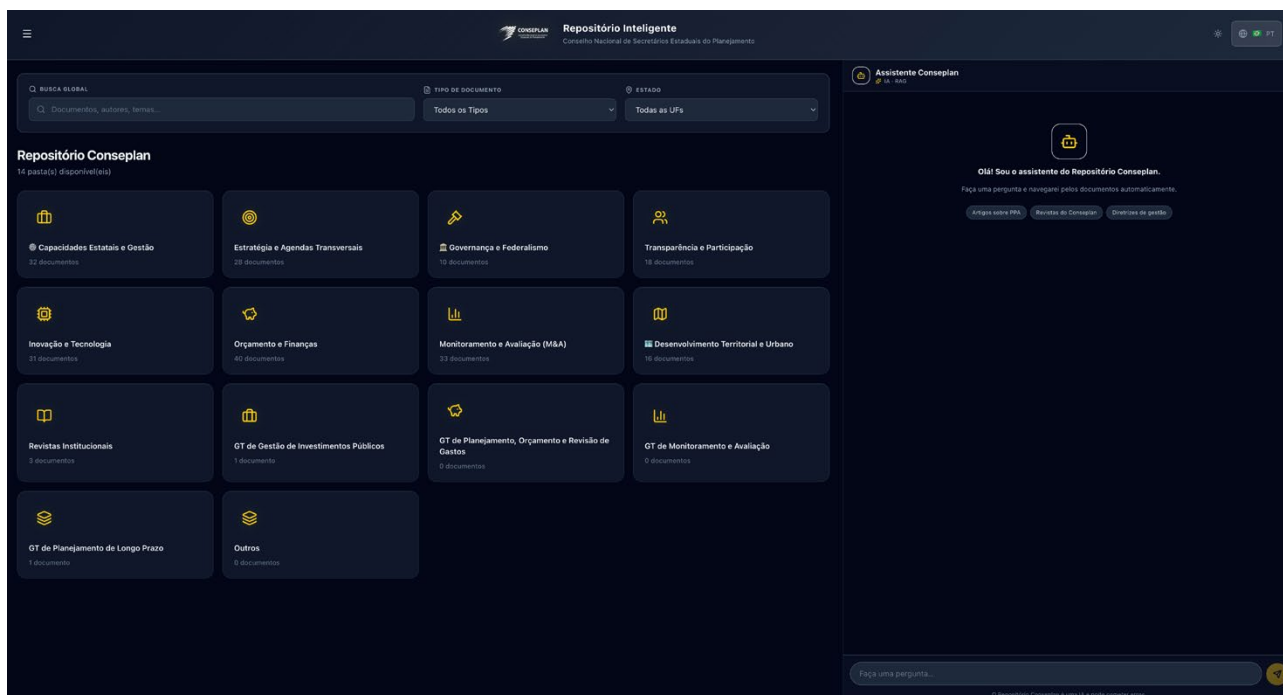
COMO FUNCIONA

Disponível em repositorio.conseplan.org.br, o Repositório Inteligente é uma ferramenta de busca baseada em inteligência artificial que organiza, indexa

e torna acessível todo o acervo técnico produzido pelo CONSEPLAN ao longo de vinte anos. Não se trata de um mecanismo de busca convencional, que retorna uma lista de documentos a partir de palavras-chave. O Repositório funciona por meio de uma arquitetura de recuperação aumentada por geração (Retrieval-Augmented Generation – RAG), que combina busca semântica e modelos de linguagem. Quando o usuário faz uma pergunta em linguagem natural, o sistema recupera os conteúdos mais relevantes do acervo do CONSEPLAN e os utiliza para construir uma resposta contextualizada, fundamentada e acompanhada das respectivas referências. Em vez de depender apenas de palavras-chave, a recuperação considera o contexto e o significado da consulta. Quanto mais específica for a pergunta, maior tende a ser a precisão dos resultados.

Pergunte sobre os desafios do planejamento de longo prazo nos estados da Região Norte do Brasil, e o repositório buscará nas revistas, nos artigos de congresso e nos documentos dos grupos de trabalho tudo o que o CONSEPLAN já discutiu sobre o tema. Pergunte sobre experiências de monitoramento e avaliação de PPAs, e o sistema localizará os casos práticos, os artigos técnicos e as diretrizes metodológicas disponíveis. Pergunte o que determinado estado já fez em termos de planejamento territorial, e o repositório cruzará o acervo para apresentar uma resposta contextualizada e referenciada.

O Repositório Inteligente foi desenvolvido com vocação internacional desde o início. A plataforma está disponível em quatro idiomas: português, espanhol, inglês e mandarim, permitindo que experiências do planejamento público brasileiro sejam consultadas e compartilhadas com gestores, pesquisadores e instituições de outros países. A escolha dos idiomas não foi aleatória: reflete tanto a inserção do CONSEPLAN no debate latino-americano sobre governança subnacional quanto o interesse crescente de organismos internacionais e parceiros asiáticos nas práticas de planejamento desenvolvidas pelo setor público brasileiro. Um secretário uruguaio, um pesquisador norte-americano ou um representante de organização multilateral com sede em Pequim podem, a



partir de agora, acessar o mesmo acervo que um servidor público de Alagoas ou um técnico da Secretaria de Planejamento do Tocantins.

O QUE ESTÁ NO ACERVO

O acervo reúne camadas distintas de produção, acumuladas em momentos diferentes da trajetória do CONSEPLAN. A primeira é institucional e histórica: inclui todas as edições da Revista Planejamento e Futuro publicadas ao longo dos anos, com os artigos indexados por tema, autor e área de conhecimento, além dos documentos produzidos pelos grupos de trabalho — diretrizes, notas técnicas e relatórios temáticos que representam o resultado do trabalho coletivo dos secretários estaduais sobre questões específicas da gestão pública subnacional.

A segunda camada é mais recente e notavelmente densa: os artigos técnico-científicos apresentados no I e no II Congresso CONSEPLAN, realizados em 2025 e 2026, que somam centenas de trabalhos produzidos por pesquisadores, gestores e servidores de todo o país sobre as mais diversas dimensões do planejamento

governamental. Os congressos representaram uma virada na escala da produção de conhecimento do conselho: em dois anos, o CONSEPLAN gerou mais produção científica sistematizada do que em toda a sua história anterior combinada. Isso não diminui o valor das duas décadas que vieram antes — sem a legitimidade institucional e as redes construídas ao longo desse período, os congressos simplesmente não teriam acontecido. Mas é importante ser honesto sobre essa distinção: o Repositório reúne tanto o fruto maduro de vinte anos de articulação federativa quanto o resultado de um novo ciclo que o CONSEPLAN abriu nos últimos dois anos.

Toda a produção científica do I e do II Congresso já está indexada e disponível para consulta. Isso significa que qualquer pesquisador, técnico ou gestor pode hoje acessar mais de 400 artigos sobre planejamento público subnacional brasileiro em um único ponto de entrada, com a capacidade de fazer perguntas específicas e receber respostas com referências precisas. Esse volume — inédito para um conselho federativo brasileiro — é precisamente o que diferencia o Repositório

de qualquer iniciativa anterior do CONSEPLAN: pela primeira vez, o conhecimento gerado no âmbito do conselho foi sistematizado em escala suficiente para sustentar uma busca inteligente e revelar padrões, conexões e complementaridades que nenhuma leitura individual poderia identificar.

PARA QUEM É O REPOSITÓRIO

A ferramenta foi desenvolvida com atenção especial ao contexto que o próprio II Congresso CONSEPLAN colocou em evidência: o calendário eleitoral. Em anos de transição política, as secretarias de planejamento recebem novos secretários que chegam ao cargo sem necessariamente conhecer a história de gestão do seu estado, as experiências que outros estados já testaram para problemas similares ou o debate técnico que o CONSEPLAN vem acumulando sobre os grandes temas do planejamento público.

O Repositório Inteligente foi pensado exatamente para esse momento. Um secretário recém-chegado ao cargo pode perguntar, em linguagem direta, o que o CONSEPLAN já discutiu sobre o tema que mais preocupa a sua secretaria e receber uma resposta fundamentada em vinte anos de produção técnica coletiva. Pode descobrir que outro estado enfrentou o mesmo desafio anos antes e encontrou uma solução documentada. Pode acessar diretrizes, metodologias e experiências sem precisar de intermediários.

Mas o uso da ferramenta vai muito além dos secretários recém-chegados. Servidores técnicos que precisam de referências metodológicas para a construção de indicadores ou para a revisão de uma política pública encontrarão no repositório um ponto de partida muito mais qualificado do que uma busca genérica na internet. Pesquisadores e acadêmicos terão acesso a um acervo sistematizado de produção técnica do setor público subnacional brasileiro, que raramente está organizado de forma acessível em outros espaços. Governadores e suas equipes de transição podem usar o repositório para entender rapidamente o que foi produzido e discutido nas áreas de planejamento e orçamento do seu estado e de outros. E qualquer cidadão interessado em entender como o

Brasil planeja suas políticas públicas pode encontrar ali um material de referência organizado e inteligível.

O QUE VEM A SEGUIR

O Repositório Inteligente CONSEPLAN é, hoje, a materialização de uma aposta que o conselho vem fazendo há vinte anos: a de que o conhecimento gerado no âmbito dos governos subnacionais tem valor público e deve ser preservado, sistematizado e compartilhado. Por muito tempo, esse acervo existiu de forma fragmentada e pouco acessível. Agora, com a força adicional da produção científica gerada pelos dois congressos realizados em 2025 e 2026, ele está reunido em um único lugar, disponível a qualquer hora, para qualquer pessoa, sem burocracia e sem intermediários.

Os vinte anos do CONSEPLAN não produziram apenas o acervo que o Repositório indexa: produziram a confiança, as redes e a legitimidade que tornaram possível reunir, em dois congressos consecutivos, mais de 400 contribuições de pesquisadores, gestores e servidores comprometidos com o planejamento público. É essa combinação — de uma história longa com um ciclo de produção científica novo e vigoroso — que dá ao Repositório sua profundidade e sua relevância.

Nos próximos meses, o CONSEPLAN pretende ampliar progressivamente o acervo do repositório, incorporando documentos produzidos por outras instituições parceiras, por secretarias estaduais de planejamento e por organismos internacionais com atuação no Brasil. A ideia é que o Repositório Inteligente se torne, ao longo do tempo, a maior referência pública de conhecimento sobre planejamento público subnacional no Brasil: um espaço onde quem planeja o Brasil encontra tudo o que já foi pensado, testado e registrado sobre o ato de planejar o Brasil. ●



O Repositório Inteligente CONSEPLAN está disponível gratuitamente, aberto ao público, em:

repositorio.conseplan.org.br



Protagonismo técnico e visão de futuro: Seplag-RJ resgata seus pilares e reposiciona a agenda de planejamento e gestão no Estado do Rio

Movimento se estrutura em quatro eixos: fortalecimento do papel institucional, reorganização das funções, agendas transversais e equipe técnica

Sob o comando de um técnico de carreira da própria pasta pela primeira vez em sua história, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro estrutura um novo ciclo de maturidade institucional alicerçado na retomada da centralidade do órgão nos processos típicos de planejamento e gestão. O que pode parecer aos olhos desavisados uma vazia obviedade se trata, de fato, de um desafio estruturante, estratégico e necessário, diante das recorrentes discontinuidades organizacionais e da progressiva descaracterização institucional.

Nas palavras do secretário Rafael Abreu, membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, “reposicionar a Seplag-RJ como protagonista das agendas transversais de planejamento e gestão é um passo fundamental na retomada da credibilidade técnica e para consolidação dessas funções no centro de governo”.

Os desafios de reconstrução não são poucos. Ao longo dos últimos dez anos, a pasta de planejamento e gestão foi absorvida pela Secretaria de Fazenda, depois remanejada para a Secretaria da Casa Civil e, depois da sua recriação, teve parte das suas mais relevantes

estruturas organizacionais de planejamento e gestão apartadas da sua coordenação.

O conjunto da obra resultou na gradativa desconstrução de capacidades institucionais e da perda do *enforcement* necessário para consolidação do órgão central como um efetivo centro técnico de governo, capaz de coordenar com excelência os macro processos de planejamento e gestão.

PLANO DE AÇÃO EM 4 FRENTES

Para avançar nos objetivos do reerguimento institucional o plano de ação em implementação está apoiado em quatro eixos principais: Fortalecimento do papel institucional, Reorganização das funções, Foco total nas agendas transversais e Equipe técnica, qualificada e comprometida no longo prazo.

Os eixos de fortalecimento do papel institucional e de reorganização das funções foram modelados para gerar uma profunda transformação institucional e organizacional. As medidas culminaram em uma ampla reestruturação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, tendo como principal instrumento formal de materialização o Decreto nº 50.326 de 09 de junho de 2026.

Os elementos da iniciativa possuem alto impacto e passam pela reorganização de processos de trabalho transversais e de funções administrativas, ajustes de eficiência organizacional e redefinição de papéis, com foco na potencialização dos resultados.

Além disso, o mesmo decreto estadual sacramenta as mais importantes conquistas da Seplag-RJ para o fortalecimento institucional e para a garantia da sinergia dos macroprocessos transversais de planejamento e gestão. São elas o retorno da Subsecretaria de Gestão de Pessoas, a migração da área responsável pelo monitoramento dos projetos estratégicos do Estado e a reintegração da Fundação Ceperj, afastada da pasta de Planejamento e Gestão desde 2019.

AS ÁREAS CENTRAIS DE GESTÃO DE PESSOAS E PROJETOS

A Subsecretaria de Gestão de Pessoas possui papel de órgão central responsável pelo gerenciamento dos processos de recursos humanos do Estado,

além de definir diretrizes técnico-normativas, formulação e execução de políticas públicas relacionadas à gestão de pessoas.

A área esteve subordinada à Casa Civil nos últimos anos e retorna à pasta técnica de gestão, permitindo o alinhamento e a integração plena da agenda com as demais iniciativas e atividades de planejamento e gestão.

Outra medida celebrada consiste na transferência da área responsável pelo acompanhamento de projetos do Poder Executivo para a Seplag-RJ, que reforça a reconstrução dos papéis institucionais e garante o alinhamento dos instrumentos de monitoramento ao planejamento institucional, proporcionando maior assertividade na seleção e implementação de projetos e potencializando os resultados esperados das entregas e da estratégia estadual.

FUNDAÇÃO CEPERJ

Apesar de não integrar a estrutura da administração direta, o retorno da vinculação da Fundação Ceperj à estrutura da Seplag-RJ, após anos de vinculações a outras pastas do Poder Executivo, gera impactos no fortalecimento institucional das duas organizações e garante sinergia e redirecionamento do foco da fundação às agendas técnicas de planejamento e gestão.

Além de trabalhar na capacitação contínua do corpo técnico, a fundação tem uma atuação voltada à produção de conhecimento técnico e informações estatísticas para a gestão pública. Nessa nova etapa, um dos objetivos será ampliar a produção de pesquisas para construir políticas públicas, fortalecendo seu papel estratégico nos processos de planejamento de longo prazo e institucional.

Portanto, a vinculação da Ceperj ao órgão central a reposiciona como entidade especializada e integrante da estratégia de fortalecimento das agendas técnicas de desenvolvimento do corpo funcional estadual e de orientação do planejamento estadual com base em dados e modelos estatísticos, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social fluminense.

FOCO TOTAL NAS AGENDAS TRANSVERSAIS

Algumas iniciativas foram consolidadas a partir da revisão dos processos de trabalho integrados e da articulação dos instrumentos institucionais de planejamento, complementando as medidas de reestruturação, reorganização e reposicionamento. Nesse contexto, foram criadas a Subsecretaria de Planejamento e a Subsecretaria de Orçamento, como resultado do desmembramento da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento e da fusão das pastas de planejamento estratégico e de planejamento institucional.

A criação da Subsecretaria de Orçamento coloca no centro da agenda uma discussão fiscal mais abrangente, que abarca os conceitos de governança orçamentária e de um olhar sustentado para a conjuntura fiscal de médio prazo. Vale destacar os desafios impostos ao Estado, considerando a alta suscetibilidade do orçamento diante de fontes de receita que advêm de cadeias produtivas instáveis e altamente dependentes de variáveis externas não controladas.

Na nova configuração, a Seplag-RJ trilha um caminho inegociável, pautado por um olhar estratégico sobre o horizonte fiscal, adotando as melhores práticas de inteligência fiscal e revisão contínua do gasto público.

A reestruturação da área de Planejamento vai ao encontro dos esforços de institucionalização do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social de Estado (PEDES), devolvendo ao planejamento estratégico o protagonismo necessário para a reconstrução de uma agenda de longo prazo integrada aos instrumentos institucionais de planejamento.

A sinergia organizacional permite um olhar conjugado entre a estratégia de longo prazo e os instrumentos institucionais de planejamento, permitindo um desenvolvimento mais consistente, eficiente e concreto nas ações governamentais.

EQUIPE TÉCNICA, QUALIFICADA E COMPROMETIDA NO LONGO PRAZO

No último eixo do plano de ação, concentra-se uma medida ajustada ao contexto e dinâmica estadual e



Marcelo Regua

“A Reposicionar a Seplag-RJ como protagonista das agendas transversais de planejamento e gestão é um passo fundamental na retomada da credibilidade técnica e para consolidação dessas funções no centro de governo”

Rafael Abreu, Secretário de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag-RJ)

que carrega potencial para fortalecer a reconstrução da reputação técnica do órgão em um horizonte temporal mais amplo.

Fortalecer as institucionalidades do órgão central de planejamento e gestão significa também tornar explícitas as capacidades das carreiras sob sua gestão, sobretudo na condução das agendas técnicas que a fundamentam.



Divulgação/Seplag

Edifício Estácio de Sá, a casa oficial da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG-RJ) no Centro do Rio de Janeiro

A despeito de outras bem-sucedidas experiências de gestores públicos do Estado do Rio de Janeiro na governança de pastas estratégicas em diversos entes da federação ou no próprio Poder Executivo, ainda não havia uma demonstração clara de que as carreiras sob gestão da Seplag-RJ estivessem plenamente aptas a produzir um grande trabalho de liderança da pasta.

Para promoção de uma verdadeira quebra de paradigma, também pela primeira vez em sua história, a Secretaria de Planejamento fluminense possui todas as subsecretarias e demais áreas estratégicas, tais como a Escola de Gestão Pública, a Assessoria de Planejamento e Orçamento e a Diretoria Geral de

Administração e Finanças, lideradas por servidores e servidoras das carreiras de gestão da própria casa.

Não se trata de medida corporativista, tampouco de reserva de funções, mas sim de demonstração institucional do amadurecimento de um processo de construção de capacidades que chega ao seu plano desenvolvimento, evidenciando que a aptidão técnica da secretaria gera os resultados esperados para toda a administração fluminense.

PRIMEIROS RESULTADOS DIRETOS DA TRANSFORMAÇÃO

Desde que assumiu o comando da Seplag-RJ, em 30 de abril, o secretário Rafael Abreu e a equipe já avançaram em alguns temas.

- Temos um time que conhece os desafios diários da administração pública e trabalha para transformar o planejamento em melhores resultados para a sociedade - destaca Abreu.

Pela área do Orçamento, foi criada a área de inteligência e governança fiscal, com foco na sustentabilidade fiscal de médio e longo prazos, fortalecendo a capacidade do Estado de planejar receitas, despesas, riscos e prioridades em horizonte plurianual. Além disso, foi realizada a integração de Dados Orçamentários permitindo consulta das informações em tempo real, com uma base de dados local atualizada automaticamente.

Além disso, existe a previsão do lançamento de um site de transparência voltado para o cidadão, de interface amigável e interativa e linguagem coloquial, sem tecnicismos, com conteúdo sobre os instrumentos de Planejamento e a Execução Financeira Estadual. Os planos do corpo técnico incluem um painel para monitoramento e acompanhamento de emendas parlamentares federais em tempo real e a implantação de uma área de inteligência e governança fiscal com foco na sustentabilidade fiscal de médio e longo.

As contratações públicas ganharão mais transparência e controle social com a criação de painéis interativos de gastos administrativos e compras públicas. A área de Logística também prevê melhorias no Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), a implantação do Boletim Diário de Transporte



Centro de comando da Seplag-RJ simboliza o novo ciclo de maturidade institucional, com protagonismo técnico e atuação integrada em quatro eixos estratégicos de planejamento e gestão.

Eletrônico e o desenvolvimento de um Sistema de Gestão de Contratos e Atas. Já a revisão inicial de modelos de contratação de serviços estima uma economia mínima de R\$ 13 milhões ao ano.

O Planejamento já implementou uma nova metodologia de acompanhamento das entregas do PPA, fortalecendo a cultura de monitoramento e avaliação dos órgãos e entidades estaduais. O corpo técnico também produziu os estudos “Estrutura Produtiva e Oferta de Educação Técnica no RJ: lacunas e correspondências”, no âmbito do Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag); e “Royalties e participações especiais: natureza indenizatória e lógica territorial de compensação da exploração de petróleo e gás natural”, para subsidiar defesa do estado do Rio no Supremo Tribunal Federal.

Além disso, a área avança na definição de um portfólio de ações estratégicas vinculadas ao Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (Pedes), instalação do Comitê Gestor do PEDES,

revisão do plano de longo prazo e desenho de modelos de governança para o planejamento territorial.

A Gestão de Pessoas se dedica à implantação de um portal de capacitação próprio e ao desenvolvimento de um painel com informações das carreiras públicas como remuneração, variações de dispêndio, quantitativo de servidores e a linha do tempo das legislações aplicadas às carreiras. A área também prevê uma ferramenta voltada para a transparência sobre dados de consignação como instituições consignatárias, linhas e produtos ofertados, volume de contratos e distribuição por pastas de Estado.

A fim de aprimorar a capacitação contínua do corpo técnico do estado, A Escola de Gestão Pública trabalhará na modernização das Trilhas de Aprendizagem e demais ações de desenvolvimento. Além disso, fortalecimento das Parcerias Institucionais, principalmente, com Escolas de Governo, ampliando a integração e a cooperação para o desenvolvimento de servidores públicos estaduais. ●

PROFISCO



Produção acadêmico-científica: II Congresso CONSEPLAN bate recorde de trabalhos apresentados



A segunda edição do Congresso CONSEPLAN confirmou o processo de consolidação de um espaço singular de diálogo, intercâmbio e difusão de conhecimento sobre planejamento governamental e orçamento público no Brasil. Em comparação com a primeira edição, realizada em 2025, o evento registrou um crescimento expressivo de aproximadamente 50% no número de submissões, passando de 253 para 383 trabalhos recebidos. Após o processo de avaliação, foram apresentados 249 trabalhos, sendo 169 apresentações orais e 80 pôsteres, distribuídos em dez áreas temáticas. Na edição inaugural, tinham sido aprovados 189 trabalhos (153 apresentações orais e 36 pôsteres), organizados em 12 áreas temáticas. A ampliação do número de pôsteres contribuiu diretamente para esse crescimento. Para os próximos anos, espera-se que o volume de submissões continue aumentando à medida que o Congresso se fortaleça

institucionalmente, embora o número de trabalhos aprovados tenda a se estabilizar em razão da capacidade física do local de realização do evento.

Uma das principais inovações da segunda edição foi a substituição do formato de resumo simples pelo de resumo expandido, mudança que se revelou fundamental para o aprimoramento do processo de avaliação. Enquanto os trabalhos submetidos em 2025 continham entre 800 e 2.400 caracteres com espaços, os resumos expandidos de 2026 passaram a exigir entre 1.000 e 1.500 palavras, contemplando introdução, referencial teórico-conceitual, metodologia, resultados e discussão, conclusões e referências bibliográficas. Esse novo formato permitiu uma apreciação mais consistente das contribuições submetidas, a partir de cinco critérios de avaliação: qualidade da redação e estrutura do texto; clareza dos objetivos e adequação metodológica; pertinência do referencial

teórico-conceitual; presença de resultados ou de potenciais contribuições ao planejamento governamental e ao orçamento público; e aderência a uma das áreas temáticas do Congresso.

O fortalecimento do processo avaliativo também se refletiu na ampliação do Conselho Técnico-Científico (CTC), composto nesta edição por 20 membros com trajetórias e experiências complementares, incluindo secretários de Estado, acadêmicos, consultores, gestores públicos e especialistas. Essa diversidade de perfis decorre da própria natureza do Congresso CONSEPLAN, concebido como um espaço que transcende os limites da produção acadêmica tradicional. Além de investigações de fronteira, o evento acolhe estudos aplicados, pesquisas-ação e relatos de boas práticas desenvolvidas pela comunidade de planejamento governamental e orçamento público. Nesse sentido, a composição plural do CTC busca assegurar que tanto as contribuições teórico-empíricas quanto as inovações gerenciais e os relatos de boas práticas sejam devidamente valorizados. Trata-se de uma escolha deliberada, alinhada à compreensão de que já existem, no país, diversos fóruns acadêmicos dedicados à produção científica tradicional, cabendo ao Congresso CONSEPLAN também conferir visibilidade a experiências e conhecimentos que, embora relevantes para a gestão pública, nem sempre encontram espaço nos circuitos acadêmicos convencionais.

A elevada qualidade dos trabalhos apresentados e das discussões promovidas ao longo do evento evidenciou a maturidade crescente da agenda de reconstrução do planejamento governamental no Brasil. Se a primeira edição do Congresso, realizada em 2025, teve como eixo central a revalorização institucional do planejamento público – enfatizando a ampliação dos horizontes temporais da ação governamental e a construção de estratégias de longo prazo, como a Estratégia Brasil 2050 e iniciativas estaduais correlatas –, a segunda edição buscou aprofundar esse debate ao destacar a importância da governança federativa para o desenvolvimento nacional. A questão orientadora do evento deste ano foi clara:



Fabio Andrade/CONSEPLAN

como União, estados e municípios podem coordenar diretrizes, articular instrumentos de planejamento e fortalecer suas capacidades institucionais em favor de objetivos comuns de desenvolvimento? Sob o tema “Planejamento e Governança Federativa para o Desenvolvimento Nacional”, o Congresso promoveu reflexões que extrapolaram as sessões de apresentação de trabalhos, alcançando conferências, painéis, palestras e debates. Merecem destaque, nesse contexto, as apresentações de experiências estaduais e municipais convidadas, que reuniram representantes de 25 estados, do Distrito Federal, de nove municípios e da Frente Nacional de Prefeitos.

Nesta publicação, que abrange os trabalhos apresentados no evento, destacam-se os artigos premiados



Fabio Andrade/CONSEPLAN



Fabio Andrade/CONSEPLAN

em cada uma das 10 áreas temáticas. A escolha dos melhores resultou de um rigoroso processo de seleção conduzido pelo Conselho Técnico-Científico. Inicialmente, foram considerados os três resumos expandidos mais bem avaliados em cada uma das áreas temáticas do Congresso, com base nas notas obtidas no processo de avaliação por pares em sistema de blind review, desde que ao menos um dos autores estivesse regularmente inscrito no evento. Em seguida, os respectivos artigos completos foram analisados por dois membros do CTC com aderência temática às áreas avaliadas,

A escolha dos melhores resultou de um rigoroso processo de seleção: resumos avaliados por pares, artigos completos analisados por membros do Conselho e, nos casos de empate, uma terceira avaliação pela presidência do CTC

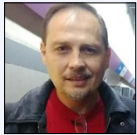
também em processo de blind review. Com base nos mesmos critérios utilizados na avaliação dos resumos expandidos, foram definidos os trabalhos classificados em primeiro, segundo e terceiro lugares em cada área temática, sendo concedida a distinção de melhor trabalho ao artigo classificado em primeiro lugar. Nos casos em que houve divergência de classificação entre os avaliadores, procedeu-se a uma terceira avaliação realizada pela presidência do CTC. Entre as 10 áreas temáticas, apenas duas demandaram esse procedimento de desempate.

Nas próximas edições, o Congresso avançará ainda mais no reconhecimento da excelência acadêmica e técnica, com a criação de uma premiação para o melhor artigo do evento, independentemente da área temática, considerando sua qualidade e aderência ao tema central do Congresso, bem como para os melhores pôsteres apresentados. Ademais, como forma de incentivo e valorização dos autores, as inscrições passarão a ser gratuitas para todos os trabalhos aprovados.

Por fim, mas não menos importante, registramos nosso sincero agradecimento a todos que contribuíram para a realização do II Congresso CONSEPLAN. Em especial, agradecemos à presidência e à equipe da secretaria-executiva do CONSEPLAN, bem como a todos os integrantes do Conselho Técnico-Científico, cujo empenho, dedicação e compromisso foram fundamentais para o sucesso desta iniciativa.

Fernando de Souza Coelho, Professor Livre-Docente da EACH-USP, coordenador do LabGov da USP e presidente do CTC do II Congresso CONSEPLAN

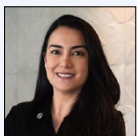
Membros do Conselho Técnico-Científico do II Congresso CONSEPLAN



Antonio Roberto Bono Olenski
Docente de Administração Pública da Unesp



Clara Marinho
Analista de Planejamento e Orçamento (MPO)



Ellen Bonadio Benedetti
Secretária Adjunta de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos



Fabiane Louise Bitencourt Pinto
Pós-doutoranda do Programa de Gestão de Políticas Públicas (GPP/EACH USP) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) – Seplan/BA



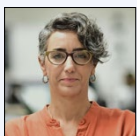
Fabio Ono
Diretor da Macroplan Consultoria e Analytics



Fernando de Souza Coelho
Professor Livre-Docente da EACH-USP, coordenador do LabGov da USP e presidente do CTC do II Congresso CONSEPLAN



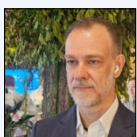
Flavia Duarte Nascimento
Analista de Planejamento e Orçamento, Superintendente de Gestão Interna da ANPD e ex-Secretária Nacional de Planejamento Adjunta



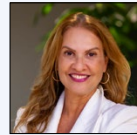
Isadora Modesto
Diretora Executiva do Instituto República.org



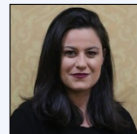
Jackson De Toni
Doutor em Ciência Política, Analista na ABDI/MDIC e Professor da ENAP e FGV



Julio Filgueira
Secretário de Planejamento, Orçamento e Inovação de Sergipe



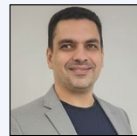
Leany Barreiro de Sousa Lemos
CEO do Instituto Trajetórias e ex-Secretária Nacional de Planejamento



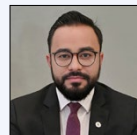
Marília Sorrini Peres Ortiz
Doutoranda em Administração na FGV-EBAPE e Docente na pós-graduação em Auditoria e Finanças Públicas na UFRJ



Paolo de Renzio
Professor da FGV EBAPE



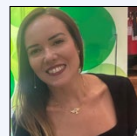
Rafael Fraia
Consultor Legislativo de Orçamento Senado Federal e ex-Secretário de Planejamento e Orçamento de Roraima



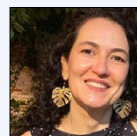
Roberto Matos
Secretário Adjunto de Planejamento e Orçamento do Maranhão



Sandra Maria Olimpio Machado
Consultora do BID, ex-Secretária de Planejamento e Gestão do Ceará e Auditora Fiscal da Receita Estadual do Estado do Ceará, aposentada



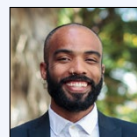
Silvia Listgarten
Secretária de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais



Ursula Dias Peres
Professora Livre-Docente da USP e Secretária Adjunta do Tesouro Nacional



Washington Bonfim
Secretário de Planejamento do Estado do Piauí



Wesley Matheus
Secretário Nacional de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos e Presidente da RBMA.

Artigos Premiados



SUMÁRIO DOS ARTIGOS PREMIADOS

- 62** Quatro décadas de planejamento para o desenvolvimento de longo prazo (1985 - 2025): análise da trajetória do estado do Espírito Santo à luz do conceito de path dependence
- Raphael Rodrigues de Oliveira
 - Álvaro Rogério Duboc Fajardo
 - Andressa Rodrigues Pavão
 - Érika de Andrade Silva Leal
- 78** PIB trimestral baseado em notas fiscais eletrônicas como instrumento de planejamento de médio prazo: o caso de Sergipe
- Fábio Rodrigues de Moura
 - Ciro Brasil de Andrade
 - Antonio Marcos Almeida Nascimento
 - Rafaela Nascimento Santos
- 89** Finanças públicas e desenvolvimento local: assimetrias territoriais e arranjos federativos no Brasil
- Constantino Cronemberger Mendes
- 113** Impactos da nova metodologia do IPM: uma análise comparativa de municípios de pequeno, médio e grande porte
- Maria Aparecida Fritz de Alencar
 - Debora Pinheiro da Silva
 - Lucas Matos Castelo
- 125** Inteligência artificial a serviço da eficiência orçamentária: automatização da análise de créditos adicionais no estado de Goiás
- Achilles Mascarenhas Carvalho
 - Bruno Rudyard Mendes Vinhal
 - Mário Mendes Barbosa Júnior
 - Paulo Henrique Bueno Godoy Rodrigues
- 136** *Spending review*: um panorama do estado de Rondônia
- Uelerson Oliveira da Silva

149 Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (PTDS): perspectiva estratégica e metodologias participativas na elaboração do Plano Plurianual

- Liliane da Silva Góes
- Thiago dos Santos Xavier

175 Estratégias de governança em ambientes de assimetria: o modelo de unidade de coordenação setorial e o fortalecimento da maturidade institucional

- Antonio Luis Mendes Chagas
- Irma Carina Brum Macolmes
- Paula Silva Gonçalves
- Roseneide Vieira Bujes Knorst

187 IAEM-PE: um modelo fatorial dinâmico para monitoramento da atividade econômica municipal

- Marcos Wasiliew
- André Leite Wanderley
- Carlos Alberto Gomes de Amorim Filho
- Diogo de Carvalho Bezerra

209 Do planejamento ao orçamento: ecossistemas públicos para integrar equidade de gênero e raça no ciclo PPA–LDO–LOA

- Karina Kikuti



ARTIGO PREMIADO DO

TEMA 01

Planejamento de longo prazo

Estratégias e práticas de planejamento em prol do desenvolvimento nacional, estadual, regional e municipal de longo prazo; “Estratégia Brasil 2050” e principais eixos; integração dos instrumentos de planejamento convencionais com diretrizes e/ou referenciais de longo prazo.

Quatro décadas de planejamento para o desenvolvimento de longo prazo (1985 – 2025): análise da trajetória do estado do Espírito Santo à luz do conceito de path dependence

- **Raphael Rodrigues de Oliveira**

Secretaria de Economia e Planejamento do Espírito Santo (SEP-ES), Brasil

E-mail: raphael.oliveira@sep.es.gov.br

- **Álvaro Rogério Duboc Fajardo**

Secretaria de Economia e Planejamento do Espírito Santo (SEP-ES), Brasil

E-mail: alvaro.duboc@sep.es.gov.br

- **Andressa Rodrigues Pavão**

Secretaria de Economia e Planejamento do Espírito Santo (SEP-ES), Brasil

E-mail: andressa.pavao@sep.es.gov.br

- **Érika de Andrade Silva Leal**

Instituto Federal do Espírito Santo (IFES/CAMPUS CARIACICA), Brasil

E-mail: professoraerikaleal@gmail.com

Resumo

Este artigo propõe uma estrutura analítica para avaliação das condições em que a repetição do planejamento se converte em capacidade decisória e de implementação virtuosa para uma sociedade. Como instrumento de validação, analisa a trajetória de quatro Planos de Desenvolvimento de Longo Prazo (PDLPs) do Espírito Santo, ES Século XXI (1985), ES 2025 (2006), ES 2030 (2013) e ES 500 Anos (2025), mobilizando o conceito de *path dependence* para compreender como escolhas passadas estruturam possibilidades futuras e em que medida a repetição de ciclos produz aprendizagem e institucionalização ou riscos de ritualização e vínculo fraco com a execução. A análise adota a estratégia de estudo de caso com análise documental, organizando a comparação em torno de três padrões institucionais: a função predominante do plano, os instrumentos de implementação e o desenho de governança. Os resultados indicam que a persistência do planejamento ao longo de quatro décadas foi sustentada por mecanismos de auto-reforço e que a trajetória combina essa persistência com mudanças incrementais, possíveis de serem observadas por meio das ideias de *layering* e *conversion*. Observa-se uma evolução do planejamento como mobilização e diagnóstico para um arranjo progressivamente mais operacional, com ponto de inflexão no quarto ciclo, quando a governança é institucionalizada e ancorada em lei, assim como o monitoramento, e os mecanismos de priorização tornam-se explícitos. A análise contribui para a literatura sobre planejamento de longo prazo ao oferecer um esquema interpretativo replicável para trajetórias longitudinais de planejamento especialmente subnacional e ao evidenciar em que condições a recorrência de ciclos se converte em capacidade institucional.

Palavras-chave: Planejamento de longo prazo; *Path dependence*; Espírito Santo; Governança; Mudança institucional.

1. INTRODUÇÃO

A discussão sobre planejamento para desenvolvimento de longo prazo (PDLP) parte de um dilema institucional reconhecido em que as sociedades demandam transformações estruturais persistentes, enquanto governos operam sob incentivos de curto prazo, moldados por mandatos eleitorais, ciclos orçamentários, pressões por entregas imediatas e contingências fiscais e políticas. Essa assimetria temporal tende a produzir políticas reativas e fragmentadas, sobretudo quando problemas públicos são complexos, intersetoriais e marcados por incertezas.

Nesse cenário, PDLPs devem ser compreendidos não apenas como documentos programáticos, mas como mecanismos de coordenação intertemporal, capazes de reduzir volatilidade, estabilizar prioridades, articular atores e orientar o Estado para além de um governo específico (JACOBS, 2016).

Este artigo propõe uma estrutura analítica para avaliar em que condições a repetição do planejamento se converte em capacidade decisória e de implementação virtuosa para uma sociedade. Analisa o caso da trajetória de PDLPs do Espírito Santo desde a redemocratização, com planos iniciados na metade da década de 1980 (ES Século XXI) e retomados em ciclos em 2006 (ES 2025), 2013 (ES 2030) e 2025 (ES 500 Anos), com dois objetivos: 1) articular uma fundamentação teórico-conceitual que conecte essa trajetória ao conceito de *path dependence*, para compreender como escolhas passadas estruturam possibilidades futuras; 2) apresentar uma análise comparativa dos quatro ciclos, enfatizando como a repetição pode produzir aprendizagem e institucionalização, mas também riscos de ritualização e de “vínculo fraco” entre planejamento e execução.

A relevância analítica não depende de detalhar agendas setoriais, mas de investigar o que a sequência de quatro planos revela sobre continuidade institucional e sobre a construção, ou não, de uma trajetória de planejamento que molda capacidades, rotinas e padrões de governança. Trata-se de observar o planejamento como processo histórico e institucional.

Nesse sentido, o intuito é contribuir com a literatura sobre PDLP, especialmente no Brasil, considerando que muitos trabalhos examinam seus aspectos econômicos, sociais e políticos, mas sem focalizar a trajetória, podendo a abordagem ser replicada por outros estados.

O artigo está organizado em sete seções. Após esta introdução, a seção 2 apresenta a justificativa do estudo, seguida pelos objetivos na seção 3. A seção 4 desenvolve o referencial teórico-conceitual, mobilizando o conceito de *path dependence* e seus mecanismos de persistência e mudança incremental. A seção 5 descreve a estratégia metodológica e o protocolo de análise documental. A seção 6 apresenta os resultados e discussões, organizados em torno dos três padrões analíticos identificados na trajetória capixaba. A seção 7 conclui com as implicações do estudo para a pesquisa e para a prática do planejamento para o desenvolvimento de longo prazo.

2. JUSTIFICATIVA

A literatura sobre planejamento governamental de longo prazo tem crescido nos últimos anos e demonstrado que o principal desafio não é formular diagnósticos sofisticados, mas sustentar decisões em ambientes de prevalência do curto-prazismo político, incerteza e fragmentação administrativa. Essa perspectiva converge com contribuições do institucionalismo histórico que demonstram como escolhas passadas estruturam possibilidades futuras por meio de retornos crescentes, mecanismos de coordenação e efeitos de aprendizagem, e com a literatura sobre capacidades estatais, que sublinha que a competência para planejar é construída incrementalmente, por acumulação de rotinas, conhecimento e coordenação interorganizacional.

No Brasil, a discussão tem sido impulsionada pela retomada institucional da função do planejamento no âmbito federal, especialmente no debate em torno da Estratégia Brasil 2050, e pelas experiências subnacionais que buscam superar a lógica fragmentada associada aos ciclos eleitorais e recolocam em pauta questões centrais a exemplo de: como estados podem construir trajetórias de planejamento que transcendam ciclos políticos? Quais arranjos de governança favorecem a continuidade sem produzir ritualização?

Não obstante, a literatura ainda apresenta lacunas no que diz respeito à análise de trajetórias longitudinais de PDLPs em estados brasileiros, sendo mais frequente o exame de planos isolados do que a investigação de como ciclos sucessivos se articulam, acumulam capacidades, alteram instrumentos, reconfiguram governança e constroem institucionalidade ao longo do tempo. O caso do Espírito Santo oferece, nesse sentido, uma oportunidade analítica singular

pois trata-se de um estado brasileiro que acumula, desde a redemocratização, quatro ciclos consecutivos de planejamento de longo prazo, desde 1985 até 2025, abrangendo diferentes contextos políticos e institucionais.

Ao mobilizar o arcabouço de *path dependence* para compreender os mecanismos que sustentam essa persistência, e os limites que ela ainda enfrenta, é uma contribuição relevante tanto para a literatura quanto para a prática do planejamento público no Brasil, especialmente porque a sequência capixaba permite distinguir empiricamente entre persistência por auto-reforço e mudança incremental por adição de camadas e reorientação funcional. Assim, o artigo justifica-se também por oferecer um critério analítico para distinguir continuidade virtuosa (aprendizagem, coordenação, expectativas e institucionalização) de continuidade problemática (ritualização, baixa seletividade e vínculo fraco com execução), comparando os ciclos por dimensões institucionais, função do plano, instrumentos do “como fazer” e desenho de governança, contribuindo para esclarecer em que condições a repetição do planejamento se converte em capacidade decisória e de implementação, e como um esquema interpretativo replicável para outros estados.

3. OBJETIVOS

Este artigo tem como objetivo geral propor uma estrutura analítica para avaliação das condições em que a repetição do planejamento se converte em capacidade decisória e de implementação virtuosa para uma sociedade. À luz do conceito de *path dependence*, tratamos o planejamento como um processo histórico e político-institucional. Busca-se compreender em que medida a recorrência dos ciclos de planejamento se converte em institucionalidade, isto é, em regras, rotinas, instrumentos e arranjos de governança capazes de sustentar decisões para além de governos específicos, e quais limites persistem nesse percurso.

Como objetivos específicos, o estudo pretende: 1) identificar elementos de persistência entre os ciclos e os mecanismos que os sustentam (aprendizagem, coordenação e expectativas/legitimidade), interpretando a continuidade como possível evidência de auto-reforço institucional; 2) mapear mudanças incrementais no “como fazer” do planejamento, observando a adição de camadas e reorientações funcionais nos

instrumentos e no desenho de governança, mobilizando as categorias de *layering* e *conversion*, e; 3) avaliar criticamente se a sequência de PDLPs contribui para fortalecer a capacidade estatal e a governança (priorização, integração e rotinas de acompanhamento) ou se reforça padrões subótimos, como ritualização, baixa seletividade e vínculo fraco entre planejamento e execução. Para isso, a comparação será organizada segundo três dimensões institucionais: a função predominante do plano, os instrumentos de implementação e o desenho de governança. Para a validação da proposta, analisamos a trajetória de elaboração de quatro Planos de Desenvolvimento de Longo Prazo (PDLPs) no Espírito Santo, desde a redemocratização até o momento atual.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A discussão contemporânea sobre planejamento governamental de longo prazo tem enfatizado que a efetividade de planos não se reduz ao conteúdo setorial ou à qualidade técnica do documento, como se bons diagnósticos levassem automaticamente a boas decisões. A orientação recente desloca a análise para o plano institucional, com ênfase em política, instituições, capacidades e engajamento social, sugerindo que resultados mais robustos emergem quando planos se convertem em regras, rotinas, instâncias de coordenação, instrumentos de priorização e mecanismos de aprendizagem que atravessam governos e sustentam decisões em contextos de incerteza.

Nessa perspectiva, a capacidade de planejar não é um atributo fixo do Estado, mas um conjunto de competências analíticas, operacionais e políticas construído incrementalmente nos níveis individual, organizacional e sistêmico (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015), o que torna especialmente relevante examinar como trajetórias longas de planejamento acumulam ou desperdiçam essas capacidades ao longo do tempo. É sob esse enfoque que se torna útil, para interpretar trajetórias longas de elaboração de planos de desenvolvimento de longo prazo, como a do Espírito Santo, mobilizar o conceito de *path dependence*. Aqui, o plano, enquanto produto do planejamento, é analisado como parte de um processo histórico e político-institucional no qual escolhas passadas condicionam capacidades presentes e delimitam possibilidades futuras.

Historicamente, o conceito ganha relevância inicialmente na economia e na história econômica ao explicar a persistência de padrões técnicos e organizacionais mesmo quando alternativas poderiam parecer superiores sob análise *ex-post*. Sua incorporação às ciências sociais (ciência política e sociologia histórica) e ao institucionalismo histórico ampliou seu alcance para explicar a persistência e a mudança institucional em políticas públicas e arranjos de governança, afastando-se de uma leitura estritamente “eficientista” e reconhecendo a centralidade de distribuição de recursos, poder e legitimidade. Em outras palavras, instituições persistem não apenas porque seriam “eficientes”, mas porque estruturam incentivos, alocam recursos, criam coalizões vencedoras e definem o que se torna politicamente possível (MAHONEY, 2000; PIERSON, 2000).

O debate recente sistematiza a dependência de trajetória em diferentes “famílias” explicativas¹. Para o caso do Espírito Santo, é particularmente produtivo diferenciar duas perspectivas, o *self-reinforced path* (auto-reforço) e o *path of incremental change* (mudança incremental), conforme sínteses recentes (RIXEN, VIOLA, 2014; BEYER, 2025) que distinguem processos de reforço e de adaptação gradual no interior de uma mesma trajetória. Rixen e Viola (2014) contribuem nesse sentido com precisão conceitual relevante ao argumentarem que *path dependence*, em sentido estrito, se caracteriza por endogeneidade e retornos crescentes, e que ampliar o conceito para abarcar mecanismos de natureza distinta pode comprometer seu poder analítico. Essa delimitação é útil para o presente artigo porque permite identificar, com maior rigor, quais elementos da trajetória capixaba se reproduzem por auto-reforço e quais se transformam por adaptação gradual, evitando o uso indiscriminado do conceito para explicar simultaneamente estabilidade e mudança.

Uma contribuição clássica do debate sobre *path dependence* foi mostrar como decisões iniciais, por vezes contingentes, podem gerar trajetórias cumulativas e difíceis de reverter devido a retornos crescentes (*increasing returns*), externalidades de rede, aprendizagem e efeitos de coordenação, mecanismos que tornam mais vantajoso permanecer em um arranjo existente do que migrar para outro, elevando custos

de mudança (DAVID, 1985; ARTHUR, 1989; NORTH, 1990). A ideia central não é que a história “determine” o futuro de forma mecânica, mas que a sequência de escolhas cria dependências que tornam determinados caminhos mais prováveis e outros menos acessíveis, desencadeando trajetórias auto-reforçadas (PIERSON, 2000). Assim, uma vez estabelecida uma trajetória, alternativas tornam-se mais difíceis não necessariamente por serem inferiores, mas porque a ordem vigente estrutura incentivos, distribui recursos e organiza atores.

No contexto do *self-reinforced path*, esses efeitos operam como um processo de reforço cumulativo do tipo “quanto mais, mais”, no qual a continuidade reforça a continuidade. No caso do planejamento, os mecanismos de reforço podem ser apresentados por três canais principais: 1) aprendizagem, pela repetição de ciclos que pode aperfeiçoar capacidades analíticas, rotinas de coordenação e instrumentos de monitoramento, por meio do acúmulo de conhecimento, estabilização de bases de dados e amadurecimento de metodologias; 2) coordenação, quando atores públicos e não estatais passam a operar com referências comuns de visão, prioridades e linguagem estratégica, reduzindo custos de transação para pactuar e implementar; e 3) expectativas e legitimidade, quando a recorrência do planejamento eleva custos reputacionais de abandono e amplia seu valor simbólico como referência de credibilidade. Esses canais ajudam a explicar por que a trajetória pode caminhar para um ponto de rigidez (*lock-in*), a partir do qual a influência do arranjo tende a ser baixa e mudanças substantivas se tornam improváveis sem choques externos relevantes ou crises que reconfiguram preferências e coalizões.

Em uma dinâmica de explicação causal, a interpretação de trajetórias à luz desse conceito articula momentos iniciais (decisões fundacionais e contingências), mecanismos de reforço ao longo do tempo e efeitos cumulativos que elevam custos de reversão. No caso de instituições públicas, Pierson (2000) destaca tendências à não mudança associadas à concentração de benefícios, à dispersão de custos, à concentração de poder em determinados grupos e à assimetria de recursos, vis-à-vis a institucionalização que cria rigidez formal (regras, competências, arenas decisórias) e informal (normas, expectativas, rotinas, repertórios de ação). Aplicado ao planejamento de longo prazo, esse

1 Beyer (2025), lista sete classificações: *self-reinforced path*, *path of incremental change*, *path of sequence events*, *branching path*, *created path*, *altered path*, *cleared path*.

enquadramento é mais adequado quando a trajetória mostra sinais claros de rigidez, como, por exemplo, um modelo de planejamento tão estabilizado que mudanças substantivas, como por exemplo, abandonar o processo, reformular a governança, alterar prioridades centrais, se tornem politicamente inviáveis. O *self-reinforcement* também pode explicar a persistência de padrões subótimos, como a ritualização, quando a prática se mantém por legitimidade simbólica e custos reputacionais, apesar de baixa incidência sobre decisões. Vale notar, nesse ponto, de acordo com Rixen e Viola (2014), que *path dependence* não equivale à ausência de mudança pois o que muda ao longo do processo de auto-reforço é que o arranjo se torna progressivamente mais estável e resistente à reversão, ou seja, o que se aprofunda é a própria estabilidade do equilíbrio.

A segunda perspectiva, *path of incremental change*, é particularmente adequada para casos em que há persistência, mas também reconfiguração progressiva. Ela não nega retornos crescentes, mas desloca o foco para mecanismos de mudança gradual que ocorrem sem ruptura. A literatura sobre mudança institucional gradual (THELEN, 2004; STREECK; THELEN, 2005) destaca que instituições podem se transformar por recombinações nas quais novas regras e instrumentos são adicionados ao arranjo existente (*layering*) e regras antigas passam a ser usadas para novos propósitos (*conversion*). Em vez de “aprisionamento” rígido, observa-se continuidade com adaptação, onde práticas persistem, mas seu conteúdo operacional e suas funções mudam.

Uma contribuição adicional dessa agenda é mostrar que a mudança incremental costuma emergir nos “vãos” entre regras e sua interpretação/execução. Mesmo quando o desenho formal permanece estável, disputas sobre aplicação, cumprimento e atribuições abrem espaço para reconfigurações graduais. Nesses termos, *layering* e *conversion* não são apenas rótulos descritivos, mas mecanismos observáveis, sendo o primeiro pela adição de instrumentos e rotinas ao arranjo vigente e o segundo pela reorientação do uso de instâncias e práticas existentes para finalidades novas.

Essa perspectiva é especialmente útil para trajetórias de planejamento em ciclos porque planos sucessivos raramente substituem o arranjo anterior por completo. O que se observa, com frequência, é uma evolução institucional desde ciclos mais centrados em

mobilização e diagnóstico para ciclos que incorporam instrumentos de gestão (metas, indicadores, portfólio, monitoramento), a instâncias participativas episódicas para instâncias permanentes com atribuições de coordenação, e de planos como “pacto narrativo” para planos como “sistema” orientado a execução e aprendizagem. Esses movimentos são mais bem explicados por *layering* e *conversion*, do que por uma narrativa de *lock-in*.

Ao mesmo tempo, a mesma lógica de reforço pode cristalizar limitações tendo em vista que ciclos sucessivos podem produzir ritualização (plano como evento), baixa seletividade (catálogos amplos para maximizar consenso) e vínculo fraco com execução (ausência de mecanismos que conectem prioridades a portfólio, orçamento e rotinas decisórias). Assim, *path dependence* é útil não para “celebrar” a continuidade, mas para investigar quais mecanismos foram institucionalizados e com quais efeitos sobre decisões e capacidades.

No que se refere à análise proposta neste artigo, a incorporação do arcabouço de *path dependence* orienta a comparação em três linhas analíticas em termos da trajetória dos quatro PDLs do Espírito Santo: 1) o que persiste e por quê, mapeando elementos recorrentes e os mecanismos que os sustentam (aprendizagem, coordenação, expectativas, legitimidade); 2) o que muda incrementalmente e como, identificando camadas adicionadas e reorientações funcionais (instrumentos, rotinas, instâncias) à luz de *layering* e *conversion*, e; 3) se a continuidade gerou capacidade ou ritual, testando se a repetição produziu mecanismos decisórios mais robustos ou reforçou padrões subótimos (ritualização, baixa seletividade e vínculo fraco com execução), contrastando-os com sinais de capacidade (núcleo coordenador, rotinas de monitoramento, transparência e aprendizagem institucional).

Em síntese, *path dependence* fornece o arcabouço que conecta a trajetória de quatro planos a uma explicação institucional. Supõe-se que o planejamento reaparece e persiste porque gera retornos crescentes em termos de aprendizagem, coordenação e expectativas compartilhadas, tornando o abandono mais custoso. Porém, a trajetória também muda e camadas instrumentais são adicionadas, instâncias são reorientadas e modelos de governança ganham maior formalização, aproximando o planejamento de um

sistema. Assim, a dinâmica mais adequada para interpretar o caso combina persistência auto-reforçada com mudança incremental (*path of incremental change*), permitindo compreender simultaneamente virtudes e riscos de uma trajetória longa de planejamento. Este arcabouço orienta a metodologia comparativa que operacionaliza as três linhas analíticas em critérios observáveis e consolida evidências no quadro-síntese apresentado na seção 6.

5. METODOLOGIA

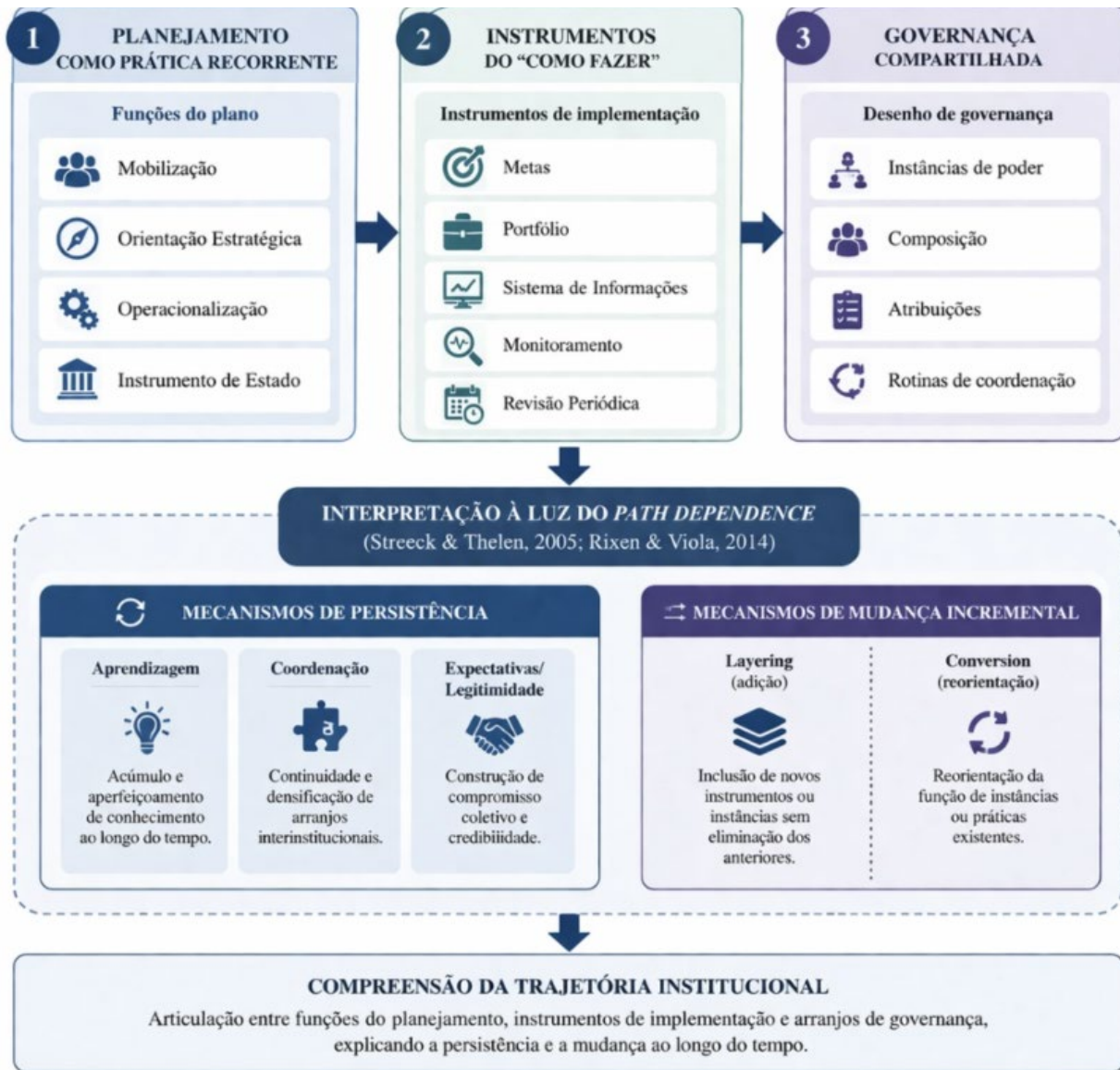
Adota-se a estratégia de estudo de caso, com abordagem qualitativa e análise documental, para examinar a trajetória de quatro ciclos de planejamento de desenvolvimento de longo prazo no Espírito Santo. A unidade de análise é o ciclo de planejamento por meio dos planos e seus elementos institucionais associados, e o corpus empírico inclui os documentos-base dos planos e materiais correlatos, bem como documentos normativos e organizacionais vinculados à governança e à operacionalização quando existentes.

A análise seguiu um protocolo sistemático de leitura estruturado em três etapas. Na primeira etapa, procedeu-se à leitura integral dos documentos-base de cada ciclo de PDLP do estado. Na segunda etapa, identificaram-se trechos dos documentos segundo três dimensões institucionais pré-definidas: 1) Planejamento como prática recorrente (correspondente à função do plano, como mobilização, orientação estratégica, operacionalização ou instrumento de Estado); 2) Instrumentos do “como fazer”, correspondente aos instrumentos de implementação, como metas, portfólio, sistema de informações, monitoramento e revisão periódica, e; 3) Governança compartilhada, referente ao desenho de governança, como instâncias, composição, atribuições e rotinas de coordenação. Na terceira etapa, os trechos identificados foram interpretados à luz do arcabouço de *path dependence*, mobilizando categorias analíticas específicas, como por exemplo, mecanismos de persistência (*aprendizagem, coordenação, expectativas/legitimidade*) e mecanismos de mudança incremental (*layering e conversion*), conforme sistematizados na literatura (STREECK; THELEN, 2005; RIXEN; VIOLA, 2014).

Para garantir rigor analítico, os conceitos foram operacionalizados por critérios observáveis nos documentos. A aprendizagem foi identificada por evidências de aperfeiçoamento metodológico ao longo dos ciclos,

tais como evolução no escopo participativo, sofisticação dos instrumentos de análise e sistematização de lições aprendidas. A evidência de coordenação foi identificada por evidências de continuidade e densificação de arranjos interinstitucionais, tais como repetição de parcerias, criação de plataformas estáveis de governança e territorialização das instâncias. A interpretação sobre expectativas/legitimidade foi identificada por enunciados nos documentos que constroem compromisso coletivo e elevam os custos reputacionais de abandono, como referências ao plano enquanto “obra coletiva”, “resultado do investimento conjunto” ou “Plano de Estado”. Enfim, enquanto o conceito de *layering* foi identificado por evidências de adição de novos instrumentos ou instâncias sem eliminação dos anteriores, o de *conversion* foi identificado por evidências de reorientação funcional de instâncias ou práticas existentes ao longo da trajetória, como pode ser visto na Figura 1.

FIGURA 1 – Estrutura analítica do processo de planejamento.



Fonte: Elaboração dos autores com apoio de inteligência artificial (ChatGPT, OpenAI), 2026.

Assim, o procedimento analítico privilegia as dimensões institucionais em termos de como o plano funciona, em vez de conteúdos setoriais. Os elementos identificados em cada ciclo foram classificados segundo esses três padrões e consolidados no Quadro 1.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A trajetória capixaba de elaboração de planos de desenvolvimento de longo prazo remonta à segunda metade da década de 1980, com a iniciativa ES Século XXI, concebida como um esforço econômico, social e político voltado a preparar o Estado para atravessar os “próximos 15 anos” e chegar ao ano 2000 com

uma agenda de desenvolvimento pactuada socialmente. O projeto foi liderado pela Rede Gazeta de Telecomunicações em parceria com a UFES, o Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo (BANDES), o Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (GERES) e a Coordenação Estadual de Planejamento (COPLAN), combinando pesquisas de opinião pública e trabalhos técnicos, reconhecido à época como experiência pioneira no estado pela abrangência, profundidade do diagnóstico e pelo desenho participativo. A elaboração estruturou-se em três fases: 1) etapa inicial de divulgação e problematização, com pesquisa de opinião e produção de documentos básicos para subsidiar

seminários temáticos, resultando no documento “Os grandes diretores do processo de transformação do Espírito Santo” (1988); 2) etapa microrregional, com novas pesquisas, sínteses territoriais em oito microrregiões e seminários programáticos que resultaram no documento “O futuro desejável da sociedade” (1989/1990), e; 3) fase final de confrontação e consolidação das informações entre as microrregiões e entre a Grande Vitória e o interior, culminando no documento “Agendas para o Futuro” (1991), com sete grandes desafios estruturantes².

Do ponto de vista institucional, o ES Século XXI explicitou uma arquitetura de governança para conduzir o processo de elaboração do plano, com secretaria executiva, conselhos deliberativo e consultivo e um conselho estadual representativo organizado em três “sistemas” (político, econômico e comunitário/sociedade civil), reforçando a ideia de planejamento como mobilização social e construção compartilhada de visão de futuro. O resultado acumulado ao longo de cinco anos foi a produção de 50 títulos sobre o Estado, e o entendimento da equipe de que o Espírito Santo foi o primeiro estado brasileiro a desenvolver um projeto de planejamento participativo de longo prazo nesses moldes, todo esse trabalho realizado num contexto hostil das políticas de planejamento no mundo.

O segundo ciclo se materializa em 2006 com o lançamento do Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025 (ES 2025), elaborado em sete meses com a participação de diferentes segmentos da sociedade, órgãos de governo e entidades empresariais e civis, sob liderança do governo estadual em parceria com o então recém-criado Movimento Espírito Santo em Ação³ e a Petrobrás. O plano organiza-se em torno de quatro questões estruturantes referentes à “onde estamos”, “onde queremos chegar”, “como desenvolver” e “como implementar”, respondidas, respectivamente, por uma análise retrospectiva e cenários exploratórios, uma visão de futuro para o horizonte entre os anos de 2006 e 2025, uma estratégia de desenvolvimento com plano de metas e, por fim, uma carteira de 93 projetos estruturantes e 4 alianças estratégicas acompanhadas de agenda de implementação.

Do ponto de vista dos instrumentos, o ES 2025 representa um salto operacional em relação ao ciclo anterior, considerando o diagnóstico e a visão que se agregam explicitamente a um plano de metas, um portfólio priorizado e um sistema de governança previsto para a sua implementação. Esse sistema foi estruturado em cinco instâncias, sendo elas o Comitê Estratégico, o Núcleo Gestor, os Gerentes de grupos de projetos, os Gerentes de projetos estruturantes e as Equipes vinculadas. Foi concebido como uma rede de lideranças baseada no princípio da governança compartilhada entre Estado, setor privado e terceiro setor, sob a liderança do governador, com reuniões trimestrais do Comitê e funções de monitoramento estratégico, avaliação e suporte gerencial atribuídas ao Núcleo Gestor.

O terceiro ciclo teve início em 2013 com o Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2030 (ES 2030), concebido explicitamente como revisão e atualização do ES 2025, em resposta às transformações econômicas, sociais e institucionais acumuladas nos cinco anos anteriores e às novas oportunidades abertas pelo cenário do setor de petróleo e gás no estado. A elaboração retoma as parcerias do ciclo anterior, agregando a consultoria técnica da DVF, com destaque para oficinas regionais nas dez microrregiões e oficinas temáticas sobre 14 temas estratégicos.

Do ponto de vista institucional, o ES 2030 mantém o princípio da governança compartilhada e reforça a dimensão territorial do processo participativo, incorporando análises de SWOT microrregionais e propondo instrumentos de coordenação como fóruns, comitês, câmaras, grupos de trabalho e acordos de cooperação, além de prever um fórum anual de monitoramento e avaliação técnica. Dessa forma, o plano se define como instrumento passível de aprimoramento contínuo, com previsão de rotinas avaliativas e incorporação das visões regionais como componente estrutural do processo.

O quarto ciclo é representado pelo Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo ES 500 Anos⁴, lançado em 2025 e concebido como evolução do processo iniciado no ES 2025 e atualizado no ES 2030, incorporando novas metodologias e a aceleração das

2 Os materiais consultados sobre o plano encontram-se listados no Apêndice A no final do texto.

3 Essa parceria se repetiu nos dois planos posteriores.

4 A nomenclatura ES 500 Anos se refere ao horizonte temporal até o ano de 2035 que marca 500 anos da colonização do solo espírito santense.

mudanças tecnológicas, climáticas e institucionais. O documento retoma as parcerias do ES 2030, mas tendo a consultoria técnica da Symnetics, abrangendo um horizonte temporal de dez anos (até 2035), e explicita que o Espírito Santo consolidou uma cultura de planejamentos estratégicos de longo prazo nas últimas duas décadas.

Do ponto de vista do processo de elaboração, o plano enfatiza amplo engajamento social e institucional, mencionando mobilização superior a 2 mil participantes⁵ por meio de oficinas regionais nas dez microrregiões do Estado, entrevistas e debates com especialistas e população em geral, além de oficinas temáticas, reforçando o caráter de “inteligência coletiva” e de construção colaborativa. No desenho substantivo, o plano se estrutura em cinco Missões Estratégicas, nos termos de Mazzucato (2022), concebidas como objetivos de longo prazo que endereçam desafios sociais complexos, articulam múltiplos atores e setores e se conectam explicitamente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, o que sinaliza uma transição para uma lógica mais transversal e orientada a problemas complexos. Do ponto de vista institucional, o principal diferencial é a governança estruturada na Lei Estadual nº 12.375/2025, apresentada como mecanismo de perenidade e continuidade, em que o plano se define como compromisso sustentado por governança ativa ao longo da sua vigência, com presença da sociedade em instâncias formais (Assembleia Geral e Conselho de Liderança) e suporte de instrumentos digitais de acompanhamento cidadão (Observatório e Comunidade ES 500). Portanto, este ciclo se distingue por ancorar o plano em lei e detalhar instâncias e rotinas de governança e o acompanhamento ao longo de sua vigência.

A leitura comparativa dos quatro ciclos de PDLP do Espírito Santo permite identificar padrões consistentes de *path dependence*, interpretados aqui como trajetória de mudança incremental na qual a prática se mantém, mas incorpora camadas e reorientações ao longo do tempo. O primeiro padrão é a consolidação do planejamento como prática recorrente de governança, e não apenas como produção episódica de documentos. Sob essa lente, a relevância não está na qualidade isolada de cada plano, mas no efeito cumulativo da repetição, pois, com o tempo, o

Governo do Estado e demais atores podem aprender a planejar e coordenar, estabilizando expectativas e elevando credibilidade, o que torna custoso abandonar o planejamento. Esse processo, característico de auto-reforço, manifesta-se por três canais principais: aprendizagem; coordenação, e; expectativas e legitimidade.

A aprendizagem é visível na evolução da arquitetura documental e dos instrumentos analíticos ao longo dos ciclos. O ES Século XXI produziu conhecimento extenso, mas disperso em mais de 50 títulos temáticos e de síntese, mas sem continuidade entre os documentos produzidos e as decisões de governo subsequentes. O ES 2025 inaugurou uma arquitetura analítica mais estruturada, com volumes técnicos independentes, separando diagnóstico, prospecção e estratégia em camadas analíticas distintas. O ES 2030 aprofundou essa função ao tomar explicitamente os indicadores e resultados do ES 2025 como ponto de partida obrigatório, revisitando o que foi pactuado antes de formular novos objetivos e prevendo a realização de um fórum anual de monitoramento como mecanismo sistemático de retroalimentação entre execução e planejamento. O ES 500 Anos institucionalizou definitivamente essa função ao estruturá-la em arquitetura documental e tecnológica permanente, sendo criado o Observatório das Missões, plataforma digital de monitoramento contínuo de indicadores vinculados às cinco missões.

A coordenação manifesta-se na persistência e densificação do princípio de governança tripartite. No ES Século XXI, a arquitetura de conselhos estabeleceu o padrão, posteriormente, no ES 2025, consolidou-se a parceria com o Movimento ES em Ação, no ES 2030 a coordenação se ampliou com a inclusão de forma mais explícita do IJSN e a territorialização pelas dez microrregiões, e enfim, no ES 500 Anos, foi formalizada na estrutura da Lei Estadual. As expectativas e a legitimidade, por sua vez, elevaram progressivamente os custos reputacionais de abandono, considerando a ideia de construção participativa e o envolvimento no monitoramento do que foi estabelecido nos planos.

O segundo padrão diz respeito ao amadurecimento dos instrumentos do “como fazer”, sugerindo a transição do planejamento como mobilização e diagnóstico para um arranjo mais operacional, com

5 A título de exemplo, em comparação com os planos anteriores, o ES Século XXI menciona 700 pessoas e o ES 2030 1,4 mil.

portfólio, metas e monitoramento. Esse movimento pode ser lido como adição de camadas (*layering*), à medida que novas rotinas e instrumentos são agregados sem substituir as funções anteriores, e como reorientação funcional (*conversion*), quando práticas antes voltadas à pactuação passam a ser mobilizadas para fins de gestão e acompanhamento. O *layering* observa-se na incorporação sucessiva de instrumentos em que o ES Século XXI estabeleceu a base de diagnóstico e mobilização, o ES 2025 adicionou metas quantificadas, portfólio de projetos e sistema de informações gerenciais, o ES 2030 adicionou metas intermediárias, estruturação por níveis e fórum anual de monitoramento e o ES 500 Anos adicionou a metodologia de Missões, o Observatório e a plataforma da comunidade digital. O *conversion* manifesta-se especialmente na governança com arquitetura tripartite em que, enquanto no ES Século XXI tinha função exclusiva de elaboração, foi reorientada nos ciclos seguintes para implementação e monitoramento, além de convertida em estrutura formalizada com poder deliberativo e executivo, ancorada em lei no ES 500 Anos. Adicionalmente, o IJSN, que nos ciclos anteriores atuava como instituição de pesquisa, se tornou um dos guardiões do plano no quarto ciclo, coordenando o Observatório das Missões.

A transversalidade de temas estratégicos acompanha esse movimento, aparecendo no ES 2030 de forma implícita, com integração ocorrendo mais por alinhamento de diretrizes do que por mecanismos institucionais explícitos e assumindo papel central e estruturante no ES 500 Anos, com cinco missões interdependentes conectando dimensões econômicas, de capital humano, de sustentabilidade e de governança, e com a própria arquitetura de governança do plano operacionalizando essa transversalidade ao articular instâncias de deliberação, monitoramento e execução orientadas por missões.

Enfim, o terceiro padrão, governança comparilhada com adaptação institucional, diz respeito à persistência do princípio de envolvimento entre Estado e atores sociais, combinada com mudanças no desenho institucional ao longo dos ciclos, o que reforça a leitura de continuidade com adaptação. Neste enquadramento, os riscos de ritualização, baixa seletividade e vínculo fraco entre planejamento e execução, podem ser tratados como hipóteses observáveis, e sua evolução ao longo dos ciclos permite avaliar se a repetição

produziu mecanismos decisórios mais robustos ou reforçou padrões subótimos. A ritualização tende a aparecer quando o plano tem alta visibilidade, mas baixa incidência sobre decisões e rotinas.

Nesse sentido, o ES Século XXI já reconhecia o risco, ao afirmar que o projeto “nunca pretendeu ser um plano de Governo, uma obra feita e acabada”. Posteriormente, o ES 2025 introduziu mecanismos de monitoramento, mas mantinha governança em rede sem institucionalização, e o ES 2030 avançou com a previsão de realização de um fórum anual de avaliação. No entanto, é no ES 500 Anos, a partir especialmente do aprendizado dos dois anteriores, que se observa uma resposta estrutural ao risco por meio da constituição do Observatório das Missões, que produz relatórios anuais, e com a Lei Estadual, que tem o intuito de garantir continuidade independentemente das vicissitudes dos ciclos políticos.

A baixa seletividade emerge quando o plano não explicita critérios de priorização e *trade-offs*, podendo ser observada no ES 2025 através da lista de 93 projetos estruturantes, mas sem critérios explícitos de priorização, embora reconhecesse que os projetos não fossem implementados simultaneamente. O ES 2030 introduziu estruturação por níveis de complexidade (básico, médio, avançado), mas mantinha ampla gama de objetivos, enquanto o ES 500 Anos utiliza duas inovações, a metodologia de Missões e a estratificação de 17 setores econômicos em três categorias (“Manter e Crescer”, “Potencializar” e “Desenvolver”), estabelecendo prioridades explícitas. O vínculo fraco entre planejamento e execução se manifesta quando prioridades não se conectam a portfólios, instrumentos de gestão e mecanismos de decisão. O ES Século XXI reconhecia que “a concretização depende da sociedade que deverá pressionar o Governo”, explicitando a ausência de mecanismos de vinculação. Posteriormente, o ES 2025 e o ES 2030 optaram por estruturas em rede sem institucionalização formal, mantendo a dependência da adesão voluntária, enquanto o ES 500 Anos se fundamenta na Lei Estadual que o instituiu junto a instâncias deliberativas e executivas com poder decisório, convertendo o plano em política de Estado com força normativa.

Uma síntese dessa análise pode ser vista no quadro 1 a seguir.

QUADRO 1 – Comparativo entre os quatro PDLs do Espírito Santo entre 1985 e 2026.

Ciclo/ Plano	Elaboração/ vigência	Padrão 1: Planejamento como prática recorrente	Padrão 2: Instrumentos do “como fazer” (op- eracionalização)	Padrão 3: Governança compartilhada (de- senho institucional)
ES Século XXI	1985 - 1991/ 1991 - 2000	Inaugura um ciclo de visão/ planejamento de longo prazo com forte ênfase em mobilização social, pesquisa e seminários, sugerindo um primeiro arranjo de coordenação em torno de diretrizes.	Predomina a lógica de diagnóstico e construção de base técnica (monografias/ documentos) combinada com participação. Mecanismos de gestão/monitoramento não aparecem como eixo central na síntese analisada.	Evidencia um desenho de representação e participação por meio de conselho estadual (com sistemas/setores) e estrutura executiva (secretaria, conselhos e instâncias correlatas), reforçando coordenação multi-atores. Vigente apenas durante a elaboração do plano.
ES 2025	2006/ 2006 - 2025	Explicita o planejamento como um ciclo organizado com visão e trajetória, reforçando a ideia de plano como referência estratégica e com condições de implementação e comunicação.	Define um arranjo de operacionalização mais nítido: visão, estratégias, plano de metas, carteira de projetos estruturantes/alianças, com mecanismos gerenciais (comitê, núcleo gestor, gerências) e previsão de monitoramento/ atualização do plano.	Adota governança mais gerencial, com estrutura de coordenação e acompanhamento (comitê, núcleo gestor, gerentes por grupo/projeto), além de parceria com atores externos na construção do plano.
Ciclo/ Plano	Elaboração/ vigência	Padrão 1: Planejamento como prática recorrente	Padrão 2: Instrumentos do “como fazer” (operacionalização)	Padrão 3: Governança compartilhada (desenho institucional)
ES 2030	2013/ 2013 - 2030	Reafirma o plano como processo político-técnico coletivo. Indica que é um instrumento passível de aprimoramentos ao longo do tempo, reforçando continuidade com adaptação.	Estrutura o processo em etapas e sinaliza reforço de indicadores/ metas (inclusive metas intermediárias) e de rotinas de acompanhamento ao propor mecanismos como monitoramento/ avaliação (ex.: fórum anual).	Mantém o princípio de governança compartilhada e propõe instrumentos de coordenação (fóruns, comitês, câmaras, GTs, acordos), com atenção à dimensão territorial (microrregiões).
ES 500 Anos	2025/ 2025 - 2035	Define explicitamente o plano como “instrumento vivo”, orientado à correção de rumos, com desenho institucional voltado à continuidade e efetividade ao longo do horizonte do plano.	Institucionaliza monitoramento contínuo, inteligência/observatório, relatórios e análises estratégicas para aprendizagem e ajuste, além de mecanismos de avaliação de metas/indicadores e transparência.	Formaliza governança compartilhada em instâncias permanentes (assembleia/ conselho/ secretaria e estruturas de coordenação), com participação social estruturada e composição setorial (poder público, setor privado, sociedade civil e academia).

Fonte: Elaboração dos autores com base em Espírito Santo (Estado, 2006, 2013, 2025) e Instituto Jones dos Santos Neves (s.d.).

À luz do Quadro 1, a trajetória dos quatro PDLPs do Espírito Santo pode ser interpretada como uma combinação de persistência auto-reforçada e mudança incremental. O planejamento reaparece e se estabiliza por retornos crescentes associados à aprendizagem, à coordenação e às expectativas/legitimidade, o que eleva custos políticos, organizacionais e reputacionais de abandono. Ao mesmo tempo, a sequência não caracteriza um *lock-in* rígido pois observa-se a incorporação de camadas instrumentais e a reorientação de instâncias e rotinas, com maior formalização da governança e densificação do «como fazer», aproximando progressivamente o planejamento de um sistema de gestão e acompanhamento de longo prazo. Nessa chave, *self-reinforcement* ajuda a explicar a recorrência do planejamento como prática, enquanto *layering* e *conversion* ajudam a explicar a evolução dos instrumentos e da governança ao longo dos ciclos.

Em suma, a comparação em termos de *path dependence* permite interpretar essa sequência de PDLPs como trajetória de construção institucional. A persistência do planejamento pode criar condições para maior governança, mas não elimina a necessidade de mecanismos mais fortes para sua implementação. A análise deve evitar tanto o celebratório, isto é, uma interpretação de trajetória como sinônimo de sucesso, quanto o ceticismo absoluto, ou seja, entender planos como mera retórica, buscando evidências sobre mudanças nos mecanismos que compõem os PDLPs. O ponto de inflexão observado no quarto ciclo com a ancoragem legal da governança, a criação do Observatório das Missões e a adoção da metodologia orientada a missões, sugere que a trajetória capixaba caminhou no sentido de institucionalizar o planejamento como política de Estado, convertendo a prática recorrente em instituição formal. Resta acompanhar, nos próximos anos, se essas inovações institucionais lograrão incidir sobre decisões orçamentárias e rotinas administrativas de modo consistente, consolidando o salto qualitativo que o desenho do ES 500 Anos projeta.

7. CONCLUSÃO

O artigo buscou contribuir com a literatura sobre planos de desenvolvimento de longo prazo, especialmente no Brasil, ao propor um esquema analítico para avaliação e interpretação das condições em que a repetição do planejamento se converte em capacidade decisória e de implementação virtuosa para

uma sociedade. Além disso, aplicou a estrutura desenvolvida para analisar o caso de uma trajetória longitudinal raramente examinada: os quatro ciclos de planejamento do Espírito Santo entre 1985 e 2025. A justificativa do estudo reside na lacuna identificada diante da prevalência de análises de planos isolados em detrimento da investigação de como ciclos sucessivos se articulam, acumulam capacidades e constroem institucionalidade ao longo do tempo, assim como na oportunidade analítica oferecida pelo caso capixaba, que permitiu distinguir entre persistência por auto-reforço e mudança incremental por adição de camadas e reorientação funcional.

A metodologia adotada por meio de estudo de caso com análise documental sistemática e operacionalizando os conceitos de aprendizagem, coordenação, expectativas, *layering* e *conversion* por critérios observáveis nos documentos, forneceu a base empírica para examinar os três padrões analíticos propostos: a persistência e seus mecanismos de reforço; as mudanças incrementais no interior da trajetória, e; a avaliação crítica entre capacidade institucional e riscos de ritualização, baixa seletividade e vínculo fraco com execução.

A análise dos resultados revelou que a persistência do planejamento ao longo de quatro décadas foi sustentada por mecanismos de auto-reforço claramente identificáveis. A aprendizagem evoluiu do conhecimento disperso do ES Século XXI para a arquitetura analítica estruturada do ES 2025, para a revisão sistemática dos resultados anteriores no ES 2030, culminando na institucionalização permanente do Observatório das Missões no ES 500 Anos. A coordenação avançou de arranjos ad hoc para parcerias progressivamente formalizadas, do padrão tripartite inaugural do ES Século XXI à estrutura ancorada na Lei Estadual nº 12.375/2025. As expectativas e a legitimidade consolidaram-se por meio da ampliação contínua da participação social e da conversão do compromisso coletivo em obrigação normativa com a aprovação da Lei Estadual.

Simultaneamente, observaram-se mudanças incrementais que reconfiguraram o planejamento sem ruptura. *Layering* manifestou-se na adição sucessiva de instrumentos de gestão: metas e portfólio (ES 2025); metas intermediárias, estruturação por níveis e fórum anual (ES 2030); Missões, Observatório e plataforma digital (ES 500 Anos). *Conversion* manifestou-se na

reorientação funcional da governança tripartite, de uma instância de elaboração (ES Século XXI) para instância de implementação (ES 2025/2030) e, finalmente, para estrutura formal com poder deliberativo e executivo ancorada em lei (ES 500 Anos), assim como na posição do IJSN como instituição de pesquisa e um dos guardiões do plano.

A análise crítica dos riscos mostrou que cada ciclo respondeu de forma distinta aos desafios apontados na literatura. A ritualização, reconhecida já no ES Século XXI, foi parcialmente endereçada nos ciclos intermediários com mecanismos de monitoramento e fórum anual, mas apenas no ES 500 Anos recebeu resposta estrutural com o Observatório e a ancoragem legal. A baixa seletividade, evidente no catálogo de 93 projetos do ES 2025 e na ampla gama de objetivos do ES 2030, foi enfrentada no quarto ciclo pela metodologia de Missões e pela estratificação dos 17 setores em três categorias de prioridade. O vínculo fraco com execução, explicitamente reconhecido no primeiro ciclo e mantido nos intermediários pela opção por estruturas “não necessariamente formais”, foi estruturalmente endereçado no ES 500 Anos pela Lei Estadual nº 12.375/2025, que institui instâncias deliberativas e executivas com poder decisório, convertendo o plano em política de Estado com força normativa.

Em síntese, a trajetória capixaba revela um processo de institucionalização gradual no qual a prática recorrente de planejamento se converte, ao longo de quatro décadas, em instituição formal. O ponto de inflexão ocorre no quarto ciclo, quando a persistência auto-reforçada e as mudanças incrementais acumuladas resultam em um salto qualitativo em que o plano

deixa de ser documento de orientação estratégica para se tornar instrumento de Estado com governança ancorada em lei, monitoramento institucionalizado e mecanismos de priorização explícita. Como implicação de pesquisa, o caso sugere que trajetórias longas de planejamento podem ser analisadas como processos de construção institucional nos quais a repetição não é sinônimo de estagnação, mas pode gerar acúmulo de capacidades e reconfigurações funcionais quando acompanhada por mecanismos de aprendizagem, coordenação e expectativas que sustentam a continuidade, e por momentos de *layering* e *conversion* que promovem adaptação sem ruptura. Em termos normativos, o principal aprendizado é que planos de desenvolvimento de longo prazo podem se tornar um ativo público raro quando acompanhados por instituições que reduzam a distância entre intenção estratégica e execução. Em termos de capacidade estatal, a trajetória capixaba sugere que os ganhos mais robustos ocorreram nas dimensões analítica, com a progressiva sofisticação dos instrumentos de diagnóstico e monitoramento, e operacional, com a densificação das rotinas de coordenação e governança compartilhada, enquanto a dimensão política, expressa na vinculação entre prioridades do plano e decisões orçamentárias concretas, permanece como o teste decisivo ainda em aberto (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). O teste decisivo para o ES 500 Anos será sua capacidade de incidir sobre decisões orçamentárias e rotinas administrativas nos próximos anos, convertendo a estrutura institucional criada em governança substantiva, agenda de pesquisa que se abre a partir deste estudo.

8. Referências

1. ARTHUR, W. Brian. Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events. *The Economic Journal*, v. 99, n. 394, p. 116–131, 1989. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2234208>. Acesso em: 1 abr. 2026.
2. BEYER, Jürgen. On a branching route: The spectrum of path dependence in policy research. *Review of Policy Research*, v. 43, n. 1, e70007, jan. 2026. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/ropr.70007>. Acesso em: 27 mar. 2026.
3. DAVID, Paul A. Clio and the Economics of QWERTY. *The American Economic Review*, v. 75, n. 2, p. 332–337, 1985. Disponível em: https://fbaum.unc.edu/teaching/articles/David_AER_1985.pdf. Acesso em: 28 mar. 2026.
4. ESPÍRITO SANTO (Estado). Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025: pacto capixaba pelo desenvolvimento sustentável. Vitória-ES: Governo do Estado do Espírito Santo, 2006. 132 p. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br>. Acesso em: 17 mar. 2026.

5. ESPÍRITO SANTO (Estado). Espírito Santo 2030: Plano de Desenvolvimento. Vitória-ES: Governo do Estado do Espírito Santo, 2013. 252 p. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/pdui/ES2030.pdf>. Acesso em: 11/04/2025.
6. ESPÍRITO SANTO (Estado). Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo ES 500 anos: trajetórias descobertas. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2025a. 181 p. Disponível em: https://es500anos.com.br/wp-content/uploads/2025/07/es500anos_volume-1-digital.pdf. Acesso em: 17 mar. 2026.
7. ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei nº 12.375, de 28 de abril de 2025. Institui o Plano Espírito Santo 500 Anos, dispõe sobre o planejamento de longo prazo e sua governança, e dá outras providências. Vitória, ES, 29 abr. 2025a. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI123752025.html>. Acesso em: 15 mar. 2026.
8. INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). Biblioteca Digital: acervo de conteúdos digitalizados sobre o plano “ES Século XXI” e materiais correlatos. Disponível em: <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Search/Results?lookfor=ES+S%C3%A9culo+xxi&type=AllField>. Acesso em: 1 abr. 2026.
9. JACOBS, Alan M. Policy making for the long term in advanced democracies. *Annual Review of Political Science*, v. 19, p. 433–454, 2016. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/docse rver/fulltext/polisci/19/1/annurev-polisci-110813-034103.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2026.
10. MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, v. 29, n. 4, p. 507–548, 2000. Disponível em: <https://archiv.soms.ethz.ch/teaching/OppFall09/MahoneyPathD ependence.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2026.
11. MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (org.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
12. MAZZUCATO, Mariana. *Missão economia: um guia inovador para mudar o capitalismo*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022.
13. NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
14. PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251–267, 2000. Disponível em: https://fbaum.un c.edu/teaching/articles/Pierson_ APSR_2000.pdf. Acesso em: 19 mar. 2026.
15. RIXEN, Thomas; VIOLA, Lora Anne. Putting path dependence in its place: toward a taxonomy of institutional change. *Journal of Theoretical Politics*, v. 27, n. 2, p. 301–323, 2015. DOI: 10.1177/0951629814531667. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/095162 9814531667>. Acesso em: 27 mar. 2026.
16. STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (org.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
17. THELEN, Kathleen. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
18. WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, n. 3–4, p. 165–171, 2015. Disponível em: <https://www.sfu.ca/~howlett/documents/Wu%20et%20al.%20-%202015%20-%20Policy%20capacity%20A%20conceptual%20framework%20for%20unders.p df>. Acesso em: 15 mar. 2026.

Apêndice A – Fontes primárias (recortes de imprensa) do Plano ES Século XXI

Título	Ano no jornal	Link
As tendências do futuro - ES Século XXI	1985	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22567_es_seculoxxi.pdf
ES Século 21 começa a formar Conselho Estadual	1985	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22568_es_seculoxxi.pdf
ES Século 21, o futuro como matéria-prima	1985	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22569_es_seculoxxi.pdf
ES Século 21: geração do futuro capixaba: projeto de mobilização da sociedade para construção auto-confiante de seu próprio futuro	1986	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22555_es_seculoxxi.pdf
Projeto define estrutura para a própria organização	1986	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22557_es_seculoxxi.pdf
Secretaria prepara o lançamento do projeto	1986	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22558_es_seculoxxi.pdf
Entidades dão início formal ao projeto	1986	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22559_es_seculoxxi.pdf
Projeto lançado com assinatura de protocolo	1986	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22560_es_seculoxxi.pdf
Projeto reúne trabalhos sobre o Espírito Santo	1986	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22561_es_seculoxxi.pdf
Grupo instituidor debate o grau de interiorização	1986	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22562_es_seculoxxi.pdf
Começa seleção para escolha de técnicos	1986	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22564_es_seculoxxi.pdf
ES-Século 21 instala Secretaria Executivo	1986	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22565_es_seculoxxi.pdf
ES Século 21 tem mais uma etapa já definida	1986	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22566_es_seculoxxi.pdf
Documentos básicos são selecionados	1987	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22554_es_seculoxxi.pdf
Agora, os técnicos devem elaborar documentos básicos	1987	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22556_es_seculoxxi.pdf
Em dia com o século XXI pt. 1	1990	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22549_es_seculoxxi.pdf
Comunidade vai apontar soluções para o Estado	1990	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22550_es_seculoxxi.pdf
ES Século 21	1990	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22551_es_seculoxxi.pdf
Em dia com o século XXI pt. 2	1990	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22552_es_seculoxxi.pdf
Capixaba quer o crescimento sem desequilíbrio	1990	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22553_es_seculoxxi.pdf
ES Século 21: Agendas para o futuro	1991	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22547_es_seculoxxi.pdf
Projeto mostra sete grandes desafios ao Estado	1991	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22548_es_seculoxxi.pdf
Obra sobre ES está pronta	1992	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22546_es_seculoxxi.pdf
Enfim, informações sobre o ES	1993	http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170314_aj22544_es_seculoxxi.pdf



ARTIGO PREMIADO DO

TEMA 02

Instrumentos de Planejamento Governamental

Planejamento de médio prazo; análises sobre PPA, LDO e LOA; articulação entre os instrumentos de planejamento-orçamento; outros instrumentos de planejamento governamental (como plano de metas); prioridades de mandato; acordos de resultado; coordenação multissetorial; e unidades de entrega.

PIB trimestral baseado em notas fiscais eletrônicas como instrumento de planejamento de médio prazo: o caso de Sergipe

- **Fábio Rodrigues de Moura**

Universidade Federal de Sergipe, Brasil
fabriomoura@gmail.com

- **Ciro Brasil de Andrade**

Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação de Sergipe, Brasil
ciro.brasil@seplan.se.gov.br

- **Antonio Marcos Almeida Nascimento**

Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação de Sergipe, Brasil
antoniomarcos.nascimento@seplan.se.gov.br

- **Rafaela Nascimento Santos**

Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação de Sergipe, Brasil
rafaela.nsantos@seplan.se.gov.br

Resumo

O planejamento governamental de médio prazo, consubstanciado em instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), depende crucialmente da disponibilidade de informações econômicas tempestivas e precisas. Historicamente, a mensuração do Produto Interno Bruto (PIB) através de pesquisas amostrais tem apresentado defasagens temporais significativas, limitando a capacidade de resposta e a gestão baseada em evidências por parte dos gestores públicos estaduais. Este estudo apresenta uma metodologia implementada de forma inovadora no estado de Sergipe para o cálculo do PIB trimestral utilizando Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e) como fonte primária de dados. Alinhando-se com o conceito de “Economia em Tempo Real”, a utilização destes registros administrativos de *big data* permite uma observação direta e granular do universo de transações financeiras, superando assim as limitações do modelo tradicional de mensuração. Por meio de uma parceria interinstitucional, as informações das NF-e são utilizadas para avaliar o desempenho de setores estratégicos do estado, tais como a Indústria, o Comércio e os Transportes. A divulgação tempestiva do PIB trimestral fornece um diagnóstico atualizado e empiricamente robusto, essencial para a formulação, monitorização e revisão contínua das políticas públicas e dos instrumentos orçamentais de médio prazo, fortalecendo a eficácia do processo de tomada de decisão e o planejamento adaptativo

1. INTRODUÇÃO

O planejamento governamental constitui um processo político-técnico essencial para a antecipação de cenários futuros, a definição de objetivos prioritários e a coordenação eficiente de recursos públicos visando à consecução de metas

de desenvolvimento. A dimensão temporal desse planejamento é fundamental, estabelecendo uma distinção metodológica clara entre os horizontes de curto, médio e longo prazo, cada qual com seus próprios atores e graus de vinculação orçamentária. Nesse contexto, o planejamento de médio

prazo assume uma posição estratégica. No Brasil, e especificamente na esfera estadual, esse horizonte é institucionalizado pelo Plano Plurianual (PPA), que atua de forma complementar e integrada com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), formando o sistema constitucional de planejamento e orçamento.

A efetividade de todo esse sistema, no entanto, é estritamente dependente da disponibilidade de informações econômicas que sejam tempestivas, precisas e territorialmente desagregadas. Historicamente, a mensuração da atividade econômica, sintetizada no Produto Interno Bruto (PIB), dependeu de uma infraestrutura baseada em pesquisas amostrais e registros fragmentados. Como consequência, os gestores públicos estaduais brasileiros têm enfrentado um severo déficit informacional, dispondo de estimativas de PIB anual com defasagens frequentemente superiores a 24 meses. Esse hiato temporal compromete a capacidade do Estado de realizar diagnósticos precisos, responder a eventos adversos de forma rápida e adotar uma gestão e um planejamento adaptativo baseados em evidências.

Diante deste cenário, a digitalização das administrações tributárias e o surgimento de bases de dados massivas (Big Data) abriram novas fronteiras para a estatística macroeconômica, alinhando-se ao conceito emergente de “Economia em Tempo Real” (*Real-Time Economy*). A adoção de registros administrativos eletrônicos, em especial a Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), permite a transição de um modelo de estimativas calcado em inferência estatística sobre amostras limitadas para um cálculo baseado na observação direta e granular do universo de transações.

Buscando superar as limitações do modelo tradicional e aproveitar o potencial da digitalização fiscal, o governo de Sergipe protagoniza uma iniciativa pioneira nesse estado. Por meio de uma parceria interinstitucional entre a Secretaria da Fazenda Estadual (SEFAZ-SE), o Observatório de Sergipe — vinculado à Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação (Seplan) — e a Universidade Federal de Sergipe (UFS), foi desenvolvida uma metodologia inovadora para o estado visando ao cálculo do PIB trimestral. A abordagem utiliza as Notas Fiscais Eletrônicas de

ICMS (NF-e) como fontes primárias de dados para mensurar o desempenho de setores estratégicos, compreendendo a Indústria Extrativa, Indústria de Transformação, Comércio, Transportes, Alimentação e Construção Civil.

Nesse sentido, o presente estudo tem como objetivo apresentar a metodologia do PIB trimestral sergipano baseado em Notas Fiscais Eletrônicas, e como esse indicador pode contribuir para o melhor planejamento governamental de médio prazo no estado. Este estudo justifica-se na medida em que a proposição metodológica do PIB trimestral baseado em Notas Fiscais Eletrônicas altera substancialmente a capacidade informacional do estado de Sergipe, mitigando a assimetria de informações e gerando implicações significativas para a formulação e o monitoramento do planejamento governamental de médio prazo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 Economia em Tempo Real, Nowcasting e Notas Fiscais Eletrônicas

A estatística econômica contemporânea atravessa um momento de grande transformação desde a consolidação do Sistema de Contas Nacionais (SNA). Historicamente, a mensuração da atividade econômica, sintetizada no indicador do Produto Interno Bruto (PIB), dependeu de uma infraestrutura de coleta de dados baseada em pesquisas amostrais, censos econômicos decenais e registros administrativos fragmentados. Este modelo tradicional, embora robusto metodologicamente, enfrenta limitações intrínsecas crescentes em um mundo onde a velocidade das transações econômicas e a volatilidade dos mercados exigem respostas em tempo real, ou o mais próximo possível disso. Neste âmbito insere-se um conceito crescentemente denominado na literatura especializada como Real-Time Economy (RTE) (AKAGI, 2024).

Misch et al. (2017) já mostravam o potencial inexplorado dos dados fiscais diários, impulsionado pela digitalização e modernização dos sistemas de pagamentos e contabilidade dos governos, para a análise macroeconômica em tempo real. Tradicionalmente, as análises de políticas dependem de pesquisas oficiais que são publicados com defasagens de tempo significativas (em geral, anualmente), o que limita a capacidade de resposta a eventos adversos. Para contornar esse

problema, o estudo introduz o uso de bases fiscais de alta frequência. A pesquisa demonstra que esses dados contêm informações altamente valiosas e, ao aplicar procedimentos estatísticos para remover ruídos e padrões sazonais inerentes a registros diários, torna-se possível criar indicadores robustos e tempestivos para a vigilância fiscal e financeira.

Com foco nas contribuições para o Produto Interno Bruto (PIB), Misch et al. (2017) evidenciam que os dados fiscais diários servem como uma ferramenta poderosa para realizar o *nowcasting* (previsão de curto prazo) da atividade econômica. Ao rastrear receitas e despesas em tempo real, pesquisadores e formuladores de políticas conseguem antecipar a trajetória do PIB no presente ou no futuro próximo, superando a escassez dos relatórios macroeconômicos convencionais. Os autores enfatizam que essa aplicação se mostra especialmente valiosa em países onde estatísticas de PIB de alta frequência simplesmente não estão disponíveis, garantindo um monitoramento contínuo dos ciclos econômicos. Além disso, essas informações diárias viabilizam estudos analíticos macrofiscais inovadores, como a estimação mais precisa do tamanho dos multiplicadores fiscais sobre o crescimento econômico com base em dados de transações efetivas do momento.

A digitalização das administrações tributárias, impulsionada inicialmente pela necessidade de combate à evasão fiscal e aumento da eficiência arrecadatória, gerou uma importante externalidade positiva: a criação de banco de dados massivos contendo o registro censitário, granular e tempestivo de virtualmente todas as transações comerciais entre empresas e entre empresas e consumidores finais. O surgimento e a disseminação da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) representam, neste contexto, a pedra angular de uma nova era para as Contas Nacionais, permitindo a transição de estimativas baseadas em inferência estatística sobre amostras limitadas para cálculos baseados em observação direta do universo transacional.

A introdução de sistemas de NF-e gera frequentemente um fenômeno conhecido como “formalização estatística”. Ao tornar a sonegação mais difícil, a NF-e força empresas a declararem vendas que antes eram ocultas. Isso provoca um aumento no PIB mensurado que não corresponde necessariamente a um aumento na produção física real, mas sim a uma melhoria na captura da atividade existente. Estudos quase-experimentais, como os realizados no Peru e observados

em dados do estado de Goiás, mostram que a implementação da NF-e aumenta as vendas reportadas e os passivos de IVA significativamente (acima de 5% no primeiro ano), especialmente em pequenas empresas e setores propensos à informalidade (VIEIRA et al., 2019; BELLON et al., 2022).

A Agência Tributária Espanhola é uma das referências mundiais mais avançada na divulgação de estatísticas de alta frequência baseadas em registros semelhantes a Notas Fiscais. Por meio do sistema Suministro Inmediato de Información (SII), análogo à NF-e, a Espanha coleta dados de vendas diárias de grandes empresas (que representam cerca de 70% do faturamento total). O Banco da Espanha, por sua vez, desenvolveu o modelo Spain-STING (Short-Term Indicator of Growth), que utiliza essas vendas diárias deflacionadas como preditores do PIB. A correlação entre o indicador diário de vendas e o PIB trimestral mostrou-se excepcionalmente alta, permitindo aos formuladores de política econômica espanhóis reagir a choques idiossincráticos (como tempestades ou greves) dias após sua ocorrência, e não meses depois (GÓMEZ-LOSCOS et al., 2024).

Outro caso de destaque é o Chile. O Banco Central do Chile utiliza registros administrativos semelhantes a Notas Fiscais, chamados *Documentos Tributarios Electrónicos (DTE)*, de forma estrutural para resolver um dos problemas mais complexos das Contas Nacionais: a regionalização do PIB. Tradicionalmente, o PIB regional é estimado por rateio (método top-down), onde o total nacional é dividido pelos estados com base em proxies como população ou emprego. Isso frequentemente distorce a realidade de regiões com indústrias de capital intensivo. Com o DTE, o Banco Central do Chile também passou adotar uma abordagem bottom-up, já que cada fatura identifica a comuna de origem e o destino da transação. Com isso, é possível alocar o valor adicionado exatamente onde a transação ocorreu, aprimorando sensivelmente a precisão das contas regionais chilenas (CUENTAS NACIONALES DE CHILE, 2022).

Em um estudo feito pelo Banco Central da Itália, Ardizzi et al. (2023) utilizam dados de sistemas de pagamento de alta frequência, e exemplo de transações de cartões de crédito/débito e compensações do sistema TARGET2, como uma ferramenta inovadora voltada especificamente para a previsão de curto prazo (*nowcasting*) do Produto Interno Bruto

(PIB) da Itália. Os autores demonstram que, enquanto as pesquisas tradicionais para o cálculo do PIB sofrem com grandes defasagens de tempo e limitações amostrais, os microdados de pagamentos fornecem uma informação em tempo real da atividade econômica. Essa tempestividade permite contornar o atraso na publicação dos dados oficiais, alimentando modelos econométricos com informações que capturam instantaneamente as oscilações nos níveis de consumo e produção agregada.

A principal contribuição do estudo de Ardizzi et al. (2023) é a comprovação de que o uso dessas transações eletrônicas reduz drasticamente os erros de *nowcasting* dos componentes críticos da atividade econômica, fundamentais para o cálculo do PIB em frequências maiores. Os autores ilustram que a incorporação dessas séries em indicadores de curtíssimo prazo, como o Índice Econômico Semanal Italiano (ITWEI), conseguiu rastrear com alta precisão o colapso e a retomada econômica de 2020. Mais especificamente, o modelo baseado em pagamentos reduziu em mais de 50% o erro de previsão das despesas de consumo final trimestral (o maior componente do PIB sob a ótica da despesa) em alguns setores, além de aprimorar significativamente as projeções para as vendas do varejo e e-commerce, consolidando essa base de dados como um preditor indispensável para o acompanhamento do PIB em tempo real.

Barlas et al. (2023), por sua vez, investigam o uso de dados de transações bancárias de alta frequência para aprimorar o *nowcasting* do Produto Interno Bruto (PIB) da Turquia. A principal inovação e contribuição do estudo é a expansão do uso de dados de pagamentos eletrônicos para atuar como uma *proxy* não apenas para o consumo, mas também para os fluxos de investimento, sendo uma abordagem inédita na literatura empírica. Ao agregar dados de transações de indivíduos para empresas e transferências financeiras entre empresas (especificamente aquelas direcionadas a companhias que produzem ativos fixos, como maquinário e construção), os autores conseguem simular a demanda privada doméstica e estimar o consumo e o investimento agregado em tempo real. Essa modelagem fornece indicadores extremamente rápidos para economias emergentes, ajudando a contornar o problema das longas defasagens de tempo na publicação dos dados oficiais do PIB.

Ademais, Barlas et al. (2023) demonstram que a inclusão dessas novas *proxies* baseadas em Big Data fornece uma precisão adicional ao desempenho dos modelos de *nowcasting* para o PIB. Para validar a utilidade dessas transações, os pesquisadores testaram sua contribuição em combinação com variáveis tradicionais usando uma variedade de métodos, que incluem tantas abordagens lineares (como Modelos de Fatores Dinâmicos e Autoregressão Vetorial Bayesiana) quanto modelos não lineares de aprendizado de máquina (como *Random Forests* e modelos baseados em *Gradient Boosting*). O artigo conclui ressaltando que as transações financeiras de alta frequência agregam um valor substancial sobretudo nas etapas iniciais do processo de previsão do PIB, momento em que os dados macroeconômicos tradicionais ainda são escassos ou indisponíveis.

Em estudo realizado por Felber e Beyeler (2023), pesquisadores associados ao Banco Nacional Suíço, os dados de pagamentos de alta frequência são utilizados para prever a atividade econômica em tempo real na Suíça. Para isso, os autores constroem modelos de aprendizado de máquina focados diretamente na previsão do Produto Interno Bruto real. A abordagem utiliza um conjunto inédito e abrangente de dados transacionais, combinando informações do sistema de liquidação bruta em tempo real (RTGS) suíço com dados de transações de cartões de débito e crédito. Essa combinação inovadora permite capturar de maneira ampla tanto o consumo no varejo e e-commerce quanto as movimentações financeiras maiores ligadas à formação bruta de capital e exportações líquidas, gerando indicadores imediatos que evitam as defasagens de tempo usuais na publicação de estatísticas oficiais.

No que tange às contribuições voltadas para o cálculo do PIB, o estudo de Felber e Beyeler (2023) fornece comprovação empírica de que os microdados transacionais agregam um ganho de precisão incondicional para as projeções macroeconômicas. Os resultados demonstram que, quando o desempenho da previsão é avaliado em comparação com os números revisados e mais definitivos do PIB, os modelos baseados em pagamentos superam consideravelmente os modelos de referência, chegando a reduzir erros em até 11% durante épocas de crise (como a pandemia de COVID-19) e em até 12% em períodos de “normalidade” econômica. Essa resiliência preditiva ilustra a maior vantagem do uso dessas bases

de dados: como elas não estão sujeitas a revisões posteriores e fornecem observações em tempo quase real, minimizam os erros de medição sobre as oscilações do produto. Com isso, os autores concluem de forma assertiva que modelos alicerçados em dados de pagamentos devem se tornar parte integral do escopo de informações dos formuladores de políticas públicas para o monitoramento e antecipação das trajetórias do PIB.

Em pesquisa recente produzida por Mantziou et al. (2024), apresenta-se um método inovador de *nowcasting* para o Produto Interno Bruto (PIB) do Reino Unido, tanto em nível macroeconômico quanto setorial, utilizando dados em tempo real de pagamentos mensais entre indústrias. Para contornar os longos atrasos na publicação das estatísticas oficiais, que dependem de centenas de fontes de pesquisa complexas, os autores modelam a economia como uma rede interconectada: as indústrias representam os nós e os fluxos de pagamento formam as arestas. A inovação central do estudo é a introdução do modelo GNAR-ex (*extended generalised network autoregressive*), desenhado para integrar de forma simultânea as séries temporais do PIB (nos nós da rede) e as flutuações contínuas das transações financeiras (nas arestas), capturando como as dinâmicas da cadeia de suprimentos influenciam a economia real.

Mantziou et al. (2024) fornecem evidências de que o modelo de redes GNAR-ex supera os modelos autorregressivos tradicionais de referência, como o ARIMA, resultando em uma redução significativa no erro de previsão para projeção do PIB. Ao testar a metodologia ao longo de nove divulgações trimestrais de dados do *Office for National Statistics* (ONS) para garantir robustez contra revisões estatísticas, os pesquisadores mostram que a inclusão das transações corporativas em um modelo estrutural otimiza as estimativas de curto prazo. Desse modo, o trabalho consolida o primeiro modelo estatístico de séries temporais em rede aplicado ao *nowcasting* do PIB com base em dados de pagamentos, oferecendo aos formuladores de políticas uma fonte alternativa e muito mais tempestiva em comparação aos métodos habituais fundamentados em pesquisas.

Em uma perspectiva similar de uso de registros administrativos, Ambrisko (2022) investiga o uso de dados fiscais de alta frequência (mensais e diários) para realizar o *nowcasting* de variáveis macroeconômicas na

República Tcheca. Como os dados macroeconômicos oficiais costumam ser publicados com defasagem de tempo significativa, o autor explora a disponibilidade tempestiva de dados do orçamento do Estado, que frequentemente funcionam como um reflexo direto das bases macroeconômicas. Para contornar esse atraso, o estudo emprega dois modelos econométricos principais, as equações de ponte (*bridge equations*) e as regressões MIDAS, vinculando variáveis trimestrais aos registros fiscais mensais. A pesquisa ressalta a importância de utilizar bases de dados históricas em tempo real, em vez da última versão revisada, mitigando as distorções causadas por revisões frequentes nas séries temporais macroeconômicas.

2.2 PIB trimestral e planejamento de curto e médio prazo

O planejamento de médio prazo distingue-se de horizontes temporais alternativos por características específicas. Diferentemente do planejamento de longo prazo, que opera com alta incerteza, múltiplos cenários alternativos e menor grau de especificação operacional, o planejamento de médio prazo articula objetivos estratégicos com programas operacionalizáveis, estabelecendo metas quantificadas, responsabilidades institucionais definidas e vinculação orçamentária explícita (MATIAS-PEREIRA, 2016).

Em relação ao planejamento de curto prazo (anual), o médio prazo oferece vantagens de continuidade temporal, permitindo concepção e implementação de políticas cujos resultados demandam maturação plurianual, e estabilidade estratégica, reduzindo vulnerabilidade a flutuações conjunturais de curto prazo. O médio prazo configura-se, assim, em um horizonte temporal ótimo para políticas estaduais estruturantes, como investimentos em infraestrutura, qualificação de capital humano, desenvolvimento de capacidades produtivas locais e transformações institucionais.

O sistema de planejamento e orçamento público brasileiro estrutura-se hierarquicamente em três instrumentos legais interdependentes: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública para período de quatro anos. Define programas governamentais organizados por eixos estratégicos, especificando valores, metas físicas e indicadores de resultado. O PPA constitui o instrumento de

planejamento de médio prazo, articulando intenções governamentais com capacidade fiscal e necessidades sociais.

A LDO promulga anualmente as prioridades e metas fiscais da administração pública para o exercício subsequente, orientando a elaboração da LOA a fim de garantir a compatibilidade com o PPA. A LDO funciona como elo de transição entre o planejamento de médio prazo (PPA) e a execução orçamentária anual (LOA). A LOA, por sua vez, estima receitas e fixa despesas para o exercício fiscal, detalhando a alocação de recursos por órgãos, programas e ações. A LOA materializa operacionalmente as intenções estabelecidas no PPA e priorizadas na LDO.

A literatura, entretanto, identifica fragilidades recorrentes no planejamento governamental de curto e médio prazo, particularmente no sistema PPA-LDO-LOA: desarticulação entre PPA e LOA, com metas do PPA frequentemente ignoradas na elaboração orçamentária; metas irrealistas descoladas de diagnósticos empíricos sólidos; estimativas de receitas tributárias imprecisas, gerando frustração de arrecadação ou subestimação de capacidade fiscal; e mecanismos de monitoramento fragilizados, comprometendo a revisão do planejamento governamental (SAGANUMA, 2020).

Nesse sentido, a disponibilização de informações robustas e tempestivas sobre o desempenho da atividade econômica é de fundamental importância para os agentes públicos no planejamento e tomada de decisão de médio prazo, particularmente em unidades estaduais que carecem de pesquisas amostrais e resultados fornecidos por órgãos oficiais em uma frequência temporal mais elevada (e.g. resultados mensais ou trimestrais) ou com menor defasagem na divulgação. A literatura recente sobre big data fiscal e mensuração econômica defende que os registros administrativos eletrônicos, como as Notas Fiscais Eletrônicas, constituem uma fonte de dados de enorme potencial analítico para a construção de indicadores econômicos de alta frequência que permitem o planejamento e a elaboração de políticas públicas baseadas em evidências (AKAGI, 2024).

O PIB trimestral estadual é um dos principais indicadores que contribuem substantivamente para o planejamento local de médio prazo. Com relação ao PPA, o PIB trimestral contribui para a sua formulação, monitoramento e revisão. Na fase de elaboração, o PIB trimestral fornece diagnóstico econômico setorial

atualizado, permitindo identificar setores dinâmicos e estagnados. Por exemplo, um eventual cenário de crescimento da Indústria estadual nos últimos trimestres pode justificar a inclusão de programas de desenvolvimento de fornecedores locais no próximo PPA, enquanto setores com desempenho inferior podem demandar programas de estímulo.

Com relação ao monitoramento, durante a vigência do PPA os resultados trimestrais permitem avaliar se metas setoriais estão sendo alcançadas. Se o PPA estabelece uma meta de crescimento industrial ao ano, mas o PIB trimestral revela crescimento industrial médio inferior nos primeiros dois anos, ajustes em programas ou realocação de recursos podem ser implementados. Ou seja, dado que a legislação permite revisão anual do PPA, o PIB trimestral fornece fundamento empírico robusto para ajuste de metas, redimensionamento de programas ou redirecionamento de prioridades governamentais.

Como um instrumento de auxílio à LDO, o PIB trimestral, especialmente quando desagregado setorialmente, permite projeções mais precisas de receitas tributárias para o exercício seguinte dado a alta correlação entre a arrecadação de ICMS e a atividade econômica setorial, reduzindo riscos de frustração de arrecadação ou subestimação de capacidade orçamentária. Além disso, a definição de metas fiscais e programação financeira na LDO beneficia-se de projeções de crescimento econômico fundamentadas em séries trimestrais, reduzindo

Já como instrumento de suporte à LOA, o PIB trimestral fornece evidências empíricas para justificar tecnicamente a alocação setorial de recursos. Por exemplo, investimentos em infraestrutura logística podem ser justificados pelo crescimento do setor de transportes mensurado pelo PIB trimestral. Ademais, o PIB trimestral permite identificar necessidades de ajustes orçamentários intra-exercício: se o PIB trimestral revela desaceleração econômica inesperada, o governo estadual pode contingenciar despesas discricionárias; se revela aceleração, pode liberar recursos contingenciados.

Ou seja, em um contexto estadual, o cálculo do PIB trimestral constitui-se em uma ferramenta indispensável para a análise confiável do desempenho econômico local, na medida em que permite o acompanhamento contínuo da atividade econômica, fortalece a efetividade das políticas públicas e aprimora a

transparência e previsibilidade. Sua relevância torna-se ainda mais evidente em um ambiente de crescente complexidade dos mercados, nos quais a celeridade e a qualidade da informação econômica se revelam determinantes para a tomada de decisão dos agentes públicos e privados.

O estado de Sergipe, a partir de uma recente parceria entre a Secretaria da Fazenda Estadual (SEFAZ-SE), a Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação (Seplan-SE) e a Universidade Federal de Sergipe (UFS), implementou uma metodologia para o cálculo do PIB trimestral sergipano utilizando-se das informações contidas nas Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e) administradas pelo estado. O princípio norteador para o uso das notas fiscais eletrônicas baseia-se nos fundamentos recentes da literatura econômica sobre uso de big data e de informações da atividade econômica “em tempo real” (alta frequência) para a previsão do PIB (BARLAS et al., 2024, entre outros). A iniciativa é inovadora no estado e busca se tornar um instrumento de suporte robusto ao planejamento de médio prazo.

3. METODOLOGIA

A integração de registros administrativos estaduais, particularmente os provenientes do ICMS, como as Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e), oferece uma solução estrutural para três problemas geralmente enfrentados na construção do PIB trimestral: i) custo de pesquisas amostrais, ii) tempestividade e iii) granularidade setorial dos resultados. No caso do estado de Sergipe, as NF-e são particularmente importantes para o cálculo dos indicadores de Valor Bruto de Produção (VBP), Consumo Intermediário (CI) e Valor Adicionado (VA) das atividades econômicas ligadas aos setores da Indústria Extrativa e da Indústria de Transformação, já que o estado não dispõe da Pesquisa Industrial Mensal de Produção Física, realizada pelo IBGE apenas em grandes estados. Além disso, as informações das NF-e também auxiliam na construção dos indicadores para os setores de Comércio, Transporte, e Serviços de Alimentação. Juntos, esses setores representam cerca de 25% do Valor Adicionado de toda a economia sergipana.

Para atender à metodologia proposta, a SEFAZ-SE processa as notas fiscais e as agregam em uma base

mensal, disponibilizando os seguintes campos: i) Ano e mês de emissão do documento; ii) CNAE principal do emitente do documento, extraída a partir da inscrição estadual exposta no documento eletrônico; iii) UF de emissão do documento eletrônico; iv) Nome do município de emissão do documento eletrônico; v) CNAE principal do destinatário do documento; vi) UF de destino do documento eletrônico; vii) Nome do município de destino do documento eletrônico; viii) Código NCM do documento eletrônico; ix) Valor total dos produtos ou serviços destacados do documento eletrônico; x) Valor do ICMS destacado do documento eletrônico.

Como o sistema de NF-e também registra operações que não geram valor adicionado econômico, como transferências de ativos entre filiais, cancelamento, ou devoluções de mercadorias, as informações foram processadas com base no Código Fiscal de Operações e Prestações (CFOP) para isolar apenas as transações de venda que constituem fato econômico novo.

Os valores de venda capturadas pela NF-e, deduzidas de ICMS e agregadas trimestralmente, foram utilizadas como *proxy* para o Valor Bruto de Produção (VBP) setorial a preços correntes. A compatibilização entre produto e atividade econômica é feita com base nas tabelas de correspondência do IBGE entre os códigos PRODLIST-Ind (ano 2022), CNAE 2.0 e NCM (ano 2022). Para o caso de Sergipe, as NF-e utilizadas nesta metodologia atingem uma cobertura de 38 diferentes atividades econômicas, de acordo com a classificação de atividades utilizada pelo IBGE no cálculo do PIB anual¹, distribuídas entre os setores da Indústria Extrativa, Indústria de Transformação, Construção Civil, Comércio, Transporte e Serviços. O índice de volume do VBP, por sua vez, é calculado para cada atividade utilizando-se índices de preços apropriados à dimensão de produção e venda.

As NF-e também são utilizadas para auxiliar no cálculo do Consumo Intermediário, em valores correntes, das atividades ligadas à Indústria Extrativa e à Indústria de Transformação. Para tanto, mapeia-se o fluxo de compra de bens intermediários pelas empresas com CNAE principal pertencente às atividades da Indústria Extrativa e à Indústria de Transformação. A classificação dos produtos em bens intermediários é feita a partir do cruzamento entre o

¹ Para Sergipe, o IBGE calcula o Valor Adicionado Bruto, o Consumo Intermediário e o Valor Adicionado de 93 diferentes atividades econômicas.

NCM declarado em nota e os códigos BEC (Broad Economic Categories) e CGCE (Classificação por Grandes Categorias Econômicas) fornecidos pelo IBGE em suas tabelas de correspondência. Para o cálculo do índice de volume do CI, são utilizados índices de preços apropriados para a dimensão de custo dos insumos.

Para as atividades econômicas da agropecuária e do setor de serviços, o cálculo do VBP e do CI utiliza-se de diversas fontes de dados secundárias comumente utilizadas no cálculo do PIB trimestral de estados com metodologias já consolidadas, como, por exemplo, Bahia, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. O cálculo do

VA é dado pelo VBP deduzido do CI, e para o cálculo do PIB somam-se os impostos. A taxa de crescimento do PIB trimestral é calculada utilizando-se ponderações sobre as taxas de crescimento dos grandes setores da economia estadual a partir da participação de cada setor sobre o Valor Adicionado total dado pelas contas regionais do IBGE para Sergipe no último ano de referência. O quadro a seguir sintetiza as fontes de informação utilizadas na metodologia do PIB trimestral sergipano, agrupadas por grandes setores de atividade.

QUADRO 1 – Fonte de dados para a metodologia de cálculo do PIB trimestral de Sergipe

Setor	Número de Atividades	Indicadores	Índices de Preços
Agropecuária, Produção Florestal e Pesca	12	LSPA, PAM, PPM, PEVS, POG, Pesquisa Trimestral do Leite, Pesquisa Trimestral do Abate de Animais	CEPEA, IPP, IPA
Indústria extrativa	3	NF-e, ANP, CAGED, PNAD	IPP, IPA, IPCA
Indústria de Transformação	27	NF-e	IPP, IPA, IPCA
Construção Civil	4	NF-e, CAGED, PNAD	INCC, IPP, IPA, IPCA
Energia e Saneamento	4	Aneel, ONS, dados fornecidos pelas companhias que atuam no estado de Sergipe (Energisa, Sulgipe, Iguá, Sergás)	IPCA
Transporte	8	NF-e, ANP, Aena Brasil, CAGED, PNAD	IPP, IPA, IPCA
Comércio	7	NF-e, PMC, Detran-SE	IPCA, PMC
Alimentação	1	NF-e	IPCA, IPP, IPA
Administração Pública	1	INEP, CAGED, Painel Estatístico de Pessoal	IPCA, SICONFI, Painel Estatístico de Pessoal
Demais Serviços	26	PNAD, CAGED, PMS, Aneel, FipeZAP	IPCA, IPP, IPA

Fonte: os autores.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para a implementação inicial da metodologia, foram utilizados dados das NF-e de Sergipe a partir do ano de 2020, sendo este o ano base. Os anos de 2020 a 2022 foram utilizados como período de calibração para os indicadores calculados com base nas NF-e, particularmente as agregações trimestrais e sua comparação com os resultados anuais divulgados pelo IBGE.

Os valores anuais de VBP, CI e VA das 93 atividades econômicas entre 2020 e 2022 foram obtidos junto ao Observatório de Sergipe. A partir das calibrações

realizadas dentro desse período, foram calculados os indicadores para o ano de 2023 e comparados os resultados com a recente divulgação pelo IBGE do PIB estadual anual de 2023 e seus componentes. Em termos das informações das NF-e, entre os meses de 2020 e 2022 foram utilizadas cerca de 28,3 milhões de observações, e mais 12 milhões de observações foram utilizadas para o cálculo dos indicadores no ano de 2023.

Os resultados mostram uma boa aderência dos indicadores calculados via NF-e em relação aos resultados oficiais calculados pelo IBGE para 2023

nas atividades econômicas nos quais as NF-e foram utilizadas de forma mais intensiva, como é o caso da Indústria de Transformação. De acordo com as agregações da metodologia trimestral, a Indústria de Transformação mostrou um crescimento anual no valor adicionado na ordem de 2,29% em volume, frente ao resultado de 1,93% calculado pelo IBGE. Para a Indústria Extrativa, em que as NF-e também foram utilizadas como um dos indicadores na composição do VBP e CI, as agregações trimestrais mostram um crescimento de 71,74% do VA em volume, ao passo que os resultados oficiais do IBGE mostram um crescimento de 69,71%.

As atividades da agropecuária, por sua vez, para as quais não foram utilizadas informações das NF-e, apresentaram um crescimento conjunto de 7,08% no VA com base na metodologia trimestral, frente ao resultado oficial de 7,65% divulgado pelo IBGE. Para o grande de setor de serviços, em que as NF-e são utilizadas principalmente para o comércio e alimentação, o crescimento foi de 3,23% de acordo com a metodologia trimestral, vis-à-vis o resultado de 2,68% apontado pelo IBGE. Em geral, portanto, observa-se um viés para cima nos indicadores setoriais que utilizam de forma mais intensiva as informações da NF-e.

O cálculo final do PIB exige a adição dos impostos líquidos de subsídios e o seu correspondente deflator implícito para o cálculo do volume, o que pode resultar em maior divergência em relação à metodologia trimestral com o uso das NF-e. Além disso, optou-se por ponderar o crescimento dos grandes setores com base na sua participação nas contas regionais do último ano disponível anterior ao do corrente cálculo (neste caso, 2022), com o objetivo de atenuar as eventuais distorções causadas pelo uso trimestral das NF-e frente ao cálculo anual realizado pelo IBGE. Nesse sentido, o resultado final para o PIB de 2023 com o uso da NF-e mostra um crescimento de 2,9%, em comparação ao resultado oficial divulgado pelo IBGE de 3,1%, resultando em uma diferença de 0,2 pontos percentuais.

Apesar da boa aderência dos resultados finais, é importante destacar que estes são os achados de uma metodologia recém implementada. Os dados oficiais divulgados pelo IBGE para o ano de 2023 são uma importante fonte de revisão para os indicadores trimestrais com o uso das notas fiscais eletrônicas, particularmente no que se refere às participações dos grandes setores, que servirão de base para o cálculo do

PIB trimestral dos anos de 2024 e 2025. Além disso, divergências são naturalmente esperadas devido às diferenças entre as informações captadas pelo IBGE para o cálculo do PIB anual e os dados fornecidos pelas NF-e em tempo real, particularmente no que se refere à estrutura de classificação entre produto e setor. Os dados trimestrais precisam ser continuamente monitorados a fim de garantir a convergência dos indicadores frente aos resultados oficiais do IBGE.

A fim de garantir a tempestividade dos resultados trimestrais, o Observatório de Sergipe planeja implementar no ano de 2026 um sistema integrado visando automatizar o uso as notas fiscais eletrônicas no cálculo do VBP, CI e VA. Em adição à inovação trazida pela metodologia trimestral para o estado, este sistema representará um marco na gestão de informações para a tomada de decisão no curto e médio prazo, posicionando o estado de Sergipe na vanguarda junto a outras unidades da federação comprometidas na divulgação dos resultados trimestrais de sua atividade econômica.

5. CONCLUSÕES

A metodologia do PIB trimestral desenvolvida para Sergipe com o uso das NF-e, ao disponibilizar indicadores econômicos trimestrais setorialmente desagregados e com baixa defasagem temporal, altera qualitativamente a capacidade informacional do estado, com implicações substantivas para o planejamento de médio prazo. A divulgação tempestiva dos resultados trimestrais reduz a assimetria informacional temporal, viabilizando também o planejamento adaptativo. A ampliação da granularidade do diagnóstico econômico permite um planejamento setorial diferenciado para o médio prazo, além de fortalecer o processo de monitoramento contínuo das políticas públicas.

Os primeiros resultados obtidos com a implementação da metodologia trimestral se mostram satisfatórios. Porém, é necessária a contínua revisão dos indicadores trimestrais a fim de garantir a continuidade da estratégia metodológica implementada, particularmente quando se considera o grande volume de dados utilizados e o processo dinâmico da economia em tempo real. A consistência entre os resultados trimestrais com o uso das NF-e e os resultados oficiais divulgados pelo IBGE é um dos principais objetivos da metodologia empregada.

6. Referências

1. AMBRISKO, R. **Nowcasting macroeconomic variables using high-frequency fiscal data**. Czech National Bank, Research and Statistics Department, Working Papers, 2022/5, 2022.
2. AKAGI, K. What does e-invoice data bring to SNA and real-time economy?. **Economic Structures**, vol. 13, n. 15, 2024.
3. ARDIZZI, G. et al. **The Use of payment transaction data for economic forecasts**. Contribution for the IFC-Satellite Seminar on “Granular data: new horizons and challenges for central banks”, 2023.
4. BARLAS, A. B et al. Big data financial transactions and GDP nowcasting: The case of Turkey. **Journal of Forecasting**, vol. 43, n. 2, 2024.
5. BELLON, M. et al. **Digitalization to improve tax compliance: Evidence from VAT e-Invoicing in Peru**. Journal of Public Economics, vol. 2010, 2022.
6. CUENTAS NACIONALES DE CHILE. **Producto Interno Bruto Regional: Métodos y Fuentes de Información**. Banco Central Chile, 2022.
7. FELBER, L.; BEYELER, S. **Nowcasting economic activity using transaction payments data**. Working Papers 2023-01, Swiss National Bank, 2023.
8. Gómez-Loscos, A. et al. Short-term Real-time Forecasting Model for Spanish GDP (Spain-STING): New Specification and Reassessment of Its Predictive Power. **Banco de España**, Documentos Ocasionales. Nº 2406, 2024.
9. MANTZIOU, A. et al. **GDP nowcasting with large-scale inter-industry payment data in real time - a network approach**. ArXiv preprint, arXiv:2411.02029v1, 2024.
10. MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
11. MISCH, B. et al. **Nowcashing: Using Daily Fiscal Data for Real-Time Macroeconomic Analysis**. IMF Working Paper, WP/17/227, 2017.
12. SAGANUMA, R. (2020). Processo Orçamentário Brasileiro: da Ficção à Pseudorrealidade. **Cadernos de Finanças Públicas**, vol. 19, n. 1, 2020.
13. VIEIRA, P. et al. Efeitos do programa de Nota Fiscal eletrônica sobre o aumento da arrecadação do Estado. **Revista de Administração Pública**, vol. 53, n. 2, 2019.



ARTIGO PREMIADO DO

TEMA 03

Planejamento Setorial e Territorial

Análises sobre planejamento setorial; marco lógico de programas de duração continuada em setores de políticas públicas como saúde, assistência social, previdência, educação, segurança, saneamento, mobilidade, infraestrutura, energia, desenvolvimento econômico, meio ambiente, dentre outros; instrumentos de planejamento territorial de alcance local, regional ou nacional

Finanças públicas e desenvolvimento local: assimetrias territoriais e arranjos federativos no Brasil

• **Constantino Cronemberger Mendes**

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasil

E-mail: constantino.mendes@ipea.gov.br

Resumo

O artigo examina a relação entre capacidade fiscal (receita corrente), execução do gasto público nas funções públicas (setores) e nível de desenvolvimento sustentável nos municípios brasileiros, destacando assimetrias e desigualdades territoriais e o papel dos arranjos federativos para coordenação de políticas públicas. Utilizando dados de receita corrente e da despesa por função, em termos per capita, e do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC), aplicam-se técnicas estatísticas, de autocorrelação espacial e de agrupamento territorial para identificar padrões que combinam desempenho fiscal e nível de desenvolvimento. Os resultados revelam desequilíbrios marcantes: a maioria dos municípios encontra-se em baixa capacidade fiscal e baixo desenvolvimento, sobretudo no Norte e Nordeste. Já os de alta capacidade e alto desenvolvimento concentram-se no Sul e Sudeste, embora existam casos de bom desempenho no IDSC com recursos fiscais restritos, sugerindo ganhos de eficiência em todo país. As evidências quanto aos padrões socioeconômicos e as restrições orçamentárias apontam para a necessidade de arranjos federativos com políticas intergovernamentais articuladas, de mecanismos de equalização fiscal e estratégias territoriais de desenvolvimento. Defende-se a adoção de políticas integradas e multiescalares no território nacional, sustentadas pela coordenação e cooperação federativa, alinhando recursos públicos disponíveis às demandas específicas locais.

Palavras-chave: Capacidade Fiscal; Despesa; Desenvolvimento; Território

INTRODUÇÃO

O Setor Público constitui o aparato administrativo e operacional do Estado, executando sua função na regulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, na gestão de recursos e na prestação de bens e serviços públicos essenciais ao atendimento das necessidades prioritárias da sociedade no território nacional. No contexto institucional do Estado brasileiro, esse papel é exercido dentro de uma estrutura federativa, cujas esferas municipal, estadual e nacional operam de forma autônoma e complementar através do planejamento e orçamento públicos. Esse sistema do poder público visa promover o bem-estar social e o desenvolvimento sustentável em bases territoriais equitativas.

Diante desse cenário, o problema de pesquisa consiste em questionar em que medida os recursos públicos disponíveis e a execução das despesas nas funções públicas (setoriais), no nível municipal, são compatíveis com os níveis de desenvolvimento locais. A hipótese central deste estudo sustenta que as assimetrias e as desigualdades de desenvolvimento no território nacional são advindas de situações fiscais incompatíveis com as demandas socioeconômicas locais.

Com base nessa premissa, este estudo tem como objeto de análise a relação entre as finanças públicas (receita e despesa) e os níveis de desenvolvimento municipais. O objetivo principal consiste em examinar em que medida as assimetrias das receitas correntes e das despesas setoriais, per capita, constituem

referenciais para ações públicas interfederativas capazes de estabelecer padrões de desenvolvimento sustentável equitativos no território nacional.

O estudo trata de aspectos teóricos que articulam conceitos da Economia do Setor Público (Stiglitz, 1986) com abordagens da geografia econômica (Thisse, 2011), destacando o território como espaço de articulação política entre instâncias de governo e instrumento fundamental de convergência da ação pública interfederativa. O território torna-se um elemento decisivo para os resultados das políticas públicas articuladas entre as esferas de governo, sendo fundamental para compreender e enfrentar as heterogeneidades e desigualdades estruturais que marcam o espaço nacional (Haesbaert, 2003).

Com base nessa discussão, o artigo defende que o território deve ser considerado um elemento estruturante e orientador na análise das capacidades fiscais locais e na formulação de estratégias integradas de ação pública entre os níveis de governo, como referência para a convergência das políticas setoriais e para o fortalecimento da governança federativa na superação das desigualdades e promoção do desenvolvimento equitativo no país.

Para atingir seus objetivos, o trabalho organiza-se em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira apresenta os fundamentos teóricos e metodológicos que sustentam a análise. A segunda examina as condições de desenvolvimento sustentável observadas no território nacional. Por fim, a terceira seção analisa as capacidades fiscais governativas e a execução das despesas setoriais, relacionando-as aos padrões territoriais identificados, de modo a oferecer evidências empíricas que contribuam para o debate sobre finanças públicas, federalismo cooperativo e desenvolvimento sustentável no Brasil.

REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

O tratamento teórico dos temas abordados no estudo não é recente e revela, desde suas origens, diferentes modelos de ideias e proposições capazes de explicar os diversos fenômenos envolvidos na realidade complexa. As referências aos aspectos teórico-conceituais destacados demonstram a importância de abordá-los de forma articulada, mesmo na ausência de um modelo único e integrado que os trate conjuntamente. Como observam Fujita et al. (2002, p. 237), as “[t]entativas de corresponder a teoria

econômica aos dados, normalmente, enfrentam o problema de que...a teoria fornece previsões simples e bem definidas, enquanto o mundo real produz resultados complicados e desorganizados...difíceis de reproduzir em qualquer modelo teórico plausível”.

As teorias políticas e econômicas sobre Estado, setor público, federalismo fiscal, bens públicos, finanças públicas (orçamento público), território e desenvolvimento regional, evidenciam a evolução paralela e a interdependência desses temas. As conexões entre as diferentes abordagens teóricas justificam a fundamentação da análise proposta, cujo foco é investigar como a estrutura federativa, as restrições orçamentárias e as assimetrias socioeconômicas no território se articulam para proporcionar o desenvolvimento sustentável no Brasil.

O Estado moderno, estruturado pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, emerge como objeto teórico com John Locke, em 1690, e Montesquieu, em 1748. Ele é constituído por território, população (povo), soberania político-jurídica e aparato administrativo (Setor Público), com a função de prover bens e serviços públicos à sociedade (Bobbio, 2017). A estrutura federativa de Estado foi inicialmente abordada por Althusius, em 1603, e, posteriormente, pelos Federalistas americanos, em 1787 - Alexander Hamilton, John Jay e James Madison - levando a adoção do sistema federativo nos Estados Unidos da América, em 1787. No Brasil, o federalismo foi instituído em 1889 (Soares; Machado, 2018), desenvolvendo características específicas ao longo do tempo (Rezende, 2016).

O papel econômico do Estado (finanças públicas) remonta aos primórdios da economia política de Adam Smith, em 1776, associando os gastos públicos às áreas de segurança (defesa), justiça, obras e instituições destinadas a facilitar o comércio - transporte (boas estradas, pontes, canais navegáveis, portos), cunhagem de moeda e serviços postais - além da instrução dos cidadãos, por meio da educação (Smith, 1996, Livro V, cap. I). Quanto à receita pública, Smith (op.cit., cap. II) ressaltava como destinada ao pagamento de despesas necessárias do governo, com impostos incidentes sobre a terra, a produção, a renda, o lucro, o capital, o aluguel, o salário do trabalho e os bens de consumo. Esses elementos constituem a base da teoria das finanças públicas, que, segundo Musgrave (1959), possui funções alocativas, distributivas e estabilizadoras.

O Estado como agente comprometido com as demandas da sociedade surge em Borda, em 1781, e Condorcet, em 1785, consolidado nas teorias econômicas das escolhas públicas (Arrow, 1963) e sociais (Olson, 2002), que partem de fundamentos analíticos distintos e tratam de problemas diferentes. A primeira, demonstra que não existe método de votação que atenda critérios considerados racionais - transitividade, unanimidade, independência de alternativas irrelevantes - para agregação de preferências individuais para decisões coletivas, estabelecendo o “teorema da impossibilidade”. A teoria da escolha social, por sua vez, investiga como e por que o interesse comum dos indivíduos contribui ou não para a provisão de bens e serviços públicos, determinando uma “lógica da ação coletiva”. A tentativa de conciliar interesses individuais e públicos é clara.

O principal argumento para a atuação do Estado (Setor Público), contudo, identifica as “falhas de mercado” (Pigou, 1932), destacando-se a presença de “economias externas” (Marshall, 1996) e das especificidades dos bens públicos (Samuelson, 1954) e de suas provisões. A ação do setor público, como administrador e executor do Estado, está associada a provisão de bens e serviços públicos no atendimento de demandas da sociedade distribuída no território nacional. A “Nova Geografia” neopositivista (Wives et al., 2017), apoiada nos modelos de Thünen, em 1826; Weber, em 1909; Christaller, em 1933 e Lösch, em 1939, fundamentam as causas da localização das atividades econômicas (Thisse, 2011). A “economia regional” é construída em contraposição ao caráter abstrato da economia neoclássica (Isard, 1956). O tratamento dado aos retornos crescentes de escala (“modelo Dixit-Stiglitz”) é incorporado na “geografia econômica” (Krugman, 1991; Fujita et al., 2002) sobre onde e por que a concentração da atividade econômica (economia de aglomeração) ocorre.

A “geografia crítica” recupera o conceito de território como uma categoria espacial de natureza “multiescalar” ou “multiterritorial” e de região como um “mecanismo de ação política na intervenção do espaço” (Wives et al., op.cit., p. 21-9; Haesbaert, 2003). Essa abordagem pode ser associada aos fundamentos econômicos das economias de escala e da concentração espacial (Hottelting, 1929) e de aglomeração e desenvolvimento regional (Myrdal, 1957; Hirschman, 1958; Perroux, 1955). O território como rede urbana

(Taylor, 2004), de relações funcionais entre cidades e sistema urbano (Henderson, 1974), enfatizando a tensão assimétrica entre economias externas e economias de aglomeração, constitui lugares e regiões com diferentes tamanhos e papéis no desenvolvimento nacional.

A noção de crescimento econômico (Harrod, 1939; Domar, 1946; Solow, 1956) e de desenvolvimento econômico (Schumpeter, 1911) é associada, inicialmente, ao comportamento do Produto Interno Bruto (PIB) impactado por diversos fatores, especialmente: capital, produtividade, poupança, recursos humanos, investimento, inovação e tecnologia. Essas abordagens são ampliadas até alcançar o conceito global de desenvolvimento sustentável (ONU, 1987), promovendo os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que integra uma diversidade de dimensões setoriais e ambientais e reconhece a importância de políticas públicas concertadas no território entre as instâncias de governo.

No campo metodológico e empírico do estudo, as capacidades fiscais, na escala municipal, são avaliadas por meio da receita corrente e das despesas públicas setoriais (funções públicas), como referências de escolhas sociais. A análise desses elementos no território nacional é relacionada aos diferentes níveis de desenvolvimento sustentável das cidades e estados, com os arranjos federativos configurando instrumentos potenciais para enfrentar os desafios das assimetrias fiscais e contribuir na construção de estratégias da ação pública no território.

A análise recorre ao indicador de desenvolvimento sustentável das cidades (IDSC), como *proxy* das condições locais, associado aos valores orçamentários de receita corrente e despesa total e setorial, em termos per capita. O IDSC-BR integra uma série de relatórios produzidos pela *Sustainable Development Solutions Network* (SDSN) com objetivo de monitorar a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos países membros da ONU, como o Brasil. O Indicador permite uma avaliação abrangente da distância que os 5.570 municípios brasileiros precisam percorrer para atingir as metas do ODS, fazendo uso de 100 indicadores de fontes públicas e oficiais nacionais.

A pontuação do IDSC-BR varia entre 0 e 100, com a diferença entre o nível local obtido e o nível ótimo (100), em pontos percentuais, sendo a distância que

um município precisa para atingir as metas do ODS. O mesmo conjunto de indicadores é aplicado a todos os municípios permitindo classificações comparáveis¹.

Os dados populacionais (Censo 2022²) e de atividades principais (valor adicionado bruto – VAB) dos municípios são do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados de receita e despesa municipais são extraídos do Sistema Finbra/Siconfi da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)³.

A análise empírica é realizada por métodos estatísticos, em diagramas de dispersão (“box-plot”) e cartográficos - Software Philcarto⁴, além de técnicas de agrupamentos (Jenks) e índices de autocorrelação espacial (Moran e Geary). As quebras naturais de Jenks minimizam a variância interna de cada grupo e maximizam entre os grupos, gerando faixas municipais com padrões semelhantes. A autocorrelação espacial avalia a aderência dos grupos nas aglomerações espaciais (*clusters*) com padrões alto-alto, baixo-baixo e outros intermediários.

A combinação dessas ferramentas fornece uma base metodológica e empírica robusta para avaliar e orientar políticas públicas das diversas instâncias de governo no território nacional. Essa abordagem fundamenta as análises territoriais das capacidades fiscais governativas e do gasto público e evidencia a importância de arranjos federativos específicos no território como instrumentos para ação pública coordenada entre as instâncias de governo, para promover o desenvolvimento sustentável em todo território nacional.

ESTRUTURA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL

3.1. Configuração territorial no federalismo brasileiro

O território brasileiro pode ser analisado em múltiplas escalas, a partir daquelas federativas, sob poderes municipal (5.570 municípios), estadual (26 estados), do Distrito Federal (DF) e do governo federal, dotados de competências exclusivas, concorrentes e comuns estabelecidas na Constituição Federal de 1988. Outras escalas espaciais (Tabela 1) envolvem

macrorregiões, regiões geográficas imediatas (RGI) e intermediárias, sob influência de cidades-polos, e hierarquias urbanas – Metrópole (Met), Capital Regional (CaR), Arranjo Populacional (AP) e Centros Subregional (CeS), de Zona (CeZ) e Local (CeL), entre outros critérios (IBGE, 2017 e 2020). Essas escalas no território coexistem com a presença de consórcios públicos, evidenciando a diversidade de categorias espaciais possíveis da ação pública e para a construção de articulação interfederativa.

Essas múltiplas escalas no território são caracterizadas por relações sociais, políticas, econômicas, ambientais e culturais, e estruturam espaços interdependentes capazes de orientar a formulação e a implementação de políticas públicas dos vários níveis de governo. Os resultados da ação pública dependem, em grande medida, das capacidades fiscais dos entes federativos adequadas às demandas heterogêneas da sociedade distribuída no território nacional.

A concentração populacional aponta para uma demanda potencial por bens e serviços públicos (Tabela 1), com as maiores parcelas nas regiões Sudeste e Nordeste, e em estados com maior presença de polos urbanos com alta concentração populacional, de atividades econômicas e forte influência territorial (Met e CaR, especialmente). A predominância de centros locais (CeL) em todos os estados (73% do total no país) sugere o nível de gravitação em torno dos polos urbanos que definem as 510 RGI no país.

Veja a Tabela 1 a seguir:

1 Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/rankings/>.

2 Disponível em: [Censo 2022 | IBGE](#).

3 Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf.

4 Disponível em: <http://philcarto.free.fr>.

TABELA 1 – População (2022), Consórcios (2023), RGI e Hierarquia Urbana (2017)

Região/UF	Mun.	Pop. (hab.)	Consórcio	RGI	Met	CaR	AP	CeS	CeZ	CeL
Sudeste	1.668	84.840.113	242	145	5	38	324	120	107	1.079
SP	645	44.411.238	68	53	2*	20	192	54	33	346
MG	853	20.539.989	147	70	1	12	83	50	65	643
RJ	92	16.055.174	12	14	1	5	42	10	3	32
ES	78	3.833.712	15	8	1	1	7	6	6	58
Sul	1.191	29.937.706	170	96	3	21	175	83	90	822
PR	399	11.444.380	61	29	1	5	45	28	28	293
SC	295	7.610.361	64	24	1	10	57	16	25	187
RS	497	10.882.965	45	43	1	6	73	39	37	342
Centro-Oeste	467	16.289.538	56	53	2	6	45	34	45	336
MT	141	3.658.649	30	18	-	3	4	12	18	104
MS	79	2.757.013	7	12	-	2	3	9	8	57
GO	246	7.056.495	17	22	1	1	38	13	19	175
DF	1	2.817.381	2	1	1	-	-	-	-	-
Nordeste	1.794	54.658.515	157	154	3	21	94	88	135	1.456
AL	102	3.127.683	9	11	-	2	8	6	5	81
BA	417	14.141.626	52	34	1	6	18	23	37	333
CE	184	8.794.957	47	18	1	2	12	12	14	144
PB	223	3.974.687	10	15	-	2	19	4	18	180
PI	224	3.271.199	2	19	-	1	4	8	17	194
RN	167	3.302.729	9	11	-	2	7	4	10	144
MA	217	6.776.699	8	22	-	2	13	10	25	167
SE	75	2.210.004	5	6	-	1	13	5	1	55
PE	185	9.058.931	15	18	1	3	-	16	8	158
Norte	450	17.354.884	18	62	2	11	16	27	21	375
AC	22	830.018	1	5	-	1	1	2		18
AM	62	3.941.613	-	11	1	-	-	4	2	56
AP	16	733.759	-	4	-	1	2	-	1	12
PA	144	8.120.131	3	21	1	3	6	10	7	118
RO	52	1.581.196	3	6	-	3	1	7	3	38
RR	15	636.707	-	4	-	1	-	-	-	14
TO	139	1.511.460	11	11	-	2	6	4	8	119
Total	5.570	203.080.756	643	510	15	97	654	352	398	4.068

Fonte: IBGE e CNM. Elaboração do autor. * Incluída a Grande Metrópole Nacional (São Paulo).

As RGI envolvem territórios com vários municípios, a partir da influência de polos urbanos significativos na rede urbana (IBGE, 2017), detalhada na Regic (IBGE, 2020). As metrópoles e respectivas regiões metropolitanas, além dos arranjos populacionais (AP), concentram grande parte dos problemas federativos, tendo em vista os grupamentos municipais resultantes. A distribuição das capitais regionais

e sub-regionais, bem como os centros de zona, nos estados reflete o nível estratégico de alguns municípios (polos urbanos) nas redes urbanas estadual, com influências territoriais limitadas.

A presença de consórcios públicos na maioria dos estados - com exceções na região Norte - revela a existência de instrumentos de articulação interfederativa no território, sobretudo entre os municípios. A

presença de externalidades e economias de escalas⁵ na provisão de bens e serviços públicos (STIGLITZ, 1986) justificam a adoção de instrumentos como esse para a implementação de políticas públicas no território de forma coordenada pelas três instâncias de governo. Contudo, a baixa participação dos estados e, especialmente, da União nos Consórcios Públicos é alvo de críticas quanto a fragilidade de articulação e coordenação entre as três esferas federativas (CNM, 2023).

A distribuição da população no território nacional está associada, particularmente, às bases produtivas locais (Anexo 1), definindo as receitas próprias fiscais e as demandas específicas por bens e serviços públicos locais. A dinâmica produtiva tem reflexo, ainda, na dinâmica demográfica no território nacional, alterando as demandas locais por bens e serviços públicos, prestados, em alguma medida, pelas três instâncias de governo.

Na região Norte, cuja população total é similar à do Centro-Oeste, predomina a Administração Pública, exceto em Rondônia, com a pecuária como atividade principal na maioria dos seus municípios. No Centro-Oeste, exceto DF, a atividade agrícola predomina. No Nordeste, com a segunda maior concentração populacional, a administração pública predomina na maioria dos municípios de todos os estados, seguida à distância por agricultura e serviços. No Sudeste, com a maior concentração populacional do país, São Paulo destaca com uma distribuição equilibrada entre os setores Serviços, Agrícola e Indústria de Transformação. Por fim, na região Sul, todos os estados compartilham configuração produtiva semelhante, com destaque da agricultura no Paraná e Rio Grande do Sul, e serviços, em Santa Catarina.

Essa especialização produtiva (IBGE, 2023) – atividade principal – não esgota a diversidade da estrutura produtiva e da dinâmica econômica local, mas influencia fortemente no estoque e na dinâmica populacional, bem como nas capacidades fiscais próprias e nas demandas públicas locais. Em termos da taxa média de crescimento populacional (Anexo 1), Rondônia e Tocantins, na região Norte, e todos os estados do Nordeste apresentaram queda populacional – em alguns, houve estabilidade – sugerindo reflexos de atividades baseadas na administração

pública e, no caso de Rondônia, pecuária, considerados setores menos dinâmicos.

Mesmo nos municípios com predominância das atividades agrícolas e de serviços nessas regiões, Rondônia, Alagoas, Pernambuco e Sergipe registraram queda populacional. Nas demais regiões, os estados de Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul apresentaram retração populacional: no primeiro estado, em municípios com base produtiva principal na administração pública; e, nos dois últimos, naqueles com base na agricultura, que se desloca para outras áreas.

Os estados das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, nos quais os setores predominantes são serviços e indústria de transformação, considerados mais dinâmicos, apresentaram crescimento populacional em todos os estados. Já os municípios cuja atividade principal é a pecuária – bastante presentes nas regiões Centro-Oeste e Sul – registraram queda populacional em todos os estados, com exceção de Santa Catarina, onde houve estabilidade. Por fim, os municípios cuja atividade principal é a indústria extrativa, presente em todas as regiões do país, apresentaram queda populacional apenas em Sergipe e no Rio Grande do Norte.

Os padrões populacionais e produtivos diferenciados no território estão associados com diferentes padrões de desenvolvimento local. Ainda que o setor público não seja o único responsável pelo nível de desenvolvimento sustentável no país, ele opera como mediador de interesses individuais e coletivos na provisão de bens e serviços públicos, com efeitos diretos no nível de desenvolvimento local.

DESENVOLVIMENTO LOCAL: ASSIMETRIAS E DISTORÇÕES

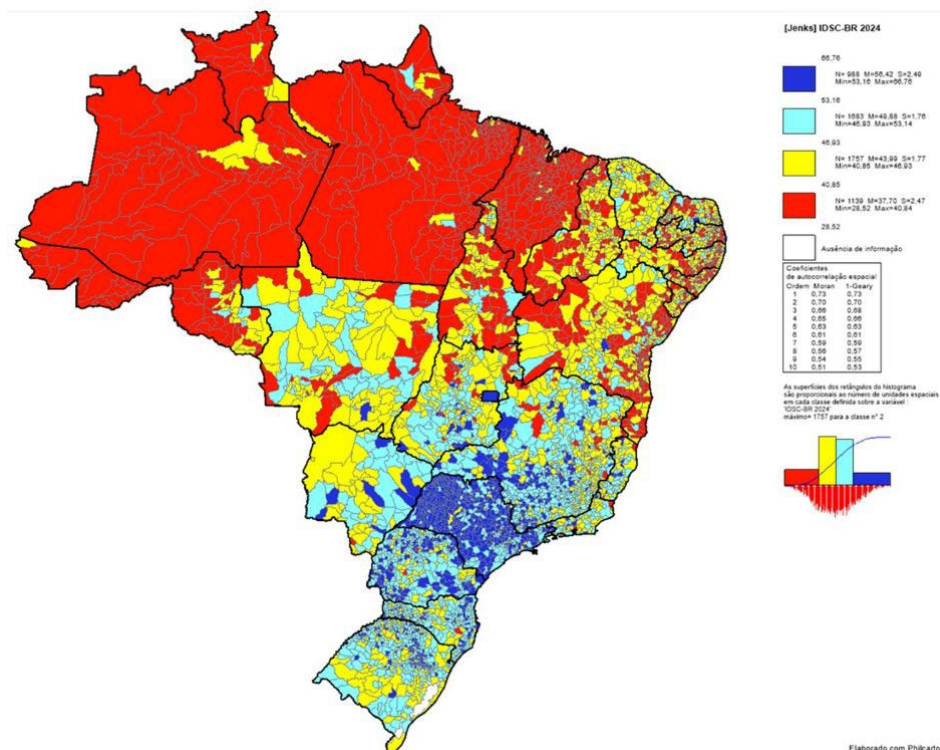
Os modelos teóricos de crescimento econômico, em geral, adotam um enfoque macroeconômico e tratam o território nacional como unidade homogênea. Não há, contudo, uma teoria econômica unificada voltada às escalas estadual ou municipal, onde prevalece o reconhecimento de que o crescimento e o desenvolvimento econômico ocorrem de forma desigual no território. A análise dessas dinâmicas deve necessariamente apoiar-se em dados e métodos estatísticos capazes de captar as especificidades locais e as várias áreas de atuação das esferas públicas.

5 As externalidades e economias de escala são aplicadas, também, na geografia econômica, como fatores de localização produtiva, pautada em mecanismos (modelos) de mercado privado (KRUGMAN, 1991; FUJITA et al., 2002).

O Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC) de 2024 (Cartograma 1) revela correspondência com padrões produtivos e dinâmicas demográficas, em termos macrorregional, que remete às desigualdades históricas e estruturais do país. Os

padrões de desenvolvimento tornam-se mais complexos na escala estadual e, especialmente, municipal, com níveis semelhantes e distintos dentro de um mesmo estado e entre diferentes estados, incluindo dados discrepantes (*outliers*).

CARTOGRAMA 1 – IDSC Brasil por Município – 2024



Fonte: ICS

Os padrões territoriais apresentam regiões similares com concentração municipal de baixo IDSC (vermelho) na Amazônia Legal – região Norte e partes de Mato Grosso -, no Maranhão e parcelas de todos os estados do Nordeste, além de faixa norte de Minas Gerais e de Goiás. Essas áreas críticas apresentam agrupamentos municipais no território (*clusters* “homogêneos”) em situação “baixo-baixo” de desenvolvimento: municípios com IDSC baixo cercados por outros com IDSC baixo.

As regiões com alto IDSC (azul escuro) são predominantes nos estados do Sul-Sudeste, Paraná, São Paulo e sul de Minas Gerais. Os agrupamentos municipais “alto-alto” assumem padrões sub-regionais de autocorrelação espacial positiva de alto desenvolvimento.

As áreas de transição (azul claro e amarelo) estão concentradas no Sudeste mineiro e goiano, parte do Mato Grosso, Tocantins, interior da Bahia e nordeste do Pará. Estas regiões intermediárias, entre níveis extremos de desenvolvimento, configuram um nível médio-baixo de desenvolvimento.

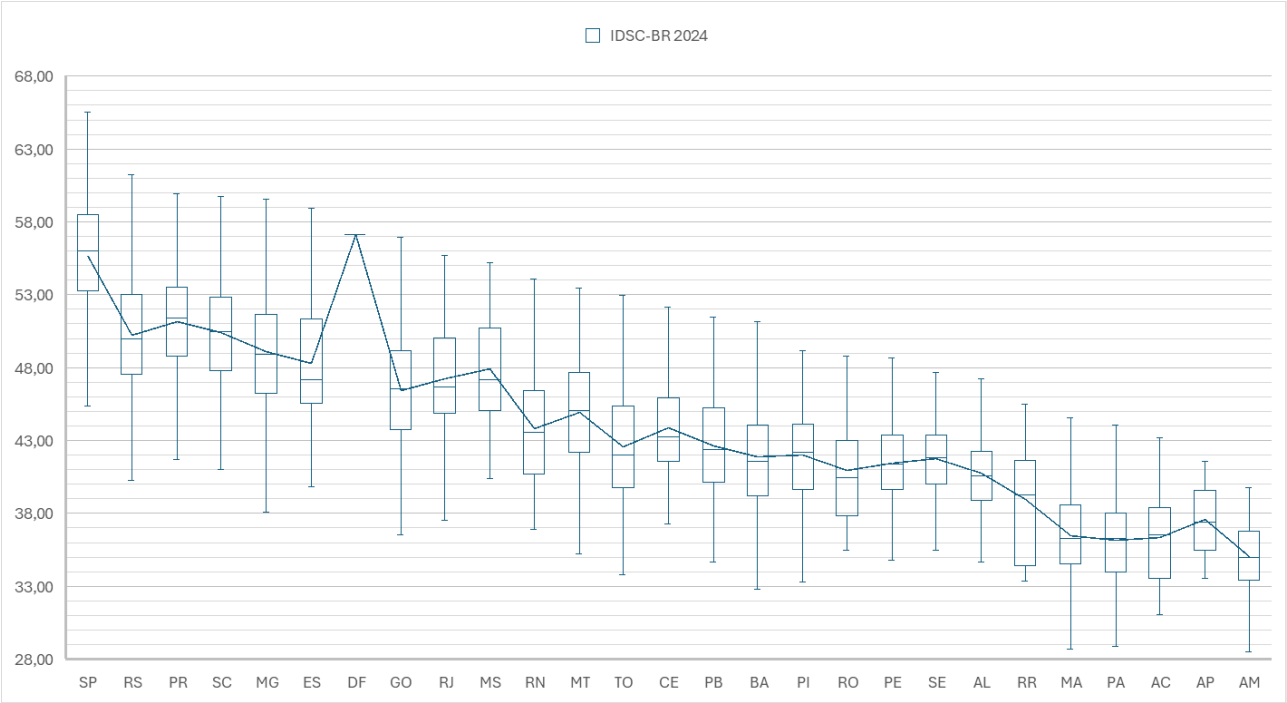
Um resultado fundamental é a forte presença de externalidade territorial (Cartograma 1), dada a elevada autocorrelação espacial positiva (índices de Moran e Geary acima de 0,5), revelando que o desenvolvimento ocorre em escala supralocal, reforçando a necessidade de ação pública de caráter interfederativo.

O IDSC municipal, por estado, sem 52 (cinquenta e dois) *outliers* (gráfico 1), enfatiza a tendência central e possibilita uma leitura mais clara da

mediana, média e da dispersão interquartil⁶, com

dispersões locais (*boxplots*), medianas e média estadual (linha decrescente).

GRÁFICO 1 – IDSC: Municípios e Estados, sem dados discrepantes – 2024



Fonte: ICS

Os estados das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, exceto Mato Grosso, possuem maior IDSC mediano e médio, acima da média do Brasil (46,9), com maior dispersão (menor homogeneidade) no Rio Grande do Sul e Minas Gerais, compreendem alta densidade populacional, de base produtiva e de polos urbanos (Met, CaR, AP e CeS), além de forte presença de consórcios públicos, como visto na seção anterior.

Os estados com IDSC intermediário (entre 40,0 e a média nacional) - Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Tocantins, Ceará, Paraíba, Bahia, Piauí, Rondônia, Pernambuco, Sergipe e Alagoas) apresentam a maioria dos municípios abaixo da média nacional, com predominância da administração pública, exceto Mato Grosso (agricultura) e Rondônia (pecuária).

Os demais estados com IDSC muito baixo (abaixo de 39,99), Roraima, Maranhão, Pará, Acre, Amapá e Amazonas, apresentam todos os municípios abaixo

da média nacional, com administração pública como principal atividade, menos polos urbanos e baixa presença de consórcios públicos.

Os modelos teóricos buscam explicar essa configuração assimétrica do desenvolvimento atribuída a inúmeros fatores (ambientais, demográficos, produtivos, socioeconômicos, entre outros) que influenciam a estrutura e a dinâmica socioeconômica dos municípios, constituindo problemas a serem identificados e enfrentados pelo Setor Público. Entretanto, parte-se da hipótese de que o desenvolvimento local está diretamente associado ao nível per capita de receita e da despesa públicas e que uma equalização fiscal federativa requer condições fiscais equânimes, respeitando as demandas específicas locais.

A adequação nas capacidades fiscais das esferas de governo ao contexto dinâmico socioeconômico é necessária em função das demandas heterogêneas a serem

⁶ Embora a remoção dos outliers melhore a comparabilidade interestadual sob um enfoque estatístico tradicional, ela compromete a profundidade analítica exigida para compreender a integralidade das desigualdades territoriais no Brasil. Para análises complexas de política pública, recomenda-se a consideração conjunta das duas abordagens.

atendidas. Assim, a equalização das capacidades fiscais é um desafio, tendo em vista a baixa flexibilidade na disponibilidade de recursos públicos nos três níveis de governo. Nesse sentido, a articulação e a cooperação federativa assumem um papel essencial na compatibilização entre as diferentes capacidades entre as esferas de governo frente as mudanças demográficas, produtivas e de desenvolvimento locais no território nacional.

FINANÇAS PÚBLICAS E ARRANJOS FEDERATIVOS NO TERRITÓRIO

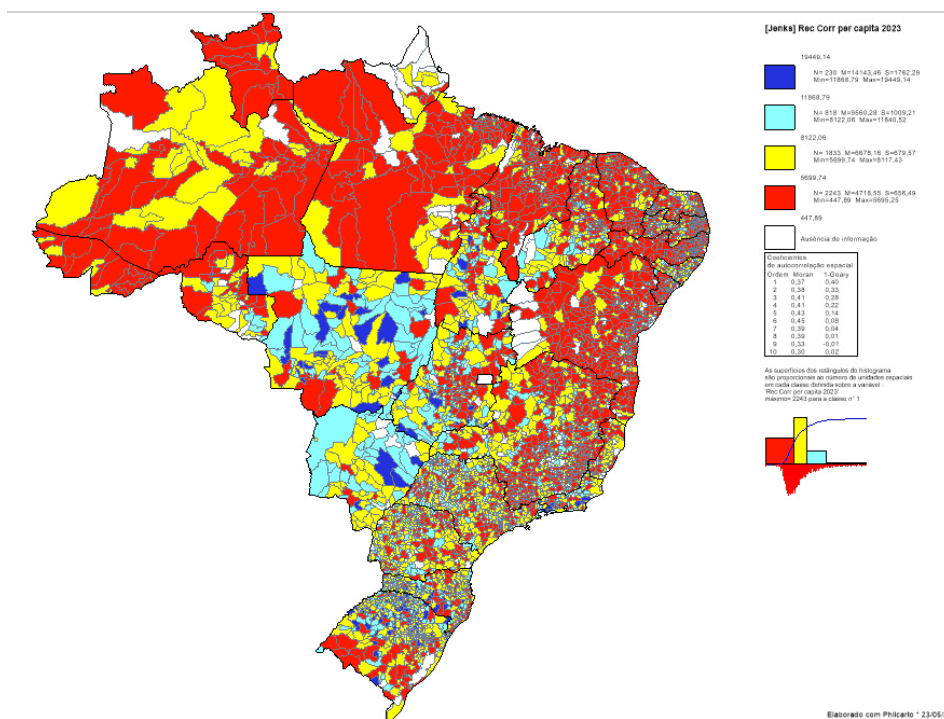
4.1. Assimetrias e distorções nas receitas correntes

A teoria normativa do setor público (Musgrave, 1959) prevê três objetivos da política orçamentária (finanças públicas): alocativos, distributivos e estabilizadores. O federalismo fiscal incorpora esses preceitos, subsidiando propostas de novos caminhos ao modelo brasileiro (Rezende, 2016), incorporando a preocupação com o desenvolvimento regional e a coordenação federativa, bem como adaptando o aparato institucional aos impactos territoriais da dinâmica socioeconômica recente.

Os indicadores de desenvolvimento sustentável dos municípios brasileiros, assim como populacionais e produtivos, apresentados nas seções anteriores, servem de parâmetros para avaliar a adequação dos orçamentos locais (receitas e despesas) na provisão de bens e serviços públicos capaz de atender as demandas socioeconômicas, impactando positivamente o desenvolvimento local.

O padrão territorial da receita corrente per capita⁷ (cartograma 5) para 5.125 municípios, excluídos 443 dados discrepantes (*outliers*) em branco, destaca aqueles com valores acima de R\$ 12 mil per capita nos estados do Centro-Oeste, exceto DF, e no Sul, exceto Paraná, Rio de Janeiro e Tocantins (azul escuro). Os menores valores (vermelho), abaixo de R\$ 5,7 mil, estão presentes em todo país, mas concentrados principalmente nos estados das regiões Norte e Nordeste, consideradas críticas, na análise anterior, quanto aos padrões produtivos e de desenvolvimento e, portanto, de maior demanda potencial por bens e serviços públicos.

CARTOGRAMA 5 – Receita Corrente per capita municipal – 2023 – R\$ 1,00



⁷ A Recita Corrente é composta de impostos, taxas, contribuições, receitas patrimoniais e de atividades econômicas e outras receitas correntes e, também, as transferências correntes. A receita corrente per capita é, assim, o valor da receita corrente dividido pela população total do município.

Fonte: STN

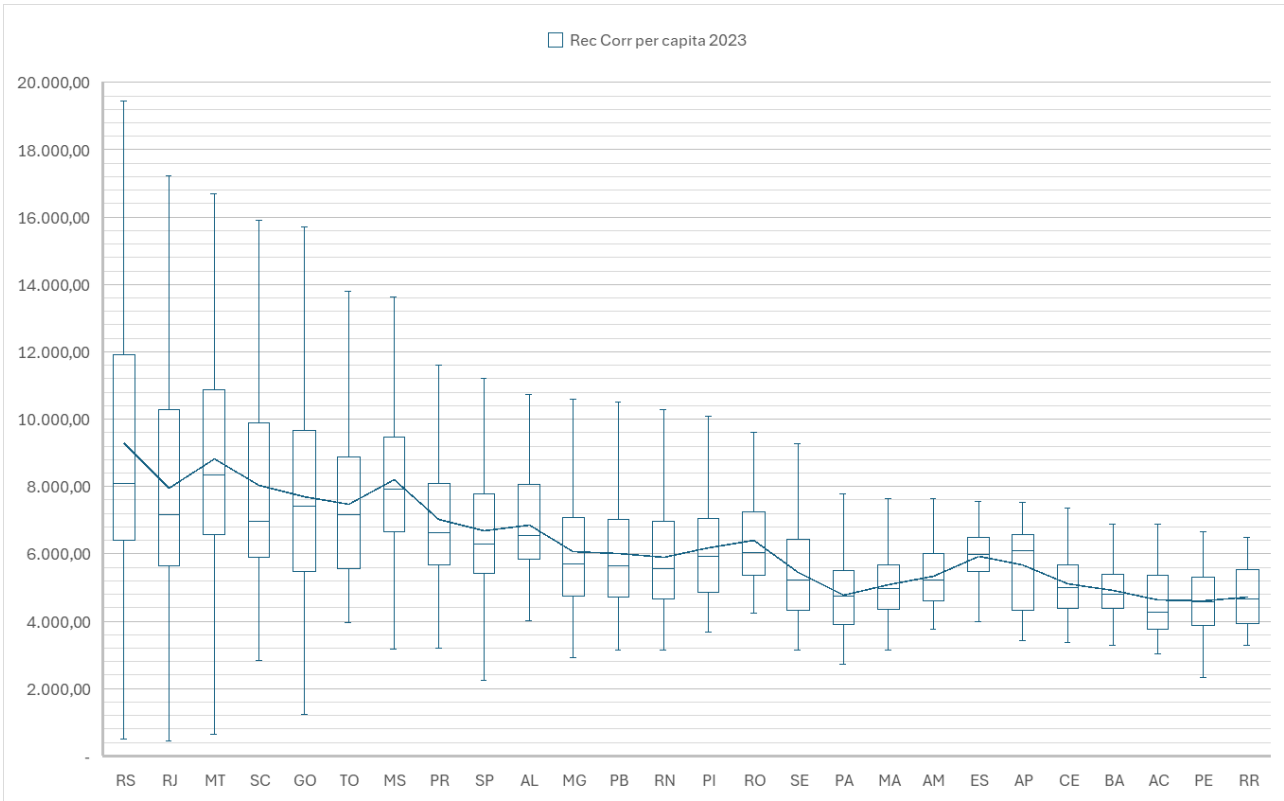
Os resultados principais nas disparidades das receitas correntes per capita municipal (Gráfico 5) revelam estados com mediana/média superior à média nacional (R\$ 6.880,37): Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Mato Grosso, Santa Catarina, Goiás e Tocantins, Mato Grosso do Sul, Paraná, São Paulo e Alagoas, com maior heterogeneidade (dispersão) interna nos primeiros cinco estados. Os demais estados, incluindo Minas Gerais e Espírito Santo, são das regiões Norte-Nordeste, com maior homogeneidade interna em níveis mais baixos de receitas per capita.

A configuração assimétrica da receita corrente per capita revela o papel insuficiente das transferências correntes aos municípios, particularmente, para proporcionar uma equalização fiscal adequada.

Essa realidade é crítica quando associada ao grupo de estados e municípios com IDSC abaixo da média nacional (Gráfico 1): Roraima, Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Maranhão.

A configuração das receitas correntes estaduais, bem como do efeito das transferências obrigatórias de recursos públicos sobre elas, revela as assimetrias e distorções existentes nas capacidades próprias de arrecadação e nos critérios de transferências fiscais e financeiras (Mendes, 2023). Como consequência, as assimetrias e restrições das capacidades operacionais dos entes federativos repercutem na estrutura das despesas públicas, incapaz de responder às demandas heterogêneas existentes no país, reduzindo as desigualdades de desenvolvimento no território nacional.

GRÁFICO 5 – Receita Corrente per cap. municipal por estado sem outliers – 2023



Fonte: STN

4.2. Assimetrias e distorções na despesa executada

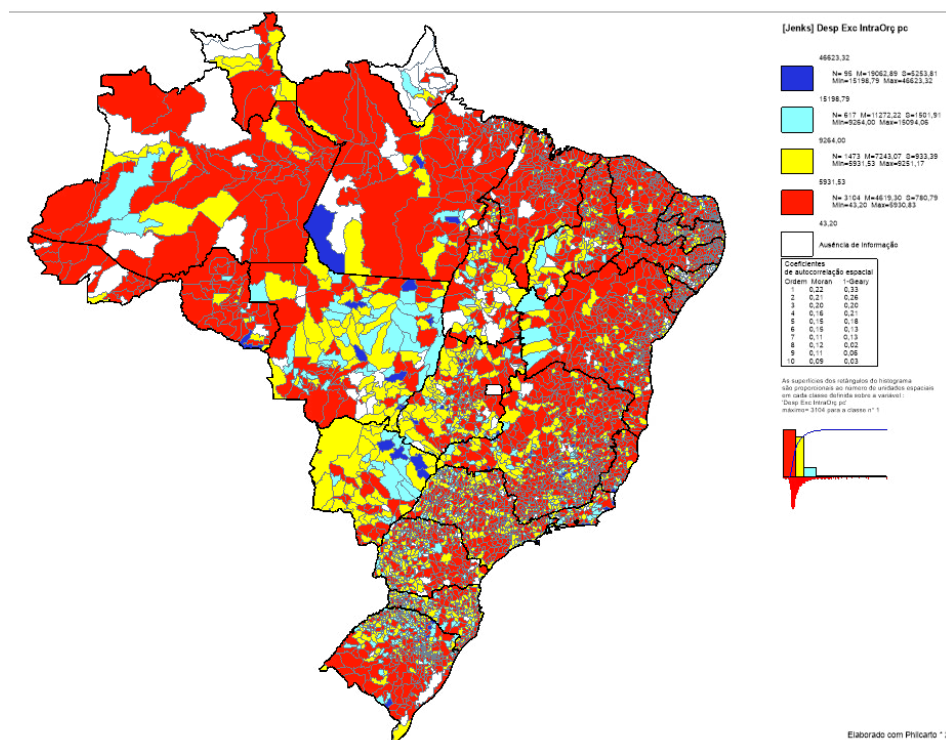
A estrutura dos gastos setoriais (funções públicas) atende a “escolhas sociais” presentes em cada localidade associadas aos programas governamentais e as demandas socioeconômicas consideradas prioritárias. De maneira geral, todas as políticas setoriais dos três níveis de governo são implementadas em alguma escala territorial, atendendo beneficiários preferenciais (público-alvo) com bens e serviços públicos.

A receita corrente per capita, tratada anteriormente, e as despesas per capita para 4.912 municípios (cartograma 6 e gráfico 7), sem valores discrepantes (*outliers*), são correlacionados diretamente com o nível de desenvolvimento local (cartograma 1 e gráfico 1), tratado na seção 3.2. A comparação entre receita corrente e despesa executada, em termos per capita (excluindo intraorçamentárias) permite avaliar o

equilíbrio fiscal. Os Estados com maior receita per capita e despesa per capita tendem a ter maior desenvolvimento (IDSC).

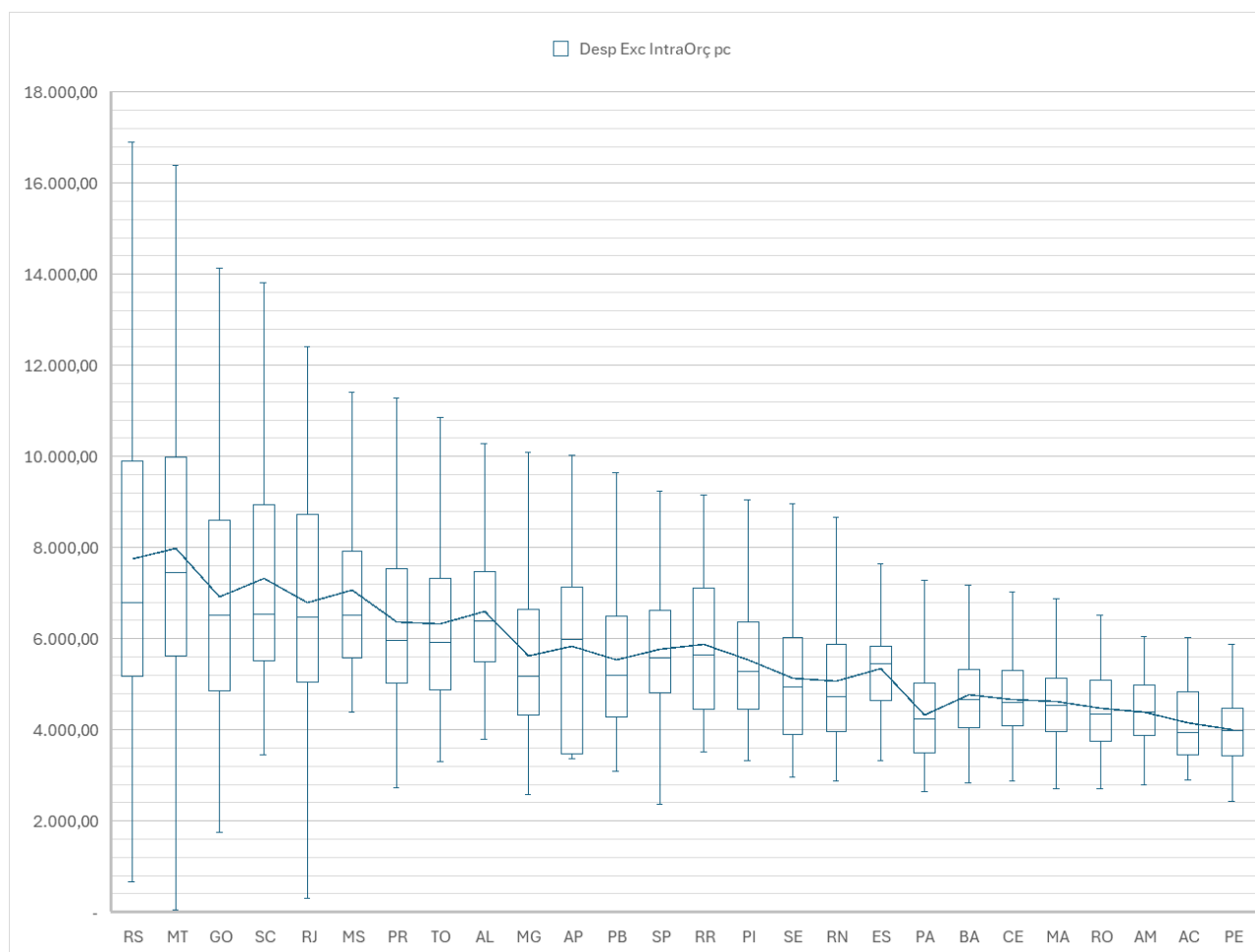
De forma geral, os estados com maior receita per capita são, também, os que mais gastam por habitante (Cartograma 6): Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso, Goiás e Rio de Janeiro. Porém, nem todos os estados convertem receita elevada em despesa proporcional, indicando poupança fiscal, rigidez orçamentária, dependência de transferências condicionadas, instabilidades na conta capital ou prioridades distintas. Mesmo excluídos 379 dados discrepantes (*outliers*), em branco (Cartograma 6), existe uma forte desigualdade nas medianas das despesas per capita (gráfico 7), com estados superando R\$ 7 mil - Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso e Goiás - e outros abaixo de R\$ 5 mil: Pernambuco, Maranhão, Acre, Amazonas e Rondônia.

CARTOGRAMA 6 – Despesa Pública (exceto intraorçamentárias) per capita – 2023



Fonte: STN

GRÁFICO 7 – Despesa (exceto intraorçamentárias) per capita sem outlier – 2023



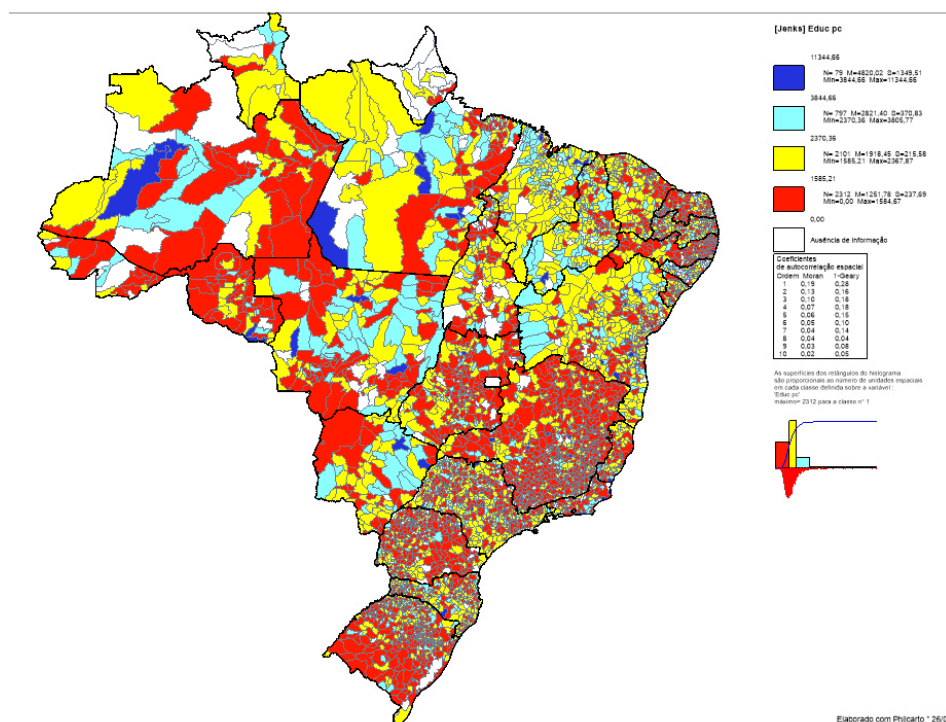
Fonte: STN

O desdobramento das despesas públicas locais, nas funções públicas predominantes⁸ do orçamento público, identifica escolhas sociais quanto as prioridades setoriais de governo em cada contexto local e indica, ao mesmo tempo, aspectos preferenciais das demandas dos bens e serviços públicos.

Na função Educação (cartograma 7 e gráfico 8), excluídos 287 dados discrepantes (*outliers*), a maioria dos municípios (vermelho) tem despesa per capita abaixo de R\$ 1,6 mil, com um conjunto de 79 cidades nas regiões Norte e Centro-Oeste apresentando os maiores valores (azul escuro), acima de R\$ 3,8 mil. A faixa intermediária (azul claro e amarelo) predomina, mostrando um espraiamento da educação no território nacional.

⁸ Das 28 funções públicas no orçamento público (Portaria SOF/ME n. 2.520, de 21 de março de 2022) foram destacadas: educação, saúde, urbanismo, saneamento e transporte.

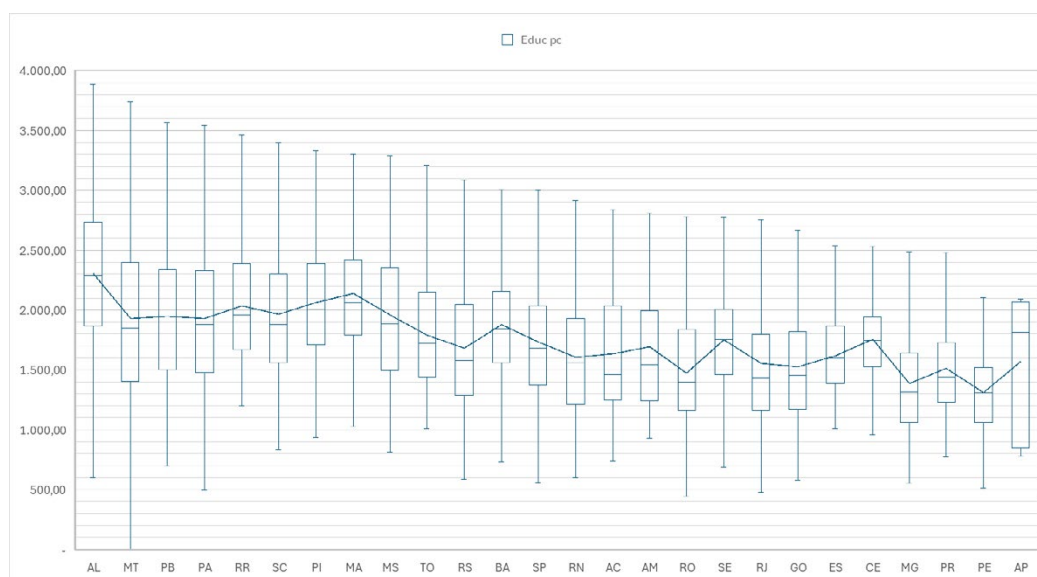
CARTOGRAMA – Despesas per capita na Função Educação – 2023



Fonte: STN

As despesas em educação possuem efeitos externos territoriais (autocorrelação espacial positiva) sugerindo benefícios de ações públicas supralocais, envolvendo uma cobertura territorial ampliada do serviço pelas três esferas de governo (cartograma 7). Todos os estados exibem alta dispersão (heterogeneidade) entre seus municípios (gráfico 8), com valores mínimos frequentemente abaixo de R\$ 1 mil per capita e máximos ultrapassando R\$ 3 mil a R\$ 3,5 mil per capita.

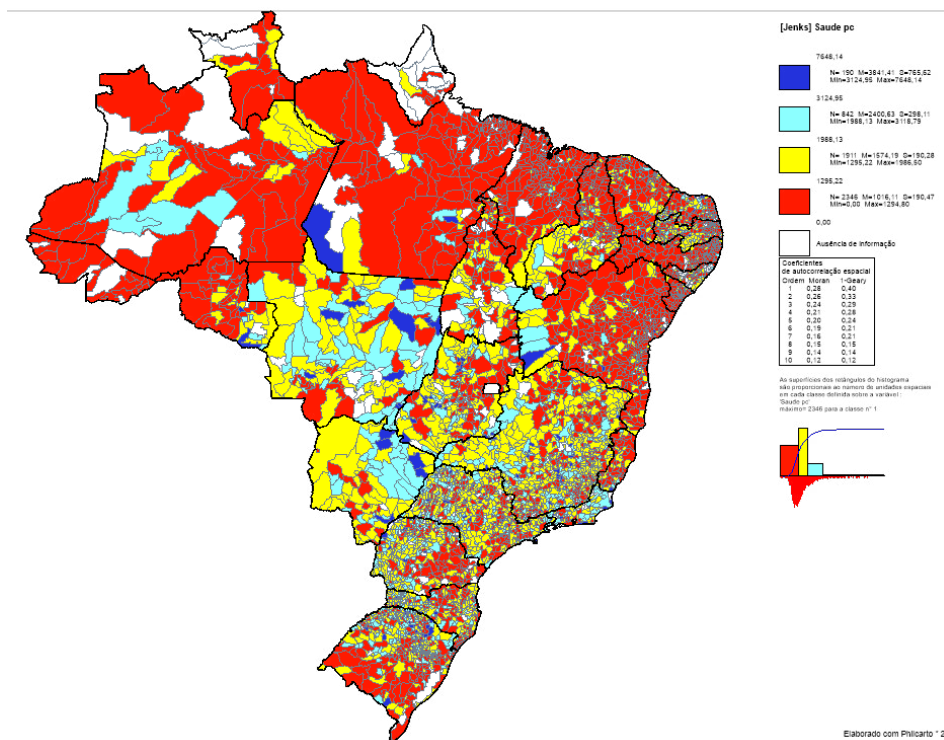
GRÁFICO 8 – Despesas per capita na Função Educação – 2023



Fonte: STN

Na função Saúde (cartograma 8 e gráfico 9), excluídos 318 dados discrepantes (*outliers*), um conjunto de 190 municípios (cartograma 8) alcança a maior faixa de despesa per capita (azul escuro), acima de R\$ 3,1 mil.

CARTOGRAMA 8 – Despesas per capita na Função Saúde – 2023



Fonte: STN

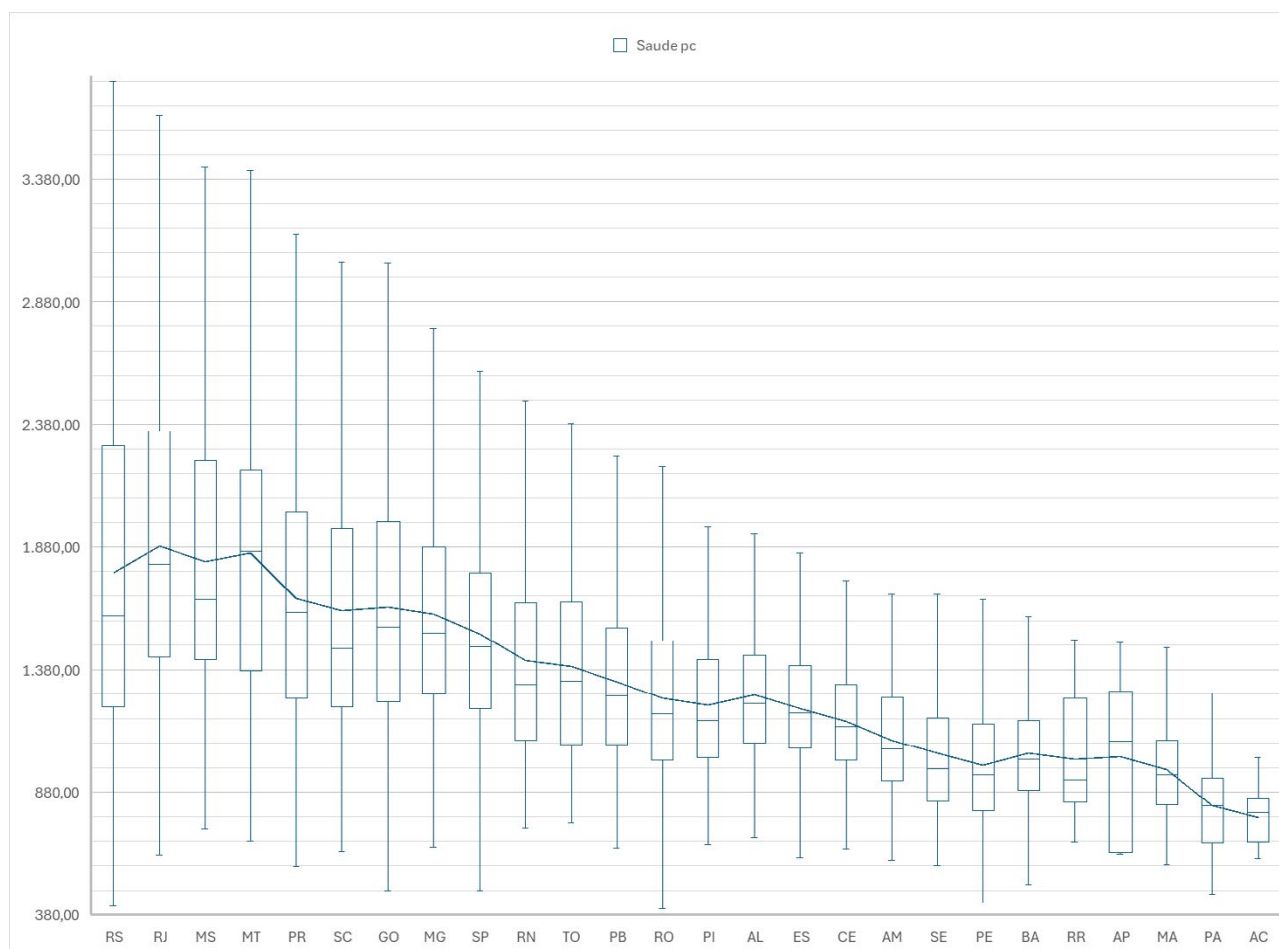
A autocorrelação espacial positiva nos gastos em saúde é superior ao da Educação, sugerindo uma maior cobertura territorial dos serviços. A alta dispersão, comparada aos demais setores analisados, representa uma maior heterogeneidade interna entre os municípios de cada estado.

O padrão de crescimento mediano entre regiões aumenta progressivamente a partir do Norte/Nordeste até o Sul/Centro-Oeste. Estados com maior gasto per capita mediano em saúde - Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás -, acima de R\$ 2 mil per capita, sugere uma

estrutura hospitalar mais complexa, despesas com atenção especializada e/ou menor população em alguns municípios.

Estados com menor gasto per capita mediano - Amazonas, Roraima, Pará, Maranhão, Alagoas e Sergipe -, valores em torno de R\$ 1 mil ou menos, pode refletir menor disponibilidade de serviços hospitalares próprios, uma forte dependência da atenção básica e da esfera estadual/federal na provisão complementar do serviço. Diferente da educação, a saúde revela menor espraiamento entre os municípios.

GRÁFICO 9 – Despesas per capita na Função Saúde – 2023



Fonte: STN

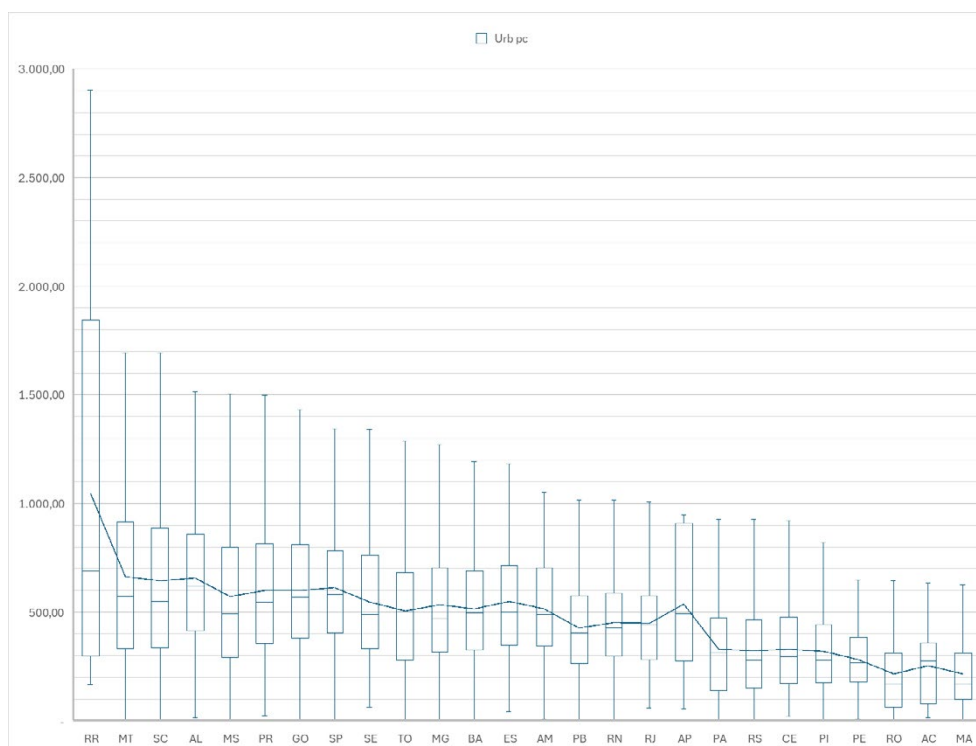
Na função Urbanismo (gráfico 10), excluídos 438 dados discrepantes (*outliers*), existe, também, uma alta variabilidade entre os estados, considerado o setor com valores medianos de despesa per capita abaixo apenas de educação e saúde.

Os estados de Roraima, Mato Grosso, Santa Catarina e Alagoas apresentam ampla dispersão interna, indicando alta desigualdade entre os seus municípios. Estados com menores valores per capita, com medianas mais baixas - Maranhão, Acre, Rondônia, Pernambuco, Piauí e Ceará - têm menor capacidade de obtenção de recursos por habitante (ou execução per capita), mesmo em áreas urbanas.

Mesmo estados da mesma região apresentam desigualdade significativa entre si: no Nordeste, com Alagoas no topo e Maranhão na base; no Centro-Oeste, com Mato Grosso e Mato Grosso do Sul no topo e Goiás intermediário; no Norte, com Roraima bem acima e Acre e Rondônia abaixo. Os estados mais homogêneos, com menor dispersão municipal, são Pernambuco,

Piauí, Ceará e Rio Grande do Sul, indicando uma distribuição mais uniforme de recursos urbanos per capita entre os municípios desses estados, não necessariamente maiores valores e melhores em qualidade.

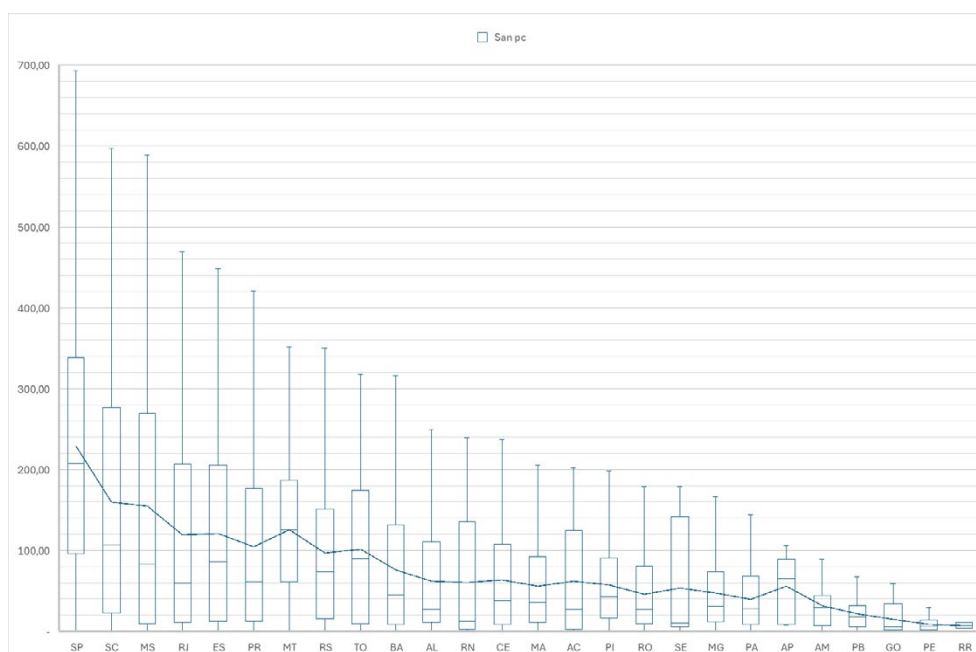
GRÁFICO 10 – Despesas per capita na Função Urbanismo – 2023



Fonte: STN

Na função Saneamento (gráfico 11), a distribuição é, novamente, altamente desigual entre os estados e em termos regionais, com despesas per capita inferiores às demais funções, mesmo após a exclusão de 2.482 dados discrepantes (*outliers*), considerando o crescente papel do setor privado. A mediana e a dispersão entre despesas per capita variam muito entre os estados, revelando que o acesso e/ou o investimento em saneamento per capita é muito heterogêneo no Brasil.

GRÁFICO 11 – Despesas per capita na Função Saneamento – 2023



Fonte: STN

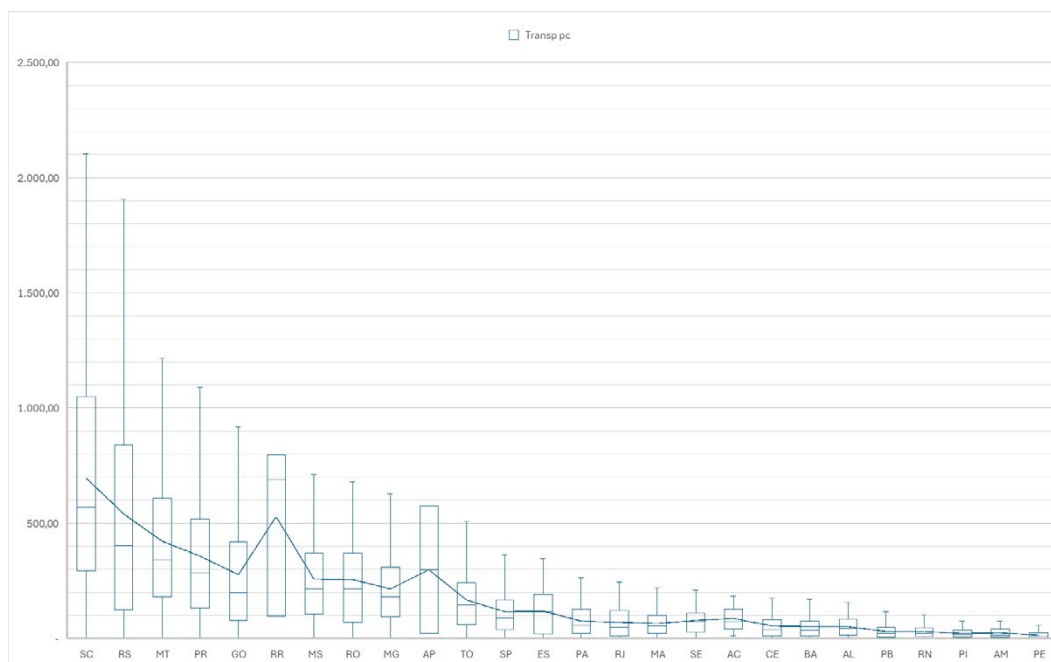
Estados com maiores gastos per capita municipais em saneamento tem o estado de São Paulo como destaque absoluto, com a maior mediana e maior dispersão, além de Santa Catarina e Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Paraná, com medianas elevadas e valores máximos expressivos. Esses estados tendem a ter melhor infraestrutura de saneamento, capacidade técnica e institucional mais forte e maior concentração urbana, estimulando investimentos públicos e privados no setor.

Estados com os menores valores municipais per capita em saneamento, como Roraima, Pernambuco, Goiás, Paraíba e Amazonas ocupam os últimos lugares em termos de mediana, mas com baixa dispersão

(indicando padrão persistentemente baixo). Isso sugere uma baixa cobertura de saneamento, menor capacidade de financiamento local e menor prioridade política/institucional de investimentos no setor.

Na função Transporte (gráfico 12), a desigualdade é extrema entre os estados, instância de governo que mais executa no setor, sendo 1.733 dados municipais considerados discrepantes (*outliers*). A amplitude geral dos dados é muito maior do que nas funções anteriores, com valores de praticamente zero até mais de R\$ 2 mil per capita. Isso revela uma enorme disparidade na destinação de recursos municipais para o setor, mesmo sem os dados discrepantes.

GRÁFICO 12 – Despesas per capita na Função Transporte – 2023



Fonte: STN

Estados com maiores valores medianos e heterogeneidade municipal, Santa Catarina em destaque, apresentam municípios investindo mais de R\$ 2 mil per capita. Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Paraná também apresentam altas medianas e ampla dispersão, com vários municípios investindo valores muito elevados. Goiás e Roraima apresentam medianas mais baixas, mas com alguns municípios com valores extremos. Municípios pequenos que realizaram grandes obras de infraestrutura podem inflar

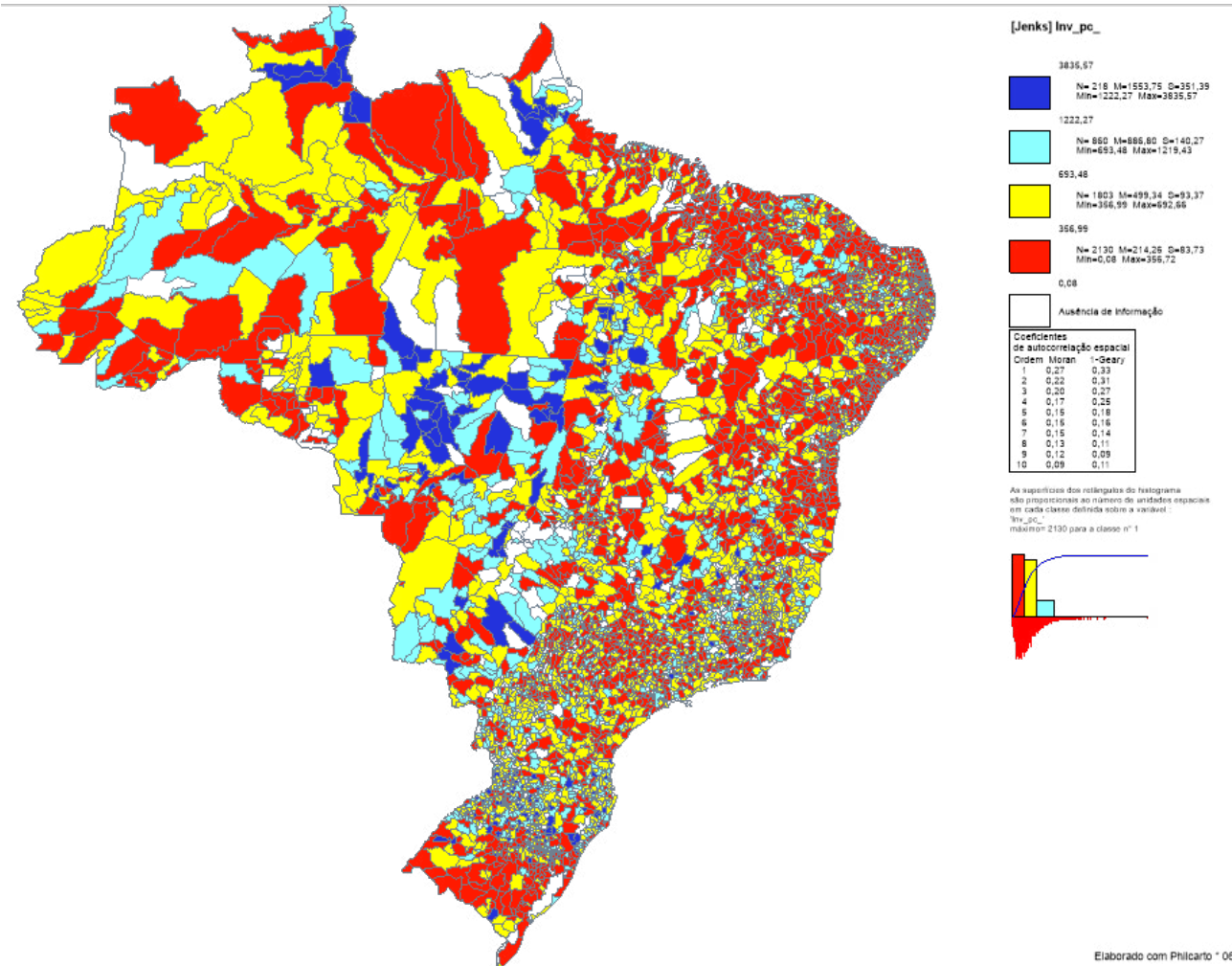
esses valores per capita, com a presença de *outliers* podendo indicar projetos pontuais e de alto custo em poucos municípios.

Estados com baixa mediana e baixa dispersão (homogeneidade municipal), como Pernambuco, Amazonas, Piauí, Rio Grande do Norte e Paraíba indicam baixo investimento no setor de transporte. Amapá e Tocantins aparecem com valores medianos surpreendentemente altos, o que pode refletir municípios com poucos habitantes e/ou gastos grandes

em obras específicas. Em síntese, a função transporte revela um padrão mais desigual e mais concentrado do que os setores de urbanismo e saneamento, tratados anteriormente.

Finalmente, destaca-se a importância das despesas per capita com Investimentos (cartograma 9) para 5.012 municípios, excluídos 513 dados discrepantes (*outliers*), com a maioria apresentando grande dispersão dos valores per capita nos estados (gráfico 14).

CARTOGRAMA 9 – Despesas per capita em Investimentos – 2023



Fonte: STN

As principais conclusões sobre os investimentos per capita municipais demonstram alta desigualdade entre e dentro dos estados, com expressiva desigualdade regional e intrarregional. Minas Gerais, Pará, Roraima, Amapá, Santa Catarina e Mato Grosso apresentam ampla dispersão nos dados, revelando padrões internos heterogêneos.

A tendência regional e autocorrelação espacial revelam que municípios com baixos investimentos per capita tendem a se agrupar territorialmente (*cluster*),

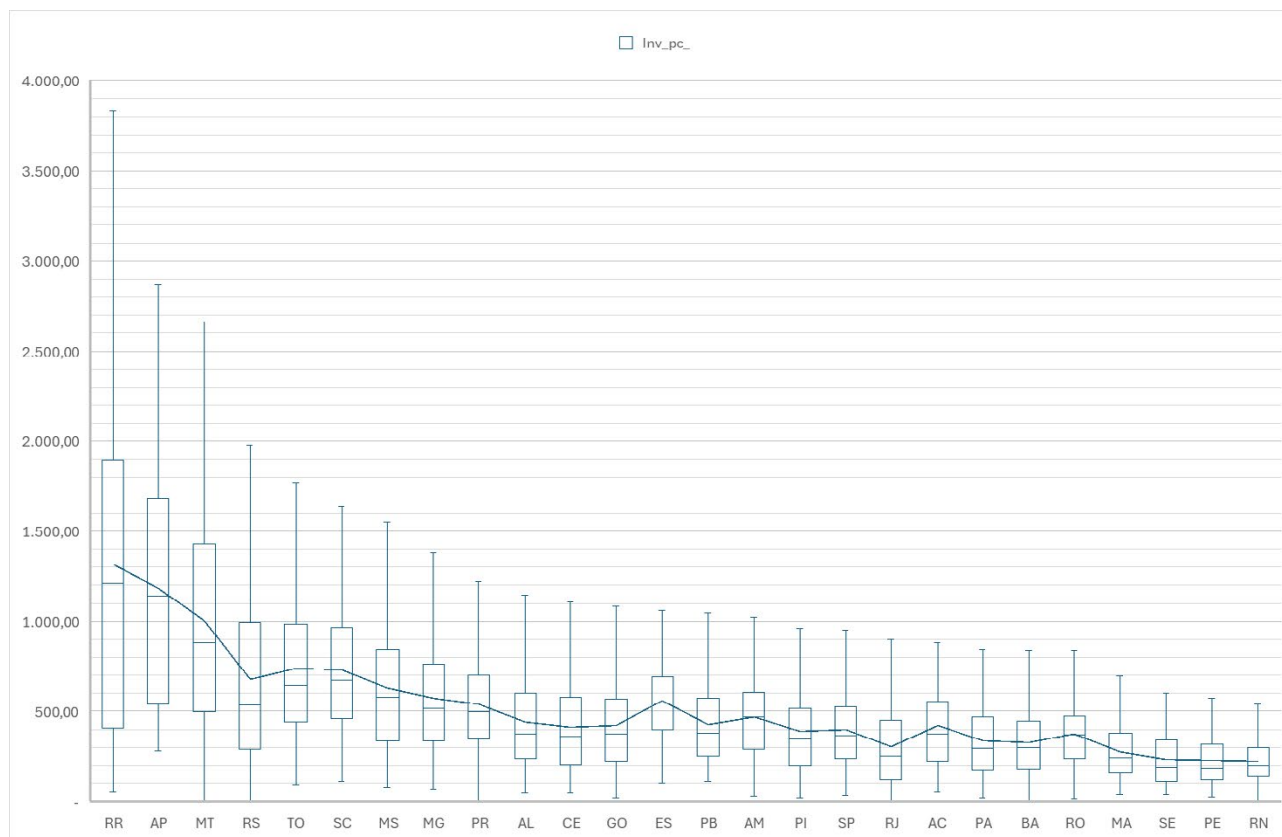
especialmente no Norte de Minas Gerais, interior do Nordeste e regiões isoladas da Amazônia. Esse padrão de autocorrelação positiva evidencia zonas de fragilidade fiscal que compartilham vulnerabilidades estruturais, passíveis de serem reduzidas ou minimizadas com investimentos interfederativos.

Mesmo com os valores extremos removidos, estados como Roraima, Amapá, Mato Grosso e Santa Catarina continuam com altos valores medianos e grande dispersão. Já estados como Pernambuco, Sergipe, Rio

Grande do Norte, Paraíba e Piauí mantêm valores baixos e distribuições mais compactas, revelando

padrões orçamentários estruturalmente distintos em termos de investimentos.

GRÁFICO 14 – Despesas per capita em Investimentos – 2023



Fonte: STN

Finalmente, com base em testes estatísticos de correlação de Pearson (sem *outliers*) e Spearman (*ranks*) e não paramétricos e exploratórios de comparação de medianas Kruskal-Wallis (Triola, 2008), as despesas com saneamento e saúde são as que apresentam maiores efeitos no nível de desenvolvimento local (IDSC). Enquanto isso, impactos dos gastos em educação e despesas de investimentos são identificados, mas considerados moderados. Os agrupamentos municipais com maior IDSC tendem a ter maiores despesas com educação e investimentos, mas existe alta variabilidade e sobreposição de situações com os demais grupos de municípios. As despesas em urbanismo e transporte não apresentam evidência estatística clara de impacto significativo no índice de desenvolvimento adotado (IDSC), necessitando análises mais circunstanciadas.

CONCLUSÃO

O desafio teórico de integrar diversos temas associados ao papel do Setor Público (Estado) em contexto federativo das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável, é compensado por abordagens estatísticas e analíticas capazes de proporcionar adequação das capacidades governativas das várias instâncias de governo às demandas heterogêneas da população distribuída assimetricamente no território nacional.

O Setor Público brasileiro compreende três instâncias de governo (federalismo) que ofertam diferentes níveis e qualidades de bens e serviços públicos por meio de diversas políticas públicas setoriais (funções públicas), dentro de suas capacidades fiscais e financeiras (orçamento), para o atendimento das demandas (escolhas) sociais distribuídas assimetricamente em todo território nacional, com o objetivo comum de atingir um desenvolvimento sustentável no país.

Com base nos resultados apresentados, é possível assegurar que há uma incompatibilidade significativa entre as capacidades orçamentárias municipais (receitas e despesas) e os níveis de desenvolvimento local em grande parte do território brasileiro. Os municípios podem ser agrupados em quatro categorias: 1) Alta capacidade orçamentária e Alto desenvolvimento; 2) Alta capacidade orçamentária e Baixo desenvolvimento; 3) Baixa capacidade orçamentária e Alto desenvolvimento; e 4) Baixa capacidade orçamentária e Baixo desenvolvimento.

Os municípios das regiões Norte e grande parte do Nordeste predominam na categoria de baixa capacidade orçamentária associada ao baixo desenvolvimento, enquanto aqueles com maior arrecadação, ainda que com diferentes níveis de desenvolvimento, predominam nas demais regiões.

A análise espacial apresenta evidências de um descompasso estrutural entre receitas/despesas municipais e os níveis de desenvolvimento local. Pode-se destacar três evidências principais: 1) a maioria dos municípios está na categoria de baixa capacidade fiscal e baixo desenvolvimento; 2) municípios com alto desenvolvimento, mas baixa receita também são numerosos, indicando possíveis ganhos de eficiência; 3) poucos municípios conciliam alta receita e alto desenvolvimento, concentrados espacialmente.

Essa incompatibilidade compromete a efetividade de políticas públicas locais, dificultando a oferta adequada de serviços essenciais e a redução de desigualdades regionais. O padrão identificado reforça a necessidade de reformas no pacto federativo, com foco na redistribuição de recursos e maior equidade na repartição fiscal.

Os resultados analisados entre Receita, Despesa e IDSC demonstram que os municípios com alto desempenho fiscal e alto IDSC estão concentrados principalmente nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Minas Gerais, provenientes de uma maior capacidade fiscal e de despesas, especialmente em setores estruturantes, se convertendo em maior desenvolvimento sustentável. Esses estados também apresentam menor dispersão interna de desenvolvimento.

Alguns Estados apresentam bom desempenho orçamentário, mas com IDSC mais baixo do que o grupo anterior, quais sejam Rio de Janeiro, Tocantins, Goiás e Mato Grosso, provenientes de receitas e despesas relativamente elevadas, mas com níveis de

desenvolvimento médios. Isso sugere uma menor eficiência na aplicação dos recursos ou desafios estruturais (como desigualdade, urbanização desordenada, etc.), com o Rio de Janeiro apresentando a maior dispersão intraestadual no desenvolvimento.

Os Estados do Espírito Santo e DF apresentam desempenho fiscal abaixo da média, mas desenvolvimento elevado, indicando maior eficiência na alocação dos recursos públicos ou, no caso especial do DF (capital federal), com perfil atípico de estrutura administrativa.

Os Estados com menor desempenho orçamentário e baixo nível de desenvolvimento são Alagoas, Maranhão, Pará, Acre e Amazonas. Há uma clara relação entre limitação fiscal e dificuldades estruturais no desenvolvimento sustentável. Muitos desses estados também apresentam alta dispersão interna, indicando desigualdades municipais acentuadas.

Os demais Estados podem ser considerados em uma zona intermediária ou de transição, quais sejam Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Ceará, Piauí, Rondônia e Sergipe, com desempenho orçamentário e desenvolvimento medianos, indicando enfrentarem avanços nas capacidades fiscais, mas, ainda, com problemas estruturais associados com as escolhas setoriais prioritárias.

Ou seja, existe uma correlação geral positiva entre capacidade fiscal (receita/despesa) e IDSC. No entanto, a execução das despesas em setores e contextos regionais específicos influenciam bastante os resultados. A análise reforça que não basta arrecadar e gastar mais; é necessário gastar melhor com políticas públicas eficazes, planejamento urbano, investimentos em infraestrutura básica, educação e saúde. Os dados são consistentes para afirmar com alta segurança que o desenvolvimento municipal é condicionado ao volume de investimento público, sobretudo nas funções de saneamento e saúde, de forte interdependência setorial.

Outro aspecto relevante é a presença de externalidades territoriais em todos os elementos analisados, sugerindo uma interdependência das ações públicas no território. As políticas públicas produzem efeitos mais ampliados territorialmente na medida em que elas tendem a serem consideradas no conjunto das ações setoriais, cada vez mais descentralizadas, e individuais das instâncias governamentais. Esse resultado sugere a importância de se pensar políticas públicas multisetoriais e arranjos federativos para potencializar

os resultados das ações integradas no desenvolvimento local e nacional.

A heterogeneidade observada exige políticas públicas diferenciadas no território, sendo essencial fortalecer mecanismos de equalização fiscal e ampliar consórcios intermunicipais, especialmente em zonas com baixa capacidade de investimento e de despesas setoriais.

O desdobramento desses resultados apresentados no estudo deve seguir na direção de constituir sistemas de equalização das capacidades fiscais e financeiras

entre as instâncias de governo, sistemas nacionais de políticas públicas setoriais compatíveis entre si e execução das despesas públicas compartilhada entre as esferas de governo com cestas de bens e serviços públicos adequadas as demandas específicas no território nacional. O território deve ser considerado instrumento essencial para a análise e a avaliação das políticas públicas, nas três instâncias de governo, e para a construção de arranjos federativos capazes de potencializar o desenvolvimento regional e nacional.

REFERÊNCIAS

1. ARROW, K. Social choice and individual values. 2. ed. New Haven: Cowles Foundation, 1963.
2. BOBBIO, N. Estado, governo, sociedade: fragmentos de um dicionário político. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. 256 p.
3. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2023. Brasília: CNM, 2023. Disponível em: <https://www.cnm.org.br>. Acesso em: 13 ago. 2025.
4. DOMAR, E. Capital expansion, rate of growth, and employment. *Econometrica*, v. 14, n. 2, p. 137–147, 1946.
5. FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. Economia espacial. São Paulo: Futura, 2002.
6. HAESBAERT, R. Da desterritorialização à multiterritorialidade. *Boletim Gaúcho de Geografia*, Porto Alegre, v. 29, p. 11-24, 2003.
7. HARROD, R. An essay in dynamic theory. *The Economic Journal*, v. 49, n. 193, p. 14–33, 1939.
8. HENDERSON, J. V. The sizes and types of cities. *The American Economic Review*, v. 64, p. 640-656, 1974.
9. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 82 p.
10. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Regiões de influência das cidades: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 192 p.
11. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Produto Interno Bruto dos municípios 2021. Rio de Janeiro: Coordenação de Contas Nacionais/IBGE, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102057>. Acesso em: 13 ago. 2025.
12. KRUGMAN, P. Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, v. 99, n. 3, p. 483-499, 1991.
13. MARSHALL, A. Princípios de economia. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas).
14. MENDES, C. C. Equalização fiscal e socioeconômica estadual no Brasil: lições canadenses e australianas. In: PALOTTI, P. et al. (org.). *E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. 771 p.
15. MUSGRAVE, R. A. The theory of public finance: a study in public economy. New York: McGraw-Hill, 1959.
16. OATES, W. Fiscal federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
17. OLSON, M. The logic of collective action: public goods and the theory of groups. 20. ed. Cambridge: Harvard University Press, 2002.
18. PIGOU, A. C. The economics of welfare. 4. ed. London: MacMillan, 1932.

19. REZENDE, F. Conflitos federativos: esperanças e frustrações – em busca de novos caminhos para a solução. Belo Horizonte: Fórum, 2016. (Coleção Fórum IRB).
20. SAMUELSON, P. The pure theory of public expenditures. *Review of Economics and Statistics*, v. 36, n. 4, p. 387-389, 1954.
21. SCHUMPETER, J. A. The theory of economic development. Oxford: Oxford University Press, 1961. (Original publicado em 1911).
22. SMITH, A. A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. v. II. São Paulo: Nova Cultura, 1996. (Coleção Os Economistas).
23. SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. Federalismo e políticas públicas. Brasília: Enap, 2018. 112 p.
24. SOLOW, R. A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 70, n. 1, p. 65-94, 1956.
25. STIGLITZ, J. Economics of the public sector. New York: W. W. Norton, 1986.
26. TAYLOR, P. J. World city network: a global urban analysis. London: Routledge, 2004.
27. TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416–424, 1956.
28. THISSE, J. Geografia econômica. In: CRUZ, B. O. et al. (org.). *Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. p. [indicar página]. 406 p.
29. TRIOLA, M. F. Introdução à estatística. 10. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008. Tradução de Vera Regina de Farias e Flores. Revisão técnica: Ana Maria Lima de Farias.
30. WIVES, D. G. et al. O espaço e suas categorias de análise no olhar da Geografia. In: RAMOS, J. D. D.; WIVES, D. G. (org.). *Natureza do espaço e o desenvolvimento*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017. 164 p.

Anexo 1. VAB Atividade Principal (2021) – Municípios/UF e Taxa Média de Cresc. Pop. (% a.a.) 2022-2010

Região	Total Mun.	Atividade com maior VAB – Número de Municípios*						Taxa Média de Cresc. Pop. Municípios (%) - 2022/2010					
UF		Adm.Públ.	Agríc.	Serv.	Ind.Transf.	Ind.Ext.	Pecuária	Adm. Públ.	Agríc.	Serv.	Ind. Transf.	Ind.Ext.	Pecuária
Norte													
AC	22	16	4	1	-	-	1	1,7	0,6	0,7			3,6
AM	62	57	-	1	1	2	-	0,9		1,5	1,1	0,2	
AP	16	15	-	-	-	-	-	0,7					
PA	144	94	12	12	3	9	8	0,3	0,6	1,3	1,3	2,0	0,5
RO	52	16	7	6	-	-	21	-0,6	-1,1	0,4			-1,3
RR	15	14	1	-	-	-	-	2,6	2,0				
TO	139	75	38	2	1	1	9	-0,2	0,2	1,7	-0,7	0,7	-0,2
Nordeste													
AL	102	54	36	7	3	-	-	-0,2	-0,6	0,4	0,5		
BA	417	290	25	59	10	6	11	-0,3	0,3	0,5	0,5	0,5	-0,7
CE	184	146	4	22	7	1	-	-0,0	0,5	1,2	1,3	0,5	
MA	217	179	14	8	4	5	2	-0,1	0,4	0,8	0,8	0,4	0,8
PB	223	208	-	8	1	-	-	0,0		0,6	0,2		
PE	185	142	4	25	7	-	4	-0,1	-0,2	0,6	0,6		0,0
PI	224	197	13	4	-	1	-	0,0	0,5	0,7		0,3	
RN	167	136	1	7	1	8	-	0,1	0,2	1,0	1,8	-0,1	
SE	75	61	2	4	3	3	-	0,1	-0,2	0,8	0,1	-0,1	
Centro-Oeste													
DF	1	1	-	-	-	-	-	0,8					
GO	246	42	65	57	14	4	53	0,6	0,3	1,2	1,4	1,0	-0,1
MS	79	9	42	9	5	-	10	0,3	0,8	0,5	1,5		-0,2
MT	141	25	79	11	5	1	10	-0,3	1,2	0,9	0,3	0,0	-0,1
Sudeste													
ES	78	29	8	27	4	6	1	0,1	0,2	0,5	0,7	1,8	1,7
MG	853	404	109	223	51	29	7	-0,3	0,2	0,4	0,7	0,8	0,2
RJ	92	48	1	21	7	12	-	0,1	0,2	0,3	0,4	1,6	
SP	645	62	88	404	68	4	1	-0,0	0,1	0,5	0,8	1,5	0,4
Sul													
PR	399	25	185	126	28	-	21	-0,1	-0,1	0,8	1,0		-0,1
RS	497	37	243	93	63	-	43	-0,3	-0,5	0,6	0,9		-0,3
SC	295	27	39	97	72	1	40	0,4	0,3	1,4	1,1	0,6	0,0

Fonte: IBGE. Elaboração do autor. * Outras Atividades em relação aos municípios restantes ao total dos estados



ARTIGO PREMIADO DO

TEMA 04

Fundamentos Econômico-Fiscais

Planejamento orçamentário e suas práticas e desafios; bases e condução da política fiscal; estratégias de financiamento das políticas públicas; tributação, arrecadação e reforma tributária; operações de crédito.

Impactos da nova metodologia do IPM: uma análise comparativa de municípios de pequeno, médio e grande porte

- **Maria Aparecida Fritz de Alencar**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Mato Grosso, Brasil
E-mail: marialencar@seplag.mt.gov.br

- **Debora Pinheiro da Silva**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Mato Grosso, Brasil
E-mail: deborasilva@seplag.mt.gov.br

- **Lucas Matos Castelo**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Mato Grosso, Brasil
E-mail: lucascastelo@seplag.mt.gov.br

Resumo

A repartição da cota-parte municipal do ICMS passou por mudanças estruturais após a Emenda Constitucional nº 108/2020, que reduziu o peso do Valor Adicionado Fiscal (VAF) e introduziu critérios de desempenho social. O presente estudo analisa o impacto redistributivo dessa nova sistemática no Estado de Mato Grosso, regulamentada pela Lei Complementar nº 746/2022, comparando o cenário fiscal de municípios de pequeno porte (até 20.000 habitantes) e de médio/grande porte no período de 2022 a 2025. A metodologia possui natureza quali-quantitativa, utilizando o teste não paramétrico U de Mann-Whitney para comparar a variação do Índice de Participação dos Municípios (IPM) entre os grupos. Os resultados revelaram diferenças estatisticamente significativas ($p < 0,0001$) em todos os períodos analisados. Observou-se um crescimento robusto nos municípios de pequeno porte, cuja mediana de variação saltou para 31,36% em 2025, elevando sua participação no repasse total de 35,9% para 42,7%. Em contrapartida, os municípios de médio e grande porte apresentaram estagnação ou retração, com mediana de -1,85%. Conclui-se que a reforma logrou êxito em seu caráter redistributivo, promovendo um novo paradigma de equidade fiscal e federalismo por desempenho, deslocando a concentração de recursos dos grandes polos econômicos para entes menores com melhor performance em indicadores de saúde e educação.

Palavras-chave: IPM; Inovação Institucional; Gestão por Resultados; Federalismo Fiscal; Equidade.

1. INTRODUÇÃO

A transferência da cota-parte municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) figura entre as principais receitas dos entes municipais ou federativos, previstas no Art. 158º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Essa transferência refere-se ao valor percentual de 25% do produto da arrecadação do ICMS.

Deste modo, foi promulgada em 1990 a Lei Complementar Nº 63, de 11 de janeiro, a qual dispõe sobre os critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios. Em seu Art. 3º, era determinado que dos 25%, 75%, no mínimo, seriam destinados aos municípios com base na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, conhecido como Valor

Adicionado Fiscal (VAF), realizadas em seus territórios e, os demais 25% seriam creditados de acordo com o que dispuser em lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal.

Contudo, em 2020, por meio da Emenda Constitucional Nº 108, de 26 de agosto, a Constituição foi alterada para estabelecer novos critérios de distribuição da cota municipal do ICMS. Com essa alteração, o repasse da cota-parte do ICMS, passou a vigorar com a seguinte distribuição: 65%, no mínimo, passou na proporção VAF, realizadas em seus territórios; até 35%, de acordo com o que dispuser em lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. Portanto, coube a cada ente federativo, implantar e implementar normas relativas ao cálculo dos Índices de Participação dos Municípios (IPM) no produto da arrecadação do ICMS - IPM/ICMS.

O modelo anterior de distribuição era fortemente dependente do VAF, o que concentrava recursos em grandes polos agroindustriais e capitais, muitas vezes negligenciando a eficiência em serviços básicos. Assim, este artigo pretende discutir os efeitos da nova metodologia do IPM no Estado, por meio de uma análise comparativa fundamentada nos dados oficiais disponibilizados.

A análise objetiva evidenciar como a redução de 10% na participação mínima do VAF e a inclusão de outros critérios de distribuição, como por exemplo educação e saúde, alteraram o cenário fiscal de municípios de pequeno, médio e grande porte no Estado.

2. JUSTIFICATIVA

É intrínseco que repasses, como o da cota-parte municipal do ICMS, sejam distribuídos de forma justa e transparente. Cabe ressaltar, entretanto que a simples publicação em canais oficiais, a exemplo o Diário Oficial, apesar de dar transparência às informações não contempla uma análise detalhada do comportamento desses repasses.

A Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso (SEFAZ - MT), responsável pela divulgação das informações dos resultados do IPM e dos valores total de repasses do ICMS, além da divulgação no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso, republicam os índices e os

repasses em sua página oficial. Isso assegura melhor concentração das informações, as quais são úteis para a realização de estudos como o proposto neste artigo. Além disso, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Mato Grosso (SEPLAG - MT), por meio da Coordenadoria de Estudos e Indicadores Socioeconômicos (CEIS), diante da necessidade da disseminação das informações e o acompanhamento dos resultados ao longo dos anos elaborou o Painel do Índice de Participação dos Municípios, evidenciando o comportamento dos resultados dos municípios do Estado na participação do IPM.

A transparência oferecida no painel, levou os municípios a ter um olhar mais acurado sobre os dados e informações do IPM, que consequentemente os levou a argumentar de forma mais contundente sobre os seus resultados, permitindo ainda uma tomada de decisão mais assertiva na melhoria dos seus indicadores.

As mudanças ao longo dos anos enfatizaram o quanto a inserção, manutenção e exclusão de indicadores transversais têm potencial de impactar a política pública. Deste modo, apesar da crescente transparência e da disponibilização de painéis interativos, percebe-se uma lacuna na produção de análises que investiguem a fundo os efeitos redistributivos da nova metodologia do IPM. Este artigo justifica-se, portanto, pela necessidade de traduzir os dados brutos em conhecimento aplicado, avaliando se as mudanças legislativas de fato promoveram a equidade fiscal entre os municípios mato-grossenses de diferentes portes. A análise se faz essencial por ocorrer nos primeiros anos de vigência da nova sistemática (2023-2025), um momento crítico para avaliar os impactos iniciais da política e fornecer subsídios para eventuais ajustes e para o planejamento estratégico dos municípios.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo geral

O estudo tem como objetivo analisar o impacto das mudanças relativas ao cálculo dos índices do IPM do Estado de Mato Grosso no produto de arrecadação do ICMS, estabelecidas na Lei Complementar Nº 746, de 25 de Agosto de 2022 e suas alterações, sobre o cenário fiscal dos municípios do Estado, evidenciando, por meio de uma análise comparativa, as alterações para entes de pequeno e médio/grande porte.

3.2 Objetivos específicos

- *Descrever as mudanças ocorridas ao longo dos anos relativas ao cálculo dos índices do IPM do Estado de Mato Grosso no produto de arrecadação do ICMS.*
- *Analisar o impacto dessas mudanças entre os anos de 2022 (pré-reforma) e o período de 2023-2025 (pós-reforma), estratificando a análise por municípios de pequeno e médio/grande porte.*
- *Discutir as implicações da nova metodologia para a equidade fiscal e para o planejamento governamental no Estado, avaliando se a reforma cumpriu o objetivo de incentivar a gestão orientada a resultados.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

É necessário discutir os desafios e as oportunidades para a justiça tributária e o planejamento governamental.

Ao avaliar a estrutura e o desempenho do sistema tributário brasileiro, Afonso, Soares e Castro (2013) destacam a competição entre entidades federativas baseada na autonomia política e financeira dos estados, que visam alcançar seus próprios benefícios, mesmo que isso cause prejuízo a outras entidades federativas. Segundo os autores, desde a criação do ICMS, têm ocorrido práticas não cooperativas entre os atores envolvidos. Eles observam que a guerra fiscal brasileira se intensificou com os grandes investimentos e o impacto sobre o emprego na indústria automobilística. Concluem que as disparidades no mercado são resultado da falta de harmonização das alíquotas, o que torna o ICMS um imposto que, na prática, mina a eficiência dos mecanismos de concorrência e a alocação da produção.

A qualidade da gestão pública é um fator determinante para se corrigir um problema que afeta diretamente a população. Isso ocorre porque em tese os repasses advindos do ICMS podem ser utilizados para melhoria das políticas públicas em seus territórios.

Segundo Rezende (2018), a má qualidade da gestão pública é unânime em debates sobre os problemas fiscais do país. No Brasil, por exemplo, a gestão dos serviços públicos essenciais à população é de responsabilidade dos estados e municípios, entretanto, as legislações são inflexíveis a ponto de dificultar a devida alocação de recursos públicos às dinâmicas socioeconômicas e demográficas da população. É

ressaltado que os estados e municípios dependem do acesso a recursos federais para complementar seus orçamentos, tendo os entes grandes responsabilidades nos sistemas nacionais de políticas públicas, entre elas educação, saúde, assistência social e meio ambiente. O autor conclui que é necessário a reforma do federalismo fiscal para que haja modernização do regime tributário e a redução dos desequilíbrios. Entretanto, ele reconhece que essas mudanças dependem de complexas negociações políticas e estão submetidas a mudanças de humor no contexto econômico internacional e doméstico.

O modelo atual do ICMS favorece os mais ricos em detrimento aos mais pobres, ampliando as desigualdades regionais e entre municípios (GOBETTI; ORAIR; MONTEIRO, 2023). Os autores destacam que as disparidades são ainda mais graves a nível municipal, tendo em vista que a diferença entre a menor e a maior receita per capita supera trinta vezes mais os estados e o Distrito Federal. Nesse sentido, a transição para um modelo de repartição que prioriza indicadores de resultado busca atenuar essas distorções, ao deslocar o foco do estoque de riqueza produzida para a eficácia das entregas públicas. Assim, o debate sobre a justiça tributária deixa de ser apenas sobre 'quem arrecada mais' para se tornar 'quem cuida melhor', justificando a análise comparativa entre entes de diferentes portes econômicos.

5. METODOLOGIA

A metodologia proposta possui natureza quali-quantitativa, empregando o método de estudo de caso comparativo. Os dados foram coletados em portais de transparência fazendários e bases de dados oficiais consolidados, abrangendo o IPM final de 2022 (período pré-reforma), 2023 (primeiro ciclo de implementação da nova sistemática), 2024 e 2025, segundo e terceiro ciclos de implementação da nova sistemática.

Para a análise, os municípios foram estratificados em dois grupos com base nas estimativas populacionais do IBGE: (A) Médio e Grande Porte, com população superior a 20.000 habitantes; e (B) Pequeno Porte, com população de até 20.000 habitantes. Esta segmentação visa identificar se a redistribuição de pesos favoreceu entes com menor densidade demográfica e base econômica menos diversificada. Além disso, é importante enfatizar que a estratificação com base nas estimativas populacionais visa distribuir

de forma equilibrada os 141 municípios mato-grossenses analisados. Ressalta-se que o município de Boa Esperança do Norte, instalado oficialmente em 2025 após desmembramento de Sorriso e Nova Ubiratã, foi excluído da amostra. Tal decisão justificou-se pela impossibilidade de compor a série histórica proposta (2022-2025) e pelo fato de sua apuração de IPM/ICMS ocorrer em caráter excepcional e transitório, conforme a Lei Complementar nº 808, de 20 de dezembro de 2024.

A análise estatística será conduzida por meio de testes de hipóteses para comparação de médias entre grupos independentes. A Hipótese Nula (H_0) assume que não há diferença significativa na variação do índice entre os grupos A e B, enquanto a Hipótese Alternativa (H_1) sustenta que a nova metodologia gerou impactos redistributivos estatisticamente relevantes entre os estratos analisados. Assim, a variação do índice será a variável resposta enquanto o porte dos municípios é a variável explicativa, adotando-se um nível de significância (α) de 0,05 ($\alpha=0,05$).

De modo geral, se p-valor, aceita-se a hipótese nula. Senão, a hipótese nula é rejeitada. O p-valor mede a probabilidade de que os resultados amostrais da hipótese nula sejam verdadeiros (RUMSEY, 2012).

A fim de aferir a normalidade, os dados foram submetidos ao teste de normalidade Shapiro-Wilk. DUTT-ROSS (2020) recomenda seu uso tendo em vista seu poder de aferição além de fácil replicação. O teste serve para validar a interpretação, a inferência e a conclusão a ser tomada a partir dos dados.

Um teste de normalidade tem como pressuposto duas hipóteses estatísticas sobre a distribuição de probabilidade de uma variável aleatória X (ALCOFORADO, 2021):

H_0 : a variável X segue uma distribuição normal;

H_1 : a variável X não segue uma distribuição normal.

A distribuição normal possui aplicabilidade em inúmeras áreas do conhecimento, servindo principalmente para representar o comportamento da média amostral da variável aleatória X (ALCOFORADO, 2021). A função de densidade de probabilidade de uma variável aleatória X com distribuição normal é dada por:

$$f(x) = \frac{1}{\sigma\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{1}{2}\left(\frac{x-\mu}{\sigma}\right)^2}, \quad x \in \mathbb{R} \quad (1)$$

Onde:

$f(x)$ representa a função de densidade de probabilidade no ponto;

μ representa a média da variável aleatória;

σ representa o desvio padrão da variável aleatória.

Deste modo, tem-se uma variável aleatória X que segue uma distribuição normal com os parâmetros μ e σ especificados ($X \sim N(\mu, \sigma)$).

O resultado obtido no teste de normalidade permitirá a escolha adequada da análise para verificar a hipótese principal deste estudo. Deste modo, se o teste Shapiro-Wilk confirmar a hipótese nula de que os dados seguem uma distribuição normal, será utilizado o teste t de student. Se rejeitar a hipótese nula, será aplicado o teste U de Mann-Whitney.

O teste t de Student é um teste paramétrico recomendado para dados com distribuição normal com dois grupos. Ele compara a média entre os dois grupos e mostra se as diferenças entre essas médias são significativas (DUTT-ROSS (2020). Assim é possível avaliar se a diferença entre as médias dos dois grupos ocorreu por acaso ou se foram influenciadas pelas mudanças na nova metodologia relativa ao cálculo dos índices do IPM do Estado de Mato Grosso no produto de arrecadação do ICMS.

O Teste U de Mann-Whitney, por sua vez, é um teste não paramétrico, recomendado para comparar valores entre dois grupos. Ele serve para verificar se uma amostra apresenta dominância estocástica em comparação com a outra (MANGIAFICO, 2016). Um resultado significativo (p -valor $< \alpha$) sugere que os valores para os dois grupos são diferentes.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 Análise exploratória e teste de normalidade

A análise exploratória da variação do IPM em relação a 2022, permite uma melhor compreensão do comportamento dos municípios ao longo dos anos analisados. Contudo é importante entender as mudanças ocorridas ao longo dos anos. O Quadro 1, relaciona os critérios avaliados no IPM com os respectivos órgãos estaduais responsáveis, e os pesos equivalentes para cada ano à partir de 2022 até o ano de 2025.

QUADRO 1 – Critérios de distribuição da cota-parte do produto da arrecadação do ICMS, Mato Grosso

Critério	Órgão Responsável	Ano de Apuração			
		2022	2023	2024	2025
		%			
Agricultura familiar	SEAF	-	-	2	2
Área	INTERMAT	1	-	-	-
Coeficiente de infraestrutura	SINFRA	-	-	-	2
Coeficiente social	SEPLAG	11	11	11	11
Esforço de arrecadação	SEFAZ	-	-	-	2
População	SEFAZ (IBGE)	4	4	3	-
Receita Própria	SEFAZ (TCE)	4	2	2	-
Resultados da educação	SEDUC	-	10	10	10
Resultados de saúde	SES	-	4	4	5
Unidade de conservação/terra indígena	SEMA	5	4	3	3
Valor adicionado	SEFAZ	75	65	65	65

Fonte: Adaptada do Manual do IPM (MATO GROSSO, 2025).

Note que no ano base de 2022, considerado o período pré-reforma, o IPM era composto em sua totalidade (100%) pelos critérios: área com participação de 1%, coeficiente social com participação de 11%, população com participação de 4%, receita própria com participação de 4%, unidade de conservação/terra indígena com participação de 5% e valor adicionado, o qual corresponde ao VAF, com participação de 75%. No primeiro período pós-reforma, ano de apuração 2023, além das mudanças internas nos cálculos de cada critério, as quais não serão apresentadas neste estudo, observa-se a remoção do critério área, a inserção dos critérios resultados da educação e de saúde, com participação respectiva de 10% e 4% no IPM. Além disso, houve redução na participação da receita própria para 2%, na unidade de conservação/terra indígena para 4% e no valor

adicionado que passou a ter participação de 65%. O segundo ano de apuração pós-reforma (2024), teve como mudanças a inclusão do critério de agricultura familiar com um percentual de participação de 2% e redução da participação dos critérios de população em 1% e unidade de conservação/terra indígena em 1%. Por fim, no terceiro período pós-reforma analisado, ano de apuração 2025, incluiu-se no IPM os critérios de infraestrutura e esforço de arrecadação, ambos com participação de 2%, exclusão dos critérios de população e receita própria, aumento de um ponto percentual no critério de resultados de saúde e redução de dois pontos percentuais no coeficiente social.

A Tabela 1, demonstra as principais estatísticas descritivas, segundo o porte dos municípios.

TABELA 1 – Estatísticas descritivas da variação do IPM em relação ao período base 2022, segundo o porte dos municípios mato-grossenses – 2022-2025

Porte dos Municípios	Estatísticas	Período de Variação		
		2022-2023	2022-2024	2022-2025
Pequeno	Valor Mínimo	-15,59	-22,35	-18,84
	1º Quartil	7,22	12,78	9,76
	Mediana	19,60	28,74	31,36
	Média	24,38	34,28	36,34
	3º Quartil	37,99	53,12	59,72
	Valor Máximo	106,3	133,76	150,17
	Intervalo Interquartil	30,77	40,34	49,96

Porte dos Municípios	Estatísticas	Período de Variação		
		2022-2023	2022-2024	2022-2025
Médio e Grande	Valor Mínimo	-17,28	-22,42	-27,30
	1º Quartil	-8,87	-11,74	-11,32
	Mediana	-4,04	-4,01	-1,85
	Média	-1,09	-2,80	0,25
	3º Quartil	7,39	7,05	10,65
	Valor Máximo	21,22	23,73	31,97
	Intervalo Interquartil	16,26	18,79	21,97

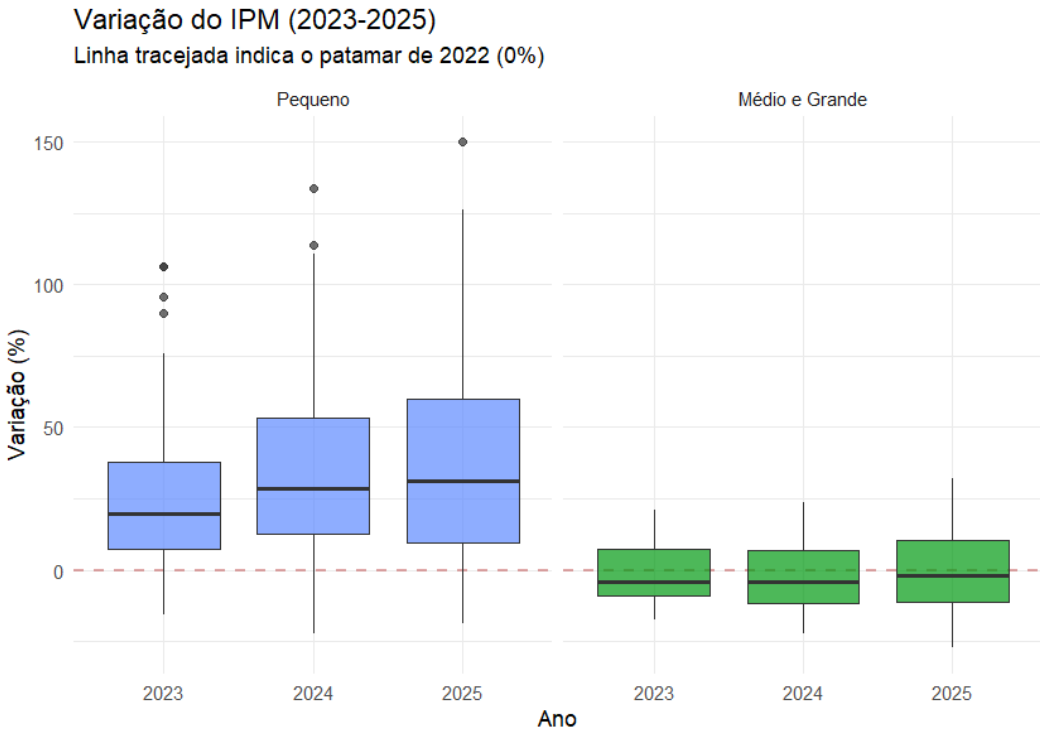
Fonte: Elaborado pelo autor (2026), com base em dados da SEFAZ-MT e IBGE.

As estatísticas revelam os saltos no comportamento fiscal dos municípios mato-grossenses em relação ao ano base de 2022. O grupo de pequeno porte apresentou um crescimento robusto em todos os períodos analisados, com uma mediana de variação de 31,36% no período de 2022-2025, contemplando o terceiro ciclo da reforma e o período pré-reforma. Em contrapartida, o grupo de médio e grande porte registrou uma mediana de -1,85% no mesmo período, tornando evidente que as mudanças acarretaram em uma estabilidade com tendência de leve retração em termos comparativos entre os grupos. Além disso,

ênfata-se o aumento do intervalo interquartil dos municípios de pequeno porte de 30,77 pontos percentuais em 2023 para 49,96 pontos percentuais em 2025. Essa progressão indica que, apesar da melhoria geral para esse grupo de municípios, houve uma heterogeneidade crescente nos resultados dos municípios em relação à inclusão, manutenção e alteração dos critérios, conforme apresentado no Quadro 1.

O comportamento da variação dos municípios em resposta às mudanças ocorridas durante os anos analisados é melhor evidenciada na Figura 1, a seguir.

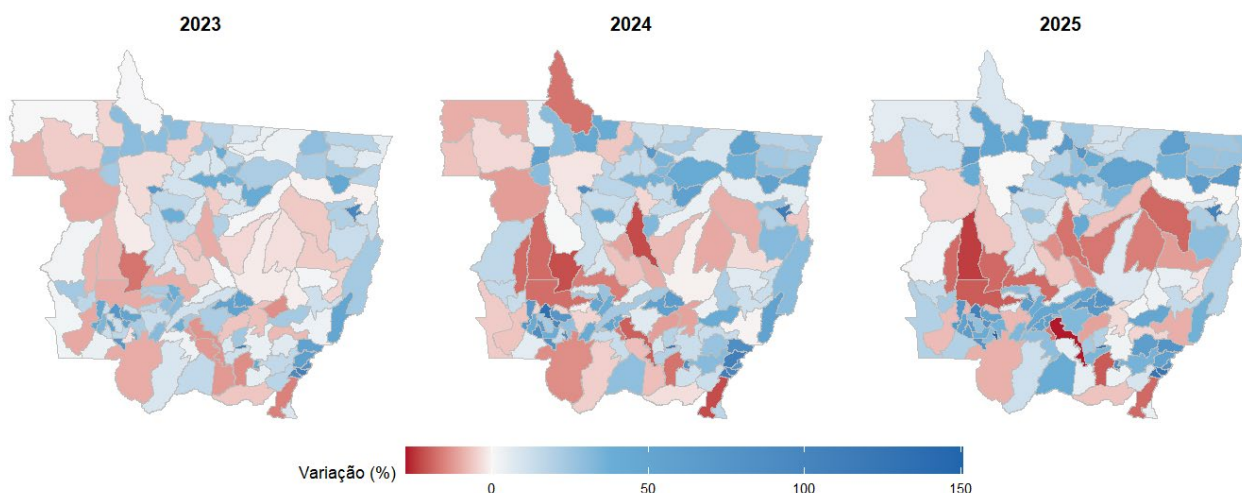
FIGURA 1 – Comparação da variação do IPM por ano em relação ao período base 2022, segundo o porte dos municípios mato-grossenses – 2023-2025



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Na Figura 1, por meio do boxplot é possível observar que os municípios de pequeno porte tiveram uma variação mais acentuada quando comparados aos municípios de médio e grande porte. Os municípios de médio e grande porte apresentaram variações mais homogêneas (baixa amplitude interquartílica) e com tendência à neutralidade, indicando que a reforma não gerou ganhos ou perdas abruptas para este grupo, ao contrário do observado nos municípios de pequeno porte. Entretanto, a dispersão da variação desses municípios indica que as mudanças foram heterogêneas, enfatizando uma sensibilidade individual da capacidade de cada município em realizar nas modificações dos critérios ao longo dos anos. A Figura 2, demonstra a distribuição espacial da variação do IPM dos municípios de Mato Grosso entre 2023 e 2025.

FIGURA 2 – Distribuição espacial da variação do IPM dos municípios mato-grossenses em relação ao período base 2022 – 2023-2025

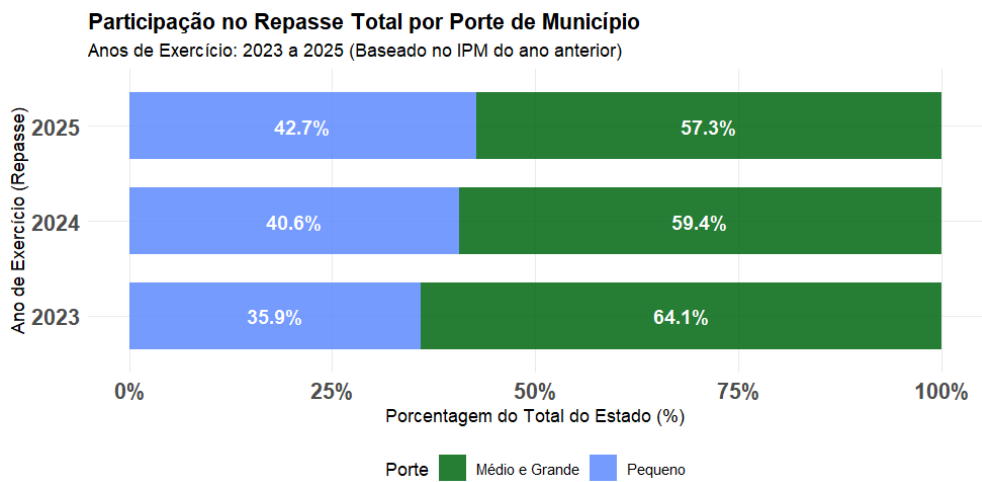


Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Os mapas demonstrados na Figura 2 corroboram os dados da Tabela 1, evidenciando que os municípios de pequeno porte, em sua maioria, apresentaram variações positivas acentuadas. A título de ilustração, no ano de 2025, os municípios de pequeno porte Curvelândia, Araguaína, Ponte Branca, São Pedro da Cipa e Reserva do Cabaçal obtiveram as maiores variações percentuais em relação a 2022, atingindo marcas de 150,17%, 126,07%, 124,51%, 118,79% e 107,08%, respectivamente. Em contrapartida, municípios de médio e grande porte, como Cuiabá, Sapezal, Rondonópolis e Tangará da Serra, registraram os desempenhos mais modestos ou retrações no IPM, com variações de -27,30%, -23,96%, -20,60% e -20,39%. Esta distribuição espacial ilustra como o novo caráter redistributivo imposto pela Lei Complementar nº 746/2022 impacta diretamente o equilíbrio fiscal entre os entes federativos.

Os resultados do IPM implicam diretamente na participação dos municípios no repasse total de ICMS, conforme demonstra a Figura 3.

FIGURA 3 – Participação dos municípios no repasse total de ICMS, segundo o porte dos municípios, Mato Grosso – 2023-2025



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

O IPM apurado em um ano, tem como ano base o ano anterior, podendo ser considerado até dois anos anteriores em alguns critérios. Contudo, o repasse é sempre realizado no ano seguinte ao do cálculo, ou seja, o IPM calculado, a exemplo, em 2023, com base nos dados de 2022, foi utilizado para repasse em 2024. Sob essa ótica, a Figura 3 evidencia que, em 2023, os municípios de pequeno porte absorveram apenas 35,9% da cota-parte do ICMS do Estado, revelando um

desequilíbrio fiscal. No entanto, a adoção, exclusão e manutenção dos critérios tornaram esse desequilíbrio menos acentuado, elevando a participação desses municípios para 42,7% em 2025.

A Tabela 2 apresenta a evolução demográfica e financeira dos municípios analisados, segmentados por porte, referente aos exercícios de repasse de 2023 a 2025.

TABELA 2 – Evolução da distribuição demográfica e financeira dos repasses do IPM por porte de município (2023-2025)

Ano de Repasse	Porte	População	População Relativa	Repassse Total	Repassse Relativo	Per Capita
2023	Médio e Grande	2.844.484	77,75%	R\$ 3.309.274.462	64,13%	R\$ 1.163,40
	Pequeno	814.165	22,25%	R\$ 1.850.725.538	35,87%	R\$ 2.273,16
2024	Médio e Grande	2.923.418	78,01%	R\$ 3.412.095.932	59,44%	R\$ 1.167,16
	Pequeno	824.106	22,52%	R\$ 2.327.904.068	45,11%	R\$ 2.824,76
2025	Médio e Grande	3.002.351	78,26%	R\$ 3.685.007.263	57,27%	R\$ 1.227,37
	Pequeno	834.048	21,74%	R\$ 2.749.908.127	42,73%	R\$ 3.297,06

Fonte: Elaborado pelo autor (2026), com base em dados da SEFAZ-MT e IBGE.

A observação dos dados revela uma notável estabilidade na distribuição populacional ao longo do triênio, com os municípios de médio e grande porte concentrando aproximadamente 78% dos habitantes,

enquanto os de pequeno porte representam cerca de 22% da população total.

Entretanto, constata-se uma assimetria significativa e crescente na distribuição dos recursos. Apesar da inércia demográfica, com os municípios

de pequeno porte apresentando uma leve retração em sua população relativa (de 22,25% para 21,74%), a participação desse grupo no volume total de repasses sofreu uma expansão substancial. O grupo de municípios de pequeno porte, que em 2023 absorvia 35,87% do montante financeiro, ampliou sua fatia para 42,73% em 2025. Em contrapartida, os municípios de médio e grande porte registraram uma perda de representatividade na arrecadação, recuando de 64,13% para 57,27% no mesmo horizonte temporal.

Essa dinâmica redistributiva reflete de maneira contundente no indicador de repasse *per capita*. Nos municípios de médio e grande porte, o valor destinado por habitante apresentou um crescimento nominal marginal, passando de R\$ 1.163,40 em 2023 para R\$ 1.227,37 em 2025. Em contraste, os municípios de pequeno porte experimentaram um incremento expressivo em sua disponibilidade de caixa individual, com o repasse *per capita* saltando de R\$ 2.273,16 para R\$ 3.297,06 no período.

6.2 Teste de hipótese

Para a definição do método de comparação entre os grupos, os dados de variação do IPM foram submetidos ao teste de normalidade de Shapiro-Wilk. Os resultados revelaram um comportamento heterogêneo entre as categorias: enquanto o grupo de médio e grande porte apresentou uma distribuição normal em todos os períodos analisados (2023: $p = 0,059$; 2024: $p = 0,269$; 2025: $p = 0,269$), o grupo de pequeno porte apresentou desvios significativos da normalidade ($p < 0,05$) em todos os anos, com forte evidência de assimetria e presença de valores extremos. Considerando que a pressuposição de normalidade foi atendida apenas parcialmente e que o teste de hipótese para toda a amostra indicou $p = 0,0006$ optou-se pela aplicação do teste não paramétrico U de Mann-Whitney. Esta escolha garante maior robustez à análise na comparação das medianas de variação entre os municípios de pequeno porte e os de médio e grande porte, mitigando a influência de outliers observados na distribuição.

Após a aplicação do teste não paramétrico U de Mann-Whitney, os resultados confirmaram a existência de diferenças estatisticamente significativas na variação do IPM entre os grupos de municípios de pequeno porte ($n=101$) e de médio e grande porte ($n=40$) em todos os períodos analisados. Para o ano de 2023, observou-se uma distinção acentuada entre os grupos ($U = 607$; $p < 0,0001$). Esta disparidade

intensificou-se no exercício de 2024, apresentando o maior nível de significância estatística do período ($U = 512$; $p < 0,0001$). No último período pós-reforma avaliado (2025), a significância persistiu em patamares elevados ($U = 680,5$; $p < 0,0001$), ratificando que o comportamento da variação do índice não ocorre de forma homogênea entre os diferentes portes populacionais. Tais achados sugerem que as alterações nos critérios de cálculo do IPM impactaram de maneira desproporcional as economias locais, evidenciando uma trajetória de crescimento ou retração distinta para os municípios de pequeno porte em comparação aos de maior porte no Estado de Mato Grosso.

Segundo Lopreato (2022), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) manteve critérios de distribuição semelhantes aos da reforma tributária de 1966, além de continuar a validar a falsa relação entre pobreza e tamanho do município. O autor defende que os municípios menos populosos, com expressiva atividade econômica, recebem um valor per capita da receita tributária consideravelmente maior em relação aos com população elevada e ínfima densidade econômica. Isso corrobora com o fato de que municípios populosos e com expressiva atividade econômica, como Cuiabá, questionem quanto às necessidades de uma metodologia de cálculo que distribua de maneira equitativa a cota-parte do ICMS, especialmente no que tange ao critério populacional. De fato, os resultados do teste de Mann-Whitney apresentados anteriormente conferem base estatística a essa percepção: enquanto os municípios de pequeno porte experimentaram um salto nas medianas de variação, o grupo de médio e grande porte, no qual Cuiabá está inserido, apresentou variações próximas a zero ou negativas em 2025, com mediana de -1,85%. Essa estagnação, frente ao crescimento robusto do grupo oposto, materializa o impacto do caráter redistributivo da nova legislação, que, ao tentar corrigir distorções históricas, acaba por reduzir a participação relativa dos polos econômicos do Estado.

Pequenos municípios, com grandes unidades produtivas são beneficiados desproporcionalmente em comparação com municípios mais populosos (BREMAEKER, 2023). Essa desproporção, segundo o autor, ocorre pelo fato da distribuição da cota-parte do ICMS ocorrer com base no VAF, acarretando em grandes distorções distributivas. Contudo, os resultados deste estudo indicam que a redução do peso deste critério (de 75% para 65%) permitiu uma redistribuição ainda mais ampla para o grupo de pequeno porte como um todo.

Costa (2024), ao analisar o ICMS com olhar voltado ao critério educação, conclui em seu estudo que a economia de Mato Grosso é baseada principalmente na cadeia produtiva ligada ao agronegócio. E, apesar das mudanças na redistribuição da cota-parte do ICMS serem recentes, o autor questiona se essas novas regras têm potencial para reduzir as desigualdades socioeconômicas, especialmente em pequenos municípios.

Em síntese, os achados dos testes de hipótese, em conjunto com a base teórica apresentada, confirmam que a reforma do IPM em Mato Grosso, ocorrida por meio da LC nº 746/2022 atingiu seu objetivo redistributivo, modificando a trajetória fiscal dos municípios. A transição de um modelo centrado exclusivamente no VAF para uma configuração multidimensional, que privilegia indicadores sociais e de desempenho, quebrou a dinâmica arrecadatória que beneficiava os grandes polos econômicos. Embora tal alteração tenha provocado maior heterogeneidade nos resultados dos municípios de menor porte, como evidenciado pelo alargamento do intervalo interquartil, ela instituiu um novo padrão de equidade fiscal, no qual a capacidade de execução de políticas públicas torna-se tão relevante para a receita municipal quanto a própria força econômica local.

7. CONCLUSÃO

Em suma, o estudo confirma que a nova sistemática do IPM promoveu uma reconfiguração do cenário fiscal estadual, favorecendo a melhor distribuição dos repasses de ICMS. A rejeição da hipótese nula comprova que a reforma não foi meramente formal, mas gerou impactos redistributivos reais, beneficiando municípios de pequeno porte que apresentam eficiência na gestão de serviços essenciais. Notadamente, o salto no repasse *per capita* desses entes revela uma transferência de renda intraestadual sem precedentes na história recente de Mato Grosso.

Para o planejamento governamental, este novo paradigma exige que os gestores locais, especialmente dos grandes polos, migrem de uma cultura focada exclusivamente no fomento econômico para uma gestão orientada a resultados sociais, sob pena de perda gradual de participação na receita tributária estadual. Ademais, para os pequenos municípios, o desafio futuro reside na aplicação eficiente desses novos recursos, garantindo que o bônus financeiro

se converta em avanços sustentáveis nos indicadores transversais.

O objetivo principal deste estudo foi verificar se os resultados esperados inicialmente com a publicação da LC 746/2022 foram alcançados, ou seja, medir impactos reais, subsidiando decisões sobre a manutenção, reformulação ou interrupção da política com base em evidências. Dessa forma, diante dos resultados apresentados, com base em modelos estatísticos, conclui-se que de fato as mudanças impactaram significativamente a distribuição dessa importante fonte de financiamento de políticas públicas. Sendo assim, a LC nº 746/2022 inaugurou uma nova era de distribuição tributária baseada em desempenho no Estado, cujos efeitos de longo prazo sobre as desigualdades regionais deverão continuar sendo monitorados pela academia e pelos órgãos de controle.

8. Referências

1. AFONSO, José Roberto Rodrigues; SOARES, Julia Morais; CASTRO, Kleber Pacheco de. Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário brasileiro: livro branco da tributação brasileira. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013. DOI: <https://doi.org/10.18235/0007883>.
2. ALCOFARADO, Luciane Ferreira. Utilizando a Linguagem R: Conceitos, Manipulação, Visualização, Modelagem e Elaboração de Relatórios. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.
3. BREMAEKER, François E. J. Os Municípios frente às mudanças no ICMS. Rio de Janeiro: Observatório de Informações Municipais, 2023.
4. COSTA, Marilda de Oliveira. ICMS-Educação e Governança por Resultados em Mato Grosso: aspectos legais, programas e atores em movimento. FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, [S. l.], v. 14, 2024. DOI: 10.22491/2236-5907137157. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/137157>. Acesso em: 6 abr. 2026.
5. DUTT-ROSS, Steven. Manual de Análise de Dados. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <http://livro.metodosquantitativos.com/docs/bookdown.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2026.
6. GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio; MONTEIRO, Priscila Kaiser. Carta de Conjuntura, Rio de Janeiro, n. 59, abr./jun., 2023.
7. LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. Economia e Sociedade, v. 31, p. 1-41, 2022.
8. MANGIAFICO, Salvatore S. Summary and Analysis of Extension Program Evaluation in R. Versão 1.24.3, revisada em 2026. New Brunswick, NJ: Rutgers Cooperative Extension, 2016. Disponível em: <https://rcompanion.org/documents/RHandbookProgramEvaluation.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2026.
9. MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Fazenda. Manual do Índice de Participação dos Municípios (IPM) 2025. Cuiabá: SEFAZ, 2025. Disponível em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/6461808-indices-publicados>. Acesso em: 6 abr. 2026.
10. REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal e gestão pública. In: DE NEGRI, João Alberto; ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo (Org.). Desafios da nação: artigos de apoio. Brasília, DF: Ipea, 2018. v. 1. p. 203-228.
11. RUMSEY, Deborah. Estatística para Leigos. Rio de Janeiro: Alta Books, 2012.



ARTIGO PREMIADO DO

TEMA 05

Modernização do Processo Orçamentário

Processo de orçamento de médio prazo; classificadores e atributos da programação; reflexões sobre as regras do processo orçamentário; perspectivas para nova Lei de Finanças Públicas.

Inteligência artificial a serviço da eficiência orçamentária: automatização da análise de créditos adicionais no estado de Goiás

- **Achilles Mascarenhas Carvalho**

Secretaria de Estado da Economia, Goiás, Brasil.
Email: achilles.mascarenhas@goias.gov.br

- **Bruno Rudyard Mendes Vinhal**

Secretaria de Estado da Economia, Goiás, Brasil.
Email: bruno.vinhal@goias.gov.br

- **Mário Mendes Barbosa Júnior**

Secretaria de Estado da Economia, Goiás, Brasil.
Email: mario.barbosa@goias.gov.br

- **Paulo Henrique Bueno Godoy Rodrigues**

Secretaria de Estado da Economia, Goiás, Brasil.
Email: paulo.grodrigues@goias.gov.br

Resumo

O Estado de Goiás implementou, em 2024, um modelo de Inteligência Artificial voltado à análise automatizada de solicitações de créditos adicionais. O sistema examina mais de 24 meses de execução orçamentária por órgão, projeta a liquidação das despesas até o fim do exercício e identifica folgas de dotação que poderiam ser redistribuídas internamente antes de autorizar novos créditos. Em menos de um mês de funcionamento, o modelo evidenciou impactos mensuráveis na governança orçamentária: redução de solicitações desnecessárias, melhor alocação de recursos ociosos, construção colaborativa de notas técnicas e desenvolvimento da capacidade analítica dos operadores de orçamento. O artigo descreve a arquitetura do modelo, os métodos de projeção empregados e a trajetória de evolução prevista — da configuração monolítica atual para uma arquitetura multiagente cooperativa, capaz de integrar análise de licitações, contratos e projetos governamentais ao ciclo de revisão de despesas. Discute também sua aderência às práticas internacionais de spending review recomendadas pela OCDE, pelo FMI e pelo Banco Mundial, e o potencial de replicação do modelo em outros entes subnacionais brasileiros.

Palavras-chave: inteligência artificial; créditos adicionais; orçamento público; spending review; eficiência alocativa; Goiás.

1. INTRODUÇÃO

A gestão orçamentária pública no Brasil enfrenta desafios persistentes, embora conhecidos, que raramente são abordados por instrumentos adequados. Há uma pressão crescente por maior eficiência na alocação dos recursos públicos, enquanto os processos decisórios permanecem lentos. Os dados encontram-se fragmentados em sistemas desconectados, e

decisões que deveriam fundamentar-se em evidências frequentemente dependem do julgamento subjetivo dos responsáveis, um julgamento eficaz quando a pessoa certa ocupa o cargo adequado, mas que não é escalável, carece de auditabilidade e se perde com a rotatividade dos servidores.

A solicitação de créditos adicionais exemplifica esse problema. Quando um órgão público identifica

que sua dotação aprovada será insuficiente para cobrir as despesas do exercício, formaliza um pedido de reforço orçamentário. A análise dessa solicitação, tradicionalmente, depende do conhecimento tácito do técnico da central de orçamento, que, pela experiência acumulada, sabe que determinado órgão sistematicamente liquida menos do que previsto, que a fonte de recurso indicada apresenta histórico de subexecução no segundo semestre, ou que o grupo de despesa solicitado concentra pagamentos em dezembro, independentemente dos empenhos anteriores. Esse conhecimento é valioso, porém particular, informal e não documentado, desaparecendo com a saída do servidor experiente.

Essa dependência gera dois efeitos práticos. Por um lado, órgãos que conhecem bem seus interlocutores na central de orçamento conseguem aprovações mais céleres, independentemente do mérito técnico da solicitação. Por outro, análises que deveriam ser padronizadas variam conforme o analista, a carga de trabalho da equipe e a qualidade da documentação recebida. A confiabilidade do processo depende, assim, de fatores alheios à eficiência na alocação dos recursos.

Com essa limitação em vista, o Estado de Goiás desenvolveu, em 2024, um modelo de Inteligência Artificial destinado à análise automatizada das solicitações de créditos adicionais. A lógica central é simples: antes de autorizar um crédito adicional, o sistema examina a execução histórica do órgão solicitante, projeta o comportamento das despesas até dezembro e verifica se existem folgas de dotação passíveis de redistribuição interna, o que pode tornar o crédito desnecessário ou reduzir seu montante. A análise, antes dependente da memória e disponibilidade de um técnico, passa a ser produzida de forma automática, padronizada e auditável.

Essa iniciativa integra um movimento mais amplo de modernização da gestão fiscal em Goiás, que inclui a implementação do IPOF (Instrumento de Planejamento, Orçamento e Finanças) e do GOMAP (Sistema de Monitoramento e Acompanhamento dos Projetos Governamentais), ambos voltados à integração entre planejamento, execução e monitoramento das despesas estaduais. O modelo de IA para análise de créditos adicionais beneficia-se diretamente dessa infraestrutura de dados e, em sua versão mais avançada, prevê integração com esses sistemas para ampliar o escopo e a profundidade das análises.

Este artigo tem três objetivos: descrever o modelo implementado em Goiás, incluindo sua arquitetura, metodologia de projeção, processo de validação técnica e mecanismo de aprendizado institucional; examinar os resultados observados nos primeiros meses de operação e discutir sua conformidade com as práticas internacionais de revisão de gastos públicos; e apresentar a trajetória evolutiva do sistema, ou seja, de uma configuração monolítica para uma arquitetura multiagente cooperativa que integra análise de licitações, contratos e projetos ao ciclo de revisão orçamentária.

O texto se organiza em cinco seções: esta introdução, o referencial teórico-conceitual, a metodologia, os resultados e discussão, e a conclusão. A relevância do estudo está na escassez de análises acadêmicas sobre experiências subnacionais brasileiras de aplicação de IA à gestão orçamentária, apesar de ser um campo ainda emergente, mas com potencial de transformação significativa dos processos decisórios na administração pública.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 Revisão de gastos públicos: do conceito à operacionalização

O *spending review* ganhou espaço nos debates de política fiscal especialmente a partir das recomendações de organismos multilaterais, mas a ideia subjacente é anterior a qualquer definição formal. Revisar periodicamente as despesas para identificar ineficiências e possibilidades de realocação é, em certa medida, uma exigência lógica de qualquer gestão responsável de recursos escassos. O que muda com a formalização do conceito é a sistemática: em vez de revisões ocasionais motivadas por crises fiscais, trata-se de construir processos regulares e institucionalizados de avaliação da eficiência do gasto.

A OCDE (2019) define o *spending review* como um instrumento de governança orçamentária voltado à melhoria da eficiência e à reorientação estratégica de despesas, com base em dados empíricos e avaliações de desempenho sistemáticas. O elemento central da definição é a sistematicidade: não uma revisão feita uma vez por governo, mas um processo contínuo que alimenta o ciclo orçamentário regular com evidências sobre o desempenho das despesas.

O FMI (2017) é direto quanto à condição para que o instrumento funcione: o *spending review* só

produz efeitos quando está integrado ao ciclo orçamentário, não quando é realizado como exercício episódico separado. Um relatório de revisão publicado em separado tende a virar documento de gaveta. Integrado ao processo de elaboração e monitoramento do orçamento, ele muda decisões concretas de alocação. Doherty e Sayegh (2022) desenvolvem esse ponto ao analisar como países que institucionalizaram a revisão de gastos conseguiram manter a disciplina fiscal mesmo em períodos de pressão por expansão do gasto.

O Banco Mundial (2021) acrescenta uma dimensão metodológica que é especialmente relevante para o contexto subnacional brasileiro: revisões eficazes de despesas exigem dados históricos estruturados, capacidade analítica instalada e processos institucionalizados de validação e acompanhamento. Sem esses três elementos, a revisão se reduz a um esforço de coleta manual de informações, sendo algo trabalhoso, sujeito a erros e pouco replicável ao longo do tempo.

No Brasil, o Tesouro Nacional publicou em 2022 o Guia de Revisão de Gastos Públicos, com orientação explícita de que as revisões devem ser contínuas, baseadas em dados de execução e articuladas à elaboração da LDO, do PLOA e ao monitoramento da LOA. O guia identifica como obstáculo central justamente a fragmentação dos sistemas de informação: a dificuldade de acessar, comparar e analisar dados históricos em escala suficiente para revisões sistemáticas. Essa fragmentação é especialmente pronunciada nos entes subnacionais, que em geral dispõem de sistemas menos integrados do que o governo federal.

Robinson (2014) distingue dois tipos principais de *spending review*: os baseados em eficiência, que buscam reduzir o custo de entrega dos mesmos serviços, e os baseados em prioridades, que questionam se determinadas despesas deveriam existir naquele volume ou naquela forma. O modelo implementado em Goiás trabalha principalmente na primeira dimensão, visando identificar onde os recursos existentes poderiam ser melhor alocados, mas a evolução para o modelo multiagente começa a tocar na segunda, ao incorporar análise de projetos com baixa execução física e de contratos com subexecução sistemática.

2.2 Créditos adicionais e a assimetria de informação na análise orçamentária

Na estrutura orçamentária brasileira, os créditos adicionais são o mecanismo formal pelo qual a dotação aprovada na LOA pode ser ampliada durante o exercício financeiro. A Lei n. 4.320/1964 distingue três modalidades: os suplementares, que reforçam dotações existentes com crédito aprovado dentro do limite autorizado pela LOA; os especiais, que abrem dotações para despesas sem previsão prévia; e os extraordinários, destinados a despesas urgentes e imprevisíveis.

A solicitação de créditos suplementares é o caso mais frequente e o que oferece maior potencial para revisão analítica. Em geral, um órgão solicita esse tipo de crédito quando entende que sua dotação aprovada será insuficiente para cobrir as despesas do exercício. A análise adequada dessa solicitação exigiria verificar três coisas: se o ritmo de execução observado até o momento justifica a insuficiência alegada; se há subexecução em outras dotações do mesmo órgão que poderiam compensar a necessidade por meio de remanejamento interno; e se a fonte de recurso indicada tem saldo disponível e histórico de comportamento compatível com a suplementação pedida.

Na prática, essa análise enfrenta um problema de assimetria de informação. O órgão solicitante tem acesso mais completo às razões que motivam o pedido, sabe de mudanças nos programas, de compromissos assumidos pelos gestores, de demandas pontuais que justificam o aumento da dotação. A central de orçamento, por outro lado, tem visão mais ampla da situação fiscal global, mas acesso limitado e tardio às especificidades de cada órgão. Essa assimetria favorece a aprovação de pedidos que seriam desnecessários se a central tivesse acesso imediato aos dados de execução do solicitante.

O modelo de IA reduz essa assimetria de forma direta. Ao processar a execução histórica do órgão antes de emitir a análise, o sistema coloca na mesa uma visão objetiva do comportamento daquelas dotações nos últimos dois anos, uma visão que o técnico da central teria que construir manualmente, consultando relatórios e sistemas diferentes, e que raramente é sistematicamente produzida para cada solicitação recebida.

2.3 Inteligência Artificial e análise preditiva aplicadas à gestão fiscal

A aplicação de técnicas de aprendizado de máquina e análise preditiva à gestão fiscal pública ainda é um campo em formação, mas cresce rapidamente. As experiências mais documentadas concentram-se em governos nacionais com maior capacidade técnica instalada (previsão de receitas, análise de risco de desequilíbrio fiscal), mas há evidências crescentes de implementações bem-sucedidas em contextos sub-nacionais e em países de renda média.

O que diferencia a aplicação de IA à gestão orçamentária de outras ferramentas de apoio à decisão é a capacidade de processar grandes volumes de dados históricos, identificar padrões não evidentes para análise humana e gerar projeções com confiabilidade mensurável. A análise de séries temporais de execução orçamentária, visualizando o empenho, liquidação e pagamento por fonte, ação e natureza de despesa, mês a mês ao longo de dois ou mais anos, é um caso de uso especialmente adequado para técnicas como ajuste de tendência, decomposição de sazonalidade, suavização exponencial e modelos de média ponderada adaptativa.

A aderência ao princípio da racionalidade baseada em evidências, central nas recomendações de *spending review* da OCDE (2019) e do FMI (2017), é direta: um modelo que projeta a liquidação com base em dados históricos e critérios estatísticos transparentes produz análises mais replicáveis, auditáveis e consistentes do que o julgamento informal, por mais experiente que seja o servidor que o exerce. A diferença não é apenas de precisão, mas de legitimidade: uma rejeição de solicitação de crédito fundamentada em projeção rastreável é tecnicamente mais defensável do que uma rejeição baseada na percepção do técnico de que aquele órgão sempre pede mais do que precisa.

Há também uma dimensão de aprendizado institucional que merece atenção. Quando o operador discorda da análise do modelo, precisa registrar a justificativa técnica da discordância. Esse registro cria uma base de dados sobre os casos em que o modelo subestima ou superestima a execução, alimentando um processo de melhoria contínua dos métodos de projeção. Ao longo do tempo, o acúmulo dessas discordâncias documentadas é o principal insumo para refinamento do sistema, uma forma de aprendizado que combina a capacidade

computacional da IA com o conhecimento contextual dos servidores.

2.4 Arquiteturas de IA: fundamentos do modelo multiagente cooperativo

Sistemas de IA aplicados a tarefas complexas podem ser organizados de formas bastante distintas. Um modelo monolítico processa todas as etapas da análise em sequência, dentro de uma única estrutura. É mais simples de implementar e validar, mas tem limitações estruturais quando a tarefa exige análise simultânea de múltiplas dimensões ou quando aspectos diferentes do problema demandam abordagens metodológicas distintas.

A arquitetura multiagente distribui a análise entre agentes especializados que operam em paralelo e compartilham resultados. Cada agente é configurado para uma dimensão específica do problema: projeção de liquidação, análise de contratos com subexecução, identificação de outliers, monitoramento de licitações em andamento, avaliação de projetos governamentais. Os resultados individuais são consolidados por um agente de síntese que integra as contribuições dos demais e gera a análise final.

Essa arquitetura tem vantagens que vão além da capacidade técnica de processar mais informações simultaneamente. Do ponto de vista da governança, ela tende a ser mais transparente: é possível rastrear qual agente identificou qual problema e com base em quais dados, o que facilita a validação e a auditoria das análises produzidas. Um sistema que concentra toda a análise em uma caixa-preta é mais difícil de auditar do que um em que cada dimensão analisada corresponde a um agente com lógica identificável.

A literatura sobre sistemas multiagente em IA aponta ainda outra vantagem relevante para o contexto orçamentário: a possibilidade de votação entre agentes. Quando múltiplos agentes de projeção, cada um usando um método diferente, produzem estimativas distintas para a mesma série histórica, a votação entre eles ou a seleção do método com melhor aderência estatística para aquele caso específico tende a produzir projeções mais robustas do que qualquer método único. Essa robustez é especialmente importante em séries com comportamento irregular, como dotações afetadas por mudanças de política ou despesas com forte sazonalidade interanual.

3. METODOLOGIA

O modelo desenvolvido em Goiás parte de um diagnóstico preciso: a maior parte dos problemas na análise de créditos adicionais decorre não de falta de informação, mas de incapacidade de processar, de forma sistemática e tempestiva, a informação que já existe nos sistemas de execução orçamentária estadual. Os dados estão disponíveis. O que faltava era um mecanismo capaz de transformá-los em análise estruturada no tempo em que a decisão precisa ser tomada.

O sistema realiza uma varredura completa da execução orçamentária do órgão solicitante em um horizonte superior a 24 meses, classificada por fonte de recurso, ação, grupo e natureza de despesa. São considerados os três momentos da despesa: empenho, liquidação e pagamento. A granularidade mensal das séries históricas é essencial para dois propósitos: identificar padrões de sazonalidade anual, que influenciam diretamente a projeção do comportamento futuro, e detectar *outliers*, aquelas liquidações extraordinárias em meses específicos que distorceriam a projeção se não fossem tratadas separadamente.

Com os dados históricos estruturados, o sistema aplica o método de projeção mais adequado à série histórica de cada classificação. Os métodos disponíveis incluem ajuste linear por mínimos quadrados, ajuste exponencial, médias móveis simples e ponderadas, decomposição por sazonalidade e combinações adaptativas. A escolha do método para cada série é automática, baseada em critérios estatísticos de aderência histórica: o sistema compara o desempenho de cada método sobre os dados passados e seleciona o que melhor explica a variação observada, assumindo que o padrão que descreveu bem o passado recente é o mais adequado para projetar o comportamento futuro.

Esse processo de seleção automática de métodos é central para a utilidade prática do modelo. Séries orçamentárias têm comportamentos muito distintos entre si: uma folha de pagamento tende a ter comportamento estável e próximo de uma série linear com pequenas variações; uma dotação de custeio pode ter sazonalidade pronunciada; uma ação de investimento pode ter comportamento errático, concentrando liquidações nos meses finais do exercício. Aplicar o mesmo método a todas as séries produziria projeções sistematicamente imprecisas para uma parcela significativa delas.

A projeção de liquidação até dezembro é então comparada com a dotação aprovada para identificar folgas orçamentárias: situações em que a dotação aprovada supera significativamente o que o histórico de execução sugere que será efetivamente liquidado até o encerramento do exercício. Quando há folgas identificadas, o modelo aponta possibilidades de redistribuição, indicando as ações, fontes e grupos de despesa com excesso de dotação relativo ao ritmo de execução, candidatos à anulação para suplementar áreas que realmente precisam de reforço.

O resultado da análise é apresentado ao operador de orçamento responsável por aquele órgão na forma de relatório estruturado: resumo executivo com a conclusão sobre a necessidade ou não do crédito solicitado, tabela de gaps entre dotação e projeção por classificação, método de projeção aplicado a cada série e justificativas metodológicas para as escolhas feitas. Esse formato permite ao operador avaliar a análise e, se necessário, contestá-la com argumentos técnicos específicos.

O operador pode acatar ou questionar os apontamentos do modelo, mas deve registrar justificativa técnica nos pontos em que entende que a projeção é imprecisa. Essa exigência de justificativa cumpre duas funções que se reforçam mutuamente: preserva a responsabilidade técnica humana sobre a decisão final, impedindo que o modelo se torne um mecanismo de delegação de responsabilidade, e cria um registro estruturado de discordâncias que alimenta o aprendizado institucional sobre os limites e acertos do sistema ao longo do tempo. As justificativas registradas são também fonte de informação qualitativa sobre situações que os dados quantitativos não capturam, por exemplo: mudanças de gestão, cancelamentos de programas, revisões de metas que alteram o padrão histórico de execução.

A validação técnica das análises geradas segue um processo de triangulação: os resultados são confrontados com o conhecimento dos técnicos responsáveis pelo órgão analisado, com informações contextuais não capturadas pelos dados históricos e com as análises de exercícios anteriores para verificar consistência longitudinal. Esse processo de validação é sistemático, não episódico, onde cada análise gerada passa pela mesma sequência de verificação antes de ser incorporada ao processo decisório.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Impactos observados na governança orçamentária

Em menos de um mês de operação, o modelo demonstrou efeitos mensuráveis em quatro dimensões da governança orçamentária em Goiás. Os impactos observados são consistentes com o que a literatura sobre reformas de gestão fiscal identifica como resultados iniciais típicos de ferramentas analíticas integradas ao processo decisório, mas merecem ser descritos com cuidado, dado o período ainda curto de operação.

O primeiro efeito foi pedagógico. Os operadores de orçamento dos órgãos analisados passaram a ter acesso sistemático ao comportamento histórico de suas próprias despesas, muitas vezes pela primeira vez de forma estruturada e consolidada. Antes do modelo, um técnico que quisesse entender o padrão de liquidação de determinada dotação nos últimos dois anos precisaria extrair relatórios de sistemas distintos, consolidá-los manualmente e realizar a análise com recursos limitados de tempo. O modelo entrega essa análise como ponto de partida. O resultado é que os operadores passaram a chegar às discussões com gestores munidos de dados concretos sobre padrões de execução, sazonalidades e subexecuções recorrentes, o que alterou a qualidade e o equilíbrio técnico dessas conversas.

O segundo efeito foi alocativo. Recursos ociosos em dotações com histórico consistente de subexecução foram identificados e redirecionados para áreas prioritárias antes do encerramento do exercício. Esse redirecionamento, que em ciclos anteriores dependia de iniciativa informal dos técnicos ou de pressão dos gestores das áreas demandantes, passou a ser apoiado por evidências produzidas pelo modelo. A mudança não é apenas de velocidade, mas de legitimidade: um remanejamento fundamentado em análise de execução histórica é tecnicamente mais defensável perante os gestores das áreas que cedem recursos do que um remanejamento baseado em percepção informal de sobra.

O terceiro efeito foi a redução de solicitações desnecessárias de créditos adicionais. Ao demonstrar, com dados históricos e projeção explicitada, que a dotação aprovada é suficiente para cobrir a execução projetada até dezembro, o modelo reduziu o volume de pleitos

baseados em percepções subjetivas de insuficiência orçamentária. Esse resultado tem um desdobramento importante: ao reduzir o fluxo de solicitações sem fundamento técnico robusto, libera capacidade analítica da central de orçamento para análises mais complexas e para o trabalho proativo de identificação de ineficiências.

O quarto efeito foi colaborativo. A nota técnica gerada pelo modelo fornece subsídios estruturados para o diálogo entre as áreas setoriais e a central de orçamento. Quando a análise é produzida por um sistema com metodologia documentada, a discussão entre as partes se desloca do terreno das percepções e das hierarquias para o terreno dos dados e das projeções. Órgãos que discordam das conclusões do modelo precisam apresentar argumentos técnicos sobre por que a execução esperada difere do padrão histórico, o que, em geral, melhora a qualidade das informações disponíveis para a decisão final.

4.2 Aderência às práticas internacionais de spending review

O modelo implementado em Goiás atende, em graus distintos, aos critérios que a OCDE (2019), o FMI (2017) e o Banco Mundial (2021) identificam como condições para revisões de gastos eficazes. Uma análise dimensão por dimensão permite avaliar com mais precisão onde a aderência é mais forte e onde há espaço para desenvolvimento.

A base em evidências é a dimensão em que a aderência é mais direta. Os dados históricos de empenho, liquidação e pagamento, processados por métodos estatísticos com critérios de seleção transparentes, são exatamente o tipo de evidência quantitativa que as recomendações internacionais prescrevem como fundamento das análises orçamentárias. As sugestões de redistribuição não partem de julgamentos informais, mas de análise de séries temporais com metodologia documentada e auditável. Isso resolve o problema que o Tesouro Nacional (2022) identifica como obstáculo central para os entes subnacionais: a falta de dados históricos estruturados e acessíveis para análise sistemática.

A integração ao ciclo orçamentário é a segunda dimensão de aderência forte. O modelo opera no ponto de entrada das solicitações de crédito adicional, o momento em que a decisão de alocar ou não recursos adicionais estão sendo tomadas. Isso garante que a

análise é produzida quando é mais útil, não como relatório retrospectivo elaborado depois que as decisões já foram tomadas. Robinson (2014) observa que o maior obstáculo à institucionalização do *spending review* em países em desenvolvimento é exatamente esse: as revisões tendem a acontecer fora do ciclo decisório, sem conexão com o momento em que as alocações são definidas.

A transparência é a terceira dimensão. Os métodos aplicados, os dados utilizados e os resultados gerados são registrados na nota técnica de cada análise, o que permite auditoria independente por órgãos de controle, pelo Legislativo e pela própria central de orçamento em revisões posteriores. Esse nível de rastreabilidade é incomum na análise orçamentária tradicional, onde o raciocínio técnico frequentemente existe na memória do servidor que fez a análise, não em registro documentado e estruturado.

O fortalecimento da capacidade técnica institucional é a dimensão em que o desenvolvimento ainda é mais incipiente, mas também onde o potencial de longo prazo é maior. O efeito pedagógico descrito anteriormente, operadores que desenvolvem compreensão analítica mais consistente de seus padrões de execução é lento para se consolidar. Mas é provavelmente o impacto mais duradouro da implementação do sistema, porque não depende da continuidade do modelo de IA para persistir. A capacidade analítica desenvolvida pelos servidores permanece mesmo que o sistema seja alterado ou substituído.

4.3 A evolução para uma arquitetura multiagente cooperativa

O modelo atual opera como IA monolítica: recebe a solicitação de crédito, analisa os dados históricos de execução, projeta a liquidação e gera o relatório em sequência linear. Essa arquitetura cumpre adequadamente sua função para a análise de créditos adicionais, mas tem limitações estruturais quando a análise precisa considerar dimensões que vão além do histórico de execução orçamentária.

Há situações que os dados históricos de liquidação não capturam adequadamente. Uma dotação pode ter execução histórica normal, mas estar comprometida com uma licitação em andamento cujo resultado não foi ainda registrado na execução, o que significa que o espaço aparentemente disponível já está, na prática, reservado. Um contrato pode estar

sendo executado abaixo do ritmo previsto não por problema de dotação, mas por entrave de execução física que, se não resolvido, resultará em subutilização dos recursos. Um projeto governamental pode ter baixa execução financeira porque teve sua prioridade rebaixada na gestão, sem que isso esteja refletido nos dados de empenho e liquidação.

A evolução para uma arquitetura multiagente cooperativa visa exatamente incorporar essas dimensões à análise. No modelo previsto, além do agente de projeção de liquidação, que passaria a ser executado em paralelo por múltiplos agentes com métodos distintos, com votação ou seleção do melhor resultado, haveria agentes especializados em pelo menos três outras dimensões.

O agente de licitações analisaria os processos licitatórios em andamento vinculados àquelas dotações, identificando parcelas comprometidas que ainda não aparecem na execução formal. Uma dotação com licitação em fase de homologação já tem seu destino praticamente definido, mesmo que o empenho ainda não tenha ocorrido. Ignorar esse comprometimento na análise de folgas leva a sugestões de redistribuição que seriam inviáveis na prática.

O agente de contratos examinaria os contratos vigentes e seu ritmo de execução, comparando o valor estimado de desembolso mensal com a liquidação efetivamente realizada. Contratos com subexecução sistemática, que liquidam consistentemente menos do que preveem, são candidatos a revisão de cronograma ou de escopo, e podem liberar dotação que está formalmente comprometida, mas que não será efetivamente utilizada no exercício.

O agente de projetos governamentais integraria dados do GOMAP, identificando projetos com baixa execução física, mudanças de status ou alterações de prioridade que não foram ainda refletidas nos dados orçamentários. Um projeto com execução física paralisada por problema de licenciamento ambiental, por exemplo, provavelmente não liquidará os recursos previstos para o semestre, mesmo que a dotação esteja intacta. Identificar esse padrão antes da solicitação de crédito permite tanto evitar suplementações desnecessárias quanto redirecionar recursos para projetos com execução mais acelerada.

A entrada de dados do modelo multiagente também seria enriquecida. Além da execução histórica, o sistema passaria a considerar os dados do

IPOF, verificando o comprometimento orçamentário declarado pelo ordenador de despesas — os desembolsos mensais projetados para cada despesa plurianual, que representam comprometimentos reais mesmo quando ainda não formalizados em empenho. Essa integração é necessária para distinguir dotações livres de dotações já comprometidas com despesas em fase de planejamento ou licitação, uma diferença que o modelo atual não consegue capturar de forma sistemática.

4.4 Da análise reativa ao monitoramento proativo

Uma das mudanças mais significativas da transição para o modelo multiagente é a possível mudança no modo de operação: de um sistema reativo, acionado por solicitações formais de crédito, para um sistema proativo, que monitora continuamente a execução e gera alertas antes que as situações se agravem.

No modelo atual, a revisão de gastos acontece no momento da solicitação. O órgão decide que precisa de mais recursos, formaliza o pedido, e então o sistema analisa se o pedido é necessário. Há um problema temporal nessa lógica: quando o órgão já está solicitando um crédito adicional, o exercício já avançou o suficiente para que a situação de insuficiência seja difícil de reverter com redistribuições internas. As folgas que poderiam ter sido identificadas em março ou abril muitas vezes já foram consumidas ou comprometidas quando o pedido chega em agosto ou setembro.

Um sistema proativo inverte essa lógica. Em vez de esperar a solicitação, monitora a execução de todos os órgãos continuamente e alerta os gestores e a central de orçamento quando identifica padrões que indicam possível insuficiência ou, ao contrário, subexecução que poderia ser redistribuída. Esse monitoramento antecipado aumenta significativamente a janela de tempo disponível para ajustes, o que em geral resulta em decisões de realocação mais qualificadas e menos pressionadas pelo calendário.

Essa mudança aproxima o modelo goiano do que a OCDE (2019) e o FMI (2017) descrevem como *spending review* integrado ao ciclo orçamentário. Não um exercício episódico realizado uma vez por exercício, mas um processo permanente de verificação da eficiência alocativa das despesas. A diferença entre as duas abordagens não é apenas operacional: é conceitual. O *spending review* integrado pressupõe que a revisão de

gastos é parte normal do processo de gestão, não uma intervenção extraordinária motivada por crise fiscal.

4.5 Implicações para a replicação em outros entes federativos

A questão sobre replicabilidade do modelo goiano é relevante do ponto de vista da política pública, mas exige cautela analítica. Há fatores que tornam o caso de Goiás específico: a disponibilidade de dados históricos de execução em formato estruturado e acessível, a existência de uma central de orçamento com capacidade técnica para operar o modelo e interpretar seus resultados, e o contexto institucional de modernização da gestão fiscal que criou condições para a iniciativa.

Desses fatores, o mais crítico é o primeiro: sem dados históricos de execução em formato estruturado e com granularidade suficiente, não há como construir os modelos de projeção que sustentam o sistema. Estados que ainda operam com sistemas de execução orçamentária fragmentados, com dados em formatos incompatíveis entre si ou com baixa qualidade de registro das informações de liquidação, teriam dificuldade de replicar o modelo sem investimento prévio em infraestrutura de dados.

O segundo fator, a capacidade técnica instalada, é também relevante, mas mais fácil de desenvolver no médio prazo. A operação do modelo não exige conhecimento especializado de IA, mas exige servidores capazes de interpretar os resultados, identificar quando as projeções são imprecisas e registrar as discordâncias de forma técnica. Esse perfil existe nos quadros de orçamento da maior parte dos estados, ainda que em número variável.

O terceiro fator — contexto institucional favorável — é o mais difícil de avaliar externamente e, em certa medida, o mais importante. A implementação de uma ferramenta que muda o processo de análise de créditos adicionais enfrenta resistências institucionais previsíveis: órgãos que tinham mais facilidade de obter aprovações informais, gestores que preferem a flexibilidade do processo não sistematizado, técnicos que percebem a ferramenta como ameaça à sua relevância. Superar essas resistências exige suporte político e de gestão que vai além da capacidade técnica de desenvolver o sistema.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência de Goiás com IA na análise de créditos adicionais é instrutiva por uma razão que vai além dos resultados observados em menos de um mês de operação: ela demonstra que o princípio da decisão baseada em evidências, há décadas presente nas recomendações internacionais sobre *spending review*, pode ser operacionalizado com as ferramentas disponíveis hoje, desde que haja dados históricos estruturados e disposição para integrar a análise ao processo decisório regular.

O modelo não resolve todos os problemas da análise orçamentária. Não captura as informações qualitativas sobre mudanças de programa, prioridades políticas ou contextos excepcionais que os servidores conhecem e que frequentemente são decisivas para a análise. Não substitui o julgamento técnico humano. E não funciona bem em séries históricas muito curtas ou muito irregulares, onde os dados passados têm pouco poder preditivo sobre o comportamento futuro. Esses limites são reais e precisam ser reconhecidos.

O que o modelo faz bem é o que mais faltava: produzir, de forma sistemática e tempestiva, uma análise estruturada da execução histórica e da projeção futura de cada dotação envolvida na solicitação de crédito. Essa análise existia, de forma fragmentada e informal, no conhecimento tácito dos técnicos mais experientes. O modelo a torna explícita, documentada e acessível, independentemente de quem seja o técnico responsável pela análise em cada momento.

A trajetória de evolução para uma arquitetura multiagente amplia o escopo do que o sistema pode analisar, incorporando licitações, contratos e projetos governamentais ao ciclo de revisão orçamentária. Essa ampliação é relevante porque os fatores que determinam a eficiência alocativa das despesas não se limitam à execução histórica: envolvem compromettimentos ainda não formalizados, contratos com subexecução, projetos com execução física

paralisada. Um sistema que analisa apenas a liquidação histórica vê apenas parte do problema.

A evolução para o modo proativo, monitoramento contínuo em vez de análise reativa por solicitação, é a mudança que tem maior potencial de impacto no ciclo orçamentário como um todo. Quando o sistema identifica uma folga em março e alerta a gestão antes que ela seja consumida ou comprometida, a janela de realocação é muito maior do que quando a mesma folga é identificada em setembro, a partir de um pedido de crédito adicional. A diferença não é trivial: em gestão fiscal, o tempo disponível para correções é frequentemente mais limitante do que a informação disponível.

A questão da replicabilidade fica como agenda aberta para investigação futura. O que a experiência goiana sugere é que as condições mínimas envolvem disponibilidade de dados históricos estruturados, capacidade técnica para operar e interpretar o sistema, e suporte institucional para alterar o processo de análise. Essas condições não são exclusivas de Goiás, mas tampouco estão presentes de forma uniforme nos entes federativos brasileiros. A transferência do modelo para outros estados requer não apenas replicação técnica, mas adaptação ao contexto institucional, ao perfil dos sistemas de dados disponíveis e à capacidade de gestão de mudança de cada governo.

O que permanece como contribuição independente do contexto é o diagnóstico: a fragilidade analítica da gestão orçamentária subnacional brasileira não decorre principalmente de falta de dados, mas de falta de ferramentas para transformar dados disponíveis em análises estruturadas e tempestivas. Esse problema tem solução técnica viável. A experiência de Goiás é uma evidência de que a solução funciona na prática, com os limites esperados de uma implementação inicial, mas com resultados suficientemente consistentes para justificar o aprofundamento e a eventual replicação.

Referências

1. BANCO MUNDIAL. Public Expenditure Reviews (PERs): guidance note. Washington: World Bank, 2021.
2. BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (org.). Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.
3. DOHERTY, Laura; SAYEGH, Amanda. How to design and institutionalize spending reviews. International Monetary Fund, 2022.
4. FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. How to conduct a spending review. Washington: Fiscal Affairs Department, 2017.
5. OCDE. Spending reviews: best practices and lessons learned. Paris: OECD Publishing, 2019.
6. ROBINSON, Marc. Spending reviews. OECD Journal on Budgeting, v. 13, n. 2, p. 1-54, 2014.
7. TESOURO NACIONAL. Guia de revisão de gastos públicos. Brasília: Ministério da Fazenda, 2022.



ARTIGO PREMIADO DO

TEMA 06

Avaliação de Gastos e Investimentos Públicos

Avaliação de Gastos e Investimentos Públicos – Métodos e práticas de avaliação de despesas; caminhos e experiências para a revisão de gastos; formas e boas práticas de análise do desempenho orçamentário; modernização da gestão de investimentos públicos; ponto de entrada única; pré-avaliação consistente de empreendimentos e carteira de projetos; parâmetros fiscais plurianuais.

Spending review: um panorama do estado de Rondônia

• **Uelerson Oliveira da Silva**

Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado de Rondônia, Brasil

E-mail: uelerson.eppgg@gmail.com

Resumo

O estudo teve como objetivo delinear o panorama da revisão de gastos públicos no Estado de Rondônia, buscando compreender o grau de conhecimento, a percepção de pertinência e o nível de familiaridade de agentes públicos com a ferramenta Spending Review. Adotou-se abordagem metodológica quantitativa, de caráter descritivo, mediante aplicação de questionário estruturado com 31 questões, distribuído a gestores, analistas e servidores que atuam na execução orçamentária e financeira. A amostra contou com 41 respondentes, majoritariamente servidores experientes e com formação superior. Os resultados indicaram que a maioria possui apenas conhecimento superficial sobre a revisão de gastos e reconhece sua relevância para a gestão pública, embora sua aplicação ainda seja incipiente e heterogênea entre os órgãos. Foram identificadas barreiras institucionais, como ausência de planejamento de médio e longo prazo, baixa cultura de avaliação e resistência política, além de limitações técnicas, como escassez de pessoal capacitado e insuficiência de dados. As sugestões dos participantes apontaram a necessidade de capacitação continuada, integração entre planejamento, orçamento e controle interno, bem como uso de tecnologias de inteligência analítica para apoiar decisões. Conclui-se que, embora haja consciência sobre a importância da revisão de gastos, sua efetividade depende da superação de entraves técnicos, políticos e culturais, demandando investimento em governança, infraestrutura e qualificação profissional. O estudo reforça a urgência de consolidar práticas mais estruturadas de revisão de gastos como estratégia para aprimorar a qualidade do gasto público em Rondônia e recomenda a ampliação de pesquisas que integrem dados orçamentários objetivos e análises comparativas intersetoriais.

Palavras-chave: Revisão de gastos públicos; Gestão orçamentária; Políticas públicas; Eficiência do gasto; Governança fiscal.

INTRODUÇÃO

Ao se refletir sobre o conceito de políticas públicas, com frequência remete-se à ideia de ações voltadas ao atendimento das necessidades de parcelas socialmente vulneráveis da população, à promoção de uma educação de qualidade ou, ainda, à percepção de iniciativas governamentais motivadas mais pela manutenção no poder do que pelo efetivo atendimento às demandas sociais. Entretanto, o conceito de política pública é multifacetado e objeto de distintas interpretações no campo das ciências sociais aplicadas, Souza (2006) ressalta que não há uma definição única ou superior do conceito de política pública.

Independentemente da definição adotada, há um ponto comum entre os estudiosos da área: a efetivação e a sustentabilidade das políticas públicas dependem do orçamento público. Sem a devida alocação de recursos financeiros, tais políticas permanecem no plano das intenções, limitadas ao campo das ideias.

A revisão de gastos revela-se uma estratégia fundamental no contexto atual, tendo em vista, de um lado, o crescimento da demanda social por serviços públicos de maior qualidade e, de outro, as severas restrições fiscais enfrentadas pelos entes governamentais nos últimos anos.

Apesar do elevado nível das despesas públicas, ainda persiste a percepção de ineficácia das políticas governamentais, o que torna oportuno o debate sobre a

necessidade de avançar na qualidade do gasto e na efetividade dos programas públicos (Horta; Shimamura, 2023, p. 45). Diante do crescente esgotamento da margem orçamentária discricionária e das restrições fiscais intensas, observa-se uma transformação no modelo de gestão orçamentária no Brasil. Tradicionalmente focado no controle das despesas discricionárias, o sistema passa a incorporar a revisão de gastos como uma etapa relevante nesse novo cenário paradigmático (Bijos, 2021, p. 9).

Em face da necessidade de fortalecer a governança fiscal e assegurar maior eficiência na alocação dos recursos públicos, impõe-se a seguinte indagação: qual é o panorama atual da prática de revisão de gastos públicos no âmbito do Estado de Rondônia? Esta questão revela-se central para subsidiar a adoção de instrumentos como o Spending Review, cuja implementação requer o conhecimento prévio do contexto local.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo principal apresentar e discutir a metodologia adotada para a coleta, sistematização e análise das informações necessárias à construção desse panorama. A proposta visa contribuir para a compreensão do estágio em que se encontra a revisão de gastos no Estado, oferecendo subsídios técnicos para o desenvolvimento de políticas públicas orientadas à eficiência do gasto público.

EPISTEMOLOGIA DO SPENDING REVIEW: TENSÕES ENTRE EFICIÊNCIA ECONÔMICA E RELEVÂNCIA SOCIAL

Nas últimas décadas, restrições fiscais, crises políticas e instabilidades econômicas têm impulsionado a União, os Estados e os Municípios a reavaliar suas políticas públicas, sobretudo em relação à alocação orçamentária. O Estado de Rondônia, inserido nesse contexto, também enfrenta o desafio de revisar seus gastos públicos, processo que se revela complexo devido à multiplicidade de variáveis envolvidas. Autores como (SANTOS, 1994) demonstram ceticismo quanto à eficácia de qualquer modelo avaliativo de políticas públicas. Por outro lado, (JANNUZZI, 2021) observa a existência de comunidades epistêmicas que defendem a adoção de modelos únicos de avaliação — o chamado “padrão-ouro” —, apesar das controvérsias sobre sua aplicabilidade universal. Em relação a revisão de gastos, (TRYGGVADOTTIR, p. 42) defende que “Embora não exista uma metodologia única para a revisão de gastos, existem certos

fatores- chave de sucesso que podem ser identificados a partir das experiências dos países da OCDE.”

Contudo, a adoção de metodologias aplicadas em países europeus deve ser analisada com cautela, uma vez que tais nações apresentam contextos significativamente distintos do brasileiro, seja sob a ótica cultural, econômica ou no que se refere à estrutura e funcionamento dos seus sistemas de governo.

Verifica-se que, além das divergências quanto às metodologias adotadas para a modelagem da revisão de gastos, há também variações no que se refere à abrangência dessas revisões. De acordo com Vieira, Rocha e Forquesato (2023, p. 68), o spending review constitui um instrumento voltado à avaliação, revisão e aprimoramento do orçamento público e de sua alocação, por meio da análise periódica das despesas governamentais, incluindo gastos discricionários, obrigatórios, renúncias fiscais e transferências intergovernamentais.

Neste viés, a revisão de gastos deve abranger todo o espectro orçamentário, desde a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, passando por despesas discricionárias, onde o gestor decide onde, quando e qual valor aportar em determinadas ações governamentais e, até avaliar as renúncias fiscais que são ofertadas a determinadas áreas.

Nessa orientação (BEGCHIN et al., 2018, p. 61) destaca que “Uma revisão de gastos é um processo de análise regular dos gastos de base, incluindo o desenvolvimento e a adoção de medidas para economizar recursos orçamentários.” Contudo não se deve focar a revisão apenas no sentido de eficiência econômica, pois desse modo, pode-se correr o risco de descontinuar políticas públicas somente pelo fato dos indicadores orçamentários apontarem um nível de gastos maior.

Corroborando com esse pensamento, conforme destaca Jannuzzi (2021, p. 114109), em contraposição à noção de eficiência econômica absoluta, precisa e inspirada nas ciências físicas, especialmente na termodinâmica, Simon apresentou a ideia de eficiência relativa, entendida como suficiente e adequada ao contexto complexo e valorativo da gestão pública. Assim, a eficiência deve ser concebida mais como um princípio orientador e um critério-meio para a condução de programas do que como um critério-final para avaliar o mérito deles.

Mais do que simplesmente avaliar a eficiência dos gastos orçamentários, impõe-se aos gestores públicos a necessidade de analisar a pertinência, a relevância e os impactos das políticas públicas, como critério prévio à tomada de decisão quanto à ampliação ou redução de aportes financeiros nas respectivas ações governamentais, pois como bem afirmou (Robinson, 2014, p. 84) “Uma revisão de gastos é o processo de desenvolvimento e adoção de medidas de economia, com base no escrutínio sistemático das despesas de base”.

SPENDING REVIEW EM PERSPECTIVA CRÍTICA: A RELAÇÃO DIALÉTICA ENTRE SUJEITO E OBJETO NO CONTEXTO ORÇAMENTÁRIO.

Assim como observado em diversos países europeus e no próprio contexto brasileiro, o Estado de Rondônia também enfrenta desafios significativos relacionados ao engessamento do orçamento público, à escassez de recursos para a implementação de políticas públicas e à limitação da capacidade de ampliação da arrecadação tributária. Nessa conjuntura, a discussão sobre a revisão de gastos públicos tem ganhado espaço, ainda que de forma incipiente e não institucionalizada, no processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Contudo, a adoção da ferramenta de Spending Review no Estado de Rondônia exige uma abordagem cautelosa. A simples importação de modelos prontos, desenvolvidos em realidades sociopolíticas e econômicas distintas, não garante resultados semelhantes ou desejáveis. Isso se deve, entre outros fatores, às diferenças culturais, institucionais e aos valores que estruturam o funcionamento do Estado e a formulação orçamentária. Nessa perspectiva, defende-se a construção de uma metodologia de revisão de gastos ancorada no método histórico-crítico, o qual promove uma análise aprofundada da sociedade, das relações de poder e da função do orçamento público dentro do sistema capitalista. Tal abordagem permite compreender que os agentes envolvidos no processo orçamentário — notadamente os servidores públicos — não atuam de forma neutra, mas sim como sujeitos condicionados pelas dinâmicas sociais e econômicas de exploração e dominação (Maciel, 2023).

Dessa forma, a etapa inicial para a implementação consistente da revisão de gastos no Estado de Rondônia consiste em diagnosticar o panorama atual, identificando o grau de conhecimento, a percepção

de pertinência e o nível de familiaridade dos agentes públicos com a ferramenta Spending Review.

ESTRATÉGIA DE PESQUISA E COLETA DE DADOS

O presente estudo foi desenvolvido com base em uma abordagem metodológica de natureza quantitativa, com caráter predominantemente descritivo. Tal opção metodológica foi adotada com o propósito de possibilitar o diagnóstico do panorama atual referente ao grau de conhecimento, ao nível de familiaridade e à percepção de pertinência dos servidores públicos em relação à ferramenta de Spending Review. A escolha por uma abordagem quantitativa justifica-se pela necessidade de mensurar e sistematizar informações obtidas junto aos participantes da pesquisa, permitindo a identificação de padrões de resposta e a realização de análises estatísticas que evidenciem, de maneira objetiva, as percepções e compreensões manifestadas pelos respondentes acerca do tema investigado.

Nesse contexto, o delineamento descritivo mostrou-se adequado ao objetivo da pesquisa, uma vez que busca retratar e caracterizar determinado fenômeno ou realidade a partir da coleta e organização de dados empíricos, sem a pretensão de estabelecer relações de causalidade. Assim, a estratégia metodológica adotada permitiu mapear o nível de familiaridade dos servidores públicos com a lógica de revisão de gastos, bem como compreender como essa ferramenta é percebida no âmbito da gestão pública estadual.

Para a obtenção dos dados empíricos, utilizou-se o método de levantamento (survey), operacionalizado por meio da aplicação de um questionário estruturado. O instrumento de coleta foi composto por um total de 31 questões, das quais 30 foram elaboradas em formato de múltipla escolha e 1 em formato discursivo. A predominância de questões fechadas teve como finalidade facilitar a tabulação dos dados e possibilitar a realização de análises estatísticas de natureza descritiva, como a identificação de frequências e proporções das respostas obtidas. Por sua vez, a inclusão de uma questão aberta teve como objetivo captar percepções, comentários ou contribuições adicionais dos participantes, permitindo complementar a análise quantitativa com elementos qualitativos relevantes.

A aplicação do questionário ocorreu por meio da plataforma digital Google Forms, ferramenta que possibilita a coleta de dados de forma ágil, organizada e acessível. A utilização desse recurso digital favoreceu

a ampla participação dos respondentes, uma vez que permitiu o preenchimento do questionário de maneira remota, por meio de dispositivos eletrônicos conectados à internet, garantindo maior comodidade e flexibilidade aos participantes no momento do envio das respostas.

A população-alvo da pesquisa foi composta por gestores públicos, analistas técnicos e servidores públicos que atuam, direta ou indiretamente, em atividades relacionadas à execução orçamentária no âmbito da administração pública estadual. A seleção desse público decorre do entendimento de que esses profissionais estão potencialmente inseridos em rotinas institucionais que envolvem planejamento, alocação e acompanhamento de recursos públicos, possuindo, portanto, condições de vivenciar ou compreender os desafios e as oportunidades associados à eventual implementação de instrumentos de revisão de gastos, como o Spending Review.

O período de coleta de dados ocorreu entre os dias 28 de julho e 13 de agosto de 2025. Durante esse intervalo, o questionário permaneceu disponível para preenchimento pelos participantes, permitindo a consolidação de um conjunto de respostas provenientes de servidores com diferentes experiências e perspectivas relacionadas à gestão orçamentária.

Após o encerramento da etapa de coleta, os dados obtidos foram organizados e sistematizados para fins de análise. O tratamento das informações concentrou-se na aplicação de técnicas estatísticas básicas de natureza descritiva, com ênfase na análise de frequências e proporções das respostas registradas. Esse procedimento permitiu identificar tendências de percepção entre os respondentes, bem como classificar e categorizar os resultados obtidos, facilitando a interpretação dos dados no contexto da pesquisa.

A adoção dessa estratégia metodológica possibilitou alcançar um número representativo de servidores públicos e estruturar de maneira sistemática as informações coletadas. Com isso, tornou-se possível compreender, de forma mais clara, o atual estágio de familiaridade dos participantes com a lógica de revisão de gastos, bem como avaliar o nível de apropriação conceitual e institucional da ferramenta de Spending Review no contexto da administração pública estadual.

PANORAMA EMPÍRICO DA REVISÃO DE GASTOS NO ESTADO DE RONDÔNIA

Caracterização da Amostra

A pesquisa contou com a participação de 41 respondentes, cujas características sociodemográficas e profissionais foram analisadas com o objetivo de delinear o perfil dos participantes do estudo. No que se refere à distribuição por gênero, observou-se que 53,7% dos respondentes se identificam como mulheres, enquanto 46,3% se identificam como homens. Essa composição revela uma distribuição relativamente equilibrada entre os gêneros no conjunto da amostra, ainda que com leve predominância feminina.

Em relação à faixa etária, verificou-se que o grupo mais representativo se concentra entre 36 e 45 anos, correspondendo a 39,0% dos participantes. Em seguida, destaca-se a faixa etária entre 26 e 35 anos, que representa 34,1% do total de respondentes. Esses dados indicam que a maior parte dos participantes se encontra em estágios intermediários da vida profissional, característicos de servidores que já acumularam experiência significativa no serviço público, ao mesmo tempo em que ainda se encontram em fase ativa de desenvolvimento e consolidação de suas trajetórias profissionais.

No que diz respeito ao tempo de atuação no serviço público, constatou-se que uma parcela expressiva dos respondentes possui trajetória consolidada na administração pública. Especificamente, 48,8% declararam possuir mais de dez anos de experiência no setor público, enquanto 43,9% informaram atuar entre quatro e dez anos. Esses percentuais evidenciam a predominância de profissionais com experiência relevante na estrutura administrativa estatal, o que contribui para conferir maior consistência às percepções captadas na pesquisa, uma vez que tais servidores tendem a possuir maior familiaridade com rotinas institucionais, processos administrativos e práticas relacionadas à gestão pública.

No que se refere à formação acadêmica, os dados revelam um elevado nível de escolaridade entre os participantes. A grande maioria dos respondentes, correspondente a 95,1%, declarou possuir formação de nível superior. Entre as áreas de formação mais recorrentes destacam-se Administração, representando 36,6% dos participantes; Ciências Contábeis, com 22,0%; Direito, com 12,2%; e Economia, com 9,8%. Essas áreas de conhecimento apresentam forte relação

com atividades ligadas à gestão pública, planejamento, controle e análise de políticas públicas, o que reforça a pertinência do perfil dos respondentes em relação ao objeto da pesquisa.

Dessa forma, observa-se que o conjunto dos participantes é composto majoritariamente por servidores com elevado nível de escolaridade, experiência

consolidada no serviço público e atuação em áreas diretamente relacionadas à gestão administrativa e orçamentária. A síntese das principais características sociodemográficas e profissionais dos respondentes encontra-se sistematizada e apresentada no Quadro 1, permitindo uma visualização sintética do perfil da amostra analisada.

TABELA 1 – Caracterização da Amostra

VARIÁVEIS		Sexo					
	Total		Feminino		Masculino		
	Contagem	%	Contagem	%	Contagem	%	
Idade	Total	41	100,0%	22	100,0%	19	100,0%
	18 a 25	3	7,3%	3	13,6%	0	0,0%
	26 a 35	14	34,1%	7	31,8%	7	36,8%
	36 a 45	16	39,0%	7	31,8%	9	47,4%
	46 a 60	7	17,1%	5	22,7%	2	10,5%
	acima de 60	1	2,4%	0	0,0%	1	5,3%
Tempo de atuação no serviço público	Total	41	100,0%	22	100,0%	19	100,0%
	1 a 3 anos	3	7,3%	2	9,1%	1	5,3%
	4 a 10 anos	18	43,9%	11	50,0%	7	36,8%
	Mais de 10 anos	20	48,8%	9	40,9%	11	57,9%
Formação Nível Superior	Total	41	100,0%	22	100,0%	19	100,0%
	Não	2	4,9%	2	9,1%	0	0,0%
	Sim	39	95,1%	20	90,9%	19	100,0%

Fonte: Elaboração própria (2025).

CONHECIMENTO E PRÁTICA DA REVISÃO DE GASTOS

A análise das respostas relativas ao nível de conhecimento dos participantes acerca da revisão de gastos revelou que a maior parte dos respondentes declarou possuir apenas familiaridade superficial com o tema. Especificamente, 63,4% dos participantes afirmaram conhecer o conceito de revisão de gastos de forma limitada ou introdutória, indicando que, embora tenham algum contato com o assunto, esse conhecimento não necessariamente se traduz em domínio técnico aprofundado da ferramenta ou de suas metodologias de aplicação no âmbito da gestão pública.

Por outro lado, uma parcela menor dos respondentes, correspondente a 22,0%, relatou possuir conhecimento aprofundado sobre a temática, sugerindo maior proximidade com os conceitos, práticas e possíveis aplicações da revisão de gastos no contexto da administração pública. Em contraste, 14,6% dos participantes declararam não possuir qualquer

conhecimento sobre o tema, evidenciando que, apesar da crescente relevância da discussão sobre racionalização e eficiência no uso dos recursos públicos, ainda existe um grupo de servidores que não teve contato com esse instrumento de gestão.

No que se refere à prática institucional da revisão de gastos, os dados indicam que mais da metade dos respondentes, equivalente a 56,1%, afirmou que os órgãos ou unidades administrativas em que atuam realizam algum tipo de revisão formal de despesas. Esse resultado sugere que práticas voltadas à análise e reavaliação de gastos já se encontram presentes, em alguma medida, na rotina de determinados órgãos da administração pública. Por outro lado, 26,8% dos participantes indicaram que seus respectivos órgãos não realizam esse tipo de procedimento, enquanto 17,1% afirmaram não ter conhecimento suficiente para informar se tal prática ocorre ou não em suas instituições.

Quando analisada a participação individual dos servidores em processos formais de revisão de gastos, observou-se que 43,9% dos respondentes declararam já ter participado diretamente de iniciativas ou procedimentos relacionados a esse tipo de análise. Esse dado evidencia que uma parcela significativa da amostra possui experiência prática, ainda que em diferentes níveis, com processos voltados à avaliação e revisão de despesas públicas.

Entretanto, mesmo entre aqueles que afirmaram ter participado formalmente de processos de revisão de gastos, não se observou consenso quanto aos resultados obtidos a partir dessas iniciativas. Entre esse grupo de respondentes, 33,3% afirmaram que as revisões realizadas resultaram efetivamente em economia de recursos públicos. Em proporção equivalente, outros 33,3% declararam que não houve geração de economia decorrente desses processos. Além disso, os 33,3% restantes informaram não possuir conhecimento suficiente para avaliar ou afirmar se houve ou não economia resultante das revisões realizadas.

Esses resultados indicam que, embora exista algum grau de conhecimento e participação dos servidores em processos de revisão de gastos, ainda há percepções divergentes ou incertezas quanto à efetividade concreta dessas iniciativas, especialmente no que se refere à geração de resultados financeiros mensuráveis.

PERCEPÇÃO SOBRE A IMPORTÂNCIA DA REVISÃO DE GASTOS.

Os resultados da pesquisa indicam que a relevância da ferramenta de revisão de gastos é amplamente reconhecida pelos participantes do estudo. Ao serem questionados sobre o grau de importância atribuído a esse instrumento no contexto da gestão pública, a maioria expressiva dos respondentes, correspondente a 70,7% da amostra, classificou a ferramenta como de alta importância. Esse resultado evidencia que, para grande parte dos servidores participantes, a revisão de gastos é percebida como um mecanismo relevante para o aprimoramento da gestão orçamentária e para o fortalecimento de práticas voltadas à eficiência na utilização dos recursos públicos.

Além desse grupo majoritário, 17,1% dos respondentes atribuíram importância média à ferramenta, reconhecendo sua utilidade, ainda que de forma menos enfática. Por outro lado, uma parcela menor da amostra, equivalente a 12,2%, avaliou a revisão de gastos como de baixa importância. Embora minoritário,

esse percentual indica que ainda existem percepções distintas entre os servidores quanto ao grau de relevância desse tipo de instrumento no âmbito da administração pública.

Outro aspecto relevante identificado na pesquisa diz respeito à necessidade de qualificação técnica para a adequada aplicação da ferramenta. Nesse sentido, verificou-se um nível quase unânime de concordância entre os participantes quanto à importância da capacitação específica na temática. De acordo com os resultados obtidos, 97,6% dos respondentes destacaram a necessidade de oferta de treinamentos ou programas de capacitação voltados à revisão de gastos.

ESTRUTURAS E PROCEDIMENTOS RELACIONADOS À REVISÃO DE GASTOS.

No que se refere à existência de procedimentos institucionais voltados ao mapeamento de despesas potencialmente passíveis de redução ou racionalização, os resultados da pesquisa indicam a presença de diferentes estágios de adoção dessa prática entre os órgãos representados pelos respondentes. De acordo com as respostas obtidas, 46,3% dos participantes afirmaram que em seus respectivos órgãos já são realizadas atividades sistemáticas de identificação e análise de despesas que podem ser objeto de corte, ajuste ou reavaliação. Esse resultado sugere que, em parte das instituições, já existem iniciativas voltadas à identificação de oportunidades de melhoria na alocação e utilização dos recursos públicos.

Por outro lado, 31,7% dos respondentes informaram que esse tipo de prática não ocorre em seus órgãos ou unidades administrativas, indicando a ausência de mecanismos estruturados voltados à análise sistemática de despesas com potencial de revisão. Além disso, 22,0% dos participantes relataram que processos relacionados ao mapeamento de despesas encontram-se em fase de implementação ou desenvolvimento, sugerindo que algumas instituições estão em processo de estruturação de procedimentos voltados à revisão de gastos. No que diz respeito à utilização de tecnologias e sistemas voltados ao monitoramento e acompanhamento de despesas públicas, os resultados também revelam um cenário heterogêneo. Segundo os dados coletados, 58,5% dos respondentes informaram que seus órgãos dispõem de plataformas, sistemas ou ferramentas tecnológicas específicas destinadas ao acompanhamento e à gestão das informações orçamentárias e

financeiras. A existência desses instrumentos pode contribuir para aprimorar a capacidade institucional de análise de dados, acompanhamento da execução orçamentária e identificação de possíveis oportunidades de racionalização de gastos.

Entretanto, uma parcela significativa dos participantes, correspondente a 34,1%, declarou que seus órgãos não contam com esse tipo de recurso tecnológico. Esse resultado indica que, em determinados contextos institucionais, ainda há limitações quanto à disponibilidade de sistemas ou ferramentas capazes de apoiar de forma estruturada os processos de monitoramento e análise das despesas públicas.

Adicionalmente, a pesquisa evidenciou que o uso de dados e evidências como base para a tomada de decisões orçamentárias apresenta níveis variados entre os órgãos representados pelos participantes. Esse quadro sugere a existência de diferenças institucionais no grau de utilização de informações estruturadas, indicadores e evidências empíricas no processo decisório relacionado à gestão de recursos públicos. Em síntese, os resultados apontam para um cenário caracterizado por assimetrias institucionais no que se refere à adoção de estruturas, procedimentos e ferramentas voltadas ao apoio à revisão de gastos e à gestão baseada em evidências.

OBSTÁCULOS À IMPLEMENTAÇÃO.

A análise das respostas relativas aos principais obstáculos à implementação de processos de revisão de gastos revelou que as dificuldades percebidas pelos participantes da pesquisa estão associadas tanto a fatores de natureza institucional quanto a limitações de ordem técnica. Esse conjunto de barreiras evidencia que a adoção e a consolidação de práticas sistemáticas de revisão de gastos dependem não apenas da disponibilidade de instrumentos operacionais, mas também de condições institucionais e culturais favoráveis no âmbito da administração pública.

No campo dos fatores institucionais, alguns obstáculos foram apontados com maior frequência pelos respondentes. Entre eles, destaca-se a ausência de planejamento de médio e longo prazo, indicada por 56,1% dos participantes. Esse resultado sugere que a inexistência ou fragilidade de instrumentos de planejamento estratégico mais estruturados pode dificultar a identificação de oportunidades de reavaliação de despesas e a implementação de medidas voltadas à racionalização do gasto público.

Outro fator institucional amplamente mencionado refere-se à baixa cultura de avaliação de políticas públicas, também assinalada por 56,1% dos respondentes. Esse dado indica que, em muitos contextos institucionais, ainda não há tradição consolidada de monitoramento sistemático, avaliação de resultados e análise de efetividade das políticas públicas, elementos que são fundamentais para embasar processos de revisão e reorientação de despesas governamentais.

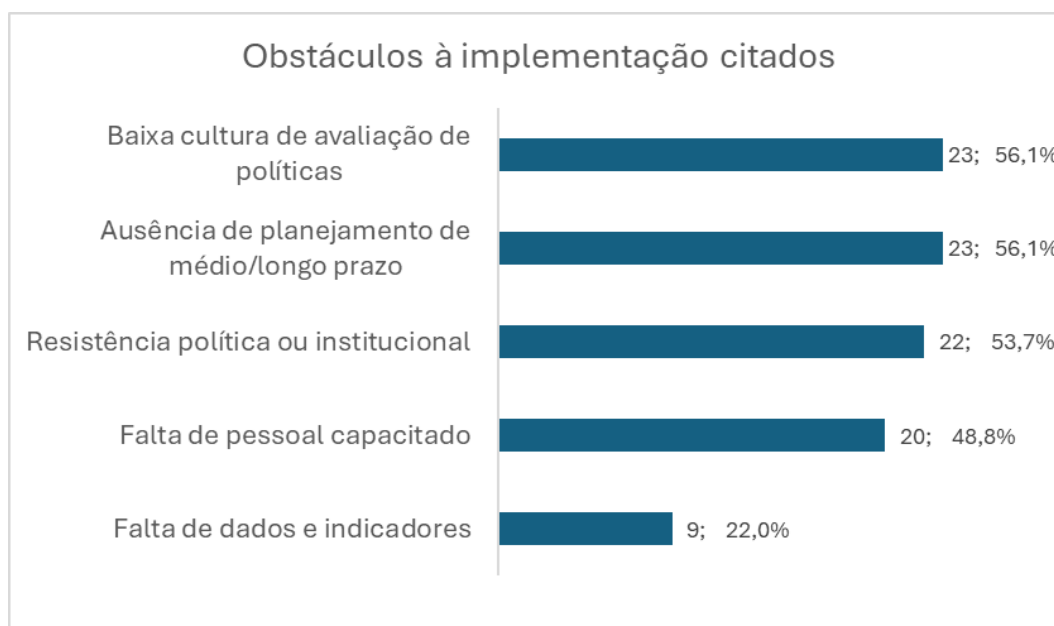
Além disso, a resistência política ou institucional foi identificada como obstáculo relevante por 53,7% dos participantes. Esse tipo de barreira pode estar associado a fatores como interesses organizacionais, resistência a mudanças administrativas ou receio quanto aos efeitos de processos de revisão de gastos sobre estruturas existentes, programas governamentais ou rotinas institucionais já estabelecidas.

No que se refere aos aspectos técnicos, também foram identificadas limitações que podem comprometer a implementação de revisões de gastos de forma sistemática e estruturada. Entre essas limitações, destaca-se a insuficiência de pessoal capacitado, apontada por 48,8% dos respondentes. Esse resultado evidencia a importância da qualificação técnica dos servidores para a condução de análises mais complexas relacionadas à avaliação de despesas, identificação de ineficiências e formulação de propostas de reestruturação do gasto público.

Outro fator técnico mencionado foi a carência de dados e indicadores, apontada por 22,0% dos participantes. A ausência ou insuficiência de informações confiáveis, organizadas e acessíveis pode dificultar a realização de análises consistentes sobre a eficiência e a efetividade das despesas públicas, limitando a capacidade institucional de realizar revisões baseadas em evidências.

De forma geral, os resultados indicam que as dificuldades associadas à implementação de processos de revisão de gastos não decorrem exclusivamente da escassez de recursos materiais ou financeiros. Ao contrário, evidenciam a presença de barreiras institucionais, culturais e políticas, bem como limitações técnicas relacionadas à capacidade analítica e à disponibilidade de informações. A Figura 1 apresenta a sistematização desses obstáculos, organizados de acordo com a percepção dos respondentes quanto à sua relevância no contexto analisado.

FIGURA 1 – Principais obstáculos à implementação citados



Fonte: Elaboração própria (2025).

AÇÕES SUGERIDAS PARA O FORTALECIMENTO DA REVISÃO DE GASTOS

A análise das respostas relativas às ações consideradas necessárias para o fortalecimento das práticas de revisão de gastos evidenciou um conjunto de propostas voltadas tanto ao aprimoramento da capacidade institucional quanto ao desenvolvimento de instrumentos técnicos e organizacionais capazes de apoiar a implementação dessa ferramenta no âmbito da administração pública. De modo geral, as sugestões apresentadas pelos respondentes indicam a percepção de que o fortalecimento da revisão de gastos depende da combinação de medidas relacionadas à capacitação profissional, à melhoria da governança institucional e à ampliação do uso de ferramentas tecnológicas voltadas à gestão e análise de informações.

Entre as medidas mais frequentemente apontadas pelos participantes da pesquisa, destaca-se a capacitação continuada dos servidores, indicada por 63,4% dos respondentes. Esse resultado reforça a percepção já observada em outras partes da pesquisa quanto à necessidade de qualificação técnica dos profissionais envolvidos com a gestão orçamentária e financeira. A ampliação de programas de treinamento e desenvolvimento profissional pode contribuir para fortalecer as competências analíticas necessárias à condução de processos de revisão de gastos, bem como para

disseminar conhecimentos relacionados a metodologias, instrumentos e boas práticas nessa área.

Outra ação considerada relevante refere-se à integração entre as áreas de planejamento, orçamento e controle interno, mencionada por 46,3% dos participantes. Essa proposta sugere a necessidade de maior articulação institucional entre diferentes setores responsáveis por etapas distintas do ciclo de gestão pública, de modo a promover uma abordagem mais coordenada e sistêmica na análise e no acompanhamento das despesas públicas.

Também foi apontada, por 46,3% dos respondentes, a importância da realização de revisões periódicas obrigatórias de programas ou iniciativas com baixo desempenho. Essa medida indica a necessidade de institucionalizar mecanismos de avaliação e reavaliação contínua das políticas públicas e dos programas governamentais, permitindo identificar eventuais ineficiências e promover ajustes que contribuam para uma alocação mais eficiente dos recursos públicos.

Entre as propostas relacionadas ao uso de ferramentas tecnológicas, destaca-se o emprego de tecnologias de business intelligence, citado por 41,5% dos participantes. A utilização de sistemas e plataformas voltadas à análise de dados pode ampliar a capacidade de monitoramento da execução orçamentária, facilitar a identificação de padrões de gasto e apoiar a tomada de decisões baseada em evidências.

Além disso, 36,6% dos respondentes mencionaram a criação de unidades técnicas especializadas como medida potencialmente relevante para o fortalecimento da revisão de gastos. A existência de estruturas institucionais dedicadas especificamente à análise de despesas e à condução de processos de revisão pode contribuir para consolidar essa prática no âmbito da administração pública, proporcionando maior especialização técnica e continuidade institucional.

Outro ponto destacado pelos participantes da pesquisa refere-se à criação de incentivos institucionais para órgãos que apresentem boas práticas de gestão e revisão de gastos, proposta mencionada por 39,0% dos respondentes. A adoção de mecanismos de incentivo pode estimular a disseminação de experiências bem-sucedidas e promover uma cultura organizacional

mais orientada à eficiência e à responsabilidade na utilização dos recursos públicos.

De modo geral, as ações sugeridas pelos respondentes revelam uma convergência entre os obstáculos anteriormente identificados e as soluções propostas para superá-los. As medidas apontadas indicam que o fortalecimento da revisão de gastos depende do alinhamento entre diferentes dimensões institucionais, incluindo a capacitação dos servidores, o aprimoramento dos mecanismos de governança e a ampliação do uso de tecnologias voltadas à gestão e análise de informações. A Figura 2 apresenta a sistematização das ações sugeridas pelos participantes do questionário, organizadas de acordo com a frequência com que foram mencionadas pelos respondentes.

FIGURA 2 – Propostas de ações que podem fortalecer a revisão de gastos Fonte: Elaboração própria (2025).



Fonte: Elaboração própria (2025).

ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA REVISÃO DE GASTOS

A análise das respostas relativas às áreas consideradas prioritárias para a realização de processos de revisão de gastos permitiu identificar quais tipos de despesas são percebidos pelos participantes da pesquisa como mais relevantes ou mais suscetíveis a

iniciativas de reavaliação e racionalização no âmbito da administração pública.

Entre os itens mais frequentemente mencionados pelos respondentes, destaca-se o custeio administrativo, apontado por 73,2% dos participantes como área prioritária para revisão. Esse resultado indica

que uma parcela significativa dos servidores percebe as despesas relacionadas ao funcionamento administrativo dos órgãos públicos, tais como gastos operacionais e de manutenção da estrutura administrativa, como um dos principais campos em que poderiam ser identificadas oportunidades de otimização ou racionalização do gasto público. Em seguida, aparecem os gastos com pessoal, mencionados por 65,9% dos respondentes. A presença desse item entre os mais citados sugere que os participantes reconhecem a relevância desse tipo de despesa no contexto das finanças públicas, uma vez que os gastos com recursos humanos costumam representar parcela significativa dos orçamentos governamentais. Dessa forma, tais despesas são percebidas como área importante a ser considerada em eventuais processos de revisão e análise da estrutura de gastos.

Outro item que recebeu elevado número de menções refere-se às despesas com diárias e passagens, indicadas por 61,0% dos respondentes. Esse resultado sugere que os participantes associam esse tipo de gasto a possíveis oportunidades de racionalização, possivelmente em função de sua visibilidade administrativa e da possibilidade de revisão de critérios ou procedimentos relacionados à sua utilização.

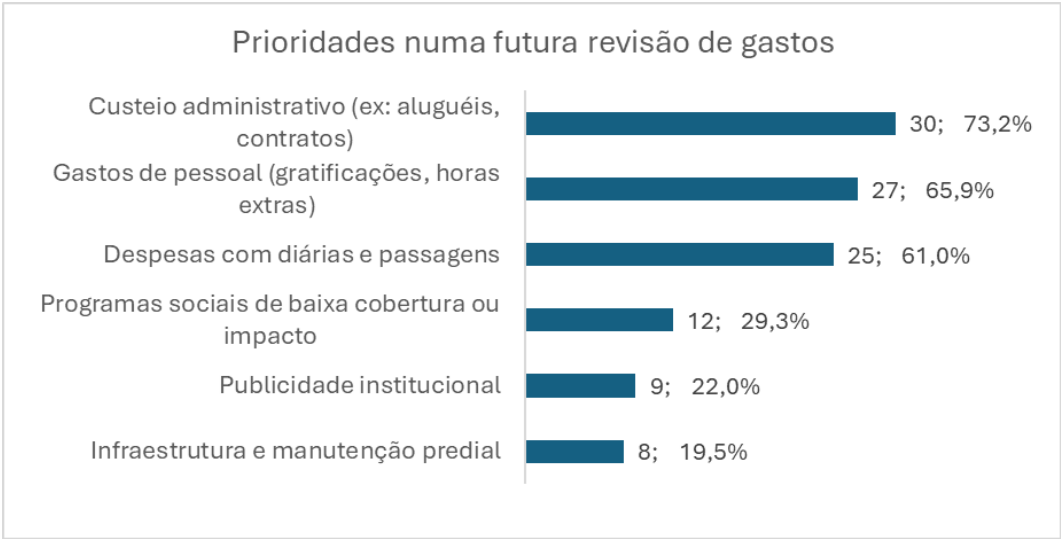
Por outro lado, algumas áreas foram mencionadas com menor frequência pelos participantes da

pesquisa. Entre elas estão os programas sociais de baixa cobertura ou impacto, citados por 29,3% dos respondentes. Embora esse tipo de programa possa ser objeto de avaliação quanto à sua efetividade ou alcance, os resultados indicam que ele não foi percebido pela maioria dos participantes como prioridade imediata para processos de revisão de gastos.

Também foram menos mencionadas as despesas relacionadas à publicidade institucional, indicadas por 22,0% dos respondentes, e à manutenção predial, citada por 19,5% dos participantes. Esses percentuais sugerem que, embora esses tipos de despesas também possam ser objeto de análise no contexto da gestão orçamentária, eles foram considerados menos prioritários quando comparados a outras categorias de gastos mais diretamente associadas ao funcionamento administrativo ou ao impacto financeiro mais amplo no orçamento público.

De modo geral, os resultados apontam que os respondentes tendem a associar a revisão de gastos principalmente a categorias de despesa que apresentam maior visibilidade administrativa ou maior impacto potencial sobre o orçamento público. A sistematização completa das áreas consideradas prioritárias pelos participantes, organizadas conforme a frequência de citação, encontra-se apresentada na Figura 3.

FIGURA 3 – Áreas prioritárias para revisão de gastos



Fonte: Elaboração própria (2025).

CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo delinear o panorama da revisão de gastos públicos no Estado de Rondônia, buscando compreender o nível de conhecimento dos servidores sobre o tema, as práticas institucionais existentes, os principais obstáculos à sua implementação e as possíveis ações capazes de fortalecer sua adoção no âmbito da administração pública estadual. Os resultados indicam que a revisão de gastos é amplamente reconhecida pelos servidores como um instrumento relevante para o aprimoramento da gestão pública e para o uso mais eficiente dos recursos orçamentários. No entanto, apesar desse reconhecimento, verificou-se que sua aplicação prática ainda ocorre de forma incipiente e desigual entre os órgãos representados na pesquisa. Observou-se, portanto, uma discrepância entre a importância atribuída à ferramenta e a efetividade de sua implementação, o que também se reflete nas diferentes percepções dos respondentes quanto aos resultados alcançados em eventuais processos de revisão realizados.

Os obstáculos identificados indicam a presença de limitações tanto de natureza técnica quanto institucional. Entre os principais fatores apontados destacam-se a insuficiência de pessoal capacitado, a carência de dados e indicadores estruturados, a ausência de planejamento de médio e longo prazo e a resistência política ou institucional. Esses elementos demonstram que a implementação da revisão de gastos depende não apenas de recursos ou instrumentos operacionais, mas também de melhorias nos mecanismos de governança, no fortalecimento da capacidade técnica dos órgãos e na ampliação da infraestrutura analítica voltada à gestão de informações.

As ações sugeridas pelos servidores participantes da pesquisa reforçam essa necessidade. Entre as principais propostas destacam-se a capacitação continuada dos servidores, a maior integração entre as

áreas de planejamento, orçamento e controle interno e a ampliação do uso de tecnologias de análise de dados. Tais medidas indicam a importância de consolidar uma cultura institucional mais orientada à análise sistemática das despesas públicas e à busca por maior eficiência na gestão dos recursos.

Apesar das contribuições do estudo, é importante reconhecer algumas limitações do conjunto de dados utilizado. A amostra foi relativamente reduzida (N=41) e obtida por meio de participação voluntária, o que caracteriza o levantamento como não probabilístico e exige cautela na generalização dos resultados. Além disso, algumas variáveis analisadas baseiam-se em percepções autorreferidas dos respondentes, o que pode gerar divergências em relação a medições orçamentárias objetivas. A predominância de questões de múltipla escolha também limitou a interpretação da intensidade das respostas, especialmente devido à ausência de padronização no número de opções selecionadas por participante.

Diante dessas limitações, recomenda-se que investigações futuras complementem este levantamento por meio da análise de dados orçamentários concretos, como informações de execução orçamentária e séries históricas de despesas. A realização de entrevistas qualitativas com gestores públicos também pode contribuir para aprofundar a compreensão sobre fatores institucionais e políticos que influenciam a implementação da revisão de gastos.

Adicionalmente, a ampliação da amostra e sua estratificação por secretaria ou área de atuação permitiria análises comparativas mais robustas entre diferentes setores da administração pública. Por fim, recomenda-se o desenvolvimento de um painel de indicadores padronizados para monitorar processos de revisão de gastos, economias geradas e eventuais reinvestimentos ao longo do tempo, possibilitando análises mais dinâmicas sobre a evolução dessa prática na gestão pública.

8. Referências

1. BEGCHIN, N. A. et al. Spending Reviews as an Instrument for Public Finance Management in OECD Countries: Theoretical Aspect. *Financial Journal*, n. 3, p. 49– 63, 2018.
2. BIJOS, Paulo Roberto Simão. SPENDING REVIEW E MTEF – CAMINHOS PARA MAIOR ESTABILIDADE? n. 01, 2021.
3. HORTA, Guilherme Tinoco de Lima; SHIMAMURA, Aya. A Melhoria na Qualidade do Gasto Público e o Spending Review. *Cadernos*, v. 1, n. 10, p. 42–62, 2 fev. 2023.
4. JANNUZZI, Paulo De Martino. Economia política e avaliação em políticas públicas no Brasil pós- 2014. *Cadernos Saúde Coletiva*, v. 29, n. spe, p. 103–114, 2021.
5. MACIEL, Antônio Carlos. O MÉTODO HISTÓRICO-CRÍTICO DE PRODUÇÃO
6. ACADÊMICA: Elementos didáticos para o trabalho pedagógico em sala de aula. Teresina, PI: Alunia Editorial, 2023.
7. ROBINSON, Marc. SPENDING REVIEW. *OECD Journal on Budgeting*, v. 13, n. 2,
8. p. 81, 27 ago. 2014.
9. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. 3. ed ed. Rio de Janeiro (RJ): Campus, 1994.
10. SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20–45, dez. 2006.
11. TRYGGVADOTTIR, Álfrún. OECD Journal on Budgeting, Volume 2022 Issue 1. *OECD Journal on Budgeting*, v. 22, n. 1, 2022.
12. VIEIRA, Camily; ROCHA, Fabiana; FORQUESATO, Pedro. Revisão Periódica de Gastos: Uma Breve Discussão. 2023).



ARTIGO PREMIADO DO

TEMA 07

Monitoramento, Transparência e Participação

Modelos, métodos, técnicas e ferramentas de monitoramento e avaliação de planos e programas; produção de dados, gestão da informação, governo aberto e transparência em processos de planejamento e orçamento público; instituições participativas, tecnologias sociais, formas de controle social e comunicação pública no planejamento governamental

Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (PTDS): perspectiva estratégica e metodologias participativas na elaboração do Plano Plurianual

- **Liliane da Silva Góes**

Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia – SEPLAN/CEPT- Coordenação Executiva de Planejamento Territorial e Articulação para Consórcios Públicos. Agente de Desenvolvimento Territorial - ADT- Território Metropolitano de Salvador - TMS, Brasil
E-mail: liliane.goes@seplan.ba.gov.br

- **Thiago dos Santos Xavier**

Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia – SEPLAN/CEPT- Coordenação Executiva de Planejamento Territorial e Articulação para Consórcios Públicos. Especialista em Gestão Governamental e Políticas Públicas – EPPGG, Brasil
E-mail: thiago.xavier@seplan.ba.gov.br

Resumo

O artigo analisa os Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (PTDS) como instrumentos de perspectiva estratégica no planejamento governamental do Estado da Bahia, considerando sua incidência na elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2024–2027. Parte-se do problema da integração entre planejamento territorial participativo e ciclo orçamentário, com ênfase na tradução das demandas territoriais em prioridades governamentais. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter analítico-descritivo, fundamentada em revisão bibliográfica, análise documental e observação participante, com foco nos processos de construção, atualização e incorporação dos PTDS ao planejamento estadual. A análise concentra-se na arquitetura metodológica dos planos, com destaque para o uso de dados, indicadores e instrumentos de inteligência territorial, bem como nos arranjos institucionais participativos que sustentam sua operacionalização. Os resultados indicam que os PTDS fortalecem a capacidade estatal de planejamento ao ampliar a aderência das políticas públicas às dinâmicas territoriais, qualificar a definição de prioridades e favorecer a integração entre instrumentos estratégicos. Evidencia-se o papel das instâncias de governança territorial na mediação entre Estado e sociedade e na organização das demandas. Identificam-se limites quanto à integração com o Plano Plurianual, à rastreabilidade das propostas no ciclo orçamentário e à consolidação de mecanismos de monitoramento e avaliação. Pela natureza do PTDS, conclui-se que constituem instrumentos relevantes para o aprimoramento do planejamento público.

Palavras-chave: Planejamento governamental; Governança territorial; Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (PTDS); Plano Plurianual; Políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento público constitui dimensão estruturante da ação estatal, especialmente em contextos marcados por assimetrias territoriais, heterogeneidade socioeconômica e pluralidade de atores.

Nesses cenários, a articulação entre planejamento e orçamento assume papel central na definição de prioridades e na coerência entre formulação e implementação das políticas públicas.

No Brasil, essa dinâmica envolve desafios relacionados à coordenação intergovernamental, à integração de políticas setoriais e à incorporação das demandas sociais aos instrumentos formais de planejamento, com destaque para o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de médio prazo.

No Estado da Bahia, a incorporação da abordagem territorial promoveu inflexão nas práticas de planejamento ao reconhecer o território como categoria central. Nessa perspectiva, os Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (PTDS) insurgem como instrumentos integrantes do planejamento participativo, ao sistematizarem diagnósticos, prioridades e estratégias nos Territórios de Identidade.

A elaboração dos PTDS fundamenta-se em processos participativos que mobilizam instâncias colegiadas, atores governamentais e sociedade civil, configurando espaços de governança territorial. Essa dinâmica amplia a escuta social e a transparência, aproximando o planejamento orçamentário das especificidades territoriais.

Esse movimento integra o Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica, que articula instrumentos de diferentes escalas, como PPA, planos setoriais e planejamento territorial, com base em dados, indicadores e participação social. Atualmente, os PTDS passam por processo de revisão orientado à qualificação metodológica, ao uso de evidências e ao alinhamento com referenciais contemporâneos de planejamento.

Apesar desses avanços, persistem desafios quanto à incidência dos PTDS no ciclo orçamentário, especialmente na tradução das demandas territoriais em prioridades governamentais e na rastreabilidade de sua incorporação ao PPA.

Diante desse contexto, coloca-se como questão central: em que medida os PTDS configuram-se como instrumentos de prospectiva estratégica capazes de incidir na elaboração do Plano Plurianual do Estado da Bahia, considerando suas contribuições ao planejamento público e as condições institucionais de sua incorporação ao ciclo de políticas públicas?

Assim, o artigo tem como objetivo analisar o papel dos PTDS como instrumentos de prospectiva estratégica na elaboração do PPA da Bahia, considerando sua contribuição para a reconfiguração do planejamento governamental, o fortalecimento da governança

territorial e a incorporação de abordagens orientadas por evidências.

O trabalho organiza-se em cinco seções, além desta introdução: referencial teórico, procedimentos metodológicos, análise dos resultados, estruturada em quatro eixos, e considerações finais.

2. JUSTIFICATIVA

A presente pesquisa justifica-se pela centralidade que o planejamento público territorializado vem assumindo no contexto contemporâneo, marcado pela crescente complexidade das dinâmicas socioeconômicas e pela necessidade de articulação entre múltiplas escalas de decisão. No âmbito estadual, observa-se a incorporação progressiva de instrumentos orientados por participação social, produção de evidências e integração intersetorial, configurando um movimento de reconfiguração das práticas tradicionais de planejamento.

Nesse cenário, os Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (PTDS) emergem como dispositivos institucionais relevantes, ao operarem na interface entre Estado e sociedade e ao buscarem traduzir as dinâmicas territoriais em diretrizes para o planejamento governamental, particularmente na elaboração do Plano Plurianual (PPA). Essa função é potencializada pela articulação com estratégias de longo prazo, como o Plano de Desenvolvimento Integrado Bahia 2050, e com referenciais globais, a exemplo da Agenda 2030, o que insere o planejamento territorial em um campo ampliado de governança e coordenação estratégica.

Apesar desse reconhecimento institucional, evidenciam-se lacunas no que se refere à efetiva incorporação dos PTDS no ciclo de formulação do PPA, sobretudo no que tange à rastreabilidade das proposições territoriais e à explicitação dos mecanismos de mediação entre os diferentes instrumentos de planejamento. Tal cenário revela limites na institucionalização de um modelo de planejamento orientado por evidências, na medida em que fragiliza a capacidade de articulação entre diagnósticos territoriais, construção de cenários prospectivos e definição de prioridades governamentais. Ademais, a dificuldade de aferição da aderência entre os PTDS e referenciais estratégicos mais amplos, como a Agenda 2030, indica desafios na internalização de agendas globais no planejamento subnacional, evidenciando tensões entre

diretrizes normativas e sua operacionalização no contexto territorial.

Nesse sentido, a relevância do estudo reside na possibilidade de aprofundar o debate sobre governança territorial, participação social e prospectiva estratégica no planejamento público, a partir de uma análise empiricamente situada. Ao examinar o papel dos PTDS na elaboração do PPA, a pesquisa contribui para a compreensão dos limites e potencialidades desses instrumentos enquanto mediadores entre demandas sociais, capacidades institucionais e processos decisórios. Adicionalmente, oferece subsídios para o aprimoramento das práticas de planejamento no Estado da Bahia, ao evidenciar a necessidade de maior integração, transparência e robustez metodológica, com vistas à consolidação de um modelo de planejamento público mais articulado, responsivo e orientado por evidências.

3. OBJETIVOS

3.1 - Objetivo Geral

Analisar o papel dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (PTDS) como instrumentos de prospectiva estratégica na elaboração do Plano Plurianual do Estado da Bahia, considerando suas contribuições para a reconfiguração do planejamento governamental, o fortalecimento da governança territorial e a incorporação de abordagens orientadas por evidências.

3.2 - Objetivos Específicos

- Examinar o processo de institucionalização da abordagem territorial na Bahia e o papel das instâncias de governança territorial na mediação entre demandas sociais e formulação de políticas públicas.
- Analisar a estrutura metodológica dos PTDS, com ênfase no processo de atualização em curso, considerando o uso de dados, indicadores e instrumentos de inteligência territorial;
- Identificar as contribuições dos PTDS na tradução das dinâmicas regionais em prioridades governamentais no âmbito do Plano Plurianual 2024–2027;

- Analisar os limites institucionais, operacionais e técnicos que incidem sobre a incorporação dos PTDS no planejamento governamental.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A análise dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (PTDS), no contexto da elaboração do Plano Plurianual (PPA), fundamenta-se na articulação entre governança territorial, participação social, planejamento estratégico e desenvolvimento territorial sustentável. Esses elementos constituem pilares analíticos da Política de Desenvolvimento Territorial, orientando processos participativos e prospectivos voltados à integração entre planejamento, orçamento público e demandas territoriais.

A governança territorial requer o compartilhamento de boas práticas relacionadas aos processos de consulta e à expressão de dissensos. Tais práticas fortalecem a coesão territorial ao se fundamentarem em princípios estruturantes da convivência entre os agentes, como foco, transparência, participação, representatividade, accountability, coerência, confiança, subsidiariedade e autonomia (PIRES, 2025).

Nesse contexto, a eficácia das políticas públicas relaciona-se à capacidade do Estado de estruturar mecanismos institucionais que promovam a concertação de interesses, a coordenação de ações e a colaboração entre atores, assegurando que a participação seja efetivamente representativa e orientada por princípios de equidade (LIMA; D'ASCENZI, 2019; TAPIA, 2005).

No campo do planejamento estratégico, as contribuições de Porter (1986) e de Kaplan e Norton (2009) permitem compreender a estratégia como prática orientada à consecução de objetivos futuros, articulando indicadores, metas e iniciativas. Nesse sentido, os PTDS constituem instrumentos que incorporam tais estratégias ao planejamento territorial, contribuindo para decisões mais consistentes, para a alocação eficiente de recursos e para a avaliação contínua dos resultados (LIMA; D'ASCENZI, 2019).

O aprimoramento do planejamento público envolve a incorporação estruturada de dados, indicadores, estudos técnicos e sistemas de informação ao longo de todo o ciclo das políticas públicas, diagnóstico, definição de prioridades, implementação e monitoramento. Esse movimento confere maior consistência analítica às decisões governamentais, permitindo

maior precisão na identificação de problemas territoriais e no acompanhamento dos resultados (LIMA; D'ASCENZI, 2019).

A participação social constitui elemento central nesse processo. Conforme Jacobi (2003) e Gohn (2004; 2011), processos participativos consistentes ampliam a transparência, fortalecem o controle social e qualificam as decisões públicas. A participação, compreendida como prática social e política, ultrapassa os espaços institucionais formais, constituindo arena de mediação, construção de cidadania e empoderamento coletivo. Nesse sentido, a atuação dos atores locais, em perspectiva bottom-up, favorece a construção de políticas públicas mais aderentes às realidades territoriais, ao mesmo tempo em que promove coesão social e fortalecimento do capital social (LIMA; D'ASCENZI, 2019; DOWBOR, 2017, 2020).

As contribuições de Dowbor (2017; 2020) reforçam a centralidade do desenvolvimento territorial sustentável, ao enfatizar o papel da economia local, da descentralização do poder decisório e do fortalecimento do controle social. O desenvolvimento sustentável, nesse contexto, configura-se como eixo integrador das ações públicas, articulando dimensões econômica, social e ambiental e orientando políticas mais equitativas, duradouras e territorialmente situadas.

De forma integrada, a literatura converge em elementos fundamentais: a participação social, que amplia a eficácia das políticas públicas; os mecanismos de governança, que estruturam processos de coordenação e concertação; o uso de instrumentos analíticos e informacionais, que qualificam a tomada de decisão; e o desenvolvimento territorial sustentável, que orienta estratégias mais equilibradas e inclusivas.

Esses elementos oferecem um quadro analítico consistente para compreender a implementação e avaliação dos PTDS como instrumentos de planejamento territorial participativo, integrado e orientado ao desenvolvimento sustentável.

5. METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter analítico-descritivo, orientada à compreensão dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (PTDS) como instrumentos de governança territorial, participação social e prospectiva estratégica no planejamento público estadual. A estratégia metodológica articula revisão bibliográfica, análise

documental, sistematização de experiências e observação participante, com ênfase nos processos de construção, atualização e incorporação dos PTDS ao planejamento governamental.

No contexto da literatura especializada, a revisão bibliográfica fundamenta-se em autores que tratam de governança territorial, participação social, controle social e desenvolvimento sustentável, com destaque para Pires (2022; 2025), Jacobi (2003), Gohn (2011) e Dowbor (2017; 2020). Esse levantamento possibilitou a construção de um referencial interpretativo voltado à compreensão dos processos participativos, dos arranjos institucionais e das relações entre os PTDS e o ciclo de planejamento e orçamento público, especialmente no âmbito do Plano Plurianual (PPA).

Ademais, a análise documental concentrou-se em documentos normativos, técnicos e institucionais vinculados à Política de Desenvolvimento Territorial, com ênfase nos PTDS, nos registros dos processos participativos conduzidos pelos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (CODETER) e nos instrumentos de planejamento do Estado, especialmente o Plano Plurianual. Foram examinados relatórios, resoluções, orientações metodológicas e materiais produzidos no âmbito da Secretaria do Planejamento (SEPLAN), com o objetivo de identificar diretrizes, mecanismos de governança e estratégias de articulação entre planejamento e orçamento.

Ainda como iniciativa metodológica estruturante, a observação participante constitui dimensão central da pesquisa, ao permitir o acompanhamento direto das dinâmicas de articulação territorial e dos processos participativos desenvolvidos no âmbito das atividades institucionais relacionadas à função de Agente de Desenvolvimento Territorial (ADT). Essa estratégia possibilita apreender, de forma situada, as interações entre os atores, os processos de mediação de demandas e a operacionalização dos instrumentos de governança, contribuindo para a interpretação dos dados documentais e das experiências analisadas.

A abordagem qualitativa adotada permite explorar um campo dinâmico constituído por dimensões sociais, institucionais e políticas, possibilitando a análise de percepções, práticas e significados associados ao objeto de estudo (MINAYO, 2014). A escolha das técnicas de produção e análise de dados articula-se aos objetivos da pesquisa, considerando a complexidade

do fenômeno investigado e seu contexto de inserção (GIL, 2008; MINAYO, 2014).

Para o tratamento dos dados, utilizou-se a Análise de Conteúdo, conforme proposta por Bardin (2016), como técnica de sistematização e interpretação das informações produzidas. Essa abordagem possibilita a identificação de categorias analíticas a partir da organização e classificação dos dados, permitindo a realização de inferências que articulam o material empírico ao referencial teórico. Sua aplicação viabiliza a compreensão dos significados presentes nos registros analisados, bem como a identificação de recorrências, padrões e relações relevantes para a interpretação do objeto de estudo (MINAYO, 2014; GIL, 2008).

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção, apresentam-se e analisam-se os principais achados da pesquisa, a partir da sistematização dos dados empíricos e de sua interpretação crítica, orientada pelo referencial teórico adotado. A análise organiza-se em cinco eixos temáticos articulados aos objetivos específicos do estudo, contemplando: (i) institucionalização da abordagem territorial e governança na mediação entre demandas sociais e formulação de políticas públicas na Bahia; (ii) a estrutura metodológica dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (PTDS), com ênfase no uso de dados, indicadores e instrumentos de inteligência territorial, bem como na incorporação de referenciais globais; (iii) a tradução das dinâmicas territoriais em prioridades governamentais no âmbito do Plano Plurianual 2024–2027; (iv) e os limites institucionais, operacionais e técnicos que incidem sobre a incorporação dos PTDS no planejamento governamental.

As discussões desenvolvidas a partir desses eixos evidenciam um quadro analítico que possibilita a identificação de padrões recorrentes, limites estruturais e potencialidades institucionais no processo de planejamento territorial. Essa abordagem contribui para a compreensão das dinâmicas institucionais, metodológicas e participativas que condicionam a formulação e a implementação de políticas públicas no contexto analisado, ao mesmo tempo em que explicita tensões e lacunas que incidem sobre a efetividade dos instrumentos de planejamento e sua articulação com o ciclo orçamentário.

6.1 Institucionalização da abordagem territorial e governança na mediação entre demandas sociais e formulação de políticas públicas na Bahia

O planejamento constitui dimensão estruturante da gestão pública, na medida em que orienta a definição de objetivos, prazos e estratégias, a partir da análise das condições institucionais e contextuais. No âmbito do planejamento público estadual, os Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (PTDS) destacam-se como instrumentos estratégicos de governança territorial e de mediação entre Estado e sociedade, especialmente no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA). Com vigência de oito anos, esses planos configuram-se como instrumentos orientadores das estratégias e intervenções governamentais, voltados ao aprimoramento da articulação e da implementação de programas e projetos de desenvolvimento territorial sustentável (BAHIA/SEPLAN, 2025).

Segundo a SEPLAN, os PTDS constituem instrumentos elaborados com base na participação da sociedade civil, com suporte técnico-institucional do Poder Executivo estadual, cabendo à Coordenação Executiva de Planejamento Territorial e Articulação para Consórcios Públicos (CEPT) coordenar sua elaboração e implementação no âmbito do planejamento governamental. A mesma fonte aponta que esses planos contribuem para a definição de objetivos e metas territoriais, subsidiando a programação do PPA e orientando o monitoramento das ações nos territórios, conduzido por instâncias como o Comitê de Acompanhamento do Plano Plurianual (CAPPA) e o CEDETER (BAHIA/SEPLAN, 2025).

A incorporação dos PTDS ao planejamento governamental insere-se em um movimento de qualificação das políticas públicas, caracterizado pela integração sistemática de dados, indicadores, estudos técnicos e sistemas de informação ao longo de seu ciclo, diagnóstico, definição de prioridades, implementação e monitoramento. Esse aprimoramento metodológico amplia a consistência analítica das decisões estatais, ao possibilitar maior precisão na identificação de problemas territoriais, maior racionalidade na alocação de recursos e melhores condições para o acompanhamento dos resultados, situando os PTDS como instrumentos relevantes nesse processo.

Nesse contexto, os PTDS dialogam com abordagens do planejamento estratégico organizacional,

particularmente no que se refere à articulação entre objetivos, indicadores, metas e iniciativas. Conforme as contribuições de Porter (1986) e Kaplan e Norton (2009), a estratégia envolve o posicionamento institucional frente às condições do ambiente, orientando a mobilização de recursos e capacidades para o alcance de resultados. Ao incorporarem diagnósticos territoriais e diretrizes estratégicas construídas de forma participativa, os PTDS favorecem o alinhamento entre objetivos governamentais e especificidades territoriais, contribuindo para maior coerência e efetividade da ação pública.

Esse processo é potencializado pela adoção da abordagem territorial no Estado da Bahia, instituída a partir de 2007, com o reconhecimento dos Territórios de Identidade como unidades de planejamento das políticas públicas. Essa delimitação territorial fundamenta-se em construções sociais que expressam dinâmicas econômicas, culturais, políticas e institucionais, conferindo legitimidade e operacionalidade à organização da ação estatal. Os Territórios de Identidade configuram-se, assim, como espaços geograficamente delimitados, caracterizados por múltiplas dimensões e por interações sociais que evidenciam identidade, coesão e pertencimento (BAHIA, 2014).

A normatização desse modelo ocorre com a promulgação da Lei nº 13.214/2014, que institui a Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia e estabelece seus princípios, diretrizes e instrumentos. Essa normativa reforça a dimensão participativa do planejamento ao institucionalizar instâncias de governança territorial responsáveis pela mediação entre Estado e sociedade.

Destacam-se, nesse arranjo, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER)¹, de caráter consultivo, e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (CODETER)², instâncias colegiadas compostas por representantes do poder público e da sociedade civil, com atribuições voltadas à discussão, pactuação e acompanhamento das políticas territoriais (BAHIA, 2014).

No âmbito da operacionalização do planejamento participativo, o Decreto Estadual nº 19.000, de 2 de

abril de 2019 que estabelece diretrizes para a elaboração do Plano Plurianual Participativo (PPA) 2020–2023 e o **Decreto nº 21.901, de 15 de fevereiro de 2023** que dispõe sobre a elaboração do Plano Plurianual Participativo (PPA) 2024–2027, reafirmam a institucionalidade da participação social e dos territórios de identidade como referências para o planejamento.

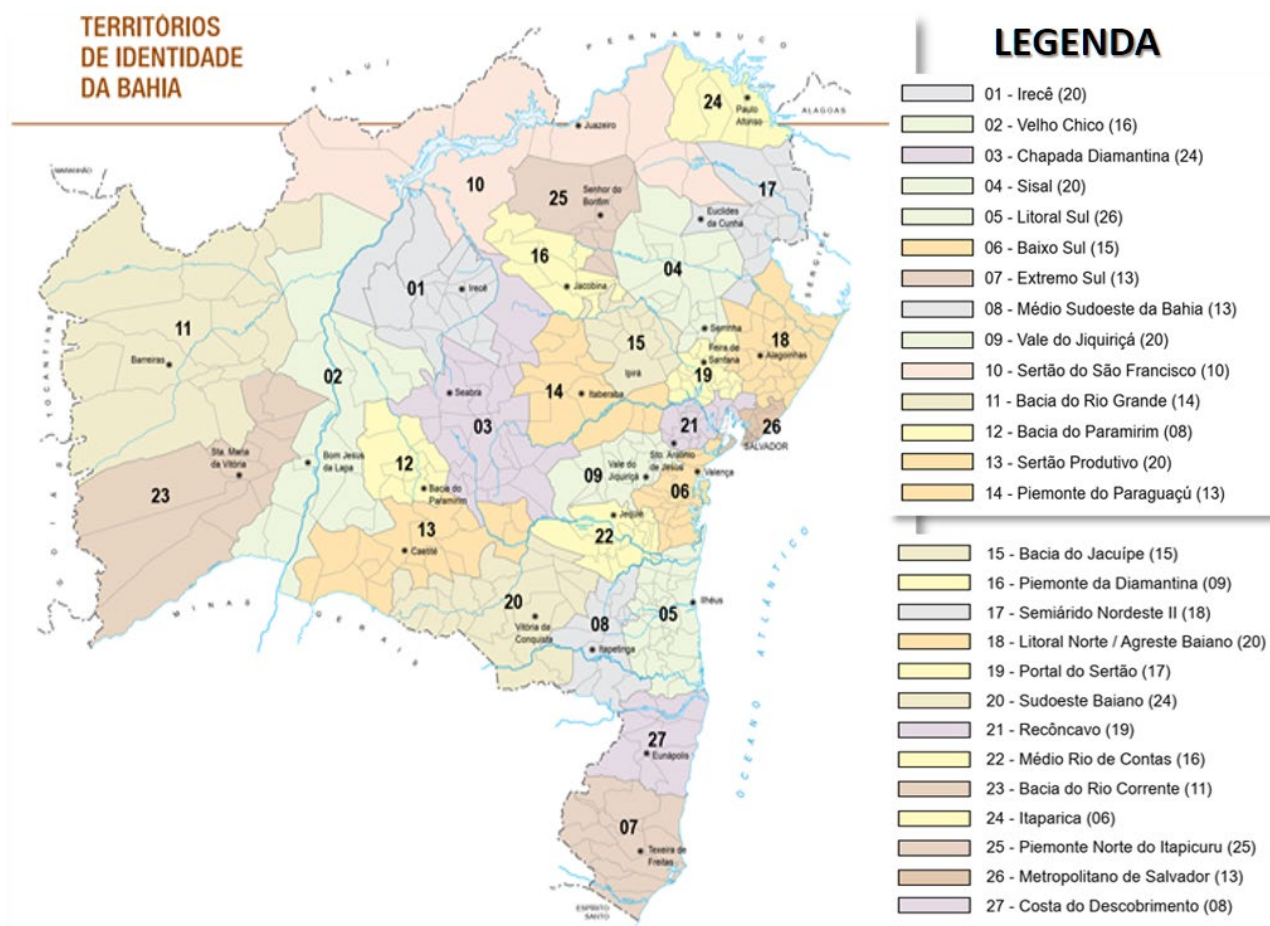
Conforme o Art. 5º, do Decreto Estadual nº 19.000, de 2 de abril de 2019, as assembleias territoriais realizadas com os CODETER constituem espaços de consolidação de propostas organizadas por eixos estratégicos, resultantes de processos participativos anteriores, incluindo as plenárias do Plano de Governo Participativo (PGP), dos PTDS e do Plano Estratégico do Estado. Esse arranjo evidencia avanços institucionais na integração entre instrumentos de planejamento e na incorporação das demandas territoriais ao ciclo orçamentário (TONI, 2005).

O Plano Plurianual (PPA), articulado aos Territórios de Identidade (TI), configura-se como um dos principais avanços da política territorial na Bahia. Essa interpretação é corroborada por Favareto et al. (2020), ao destacarem que a adoção dos TI como unidades de organização e execução do orçamento público contribuiu para a consolidação da abordagem territorial de desenvolvimento no estado.

1 Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER, fórum permanente de caráter consultivo e de assessoramento, instituído pela Lei nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014, órgão de instância colegiada da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia – SEPLAN.

2 Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (CODETER), fórum de discussão e de participação social presente em todos os Territórios de Identidade. Trata-se de um espaço de planejamento, cogestão e concertação de políticas públicas, seus programas e projetos, instituído pela Lei nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014.

FIGURA 1 – Mapa dos Territórios de Identidade da Bahia



Fonte: Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN), 2026.

A institucionalização desse modelo, inicialmente por decreto e posteriormente por meio de lei, conferiu maior legitimidade ao uso do recorte territorial na gestão pública e na mobilização social (DIAS; SEIXAS, 2020; SERPA et al., 2014). A realização de sucessivas edições do PPA sob essa lógica evidencia uma inflexão na gestão pública, consolidando a abordagem territorial como elemento estruturante da política estadual.

Os efeitos desse processo refletem-se na estruturação das instâncias de governança, com a formalização CEDETER e dos CODETER, regulamentados por normas de funcionamento, composição e periodicidade de atuação (BAHIA, 2014). Esse arranjo institucional sustenta a organização metodológica dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (PTDS), vinculados aos 27 Territórios de Identidade.

Conforme Pires (2025) a governança territorial requer a identificação de onde, como e quando se desenvolvem processos endógenos de cooperação social determinantes, inseridos em dinâmicas de

territorialização da organização do espaço econômico regional em favor de escalas sub-regionais, nesse sentido as análises documentais evidenciam que no âmbito da governança territorial, o PTDS assume mediação entre Estado e sociedade, ao instituírem espaços participativos e promoverem a articulação entre atores institucionais e sociais em escala territorial, tais evidências se sustentam em sua operacionalização ao organiza-se por meio de etapas participativas que envolvem a realização de plenárias territoriais, a mobilização dos CODETER e a atuação de Grupos de Trabalho Territoriais, responsáveis pela qualificação do debate e pela construção coletiva das proposições.

No contexto dos PTDS, a efetividade desses espaços de governança territorial expressa-se de forma heterogênea, condicionada a fatores institucionais e operacionais, especialmente à capacidade técnica dos atores envolvidos, à qualidade dos processos de mediação e à presença de mecanismos capazes de

assegurar a incorporação das proposições no ciclo decisório. Nesse contexto, de acordo com Pires (2025) a governança territorial configura-se como um arranjo em consolidação, no qual a articulação entre

participação social, produção de conhecimento e incidência sobre as políticas públicas ocorre de maneira ainda desigual entre territórios.

QUADRO 1 – Limites estruturais e desafios da governança territorial no contexto do PTDS

Dimensão Analítica	Evidências Empíricas	Interpretação Analítica	Desdobramentos
Capacidade institucional desigual	Variação na atuação dos colegiados territoriais	Assimetrias na implementação da governança territorial	Resultados heterogêneos entre territórios
Articulação interfederativa	Baixa integração entre Estado e municípios	Limitações na coordenação de políticas públicas	Redução da eficácia das estratégias territoriais
Dependência de indução estatal	Protagonismo do governo estadual	Baixa autonomia territorial	Risco de descontinuidade institucional
Limitações operacionais	Restrição de recursos técnicos e financeiros	Comprometimento da execução das ações planejadas	Dificuldade de materialização das diretrizes

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa (2026)

Nesse cenário, a governança territorial assume caráter tensionado, na medida em que amplia os espaços de participação e, simultaneamente, evidencia assimetrias na capacidade de incidência das proposições sobre a formulação de políticas públicas. O fortalecimento desse arranjo requer a consolidação de mecanismos

institucionais que promovam a articulação entre participação social, produção de evidências e tomada de decisão, orientando o planejamento público para maior coerência entre escuta territorial, sistematização analítica e efetividade das ações governamentais. (PIRES; 2022, 2025; LIMA; D’ASCENZI, 2019; DOWBOR, 2017, 2020).

QUADRO 2 – Participação social e mediação das demandas territoriais

Dimensão Analítica	Evidências Empíricas	Interpretação Analítica	Limites Identificados
Ampliação da participação social	Realização de escutas sociais e envolvimento de atores territoriais	Democratização dos processos de planejamento	Participação desigual entre territórios
Papel dos CODETER	Espaços de deliberação e pactuação territorial	Mediação institucional das demandas sociais	Fragilidade na efetividade deliberativa
Qualidade da participação	Inclusão de múltiplos segmentos sociais	Construção de agendas plurais	Assimetrias de informação e capacidade técnica
Incorporação das demandas	Sistematização das propostas oriundas das escutas	Tradução parcial em diretrizes estratégicas	Baixa incidência no orçamento público

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa (2026)

A análise da participação social e da mediação das demandas territoriais evidencia avanços na ampliação

na atuação dos colegiados territoriais, com efeitos na democratização do planejamento e na construção de

agendas territorializadas. Persistem, contudo, assimetrias institucionais, técnicas e informacionais que limitam a qualidade da participação e a conversão das demandas em diretrizes com incidência no PPA.

À luz desses elementos, a seção seguinte examina a estrutura metodológica dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (PTDS), com foco no processo de atualização dos planos, no uso de evidências e na incorporação de referenciais globais no planejamento governamental.

6.2 Estrutura metodológica dos PTDS, uso de evidências e incorporação de referenciais globais

A partir de dados institucionais disponibilizados no portal eletrônico da SEPLAN, observa-se que os PTDS integram o planejamento governamental do Estado da Bahia desde 2010, tendo passado por uma segunda versão no período de 2016–2018. Essa etapa, conforme registros institucionais, subsidiou a elaboração dos Planos Plurianuais 2020–2023 e 2024–2027, evidenciando a progressiva incorporação da abordagem territorial no ciclo de planejamento estadual.

No período atual, o PTDS encontra-se em sua terceira atualização, inserida em um processo de requalificação metodológica em curso, com previsão de conclusão em junho de 2026 e perspectiva de contribuir com a elaboração do PPA 2028–2031. Esse movimento integra uma estratégia institucional voltada à qualificação do planejamento territorial, orientada ao aprimoramento da consistência analítica dos planos, ao fortalecimento da integração entre dados, indicadores e participação social, e à ampliação da capacidade de incidência dos PTDS no planejamento governamental (BAHIA, 2024).

No contexto atual, identificam-se dois processos estratégicos em curso no âmbito do planejamento estadual, ambos sob coordenação da SEPLAN e diretamente articulados ao Plano Plurianual. Embora apresentem especificidades quanto às suas finalidades e escalas de atuação, compartilham metodologias que incorporam etapas de escuta social nos territórios. Essa convergência evidencia um esforço de integração entre instrumentos de planejamento e de fortalecimento da coerência estratégica das políticas públicas.

No processo de atualização do PTDS, o quadro a seguir sistematiza as estratégias de mobilização e engajamento dos atores territoriais evidenciando os mecanismos adotados para ampliar a participação

social e qualificar a construção coletiva das agendas territoriais. A análise contempla desde a ativação de instâncias de governança, como os colegiados territoriais, até a realização de escutas ampliadas e o uso de instrumentos de comunicação e articulação institucional.

QUADRO 3 – Estratégias de mobilização e engajamento dos atores territoriais no processo de atualização do PTDS

DIMENSÃO	DESCRIÇÃO
Criação de comunidade virtual no aplicativo WhatsApp	Estruturada a partir das 13 Áreas de Políticas Públicas, configura-se como ambiente contínuo de comunicação e articulação, destinado ao compartilhamento de informações, difusão de convocatórias e acompanhamento sistemático das etapas do processo de atualização do Plano, fortalecendo a interação entre os atores territoriais.
Disponibilização de link aberto para adesão à comunidade virtual	Viabiliza a ampliação do alcance da mobilização por meio de adesão espontânea, potencializada pela difusão em rede e pelo efeito multiplicador decorrente da atuação da equipe técnica e dos próprios participantes, contribuindo para a diversificação do público envolvido.
Utilização do banco de contatos oriundos das Escutas Sociais 2024	Assegura continuidade ao processo participativo previamente estruturado, preservando vínculos institucionais e favorecendo a integração entre diferentes ciclos do planejamento territorial.
Envio de convites às entidades integrantes do CODETER/TMS	Mobiliza instância colegiada representativa do território, composta por organizações governamentais e, predominantemente, da sociedade civil, garantindo capilaridade territorial, diversidade de atores e legitimidade social ao processo participativo.
Acionamento das representações governamentais com atuação no território	Promove a participação institucional do poder público, contribuindo para o equilíbrio entre Estado e sociedade civil na composição dos Grupos de Trabalho Temáticos (GTTs), em consonância com os princípios de governança colaborativa e coordenação interfederativa.
Aplicação de questionário estruturado aos interessados em contribuir com o PTDS/TMS	Instrumento de coleta sistemática de propostas, organizado por Áreas de Políticas Públicas, que possibilita o registro qualificado das contribuições e a inscrição preliminar nos GTTs, constituindo base inicial para análise e deliberação no âmbito dos grupos temáticos.
Formalização de convite institucional expedido pelo Gabinete da SEPLAN	Realizada por meio de processo administrativo direcionado às Secretarias de Estado, com solicitação formal de indicação de representantes para os GTTs, conferindo legitimidade institucional, formalidade procedimental e robustez administrativa ao processo participativo.

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa (2026)

As estratégias evidenciam avanços na mobilização dos atores territoriais, contudo, sua efetividade encontra limites nas desigualdades de acesso à internet e na baixa conectividade em determinados territórios. A dependência de ferramentas digitais para comunicação, mobilização e sistematização das contribuições tende a restringir a participação de segmentos com menor acesso ou letramento digital, comprometendo a inclusão e a representatividade. No contexto de consolidação dos PTDS, essa condição impõe desafios à ampliação do engajamento e à equidade dos processos participativos,

indicando a necessidade de estratégias híbridas e de fortalecimento da infraestrutura digital nos territórios.

Considerando as estratégias de mobilização e os limites observados, o quadro a seguir sistematiza os principais insumos mobilizados no processo de atualização PTDS, bem como suas respectivas justificativas metodológicas. Busca-se evidenciar como diferentes fontes de informação, instrumentos analíticos e referenciais técnicos são articulados na qualificação do diagnóstico e na definição de prioridades, conferindo maior consistência ao processo de planejamento territorial.

QUADRO 4 – Insumos mobilizados e respectivas justificativas metodológicas para PTDS

DIMENSÃO	DESCRIÇÃO
Materiais disponibilizados em drive institucional	Asseguram acesso a documentos oficiais previamente sistematizados, promovendo coerência institucional, rastreabilidade das informações e continuidade administrativa no processo de planejamento territorial.
Proposições oriundas das Escutas Sociais realizadas em 2024	Incorporam a participação social direta como elemento estruturante da metodologia, conferindo legitimidade ao processo e qualificando a identificação de demandas, prioridades e especificidades territoriais emergentes.
Contribuições coletadas por meio de questionário territorial aplicado em 2025 ao Território Metropolitano de Salvador (TMS), no âmbito da consulta do PDI Bahia 2050	Permitem a sistematização de percepções, expectativas e prioridades estratégicas em horizonte de longo prazo, favorecendo a articulação entre o planejamento territorial e a agenda prospectiva estadual.
Sugestões encaminhadas por meio de grupo institucional de WhatsApp	Diversificam os canais de participação, ampliando a capilaridade do processo e viabilizando a incorporação de contribuições em tempo oportuno, com maior acessibilidade dos atores territoriais.
Relatórios das Conferências Territoriais e Estaduais realizadas nos últimos quatro anos, relacionadas às Áreas de Políticas Públicas (APP) e respectivos Temas Associados	Constituem registros sistematizados de deliberações coletivas, assegurando fundamentação em processos participativos institucionalizados e organizados por eixos temáticos das políticas públicas.
Planos setoriais e estaduais publicados nos últimos quatro anos	Garantem atualização normativa e alinhamento técnico, promovendo a integração entre o planejamento territorial e os instrumentos de políticas públicas vigentes, especialmente aqueles construídos em arranjos participativos formalizados.
Planos institucionais elaborados por equipes técnicas	Oferecem base estruturada de dados e informações estratégicas, contribuindo para a caracterização do perfil socioeconômico do TMS e subsidiando análises sobre dinâmicas territoriais, potencialidades, limitações e padrões de desenvolvimento.

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa (2026)

Os insumos mobilizados refletem a diversificação das fontes informacionais e o esforço de articulação entre contribuições participativas e bases técnicas. Sua relevância reside na capacidade de subsidiar a leitura territorial e orientar a definição de prioridades, ainda condicionada pela consistência na sistematização e pela efetiva incorporação dessas informações ao planejamento governamental.

QUADRO 5 – Eixos, Áreas de Políticas Públicas (APP) e delimitação analítica no âmbito do PTDS

EIXO	ÁREAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS (APP) E TEMAS ASSOCIADOS	DELIMITAÇÃO ANALÍTICA
Assistência Social e Garantia de Direitos	Assistência social; Segurança alimentar e nutricional; Acesso à justiça e aos direitos humanos; Redução de riscos e danos para populações em situação de vulnerabilidade	Estrutura o sistema de proteção social e promoção de direitos, com foco na redução das desigualdades, na inclusão social e na garantia de condições dignas de vida para populações em situação de vulnerabilidade.
Ciência, Tecnologia e Inovação	Infraestrutura de ciência e tecnologia; Ecossistemas de inovação; Conectividade; Pesquisa científica; Incubação de startups	Articula a produção e difusão do conhecimento científico e tecnológico, promovendo inovação, transformação produtiva e fortalecimento da competitividade territorial em bases sustentáveis.
Cultura	Patrimônio material e imaterial; Produção e difusão cultural; Economia criativa	Promove a valorização da diversidade cultural, a preservação do patrimônio e o fortalecimento das cadeias da economia criativa como vetor de identidade e desenvolvimento territorial.
Desenvolvimento Produtivo e Econômico	Indústria; Comércio e serviços; Turismo; Micro e Pequenas Empresas (MPE); Trabalho; Economia solidária e empreendedorismo social; Esporte	Integra estratégias de dinamização econômica, fortalecimento das cadeias produtivas e geração de trabalho e renda, considerando a diversidade de arranjos produtivos e iniciativas econômicas territoriais.
Desenvolvimento Rural e Sustentabilidade Agroprodutiva	Questão agrária; Agricultura familiar (ATER, comercialização, entre outros); Fomento aos sistemas produtivos rurais (cadeias produtivas); Defesa sanitária	Estrutura ações voltadas ao desenvolvimento rural sustentável, à valorização da agricultura familiar e à organização dos sistemas produtivos, considerando dimensões socioeconômicas e ambientais do território.
Desenvolvimento Urbano e Rede de Cidades	Defesa civil; Habitação; Saneamento básico (água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem); Rede de cidades; Mobilidade urbana	Orienta o ordenamento territorial urbano, a qualificação da infraestrutura urbana e a integração da rede de cidades, promovendo acessibilidade, resiliência e qualidade de vida nos espaços urbanos.
Educação	Educação básica (infantil, fundamental e médio); Educação profissional; Educação superior	Estrutura o sistema educacional em suas diferentes modalidades, com foco na ampliação do acesso, permanência e qualidade do ensino, articulando formação humana e desenvolvimento territorial.
Igualdade Racial, de Gênero e Povos e Comunidades Tradicionais	Povos e comunidades tradicionais; Povos indígenas; Mulheres (enfrentamento à violência e autonomia econômica); Pessoas com deficiência (PCD); Igualdade racial; Juventude; Pessoa idosa; População LGBTQIAPN+	Incorpora a perspectiva da equidade e da justiça social, reconhecendo a diversidade de sujeitos e territórios, e promovendo políticas de inclusão, reconhecimento e garantia de direitos.
Infraestrutura e Logística	Energia; Logística; Conectividade	Sustenta as bases materiais do desenvolvimento territorial, por meio da ampliação da infraestrutura física e digital, garantindo mobilidade, integração e suporte às atividades econômicas e sociais.
Meio Ambiente e Segurança Hídrica	Meio ambiente; Recursos hídricos (acesso à água e reservação); Transição energética	Estrutura a gestão sustentável dos recursos naturais, a preservação ambiental e a segurança hídrica, articulando desenvolvimento territorial e sustentabilidade ecológica.
Saúde	Atenção à saúde e organização da rede de serviços; Vigilância em saúde; Promoção da saúde e prevenção de doenças	Organiza o sistema de saúde com base na integralidade do cuidado, na estruturação das redes de serviços e na promoção das condições de vida da população.
Segurança Pública e Defesa Social	Segurança pública; Defesa social	Articula ações de prevenção e enfrentamento da violência, promovendo segurança cidadã e fortalecimento das instituições de proteção social e garantia de direitos.
Gestão Governamental e Governança Territorial	Planejamento e gestão estratégica; Governo digital; Gestão de pessoas; Gestão de patrimônio e logística; Comunicação pública; Gestão fiscal; Transparência e participação social	Estrutura os mecanismos de coordenação, planejamento e gestão pública, fortalecendo a governança territorial, a articulação institucional e a participação social no processo decisório.

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa (2026)

Na atualidade além da revisão dos PTDS, objeto central deste estudo, o outro processo de atualização refere-se ao Plano de Desenvolvimento Integrado, cuja versão vigente, denominada PDI Bahia 2035, foi publicada em 2018, vai passar para PDI Bahia 2050. Publicações institucionais, definem o PDI como um instrumento que se orienta pela incorporação de uma perspectiva de longo prazo, fundamentada na construção de cenários e na adaptação às transformações estruturais nos contextos global, nacional e local. Tal abordagem expressa o esforço de ampliação da capacidade preditiva e de resposta do Estado frente às dinâmicas econômicas, demográficas e ambientais, em consonância com a literatura sobre planejamento estratégico governamental (TONI, 2005). Conforme destacado em documento institucional:

“Outra ferramenta essencial para a definição das estratégias e intervenções no Território é o Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDS), que é elaborado pelo território, para o território, qualificando significativamente as suas demandas e proposições para os órgãos públicos nas diversas esferas, com destaque para sua utilização na elaboração do PPA, como subsídio no processo da escuta social” (BAHIA/SEPLAN, PDI 2035).

O PDI Bahia 2050 organiza-se em 13 eixos estratégicos os mesmos utilizados na metodologia de atualização do PTDS, para a SEPLAN, abrangem dimensões centrais ao desenvolvimento. Sua revisão incorpora mecanismos digitais de participação, com consulta pública online no portal da SEPLAN, permitindo a contribuição direta da sociedade na construção da visão de futuro do Estado. A iniciativa aproxima-se de experiências federais, como a Estratégia Nacional de Desenvolvimento de Longo Prazo – Brasil 2050, ampliando os canais de participação no planejamento governamental.

Ao examinar o sítio institucional da Secretaria do Planejamento, observa-se que as publicações associadas ao Plano Plurianual (PPA) reiteram a relevância dos PTDS e do PDI como instrumentos estruturantes do planejamento. Destaca-se a centralidade da participação social em uma abordagem multidimensional, que articula Estado, setor produtivo, sociedade civil e academia, ampliando a coordenação das políticas públicas.

Embora reconhecidos como insumos da metodologia de Escuta Social, não se evidencia, nas informações disponíveis, a rastreabilidade de suas contribuições nem a possibilidade de triangulação analítica que permita identificar sua efetiva incorporação ao PPA.

Essa lacuna aponta para limites na transparência e na integração entre as etapas do planejamento, evidenciando um descompasso entre o discurso institucional e a prática, o que tensiona a capacidade de aferição da incidência concreta desses instrumentos na configuração final das políticas públicas (PIRES; 2022, 2025; LIMA; D’ASCENZI, 2019; DOWBOR, 2017, 2020).

Conforme ensinamentos de Toni (2005), destaca-se a relevância da priorização, por parte do Estado da Bahia, do planejamento de longo prazo, especialmente na perspectiva de antecipação de cenários e de orientação estratégica das ações governamentais. Tal abordagem contribui para o aprimoramento das políticas públicas, ao favorecer maior coerência, continuidade e capacidade de resposta frente às dinâmicas territoriais

O sítio eletrônico de acesso público destinado à revisão do PDI Bahia 2050 encontra-se disponibilizado como aba específica na página institucional da SEPLAN. Entretanto, essa visibilidade não se verifica no processo de atualização dos PTDS, embora ambos os instrumentos estejam em atualização sob a competência da Secretaria. Ainda que este estudo reconheça a robustez organizacional do processo de atualização do PDI, essa distinção evidencia uma assimetria de visibilidade institucional dos instrumentos de planejamento, na qual o planejamento de longo prazo apresenta maior grau de sistematização em relação ao planejamento territorial.

Ao visitar o ambiente específico do PDI Bahia 2050, para verificações no contexto dessa pesquisa, no item “Acesse os arquivos e documentos que integram o projeto de atualização do PDI Bahia 2050”, ao selecionar a opção “Mapeamento de Estudos, Planos e outros Documentos”, identificam-se duas possibilidades de acesso.

A primeira, denominada “Mapeamento de Iniciais”, refere-se ao PDI Bahia 2035, contemplando suas atualizações até o ano de 2023, bem como a reestruturação de seus componentes. A segunda opção, diretamente relacionada aos objetivos desta pesquisa, corresponde ao “Painel BI – Mapeamento de Estudos,

Planos e outros Documentos”, por meio do qual se acessa a interface intitulada “Inventário de iniciativas do Plano de Desenvolvimento Integrado Bahia 2050” o detalhamento das categorias, a estrutura do

inventário e de iniciativas evidencia a organização das informações e a sistematização dos instrumentos de planejamento no contexto dessa pesquisa, conforme apresentado nas Figuras 2, 3, 4 e 5.

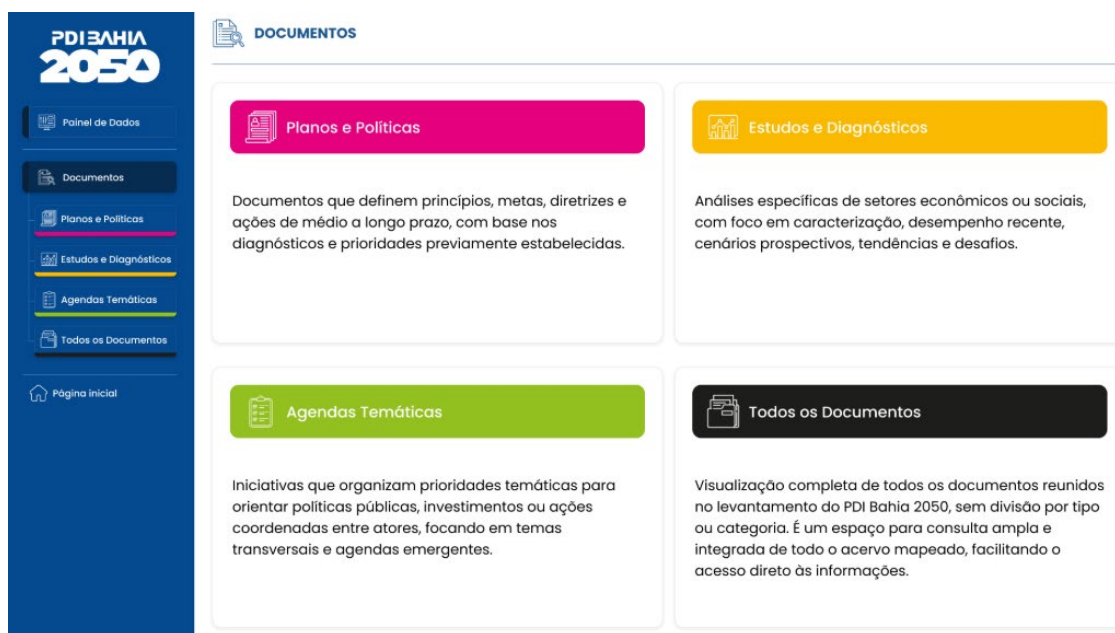
FIGURA 2 – Inventário de iniciativas do Plano de Desenvolvimento Integrado Bahia 2050



Fonte: Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN), 2026.

Esse inventário reúne planos, políticas públicas, agendas e estudos que subsidiam a compreensão dos desafios e das oportunidades associadas ao desenvolvimento de longo prazo do Estado da Bahia. De acordo com a SEPLAN, esse conjunto documental tem como finalidade apoiar a elaboração do PDI Bahia 2050, além de constituir uma base atualizada de informações capaz de orientar outras estratégias e atender a diferentes públicos. O detalhamento das categorias evidencia a organização temática das informações e a estruturação dos dados em diferentes dimensões analíticas do planejamento, conforme ilustrado na Figura 2.

FIGURA 3 – Categorias do inventário de iniciativas do PDI Bahia 2050



Fonte: Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN), 2026.

No âmbito desse painel, observam-se distintas categorias de organização, incluindo estudos e diagnósticos, agendas temáticas e planos e políticas públicas. Segundo informações institucionais, o acervo resulta de processo participativo que envolveu secretarias estaduais e entidades da sociedade civil, tendo sido sistematizados 152 registros documentais com abrangência estadual, nacional e regional. A presença dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e Solidário no conjunto documental pode ser observada na interface do painel de dados, conforme ilustrado na Figura 4.

FIGURA 4 – Listagem dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (PTDS) no painel de documentos do PDI Bahia 2050

A interface mostra o menu "TODOS OS DOCUMENTOS" com filtros para Instituição responsável, Tipo de documento, Abrangência territorial, Temas e Etiqueta, todos configurados para "Todos". Abaixo, há uma tabela com as seguintes colunas:

Nome do documento	Responsável
Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2021-2030)	Ministério da Justiça e Segurança Pública
Plano Plurianual 2024 - 2027 do Governo do Estado da Bahia	Governo do Estado da Bahia
Plano Plurianual 2024-2027 do Governo Federal	Governo Federal
Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste 2024 - 2027	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Bacia do Parnaíba	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Bacia do Rio Grande	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Extremo Sul da Bahia	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território Baixo Sul	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território Chapada Diamantina	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território Costa do Descobrimento	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território da Bacia do Jacuípe	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território da Bacia do Rio Corrente	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território de Inset	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território do Portal do Sertão	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território do Recôncavo	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território do Sial	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território Itapicuru	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território Litoral Norte e Agreste Baiano	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território Litoral Sul	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território Médio Rio das Contas	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território Médio Sudoeste	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território Metropolitano de Salvador	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território Piemonte da Diamantina	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território Piemonte do Paraguaçu	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território Piemonte Norte do Itapicuru	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território Semáforo Nordeste II	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território Sertão do São Francisco	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território Sertão Produtivo	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território Sudoeste Baiano	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território Velho Chico	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Vale do Itapicuru	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Plano Viva Turismo Bahia	Secretaria da Saúde do Estado da Bahia
Política de Educação Ambiental do Estado da Bahia	Governo do Estado da Bahia

Uma chamada de atenção em um balão de fala indica: **27 PTDS 2016-2018**, referindo-se a uma subseleção de documentos na tabela.

Fonte: Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN), 2026.

A disponibilização dos PTDS no sistema do PDI Bahia (2050) evidencia sua institucionalização enquanto instrumentos de planejamento e sua integração ao conjunto de bases informacionais do Estado. Entretanto, a presença desses documentos no ambiente informacional não garante sua incorporação efetiva no ciclo de planejamento e orçamento,

evidenciando limites na rastreabilidade das propostas e na integração entre instrumentos (PIRES; 2022, 2025; LIMA; D'ASCENZI, 2019; JACOBI (2003); DOWBOR, 2017, 2020). A estrutura interna dos PTDS pode ser observada a partir de documentos disponíveis no painel de dados, conforme exemplificado na Figura 5.

FIGURA 5 – Exemplo de Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário disponível no painel do PDI Bahia 2050 (Território Chapada Diamantina)

A imagem mostra a interface do sistema PDI Bahia 2050. No topo, há uma barra azul com o logotipo "PDI BAHIA 2050". Abaixo, há um menu lateral com opções: "Painel de Dados", "Documentos", "Planos e Políticas", "Estudos e Diagnósticos", "Agendas Temáticas" e "Todos os Documentos". A seção "Planos e Políticas" está selecionada. No topo da página, há uma barra de navegação com o título "PLANOS E POLÍTICAS". Abaixo, há uma seção "Título do Documento" com o texto "Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território Chapada Diamantina". No centro, há uma imagem do logotipo do "TERRITÓRIO CHAPADA DIAMANTINA". Abaixo da imagem, há um resumo do documento: "Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território Chapada Diamantina", "Tipo do documento: Planos e Políticas", "Ano de Publicação: 2016", "Abrangência territorial: Estadual", "Tema: Desenvolvimento Territorial e Rural", "Palavras-chave: Desenvolvimento territorial; Agricultura familiar; Turismo sustentável; Comunidades tradicionais", "Link do PDF: [Clique aqui]". À direita, há uma seção "Resumo Executivo" com o texto: "O plano territorial da Chapada Diamantina define diretrizes de desenvolvimento sustentável com base em uma leitura aprofundada das dimensões socioeconômica, ambiental, cultural e institucional do território. A proposta é fruto de um amplo processo participativo e apresenta cinco eixos de ação: inclusão produtiva, acesso à terra, formação cidadã, infraestrutura pública e gestão ambiental. Prioriza-se o fortalecimento da agricultura familiar, valorização das comunidades tradicionais, transição agroecológica, turismo sustentável e ampliação das políticas públicas. O plano inclui mais de 100 metas, com foco na redução das desigualdades, justiça social, segurança hídrica e melhoria da qualidade de vida. A governança ocorre por meio de colegiados territoriais e comissões de monitoramento. O Estado atua como articulador estratégico, promovendo a integração entre as esferas de governo e a participação social no planejamento e na execução das ações."

Fonte: Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN), 2026

A disponibilização desse conjunto de informações evidencia o esforço institucional de sistematização de dados e de qualificação do planejamento governamental. Nesse contexto, a incorporação de referenciais globais emerge como dimensão relevante na qualificação metodológica dos PTDS, enquanto instrumentos de planejamento público.

No âmbito desse processo, a incorporação de referenciais globais, em especial da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), tem sido apresentada como diretriz orientadora do planejamento territorial no Estado da Bahia. O processo de atualização dos PTDS, coordenado pela SEPLAN via CEPT, em articulação com outras instâncias governamentais, busca estabelecer conexões entre o planejamento territorial, os ODS e estratégias de longo prazo, como o Plano de Desenvolvimento Integrado Bahia 2050.

Entretanto, a análise documental evidencia a existência de uma lacuna metodológica na incorporação da Agenda 2030 aos PTDS. Embora a vinculação aos ODS seja reiterada em documentos institucionais e discursos oficiais, não se identificam procedimentos operacionais, critérios analíticos ou instrumentos técnicos capazes de orientar sua incorporação nas diferentes etapas do planejamento territorial, especialmente no diagnóstico, na definição de prioridades, na formulação de estratégias e no monitoramento (DOWBOR (2017).

Essa ausência de instrumentos compromete a sistematização das evidências e limita a capacidade de tradução dos ODS em indicadores territorializados, metas mensuráveis e mecanismos estruturados de acompanhamento. Como resultado, a incorporação da Agenda 2030 permanece predominantemente no plano normativo, sem se materializar em práticas

consistentes de planejamento orientado por evidências (DOWBOR (2017).

Do ponto de vista analítico, essa condição revela um descompasso entre a orientação estratégica do planejamento e sua operacionalização metodológica, indicando a necessidade de desenvolvimento de instrumentos que permitam integrar, de forma sistemática, os referenciais globais às práticas de planejamento territorial.

A análise desenvolvida evidencia que os PTDS se estruturam a partir de bases metodológicas e informacionais que buscam qualificar o planejamento público, ao integrar dados, diagnósticos e processos participativos. Nesse contexto, torna-se fundamental examinar em que medida esses instrumentos contribuem para a tradução das dinâmicas territoriais em prioridades governamentais, especialmente no âmbito do Plano Plurianual (PPA) 2024–2027. Tal movimento implica compreender os mecanismos por meio dos quais as demandas, diretrizes e estratégias construídas nos territórios são incorporadas ao planejamento orçamentário e programático do Estado.

6.3 Tradução das dinâmicas territoriais em prioridades governamentais no PPA 2024–2027

A tradução das dinâmicas territoriais em prioridades governamentais no âmbito do Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 constitui um dos principais desafios do planejamento público, nessa direção Pires (2025) “a distribuição de recursos e investimentos, apesar das melhorias, ainda é insuficiente para transformar estruturalmente esses territórios” no estado da Bahia esse processo envolve a conversão das demandas, diagnósticos e diretrizes construídas nos territórios em programas, ações e alocações orçamentárias, exigindo a articulação entre instrumentos participativos, capacidades institucionais e mecanismos de coordenação intersetorial.

Apesar dos avanços na incorporação dos PTDS ao ciclo de planejamento estadual, persistem limites à sua integração efetiva ao Plano Plurianual (PPA). Tais limites se expressam na dificuldade de converter demandas territoriais em prioridades orçamentárias e programáticas, sobretudo pela ausência de rastreabilidade entre o que é proposto nos PTDS e o que é incorporado ao PPA.

Além disso, conforme D’Ascenzi e Lima (2017), observa-se a fragilidade dos mecanismos institucionais

de articulação entre os instrumentos, especialmente no que diz respeito à sistematização, hierarquização e incorporação das demandas territoriais no processo formal de planejamento. A ausência de metodologias consolidadas que garantam essa integração dificulta o estabelecimento de nexos claros entre diagnóstico territorial, definição de prioridades e programação orçamentária.

Outro limite relevante diz respeito à capacidade institucional e técnica dos atores envolvidos, tanto no âmbito dos colegiados territoriais quanto das estruturas governamentais. A complexidade do processo de planejamento, associada à necessidade de leitura técnica do orçamento público, pode restringir a efetividade da participação social, reduzindo sua influência na definição das políticas e programas.

Ademais, a temporalidade diferenciada entre os instrumentos constitui um fator adicional de tensionamento. Enquanto os PTDS possuem dinâmicas próprias de elaboração e atualização, o PPA segue um ciclo legalmente definido, o que nem sempre permite a incorporação tempestiva das demandas territoriais. Tal descompasso temporal compromete a sincronia entre planejamento participativo e planejamento orçamentário.

Destaca-se que, embora haja esforços institucionais voltados à integração entre planejamento territorial e planejamento governamental, essa articulação ainda se apresenta de forma parcial e desigual, dependendo de iniciativas específicas, capacidade de coordenação e priorização política. Nesse sentido, em sinergia com os pensamentos de Pires (2022; 2025), os limites identificados apontam para a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de governança, de fortalecimento das capacidades institucionais e de institucionalização de procedimentos que garantam maior aderência entre os PTDS e o PPA.

Os resultados esperados com a requalificação dos PTDS, tais como o fortalecimento da governança territorial, a redução das desigualdades regionais e a promoção de um desenvolvimento sustentável, indicam uma aposta institucional na capacidade desses instrumentos de induzir transformações estruturais. Ainda assim, tais expectativas demandam a consolidação de arranjos institucionais e operacionais que garantam não apenas a produção de diagnósticos qualificados e cenários prospectivos, mas, também sua efetiva tradução em decisões governamentais e

em políticas públicas territorialmente referenciadas, para que de fato influenciem no desenvolvimento territorial e sustentável (JACOBI, 2003; DOWBOR, 2017; PIRES, 2022;2025).

Conforme D’Ascenzi e Lima (2017) e Galvanese e Favareto (2017), sob a perspectiva da governança territorial, os PTDS contribuem para a coordenação entre instâncias estaduais e territoriais, com destaque para a atuação dos CODETER enquanto espaços de pactuação e interlocução institucional. Entretanto, essa articulação permanece atravessada por assimetrias institucionais, fragilidades na coordenação intersectorial e restrições na capacidade de incidência efetiva dos territórios sobre as decisões centrais do planejamento estadual, o que reduz sua influência no ciclo orçamentário do PPA.

Sob outro prisma, a estrutura metodológica proposta para a requalificação dos PTDS, orientada pela

escuta social, evidencia um esforço de qualificação analítica e de incorporação de instrumentos de inteligência territorial. Tal abordagem prevê a utilização de indicadores territorializados, bases de dados estruturadas e ferramentas de Business Intelligence para subsidiar diagnósticos e projeções, o que pode contribuir para maior consistência técnica ao processo de planejamento.

Os dados institucionais verificados, descrevem os PTDS como dispositivos de mediação entre a complexidade das dinâmicas socioespaciais e a estrutura programática do PPA, suas contribuições no contexto do planejamento governamental e sua articulação com diferentes instrumentos e escalas, com base nesse contexto, podem ser sistematizadas conforme apresentado na Figura 5.

FIGURA 6 – Contribuições dos PTDS no contexto do planejamento governamental e sua articulação com diferentes escalas e instrumentos



Fonte: Elaboração própria a partir de SEPLAN/BA – CEPT (2026).

Do ponto de vista institucional, os PTDS são apresentados como instrumentos capazes de

orientar a organização das instâncias de governança territorial, como os Colegiados Territoriais

de Desenvolvimento Sustentável, e de subsidiar o Plano Plurianual e outros instrumentos de planejamento governamental. Contudo, à luz das evidências já discutidas, observa-se que, embora haja reconhecimento formal de sua relevância como insumo estratégico, persistem desafios quanto à explicitação dos mecanismos de incorporação efetiva de seus conteúdos no PPA, especialmente no que se refere à rastreabilidade das proposições e à articulação entre instrumentos de planejamento.

Observa-se avanço no plano discursivo das políticas públicas, com a incorporação de categorias como sustentabilidade, participação e territorialidade. Contudo, tais inovações não se traduzem plenamente em mudanças institucionais, mantendo-se estruturas de planejamento marcadas por lógica setorial e técnico-orçamentária. Esse descompasso configura uma modernização discursiva dissociada de transformações efetivas, limitando a incorporação das dinâmicas territoriais no processo de planejamento (GALVANESE; FAVARETO, 2014).

No processo de atualização dos PTDS, a operacionalização abrange levantamento de informações, construção de bases geográficas, realização de oficinas e plenárias territoriais e consolidação dos planos. A participação de instituições públicas, setor produtivo, universidades e sociedade civil confere densidade institucional e pluralidade de perspectivas. A inclusão de segmentos diversos, com atenção a gênero, geração e pertencimento cultural, qualifica o processo participativo e amplia a legitimidade das propostas.

A robustez metodológica e a ampliação da participação no processo de atualização dos PTDS não se traduzem, necessariamente, em maior capacidade de incidência no planejamento governamental. Embora o desenho operacional incorpore diversidade de atores e etapas consistentes, persistem limites institucionais que dificultam a conversão dessas contribuições em diretrizes efetivas, evidenciando o descompasso entre inovação participativa e a lógica setorial e técnico-orçamentária que estrutura o planejamento público (GALVANESE; FAVARETO, 2014).

A incorporação da abordagem territorial no planejamento governamental tem implicado a reconfiguração de dimensões analíticas, institucionais e metodológicas, orientando-se por maior

integração entre evidências, participação social e coordenação intersetorial. Nesse movimento, os PTDS operam como dispositivos de articulação entre diagnóstico territorial e definição de prioridades, tensionando estruturas tradicionais do planejamento. Conforme apontam (GALVANESE; FAVARETO, 2014) e (PIRES, 2022; 2025), esse processo expressa tanto avanços na construção de arranjos de governança territorial quanto limites associados à capacidade de integração dessas inovações ao funcionamento institucional do Estado.

A conclusão do processo de atualização do PTDS está prevista para o primeiro semestre de 2026, sinaliza avanços na incorporação da perspectiva estratégica, da participação social e do uso qualificado de informações no planejamento territorial. Conforme (GALVANESE; FAVARETO, 2014), esses avanços tendem a permanecer no plano discursivo, sem correspondência em transformações institucionais. A centralidade do território e da governança democrática convive com estruturas setoriais e lógicas técnico-orçamentárias que restringem a incidência dos PTDS no planejamento governamental. Desse modo, a consolidação dessa experiência como referência depende da capacidade de converter inovação metodológica e participativa em efetiva integração ao ciclo das políticas públicas.

QUADRO 6 – Contribuições dos PTDS para o aprimoramento do planejamento governamental no âmbito do PPA da Bahia

DIMENSÃO	DESCRIÇÃO
Reconfiguração da base analítica do planejamento	Por meio da incorporação de diagnósticos integrados, sistemas de informações, indicadores e ferramentas de inteligência territorial que ampliam a capacidade estatal de leitura das realidades regionais. O processo de atualização em curso intensifica esse movimento ao introduzir maior padronização metodológica, uso sistemático de dados e integração entre bases informacionais, o que confere maior consistência à definição de programas, metas e investimentos públicos.
Fortalecimento da capacidade de coordenação e articulação intersetorial	Estruturação de fluxos de interação entre instâncias de planejamento, órgãos setoriais e colegiados territoriais esse arranjo contribui para a organização das demandas, para a produção de consensos operativos e para a qualificação da incorporação dessas demandas ao PPA, reduzindo assimetrias de informação e ampliando a coerência entre políticas públicas e especificidades regionais.
Integração entre planejamento e gestão	Estabelece conexões entre diagnóstico, definição de prioridades e monitoramento de resultados, a utilização de instrumentos analíticos e plataformas de dados fortalece a rastreabilidade das decisões e amplia a transparência do processo de planejamento, ao mesmo tempo em que potencializa a capacidade de avaliação e reorientação das políticas públicas.
Avanços no campo metodológico na elaboração do Planejamento Governamental	Consolidação de uma abordagem técnico-analítica associada à participação social estruturada, o que amplia a legitimidade das decisões e fortalece a governança territorial como dimensão constitutiva do planejamento estadual. Esse movimento contribui para a institucionalização de práticas que articulam conhecimento técnico, capacidades estatais e dinâmicas sociais, conferindo maior densidade ao processo de formulação do PPA.
Orientação estratégica do desenvolvimento estadual	Ao integrar dimensões econômicas, sociais e ambientais em uma perspectiva de longo prazo, alinhada a agendas nacionais e internacionais de desenvolvimento sustentável. Ao promover maior aderência entre ação governamental e realidades regionais, esses instrumentos consolidam-se como elementos estruturantes de um modelo de planejamento público mais integrado, responsivo e orientado por evidências no Estado da Bahia.

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa (2026).

As dimensões sistematizadas evidenciam esforços de qualificação do planejamento público, com ampliação do uso de evidências, fortalecimento da coordenação intersetorial e incorporação de práticas participativas. Ainda assim, tais avanços coexistem com condicionantes institucionais que restringem sua plena operacionalização. Como destacam (GALVANESE; FAVARETO, 2014), persiste um descompasso entre a inovação metodológica e as estruturas tradicionais de gestão, enquanto (PIRES, 2022; 2025) ressalta a necessidade de consolidar capacidades estatais e mecanismos de articulação territorial para

que essas transformações produzam efeitos concretos no ciclo das políticas públicas.

6.5 LIMITES INSTITUCIONAIS, OPERACIONAIS E TÉCNICOS NA INCORPORAÇÃO DOS PTDS AO PPA

No campo do monitoramento, avaliação e transparência, os PTDS apresentam limites à sua consolidação como instrumentos efetivos de acompanhamento das políticas públicas. Tais limites manifestam-se na fragilidade da definição de indicadores, na baixa integração de dados e na ausência de rotinas institucionais contínuas de monitoramento e publicização dos resultados. Ainda que representem inovação relevante no

planejamento territorial, sua efetividade permanece condicionada ao fortalecimento das capacidades institucionais e ao aprimoramento dos mecanismos de acompanhamento no âmbito estadual.

No plano operacional, a ausência de sistemas estruturados de monitoramento dificulta o acompanhamento sistemático da execução e dos resultados, comprometendo a retroalimentação do planejamento. Como indicam Lotta (2019) e Lima e D'Ascenzi (2019), a implementação constitui um processo dinâmico e relacional, no qual a fragilidade dos instrumentos de monitoramento e avaliação limita a capacidade de ajuste e integração das políticas ao longo do tempo.

Essas limitações articulam-se ao descompasso entre inovação metodológica e estruturas institucionais, conforme apontam Galvanese e Favareto (2014), restringindo a incorporação das dinâmicas territoriais ao planejamento governamental. Nesse contexto, a ausência de indicadores territorializados e de sistemas integrados de informação reduz a rastreabilidade das propostas e condiciona a incidência dos PTDS no Plano Plurianual (PPA), evidenciando a necessidade de consolidação de capacidades estatais e de mecanismos de coordenação territorial, conforme destacado por Pires (2022; 2025).

No campo da avaliação, a ausência de metodologias estruturadas e de práticas institucionais regulares limita a aferição da efetividade dos PTDS e a produção de evidências sobre seus resultados, comprometendo a retroalimentação do ciclo de políticas públicas e sua incidência nos processos de revisão do planejamento, especialmente no âmbito do PPA. Como indicam Lotta (2019) e Lima e D'Ascenzi (2019), a fragilidade dos mecanismos avaliativos restringe a capacidade de ajuste e aprendizagem institucional ao longo da implementação.

Quanto à transparência, a disponibilização de informações convive com entraves relacionados à acessibilidade, sistematização e inteligibilidade dos dados. A fragmentação informacional e a ausência de plataformas integradas dificultam o acesso pelos atores territoriais, limitando o controle social e a participação qualificada, além de reduzir a visibilidade das demandas no processo decisório.

Essas dimensões expressam limitações institucionais mais amplas, associadas às capacidades técnicas, à integração entre sistemas de informação e à consolidação de uma gestão orientada por resultados.

Conforme Galvanese e Favareto (2014), tais condicionantes reforçam o descompasso entre inovação metodológica e estrutura institucional, fazendo com que a integração entre PTDS e PPA ocorra de forma parcial e dependente da articulação entre atores, em linha com os desafios de governança territorial apontados por Pires (2022; 2025).

Paralelamente, a organização de etapas participativas — como plenárias territoriais, atuação dos colegiados e grupos de trabalho — amplia o alcance das contribuições sociais e favorece a sistematização das informações. A combinação de instrumentos presenciais e digitais qualifica os registros e a organização das demandas, embora seus efeitos permaneçam condicionados à capacidade institucional de incorporação no planejamento governamental.

O fortalecimento dos processos de monitoramento, avaliação e transparência constitui condição estratégica para a qualificação dos PTDS e para a integração entre planejamento territorial e governamental. Esse movimento requer a institucionalização de mecanismos de acompanhamento, o desenvolvimento de capacidades técnicas e a produção de indicadores territorializados, de modo a favorecer a incorporação consistente das demandas no ciclo de planejamento e orçamento público.

Os limites institucionais, operacionais e técnicos identificados configuram elementos estruturantes que condicionam a capacidade dos PTDS de atuar como instrumentos efetivos de mediação e prospectiva. Conforme Galvanese e Favareto (2014), tais condicionantes expressam o descompasso entre inovação e estrutura institucional, enquanto Lotta (2019) e Lima e D'Ascenzi (2019) evidenciam a centralidade dos processos de implementação e avaliação na redefinição das políticas. Nesse contexto, a consolidação da abordagem territorial na Bahia ocorre sob a coexistência entre avanços e restrições, direcionando a reflexão para o papel dos PTDS na reconfiguração do planejamento público e na articulação entre demandas territoriais e políticas públicas, conforme destacado por Pires (2022; 2025).

QUADRO 7 – Fragilidades no monitoramento, avaliação e transparência e suas repercussões na integração entre PTDS e PPA

DIMENSÃO ANALÍTICA	FRAGILIDADES IDENTIFICADAS	EFEITOS SOBRE OS PTDS	IMPACTOS NA INTEGRAÇÃO COM O PPA	IMPLICAÇÕES PARA O PLANEJAMENTO PÚBLICO
Monitoramento	Ausência de indicadores territorializados; inexistência de sistemas estruturados de acompanhamento; baixa padronização metodológica	Limitação no acompanhamento sistemático da execução e na mensuração de resultados	Redução da capacidade de articulação entre planejamento territorial e programação orçamentária	Comprometimento da retroalimentação do ciclo de planejamento e da aprendizagem institucional
Avaliação	Inexistência de metodologias institucionalizadas; ausência de práticas regulares de avaliação	Restrição à aferição da efetividade dos planos e à produção de evidências qualificadas	Baixa capacidade de incidência nos processos de revisão e ajuste do PPA	Enfraquecimento da gestão pública orientada por resultados e evidências
Transparência	Fragmentação e dispersão das informações; baixa acessibilidade e inteligibilidade dos dados; ausência de plataformas integradas	Limitação ao controle social e à participação qualificada	Redução da incorporação das demandas territoriais nas prioridades governamentais	Diminuição da visibilidade, legitimidade e accountability do planejamento territorial
Capacidades institucionais	Insuficiência técnica das equipes; baixa integração entre sistemas de informação; cultura incipiente de monitoramento e avaliação	Implementação heterogênea e limitada dos PTDS	Integração parcial, não sistemática e dependente de iniciativas isoladas no âmbito do PPA	Baixo grau de institucionalização dos instrumentos de planejamento territorial
Processos participativos e mediação territorial	Consolidação de espaços participativos (plenárias e CODETER) e uso combinado de instrumentos presenciais e digitais, ainda com articulação limitada aos sistemas de monitoramento e decisão	Ampliação da produção de informações territoriais e das qualificação das demandas	Potencial de incidência no PPA condicionado à capacidade institucional de incorporação dessas demandas	Necessidade de integração entre participação social, monitoramento e processos decisórios governamentais
Condições para fortalecimento institucional	Necessidade de institucionalização de mecanismos de monitoramento e avaliação; desenvolvimento de capacidades técnicas; construção de indicadores territorializados; ampliação da transparência ativa	Fortalecimento dos PTDS como instrumentos estratégicos de planejamento territorial	Ampliação das possibilidades de integração efetiva com o ciclo de planejamento e orçamento	Qualificação do planejamento público com base territorial, participativa e orientada por evidências

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa (2026)

O quadro a seguir apresenta a síntese analítica dos resultados, organizada a partir dos eixos temáticos que estruturam a análise. Busca-se consolidar os principais achados da pesquisa, articulando dimensões institucionais, metodológicas e operacionais, de modo a

evidenciar convergências, limites e implicações para a incorporação dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (PTDS) no planejamento governamental.

QUADRO 8 – Síntese analítica dos resultados por eixo temático

Eixo analítico	Principais achados	Avanços identificados	Limites identificados	Implicações para o planejamento
Institucionalização da abordagem territorial	Consolidação dos Territórios de Identidade como unidade de planejamento e fortalecimento das instâncias colegiadas	Ampliação da interlocução entre Estado e sociedade; estruturação da governança territorial	Assimetrias institucionais entre territórios e capacidades diferenciadas de atuação	Reconfiguração da organização das políticas públicas e fortalecimento da mediação territorial
Estrutura metodológica dos PTDS	Incorporação de dados, indicadores e instrumentos de inteligência territorial; referência à Agenda 2030	Qualificação analítica do planejamento; avanço na orientação por evidências	Ausência de padronização metodológica; lacunas na operacionalização dos ODS	Necessidade de consolidação de instrumentos técnicos e metodológicos que integrem evidências e sustentabilidade
Tradução das dinâmicas territoriais no PPA	Sistematização de demandas territoriais e construção de agendas regionais	Ampliação da base informacional para definição de prioridades governamentais	Incorporação seletiva no PPA; ausência de mecanismos de rastreabilidade das propostas territoriais	Limitações na transparência e na aderência entre demandas sociais e alocação orçamentária
Governança territorial e mediação das demandas	Atuação dos CODETER como instâncias de participação, deliberação e mediação	Ampliação dos espaços participativos e fortalecimento do controle social	Baixa capacidade de incidência no processo decisório; desigualdades na participação	Necessidade de fortalecimento das capacidades institucionais e da qualificação da participação social
Limites institucionais, operacionais e técnicos	Fragilidades em monitoramento, avaliação e transparência; baixa integração de sistemas de informação	Reconhecimento institucional da importância de práticas orientadas por evidências	Ausência de indicadores territorializados; baixa integração dos ODS ao ciclo de planejamento; práticas avaliativas incipientes	Comprometimento da retroalimentação do planejamento e da efetiva incorporação dos PTDS no PPA

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa, (2026).

A análise da incorporação dos PTDS ao planejamento governamental requer a superação de abordagens lineares do ciclo de políticas públicas. Conforme evidenciam Lotta (2019) e Lima e D'Ascenzi (2019), a implementação constitui um processo dinâmico, relacional e condicionado por contextos institucionais, no qual decisões são continuamente reinterpretadas e ajustadas.

Nesse sentido, a rastreabilidade entre as proposições territoriais e sua incorporação ao PPA associa-se à complexidade dos arranjos de implementação e avaliação, que influenciam a tradução das demandas em diretrizes governamentais. Tal dinâmica articula-se aos apontamentos de Galvanese e Favareto (2014), que destacam o descompasso entre inovação discursiva e estruturas institucionais, e de Pires (2022;

2025), ao evidenciar os desafios de consolidação da governança territorial. Assim, a incidência dos PTDS no planejamento público relaciona-se à integração entre formulação, implementação e avaliação no interior do Estado, além da qualidade metodológica dos instrumentos.

7. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida evidencia que os Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (PTDS), no contexto do planejamento público do Estado da Bahia, integram um processo de institucionalização da abordagem territorial que reconfigura a organização e a coordenação das políticas públicas. A incorporação dos Territórios de Identidade como unidade de planejamento e a consolidação de instâncias colegiadas ampliam a interlocução entre Estado e sociedade e estruturam mecanismos de mediação das demandas territoriais.

Na dimensão metodológica, observam-se avanços na qualificação dos PTDS, especialmente no processo de atualização, com incorporação de dados, indicadores e instrumentos de inteligência territorial. Esse movimento reforça práticas orientadas por evidências e amplia a capacidade de sistematização e hierarquização de diretrizes estratégicas.

Na relação entre planejamento territorial e planejamento governamental, os PTDS organizam demandas e estruturam agendas regionais, incidindo no Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 por meio de processos institucionais que articulam prioridades territoriais e diretrizes de governo. A rastreabilidade dessas proposições constitui dimensão estratégica, uma vez que a ausência de mecanismos explícitos de vinculação dificulta a identificação de sua incorporação em programas e ações, limitando a transparência e o acompanhamento.

As instâncias de governança territorial consolidam-se como espaços de participação e mediação, cuja capacidade de incidência depende da mobilização dos atores, da qualificação técnica e da consistência dos processos participativos.

Persistem limites institucionais, operacionais e técnicos, especialmente nos processos de monitoramento, avaliação e transparência, associados à produção de indicadores territorializados, à integração de sistemas

de informação e à consolidação de rotinas de acompanhamento. Esses fatores condicionam a produção de evidências e a incidência dos PTDS no ciclo de políticas públicas.

Observa-se ainda alinhamento dos PTDS com referenciais globais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o Plano de Desenvolvimento Integrado Bahia 2050, indicando potencial de integração entre agendas globais e planejamento territorial, condicionado ao desenvolvimento de instrumentos de operacionalização.

A análise evidencia uma dinâmica marcada pela coexistência entre avanços institucionais e condicionantes operacionais. Os PTDS afirmam-se como instrumentos de prospectiva estratégica ao articular participação social, abordagem territorial e uso de evidências, contribuindo para a reconfiguração do planejamento governamental e para o fortalecimento da governança territorial.

Conclui-se que o potencial dos PTDS como instrumentos de prospectiva estratégica depende do aprimoramento de sua articulação com o PPA, da institucionalização de práticas de monitoramento e avaliação e do desenvolvimento de indicadores territorializados, articulando participação social, evidências e tomada de decisão.

O estudo, ancorado em recorte institucional específico, contribui ao evidenciar as relações entre institucionalização da abordagem territorial, governança territorial e capacidade estatal no planejamento público, oferecendo subsídios ao aprimoramento das políticas públicas e ao debate sobre desenvolvimento territorial. Como agenda futura, destaca-se o aprofundamento dos mecanismos de integração entre planejamento territorial e orçamento público, bem como o desenvolvimento de instrumentos que articulem, de forma mais consistente, participação, evidências e sustentabilidade no planejamento governamental.

Por fim, a efetividade desses instrumentos relaciona-se à capacidade de integração entre dimensões institucionais, operacionais e participativas, conforme apontado pela literatura sobre implementação e governança territorial, que destaca o papel das capacidades estatais, da coordenação interinstitucional e do uso de evidências na consolidação de políticas públicas territorializadas.

8. Referências

1. BAHIA. Decreto Estadual da Bahia nº 19000 de 02 de abril de 2019. Dispõe sobre a elaboração do Plano Plurianual Participativo - PPA 2020-2023 do Estado da Bahia.
2. BAHIA. Decreto nº 21.901, de 15 de fevereiro de 2023. Dispõe sobre a elaboração do Plano Plurianual Participativo (PPA) 2024-2027 do Estado da Bahia e dá outras providências. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2023.
3. BAHIA. Governo do Estado. Divisão territorial da Bahia: Territórios de Identidade. Secretaria de Cultura do Estado da Bahia – Secultba. Salvador, 2024. Disponível em: <https://www.ba.gov.br/cultura/314/divisao-territorial-da-bahia>. Acesso em: 16 mar. 2024.
4. BAHIA. Governo do Estado. Lei nº 13.214 de 29 de dezembro de 2014. Dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da política de desenvolvimento territorial do estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – Cedeter e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – Codeters. 2014. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/lei-13214-2014-ba_279550.html. Acesso em: 19 fev. 2026.
5. BAHIA. Secretaria do Planejamento – SEPLAN. Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável – PTDS: relatório técnico. Salvador, 2026.
6. BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2016
7. DE TONI, Jackson. Cenários e análise estratégica: questões metodológicas. Porto Alegre: Revista Espaço Acadêmico, 2005.
8. DOWBOR, Ladislau. Democracia econômica. Petrópolis: Vozes, 2020.
9. GALVANESE, Carolina; FAVARETO, Arilson. Dilemas do planejamento regional e as instituições do desenvolvimento sustentável. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 29, n. 84, p. 73-86, 2014.
10. GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. Saúde e sociedade, v. 13, p. 20-31, 2004.
11. GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2011.
12. JACOBI, Pedro Roberto. Política e participação social no Brasil. São Paulo: Annablume, 2003.
13. LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil, p. 127, 2019.
14. LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, p. 11-38, 2019.
15. MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa Qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 2014
16. PIRES, Elson Luciano Silva. Governança de territórios em desenvolvimentos desiguais: uma análise crítica. 2022.
17. PIRES, Elson Luciano Silva. A política de desenvolvimento territorial na Bahia: princípios, resultados e desafios. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2025.



ARTIGO PREMIADO DO

TEMA 08

Organizações, Gestão e Pessoas no Planejamento–Orçamento

Construção da institucionalizada e das capacidades estatais para o planejamento e orçamento público; transformação digital e inteligência artificial na função do planejamento governamental; organização de cargos e carreiras de equipes de trabalho em órgãos de planejamento-orçamento.

Estratégias de governança em ambientes de assimetria: o modelo de unidade de coordenação setorial e o fortalecimento da maturidade institucional

- **Antonio Luis Mendes Chagas**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: antonio-chagas@spgg.rs.gov.br

- **Irma Carina Brum Macolmes**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: irma-macolmes@spgg.rs.gov.br

- **Paula Silva Gonçalves**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: paula-goncalves@spgg.rs.gov.br

- **Roseneide Vieira Bujes Knorst**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: roseneide-knorst@spgg.rs.gov.br

Resumo

O planejamento público enfrenta desafios críticos de integração e continuidade em ambientes de acentuada assimetria institucional. Este artigo analisa a atuação da Unidade de Coordenação Setorial (UCS), vinculada à Subsecretaria de Planejamento (SUPLAN) da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul como estratégia de fortalecimento das capacidades estatais e da governança federativa. O objetivo central é avaliar como a alocação de Analistas de Planejamento e Orçamento (APOs) em secretarias finalísticas impacta a maturidade institucional, especialmente no cenário de reconstrução pós-calamidade de 2024. Metodologicamente, realizou-se um estudo de caso múltiplo com abordagem qualitativa, fundamentado em relatos de experiência de 11 secretarias estaduais. Os resultados permitiram categorizar as pastas em três perfis de maturidade: Emergente, com gestão reativa e dependência de memória individual; Intermediário, onde o estratégico é asfixiado pelo operacional; e Orgânico, caracterizado pela parceria estratégica e uso de evidências. Os achados demonstram que o APO setorial atua como uma “âncora de resiliência”, preservando a memória técnica diante da rotatividade política. Conclui-se que a institucionalização do modelo é algo promissor e sugere-se a implementação de uma Carta de Serviços, transmutando a atuação setorial em um modelo consultivo de alto valor agregado. A pesquisa contribui para o debate sobre coordenação intragovernamental ao demonstrar como burocracias estáveis garantem a continuidade administrativa em cenários de crise.

Palavras-chave: Planejamento Público; Governança; Maturidade Institucional; Unidade de Coordenação Setorial; Rio Grande do Sul.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização e o Cenário Pós-Calamidade

O planejamento governamental em entes subnacionais brasileiros tem sido historicamente marcado por uma tensão entre a rigidez dos instrumentos normativos — como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) — e a volatilidade das demandas políticas e sociais. No Estado do Rio Grande do Sul, essa dinâmica foi levada ao extremo a partir dos eventos climáticos sem precedentes ocorridos em maio de 2024. A magnitude da catástrofe não apenas exigiu uma resposta imediata de socorro, mas impôs a necessidade de uma reestruturação profunda na governança pública estadual.

Nesse contexto, surge o Plano Rio Grande, um programa de Estado voltado à reconstrução, adaptação e resiliência climática (RIO GRANDE DO SUL, 2024). Mais do que um conjunto de obras, o Plano Rio Grande estabeleceu uma estrutura de governança complexa, envolvendo o Comitê Gestor, o Conselho do Plano e o Fundo de Reconstrução do Estado (FUNRIGS). Para que esse arcabouço funcione, a integração entre o planejamento estratégico central e a execução nas secretarias finalísticas tornou-se o “fio da navalha” da gestão pública gaúcha. É neste cenário que a atuação da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), por meio da Subsecretaria de Planejamento (SUPLAN), ganha contornos de essencialidade para a sobrevivência das políticas públicas.

1.2. O Modelo da Unidade de Coordenação Setorial (UCS)

Para operacionalizar a articulação entre o centro do governo e as pontas executoras, a SPGG consolidou o modelo da Unidade de Coordenação Setorial. Diferente de modelos de assessoria tradicionais, a UCS atua como o núcleo de uma rede descentralizada de Analistas de Planejamento e Orçamento (APOs). Estes servidores são alocados diretamente nas secretarias finalísticas, funcionando como “embaixadores” técnicos do planejamento central.

Atualmente, o modelo encontra-se em fase de expansão estratégica. A Administração Direta do Poder Executivo Estadual é composta por 29 órgãos (RIO GRANDE DO SUL, 2023), dos quais 20 são finalísticos, ou seja, responsáveis pela execução de políticas

públicas que resultam na oferta direta de serviços e produtos à sociedade; dentre esses, 18 contam com a presença de APOs setoriais vinculados diretamente à UCS de unidades setoriais.

O reconhecimento da eficácia deste arranjo é evidenciado pela decisão da alta gestão da SPGG: na última convocação de novos analistas, a totalidade dos servidores destinados à SUPLAN foi direcionada para fortalecer a UCS. A visão estratégica da Secretaria é de que a coordenação setorial não deve ser uma exceção, mas a regra da governança estadual.

Contudo, a implementação não é uniforme. Observa-se um fenômeno de “resistência por autosuficiência” em pastas com orçamentos vultosos e estruturas administrativas historicamente robustas. Nestes órgãos, a ausência de um setorial da UCS é justificada pela crença de que a função planejamento já está devidamente suprida por seus quadros internos. Essa clivagem cria um laboratório natural para o estudo de assimetrias de maturidade institucional, onde o papel do analista transita entre o suporte operacional básico e a assessoria estratégica de alto nível.

2. JUSTIFICATIVA

A justificativa para este estudo reside na necessidade de compreender como a burocracia técnica pode garantir a resiliência das políticas públicas frente à rotatividade política e às crises de larga escala. Um exemplo concreto da relevância desta função ocorre no âmbito da gestão de recursos públicos. Nas reuniões deliberativas para liberação de verbas para a reconstrução, a análise do APO setorial tem sido cada vez mais solicitada.

Essa dinâmica inverte a lógica tradicional: o planejamento deixa de ser um “cobrador de prazos” e passa a ser o “viabilizador de recursos”. O setorial, ao dominar onexo causal entre o dano climático, o projeto de reconstrução e a viabilidade orçamentária, confere segurança técnica ao ordenador de despesa e ao Comitê Gestor. Portanto, o fortalecimento da UCS é, em última análise, o fortalecimento da capacidade do Estado de entregar resultados tangíveis à sociedade de forma transparente e tecnicamente auditável.

3. OBJETIVOS

Apesar dos avanços na interiorização do planejamento, persiste o desafio das disparidades de capacidade institucional entre as pastas. Como

manter a continuidade das diretrizes estratégicas em secretarias onde a cultura organizacional é predominantemente reativa? Em que medida a presença de um analista de carreira, dotado de ferramentas transversais, atua como um antídoto contra a descontinuidade administrativa?

Diante deste quadro, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar a atuação da UCS sob a ótica da maturidade institucional das secretarias do Rio Grande do Sul. Para tanto, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos:

- *Categorizar os perfis de maturidade institucional das secretarias atendidas pela UCS, utilizando os relatos de experiência de múltiplos casos para identificar padrões de comportamento organizacional;*
- *Investigar o papel das competências técnicas transversais (como gestão de projetos, fluência de dados e captação de recursos) na construção da legitimidade do analista perante a gestão finalística;*
- *Avaliar a fase de ideação da “Carta de Serviços” da UCS como uma estratégia para institucionalizar a função setorial, transmutando-a de um modelo de alocação formal para um arranjo de assessoria estratégica fundamentado no reconhecimento técnico e na geração de valor.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1. Capacidades Estatais e o Papel da Burocracia de Médio Escalão (BME)

A discussão sobre a efetividade das políticas públicas tem se deslocado da análise puramente institucional para o exame das capacidades estatais. Segundo Skocpol (1985), a capacidade de um Estado não reside apenas em sua autoridade legal, mas na posse de recursos organizacionais e quadros técnicos qualificados capazes de implementar objetivos estratégicos. Nesse sentido, Evans (1995) introduz o conceito de “autonomia inserida” (*embedded autonomy*), sugerindo que a eficácia burocrática depende de um corpo técnico que possua independência profissional (autonomia), mas que esteja profundamente conectado

às redes sociais e políticas onde as decisões ocorrem (inserção).

Complementando essa visão no cenário brasileiro, Cardoso Júnior (2011) argumenta que a “reinvenção” do planejamento público no país exige a superação do modelo puramente normativo-burocrático em favor de um planejamento de caráter estratégico e coordenador. Para o autor, o planejamento deve atuar como uma função de inteligência do Estado, capaz de articular capacidades técnicas e políticas para viabilizar o desenvolvimento nacional e subnacional. No modelo de Unidade de Coordenação Setorial do Rio Grande do Sul, o Analista de Planejamento e Orçamento personifica essa autonomia inserida. Embora vinculado tecnicamente ao órgão central (SPGG), sua atuação cotidiana nas secretarias finalísticas exige que ele navegue entre a tecnocracia normativa e a realidade política da ponta. Esse perfil enquadra o analista setorial na categoria de Burocrata de Médio Escalão (BME). Conforme definido por Cavalcante e Lotta (2015), os BMEs ocupam a zona cinzenta entre o topo estratégico (secretários e formuladores) e a base operacional (executores). Sua função é essencialmente de tradução e mediação: eles decodificam as diretrizes macro (como as metas do PPA ou o Plano Rio Grande) em ações executáveis (como a instrução de processos no FUNRIGS).

A literatura contemporânea destaca que o fortalecimento das capacidades estatais de implementação está diretamente ligado à habilidade desses burocratas de gerir arranjos institucionais complexos (PIRES; GOMIDE, 2016). Em ambientes de baixa maturidade institucional, o BME atua como um “âncora de resiliência”. Pires e Gomide (2014) argumentam que burocracias profissionais estáveis conseguem manter a continuidade das políticas públicas mesmo diante de choques externos ou rotatividade política excessiva. No caso da UCS, o analista setorial funciona como o detentor da memória técnica e do rito processual, diminuindo a possibilidade de que a “curva de aprendizado” das novas gestões políticas resulte em paralisia administrativa.

Além disso, a atuação do APO setorial como BME fortalece a capacidade administrativa do Estado ao reduzir assimetrias de informação. Lotta, Pires e Oliveira (2014) enfatizam que esses profissionais possuem o “conhecimento tácito” das barreiras operacionais, permitindo que o órgão central de planejamento ajuste

suas expectativas à realidade das pastas. Portanto, a presença do analista na secretaria não é apenas um mecanismo de controle, mas um ativo de governança que aumenta a capacidade de entrega (*delivery capacity*) do governo, transformando intenções políticas em resultados auditáveis e tecnicamente robustos.

4.2. Governança em Rede e Coordenação Intragovernamental

A complexidade dos problemas públicos contemporâneos, exemplificada no Rio Grande do Sul pelos desafios de reconstrução pós-calamidade, exige que o Estado supere o modelo de gestão em “silos” isolados. A literatura define essa transição como a passagem para a Governança em Rede (*Network Governance*), onde a produção de políticas públicas ocorre por meio da articulação entre diferentes unidades administrativas e níveis de governo (ANSELL; SØRENSEN; TORFING, 2021). No entanto, para que uma rede funcione, é indispensável um mecanismo de coordenação intragovernamental que garanta a coerência entre o centro do governo (unidade estratégica) e as secretarias finalísticas (unidades executoras).

De acordo com Peters (2015), a coordenação é o “Santo Graal” da administração pública: um objetivo constante para evitar a duplicidade de esforços e a contradição de diretrizes. No modelo gaúcho, a Unidade de Coordenação Setorial atua como esse mecanismo de integração. Ela não apenas “distribui” analistas, mas cria uma infraestrutura de governança que permite a transversalidade. Pollitt (2003) descreve esse movimento como *Joined-up Government* (Governo Integrado), onde o foco se desloca da burocracia departamental para a solução de problemas complexos que perpassam diversas pastas.

A eficácia dessa rede de coordenação depende da capacidade de superar as “fronteiras organizacionais”. Christensen e Lægreid (2007) argumentam que as reformas de Nova Gestão Pública (*New Public Management*) muitas vezes fragmentaram o Estado em agências autônomas, dificultando o controle central. A criação da UCS e a alocação de APOs em diversas secretarias estaduais sinalizam um movimento de “pós-reforma”, focado na reintegração e coordenação política e técnica. Ao manter o vínculo dos analistas com a SUPLAN/SPGG enquanto eles atuam na ponta, o Estado cria uma “ponte de mão

dupla”: o centro recebe dados reais da execução e as secretarias recebem suporte técnico especializado.

A coordenação intragovernamental, portanto, não é meramente um arranjo hierárquico, mas uma competência relacional. Conforme apontam Ansell e Gash (2008), a governança colaborativa exige liderança facilitadora e construção de confiança. No contexto da UCS, a legitimidade da coordenação é testada diariamente: a capacidade da unidade central de fundamentar pareceres para a gestão de recursos públicos, por exemplo, demonstra como a coordenação técnica gera segurança e agilidade financeira. Em última análise, a governança em rede operacionalizada pela UCS permite que o planejamento deixe de ser um exercício retórico e passe a ser um instrumento de coesão administrativa.

4.3. Maturidade Institucional, Aprendizagem Organizacional e Inércia Burocrática

A análise das disparidades entre as secretarias de Estado exige uma fundamentação sobre como organizações públicas desenvolvem — ou falham em desenvolver — capacidades duradouras. O conceito de maturidade institucional no setor público não se limita à existência de manuais ou sistemas computacionais, mas refere-se ao grau de institucionalização de rotinas que permitem à organização cumprir sua missão de forma estável e previsível (HUNTINGTON, 1968). Para compreender a dicotomia entre ambientes “emergentes” e “orgânicos”, é fundamental recorrer à distinção clássica de Burns e Stalker (1961) entre sistemas mecanicistas e orgânicos.

As organizações de maturidade emergente assemelham-se ao modelo mecanicista: operam sob uma estrutura rígida de comando, onde o conhecimento é fragmentado em “silos” e a comunicação é estritamente verticalizada. Nestes ambientes, a gestão é pautada pelo imediatismo, o que Argyris e Schön (1978) classificam como aprendizagem de “circuito simples” (*single-loop learning*): a organização detecta erros e os corrige (apaga incêndios), mas nunca questiona as normas ou os processos subjacentes que geram esses erros. A inércia burocrática nestas secretarias é reforçada pela dependência de indivíduos detentores de memória técnica isolada, criando um risco de paralisia em momentos de sucessão ou transição política.

Em contrapartida, a maturidade orgânica caracteriza-se pela adaptabilidade e pela integração

horizontal. Nestas secretarias, o planejamento não é visto como uma tarefa acessória, mas como o sistema nervoso da instituição. Segundo Senge (1990), essas são “organizações que aprendem”, capazes de realizar a aprendizagem de “circuito duplo” (*double-loop learning*), onde rituais de monitoramento (como os realizados pela UCS via SME - Sistema de Monitoramento Estratégico) permitem reavaliar objetivos e ajustar rotas estrategicamente. A confiança mútua entre o corpo técnico estável (APOs) e a gestão política permite que o conhecimento flua de forma transparente, reduzindo o custo de transação e aumentando a segurança técnica das decisões.

Outro conceito vital para fundamentar a análise dos relatos colhidos é a dependência de trajetória (*path dependency*). Conforme Pierson (2000), decisões tomadas no passado criam “trilhos” dos quais as organizações têm dificuldade de sair devido aos altos custos de reversão. Secretarias que operam há décadas sem uma unidade formal de planejamento tendem a resistir à entrada do APO setorial, pois a “desordem” estabelecida beneficia centros de poder informais e fluxos de trabalho personalizados. A introdução da UCS nestes ambientes representa uma tentativa de rompimento com essa inércia, buscando o que North (1990) denomina como mudança institucional incremental: o analista setorial introduz, gradualmente, novas regras e ferramentas (como o Power BI ou a gestão de projetos) que alteram os incentivos dos atores internos.

Por fim, a maturidade institucional está intrinsecamente ligada à capacidade de resiliência. Wildavsky (1988) argumenta que a resiliência não é a ausência de crises, mas a habilidade de uma organização de se reorganizar sem perder sua função essencial. Em um cenário de reconstrução como o do Rio Grande do Sul, a assimetria de maturidade entre as secretarias torna-se um fator de risco: enquanto pastas orgânicas absorvem os recursos do Estado com agilidade e rigor técnico, pastas de maturidade emergente enfrentam gargalos processuais que atrasam a entrega à sociedade. Portanto, a atuação da UCS como indutora de maturidade é, em última análise, um projeto de fortalecimento da resiliência do próprio Estado frente a choques externos.

5. METODOLOGIA

5.1. Natureza e Abordagem da Pesquisa

A presente investigação caracteriza-se como uma pesquisa de natureza aplicada, com abordagem qualitativa e objetivos descritivo-exploratórios. Dada a complexidade do fenômeno da governança setorial e as nuances das relações interpessoais e políticas envolvidas, optou-se pelo método do Estudo de Caso Múltiplo. Conforme preconiza Yin (2015), o estudo de caso é a estratégia preferencial quando se busca responder a perguntas do tipo “como” e “por que”, permitindo a investigação de um fenômeno contemporâneo em seu contexto real, no qual as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes.

A escolha por múltiplos casos (n=11) visa conferir maior robustez e poder de generalização analítica aos resultados. Ao contrastar diferentes secretarias, busca-se a “replicação literal” (quando os casos apresentam resultados semelhantes por razões teóricas parecidas) ou a “replicação teórica” (quando os casos apresentam resultados contrastantes por razões previsíveis), o que fortalece a validade externa da teoria da maturidade institucional aqui proposta.

5.2. UNIDADES DE ANÁLISE E SELEÇÃO DO CORPUS

O *corpus* da pesquisa compreende a atuação da Unidade de Coordenação Setorial em 11 Secretarias de Estado do Poder Executivo do Rio Grande do Sul. A seleção das unidades foi realizada por conveniência e acessibilidade, garantindo, no entanto, a representatividade de diferentes áreas finalísticas (cultura, turismo, justiça, assistência social, entre outras).

As fontes de dados foram estruturadas em três dimensões:

- **Relatos de Experiência Diretos (APOs):** Questionários qualitativos estruturados aplicados a 5 Analistas de Planejamento e Orçamento atuantes na UCS, abrangendo a vivência em 9 secretarias distintas;
- **Entrevistas com Lideranças (Visão do Órgão Cliente):** Entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores e servidores de carreira de 2 secretarias, focando na percepção da alta gestão sobre a utilidade e o papel do analista setorial;

- **Observação Participante:** Registro das vivências dos próprios autores, que atuaram em diferentes secretarias ao longo do ciclo de planejamento 2023-2026, permitindo a captação de dados tácitos sobre a cultura organizacional.

Para preservar a integridade institucional e em conformidade com critérios éticos de pesquisa em administração pública, as secretarias foram anonimizadas. Elas são referenciadas no texto por perfis tipológicos (ex: Secretaria A, Secretaria B) ou categorizadas por seu nível de prontidão institucional.

5.3. Instrumentos de Coleta e Categorização

A coleta de dados foi guiada por um roteiro estruturado em cinco blocos temáticos, visando a triangulação de informações:

- **Bloco 1 (Estrutura):** Mapeamento da existência de unidades formais de planejamento e o grau de dispersão das funções;
- **Bloco 2 (Rotina):** Identificação da natureza das atividades (estratégica vs. operacional) e integração com o setor financeiro;
- **Bloco 3 (Maturidade):** Avaliação da aderência aos rituais de monitoramento (SME/PPA/LOA) e percepção de barreiras culturais;
- **Bloco 4 (Legitimidade):** Identificação de “eventos críticos” (como a liberação de recursos via FUNRIGS, emendas parlamentares ou da Consulta Popular) que alteraram a percepção de valor do analista;
- **Bloco 5 (Perspectivas):** Validação da proposta da Carta de Serviços.

5.4. Técnica de Análise de Dados

O material coletado foi submetido à Análise de Conteúdo, seguindo as fases de pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados (BARDIN, 2011). As unidades de registro foram categorizadas através de um processo de codificação indutiva, que permitiu a emergência de três perfis principais de governança, baseados no estágio de desenvolvimento institucional:

- **Ambiente de Maturidade Emergente:** Secretarias caracterizadas pela ausência de ritos formais, forte

dependência de memória técnica individual e centralizada (“donos do processo”), atuação focada quase exclusivamente em demandas emergenciais e resistência cultural à intervenção técnica externa;

- **Ambiente de Maturidade Intermediária (Em Transição):** Secretarias que já possuem estruturas ou ritos de planejamento iniciados, mas onde a função estratégica é frequentemente “asfixiada” por excessivas demandas operacionais, falhas na comunicação entre os setores financeiro e técnico, ou por instabilidades decorrentes da rotatividade política;
- **Ambiente de Maturidade Orgânica:** Secretarias onde os ritos de monitoramento e planejamento estão incorporados à rotina e ao calendário institucional, com diálogo fluido entre o corpo técnico e o componente político, uso sistemático de evidências e dados para a tomada de decisão e reconhecimento consolidado do APO como parceiro estratégico da gestão.

A análise buscou identificar os “mecanismos de transição” que permitem a uma secretaria evoluir entre esses estágios, bem como os fatores que geram inércia ou retrocesso, utilizando o referencial teórico de aprendizagem organizacional discutido anteriormente.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos 11 casos estudados permitiu observar que a implementação da Unidade de Coordenação Setorial não ocorre num vácuo organizacional, mas interage com culturas pré-existentes que facilitam ou dificultam a institucionalização do planejamento. A seguir, os resultados são discutidos com base na tipologia de maturidade emergsa da análise de conteúdo.

6.1. O Perfil de Maturidade Emergente: O Risco da Personalização e a Gestão Reativa

O perfil de maturidade emergente foi identificado em secretarias onde o planejamento governamental ainda não é percebido como uma função orgânica, mas como uma exigência burocrática externa imposta pelo órgão central. Nestes ambientes, a função de planejamento encontra-se dispersa e carece de uma unidade formal, sendo frequentemente absorvida por assessorias de gabinete ou diretorias administrativas já sobrecarregadas.

Um dos achados mais críticos deste perfil é o fenômeno da “Personalização do Conhecimento”. Em um dos relatos indiretos analisados, observou-se uma secretaria onde a inteligência do planejamento e orçamento está centralizada num único servidor de carreira há mais de duas décadas e, infelizmente, sabemos que este não é um caso isolado. Embora este servidor reconheça a necessidade de disseminar o conhecimento, a organização desenvolveu uma dependência patológica da sua figura individual. Sob a ótica da aprendizagem organizacional (ARGYRIS; SCHÖN, 1978), a centralização de competências em indivíduos isolados revela uma fragilidade na gestão do conhecimento intrínseca ao órgão finalístico. A iminente saída de servidores veteranos representa, assim, uma ameaça de “amnésia institucional”, uma vez que a organização não promoveu a codificação interna de seus fluxos. Nesse contexto, o APO setorial busca atuar como um elo de mitigação desse hiato, embora a responsabilidade primária pela retenção e partilha da memória técnica resida na estrutura administrativa da pasta atendida.

Neste cenário, o APO é visto inicialmente com desconfiança, não pela sua competência, mas pela sua condição de “agente externo” que ameaça o *status quo* de processos personalizados. Em um dos relatos analisados, destaca-se que a secretaria opera no modelo de “apagar incêndios”, no qual as atividades ocorrem conforme a demanda imediata, sem conexão com as metas do PPA ou da LOA. Nestas unidades, os servidores envolvidos no monitoramento muitas vezes não compreendem a motivação da existência dos instrumentos de planejamento, realizando as tarefas apenas sob “pressão do órgão central”.

Outra característica marcante do perfil emergente é a asfixia do estratégico pelo operacional. Conforme relatado, o APO é frequentemente “assediado” para realizar tarefas de execução financeira (ajustes de empenho, correções de sistema) em detrimento da análise de dados ou apoio à decisão. Esta resistência em permitir que o APO atue estrategicamente deriva de uma baixa compreensão sobre o papel do planejamento: em um dos casos, o Secretário-Adjunto da pasta simplesmente não compreendia a utilidade de um analista de planejamento, relegando-o a funções de apoio burocrático disperso.

A discussão destes casos revela que, em ambientes de maturidade emergente, a legitimidade do analista não é conquistada pela teoria, mas pela resolução de “dores” imediatas. Alguns dos relatos recebidos reforçam que a valorização do APO ocorre quando este utiliza o seu conhecimento transversal para resolver um “problema” que os meios corriqueiros da secretaria não conseguiram solucionar (como travas orçamentárias complexas). Assim, a técnica atua como uma “cunha” que permite a esse Analista ganhar espaço para, futuramente, introduzir práticas de maior maturidade.

6.2. O Perfil de Maturidade

Intermediária: O “Gargalo Operacional” e a Fragilidade do Estratégico

O perfil de maturidade intermediária é, possivelmente, o estágio mais comum e complexo identificado na amostra. Nele, a secretaria já ultrapassou a fase de desconhecimento total sobre o planejamento, possuindo ritos de monitoramento estabelecidos e, em alguns casos, até estruturas formais (como Subsecretarias ou Assessorias Técnicas especializadas). No entanto, a função de planejamento não consegue atingir plenamente a sua dimensão estratégica, sendo frequentemente “asfixiada” pelas urgências do cotidiano administrativo.

Um achado recorrente nos relatos deste perfil é a Ambiguidade de Papéis. Em secretarias que possuem subestruturas de planejamento, observou-se que a proximidade física e hierárquica com as unidades financeiras gera um “assédio operacional” sobre o APO setorial. Conforme descrito por um dos analistas com experiência em múltiplas pastas, embora o objetivo da sua alocação fosse o auxílio na tomada de decisão e a análise de dados, a carência técnica das equipes internas acaba por drenar a sua força de trabalho para atender demandas operacionais mais imediatas. Este cenário reflete uma falha na coordenação intragovernamental (PETERS, 2015), na qual a estrutura existe, mas os fluxos de trabalho ainda estão contaminados por uma lógica de curto prazo.

Outro ponto de tensão identificado refere-se à Contingência do Papel Estratégico. Numa das pastas analisadas, com unidades dispersas, o analista relatou que a possibilidade de exercer uma função estratégica é “frágil e contingente”, variando conforme o interesse dos atores envolvidos e o momento político.

Isto demonstra que, no nível intermediário, o planejamento ainda não é um processo institucionalizado (orgânico), mas uma atividade que depende de “janelas de oportunidade”. Quando ocorre um problema que as estruturas ordinárias não conseguem resolver, o APO é chamado para atuar como um consultor de crise; passado o evento, a organização tende a retroceder para ritos meramente formais de preenchimento de sistemas.

A falta de coordenação real entre o planejamento (técnica) e a execução (financeiro) também emergiu como um gargalo severo. Em diversas entrevistas, os analistas apontaram que, embora as reuniões de monitoramento ocorram de forma mais orgânica do que no perfil emergente, ainda há uma “desconexão de linguagens”. A equipe financeira muitas vezes não compreende a conexão entre a autorização de um gasto e a meta descrita no PPA. Esta lacuna de comunicação impede que a secretaria realize a aprendizagem de “circuito duplo” (*double-loop learning*), limitando-se a cumprir prazos formais sem refletir sobre a qualidade do gasto ou a eficácia da política pública.

Por fim, este perfil revela o papel do APO como “Pilar de Continuidade”. Um dos relatos mais emblemáticos descreve como a saída de um servidor da pasta que ele assessorava exigiu que o analista setorial assumisse proativamente o suporte para garantir o acompanhamento das metas de 2025. Este dado reforça a tese de que, em organizações de maturidade intermediária, o servidor de carreira da UCS é quem evita que a rotatividade política — ou mesmo a saída de outros técnicos — resulte na paralisia do planejamento estratégico. O setorial atua, portanto, como uma reserva de capacidade estatal que sustenta a estrutura enquanto a maturidade orgânica não é plenamente atingida.

6.3. O Perfil de Maturidade Orgânica: A Convergência Estratégica e o Valor da Governança de Dados

O perfil de maturidade orgânica representa o estágio em que as capacidades estatais de planejamento estão plenamente integradas na cultura da organização. Nestes ambientes, a atuação do APO transcende o suporte técnico-normativo e atinge o patamar da consultoria estratégica. A característica distintiva deste perfil não é a ausência de problemas, mas a existência de ritos e ferramentas

que permitem à gestão antecipar gargalos e tomar decisões baseadas em evidências.

Um fator determinante para a emergência deste perfil, identificado nos relatos, é a Convergência de Quadros Técnicos. Em uma das secretarias analisadas, a existência de um departamento específico de planejamento, aliado à presença de uma liderança de carreira na Assessoria Técnica, criou um ambiente de “linguagem comum”. Como a alta gestão partilha do mesmo repertório técnico que o analista setorial, os custos de transação para a implementação de novas metodologias são drasticamente reduzidos. Nestes casos, a integração entre o planejamento (técnico) e a execução (financeiro) ocorre de forma fluida, permitindo que a secretaria realize o que Senge (1990) define como aprendizagem sistêmica.

A Legitimidade via Inteligência de Dados é outro pilar da maturidade orgânica. Diferente dos perfis anteriores, onde o analista é solicitado para resolver “travas” de sistema, nas secretarias orgânicas o APO é valorizado pela sua capacidade de transformar dados brutos em informação estratégica. Um dos relatos destaca que o uso de ferramentas de *Business Intelligence* (BI) e a construção de painéis de monitoramento tornaram-se o “carro-chefe” da relação de confiança. Quando o Secretário ou Diretor da pasta utiliza um dashboard desenvolvido pelo setorial para fundamentar uma decisão em reuniões de governo, a função planejamento deixa de ser percebida como um controle burocrático e passa a ser vista como um ativo de poder e eficiência.

Neste perfil, os Ritos de Monitoramento (SME/PPA) são realizados de forma proativa e não apenas por pressão do órgão central. Em uma das unidades estudadas, observou-se que as reuniões de acompanhamento de projetos estratégicos ocorrem organicamente, servindo como espaço de repactuação de metas e gestão de riscos. Isto demonstra a transição para o sistema orgânico de Burns e Stalker (1961), no qual a autoridade é baseada no conhecimento e na especialização técnica, e a comunicação é lateral e consultiva. A presença de um analista setorial com longo tempo de permanência na pasta consolida esta maturidade, pois permite que o servidor atue como o guardião da estratégia institucional.

Por fim, a maturidade orgânica confere à secretaria uma Resiliência Institucional superior. Os analistas entrevistados que atuam nestes ambientes

afirmam que, mesmo perante instabilidades políticas ou trocas de comando, o “rumo” do planejamento tende a ser mantido. A memória técnica não reside em indivíduos isolados, mas está codificada em processos, indicadores e rituais de governação partilhados. Nestes casos, o APO setorial funciona como o elo de continuidade que ajuda a proteger as políticas públicas de longo prazo das flutuações de curto prazo, tornando viável que o Estado mantenha a sua capacidade de entrega independentemente da alteração de poder.

6.4. Síntese Transversal: A Carta de Serviços como Indutora de Maturidade e Resiliência

A análise comparativa dos perfis Emergente, Intermediário e Orgânico revela que a principal barreira para a eficácia do planejamento não é a falta de competência técnica dos APOs, mas sim uma assimetria de expectativas entre o órgão central e as secretarias finalísticas. Enquanto a SPGG projeta uma atuação estratégica e orientada a dados, as secretarias — especialmente as de menor maturidade — tendem a enxergar o setorial como um suporte operacional para fluxos burocráticos.

Para romper com essa inércia, os relatos dos analistas convergem para a necessidade de institucionalizar a atuação da Unidade de Coordenação Setorial, dando como sugestão a disponibilização de uma Carta de Serviços. Conforme discutido por um dos entrevistados, a formalização das entregas facilitaria a entrada em áreas resistentes, pois tornaria “material e visível” o papel do APO. A Carta de Serviços atua, portanto, como um instrumento de Governança Colaborativa (ANSELL; GASH, 2008), estabelecendo um “contrato de valor” entre as partes.

Com base nos dados coletados, os “serviços” que comporiam essa carta e que possuem maior potencial de transformar a maturidade institucional são:

- **Consultoria em Gestão de Projetos e Captação de Recursos:** Identificada como a “porta de entrada” para a legitimidade, resolvendo dores imediatas e trazendo recursos para a pasta;
- **Inteligência e Visualização de Dados (BI):** O serviço de maior valor percebido pela alta gestão, capaz de elevar secretarias do nível intermediário para o orgânico ao introduzir a cultura da evidência;

- **Assessoria Permanente em Ritos de Planejamento (SME/PPA/LOA):** Essencial para garantir a continuidade e a memória técnica, mitigando o risco da “personalização do conhecimento” vista nas secretarias de maturidade emergente.

A proposição desta Carta de Serviços visa além de organizar a demanda, promover o patrocínio da alta gestão. Como bem pontuado por um dos relatos, a eficácia do planejamento depende de uma recomendação política entre Secretários. Ao apresentar um portfólio de serviços técnicos robustos, a UCS deixa de ser um “braço de fiscalização” e passa a ser uma “unidade de solução”, facilitando a adesão das pastas que hoje, por autossuficiência percebida, afirmam prescindir do apoio setorial. Em última análise, a Carta de Serviços seria a ferramenta que permitiria ao Estado do Rio Grande do Sul escalar suas capacidades estatais, garantindo que a resiliência demonstrada no processo de reconstrução se torne uma característica permanente e institucionalizada de toda a administração pública.

7. CONCLUSÃO

O presente estudo buscou analisar a atuação da Unidade de Coordenação Setorial da Subsecretaria de Planejamento sob a ótica da maturidade institucional no contexto do Poder Executivo do Rio Grande do Sul. Ao longo da investigação, ficou evidente que a eficácia do planejamento governamental não é um atributo estático, mas um processo dinâmico que depende da interação contínua entre a técnica e a política. O modelo gaúcho de descentralização de APOs para as secretarias finalísticas revela-se como um arranjo inovador de fortalecimento das capacidades estatais, especialmente em cenários de alta complexidade e necessidade de reconstrução.

A categorização das secretarias em perfis de maturidade (Emergente, Intermediária e Orgânica) permitiu diagnosticar que o principal desafio da governação setorial é a assimetria de expectativas e capacidades. Enquanto em ambientes orgânicos a convergência técnica e o uso de dados consolidam o planejamento como motor da gestão, nos ambientes emergentes o analista setorial ainda atua como um “bombeiro” de crises operacionais. No entanto, os resultados demonstram que, mesmo nos contextos mais desafiadores, a presença do APO de carreira funciona

como uma âncora de resiliência. Afinal, é este servidor que preserva a memória técnica e permite que os instrumentos de planejamento (PPA/LOA) sobrevivam à rotatividade de cargos de confiança e às transições de governo.

Um achado central desta pesquisa é que a legitimidade da função planejamento é conquistada pela “entrega de valor”. O papel do APO como Burocrata de Médio Escalão (BME) exige uma habilidade única de traduzir normas orçamentárias rígidas em soluções viáveis para as secretarias. Seja na fundamentação de pareceres técnicos para gestão de recursos, seja na desoneração da alta gestão através de painéis de monitoramento, a técnica atua como o principal indutor de confiança mútua.

Como recomendação estratégica para a consolidação deste modelo, este trabalho propõe a implementação da Carta de Serviços da UCS. A transição de um modelo de alocação por imposição normativa para um modelo de assessoria por adesão e portfólio de serviços tende a mitigar as resistências

identificadas. Ao formalizar as entregas — como consultoria em projetos, captação de recursos e inteligência de dados — o Estado institucionaliza a função setorial, tornando-a menos dependente da afinidade pessoal entre os atores e mais baseada na necessidade institucional de eficiência.

Em conclusão, a experiência da UCS/SUPLAN/SPGG no Rio Grande do Sul, especialmente no desafiador ciclo de 2023-2026, oferece lições valiosas para a governança federativa nacional. O fortalecimento de burocracias profissionais e estáveis, conectadas aos órgãos finalísticos, é o que permite ao Estado transitar da gestão reativa para a governança estratégica. O planejamento, quando exercido por meio de uma rede de coordenação setorial robusta, deixa de ser um exercício burocrático de preenchimento de sistemas para se tornar a garantia de que as políticas públicas serão resilientes, contínuas e capazes de transformar a realidade social, mesmo diante das adversidades mais severas.

8. Referências

1. ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.
2. ANSELL, C.; SØRENSEN, E.; TORFING, J. The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, v. 23, n. 7, p. 949-960, 2021.
3. ARGYRIS, C.; SCHÖN, D. A. *Organizational learning: a theory of action perspective*. Reading: Addison-Wesley, 1978.
4. BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2011.
5. BURNS, T.; STALKER, G. M. *The Management of Innovation*. London: Tavistock, 1961.
6. CARDOSO JÚNIOR, J. C. P. (org). *A reinvenção do planejamento público no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. v. 4.
7. CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.
8. CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, 2007.
9. EVANS, P. B. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
10. FLICK, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
11. HUNTINGTON, S. P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
12. LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, p. 463-492, 2014.
13. MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 2009.

14. NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
15. PETERS, B. G. *Pursuing Horizontal Management: The One Government Approach*. Ottawa: Canada School of Public Service, 2015.
16. PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.
17. PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. *Capacidades estatais e governança em políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
18. _____. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.
19. POLLITT, C. *The Joined-up Government: Measuring Progress and Describing Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
20. RIO GRANDE DO SUL. Lei Nº 15.934, de 1 de janeiro de 2023. Dispõe sobre a estrutura administrativa e diretrizes do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em: <https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=73133&Texto=&Origem=1>. Acesso em 10 jan. 2026.
21. _____. O Plano Rio Grande (Lei 16.134, de 24 de maio de 2024). Disponível em: <<https://planorio-grande.rs.gov.br/plano-rio-grande>>. Acesso em 10 jan. 2026.
22. SENGE, P. M. *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday, 1990.
23. SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P. B. et al. (Eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
24. WILDAVSKY, A. *Searching for Safety*. New Brunswick: Transaction Books, 1988.
25. YIN, R. K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.



ARTIGO PREMIADO DO

TEMA 09

Governança e Federalismo

Modelos de governança em planejamento e orçamento público; cooperação federativa em políticas de planejamento público; formas de articulação entre poderes, atores e entes nos processos de planejamento governamental e na formulação de diretrizes e alternativas de desenvolvimento.

IAEM-PE: um modelo fatorial dinâmico para monitoramento da atividade econômica municipal

- **Marcos Wasiliew**

Secretaria Estadual de Projetos Estratégicos de Pernambuco, Brasil
E-mail: marcos.wasiliew@gmail.com

- **André Leite Wanderley**

Secretaria Estadual de Projetos Estratégicos de Pernambuco, Brasil
Universidade Federal de Pernambuco, Brasil
E-mail: andre.wanderley@ufpe.br

- **Carlos Alberto Gomes de Amorim Filho**

Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - Condepe/Fidem, Brasil
Universidade Federal de Pernambuco, Brasil
E-mail: carlos.agaf@ufpe.br

- **Diogo de Carvalho Bezerra**

Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - Condepe/Fidem, Brasil
Universidade Federal de Pernambuco, Brasil
E-mail: diogo.carvalhob@ufpe.br

Resumo

A mensuração da atividade econômica em nível municipal no Brasil é limitada pela defasagem temporal do Produto Interno Bruto (PIB), cuja divulgação ocorre com atraso significativo, comprometendo o monitoramento em tempo real e a formulação de políticas públicas baseadas em evidências contemporâneas. Este artigo apresenta o IAEM-PE, um Indicador de Atividade Econômica Municipal construído mensalmente para os 185 municípios de Pernambuco a partir de dados administrativos de alta frequência. O índice combina informações de arrecadação fiscal, execução orçamentária, transações financeiras via PIX, emprego formal, comércio exterior e frota de veículos, sintetizadas por meio de um Modelo Fatorial Dinâmico (DFM), capaz de extrair um fator latente representativo da atividade econômica local. A metodologia incorpora procedimentos de tratamento de dados, ajuste por cobertura dimensional e encolhimento bayesiano, visando maior robustez e estabilidade das estimativas. A validação empírica indica correlação de Spearman entre 0,63 e 0,65 com o PIB per capita municipal no período 2021–2023, evidenciando a capacidade do índice de capturar diferenças estruturais entre municípios. Os resultados sugerem que o IAEM-PE está mais associado à massa econômica (volume de atividade) do que à intensidade econômica per capita, apresentando forte correlação com o PIB total. Adicionalmente, o indicador demonstra elevada persistência temporal no ranking municipal e revela padrões espaciais consistentes. Conclui-se que o IAEM-PE constitui um instrumento relevante para o diagnóstico econômico territorial e o apoio à tomada de decisão, permitindo o acompanhamento mensal da dinâmica econômica local.

Palavras-chave: Indicadores compostos; Nowcasting econômico; Modelo fatorial dinâmico; Atividade econômica municipal; Pix.

1. INTRODUÇÃO

A mensuração da atividade econômica em nível municipal no Brasil enfrenta uma limitação estrutural relevante: o Produto Interno Bruto (PIB) municipal é divulgado com defasagem de aproximadamente dois anos, o que compromete o monitoramento em tempo real e a capacidade de gestores públicos tomarem decisões baseadas em evidências contemporâneas. Essa restrição afeta diretamente a formulação de políticas orçamentárias, a gestão de transferências fiscais e a resposta a choques econômicos, que passam a ocorrer em um ambiente de informação incompleta.

Esse problema é ainda mais crítico no nível subnacional. A ausência de sistemas estatísticos municipais estruturados faz com que gestores dependam de indicadores agregados nacionais, que frequentemente não refletem as condições econômicas locais. Uma retração setorial concentrada em regiões específicas pode ser mascarada por dinâmicas compensatórias em outras localidades, dificultando o diagnóstico preciso da atividade econômica municipal. Além disso, as restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal tornam essencial a identificação precoce de variações na arrecadação e na atividade econômica, antes que estas se materializem nas estatísticas oficiais. Nesse contexto, o problema de nowcasting — entendido como a estimação do estado corrente da economia a partir de dados de alta frequência — torna-se particularmente relevante (Giannone; Reichlin; Small, 2008).

Paralelamente, a crescente disponibilidade de dados administrativos de alta frequência abre novas possibilidades para o monitoramento econômico. Em especial, a difusão dos pagamentos digitais no Brasil, impulsionada pelo sistema Pix, introduz uma fonte inédita de informação transacional com cobertura territorial praticamente universal. Em 2024, o sistema processou mais de R\$ 4 trilhões mensais, incluindo transações entre pessoas físicas e jurídicas, o que amplia significativamente a capacidade de capturar a atividade econômica além do setor formal. Diferentemente de bases tradicionais baseadas em registros vinculados ao CNPJ, o Pix permite observar fluxos financeiros associados também à economia informal, aspecto particularmente relevante em estados com elevada heterogeneidade regional, como Pernambuco.

Neste contexto, este artigo tem como objetivo construir e validar o IAEM-PE, um Indicador de Atividade Econômica Municipal com frequência mensal,

baseado na integração de múltiplas fontes de dados administrativos. O índice é estimado por meio de um Modelo Fatorial Dinâmico, conforme a abordagem de extração de fatores latentes a partir de dados de alta frequência (Giannone; Reichlin; Small, 2008), e busca sintetizar diferentes dimensões da atividade econômica local em uma medida única e atualizada.

O IAEM-PE é construído a partir de seis bases de dados: arrecadação fiscal estadual (ICMS, IPVA, IPI), execução orçamentária municipal (RREO/Tesouro Nacional), transações digitais (Pix/BACEN), emprego formal (CAGED), comércio exterior (ComexStat) e registros veiculares (RENAVAM). Essa combinação permite integrar informações sobre diferentes dimensões da economia, incluindo arrecadação, mercado de trabalho, fluxos financeiros e atividade produtiva. Em particular, a incorporação do Pix representa um avanço em relação a indicadores anteriores no Brasil, como os de Perobelli et al. (1999; 2017) e SEI/SEPLAN (2013), que se baseavam predominantemente em dados da economia formal.

O artigo apresenta três principais contribuições. Em primeiro lugar, uma contribuição de dados, ao construir um painel mensal inédito para os 185 municípios de Pernambuco, integrando seis fontes administrativas com cobertura quase completa e defasagem reduzida. Em segundo lugar, uma contribuição metodológica, ao incorporar o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) à dimensão fiscal e ao aplicar mecanismos de ajuste por cobertura dimensional e encolhimento bayesiano, que tratam explicitamente problemas de dados faltantes e volatilidade em municípios pequenos. Em terceiro lugar, uma contribuição empírica, ao demonstrar que o indicador apresenta correlação de Spearman entre 0,63 e 0,65 com o PIB per capita municipal no período de 2021 a 2023, além de evidenciar forte associação com o PIB total, consistente com a interpretação do índice como medida de massa econômica.

Adicionalmente, os resultados indicam complementaridade informacional entre as diferentes dimensões do índice. Enquanto o emprego formal apresenta elevada correlação com o PIB, as transações via Pix capturam aspectos da atividade econômica não observados pelas estatísticas tradicionais, especialmente em municípios com maior informalidade. A análise espacial revela padrões de concentração da atividade econômica, com clusters de alto dinamismo

na Região Metropolitana do Recife e de menor atividade no Sertão, em linha com a estrutura produtiva regional. A decomposição entre variáveis de fluxo e estoque também permite distinguir diferentes propriedades dinâmicas da atividade econômica local.

Por fim, o artigo se insere em duas vertentes da literatura. De um lado, contribui para os estudos sobre indicadores compostos em nível municipal no Brasil (Cruz et al., 2011; Perobelli et al., 2017), ao ampliar a base de dados e incorporar novas fontes de informação. De outro, dialoga com a literatura internacional sobre monitoramento econômico com dados administrativos de alta frequência (Varian, 2014; Chetty et al., 2020), ao aplicar essas abordagens ao contexto subnacional brasileiro.

O restante do artigo está organizado da seguinte forma. A Seção 2 apresenta o referencial teórico. A Seção 3 descreve os dados utilizados. A Seção 4 detalha a metodologia de construção do indicador. A Seção 5 apresenta os resultados empíricos. Por fim, a Seção 6 conclui.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 Indicadores compostos

Indicadores compostos são instrumentos amplamente utilizados para sintetizar fenômenos multidimensionais por meio da agregação de múltiplas variáveis em uma única medida, permitindo comparações entre unidades territoriais e ao longo do tempo. A construção desses indicadores foi sistematizada pela tradição da OCDE, especialmente no *Handbook on Constructing Composite Indicators* (Nardo et al., 2005; OECD; JRC European Commission, 2008), que estabelece diretrizes metodológicas envolvendo definição conceitual, seleção de variáveis, tratamento de dados, normalização, ponderação e agregação.

A principal vantagem desses indicadores reside na capacidade de condensar informação complexa em uma medida sintética de fácil interpretação, o que facilita sua utilização por gestores públicos (Nardo et al., 2005). Por outro lado, o processo de agregação pode ocultar heterogeneidades importantes entre os componentes individuais. Uma estratégia comum para mitigar essa limitação é a decomposição do índice em subdimensões temáticas, permitindo análises complementares mais detalhadas, como adotado em

aplicações anteriores para o contexto brasileiro (Perobelli et al., 2017).

No âmbito subnacional, indicadores compostos têm sido utilizados para mensurar atividade econômica municipal a partir de proxies indiretas, como arrecadação fiscal, emprego formal e produção industrial (Cruz et al., 2011; Perobelli et al., 1999; Perobelli et al., 2017; SEI/SEPLAN, 2013). Contudo, essas abordagens tradicionalmente se baseiam em dados da economia formal, o que limita sua capacidade de capturar a totalidade da atividade econômica, especialmente em regiões com elevada informalidade.

2.2 Nowcasting e modelos fatoriais

O problema de nowcasting consiste em estimar o estado corrente da economia a partir de dados disponíveis em tempo real, antes da divulgação dos indicadores oficiais. Giannone; Reichlin; Small (2008) formalizam essa abordagem demonstrando que a combinação de múltiplos sinais de alta frequência permite produzir estimativas mais precisas da atividade econômica do que modelos baseados em variáveis isoladas.

Nesse contexto, os chamados *diffusion indexes* — baseados na extração de fatores comuns de painéis de grande dimensão — desempenham papel central. Stock; Watson (2002) mostram que esses modelos superam abordagens tradicionais de previsão, ao explorar o fato de que a covariância entre diversas variáveis econômicas pode ser explicada por um número reduzido de fatores latentes. Esses fatores capturam choques agregados comuns, permitindo separar o sinal econômico relevante do ruído idiossincrático de cada variável. Bai; Ng (2002) contribuem com critérios formais para a determinação do número de fatores, enquanto Forni et al. (2000; 2005) estendem o arcabouço para modelos fatoriais dinâmicos.

A crescente disponibilidade de dados administrativos de alta frequência amplia as possibilidades de aplicação dessas metodologias, especialmente no nível subnacional. Varian (2014) argumenta que registros digitais — como transações financeiras, dados fiscais e emprego — podem ser utilizados como proxies observáveis de variáveis latentes da atividade econômica. Evidências empíricas recentes reforçam esse argumento: Chetty et al. (2020) demonstram que dados administrativos privados permitem construir

indicadores quase em tempo real da atividade econômica em nível local.

Nesse contexto, modelos fatoriais dinâmicos oferecem vantagens importantes, como a capacidade de integrar múltiplas fontes de dados, lidar com informações faltantes e capturar a evolução temporal da atividade econômica (Giannone; Reichlin; Small, 2008; Camacho; Doménech, 2019). Essas propriedades tornam essa abordagem particularmente adequada para a construção de indicadores de atividade econômica em nível municipal.

2.3 Evidências empíricas e análise espacial

A literatura empírica sobre indicadores de atividade econômica subnacional no Brasil evidencia padrões espaciais relevantes e persistentes. Estudos como Perobelli et al. (2017) mostram a presença de autocorrelação espacial positiva, com concentração de municípios de alta atividade em regiões metropolitanas e clusters de baixo dinamismo em regiões periféricas.

A análise dessas dinâmicas espaciais baseia-se em ferramentas consolidadas da econometria espacial. O I de Moran (Moran, 1950) permite testar a presença de autocorrelação espacial global, enquanto os Indicadores Locais de Associação Espacial (LISA), propostos por Anselin (1995), possibilitam identificar a localização de clusters específicos. Esses métodos partem do princípio de que unidades territoriais não são independentes, compartilhando interações

econômicas, infraestrutura e mercados (Anselin, 1988; Cliff; Ord, 1981).

Os resultados empíricos da literatura indicam que regiões com maior dinamismo econômico tendem a formar agrupamentos espaciais (clusters High-High), associados a economias de aglomeração, enquanto regiões de baixo dinamismo frequentemente apresentam persistência espacial (clusters Low-Low), sugerindo armadilhas de desenvolvimento regional. Esses padrões reforçam a importância de incorporar a dimensão espacial na análise de indicadores econômicos subnacionais.

Além disso, a literatura recente tem destacado o papel de novas fontes de dados na ampliação da capacidade de mensuração da atividade econômica. Em particular, a utilização de dados transacionais digitais representa um avanço significativo em relação às abordagens tradicionais, ao permitir capturar dimensões da economia informal e fluxos financeiros não observados em estatísticas convencionais.

3. METODOLOGIA

3.1 Dados e janela analítica

A construção do IAEM-PE baseia-se na integração de múltiplas bases administrativas, cada uma com características próprias em termos de periodicidade, cobertura territorial e defasagem de divulgação. A Tabela 1 sintetiza o diagnóstico temporal de cada fonte.

TABELA1 – Diagnóstico temporal e cobertura média das fontes utilizadas no IAEM-PE.

Fonte	Início	Fim	Mun. (méd.)	Mun. (mín.)	Cob. méd.	Cob. mín.
ICMS / SEFAZ-PE	01/2013	02/2026	185	185	100,0%	100,0%
IPVA / SEFAZ-PE	01/2013	02/2026	185	185	100,0%	100,0%
RREO / Tesouro Nacional	01/2019	02/2026	181	58	97,8%	31,4%
IPI / Portal Transparência	01/2020	03/2026	185	184	99,7%	99,5%
Exportações / ComexStat	01/2020	02/2026	29	23	15,6%	12,4%
Importações / ComexStat	01/2020	02/2026	39	29	21,2%	15,7%
Emprego (movimentação) / CAGED	01/2020	01/2026	180	165	97,3%	89,2%
Emprego (fora de prazo) / CAGED	01/2020	12/2025	116	76	62,5%	41,1%
Emprego (exclusões) / CAGED	01/2020	12/2025	40	21	21,4%	11,4%
Frota de veículos / SENATRAN	01/2020	02/2026	185	185	100,0%	100,0%
Transações PIX / BACEN	11/2020	03/2026	185	185	100,0%	100,0%
População residente / IBGE (SIDRA 6579)	01/2020	03/2026	185	185	100,0%	100,0%

Diferentemente de indicadores baseados em uma única fonte, essa diversidade exige uma etapa prévia de auditoria temporal, cujo objetivo é identificar o intervalo em que as bases apresentam simultaneamente cobertura suficiente para todos os municípios.

A partir dessa auditoria, definiu-se como janela analítica o período de novembro de 2020 a janeiro de 2026, no qual todas as fontes relevantes estão disponíveis com cobertura adequada. Essa definição é fundamental para garantir comparabilidade intermunicipal e evitar viés decorrente de ausência sistemática de dados em determinados períodos.

A periodicidade mensal foi adotada por representar um equilíbrio entre tempestividade e robustez estatística. Frequências mais agregadas, como a anual, tendem a ocultar flutuações conjunturais relevantes, enquanto frequências muito elevadas (semanais ou diárias) amplificam ruídos administrativos e sazonalidades de curtíssimo prazo (Box; Jenkins, 1976). Nesse contexto, a frequência mensal permite captar mudanças econômicas relevantes ao mesmo tempo em que mantém estabilidade analítica. Além disso,

viabiliza a aplicação de técnicas de nowcasting, nas quais a atividade econômica corrente é inferida a partir de dados ainda incompletos (Giannone; Reichlin; Small, 2008).

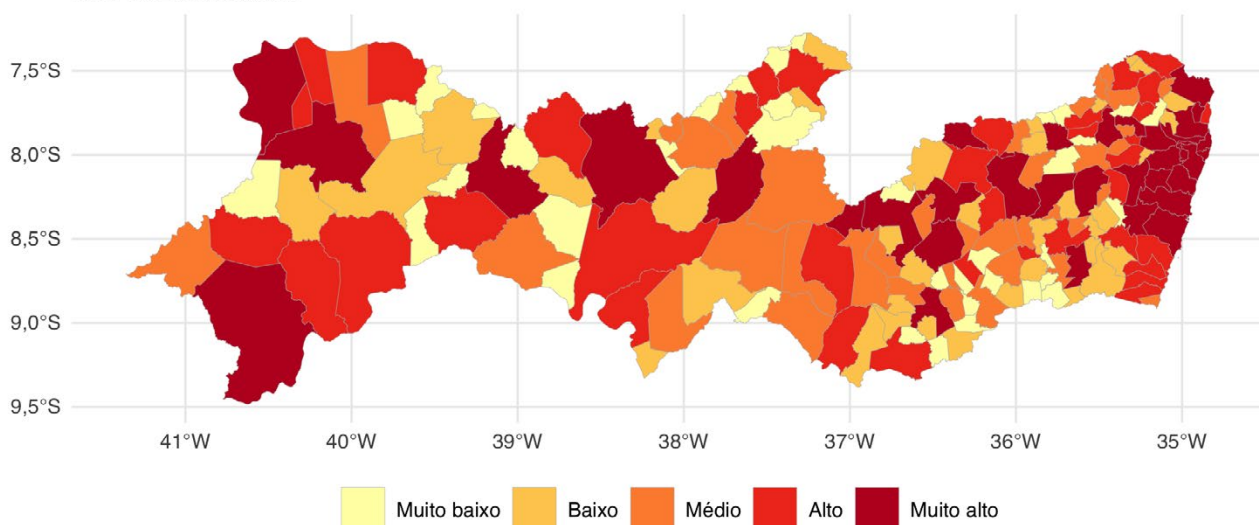
3.2 Arquitetura do índice e seleção de variáveis

O IAEM-PE é estruturado em cinco sub-índices, cada um representando uma dimensão complementar da atividade econômica municipal. Essa decomposição segue a tradição da literatura de indicadores compostos, segundo a qual fenômenos econômicos complexos devem ser capturados por múltiplos sinais observáveis (Perobelli et al., 1999; 2017).

O sub-índice **IAM (Arrecadação Municipal)** reúne variáveis fiscais provenientes tanto da esfera estadual (ICMS, IPVA e IPI) quanto municipal (ISS, IPTU, ITBI, IRRF, FPM e FUNDEB). A inclusão de receitas próprias e transferências permite captar não apenas o volume de arrecadação, mas também a estrutura fiscal dos municípios, incluindo indicadores como autonomia fiscal.

IAEM: Arrecadação municipal

Ref.: 01/2026 | Quintis

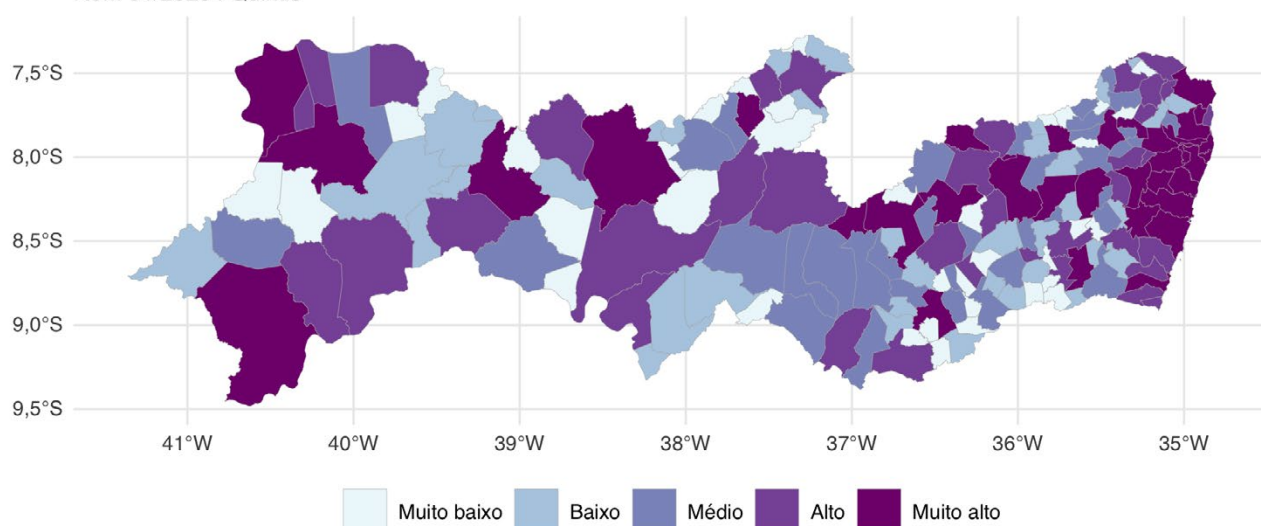


Fonte: Elaboração própria | Fernando de Noronha excluído

O **IAF (Atividade Financeira)** é baseado exclusivamente em dados do Pix, incorporando informações sobre volume transacionado, ticket médio, penetração de usuários e composição entre pessoas físicas e jurídicas. Trata-se de uma inovação relevante, pois o Pix possui cobertura praticamente universal e capta tanto a economia formal quanto a informal.

IAF: Atividade financeira

Ref.: 01/2026 | Quintis



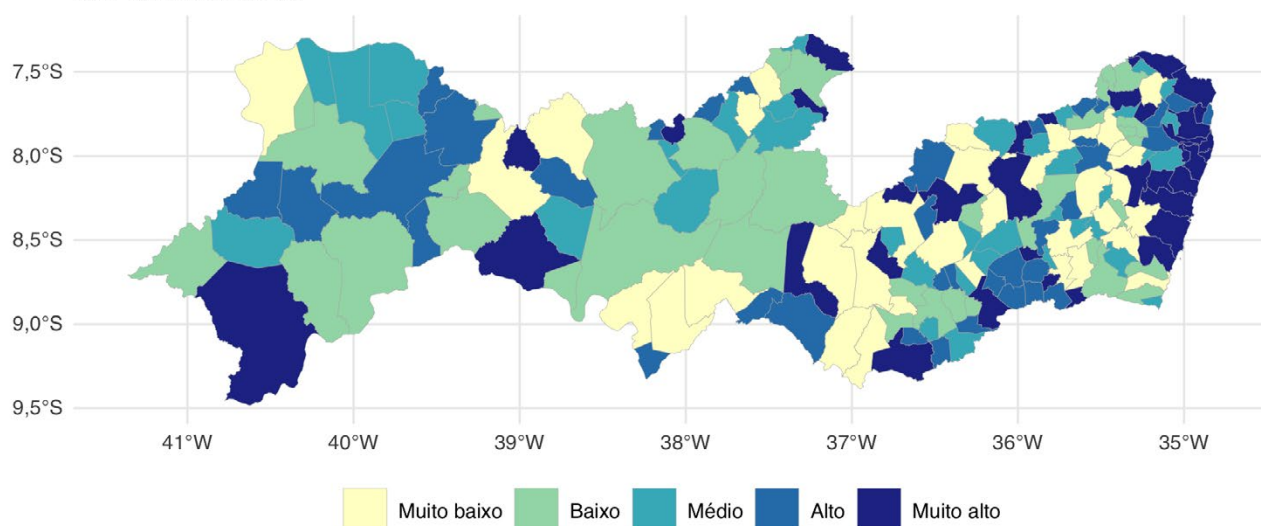
Fonte: Elaboração própria | Fernando de Noronha excluído

O **IAE (Abertura Externa)** utiliza dados de comércio exterior (exportações e importações), além de indicadores de diversificação. Por apresentar

cobertura restrita a um subconjunto de municípios, é tratado como bloco esparsos, contribuindo apenas quando disponível.

IAE: Abertura externa

Ref.: 01/2026 | Quintis

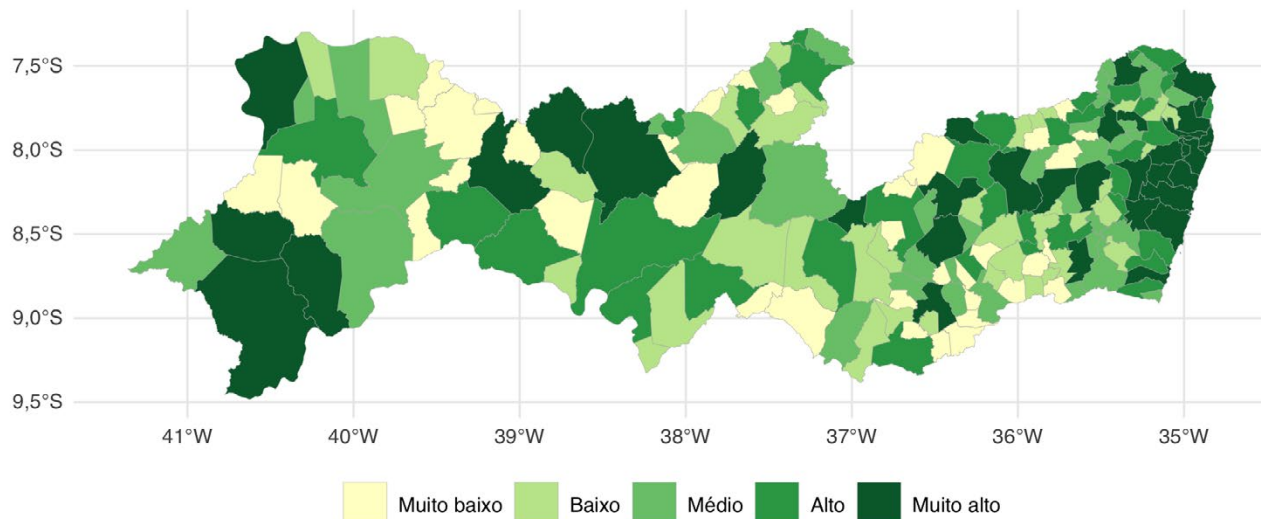


Fonte: Elaboração própria | Fernando de Noronha excluído

O **IME (Emprego Formal)** utiliza dados do CAGED, incluindo admissões, desligamentos e massa salarial, refletindo a dinâmica do mercado formal de trabalho.

IME: Emprego formal

Ref.: 01/2026 | Quintis

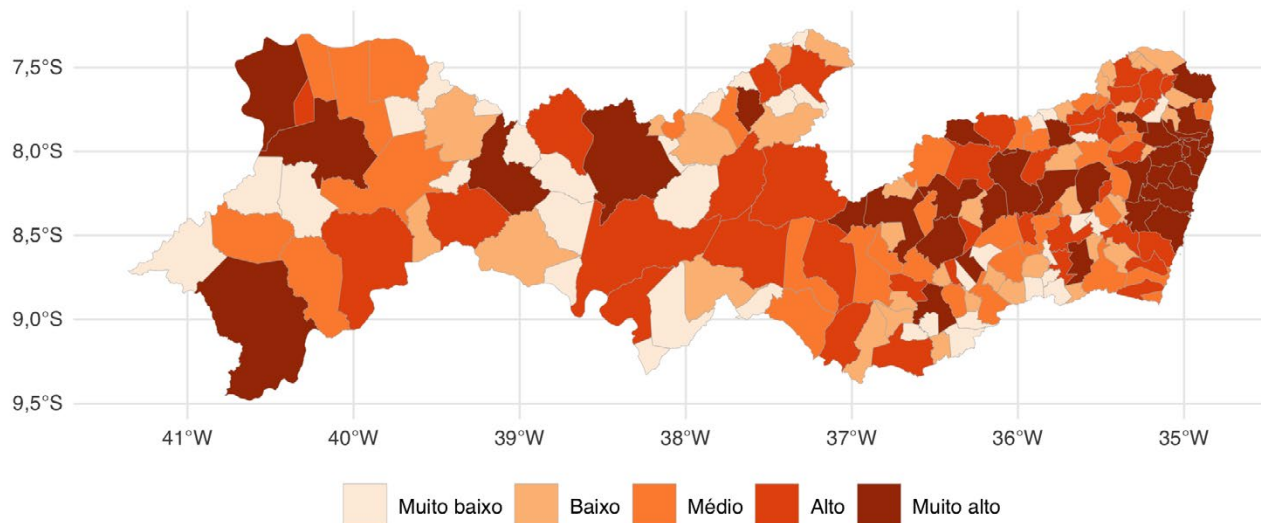


Fonte: Elaboração própria | Fernando de Noronha excluído

Por fim, o **IFV (Frota de Veículos)** captura a dimensão de estoque patrimonial e consumo durável. A inclusão dessa dimensão permite incorporar sinais de renda e investimento não capturados diretamente por fluxos econômicos.

IFV: Frota de veículos

Ref.: 01/2026 | Quintis



Fonte: Elaboração própria a partir de SENATRAN/RENAVAM | Fernando de Noronha excluído

Essa arquitetura permite captar diferentes canais pelos quais a atividade econômica se manifesta, reduzindo a dependência de qualquer fonte isolada e aumentando a robustez do indicador.

3.3 Pré-tratamento dos dados

Os dados administrativos utilizados apresentam heterogeneidade significativa de escala, presença de valores extremos e distribuições altamente assimétricas. Para lidar com esses desafios, é aplicado um pipeline padronizado de tratamento.

Inicialmente, todas as variáveis monetárias são deflacionadas pelo IPCA, eliminando o efeito da inflação e garantindo comparabilidade temporal (OECD; JRC, 2008).

Em seguida, aplica-se a winsorização nos percentis 1% e 99% do painel completo, limitando a influência de valores extremos sem excluir observações da amostra (Tukey, 1977). Essa etapa é particularmente importante em bases administrativas, nas quais erros de registro ou eventos atípicos podem gerar outliers.

Para reduzir a assimetria das distribuições e permitir o tratamento de valores zero ou negativos, utiliza-se a transformação IHS (inverse hyperbolic sine) (Burbidge; Magee; Robb, 1988):

$$IHS(x) = \ln \left(x + \sqrt{x^2 + 1} \right)$$

Por fim, as variáveis são padronizadas em nível de painel, isto é, utilizando média e desvio-padrão calculados sobre todos os municípios e períodos:

$$z_{ijt} = \frac{IHS(x_{ijt}) - \bar{x}_j}{\sigma_j}$$

Essa escolha é crucial: ao contrário da padronização mensal, que elimina a variação temporal, a padronização panel preserva simultaneamente diferenças entre municípios e evolução ao longo do tempo, permitindo comparações intertemporais diretas.

3.4 Estimação do Modelo

Fatorial Dinâmico (DFM)

A extração do sinal econômico latente é realizada por meio de um Modelo Fatorial Dinâmico (DFM), que permite sintetizar múltiplas variáveis observadas em um número reduzido de fatores comuns (Stock; Watson, 2002).

A estimação segue um procedimento em dois estágios (Doz; Giannone; Reichlin, 2011). No primeiro estágio, as cargas fatoriais são estimadas por Análise Fatorial sobre o painel empilhado, garantindo estabilidade dos parâmetros ao longo do tempo. O número de fatores é determinado por Análise Paralela (Horn, 1965), evitando sobreajuste.

No segundo estágio, para cada município, o fator latente é estimado via filtro de Kalman, assumindo dinâmica autorregressiva AR(1):

$$f_{it} = \phi f_{i,t-1} + \eta_{it}$$

Esse procedimento permite incorporar informação temporal e lidar naturalmente com dados faltantes: quando uma variável não está disponível em determinado mês, o modelo utiliza apenas as demais fontes, ajustando automaticamente a incerteza da estimativa.

Essa abordagem apresenta vantagens importantes em relação à análise fatorial estática: maior estabilidade dos parâmetros, menor sensibilidade a ruído e capacidade de produzir estimativas em tempo real, característica central para aplicações de nowcasting.

3.5 Construção do índice composto

O IAEM é obtido pela agregação dos fatores extraídos para cada sub-índice. Essa agregação é realizada por meio de média ponderada, na qual os pesos refletem a proporção de variância explicada pelo primeiro fator de cada dimensão.

$$IAEM_{it} = \frac{\sum_k w_k \cdot f_{it}^{(k)}}{\sum_k w_k}$$

Essa escolha implica que sub-índices com maior coerência interna — isto é, cujas variáveis compartilham maior sinal comum — recebem maior peso na composição final. Trata-se de uma forma endógena de ponderação, amplamente utilizada na literatura de diffusion indexes (Stock; Watson, 2002) e em aplicações similares no contexto brasileiro (Perebelli et al., 2017).

Além disso, o índice é calculado apenas quando há informação suficiente, exigindo a presença mínima de dois sub-índices válidos para garantir robustez.

3.6 Ajustes metodológicos

3.6.1 Penalização por cobertura dimensional

Nem todos os municípios possuem dados completos para todas as dimensões em todos os períodos. Para tratar essa heterogeneidade, aplica-se um fator de penalização que reduz o valor do índice quando há menor disponibilidade de informação:

$$IAEM_{it}^* = IAEM_{it} \cdot \left(\frac{K_{it}}{4}\right)^\alpha$$

onde K_{it} é o número de sub-índices disponíveis e $\alpha = 0,5$.

Esse ajuste evita que municípios com dados incompletos apresentem valores artificialmente elevados devido à ausência de dimensões potencialmente desfavoráveis. O sub-índice de comércio exterior é excluído dessa penalização por representar ausência estrutural em grande parte dos municípios.

3.6.2 Encolhimento bayesiano por população

Municípios de pequeno porte tendem a apresentar maior volatilidade nos indicadores, uma vez que eventos pontuais podem gerar variações expressivas nos dados. Para reduzir esse problema, aplica-se um procedimento de shrinkage bayesiano, que combina o valor estimado do município com a mediana estadual:

$$IAEM_{it}^{**} = \omega_i \cdot IAEM_{it}^* + (1 - \omega_i) \cdot \bar{IAEM}_t$$

$$\omega_i = \frac{pop_i}{pop_i + \kappa}$$

onde $\kappa = 50.000$.

A intensidade desse ajuste depende do tamanho populacional: municípios maiores mantêm maior parte de seu valor original, enquanto municípios pequenos são mais fortemente ajustados. Esse procedimento melhora a estabilidade do índice sem eliminar diferenças estruturais relevantes, sendo amplamente utilizado em estimação para pequenas áreas (OECD; JRC, 2008).

3.7 Normalização

Os escores fatoriais são transformados para uma escala de 0 a 100 por meio de uma normalização

min-max baseada nos percentis 1% e 99% do painel completo.

$$IAEM_{it}^{norm} = 100 \times \frac{IAEM_{it}^{**} - q_{0,01}}{q_{0,99} - q_{0,01}}$$

Essa transformação facilita a interpretação e comunicação dos resultados, permitindo comparações diretas entre municípios e ao longo do tempo. A utilização de percentis do painel — em vez de percentis mensais — garante comparabilidade temporal, isto é, um mesmo valor do índice possui o mesmo significado em diferentes períodos.

3.8 Análise espacial

A análise espacial é utilizada para investigar padrões de dependência geográfica na distribuição da atividade econômica. Inicialmente, calcula-se o I de Moran global (Moran, 1950), que testa se municípios com valores semelhantes do índice tendem a se agrupar espacialmente.

Em seguida, aplica-se a decomposição local por meio dos LISA (Local Indicators of Spatial Association) (Anselin, 1995), que permite identificar clusters específicos, como regiões de alta atividade cercadas por municípios igualmente dinâmicos (High-High) ou áreas de baixo dinamismo persistente (Low-Low).

A matriz de pesos espaciais é construída com base em contiguidade do tipo queen, e a significância estatística é avaliada por testes de permutação (Cliff; Ord, 1981). Essa abordagem permite identificar padrões regionais de desenvolvimento e possíveis efeitos de transbordamento econômico.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O IAEM-PE, fundamentado na extração de fatores latentes a partir de dados administrativos, permite um monitoramento contemporâneo da economia. A metodologia de Modelos Fatoriais Dinâmicos (DFM), consolidada por Stock e Watson (2002) e aplicada ao contexto de nowcasting por Giannone, Reichlin e Small (2008), provou-se eficaz para sintetizar informações de múltiplas fontes com diferentes periodicidades e níveis de ruído.

4.1 Validação com o PIB

A disponibilidade do PIB municipal do IBGE para 2021, 2022 e 2023 permite a primeira validação

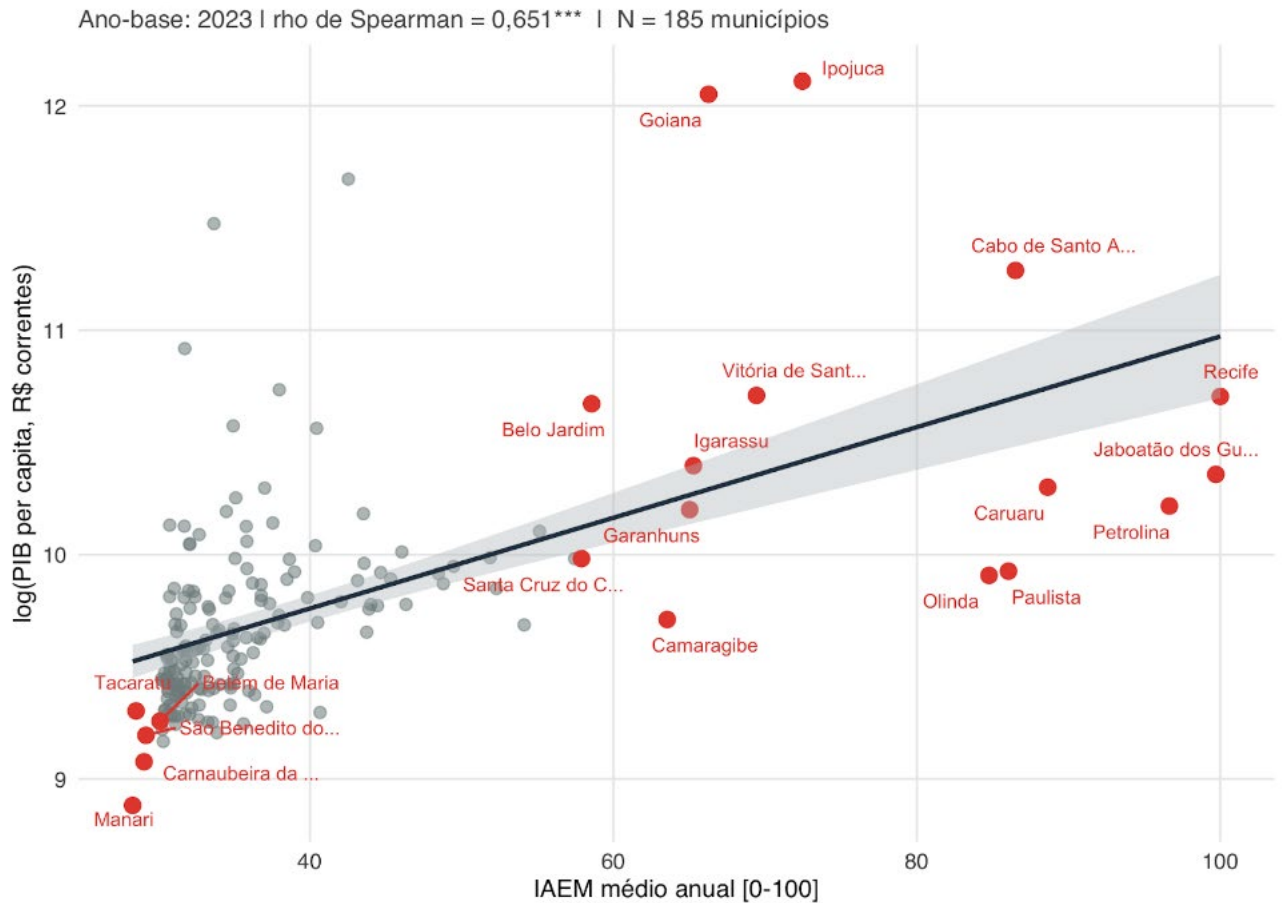
quantitativa do IAEM-PE contra uma medida oficial de atividade econômica. Duas estratégias de validação são empregadas. A primeira é cross-sectional: o IAEM médio anual ordena corretamente os municípios em cada ano? A Tabela 13 reporta os resultados. A correlação de Spearman entre o IAEM médio anual e o logaritmo do PIB per capita é a métrica principal, robusta à assimetria das distribuições e à natureza

ordinal do indicador. A segunda, inédita para indicadores compostos municipais, é temporal: a variação do IAEM entre anos (Δ IAEM) acompanha a variação do PIB (Δ PIB)? Essa validação é possível porque o DFM com padronização panel preserva a variação temporal, ao contrário de modelos com z-score cross-section mensal que a eliminam por construção.

TABELA 2 – Validação externa: correlação de Spearman entre IAEM-PE anualizado e PIB per capita municipal (IBGE)

Escopo	N municípios	rho de Spearman	Sig.
Spearman, ano 2021	185	0,636	***
Spearman, ano 2022	185	0,634	***
Spearman, ano 2023	185	0,651	***
Spearman pooled (2021-2023)	555	0,692	***

FIGURA 1 – IAEM-PE e log(PIB per capita): validação externa para o ano de 2023.



Fonte: IAEM-PE (elaboração própria) e IBGE, PIB dos Municípios 2023.

A correlação de Spearman varia entre 0,634 e 0,651 ao longo dos três anos ($p < 0,001$ em todos os casos), indicando associação positiva e estável entre o IAEM e o PIB per capita municipal na dimensão cross-sectional. Esses valores são comparáveis aos obtidos por Perobelli et al. (2017) para o IAEM de Minas Gerais. A estabilidade da correlação entre anos indica que o indicador captura disparidades estruturais persistentes entre municípios, não flutuações aleatórias. A correlação pooled ($\rho = 0,692$) é menor que as correlações anuais porque mistura anos com rankings ligeiramente diferentes, diluindo o sinal cross-sectional.

Nota metodológica: a regressão de painel com efeito fixo municipal e temporal (TWFE) reporta coeficiente não significativo ($\beta = 0,1851$, EP = 0,1688, $p = 0,274$). Esse resultado reflete a confluência de dois fatores: (i) a normalização com percentis do painel comprime a variação within-município em relação à variação between, privilegiando a capacidade de ranking sobre a sensibilidade temporal; (ii) com $T = 3$ anos, o estimador de efeitos fixos dispõe de poder estatístico limitado para detectar co-movimento temporal. A validação temporal via primeiras diferenças ($\rho(\text{IAEM}, \text{PIB}) = 0,33$, $n = 370$) oferece evidência complementar de que o DFM preserva parte da informação sobre mudanças interanuais, embora essa capacidade requeira confirmação com painel mais longo. O IAEM não foi concebido para estimação precisa de variações within-município ao longo do tempo, mas como instrumento de ordenação cross-sectional com atualização mensal.

A Figura 1 apresenta a relação no corte de 2023. O município de Ipojuca apresenta o padrão mais discrepante: IAEM elevado (decorrente da inserção internacional do complexo de Suape, fortemente capturada pelo IAE) combinado com PIB per capita que subestima a atividade industrial, pois os dados de comércio exterior são registrados pelo município-sede da empresa exportadora, não necessariamente pelo local de produção. Essa discrepância é metodologicamente esperada e não invalida o indicador: o IAEM captura fluxos econômicos presentes (PIX, CAGED, arrecadação), enquanto o PIB é uma medida de valor adicionado com critérios geográficos distintos para grandes complexos industriais.

4.2 Dinâmica Temporal

A análise da dinâmica temporal do IAEM-PE revela limitações inerentes ao desenho metodológico do indicador. A estimação por modelo de efeitos fixos bidimensionais (TWFE) não produz coeficiente estatisticamente significativo ($\beta = 0,1851$; $p = 0,274$), resultado que deve ser interpretado à luz de dois fatores estruturais.

Primeiro, a normalização baseada em percentis do painel comprime a variabilidade intraunidade (within), privilegiando a comparabilidade cross-sectional. Segundo, o horizonte temporal reduzido ($T = 3$) limita substancialmente o poder estatístico para detecção de co-movimentos intertemporais, conforme amplamente discutido na literatura de modelos de painel (Bai; Ng, 2002; Giannone; Reichlin; Small, 2008).

Ainda assim, a análise em primeiras diferenças apresenta correlação positiva moderada ($\rho = 0,33$), sugerindo que o modelo fatorial dinâmico preserva parcialmente a informação sobre variações interanuais. Esse resultado é coerente com a literatura de diffusion indexes (Stock; Watson, 2002), na qual fatores latentes capturam predominantemente componentes comuns persistentes, sendo menos sensíveis a flutuações de curto prazo.

Portanto, o IAEM deve ser interpretado prioritariamente como instrumento de monitoramento contemporâneo e ordenação relativa, e não como estimador preciso de trajetórias dinâmicas intra-municipais.

4.3 Ranking Municipal

A O ranking completo dos 185 municípios pernambucanos constitui o produto operacional central do IAEM-PE: uma ordenação mensal atualizada por volume de atividade econômica (massa econômica), disponível com latência de um a dois meses em relação ao mês de referência. A Tabela 6 apresenta os 20 maiores e os 10 menores municípios no mês de referência (janeiro de 2026), com os sub-índices expressos na escala normalizada [0, 100], o número de sub-índices válidos (K) e o peso de retenção bayesiano (w).

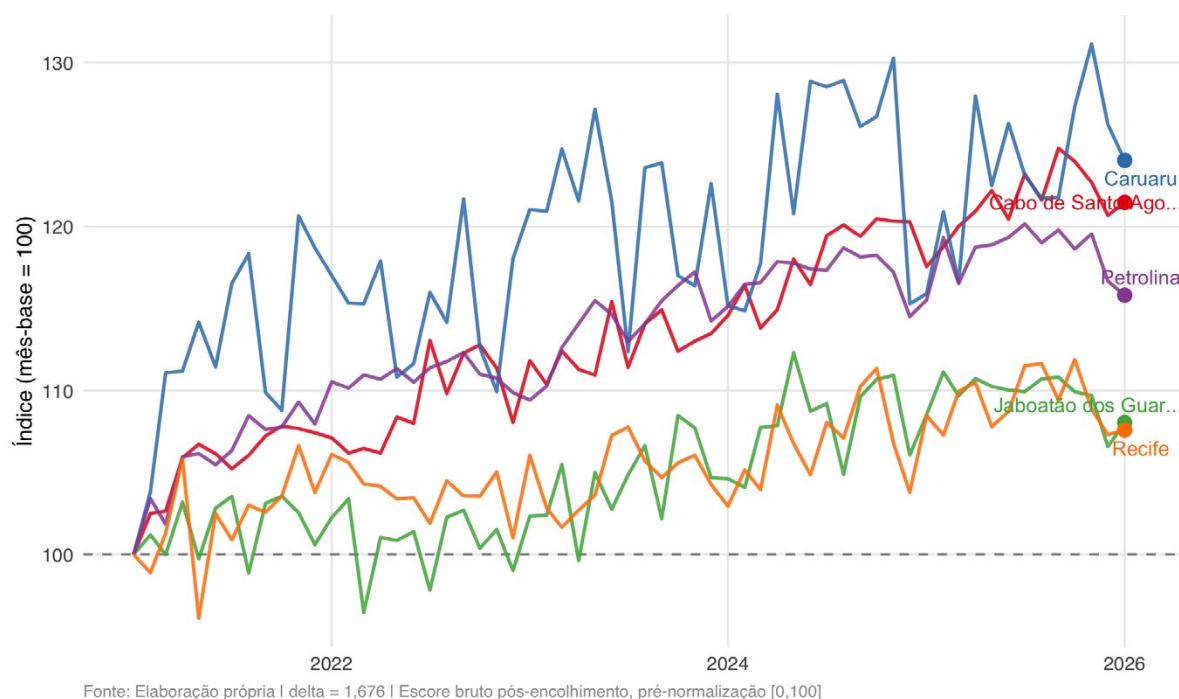
TABELA 6 – Ranking IAEM-PE: 20 maiores e 10 menores municípios no mês de referência. Sub-índices normalizados [0, 100].

Pos.	Município	IAEM	IAM	IAF	IAE	IME	IFV	K	Pop. (mil)	ω (%)
1	Jaboatão dos Guararapes	100,0	100	100	94	89	100	5	684,3	93
1	Recife	100,0	100	100	100	93	94	5	1588,4	97
3	Petrolina	98,4	96	100	82	87	100	5	418,4	89
4	Cabo de Santo Agostinho	94,0	100	100	100	75	93	5	218,0	81
5	Caruaru	91,0	96	100	38	86	100	5	405,4	89
6	Olinda	90,2	92	100	66	84	93	5	364,7	88
7	Paulista	87,1	88	97	66	74	97	5	365,1	88
8	Ipojuca	77,7	95	98	79	82	82	5	106,5	68
9	Vitória de Santo Antão	75,0	84	93	67	68	87	5	144,2	74
10	Goiana	72,1	76	100	91	80	76	5	85,5	63
11	Igarassu	70,5	77	91	61	71	83	5	123,0	71
12	Garanhuns	69,9	76	91	34	74	87	5	151,8	75
13	Camaragibe	67,2	72	88	41	65	84	5	156,1	76
14	Belo Jardim	64,8	70	86	77	64	78	5	84,0	63
15	Abreu E Lima	63,1	63	83	71	67	72	5	104,2	68
16	Santa Cruz do Capibaribe	62,8	72	92	3	78	83	5	104,9	68
17	São Lourenço da Mata	62,1	65	83	36	72	78	5	118,3	70
18	Serra Talhada	60,7	68	85	20	77	78	5	98,8	66
19	Carpina	59,6	65	88	32	67	77	5	83,5	63
20	Gravatá	56,4	67	84	2	70	76	5	92,4	65
176	Santa Cruz	38,0	25	54	37	25	39	5	14,3	22
177	Betânia	38,0	24	52	37	19	39	5	12,0	19
178	Inajá	37,8	30	58	2	53	44	5	27,8	36
179	Cumaru	37,7	23	55	37	21	43	5	16,2	24
180	Iati	37,7	26	61	3	35	45	5	17,6	26
181	Moreilândia	37,6	14	52	37	25	33	5	10,8	18
182	Tacaratu	36,8	34	60	4	39	36	5	24,9	33
183	Carnaubeira da Penha	36,3	16	51	37	3	36	5	12,7	20
184	Santa Filomena	36,2	19	51	37	1	30	5	12,4	20
185	Manari	35,3	20	50	37	25	39	5	27,0	35

Os resultados revelam forte concentração dos municípios de maior desempenho na Região Metropolitana do Recife e em polos regionais estratégicos. Recife e Jaboatão dos Guararapes compartilham a primeira posição (IAEM = 100), seguidos por Petrolina (98,4) — polo fruticultor com inserção internacional intensa — e Cabo de Santo Agostinho (94,0) — município-sede do complexo industrial portuário de Suape. Caruaru (91,0), maior polo têxtil do Nordeste, e Olinda (90,2) completam o grupo dos seis municípios com IAEM superior a 90. A composição dimensional dos líderes revela heterogeneidade de perfis: enquanto Recife e Jaboatão têm desempenho máximo em IAM e IAF, Petrolina combina IAF máximo com IAE elevado

(82), e Caruaru destaca-se por IAF e IFV máximos com IAE relativamente baixo (38), consistente com a inserção predominantemente nacional do seu mercado têxtil.

FIGURA 2 – Evolução do IAEM normalizado (base jan/2021 = 100) para os cinco maiores municípios de Pernambuco.



No extremo inferior do ranking, os 10 municípios de menor IAEM (posições 176–185) apresentam escores entre 35,3 (Manari) e 38,0 (Santa Cruz e Betânia), concentrados no Sertão e no Agreste Meridional. A análise dimensional desses municípios revela padrão consistente: ausência de comércio exterior registrado (IAE igual ao valor de imputação por mediana), emprego formal muito reduzido ($\text{IME} < 30$ em todos os casos) e IAF próximo à mediana estadual — sugerindo que a circulação Pix, mesmo em municípios deprimidos economicamente, constitui canal de transferências governamentais e transações informais de subsistência que eleva o sub-índice financeiro acima do que seria esperado com base exclusivamente no emprego formal ou na arrecadação tributária.

A análise de sensibilidade do ranking à remoção de sub-índices individuais (leave-one-out), reportada na Tabela 3, demonstra robustez dimensional: a correlação de Spearman entre o ranking com cinco sub-índices e os rankings alternativos com quatro sub-índices varia de 0,971 (remoção de IAE ou IFV) a 0,984 (remoção de IAM), indicando que nenhum sub-índice domina isoladamente a ordenação municipal. Esse resultado é consistente com a interpretação de que o IAEM composto agrega múltiplos sinais parciais e nenhum dos quais individualmente suficiente, em uma métrica sintética mais informativa do que

qualquer componente isolado (Nardo et al., 2005; OECD; JRC European Commission, 2008).

A correlação entre sub-índices, apresentada na Tabela 3, exibe o padrão desejável para um indicador composto: correlação positiva moderada a alta entre IAM, IAF, IME e IFV (0,80 a 0,95), indicando que os sub-índices compartilham um componente latente de atividade econômica, mas capturam facetas distintas desse fenômeno. A única exceção é o sub-índice IAE (comércio exterior), que apresenta correlações negativas com os demais (–0,12 a –0,17), reflexo de que apenas 30 dos 185 municípios participam regularmente do comércio exterior, e esses municípios apresentam perfis econômicos distintos (economias exportadoras de bens primários e manufaturas) dos municípios com arrecadação, emprego e circulação financeira elevados, mas sem inserção internacional significativa (Johnson; Wichern, 2002).

TABELA 3 – Matriz de correlação de Spearman entre sub-índices no mês de referência.

Sub-índice	IAM	IAF	IAE	IME	IFV
IAM	1,00	0,95	-0,16	0,88	0,91
IAF	0,95	1,00	-0,17	0,87	0,89
IAE	-0,16	-0,17	1,00	-0,12	-0,17
IME	0,88	0,87	-0,12	1,00	0,80
IFV	0,91	0,89	-0,17	0,80	1,00

A contribuição de cada sub-índice ao IAEM composto, ponderada pela variância explicada pelo primeiro fator (proposta por Stock e Watson, 2002), distribui-se de forma relativamente equilibrada: IAF (22,4%), IAE (21,0%), IAM (20,2%), IFV (19,8%) e IME (16,7%). O peso ligeiramente menor do IME reflete seu KMO mais baixo (0,613), indicando estrutura de correlação menos coesa entre as variáveis de emprego formal — o que era esperado, dado que admissões, desligamentos e saldo setorial em diferentes ramos de atividade podem evoluir em direções opostas num mesmo município em determinado mês. Essa ponderação dinâmica atribui maior peso aos sub-índices

com maior coerência interna, seguindo o protocolo recomendado por Nardo et al. (2005).

4.3 Efeito de Escala

Seguindo as diretrizes da OCDE para a construção de indicadores compostos (Nardo et al., 2005), o IAEM-PE foi desenhado para capturar a “massa econômica” absoluta. No caso do IAEM-PE, as variáveis fundamentais (ICMS, volume de Pix, admissões e frota) são mensuradas em nível, o que impõe uma correlação mecânica com o tamanho populacional: territórios mais populosos tendem a apresentar volumes agregados superiores de arrecadação e circulação financeira.

TABELA 4 – Diagnóstico de escala: correlação entre IAEM, PIB e população.

Métrica	Valor
$\rho(\text{IAEM}, \log(\text{pop}))$	0,873
$\rho(\text{IAEM}, \text{PIB per capita})$	0,692
$\rho(\text{IAEM}, \text{PIB total})$	0,820
$\rho \text{ parcial}(\text{IAEM}, \text{PIB pc}, \text{controlando pop})$	0,499
Delta R2 (ganho IAEM sobre pop)	0,203
$\rho(\text{IAEM ajustado}, \text{PIB pc})$	0,128
$\rho(\text{IAEM ajustado}, \log(\text{pop}))$	-0,482

O diagnóstico de escala, detalhado na Tabela 4, revela que a correlação entre o IAEM e o logaritmo da população é de (0,873). Embora expressivo, os resultados demonstram que o indicador não é uma proxy redundante da demografia. A evidência decisiva reside na correlação parcial entre o IAEM e o PIB per capita: ao controlar o efeito da população, o coeficiente mantém-se em (0,499), indicando que o IAEM captura uma variância econômica substantiva que transcende o tamanho do município.

Isso comprova que o indicador extrai informação econômica excedente ao mero tamanho populacional, permitindo a distinção entre volume total e intensidade econômica (IAEM adj).

4.4 Interpretação para Políticas Públicas

Os resultados do IAEM-PE permitem articular um conjunto de implicações para o planejamento e a gestão pública, organizadas em três dimensões: diagnóstico territorial, tipologia municipal e instrumentalização do monitoramento.

No plano do diagnóstico territorial, a evidência de autocorrelação espacial positiva (I de Moran $\approx 0,40$, $p < 0,001$) e a formação de clusters LISA High-High na Região Metropolitana do Recife e Low-Low no Sertão implicam que intervenções concebidas isoladamente — isto é, que não consideram a estrutura de vizinhança municipal — tendem a apresentar menor efetividade do que estratégias territorialmente integradas. Essa

lógica é consistente com a literatura sobre economias de aglomeração e complementaridade regional (Anselin, 1988, 1995) e com os diagnósticos sobre a persistência das desigualdades no federalismo brasileiro (Arretche, 2012). A análise de eixos rodoviários reforça essa interpretação: municípios ao longo da BR-101 e da BR-232 apresentam IAEM sistematicamente superior aos municípios fora de eixos federais, e a interseção de múltiplos corredores logísticos potencializa o efeito. Isso sugere que investimentos em infraestrutura de transporte — particularmente em trechos como a BR-232 entre Arcoverde e Serra Talhada, a BR-316 no Sertão do Araripe e a BR-428 no Vale do São Francisco — podem gerar efeitos multiplicadores sobre a atividade econômica dos municípios adjacentes.

No plano da tipologia municipal, a heterogeneidade dimensional entre sub-índices implica que não existe perfil único de município dinâmico em Pernambuco: municípios que lideram o ranking podem ter chegado a essa posição por caminhos econômicos estruturalmente distintos. A validação com os Arranjos Produtivos Locais (APLs) da ADEPE (2023) ilustra essa diversidade. O complexo industrial de Suape (Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca) combina IAM, IAF e IAE elevados, refletindo cadeia produtiva formalizada com inserção internacional intensa. O polo de TI/Porto Digital (Recife) concentra escores em IAM e IAF, consistente com uma economia de serviços de alto valor agregado. O polo de fruticultura irrigada de Petrolina destaca-se pela integração entre IAE (exportações), IME (emprego formal agroindustrial) e IAM (arrecadação sobre valor adicionado agrícola). O polo de confecções do Agreste (Caruaru, Toritama, Santa Cruz do Capibaribe), por sua vez, apresenta assimetria sistêmica entre IAF elevado e IME relativamente baixo — evidência indireta de que cerca de 80% das unidades produtivas desse APL operam informalmente, escapando ao CAGED mas crescentemente intermediando suas transações comerciais via Pix. Essa complementaridade informacional entre IME e IAF é a principal justificativa para a abordagem composta: nenhum sub-índice individualmente captura todas as dimensões da atividade econômica municipal.

A capacidade do IAM de discriminar a natureza da base produtiva local constitui resultado relevante para o planejamento setorial. O polo gesseiro do Araripe (Ipubi, Araripina, Trindade) apresenta IAM elevado sustentado pela arrecadação de ICMS sobre

a extração de gesso, responsável por mais de 90% do consumo nacional. Bom Conselho, polo de laticínios no Agreste Meridional, exibe padrão análogo: IAM elevado alimentado pela circulação de mercadorias da cadeia leiteira. Em contraste, Caruaru apresenta IAM abaixo da mediana estadual, evidenciando que a intensa atividade comercial do Moda Center — maior polo atacadista de moda do Brasil — opera predominantemente fora do circuito tributário formal. Essa capacidade discriminativa seria substancialmente ampliada com a desagregação do ICMS por seção da CNAE 2.0, extensão discutida em detalhe na seção de limitações.

No plano da instrumentalização do monitoramento, a estrutura de painel mensal do IAEM-PE (185 municípios $\times$ 63 meses) é compatível com desenhos de avaliação quase-experimental, abrindo perspectiva para a avaliação descritiva de políticas públicas estaduais. Aplicações potenciais incluem diferenças-em-diferenças para avaliar os efeitos territoriais de incentivos fiscais como o PRODEPE, controle sintético para intervenções em municípios específicos e análise de event study para programas de infraestrutura com cronograma definido. A viabilidade interpretativa dessas extensões, contudo, depende da qualidade da validação temporal com futuras safras do PIB: quanto mais extenso o painel de validação, mais confiáveis as inferências sobre mudanças within-município ao longo do tempo (Jannuzzi, 2016; Giannone; Reichlin; Small, 2008).

A integração do RREO ao sub-índice de arrecadação representa, por fim, uma inovação com implicação direta para o monitoramento fiscal municipal. A expansão de 3 variáveis SEFAZ para 12 variáveis (SEFAZ + RREO), que eleva o KMO do IAM de 0,74 para 0,92, permite ao indicador discriminar municípios com economia de serviços diversificada — sustentada por ISS, IPTU e ITBI expressivos — daqueles dependentes de transferências constitucionais (FPM, FUNDEB). A variável derivada de autonomia fiscal (receita própria/transferências) é especialmente relevante no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe restrições orçamentárias rígidas no nível municipal: gestores que detectam antecipadamente deterioração da autonomia fiscal podem adotar medidas corretivas antes que o problema se cristalize nas contas oficiais, que

são publicadas com defasagem de dois anos no caso do PIB municipal.

5. CONCLUSÕES

5.1 Síntese

Este artigo apresentou o Indicador de Atividade Econômica Municipal de Pernambuco (IAEM-PE), indicador composto mensal construído a partir de seis fontes de dados administrativos públicas e estimado por Modelo Fatorial Dinâmico (DFM) com extração do fator latente via filtro de Kalman para os 185 municípios do estado, cobrindo o período de novembro de 2020 a janeiro de 2026 (63 meses). O indicador responde a um problema prático urgente e persistente no Brasil: o PIB municipal é publicado com defasagem de dois anos, privando gestores públicos subnacionais de informação contemporânea sobre o estado das economias locais no momento em que decisões orçamentárias, transferências fiscais e respostas a choques precisam ser tomadas (Giannone; Reichlin; Small, 2008).

Quatro resultados principais emergem do conjunto de análises desenvolvidas. Primeiro, o IAEM ordena adequadamente os municípios pernambucanos por volume de atividade econômica: a correlação de Spearman com o PIB per capita municipal do IBGE varia entre $\rho = 0,634$ e $\rho = 0,651$ nos três anos disponíveis (2021–2023), com $p < 0,001$ em todos os casos, e a validação Leave-One-Year-Out (LOYO) confirma estabilidade da ordenação relativa fora da amostra de ajuste. Esses valores são comparáveis aos obtidos por Perobelli et al. (2017) para o IAEM de Minas Gerais, indicando que a metodologia DFM com pooling de municípios — combinada com fontes de dados mais diversificadas, que incluem Pix, RREO e frota de veículos — reproduz e potencialmente amplia a qualidade da abordagem original aplicada ao contexto pernambucano.

Segundo, os sub-índices capturam dimensões complementares e não redundantes da atividade econômica local. O IME (emprego formal, base CAGED) apresenta a maior correlação individual com o PIB ($\rho = 0,705$ em 2023), mas o IAF (atividade financeira, base Pix) captura circulação monetária em segmentos da economia informal invisíveis ao CAGED e ao ICMS — especialmente relevante no contexto pernambucano, onde 153 dos 185 municípios não possuem agência

bancária física. A integração do RREO ao IAM eleva o KMO de 0,74 para 0,92, ampliando o poder discriminativo da dimensão fiscal para além da mera capacidade arrecadatória estadual, ao incorporar ISS, IPTU, ITBI, FPM, FUNDEB e variáveis derivadas de autonomia fiscal municipal (Kaiser, 1974).

Terceiro, a decomposição fluxo/estoque documenta propriedades temporais e espaciais distintas para os dois componentes do IAEM. O componente de fluxo (IAM + IAF + IAE + IME) apresenta coeficiente AR(1) de 0,829, refletindo a persistência serial dos ciclos conjunturais de curto prazo capturados por Pix, CAGED e arrecadação tributária. O componente de estoque (IFV) apresenta AR(1) de 0,044, evoluindo de forma quase estrutural e refletindo a acumulação patrimonial de longo prazo. A hipótese inversa — maior persistência espacial do estoque em relação ao fluxo — encontra suporte no decaimento do I de Moran com a ordem de contiguidade: a frota de veículos forma clusters espaciais mais coesos, consistente com a natureza patrimonial da variável, que acumula desigualdades territoriais ao longo de décadas (Anselin, 1988; Cliff; Ord, 1981).

Quarto, o diagnóstico de escala evidencia que o IAEM mede primariamente massa econômica municipal — o volume total de atividade —, e não intensidade econômica per capita. A correlação com o PIB total ($\rho = 0,820$) supera a correlação com o PIB per capita ($\rho = 0,692$), e a correlação parcial com o PIB per capita, controlando por log(população), permanece positiva e significativa ($\rho = 0,499$). Essa distinção é consequente para a interpretação dos resultados: o ranking bruto identifica os polos de concentração da atividade econômica — informação prioritária para alocação de infraestrutura e investimento público —, enquanto a versão ajustada por população (IAEMadj) identifica municípios com dinamismo desproporcional ao tamanho, informação relevante para políticas de promoção do desenvolvimento territorial endógeno (OECD; JRC European Commission, 2008; Nardo et al., 2005).

Do ponto de vista metodológico, a contribuição central do IAEM-PE reside na demonstração de que é possível construir um indicador mensal de atividade econômica municipal com cobertura territorial universal, custo marginal de atualização baixo e qualidade de ordenação validada contra o PIB oficial, utilizando exclusivamente fontes de dados públicas

e código aberto. A adoção do DFM com estimação em dois estágios — cargas fatoriais por pooling de municípios e extração do fator latente por filtro de Kalman (Harvey, 1990; Doz; Giannone; Reichlin, 2011) — representa avanço metodológico em relação à análise fatorial estática de Perobelli et al. (2017): elimina a flutuação espúria dos loadings entre meses, incorpora suavização temporal, produz séries temporais comparáveis entre municípios e entre meses, e habilita nowcasting formal para meses com publicação parcial de fontes.

5.3 Limitações

A O IAEM-PE apresenta um conjunto de limitações que delimitam o escopo de interpretação dos resultados e devem ser explicitamente reconhecidas, seguindo as recomendações de transparência metodológica do Handbook on Constructing Composite Indicators (Nardo et al., 2005; OECD; JRC European Commission, 2008).

Painel de validação temporal curto.

A disponibilidade de apenas três anos de PIB municipal (2021–2023) limita severamente a validação da capacidade de rastreamento temporal do IAEM. Com $T = 3$, o estimador de efeitos fixos de dois vias (TWFE) dispõe de um único grau de liberdade temporal após a absorção dos efeitos fixos, resultando em poder estatístico insuficiente para detectar co-movimento within-município de magnitude moderada. A correlação em primeiras diferenças ($\Delta = 0,33$) é promissora, mas a incerteza de estimação é substancial e o resultado é sensível a valores extremos num painel tão curto. A extensão do horizonte de validação para $T = 5$ anos, com a incorporação do PIB 2024 e 2025, é condição necessária para afirmações mais robustas sobre a capacidade preditiva temporal do indicador (Jannuzzi, 2016).

Viés de formalidade residual.

Embora a incorporação do Pix e da frota de veículos atenuem significativamente o viés de formalidade presente em indicadores baseados exclusivamente em arrecadação tributária e emprego formal, a dimensão de subsistência rural e produção não mercantil permanece fora do alcance dos dados administrativos disponíveis. Essa limitação é especialmente relevante

para municípios do Sertão com atividade agropecuária de subsistência e para o polo de confecções do Agreste, onde estimativas setoriais sugerem que até 80% das unidades produtivas operam informalmente. Os clusters Low-Low identificados na análise LISA podem, portanto, subestimar a atividade produtiva real em algumas regiões, mascarando formas de produção não monetizada ou não registrada em bases administrativas (Cruz et al., 2011; Varian, 2014).

Ausência de desagregação setorial do ICMS.

A indisponibilidade, até o presente, de dados de ICMS desagregados por setor de atividade econômica (CNAE) para os municípios pernambucanos constitui uma limitação metodológica mais consequente para a qualidade do sub-índice de arrecadação. Na versão corrente, o IAM opera com ICMS total, sem discriminação entre a arrecadação originada na agropecuária, indústria extrativa, transformação, comércio ou serviços. Em contraste, o IAEM de Minas Gerais (Perobelli et al., 2017) foi construído com ICMS desagregado em quatro setores, permitindo à Análise Fatorial extrair fatores que discriminam a natureza da base produtiva local. A disponibilização, pela SEFAZ-PE, de séries mensais de ICMS por município e por seção da CNAE 2.0, com supressão de células com menos de três contribuintes para preservação do sigilo fiscal, assim, permitiria ganhos substanciais tanto na qualidade fatorial do IAM quanto na identificação automática da vocação produtiva municipal.

Efeito de escala confundido com atividade econômica genuína.

A especificação corrente do IAEM, construída sobre variáveis de nível não normalizadas por população, implica que parte da variação observada reflete escala demográfica e não dinamismo econômico. Três mecanismos reforçam esse efeito: as variáveis de entrada são agregados municipais; a transformação IHS e a padronização panel preservam a correlação entre nível absoluto e população; e o encolhimento bayesiano atrai municípios pequenos para a mediana, atenuando tanto o ruído quanto eventuais sinais genuínos de dinamismo. A versão ajustada por população (IAEM_{adj}) constitui atenuação post hoc, mas não substitui uma especificação ab initio com variáveis per capita que normalizaria cada variável pela população antes da análise fatorial e produziria um IAEM-per-capita formalmente distinto do IAEM-massa.

Estabilidade temporal das cargas fatoriais.

No DFM implementado, as cargas fatoriais são estimadas uma única vez por pooling sobre o painel completo, o que garante estabilidade por construção, mas implica que mudanças estruturais na economia, como a emergência do Pix em 2020–2021 como meio de pagamento dominante, não são capturadas por adaptação dos loadings. Não foi realizado teste formal de congruência fatorial (Tucker) entre sub-períodos do painel. Se a estrutura de correlações entre variáveis e fator latente mudou substancialmente entre 2020 e 2025, as cargas estimadas sobre o período completo podem não representar adequadamente nenhum dos extremos temporais (Bai; Ng, 2002; Forni et al., 2000).

Linearidade e não tratamento explícito da sazonalidade.

A Análise Fatorial assume relações lineares entre variáveis e fator latente, sendo sensível a mudanças estruturais que alterem a estrutura de covariância sem refletir mudança na atividade subjacente. Adicionalmente, embora a padronização panel preserve a variação temporal, ela não remove a sazonalidade intra-anual: meses como dezembro (comércio natalino) e janeiro (recesso fiscal) apresentam padrões sistematicamente distintos que não são formalmente tratados. A incorporação de ajuste sazonal explícito — por métodos STL ou X-13ARIMA antes da padronização panel — é extensão desejável para separar a variação conjuntural genuína da componente sazonal previsível (Box; Jenkins, 1976; Nardo et al., 2005).

5.3 Agenda Futura

A agenda de pesquisa futura organiza-se em dois horizontes temporais, correspondendo a extensões de curto prazo — implementáveis na próxima versão do indicador — e de médio prazo, que envolvem inovações metodológicas mais substanciais.

Horizonte de curto prazo.

A extensão prioritária é a atualização da validação temporal contra o PIB municipal do IBGE assim que as estimativas de 2024 e 2025 forem publicadas, ampliando T de 3 para 5 anos e fornecendo graus de liberdade suficientes para inferências mais robustas sobre a capacidade de rastreamento temporal do DFM. Esse exercício permitirá distinguir se o coeficiente

em primeiras diferenças ($\Delta = 0,33$) reflete um sinal temporal genuíno ou um artefato do painel curto (Jannuzzi, 2016).

Em paralelo, a obtenção de ICMS desagregado por seção CNAE junto à SEFAZ-PE constitui prioridade imediata para o aprimoramento do sub-índice IAM. Conforme argumentado na seção de limitações, a substituição do ICMS total por ICMS setorial (mínimo cinco seções CNAE prioritárias: A, B, C, G e H) ampliaria o IAM para 16–20 variáveis, potencialmente elevando o KMO acima do patamar atual de 0,92 e permitindo extração fatorial com discriminação setorial explícita — conectando diretamente o sub-índice de arrecadação aos perfis econômicos dos APLs (Kaiser, 1974; Kaiser, 1970).

Um terceiro eixo de curto prazo é o teste formal de congruência fatorial entre sub-períodos do painel (Tucker congruence coefficient), a ser aplicado comparando as cargas estimadas no período 2020–2022 com as estimadas em 2023–2025. Se o coeficiente de Tucker for inferior a 0,85, a hipótese de instabilidade estrutural das cargas seria suportada, justificando a adoção de um esquema de re-estimação periódica com janelas temporais fixas. Adicionalmente, a construção de intervalos de confiança por bootstrap para o IAEM e sub-índices — seguindo as recomendações de Nardo et al. (2005) sobre análise de incerteza — permitiria comunicar formalmente a precisão de cada estimativa municipal, substituindo a classificação binária (válido/inválido) por bandas de incerteza graduadas.

Horizonte de médio prazo.

A estimação de cargas fatoriais variantes no tempo — via rolling window ou modelos com loadings dinâmicos na formulação de Forni et al. (2000) — permitiria ao IAEM adaptar-se a mudanças estruturais da economia sem a necessidade de re-estimação completa do painel. Essa extensão é particularmente relevante para capturar o impacto da difusão do Pix sobre a estrutura de correlações entre variáveis: se o grau de comovimento entre fluxos Pix e arrecadação tributária mudou à medida que agentes informais passaram a usar o sistema, loadings constantes podem subavaliar a contribuição do IAF nos anos mais recentes.

O desenvolvimento de modelos preditivos formais para nowcasting do PIB municipal — utilizando os sub-índices como preditores antecedentes em estruturas VAR, LASSO ou Random Forest — é extensão com

potencial de impacto operacional direto. O modelo de nowcasting proposto por Giannone, Reichlin e Small (2008), adaptado para a dimensão municipal, permitiria produzir estimativas trimestrais e anuais de crescimento do PIB para cada município com meses de antecedência em relação à publicação oficial do IBGE. A validação rigorosa desse nowcasting requeria, porém, pelo menos $T = 7-8$ anos de PIB disponível para separar amostra de estimação de amostra de teste.

A incorporação de fontes de dados complementares representa outra linha de desenvolvimento relevante. A integração com Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e) do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) permitiria capturar o volume de transações comerciais entre empresas com granularidade municipal e mensal, sem a restrição ao comércio exterior que limita o sub-índice IAE. Os dados de consumo de energia elétrica por classe de consumidor (ANEEL), por sua vez, são amplamente utilizados como proxy de atividade industrial e doméstica em países com lacunas estatísticas semelhantes (Chetty et al., 2020), e sua integração ao IAM ou como sexto sub-índice autônomo fortaleceria a cobertura setorial do indicador, especialmente para o setor industrial.

No plano da análise espacial, a aplicação de modelos econométricos espaciais formais — modelos autorregressivos espaciais (SAR) e de erro espacial (SEM) — permitiria controlar a endogeneidade espacial nas regressões de validação e estimar o tamanho dos efeitos de transbordamento entre municípios vizinhos (Anselin, 1988). Essa extensão é especialmente relevante para a avaliação de políticas com potencial de impacto regional, como investimentos em infraestrutura logística e programas de desenvolvimento de APLs. A decomposição entre o efeito direto sobre o município-alvo e o efeito indireto sobre a vizinhança — produto do multiplicador espacial do modelo SAR

— constituiria informação de alto valor para o planejamento territorial da ADEPE (2023).

Por fim, a construção de uma especificação per capita desde a origem — normalizando cada variável pela população estimada do IBGE antes da análise fatorial, em vez de aplicar ajuste post hoc sobre o índice agregado — é extensão metodológica fundamental para separar formalmente as dimensões de massa econômica e intensidade econômica no nível do fator latente. Um IAEM-per-capita estimado por DFM com variáveis normalizadas por população mediria produtividade e dinamismo relativo por habitante, complementando o IAEM-massa atual e permitindo identificar municípios com alta eficiência econômica mesmo sob base demográfica modesta. Essa distinção é central para políticas de redução de desigualdades regionais que visam elevar o nível de bem-estar por habitante, e não apenas concentrar a atividade econômica nos polos já consolidados.

6. DISPONIBILIDADE DE DADOS E REPRODUTIBILIDADE

Todas as fontes de dados utilizadas neste trabalho são de acesso público: ICMS e IPVA (SEFAZ-PE), IPI (Portal da Transparência), RREO (Tesouro Nacional, SICONFI), PIX (Banco Central do Brasil), CAGED (Ministério do Trabalho e Emprego, Painel PDET), ComexStat (MDIC) e frota de veículos (SENATRAN/RENAVAM). O pipeline ETL completo, implementado em R (tidyverse), está documentado em script único (etl_iaem_pe_dfm.R). As análises de validação, decomposição e visualização estão integradas ao artigo Quarto (artigo_iaem_pe_dfm.qmd) e dependem dos pacotes psych, Matrix e spdep. Os dados processados e o código-fonte podem ser obtidos mediante solicitação à equipe IAEM-PE. A malha municipal de Pernambuco utiliza geometrias oficiais do IBGE obtidas via pacote geobr.

7. Referências

1. AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE PERNAMBUCO (ADEPE). Arranjos Produtivos Locais no Estado de Pernambuco: Uma análise para o período de 2014–2021. Recife: Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (ADEPE), 2023. Disponível em: <<https://www.adepe.pe.gov.br/wp-content/uploads/2023/05/ARRANJOS-PRODUTIVOS-LOCAIS-NO-ESTADO-DE-PERNAMBUCO-1.pdf>>.
2. ANSELIN, Luc. Spatial Econometrics: Methods and Models. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1988.
3. ANSELIN, Luc. Local Indicators of Spatial Association — LISA. *Geographical Analysis*, v. 27, n. 2, p. 93–115, 1995.
4. ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.
5. BAI, Jushan; NG, Serena. Determining the Number of Factors in Approximate Factor Models. *Econometrica*, v. 70, n. 1, p. 191–221, 2002.
6. BOX, G. E. P.; JENKINS, G. M. Time Series Analysis: Forecasting and Control. [S.l.]: Holden-Day, 1976.
7. BURBIDGE, John B.; MAGEE, Lonnie; ROBB, A. Leslie. Alternative Transformations to Handle Extreme Values of the Dependent Variable. *Journal of the American Statistical Association*, v. 83, n. 401, p. 123–127, 1988.
8. CAMACHO, M.; DOMÉNECH, R. Nowcasting and Forecasting with Dynamic Factor Models: Some Experiences and Lessons. [S.l.]: Working Paper, Universidad de Murcia / BBVA Research, 2019. Disponível em: <https://www.uv.es/rdomenec/Camacho_Domenech_Nowcasting_and_Forecasting_with_DFM_2019.pdf>.
9. CHETTY, Raj et al. The Economic Impacts of COVID-19: Evidence from a New Public Database Built Using Private Sector Data. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.3386/w27431>>.
10. CLIFF, A. D.; ORD, J. K. Spatial Processes: Models & Applications. [S.l.]: Pion, 1981.
11. CRUZ, Bruno de Oliveira et al. Ampliando as dimensões de indicadores compostos municipais: a inclusão da dinâmica econômica. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1068>>.
12. DOZ, Catherine; GIANNONE, Domenico; REICHLIN, Lucrezia. A two-step estimator for large approximate dynamic factor models based on Kalman filtering. *Journal of Econometrics*, v. 164, n. 1, p. 188–205, 2011.
13. FORNI, Mario et al. The Generalized Dynamic-Factor Model: Identification and Estimation. *The Review of Economics and Statistics*, v. 82, n. 4, p. 540–554, nov. 2000.
14. FORNI, Mario et al. The Generalized Dynamic Factor Model: One-Sided Estimation and Forecasting. *Journal of the American Statistical Association*, v. 100, n. 471, p. 830–840, 2005.
15. GIANNONE, Domenico; REICHLIN, Lucrezia; SMALL, David. Nowcasting: The Real-Time Informational Content of Macroeconomic Data. *Journal of Monetary Economics*, v. 55, n. 4, p. 665–676, 2008.
16. HARVEY, Andrew C. Forecasting, Structural Time Series Models and the Kalman Filter. [S.l.]: Cambridge University Press, 1990.
17. HORN, John L. A Rationale and Test for the Number of Factors in Factor Analysis. *Psychometrika*, v. 30, n. 2, p. 179–185, 1965.
18. JANNUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais. Campinas: Alínea, 2016.
19. JOHNSON, R. A.; WICHERN, D. W. Applied Multivariate Statistical Analysis. [S.l.]: Prentice Hall, 2002.
20. KAISER, Henry F. A Second Generation Little Jiffy. *Psychometrika*, v. 35, n. 4, p. 401–415, 1970.
21. KAISER, Henry F. An Index of Factorial Simplicity. *Psychometrika*, v. 39, n. 1, p. 31–36, 1974.
22. MORAN, Patrick A. P. Notes on Continuous Stochastic Phenomena. *Biometrika*, v. 37, n. 1/2, p. 17–23, 1950.

23. NARDO, Michela et al. Tools for Composite Indicators Building. Ispra, Italy: European Commission, Joint Research Centre (JRC), 2005. Disponível em: <<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC31473>>.
24. OECD; JRC EUROPEAN COMMISSION. Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide. Paris: OECD Publishing, 2008.
25. PEROBELLI, Fernando Salgueiro et al. Planejamento regional e potenciais de desenvolvimento dos municípios de Minas Gerais na região em torno de Juiz de Fora: uma aplicação de análise fatorial. Nova Economia, v. 9, n. 1, p. 121–150, 1999.
26. PEROBELLI, Fernando Salgueiro et al. Indicador de atividade econômica para os municípios mineiros. Juiz de Fora: Laboratório de Análises Territoriais e Setoriais (LATES), Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), 2017. Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/lates/wp-content/uploads/sites/246/2017/04/TD-LATES-02-2017.pdf>>.
27. STOCK, James H.; WATSON, Mark W. Macroeconomic Forecasting Using Diffusion Indexes. Journal of Business & Economic Statistics, v. 20, n. 2, p. 147–162, 2002.
28. TUKEY, J. W. Exploratory Data Analysis. [S.l.]: Addison-Wesley Publishing Company, 1977.
29. VARIAN, Hal R. Big Data: New Tricks for Econometrics. Journal of Economic Perspectives, v. 28, n. 2, p. 3–28, 2014.



ARTIGO PREMIADO DO

TEMA 10

Agendas Transversais no Planejamento–Orçamento

Agendas transversais e multissetoriais no planejamento e orçamento público; mecanismos para integrar políticas públicas de interesse social ou temático, como igualdade racial, meio ambiente, igualdade de gênero, primeira infância, adolescentes, povos indígenas, dentre outros recortes, aos planos e orçamentos de médio prazo e anuais; práticas intersetoriais no planejamento governamental; territorialização do planejamento governamental e estratégias para diminuir a desigualdade regional.

Do planejamento ao orçamento: ecossistemas públicos para integrar equidade de gênero e raça no ciclo PPA–LDO–LOA

• **Karina Kikuti**

Motriz, Brasil

E-mail: karinakikuti.consultoria@motriz.org

Resumo

As desigualdades de gênero e raça permanecem como desafios estruturais do desenvolvimento no Brasil, manifestando-se em assimetrias persistentes de renda, acesso ao trabalho decente, mobilidade social, proteção social, segurança e participação política. Em territórios marcados por vulnerabilidades socioeconômicas, essas desigualdades tendem a se intensificar por meio de mecanismos cumulativos, como discriminação institucional, segregação espacial, acesso desigual a serviços públicos, violência e sobrecarga de trabalho de cuidado. Apesar de avanços normativos e programáticos, políticas voltadas à equidade de gênero e raça frequentemente operam de forma fragmentada, como iniciativas setoriais isoladas, com baixa integração entre secretarias, metas dissociadas dos instrumentos de planejamento e orçamento e limitada coordenação intersetorial. Diante desse cenário, este artigo propõe um framework analítico-operacional para apoiar governos subnacionais na integração da equidade de gênero e raça ao ciclo de planejamento-orçamento — especialmente ao PPA, à LDO e à LOA — a partir de uma abordagem de ecossistema público. O framework é construído com base na análise comparativa de duas experiências reais: Recife, no Brasil, a partir do planejamento estratégico da Secretaria de Assistência Social e Combate à Fome e dos instrumentos orçamentários municipais de 2026; e Colômbia, enquanto referência latino-americana de institucionalização da equidade de gênero em políticas integradas de cuidado e coordenação intersetorial. Metodologicamente, o estudo adota abordagem qualitativa, baseada em análise documental e estudo comparativo de casos. Como principal resultado, propõe-se um framework de ecossistema público para a equidade estruturado em quatro dimensões interdependentes: direção estratégica e integração aos instrumentos do planejamento-orçamento; coordenação intersetorial e capacidades estatais; métricas interseccionais, monitoramento e aprendizagem institucional; e financiamento e instrumentos de sustentação do ecossistema. Conclui-se que a integração entre planejamento, orçamento e governança intersetorial é condição necessária para conferir densidade institucional à transversalidade de gênero e raça.

Palavras-chave: Ecossistemas públicos; planejamento-orçamento; PPA–LDO–LOA; equidade de gênero; equidade racial; governança intersetorial.

1. INTRODUÇÃO

As desigualdades de gênero e raça permanecem entre os mais persistentes e complexos desafios da ação pública contemporânea. No Brasil, tais desigualdades não se limitam a diferenças de renda ou inserção ocupacional, mas estruturam padrões duradouros de acesso desigual a políticas públicas, proteção social, mobilidade urbana, segurança, saúde, educação e

participação política. Quando observadas em sua dimensão territorial, essas assimetrias tornam-se ainda mais agudas, pois se combinam com vulnerabilidades urbanas, precariedade de serviços e reprodução histórica de exclusões.

A literatura sobre interseccionalidade tem demonstrado que gênero e raça não operam como marcadores independentes, mas como categorias

que se entrecruzam na produção de posições sociais desiguais (CRENSHAW, 1989). No campo da gestão pública, isso significa reconhecer que políticas aparentemente universais podem, na prática, reproduzir desigualdades se não forem desenhadas, monitoradas e financiadas com sensibilidade às diferenças estruturais entre grupos sociais. Nesse sentido, a equidade não pode ser tratada como atributo periférico da ação governamental, mas como componente constitutivo do planejamento público.

Apesar disso, é recorrente que agendas de gênero e raça sejam organizadas de forma fragmentada no interior do Estado. Em muitos casos, permanecem concentradas em secretarias específicas, projetos de baixa escala ou ações simbólicas, sem tradução consistente em prioridades, programas, metas e recursos. Em outras palavras, a transversalidade é frequentemente afirmada no plano normativo, mas pouco institucionalizada no ciclo concreto de planejamento e orçamento. Essa distância entre discurso e materialidade compromete a capacidade do Estado de produzir efeitos distributivos sustentáveis.

É nesse ponto que o presente artigo se situa. Parte-se da premissa de que a incorporação da equidade de gênero e raça ao planejamento-orçamento exige mais do que vontade política ou inovação programática. Requer uma reorganização da arquitetura institucional que conecta prioridades governamentais, coordenação entre secretarias, alocação de recursos, monitoramento e aprendizagem. Para dar conta dessa exigência, o artigo mobiliza o conceito de ecossistema público, compreendido como um arranjo sistêmico de atores, capacidades, instrumentos e instituições que, articulados, produzem valor público.

O objetivo central é propor um framework analítico-operacional que apoie governos subnacionais na integração da equidade de gênero e raça ao ciclo PPA–LDO–LOA. Para tanto, o estudo compara duas experiências: Recife, no Brasil, e Colômbia, enquanto referência latino-americana de institucionalização da equidade em políticas de cuidado, proteção e coordenação intersetorial. A escolha desses casos responde à necessidade de observar como contextos distintos podem, por diferentes caminhos, construir condições institucionais para incorporar agendas transversais ao núcleo duro do Estado.

O artigo está estruturado em sete seções, além desta introdução. A seção seguinte apresenta a justificativa.

Em seguida, explicitam-se os objetivos do estudo. O referencial teórico-conceitual articula interseccionalidade, governança colaborativa, economia política do orçamento e literatura de ecossistemas públicos. A metodologia apresenta a estratégia qualitativa e comparativa adotada. Na sequência, são discutidos os resultados empíricos e o framework proposto. Por fim, a conclusão sintetiza os achados, as contribuições e as agendas futuras de pesquisa.

2. JUSTIFICATIVA

A justificativa deste artigo repousa em três ordens de relevância: substantiva, institucional e acadêmica.

Do ponto de vista substantivo, a permanência de desigualdades de gênero e raça evidencia que o crescimento econômico, a ampliação de políticas sociais e a modernização administrativa, por si sós, não são suficientes para enfrentar estruturas históricas de exclusão. A desigualdade persiste porque é reproduzida não apenas por insuficiência de oferta estatal, mas também pela forma como prioridades são definidas, recursos são distribuídos e políticas são operacionalizadas. Isso confere ao planejamento e ao orçamento um papel decisivo: não se trata apenas de executar políticas, mas de definir quem entra — e como entra — na gramática da ação pública.

Do ponto de vista institucional, o tema é especialmente relevante para governos subnacionais. Municípios e estados concentram grande parte da provisão de políticas públicas com impacto direto sobre as condições de vida da população, como assistência social, saúde, educação, mobilidade, direitos humanos e cuidado. No entanto, nesses mesmos entes, a fragmentação entre áreas meio e áreas finalísticas costuma dificultar a transformação de agendas transversais em compromissos orçamentários consistentes. Nesse sentido, compreender como secretarias de planejamento, fazenda, administração e áreas finalísticas podem operar de forma integrada é central para fortalecer capacidades estatais.

No caso do Recife, essa discussão ganha materialidade concreta. A cidade apresenta um aparato de planejamento e orçamento formalmente estruturado, com LDO 2026 estabelecendo prioridades da administração municipal organizadas por dimensões e eixos estratégicos, entre eles desenvolvimento social, saúde, educação, infraestrutura, cultura, mobilidade, resiliência urbana e gestão integrada e digital. Ao mesmo

tempo, a LOA 2026 fixa a receita total do município em R\$ 10,555 bilhões e distribui a despesa entre funções e órgãos, permitindo observar como prioridades públicas são materializadas em recursos efetivos. Esse conjunto documental oferece base empírica robusta para analisar a relação entre direção estratégica, coordenação e orçamento.

Ainda no Recife, a Lei Orçamentária Anual permite visualizar o peso relativo da assistência social, dos direitos da cidadania e das estruturas associadas à equidade. As despesas com assistência social somam R\$ 166,114 milhões nas fontes do Tesouro, e a Secretaria de Assistência Social e Combate à Fome dispõe de R\$ 162,894 milhões nessas mesmas fontes, além de R\$ 17,240 milhões em outras fontes por meio do Fundo Municipal de Assistência Social, totalizando R\$ 180,134 milhões diretamente vinculados à pasta e ao fundo correspondente. Além disso, a Secretaria da Mulher conta com R\$ 13,093 milhões e o Fundo Municipal de Política para a Mulher dispõe de R\$ 50 mil em fontes do Tesouro, enquanto a Secretaria de Direitos Humanos e Juventude totaliza R\$ 26,540 milhões nas fontes do Tesouro e mais R\$ 27,985 milhões em outras fontes distribuídas entre fundos específicos, como o FMCA e o FMDPI. Esses valores não esgotam a discussão, mas mostram que o orçamento é um ponto privilegiado para analisar a densidade institucional da agenda distributiva.

A robustez do caso também se revela na receita e nos fundos supervisionados. O FMAS projeta R\$ 120,159 milhões em receitas totais para 2026, combinando recursos do Tesouro e outras fontes; o FMDPI projeta R\$ 19,740 milhões; e o FMCA, R\$ 9,280 milhões. A existência de fundos com dotação e receitas próprias constitui elemento importante para compreender a capacidade de sustentação financeira do ecossistema público local.

Do ponto de vista acadêmico, o artigo também se justifica por preencher uma lacuna. Há produção relevante sobre interseccionalidade, orçamento sensível a gênero, governança colaborativa e capacidades estatais. Contudo, ainda são menos frequentes trabalhos que articulem essas agendas em torno do planejamento-orçamento e as leiam a partir da noção de ecossistema público. O artigo, portanto, busca oferecer um enquadramento que una essas tradições analíticas sem descaracterizar a especificidade do problema distributivo.

Por fim, a escolha da Colômbia se justifica pela oportunidade de comparação com uma experiência latino-americana que avançou na institucionalização da equidade de gênero, especialmente em articulação com políticas de cuidado, proteção e reconstrução social. Não se trata de adotar a Colômbia como “modelo”, mas como contraponto analítico capaz de ampliar a compreensão sobre diferentes caminhos de institucionalização da transversalidade.

3. OBJETIVOS

3.1 *Objetivo geral*

Propor um framework analítico-operacional para apoiar governos subnacionais na integração da equidade de gênero e raça ao ciclo de planejamento-orçamento — especialmente ao PPA, à LDO e à LOA — a partir de uma abordagem de ecossistema público.

3.2 *Objetivos específicos*

a) Examinar, à luz da literatura, como interseccionalidade, governança colaborativa, orçamento como arena distributiva e ecossistemas públicos contribuem para compreender a integração de agendas transversais ao planejamento-orçamento;

b) Analisar comparativamente duas experiências reais — Recife, no Brasil, e Colômbia, como referência latino-americana — buscando identificar mecanismos institucionais que favoreçam ou dificultem a incorporação da equidade de gênero e raça ao núcleo da ação estatal;

c) Sistematizar, a partir da análise empírica, quatro dimensões analíticas estruturantes de um ecossistema público para a equidade: direção estratégica; coordenação e capacidades; métricas e aprendizagem; financiamento e instrumentos de sustentação;

d) Oferecer uma contribuição aplicada ao debate sobre agendas transversais no planejamento-orçamento, com potencial de uso por governos subnacionais e pesquisadores do campo do planejamento público.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1 *Interseccionalidade e desigualdades estruturais*

O primeiro eixo do referencial teórico é a interseccionalidade. O argumento central, já clássico desde

Crenshaw (1989), é que gênero e raça não atuam de forma independente, mas se combinam estruturalmente na produção de padrões específicos de exclusão. Essa perspectiva impede que o debate sobre equidade seja reduzido a uma lógica universalista abstrata, incapaz de captar como barreiras sociais, econômicas, territoriais e institucionais se reforçam mutuamente.

Crenshaw (1989) formulou essa crítica ao mostrar que os sistemas jurídicos e políticos tendiam a tratar discriminação racial e discriminação de gênero como problemas separados, tornando invisíveis as experiências específicas de mulheres negras. Mais recentemente, Collins e Bilge (2021) aprofundam essa leitura ao defenderem a interseccionalidade como ferramenta analítica e práxis crítica, na qual raça, gênero, sexualidade, capacidade física, status de cidadania, etnia, nacionalidade e faixa etária são construtos mutuamente constitutivos.

No plano das políticas públicas, isso significa que uma política desenhada sem recortes de gênero e raça corre o risco de operar a partir do “cidadão médio”, invisibilizando justamente os grupos que mais dependem do Estado e que mais enfrentam obstáculos para acessar direitos. A literatura brasileira recente reforça esse ponto. O Boletim de Políticas Sociais do Ipea sustenta que não se deve trabalhar com uma concepção homogênea de “mulher”, mas com múltiplas experiências de gênero atravessadas por raça, classe, sexualidade, identidade de gênero, território e ciclo de vida (IPEA, 2025). Em termos orçamentários, isso implica reconhecer que indicadores agregados e metas genéricas podem mascarar desigualdades internas profundas.

No caso brasileiro, os instrumentos de orçamento sensível só serão efetivos se partirem de uma perspectiva de gênero e raça, considerando sobretudo a intersecção entre esses marcadores (REDE ORÇAMENTO MULHER, 2026). Assim, a interseccionalidade é mais do que uma lente descritiva: ela orienta o desenho de métricas, prioridades e instrumentos de planejamento.

4.2 Governança colaborativa, redes e coordenação intersetorial

O segundo eixo refere-se à literatura de governança colaborativa e governança em redes. Ansell e Gash (2008) argumentam que problemas públicos complexos — caracterizados por múltiplas causas,

múltiplos atores e escalas diversas — não podem ser enfrentados por órgãos isolados. Eles exigem arranjos institucionais que articulem liderança facilitadora, regras compartilhadas, construção de confiança, pactuação e mecanismos de institucionalização. Provan e Kenis (2008), por sua vez, demonstram que redes de governança podem assumir diferentes formas de coordenação, e sua efetividade depende da clareza de papéis, da distribuição de autoridade e da capacidade de produzir coesão entre atores.

Esses aportes ajudam a compreender por que políticas de gênero e raça fracassam quando são tratadas como responsabilidade exclusiva de uma única secretaria ou organismo especializado. Se a desigualdade é coproduzida por diferentes esferas da vida social — trabalho, mobilidade, segurança, educação, assistência, saúde, finanças públicas —, a resposta estatal também precisa ser intersetorial. Isso requer articulação entre secretarias meio e finalísticas, rotinas de monitoramento, mecanismos de pactuação e tradução institucional das prioridades.

Nos estudos brasileiros recentes, encontram-se relatos empíricos e embasamento científico para defender a pauta da transversalidade de gênero como “modelo ideal” a combinação entre ações direcionadas, ações integradas, órgãos setoriais, organismos de políticas para as mulheres, conselhos e conferências, tudo inserido em um “ecossistema transversal” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, 2024).

4.3 Economia política do orçamento e orçamento sensível a gênero e raça

O terceiro eixo articula a economia política do orçamento público com a literatura de orçamento sensível a gênero e raça. Peres (2016) oferece uma base importante ao compreender o orçamento como arena de escolhas distributivas. Essa leitura é decisiva porque desfaz a visão tecnicista do orçamento como mero instrumento neutro de registro financeiro. Orçamento é política condensada; é a forma mais concreta pela qual o Estado transforma prioridades em compromissos materiais.

A literatura clássica de orçamento sensível a gênero converge nessa direção. Jácome e Villela (2012) insistem em que os avanços normativos em igualdade de gênero na América Latina não foram acompanhados, em muitos casos. Os autores destacam que

os OSGs articulam políticas públicas, recursos orçamentários, transparência, participação e prestação de contas, conectando o campo fiscal ao campo dos direitos (JÁCOME; VILLELA, 2012).

No contexto brasileiro recente, observa-se um deslocamento analítico e normativo relevante: a agenda do orçamento sensível passa a ser formulada de maneira crescentemente articulada às dimensões de gênero e raça, em oposição a abordagens que tratavam tais desigualdades de forma separada ou residual. Nessa direção, o guia elaborado pela Fundação Tide Setubal e A Tenda das Candidatas conceitua os orçamentos sensíveis a gênero e raça como instrumentos voltados à incorporação dessas perspectivas na formulação e na implementação de políticas públicas, de modo a internalizar, no processo orçamentário, direitos, obrigações e necessidades diferenciadas entre grupos sociais e, assim, qualificar a alocação do gasto público sob critérios de maior justiça e racionalidade distributiva (FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL; A TENDA DAS CANDIDATAS, 2022). A mesma publicação enfatiza que a consolidação dessa abordagem depende da produção de diagnósticos consistentes, da ampliação da transparência, da adoção da transversalidade como princípio organizador da ação estatal e do fortalecimento de mecanismos de avaliação qualificada do gasto.

Em convergência com essa perspectiva, o guia do Ministério do Planejamento e Orçamento reforça que a transversalidade de gênero no plano e no orçamento não se restringe à criação de ações específicas, mas requer sua incorporação ao conjunto do ciclo de políticas públicas — da formulação ao planejamento, da programação orçamentária ao monitoramento, da avaliação ao desenvolvimento de capacidades institucionais (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, 2024). Desse modo, o orçamento deixa de ser compreendido apenas como instrumento de financiamento e passa a ser concebido como componente constitutivo do próprio processo de formulação, coordenação e monitoramento de políticas orientadas à equidade.

4.4 Ecossistemas públicos e lógica de serviços públicos

O quarto eixo deste estudo é a literatura sobre ecossistemas públicos e Public Service Logic. Em Osborne (2020), o valor público não é produzido por uma organização isolada, mas emerge de um ecossistema

composto por instituições, organizações, serviços, usuários e relações. Osborne et al. (2022) aprofundam essa leitura ao mostrar que criação de valor público requer articulação entre direção estratégica, relações institucionais, coordenação, métricas e aprendizagem. Trischler et al. (2023) avançam na mesma direção, propondo uma estrutura explicitamente ecossistêmica para compreender criação de valor no setor público.

Essa abordagem é especialmente fecunda para agendas de gênero e raça por quatro razões. Primeiro, porque permite conceber a transversalidade como arquitetura organizacional concreta, e não como imperativo moral abstrato. Segundo, porque desloca o problema da “falta de prioridade” para a forma como capacidades, dados, instrumentos e incentivos estão distribuídos no sistema. Terceiro, porque evidencia que métricas, monitoramento e aprendizagem institucional são partes constitutivas do ecossistema. Quarto, porque incorpora o orçamento como peça do ecossistema e não apenas como etapa final do ciclo, mas como propriedade emergente de ecossistemas públicos com maior ou menor densidade institucional.

4.5 Indução institucional e ambiente decisório

Embora o artigo não tenha como eixo principal a economia comportamental, a análise sugere que instrumentos de planejamento e orçamento também operam como mecanismos de **indução institucional**. Eles estruturam ambientes decisórios, delimitam prioridades, organizam incentivos e tornam algumas escolhas mais prováveis do que outras. Nesse sentido, metas, programas, fontes de financiamento, fundos vinculados e exigências de monitoramento funcionam como dispositivos que orientam o comportamento organizacional sem depender exclusivamente de comando hierárquico. Essa formulação reforça a ideia de que a institucionalização da equidade depende da forma como o Estado desenha seu ecossistema de ação (OSBORNE, 2020; OSBORNE et al., 2022).

5. METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratório-analítica, baseada em análise documental e estudo comparativo de casos. O objetivo metodológico não é estabelecer causalidade forte, mas identificar mecanismos institucionais e padrões de coordenação capazes de explicar como agendas

transversais ganham — ou não — densidade no ciclo planejamento-orçamento.

5.1 Estratégia metodológica

A escolha pela análise documental se justifica pela natureza do objeto: o planejamento-orçamento é um campo fortemente mediado por instrumentos formais, como leis, planos, relatórios, demonstrativos e documentos estratégicos. O estudo comparativo, por sua vez, permite observar como diferentes arranjos institucionais respondem ao mesmo problema: integrar equidade de gênero e raça à arquitetura decisória do Estado.

5.2 Casos e critérios de seleção

Foram selecionados dois casos reais, a partir de critérios de relevância analítica, disponibilidade documental e potencial de contraste:

a) Recife, Brasil — escolhido por apresentar documentação recente e articulada entre planejamento estratégico institucional (SAS), LDO 2026, LOA 2026 e PPA 2026–2029, permitindo observar como uma capital brasileira organiza suas capacidades e prioridades orçamentárias;

b) Colômbia — escolhida como referência latino-americana de institucionalização da equidade de gênero em contexto de reconstrução social e fortalecimento de políticas de cuidado, proteção e coordenação intersetorial.

5.3 Corpus empírico

No caso do Recife, foram analisados:

- *Relatório final da formação em planejamento estratégico da Secretaria de Assistência Social e Combate à Fome;*
- *Lei de Diretrizes Orçamentárias 2026;*
- *Lei Orçamentária Anual 2026;*
- *Plano Plurianual 2026–2029;*
- *materiais complementares sobre orçamento sensível a gênero e raça.*

No caso colombiano, foram mobilizados:

- *estudos acadêmicos e documentos institucionais sobre a política nacional de equidade de gênero;*
- *literatura sobre políticas de cuidado e reconstrução no pós-conflito;*
- *referências sobre institucionalização e coordenação intersetorial.*

5.4 Procedimento de análise

A análise foi conduzida por codificação temática, orientada por quatro categorias analíticas derivadas do resumo aprovado e do referencial teórico:

1. *Direção estratégica e integração aos instrumentos do planejamento-orçamento;*
2. *Coordenação intersetorial e capacidades estatais;*
3. *Métricas interseccionais, monitoramento e aprendizagem institucional;*
4. *Financiamento e instrumentos de sustentação.*

Os documentos foram lidos buscando identificar evidências de integração, formalização, mecanismos de coordenação, presença de indicadores, dispositivos de financiamento e instrumentos de sustentação institucional.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 Recife: planejamento-orçamento como infraestrutura de um ecossistema público de equidade

A experiência do Recife mostra que o planejamento-orçamento pode funcionar como infraestrutura de um ecossistema público orientado à equidade. A LDO 2026 organiza as prioridades da administração municipal em quatro grandes dimensões: “Viver Bem”, “Viver as Oportunidades”, “Viver a Cidade” e “Gestão Integrada e Digital”, incluindo, entre os eixos estratégicos, desenvolvimento social, saúde, educação, mobilidade, cultura, resiliência urbana e gestão integrada. Essa organização já indica uma concepção de gestão menos segmentada e mais orientada à articulação entre capacidades e entregas.

A LOA 2026 materializa essa arquitetura em termos fiscais. A receita total estimada para 2026 é de R\$ 10,555 bilhões, dos quais R\$ 8,779 bilhões correspondem a recursos do Tesouro e R\$ 1,775 bilhão a outras fontes. A despesa com assistência social soma R\$ 166,114 milhões no Tesouro, enquanto a Secretaria de Assistência Social e Combate à Fome dispõe de R\$ 162,894 milhões em fontes do Tesouro e o FMAS, de R\$ 17,240 milhões em outras fontes, resultando em estrutura financeira expressiva para a política socioassistencial.

Além disso, a LOA evidencia a existência de fundos e estruturas complementares que ampliam a capacidade de sustentação da agenda distributiva. O FMAS

projeta receitas totais de R\$ 120,159 milhões; o FMDPI, R\$ 19,740 milhões; o FMCA, R\$ 9,280 milhões; e a Secretaria da Mulher possui fundo próprio, ainda que de pequeno porte, no valor de R\$ 50 mil em fontes do Tesouro. Esses números não equivalem, por si sós, a uma política orçamentária sensível a gênero e raça, mas mostram a existência de instrumentos financeiros que podem ser ativados em um ecossistema mais integrado.

No plano organizacional, o caso da SAS Recife é particularmente ilustrativo. O relatório de planejamento estratégico mostra que a secretaria estruturou sua estratégia em torno de cinco eixos: acesso e qualidade dos serviços e experiência do cidadão; gestão de pessoas; processos e comunicação; parcerias e recursos; e infraestrutura e logística. Esses eixos permitem observar como dimensões tipicamente tratadas como “meio” passam a ser reconhecidas como condição para a entrega finalística.

Esses eixos são analiticamente relevantes porque já expressam uma lógica ecossistêmica: eles articulam simultaneamente entrega de valor ao cidadão, capacidades internas, infraestrutura organizacional e mobilização de recursos externos. Em outras palavras, a estratégia não foi construída apenas em torno de “serviços”, mas em torno da rede de condições necessárias à entrega.

Outro aspecto importante é a densidade participativa do processo. O relatório registra que, no primeiro dia de oficinas, cerca de 80 a 100 participantes contribuíram para validar e aprimorar lemas e objetivos estratégicos; no segundo, 30 a 40 lideranças aprofundaram a revisão e propuseram metas e projetos prioritários, classificados por janelas de oportunidade de curto, médio e longo prazo. Essa informação é empiricamente valiosa porque indica que o planejamento foi construído como dispositivo de coordenação, não apenas de comunicação.

A articulação com o PPA municipal reforça ainda mais essa leitura. O PPA 2026–2029 do Recife define o Plano Plurianual como instrumento de planejamento governamental voltado a estabelecer diretrizes, objetivos e metas da administração pública, articulando despesas de capital, programas continuados e gestão das políticas públicas. O documento também explicita que o PPA se integra às leis orçamentárias anuais e às revisões subsequentes, de modo que programas,

metas e ações passem a estruturar a atuação governamental ao longo do ciclo.

Do ponto de vista substantivo, o PPA destaca a centralidade do eixo de desenvolvimento social e de outras agendas diretamente relacionadas à equidade, além de afirmar que o planejamento municipal foi elaborado com base em diagnóstico territorial, participação social e compromisso com inclusão, resiliência e justiça social. Isso sugere que, no Recife, a integração entre estratégia institucional e planejamento governamental mais amplo cria condições para que a agenda da equidade deixe de operar apenas como política residual.

6.2 Colômbia: institucionalização da equidade e articulação entre cuidado, proteção e coordenação

A experiência colombiana oferece um contraponto relevante ao caso brasileiro ao mostrar a construção de instrumentos de coordenação e institucionalização da equidade de gênero em escala nacional. Desde 2013, com a Política Nacional de Equidade de Gênero para as Mulheres, a Colômbia fortaleceu mecanismos de monitoramento e coordenação interministerial, articulando políticas de proteção, autonomia econômica, direitos e enfrentamento à violência.

No contexto do pós-conflito, a centralidade da agenda de gênero tornou-se ainda mais evidente. Políticas voltadas à participação das mulheres, à inclusão econômica e ao reconhecimento do cuidado foram integradas a estratégias de reconstrução social, revelando que equidade e pacificação não são agendas separadas. A literatura mobilizada indica que a Colômbia avançou na produção de mecanismos institucionais capazes de sustentar a transversalidade por meio de comissões intersetoriais, diretrizes estratégicas e políticas nacionais.

O caso colombiano é importante para o artigo porque evidencia três pontos. Primeiro, que a equidade ganha densidade quando é institucionalizada como política de Estado e não como ação programática periférica. Segundo, que políticas de cuidado e proteção podem funcionar como eixo organizador da transversalidade, conectando direitos, inclusão produtiva e proteção social. Terceiro, que coordenação multinível é fundamental para sustentar a agenda em territórios distintos.

Embora o artigo não reconstrua exaustivamente a política fiscal colombiana, a experiência dialoga de forma substantiva com a literatura de orçamento sensível a gênero. Em particular, reforça o argumento de que a institucionalização da equidade depende de uma ecologia de instrumentos: diretrizes, coordenação, dados, monitoramento e financiamentos.

7. RESULTADOS E DISCUSSÃO: UM FRAMEWORK DE ECOSISTEMA PÚBLICO PARA INTEGRAR EQUIDADE AO CICLO PPA–LDO–LOA

O principal resultado do estudo é a proposição de um framework de ecossistema público para a equidade, estruturado em quatro dimensões interdependentes. A contribuição do framework não está em substituir os instrumentos tradicionais de planejamento governamental, mas em reorganizá-los a partir de uma lógica sistêmica, orientada pela transversalidade de gênero e raça.

7.1 Direção estratégica e integração aos instrumentos de planejamento-orçamento

A primeira dimensão é a direção estratégica. A análise indica que a equidade de gênero e raça ganha consistência quando deixa de ser um tema periférico e passa a ser explicitada como objetivo distributivo nos instrumentos formais do Estado.

No Recife, isso aparece na articulação entre diagnóstico da cidade, participação social, regionalização e integração entre PPA, LDO e LOA. Em São Cristóvão, aparece de forma normativa, na explicitação das agendas transversais como pilares do planejamento e na inclusão de metas ligadas a racismo estrutural e direitos das mulheres na minuta da LDO 2027.

A implicação é direta: sem direção estratégica explicitada em PPA e LDO, a LOA tende a reproduzir a lógica inercial do gasto, dificultando a incorporação efetiva da equidade.

7.2 Coordenação intersetorial e capacidades estatais

A segunda dimensão refere-se à coordenação intersetorial e às capacidades estatais. O estudo mostra que a transversalidade não se sustenta apenas pelo reconhecimento normativo da agenda. Ela exige que secretarias meio e finalísticas operem de forma

coordenada, com papéis, rotinas e incentivos minimamente articulados.

O Acre evidencia o papel de uma secretaria temática articuladora, base legal e cooperação técnica para organizar a pauta. A Colômbia mostra que respostas mais densas exigem coordenação entre educação, proteção social, mobilidade humana e segurança. O México mostra o papel de uma instância especializada que não atua apenas setorialmente, mas como órgão de transversalização da perspectiva de gênero.

Essa comparação sugere que a transversalidade exige mais do que “sensibilização”: requer capacidade institucional distribuída, lideranças, rotinas, informação e tradução entre setores.

7.3 Métricas interseccionais, monitoramento e aprendizagem institucional

A terceira dimensão refere-se às métricas interseccionais, ao monitoramento e à aprendizagem institucional. Sem indicadores desagregados por gênero, raça e território, a transversalidade tende a permanecer no plano retórico.

Os materiais do curso da Rede Orçamento Mulher mostram que a implementação do OSGR exige diagnóstico, construção de metas e objetivos, identificação de áreas sensíveis, simulação de alocação de recursos, execução, decreto, prestação de contas e avaliação. O guia do MPO, por sua vez, estrutura a transversalidade de gênero em três grandes dimensões: política pública, plano e orçamento, e identifica como dimensão estratégica central a incorporação da perspectiva de gênero no monitoramento e na avaliação.

O Acre mostra uma fase inicial de mensuração, com três categorias de gasto. O México representa a fase mais madura, com relatórios trimestrais. Entre um extremo e outro, fica evidente que aprender a medir é parte de aprender a governar a equidade.

7.4 Financiamento e instrumentos de sustentação

A quarta dimensão é o financiamento. A transversalidade só ganha densidade real quando encontra sustentação financeira, previsibilidade, marcação de despesas, execução e mecanismos de ajuste.

O caso acreano mostra a importância de produzir relatórios de apuração para orientar melhor a alocação de recursos e tornar visíveis dotações exclusivas e genéricas. O México evidencia o estágio mais avançado dessa lógica, ao incorporar mecanismos

sistemáticos de etiquetagem e monitoramento. Recife, por sua vez, mostra que a integração ao PPA municipal amplia as condições de que a agenda entre na gramática orçamentária mais ampla.

A lição central é que financiamento não é apenas “recurso disponível”: é parte da própria arquitetura do ecossistema, pois define o grau de continuidade e a capacidade de produzir resultados distributivos consistentes.

FIGURA 1 – Framework de ecossistema público para integrar equidade de gênero e raça ao ciclo PPA–LDO–LOA



Fonte: elaborado pela autora com apoio de programa de IA para melhoria da figura.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo demonstrou que a integração da equidade de gênero e raça ao planejamento-orçamento depende de uma arquitetura institucional mais ampla do que aquela usualmente mobilizada pelas agendas setoriais. A partir da comparação entre Recife e Colômbia, argumentou-se que a transversalidade ganha densidade quando é tratada como problema de ecossistema público, e não apenas como diretriz normativa (OSBORNE, 2020; OSBORNE et al., 2022).

A principal contribuição do trabalho está na proposição de um framework analítico-operacional estruturado em quatro dimensões: direção estratégica, coordenação e capacidades, métricas e aprendizagem,

e financiamento e sustentação. Esse framework permite compreender como agendas transversais podem ser incorporadas ao ciclo PPA–LDO–LOA sem depender exclusivamente de iniciativas pontuais ou de baixa institucionalidade.

O caso do Recife mostrou que a combinação entre planejamento estratégico institucional, instrumentos orçamentários formais e fundos específicos cria condições para um ecossistema público mais integrado. O caso colombiano, por sua vez, mostrou que a institucionalização da equidade em escala nacional e intersetorial fortalece a continuidade e a capacidade distributiva da agenda. Em ambos os casos, a principal lição é que a equidade depende menos de declarações

abstratas e mais da capacidade de o Estado organizar seu ecossistema de ação (BARBOSA, 2024; RECIFE, 2025).

Apesar das contribuições teóricas e empíricas apresentadas, este estudo possui limitações que devem ser consideradas na interpretação dos resultados e na agenda futura de pesquisa.

Em primeiro lugar, trata-se de um estudo de natureza qualitativa e exploratória, baseado em análise documental e em experiências institucionais específicas, com destaque para os casos de Recife e Colômbia. Embora esses casos tenham sido selecionados por sua relevância analítica e potencial de aprendizado, a generalização dos achados é limitada, sobretudo considerando as diferenças institucionais, fiscais e políticas entre entes subnacionais no Brasil e em contextos internacionais.

Em segundo lugar, a análise empírica está fortemente apoiada em dados secundários e documentos oficiais (como PPA, LDO, LOA e relatórios institucionais), o que pode implicar restrições quanto à profundidade na captura de dinâmicas informais, disputas políticas e processos decisórios internos que influenciam a alocação orçamentária. A ausência de entrevistas sistemáticas com atores-chave (gestores, técnicos e formuladores de política) limita a compreensão mais aprofundada dos mecanismos causais subjacentes.

Adicionalmente, a proposta conceitual de “nudge fiscal” ainda se encontra em estágio de desenvolvimento teórico no campo das finanças públicas, sendo aqui mobilizada como lente analítica inovadora. No entanto, a operacionalização empírica desse conceito permanece incipiente, não sendo possível, neste estudo, mensurar de forma causal o impacto direto desses mecanismos sobre a alocação de recursos ou sobre resultados em políticas de equidade.

Outra limitação refere-se ao recorte temporal da análise, concentrado em ciclos recentes de planejamento e orçamento (especialmente o período 2023–2026). Tal delimitação pode não capturar plenamente efeitos de longo prazo, mudanças institucionais mais estruturais ou dinâmicas de dependência de trajetória (path dependence), relevantes para a compreensão da capacidade estatal em contextos de transição política.

Por fim, embora o artigo dialogue com literatura internacional de alto nível (especialmente OECD e

World Bank), há limitações na comparabilidade entre os casos analisados, uma vez que os arranjos institucionais, os sistemas orçamentários e os níveis de maturidade em governança variam significativamente entre países e municípios. Assim, os achados devem ser interpretados como insights analíticos transferíveis, e não como evidências universalmente generalizáveis.

Como agenda futura de pesquisa, recomenda-se aprofundar a aplicação do framework em outros contextos federativos, comparar diferentes modelos de institucionalização orçamentária da equidade e desenvolver metodologias mais robustas de monitoramento interseccional. Para a prática de governo, o desafio central permanece o mesmo: transformar a transversalidade em capacidade estatal.

Referências

1. ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.
2. BARBOSA, Laryssa Lopes de Oliveira. *Paz e segurança têm gênero? Um estudo sobre a implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança no Brasil e na Colômbia*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2024.
3. CRENSHAW, Kimberle. Demarginalizing the intersection of race and sex: a Black feminist critique of anti-discrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, Chicago, v. 1989, n. 1, art. 8, p. 139-167, 1989.
4. FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL; A TENDA DAS CANDIDATAS. *Orçamentos sensíveis a gênero e raça: um guia prático para estados e municípios*. São Paulo, 2022.
5. IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise. Igualdade de gênero*. Brasília: Ipea, 2025.
6. JÁCOME, Márcia Larangeira; VILLELA, Shirley (org.). *Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos e experiências*. Brasília: ONU Mulheres, 2012.
7. OSBORNE, Stephen P. The public service ecosystem. In: OSBORNE, Stephen P. (org.). *Public service logic: creating value for public service users, citizens, and society*. London: Routledge, 2020.
8. OSBORNE, Stephen P.; POWELL, Madeline; CUI, Tie; STROKOSCH, Kirsty. Value creation in the public service ecosystem: an integrative framework. *Public Administration Review*, Washington, DC, v. 82, n. 4, p. 634-645, 2022.
9. PERES, Ursula Dias. Financiamento e políticas públicas: o orçamento como arena de escolhas distributivas. *Revista Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 65-101, jul./dez. 2016.
10. PREFEITURA DO RECIFE. *Lei de Diretrizes Orçamentárias 2026*. Recife, 2025a.
11. PREFEITURA DO RECIFE. *Lei Orçamentária Anual 2026*. Recife, 2025b.
12. PREFEITURA DO RECIFE. *Plano Plurianual 2026–2029*. Recife, 2025c.
13. PROVAN, Keith G.; KENIS, Patrick. Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008.
14. REDE ORÇAMENTO MULHER. *Curso orçamento sensível a gênero e raça*. Brasília, 2026.
15. RECIFE. Secretaria de Assistência Social e Combate à Fome. *Relatório final: formação em planejamento estratégico*. Recife: Gov.Lab, 2025.
16. TRISCHLER, Jakob; RØHNEBÆK, Maria; EDVARDSSON, Bo; TRONVOLL, Bård. Advancing public service logic: moving towards an ecosystemic framework for value creation in the public service context. *Public Management Review*, London, 2023.

Artigos Gerais



TEMA 01

Planejamento de longo prazo

Estratégias e práticas de planejamento em prol do desenvolvimento nacional, estadual, regional e municipal de longo prazo; “Estratégia Brasil 2050” e principais eixos; integração dos instrumentos de planejamento convencionais com diretrizes e/ou referenciais de longo prazo.



SUMÁRIO DOS ARTIGOS DO TEMA 01

- 225** A participação popular como estratégia de fortalecimento do planejamento de longo prazo
- Ana Carolina Ferreira dos Santos
 - Carolina Alves Ribeiro
 - Karla Barroso Corrêa
 - Rodrigo da Cunha Bastos
- 235** Da prevenção ao resultado: como o fortalecimento institucional do controle interno do órgão reduziu apontamentos de auditoria
- Regiani Lopes da Silva
 - Iracema Keila Castelo Branco
 - Sônia Maria Nogueira Saconi
- 245** Desenvolvimento de longo prazo: pensando avanços a partir da produtividade
- Thallyson Eduardo Alves Martins
 - Emilene Karelina Marciano dos Santos
- 258** Desigualdades regionais no Brasil e os fundos constitucionais de financiamento
- Rodrigo Daniel Feix
 - Mariana Lisboa Pessoa
 - Tomás Pinheiro Fiori
 - Martinho Roberto Lazzari
- 279** Direcionando o desenvolvimento da Amazônia Legal e do Nordeste: aspectos metodológicos do Plano Maranhão 2050
- Sérgio Felipe Melo da Silva
- 290** Estrutura de governança para planejamento de desenvolvimento de longo prazo (PDLP): estudo de caso do estado do Espírito Santo
- Raphael Rodrigues de Oliveira
 - Álvaro Rogério Duboc Fajardo
 - Andressa Rodrigues Pavão
 - Gabriel de Araújo Borges
- 303** Governança e federalismo na condução de planos de desenvolvimento de longo prazo em unidade federativa amazônica
- Denes da Costa Freitas

- 315** Grandes infraestruturas científicas como referência para o planejamento governamental
- Elisabeth Da Costa Lima Pereira
 - Marisa Fonseca de Almeida Brito
- 330** Institucionalização do planejamento governamental de longo prazo no Brasil: desafios e caminhos para a integração entre planejamento e orçamento a partir da Estratégia Brasil 2050
- Laura Muniz de Pádua
- 339** Maturidade institucional e planejamento de longo prazo na Amazônia sul-ocidental: a convergência entre a agenda 10 anos, o plano estratégico de governo (2023-2026) e o plano plurianual (2024-2027)
- Marky Lowell Rodrigues de Brito
- 352** O ABCD da governança pública local e o planejamento estratégico municipal de longo prazo
- Flávio Henrique Silva Maria
 - Fernando de Souza Coelho
 - Jerônimo Santos Lima
- 365** O desalinhamento estrutural entre planos de longo prazo e a máquina pública
- Sandro Luís Brandão Campos
 - Maria Tereza Wichocki Monteiro
 - Patrícia Soares Duarte
 - Welliton Aparecido de Sousa Silva
- 376** O uso de estudos de futuro no planejamento de longo prazo na administração pública brasileira
- Thomaz Fronzaglia
 - Rodolfo Marques Santos
 - Ariel Cecílio Garces Pares
 - Mauricio Fleury Curado
- 400** Paisagem urbana e segurança: uma metodologia de avaliação integrada como subsídio ao planejamento urbano local
- Rafaela Sebrão De Rose
- 424** Planejamento de Longo Prazo e Financiamento Internacional: O caso do Projeto “Brazil Pro-Roads”
- Elisângela de Menezes Aragão
 - Saulo Aragão Santana

437 Planejamento de longo prazo em contextos subnacionais: participação social e governança na construção do plano estratégico PARÁ 2050

- Railson Lemos Mota
- Maria do Perpétuo Socorro Garcia Castro

448 Planejamento estratégico: desafios para a gestão da infraestrutura rodoviária e sustentabilidade

- Elisângela de Menezes Aragão
- Saulo Aragão Santana

459 Plano Avança SC 2035: integração entre complexidade econômica, planejamento regional e governança orçamentária

- Pietro Caldeirini Aruto
- Renato Souza Tristão
- Lucas Amancio
- Daniele Cristina Knihs

477 Priorização de Projetos Públicos em Governos Subnacionais: um framework analítico para alinhamento estratégico, governança e gestão do investimento público

- Michelle Monteiro Alves Roldan
- Denise Bendo Demétrio Bastos
- Marina Bouzon

489 Programa renda que fica: planejamento territorial de longo prazo por meio da integração entre o bolsa família e moedas sociais

- Sergio Kelner Silveira
- Carolina Beltrão de Medeiros
- Isabel Pessoa de Arruda Raposo

503 Promessas de futuro e limites do presente: evidências e contradições do planejamento público de longo prazo no Brasil

- Jerônimo Santos Lima
- Fernando de Souza Colho
- Flávio Henrique Silva Maria

518 A elaboração de missões como elemento articulador entre os planos estratégicos das instituições federais de ensino – IFES com as políticas públicas de desenvolvimento do Governo Federal

- Romilson Marques Cabral

A participação popular como estratégia de fortalecimento do planejamento de longo prazo

- **Ana Carolina Ferreira dos Santos**

Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão da Prefeitura de Niterói
E-mail: anafs@seplag.niteroi.rj.gov.br

- **Carolina Alves Ribeiro**

Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão da Prefeitura de Niterói
E-mail: carolinar@seplag.niteroi.rj.gov.br

- **Karla Barroso Corrêa**

Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão da Prefeitura de Niterói
E-mail: karlac@seplag.niteroi.rj.gov.br

- **Rodrigo da Cunha Bastos**

Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão da Prefeitura de Niterói
E-mail: rodrigo.cunha@seplag.niteroi.rj.gov.br

Resumo

Este artigo analisa a integração da participação social ao planejamento estratégico de longo prazo no âmbito municipal, a partir da atualização do Plano Estratégico “Niterói Que Queremos”, originalmente elaborado em 2013 e revisado entre 2025 e 2026 para ampliar o horizonte até 2050. O processo incluiu uma consulta pública que mobilizou 13.613 participantes — a maior experiência participativa vinculada a planejamento na história do município de Niterói (RJ).

No contexto brasileiro, marcado por desigualdades territoriais e desafios urbanos, o planejamento estratégico é essencial para orientar as ações governamentais e gerar resultados concretos. Contudo, apesar da previsão normativa da participação social na Constituição Federal de 1988 por meio de mecanismos como conselhos e audiências, persistem desafios na sua articulação com processos decisórios, frequentemente orientados por lógicas tecnocráticas.

Em Niterói, esses obstáculos foram enfrentados com a adoção de uma metodologia híbrida, multicanal e territorializada, combinando estratégias presenciais e digitais, com mobilização em comunidades, articulação com lideranças locais e a realização de um concurso de desenhos para o público infantojuvenil. Essa abordagem ampliou a participação de grupos historicamente sub-representados em todo o país, com mais da metade dos participantes moradores de comunidades e cerca de 60% de pessoas pretas e pardas.

Os resultados indicam variações regionais nas prioridades da população - com predominância para saúde, segurança pública e educação, que influenciaram a definição da Carteira de Projetos prioritários do município, elaborada para atingir as metas e objetivos do Plano Estratégico. A participação estruturada fortalece a legitimidade do planejamento, alinha demandas sociais a investimentos concretos e consolida agendas de Estado.

Palavras-chave: Planejamento governamental participativo; Participação social; Gestão pública municipal; Planejamento estratégico de longo prazo; Territorialidade; Consulta pública.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento estratégico de longo prazo constitui um instrumento central para orientar a ação governamental, definir prioridades e construir uma visão de futuro capaz de proporcionar programas estruturantes com potencial de gerar resultados concretos. A adoção deste tipo de planejamento em um ente federativo, principalmente no contexto municipal, amplia a capacidade de orientação estratégica e de tomada de decisão, além de favorecer a implementação de políticas e investimentos voltados à promoção do desenvolvimento econômico, tecnológico, político, social e ambiental.

No Brasil, esse instrumento assume especial relevância diante das desigualdades territoriais e dos desafios urbanos contemporâneos, que exigem abordagens estratégicas sensíveis às especificidades regionais e às múltiplas realidades locais. Quando estruturada de forma ampla e integrada ao processo de formulação, a participação social amplia a legitimidade do plano, favorece a apropriação pela sociedade e contribui para a sustentabilidade do planejamento ao longo de diferentes ciclos políticos.

No âmbito municipal, a participação social revela-se ainda mais fundamental não apenas como princípio democrático, mas também para promover a mobilização social e o alinhamento entre Estado e sociedade na definição de políticas públicas e projetos estruturantes, uma vez que é no município onde as políticas públicas se materializam de forma mais direta para a população.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 1º, o Estado Democrático de Direito, reconhecendo o papel da sociedade na formulação, implementação e controle das políticas públicas. Esse entendimento foi reforçado pela Emenda Constitucional nº 118/2020, que explicita, no parágrafo único do artigo 193, a participação popular nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação dessas políticas.

Apesar do arcabouço normativo que sustenta a participação social no Brasil, sua efetiva incorporação aos processos de planejamento de políticas públicas ainda constitui um desafio relevante. A literatura aponta que a institucionalização de instrumentos participativos não tem sido suficiente para garantir interações construtivas entre planejamento

e participação, permanecendo, muitas vezes, dissociada dos processos decisórios.

No contexto brasileiro, a participação social tem se estruturado por meio de diferentes mecanismos, como conselhos gestores, conferências nacionais, audiências públicas e orçamento participativo. Embora esses espaços sejam relevantes para o debate e a deliberação sobre políticas públicas e aspectos orçamentários, eles nem sempre se articulam de forma estruturada com os instrumentos de planejamento de médio e longo prazo, que possuem maior capacidade de orientar estratégias governamentais estruturantes.

Tanto em nível local quanto regional, as consultas públicas ainda são tratadas como etapas acessórias, enquanto o planejamento estratégico permanece marcado por abordagens tecnocráticas. Essa dissociação compromete a legitimidade social dos instrumentos de planejamento, dificulta sua apropriação pela população e limita sua capacidade de orientar políticas públicas de forma sustentável e aderente às realidades territoriais.

Torna-se relevante, portanto, observar experiências que buscam superar esse desafio. Niterói, localizada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, se configura como um caso positivo na integração da participação social ao planejamento governamental. Município de médio porte, com cerca de 500 mil habitantes e que, há mais de 10 anos, adota a gestão orientada para resultados, possui um histórico de promoção da escuta cidadã na definição de ações, planos e projetos de curto, médio e longo prazos.

Este artigo trata especificamente do processo participativo no âmbito da atualização do Plano Estratégico “Niterói Que Queremos” - NQQ, destacando sua relevância para o contexto local. Elaborado originalmente em 2013, o Plano foi concebido com o objetivo de orientar e articular metas, projetos e diretrizes do planejamento municipal para os 20 anos seguintes ao de sua elaboração. Visando enfrentar o contexto de descontrole fiscal, fragilidade institucional e falta de uma visão de futuro, o NQQ foi elaborado ouvindo a população em um processo que contou com a participação de mais de 10 mil pessoas entre congressos presenciais, consulta pública, concursos de redação e de desenhos, e demais eventos de mobilização.

Mais de uma década depois, ainda que o Plano estivesse dentro do seu prazo inicial planejado e colhendo resultados positivos para o desenvolvimento

sustentável do município, foi iniciada, em 2025, a atualização da estratégia com a ampliação da visão de futuro até 2050. Essa revisão se fez necessária para garantir a continuidade das políticas públicas de longo prazo, adequando-as ao atual cenário socioeconômico, ambiental e tecnológico, alterado por novas necessidades do município, contexto pós-pandemia e novas diretrizes internacionais.

Este processo de atualização envolveu três modalidades de participação social: consulta pública com a população, concurso de desenhos voltado ao público infantojuvenil da Rede Municipal de Educação, bem como uma rodada de entrevistas semiestruturadas divididas em dois grupos: especialistas de renome em suas áreas de atuação e empresários e niteroienses de destaque que foram entrevistadas no NQQ 2013-2033.

Aproximadamente 40 especialistas apresentaram percepções e direcionamentos sobre áreas como saúde, educação, segurança, assistência social, cultura e esporte, resiliência climática, entre outros. Além disso, no NQQ 2013-2033, 40 pessoas, entre especialistas, empresários e niteroienses de destaque ofereceram suas opiniões sobre o futuro da cidade. Desses, 17 foram ouvidos novamente com o objetivo de colher percepções sobre a evolução de Niterói nos últimos 12 anos, projetos e iniciativas que deram certo ou errado e suas expectativas sobre os próximos anos. Essa análise possibilitou reunir as perspectivas de cidadãos diretamente envolvidos na formulação do Plano original, proporcionando uma visão única, longitudinal e comparativa.

Na consulta pública, foram 13.613 participantes em um modelo híbrido com participação digital e mobilização presencial em diferentes territórios do município, com estratégias voltadas à ampliação da representatividade e à inclusão de grupos historicamente sub-representados. A metodologia de alcance da consulta pública realizada em Niterói se assemelha à adotada no Plano Estratégia Brasil 2050, instituído pelo Governo Federal entre 2023 e 2024, especialmente no pensamento regionalizado que garante a consideração das realidades locais e a cooperação entre diferentes níveis de governo e a sociedade (Estratégia Brasil, 2025).

Já o concurso de desenhos “Criando a Niterói do Amanhã” teve como objetivo convidar as crianças e adolescentes da Rede Municipal de Educação a se tornarem protagonistas no futuro da cidade, refletindo

sobre os desafios da Niterói de hoje e imaginar soluções criativas para a Niterói do amanhã. Ao todo, participaram 227 estudantes de turmas de 4º, 5º, 8º e 9º anos.

Portanto, este trabalho busca examinar o impacto da participação social nesse instrumento de planejamento, evidenciando como a escuta cidadã influenciou a construção de uma agenda estruturante orientada por áreas temáticas prioritárias definidas pela população. Além disso, apresenta como foi operacionalizada a consulta pública na atualização do Plano Estratégico, destacando o esforço integrado da administração municipal para contemplar uma amostra representativa da população de maneira territorializada, como estratégia de legitimação e democratização. O artigo também evidencia a relação entre as prioridades definidas pela população e os projetos estratégicos incluídos na carteira de projetos para os próximos 4 anos, demonstrando a influência social nas decisões estratégicas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A Constituição Federal de 1988 estabelece bases relevantes para a participação social na formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, a partir do Estado Democrático de Direito previsto no art. 1º, que reconhece a soberania popular como fundamento da República e o papel da sociedade na gestão pública. Esse arcabouço foi reforçado pela Emenda Constitucional nº 118/2020, que explicitou, no parágrafo único do art. 193, a participação popular nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas sociais. Tais determinações encontram-se associadas também a etapas de formulação e controle social em áreas específicas, como saúde (art. 198, III), assistência social (art. 204, II) e políticas voltadas à criança e ao adolescente (art. 227), além de educação (arts. 205 e 206, VI), cultura (art. 216, § 1º), meio ambiente (art. 225) e gestão de recursos naturais em terras indígenas (art. 231, § 3º), evidenciando sua centralidade em diferentes campos das políticas públicas. Todas essas previsões estão em consonância com o argumento de Oliveira (2013), que destaca a centralidade da participação social em diversos campos das políticas públicas.

Apesar desse arcabouço normativo, a literatura sobre planejamento governamental e participação social no Brasil aponta que a integração entre mecanismos participativos e instrumentos de planejamento

estratégico ainda apresenta limitações relevantes. Do ponto de vista do planejamento, estudos indicam que os campos da participação e do planejamento avançaram de forma paralela, mas nem sempre integrada, resultando em desencontros entre os canais participativos e os processos decisórios centrais (PIRES; AMARAL; SANTOS, 2014).

Segundo esses autores, embora tenha havido uma ampliação dos espaços de consulta popular nas últimas décadas, sua expansão ocorreu de maneira fragmentada e desarticulada, com reduzida conexão com o ciclo de planejamento das políticas públicas. Esse descompasso limita o potencial da participação social de influenciar decisões estratégicas e compromete a construção de um planejamento compartilhado entre Estado e sociedade. Ainda assim, a inclusão de uma pluralidade de atores nos processos decisórios contribui para a melhoria da qualidade das decisões públicas e o para o fortalecimento da legitimidade das políticas, ao incorporar diferentes perspectivas e demandas sociais (PIRES; AMARAL; SANTOS, 2014).

Nesse sentido, Justen (2013) destaca que as organizações públicas devem assumir um papel proativo na criação de espaços que estimulem a participação da sociedade. Análises anteriores já apontavam a baixa incorporação da participação social no planejamento estratégico governamental no Brasil (POMPONET, 2008). Embora elaborada em outro contexto, a análise ajuda a compreender a persistência de padrões tecnocráticos e as dificuldades institucionais de integração entre planejamento e participação. Para Pomponet, essa participação social nesses processos é complexa e exige esforço contínuo de aprimoramento por parte das instâncias governamentais.

A partir da perspectiva de Toni (2017), a integração entre planejamento estratégico e participação social representa não apenas um avanço democrático, mas uma estratégia institucional relevante para o fortalecimento do planejamento de longo prazo — especialmente no âmbito municipal, onde desigualdades territoriais e sociais demandam abordagens sensíveis às realidades locais, como na atualização participativa do Plano Estratégico “Niterói Que Queremos”.

3. METODOLOGIA

O artigo adota uma abordagem de estudo de caso analisando a experiência recente do município de Niterói (RJ) no aprimoramento e no fortalecimento

da participação social no processo de atualização de seu Plano estratégico de longo prazo, o *Niterói Que Queremos*, com horizonte até 2050.

O processo participativo contou com uma estratégia de comunicação fundamentada na valorização dos resultados do Plano Estratégico da última década, observando o que se havia planejado para o período 2013–2033, e no engajamento dos diferentes públicos envolvidos em sua atualização. Essa estratégia foi organizada por meio de um plano de comunicação definido no início do projeto, com foco na divulgação da atualização do planejamento e na promoção da consulta pública, buscando ampliar a compreensão sobre sua relevância e incentivar a participação social.

Um elemento central da metodologia foi o reconhecimento de que o estímulo à participação social deve ser promovido de forma transversal no governo. As áreas de ‘Planejamento’, ‘Governo Digital e Relacionamento com o Cidadão’ e de ‘Participação Social’ atuaram de forma articulada, em parceria com os demais órgãos municipais, para viabilizar uma estratégia híbrida combinando ações presenciais e digitais. Essa atuação envolveu mobilização em diferentes territórios, presença em espaços públicos e participação em eventos institucionais, além da articulação com lideranças comunitárias, contribuindo para ampliar o alcance da consulta e reduzir barreiras à participação. Tal abordagem dialoga com o argumento de Avritzer (2008, p. 47), de que o sucesso de processos participativos depende da articulação entre desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política.

Historicamente, em Niterói - como ocorre em outras esferas - processos participativos baseados exclusivamente em instrumentos digitais apresentavam maior concentração de respondentes com maior nível de escolaridade, pessoas brancas e residentes em regiões mais favorecidas. Diante disso, a estratégia adotada reforçou a mobilização presencial, com atuação em diferentes territórios, de modo a ampliar a inclusão de grupos socialmente sub-representados. Como resultado, a consulta “Niterói Que Queremos 2050”, realizada entre 30 de junho e 10 de novembro de 2025, alcançou 13.613 participantes, configurando-se como a maior experiência de participação vinculada ao planejamento de políticas públicas e a segunda maior consulta pública do município.

A partir da estratégia híbrida de participação, foi possível alterar o perfil geral dos respondentes de maneira que estivesse mais alinhado às características gerais da população, conferindo um caráter democrático e inclusivo à participação social nesse instrumento de planejamento. Em consonância, Alencar, Cruxen e Ribeiro afirmam que a capacidade de envolver diferentes grupos sociais e políticos - sobretudo aqueles tradicionalmente excluídos dos processos políticos -, oferecendo oportunidades concretas para que manifestem suas demandas, é uma questão central quando se fala em efetividade da participação social (ALENCAR, CRUXEN, RIBEIRO, 2025)

A consulta pública constituiu-se como a principal ferramenta de coleta de dados do município, sendo concebida como base para a atualização do planejamento estratégico de longo prazo e para a elaboração de instrumentos que integram o Sistema de Planejamento de Niterói, estabelecido pelo Decreto 12.507/2017, como o Plano Plurianual (PPA). Foi estruturada a partir de uma abordagem de métodos mistos, combinando instrumentos quantitativos e qualitativos para coleta e análise de dados. O principal instrumento foi um questionário estruturado, aplicado em formato híbrido (online e presencial), com o objetivo de captar percepções da população sobre os avanços alcançados e as prioridades para o futuro da cidade. O questionário contemplou três dimensões: perfil sociodemográfico, visão de futuro e definição de até 3 prioridades em nível municipal e regional.

Em relação à metodologia da pesquisa, os questionários foram estruturados de modo a permitir que o entrevistado indicasse prioridades tanto para o município como um todo quanto para sua região específica. A aplicação ocorreu em todas as cinco regiões da cidade, permitindo análise territorializada das respostas. A participação foi por adesão, combinada a estratégias de mobilização ativa para ampliar a diversidade do público e mitigar vieses associados à exclusão digital. A diferenciação entre prioridades gerais e regionais possibilitou não só uma leitura integrada das demandas do município e de suas especificidades territoriais, como também teve como objetivo a formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local, com a visão orientada para a eficácia e a efetividade das ações.

Como estratégia complementar, a metodologia incluiu também o Concurso de Desenhos “Criando

a Niterói do Amanhã”, que incorporou a esse instrumento uma dimensão fundamental ao planejamento de longo prazo: o desejo das gerações futuras, as crianças. A iniciativa foi coordenada pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (SEPLAG), em parceria com a Secretaria Municipal de Educação (SME) e a Fundação Municipal de Educação (FME), mobilizando 227 estudantes do Ensino Fundamental da rede pública municipal, abrangendo alunos dos 4º e 5º e dos 8º e 9º anos.

Além da representação artística de cenários, os desenhos expressaram espaços urbanos mais conectados, com mais mobilidade e ambientalmente mais responsáveis. São interpretações simbólicas que revelam expectativas, valores e desejos de quem viverá intensamente a cidade até o ano de 2050. Ao incluir a visão do público infantil, o Plano reconhece que projetar o futuro também exige compromisso em identificar referências e percepções que não necessariamente emergem nos diagnósticos técnicos.

De forma paralela e integrada ao processo participativo, o processo de atualização do Plano foi conduzido a partir de múltiplas frentes analíticas, estruturadas de modo a dialogar continuamente com os insumos oriundos da participação social. Esse arranjo metodológico buscou assegurar a incorporação sistemática das contribuições da população.

No âmbito técnico-analítico, foi realizada a análise situacional do município, com base em indicadores e diagnósticos existentes, com o objetivo de compreender as condições atuais de Niterói em diferentes dimensões do desenvolvimento. De forma complementar, foram conduzidas análises prospectivas, voltadas à identificação de tendências, riscos e oportunidades no horizonte de longo prazo, incorporando uma perspectiva orientada ao futuro na formulação estratégica.

Paralelamente, foram realizadas 43 entrevistas semiestruturadas com especialistas em áreas estratégicas — como saúde, educação, segurança pública, mobilidade, desenvolvimento econômico, sustentabilidade e gestão pública — além de atores envolvidos na elaboração do plano original de 2013. As entrevistas tiveram como objetivo aprofundar a análise sobre a trajetória recente do município e qualificar o diagnóstico situacional a partir da articulação entre evidências técnicas e percepções dos diferentes atores.

A consolidação dessas análises, em conjunto com as contribuições da consulta pública, permitiu a construção de uma Visão de Futuro para o município, orientada por uma leitura integrada das dinâmicas atuais e das perspectivas de desenvolvimento. Esse referencial orientou a atualização das Áreas de Resultado, que já estruturavam o planejamento estratégico desde 2013, reunindo objetivos estratégicos e diretrizes de ações voltadas à concretização do futuro desejado.

Cada Área de Resultado foi analisada a partir de três dimensões orientadoras: (i) a situação atual, (ii) a situação desejada e (iii) os caminhos necessários para a transição entre esses dois estados. A partir desse enquadramento, foram identificados os principais avanços e desafios, definidos objetivos estratégicos, indicadores e metas, além das estratégias prioritárias para o horizonte temporal até 2050. Esse conjunto configura um referencial estruturado para a orientação das ações pelos próximos 4, 8 e 25 anos, ou seja, de curto, médio e longo prazo.

No que se refere à operacionalização da estratégia, adotou-se a Carteira de Projetos prioritários como principal instrumento de implementação e representação da visão da cidade pela população em ações concretas de curto prazo (4 anos). A definição dos projetos prioritários ocorre a partir da análise das diretrizes estratégicas propostas até 2050, combinado às necessidades territoriais e prioridades que foram apontadas pela população na Consulta Pública. Esta visão territorializada dos resultados da consulta pública possibilita que os gestores das pastas analisem as prioridades locais mais importantes e proponham políticas mais assertivas, alinhado ao conceito de eficiência da administração pública na implementação de políticas públicas voltadas às necessidades locais.

Nesse contexto, foi elaborada a Carteira de Projetos 2025–2028, correspondente ao primeiro ciclo de implementação do Plano atualizado. A Carteira reúne projetos estruturantes com elevado potencial de gerar impactos duradouros sobre o território e a qualidade de vida da população. Tais projetos se caracterizam pela capacidade de induzir transformações sistêmicas, mobilizar diferentes atores e alavancar investimentos, inclusive por meio de parcerias. Ao concentrar esforços nessas iniciativas, a primeira etapa de implementação busca aproximar a visão de longo prazo de entregas concretas, assegurando maior efetividade e capacidade

de resposta às demandas sociais identificadas ao longo do processo participativo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para fins de análise da representatividade da participação, é relevante considerar as principais características de Niterói. Dados do Censo Demográfico de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelam a estimativa de 481.749 habitantes em 2022, distribuídos em um território com elevada densidade demográfica e mais de 80 comunidades espalhadas pela cidade, somando 86 mil pessoas morando em favelas. As mulheres correspondem a aproximadamente 54,2% do total da população (261.069 pessoas), enquanto os homens representam cerca de 45,8% (220.680 pessoas). A população negra — considerando a soma de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas — corresponde a aproximadamente 42,5% dos habitantes (204.610 pessoas). Do total dos moradores, 6,2% são pessoa com deficiência.

Além disso, o município tem elevada taxa de escolarização entre 6 e 14 anos (98,33%) e expressivo PIB per capita (R\$ 158.314,82 em 2023), indicadores que o posicionam entre os mais desenvolvidos do país. É válido destacar que a cidade possui 100% de abastecimento de água, 97% de oferta de rede para coleta de tratamento de esgoto e mais de 50% de área preservada, além de ser a segunda melhor cidade do país em limpeza urbana de acordo com o Índice de Sustentabilidade de Limpeza Urbana.

O município também se destaca pelos avanços nos índices de segurança, educação e saúde. Nos últimos 12 anos, foi possível observar a expressiva redução na taxa de homicídios (por 100 mil habitantes), que passou de 25,2%, em 2011, para 11,6% em 2024; o aumento de 22 pontos percentuais na cobertura de atenção primária da Saúde, entre 2021 e 2024; e a ampliação do acesso a creches da rede municipal, que passou de 22% para 40% de 2014 a 2024. Esses resultados foram obtidos após os primeiros anos de execução do Plano Estratégico de longo prazo, lançado em 2013. Além de orientar os instrumentos de planejamento de médio e curto prazo, o Plano definiu estratégias e projetos que contribuíram para o alcance de metas da gestão e, conseqüentemente, geraram impactos positivos para a população de Niterói.

No contexto da atualização do Plano, a consulta pública “Niterói Que Queremos”, realizada entre 30 de

junho e 10 de novembro de 2025, mobilizou 13.613 participantes, configurando-se como a maior experiência de participação social vinculada ao planejamento público no município. Aproximadamente 69% das contribuições foram realizadas de forma presencial, evidenciando o impacto da mobilização territorial e da abordagem ativa realizada pelas equipes da Prefeitura a fim de ampliar o acesso ao exercício da cidadania e engajar a participação popular.

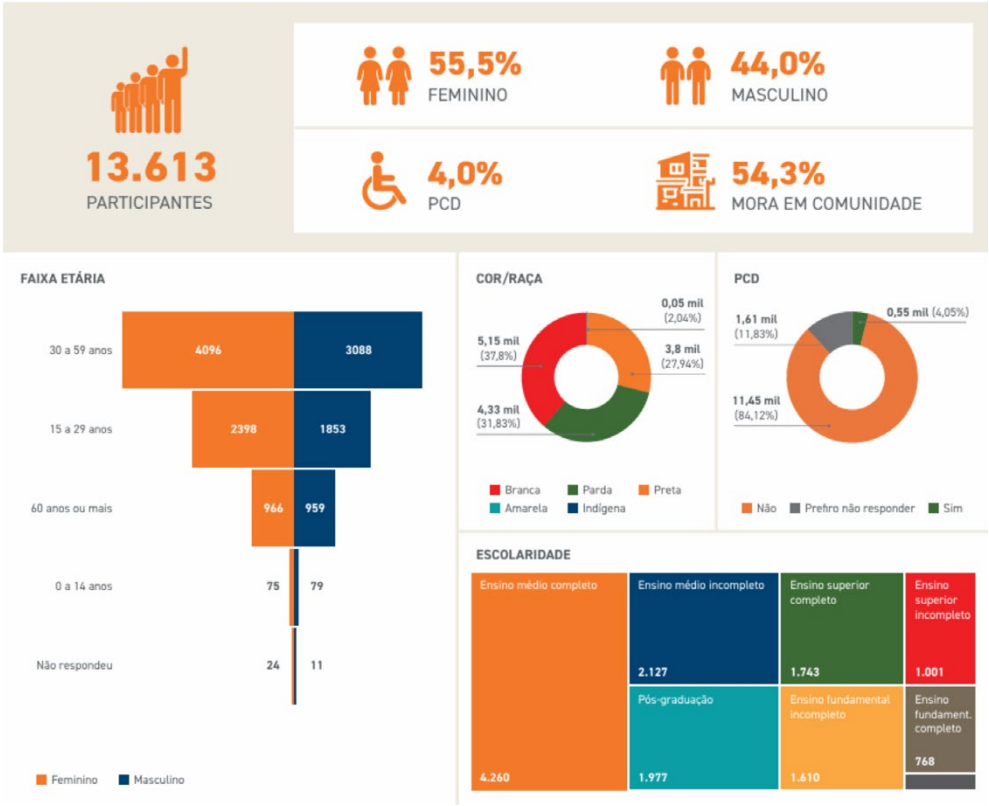
Observou-se uma mudança significativa no perfil dos respondentes em relação a experiências anteriores: mais da metade dos participantes declarou residir em comunidades ou conjuntos habitacionais, indicando o sucesso das iniciativas de engajamento pela maior inclusão de grupos sociais historicamente sub-representados no município. A região mais favorecida concentrou 38% das participações, com as demais regiões respondendo por 62% das contribuições.

Em relação ao perfil sociodemográfico, 4,5% dos participantes eram Pessoas com Deficiência (PCD), percentual próximo aos 6,2% registrados na população do município. Em relação a escolaridade, a maior taxa

de resposta foi do grupo de pessoas com ensino médio completo (31,29%). Um dos principais resultados da consulta foi a mudança no perfil dos respondentes em relação à raça: 59,8% eram pretos e pardos. Esses dados indicam avanço na representatividade da participação popular, resultado de um esforço integrado de comunicação e mobilização.

A análise comparativa entre os formatos de participação - presencial e online - revelou diferenças significativas: na participação online, apenas 12% dos respondentes residiam em comunidades ou conjuntos habitacionais, enquanto na participação presencial este número era de 73,1%. Esse resultado indica que as ações presenciais em comunidades são fundamentais para garantir a participação desta população em consultas como essa, estratégicas para o planejamento das políticas públicas que os afetam. Também puderam ser observadas diferenças entre as prioridades indicadas: infraestrutura e mobilidade predominaram no formato online, enquanto a saúde foi central nas contribuições presenciais.

FIGURA 1 – Perfil dos participantes da pesquisa



Fonte: elaboração própria

De modo geral, as prioridades convergiram em temas estruturantes como saúde, segurança pública e educação, mas apresentaram variações relevantes de acordo com cada região da cidade e o perfil social. Isso reforça a importância da dimensão territorial e dos marcadores sociais para o planejamento e para a definição das políticas públicas.

Em relação às prioridades indicadas nas respostas, Saúde, Segurança Pública e Educação foram as áreas mais recorrentes, refletindo a preocupação da população com o bem-estar, a proteção social e com a qualificação da aprendizagem. As áreas de Infraestrutura, Mobilidade e Moradia também se destacaram, enfatizando as demandas por ações que dêem maior importância para as condições urbanas e para a qualidade de vida.

A partir de uma perspectiva regional, a Saúde se manteve como a prioridade número um em todas as regiões administrativas de Niterói, seguida pela Segurança Pública. No entanto, a terceira prioridade variou: em duas das cinco regiões do município, Infraestrutura e Mobilidade foram escolhidas em vez de Educação e Tecnologia, indicando especificidades de cada território que demandam respostas personalizadas do poder público.

Com o intuito de orientar decisões estratégicas que atendam ao espectro populacional mais amplo, os dados também foram analisados por dimensões como faixa etária, gênero e meio de transporte utilizado. Essa análise de demandas a partir de diferentes segmentos e grupos sociais atende ao conceito de transversalidade no processo de definição de prioridades para as agendas públicas, garantindo um caráter ainda mais inclusivo e dinâmico neste processo participativo de planejamento.

A relevância dessa consulta vai além da análise dos dados quantitativos, pois reuniu balanços técnicos e percepções da população, criando uma base sólida e plural para a elaboração do Plano Estratégico. Essa integração alinhou as diversas evidências, diagnósticos e expectativas da sociedade, fortalecendo a legitimidade e representatividade desse instrumento de planejamento de longo prazo.

Do ponto de vista institucional, a consulta forneceu subsídios concretos para a atualização e para a redefinição das prioridades governamentais. A diversidade da população participante ampliou o repertório de demandas e evidenciou a necessidade de estratégias

diferenciadas para enfrentar desigualdades territoriais. Os resultados sugerem que a participação social, quando encarada como uma prioridade e não apenas como uma formalidade, fortalece a cidadania e alinha o planejamento público às reais necessidades da população, ampliando a legitimidade das instituições e a capacidade de executar políticas públicas efetivas em diferentes territórios.

A opinião pública integrada ao processo de elaboração do Plano Estratégico democratiza e sustenta as prioridades definidas para o longo prazo do município. Em casos de alternância de grupos políticos, comum em regimes eleitorais democráticos, o planejamento estratégico encontra-se legitimado por ter sido construído com base na opinião pública, fortalecendo o conceito de agenda de estado em detrimento da agenda de governo. Nesse sentido, isso também aumenta as chances de que os próprios cidadãos - tanto aqueles que participaram do processo construtivo ou mesmo aqueles que se apropriaram dele - cobrem respostas e ações da administração pública.

As prioridades identificadas na consulta influenciaram também a definição da Carteira de Projetos 2025-2028. A demanda por mais investimentos em saúde resultou na formulação do projeto “Saúde + Digital”, focado na modernização dos serviços de saúde. A segunda demanda mais votada foi a de investimentos em segurança, na qual um dos projetos contemplados foi a modernização do Centro Integrado de Segurança Pública (CISP). No âmbito territorial, todas as regiões destacaram a mobilidade urbana e o transporte público como prioridades. Em resposta, foi incluído nesta Carteira a implantação da primeira linha de VLT (Veículos Leves sobre Trilhos), que ligará a zona norte ao centro da cidade.

Embora esses projetos possuam uma visão que remeta inicialmente mais ao conceito de entrega, no sentido de bens e serviços a serem providos, toda a Carteira de Projetos foi formulada com base no conceito de resultados, ou seja, alcance de metas e melhora nos indicadores estratégicos que irão impactar na qualidade de vida dos habitantes do município.

De acordo com as prioridades definidas pela população na Consulta Pública, os projetos foram avaliados e definidos, também, de acordo com o seu potencial para transformar positivamente, no curto, médio e longo prazo, a realidade das pessoas. Trata-se de ações públicas orientadas por uma gestão estratégica

orientada a resultados, vinculando prioridades definidas pela população, objetivos, metas de longo prazo e indicadores de impacto.

5. CONCLUSÃO

A atualização do Plano Estratégico “Niterói Que Queremos”, realizada entre 2025 e 2026, evidencia o potencial da participação social como elemento estruturante do planejamento governamental de longo prazo no âmbito municipal. No processo de ampliação da visão de futuro até 2050, por meio de um processo participativo amplo e territorializado, que mobilizou 13.898 pessoas considerando todas as modalidades de participação (consulta pública, entrevistas e concurso), o município evidenciou empiricamente como a escuta ativa da população pode transformar desafios teóricos em práticas efetivas.

Como analisado sobre o arcabouço normativo que assegura participação popular na formulação e monitoramento de políticas sociais, os resultados da consulta pública dialogam com a literatura ao evidenciar a dissociação entre mecanismos participativos e planejamento estratégico no Brasil. Autores como Pires, Amaral e Santos (2014) destacam o avanço paralelo, mas fragmentado, desses campos, com canais participativos frequentemente dissociados de decisões governamentais. A experiência de Niterói sugere que essa lacuna pode ser superada quando a participação é incorporada de forma estruturada ao processo de planejamento, deixando de ocupar um papel acessório para assumir função estratégica na definição de prioridades.

Do ponto de vista empírico, os achados evidenciam que a adoção de uma metodologia híbrida, multicanal e territorializada contribui significativamente para a ampliação da representatividade. A diversidade do perfil dos participantes e as diferenças observadas entre formatos de participação reforçam a importância da combinação entre estratégias presenciais e digitais, indicando que o ambiente virtual, embora

amplie o alcance, não substitui a dimensão presencial na construção de legitimidade e inclusão.

Os resultados quantitativos e qualitativos confirmam o impacto da participação na construção da agenda estruturante, quando efetivamente integrada ao planejamento, com influência concreta sobre a formulação de políticas públicas. As prioridades identificadas pela população, com destaque para saúde, segurança pública e educação, orientaram diretamente a definição da Carteira de Projetos 2025–2028, evidenciando como a escuta cidadã orienta não só a visão até 2050, mas projetos estruturadores, promovendo desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Além disso, a abordagem metodológica — inspirada também no pensamento regionalizado da Estratégia Brasil 2050 (2023-2024) —, combinada a 43 entrevistas com especialistas e análises prospectivas, enriqueceu o diagnóstico situacional. As Áreas de Resultado foram atualizadas considerando situação atual, desejada e caminhos de transição, com metas e indicadores claros. Essa inclusão fortalece a sustentabilidade do plano, como argumenta Toni (2017): a participação não é mero formalismo, mas estratégia para planejamento resiliente a alternâncias políticas, elevando agendas de Estado sobre as de governo.

Destaca-se que o olhar para as necessidades da população não se encerra na elaboração do Plano, mas assume o compromisso contínuo de construção coletiva. O município reafirma o pacto com a sociedade, instituindo ciclos regulares de escuta e monitoramento para que o Plano permaneça vivo, adaptável e alinhado às evoluções sociais e territoriais.

Dessa forma, a experiência de Niterói oferece elementos relevantes que podem inspirar outros municípios de médio porte, especialmente diante de desigualdades territoriais e desafios urbanos brasileiros. O planejamento participativo consolida-se como pilar do desenvolvimento local sustentável, alinhado à soberania popular constitucional e capaz de gerar resultados concretos para a população.

6. Referências

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.
2. PIRES, Roberto Rocha C.; AMARAL, Lucas Alves; SANTOS, José Carlos dos. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In: CARDOSO JR., José Celso; COUTINHO, Ronaldo (org.). Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina. Brasília: ENAP, 2014. p. 115-132. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/986>. Acesso em: 17 mar. 2026
3. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Relatório de participação social. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2025. 74 p. (Estratégia Brasil 2050; v. 5). Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/estrategia-2050-conteudo/Arquivos/participacao_social.pdf. Acesso em: 20 mar. 2026.
4. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2022: panorama de Niterói (RJ). Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?localidade=3303302>. Acesso em: 1 abr. 2026.
5. OLIVEIRA, VALÉRIA R.; Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. 2013. Disponível em: Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente – Assecor. Acesso em: 19 mar. 2026
6. POMPONET, ANDRÉ S. Plano plurianual participativo 2008-2011 na Bahia: uma análise. 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/7648> Acesso em: 19 mar. 2026
7. TONI, J. (org) Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público. 2021. Disponível em: repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6334/1/Jackson. Acessado: 21 mar. 2026
8. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.
9. JUSTEN, A. Democracia, Participação e Organizações Públicas: O Caso da ANP. 2013. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPED/Dissertacao/2013/Agatha%20Justen%20Gon%C3%A7alves%20Ribeiro.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2026.
10. ALENCAR, J; CRUXÊN, Isadora; RIBEIRO, Uriella. Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa. Elementos para o pensar e o agir. Capítulo 8 - Participação Social no Planejamento Federal: um olhar a partir das Conferências Nacionais de Políticas Públicas. Disponível em: [151008_livro_planejamento_brasil_sec_xxi.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6334/1/151008_livro_planejamento_brasil_sec_xxi.pdf). Acesso em: 23 mar. 2026.

Da prevenção ao resultado: como o fortalecimento institucional do controle interno do órgão reduziu apontamentos de auditoria

- **Regiani Lopes da Silva**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Brasil

E-mail: regiani-silva@spgg.rs.gov.br

- **Iracema keila Castelo Branco**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Brasil

E-mail: iracema-branco@spgg.rs.gov.br

- **Sônia Maria Nogueira Saconi**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Brasil

E-mail: sonia-saconi@spgg.rs.gov.br

Resumo

A evolução da administração pública contemporânea tem sido marcada pela crescente exigência de transparência, accountability e eficiência na gestão dos recursos públicos, impondo aos órgãos estatais a necessidade de estruturar mecanismos institucionais capazes de prevenir irregularidades e qualificar a tomada de decisão. Nesse contexto, o controle interno amplia sua função tradicional, deixando de atuar exclusivamente de forma corretiva para consolidar-se como instrumento preventivo e orientador da gestão. O presente artigo analisa a experiência de fortalecimento institucional do controle interno na Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (SPGG/RS), evidenciando como a implementação progressiva de práticas estruturadas de governança e gestão de riscos, contribuiu para a eliminação de apontamentos de auditoria nas contas do gestor nos três últimos exercícios. Trata-se de pesquisa qualitativa, com abordagem descritiva e analítica, baseada em relato de experiência, análise documental e exame de relatórios de auditoria e manifestações de órgãos de controle. O referencial teórico fundamenta-se no modelo COSO, nas diretrizes da Controladoria-Geral da União, e nas orientações dos Tribunais de Contas. Os resultados demonstram que o apoio institucional da alta gestão, a qualificação técnica da equipe, a padronização de fluxos e a atuação preventiva do controle interno foram determinantes para a consolidação de um ambiente organizacional orientado à integridade. Diante disso, verifica-se que a institucionalização do controle interno como política permanente representa estratégia eficaz para a melhoria da governança pública, com impactos concretos na redução de riscos e no fortalecimento da credibilidade institucional.

Palavras-chave: Controle interno; integridade pública; governança preventiva; gestão de riscos; transparência

INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira vem passando por transformações relevantes nas últimas décadas, impulsionadas pelo aumento das exigências sociais por transparência, eficiência e responsabilização

na gestão dos recursos públicos. Esse cenário tem demandado o fortalecimento de mecanismos institucionais capazes de assegurar a conformidade dos atos administrativos, bem como a efetividade das políticas públicas. Sob essa perspectiva, o controle

interno emerge como função estratégica da governança pública, sendo progressivamente reconhecido como instrumento essencial para a prevenção de irregularidades e o aprimoramento da gestão.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao estabelecer, em seu artigo 74, a obrigatoriedade de manutenção de sistemas de controle interno pelos Poderes, atribui a esses mecanismos a responsabilidade de avaliar resultados, comprovar a legalidade dos atos e apoiar o controle externo. Essa previsão evidencia que o controle interno deve atuar de forma integrada à gestão, contribuindo para a melhoria contínua dos processos administrativos.

Apesar desse arcabouço normativo, observa-se que, historicamente, muitos órgãos públicos estruturaram seus mecanismos de controle sob uma lógica predominantemente corretiva, com atuação voltada à resposta a demandas dos órgãos de controle externo. Esse modelo, além de reativo, revela-se insuficiente diante da complexidade crescente das atividades administrativas e da intensificação da atuação dos órgãos de controle.

A experiência da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul insere-se nesse contexto de transformação institucional. Até o ano de 2019, as contas de gestão do administrador da SPGG/RS apresentavam apontamentos recorrentes por parte do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, inclusive com aplicação de penalidades. Isso evidenciava fragilidades nos mecanismos internos de controle e a necessidade de adoção de medidas estruturantes capazes de promover a conformidade e a integridade dos processos administrativos.

Diante desse diagnóstico, houve o reconhecimento institucional da necessidade de implantação de um modelo de controle interno estruturado, capaz de atender de forma qualificada às demandas dos órgãos de controle, incluindo os Tribunais de Contas, tanto em âmbito estadual quanto federal, bem como o Ministério Público, especialmente em sua atuação na fase administrativa de apuração de irregularidades.

Nesse sentido, o objetivo deste estudo consiste em analisar como o fortalecimento institucional do controle interno da SPGG/RS, a partir de 2019, contribuiu para a eliminação de apontamentos de auditoria e para o aprimoramento da governança institucional. Busca-se, ainda, compreender os fatores que viabilizaram

essa transformação, com destaque para o papel da alta gestão, a estruturação de fluxos internos e a qualificação técnica da equipe responsável.

REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A evolução do conceito de controle interno está diretamente associada à transformação dos modelos de governança pública e à incorporação de práticas de gestão de riscos e integridade organizacional. Nesse contexto, o referencial do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission define controle interno como “um processo conduzido pela alta administração, pela gestão e por outros profissionais da entidade, estruturado para proporcionar segurança razoável quanto ao alcance de objetivos relacionados às operações, à divulgação e à conformidade” (COSO, 2013). Essa concepção amplia a visão tradicional de controle, ao enfatizar seu caráter contínuo, integrado e orientado a resultados, exigindo a atuação coordenada de diferentes componentes organizacionais, com especial atenção à identificação, avaliação e tratamento de riscos.

De forma convergente, a literatura também contribui para a consolidação conceitual do controle interno. Segundo José Matias-Pereira (2010), o controle interno pode ser compreendido como o “conjunto de métodos, procedimentos e rotinas adotados pelos órgãos e entidades governamentais com a finalidade de assegurar a legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia dos atos administrativos, bem como proteger o patrimônio público e apoiar o controle externo”. Essa definição reforça a dimensão sistêmica e instrumental do controle interno, destacando sua função como suporte à gestão e à tomada de decisão.

Adicionalmente, a literatura sobre reforma do Estado e governança pública reforça a necessidade de mecanismos institucionais capazes de assegurar resultados e accountability. Nesse sentido, Bresser-Pereira (1998) destaca a transição de um modelo burocrático para uma administração gerencial orientada a resultados, na qual o controle assume papel estratégico.

No contexto brasileiro, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 confere ao controle interno papel estruturante na administração pública. O artigo 74 estabelece que os Poderes devem manter, de forma integrada, sistemas de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas

de governo e dos orçamentos, bem como comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão. Além disso, atribui ao controle interno a função de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, evidenciando seu papel estratégico na governança pública.

Essa concepção é reforçada pelas orientações dos Tribunais de Contas, em especial do Tribunal de Contas da União, que tem enfatizado a governança pública como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle voltados à geração de valor público. O TCU destaca a gestão de riscos como elemento central desse modelo, reconhecendo que a antecipação de eventos adversos contribui para a prevenção de irregularidades e para o aumento da eficiência administrativa. Em linha semelhante, os Tribunais de Contas estaduais, como o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, têm estimulado a estruturação de sistemas de controle interno com atuação preventiva, integrada e orientada a resultados.

No âmbito do Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União tem difundido diretrizes voltadas à institucionalização de programas de integridade e à incorporação da gestão de riscos ao planejamento estratégico, com base em um conjunto estruturado de normativas e orientações técnicas. Destacam-se, nesse contexto, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, bem como a Portaria CGU nº 57/2019, que estabelece orientações para a implementação de programas de integridade nos órgãos e entidades federais. Tais instrumentos normativos consolidam o entendimento de que o controle interno deve atuar de forma integrada à gestão, com enfoque preventivo e orientado a resultados.

Adicionalmente, a atuação da CGU tem sido pautada pela disseminação de guias e referenciais técnicos que reforçam a necessidade de estruturação de mecanismos formais de identificação, avaliação e tratamento de riscos, alinhados às melhores práticas internacionais, como as preconizadas pelo Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Essa abordagem evidencia que o controle interno não se limita à fiscalização, mas contribui diretamente para a qualificação das decisões, o fortalecimento dos processos organizacionais, a mitigação de riscos e o aprimoramento da governança pública.

No âmbito estadual, podemos destacar as seguintes normativas emanadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que exercem papel estruturante na organização e no funcionamento dos sistemas de controle interno:

- Resolução nº 1.132/2020, que dispõe sobre a forma de apresentação, organização e análise das contas de gestão dos administradores públicos estaduais, estabelecendo critérios objetivos para avaliação da regularidade das contas e atribuindo centralidade à atuação do controle interno na validação das informações.

- a Resolução nº 1.134/2020 estabelece diretrizes para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, reforçando a necessidade de consistência, fidedignidade e tempestividade das informações prestadas pelos órgãos jurisdicionados. Essas exigências evidenciam que o controle interno não deve se limitar a uma atuação formal, mas deve assegurar a qualidade e a confiabilidade dos dados que subsidiam o controle externo.

- a Resolução nº 1.142/2021, que trata da organização dos sistemas de controle interno no âmbito da administração pública estadual, orientando quanto à necessidade de estruturação formal, definição de competências e atuação integrada com os processos de gestão. Essa normativa reforça o caráter preventivo do controle interno e sua função de apoio à tomada de decisão.

Complementarmente, as Instruções Normativas e Comunicados Técnicos do TCE/RS, expedidos periodicamente, orientam os jurisdicionados quanto ao correto atendimento das recomendações e determinações, bem como à adoção de boas práticas de governança. Tais instrumentos têm caráter pedagógico e indutor, contribuindo para o aprimoramento contínuo dos processos administrativos.

Dessa forma, o conjunto normativo do TCE/RS evidencia que a efetividade do controle interno está diretamente associada à sua capacidade de atuar de forma estruturada, preventiva e alinhada às exigências do controle externo, constituindo elemento essencial para a boa governança e para a regularidade das contas públicas.

A experiência da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul dialoga diretamente com esses referenciais teóricos, ao evidenciar a transição de um modelo

predominantemente corretivo para uma abordagem preventiva e estruturada. A adoção de práticas alinhadas ao COSO, a observância dos preceitos constitucionais e a incorporação das diretrizes dos órgãos de controle demonstram que o fortalecimento do controle interno, quando integrado à estratégia institucional, constitui elemento essencial para a melhoria da gestão pública e para a geração de resultados sustentáveis.

METODOLOGIA

A pesquisa caracteriza-se como estudo qualitativo, de natureza aplicada, com abordagem descritiva e analítica, estruturado como relato de experiência institucional no âmbito da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul. A opção metodológica fundamenta-se na necessidade de compreender, em profundidade, os processos organizacionais relacionados à implementação e ao fortalecimento do controle interno, bem como seus efeitos na qualificação da governança e na redução de apontamentos de auditoria. Sob o ponto de vista teórico-metodológico, a pesquisa ancora-se em referenciais clássicos da abordagem qualitativa, que privilegiam a análise contextualizada dos fenômenos organizacionais e a interpretação dos significados atribuídos pelos atores institucionais às práticas adotadas.

O delineamento metodológico observa, ainda, o arcabouço normativo que rege o controle interno na administração pública brasileira, com destaque para a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente em seu artigo 74, bem como para normativas federais como a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que estabelece diretrizes para governança, gestão de riscos e controles internos no Poder Executivo federal. No âmbito estadual, a pesquisa considera os dispositivos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul aplicáveis à temática do controle interno, bem como o conjunto de normativas infralegais que orientam a organização administrativa e os mecanismos de controle na administração pública estadual.

De forma articulada, o estudo incorpora as orientações emanadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, com ênfase nas normativas que disciplinam a estruturação, o funcionamento e a avaliação dos sistemas de controle interno nos órgãos jurisdicionados. Nesse sentido, foram consideradas,

a Resolução nº 1.132/2020, que estabelece critérios para a apresentação e análise das contas de gestão, a Resolução nº 1.134/2020, que trata da fiscalização das dimensões contábil, financeira, orçamentária e operacional, e a Resolução nº 1.142/2021, que dispõe sobre a organização dos sistemas de controle interno.

O delineamento metodológico adotado fundamentou-se predominantemente na análise documental, tomando como base os relatórios de auditoria, os achados identificados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e as recomendações deles decorrentes. A partir desse conjunto de evidências, procedeu-se à análise sistemática do conteúdo das decisões e manifestações técnicas, com foco na verificação do grau de aderência institucional às determinações e orientações expedidas. Tal abordagem permitiu examinar, de forma estruturada, a evolução dos apontamentos ao longo do tempo, bem como a efetividade das medidas adotadas pela gestão no fiel atendimento às recomendações, evidenciando a relação entre a atuação do controle interno e o aprimoramento dos processos de governança.

Assim, foram examinados normativos internos, fluxos procedimentais, registros administrativos e, de maneira central, relatórios de auditoria produzidos pelos órgãos de controle, com ênfase naqueles emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. A análise desses documentos possibilitou a identificação de padrões recorrentes de inconsistências, fragilidades de governança e recomendações técnicas direcionadas ao aprimoramento dos processos institucionais.

Adicionalmente, foram analisadas as manifestações constantes nas decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, com foco nas recomendações e determinações expedidas ao longo dos exercícios examinados. Essa etapa permitiu mapear a evolução qualitativa e quantitativa dos apontamentos, bem como aferir o grau de aderência institucional às orientações dos órgãos de controle. Complementarmente, foram considerados registros de procedimentos conduzidos pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, contribuindo para uma análise integrada das instâncias de controle externo, tanto na esfera estadual quanto em diálogo com diretrizes federais.

A análise dos relatórios de auditoria foi conduzida sob uma perspectiva longitudinal, abrangendo o

período anterior à estruturação formal do controle interno, iniciada em 2019, até sua consolidação nos anos subsequentes. Os achados foram categorizados em tipologias analíticas, tais como falhas procedimentais, lacunas normativas, fragilidades na gestão de riscos e inconsistências no atendimento às recomendações. Essa sistematização permitiu identificar tendências de recorrência e, sobretudo, a redução progressiva dos apontamentos, associada às medidas de fortalecimento institucional implementadas.

Como técnica complementar, utilizou-se a observação das rotinas institucionais, possibilitando a compreensão das dinâmicas organizacionais e das mudanças implementadas. Essa abordagem permitiu identificar avanços na estruturação de fluxos formais de atendimento às demandas dos órgãos de controle, na sistematização do monitoramento de recomendações e na atuação proativa da equipe de controle interno. Tais evidências foram analisadas à luz dos referenciais de governança pública, gestão de riscos e integridade, em consonância com as diretrizes normativas vigentes.

Por fim, a triangulação das fontes de dados — documentos institucionais, relatórios de auditoria, decisões dos órgãos de controle e observação das práticas organizacionais — assegurou maior robustez e validade à análise. Essa abordagem metodológica permitiu estabelecer relações consistentes entre o fortalecimento do controle interno e a efetiva melhoria dos resultados institucionais, conferindo ao estudo não apenas caráter descritivo, mas também analítico e propositivo, com potencial de replicabilidade em outras organizações públicas submetidas a contextos semelhantes de governança e controle.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A experiência institucional da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul configura-se como um caso relevante de transformação organizacional orientada pelo fortalecimento do controle interno como instrumento estruturante da governança pública. Tal trajetória insere-se em um contexto mais amplo de evolução da administração pública brasileira, no qual se observa a transição de modelos tradicionais, centrados na conformidade formal e na atuação reativa, para abordagens contemporâneas baseadas na gestão de riscos, na integridade institucional e na geração

de valor público. Nesse cenário, o controle interno deixa de ser concebido como instância meramente fiscalizatória e passa a assumir papel estratégico na qualificação da gestão, contribuindo para a tomada de decisões informadas, para a prevenção de irregularidades e para o aprimoramento contínuo dos processos organizacionais.

No âmbito da SPGG/RS, a estruturação formal da área de controle interno, iniciada em 2019, representou um marco institucional decorrente do reconhecimento da necessidade de enfrentamento das fragilidades evidenciadas ao longo dos anos anteriores. As contas de gestão do órgão vinham sendo reiteradamente objeto de apontamentos por parte do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, o que evidenciava lacunas relevantes na organização dos processos administrativos, na padronização de procedimentos e na capacidade institucional de resposta às demandas dos órgãos de controle. Ademais, a atuação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, por meio da instauração de procedimentos de apuração, reforçava a percepção de vulnerabilidade institucional e a necessidade de adoção de medidas estruturantes.

A decisão de instituir uma área dedicada ao controle interno não se limitou, portanto, ao atendimento de exigências formais, mas refletiu uma mudança de paradigma na condução da gestão pública no âmbito da Secretaria. O objetivo inicial consistiu na realização de um diagnóstico aprofundado das fragilidades existentes, com base na análise dos relatórios de auditoria, das decisões dos órgãos de controle e das manifestações técnicas que evidenciavam inconsistências recorrentes. Esse diagnóstico permitiu identificar não apenas os sintomas das disfunções organizacionais, mas também suas causas estruturais, relacionadas à ausência de fluxos formalizados, à fragmentação das informações e à inexistência de mecanismos sistemáticos de monitoramento e controle.

A partir desse ponto de inflexão, desenvolveu-se um processo contínuo de amadurecimento institucional, caracterizado pela incorporação progressiva de referenciais teóricos e normativos de controle interno e governança. Esse processo envolveu o estudo sistemático das recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, a análise de sua aplicabilidade no contexto organizacional da SPGG/RS e a adaptação de práticas consagradas às especificidades da administração pública estadual. Tal

movimento permitiu a internalização de uma cultura de controle orientada não apenas à conformidade, mas também à eficiência, à eficácia e à efetividade das ações governamentais.

Importa destacar que o processo de fortalecimento do controle interno no âmbito da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul ocorreu em consonância com os normativos específicos aplicáveis à matéria, especialmente no que se refere às diretrizes de controle, fiscalização e prestação de contas. No plano federal, esse alinhamento encontra respaldo na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que, em seu artigo 74, estabelece a obrigatoriedade de manutenção de sistemas de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento de metas, comprovar a legalidade dos atos e apoiar o controle externo.

No âmbito estadual, ganham especial relevância as normativas emanadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em especial a Resolução nº 1.132/2020, que dispõe sobre a forma de apresentação, organização e análise das contas de gestão dos administradores públicos estaduais. Essa resolução estabelece critérios objetivos para a avaliação da regularidade das contas, conferindo centralidade à atuação do controle interno como instância responsável pela consistência, fidedignidade e tempestividade das informações prestadas. Nesse sentido, o adequado funcionamento do controle interno passa a ser elemento indissociável da boa avaliação das contas do gestor.

Além disso, as diretrizes do TCE/RS reforçam a necessidade de que os órgãos jurisdicionados adotem mecanismos estruturados de acompanhamento das recomendações, de modo a assegurar não apenas o atendimento formal às determinações, mas a efetiva correção das impropriedades identificadas. Tal perspectiva dialoga diretamente com os referenciais contemporâneos de governança pública, ao enfatizar o caráter preventivo e orientativo do controle interno, em contraposição a uma atuação meramente reativa.

Nesse contexto, a experiência da SPGG/RS evidencia aderência a esse conjunto normativo, ao estruturar seus processos internos com foco na qualificação das informações prestadas, no monitoramento sistemático das recomendações e na mitigação de riscos associados à gestão. Essa conformidade normativa, aliada à evolução das práticas institucionais, contribuiu de forma decisiva para os resultados

observados na análise das contas de gestão, reforçando o papel do controle interno como elemento estruturante da governança e da accountability no setor público.

No plano federal, observa-se alinhamento com as diretrizes emanadas pela Controladoria-Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União, que têm enfatizado a importância da gestão de riscos, da integridade e da prestação de contas como pilares da governança pública. A adoção desses referenciais contribuiu para a consolidação de um modelo de controle interno mais robusto e integrado, capaz de atuar de forma preventiva e orientada a resultados.

Um dos avanços mais significativos decorrentes desse processo foi a estruturação de fluxos internos de atendimento às demandas dos órgãos de controle. A inexistência de procedimentos padronizados, anteriormente identificada como uma das principais fragilidades institucionais, foi progressivamente superada por meio da implementação de rotinas formais de registro, acompanhamento e resposta às solicitações. Esse aprimoramento resultou em maior organização na tramitação de processos, maior previsibilidade na atuação institucional e significativa melhoria na qualidade das informações prestadas.

A qualificação técnica da equipe de controle interno constituiu outro fator determinante para o sucesso da iniciativa. A formação de um corpo técnico especializado, com competências voltadas à análise de auditorias, à interpretação de normativas e à interlocução com os órgãos de controle, possibilitou não apenas o atendimento adequado às demandas, mas também a atuação preventiva, por meio da identificação antecipada de riscos e da proposição de medidas corretivas. Essa capacidade de antecipação representa um dos principais diferenciais dos sistemas de controle interno modernos, alinhados às melhores práticas de governança.

Nesse contexto, a atuação do controle interno na SPGG/RS passou a ser orientada por uma lógica de valor agregado, na qual o foco desloca-se do simples atendimento de auditorias para a efetiva implementação das recomendações e para o aprimoramento contínuo dos processos organizacionais. Essa mudança de enfoque contribuiu para o fortalecimento da confiabilidade das informações prestadas e para a redução progressiva de inconformidades, refletindo maior maturidade institucional.

Todavia, a consolidação desses avanços não pode ser compreendida sem a análise do papel desempenhado pela alta gestão, especialmente a partir de 2023. Nesse período, observa-se uma inflexão significativa na forma como o controle interno passou a ser percebido e incorporado à estratégia institucional. A gestão vigente reconheceu o valor das ações estruturantes implementadas nos anos anteriores e conferiu legitimidade e respaldo à sua continuidade e aprofundamento.

A partir de 2023, o controle interno passou a ocupar posição central na agenda da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, sendo integrado de forma mais efetiva aos processos decisórios e às estratégias de gestão. Esse apoio institucional traduziu-se em maior articulação entre as áreas, fortalecimento dos mecanismos de governança e incentivo à atuação preventiva e orientativa da equipe de controle interno.

Além disso, a alta gestão passou a desempenhar papel ativo no acompanhamento das recomendações dos órgãos de controle, reforçando o compromisso institucional com a conformidade, a transparência e a mitigação de riscos. Esse movimento contribuiu para a consolidação de uma cultura organizacional orientada à integridade, na qual o controle interno deixa de ser percebido como instância meramente fiscalizadora e passa a ser reconhecido como parceiro estratégico da gestão.

Os resultados desse processo tornam-se particularmente evidentes na análise das contas de gestão da SPGG/RS pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Nos últimos três exercícios, não foram registrados apontamentos ou achados relevantes relacionados à atuação da gestão, o que representa um marco significativo na trajetória institucional do órgão. Esse resultado evidencia não apenas a conformidade formal dos atos administrativos, mas, sobretudo, a qualidade da gestão, a eficiência na condução das demandas e a aderência às recomendações emanadas pelos órgãos de controle.

A ausência de apontamentos nas contas do gestor, por três exercícios consecutivos, configura-se como indicador robusto da efetividade das medidas implementadas e da maturidade alcançada pelo sistema de controle interno. Trata-se de evidência empírica que corrobora a hipótese de que o fortalecimento institucional do controle interno, quando aliado ao apoio da

alta gestão, é capaz de produzir impactos concretos na melhoria da governança pública.

Embora também se observe a redução significativa de procedimentos instaurados pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, muitos dos quais foram arquivados em razão da consistência das informações apresentadas, a análise das contas pelo Tribunal de Contas assume papel central como principal parâmetro de avaliação da regularidade da gestão. Isso se deve à amplitude de sua competência fiscalizatória, que abrange aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, conferindo elevada robustez às conclusões decorrentes de suas análises.

Importa ressaltar que esse desempenho não pode ser dissociado da chancela conferida pela alta gestão. O respaldo institucional foi determinante para assegurar a efetividade das ações de controle interno, viabilizando a adequada condução das demandas oriundas dos órgãos de controle, tanto na esfera estadual quanto federal. Sem esse suporte decisório e estratégico, é plausível inferir que os avanços observados não teriam alcançado o mesmo nível de consistência e sustentabilidade.

A experiência da SPGG/RS permite, portanto, estabelecer um paralelo relevante com os referenciais teóricos de governança pública, que enfatizam a importância da liderança institucional como elemento estruturante dos sistemas de controle. A literatura especializada indica que a efetividade dos mecanismos de controle interno está diretamente relacionada ao grau de comprometimento da alta administração, aspecto que se confirma empiricamente no caso analisado.

Adicionalmente, a trajetória observada reforça a relevância da integração entre controle interno e gestão de riscos como elementos centrais para a prevenção de irregularidades e para a melhoria da eficiência administrativa. A adoção de práticas orientadas à identificação e mitigação de riscos contribui para a redução de incertezas e para o aumento da capacidade institucional de resposta a demandas complexas, características do ambiente público contemporâneo.

Por fim, a inexistência de apontamentos nas contas do gestor da SPGG/RS por três exercícios consecutivos consolida-se como a principal evidência de sucesso da iniciativa, traduzindo, em termos objetivos, a efetividade da governança implementada.

Esse resultado não apenas valida as estratégias adotadas, mas também evidencia o potencial do controle interno como instrumento de transformação organizacional, capaz de promover melhorias sustentáveis na gestão pública.

Dessa forma, a experiência analisada oferece importantes contribuições para o debate sobre governança e controle no setor público, demonstrando que o fortalecimento institucional, quando orientado por referenciais técnicos, respaldado por normativas adequadas e apoiado pela alta gestão, pode produzir resultados concretos e mensuráveis. Trata-se, portanto, de um caso exemplar que pode servir de referência para outras organizações públicas que buscam aprimorar seus sistemas de controle e elevar o nível de qualidade de sua gestão.

CONCLUSÃO

A análise da trajetória institucional da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul permite concluir que o fortalecimento do controle interno, quando concebido de forma estruturada, progressiva e alinhada à estratégia organizacional, constitui elemento central para a consolidação de uma governança pública efetiva, orientada à integridade, à conformidade e à geração de resultados. A experiência examinada evidencia que a transição de um modelo predominantemente corretivo, historicamente associado à atuação reativa frente aos órgãos de controle, para uma abordagem preventiva, baseada na gestão de riscos e na antecipação de fragilidades, representa não apenas uma mudança operacional, mas uma transformação cultural no âmbito da administração pública.

Nesse sentido, a institucionalização do controle interno no âmbito da SPGG/RS, iniciada em 2019, deve ser compreendida como um marco estruturante que desencadeou um processo contínuo de amadurecimento organizacional. A partir do diagnóstico das fragilidades existentes — evidenciadas, sobretudo, pelos apontamentos recorrentes do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul —, foram implementadas medidas voltadas à organização dos fluxos de trabalho, à padronização de procedimentos e à qualificação da atuação institucional frente às demandas dos órgãos de controle. Esse movimento permitiu não apenas corrigir disfunções previamente identificadas, mas estabelecer bases sólidas para a construção de

um sistema de controle interno integrado, funcional e orientado a resultados.

Os resultados observados ao longo dos exercícios subsequentes demonstram, de forma inequívoca, a efetividade das medidas adotadas. A eliminação de apontamentos e achados nas contas do gestor da SPGG/RS, verificada nos últimos três exercícios analisados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, configura-se como evidência empírica robusta do nível de maturidade institucional alcançado. Trata-se de um indicador de elevada relevância no contexto da administração pública, na medida em que a análise das contas de gestão constitui o principal instrumento de avaliação da regularidade dos atos administrativos, abrangendo dimensões contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais.

A ausência de apontamentos, nesse contexto, não deve ser interpretada apenas como cumprimento formal de requisitos legais, mas como reflexo direto da qualificação da gestão, da eficiência na condução das demandas institucionais e da aderência sistemática às recomendações emanadas pelos órgãos de controle. Tal resultado evidencia que o controle interno, quando devidamente estruturado, atua como mecanismo de prevenção de irregularidades, contribuindo para a redução de riscos e para o aprimoramento contínuo dos processos organizacionais.

Embora também se observe a redução significativa de procedimentos instaurados pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul — muitos dos quais foram arquivados em razão da consistência e qualidade das informações apresentadas —, é na análise das contas pelo Tribunal de Contas que se encontra o parâmetro mais robusto de avaliação da governança institucional. Isso se deve à natureza abrangente de sua atuação fiscalizatória, que permite uma apreciação integrada dos diversos aspectos da gestão pública.

Outro aspecto que se destaca na experiência analisada é a relevância da qualificação técnica da equipe de controle interno. A constituição de um corpo técnico capacitado, com domínio dos referenciais normativos e das práticas de auditoria e governança, foi fundamental para assegurar a qualidade das análises realizadas, a consistência das informações apresentadas e a efetividade das ações implementadas. Essa qualificação permitiu, ainda, a atuação proativa da equipe, com capacidade de antecipação de riscos e

de proposição de medidas corretivas e preventivas, alinhadas às melhores práticas de gestão pública.

Entretanto, a análise dos fatores de sucesso da iniciativa evidencia que os resultados alcançados não podem ser dissociados do papel desempenhado pela alta gestão, especialmente a partir de 2023. O apoio institucional conferido à área de controle interno revelou-se elemento decisivo para a consolidação das práticas implementadas e para a ampliação de sua efetividade. A validação estratégica do controle interno como função essencial à governança pública contribuiu para sua integração aos processos decisórios e para o fortalecimento de sua atuação no âmbito organizacional.

A partir desse período, observa-se uma mudança significativa na dinâmica institucional, com maior envolvimento da alta administração no acompanhamento das recomendações dos órgãos de controle e na promoção de uma cultura organizacional orientada à integridade. Esse alinhamento entre a liderança institucional e a área de controle interno potencializou os resultados alcançados, assegurando não apenas a continuidade das melhorias, mas também a sustentabilidade das práticas adotadas.

A experiência da SPGG/RS corrobora, portanto, os referenciais teóricos que destacam a importância da liderança como elemento estruturante dos sistemas de governança e controle. A literatura especializada indica que a efetividade do controle interno está diretamente relacionada ao grau de comprometimento da alta administração, o que se verifica, de forma clara, no caso analisado. Sem o respaldo institucional e o apoio decisório da gestão, é pouco provável que as medidas implementadas tivessem alcançado o mesmo nível de sucesso.

Adicionalmente, a estruturação de fluxos internos de atendimento às demandas dos órgãos de controle mostrou-se fundamental para a melhoria da eficiência administrativa. A organização dos processos de entrada e saída de demandas, aliada ao monitoramento sistemático das recomendações, permitiu maior controle sobre prazos, maior qualidade nas respostas institucionais e redução de inconsistências. Esse aprimoramento contribuiu para o fortalecimento da relação institucional com os órgãos de controle, reduzindo conflitos e aumentando a confiabilidade das informações prestadas.

A adoção de uma abordagem orientada à gestão de riscos também se revelou elemento central para o sucesso da iniciativa. Ao incorporar práticas voltadas à identificação, análise e mitigação de riscos, o controle interno passou a atuar de forma mais estratégica, contribuindo para a prevenção de irregularidades e para a melhoria da tomada de decisões. Essa mudança de paradigma reflete a evolução dos modelos de governança pública, que enfatizam a importância da antecipação de riscos como mecanismo de proteção institucional.

No plano normativo, a experiência analisada demonstra aderência às diretrizes estabelecidas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente no que se refere à obrigatoriedade de manutenção de sistemas de controle interno capazes de avaliar resultados, assegurar a legalidade dos atos e apoiar o controle externo. Ademais, observa-se alinhamento com as orientações emanadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em especial no que tange à organização das contas de gestão e à necessidade de consistência e fidedignidade das informações prestadas.

Dessa forma, a experiência da SPGG/RS evidencia que o fortalecimento do controle interno não deve ser compreendido como iniciativa isolada, mas como parte integrante de um sistema mais amplo de governança, que envolve a articulação entre diferentes áreas organizacionais, o comprometimento da liderança institucional e a observância de referenciais normativos e técnicos. A integração desses elementos constitui condição necessária para a obtenção de resultados sustentáveis e para a consolidação de uma gestão pública de qualidade.

Outro aspecto relevante refere-se ao potencial de replicabilidade da experiência analisada. Os resultados alcançados pela SPGG/RS demonstram que é possível, mesmo em contextos marcados por fragilidades institucionais, promover transformações significativas por meio da adoção de práticas estruturadas de controle interno. A sistematização das ações implementadas, aliada à clareza dos objetivos e ao acompanhamento contínuo dos resultados, constitui um modelo que pode ser adaptado a diferentes realidades organizacionais, respeitadas as especificidades de cada contexto.

Nesse sentido, a experiência aqui relatada oferece subsídios importantes para outros órgãos e entidades

da administração pública que buscam aprimorar seus sistemas de controle e elevar o nível de qualidade de sua governança. A evidência empírica apresentada reforça a ideia de que o investimento em controle interno não deve ser visto como custo adicional, mas como estratégia de gestão capaz de gerar ganhos significativos em termos de eficiência, transparência e credibilidade institucional.

Por fim, conclui-se que a inexistência de apontamentos nas contas do gestor da SPGG/RS por três exercícios consecutivos constitui a principal evidência da efetividade do modelo adotado, traduzindo, em termos objetivos, a maturidade institucional alcançada. Esse resultado sintetiza os efeitos de um processo estruturado, sustentado pelo alinhamento entre controle interno e alta gestão, pela qualificação

técnica da equipe e pela organização dos processos institucionais.

Dessa forma, a experiência da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul reafirma o papel do controle interno como instrumento essencial para a promoção da boa governança pública, demonstrando que sua adequada implementação pode produzir impactos concretos e mensuráveis na melhoria da gestão. Trata-se, portanto, de um caso paradigmático que contribui para o avanço do debate acadêmico e prático sobre governança e controle no setor público, oferecendo evidências consistentes de que a prevenção, quando estruturada e apoiada institucionalmente, é o caminho mais eficaz para a obtenção de resultados sustentáveis.

Referências

1. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
2. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável à administração pública. Brasília: TCU, 2014.
3. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Política de gestão de riscos. Brasília: TCU, 2018.
4. BRASIL. Controladoria-Geral da União. Diretrizes para Programas de Integridade no Setor Público. Brasília: CGU. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/plano-de-integridade-e-combate-a-corrupcao-2025-2027>
5. BRASIL. Controladoria-Geral da União. Referencial técnico de gestão de riscos. Brasília: CGU. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/gestao-de-riscos>
6. COSO. Internal Control – Integrated Framework. New York: COSO, 2013.
7. MATIAS-PEREIRA, José. Manual de gestão pública contemporânea. São Paulo: Atlas, 2010.
8. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania. São Paulo: Editora 34, 1998.

Desenvolvimento de longo prazo: pensando avanços a partir da produtividade

- **Thallyson Eduardo Alves Martins**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG/AL), Brasil
E-mail: thallysoneduardo12@gmail.com

- **Emilene Kareline Marciano dos Santos**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG/AL), Brasil
E-mail: emilenemarciano@gmail.com

Resumo

O artigo analisa como os paradigmas de crescimento econômico adotados nos principais planos de desenvolvimento do Brasil influenciam a formulação de estratégias de longo prazo, com foco no Plano Alagoas 2050. A partir de uma revisão histórico-analítica, argumenta que o pensamento desenvolvimentista brasileiro foi predominantemente orientado pela acumulação de capital físico, industrialização e forte atuação estatal, como observado no Plano de Metas, no II PND e no PAC.

À luz da literatura contemporânea, o estudo destaca que esses modelos apresentam limitações ao negligenciar fatores centrais para o crescimento sustentável, como produtividade, capital humano, qualidade institucional e eficiência alocativa. Evidências indicam que a produtividade é o principal motor do crescimento de longo prazo, enquanto o Brasil enfrenta estagnação nessa variável desde os anos 1980, associada a má alocação de recursos, baixa qualificação da mão de obra e fragilidades institucionais.

No caso de Alagoas, desafios como baixa escolaridade e transição demográfica reforçam a necessidade de políticas integradas. O artigo conclui que o planejamento de longo prazo deve incorporar uma agenda mais ampla, centrada no aumento da produtividade e no fortalecimento institucional.

Palavras-chave: Produtividade; Planejamento de Longo Prazo; Industrialização.

INTRODUÇÃO

Ao iniciar os estudos prévios para a elaboração do Plano Alagoas 2050, a equipe de planejamento da SEPLAG/AL se deparou com alguns pontos de reflexão enquanto se debruçava sobre a literatura recente sobre crescimento econômico e seus determinantes. Dentre os debates internos ocorridos na secretaria, será compartilhado neste artigo, de forma mais detida, a importância de os planos de longo prazo tomarem o elemento produtividade como variável indispensável para avançar o desenvolvimento dos entes federativos no longo prazo.

A década que compreende o período de 2011 a 2020 figura para o Brasil como a pior década, em termos de crescimento econômico, dos últimos 120 anos, perfazendo um crescimento nulo nesse período. No início

da “atual década perdida”, a economia apresentou uma taxa média de crescimento de 3% ao ano (a.a.), entre 2011 e 2013. Posteriormente, de 2014 a 2016, o Brasil entrou em recessão e, quando se recuperou, ficou praticamente estagnado, com um crescimento médio de 1% a.a. de 2017 a 2019. Nos últimos sete anos do período, inclusive o ano de 2020, o desempenho econômico do país foi medíocre (BALASSIANO; TRECE; CONSIDERA, 2020).

De maneira geral, as reduções no ritmo de crescimento vêm sendo associadas à desaceleração do crescimento da produtividade à medida que os países elevam seus níveis de renda, fenômeno denominado de “armadilha da renda média”. Ele é caracterizado como um estágio de desenvolvimento no qual o lento crescimento econômico se deve a dificuldades de

mudança de um padrão de desenvolvimento baseado na acumulação de fatores para outro direcionado pela inovação (BONELLI, 2014).

Em relação ao Brasil, a literatura especializada tem documentado que o país apresenta baixa produtividade, cujo progresso tem apresentado taxas modestas desde a década de 1980. Ressalta-se que o fraco desempenho dessa variável compromete a capacidade do crescimento brasileiro no longo prazo e da superação do seu passivo social (ARAÚJO; OLIVEIRA; SILVA FILHO, 2024). Apenas a título de exemplo, apesar do PIB per capita do Brasil ter aumentado na ordem de quase uma vez e meia entre 1990 e 2017, ele vem apresentando tendência de queda desde 2014.

Fomentar a prosperidade de uma nação não é algo trivial, e as disputas em torno de quais seriam os meios de promover desenvolvimento econômico seguem presentes no debate público, orientando decisões políticas e de políticas públicas cujo impacto pretendido é o de alavancar os ganhos sociais. Por isso, reflexões desse tipo deveriam permear o processo de elaboração de um plano de longo prazo, a fim de que sejam mapeados os pressupostos e concepções que indicarão os rumos dos entes federativos. Assim, considerando tais questões, este artigo está construído para responder à seguinte pergunta: De que forma os paradigmas de crescimento econômico consolidados nos planos de desenvolvimento nacional no Brasil, revisitados à luz da literatura atual sobre desenvolvimento econômico, podem influenciar na formulação de planos de longo prazo, como o Plano Alagoas 2050?

Entende-se ser importante a retomada do pensamento econômico brasileiro a partir da leitura contemporânea sobre desenvolvimento porque percebe-se que muitos instrumentos de desenvolvimento econômico acabam por reproduzir a mentalidade já instaurada, mas o fazem sem uma reflexão mais crítica, ou sem considerar elementos novos para os quais a literatura apresenta evidências empíricas. Por isso, diante do até então exposto, este artigo busca apresentar uma revisão histórica dos modelos de crescimento econômico implementados no Brasil desde o Governo JK até o II PAC, com o objetivo de explicitar os principais paradigmas do pensamento socioeconômico que orientaram os planos de desenvolvimento nacional. E, a partir dessa leitura, busca-se identificar permanências e inflexões conceituais que informam a forma como o desenvolvimento tem sido concebido

no país, especialmente a centralidade atribuída à acumulação de capital físico e à industrialização.

Em diálogo com a literatura contemporânea sobre crescimento econômico e produtividade, o estudo argumenta que abordagens recentes deslocam o foco explicativo para fatores ligados ao desenvolvimento do capital humano e eficiência alocativa dos recursos, oferecendo novas categorias analíticas para a formulação de estratégias de desenvolvimento de longo prazo. Sem pretensão de avaliar resultados ou impactos dos planos nacionais, o artigo analisa o pensamento estruturante que moldou tais iniciativas e discute suas implicações para a elaboração do Plano Alagoas 2050, com atenção à tradução dessas agendas para a realidade subnacional.

Este trabalho realiza uma revisão de literatura de caráter narrativo-analítico para examinar correntes teóricas e paradigmas do crescimento econômico. O objetivo é mapear os principais modelos mobilizados no Brasil nos últimos 70 anos e dialogar com a literatura contemporânea sobre produtividade, superando abordagens meramente descritivas. A análise privilegia uma leitura interpretativa que identifica permanências, inflexões conceituais e tensões no pensamento desenvolvimentista brasileiro e nas abordagens recentes sobre crescimento de longo prazo. Essa estratégia permite compreender como ideias econômicas influenciam agendas de políticas públicas e práticas de planejamento. A partir de uma leitura crítica, o estudo contrasta perspectivas historicamente centradas na acumulação de capital físico e na industrialização com abordagens que destacam produtividade. Com base nessa sistematização, o trabalho estabelece conexões entre o debate teórico e os desafios do planejamento de longo prazo, oferecendo subsídios para a formulação do plano estadual Alagoas 2050.

Este documento está dividido em quatro seções para além desta introdução. Na primeira, foram apresentadas as variáveis mais recentemente incorporadas pela literatura para explicar o crescimento econômico, superando uma visão detidamente ancorada no processo de industrialização, destacando-se a produtividade, o capital humano e a qualidade das instituições. Na segunda parte, foram colocados em perspectiva os Planos nacionais de desenvolvimento no Brasil, considerando-se seus referenciais teóricos e estratégias a partir da compreensão sobre desenvolvimento econômico trazida na Seção 1. No

terceiro momento, destaca-se a análise sobre produtividade e as implicações dessa discussão para o nível estadual. Por fim, nas considerações finais, são mencionados os limites do artigo e as sugestões de agendas futuras.

1. UM PASSEIO PELA LITERATURA SOBRE CRESCIMENTO ECONÔMICO: DO MODELO DE SUBSTITUIÇÃO IMPORTAÇÕES À PRODUTIVIDADE

O desenvolvimento econômico é um processo cumulativo, construído ao longo do tempo, cuja compreensão teórica evoluiu significativamente desde o pós-Segunda Guerra Mundial. As primeiras teorias de crescimento enfatizaram a acumulação de capital físico, infraestrutura e capacidade produtiva instalada, e moldaram estratégias de industrialização lideradas pelo Estado (LATIF, 2022). No Brasil, essa concepção orientou os grandes planos nacionais de desenvolvimento, desde o Plano de Metas, passando pelos PNDs, marcados pela criação de estatais, investimentos em infraestrutura e proteção à indústria nacional.

O desenvolvimentismo clássico brasileiro figura entre as teorias vinculadas à noção de que a acumulação de capital é o principal determinante do desenvolvimento econômico. Segundo Bresser-Pereira (2025), para o desenvolvimentismo clássico, o desenvolvimento econômico é sinônimo de industrialização ou mudança estrutural. A referida corrente teórica identifica uma restrição externa que torna o desenvolvimento econômico dos países primário-exportadores mais difícil. Tal restrição decorre do fato de que nesses países a demanda por importações de bens manufaturados aumentaria mais que proporcionalmente aos ganhos de renda, enquanto nos países desenvolvidos a demanda por importações de bens primários ou *commodities* cresceria menos que proporcionalmente aos ganhos na renda. Essa dinâmica seria perversa para os países exportadores de bens primários, nos quais somente a industrialização, no longo prazo, poderia solucionar a questão. Contudo, o modelo de industrialização por substituição de importações é bem sucedido por limitado período de tempo, sendo viável enquanto o mercado doméstico de um determinado setor industrial se beneficiar dos ganhos de escala.

Sob outra perspectiva, pensadores defendem que não seria a industrialização por si só o fator mais relevante para o desenvolvimento econômico. Evidências mostram que as acelerações de crescimento

são predominantemente impulsionadas por ganhos de produtividade e não por acumulação de fatores. Koopman e Wacker (2023), ao analisarem a aceleração do crescimento em 148 países, entre 1950 e 2019, encontraram que, em média, cerca de 90% do aumento da taxa de crescimento é explicado por melhorias na PTF, enquanto a acumulação de capital físico responde por aproximadamente 9%. Ainda assim, os autores colocam a acumulação de capital físico como elemento relevante para o crescimento, sobretudo em países relativamente pobres em capital, nos quais a acumulação explica uma parcela maior do crescimento adicional, embora a PTF continue sendo o principal motor.

A partir dos anos 1950, a literatura passou a destacar o papel do capital humano (o conjunto de habilidades formais e informais integrado aos indivíduos) como determinante do crescimento. A formação e a qualidade da mão de obra tornaram-se centrais para explicar diferenças de desempenho entre países (LATIF, 2022). Nesse sentido, estudos empíricos sobre capital humano e crescimento econômico apresentam evidências de que a educação e outros componentes do capital humano exercem efeito positivo sobre a dinâmica das economias, principalmente através dos mecanismos do aumento da produtividade, da capacidade de inovação e da absorção de novas tecnologias (OSIOBE, 2019).

Os modelos de crescimento endógeno revelam que a acumulação de capital humano é fator determinante para sustentar o crescimento de longo prazo, especialmente em países em desenvolvimento, visto que os retornos sociais da educação tendem a ser mais elevados. Por exemplo, estudos aplicados a países da África, Ásia e América Latina indicam que o investimento em educação, notadamente em educação básica, contribui significativamente para o desenvolvimento econômico, apesar de haver heterogeneidade na magnitude desse efeito, dadas as diferenças da qualidade do sistema educacional e do ambiente institucional dos países (OSIOBE, 2019).

Evidências indicam que, quando medido por indicadores tradicionais de quantidade, como anos médios de escolaridade, o capital humano apresenta relação fraca ou instável com o crescimento econômico entre países. Em contraste, medidas baseadas em aprendizado efetivo e habilidades cognitivas revelam uma associação mais robusta com o crescimento de longo

prazo, sugerindo que as diferenças educacionais relevantes entre países estão mais associadas à qualidade da educação do que à sua expansão quantitativa (HANUSHEK; WOESSMANN, 2012). Ademais, observa-se que a ampliação da escolaridade pode coexistir com baixo crescimento econômico em contextos nos quais os retornos macroeconômicos da educação são limitados, conforme documentado por Pritchett (2001).

Vale destacar que a literatura considera que a relação entre capital humano e crescimento econômico pode variar conforme o nível de renda dos países. Em economias de renda mais alta, o crescimento tende a estimular investimentos em educação, ao passo que nas economias de renda baixa e média são os investimentos em educação que exercem papel mais relevante para o desempenho econômico. Além disso, fatores complementares, como saúde, infraestrutura, governança e qualidade institucional contribuem para que os investimentos em educação se traduzam efetivamente em desenvolvimento econômico (OSIOBE, 2019).

Em síntese, a pesquisa empírica sugere que o capital humano é um determinante crucial do crescimento econômico, mas seus efeitos não são automáticos nem uniformes. Eles dependem da qualidade da educação, do estágio de desenvolvimento do país e da interação com outras variáveis estruturais e institucionais, o que reforça a necessidade de políticas integradas e de longo prazo voltadas ao desenvolvimento econômico (OSIOBE, 2019). Nesse aspecto, o Brasil historicamente subestimou o investimento em educação de qualidade, priorizando a expansão da capacidade produtiva em detrimento da qualificação do trabalho, o que limitou os ganhos de produtividade mesmo nos períodos de crescimento acelerado (LATIF, 2022).

Enquanto no pós-guerra sobressaiu a ênfase no capital humano, nos anos 1990 ocorreu uma inflexão teórica relevante com a incorporação da abordagem institucional, sobretudo a partir de Douglas North (LATIF, 2022). As instituições, entendidas como regras formais e informais que moldam os incentivos econômicos, passaram a ser vistas como fundamentais para explicar a persistência das disparidades de renda entre países. Economias com instituições inclusivas, isto é, aquelas que estimulam a inovação, a concorrência e o acesso equitativo às oportunidades, tendem a apresentar crescimento mais sustentado do que aquelas

baseadas em instituições extrativistas, que protegem setores ineficientes e favorecem a busca por rendas (ACEMOGLU, 2009).

Uma vez mais, o conjunto de evidências empíricas sobre a relação entre instituições e crescimento econômico conclui que a qualidade institucional, caracterizada por proteção aos direitos de propriedade, estado de direito e boa governança, exerce um papel de centralidade no desempenho econômico de longo prazo, ao reduzir os custos de transação, aumentar a previsibilidade econômica e estimular investimento, inovação e produtividade (TRPESKI et al., 2024).

Grande parte das pesquisas enfatiza tanto os efeitos diretos quanto os efeitos indiretos das instituições sobre o crescimento. Diretamente, elas influenciam aspectos associados à eficiência econômica e à segurança jurídica. Indiretamente, as instituições potencializam o impacto de outros determinantes do crescimento, tais como a infraestrutura, desenvolvimento financeiro, abertura comercial, investimento estrangeiro direto e capital humano. Além de diretos e indiretos, os efeitos são também heterogêneos entre os países, conforme expresso na literatura. Países ricos em recursos naturais tendem a se beneficiar mais de instituições de alta qualidade, mitigando a dependência nos seus recursos naturais abundantes. Por outro lado, aqueles com instituições frágeis acabam por enfrentar dificuldades em converter sua abundância de recursos em crescimento sustentável, reforçando a necessidade de fomentar instituições inclusivas (TRPESKI et al., 2024).

Encontra-se importante complementaridade entre o arcabouço institucional e as políticas públicas, visto que os resultados indicam forte interdependência entre qualidade institucional, gasto público, arrecadação tributária e crescimento econômico, sugerindo que reformas institucionais isoladas tendem a ser menos eficazes quando comparadas a estratégias coordenadas de fortalecimento institucional e fiscal (TRPESKI et al., 2024). Contudo, no caso brasileiro, diversos instrumentos associados aos planos de desenvolvimento reforçaram distorções institucionais, ao manter subsídios, barreiras à entrada e proteção prolongada a setores pouco produtivos.

De maneira geral, a literatura contemporânea aponta a produtividade como o principal motor do crescimento de longo prazo, de modo que as grandes diferenças de renda per capita entre países refletem,

sobretudo, disparidades na eficiência da utilização de capital e trabalho. Além disso, o baixo crescimento das economias em desenvolvimento está associado à má alocação dos fatores produtivos, fenômeno relacionado a falhas institucionais e de mercado. No Brasil, distorções regulatórias e incentivos mal desenhados resultaram na permanência de empresas pouco eficientes e na subutilização de talentos e tecnologias, reduzindo o potencial de crescimento (FERREIRA; PESSÔA; VELOSO, 2013).

Em suma, o crescimento econômico de modo algum é um processo linear. Em estágios iniciais de desenvolvimento, quando a capacidade produtiva, compreendida por instalações, máquinas e infraestrutura é baixa, novos investimentos produzem uma aceleração da produção ou do PIB. De forma análoga, o mesmo vale para a mão de obra. Quando a formação básica é baixa ou o analfabetismo é elevado, poucos indivíduos conseguem ofertar seu trabalho no mercado. Nesse cenário, o investimento em educação de massas e treinamento aumenta a disponibilidade da mão de obra, de forma a impulsionar mais intensamente a produção (LATIF, 2022). No entanto, nos estágios mais avançados do desenvolvimento, ocorre uma desaceleração natural do crescimento, uma vez que a produtividade marginal dos fatores é decrescente, ou seja, cada unidade a mais de fator de produção empregado gera menor ganho adicional de produção (LATIF, 2022). Desse modo, para uma sociedade tornar-se rica, a acumulação dos fatores de produção não é condição suficiente. Se faz necessário ter ganhos elevados e sustentados de produtividade, através de novas tecnologias, técnicas modernas de gestão e mão de obra qualificada. É fundamental a construção de um arcabouço institucional mais sofisticado, com o intuito de promover um ambiente propício ao empreendedorismo e à inovação, bem como uma melhor formação e treinamento da mão de obra, o chamado capital humano.

2. PLANOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: IDEIAS, NÃO RESULTADOS

As concepções sobre crescimento e desenvolvimento econômico não permanecem restritas ao plano das formulações teóricas, sendo frequentemente incorporadas aos instrumentos de política pública por meio dos quais os governos buscam orientar suas estratégias de transformação econômica. No Brasil,

essa tradução ocorreu de maneira particularmente evidente através dos planos nacionais de desenvolvimento, utilizados em diferentes momentos históricos como instrumentos de coordenação de investimentos, definição de prioridades produtivas e orientação da ação estatal.

Entre meados do século XX e as primeiras décadas do século XXI, diferentes iniciativas de planejamento buscaram estruturar estratégias de desenvolvimento para o país, dentre as quais se destacam o Plano de Metas, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e, mais recentemente, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A análise desses planos permite observar como interpretações acerca dos determinantes do desenvolvimento econômico foram incorporadas ao processo de planejamento governamental. Esta seção tem como foco revisitar as referidas experiências de planejamento à luz do debate contemporâneo sobre crescimento econômico, buscando identificar, a partir de suas diretrizes e objetivos, as concepções de desenvolvimento econômico que informaram sua formulação.

2.1 O Plano de Metas de JK

O governo de Juscelino Kubitschek é reconhecido pelo integral comprometimento do setor público com uma política de desenvolvimento. Com o slogan “50 anos em 5”, que traduzia a ambição de acelerar o desenvolvimento econômico nacional, JK apostou na industrialização como eixo central de sua política econômica. O diagnóstico era de que o Brasil precisava reduzir sua dependência das importações e fortalecer o seu parque industrial, bem como criar condições para se tornar um exportador de produtos manufaturados (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

Para tanto, o Governo JK elaborou e implementou o Plano de Metas, um plano quinquenal que contemplava investimentos em cinco áreas principais, a citar: energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação. Os setores de energia e transportes se configuraram como as áreas mais privilegiadas de investimento, visto que 71,3% do total dos recursos foram destinados a elas, advindos quase que integralmente do setor público. Para as indústrias de base previa-se 22,3% do investimento total, ficando a cargo principalmente do setor privado ou do financiamento por entidades públicas. Já as metas de educação, de responsabilidade do setor público, e de alimentação

receberam 6,4% dos recursos (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

Vale destacar que ao setor público caberia 50% do desembolso, os fundos privados contribuiriam com 35% e o restante viria de agências públicas para os programas públicos e privados. Relativamente aos recursos externos, esses não eram detalhados no plano. De modo geral, a política econômica que estava implícita na proposta de JK continha quatro peças básicas: I) tratamento preferencial para o capital estrangeiro; II) o financiamento dos gastos públicos e privados através da expansão dos meios de pagamento e do crédito bancário, respectivamente - o que teve como consequência fortes pressões inflacionárias; III) a ampliação da participação do setor público na formação de capital; e IV) o estímulo à iniciativa privada (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

À luz da literatura contemporânea sobre crescimento econômico, o Plano de Metas expressa de forma exemplar a concepção desenvolvimentista clássica que identifica o desenvolvimento econômico com a industrialização e a rápida acumulação de capital físico. O diagnóstico implícito era o de que o principal entrave ao crescimento brasileiro residia na insuficiência de infraestrutura e de capacidade produtiva instalada, o que justificava a centralidade do investimento público e do planejamento estatal como instrumentos de superação do atraso. Ainda que essa estratégia tenha sido eficaz para promover uma aceleração do crescimento e uma profunda transformação estrutural no curto prazo, observa-se que elementos hoje considerados centrais para a sustentação do crescimento de longo prazo, como a produtividade do trabalho, a qualidade do capital humano e o fortalecimento das capacidades institucionais, ocuparam posição claramente secundária no desenho do plano. Dessa forma, o Plano de Metas ilustra um padrão de desenvolvimento extensivo, baseado predominantemente na mobilização de fatores, cujos limites se tornariam mais evidentes nas décadas subsequentes.

2.2 O II Plano Nacional de Desenvolvimento

Ao final dos anos 1960 e início da década de 1970, a economia brasileira passou a apresentar um desempenho macroeconômico sem precedentes no pós-guerra. Entre 1968 e 1973, o PIB cresceu a uma taxa média de aproximadamente 11,1% ao ano, contraste marcante com o crescimento de 4,2% observado

no período 1964-1967. Esse ritmo acelerado foi acompanhado por uma trajetória favorável de estabilização macroeconômica: a inflação, medida pelo Índice Geral de Preços (IGP), declinou de 25,5% em 1968 para 15,6% em 1973, ao mesmo tempo em que o balanço de pagamentos apresentou superávits crescentes ao longo de todo o período, apesar dos déficits em transações correntes. Tal resultado decorreu, sobretudo, da expressiva entrada líquida de capitais externos e do extraordinário crescimento das exportações, que permitiu, inclusive, a redução da relação dívida externa líquida/exportações, de 2,0 para 1,4 entre 1968 e 1973. Evidências posteriores indicam que esse desempenho esteve associado a ganhos relevantes de produtividade total dos fatores e à queda da relação capital-produto, conferindo ao período características distintas em relação às fases anteriores do desenvolvimento brasileiro (VELOSO; VILELA; GIAMBIAGI, 2008).

Posteriormente a esse “milagre econômico”, no ano de 1973, com o advento do primeiro choque do petróleo, tornou-se indispensável aos formuladores de política econômica pensar em uma nova estratégia de desenvolvimento para o país, visto que havia uma nova situação estrutural na economia mundial, e a quadruplicação dos preços do petróleo no fim daquele ano. Contudo, tal descontinuidade na economia mundial não parece ter sido percebida pelos gestores de política econômica da época, uma vez que em pleno ano de 1973, o cruzeiro experimentou sua primeira valorização nominal. Isso se deu em meio à avalanche de capitais de empréstimo que abarrotava a conta de ativos externos das autoridades monetárias, pressionava a oferta de moeda e contratava a inflação futura, em uma economia já superaquecida, que crescia a quase o dobro de sua taxa histórica (CARNEIRO NETTO, 1999).

Diante do quadro de restrição externa, havia, grosso modo, duas alternativas para os formuladores de política econômica. A primeira seria a desvalorização do câmbio, a fim de mudar rapidamente os preços relativos, de modo a sinalizar de imediato os novos custos dos produtos importados e a alteração do valor social das exportações. A ideia subjacente era a de conter rapidamente a demanda com o intuito de impedir que o superaquecimento herdado do regime anterior transformasse o choque de preços relativos em inflação permanentemente mais elevada. Quanto à segunda alternativa, esta se caracterizaria em “comprar tempo”

para ajustar a oferta com renascimento mais rápido do que na primeira alternativa, realizando de forma mais gradual e calibrada o ajuste de preços relativos enquanto houvesse financiamento externo abundante (CARNEIRO NETTO, 1999).

Os problemas a serem combatidos na década de 1970 foram: a deficiência nos setores alimentício, de bens de capital e de insumos básicos, e a forte dependência de importação de petróleo, que levaria a economia a grave desequilíbrio externo. Desse modo, o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) foi a terapia indicada para dar continuidade ao vigoroso crescimento da economia brasileira. Para tanto, eram objetivos do II PND (CAVARZAN; RACY, 2010):

- *I) Crescimento de 10% ao ano do PIB, 12% ao ano do produto industrial, 7% ao ano da agricultura, e aumento de 2,5 vezes do quantum de exportações, entre 1974 e 1979;*
- *II) Substituições de importações nos setores de bens de capital e de insumos básicos, notadamente os setores de química pesada, siderurgia, metais não ferrosos e minerais não metálicos;*
- *III) Desenvolvimento de projetos de exportação de matérias-primas, mais especificamente, celulose, ferro, alumínio e aço;*
- *IV) Grande elevação da produção interna de petróleo, além da ampliação de geração de energia hidrelétrica; e*
- *V) Desenvolvimento do transporte ferroviário e do sistema de telecomunicações, além da realização de programas de eletrificação rural, irrigação, construção de armazéns e centrais de abastecimento.*

Em síntese, a estratégia de política industrial no governo Geisel recaiu na substituição de importações nos setores de bens de capital, insumos básicos para a indústria, e no aumento da produção e da prospecção de petróleo. Para isso, os principais instrumentos utilizados foram o crédito do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre a compra de equipamentos, a depreciação acelerada para equipamentos nacionais, as isenções do imposto de importação, o crédito subsidiado e formas mais ou menos explícitas de reserva de mercado para os novos empreendimentos, bem

como a garantia de política de preços compatível com as prioridades da política industrial. Vale destacar que relativamente à composição do produto, a indústria foi certamente o setor líder durante toda a década de 1970, em especial a indústria de transformação e a expansão da indústria de construção, esta última atingindo uma taxa média anual de crescimento de 9,7% em termos reais (CARNEIRO NETTO, 1999).

Nesse sentido, o II Plano Nacional de Desenvolvimento aprofundou e sofisticou a lógica desenvolvimentista ao buscar internalizar setores estratégicos e reduzir vulnerabilidades externas, especialmente nos segmentos de bens de capital, insumos básicos e energia. Sob a ótica analítica da literatura de crescimento, o II PND manteve a centralidade da acumulação de capital físico e da expansão da capacidade produtiva como motores do desenvolvimento, agora associadas a uma estratégia mais complexa de coordenação estatal e financiamento de longo prazo. No entanto, apesar da maior densidade industrial e tecnológica dos investimentos realizados, o plano permaneceu fortemente ancorado em mecanismos de proteção, subsídios e reserva de mercado, o que limitou os incentivos à eficiência produtiva, à inovação contínua e à seleção competitiva das firmas. Assim, embora o II PND represente um avanço em relação ao Plano de Metas no que se refere à complexidade da estrutura produtiva, ele reproduz a fragilidade estrutural de modelos que privilegiam a expansão extensiva do capital em detrimento de ganhos sustentados de produtividade e de um ambiente institucional propício à concorrência e ao aprendizado produtivo.

2.3 Os Programas de Aceleração do Crescimento

Durante as décadas de 1980 e 1990, a economia brasileira atravessou um período prolongado de baixo crescimento, instabilidade macroeconômica e queda sistemática da taxa de investimento, configurando um quadro de estagnação produtiva após o esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações. Ainda que as reformas liberalizantes e a estabilização monetária tenham sido fundamentais para o controle da inflação e a reorganização dos fundamentos macroeconômicos, seus efeitos sobre a retomada do crescimento sustentado mostraram-se limitados. No início dos anos 2000, o país apresentava uma combinação de crescimento modesto, infraestrutura deteriorada, gargalos logísticos relevantes e

fraca dinâmica da produtividade, ao mesmo tempo em que o investimento público permanecia comprimido por restrições fiscais e por uma orientação de política econômica pouco voltada à coordenação de projetos de longo prazo. Esse diagnóstico abriu espaço para a revalorização do papel do Estado como indutor do investimento e para a retomada dos instrumentos de planejamento, criando as condições políticas e econômicas para a formulação de uma estratégia voltada à aceleração do crescimento por meio da expansão da infraestrutura (FERREIRA; PESSÔA; VELOSO, 2013; IPEA, 2010).

Desse modo, a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) fundamentou-se na ideia do protagonismo do Estado na reativação dos instrumentos de planejamento estratégico e na importância do investimento público como forma de estimular a expansão da economia brasileira. As premissas do programa consistiam na criação das condições para a aceleração do crescimento sustentável de médio e longo prazos; aumento da produtividade; ampliação dos empregos; e superação dos desequilíbrios regionais e das desigualdades sociais (NUNES, 2018). Para tanto o programa se valeu de um conjunto de medidas institucionais e expressivo investimento em infraestrutura, dentre os quais se destacam: I) investimentos na expansão da infraestrutura brasileira; II) estímulo ao crédito e ao financiamento; III) melhora do ambiente de investimento; IV) desoneração e aperfeiçoamento da administração tributária; e V) adoção de medidas fiscais de longo prazo.

O PAC teve duas edições (PAC e PAC II), e ambas evidenciaram a grande capacidade de redimensionamento e ajustamento dos programas ao longo da execução de seus investimentos. Apenas a título de exemplo, em sua primeira edição, o PAC possuía um montante de recursos inicial de R\$ 503,9 bilhões e, ao longo da execução do programa, consolidou-se em R\$ 657,4 bilhões. Já no PAC II, o montante de recursos iniciais foi de R\$ 955 bilhões e se consolidou em R\$ 1,104 trilhão ao final de sua realização (NUNES, 2018).

Relativamente à distribuição regional dos recursos dos programas, houve uma forte concentração dos investimentos na região Sudeste, ainda que se observe uma leve tendência à desconcentração na sua segunda edição. No PAC original, cujo montante consolidado alcançou R\$ 657,4 bilhões, o Sudeste absorveu 54% dos recursos, percentual que se reduziu para 47% no

PAC II, quando o volume total de investimentos se expandiu significativamente para R\$ 1,104 trilhão. Em contrapartida, verificou-se um aumento relativo da participação das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste: o Nordeste passou de 19% para 21%, enquanto Norte e Centro-Oeste ampliaram sua fatia de 7% para 10% cada. A região Sul manteve participação estável, em torno de 12% nas duas edições. Apesar dessas mudanças marginais, Sudeste e Nordeste concentraram conjuntamente cerca de 70% do volume total de recursos em ambas as edições, o que foi usualmente justificado, nos balanços oficiais, pela maior densidade populacional e pela elevada participação dessas regiões no Produto Interno Bruto nacional (NUNES, 2018).

Os Programas de Aceleração do Crescimento inserem-se em um contexto distinto daquele dos planos desenvolvimentistas clássicos, sendo observados o esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações, a estabilização macroeconômica e a revalorização do papel do Estado como indutor do investimento em infraestrutura. Ainda assim, sob a perspectiva conceitual, os PACs revelam importantes continuidades com os paradigmas anteriores ao conceber o investimento público em infraestrutura como principal vetor de aceleração do crescimento econômico. Embora o programa tenha incorporado, de forma mais explícita, objetivos associados ao aumento da produtividade, à geração de empregos e à redução das desigualdades regionais, sua arquitetura permaneceu fortemente orientada pela lógica da expansão do estoque de capital físico. À luz da literatura contemporânea, observa-se que a limitada articulação dos PACs com políticas voltadas ao fortalecimento do capital humano, à melhoria da qualidade institucional e à eficiência alocativa dos fatores ajuda a explicar porque os elevados volumes de investimento não se traduziram em ganhos persistentes de produtividade e crescimento de longo prazo.

Em perspectiva comparada, a análise dos principais planos de desenvolvimento nacionais revela uma notável continuidade na forma como o desenvolvimento econômico foi concebido ao longo do período pós-Segunda Guerra. Apesar das diferenças de contexto macroeconômico, de instrumentos de política e de arranjos institucionais, o Plano de Metas, o II Plano Nacional de Desenvolvimento e os Programas de Aceleração do Crescimento compartilham uma

matriz conceitual comum, marcada pela centralidade atribuída à acumulação de capital físico, à expansão da infraestrutura e ao protagonismo do Estado como coordenador do investimento. Em todos os casos, a aceleração do crescimento foi entendida primordialmente como resultado da ampliação da capacidade produtiva instalada e da superação de gargalos estruturais, enquanto determinantes hoje reconhecidos como centrais para a sustentação do crescimento de longo prazo, como a produtividade do trabalho, a qualidade do capital humano, a eficiência alocativa e o fortalecimento das capacidades institucionais, permaneceram em posição secundária ou foram incorporados de forma fragmentada. Essa persistência de um padrão de crescimento extensivo ajuda a explicar tanto os episódios de rápido avanço econômico quanto a dificuldade recorrente de sustentar ganhos de produtividade ao longo do tempo, constituindo um elemento-chave para compreender os limites do desenvolvimento brasileiro e os desafios contemporâneos do planejamento público, especialmente quando se considera a transposição dessas estratégias para o nível subnacional.

3. DO NACIONAL AO SUBNACIONAL: IMPLICAÇÕES PARA O PLANO ALAGOAS 2050

Conforme já se discutiu, a literatura recente sobre crescimento econômico destaca a produtividade como uma das variáveis-chave para a consecução do desenvolvimento de uma sociedade. No Brasil, a produtividade da economia encontra-se estagnada desde a década de 1980 (FERREIRA; PESSÔA; VELOSO, 2013; NASSIF; ARAÚJO; FEIJÓ, 2020). Esse fraco desempenho está associado à estagnação, quando não à queda, da produtividade na maioria dos setores da economia. Entre meados da década de 1990 e 2020, a agropecuária foi o único grande setor a apresentar crescimento elevado e sustentado da produtividade do trabalho, em contraste com a indústria e os serviços. Nesse mesmo período, a produtividade industrial apresentou crescimento negativo, enquanto o setor de serviços, responsável por mais de 70% do emprego, permaneceu praticamente estagnado. Ainda em relação à análise setorial, embora a mudança estrutural tenha levado a uma realocação da força de trabalho da agropecuária (setor de baixa produtividade relativa) para setores de maior produtividade, especialmente serviços, seu impacto foi limitado. Por exemplo, estimativas contrafactuais indicam que a mudança

estrutural respondeu por apenas cerca de um quarto do aumento acumulado da produtividade do trabalho entre 1995 e 2020, pois grande parte dos empregos gerados concentrou-se em serviços de baixa produtividade, reduzindo o potencial de ganhos agregados.

Ademais, as comparações internacionais mostram que a principal razão para o grande hiato de produtividade entre o Brasil e países desenvolvidos não é a alocação setorial do trabalho, mas sim o baixo nível de produtividade dentro dos próprios setores. A título de exemplo, mesmo que o Brasil tivesse uma estrutura setorial semelhante à de economias avançadas, os ganhos seriam modestos quando comparados ao potencial associado ao aumento da produtividade intrasetorial (a produtividade dentro do setor). Em síntese, o crescimento da produtividade setorial no Brasil foi desigual e insuficiente para sustentar o crescimento de longo prazo, indicando que políticas focadas apenas na realocação setorial são insuficientes, sem avanços expressivos na eficiência produtiva dentro dos setores (VELOSO, 2024).

Nesse contexto, a literatura identifica que o débil desempenho da produtividade brasileira está associado a falhas persistentes na alocação de fatores de produção e nos mecanismos de seleção e dinamismo empresarial, tanto no setor formal quanto no informal. Evidências empíricas indicam que trabalho e capital não são sistematicamente direcionados às firmas mais produtivas, resultando em elevada dispersão de produtividade entre empresas, o que limita os ganhos de eficiência no nível setorial e agregado. Tal dispersão, superior à observada em outras economias emergentes, caracteriza-se por uma concentração significativa de firmas de baixa produtividade em diversos setores e decorre mais das características estruturais do ambiente de negócios do que da composição setorial da economia nacional (VELOSO, 2024). Adicionalmente, a elevada informalidade reforça esse quadro de má alocação, uma vez que a evidência sugere que a maior parte das firmas informais é composta por empreendedores de baixa produtividade, com reduzido potencial de transição para a formalidade, enquanto apenas uma fração minoritária corresponde a firmas potencialmente produtivas restringidas por custos regulatórios. Nesse sentido, políticas de formalização baseadas exclusivamente na redução de barreiras de entrada tendem a produzir efeitos limitados sobre a produtividade,

sendo mais efetivas intervenções voltadas ao aumento do capital humano, à qualificação da mão de obra e à melhoria da capacidade gerencial (VELOSO, 2024).

A literatura também indica que as falhas de alocação de fatores, o enfraquecimento dos mecanismos de seleção empresarial e a estagnação da produtividade intrassetorial não se distribuem de forma homogênea no território, mas tendem a se concentrar com maior intensidade em regiões menos desenvolvidas. Nessas áreas, mercados mais segmentados, menor densidade empresarial, infraestrutura deficiente e ambientes institucionais mais frágeis ampliam as distorções na alocação de trabalho e capital, limitando a entrada, a expansão e a sobrevivência de firmas mais produtivas. Como resultado, a convergência regional ocorre de forma lenta e incompleta, frequentemente sustentada mais pela desaceleração das regiões líderes do que por ganhos efetivos de produtividade nas regiões retardatárias.

Nesse cenário, a revisão dos planos nacionais à luz das teorias do desenvolvimento econômico permite identificar quais elementos foram considerados centrais para a promoção do desenvolvimento, bem como aqueles que permaneceram negligenciados. Não obstante as significativas contribuições teórico-metodológicas sobre os caminhos para o desenvolvimento nacional trazidas pelas perspectivas dos referidos planos, o presente momento demanda a atualização do planejamento público acerca da atuação governamental na promoção do desenvolvimento socioeconômico do país. O Brasil e os estados brasileiros estão agora diante de uma nova janela de oportunidade para definir seu planejamento de longo prazo. Talvez esta seja a hora de os estados passarem de coadjuvantes a protagonistas na conformação do entendimento sobre desenvolvimento no cenário nacional, o que até o momento não se verificou. Nos documentos que estruturam o futuro do país, comumente os estados aparecem como o *locus* de implementação, não como proponentes de ações e estratégias. Contudo, dada a elaboração - e o incentivo para tal - dos planos estaduais de longo prazo, é preciso considerar as ferramentas das quais os entes federados têm lançado mão para orientar sua intenção de desenvolvimento. Nesse sentido, pode-se dizer que o desafio colocado é o de não insistir em pressupostos cujas evidências empíricas já avançaram para demonstrar os limites de sua eficácia.

3.1 Um retrato de Alagoas

Alagoas figura entre os estados com o maior atraso econômico e social do país. O estado apresenta uma estrutura econômica de baixa expressão relativa no contexto nacional, respondendo por aproximadamente 0,8% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e ocupando a 20ª posição entre as unidades da federação. O PIB per capita estadual, de R\$ 24.332,00, situa-se abaixo das médias regional e nacional, evidenciando um padrão de renda reduzido e limitado dinamismo econômico (IBGE, 2024b).

No campo do desenvolvimento humano, o estado registra um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,684, posicionando-se entre os últimos colocados no ranking nacional (IBGE, 2023). Paralelamente, observa-se agravamento recente da desigualdade de renda, com o Índice de Gini atingindo 0,509 em 2024, o que coloca Alagoas como o sétimo estado mais desigual do país. Esse quadro sugere que os ganhos econômicos observados não têm se traduzido em melhoria distributiva consistente (IBGE, 2025).

Relativamente à educação, os dados do Censo 2022 indicam que o percentual de alfabetizados no estado (82,3%) está abaixo do percentual nacional (93%) e da região Nordeste (85,8%). Sobre o nível de escolaridade da população alagoana, 43,6% não possui instrução ou possui fundamental incompleto; 14,9% têm fundamental completo ou médio incompleto; 29,6% têm ensino médio completo ou superior incompleto; e 11,9% têm superior completo (IBGE, 2024a). Ademais, o estado alagoano é o que tem a maior taxa de analfabetismo do Brasil, com 14,2% da sua população de 15 anos pra cima sem saber ler e escrever (IBGE, 2023). No mercado de trabalho, destacam-se a elevada taxa de informalidade, que alcança 46% da população ocupada, e o baixo nível de renda domiciliar per capita, estimado em R\$ 1.331,00, refletindo a precariedade das condições de inserção produtiva e a limitada capacidade de geração de renda no estado (IBGE, 2024b).

No que se refere à infraestrutura e às condições sociais, persistem déficits relevantes no acesso a serviços básicos. Apenas 34,08% dos domicílios possuem acesso à rede de esgotamento sanitário, enquanto o abastecimento de água atinge 68,14% e a coleta de resíduos sólidos 87,22% (IBGE, 2025). Esses indicadores evidenciam limitações estruturais que impactam

diretamente o bem-estar da população e a produtividade econômica no longo prazo.

A esse conjunto de fragilidades estruturais soma-se o avanço da transição demográfica em Alagoas. Em 2027, o estado iniciará o processo de encolhimento, com, projeção de queda populacional superior a 20% até 2070, aliada ao envelhecimento acelerado da população, impõe a necessidade de políticas públicas urgentes e estruturantes (IBGE, 2024a). A transição demográfica deverá impactar significativamente o mercado de trabalho e o potencial de crescimento econômico do estado, exigindo respostas integradas e de longo prazo.

3.2 Uma Agenda de Longo Prazo para Alagoas

A definição de uma agenda consistente de longo prazo para Alagoas passa, necessariamente, pelo reconhecimento de que o crescimento econômico sustentável dependerá cada vez menos da expansão dos fatores tradicionais — como trabalho e capital — e cada vez mais da capacidade de elevar a produtividade. Esse imperativo torna-se ainda mais evidente diante da transição demográfica em curso, que reduzirá o ritmo de crescimento da população e limitará a contribuição da força de trabalho para a expansão da economia. Nesse contexto, promover ganhos de produtividade deixa de ser uma opção e passa a constituir o eixo central da estratégia de desenvolvimento do estado.

Essa agenda requer uma abordagem abrangente e coordenada, que articule diferentes dimensões do processo produtivo. Em primeiro lugar, destaca-se a necessidade de avanços substanciais no capital humano, com foco na melhoria da qualidade da educação básica, na redução das defasagens de aprendizagem e na ampliação do ensino técnico e profissionalizante alinhado às demandas do mercado de trabalho. Em paralelo, é fundamental fortalecer o ambiente institucional e de negócios, garantindo maior segurança jurídica, simplificação regulatória e condições mais favoráveis ao investimento e à atividade produtiva.

Adicionalmente, a elevação da produtividade demanda o aumento da eficiência das firmas e o maior dinamismo empresarial, por meio do estímulo à concorrência, da facilitação da entrada e saída de empresas e da difusão de boas práticas de gestão e tecnologias. A integração econômica, tanto no âmbito nacional quanto internacional, também desempenhará papel

relevante ao ampliar o acesso a mercados, insumos e inovações. Por sua vez, os investimentos em infraestrutura devem ser orientados de modo a reduzir custos, aumentar a conectividade e viabilizar ganhos de eficiência, funcionando como elemento habilitador da produtividade.

Por fim, o Plano de Longo Prazo de Alagoas deve incorporar ao debate a **regressividade do gasto público** e a **qualidade das políticas públicas**, de modo a garantir que os recursos sejam alocados de forma mais eficiente e equitativa. Sem enfrentar distorções distributivas e sem aprimorar o desenho e a implementação das políticas, o crescimento econômico tende a reproduzir desigualdades existentes. Assim, uma trajetória sustentável de desenvolvimento para Alagoas exige não apenas crescer mais, mas **crescer melhor e com inclusão**, conciliando ganhos de produtividade com a redução das desigualdades sociais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo analisou de que forma os paradigmas de crescimento econômico presentes nos principais planos nacionais de desenvolvimento no Brasil influenciaram a concepção de desenvolvimento adotada no país e como essas ideias podem contribuir para a formulação de estratégias de planejamento de longo prazo em nível subnacional. Com base em uma revisão histórico-analítica da literatura econômica e dos instrumentos de planejamento implementados desde o período desenvolvimentista clássico até iniciativas mais recentes, argumenta-se que o pensamento estruturante dessas políticas esteve predominantemente ancorado na centralidade da acumulação de capital físico, da industrialização e do papel indutor do Estado.

Tal abordagem foi decisiva na fase inicial do processo de desenvolvimento brasileiro, sobretudo entre as décadas de 1950 e 1970, quando a expansão da infraestrutura e a diversificação produtiva possibilitaram avanços relevantes em termos de crescimento econômico e transformação estrutural. Entretanto, à luz da literatura contemporânea sobre crescimento de longo prazo, evidencia-se que estratégias centradas primordialmente na expansão da capacidade produtiva tendem a revelar limitações quando não acompanhadas por avanços consistentes em capital humano, qualidade institucional, inovação e eficiência alocativa. A trajetória econômica brasileira nas

últimas décadas — marcada por desaceleração do crescimento e estagnação da produtividade a partir dos anos 1980 — reforça essa interpretação.

As evidências sugerem que o baixo dinamismo econômico decorre não apenas da insuficiência de investimento, mas também de problemas associados à má alocação de recursos, à fragilidade institucional, à elevada informalidade e às limitações na coordenação das políticas de desenvolvimento. Nesse contexto, as disparidades regionais de renda e produtividade refletem, em grande medida, diferenças na qualidade das instituições, na capacidade de absorção produtiva e nas condições do ambiente de negócios.

Diante desse quadro, sustenta-se que a formulação de estratégias de desenvolvimento de longo prazo requer a ampliação do arcabouço analítico tradicionalmente mobilizado no planejamento público. Para além da promoção do investimento e da expansão setorial da indústria, torna-se necessário incorporar uma agenda orientada ao aumento da produtividade, ao fortalecimento do capital humano, ao aprimoramento

das instituições econômicas e à criação de ambientes favoráveis à inovação e à concorrência.

No plano subnacional, tais diretrizes assumem relevância particular, uma vez que estados e regiões enfrentam restrições fiscais e institucionais que demandam estratégias de desenvolvimento orientadas por capacidades locais. Nesse sentido, instrumentos de planejamento de longo prazo — como o Plano Alagoas 2050 — podem desempenhar papel estratégico ao articular visões de futuro capazes de orientar políticas públicas, investimentos e decisões privadas, contribuindo para maior coordenação institucional e continuidade das estratégias de desenvolvimento.

Por fim, reconhece-se que, por se tratar de uma revisão interpretativa, o estudo não realizou avaliação empírica dos impactos dos planos analisados. Investigações futuras podem avançar na exploração de métodos quantitativos e estudos comparados que permitam examinar com maior precisão a relação entre planejamento público, capacidades institucionais e desempenho econômico em contextos regionais distintos.

Referências

1. ACEMOGLU, Daron. *Introduction to modern economic growth*. Princeton: Princeton University Press, 2009.
2. ARAÚJO, Bruno Cesar Pino Oliveira de; OLIVEIRA, João Maria de; SILVA FILHO, Edison Benedito da. *Eficiência produtiva: análise e proposições para aumentar a produtividade no Brasil*. Textos para Discussão CEPAL/IPEA, 2024.
3. BALASSIANO, Marcel; TRECE, Juliana; CONSIDERA, Claudio. Mais uma década perdida de investimentos. Blog do IBRE, 26 out. 2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/mais-uma-decada-perdida-de-investimentos>. Acesso em: 31 mar. 2026.
4. BONELLI, Regis. *Produtividade e armadilha do lento crescimento*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/>. Acesso em: 31 mar. 2026.
5. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Contribuições do desenvolvimentismo clássico e do novo desenvolvimentismo. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 45, e253748, 2025.
6. CARNEIRO NETTO, Dionísio Dias. Crise e esperança, 1974-1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 241–262.
7. CAVARZAN, Gustavo Machado; RACY, José Caio. II PND: as peculiaridades da estratégia brasileira durante a crise internacional dos anos 1970. *Revista de Economia Mackenzie*, v. 8, n. 3, 2010.
8. FERREIRA, Pedro Cavalcanti; PESSÔA, Samuel; VELOSO, Fernando. Experiências comparadas de crescimento econômico no pós-guerra. In: VELOSO, Fernando et al. (org.). *Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 3–38.
9. GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
10. HANUSHEK, Eric A.; WOESSMANN, Ludger. Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation. *Journal of Economic Growth*, v. 17, n. 4, p. 267–321, 2012.

11. IBGE. Censo Demográfico 2022: panorama. 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 16 jun. 2025.
12. IBGE. Em 2022, PIB cresce em 24 unidades da federação. Agência de Notícias IBGE, 14 nov. 2024b. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41893-em-2022-pib-cresce-em-24-unidades-da-federacao>. Acesso em: 16 jun. 2025.
13. IBGE. Painel de Indicadores: PNAD Contínua. 2025. Disponível em: <https://painel.ibge.gov.br/pnadc/>. Acesso em: 16 jun. 2025.
14. IBGE. População do país vai parar de crescer em 2041. Agência de Notícias IBGE, 22 ago. 2024a. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41056-populacao-do-pais-vai-parar-de-crescer-em-2041>. Acesso em: 17 jun. 2025.
15. IPEA. Diagnósticos sobre investimento, infraestrutura e crescimento no início dos anos 2000. Brasília: IPEA, [s.d.].
16. KOOPMAN, Eline; WACKER, Konstantin M. Drivers of growth accelerations: what role for capital accumulation? *World Development*, v. 169, p. 106297, 2023.
17. LATIF, Zeina. Nós do Brasil: nossa herança e nossas escolhas. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2022.
18. NASSIF, André; MORANDI, Lucilene; ARAÚJO, Eliane; FEIJÓ, Carmem. Economic development and stagnation in Brazil (1950–2011). *Structural Change and Economic Dynamics*, v. 53, p. 1–15, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2020.01.005>.
19. NUNES, Maria. O Programa de Aceleração do Crescimento e as fronteiras. In: *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública*. Brasília: IPEA; Ministério da Integração Nacional, 2018.
20. ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com desenvolvimento, 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 157–177.
21. OSIOBE, Ejiro U. A literature review of human capital and economic growth. *Business and Economic Research*, v. 9, n. 4, p. 179–196, 2019.
22. PRITCHETT, Lant. Where has all the education gone? *The World Bank Economic Review*, v. 15, n. 3, p. 367–391, 2001.
23. TRPESKI, Predrag; TASHEVSKA, Biljana; MERDZAN, Gunter. The role of institutions in economic growth: a systematic literature review. *Ekonomski vjesnik / Econviews*, v. 37, n. 2, p. 421–437, 2024.
24. VELOSO, Fernando. Productivity and growth in Brazil. *FGV IBRE Articles*, 2024.
25. VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fabio. Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. *Revista Brasileira de Economia*, v. 62, p. 221–246, 2008.

Desigualdades regionais no Brasil e os fundos constitucionais de financiamento

- **Rodrigo Daniel Feix**
- **Mariana Lisboa Pessoa**
- **Tomás Pinheiro Fiori**
- **Martinho Roberto Lazzari**

Resumo

Desde a criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF), o Brasil passou por transformações estruturais que alteraram significativamente as desigualdades regionais. As dinâmicas econômicas, sociais, demográficas e ambientais passaram a apresentar trajetórias heterogêneas no território nacional. Entretanto, o escopo e, sobretudo, a distribuição geográfica dos recursos desses fundos permaneceram praticamente inalterados. O objetivo deste trabalho é analisar a atual adequação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e do uso dos FCF no enfrentamento das desigualdades regionais brasileiras no século XXI. Dedicar-se especial atenção à análise das tipologias sub-regionais de desenvolvimento adotadas pela PNDR e à proposição de metodologias alternativas de classificação, que incorporem novos elementos da multidimensionalidade do desenvolvimento. Os resultados revelaram diferenças significativas em relação às tipologias centradas no nível de renda e dinamismo econômico, oferecendo subsídios para a rediscussão dos FCF e da PNDR, especialmente no que se refere ao lugar ocupado pelo extremo Sul do Brasil nas políticas de desenvolvimento regional.

1 INTRODUÇÃO

Os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF) foram criados com o objetivo de fomentar o desenvolvimento das regiões brasileiras de menor desenvolvimento relativo, na década de 1980. Para atender a previsão constitucional, a Lei nº 7.827/1989 instituiu os fundos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Abrangendo mais de 2.900 municípios beneficiários, em 22 Unidades da Federação, os FCF operaram mais de R\$ 70 bilhões em contratações em 2024, constituindo-se nos principais instrumentos de financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). No transcurso de mais de três décadas desde a criação dos FCF, o Brasil passou por transformações estruturais que alteraram significativamente as desigualdades regionais. As dinâmicas econômicas, sociais, demográficas e ambientais apresentaram trajetórias heterogêneas no território brasileiro, porém o escopo e, principalmente, a distribuição geográfica dos recursos dos fundos constitucionais permaneceram praticamente inalterados.

Tendo surgido após a implantação dos FCF, no início dos anos 2000, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) se propõe a reordenar e sistematizar o campo fragmentado das políticas regionais brasileiras. Diferentemente das iniciativas precedentes, fortemente setoriais ou baseadas em grandes recortes macrorregionais, a PNDR incorpora uma abordagem multiescalar do território e introduz tipologias sub-regionais construídas a partir de indicadores de renda e dinamismo econômico, com o objetivo de reconhecer a heterogeneidade interna das regiões e orientar a atuação diferenciada do Estado no espaço. Essas tipologias não se limitam a uma função diagnóstica, mas são concebidas como instrumento operacional destinado a hierarquizar prioridades e induzir a alocação seletiva de recursos públicos, articulando planejamento territorial e instrumentos financeiros. Nesse sentido, a PNDR atribui às tipologias o papel de balizar a distribuição dos principais mecanismos de financiamento do desenvolvimento regional, entre os quais se destacam os

FCF, estabelecendo o princípio de que a destinação dos recursos deve responder às assimetrias territoriais identificadas e contribuir para a redução das desigualdades inter e intrarregionais, e não apenas reproduzir padrões preexistentes de capacidade econômica e financeira. Contudo, apesar dos avanços realizados em suas diferentes versões, permanecem limitações metodológicas fundamentais nas tipologias sub-regionais adotadas pela PNDR que as impedem de cumprir com efetividade o seu propósito de ilustrar o quadro geográfico de desigualdades regionais brasileiras.

Nesse contexto, o objetivo do trabalho é analisar a atual adequação da PNDR e do uso dos FCF para o enfrentamento das desigualdades socioeconômicas regionais brasileiras no século XXI. Adicionalmente, **é apresentada e discutida uma** proposta alternativa, multidimensional, de classificação sub-regional das desigualdades brasileiras. Com isso, o trabalho pretende contribuir para a discussão acerca da **orientação e** distribuição de recursos da PNDR e avaliar a necessidade de ampliação da abrangência geográfica e focalização dos recursos destinados ao financiamento das políticas de desenvolvimento regional.

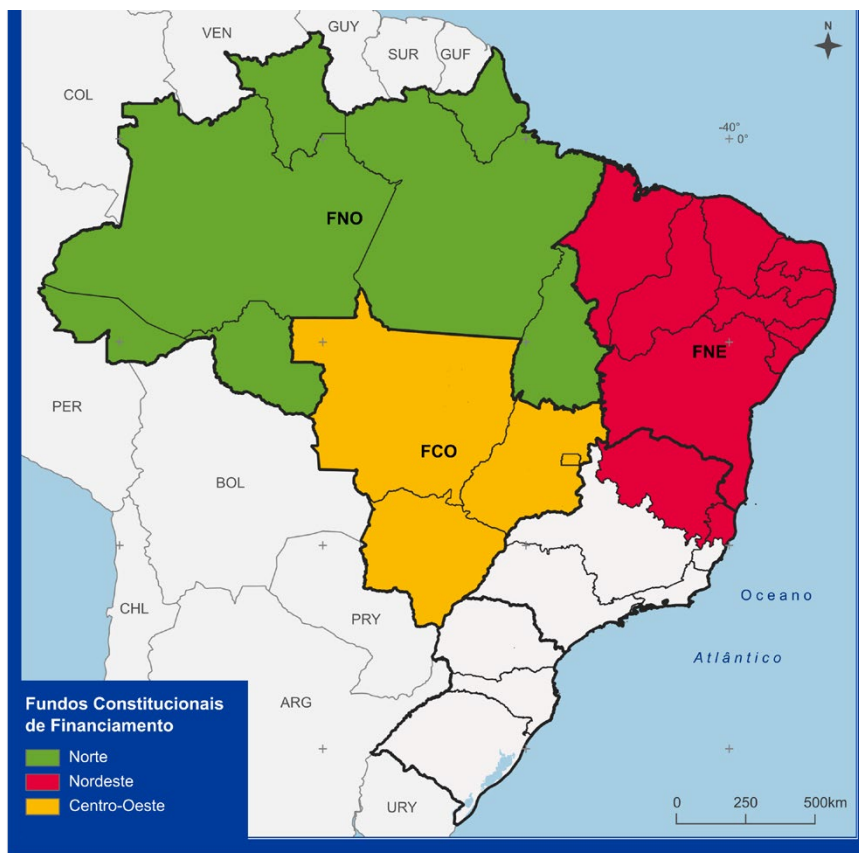
2 OS FCF E AS DESIGUALDADES REGIONAIS NO SÉCULO XXI

A criação dos FCF decorre diretamente do artigo 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a vinculação obrigatória de parcela da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) ao financiamento do desenvolvimento regional, dispositivo regulamentado pela Lei nº 7.827/1989 (BRASIL, 1988; BRASIL, 1989). O desenho dos FCF parte do reconhecimento de que o mercado de crédito privado tende a operar de forma procíclica e espacialmente seletiva, concentrando recursos em regiões de maior renda e menor risco, o que limita o investimento produtivo nas regiões periféricas. Nesse sentido, os fundos foram concebidos como mecanismos permanentes de crédito de longo prazo, com encargos financeiros diferenciados, voltados à correção de falhas de mercado e de coordenação e à sustentação de estratégias de desenvolvimento regional (MONTEIRO NETO, 2013; MACEDO; COELHO, 2015).

A partir dessa concepção geral, os FCF foram organizados segundo uma regionalização macrorregional, materializada na criação de três fundos distintos: o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

(FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), cada um com área de atuação definida e execução operada por bancos públicos de caráter regional. A abrangência territorial do FNO corresponde à Região Norte; a do FCO, à Região Centro-Oeste; e a do FNE inclui a Região Nordeste, além do norte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, conforme o recorte historicamente adotado pela política regional brasileira. No caso do FNE, a legislação incorporou ainda uma regionalização intrarregional explícita, ao determinar a aplicação mínima de 50% dos recursos no Semiárido, reconhecendo a heterogeneidade estrutural do Nordeste (BRASIL, 1989). Na prática, apenas os estados da Região Sul, de São Paulo e do Rio de Janeiro estão completamente excluídos da atuação dos Fundos Constitucionais, uma vez que são beneficiários mais de 2.900 municípios de 22 Unidades Federativas.

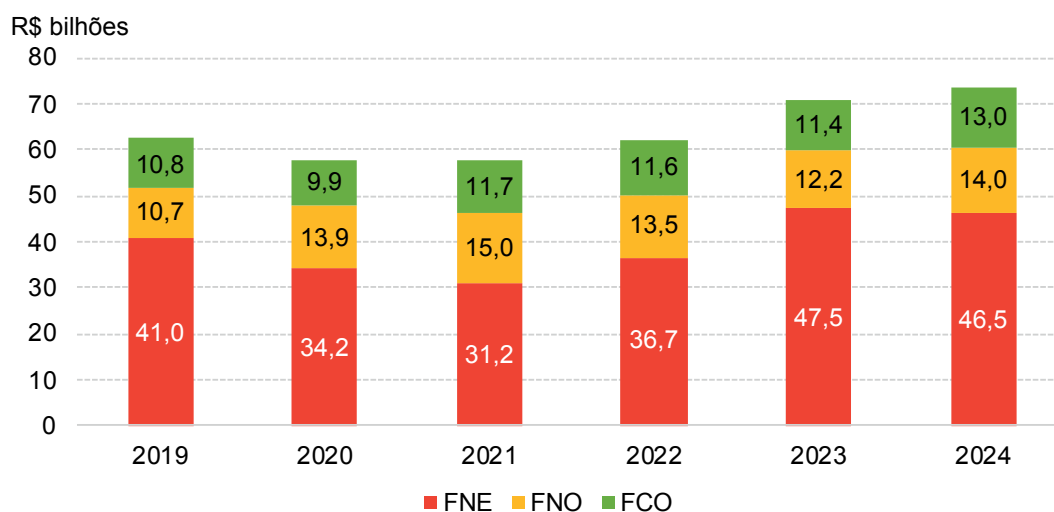
FIGURA 1 – Regionalização dos Fundos Constitucionais de Financiamento



Fonte: Elaboração dos autores, a partir de MIDR (2025).

Por meio dos FCF são contratados anualmente mais de R\$ 70 bilhões, com direcionamento a financiamentos para pessoas físicas e jurídicas, e cooperativas com aplicação, principalmente, nos setores produtivos (agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, de empreendimentos comerciais e de serviços) das regiões beneficiárias.

GRÁFICO 1 – Evolução dos valores totais anuais contratados por meio dos Fundos Constitucionais de Financiamento



Fonte: Elaboração dos autores, a partir de MIDR (2025).

Embora os FCF antecedam historicamente a formalização da PNDR, sua trajetória recente deve ser compreendida à luz desse enquadramento estratégico, já que passaram a operar, ao menos normativamente, como mecanismos de suporte à política nacional de redução das desigualdades inter e intrarregionais. A centralidade conferida aos FCF decorre de sua estabilidade institucional e financeira, baseada na vinculação constitucional de receitas tributárias, o que os distingue de outros instrumentos da política regional marcados por maior volatilidade orçamentária (MONTEIRO NETO, 2013; MACEDO; COELHO, 2015).

A incorporação explícita dos FCF à PNDR ocorreu com a institucionalização da política a partir do Decreto nº 6.047/2007, que reconheceu os fundos como seus principais instrumentos financeiros, expectativa reafirmada nas reformulações posteriores da PNDR, inclusive na versão mais recente, estabelecida pelo Decreto nº 11.962/2024. No plano normativo, essa articulação pressupõe que a lógica de financiamento dos FCF esteja subordinada aos objetivos e diretrizes da PNDR, em especial à promoção da convergência dos níveis de desenvolvimento e à redução das desigualdades territoriais. Essa inflexão implicaria superar a concepção dos fundos como políticas regionais de crédito em sentido estrito, orientando sua atuação para estratégias territorializadas de desenvolvimento produtivo (MACEDO; COELHO, 2015; MONTEIRO NETO; SILVA, 2018).

A literatura empírica, contudo, tem demonstrado que essa articulação permanece incompleta no plano operacional. Diversos estudos evidenciam que a aplicação dos recursos dos FCF continua fortemente condicionada por critérios bancários tradicionais — como risco, garantias e capacidade de pagamento — o que favorece a concentração do crédito nos espaços mais dinâmicos das próprias regiões beneficiárias, limitando o alcance redistributivo da política (MACEDO; COELHO, 2015; PORTUGAL; VASCONCELOS, 2025). Mesmo após a consolidação da PNDR como política de Estado, observase uma persistente dissociação entre o planejamento territorial e a execução financeira dos fundos, fenômeno que explica a reprodução de desigualdades intrarregionais e a reduzida capacidade de indução estrutural nos territórios mais vulneráveis.

É precisamente nesse ponto que as tipologias sub-regionais da PNDR assumem papel estratégico na

reorientação dos FCF. A literatura recente enfatiza que essas tipologias não devem ser compreendidas apenas como ferramentas diagnósticas, mas como **critérios operacionais capazes de definir a destinação dos recursos dos FCF**, condicionando volumes, prazos e modalidades de crédito às especificidades territoriais (MONTEIRO NETO, 2013; LOPES; MACEDO; MONTEIRO NETO, 2021). Entretanto, os estudos também convergem ao apontar que, enquanto as tipologias sub-regionais não forem incorporadas de forma vinculante aos mecanismos de decisão e governança dos FCF, sua capacidade de orientação efetiva da alocação dos recursos seguirá limitada. Nesse sentido, as tipologias sub-regionais constituem o elo fundamental entre estratégia e execução, sendo decisivas para que os FCF deixem de operar predominantemente como instrumentos de crédito regional e passem a desempenhar, de forma consistente, o papel de instrumentos de desenvolvimento territorial.

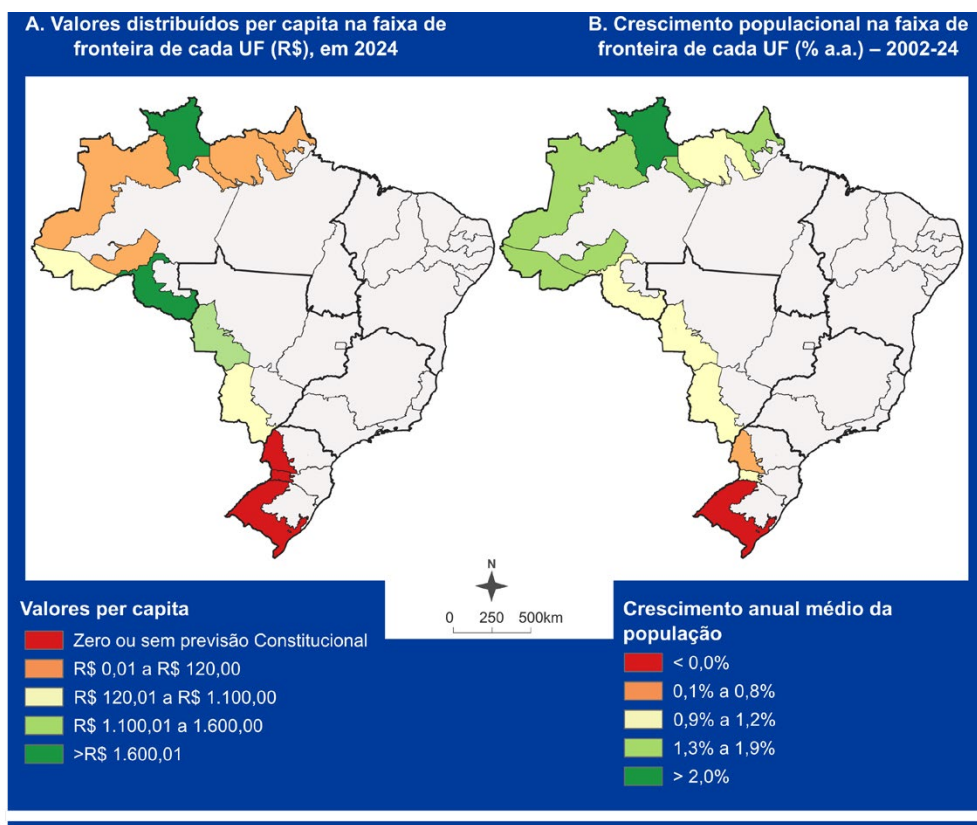
Essa discussão acerca da distribuição dos recursos dos FCF faz sentido tanto na avaliação macrorregional quanto microrregional. Por um lado, os próprios resultados das tipologias sub-regionais de desenvolvimento da PNDR revelam, ainda que parcial e imperfeitamente, a multiplicação de regiões de alta e média renda no Centro-Oeste e mesmo a existência e aprofundamento de desequilíbrios regionais importantes no Sul e no Sudeste. Por outro, na atual área de atuação dos FCF, observa-se que as regiões de baixa renda absorvem parcelas residuais dos recursos anualmente contratados. Em 2024, por exemplo, as microrregiões geográficas de média ou alta renda e de médio ou baixo dinamismo, segundo a tipologia da PNDR II, receberam mais de R\$ 47 bilhões de reais de recursos dos FCF em 2024. Isso equivale a aproximadamente dois terços do total dos recursos contratados. De acordo com a mesma tipologia, esse é o perfil de desenvolvimento regional predominante nas microrregiões da Região Sul, que não é beneficiária de recursos dos FCF.

Além disso, os municípios da faixa de fronteira da Região Sul são os únicos não contemplados por recursos de Fundos Constitucionais. Isso ocorre apesar de seu nível de desenvolvimento relativo ser comparável a uma série de municípios das regiões Centro-Oeste e Norte. Ademais, muitos municípios da faixa de fronteira da Região Sul estão entre os que mais perdem população no Brasil. A PNDR trata a faixa de

fronteira como um território prioritário e estratégico da política regional e prevê a concentração de ações, programas e investimentos federais nesses territórios, contudo, especialmente na Região Sul, a restrição de

acesso a recursos dos FCF torna mais difícil a reversão de um quadro amplamente conhecido de letargia econômica e esvaziamento populacional.

FIGURA 2 – Valores dos FCF distribuídos per capita e crescimento populacional na faixa de fronteira das Unidades da Federação



Fonte: Elaboração dos autores, a partir de MIDR (2025) e IBGE (2025).

3 A PNDR E SUAS TIPOLOGIAS REFERENCIAIS SUB-REGIONAIS

A PNDR surge, no início dos anos 2000, como resposta à persistência e à complexidade das desigualdades territoriais brasileiras, distinguindo-se pela defesa de uma abordagem de alcance nacional e multiescalar e pela crítica às leituras baseadas exclusivamente em grandes recortes espaciais (antigas “regiões problema”). No documento-base de 2005, a PNDR é apresentada como política voltada à redução das desigualdades e à ativação de potencialidades regionais, valorizando a diversidade ambiental, socioeconômica e cultural como ativo do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, explicita que seu objeto não é o combate à pobreza, mas a desigualdade regional de renda e oportunidades em sua expressão territorial. Essa concepção foi posteriormente institucionalizada

no arcabouço normativo da política: a PNDR I é consolidada por decreto em 2007, e a PNDR II e III por decretos em 2019 e 2024, respectivamente, mantendo a centralidade do objetivo de reduzir desigualdades intra e inter-regionais por meio de oportunidades de desenvolvimento e governança federativa.

Do ponto de vista dos instrumentos de financiamento, a PNDR sempre conviveu com o desafio de alinhar instrumentos creditícios e fundos existentes, como os FCF, com a necessidade de financiar também externalidades (infraestrutura econômica de pequena e média escala, inovação, capacitação, assistência técnica, ativos relacionais), consideradas cruciais para reverter trajetórias de estagnação.

Dentre as principais e mais duradouras inovações operacionais da PNDR está a adoção de tipologias sub-regionais para representar as desigualdades

intra-macrorregionais. A classificação sub-regional da PNDR I – e, com algumas variações, das suas sucessoras – é construída pelo cruzamento de duas variáveis centrais, visando identificar padrões territoriais: i) rendimento domiciliar médio por habitante (dimensão “estática” do nível de renda) e; ii) variação do PIB (dimensão “dinâmica” do desenvolvimento produtivo). Os indicadores são ordenados em sextis e agregados em três faixas (alto/médio/baixo), cujo cruzamento gera quatro conjuntos territoriais: i) alta renda; ii) dinâmicas de menor renda; iii) **média renda e baixo crescimento (estagnadas)** e; iv) baixa renda e baixo crescimento (baixa renda).

Após essa etapa inicial, a política avançou para o que ficou conhecida como a sua segunda fase institucional (PNDR II). Em termos formais, a PNDR II foi instituída pelo Decreto nº 9.810, de maio de 2019, que atualizou e estabeleceu com maior detalhamento seus princípios, objetivos, estratégias e instrumentos, incluindo um capítulo próprio para monitoramento e avaliação. Adicionalmente, a PNDR II fortalece a função de integração setorial por meio de eixos de intervenção e de uma leitura mais fina das heterogeneidades territoriais, o que recolocou a necessidade de instrumentos técnicos capazes de orientar prioridades e calibrar a atuação pública no interior das macrorregiões. É precisamente nesse ponto que a PNDR II revaloriza a tipologia sub-regional como dispositivo estruturante de focalização e coordenação. Ao estabelecer que a tipologia deve ser mantida atualizada e utilizada como referência para orientar planos, programas e instrumentos, o ciclo PNDR II cria as condições para que a classificação territorial deixe de ser apenas um diagnóstico e passe a operar como critério permanente de elegibilidade e priorização, constituindo-se no principal mecanismo técnico por meio do qual a PNDR traduz desigualdades territoriais em prioridades operacionais de intervenção, inclusive para instrumentos como os FCF.

A atualização da tipologia sub-regional que passou a balizar o ciclo da PNDR II foi operacionalizada, em 2017, como um instrumento técnico voltado a classificar as desigualdades territoriais a partir de duas dimensões sintéticas e comparáveis: uma dimensão

de renda, representada pelo rendimento domiciliar monetário mensal per capita, e uma dimensão de dinamismo, representada pela taxa geométrica de variação do PIB per capita. A tipologia da PNDR II também se caracteriza por dois refinamentos metodológicos. O primeiro é a busca por maior estabilidade estatística do indicador dinâmico, ao utilizar médias trienais do PIB per capita em lugar de valores pontuais, reduzindo a influência de oscilações espúrias no desempenho econômico local. O segundo é o tratamento da renda por um procedimento de paridade de poder de compra, implementado a partir de uma *proxy* baseada no custo da cesta básica de capitais (DIEESE), com o propósito de tornar a comparação espacial da renda menos sensível a diferenças regionais de custo de vida. Ademais, a tipologia da PNDR II, amplia a granularidade da matriz classificatória (de quatro para nove combinações) e explicita procedimentos de deflacionamento do PIB e de ajuste por poder de compra, conferindo maior consistência à comparação entre unidades territoriais¹.

A PNDR III tem como marco formal o Decreto nº 11.962, de março de 2024, que atualiza e reorganiza a política, definindo de modo mais explícito sua finalidade e desenho institucional. No plano da finalidade, o decreto reafirma que a PNDR existe para reduzir desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento associadas a crescimento econômico sustentável, geração de renda e melhoria da qualidade de vida. O decreto também estrutura os princípios que orientam a PNDR, destacando transparência e participação social, cooperação federativa, planejamento integrado e transversalidade, atuação multiescalar, sustentabilidade e valorização da diversidade regional. Além disso, o decreto reforça a dimensão de implementação ao organizar a atuação em eixos estratégicos (por exemplo, desenvolvimento produtivo, inovação, educação e qualificação, infraestrutura, desenvolvimento social, capacidades governativas e sustentabilidade). Esses eixos funcionam como linguagem comum para integrar ações e projetos em diferentes escalas.

1 A PNDR II reconhece ainda os limites do recorte microrregional em áreas de grande extensão e baixa densidade e adota, para parte dos estados amazônicos, um tratamento em escala municipal, buscando reduzir distorções e evitar que médias de grandes unidades espaciais ocultem heterogeneidades internas.

Esse ponto é relevante porque aproxima a PNDR de um modelo em que diretrizes territoriais precisam ser convertidas em prioridades verificáveis, com coordenação e monitoramento contínuos. O decreto reforça que isso depende de arranjos de governança e instrumentos de informação capazes de sustentar a política no tempo. É nesse enquadramento que aparece a exigência de uma nova tipologia sub-regional, formalmente denominada tipologia referencial, prevista na Seção VI (Art. 6º). O decreto determina que o MIDR deve estabelecer essa tipologia com base em um quadro geográfico de desigualdades regionais, com a finalidade de definir espaços elegíveis e áreas prioritárias para a atuação da PNDR. O decreto também define como essa tipologia deve ser produzida e atualizada, com **determinação de revisão após cada edição do Censo Demográfico**, a partir de **estudo técnico elaborado pelo Núcleo de Inteligência Regional (NIR)**, com **colaboração técnica do IBGE** e **consulta a entidades representativas dos entes federativos**² com atribuições correlatas. Há ainda uma nova definição sobre o recorte territorial: a tipologia referencial deve passar a usar as Regiões Geográficas Imediatas (RGIs), conforme a divisão regional oficial do IBGE.

Em atendimento ao estabelecido pelo Decreto nº 11.962/2024, em dezembro de 2025, o MIDR publicou o Estudo Técnico nº 01/2025, com a proposta metodológica da tipologia referencial da PNDR III. A atualização contemplou o período de 2009 a 2021, com diminuição de nove tipologias referenciais para sete (Quadro 1). Analogamente às versões anteriores, a tipologia referencial da PNDR III é construída a partir das variáveis representativas da renda e do dinamismo econômico. A renda é representada pelo

rendimento médio mensal real domiciliar per capita divulgado pelo Censo Demográfico de 2022. O estudo optou por utilizar esse rendimento sem correção por paridade de poder de compra, argumentando limitações de *proxies* disponíveis e ressaltando o caráter preliminar de parte das estimativas do Censo. Por sua vez, a variável representativa do dinamismo é definida pela taxa geométrica de variação do PIB per capita entre os triênios 2009–2011 e 2019–2021. Para estimar o dinamismo em termos reais, o procedimento agrega o PIB municipal por quatro grandes setores (agropecuária, indústria, serviços e administração pública) e aplica deflatores setoriais em nível estadual, construídos a partir das Contas Regionais do IBGE, de modo a superar a abordagem anterior baseada em deflator nacional agregado.

A tipologia adota um recorte territorial híbrido, alinhado ao marco normativo: usa principalmente as RGIs como unidade de agregação, mas desagrega municípios pertencentes a regiões metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), para evitar “efeitos-média” nas áreas metropolitanas e melhorar a leitura intrarregional. Com isso, a base analítica totaliza 913 unidades territoriais (municípios metropolitanos e RGIs agregadas). As unidades são ordenadas separadamente em cada variável e classificadas por quartis, definindo “baixo” (25% inferior), “médio” (25,01% a 75%) e “alto” (25% superior). O cruzamento dessas faixas gera a tipologia final, reduzida a sete classes, pela decisão de agregar o dinamismo dentro da categoria de alta renda (mantendo, para baixa e média renda, as combinações com alto, médio e baixo dinamismo).

QUADRO 1 – Proposta de tipologia referencial da PNDR III

Tipologia		Rendimento domiciliar monetário mensal per capita (2022)		
		Alta	Média	Baixa
Taxa de variação do PIB per capita (média trienal 2019-21/2009-11)	Alta	Alta renda	Média renda e Alto dinamismo	Baixa renda e Alto dinamismo
	Média		Média renda e Médio dinamismo	Baixa renda e médio dinamismo
	Baixa		Média renda e Baixo dinamismo	Baixa renda e Baixo dinamismo

Fonte: Brasil (2025)

2 Na prática, não houve uma ampla consulta aos órgãos estaduais especializados na temática, que, localmente, cumprem funções similares às do IBGE e do IPEA.

Os resultados da aplicação da proposta de tipologia referencial da PNDR III reforçaram a persistência de um padrão estrutural de desigualdade inter-regional no Brasil, ainda marcado por forte assimetria na distribuição territorial da renda. A classificação evidencia que as Regiões Norte e Nordeste concentram, de forma predominante, unidades enquadradas nas categorias de baixa renda (com variações de dinamismo), enquanto Sul e Sudeste reúnem, de modo mais disseminado, territórios classificados como alta renda, com o Centro-Oeste ocupando posição intermediária, mas com elevada participação relativa de áreas de alta renda e contrastes internos.

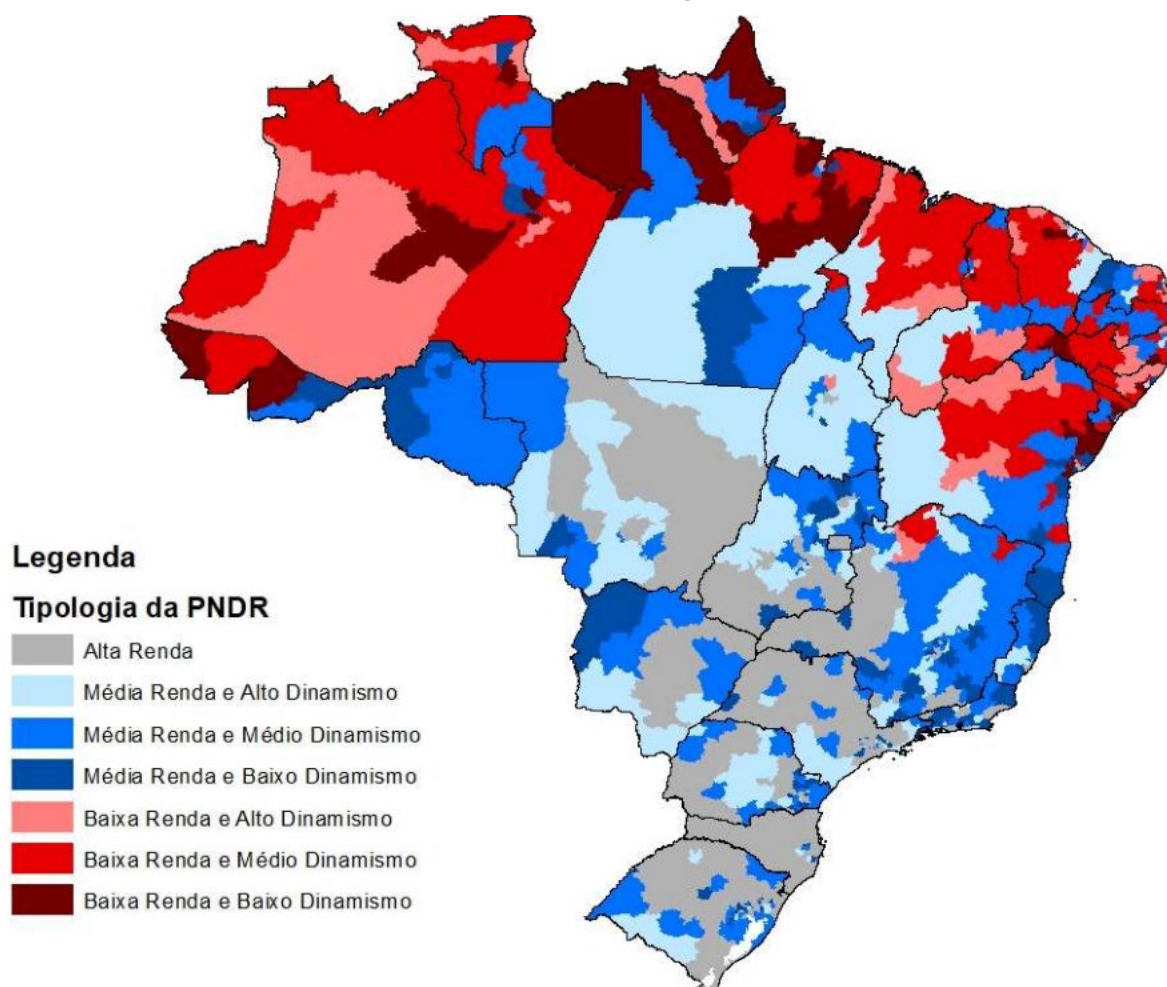
Esse retrato, além de confirmar a clivagem histórica entre macrorregiões, torna mais visível a coexistência entre vastas extensões de baixa renda e núcleos pontuais de maior renda e produto, apontando para uma desigualdade que combina dimensões inter-regionais e intrarregionais.

Em termos macrorregionais, o estudo destaca que a alta renda é residual no Norte e no Nordeste, mas, quando presente, tende a concentrar parcela relevante do produto regional, evidenciando polarização econômica interna. No Norte, a alta renda aparece em apenas dois municípios (aproximadamente 0,44% do total regional), mas com participação desproporcional no PIB, ao passo que a maior parte dos municípios se distribui entre categorias de baixa renda, com predominância de baixo e médio dinamismo.

No Nordeste, o padrão é análogo: a alta renda é rara (cerca de 0,56% dos municípios), embora concentre parcela expressiva do PIB regional, e prevalece um amplo conjunto de territórios de baixa renda associados sobretudo a médio e baixo dinamismo. Já no Sudeste e no Sul, observa-se a inversão do padrão: o Sudeste combina presença expressiva de alta renda (cerca de 36,9% dos municípios) com forte concentração do PIB nessa categoria, e **o Sul é avaliado como tendo um perfil mais homogêneo**, com predominância marcante de alta renda (cerca de 75,3% dos municípios) e elevada participação do PIB regional nessa classe, sugerindo desigualdades internas relativamente menores quando comparadas ao Norte e Nordeste.

Como será discutido na sequência, esse diagnóstico para a Região Sul não reflete a sua dinâmica econômica, demográfica e ambiental nas últimas duas décadas. O Centro-Oeste exibe um quadro de contrastes, com parcela relevante de alta renda (cerca de 39% dos municípios) e grande concentração do PIB nessa categoria, coexistindo com territórios de renda inferior, o que sugere que o dinamismo econômico regional não se converte automaticamente em homogeneização socioeconômica.

FIGURA 3 – Resultado da proposta de tipologia referencial da PNDR III



Fonte: Brasil (2025)

3.1 Avaliações críticas das tipologias sub-regionais

Embora a construção das tipologias sub-regionais da PNDR represente um avanço relevante ao deslocar o foco das macrorregiões para uma escala subestadual e permitir maior refinamento na identificação de desigualdades territoriais, a literatura especializada aponta limites significativos em sua formulação metodológica e conceitual. A primeira crítica refere-se à redução conceitual do desenvolvimento regional a indicadores estritamente econômicos e demasiadamente simplificadores. Ao adotar a renda domiciliar per capita como medida de nível de desenvolvimento e a variação do PIB per capita como indicador de dinamismo, a tipologia opera com uma concepção implícita de desenvolvimento fortemente alinhada ao crescimento econômico, em contraste com abordagens consolidadas no campo do desenvolvimento regional que enfatizam sua natureza multidimensional,

histórica e territorialmente construída (ARAÚJO, 1999; BOISIER, 2004; BRANDÃO, 2007). Esse enquadramento estreito contrasta também com a literatura inspirada na abordagem das capacidades, para a qual renda e crescimento são meios parciais, e não fins, do desenvolvimento, sendo insuficientes para captar bem-estar, acesso a serviços, coesão social e capacidades institucionais (SEN, 1999). Como resultado, a tipologia tende a produzir diagnósticos que privilegiam resultados econômicos agregados, mas pouco dizem sobre os condicionantes estruturais do desenvolvimento nos territórios.

Uma segunda linha de crítica diz respeito às limitações metodológicas da tipologia, associadas à simplicidade excessiva do critério classificatório e à elevada sensibilidade a variações conjunturais. Estudos que se propuseram a atualizar a tipologia mantendo sua lógica original mostram que uma parcela expressiva das microrregiões brasileiras teve

sua classificação alterada ao longo do tempo, mesmo na ausência de transformações estruturais profundas (PORTO; MACEDO, 2017; MACEDO; PORTO, 2018). Essa elevada mobilidade classificatória sugere que a tipologia capta sobretudo flutuações de curto prazo no desempenho econômico, podendo estar confundindo crescimento episódico — frequentemente associado a ciclos setoriais ou a choques externos — com dinamismo estrutural. Tal característica fragiliza o uso da tipologia como instrumento de planejamento regional de médio e longo prazo, além de introduzir elevada instabilidade na definição dos territórios prioritários da política, um ponto particularmente problemático para uma política que se pretende estratégica e de longo alcance (RESENDE, 2014).

A terceira crítica enfatiza as limitações territoriais e escalares decorrentes da escolha das microrregiões do IBGE como unidade básica de análise até a PNDR II. Embora esse recorte represente um avanço em relação às abordagens macrorregionais, a literatura aponta que ele ainda promove uma homogeneização excessiva de espaços marcados por profundas desigualdades internas (BRANDÃO, 2007; HAESBAERT, 2010). Microrregiões frequentemente agregam municípios com estruturas produtivas, dinâmicas sociais e níveis de acesso a serviços públicos muito distintos, de modo que os indicadores médios tendem a invisibilizar bolsões de vulnerabilidade social e econômica. Esse problema é particularmente relevante em regiões de fronteira, áreas rurais extensas e territórios marcados por forte polarização centro-periferia, nos quais municípios estruturalmente frágeis podem deixar de ser priorizados por estarem inseridos em microrregiões classificadas como de renda média ou dinâmica.

Por fim, a literatura destaca limitações institucionais e de política pública, associadas ao papel que a tipologia passou a desempenhar no interior da PNDR. Diversos autores argumentam que o instrumento foi concebido principalmente como um mecanismo de elegibilidade administrativa para orientar a alocação de recursos federais, e não como um diagnóstico abrangente do desenvolvimento regional (ARAÚJO, 1999; MACEDO; PORTO, 2018). Essa opção ajuda a explicar a simplificação metodológica, mas produz um desalinhamento entre os objetivos normativos da política e seu principal instrumento classificatório.

Essa tensão torna-se ainda mais evidente na versão mais recente da PNDR, instituída pelo Decreto nº

11.962/2024. A PNDR III explicita de modo inequívoco uma concepção ampliada, multidimensional e relacional de desenvolvimento, ao incorporar como princípios e diretrizes a sustentabilidade ambiental, a adaptação às mudanças climáticas, a valorização da diversidade territorial, a redução das vulnerabilidades sociais e o fortalecimento das capacidades governativas dos entes subnacionais. Isso sinaliza uma inflexão importante em direção a abordagens contemporâneas de desenvolvimento territorial sustentável, entretanto, esse avanço conceitual e normativo não foi internalizado pelo principal instrumento classificatório da política, isto é, a tipologia sub-regional.

A permanência de uma tipologia baseada quase exclusivamente em renda domiciliar e variação do PIB per capita evidencia um descompasso estrutural entre o discurso da política e sua operacionalização analítica. Em particular, a tipologia mostra-se incapaz de incorporar dimensões centrais explicitadas no decreto, como vulnerabilidade socioambiental, exposição a riscos climáticos, resiliência territorial e sustentabilidade dos sistemas produtivos. Regiões fortemente expostas a eventos extremos — como secas prolongadas, enchentes, elevação do nível do mar ou degradação ambiental — podem não ser identificadas como prioritárias caso apresentem níveis médios de renda ou episódios recentes de crescimento econômico, o que revela a inadequação da tipologia para lidar com os desafios impostos pelas mudanças climáticas no território brasileiro.

Além disso, a ausência de variáveis demográficas constitui outra lacuna relevante frente às diretrizes do decreto. A PNDR III reconhece explicitamente dinâmicas territoriais como declínio populacional, esvaziamento demográfico, envelhecimento da população e migrações internas como fatores estruturais do desenvolvimento regional. No entanto, a tipologia não incorpora esses elementos, desconsiderando processos que afetam diretamente a sustentabilidade econômica, social e fiscal dos territórios. Como consequência, regiões marcadas pela perda populacional persistente, pelo envelhecimento acelerado ou pela forte dependência migratória podem ser classificadas de forma semelhante a territórios com trajetórias demográficas mais favoráveis, comprometendo a capacidade da política de diferenciar necessidades e estratégias territoriais.

Esse desalinhamento entre objetivos normativos e critério classificatório gera implicações relevantes para a ação pública. Ao não traduzir a multidimensionalidade do desenvolvimento — inclusive suas dimensões climática e demográfica — em critérios operacionais, a tipologia tende a reproduzir uma lógica distributiva tradicional, centrada no desempenho econômico agregado. Dessa forma, o instrumento classificatório atua como um filtro que neutraliza parte do potencial transformador da PNDR III, esvaziando na prática princípios centrais do decreto. A tipologia, ao tratar os territórios como unidades econômicas abstratas, ignora que os desafios contemporâneos do desenvolvimento regional estão cada vez mais associados à interação entre economia, sociedade, demografia e meio ambiente. Assim, embora o Decreto nº 11.962/2024 represente um avanço normativo significativo ao reconhecer explicitamente a complexidade do desenvolvimento regional em um contexto de transição climática e transformações demográficas profundas, a inércia metodológica da tipologia sub-regional limita severamente a capacidade da PNDR de operacionalizar esses princípios. O resultado é uma

política cujo discurso incorpora a multidimensionalidade do desenvolvimento, mas cujos instrumentos analíticos permanecem ancorados em uma visão restrita e economicista do território. Essa assimetria reforça a necessidade de uma revisão substantiva da tipologia, capaz de integrar variáveis sociais, institucionais, demográficas e ambientais, alinhando o diagnóstico territorial às exigências normativas da PNDR contemporânea.

4 UMA PROPOSTA ALTERNATIVA DE CLASSIFICAÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

4.1 Procedimentos metodológicos

No sentido de contribuir para o debate acerca dos limites das tipologias da PNDR, o trabalho apresenta uma proposta alternativa – e multidimensional – de classificação sub-regional das desigualdades brasileiras. Nesse exercício, quatro dimensões-chave para o desenvolvimento regional são utilizadas para compor um índice, segundo a agregação das RGI: i) rendimento médio; ii) dinâmica demográfica; iii) crescimento econômico; iv) risco climático.

FIGURA 4 – Representação das dimensões analíticas para a análise multidimensional e suas variáveis e fontes de dados



Fonte: elaborado pelos autores.

As informações para as RGI foram organizadas em sextis de modo a facilitar a comparação inter-regional para cada dimensão de análise. O indicador composto construído a partir das variáveis representativas das quatro dimensões varia entre zero e 1 e é o resultado da média das variáveis normalizadas, conforme segue:

$$ID_i = (VarPIB_i + VarPOP_i + MedREND_i - FreqEST_i) / n$$

onde:

ID_i = Índice de desempenho da região geográfica imediata

$VarPIB_i$ = Valor normalizado da variação percentual da média trienal do PIB da região geográfica imediata, ajustado pelo deflator da respectiva Unidade da Federação, no período 2002-2023;

$VarPOP_i$ = Valor normalizado da variação percentual da população da região geográfica no período 2002-2024

$MedREND_i$ = Valor normalizado do rendimento médio mensal de todos os trabalhos de pessoas ocupadas, com 14 anos ou mais, em 2022;

$FreqEST_i$ = Valor normalizado da média de ocorrências de secas e estiagens, ponderada segundo o número de municípios, no período 2002-2024

n = número de variáveis consideradas no índice.

Em relação às tipologias sub-regionais da PNDR, pelo menos três limitações principais foram contornadas com a elaboração do índice composto, quais sejam: i) a parcial desconsideração dos efeitos dos riscos climáticos, representados no índice pela ocorrência de secas e estiagens; ii) a insuficiência da variável PIB per capita para representar o dinamismo econômico regional. Sobre esse segundo ponto, sabe-se que o PIB per capita pode subir porque a produtividade aumentou, a população total caiu ou a taxa de ocupação e a proporção da população economicamente ativa aumentaram. Os dois primeiros elementos são facilmente observáveis ao nível regional, mas a atual tipologia não os decompõe, o que resulta em distorções interpretativas; iii) a precariedade do tratamento das mudanças demográficas, uma vez que ao avaliar apenas o dinamismo do PIB per capita, não é possível, por exemplo, segmentar as regiões cuja renda média cresce ancorada em maior dinamismo econômico e crescimento populacional daquelas que passam por estagnação ou baixo crescimento do PIB e esvaziamento ou baixo crescimento demográfico; iv) o estreito horizonte temporal de análise das tipologias,

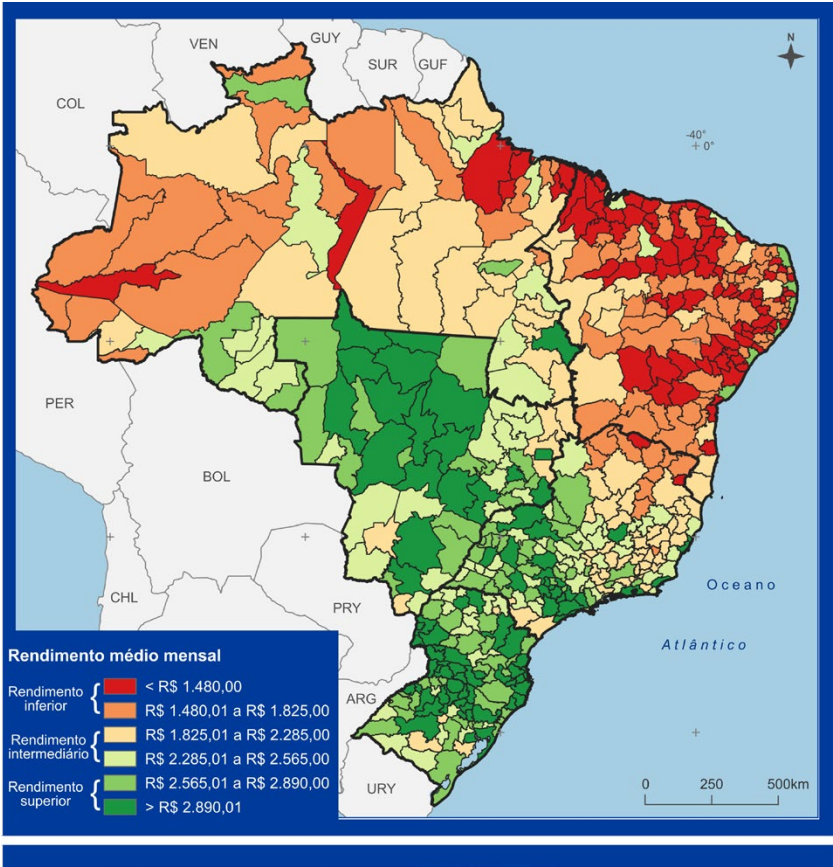
centradas na análise da última década, quando os processos de desenvolvimento podem ser melhor aprendidos em janelas temporais mais longas, diferenciando com maior precisão efeitos conjunturais e estruturais.

4.2 Resultados da proposta multidimensional de classificação

Na sequência é realizada a análise descritiva das variáveis representativas das quatro dimensões analisadas e do índice composto. Os resultados evidenciam a importância de considerar um conjunto mais amplo de dimensões e variáveis para a análise e classificação das desigualdades sub-regionais.

A análise da **dimensão do nível de renda** revela que as Grandes Regiões Norte e Nordeste são as únicas com rendimento nominal médio mensal das pessoas ocupadas de 14 anos ou mais de idade abaixo da média brasileira, segundo o Censo Demográfico 2022. O Centro-Oeste apresenta o maior rendimento médio do Brasil. Em termos desagregados, observa-se que no Nordeste e no Norte estão concentradas 92% das RGI de menor rendimento pessoal. As RGI de rendimento intermediário estão mais concentradas no Sudeste (47% do total). Por outro lado, as regiões de maior rendimento pessoal (acima de R\$ 2.565) estão mais presentes no Sul (44%), no Sudeste (31%) e no Centro-Oeste (19%).

FIGURA 5 – Rendimento nominal médio mensal das pessoas ocupadas de 14 anos ou mais de idade (R\$) – 2022



Fonte dos dados brutos: IBGE, Censo Demográfico 2022

Nota: Intervalos das classes construídos segundo os sextis.

No Sul, 77% das RGI são classificadas na faixa superior de rendimento pessoal. No Centro-Oeste, 62% das RGI se enquadram nessa condição. No Sudeste e no Norte predominam RGI de rendimento intermediário, enquanto no Nordeste 86% das RGI apresentam rendimento pessoal na faixa inferior.

TABELA 1 – Classificação regional segundo o rendimento médio mensal das pessoas ocupadas de 14 anos ou mais de idade (R\$) – 2022

Região	Número de RGIs	Percentual de RGIs em cada faixa de rendimento		
		Inferior	Intermediário	Superior
Centro-Oeste	53	0%	38%	62%
Nordeste	154	86%	10%	4%
Norte	62	40%	52%	8%
Sudeste	145	9%	55%	36%
Sul	96	0%	23%	77%
Brasil	510	33%	33%	33%

Fonte dos dados brutos: IBGE, Censo Demográfico 2022.

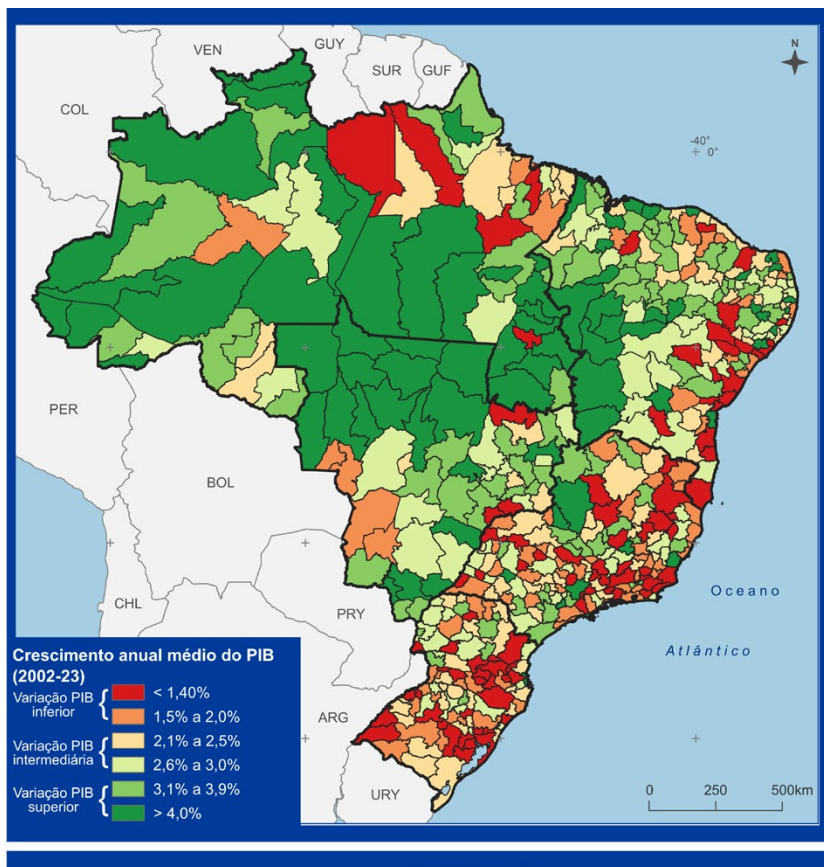
Nota: Intervalos das classes construídos segundo agregação dos sextis.

Em se tratando do **crescimento econômico**, as Regiões Sul e Sudeste foram as únicas a registrar crescimento abaixo da média nacional no período 2002-2023. Isso se aplica tanto a períodos de crescimento acelerado (2002-2010) quanto de baixa expansão da atividade econômica (2010-2023). No período de análise, o Rio Grande do Sul foi a Unidade da Federação com menor crescimento econômico (1,4% a. a. frente a 2,2% a. a. do Brasil). Na Região Sul, apenas SC cresce acima da média nacional. Entre

os estados com maior crescimento econômico, destacam-se Mato Grosso (5,2% a. a.), Tocantins (4,9%) e Roraima (4,5% a. a.).

A desagregação segundo as RGI acentua a percepção da desigualdade territorial na dinâmica econômica. No Nordeste, Norte e Centro-Oeste estão concentradas 78% das RGI de maior crescimento do PIB (acima de 3% a. a.). Por outro lado, as regiões de menor crescimento (abaixo de 2% a. a.) estão mais presentes no Sudeste (41%) e no Sul (29%).

FIGURA 6 – Crescimento anual médio do PIB nas Regiões Geográficas Imediatas – 2002-2023



Fonte dos dados brutos: IBGE, Sistema de Contas Regionais.

Notas: 1) Intervalos das classes construídos segundo os sextis; 2) O PIB das Regiões Geográficas Imediatas foi deflacionado segundo o deflator implícito do PIB das suas UFs; 3) Para diminuir o efeito de impactos conjunturais, a variação do PIB foi calculada a partir de médias trienais.

Das RGI do Sul, 51% são classificadas na faixa inferior de crescimento do PIB. Esse é o maior percentual dentre todas as Grandes Regiões. Apenas 8%

das RGI do Sul se enquadram na faixa de crescimento superior do PIB, enquanto essa participação é de 63% no Norte, 60% no Centro-Oeste e 40% no Nordeste.

TABELA 2 – Classificação regional segundo o crescimento anual do PIB – 2002-2023

Região	Número de RGIs	Percentual de RGI em cada faixa de crescimento econômico		
		Inferior	Intermediário	Superior
Centro-Oeste	53	13%	26%	60%
Nordeste	154	24%	36%	40%
Norte	62	13%	24%	63%
Sudeste	145	48%	32%	20%
Sul	96	51%	41%	8%
Brasil	510	33%	33%	33%

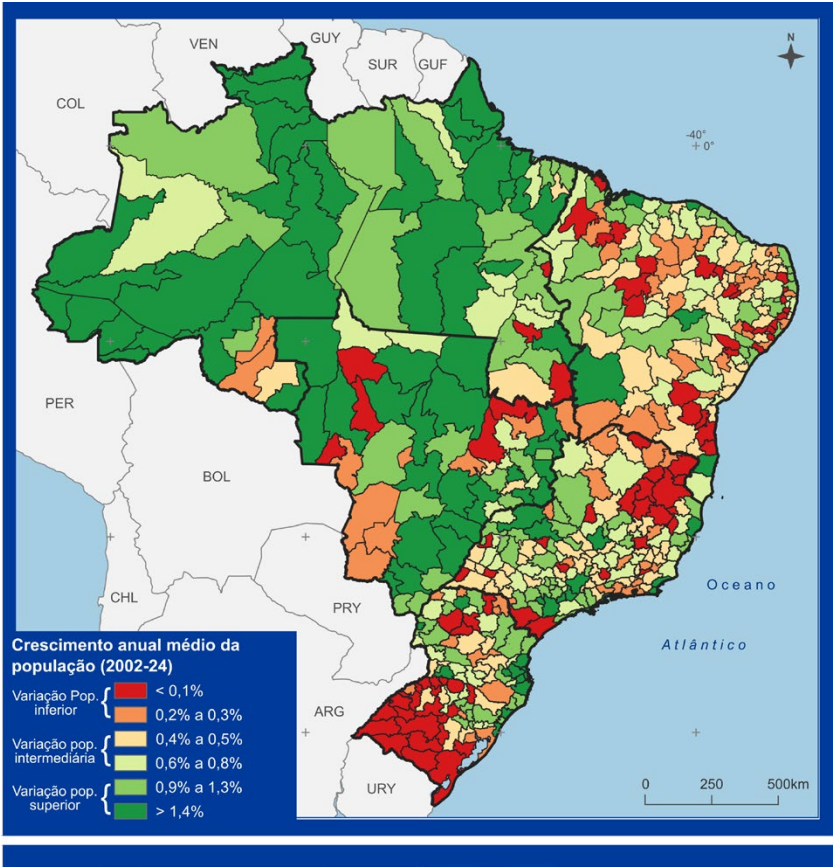
Fonte dos dados brutos: IBGE, Sistemas de Contas Regionais.
Nota: Intervalos das classes construídos segundo agregação dos sextis.

Na **dimensão demográfica**, observa-se que as regiões Centro-Oeste e Norte registram um crescimento populacional muito superior à média brasileira. A Região Sul cresce em linha com o Brasil, porém, com significativa heterogeneidade entre seus estados. Assim como ocorre para o crescimento econômico, o Rio Grande do Sul é a Unidade da Federação com menor crescimento populacional no período 2002-2024 (0,3% a. a. frente 0,8% do Brasil). Os estados de Roraima, Amapá e Amazonas aparecem no extremo oposto, com crescimentos populacionais anuais de 3,1%, 1,8% e 1,6%, respectivamente³.

Assim como ocorre para a dinâmica econômica, a desagregação regional acentua a percepção da desigualdade territorial no crescimento populacional. As regiões Sul e Sudeste concentram mais da metade das RGI de menor crescimento populacional do Brasil, com destaque para o oeste e sul do Rio Grande do Sul. Por outro lado, no Norte e no Centro-Oeste estão situadas apenas 11% das RGI de menor crescimento populacional.

3 Por óbvio, o desempenho de Roraima nessa variável está diretamente associado ao movimento migratório venezuelano.

FIGURA 7 – Crescimento anual médio da população nas Regiões Geográficas Imediatas – 2002-2024



Fonte dos dados brutos: IBGE, Estimativas Populacionais.

Nota: Intervalos das classes construídos segundo os sextis.

No Sul, 45% das RGI são classificadas na faixa inferior de crescimento populacional. Assim como ocorre para o crescimento econômico, esse é o maior percentual dentre todas as Grandes Regiões. No Norte,

74% das RGI são classificadas na faixa superior de variação da população. No Centro-Oeste essa participação é de 58%.

TABELA 3 – Classificação regional segundo o crescimento da população – 2002-2024

Região	Número de RGIs	Percentual de RGI em cada faixa de crescimento populacional		
		Inferior	Intermediário	Superior
Centro-Oeste	53	26%	15%	58%
Nordeste	154	42%	40%	18%
Norte	62	8%	18%	74%
Sudeste	145	30%	44%	26%
Sul	96	45%	26%	29%
Brasil	510	33%	33%	33%

Fonte dos dados brutos: IBGE, Estimativas populacionais.

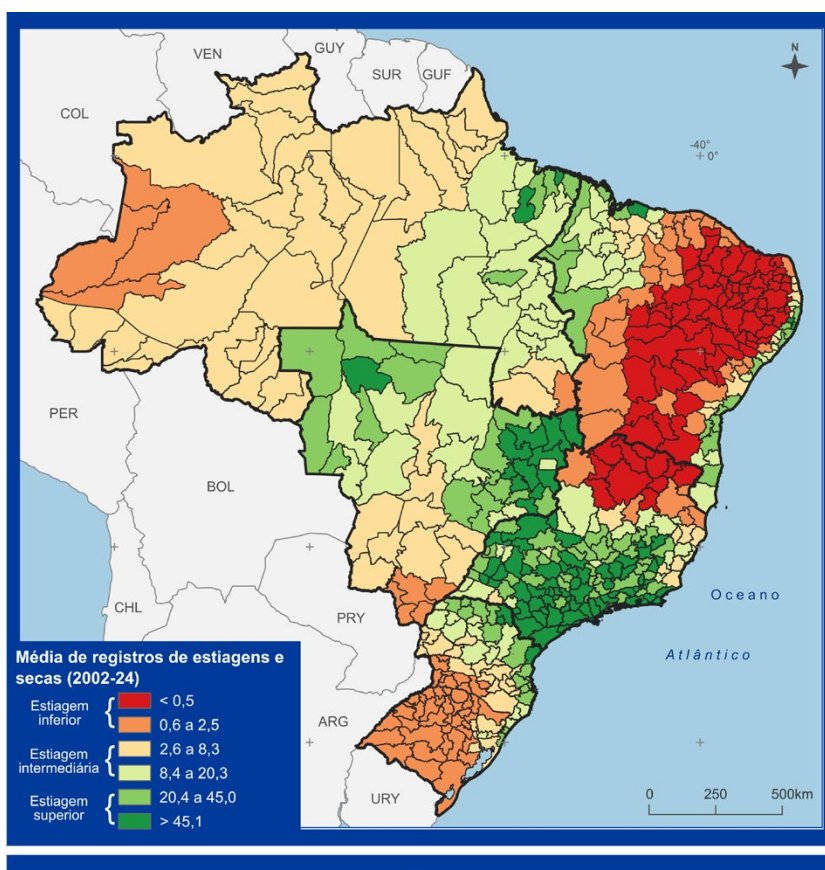
Nota: Intervalos das classes construídos segundo agregação dos sextis.

Na **dimensão dos riscos climáticos**, observou-se que a ocorrência de estiagens e secas é mais frequente no Nordeste. A Região Sul aparece na sequência. Simplificadamente, em média, 39% dos municípios do Nordeste reportam estiagem ou seca anualmente entre 2002-2024. No Sul, são 20%. As 7 Unidades da Federação com maior frequência média anual de ocorrência de estiagens são do Nordeste, com destaque para a Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará que aparecem nas primeiras posições. O Rio Grande do Sul e Santa Catarina aparecem na 8ª e 9ª posições, inclusive superando alguns estados nordestinos em recorrência de estiagens e secas.

A desagregação segundo as RGI reforça a percepção da disparidade das regiões Nordeste e Sul

em relação às demais. Porém, enquanto no Nordeste, as secas ocorrem naturalmente em determinados momentos do ano, no Sul, a recorrência de estiagens é um fenômeno relativamente novo, que vem se intensificando nas últimas décadas. Essas regiões, consideradas em conjunto, concentram 85% das RGI brasileiras de maior incidência de estiagem e secas, estando 58% delas situadas no Nordeste e 26% no Sul. Por outro lado, o Sudeste e o Centro-Oeste concentram 75% das RGI de menor incidência de estiagem e secas. São Paulo, Goiás, Rio de Janeiro e Mato Grosso registram a menor média anual de ocorrência de estiagens e secas no período 2002-2024.

FIGURA 8 – Ocorrências anual média de estiagens e secas nas Regiões Geográficas Imediatas – 2002-2024



Fonte dos dados brutos: MIDR, Atlas Digital de Desastres no Brasil.

Notas: 1) Dados ponderados segundo o número de municípios de cada RGI; 2) Intervalos das classes construídos segundo os sextis.

No Sul, 47% das RGI são classificadas na faixa de maior frequência de ocorrência de estiagens e secas. Essa é a segunda maior participação dentre as Grandes Regiões, ficando atrás apenas do Nordeste

(64%). Nas regiões Norte e Centro-Oeste, apenas 6% e 9%, respectivamente, das RGI estão entre as de maior exposição a esse risco climático.

TABELA 4 – Classificação regional segundo a ocorrência de estiagens e secas – 2002-2024

Região	Número de RGIs	Percentual de RGI em cada faixa de ocorrência de estiagens e secas		
		Inferior	Intermediário	Superior
Centro-Oeste	53	49%	42%	9%
Nordeste	154	13%	23%	64%
Norte	62	10%	84%	6%
Sudeste	145	70%	18%	12%
Sul	96	17%	36%	47%
Brasil	510	33%	33%	33%

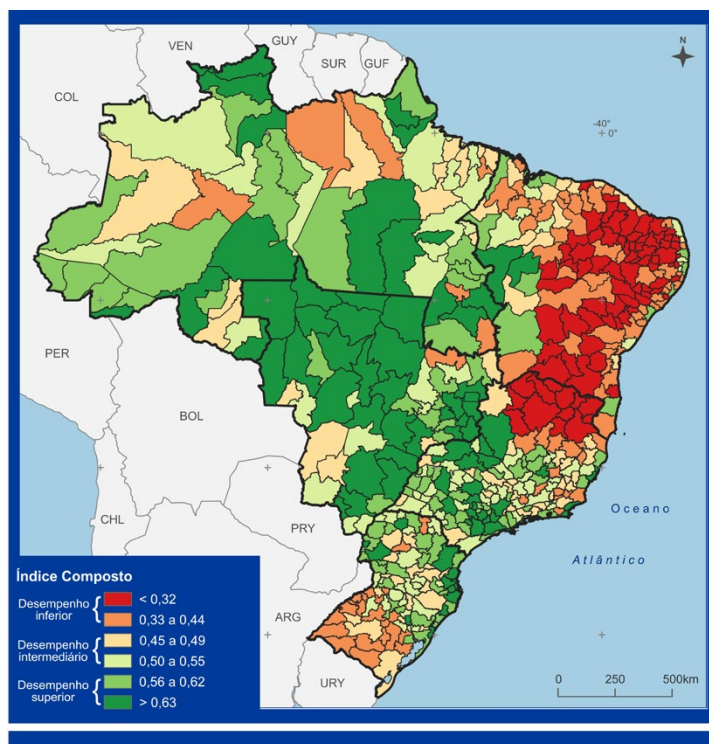
Fonte dos dados brutos: MIDR, Atlas Digital de Desastres no Brasil.

Nota: Intervalos das classes construídos segundo agregação dos sextis.

Por fim, os resultados do cálculo do **índice composto de desenvolvimento regional** apontam para a concentração de RGI de pior desempenho (índice abaixo de 0,44) na área de atuação da Sudene e na Região Sul, especialmente no Rio Grande do Sul. Esse resultado contrasta significativamente com a maior homogeneidade da Região Sul referida no Estudo Técnico nº 01/2025 do MIDR (BRASIL, 2025). Por outro lado, as regiões Sudeste e Centro-Oeste concentram 55% das RGI da faixa superior de

desempenho (índice superior a 0,55). No Nordeste estão situadas 69% das RGI de pior desempenho. No Sudeste são 15%, especialmente no norte de Minas Gerais e do Espírito Santo, na região da Sudene. Na Região Sul estão 12% das RGI de desempenho inferior, com concentração no Rio Grande do Sul. As regiões Norte e Centro-Oeste respondem, respectivamente, por 4% e 1% das RGI nessa condição. No Nordeste estão apenas 8% das RGI de desempenho superior, ao passo que no Sul são 19%.

FIGURA 9 – Resultados da proposta multidimensional de classificação sub-regional



Fonte: Resultados da pesquisa.

Nota: Intervalos das classes construídos segundo agregação dos sextis.

Ainda sobre a análise do índice de desempenho regional, constata-se que no Nordeste 77% das RGI são classificadas na faixa inferior de desempenho regional, ao passo nas regiões Norte e Centro-Oeste são, respectivamente, apenas 10% e 2%. No Sul, 21% das RGI

são classificadas na faixa inferior e 45% na faixa intermediária de desempenho regional. No Centro-Oeste, 70% das RGI são classificadas na faixa superior e 28% na faixa intermediária.

TABELA 5 – Classificação regional segundo proposta multidimensional de classificação

Região	Número de RGIs	Percentual de RGI em cada faixa do índice composto		
		Inferior	Intermediário	Superior
Centro-Oeste	53	2%	28%	70%
Nordeste	154	77%	15%	8%
Norte	62	10%	40%	50%
Sudeste	145	17%	44%	39%
Sul	96	21%	45%	34%
Brasil	510	33%	33%	33%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Nota: Intervalos das classes construídos segundo agregação dos sextis.

As 8 Unidades da Federação com pior desempenho regional são do Nordeste, com destaque para a Paraíba, onde 93% das RGI são classificadas na faixa inferior. O Rio Grande do Sul aparece com o pior desempenho fora da Região Nordeste, com 46% das RGI na faixa de desempenho inferior. Um total de 11 Unidades da Federação não registraram RGIs na faixa de desempenho inferior, com destaque para São Paulo, Santa Catarina, Paraná, Distrito Federal e Mato Grosso.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A PNDR merece rediscussão sob diferentes perspectivas, inclusive em razão da sua metodologia de classificação sub-regional não refletir o atual quadro de desigualdades regionais no Brasil. Os resultados indicam ainda que os FCF, com a sua atual estrutura e alocação de recursos, tornaram-se instrumentos defasados para enfrentar os desequilíbrios regionais brasileiros, uma vez que estão parcialmente desconectados das transformações estruturais ocorridas nas últimas três décadas.

Além das implicações normativas para a PNDR e para os Fundos Constitucionais de Financiamento, a principal contribuição analítica do trabalho reside

no desenvolvimento e aplicação de um índice composto, multidimensional, de desempenho sub-regional capaz de incorporar dimensões tradicionalmente subestimadas nas tipologias oficiais. Ao integrar, de forma simultânea, variáveis de renda, dinamismo econômico, dinâmica demográfica e risco climático, o índice permite uma leitura mais abrangente das condições estruturais de desenvolvimento dos territórios, superando a lógica unidimensional baseada exclusivamente no nível de renda e no crescimento do PIB per capita.

Os resultados revelam que regiões classificadas como relativamente homogêneas ou não prioritárias pelas tipologias vigentes podem, quando observadas sob uma perspectiva multidimensional, apresentar fragilidades relevantes associadas à perda populacional, à baixa resiliência econômica ou à crescente exposição a riscos climáticos. Por exemplo, os resultados apontam que a Região Sul merece ocupar maior espaço nas políticas de redução de desigualdades regionais, o que pode ocorrer por meio da ampliação da abrangência geográfica dos FCF ou pela instituição de novos instrumentos de financiamento.

Referências

1. ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144–161, 1999.
2. BOISIER, Sergio. Desenvolvimento territorial e descentralização: o desenvolvimento no lugar e nas mãos das pessoas. *Revista Eure*, Santiago, v. 30, n. 90, p. 27–40, 2004.
3. BRANDÃO, Carlos Antônio. Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.
4. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
5. BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal e institui os Fundos Constitucionais de Financiamento. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 set. 1989.
6. BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: MI, 2005.
7. BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. Diretoria de Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional. Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação de Políticas Regionais. Nota Técnica nº 52: Proposta de atualização da tipologia sub-regional da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília, nov. 2017.
8. BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 fev. 2007.
9. BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 maio 2019.
10. BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 mar. 2024.
11. BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Estudo Técnico nº 01/2025: Tipologia referencial da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR III. Brasília: MIDR, 2025.
12. GUMIERO, Rafael Gonçalves. Trajetória da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): fases e problemáticas para a sua implementação no Brasil. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 19, n. 3, p. 1–27, set./dez. 2023.
13. HAESBAERT, Rogério. Regionalglobal: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
14. LOPES, Guilherme Corrêa; MACEDO, Fernando Cezar; MONTEIRO NETO, Aristides. Propostas recentes de mudanças nos Fundos Constitucionais de Financiamento: em curso a desfiguração progressiva da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 17, n. 3, p. 411–423, set./dez. 2021.
15. MACEDO, Fernando Cezar; COELHO, Vera Lúcia Paes. Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e os Fundos Constitucionais de Financiamento. *Redes – Revista do Desenvolvimento Regional*, Santa Cruz do Sul, v. 20, n. 3, p. 464–496, set./dez. 2015.
16. MACEDO, Fernando Cezar; PORTO, Leonardo Rodrigues. Proposta de atualização das tipologias da PNDR: nota metodológica e mapas de referência. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2018. (Texto para Discussão).
17. MONTEIRO NETO, Aristides. Desenvolvimento regional em debate: políticas, estratégias e instituições no Brasil. Brasília: Ipea, 2013.
18. MONTEIRO NETO, Aristides; SILVA, Diego Firmino Costa da. Fundos constitucionais de financiamento e desigualdades regionais no Brasil. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão).

19. PORTO, Leonardo Rodrigues; MACEDO, Fernando Cezar. Atualizando as tipologias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 253–272, jul./dez. 2017.
20. PORTUGAL, Marcelo Savino; VASCONCELOS, Leonardo Farias. Crédito público, fundos constitucionais e desigualdades regionais no Brasil recente. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 79, n. 1, p. 1–28, 2025.
21. RESENDE, Guilherme Mendes. Política regional, crescimento econômico e desigualdades no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2014.
22. RESENDE, Guilherme Mendes; MONTEIRO NETO, Aristides; MATA, Daniel; PIRES, Manoel; MAGALHÃES, João Carlos. Avaliação continuada dos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília: Ipea, 2015.
23. SEN, Amartya. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Direcionando o desenvolvimento da Amazônia Legal e do Nordeste: aspectos metodológicos do Plano Maranhão 2050

• **Sérgio Felipe Melo da Silva**

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasil

E-mail: sergio.silva@ipea.gov.br

Resumo

Este trabalho se propõe a discutir o Plano Maranhão 2050, que consiste em um plano de longo prazo elaborado pelo Governo do Maranhão, estado que está ao mesmo tempo na Região Nordeste e na Amazônia Legal. O documento procura articular diagnóstico, cenários prospectivos, diretrizes estratégicas e uma carteira de projetos estruturantes, integrando essas frentes em torno de um esforço de planejamento que abrange múltiplas dimensões do desenvolvimento (econômica, social, ambiental, territorial e institucional). Foram identificados aspectos metodológicos que podem ser considerados referências para outras iniciativas de planejamento estadual, como: o uso de diagnóstico socioeconômico; a incorporação de cenários prospectivos que dialogam com tendências globais, nacionais e regionais; a construção de uma visão de futuro desdobrada em áreas de resultado, indicadores e metas em múltiplos horizontes temporais; e a criação de um portfólio de projetos estruturantes associado a um modelo de governança multissetorial. Por outro lado, também foram identificadas lacunas que podem orientar ciclos futuros de aprimoramento. A principal delas diz respeito à formalização de uma estratégia de monitoramento e avaliação mais consistente, com ênfase na definição de indicadores-chave, na periodicidade de revisão e na transparência dos resultados.

Palavras-chave: Maranhão; Plano de Desenvolvimento; Amazônia Legal; Nordeste

Abstract

This study aims to examine the Maranhão 2050 Plan, a long-term strategic initiative developed by the Government of the State of Maranhão. The document seeks to integrate a comprehensive diagnostic assessment, prospective scenario analysis, strategic guidelines, and a portfolio of flagship projects, constituting a systematic effort to enhance the state's development across multiple dimensions (economic, social, environmental, territorial, and institutional). The analysis identifies several methodological aspects that may serve as references for other state-level planning initiatives, including: the use of a socioeconomic diagnostic framework; the incorporation of prospective scenarios aligned with global, national, and regional trends; the formulation of a long-term vision translated into outcome areas, indicators, and targets across multiple time horizons; and the development of a portfolio of strategic projects supported by a multisectoral governance model. On the other hand, certain gaps were also identified, which may inform future improvement cycles. The most significant of these concerns the need for a more robust monitoring and evaluation strategy, with particular emphasis on the definition of key performance indicators, the establishment of periodic review mechanisms, and the transparency of results.

Keywords: Maranhão; Development Plan; Legal Amazon; Northeast

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o debate sobre planos de longo prazo ganhou relevância, tanto no âmbito federal quanto subnacional, impulsionado pelo reconhecimento de que as profundas desigualdades regionais e socioeconômicas do país não se enfrentam sem estratégias estruturantes de prazo mais dilatado. Essa tendência é visível em iniciativas como o Espírito Santo 500 Anos (ESPÍRITO SANTO, 2025), o Plano de Longo Prazo do Pará 2050 (PARÁ, 2025) e em planos análogos, reflexo de um movimento mais amplo de retomada do planejamento estratégico de longo prazo nos estados brasileiros, especialmente naqueles situados nas regiões Norte e Nordeste.

O Plano Maranhão 2050 (MARANHÃO, 2023a) é um instrumento de planejamento de longo prazo do governo maranhense que procura organizar, em um único arcabouço, o enfrentamento dos principais desafios do desenvolvimento estadual, assumindo explicitamente a perspectiva subnacional. O documento busca articular diagnóstico, cenários prospectivos, diretrizes estratégicas e uma carteira de projetos estruturantes, compondo um esforço de sistematização que pretende elevar o nível de desenvolvimento do estado em múltiplas dimensões (econômica, social, ambiental, territorial e institucional).

Planejar o desenvolvimento no Maranhão é uma tarefa particularmente desafiadora porque o estado se situa na interseção de dois grandes recortes político-territoriais: a Amazônia Legal e a Região Nordeste. Do ponto de vista biofísico, seu território é composto predominantemente por dois biomas, sendo eles o Cerrado (cerca de 65%) e Amazônia (aproximadamente 35%), o que condiciona tanto a dinâmica socioeconômica quanto as possibilidades e restrições ambientais para o desenvolvimento (MARANHÃO, 2023a). Do ponto de vista das políticas públicas, essa posição híbrida faz com que o estado seja simultaneamente alvo de agendas e programas voltados à Amazônia Legal e ao Nordeste, dois espaços estratégicos para a definição de estratégias nacionais de desenvolvimento, de integração produtiva e de conservação ambiental.

Além disso, o Maranhão integra a sub-região denominada MATOPIBA, que reúne Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia e vem se consolidando como nova fronteira do agronegócio brasileiro, sobretudo sobre o

bioma Cerrado (EMBRAPA, 2014). Essa dinâmica adiciona camadas de complexidade: ao mesmo tempo em que amplia oportunidades econômicas associadas à agricultura de larga escala, pressiona recursos naturais, impõe desafios de regularização fundiária e intensifica conflitos socioambientais, especialmente em áreas de transição entre Cerrado e Amazônia. Qualquer proposta de planejamento de longo prazo para o estado precisa, portanto, dialogar com esses vetores de transformação, levando em conta tanto as grandes oportunidades quanto os riscos sociais e ambientais envolvidos.

O Plano Maranhão 2050 não pode ser lido apenas como um documento técnico de governo. Trata-se de uma tentativa de organizar, com alguma coerência, as escolhas do estado em meio a múltiplos pertencimentos regionais e biogeográficos que raramente apontam na mesma direção. O plano foi concebido para um território com indicadores socioeconômicos historicamente desfavoráveis, que ocupa posições críticas nos rankings nacionais de pobreza, educação e infraestrutura, mas ao mesmo tempo possui ativos estratégicos (localização geográfica, biodiversidade, potencial logístico, dinamismo do agronegócio e diversidade cultural) que permitem vislumbrar outra trajetória possível (MARANHÃO, 2022; MARANHÃO, 2023a).

O objetivo deste trabalho é discutir a estrutura metodológica escolhida para o Plano Maranhão 2050, focalizando as principais definições e decisões de desenho frente à realidade apresentada. O trabalho busca compreender em que medida o plano traduz, na prática, recomendações contemporâneas sobre planejamento governamental de longo prazo e análise ex ante de políticas públicas (BRASIL, 2018), e identificar os pontos em que seu desenho ainda apresenta lacunas a superar.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Planos de longo prazo procuram projetar, ao longo de décadas, uma trajetória desejada de desenvolvimento, articulando políticas públicas, investimentos e reformas institucionais em torno de uma visão de futuro que serve de balizamento para decisões presentes. No caso brasileiro, contudo, esse tipo de instrumento encontrou dificuldades recorrentes: por longos períodos, a agenda de estabilização macroeconômica e o enfrentamento de crises pontuais

prevaleceram sobre a construção de estratégias estruturantes, com efeitos negativos sobre a competitividade, a coesão territorial e a redução das desigualdades.

No plano jurídico, a Constituição Federal de 1988 já estabelece que o planejamento deve fornecer diretrizes capazes de orientar os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, vinculando assim as visões de longo prazo a decisões concretas de alocação de recursos. Na prática, porém, essa articulação permanece frágil: descontinuidades entre governos, contingenciamentos orçamentários e disputas políticas costumam deslocar a atenção para soluções emergenciais, comprometendo a continuidade de projetos estruturais.

Planos de desenvolvimento exigem configurações metodológicas que sejam tecnicamente consistentes e, ao mesmo tempo, dialoguem com as necessidades da sociedade e com as premissas, requisitos e limites da administração pública. De modo geral, esses planos precisam articular ao menos cinco elementos: um diagnóstico consistente da situação atual; uma visão de futuro como referência de longo prazo; um conjunto de diretrizes e prioridades estratégicas; uma carteira de iniciativas coerente com essas prioridades; e um arranjo institucional capaz de implementar, monitorar e revisar o que foi acordado. Ao mesmo tempo, sua configuração precisa permitir integração com outras estratégias e instrumentos (de mesmo nível federativo ou de outros níveis e esferas de poder), de forma que seja possível produzir sinergias e evitar fragmentação de esforços. A componente prospectiva, expressa na elaboração de cenários de longo prazo, é particularmente relevante nesse contexto, pois permite que o plano lide com incertezas estruturais sem perder coerência estratégica (GODET, 2000; SCHWARTZ, 2004).

O Guia Prático de Análise Ex Ante do Governo Federal (BRASIL, 2018) sistematiza, nesse sentido, um conjunto de conceitos e etapas para elaboração de políticas públicas que se mostra útil também para o desenho de planos de desenvolvimento de longo prazo. O documento destaca etapas como: formulação de diagnóstico, identificação de problemas e causas, análise de alternativas, construção de cenários, definição de objetivos e diretrizes, participação social, e desenho de mecanismos de monitoramento e avaliação. Essas etapas não constituem um “roteiro rígido”, mas um conjunto de insumos metodológicos que

precisam ser adaptados a cada contexto. O ponto central é garantir alguma coerência interna entre diagnóstico, objetivos, instrumentos e resultados esperados, em uma perspectiva que combine racionalidade técnica com abertura ao diálogo e à negociação política. Essa lógica tem raízes no Planejamento Estratégico Situacional (PES), desenvolvido por Carlos Matus (MATUS, 1993), que propôs substituir o planejamento normativo e rígido por uma abordagem situacional, dialógica e orientada por problemas, na qual o diagnóstico da situação e a construção de cenários alternativos são etapas indissociáveis da formulação estratégica.

A avaliação ex ante é entendida como o conjunto de análises realizadas antes da implementação de uma política, programa ou plano, com o objetivo de antecipar resultados, impactos e riscos e, assim, aprimorar o desenho da intervenção. Em linhas gerais, envolve etapas como a delimitação do problema e das necessidades, a definição de objetivos e indicadores, a identificação e comparação de alternativas, a análise de custos e benefícios e o desenho de estratégias de monitoramento e avaliação (BRASIL, 2018).

No contexto internacional, a avaliação ex ante ganhou espaço em programas de desenvolvimento rural, regional e de coesão, especialmente na União Europeia, onde documentos oficiais estabelecem parâmetros relativamente detalhados para essa etapa, incluindo a necessidade de avaliar a consistência interna dos programas, sua coerência com políticas setoriais e a consideração de impactos ambientais relevantes. Guias de avaliação destacam que o processo ex-ante deve subsidiar diretamente a elaboração dos planos e programas, evitando que seja apenas uma etapa formal e pouco influente sobre as decisões (UNIÃO EUROPEIA, [s.d.]; PORTUGAL, [s.d.]).

No Brasil, estudos sobre avaliação de políticas públicas mostram que a avaliação ex ante ainda é menos difundida do que as avaliações ex post ou de meio termo, mas apontam sua importância crescente, sobretudo em áreas com forte impacto territorial e ambiental. Aplicações de modelagem de sistemas e de cenários em programas de desenvolvimento rural e regional ilustram o potencial dessas abordagens para testar hipóteses e estimar efeitos possíveis antes da implementação, cientes de que não se trata de “prever” o futuro, mas de orientar escolhas sob condições de incerteza (MIRANDA et al., [s.d.]; BRASIL, 2018).

Planos estaduais enfrentam também o desafio de dialogar com as referências nacionais sem perder de vista suas especificidades territoriais e institucionais. No caso do Maranhão, esse diálogo é particularmente exigente dado que o estado precisa articular-se especialmente com políticas de desenvolvimento regional, como o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) (SUDAM, 2023) e o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) (SUDENE, 2023), instrumentos que fixam diretrizes para as duas grandes regiões nas quais o Maranhão se insere simultaneamente com especificidades territoriais e institucionais de cada estado. No Maranhão, isso é particularmente sensível, pois o estado está simultaneamente inserido em programas voltados à Amazônia Legal e a políticas federais direcionadas ao Nordeste. Do ponto de vista do planejamento subnacional, essa dupla inserção implica que o Plano Maranhão 2050 precisa estabelecer pontos de conexão com as diretrizes do PRDA, e com as prioridades do PRDNE. Essa articulação, ainda incipiente no texto do Plano, é condição necessária para que o instrumento estadual ganhe legitimidade e acesso a recursos em ambas as esferas de política regional, o que implica responder a agendas muitas vezes distintas, como por exemplo, de conservação florestal e redução de desmatamento, de um lado, e de combate às desigualdades regionais históricas do semiárido e da faixa litorânea, de outro.

A heterogeneidade interna do território maranhense, marcada por forte presença de Amazônia (cerca de 35%) e de Cerrado (aproximadamente 65%), torna essa adaptação metodológica ainda mais necessária, pois condiciona o diagnóstico, as prioridades e as estratégias desenhadas para o estado como um todo (MARANHÃO, 2023a). Em termos de planejamento, isso significa que as categorias de análise, os indicadores selecionados, os cenários projetados e os eixos estratégicos não podem ser simplesmente “importados” de outras realidades, mas precisam ser reinterpretados à luz das especificidades maranhenses, da posição do estado no contexto Amazônia Legal, Nordeste e MATOPIBA e das disputas em torno do uso do território.

O debate contemporâneo sobre planejamento de longo prazo incorpora também a dimensão da justiça intergeracional: planos que miram décadas à frente não podem limitar-se a resolver problemas do presente, pois têm obrigação de preservar e ampliar os direitos

e oportunidades das gerações futuras (XAVIER, 2020; UFRPE, 2025). Tais preocupações reforçam a necessidade de incorporar, já no desenho metodológico, dimensões de sustentabilidade ambiental, resiliência climática e inclusão social, os quais são temas que se tornam centrais quando o horizonte do planejamento alcança o futuro da Amazônia Legal, do Cerrado e do Nordeste (XAVIER, 2020; UFRPE, 2025).

3. METODOLOGIA

Este trabalho utiliza a análise documental como estratégia metodológica central, tendo como principal fonte o documento Plano Estratégico de Longo Prazo Maranhão 2050 (MARANHÃO, 2023a), disponibilizado pela Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Foram examinados, ainda, documentos complementares mencionados no próprio Plano, em especial o Diagnóstico Socioeconômico do Estado do Maranhão (MARANHÃO, 2022), o estudo Tendências de Longo Prazo e Incertezas (MARANHÃO, 2023b) e o relatório Análise do Ambiente Externo: Cenários, Oportunidades e Ameaças (MARANHÃO, 2023c), elaborados pela Macroplan Consultoria Analytics.

A seleção das fontes buscou abranger tanto a base empírica utilizada pelo governo estadual para construir o Plano (diagnóstico e estudos prospectivos) quanto o documento-síntese que sistematiza as escolhas metodológicas realizadas. Essa combinação permitiu examinar com mais precisão como o Maranhão 2050 articula os diferentes momentos do processo: descrição da realidade, projeção de futuros possíveis, definição de objetivos e desenho dos instrumentos de implementação.

Do ponto de vista analítico, a leitura dos documentos foi orientada por uma chave de interpretação centrada em quatro dimensões principais: (i) diagnóstico (“Onde estamos?”); (ii) cenários prospectivos (“Aonde podemos chegar?”); (iii) definições estratégicas (“Aonde queremos chegar?”); e (iv) formas de implementação (“Como chegaremos lá?”). Essa chave foi inspirada tanto na estrutura explícita do Plano quanto em referenciais teóricos sobre análise ex ante, planejamento de longo prazo e planos de desenvolvimento e guarda correspondência com a estrutura do Planejamento Estratégico Situacional (PES) de Carlos Matus (MATUS, 1993), cujas perguntas fundantes (“Onde estou?”, “Aonde quero chegar?” e “Como chegar lá?”)

articulam diagnóstico situacional, definição de objetivos e construção de trajetórias de ação.

A partir dessas quatro dimensões, foram identificadas e discutidas as principais escolhas metodológicas do Plano, tais como: o recorte temporal e espacial adotado; a forma de organização do diagnóstico; o uso de tendências e incertezas; o processo de construção da visão de futuro; o desenho das áreas de resultado, indicadores e metas; e a configuração do portfólio de projetos e do modelo de governança. O foco da análise é discutir em que medida a arquitetura metodológica adotada cria condições para que o Plano se torne um instrumento efetivo de direcionamento do desenvolvimento do Maranhão, com reflexos para a Amazônia Legal e o Nordeste.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

As escolhas metodológicas do Plano Maranhão 2050 podem ser agrupadas em quatro grandes eixos, organizados em forma de perguntas que orientam a estrutura do documento: diagnóstico (“Onde estamos?”), cenários prospectivos (“Aonde podemos chegar?”), definições estratégicas (“Aonde queremos chegar?”) e formas de implementação (“Como chegaremos lá?”). Cada eixo é analisado a seguir, com atenção às contribuições metodológicas e às lacunas identificadas.

O Maranhão 2050 organiza-se em etapas que abrangem uma análise situacional inicial, a formulação propriamente dita do plano, a definição dos instrumentos de implementação e a dimensão de comunicação e participação social. A etapa de diagnóstico mobiliza indicadores socioeconômicos e territoriais, bem como consultas qualitativas, para mapear desafios e potencialidades do estado, compondo a base sobre a qual se constrói a visão de futuro e as áreas de resultado.

A visão de futuro apresentada nos materiais do plano descreve um Maranhão desenvolvido, que valoriza e preserva suas riquezas naturais, promove a inclusão social, estimula sua cultura e amplia as oportunidades para a população. Essa visão é desdobrada em áreas de resultado temáticas, dentro das quais se destacam, entre outras, uma área focada em uma “Economia Próspera e Inclusiva”, que articula crescimento econômico, diversificação produtiva e redução de desigualdades. Há, ainda, áreas voltadas para desenvolvimento humano, infraestrutura, sustentabilidade

ambiental e governança, compondo um quadro razoavelmente abrangente de objetivos estratégicos.

Essa forma de organização aproxima o Maranhão 2050 de experiências de planejamento de longo prazo que buscam integrar dimensões econômicas, sociais, ambientais e institucionais, em linha com o discurso de desenvolvimento sustentável e com a Agenda 2030. Ao adotar um horizonte até 2050, o plano explicita sua intenção de funcionar como referência de longo prazo, complementando os instrumentos de médio prazo, como o PPA, e buscando orientar decisões de investimento em infraestrutura, políticas sociais e ações de inovação.

4.1 Diagnóstico

A dimensão diagnóstica aparece na primeira parte do Plano, sob o título “Onde estamos?”. Essa seção se fundamenta no Diagnóstico Socioeconômico do Estado do Maranhão, elaborado pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (Imesc) (MARANHÃO, 2022), que realiza uma análise retrospectiva do comportamento dos principais indicadores sociais e econômicos do estado ao longo de cerca de vinte anos.

O diagnóstico organiza-se em torno de três eixos analíticos principais. O primeiro apresenta a situação atual do Maranhão, destacando avanços, potencialidades e gargalos em áreas como renda, pobreza, educação, saúde, infraestrutura, mercado de trabalho e estrutura produtiva. O segundo compara o desempenho do estado ao do Brasil e ao dos demais estados nordestinos, permitindo avaliar em que medida o Maranhão tem conseguido reduzir ou não suas distâncias em relação a essas referências. O terceiro eixo identifica ativos estratégicos e passivos estruturais, isto é, elementos que podem ser mobilizados a favor do desenvolvimento e fatores que, se não enfrentados, tendem a reproduzir desigualdades e vulnerabilidades.

Entre os ativos, destacam-se recursos naturais (incluindo florestas, água e biodiversidade), a posição geográfica estratégica para logística de exportação, a infraestrutura portuária e ferroviária associada ao corredor Carajás, o potencial energético e a diversidade cultural do estado (MARANHÃO, 2022). Entre os passivos, sobressaem a elevada incidência de pobreza e extrema pobreza, desigualdades territoriais marcantes entre regiões e entre zonas urbana e rural, baixa qualidade educacional, déficit de infraestrutura em parte

significativa do território e pressões sobre o meio ambiente, especialmente em áreas de expansão do agronegócio e de ocupação desordenada.

A principal virtude dessa etapa, do ponto de vista metodológico, é oferecer uma base empírica consistente para as fases seguintes, atendendo à exigência de partir de um diagnóstico bem fundamentado dos problemas e potencialidades (BRASIL, 2018). Por outro lado, o diagnóstico poderia explorar de forma ainda mais explícita as especificidades da posição híbrida do Maranhão entre Amazônia Legal e Nordeste, por exemplo, diferenciando mais sistematicamente situações e dinâmicas nas áreas de Cerrado e de Amazônia, bem como a inserção do estado no MATOPIBA. Instrumentos como o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE-RR, 2021) ilustram como essa diferenciação territorial pode ser operacionalizada em planos estaduais da Amazônia Legal, oferecendo referencial metodológico aplicável ao Maranhão.

4.2 Cenários prospectivos

A dimensão prospectiva está concentrada na segunda parte do Plano, denominada “Aonde podemos chegar?”, que incorpora dois estudos complementares: Tendências de Longo Prazo e Incertezas (MARANHÃO, 2023b) e Análise do Ambiente Externo: Cenários, Oportunidades e Ameaças (MARANHÃO, 2023c), ambos elaborados pela Macroplan Consultoria Analytics. Esses estudos buscam mapear vetores de mudança relevantes para o horizonte de 2050, distinguindo entre tendências consolidadas e incertezas estratégicas.

As tendências consolidadas são fenômenos cuja direção é considerada relativamente nítida, ainda que sua intensidade possa variar, como envelhecimento populacional, avanço da digitalização, maior pressão por sustentabilidade nas cadeias produtivas e ampliação do papel do Brasil na agenda climática global. As incertezas, por sua vez, dizem respeito a fenômenos cujos desdobramentos podem assumir trajetórias distintas, como mudanças no contexto geopolítico, oscilação de preços de *commodities*, intensidade de eventos climáticos extremos ou reformas institucionais de grande impacto.

O estudo identifica quatorze tendências de alta influência (seis com alcance global e oito nacionais ou regionais) e discute seus possíveis efeitos sobre o Maranhão, incluindo a consolidação do estado como

eixo de integração logística do Brasil no comércio internacional e a expansão de cadeias agroindustriais na região MATOPIBA (IPEA, [s.d.]). A partir desses insumos, são construídos cenários que procuram ilustrar caminhos possíveis para o futuro estadual até 2050, combinando dimensões econômicas, sociais, ambientais e institucionais.

Sob o ângulo metodológico, esse componente alinha o Maranhão 2050 a boas práticas de planejamento de longo prazo, que recomendam o uso de cenários para lidar com incertezas e orientar decisões em contextos complexos (BRASIL, 2018). A literatura de prospectiva estratégica (ou foresight) consolida a ideia de que a construção de cenários não visa prever o futuro, mas ampliar o espectro de possibilidades consideradas pelos tomadores de decisão, reduzindo surpresas estratégicas e aumentando a capacidade adaptativa de organizações e territórios (GODET, 2000; SCHWARTZ, 2004; MARCIAL; GRUMBACH, 2008). Nessa tradição, o trabalho de Godet (2000) é especialmente relevante por sistematizar ferramentas como a análise estrutural, os jogos de atores e a morfologia dos cenários, amplamente utilizadas em exercícios de planejamento territorial de longo prazo. A principal contribuição dessa etapa é fornecer um quadro de possibilidades que ajuda a situar escolhas estratégicas do estado em um ambiente mais amplo. Por outro lado, o Plano apresenta os cenários de forma relativamente sintética, o que limita o potencial de uso desses exercícios como ferramenta de debate público mais amplo sobre o futuro desejado para o Maranhão, a Amazônia Legal e o Nordeste.

4.3 Definições estratégicas

A terceira parte do Plano, intitulada “Aonde queremos chegar?”, é onde se consolidam as definições estratégicas. Essa etapa traduz as aspirações levantadas por meio de entrevistas com atores-chave, oficinas, grupos focais e da pesquisa “Qual Maranhão queremos?” em uma visão de futuro e em objetivos mais concretos (MARANHÃO, 2023a).

A visão de futuro expressa a imagem-objetivo de um Maranhão desenvolvido, socialmente justo, ambientalmente sustentável, culturalmente vivo e com economia diversificada e inclusiva, que se posiciona como ponte entre Amazônia Legal e Nordeste. Essa visão é desdobrada em cinco grandes áreas de resultado ou eixos temáticos: (i) Educação, identidade e

cultura transformadoras e estruturantes; (ii) Economia próspera e inclusiva; (iii) Meio Ambiente valorizado e resiliente; (iv) Sociedade saudável, segura e justa; e (v) Governança efetiva, conectada e inovadora (MARANHÃO, 2023a).

Cada eixo reúne desafios estratégicos, diretrizes, indicadores de desempenho e metas de curto (2027), médio (2035) e longo prazo (2050), o que permite vincular a visão de futuro a resultados mensuráveis em diferentes horizontes temporais, estrutura análoga à dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, cujas metas também se organizam em escalas temporais e temáticas distintas. A área “Economia próspera e inclusiva”, por exemplo, articula diretrizes voltadas à diversificação produtiva, promoção de arranjos produtivos locais, fortalecimento da agricultura familiar, atração de investimentos, inovação tecnológica e inclusão produtiva de grupos historicamente marginalizados. As áreas de meio ambiente e governança, por sua vez, tratam de temas como redução de desmatamento, recuperação de áreas degradadas, gestão de recursos hídricos, transparência, participação social e aprimoramento da capacidade estatal.

A virtude metodológica central dessa etapa é justamente converter uma visão de futuro em um conjunto estruturado de eixos, desafios e metas, oferecendo um esqueleto analítico capaz de orientar políticas de diferentes setores em direção a objetivos comuns. O desafio, como em outros planos, é garantir que esses eixos se desdobrem efetivamente nos instrumentos orçamentários (PPA, LDO, LOA) e nas políticas setoriais, de forma a evitar que permaneçam apenas no plano declaratório.

4.4 Formas de implementação

A quarta parte do Plano, “Como chegaremos lá?”, apresenta as principais formas de implementação, articulando dois componentes fundamentais: o Portfólio de Projetos Estruturantes e o Modelo de Governança do Maranhão 2050 (MARANHÃO, 2023a).^[3]

O Portfólio de Projetos Estruturantes reúne cerca de setenta iniciativas públicas e privadas levantadas ao longo do processo, com participação de mais de oitenta agentes de órgãos estaduais e de outras instituições (MARANHÃO, 2023a). Essas iniciativas foram selecionadas por seu potencial de produzir mudanças significativas na realidade maranhense, alinhadas às

áreas de resultado e às metas do Plano. Ainda que o nível de detalhamento das fichas de projeto varie, a existência de um portfólio explícito é um diferencial, pois aproxima o Maranhão 2050 de uma lógica de planejamento orientado a projetos e resultados, em vez de se limitar a diretrizes genéricas.

O Modelo de Governança define a estrutura institucional responsável pelo acompanhamento da execução do Plano, pela coordenação entre diferentes órgãos e pela articulação com atores externos, como setor privado, academia e sociedade civil. Essa arquitetura inclui a Comissão Maranhão 2050, instâncias técnicas de apoio e canais de diálogo com outros poderes e segmentos sociais. A ideia é que essa governança multissetorial funcione como mecanismo de coordenação e de proteção do Plano frente a ciclos políticos de curto prazo, contribuindo para a continuidade das estratégias definidas.

A preocupação com governança e portfólio é um ponto forte do Plano: a literatura de desenvolvimento regional é clara ao mostrar que a implementação de estratégias de longo prazo não depende apenas de boas ideias, mas de arranjos institucionais sólidos, capacidades técnicas adequadas e mecanismos efetivos de coordenação (BRASIL, 2018). Experiências internacionais, como as avaliações ex ante de programas regionais portugueses, reforçam que a qualidade da governança é determinante para a efetividade de planos de longo prazo (PORTUGAL, [s.d.]). Ao mesmo tempo, persiste o desafio de detalhar e consolidar uma estratégia de monitoramento e avaliação que vá além de intenções gerais, definindo com clareza responsabilidades, periodicidade, indicadores-chave e formas de prestação de contas.

4.5 Integração entre as dimensões

O Maranhão 2050 converge com os princípios consolidados na literatura sobre planejamento de longo prazo em aspectos relevantes. O mais evidente é a adoção de um horizonte amplo associado a uma visão de futuro clara e a um conjunto articulado de áreas de resultado, metas e instrumentos, o que se aproxima de experiências como a Estratégia Brasil 2050 (BRASIL, 2025) e de planos estaduais de horizonte equivalente, como o Espírito Santo 500 Anos (ESPÍRITO SANTO, 2025) e o Pará 2050 (PARÁ, 2025) (BRASIL, 2024a), documento orientador de longo prazo elaborado pelo governo federal com horizonte análogo, e de planos

estaduais de longa duração e planos estaduais análogos, como o Espírito Santo 500 Anos (ESPÍRITO SANTO, 2025). A participação social é outro traço positivo: o Plano procura incorporá-la em diferentes momentos do processo, por meio de oficinas, consultas e mecanismos de mobilização, o que tende a conferir mais robustez e legitimidade a um instrumento cujo horizonte ultrapassa várias gerações de gestores.

Merece destaque, ainda, a tentativa de integrar dimensões econômica, social, ambiental e cultural tanto na visão de futuro quanto nas áreas de resultado, em linha com a Agenda 2030 e com a literatura sobre desenvolvimento sustentável, que entende progresso econômico, coesão social e integridade ambiental como dimensões indissociáveis de qualquer estratégia de longo prazo. Ao enfatizar uma “Economia Próspera e Inclusiva” e, ao mesmo tempo, valorizar riqueza

natural, cultura e cuidado com a população, o plano dialoga com concepções que entendem o desenvolvimento como expansão de capacidades e de liberdades, e não apenas como crescimento do produto.

Por fim, o esforço de criar uma comissão específica, um plano de governança e instrumentos como o catálogo de iniciativas e uma carteira de projetos estruturantes responde a recomendações relativas à importância de capacidades institucionais estáveis, de arranjos de governança claros e de instrumentos operacionais que conectem a visão estratégica a projetos concretos. Iniciativas articuladas com políticas de ciência, tecnologia e inovação, como os editais FAPEMA vinculados ao Maranhão 2050, também reforçam a dimensão de inovação, frequentemente apontada como crucial em estratégias de desenvolvimento de longo prazo.

QUADRO 1 – Convergências e desafios do Plano Maranhão 2050 em relação às referências analisadas

Aspecto	Recomendações da literatura	Situação observada no Maranhão 2050
Horizonte temporal e visão	Horizonte de décadas, visão clara e compartilhada	Horizonte até 2050, visão de futuro explícita e multidimensional.
Estrutura estratégica	Diagnóstico robusto, cenários, áreas de resultado e projetos	Diagnóstico e análise situacional, áreas de resultado e catálogo de iniciativas
Governança e participação	Arranjos multissetoriais e canais permanentes de participação	Comissão específica e processos participativos em construção
Integração com orçamento	Vinculação a PPA, LDO e LOA	Intenção de articular, mas detalhamento ainda incipiente
Monitoramento, avaliação e ex-ante	Indicadores, metas intermediárias, avaliação ex-ante.	Previsão geral de monitoramento; avaliação ex-ante pouco explicitada

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os quatro elementos apresentados (diagnóstico, cenários prospectivos, definições estratégicas e formas de implementação) estão integrados em uma sequência lógica que procura sustentar os principais direcionamentos do Plano. O diagnóstico fornece a base empírica sobre a situação de partida; os cenários prospectivos ampliam o horizonte de possibilidades incorporando tendências e incertezas; as definições estratégicas estabelecem o rumo desejado; e as formas de implementação convertem estratégias em projetos concretos, sustentados por um arranjo de governança responsável por fazer o Plano acontecer.

Essa arquitetura dialoga diretamente com a abordagem proposta pelo Guia de Análise Ex Ante (BRASIL, 2018), que enfatiza a necessidade de coerência entre

diagnóstico, objetivos, alternativas de intervenção e mecanismos de implementação e avaliação. No caso do Maranhão 2050, o Maranhão 2050 constrói uma base metodológica capaz de justificar suas escolhas estratégicas, embora nem todos os passos de uma avaliação ex ante formal, como a comparação explícita entre alternativas e a análise de custos e benefícios, estejam plenamente desenvolvidos nos documentos disponíveis.

Dois aprimoramentos se destacam. O primeiro é a necessidade de uma estratégia de monitoramento e avaliação mais detalhada, articulada às metas de 2027, 2035 e 2050, com indicadores prioritários, rotinas de acompanhamento e mecanismos transparentes de prestação de contas. O segundo é a integração mais clara entre o Plano e os instrumentos orçamentários e setoriais,

de modo que o Maranhão 2050 passe a ser referência efetiva para a alocação de recursos e a formulação de políticas em áreas críticas. Isso inclui, em particular, a necessidade de alinhar explicitamente as diretrizes do Plano ao PRDA (SUDAM, 2020) e ao PRDNE (SUDENE, 2023), o que abriria ao estado canais mais robustos de acesso a recursos federais destinados ao desenvolvimento regional e à redução de desigualdades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Maranhão 2050 é um passo concreto no esforço de dotar o estado de um instrumento de planejamento à altura dos desafios que sua inserção simultânea na Amazônia Legal, no Nordeste e no MATOPIBA impõe (MARANHÃO, 2023a). Organizado em torno de quatro perguntas (onde estamos, aonde podemos chegar, aonde queremos chegar e como chegaremos lá), o Plano oferece uma estrutura metodológica clara que facilita a articulação entre diagnóstico, cenários, estratégia e implementação.

Ao longo deste trabalho, foram identificados aspectos metodológicos que podem ser considerados referências para outras iniciativas de planejamento estadual, como: o uso de diagnóstico socioeconômico; a incorporação de cenários prospectivos que dialogam com tendências globais, nacionais e regionais; a construção de uma visão de futuro desdobrada em áreas de resultado, indicadores e metas em múltiplos horizontes temporais; e a criação de um portfólio de projetos estruturantes associado a um modelo de governança multisetorial. Esses elementos, tomados em conjunto, colocam o Maranhão 2050 em sintonia com práticas de planejamento de longo prazo que

buscam combinar rigor técnico, participação social e orientação a resultados concretos.

As lacunas identificadas, por outro lado, oferecem uma agenda clara para os ciclos de revisão que inevitavelmente virão. A mais urgente é a formalização de uma estratégia de monitoramento e avaliação mais consistente, com indicadores-chave definidos, periodicidade de revisão estabelecida e mecanismos transparentes de prestação de contas. Outra lacuna relevante é a articulação ainda pouco explícita do Plano com os instrumentos orçamentários e com as políticas setoriais e territoriais, sobretudo em áreas críticas como ordenamento do território, combate ao desmatamento, inclusão produtiva e infraestrutura.

O Plano Maranhão 2050 possui um arcabouço metodológico que representa um avanço concreto para o planejamento estadual, em especial num momento em que a Amazônia Legal e o Nordeste estão no centro das disputas sobre o futuro do desenvolvimento brasileiro. Ao tornar mais claras as escolhas metodológicas e ao explicitar onde estão as forças e as fragilidades do desenho adotado, espera-se contribuir para que o Plano possa ser revisitado e aperfeiçoado ao longo do tempo, consolidando-se como ferramenta efetiva de direcionamento do desenvolvimento do Maranhão e, por extensão, como referência útil para outros estados da região, sobretudo aqueles situados em zonas de sobreposição entre a Amazônia Legal, o Nordeste e o MATOPIBA, que enfrentam o desafio de conciliar crescimento econômico, conservação ambiental e redução de desigualdades em um mesmo instrumento de planejamento.

Referências

1. BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Política Nacional de Ordenação do Território: PNOT*. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/blob/baixar/74639>. Acesso em: 5 abr. 2026.
2. BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2018. v. 1. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view. Acesso em: 27 jan. 2026.
3. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Brasil 2050*. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/Brasil2050>. Acesso em: 6 abr. 2026.
4. EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). MIRANDA, E. E. de; MAGALHÃES, L. A.; CARVALHO, C. A. de. *Proposta de delimitação territorial do MATOPIBA*. Campinas: Embrapa Monitoramento por Satélite, 2014. (Nota técnica).
5. ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. *Plano de desenvolvimento de longo prazo: Espírito Santo 500 anos*. Vitória, [s.d.]. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/estadopresente/Plano%20ES%20500%20Anos.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2026.
6. FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA E AO DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO DO MARANHÃO (FAPEMA). *Edital n. 15/2024: Plano Maranhão 2050 – soluções inovadoras*. São Luís, 2024. Disponível em: <https://www.fapema.br/edital-fapema-no-15-2024-plano-maranhao-2050-solucoes-inovadoras/>. Acesso em: 5 abr. 2026.
7. GODET, Michel. *A caixa de ferramentas da prospectiva estratégica*. Paris: Gerpa/Lips, 2000.
8. GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. *Comissão Maranhão 2050: Decreto estadual n. 38.478, de 15 de agosto de 2023*. São Luís, 2023. Disponível em: <https://maranhao2050.ma.gov.br/wp-content/uploads/2024/07/COMISSAO-MARANHAO-2050.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2026.
9. GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. *Maranhão 2050*. São Luís, 2024. Disponível em: <https://maranhao2050.ma.gov.br>. Acesso em: 5 abr. 2026.
10. GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. *Plano Maranhão 2050*. São Luís, [s.d.]. Disponível em: https://maranhao2050.ma.gov.br/wp-content/uploads/2025/10/PLANO_MARANHAO_2050_compressed.pdf. Acesso em: 5 abr. 2026.
11. GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. *Produto 2.2.5: mapa estratégico detalhado – Maranhão 2050*. São Luís, [s.d.]. Disponível em: https://maranhao2050.ma.gov.br/wp-content/uploads/2025/11/2.2.5-Mapa-Estrategico-Detalhado_posEd.pdf. Acesso em: 5 abr. 2026.
12. GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. *Produtos Maranhão 2050: catálogo de iniciativas e documentos correlatos*. São Luís, 2024. Disponível em: <https://maranhao2050.ma.gov.br/produtos/>. Acesso em: 5 abr. 2026.
13. GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. *Plano de governança e gestão: Maranhão 2050*. São Luís, [s.d.]. Disponível em: https://maranhao2050.ma.gov.br/wp-content/uploads/2025/11/3.1-Plano-de-governanca-e-gestao_-1.pdf. Acesso em: 5 abr. 2026.
14. GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. *Plano Maranhão 2050: página institucional*. São Luís, 2022. Disponível em: <https://www.seplan.ma.gov.br/programas-ou-campanhas/plano-maranhao-2050>. Acesso em: 5 abr. 2026.
15. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Relatórios e estudos sobre o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste*. Brasília, [s.d.]. Disponível em: https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/239_1.pdf. Acesso em: 5 abr. 2026.

16. MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. *Análise do ambiente externo: cenários, oportunidades e ameaças*. São Luís: SEPLAN, 2023c. Disponível em: https://maranhao2050.ma.gov.br/wp-content/uploads/2025/11/Versao-Preliminar-2.1_Construcao-de-Cenarios_analise-do-ambiente-externo-e-cenarios_.pdf. Acesso em: 27 jan. 2026.
17. MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. *Diagnóstico socioeconômico do Estado do Maranhão*. São Luís: SEPLAN, 2022. Disponível em: <https://imesc.ma.gov.br/diagnostico-situacional-regionalizado-do-maranhao/>. Acesso em: 27 jan. 2026.
18. MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. *Plano estratégico de longo prazo Maranhão 2050*. São Luís: SEPLAN, 2023a. Disponível em: https://maranhao2050.ma.gov.br/wp-content/uploads/2025/10/PLANO_MARANHAO_2050_compressed.pdf. Acesso em: 27 jan. 2026.
19. MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. *Tendências de longo prazo e incertezas*. São Luís: SEPLAN, 2023b. Disponível em: https://maranhao2050.ma.gov.br/wp-content/uploads/2025/11/2.1_Construcao-de-Cenarios_Tendencias-de-Longo-Prazo.pdf. Acesso em: 27 jan. 2026.
20. MARCIAL, Elaine Coutinho; GRUMBACH, Raul José dos Santos. *Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor*. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
21. MATUS, Carlos. *Política, planejamento e governo*. Brasília: Ipea, 1993. 2 v.
22. MIRANDA, G. C. et al. *Atores econômicos e poder público: uma avaliação ex ante de políticas de desenvolvimento*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, [s.d.]. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/download/10164/11578/60402>. Acesso em: 5 abr. 2026.
23. PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Administração. *Planejamento estratégico de longo prazo do Estado do Pará: Pará 2050*. Belém: SEPLAN, 2025.
24. PORTUGAL. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte. *Avaliação ex ante e avaliação ambiental estratégica do Programa Regional do Norte*. Porto, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/Relat%C3%B3rio%20Final%20AAE%20PR%20Norte.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2026.
25. PORTUGAL. Ministério da Agricultura. *Avaliação ex ante do Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores: PDR Açores 2020*. Lisboa, [s.d.]. Disponível em: https://portugal2020.pt/wp-content/uploads/pdracores_4_avaliacao_ex-ante.pdf. Acesso em: 5 abr. 2026.
26. SCHWARTZ, Peter. *A arte da previsão: planejando o futuro em um mundo de incerteza*. São Paulo: Página Aberta, 2004.
27. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM). *Plano regional de desenvolvimento da Amazônia 2024–2027*. Belém: SUDAM, 2023.
28. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (SUDENE). *Plano regional de desenvolvimento do Nordeste 2024–2027*. Recife: SUDENE, 2023.
29. UNIÃO EUROPEIA. *A avaliação do desenvolvimento socioeconómico: guia*. Bruxelas, [s.d.]. Disponível em: https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/guia_avaliacao_desenvolvimento_socioeconomico.pdf. Acesso em: 5 abr. 2026.
30. UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO (UFRPE). *Planejamento de longo prazo para um desenvolvimento sustentável*. Recife, 2025. Disponível em: https://www.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/2025-05/Conseplan_2025_Curto_e_Longo_prazos.pdf. Acesso em: 5 abr. 2026.
31. XAVIER, W. dos S. *Planejamento de longo prazo e a justiça intergeracional*. Revista Internacional CONSINTER de Direito, Lisboa, v. 6, n. 11, p. 329–350, 2020. Disponível em: <https://revistaconsinter.com/index.php/ojs/article/view/255/488>. Acesso em: 5 abr. 2026.
32. ZEE-RR – ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DO ESTADO DE RORAIMA. *Zoneamento ecológico-econômico do Estado de Roraima*. Boa Vista, 2021. Disponível em: https://zee-rr.institutopiatam.org.br/wp-content/uploads/2021/10/PT_ZEE-RR_25.10.21.pdf. Acesso em: 5 abr. 2026.

Estrutura de governança para planejamento de desenvolvimento de longo prazo (PDLP): estudo de caso do estado do Espírito Santo

- **Raphael Rodrigues de Oliveira**

Secretaria de Economia e Planejamento do Espírito Santo (SEP-ES), Brasil

E-mail: raphael.oliveira@sep.es.gov.br

- **Álvaro Rogério Duboc Fajardo**

Secretaria de Economia e Planejamento do Espírito Santo (SEP-ES), Brasil

E-mail: alvaro.duboc@sep.es.gov.br

- **Andressa Rodrigues Pavão**

Secretaria de Economia e Planejamento do Espírito Santo (SEP-ES), Brasil

E-mail: andressa.pavao@sep.es.gov.br

- **Gabriel de Araújo Borges**

Secretaria de Economia e Planejamento do Espírito Santo (SEP-ES), Brasil

E-mail: gabriel.borges@sep.es.gov.br

Resumo

O planejamento para o desenvolvimento de longo prazo reassumiu protagonismo na agenda pública diante de desafios estruturais convergentes, como a emergência climática, o avanço da inteligência artificial e o envelhecimento populacional. Nesse contexto, os métodos tradicionais de planejamento mostram-se insuficientes, evidenciando a necessidade de arranjos de governança capazes de transcender ciclos políticos, incorporar perspectivas intergeracionais e enfrentar incertezas profundas de forma sistemática e adaptativa. Este trabalho analisa a estrutura de governança do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo ES 500 Anos do estado do Espírito Santo, institucionalizada pela Lei Estadual nº 12.375/2025, à luz dos conceitos de Governança de Longo Prazo (GLP) e Governança Antecipatória (GA). Adotando a estratégia de estudo de caso único e qualitativo, com base em análise documental da lei e do documento-base do plano, o trabalho mapeia as instâncias, composição e atribuições da estrutura de governança, interpreta-as a partir do referencial teórico e avalia em que medida o desenho institucional proposto é capaz de enfrentar a miopia institucional e a incerteza futura. Os resultados indicam que o plano incorpora de forma intencional e articulada os princípios centrais da GLP e da GA, cuja combinação sinérgica constitui sua principal contribuição: a estabilidade proporcionada pelos mecanismos da GLP cria o espaço protegido para que os processos adaptativos da GA operem sem serem capturados pelo curto-prazismo dos ciclos políticos. O caso oferece aprendizados relevantes para outros entes federativos e para a implementação da Estratégia Brasil 2050.

Palavras-chave: Planejamento de Longo Prazo; Governança de Longo Prazo; Governança Antecipatória; Gestão Pública Subnacional; Espírito Santo.

1. INTRODUÇÃO

A discussão sobre planejamento para o desenvolvimento de longo prazo (PDLP) reassumiu protagonismo na agenda pública contemporânea

diante de desafios complexos e convergentes que impactam gerações presentes e futuras. A emergência climática, o avanço acelerado da inteligência artificial e o envelhecimento populacional, por exemplo,

constituem, individualmente, transformações estruturais de grande magnitude. Em sua interação, esses desafios, por sua natureza interconectada e de alta propagação, amplificam mutuamente seus efeitos, elevando de forma significativa a incerteza quanto aos futuros possíveis e os riscos associados à tomada de decisão por parte dos formuladores de políticas públicas.

Nesse contexto, os métodos tradicionais de planejamento, baseados em previsões probabilísticas e horizontes de curto e médio prazo, mostram-se crescentemente insuficientes para lidar com a complexidade e a interdependência dos desafios contemporâneos. Tal insuficiência evidencia uma lacuna relevante na literatura e na prática institucional mediante a ausência de arranjos de governança capazes de transcender os ciclos políticos tradicionais, incorporar perspectivas intergeracionais e enfrentar incertezas profundas de maneira sistemática e adaptativa.

A retomada dos PDLPs no debate internacional tem sido impulsionada, entre outros fatores, pela agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e pelo Pacto para o Futuro das Nações Unidas, bem como pela trajetória de países que mantiveram estratégias de longo prazo como eixo estruturante de seu desenvolvimento, a exemplo da China. Essas referências reforçam a percepção de que o planejamento de longo prazo não constitui um anacronismo tecnocrático, mas uma resposta institucional necessária à complexidade dos futuros possíveis, por meio da qual governos e sociedades podem adotar posturas proativas e antecipatórias na formulação de políticas públicas.

No Brasil, essa tendência também se manifesta no nível subnacional, com diversos estados elaborando seus próprios planos de longo prazo, com características distintas em termos de horizonte temporal e, sobretudo, de estruturas de governança. Este último aspecto é determinante pois a efetividade de um PDLP depende, em grande medida, da robustez dos arranjos institucionais criados para formulá-lo, implementá-lo e sustentá-lo ao longo do tempo, superando ciclos político-eleitorais e absorvendo incertezas sem perda de direção estratégica.

É precisamente nesta dimensão da governança enquanto condição de efetividade do planejamento de longo prazo, que reside a lacuna que este trabalho

se propõe a explorar. Embora o conceito de governança tenha raízes antigas, sua ressignificação a partir da década de 1980 no campo da administração pública reflete uma mudança fundamental desde a ideia de governo como instância hierárquica e unilateral, para arranjos nos quais agentes não estatais participam ativamente da formulação e implementação de políticas públicas.

É nesse quadro que dois conceitos da teoria de políticas públicas mostram-se especialmente relevantes e servem de referencial teórico-conceitual deste trabalho: a Governança de Longo Prazo (GLP) e a Governança Antecipatória (GA). Enquanto a GLP enfatiza a construção de arranjos institucionais capazes de transcender ciclos políticos e garantir continuidade de compromissos intergeracionais, a GA foca na incorporação sistemática de capacidades prospectivas e adaptativas aos processos de governança. Ambos os conceitos serão desenvolvidos no referencial teórico-conceitual deste trabalho.

Apesar desses avanços, permanece limitada, na literatura e em termos práticos, a compreensão sobre como esses arranjos são efetivamente estruturados e operacionalizados em contextos subnacionais. Por isso, o objetivo deste trabalho é realizar um estudo de caso sobre a estrutura de governança do Plano de Longo Prazo ES 500 Anos do estado do Espírito Santo, institucionalizada por meio da Lei Estadual nº 12.375/2025. A análise é conduzida à luz dos conceitos de GLP e GA, com vistas a contribuir para a compreensão de como arranjos institucionais subnacionais podem se configurar como respostas efetivas aos desafios do planejamento de longo prazo, podendo servir de referência tanto para outros entes federativos quanto para a implementação da Estratégia Brasil 2050.

O artigo está organizado em sete seções. Após esta introdução, a seção 2 apresenta a justificativa do estudo, seguida pelos objetivos na seção 3. A seção 4 desenvolve o referencial teórico-conceitual, mobilizando os conceitos de Governança de Longo Prazo (GLP) e Governança Antecipatória (GA). A seção 5 descreve a estratégia metodológica e o protocolo de análise documental. A seção 6 apresenta os resultados e discussões, organizados em torno da análise da estrutura de governança do Plano ES 500 Anos e os pressupostos dos conceitos de GLP e GA. A seção 7 conclui com as implicações do estudo para

a pesquisa e para a prática do planejamento para o desenvolvimento de longo prazo.

2. JUSTIFICATIVA

A produção acadêmica sobre planejamento de longo prazo tem avançado de forma significativa no plano conceitual e nas experiências nacionais e internacionais, mas permanece escassa no que diz respeito às estruturas de governança de entes subnacionais, especialmente em países federativos em desenvolvimento. No Brasil, embora diversos estados tenham elaborado seus próprios planos de longo prazo, há carência de estudos que analisem sistematicamente seus arranjos institucionais à luz de frameworks teóricos consolidados como a Governança de Longo Prazo e a Governança Antecipatória. Essa lacuna é relevante, pois a efetividade de um plano de longo prazo depende menos de sua qualidade técnica e mais da robustez dos arranjos criados para sustentá-lo ao longo do tempo, dimensão que a literatura ainda não explorou adequadamente no contexto subnacional brasileiro.

Do ponto de vista empírico, o caso do estado do Espírito Santo a partir do Plano ES 500 Anos oferece uma oportunidade analítica singular. Trata-se de uma iniciativa recente, institucionalizada por lei específica, com estrutura de governança explícita, detalhada e já em operação, características que, combinadas, são raras no panorama dos PDLPs subnacionais brasileiros. A existência de uma lei que detalha composição, atribuições e mecanismos de cada instância de governança permite uma análise documental rigorosa, ancorada em fontes primárias verificáveis, o que confere ao caso um valor analítico que vai além do interesse regional.

Por fim, a justificativa prática é igualmente relevante. O Brasil discute atualmente a implementação da Estratégia Brasil 2050, e outros entes federativos buscam referências para estruturar seus próprios processos de planejamento de longo prazo. Nesse contexto, sistematizar e analisar criticamente a experiência do Espírito Santo, identificando tanto suas virtudes quanto suas limitações, pode oferecer aprendizados concretos para gestores públicos, formuladores de política e pesquisadores interessados em como conceber arranjos de governança capazes de transcender ciclos políticos e enfrentar incertezas estruturais de longo prazo.

3. OBJETIVOS

Este trabalho tem como objetivo geral analisar a estrutura de governança do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo ES 500 Anos, institucionalizada pela Lei Estadual nº 12.375/2025, à luz dos conceitos de Governança de Longo Prazo e Governança Antecipatória, avaliando em que medida o desenho institucional proposto é capaz de enfrentar os desafios da miopia institucional e da incerteza futura que caracterizam o planejamento de longo prazo em contextos democráticos complexos.

Para alcançar esse objetivo, o trabalho se organiza em torno de três objetivos específicos complementares. O primeiro consiste em sistematizar o referencial teórico-conceitual da GLP e da GA, identificando seus elementos centrais, suas dimensões institucionais e sua aplicabilidade ao contexto do planejamento subnacional brasileiro. O segundo objetiva mapear e interpretar a estrutura formal de governança do Plano ES 500 Anos, suas instâncias, composição, atribuições e mecanismos, confrontando-a com os atributos teóricos da GLP e da GA. O terceiro busca avaliar criticamente o desenho institucional do plano, identificando tanto suas virtudes quanto suas limitações e vulnerabilidades, com vistas a extrair aprendizados relevantes para outros entes federativos e para a implementação da Estratégia Brasil 2050.

Esses objetivos orientam a estrutura do trabalho da seguinte forma: o referencial teórico-conceitual responde ao primeiro, a análise documental da lei e a sistematização da estrutura de governança respondem ao segundo e a discussão crítica sobre efetividade, riscos e potencial replicabilidade do modelo responde ao terceiro. Essa arquitetura busca garantir coerência entre o problema de pesquisa identificado na introdução, a abordagem metodológica adotada e os resultados produzidos.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Uma das questões centrais no campo do planejamento de políticas públicas contemporâneo diz respeito à lacuna entre a capacidade de produzir conhecimento sobre o futuro e a efetiva incorporação desse conhecimento nos processos de tomada de decisão. Em um contexto marcado pela convergência de múltiplas crises, ambientais, tecnológicas e demográficas, essa lacuna torna-se ainda mais

evidente, destacando os limites das estruturas tradicionais de planejamento baseadas em horizontes de curto prazo.

Conforme apontado por Jacobs (2016), Boston (2021) e por Sardo, Kuppler e Scheer (2025), observa-se uma assimetria persistente entre os ciclos políticos de curta duração e os horizontes temporais necessários para enfrentar desafios estruturais. Nesse cenário, o planejamento de longo prazo emerge como instrumento fundamental para qualificar decisões no presente, ao incorporar suas implicações futuras e ampliar a consistência intertemporal das políticas públicas.

É sob essa perspectiva que a literatura recente, bem como relatórios de organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial¹, convergem ao destacar políticas de longo prazo como essenciais, e a estrutura de governança como elemento central para o sucesso de estratégias de longo prazo. O problema fundamental reside na chamada miopia institucional, caracterizada pela dificuldade das estruturas governamentais em priorizar benefícios futuros diante de pressões políticas imediatas², além da limitada representação dos interesses das gerações futuras nos processos decisórios. Nesse contexto, a questão que se coloca é quais arranjos institucionais e formas de governança são capazes de conectar as implicações de longo prazo às decisões do presente (ELLIOTT et al., 2019).

A Governança de Longo Prazo (GLP) tem suas raízes conceituais em trabalhos como *Long-term governance for social-ecological change*, de Bernd Siebenhüner et al., e *Long-term environmental policy: definition, knowledge, future research*, de Detlef Sprinz, sendo definida por Sardo, Kuppler e Scheer (2025, p. 11) como “the political handling and policy-making that adequately addresses enduring

problems persisting over extended time horizons”. Nessa perspectiva, governança é compreendida como o conjunto de interações entre governos, organismos públicos, setor privado e sociedade civil em diferentes níveis, orientadas à resolução de problemas sociais ou à criação de oportunidades em contextos complexos. O que a GLP acrescenta a essa concepção mais ampla é precisamente a dimensão temporal, deixando de ser apenas um elemento contextual e passando a constituir um determinante central na forma como as decisões são formuladas, implementadas e sustentadas ao longo do tempo.

A GLP surge, assim, como resposta direta ao problema da miopia temporal das estruturas de governança contemporâneas, partindo do pressuposto de que a consecução de objetivos intergeracionais requer mais do que boas intenções, demandando arranjos institucionais recalibrados para privilegiar a persistência. Enfrentar desafios de longo prazo exige uma forma de governança que transcenda visões imediatistas, promovendo uma cultura de previsão, resiliência e ação coletiva. Para isso, destacam-se mecanismos formais como leis, conselhos e estruturas permanentes que atuam como *commitment devices*, protegendo prioridades estratégicas da volatilidade política.

Os desafios de longo prazo são, portanto, abordados a partir de sua natureza complexa e de seus potenciais consequências sistêmicas, exigindo transformações que envolvem desde inovação tecnológica até mudanças em valores sociais, debates políticos e decisões públicas. Idealmente, a GLP se configura como uma governança integrada, adaptativa, equitativa e intergeracional, combinando dimensões técnicas, organizacionais, sociais, legais e econômicas, e incorporando elementos de governança reflexiva, prospectiva e orientada ao risco,

1 A OCDE (OECD, 2023, p. 22) menciona sobre a importância de compromissos em políticas de longo prazo ao dizer: “Building commitment across the government is particularly challenging when policies are multi-sectoral or longer-term oriented given the potential of conflict between various interests in the public and private sectors”. O Banco Mundial (WORLD BANK, 2017) argumenta de maneira parecida argumentando que: “commitment enables actors to rely on the credibility of policies so they can calibrate their behavior accordingly” (p. 5) e “Policies that require long-term objectives, for example, are often truncated (a commitment failure). Effective policies tend to have long-term objectives (extending beyond the political cycle), matching resources, and well-aligned incentives for the actors involved. Actors must trust that promises will be kept, even in the face of changing circumstances” (p. 171).

2 No referido documento da OCDE (OECD, 2023), são reportados os resultados de uma pesquisa com países em que para dois terços, os ciclos eleitorais são um obstáculo na implementação de políticas coerentes com o desenvolvimento sustentável e que a maioria dos países usam mecanismos para institucionalizar, isto é, ir além do compromisso declaratório, estruturas de compromisso e liderança para a implementação dessas políticas. Mais discussões sobre a ideia de “miopia institucional” podem ser vistas em Jacobs (2016) e Boston (2021).

com capacidade estratégica de atuação em múltiplos níveis institucionais³.

Entretanto, a GLP se depara com um paradoxo fundamental: enquanto os desafios contemporâneos exigem ações sustentadas ao longo do tempo, as estruturas institucionais frequentemente não estão organizadas para operar com esse horizonte temporal. Nesse contexto, emerge a discussão sobre o princípio da justiça intergeracional, segundo o qual as decisões presentes não devem comprometer o bem-estar das gerações futuras. Ao mesmo tempo, essas gerações não participam diretamente dos processos decisórios atuais, o que introduz um problema normativo central na governança de longo prazo. Assim, o papel da GLP consiste, em essência, em reconhecer a capacidade das sociedades atuais de moldar o futuro e sua responsabilidade em relação às gerações vindouras, ou, nos termos da literatura, em “*recognise our agency and power in shaping the future in relation to future generations*” (DEMOS HELSINKI, 2025, p. 3).

Não obstante, as estruturas institucionais enfrentam dificuldades em integrar múltiplas

dimensões temporais no processo decisório, gerando uma assimetria entre ciclos políticos de curto prazo e os horizontes necessários para enfrentar desafios estruturais. Como resultado, embora muitas questões demandem ação contínua e de longo prazo, os mecanismos de governança frequentemente se mostram inadequados para sustentar tais compromissos.

Essa limitação está associada, em parte, à incerteza inerente ao futuro e à complexa interação entre fatores ambientais, tecnológicos e sociais, que dificulta a previsão de resultados e pode tornar políticas rapidamente obsoletas. Isso tende a gerar hesitação por parte dos formuladores de políticas na definição de metas de longo prazo. Nesse sentido, torna-se fundamental equilibrar a necessidade de ação no presente com a preservação de opções futuras, incorporando princípios de adaptabilidade e precaução nas estruturas de governança.

A literatura identifica, ainda, um conjunto de elementos-chave para a efetividade da GLP, incluindo dimensões como reflexividade, antecipação, adaptação e deliberação, conforme sintetizado no quadro a seguir.

QUADRO 1 – Elementos-chave para a efetividade da governança de longo prazo

Elemento	Definição central	Instrumentos/mecanismos típicos	Função na GLP
Reflexividade	Reavaliação contínua de objetivos, pressupostos e estratégias à luz de mudanças e efeitos não intencionais.	Feedback de políticas; <i>foresight</i> avaliativo; autoavaliação institucional; revisões periódicas.	Garantir aprendizado contínuo e correção de rumos, evitando rigidez e cegueira institucional.
Antecipação	Preparação para incertezas por meio da exploração de futuros possíveis, prováveis e desejáveis.	Análise de cenários; <i>foresight</i> ; construção de visões; planejamento iterativo; participação social.	Incorporar o futuro na tomada de decisão e ampliar a robustez das estratégias de longo prazo.
Adaptação	Capacidade de ajustar decisões e estratégias diante de mudanças, mantendo capacidade de ação (<i>agency</i>).	Arranjos flexíveis; redes e parcerias; governança híbrida; monitoramento contínuo.	Permitir resiliência e continuidade das políticas frente a ambientes incertos e dinâmicos.
Deliberação	Inclusão de múltiplos atores e perspectivas na construção e teste de soluções, com foco em aprendizado coletivo.	Processos participativos; laboratórios de políticas; pilotos; <i>policy labs</i> ; “ <i>sandboxes</i> ” regulatórios.	Aumentar legitimidade, confiança e qualidade das decisões, promovendo inovação e aprendizado.

Fonte: Elaboração dos autores com base em Sardo, Kuppler e Scheer (2025).

3 Sardo, Kuppler e Scheer (2025) destacam que o conceito de *path dependence* não deve ser interpretado exclusivamente como um obstáculo, associado a trajetórias rígidas e irreversíveis decorrentes de decisões passadas. Em determinadas condições, pode também atuar como elemento de fortalecimento de trajetórias de desenvolvimento, na medida em que consolida capacidades institucionais e direções estratégicas previamente estabelecidas. Nesse sentido, os autores afirmam que “*nevertheless, path dependency is not always a hindrance; under certain conditions, it can be strategically leveraged to strengthen sustainable development pathways*” (SARDO; KUPPLER; SCHEER, 2025). Essa discussão também é explorada em outro texto submetido a este congresso, sob o título “Quatro décadas de planejamento para o desenvolvimento de longo prazo (1985 - 2025): análise da trajetória do estado do Espírito Santo à luz do conceito de *path dependence*”, que discute como decisões e arranjos institucionais acumulados ao longo do tempo contribuíram para moldar o padrão de planejamento para o desenvolvimento estadual do Espírito Santo.

De forma geral, uma governança de longo prazo eficaz deve ser capaz de articular estabilidade institucional com flexibilidade adaptativa, sob uma perspectiva intertemporal.

Enquanto esses elementos fornecem uma base analítica para compreender o funcionamento da GLP, a literatura também avança, de maneira complementar, na identificação das condições institucionais que tornam possível sua operacionalização. Enquanto os elementos anteriores respondem à pergunta sobre o que uma boa GLP deve incorporar, Elliott et al. (2019) respondem sobre como ela deve estar organizada para funcionar na prática, conforme apresentado no quadro a seguir.

QUADRO 2 – Dimensões institucionais para a operacionalização da Governança de Longo Prazo.

Dimensão	Definição central	Elementos-chave	Função na GLP
Fundamentos	Condições iniciais que viabilizam o início do planejamento de longo prazo.	Liderança política de alto nível; marcos legais e compromissos internacionais; capacidade técnica (modelagem e cenários); mobilização institucional.	Criar legitimidade, direção estratégica e capacidade inicial para estruturar o planejamento.
Arranjos institucionais	Estruturas formais e informais que organizam a formulação e implementação da estratégia.	Definição clara de papéis e responsabilidades; estruturas de coordenação; suporte político e orçamentário; instrumentos legais; engajamento multisetorial (governo, setor privado, sociedade civil, entes subnacionais, especialistas); mecanismos de compartilhamento de informação.	Garantir coordenação, legitimidade, credibilidade e operacionalização efetiva da estratégia.
Comunicação e revisão	Processos de divulgação, monitoramento e atualização da estratégia.	Comunicação transparente; compartilhamento de informações; revisões periódicas; atualização da estratégia.	Fortalecer confiança, orientar decisões e manter a estratégia relevante frente a mudanças.
Cooperação internacional	Interação entre países para troca de experiências e apoio à implementação.	Compartilhamento de boas práticas; cooperação entre países; apoio técnico; integração com agendas globais.	Aumentar eficiência, difundir aprendizado e alinhar estratégias nacionais a dinâmicas globais.

Fonte: Elaboração dos autores com base em Elliott et al. (2019).

Por fim, é importante destacar que os desafios de longo prazo não são enfrentados de forma isolada. As sociedades não apenas se adaptam ao futuro, mas também contribuem ativamente para moldá-lo. Nesse contexto, a construção de narrativas compartilhadas, visões de futuro e espaços de deliberação coletiva torna-se fundamental para evitar a predominância de cenários distópicos e para mobilizar diferentes atores em torno de trajetórias desejáveis de desenvolvimento. Assim, a importância de processos decisórios mais antecipatórios e orientados ao longo prazo tem sido reiterada em diversas áreas de políticas públicas.

Paralelamente, a Governança Antecipatória (GA) (NGO; HOANG; TRAN, 2025) aborda o problema da incerteza em um contexto de mudanças aceleradas, no qual, por um lado, há a necessidade simultânea de ação imediata e planejamento estratégico de longo prazo e, por outro, políticas rígidas tornam-se rapidamente obsoletas, com implicações diretas para a execução de planos de desenvolvimento de longo prazo (PDLPs). Nesse sentido, políticas orientadas para o futuro requerem processos decisórios institucionais

que incorporem uma visão estratégica e dinâmica, tornando-os mais proativos e responsivos, ampliando a capacidade estatal de atuação diante de cenários incertos e, ao mesmo tempo, fortalecendo a legitimidade e a resiliência das políticas públicas.

A GA propõe, assim, uma inflexão metodológica nas abordagens tradicionais de formulação de políticas, ao integrar de forma sistemática práticas de *foresight*, como construção de cenários, análise de tendências e monitoramento de *weak signals*, aos processos de governança, substituindo uma lógica de previsão, voltada a ‘acertar’ o futuro, por uma lógica de preparação, orientada à construção de resiliência e capacidade adaptativa. Essa integração se sustenta no engajamento estruturado de partes interessadas e em mecanismos adaptativos de feedback, reconhecendo que a inteligência coletiva contribui para a navegação em ambientes de elevada incerteza. Assim, a GA constitui:

a transformative theoretical framework that fundamentally reshapes traditional governance approaches through its systematic integration of foresight,

stakeholder engagement, and adaptive feedback mechanisms [...] sophisticated system of institutions, rules, and processes that enhance policy resilience through systematic consideration of multiple future scenarios whilst maintaining adaptability to emerging challenges (NGO; HOANG; TRAN, 2025, p. 4).

O que torna essa definição analiticamente relevante para este trabalho é precisamente sua dupla ênfase tanto na dimensão prospectiva, a partir da consideração sistemática de múltiplos cenários futuros, quanto na dimensão adaptativa, mediante a capacidade de resposta a desafios emergentes. Essa combinação distingue a GA das abordagens tradicionais de planejamento, que tendem a tratar o futuro como algo a ser previsto, e não como algo a ser navegado. A GA se mostra, assim, particularmente relevante em contextos de mudanças complexas, nos quais a ação imediata e o planejamento para o desenvolvimento de longo prazo precisam coexistir sem que um invalide o outro.

A principal força da GA reside, portanto, em sua capacidade de articular teoria e prática, por meio do uso de instrumentos em constante desenvolvimento voltados à análise e projeção de cenários e à avaliação de impactos, permitindo antecipação e adaptação diante de desafios e oportunidades decorrentes das transformações sociais. NGO, HOANG e TRAN (2025) apontam evidências de sua aplicação em estruturas de governança em diferentes níveis, nacionais e sub-nacionais, com resultados que indicam ganhos de capacidade institucional para a tomada de decisão orientada ao futuro.

Por outro lado, a literatura também aponta limitações relevantes para sua aplicação. A primeira refere-se à necessidade de elevada capacidade institucional e disponibilidade de recursos técnicos. A segunda diz respeito aos desafios de integração metodológica entre abordagens quantitativas e qualitativas. Por fim, destaca-se a dimensão temporal, especialmente no que se refere ao equilíbrio entre demandas de curto prazo e objetivos de longo prazo no âmbito de governos, estruturas de governança e da sociedade, desafio agravado pelo fato de que avanços tecnológicos e pressões demográficas tendem a ampliar os impactos potenciais das decisões presentes sobre a sustentabilidade ambiental e a justiça intergeracional, reforçando a urgência de abordagens como a governança antecipatória.

Apesar de distintos em ênfase, pois a GLP foca na continuidade e a GA na adaptabilidade, os conceitos são profundamente complementares. Um PDLP robusto necessita de ambos, isto é, a estabilidade proporcionada por compromissos duradouros e a flexibilidade oferecida por capacidades antecipatórias. Assim, GLP e GA, juntas, compõem um quadro teórico poderoso para analisar e desenhar estruturas de governança aptas a enfrentar os desafios do século XXI.

5. METODOLOGIA

Para examinar como os conceitos de GLP e GA se materializam na prática institucional, adotou-se a estratégia de estudo de caso único e qualitativo do Plano de Longo Prazo ES 500 Anos, do estado do Espírito Santo. A escolha justifica-se por se tratar de uma iniciativa recente (2025), institucionalizada por lei específica, que estabelece um modelo explícito e detalhado de governança já em execução, configurando, portanto, um caso prático revelador.

A pesquisa baseou-se na análise documental da Lei Estadual nº 12.375/2025 e do documento-base do plano, complementada por revisão bibliográfica dos conceitos de GLP e GA. A análise documental seguiu protocolo estruturado em três etapas sequenciais.

Na primeira etapa, realizou-se o mapeamento da estrutura formal de governança descrita na lei, identificando suas instâncias, composição e atribuições. Na segunda, procedeu-se à interpretação dessa estrutura a partir do referencial teórico em termos dos elementos-chave da GLP, reflexividade, antecipação, adaptação e deliberação, conforme Sardo, Kuppler e Scheer (2025) e das dimensões institucionais propostas por Elliott et al. (2019), isto é, os fundamentos, arranjos institucionais, comunicação e revisão, e cooperação. Na terceira etapa, avaliou-se em que medida o desenho institucional proposto demonstra capacidade de enfrentar os dois problemas centrais identificados no referencial, ou seja, a miopia institucional, abordada pela GLP, e a incerteza futura, endereçada pela GA.

Para isso, adotaram-se como critérios de avaliação: 1) a presença de mecanismos formais de proteção contra descontinuidade, como instrumentos legais, estruturas permanentes e compromissos multisetoriais; 2) a existência de instâncias com função prospectiva explícita, como observatórios, análise de cenários e monitoramento de tendências; 3) a incorporação de processos participativos e deliberativos

capazes de ampliar a base de legitimidade do plano, e; 4) a previsão de mecanismos de revisão e aprendizado adaptativo ao longo do tempo. A avaliação foi conduzida de forma qualitativa, com base na presença, ausência ou desenvolvimento parcial desses elementos no texto legal e nos documentos do plano.

Cabe registrar que, por se tratar de uma iniciativa recente e ainda em fase inicial de implementação, a análise se restringe ao desenho institucional prescrito pela lei, sem alcançar a avaliação de seus resultados efetivos. Essa limitação é reconhecida e delimita o escopo das conclusões possíveis.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise do Plano ES 500 Anos não pode ser dissociada da trajetória que antecedeu sua institucionalização. Sendo o terceiro PDLP elaborado de forma consecutiva no estado (dando sequência aos PDLPs ES 2025 e ES 2030), o processo de elaboração, que se estendeu por aproximadamente dezoito meses, incorporou desde sua origem princípios que dialogam diretamente com os conceitos de GLP e GA. Seu anúncio formal ocorreu em dezembro de 2023, seguido, entre março e abril de 2024, pela realização de oficinas com participação popular nas dez microrregiões do estado, além da realização de extensa análise técnica dos planos e planejamentos setoriais já existentes, etapas que expressam o princípio da cocriação multisetorial. Em junho de 2024, foi contratada consultoria especializada para apoio metodológico, sinalizando a preocupação com rigor técnico e capacidade analítica desde a fase de concepção.

A etapa seguinte, compreendida entre agosto de 2024 e fevereiro de 2025, foi marcada pela realização de eventos temáticos, entrevistas com especialistas e representantes da sociedade civil, procedimentos consistentes com a lógica de engajamento estruturado de múltiplos atores preconizados pela GA. Em abril de 2025, foi promulgada a Lei Estadual nº 12.375/2025, que instituiu o plano e sua estrutura de governança, conferindo-lhe o status de *commitment device* jurídico característico da GLP. O plano foi formalmente lançado em julho de 2025.

O plano organiza-se em torno de cinco missões estratégicas com horizonte em 2035, alinhadas à abordagem de *mission-oriented policies* (MAZZUCATO, 2022) e aos ODS. Essa abordagem representa uma ruptura com modelos tradicionais de planejamento

baseados em listas fragmentadas de projetos, propondo grandes objetivos mobilizadores, mensuráveis e de longo prazo, capazes de alinhar diferentes políticas, atores e recursos. As cinco missões denominadas economia diversificada e inovadora, polo de competências, cuidado integral, sustentabilidade e resiliência climática, e gestão ágil e inteligente, funcionam como vetores integradores e, por serem orientadas a resultados e não a soluções rígidas, permitem flexibilidade na escolha dos meios ao longo do tempo. Essa característica constitui, em si, um avanço em termos tanto de GLP, por criar um horizonte estratégico compartilhado com maior resistência aos ciclos políticos, quanto de GA, por preservar a adaptabilidade frente a mudanças de contexto tecnológico, climático ou econômico.

A governança rompe com o modelo hierárquico e setorial tradicional, aproximando-se de arranjos interativos com foco na consecução das Missões. Nos termos da referida lei, o art. 6º define explicitamente um “perfil de governança compartilhada”, enquanto o art. 4º, inciso IV, estabelece como premissa do plano uma “governança pluri-institucional de longo prazo, que transcenda os ciclos políticos”. A lógica da hélice quádrupla (CARAYANNIS; CAMPBELL, 2009), que propõe a integração de governo, setor produtivo, sociedade civil e academia como motores da inovação e do desenvolvimento, é refletida na composição paritária do Conselho de Liderança (art. 11, § 2º), com 16 membros distribuídos igualmente entre esses quatro setores, o que fortalece a legitimidade, o equilíbrio de interesses e o caráter supragovernamental do plano. Nessa instância, cinco (5) membros são fixos, sendo a Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP) e a Associação dos Municípios do Espírito Santo (AMUNES) pelo setor público, o Movimento Espírito Santo em Ação pelo setor produtivo, e a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e o Instituto Federal do Espírito Santo (IFES) pela academia, sendo os demais escolhidos em edital próprio para mandatos bienais e rotativos.

A tabela a seguir sistematiza a estrutura de governança, conforme prevista em lei, identificando para cada instância sua composição, função estratégica e relação com os conceitos de GLP e GA.

QUADRO 3 – Estrutura de governança do Plano ES 500 Anos e relação com GLP e GA

Instância	Composição Principal	Função Estratégica	Relação com GLP/GA
Assembleia do Plano	Governador e lideranças máximas das instituições signatárias do Termo de Compromisso.	Pactuação política de alto nível: renovação periódica do compromisso intersetorial e acompanhamento macro da implementação.	GLP: Atua como <i>commitment device</i> político e simbólico, institucionalizando um pacto social amplo e multisetorial.
Conselho de Liderança	16 membros com paridade setorial de quatro representantes do setor público, setor produtivo, sociedade civil e academia.	Principal órgão deliberativo: define diretrizes e prioridades estratégicas, alinha políticas setoriais e ações com as missões do plano.	GLP e GA: Materializa a hélice quádrupla, elevando o custo político de abandono (GLP). A diversidade de perspectivas setoriais amplia a legitimidade e a capacidade antecipatória das decisões (GA).
Secretaria-Geral	Indicada pelo Conselho de Liderança.	Coordenação administrativa permanente e articulação entre todas as instâncias. Gestão da agenda, captação de recursos e suporte técnico-operacional.	GLP: Assegura continuidade operacional e memória institucional, independentemente de mudanças nas instâncias deliberativas ou nos ciclos de governo.
Grupos de Coordenação das Missões	Instituições signatárias de cada missão + 2 Secretários-Gerais (1 do setor público - Secretaria de Economia e Planejamento (SEP)/Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) e 1 do setor produtivo — ES em Ação).	Operacionalização e gestão cotidiana de cada missão; Proposição de projetos, políticas e experimentos; Acompanhamento de indicadores e tendências.	GA e GLP: Implementa a lógica de ação orientada por missão, com abertura à experimentação e inovação (GA). O secretariado misto público-privado promove agilidade, <i>expertise</i> complementar e corresponsabilização na implementação (GLP).
Núcleo de Apoio de Inteligência e Observatório	Coordenado pelo IJSN, articulado com uma rede de observatórios temáticos estaduais.	Produção de conhecimento prospectivo e avaliativo, análise de tendências, monitoramento de indicadores e elaboração de relatórios estratégicos anuais.	GA: Estrutura central de <i>foresight</i> , fornecendo a base empírica para o aprendizado adaptativo e a revisão de trajetórias.
Núcleo de Comunicação e Engajamento	Representante do ES em Ação e representante da Superintendência Estadual de Comunicação Social do Espírito Santo (SECOM).	Divulgação estratégica, gestão da identidade e narrativa do plano, cocriação com a sociedade e mobilização contínua.	GLP: Constrói ativamente legitimidade social e capital político, elementos essenciais para a perenidade do plano para além dos ciclos de governo.
Arenas de Participação Social	Ecossistema plural: Comunidade ES 500, Conselhos de Desenvolvimento Regional Sustentável (CDRSs), conselhos setoriais, comitês temáticos e observatórios especializados.	Escuta social qualificada e territorializada: Mobilização cidadã, <i>accountability</i> horizontal e geração de insumos para adaptação contínua das missões.	GLP e GA: Promovem governança aberta e deliberativa, ampliando o controle social e conectando o plano às realidades locais (GLP). Funcionam como sensores sociais que captam sinais emergentes de mudança, alimentando a capacidade adaptativa da governança (GA).

Fonte: Elaboração dos autores com base em Espírito Santo (2025a; 2025b), Sardo, Kuppler e Scheer (2025) e Ngo, Hoang, Tran (2025).

A fase de implementação operacional da governança teve início em agosto de 2025, com a publicação do edital para composição das vagas rotativas do Conselho de Liderança, cuja posse ocorreu em outubro do mesmo ano, com a seguinte composição⁴, conforme o quadro 4 a seguir.

QUADRO 4 – Instituições participantes do Conselho de Liderança do Plano ES 500 Anos no período 2025 – 2027

Setor	Instituições
Setor Público	SEP, AMUNES, Defensoria Pública, Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES).
Setor Produtivo	Espírito Santo em Ação, Sindicato das Empresas Particulares de Ensino do Espírito Santo (SINEP), Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Espírito Santo (FECOMÉRCIO-ES), Federação das Indústrias do Espírito Santo (FINDES).
Sociedade Civil	Instituto Brasileiro de Executivos de Finanças do Espírito Santo (IBEF-ES), Associação dos Profissionais de Engenharia Ambiental do Espírito Santo (APEA-ES), Federação das APAES do Estado do Espírito Santo (FEAPAES – ES), Federação do Terceiro Setor do Espírito Santo (FUNDAES).
Academia	UFES, IFES, FAESA, Universidade Vila Velha (UVV).

Fonte: Elaboração dos autores com base em ES 500 ANOS, “Governança”.

Os Grupos de Coordenação de Missões foram instalados entre novembro e dezembro de 2025. No mesmo período, foram definidas as iniciativas vinculadas ao Observatório e foi disponibilizado o *dashboard* público de metas e iniciativas⁵ instrumento que operacionaliza a função de monitoramento contínuo e transparência prevista no art. 14 da lei, e que representa um passo concreto na direção da governança antecipatória. Essa sequência evidencia que a combinação entre estabilidade institucional e capacidade adaptativa não decorreu apenas do texto normativo, mas foi sendo construída ao longo de um processo deliberado e progressivo de institucionalização.

A análise que se segue opera no plano do desenho institucional formal. As inferências produzidas dizem respeito ao potencial inscrito na estrutura normativa, à capacidade que o arranjo “de jure” demonstra de incorporar os princípios da GLP e da GA, e não a comportamentos observados ou resultados verificados. Essa distinção é analiticamente relevante pois um desenho institucional bem calibrado é condição necessária, mas não suficiente, para a efetividade da governança de longo prazo. É precisamente por isso que o monitoramento longitudinal da operação dessa estrutura constitui uma contribuição futura indispensável.

A análise da estrutura revela uma incorporação intencional e sofisticada dos princípios de GLP e GA, cuja articulação sinérgica constitui a principal virtude

do modelo. Sob a perspectiva da GLP, o plano ancora-se em um *commitment device* jurídico que estabelece uma estrutura permanente. O Conselho de Liderança é o núcleo desse arranjo em que sua composição paritária distribui poder decisório e cria uma “comunidade de destino” entre os setores, elevando o custo político de abandono do plano por qualquer governo futuro. Esse efeito é reforçado pelo Termo de Compromisso previsto no art. 19, que formaliza a adesão das instituições signatárias e sua co-responsabilidade pelo sucesso das missões. A Secretaria-Geral assegura a continuidade administrativa e operacional, enquanto as Arenas de Participação Social buscam enraizar o plano na sociedade, tornando-o um patrimônio público do estado, que transcende o governo da ocasião. Adicionalmente, o art. 18 estabelece que os demais instrumentos de planejamento estadual deverão guardar consonância com as estratégias, objetivos e indicadores do plano, mecanismo relevante de alinhamento interinstitucional e proteção da coerência intertemporal das políticas públicas.

Sob a ótica da GA, a estrutura demonstra clara preocupação com capacidade antecipatória e adaptativa. O Núcleo de Inteligência e Observatório (art. 14) é a peça central desse arranjo pois suas atribuições incluem a produção e análise de dados, o mapeamento contínuo de tendências e o monitoramento sistemático dos indicadores das missões, consolidados em relatório anual (art. 14, § 1º, incisos I, II e III), além da produção de análises

4 Todos os atos de chamamento público referentes à governança podem ser consultados em: (ES 500 ANOS, “Governança”).

5 O dashboard pode ser visto em: (ES 500 ANOS, 2025, “Observatório”).

estratégicas sob demanda dos Grupos de Coordenação (art. 14, § 1º, inciso IV). O Núcleo institucionaliza, assim, a função de *foresight*, fornecendo o sistema de sensoramento e navegação que permite ajustes de rota baseados em evidências. Os Grupos de Coordenação de Missões (art. 13), por sua vez, foram desenhados para o acompanhamento das iniciativas e metas estabelecidas em cada missão, assim como proporcionar agilidade e experimentação, tendo entre suas atribuições a proposição de novas iniciativas e experimentos a partir da identificação de tendências e inovações nacionais e internacionais (art. 13, § 1º, inciso IV) e a realização de avaliações críticas das missões em relação a seus objetivos e impactos esperados (art. 13, § 1º, inciso II). O próprio art. 7º, ao definir “experimentação e execução” como função essencial da governança (inciso IV), sinaliza uma postura institucional aberta ao aprendizado iterativo.

A solidez institucional garantida pela GLP, expressa na lei, no Conselho de Liderança permanente, no Termo de Compromisso e na proposição de alinhamento dos demais instrumentos de planejamento, cria o espaço protegido e a estabilidade necessários para que os processos adaptativos da GA ocorram sem serem sabotados pelo curto-prazismo dos ciclos políticos. Simultaneamente, a GA confere relevância e resiliência ao plano, evitando que a estrutura da GLP se torne um arcabouço rígido e desconectado da realidade emergente.

Essa solidez não implica, contudo, imunidade aos limites estruturais que a literatura de GLP e GA identifica como inerentes ao campo. O primeiro diz respeito à vinculação entre planos de longo prazo e instrumentos orçamentários. A literatura internacional aponta mecanismos como vinculações entre estratégias de longo prazo e peças orçamentárias como elementos que fortalecem a perenidade dos compromissos assumidos. No contexto brasileiro, contudo, essa possibilidade esbarra em uma limitação de ordem constitucional pois não há previsão normativa que obrigue planos de longo prazo a se vincularem formalmente ao PPA, à LDO ou à LOA, sendo esta possibilidade de alteração constitucional um objeto em discussão do ponto de vista da implementação da Estratégia Brasil 2050. Trata-se, portanto, de uma restrição do ambiente institucional mais amplo, e não de uma escolha ou omissão do Plano ES 500 Anos. O art. 18 da lei, ao estabelecer que os demais instrumentos de planejamento estadual deverão guardar consonância com o plano, representa uma resposta criativa dentro das margens constitucionais disponíveis,

mas não substitui integralmente o efeito de uma vinculação orçamentária formal.

O segundo eventual limite representado pela predominância de incentivos de curto prazo nos sistemas político-eleitorais democráticos, e amplamente documentada na literatura, é ainda mais estrutural por representar uma tensão que nenhum arranjo institucional, por mais sofisticado que seja, é capaz de neutralizar completamente. O ES 500 Anos responde a esse desafio por meio de múltiplos mecanismos como a composição multisetorial do Conselho de Liderança, o Termo de Compromisso, o enraizamento social via Arenas de Participação e a institucionalização em lei, que, em conjunto, elevam o custo político de abandono do plano. Não obstante, esses mecanismos operam como atenuantes de uma tensão que é constitutiva da GLP em contextos democráticos, e não como sua solução definitiva. Reconhecer esse limite não diminui o mérito do desenho institucional analisado pois, antes, situa-o com precisão no campo mais amplo dos desafios que a governança de longo prazo enfrenta universalmente.

7. CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo analisar a estrutura de governança do plano de desenvolvimento de longo prazo ES 500 Anos, do estado do Espírito Santo, institucionalizada pela Lei Estadual nº 12.375/2025, à luz dos conceitos de Governança de Longo Prazo e Governança Antecipatória, avaliando em que medida seu desenho institucional é capaz de enfrentar os desafios da miopia institucional e da incerteza futura que caracterizam o planejamento de longo prazo em contextos democráticos complexos.

O estudo evidenciou que o Plano ES 500 Anos constitui um arranjo de governança de longo prazo institucionalmente constituído, cujo desenho normativo incorpora e articula os princípios centrais do que propõem os conceitos de GLP e GA. A GLP se manifesta nos mecanismos de estabilidade e continuidade a partir da institucionalização em lei, do Conselho de Liderança com composição paritária e multisetorial, do Termo de Compromisso e da indicação, quando possível, de consonância dos demais instrumentos de planejamento estadual com as missões do plano. A GA se expressa na capacidade prospectiva e adaptativa da estrutura por meio do Núcleo de Inteligência e Observatório, dos Grupos de Coordenação orientados à experimentação e as

Arenas de Participação Social como sensores do ambiente social e territorial.

A principal contribuição do modelo não reside em nenhuma instância isolada, mas na articulação sinérgica das duas dimensões propostas pela GLP, mediante a perspectiva de estabilidade que cria o espaço protegido para que os processos adaptativos da GA operem sem serem sabotados pelo curto-prazismo dos ciclos políticos, e pela GA, cuja adaptabilidade evita que a estrutura de governança se torne um arcabouço rígido e desconectado da realidade emergente.

A análise também situou o plano diante dos limites estruturais que a literatura identifica como inerentes ao campo da governança de longo prazo em contextos democráticos. A ausência de vinculação formal entre o plano e os instrumentos orçamentários, PPA, LDO e LOA, não decorre de omissão do desenho institucional, mas de uma restrição de ordem constitucional que transcende o caso do Espírito Santo e que coloca um desafio mais amplo para a agenda da GLP no Brasil. Da mesma forma, a tensão entre os incentivos de curto prazo dos ciclos político-eleitorais e os compromissos de longo prazo é constitutiva da GLP em democracias, e o ES 500 Anos a enfrenta com os instrumentos disponíveis, sem ser uma pretensão do plano em si, resolvê-la definitivamente.

Para outros entes federativos e para a implementação da Estratégia Brasil 2050, o caso do Espírito Santo oferece o aprendizado sobre a possibilidade, em nível subnacional e em contexto democrático complexo, de institucionalização de arranjos de governança que

levem a sério tanto a continuidade quanto a adaptabilidade, e que respondam criativamente aos limites do ambiente constitucional e político disponível. O desafio que permanece em aberto é precisamente o que este trabalho, por seu escopo e pelo estágio da iniciativa, não poderia responder, isto é, se o arranjo ‘de jure’ aqui analisado será capaz de sustentar sua ambição diante das pressões concretas da implementação.

Essa pergunta abre uma agenda de pesquisa futura relevante e necessária, estruturada em torno de pelo menos três eixos. O primeiro diz respeito à dinâmica deliberativa real do Conselho de Liderança sobre como se dão os processos de tomada de decisão, como são negociados os *trade-offs* entre setores e em que medida a composição paritária produz de fato equilíbrio de influência. O segundo refere-se à capacidade antecipatória operacional do Núcleo de Inteligência e Observatório no sentido se suas análises prospectivas efetivamente alimentam decisões dos Grupos de Coordenação ou se permanecem como produto técnico desconectado da governança. O terceiro concerne à resiliência do arranjo frente a mudanças de governo em termos de em que medida os mecanismos de compromisso previstos na lei serão suficientes para garantir continuidade estratégica em contextos de alternância política. Este artigo contribui para essa agenda ao estabelecer a linha de base do desenho institucional formal, ou seja, o ponto de partida contra o qual estudos longitudinais com dados primários, incluindo entrevistas com informantes-chave, poderão aferir a efetividade real do modelo ao longo do tempo.

8. Referências

1. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasil 2050: planejamento de longo prazo. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/Brasil2050>. Acesso em: 11 mar. 2026.
2. BOSTON, Jonathan. Assessing the options for combatting democratic myopia and safeguarding long-term interests. *Futures: the journal of policy, planning and futures studies*, v. 125, jan., 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016328720301580?via=IiD>. Acesso em: 12 mar. 2026.
3. CARAYANNIS, Elias G.; CAMPBELL, David F. J. ‘Mode 3’ and ‘Quadruple Helix’: toward a 21st century fractal innovation ecosystem. *International Journal of Technology Management*, v. 46, n. 3-4, p. 201–234, 2009. Acesso em: 17 mar. 2026.
4. DEMOS HELSINKI. Towards long-term governance: from future awareness to action. [S. l.]: Demos Helsinki, 2025. Disponível em: <https://demoshelsinki.fi/new/wp-content/uploads/2025/01/Towards-Long-Term-Governance-From-Future-Awareness-to-Action-1.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2026.
5. ELLIOTT, Cynthia; WORKER, Jesse; LEVIN, Kelly; ROSS, Katie. Good governance for long-term low-emissions development strategies. Washington, DC: World Resources Institute, 2019. Disponível em: <https://www.wri.org>. Acesso em: 25 mar. 2026.

6. ESPÍRITO SANTO (Estado). Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025: pacto capixaba pelo desenvolvimento sustentável. Vitória-ES: Governo do Estado do Espírito Santo, 2006. 132 p. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br>. Acesso em: 17 mar. 2026.
7. ESPÍRITO SANTO (Estado). Espírito Santo 2030: Plano de Desenvolvimento. Vitória-ES: Governo do Estado do Espírito Santo, 2013. 252 p. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/pdui/ES2030.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2026.
8. ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei nº 12.375, de 28 de abril de 2025. Institui o Plano Espírito Santo 500 Anos, dispõe sobre o planejamento de longo prazo e sua governança, e dá outras providências. Vitória, ES, 29 abr. 2025a. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI123752025.html>. Acesso em: 15 mar. 2026.
9. ESPÍRITO SANTO (Estado). Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo ES 500 anos: trajetórias descobertas. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2025b. 181 p. Disponível em: https://es500anos.com.br/wp-content/uploads/2025/07/es500anos_volume-1-digital.pdf. Acesso em: 17 mar. 2026.
10. ES 500 ANOS. Plano de desenvolvimento para o Espírito Santo até 2035. Disponível em: <https://es500anos.com.br/>. Acesso em: 20 mar. 2026.
11. JACOBS, Alan M. Policy making for the long term in advanced democracies. *Annual Review of Political Science*, v. 19, p. 433–454, 2016. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/docserver/fulltext/polisci/19/1/annurev-polisci-110813-034103.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2026.
12. MAZZUCATO, Mariana. Missão economia: um guia inovador para mudar o capitalismo. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022.
13. NGO, Quoc Dung; HOANG, Vu Hiep; TRAN, Thi Van Hoa. Integrating anticipatory governance and causal layered analysis: a novel theoretical framework for long-term socio-economic development forecasting. *Futures & Foresight Science*, Hoboken, v. 7, n. 1, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/ffo2.70001>. Acesso em: 7 mar. 2026.
14. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD/OCDE). Strategic long-term vision: good practices. Paris: OECD, [s.d.]. Disponível em: <https://web-archiv.oecd.org/governance/pcsd/toolkit/goodpractices/strategic%20long%20term%20vision.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2026.
15. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD/OCDE). Declaration on Public Sector Innovation. 2019. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0450>. Acesso em: 9 abr. 2025.
16. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD/OCDE). Driving policy coherence for sustainable development: accelerating progress on the SDGs. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/07/driving-policy-coherence-for-sustainable-development_6fb02953/a6cb4aa1-en.pdf. Acesso em: 11 abr. 2025.
17. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD/OCDE). Strategic foresight toolkit for resilient public policy. Paris: OECD Publishing, 2025. Disponível em: <https://www.oecd.org>. Acesso em: 10 abr. 2025.
18. SARDO, Stefania; KUPPLER, Sophie; SCHEER, Dirk. Navigating the future: strategies for the long-term governance of socio-technical change. *TATuP*, Karlsruhe, v. 35, n. 2, p. 34–41, 2025. Disponível em: <https://www.ssoar.info>. Acesso em: 7 jan. 2026.
19. WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). How strategic foresight can help leaders plan for a changing world. 2024. Disponível em: <https://www.weforum.org/stories/2024/06/strategic-foresight-help-leaders-plan-for-a-changing-world/>. Acesso em: 17 abr. 2025.
20. WORLD BANK. Governance and the law. World Development Report 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>. Acesso em: 17 abr. 2025.

Governança e federalismo na condução de planos de desenvolvimento de longo prazo em unidade federativa amazônica

• **Denes da Costa Freitas**

Secretaria de Estado de Planejamento, Brasil

E-mail: denes.015@gmail.com

Resumo

Este artigo analisa a governança pública aplicada à condução de planos de desenvolvimento de longo prazo em unidade federativa amazônica, com ênfase na coordenação federativa e territorial. Parte-se do pressuposto de que a complexidade institucional da Amazônia, marcada pela incidência simultânea de instrumentos de planejamento, investimentos multissetoriais, competências concorrentes e atuação de diferentes níveis de governo, exige arranjos de governança capazes de conferir direção, coerência e continuidade à ação estatal. Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa, de natureza analítico-explicativa, baseada em pesquisa bibliográfica e documental, tendo como eixo principal o Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União e sua distinção entre governança e gestão. O estudo clarifica os conceitos de poder, governo, governabilidade, governança e gestão, e sustenta que os planos de desenvolvimento de longo prazo, em escala nacional, regional e estadual, funcionam como peças estruturantes de governança, por condensarem visão de futuro, prioridades estratégicas e diretrizes superiores de atuação. Em contrapartida, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são compreendidos como instrumentos de gestão governamental, voltados ao desdobramento programático, orçamentário e operacional dessas diretrizes. Defende-se, ainda, que as instâncias do sistema de governança devem ser formalmente institucionalizadas para avaliar, direcionar e monitorar a articulação entre instrumentos de longo, médio e curto prazo, e que o governo federal, à luz da perspectiva de Centro de Governo, deve atuar no território de modo coordenado com estados e municípios, participando das instâncias interfederativas de governança para alinhar políticas públicas, investimentos e prioridades estratégicas. O artigo conclui propondo diretrizes operacionais para o desenho dessa arquitetura de governança multinível.

Palavras-chave: Governança pública; federalismo; planejamento de longo prazo; centro de governo; Amazônia.

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da Amazônia Legal foi, historicamente, concebido como resultado de uma ação externa e exógena, formulada nos escritórios e gabinetes das elites do Sul e do Sudeste do Brasil, bem como por interesses estrangeiros, sobretudo entre o final do século XIX e ao longo do século XX. Nesse imaginário, o amazônida não seria capaz de formular, por si mesmo, um projeto de desenvolvimento apto a emancipá-lo, ou a emancipar a própria região, da

condição de subdesenvolvimento em que se encontrava (PORTO-GONÇALVES, 2010).

Nessa perspectiva, os projetos de desenvolvimento implementados na Amazônia, desde o Império até a República, foram, em regra, conduzidos sob protagonismo do governo central (PORTO-GONÇALVES, 2010). Na atualidade, contudo, emerge um novo desafio na macrorregião Norte: a necessidade de articulação, coordenação e atuação harmônica entre as unidades federativas e os municípios que compõem o território amazônico, em interação com

o governo federal. Essa pluralidade de níveis, esferas, territórios e competências demanda a instituição de uma política capaz de estruturar uma arquitetura de governança regional voltada à condução de planos de desenvolvimento de longo prazo.

A condução desses planos, em unidades federativas amazônicas, desenvolve-se em um ambiente institucional denso e fragmentado. Sobre o mesmo território incidem instrumentos formais de planejamento — estratégias, planos setoriais e territoriais de curto, médio e longo prazo, além do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) —, bem como investimentos oriundos de diferentes instituições e níveis de governo, iniciativas de outros Poderes e ações promovidas por atores não estatais. O problema, portanto, não reside na ausência de iniciativas ou de recursos, mas na coexistência pouco coordenada entre agendas, métodos e prioridades, circunstância que enfraquece a coerência das políticas públicas, gera sobreposições e fragiliza sua continuidade.

Esse cenário evidencia um problema de governança: como organizar instâncias, processos e mecanismos capazes de integrar instrumentos, articular atores e sustentar decisões ao longo do tempo, apesar das transições políticas e das restrições de recursos? Como adverte Gonçalves (2005), a expressão “governança” é frequentemente utilizada de forma imprecisa; sem definição analítica, converte-se em rótulo genérico e perde utilidade explicativa. Nesse contexto, este artigo busca: (i) clarificar o conceito de governança no âmbito governamental; e (ii) indicar de que modo esse conceito se aplica à condução de planos de desenvolvimento de longo prazo, com ênfase no problema da coordenação federativa e territorial.

2. JUSTIFICATIVA

Reduzir o aumento da temperatura média global para um patamar entre 1,5°C e 2°C acima dos níveis pré-industriais, mitigar os efeitos de eventos climáticos extremos, que incidem de forma mais severa sobre países pobres e emergentes, entre os quais se insere o Brasil, e, em sentido mais amplo, promover a transição ecológica constituem alguns dos principais desafios contemporâneos da humanidade, conforme estabelecido no Acordo de Paris (2015).

Nesse contexto, consolida-se uma crescente expectativa social quanto à capacidade da gestão pública

de produzir resultados efetivos, equacionar problemas estruturais, combater a corrupção com rigor, assegurar a alocação eficiente dos recursos públicos e promover investimentos em infraestrutura estratégica, com vistas à ampliação sustentável do bem-estar social, finalidade última da atuação estatal (TCU, 2020).

A Amazônia Legal assume papel estratégico nesse debate, na medida em que exerce funções essenciais para o equilíbrio climático global, a regulação do regime de chuvas, a sustentação da atividade agrícola, a provisão de serviços ecossistêmicos e a estabilidade econômica. Ademais, projeta-se como território-chave na reconfiguração do modelo econômico nacional e global, ao se posicionar como potencial referência de sucesso na transição ecológica, conforme delineado pelo Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal – CAL, no Plano Regional Amazônia 2050 (CAL, 2025) que se trata do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo da Amazônia, vinculado, à Estratégia Brasil 2050.

Todavia, a concretização desses objetivos, em termos de efetividade, tempestividade e sustentabilidade, depende, de maneira decisiva, da existência de arranjos institucionais robustos de governança (GONÇALVES, 2005). A boa governança configura-se, assim, como *conditio sine qua non* para a ampliação do bem-estar social, a condução da transição ecológica e o cumprimento das metas pactuadas no Acordo de Paris (2015). Importa destacar que não se trata apenas de uma governança em escala global, como frequentemente difundido, mas de uma governança pública estruturada em múltiplos níveis (BRASIL, 2018), com dimensões territorial, de centro de governo, de políticas públicas e, sobretudo, organizacional (TCU, 2020).

Não obstante sua centralidade, o conceito de governança permanece difuso e frequentemente mal compreendido. Sua natureza polissêmica e seu uso ampliado, por vezes impreciso, tanto no debate público quanto no campo acadêmico contribuem para o esvaziamento de seus contornos analíticos. Nesse sentido, a elasticidade conceitual da governança emerge como um obstáculo à sua adequada operacionalização (TCU, 2020).

Diante disso, para que a gestão pública amazônica seja capaz de promover a boa governança e, por seu intermédio, viabilizar a transição ecológica e a superação da condição de subdesenvolvimento que ainda caracteriza o território, torna-se imprescindível

conferir precisão conceitual ao termo e explicitar os mecanismos que permitem sua materialização. Somente assim será possível alinhar capacidades institucionais, instrumentos de gestão e processos decisórios orientados a resultados, ao cumprimento de metas e à promoção sustentável do bem-estar social.

3. OBJETIVOS

3.1. Objetivo Geral:

Analisar o conceito de governança no âmbito da administração pública e aplicá-lo à condução de planos de desenvolvimento de longo prazo em unidade federativa amazônica, com vistas à proposição de diretrizes que contribuam para o aprimoramento da coordenação federativa e territorial.

3.2. Objetivo Específico:

- *Clarificar o conceito de governança pública, a partir do referencial teórico selecionado, com ênfase em seus elementos constitutivos e dimensões operacionais;*
- *Identificar os principais desafios de coordenação federativa e territorial na condução de planos de desenvolvimento de longo prazo em contextos amazônicos;*
- *Sistematizar as categorias analíticas de governança — especialmente liderança, estratégia e controle — como base para sua aplicação ao planejamento público;*
- *Analisar a aplicação dessas categorias na estruturação de arranjos institucionais voltados à integração de instrumentos de planejamento e gestão;*
- *Propor diretrizes de desenho de governança que favoreçam a articulação entre atores, instrumentos e níveis de governo, com foco na coerência, continuidade e efetividade das políticas públicas.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Para que seja possível clarificar o conceito de governança, faz-se necessário, inicialmente, definir o que ela não é, uma vez que, em muitos casos, é confundida com poder, governo, governar e governabilidade.

A palavra “poder” constitui premissa básica para este estudo. Tudo começa na fonte do poder, que é

transferido ao governante. O significado dessa palavra pode assumir acepção antropológica, como diferencial de capacidade entre os seres humanos, apto a habilitar a vontade a produzir efeitos que não ocorreriam espontaneamente; acepção política, como elemento essencial da relação de comando e obediência; acepção inter-relacional, como energia que move indivíduos e coletividades para a realização de suas respectivas finalidades individuais, grupais, nacionais e metanacionais; e acepção sociológica, como energia social que se transfunde na instituição para articular a vida coletiva. Em síntese, poder é essa energia que confere àquele que a possui a capacidade de agir e de produzir efeitos que não se produziriam espontaneamente (CORDEIRO, p. 21 a 22).

Nos termos do parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente. Portanto, essa energia popular, transferida ao governante eleito, concede-lhe o poder de promover mudanças, alterar a realidade e governar.

Nesse diapasão, o governante é quem lidera o governo, ao passo que este consiste em um conjunto de pessoas e instituições que exercem o poder político e administrativo, transferido pelo povo, com o objetivo de regular, organizar e dirigir uma nação. Nesse sentido, governar é deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões (GONÇALVES, p. 3). Por outro lado, na visão do TCU (2020, p. 110), governar é dar direção a um destino, ao passo que estar desgovernado significa estar sem destino estabelecido ou sem capacidade de chegar ao lugar almejado, a exemplo do que ocorre com o navio quando seu capitão não estabelece o rumo ou quando seu leme está inoperante.

Portanto, governar é o exercício do poder; é pôr em movimento essa energia recebida do povo; é ocupar uma posição de força para decidir, implementar decisões, comandar, dirigir e atribuir sentido à ação pública. Essa energia popular é posta em movimento por meio da regulação, da organização e do direcionamento dos recursos públicos (GONÇALVES, 2005).

Contudo, não basta deter o poder e ocupar uma posição de força. É necessário possuir capacidade de governar de forma eficaz. É necessário, portanto, ter governabilidade.

Nesse sentido, a governabilidade pode ser entendida como as “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (GONÇALVES, 2005, p. 3), bem como a “capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular políticas adequadas ao seu enfrentamento: capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, bem como à sua implementação” (GONÇALVES, 2005, p. 3).

Nessa linha, não basta ter o poder nas mãos; faz-se necessário, também, saber exercê-lo de forma eficaz, eficiente e efetiva, com vistas à solução dos problemas públicos. Portanto, neste trabalho, governabilidade é entendida como “a capacidade de estabelecer uma direção e de efetivamente implementá-la para alcançar o destino almejado” (TCU, 2020, p. 111), ou, em linguagem simples, a capacidade de identificar um problema público, formular uma política pública e efetivamente solucioná-lo.

Cumpre, ainda, distinguir os conceitos de governança corporativa e governança pública. A primeira corresponde às “práticas e aos relacionamentos entre os acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e facilitar o acesso ao capital” (GONÇALVES, 2005, p.), consistindo, ademais, em processo que protege os investidores externos da expropriação pelos internos, isto é, gestores e acionistas controladores (LA PORTA et al., 2000, apud TCU, 2020).

A governança pública, por seu turno, significa, para além dos elementos constitutivos dos conceitos de governar e de governabilidade, o “sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos – cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores – com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos” (adaptado de MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 111, apud TCU, 2020) ou, em termos simples, a preocupação com a legitimidade da direção e da forma de alcançá-la, exigindo a participação das partes interessadas, a transparência e a prestação de contas (accountability) dos responsáveis pelo direcionamento, de modo a maximizar a probabilidade de que o resultado — o destino ou o modo

de alcançá-lo — produza os benefícios esperados aos interessados (adaptado de MATIAS-PEREIRA, 2018, apud TCU, 2020, p. 111).

Para Gonçalves (2005), a governança envolve a ação conjunta de Estado e sociedade na busca de soluções para problemas comuns, sobretudo quando múltiplos atores participam da formulação, da implementação e da avaliação de decisões coletivas.

Dessa forma, a governança pública organizacional relaciona-se à forma de exercício da governabilidade e do próprio poder. Não basta estar em uma posição de força governamental, deter o poder e possuir governabilidade, isto é, a capacidade de estabelecer uma direção e de implementá-la efetivamente para alcançar o destino almejado; é preciso, também, atentar para a maneira como o poder é exercido e como a governabilidade é concretizada. É necessário que todas, ou ao menos a maioria, das partes interessadas e impactadas sejam ouvidas, que seus interesses sejam identificados e que os efeitos negativos sejam mitigados.

Portanto, governança, para este trabalho e para o Tribunal de Contas da União, é o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”; ou seja, consiste na aplicação de práticas de liderança, estratégia e controle que permite aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e suas demandas, direcionar sua atuação e monitorar seu funcionamento, de modo a ampliar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas (TCU, 2020, p. 15).

Todavia, governança não se confunde com gestão, sendo esses dois conceitos fundamentais para a definição acima. Nesse sentido, a governança é a função direcionadora, enquanto a gestão é a função realizadora. A governança é responsável por estabelecer a direção a ser tomada, com fundamento em evidências e levando em consideração os interesses do proprietário e das partes interessadas; a gestão, por sua vez, é a função incumbida de planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e realizar o controle de indicadores e de riscos (TCU, 2020, p. 16).

A governança preocupa-se com a qualidade do processo decisório e com sua efetividade: como obter

o maior valor possível para o proprietário e para as partes interessadas? Os problemas priorizados foram resolvidos? Como, por quem e por que as decisões foram tomadas? Os resultados esperados foram alcançados? A gestão, por sua vez, recebe o direcionamento superior e se volta à qualidade da implementação dessa direção, em termos de eficácia e eficiência: está claro o que deve ser feito? Há os recursos necessários? Quais são os riscos mais relevantes para o cumprimento da missão? Quanto é razoável gastar?

Nessa perspectiva, a realização da governança envolve três atividades básicas desenvolvidas por seus responsáveis: avaliar, direcionar e monitorar. A gestão, por seu turno, também envolve três atividades básicas: planejar, executar e controlar (TCU, 2020, p. 17).

Na governança, avaliam-se, com fundamento em evidências, o ambiente, os cenários, as alternativas, o desempenho e os resultados atuais e almejados. É necessário avaliar para, então, direcionar. Esse processo envolve perguntas como: qual é o problema? Quais são as evidências desse problema? Devemos agir para tratar esse problema? (TCU, 2020, p. 17).

Direcionar, por outro lado, é o ato de priorizar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas — usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral — e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos. O direcionamento fornece os critérios para o monitoramento. Esse processo envolve perguntas como: quais alternativas de tratamento serão selecionadas para enfrentar o problema e por quê, com base em evidências? Quais devem ser os objetivos? Como serão alcançados? Que estruturas precisam existir e funcionar para viabilizar a execução dessas iniciativas? Quais são os riscos?

Monitorar consiste em acompanhar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e com as expectativas das partes interessadas. O monitoramento gera insumos para a avaliação. Nesse processo, formulam-se perguntas como: estamos no rumo certo? Estamos produzindo os efeitos e impactos esperados? Que correções devem ser feitas?

Noutro ponto, após as atividades da governança, situam-se as atividades da gestão, que buscarão materializar as diretrizes superiores por meio de ações específicas.

O planejamento é realizado com base na direção, nas prioridades e nos objetivos estabelecidos. Ele se pergunta: quais são os passos para chegar lá? Seu produto é o plano ou o projeto.

Após a elaboração do plano, este deve ser posto em funcionamento para gerar resultados das políticas e dos serviços. Essa é a atividade de execução.

Por fim, e de forma concomitante, realiza-se a atividade de controle, questionando-se: como estão os indicadores de eficácia e de eficiência? Como lidar adequadamente com os riscos de não cumprimento das metas?

Ambos os processos, governança e gestão, estão conectados. As diretrizes e a direção necessárias ao planejamento organizacional decorrem da função de governança, exercida por instâncias internas e externas. O planejamento é executado e controlado. O controle gera insumos para o monitoramento da governança, que subsidia a avaliação, servindo de base para novo direcionamento, e assim sucessivamente. Apesar de estarem logicamente conectados, esses processos devem ser identificados de forma separada na organização (TCU, 2020, p. 20).

Portanto, governança é o direcionamento do esforço de gestão das organizações para resultados de interesse da sociedade, não se confundindo com a própria gestão. Governar, então, consiste em realizar três atividades: avaliar as demandas das partes interessadas e estabelecer problemas e serviços prioritários; direcionar a capacidade de realização da organização para a efetiva resolução dos problemas e para a prestação dos serviços priorizados; e monitorar a gestão da organização para garantir que as direções estabelecidas sejam cumpridas e que os ajustes de percurso sejam realizados (TCU, 2020, p. 37).

Esse ciclo virtuoso, que conecta governança e gestão em seis atividades — avaliar, direcionar e monitorar; planejar, executar e controlar —, opera em uma arquitetura lógica, composta por instâncias interdependentes, hierarquicamente organizadas, que, em conjunto, estruturam o Sistema de Governança no Setor Público. Esse sistema foi concebido pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2015).

Tal sistema foi proposto porque, para que a boa governança se concretize, os resultados esperados pela sociedade precisam ser alcançados de forma legítima. Isso requer estruturas administrativas — instâncias —, processos de trabalho, instrumentos — ferramentas,

documentos etc. —, fluxo de informações e comportamentos de pessoas envolvidas, direta ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização (TCU, 2020, p. 39).

Esse sistema é composto por instâncias em nível estratégico — alta administração/governança —, tático — secretários/gestão — e operacional — chefes/gestão. A alta administração avalia, direciona e monitora internamente. A autoridade máxima é a principal responsável pela direção da organização, onde se situa a governança, e os dirigentes superiores são responsáveis por auxiliar no estabelecimento de políticas e objetivos e no provimento de direcionamento para a organização (TCU, 2020, p. 41).

Abaixo das instâncias de governança encontram-se as instâncias de gestão. A gestão tática é responsável por coordenar a gestão operacional em áreas específicas. Os dirigentes que integram o nível tático da organização — por exemplo, secretários — são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura. Já a gestão operacional é responsável pela execução de processos produtivos finalísticos e de apoio. Os gerentes são os membros da organização que ocupam cargos ou funções em nível operacional (TCU, 2020, p. 41).

Além das atividades e da arquitetura lógica, esse modelo de governança busca realizar os princípios da capacidade de resposta, integridade, transparência, equidade de participação, accountability, confiabilidade e melhoria regulatória.

Além disso, o conceito de governança demonstra que a avaliação, o direcionamento e o monitoramento são realizados por meio de três mecanismos, a saber: liderança, estratégia e controle. Esses mecanismos se concretizam por meio de práticas específicas.

A liderança, no contexto da governança, consiste no comprometimento dos agentes do mais alto nível político e organizacional do setor público. É nesse nível que a liderança deve avaliar o modelo de governança adotado, ajustá-lo ao contexto e aos objetivos organizacionais, comunicando-os adequadamente. Além disso, deve promover uma cultura de ética e integridade, de modo que as ações institucionais e os gestores priorizem o interesse público em detrimento do interesse privado. Por fim, a liderança deve cumprir seu papel e sua responsabilidade, devendo seus membros possuir, coletivamente, as

competências — conhecimentos, habilidades e atitudes — adequadas e voltadas aos objetivos.

O mecanismo da estratégia materializa-se por meio das seguintes práticas.

O mecanismo da estratégia compreende o conjunto de práticas por meio das quais a governança transforma direção política e institucional em orientação efetiva para a organização. No modelo do TCU, esse mecanismo envolve estabelecer a estratégia, promover sua gestão, alinhar planos e operações das unidades organizacionais e assegurar que a atuação institucional permaneça coerente com a missão, os objetivos e as prioridades legitimamente definidas. Em outras palavras, a estratégia constitui a ponte entre o direcionamento superior e a ação estatal concreta, impedindo que a organização opere por impulsos fragmentados, reativos ou desconectados de um sentido público mais amplo (TCU, 2020).

No caso do setor público, essa formulação possui especial relevância, porque a direção estratégica não pode ser confundida com mera programação administrativa. A estratégia, em termos de governança, antecede e orienta a gestão. É ela que permite identificar prioridades, compatibilizar interesses, ordenar escolhas e estabelecer critérios para a alocação de recursos e para a coordenação de múltiplos atores. Por isso, a governança não se resume à existência de órgãos ou rotinas formais; ela depende de mecanismos que assegurem coerência entre visão de futuro, objetivos institucionais e decisões de implementação (TCU, 2020; GONÇALVES, 2005).

O mecanismo do controle, por sua vez, completa o circuito da governança ao criar condições para que a estratégia seja acompanhada, ajustada e protegida contra desvios. No Referencial do TCU, o controle não se limita ao controle finalístico ou à verificação formal de conformidade. Ele abrange gestão de riscos, transparência, accountability, auditoria interna, monitoramento de desempenho e avaliação contínua da atuação organizacional. Trata-se, portanto, de um controle voltado não apenas à legalidade, mas à confiabilidade da direção adotada e à capacidade de correção tempestiva da trajetória institucional (TCU, 2020).

Esses mecanismos somente produzem efeitos consistentes quando operam em um sistema de governança institucionalizado. O TCU destaca que as instâncias internas de governança são responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas

internas, monitorar sua conformidade e desempenho e agir diante de desvios, ao passo que a alta administração, como instância interna de governança, exerce as funções de avaliar, direcionar e monitorar a organização. Abaixo dessas instâncias situam-se as instâncias de gestão, incumbidas de planejar, executar e controlar as ações necessárias à implementação das diretrizes superiores. Além disso, o modelo de governança deve ser formalizado, dotado de papéis e responsabilidades definidos, fluxos de informação e processos decisórios claros, com publicidade suficiente para permitir controle social e confiança das partes interessadas (TCU, 2020).

À luz dessa distinção, sustenta-se, neste artigo, que os planos de desenvolvimento de longo prazo, em escala nacional, regional e estadual, devem ser compreendidos como peças estruturantes de governança. Essa proposição decorre do fato de que tais planos condensam visão de futuro, prioridades estratégicas, diretrizes permanentes e critérios superiores de coordenação, cumprindo função eminentemente direcionadora. Eles não se confundem com instrumentos de programação operacional; antes, estabelecem o “norte” a partir do qual a ação governamental deve ser desdobrada. Nessa chave interpretativa, o PPA, a LDO e a LOA inserem-se predominantemente na esfera da gestão governamental, por representarem instrumentos de médio e curto prazo voltados à tradução programática, financeira e operacional das diretrizes superiores já definidas no plano de longo prazo. Tal leitura é coerente com a separação, firmada pelo TCU, entre a função direcionadora da governança e a função realizadora da gestão (TCU, 2020).

Essa compreensão é particularmente fecunda em ambientes federativos complexos. Em contextos amazônicos, o problema central não reside apenas na existência de múltiplos instrumentos, mas em sua convivência pouco coordenada sobre um mesmo território. Quando inexistem diretrizes de longo prazo legitimadas e compartilhadas, os instrumentos de médio e curto prazo tendem a operar de forma compartimentalizada, setorial e descontínua. Nesse cenário, o plano de desenvolvimento de longo prazo deve funcionar como eixo superior de coerência, enquanto os instrumentos de gestão devem ser concebidos como meios de implementação progressiva dessa direção estratégica. Assim, a boa governança não exige apenas bons planos; exige uma arquitetura

institucional que vincule planos, políticas, programas, orçamento, monitoramento e aprendizagem institucional em uma cadeia lógica unificada (TCU, 2020; GONÇALVES, 2005).

É nesse ponto que a perspectiva de Centro de Governo se revela decisiva. Segundo o TCU, o Centro de Governo é a instituição, ou o conjunto de instituições, que presta apoio ao chefe do Poder Executivo e se encarrega de olhar a totalidade da ação governamental, assegurando coerência e coesão entre as iniciativas propostas. Aplicada ao problema deste artigo, essa ideia indica que o governo federal não deve atuar no território amazônico exclusivamente por intermédio de agendas setoriais dispersas. Ao contrário, sua atuação deve ser articulada às peças estruturantes de governança territorial — os planos de desenvolvimento de longo prazo — e às instâncias que os dirigem, de modo a concatenar políticas públicas federais com prioridades estaduais e municipais, reduzindo sobreposições, conflitos de agenda e fragmentação decisória (TCU, s.d.; TCU, 2020).

Desse modo, a institucionalização das instâncias do sistema de governança torna-se requisito central. Não basta a existência abstrata de estratégia; é necessário que colegiados, comitês, câmaras técnicas e estruturas de apoio possuam fundamento normativo, competências definidas, composição adequada, ritos de deliberação, mecanismos de monitoramento e regras de articulação entre escalas e entes federativos. Tais instâncias devem avaliar as demandas territoriais, direcionar prioridades e monitorar a implementação, assegurando que os instrumentos de longo, médio e curto prazo operem de forma concatenada. Em vez de concorrentes, esses instrumentos passam a compor um mesmo sistema: os planos de longo prazo fornecem direção; PPA, LDO e LOA materializam a execução escalonada dessa direção; e as instâncias de governança garantem a coerência entre formulação, implementação e controle (TCU, 2020).

5. METODOLOGIA

O estudo adota abordagem qualitativa, de caráter analítico-explicativo, combinando pesquisa bibliográfica e documental. A dimensão bibliográfica concentrou-se em obras e referenciais dedicados aos conceitos de poder, governo, governabilidade, governança e gestão, com destaque para Gonçalves (2005), bem como em documentos normativos e

orientadores do campo da governança pública. A dimensão documental teve como eixo principal o Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União, 3ª edição, publicado em 2020, complementado, para fins de aplicação analítica, pela perspectiva de Centro de Governo adotada pelo próprio Tribunal (TCU, 2020; TCU, s.d.).

Operacionalmente, a análise foi conduzida em quatro etapas. Na primeira, procedeu-se à delimitação conceitual das categorias centrais do estudo, distinguindo-se governo, governabilidade, governança e gestão. Na segunda, identificaram-se, no referencial do TCU, os elementos estruturantes da governança pública organizacional, especialmente as funções de avaliar, direcionar e monitorar e os mecanismos de liderança, estratégia e controle. Na terceira, essas categorias foram reinterpretadas à luz do problema da coordenação federativa e territorial na condução de planos de desenvolvimento de longo prazo em unidade federativa amazônica. Na quarta, derivaram-se proposições analíticas e diretrizes operacionais para o desenho de um arranjo de governança multinível capaz de articular planos de longo prazo, instrumentos de médio e curto prazo e instâncias decisórias interfederativas. Trata-se, portanto, de pesquisa de natureza aplicada, orientada à produção de um quadro analítico-normativo útil ao aprimoramento institucional do planejamento governamental.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise permite sustentar quatro achados centrais.

Em primeiro lugar, a governança constitui uma arquitetura de coordenação, e não mero atributo da gestão. Em termos analíticos, governança implica explicitar atores e papéis, regras e processos decisórios, mecanismos de alinhamento entre objetivos e recursos, bem como formas de responsabilização. A advertência de Gonçalves (2005) é central: sem precisão, “governança” converte-se em expressão ampla e pouco útil; com precisão, passa a descrever o sistema que torna possível decidir, implementar, monitorar e aprender em ambientes complexos. No modelo do TCU, a governança corresponde ao direcionamento do esforço de gestão para resultados de interesse da sociedade e operacionaliza-se por meio das atividades de avaliar, direcionar e monitorar, realizadas por instâncias próprias e apoiadas pelos mecanismos de liderança, estratégia e controle. A gestão, embora

interdependente, possui natureza distinta: cabe-lhe planejar a forma de implementação das diretrizes, executar os planos e controlar os riscos e indicadores associados à ação administrativa. Essa distinção produz consequências decisivas para o planejamento público, pois permite separar, analiticamente, o que pertence à definição da direção institucional daquilo que se refere à sua execução programática e orçamentária (TCU, 2020; GONÇALVES, 2005).

Em segundo lugar, o tripé liderança-estratégia-controle orienta requisitos mínimos para a condução de planos e estratégias de desenvolvimento de longo prazo. No plano da liderança, instrumentos com horizonte temporal ampliado exigem patrocínio político claro, direção técnica competente, integridade e definição de responsabilidades por resultados, além de instâncias capazes de articular setores e níveis de governo. No plano da estratégia, o plano deve oferecer diretrizes de longo prazo que funcionem como “norte” para decisões anuais e plurianuais, com critérios explícitos de priorização, territorialização de objetivos e coordenação de portfólios. No plano do controle, requer-se sistema de monitoramento e avaliação com indicadores, metas e rotinas de revisão, apoiado por transparência e gestão de riscos, a fim de permitir correções oportunas e reduzir descontinuidades (BRASIL, 2017).

Nessa perspectiva, o estudo sustenta que os planos e estratégias de desenvolvimento de longo prazo, em escalas nacional, regional e estadual, devem ser compreendidos como peças estruturantes de governança. Não se trata de mera escolha terminológica, mas de opção metodológica fundada na própria arquitetura conceitual do TCU. Se a governança é a função que estabelece direção, formula estratégia e monitora sua observância, então os instrumentos que condensam visão de futuro, prioridades superiores, pactos estratégicos e critérios estruturantes de coordenação ocupam posição típica de governança. É precisamente essa a função de instrumentos como a Estratégia Brasil 2050, a Estratégia Regional Amazônia 2050 e, no plano estadual, referenciais de longo prazo como a Agenda Acre 10 Anos ou futuras estratégias estaduais com horizonte em 2050: conferir sentido, permanência e coerência à ação pública para além dos ciclos anuais e eleitorais, oferecendo direção superior para a coordenação multinível entre União, estados e municípios (TCU, 2020).

Por contraste, o PPA, a LDO e a LOA devem ser compreendidos, neste artigo, como instrumentos próprios da gestão governamental. O PPA traduz prioridades em programas e objetivos de médio prazo; a LDO faz a mediação entre planejamento e orçamento, elegendo as prioridades anuais; e a LOA autoriza e distribui, anualmente, os recursos necessários à execução. Tais instrumentos são indispensáveis, mas sua natureza é predominantemente realizadora: desdobram, operacionalizam e viabilizam financeiramente diretrizes superiores. Em termos práticos, isso significa que, sem uma estratégia de longo prazo legitimada e institucionalmente reconhecida como referência comum, PPA, LDO e LOA tendem a responder mais intensamente a pressões conjunturais e setoriais do que a uma orientação territorial de longo alcance. Nesse caso, a gestão passa a operar sem norte suficientemente estável, o que compromete a coerência das políticas públicas (TCU, 2020).

Em terceiro lugar, o “nó” federativo localiza-se na coordenação multinível e interinstitucional. A fragmentação territorial decorre, em grande medida, de déficits de coordenação vertical, entre níveis de governo, e horizontal, entre setores, órgãos e Poderes. Quando cada instrumento opera como “silo”, PPA e orçamento podem deixar de convergir para uma estratégia territorial comum, e os investimentos passam a concorrer entre si, em vez de se complementar. A proposta de integração dos instrumentos de planejamento, acompanhada de implementação, monitoramento e avaliação, reforça que a governança deve tratar tais instrumentos como sistema, isto é, como cadeia lógica, e não como coleção de documentos desconectados (BRASIL, 2017).

Verifica-se, portanto, que a efetividade dessa distinção depende da institucionalização do sistema de governança. O TCU enfatiza que as instâncias internas de governança devem definir ou avaliar a estratégia e as políticas internas, monitorar conformidade e desempenho e agir diante de desvios. Também assinala que a alta administração, como instância de governança, deve avaliar, direcionar e monitorar a organização. Disso decorre que, no contexto do planejamento de longo prazo, não basta a elaboração técnica de um plano; é necessário que existam instâncias institucionalizadas, com mandato formal, capazes de sustentar seu ciclo de governança. Isso envolve colegiados deliberativos, estruturas de apoio, fluxos de informação,

critérios de decisão, rotinas de monitoramento, mecanismos de transparência e dispositivos de prestação de contas (TCU, 2020).

A institucionalização dessas instâncias cumpre, ademais, função de proteção contra a fragmentação e a descontinuidade. Em ambientes federativos, as políticas públicas raramente dependem de um único ator ou de uma única fonte de recursos. Elas se materializam por meio de cooperação vertical e horizontal, pactuação interfederativa, sincronização de cronogramas, compartilhamento de informações e coordenação de investimentos. Se tais processos permanecem informais ou excessivamente dependentes de vontades conjunturais, o planejamento de longo prazo perde densidade institucional. Por isso, a governança não deve ser concebida como adorno procedimental, mas como infraestrutura decisória do planejamento estatal (TCU, 2020; GONÇALVES, 2005).

Sob esse prisma, a Estratégia Brasil 2050, a Estratégia Regional Amazônia 2050 e as estratégias estaduais de longo prazo não devem ser vistas apenas como documentos orientadores, mas como espaços institucionais de direção estratégica, nos quais se pode negociar, debater e pactuar, com base em evidências, os melhores caminhos a serem trilhados. É nesse plano que devem ser discutidos cenários, prioridades territoriais, riscos, trade-offs, complementariedades e critérios superiores de coordenação. Por isso, tais instâncias não podem ser reduzidas a peças declaratórias: elas devem ser monitoradas, avaliadas e periodicamente revisitadas dentro de uma arquitetura de governança estável, composta por liderança política e assessoramento técnico qualificado. Em termos concretos, isso supõe a participação dos governadores e dos secretários de planejamento, como expressão da liderança estratégica, assessorados por instâncias técnicas permanentes incumbidas de produzir evidências, sistematizar dados, elaborar cenários, acompanhar indicadores e subsidiar a tomada de decisão, bem como fiscalizar ou monitorar os resultados da gestão (TCU, 2020).

Em quarto lugar, a perspectiva de Centro de Governo amplia a capacidade explicativa do modelo. Segundo o TCU, o Centro de Governo é a instância, ou o conjunto de instâncias, responsável por apoiar o chefe do Poder Executivo, olhar a totalidade da ação governamental e assegurar coerência e coesão às iniciativas do governo. Essa formulação é particularmente

útil para o problema amazônico, porque o território é afetado simultaneamente por políticas federais, estaduais e municipais, além de iniciativas de múltiplos órgãos setoriais. Sem uma função de centro capaz de integrar prioridades, monitorar coerência e arbitrar conflitos de agenda, prevalece a lógica dos “silos” institucionais, em que cada órgão atua segundo sua racionalidade própria, com baixa coordenação territorial (TCU, s.d.).

Aplicada ao objeto deste artigo, essa ideia sustenta que o governo federal deve atuar no território amazônico tomando como referência as mesmas peças estruturantes de governança que orientam a ação regional e estadual, isto é, os planos e estratégias de desenvolvimento de longo prazo, os quais, em tese, devem ser elaborados com base e com o apoio do plano de desenvolvimento nacional de longo prazo. Isso não significa hierarquizar mecanicamente planos distintos, mas construir alinhamento estratégico entre eles, sempre com base em evidências. Ao participar das instâncias interfederativas de governança vinculadas à Estratégia Brasil 2050, à Estratégia Regional Amazônia 2050 e às estratégias estaduais de longo prazo, a União amplia sua capacidade de concatenar políticas públicas federais com prioridades estaduais e municipais, além de reduzir sobreposição de investimentos, dispersão de esforços e incompatibilidades de desenho. Nesse sentido, a perspectiva de Centro de Governo oferece base para compreender a necessidade de coordenação vertical da ação pública, enquanto o sistema de governança organizacional, aplicado à escala multinível, fornece os mecanismos para sua operacionalização (TCU, s.d.; TCU, 2020).

A partir dessa leitura, é possível propor uma arquitetura mínima de governança para planos e estratégias de desenvolvimento de longo prazo em unidade federativa amazônica, reproduzível em escala regional e nacional. Em primeiro plano, deve existir uma instância superior de governança, de natureza estratégica e de alto nível, com competência para avaliar evidências, direcionar prioridades e monitorar resultados. Em segundo plano, devem existir instâncias técnicas de apoio, incumbidas de sistematizar informações, elaborar cenários, consolidar indicadores, organizar a pactuação e subsidiar a tomada de decisão. Em terceiro plano, impõe-se a necessidade de uma interface estruturada com os instrumentos de gestão, de modo que PPA, LDO e LOA não sejam produzidos à margem

da estratégia de longo prazo, mas como seu desdobramento programático e financeiro. Em quarto plano, faz-se necessária a institucionalização de mecanismos de transparência, accountability, gestão de riscos, monitoramento e avaliação periódica, para que as estratégias permaneçam vivas, ajustáveis e verificáveis ao longo do tempo (TCU, 2020).

Essa arquitetura permite, ainda, reinterpretar o papel das Secretarias de Planejamento e de estruturas congêneres no interior do Sistema Nacional de Planejamento e Orçamento. Em contextos estaduais, tais órgãos tendem a ocupar posição privilegiada para exercer funções típicas de centro articulador, desde que disponham de legitimidade política, capacidade técnica, acesso à informação e arranjos institucionais que os conectem à alta administração. Não se trata de concentrar toda a ação governamental em um único órgão, mas de assegurar a existência de instâncias capazes de integrar planejamento estratégico, coordenação intersetorial, monitoramento territorial e diálogo interfederativo e com o governo federal, respeitando a autonomia dos estados e dos municípios e, ao mesmo tempo, promovendo convergência estratégica multinível. Alternativamente, é possível ser criada uma instituição pública, com papel exclusivo de articulação e governança, ficando a cargo da Secretaria de Planejamento, apenas, a gestão, ou seja, a realização das diretrizes superiores. Quando essa função diretiva não é exercida de modo claro, a governança do plano tende a se diluir em múltiplas agendas setoriais, com perda de direção, baixa capacidade de coordenação e redução do desempenho sistêmico da ação pública (TCU, 2020; TCU, s.d.).

A discussão também permite explicitar que a institucionalização das instâncias de governança não equivale à criação meramente formal de comitês. O TCU associa o modelo de governança à definição de papéis, responsabilidades, fluxos de informação e processos de tomada de decisão, com publicidade suficiente para que a sociedade conheça a composição das instâncias e o modo como elas operam. Assim, a institucionalização exigida para o planejamento de longo prazo deve materializar-se em atos normativos claros, que definam composição, competências, periodicidade das reuniões, ritos de deliberação, mecanismos de resolução de conflitos, instrumentos de monitoramento, responsabilidades das secretarias-executivas e formas de participação

de entes federados e partes interessadas. Sem isso, a governança tende a ser episódica, pouco transparente e vulnerável à descontinuidade (TCU, 2020).

Em síntese, os resultados indicam que a principal contribuição do referencial do TCU para o problema investigado consiste em permitir uma separação conceitual e funcional entre direção estratégica e implementação administrativa. Com base nessa distinção, o artigo sustenta que a governança do desenvolvimento territorial amazônico deve ancorar-se em estratégias e planos de longo prazo — nacional, regional e estaduais — e em instâncias institucionalizadas de avaliação, direcionamento, monitoramento e pactuação, ao passo que a gestão governamental deve desdobrar essa direção em instrumentos de médio e curto prazo, programas, ações, orçamento e execução. Ao incorporar a perspectiva de Centro de Governo, a análise amplia o foco para a totalidade da ação estatal e reforça a necessidade de coordenação interfederativa, intersetorial e multinível como condição para que políticas públicas de diferentes entes incidam sobre o território de forma coerente, cumulativa e orientada a resultados.

7. CONCLUSÃO

O artigo demonstrou que a discussão sobre governança aplicada ao planejamento de longo prazo em unidade federativa amazônica exige, antes de tudo, rigor conceitual. Ao distinguir poder, governo, governabilidade, governança e gestão, tornou-se possível delimitar o objeto analítico e superar o uso genérico da expressão “governança”, frequentemente esvaziado de conteúdo operacional. À luz do Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, ficou evidenciado que governança corresponde à função de avaliar, direcionar e monitorar, exercida por instâncias próprias e concretizada por mecanismos de liderança, estratégia e controle, ao passo que a gestão se ocupa do planejamento, da execução e do controle operacional (TCU, 2020).

Com base nessa arquitetura conceitual, o estudo sustentou, como proposição analítica central, que os planos e estratégias de desenvolvimento de longo prazo, nas escalas nacional, regional e estadual, devem ser compreendidos como peças estruturantes de governança, por exprimirem a direção superior da ação estatal. Nessa perspectiva, a Estratégia Brasil 2050, a Estratégia Regional Amazônia 2050 e, no

plano estadual, instrumentos como a Agenda Acre 10 Anos exercem função de direcionamento estratégico e podem servir de referência comum para o alinhamento multinível entre União, estados e municípios. Em contrapartida, PPA, LDO e LOA foram interpretados como instrumentos de gestão governamental, voltados ao desdobramento programático, orçamentário e operacional dessa direção. A relevância dessa distinção reside em permitir que o planejamento deixe de ser tratado como coleção de documentos desconectados e passe a ser compreendido como sistema integrado, no qual a governança define o rumo e a gestão realiza, financia e controla sua implementação (TCU, 2020).

A análise também evidenciou que a efetividade desse sistema depende da institucionalização formal de instâncias de governança capazes de articular atores, instrumentos e escalas. Sem colegiados, estruturas de apoio, fluxos de informação, rotinas de monitoramento, avaliação e mecanismos de accountability, os instrumentos de longo prazo tendem a perder densidade política e administrativa. Por fim, ao aplicar a perspectiva de Centro de Governo, o artigo demonstrou que a atuação federal no território amazônico deve ser coordenada com as estratégias de longo prazo e com as instâncias interfederativas de governança, de modo a concatenar políticas públicas federais, estaduais e municipais sob uma mesma orientação estratégica, respeitando a autonomia federativa, mas promovendo coerência sistêmica, coordenação multinível e maior capacidade de entrega de resultados à sociedade. Assim, a contribuição central do estudo consiste em propor uma chave de leitura pela qual governança, federalismo e planejamento territorial de longo prazo deixam de ser temas paralelos e passam a integrar uma mesma arquitetura institucional de direção do desenvolvimento.

8. Referências

1. ACORDO de Paris. Paris, 12 dez. 2015. ConvençãoQuadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – UNFCCC. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/88191-acordo-de-paris-sobre-o-clima>. Acesso em: 5 abr. 2026.
2. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
3. BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial nº 00240/2017 MP CGU. *Projeto de Lei: dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Brasília, DF, 23 nov. 2017.
4. BRASIL, Casa Civil da Presidência da República. *Guia da política de governança pública*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.
5. CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA LEGAL. *Estratégia Regional Amazônia 2050*. [S. l.: s. n.], 2025. Disponível em: < <https://ipam.org.br/bibliotecas/estrategia-regional-amazonia-2050/>> Acesso em: 6 abr. 2026.
6. CORDEIRO, Rodrigo Aiache. *Poder econômico e livre concorrência*. Londrina: Itálico Editorial, 2020.
7. GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. Trabalho apresentado no XIV Congresso Nacional do CONPEDI, Fortaleza, 2005.
8. IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. 5ª ed., 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>. Acesso em: 05 mar. 2026.
9. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Referencial básico de governança organizacional. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020.
10. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Governança pública*. Brasília, DF: TCU, [s.d.]. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanca-publica>. Acesso em: 5 abr. 2026.
11. PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *Amazônia, amazônias*. São Paulo: Contexto, 2001.

Grandes infraestruturas científicas como referência para o planejamento governamental

- **Elisabeth Da Costa Lima Pereira**

Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais, Brasil

E-mail: elisabeth.pereira@cnpem.br

- **Marisa Fonseca de Almeida Brito**

Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais, Brasil

E-mail: marisa.brito@cnpem.br

Resumo

Este artigo analisa o papel de grandes infraestruturas científicas como instrumentos de planejamento governamental de longo prazo, capazes de sustentar capacidades estatais em contextos de elevada complexidade técnica, longos horizontes de maturação e forte exposição a ciclos políticos e orçamentários.

A partir de uma abordagem qualitativa baseada em estudo de caso e análise comparativa, examina-se o Projeto Sirius, desenvolvido no Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM), em diálogo com experiências internacionais de Big Science, especialmente o CERN. A análise concentra-se nos processos de planejamento, governança e coordenação tecnológica, bem como nos mecanismos de institucionalização que sustentam a continuidade do projeto ao longo do tempo.

Os resultados indicam que a viabilização de empreendimentos dessa natureza depende da articulação entre institucionalização no planejamento e orçamento públicos, arranjos organizacionais capazes de equilibrar autonomia e controle e estratégias deliberadas de internalização de competências críticas.

Conclui-se que grandes infraestruturas científicas operam como arranjos institucionais de planejamento, funcionando como espaços de aprendizado e acumulação de capacidades que transcendem o projeto em si e oferecem referências relevantes para o planejamento governamental em políticas públicas complexas.

Palavras-chave: Planejamento governamental de longo prazo; Capacidades estatais; Grandes infraestruturas científicas; Big Science; Projetos estratégicos.

INTRODUÇÃO

O recente movimento de valorização do planejamento público no Brasil recoloca em evidência um desafio recorrente da administração pública: a construção de capacidades estatais capazes de sustentar políticas e investimentos que não se esgotem nos limites dos ciclos de governo. Mais do que produzir planos, trata-se de criar condições institucionais, técnicas e organizacionais para que decisões estratégicas sejam mantidas, ajustadas e executadas ao longo do tempo.

Este artigo analisa o papel de grandes infraestruturas científicas como instrumentos de planejamento estatal de longo prazo, capazes de sustentar capacidades técnicas, organizacionais e produtivas além dos ciclos de governo.

Nesse contexto, grandes projetos de infraestrutura científica e tecnológica constituem experiências relevantes para a reflexão sobre planejamento de longo prazo. Esses empreendimentos combinam elevada complexidade técnica, necessidade de financiamento continuado, coordenação entre múltiplos atores e exigências rigorosas de gestão. Ao mesmo tempo,

produzem efeitos que ultrapassam seus objetivos científicos imediatos, ao promover a formação e captação de profissionais com altíssimos níveis de qualificação, consolidando competências tecnológicas estratégicas cuja detenção é determinante para a soberania nacional e para o fortalecimento da capacidade de ação do Estado.

Este artigo sustenta que grandes infraestruturas científicas não devem ser compreendidas apenas como objetos de política pública, mas como instrumentos ativos de planejamento governamental, capazes de estruturar e sustentar capacidades estatais ao longo do tempo. Argumenta-se que, ao articular institucionalização orçamentária, arranjos organizacionais específicos e estratégias de coordenação tecnológica, esses empreendimentos operam como mecanismos de continuidade decisória em contextos marcados por incerteza e fragmentação institucional.

JUSTIFICATIVA

A análise de experiências internacionais em grandes infraestruturas de pesquisa evidencia a capacidade dessas instalações de sustentar investimentos estratégicos ao longo do tempo, mesmo em contextos de fragmentação de políticas públicas e ciclos governamentais de curto prazo. Conforme destacado em OECD (2014), o CERN, uma das principais infraestruturas científicas dedicadas à física de altas energias, apresenta um modelo institucional capaz de consolidar compromissos plurianuais entre Estados, assegurando a continuidade de projetos de elevada complexidade ao longo de décadas. Em paralelo, observa-se que, mesmo no contexto brasileiro, o CNPEM apresenta características institucionais que favorecem a continuidade de investimentos em projetos estratégicos, atravessando diferentes ciclos governamentais.

Do ponto de vista analítico, esse comportamento está associado a arranjos de governança que combinam flexibilidade organizacional, necessária ao desenvolvimento tecnológico sob incerteza, com mecanismos de planejamento e gestão de riscos. Nesse contexto, destaca-se, tanto no CERN quanto no CNPEM, a internalização de competências críticas relacionadas ao desenvolvimento de tecnologias de alto valor agregado. Essa estratégia contribui para mitigar riscos associados à dependência externa, especialmente em projetos que envolvem equipamentos únicos e requisitos técnicos altamente especializados,

nos quais desvios de prazo e custo podem comprometer a viabilidade do empreendimento.

Além dos aspectos organizacionais, essas infraestruturas geram impactos socioeconômicos relevantes. Destaca-se a formação de capital humano altamente qualificado e a difusão de conhecimento para o setor produtivo, seja por meio da transferência de tecnologias ou pela inserção de profissionais especializados na indústria. Esses efeitos ampliam o alcance dos investimentos públicos, contribuindo para o fortalecimento das capacidades tecnológicas nacionais.

OBJETIVOS

O presente artigo tem como objetivo analisar o papel de grandes infraestruturas científicas na construção e sustentação de capacidades estatais voltadas ao desenvolvimento tecnológico de alta complexidade. Para tanto, adota-se uma abordagem comparativa entre European Organization for Nuclear Research (CERN) e o Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM), com ênfase nos processos de planejamento, governança e gestão de riscos associados à implementação de seus principais projetos, o Large Hadron Collider (LHC) e o Sirius.

Especificamente, busca-se: (i) identificar os principais arranjos institucionais que permitem a continuidade de investimentos em contextos de elevada incerteza tecnológica; (ii) analisar o papel da internalização de competências críticas como estratégia de mitigação de riscos; e (iii) avaliar os efeitos dessas infraestruturas na formação de capacidades tecnológicas e industriais. A partir dessa análise, pretende-se discutir em que medida a experiência brasileira se aproxima de modelos internacionais consolidados e quais as lições para o planejamento governamental de longo prazo.

A partir dessa análise, o artigo discute as implicações dessas experiências para o planejamento governamental, especialmente no que se refere à construção de políticas públicas capazes de transcender ciclos de governo e sustentar estratégias de desenvolvimento de alta complexidade.

REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O debate contemporâneo sobre planejamento público tem enfatizado a importância da capacidade estatal como elemento central para a efetividade das políticas públicas. Essa capacidade não se restringe

à disponibilidade de recursos financeiros ou à existência de marcos legais adequados, mas envolve competências técnicas, estabilidade institucional e mecanismos de coordenação que permitam ao Estado atuar de forma consistente em ambientes complexos e incertos.

4.1. Estado empreendedor, sistemas de inovação e orientação de trajetórias tecnológicas

O planejamento governamental de longo prazo envolve mais do que a formulação de planos ou a alocação de recursos financeiros: ele pressupõe a existência de capacidades estatais capazes de coordenar atores, sustentar decisões estratégicas e adaptar políticas em contextos dinâmicos e incertos. A literatura destaca que essas capacidades dependem de arranjos institucionais estáveis, competências técnicas acumuladas e mecanismos de coordenação que permitam ao Estado agir de forma consistente ao longo do tempo, especialmente em políticas e investimentos que extrapolam ciclos políticos.

Apesar de tratarmos de análises modernas, é importante destacar que este tipo de discussão vem sendo discutida desde as abordagens de economistas clássicos. List (1841), um dos pioneiros neste debate, observou que o desenvolvimento das nações não ocorre de forma isolada, mas é resultado do acúmulo histórico de conhecimentos, inovações, instituições e capacidades produtivas construídas ao longo das gerações, de modo que cada nação individual será produtiva apenas na proporção em que se apropriar do capital intelectual gerado e aumentá-lo com o tempo. Além disso, ele ainda observou que o desenvolvimento industrial e tecnológico deveria estar relacionado às instituições formais da ciência e da educação.

Difícilmente existe uma manufatura que não esteja relacionada com a física, a mecânica, a química, a matemática, a arte do desenho etc. Todo progresso, descoberta ou invenção feita na área dessas ciências aperfeiçoa ou altera centenas de atividades e processos. É, pois, inevitável que, em Estados

manufatureiros, as ciências e as artes se tornem populares. (LIST, 1988; p.139)

Neste sentido, a contribuição de diversos economistas evolucionários e schumpeterianos é bastante considerável para entendermos a importância e relevância de “sistemas de inovação”¹, que expressam a complexidade de arranjos institucionais para o progresso tecnológico que, por conseguinte, se reflete no desenvolvimento das nações².

Estes sistemas se articulam de tal modo que atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) foram e são as fontes de inovação (Freeman, 1992), não apenas do ponto de vista de quantidade de P&D, mas da sua relevância de difusão na economia. Daí apreendemos que o Estado tem papel sine-qua-non nos esforços que visam o desenvolvimento nos países, tanto do ponto de vista de fortalecimento de financiamento, quanto de coordenação e profusão de agendas a longo prazo. Mazzucato (2011) argumenta, por exemplo, que políticas de inovação exigem capacidade de orientar trajetórias, mobilizar instrumentos e coordenação de longo prazo, ao invés de depender apenas de incentivos genéricos.

O papel do Estado não se limita à criação de conhecimento por meio de universidades e laboratórios nacionais, mas envolve também a mobilização de recursos que permitem a difusão do conhecimento e da inovação por todos os setores da economia. E faz isso mobilizando as redes de inovação existentes ou facilitando o desenvolvimento de novas, que reúnam um grupo diverso de partes interessadas. [...] O Estado precisa também comandar o processo de desenvolvimento industrial, criando estratégias para o avanço tecnológico em áreas prioritárias. (MAZZUCATTO, 2011; p. 71)

Neste sentido, o direcionamento de projetos estratégicos se torna resultado de deliberação de uma política ex-ante voltada à industrialização, como foi o caso da Alemanha, EUA, Japão e das economias do leste

1 Primeira referência sobre o tema vem de Freeman (1987), mas foi aprofundado no artigo *The 'National System of Innovation' in Historical Perspective* (1995).

2 “Sistema nacional de inovação é um arranjo institucional envolvendo múltiplos participantes: 1 – firmas e suas redes de cooperação e interação; 2 – universidades e institutos de pesquisa; 3 – instituições de ensino; 4 – sistema financeiro; 5 – sistemas legais; 6 – mecanismos mercantis e não-mercantis de seleção; 7 – governos; 8 – mecanismos e instituições de coordenação. Esses componentes interagem entre si, articulam-se e possuem diversos mecanismos que iniciam processos de “ciclos virtuosos”. (ALBUQUERQUE, 2004; p.10)

asiático, que conseguiram se equiparar ao Ocidente, tanto do ponto de vista econômico, como tecnológico.

Chang (2002) exemplifica que no caso dos EUA até 1930 a participação do Estado nos investimentos em P&D era de 16% no total; após a Segunda Guerra Mundial, esta participação chegou a cerca de 65% do total. Setores que os EUA ainda se mantêm na vanguarda até hoje, como o caso de aeroespacial, computadores e internet só foram viabilizados com um programa de P&D militar financiado pelo governo federal, com destaque também para os National Institutes of Health (NIH), vinculados ao governo, que asseguraram a liderança do país nos setores de biotecnologia e farmacêutica.

Como apontado por Mazzucato (2011), uma das questões centrais que podemos apreender desta discussão é a do papel do Estado arrojado, empreendedor, com capacidade de não só investir em desenvolvimento de tecnologias no estado inicial, mas de criar produtos e mercados relacionados. Uma vez que “cria novas ‘missões’, o Estado lidera o processo de crescimento em vez de apenas incentivá-lo ou estabilizá-lo” (p.92).

Esta definição do papel do Estado é bastante interessante, pois a história mostra que os Estados, em especial os EUA, não financiaram apenas pesquisas arriscadas (básicas ou aplicadas), mas foi a fonte das inovações radicais e mais pioneiras, em torno de tecnologias novas e importantes. Este movimento de crescimento foi observado especialmente após a segunda guerra mundial, onde a ciência básica proporcionou vantagens militares e econômicas, chegando a aquilo que hoje é conhecido como Big Science.

4.2. Big Science e grandes infraestruturas científicas como arranjos institucionais de longo prazo

As grandes infraestruturas científicas, frequentemente associadas ao conceito de Big Science, constituem uma expressão concreta de dinâmicas de coordenação estatal, que tem como marca principal a geração e difusão de capacidades tecnológicas, formação de capital humano e consolidação de trajetórias tecnológicas. Estas infraestruturas, segundo Freeman e Soete (2008), possuíam algumas características, as quais podemos apontar:

[...] organização hierárquica, estruturas administrativas e os comitês; uma intensa interação entre ciência básica, tecnologia e engenharia (e frequentemente também entre outras disciplinas); complexos padrões de financiamento e influência governamental e industrial; além de um prestígio nacional e local derivado de grandes instrumentos e do financiamento em larga escala, assim como realizações científicas. (FREEMAN, SOETE, 2008; p. 642)

Ou seja, essas infraestruturas são caracterizadas por investimentos elevados, ciclos longos de concepção e operação, intensa articulação entre ciência, engenharia e indústria, e forte dependência de financiamento público continuado, de modo que essas infraestruturas extrapolam seus objetivos científicos imediatos ao promover a formação de capital humano altamente especializado e a consolidação de capacidades tecnológicas estratégicas.

Dada essa complexidade, projetos associados à Big Science tendem a apresentar ciclos longos de concepção, construção e operação, nos quais a governança assume papel decisivo. Arranjos institucionais frágeis expõem iniciativas estratégicas a descontinuidades políticas e orçamentárias, enquanto modelos mais robustos favorecem a preservação de objetivos, a adaptação a mudanças de contexto e o aprendizado organizacional ao longo do tempo. Nessas circunstâncias, a governança deixa de ser um elemento meramente administrativo e passa a constituir uma arquitetura institucional deliberadamente construída para sustentar compromissos de longo prazo (MERZ, SORGNER, 2022).

A literatura internacional que analisa grandes infraestruturas científicas aponta que tais empreendimentos demandam formas específicas de coordenação institucional, frequentemente baseadas em estruturas colegiadas, regras estáveis de financiamento e mecanismos próprios de tomada de decisão. Nesse sentido, o European Organization for Nuclear Research (CERN) tem sido analisado como uma experiência paradigmática de institucionalização da Big Science, na qual a cooperação entre Estados nacionais se materializa em arranjos de governança capazes de atravessar diferentes contextos políticos e econômicos, especialmente por envolver diferentes países (CONFEDERATION OF LABORATORIES OF RESEARCH LABORATORIES IN EUROPE, 2025).

Discussões sobre a trajetória do CERN destacam que sua sustentabilidade não decorre apenas da relevância científica de seus experimentos, mas da construção de pactos institucionais duradouros entre os países membros, ancorados em compromissos financeiros previsíveis, estruturas decisórias compartilhadas e uma clara definição de missão institucional. Essa configuração permitiu ao CERN preservar continuidade estratégica ao longo de décadas, ao mesmo tempo em que manteve capacidade de adaptação frente a mudanças tecnológicas, científicas e geopolíticas.

CERN is not a short-term project but a permanent institution that has now operated for over 70 years. This longevity results from its stable governance and funding model but also reflects a deliberate long-term planning approach. CERN works with multi-year “Medium-Term Plans” and even 20-year roadmaps for its scientific strategy. For example, the decision to build the Large Hadron Collider was part of a vision that extended well beyond the tenure of any single government or CERN Director-General: it was conceived in the 1980s, approved in the 1990s, constructed during the early 2000s, and became operational in 2008, with physics results peaking in the 2010s. Such a timeline can only be managed by an institution that is structurally prepared to endure and adapt over decades. (CONFEDERATION OF LABORATORIES OF RESEARCH LABORATORIES IN EUROPE, 2025; p. 11)

Além disso, o CERN tem sido compreendido como um espaço privilegiado de acumulação de capacidades estatais e organizacionais. A coordenação de projetos científicos e tecnológicos de grande porte, envolvendo múltiplos países, instituições e comunidades técnicas, favoreceu o desenvolvimento de competências não apenas científicas, mas também administrativas, gerenciais e diplomáticas. Dessa forma, a experiência do CERN reforça a noção de que grandes infraestruturas científicas não apenas requerem capacidades estatais prévias, mas contribuem ativamente para sua formação e consolidação ao longo do tempo.

Assim, a experiência do CERN oferece um referencial teórico-conceitual particularmente útil para a análise comparada proposta neste artigo, na medida

em que permite discutir governança multinível, coordenação institucional e formação de capacidades estatais como dimensões já observáveis em diferentes contextos nacionais, ainda que organizadas segundo arranjos institucionais específicos. Esse enquadramento possibilita examinar, em perspectiva comparada, a experiência brasileira do Projeto Sirius, identificando convergências e especificidades nos mecanismos de governança e nos processos de construção de capacidades, sem pressupor hierarquias normativas entre os casos nem reduzir a análise a diferenças de escala ou de natureza estritamente tecnológica.

METODOLOGIA

O artigo adota uma abordagem qualitativa, de caráter analítico e exploratório, baseada em estudo de caso e análise comparativa. O Projeto Sirius foi selecionado por sua relevância estratégica no contexto brasileiro e por reunir características típicas de grandes infraestruturas científicas: elevado grau de complexidade técnica, longo horizonte temporal e forte dependência de planejamento público consistente.

A análise é complementada por uma comparação com experiência internacional selecionada, em especial projetos conduzidos pelo European Organization for Nuclear Research (CERN). Essa comparação tem caráter analítico e exploratório, buscando identificar padrões de governança, planejamento e institucionalização, sem pretensão de estabelecer modelos a serem replicados. Foram utilizados documentos institucionais, literatura especializada e informações públicas relacionadas aos projetos analisados.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos resultados e discussões parte da compreensão das características técnicas e operacionais das grandes infraestruturas científicas, não apenas como sistemas de alta complexidade tecnológica, mas como arranjos que impõem requisitos específicos de planejamento, coordenação institucional e gestão de longo prazo.

6.1. Aceleradores síncrotron: conceitos básicos

A compreensão dos princípios técnicos dos aceleradores de partículas é relevante para este artigo não pelo detalhamento tecnológico em si, mas porque tais características impõem requisitos específicos de

planejamento, coordenação institucional e gestão de riscos ao Estado. Aceleradores de partículas são dispositivos destinados a aumentar a energia cinética de partículas carregadas por meio de campos eletromagnéticos, permitindo sua aplicação em experimentos científicos e tecnológicos (WILLE, 2000). Entre suas principais configurações, destacam-se os aceleradores circulares do tipo síncrotron, nos quais as partículas percorrem trajetórias fechadas sob campos magnéticos sincronizados com sua energia.

Nos aceleradores síncrotron, a trajetória e as propriedades do feixe são controladas por uma rede de elementos magnéticos distribuídos ao longo do anel de aceleração. Os magnetos dipolares são responsáveis por curvar a trajetória das partículas, mantendo-as em órbita fechada; os magnetos quadrupolares atuam no foco do feixe, controlando sua dimensão transversal; e os magnetos sextupolares são utilizados para correção de aberrações cromáticas associadas à dependência da trajetória com a energia das partículas. Complementarmente, magnetos corretores realizam ajustes finos na órbita, compensando imperfeições de alinhamento e perturbações externas. Em conjunto, esses elementos formam um sistema integrado de controle da dinâmica do feixe, permitindo sua estabilidade e confinamento ao longo da operação (WILLE, 2000).

Dessa forma, apesar dos objetivos científicos distintos, fontes de luz síncrotron e colisores de partículas, como o Sirius e o LHC, baseiam-se em uma arquitetura aceleradora comum. Como consequência, as capacidades tecnológicas e organizacionais requeridas para o projeto e construção dessas infraestruturas apresentam elevada convergência, especialmente no que se refere à coordenação de competências, aos longos ciclos de maturação e à necessidade de planejamento estatal capaz de mitigar riscos tecnológicos ao longo do tempo.

6.2. Grandes infraestruturas científicas como arranjos institucionais de planejamento: a experiência do CERN

O CERN constitui uma referência consolidada de coordenação estatal para viabilização de infraestruturas científicas de grande escala. Estruturado como uma organização intergovernamental com 24 Estados-membros, opera com orçamento anual da ordem de

CHF 1,3 bilhão, financiado por contribuições obrigatórias proporcionais ao PIB dos países participantes.

Seu modelo de planejamento está baseado em horizontes de longo prazo, com ciclos de desenvolvimento tecnológico que ultrapassam décadas, integrando pesquisa, engenharia e contratação industrial. O Large Hadron Collider (LHC) é a principal infraestrutura experimental do CERN, concebida para investigar a estrutura fundamental da matéria por meio da colisão de feixes de prótons de altíssimas energias. Instalado em um túnel circular de 27 km na fronteira entre a França e a Suíça, o projeto envolveu um ciclo de desenvolvimento de várias décadas, desde sua concepção nos anos 1980 até o início da operação em 2008. Com custo estimado na ordem de 7 bilhões de euros, o LHC exemplifica um empreendimento de alta complexidade tecnológica e institucional, viabilizado por financiamento multinacional e planejamento de longo prazo, e frequentemente utilizado como referência para análise de grandes infraestruturas científicas no contexto de políticas públicas e coordenação estatal³.

Do ponto de vista operacional, o LHC baseia-se na aceleração progressiva de prótons por meio de uma cadeia de pré-injetores até sua inserção no anel principal, onde dois feixes são acelerados em sentidos opostos por cavidades de radiofrequência e mantidos em trajetória circular por magnetos dipolares supercondutores. Esses feixes são então conduzidos à colisão em pontos específicos do anel, onde estão localizados os detectores experimentais, permitindo a investigação das propriedades fundamentais da matéria (WILLE, 2000; OECD, 2014).

Para o projeto do LHC, o sistema magnético principal é composto por 1.232 dipolos supercondutores, cada um com aproximadamente 15 metros de comprimento e 35 toneladas, capazes de gerar campos magnéticos de 8,3 Tesla para a deflexão dos feixes de prótons ao longo do anel de aceleração. O desenvolvimento desses dipolos iniciou-se na fase de prototipagem em 1990, com a consolidação dos protótipos finais por volta de 2000, seguido da produção industrial em escala entre 2001 e 2005. Esse intervalo evidencia um ciclo de maturação tecnológica de aproximadamente 10 a 15 anos entre concepção e produção plena (CERN, 2000).

3 Member States, CERN: Disponível em: <https://home.web.cern.ch/about/who-we-are/our-governance/member-states>

A literatura técnica do próprio CERN evidencia que a viabilização desse sistema depende de programas de desenvolvimento anteriores à série industrial. A transição da prototipagem para a produção exigiu a fabricação de séries piloto, incluindo ao menos 13 dipolos de pré-série que passaram por ciclos iterativos de validação técnica antes da contratação industrial definitiva. A produção total envolveu a fabricação de cerca de 1.250 unidades, com transferência progressiva de tecnologia do CERN para fornecedores industriais europeus, caracterizando um modelo de produção distribuída com controle centralizado das especificações críticas⁴.

Essa arquitetura tecnológica não é apenas um requisito físico, mas impõe exigências específicas de coordenação institucional, planejamento e gestão de riscos — dimensões centrais para a análise deste artigo

6.3. O Projeto Sirius no contexto do planejamento governamental brasileiro

A trajetória de implementação do Projeto Sirius, desenvolvido no Centro Nacional de Pesquisas em Energia e Materiais (CNPEM) – instituição vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCTI) –, evidencia a importância de arranjos institucionais no processo tecnológico em Big Science a sua relevância para a pesquisa e desenvolvimento brasileiro.

O Sirius, denominado assim com inspiração à estrela Sirius, que é a mais brilhante estrela que pode ser observada nos hemisférios da Terra, é a maior e mais complexa infraestrutura científica construída no Brasil. Concebido com o objetivo de construção de uma fonte de luz síncrotron de quarta geração, sua implantação respondeu à necessidade de atualizar e ampliar a capacidade científica instalada no país, substituindo o antigo acelerador UVX por uma infraestrutura compatível com os padrões internacionais mais avançados. Uma fonte de luz síncrotron é uma infraestrutura científica constituída por aceleradores de partículas e concebida para gerar radiação eletromagnética de alta intensidade e estabilidade,

utilizada como ferramenta de investigação da matéria em escala molecular e atômica.

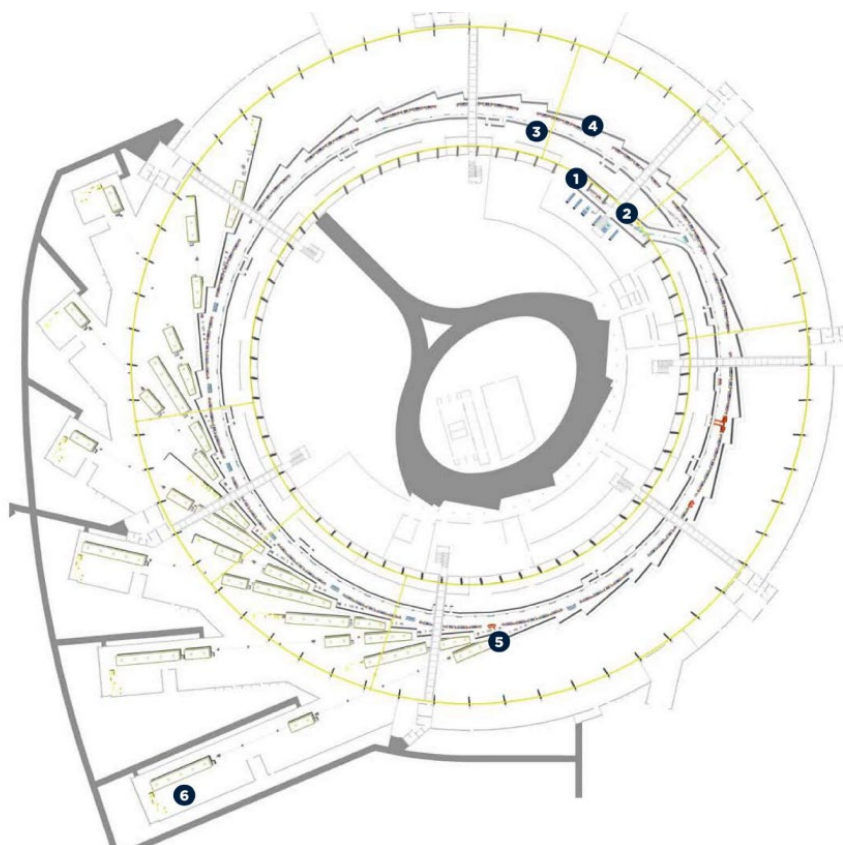
Luz síncrotron é um tipo de radiação eletromagnética que permite a observação da estrutura interna dos materiais. Ela é emitida por elétrons em velocidade próxima à da luz quando a sua trajetória é desviada por um campo magnético. Essa emissão ocorre em um amplo espectro, que compreende desde o infravermelho até os raios X (CNPEM, 2014; p.9).

O sistema inicia-se no *canhão de elétrons* (1), onde um feixe é gerado a partir de um cátodo e acelerado por campos eletrostáticos antes de ser injetado no acelerador linear (Linac). No *Linac* (2), os elétrons passam a ganhar energia, sendo acelerados até velocidades próximas à da luz. Em seguida, o feixe é transferido para o *booster* (3), um acelerador circular cuja função é elevar a energia dos elétrons até o nível necessário para operação da fonte de luz, por meio da ação sincronizada de campos magnéticos e cavidades de radiofrequência. Após esse processo, os elétrons são inseridos no *anel de armazenamento* (4), onde permanecem em órbitas estáveis sob a ação de ímãs. Nesse estágio, ao serem desviados pelos dipolos ou por dispositivos de inserção, os elétrons emitem radiação eletromagnética de amplo espectro e alto brilho, conhecida como *luz síncrotron* (5).⁵ Essa radiação é então conduzida até as *linhas de luz* (6), que correspondem às estações experimentais onde o feixe é utilizado para investigar a estrutura e as propriedades dos materiais por meio de diversas técnicas, como espectroscopia, espalhamento de raios X, cristalografia e tomografia. Os componentes do anel de aceleração do Sirius, destacados na descrição podem ser observados na figura abaixo:

4 LHC dipole magnets start to roll off the production line. Disponível em: <https://repository.cern/records/x5p2j-x9n77>

5 Dispositivos de Inserção, como Wigglers ou onduladores são elementos magnéticos periódicos instalados em seções retas de aceleradores do tipo síncrotron, projetados para intensificar e controlar a radiação emitida pelo feixe de elétrons. Esses dispositivos são compostos por arranjos alternados de campos magnéticos (tipicamente dipolares), que forçam os elétrons a executar oscilações transversais ao longo de sua trajetória. Como consequência, os elétrons emitem radiação eletromagnética de forma mais intensa e com características espectrais controladas em comparação à radiação produzida apenas nos dipolos de curvatura (WILLE, 2000).

FIGURA 1 – Estrutura de uma fonte de luz síncroton



Fonte: Imagem extraída de CNPEM, 2014, p. 22.

A infraestrutura resultante desse desenvolvimento configura-se como uma plataforma experimental de alta complexidade, destinada à investigação da estrutura e das propriedades da matéria em escalas atômica e molecular, por meio de interações controladas entre a radiação síncroton e diferentes tipos de materiais. Sua utilização abrange múltiplas áreas do conhecimento, incluindo física, química, biologia e ciência dos materiais, com aplicações em setores como saúde, energia e agricultura. Nesse contexto, o Sirius amplia significativamente a capacidade nacional de realização de experimentos de alta resolução e precisão, alinhando-se às principais infraestruturas internacionais e consolidando-se como um ativo estratégico para o desenvolvimento científico e tecnológico.

As discussões sobre a construção de uma infraestrutura como esta foram iniciadas em 2003, de modo que a primeira proposta conceitual foi entregue ao MCTI em 2008, que acordou com a continuidade dos estudos. Após uma série de discussões, workshops e formação de um comitê científico, denominado

Machine Advisory Committee (MAC), o Sirius foi incorporado ao Plano Plurianual 2012-2015 do governo federal. Em 2011, “a iniciativa “Construção de uma Fonte de Luz Síncroton de 3ª geração” é incorporada ao Plano Plurianual 2012-2015 do Governo Federal, e já em 2012, é inclusa na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012-2015 e na Lei Orçamentária Anual (LOA)”⁶. Importante salientar que a incorporação do projeto a esses instrumentos não teve apenas função orçamentária, mas operou como mecanismo de institucionalização do Sirius no planejamento estatal, conferindo previsibilidade mínima e reduzindo sua exposição a decisões discricionárias de curto prazo.

Essa institucionalização também se expressa na trajetória orçamentária do projeto ao longo do tempo. Entre 2012 e 2020, o projeto mobilizou aproximadamente R\$ 1,8 bilhão, apresentando uma curva de investimento que reflete o escalonamento técnico da obra. Observa-se uma progressão dos aportes até 2016, quando o projeto atinge seu maior volume de execução

⁶ CNPEM, 2014; p. 83.

orçamentária, seguida por redução gradual à medida que avançava para etapas de finalização e comissionamento. Ainda assim, mesmo em um contexto de restrições fiscais, os investimentos permaneceram elevados nos anos subsequentes, evidenciando a continuidade do projeto.

Esse comportamento demonstra que a governança conseguiu sustentar o Sirius como prioridade de Estado, transcendendo a volatilidade das dotações e garantindo previsibilidade para encomendas tecnológicas de longo ciclo.

TABELA 1 – Execução Orçamentária, Sirius, em milhões de R\$, 2013–2020

Execução Orçamentária	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Projeto Sirius	25	140	290	320	300	220	180	120

Fonte: Extraído dos Relatórios do Contrato de Gestão do CNPEM

Em 2012, a primeira revisão técnica do projeto Sirius, conduzida pelo MAC, indicou que, embora o desenho original, então classificado como um síncrotron de 3ª geração, apresentasse boa qualidade, haveria ganhos relevantes de desempenho com a redução da emitância do feixe (corresponde à área ocupada pelo conjunto de partículas no espaço de fase transversal, constituindo uma medida da sua qualidade e grau de colimação). Em resposta, a equipe do CNPEM reformulou o projeto, propondo uma emitância significativamente menor, o que reposicionou o Sirius na fronteira tecnológica internacional, passando a ser considerado um síncrotron de 4ª geração. Ou seja, a atuação do MAC foi bastante relevante, uma vez que funcionou como instância técnica de mediação entre decisão política e execução tecnológica, contribuindo para estabilizar escolhas estratégicas ao longo do ciclo do projeto.

Ainda em 2012, o projeto executivo do Sirius foi concluído e foram estimados os custos necessários para sua construção em cerca de R\$ 1,3 bilhão, divididos entre a execução da i. fonte de luz síncrotron; ii. linhas de luz; iii. obras civis e iv. recursos humanos. Durante o desenvolvimento da construção, esta estimativa foi revisada em 2016, chegando a R\$ 1,8 bilhão. Ao final de 2020, ano previsto para finalização total do escopo, segundo relatório do Contrato de Gestão do CNPEM, os recursos contratados para o Sirius já alcançavam o patamar de 95% de execução.

Como apresentado, do ponto de vista do ciclo de implantação, o Sirius é um caso típico de infraestrutura de longa maturação, com uma sequência de etapas que foi de discussões preliminares, passando por workshops de especificação e caso científico, investimentos em infraestrutura e protótipos (2010),

até a fase executiva e de construção (2013–2015), a produção de componentes (a partir de 2016) e a montagem/comissionamento dos aceleradores (2018–2020). O armazenamento do primeiro feixe ocorreu em dezembro de 2019 e a realização de experimentos iniciais em 2020, com consolidação progressiva do programa de usuários nos anos seguintes. A atuação do CNPEM como Organização Social, vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCTI), permitiu maior autonomia na gestão cotidiana do projeto, ao mesmo tempo em que manteve mecanismos de acompanhamento e prestação de contas compatíveis com sua natureza pública. Do ponto de vista do planejamento governamental, esse arranjo institucional permitiu separar a definição de objetivos estratégicos ancorados nas instâncias formais do Estado da execução operacional do projeto, criando condições para a continuidade decisória e a adaptação técnica ao longo do tempo.

Entre os instrumentos adotados, destacam-se a utilização de metodologias de gestão de projetos ajustadas às especificidades do setor público e o monitoramento sistemático por indicadores físico-financeiros. Esses mecanismos contribuíram para a redução de riscos, o aumento da previsibilidade e a identificação precoce de desvios, favorecendo ajustes ao longo do ciclo do projeto. Na prática, esse tipo de acompanhamento tende a reduzir assimetrias de informação, aumentar previsibilidade e permitir correções de rota antes que desvios técnicos ou contratuais se tornem irreversíveis, um ponto sensível em projetos com alta interdependência entre subsistemas.

Além dos resultados científicos, o Sirius gerou impactos estruturantes para o Estado brasileiro ao induzir a formação e a profissionalização de mão de

obra em níveis de especialização pouco usuais no país, sustentadas por um ambiente de engenharia e instrumentação construído ao longo de décadas no CNPEM. Essa trajetória não começou do zero: o próprio histórico do antigo acelerador de partículas UVX (operação entre 1997 e 2019, com ~1.400 usuários/ano) compôs uma base organizacional e técnica que foi reorientada para uma infraestrutura de quarta geração.

A implementação do projeto demandou equipes capazes de atuar em competências técnicas avançadas, como eletromagnetismo aplicado, sistemas de vácuo de ultra-alto desempenho, instrumentação científica de precisão, automação e desenvolvimento de software científico, fomentando interações qualificadas entre pesquisadores, engenheiros, técnicos e gestores ao longo do ciclo do empreendimento. Simultaneamente, o projeto ativou e sofisticou a cadeia produtiva nacional, com 85% dos componentes e serviços contratados de empresas brasileiras, que precisaram desenvolver soluções para atender às especificidades tecnológicas da infraestrutura. Esses efeitos evidenciam como grandes infraestruturas científicas operam como instrumentos de planejamento setorial de longo prazo, ampliando capacidades institucionais, fortalecendo a base produtiva e contribuindo para a capacidade estatal.

A comparação entre o CERN e o Projeto Sirius evidencia diferenças relevantes nos arranjos de institucionalização e coordenação das capacidades estatais. Enquanto o CERN opera a partir de um modelo multinacional, com compromissos financeiros estáveis e estruturas colegiadas que asseguram previsibilidade de longo prazo, o caso brasileiro depende mais da articulação com instrumentos de planejamento e orçamento para garantir continuidade. Em contrapartida, o Sirius apresenta maior ênfase na indução direta de capacidades produtivas nacionais. Já no CERN, a coordenação industrial ocorre em cadeias produtivas consolidadas. Apesar das diferenças de escala e contexto, ambos os casos demonstram que a sustentabilidade de projetos estratégicos depende da capacidade de institucionalizar compromissos e práticas de governança ao longo do tempo.

6.4. Coordenação tecnológica e indução de capacidades produtivas: o desenvolvimento dos magnetos do Sirius

Conforme observa RAUEN (2017), após a execução do projeto executivo do Sirius, o projeto foi marcado pela participação de diversas equipes do CNPEM, mas também da comunidade acadêmica, usuários do CNPEM e potenciais empresas desenvolvedoras, além de uma espécie de *Industrial Liaison Officers* (ILO), que ‘traduziam’ as demandas técnicas do projeto para empresas.

A partir destas interações, foi identificado que o Brasil possuía capacidade instalada para os desafios tecnológicos propostos pelo projeto, assim como, foi estabelecido que pelo menos 70% das empresas tratadas seriam nacionais.

Ao todo, foram elencados 29 desafios tecnológicos para o desenvolvimento do projeto Sirius, que vão desde a construção do prédio onde será instalado o anel de luz (que exige alta estabilidade com relação a vibrações mecânicas e variações de temperatura), passando pelo estabelecimento de sofisticados cálculos matemáticos para a definição dos parâmetros dos aceleradores, até a definição do projeto dos diferentes componentes mecânicos e eletrônicos das fontes e linhas de luz (RAUEN, 2017; p. 340)

Considerando o prazo de execução da construção e entrega do projeto, optou-se por iniciar um processo de contratação envolvendo tecnologias que ainda seriam desenvolvidas, caracterizando um arranjo de encomenda tecnológica estruturado em três frentes: obras civis, contratação de tecnologias associadas aos aceleradores e às linhas de luz, e desenvolvimento dos ímãs – sendo este último objeto de análise neste artigo.

No anel de armazenamento, os ímãs desempenham papel essencial ao controlar a trajetória, a estabilidade e a focalização do feixe de elétrons, além de induzir a emissão de radiação síncrotron, sendo determinantes para o desempenho científico da fonte de luz.

O desenvolvimento de sistemas magnéticos constitui um dos principais vetores de complexidade tecnológica no projeto de aceleradores de partículas. A comparação entre a estratégia de desenvolvimento e produção escalada dos dipolos supercondutores do Large Hadron Collider (LHC) e os magnetos do Projeto Sirius permite analisar, em

termos quantitativos, os requisitos de planejamento de longo prazo, coordenação produtiva e construção de capacidades tecnológicas.

No caso brasileiro, o desenvolvimento dos magnetos do Projeto Sirius apresentou uma complexidade e escala consideráveis, totalizando 1.036 eletroímãs, subdivididos em corretoras, quadrupolos, sextupolos e dipolos, totalizando 13 geometrias diferentes. Um dos principais desafios tecnológicos consistiu na fabricação com precisão dimensional inferior a 20 micrômetros, além do controle de variações de indução magnética na ordem de 0,1 mT, parâmetros diretamente relacionados à estabilidade do feixe de elétrons e ao desempenho científico da instalação.

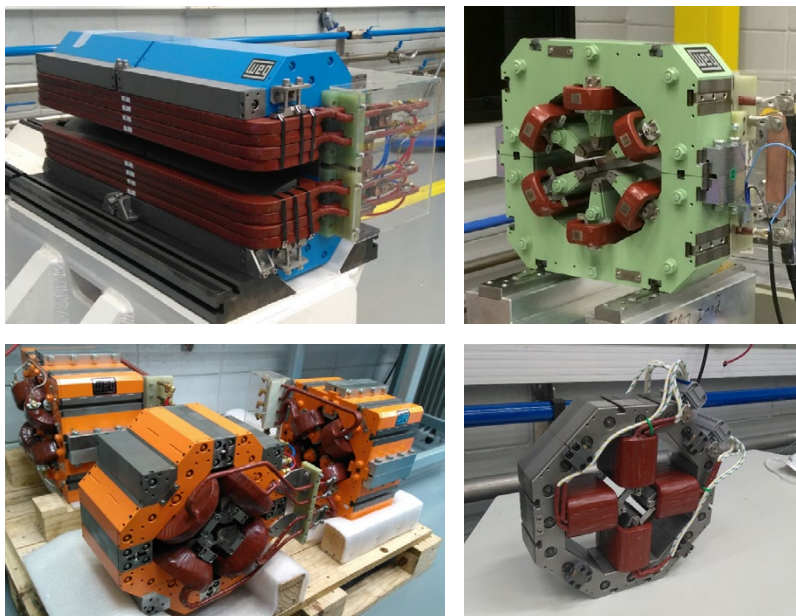
Esse conjunto de exigências técnicas evidencia que o desenvolvimento dessas infraestruturas demanda não apenas soluções de engenharia, mas arranjos de planejamento capazes de coordenar processos sob elevada incerteza.

Ou seja, o processo de desenvolvimento dos imãs foi um desafio para o CNPEM, uma vez que não havia empresas brasileiras que fabricassem imãs para aceleradores de partículas, a fim de seguir na lógica de

nacionalização. Até que a empresa WEG foi identificada como potencial desenvolvedora, e, em conjunto com o CNPEM, precisou superar desafios tecnológicos de elevada complexidade. O valor global executado foi de cerca R\$ 60 milhões, de acordo com documentos internos do CNPEM.

Do ponto de vista industrial, o desenvolvimento dos magnetos demandou o desenvolvimento de processos produtivos inovadores de alta precisão, incluindo técnicas de empilhamento de chapas sem usinagem posterior e controle rigoroso de tolerâncias geométricas e magnéticas. O desafio não se restringiu ao atendimento de tolerâncias excepcionais, mas envolveu também a escala e a diversidade da produção. Além dos 1.036 eletroímãs, distribuídos em diferentes modelos e configurações funcionais, foi necessário um sistema de controle de qualidade substancialmente mais rigoroso e a adoção de métodos de inspeção sofisticados. Para viabilizar esse processo, tornou-se necessário desenvolver novos ferramentais, equipamentos e processos produtivos capazes de assegurar a conformidade dimensional e magnética ao longo de toda a série de fabricação.

FIGURA 2 – Série final dos magnetos do Sirius fabricados pela WEG. Sendo eles a) dipolo, b) quadrupolo, c) sextupolo e d) corretora



Fonte: autoras.

De acordo com a Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2019), embora a WEG já detivesse competências consolidadas em estampagem de precisão,

confecção de bobinas especiais e empacotamento de lâminas, tais capacidades mostraram-se insuficientes frente às exigências específicas do Projeto Sirius.

As tolerâncias dimensionais e os requisitos de estabilidade de campo magnético superavam de forma significativa aqueles aplicáveis a produtos industriais convencionais, exigindo o desenvolvimento e a experimentação de técnicas inéditas para a fabricação de eletroímãs destinados a fontes de luz síncrotron.

Os riscos tecnológicos associados a esse processo eram elevados, considerando simultaneamente as características construtivas do produto, o nível de precisão requerido, a necessidade de elevada repetibilidade na montagem e o grande número de variáveis capazes de influenciar o campo magnético final. Para mitigar esses riscos, foi adotada a metodologia Seis Sigma no desenvolvimento dos processos de fabricação e montagem, estruturando a produção em etapas rigorosamente controladas.

Conforme os termos acordados, a cada conclusão de lote de ímãs a WEG realizava testes internos com base nos parâmetros técnicos definidos pela equipe do CNPEM. Na sequência, os componentes eram transportados para os laboratórios do CNPEM, onde passavam por testes e validações *in loco*. Uma vez atendidas as especificações técnicas, procedia-se à sua aquisição por meio de negociação de preços definida posteriormente, considerando o conjunto dos fornecimentos (RAUEN, 2017).

O domínio desse conjunto de competências técnicas ultrapassou o escopo do Projeto Sirius, contribuindo para a ampliação das capacidades tecnológicas da empresa e criando bases para o desenvolvimento futuro de soluções industriais de maior complexidade, inclusive no segmento de motores e máquinas elétricas de alta precisão. Do ponto de vista do planejamento público, esse processo evidencia o papel de grandes infraestruturas científicas como instrumentos de indução de capacidades produtivas e tecnológicas no país.

De acordo com RAUEN (2017), a WEG alocou cerca de 40 pessoas no projeto, sendo que 20 delas estavam integralmente dedicadas ao projeto de desenvolvimento dos ímãs, gerando, inclusive, inovações organizacionais internas, em particular em processos de metrologia.

A adoção de arranjos de encomenda tecnológica, como este caso, não se limita à aquisição de bens ou serviços específicos, mas constitui um instrumento estratégico de planejamento público voltado à indução de capacidades tecnológicas e produtivas no país.

Ao estruturar demandas para soluções ainda inexistentes no mercado, esse tipo de arranjo promove o desenvolvimento de tecnologias nacionais com potencial de aplicação em outros produtos e setores, ao mesmo tempo em que impulsiona a evolução técnica de engenheiros, pesquisadores e equipes especializadas envolvidas no processo.

Observa-se que os desdobramentos da encomenda dos ímãs do projeto Sirius foram muito além do estabelecimento de um grande contrato entre um laboratório e um fornecedor nacionais. Essa encomenda iniciou uma nova área de pesquisa e atuação dentro de uma grande empresa de reconhecida projeção internacional, estabeleceu novos processos produtivos que impactaram outras áreas da empresa e a levou a ser identificada internacionalmente como uma nova fornecedora de equipamentos para infraestruturas científicas de grande porte e complexidade, como os aceleradores de partículas (RAUEN, 2017; p. 353).

Esses efeitos se desdobram na geração de empregos qualificados, na consolidação de estruturas laboratoriais voltadas à pesquisa, desenvolvimento e qualidade, e na ampliação da capacidade das empresas para conceber e ofertar produtos e serviços de alto valor agregado. Nesse sentido, a encomenda tecnológica opera como um mecanismo de coordenação entre política científica, política industrial e planejamento de longo prazo, permitindo que investimentos públicos associados a grandes infraestruturas científicas transcendam a execução do projeto em si e contribuam de forma estrutural para o fortalecimento da base produtiva e da capacidade estatal.

6.5. Lições para o planejamento governamental de longo prazo

A principal contribuição deste artigo consiste em reconceituar grandes infraestruturas científicas como arranjos institucionais de planejamento, deslocando sua análise do campo científico-tecnológico para o debate sobre capacidades estatais e coordenação pública de longo prazo.

Desta forma, a análise do Projeto Sirius, articulada ao diálogo com experiências internacionais consolidadas, permite identificar lições relevantes para o planejamento governamental, especialmente no tratamento de políticas públicas caracterizadas por elevada complexidade técnica, longos horizontes de maturação e alto grau de incerteza. Essas lições extrapolam o

campo da ciência e tecnologia e oferecem referências úteis para outros domínios da ação estatal.

A primeira lição refere-se à institucionalização do planejamento como prática contínua. O caso do Sirius evidencia que a sustentação de decisões estratégicas ao longo de diferentes ciclos governamentais não decorreu da rigidez de um plano previamente definido, mas da existência de arranjos institucionais capazes de preservar diretrizes centrais, acomodar revisões técnicas e absorver ajustes sem perda de coerência. A vinculação do projeto a instrumentos formais de planejamento e orçamento, combinada a estruturas de governança, foi decisiva para garantir continuidade decisória em um contexto marcado por alternâncias políticas e restrições fiscais.

Uma segunda lição diz respeito ao papel dos arranjos organizacionais na execução do planejamento. A atuação do CNPEM como organização social evidenciou como modelos institucionais com maior autonomia operacional podem ampliar a capacidade do Estado de conduzir projetos de alta complexidade tecnológica, sem afastamento dos mecanismos de controle e accountability da administração pública. Esse equilíbrio mostrou-se relevante em situações nas quais decisões técnicas e gerenciais precisam ser tomadas de forma ágil, mas permanecem orientadas por objetivos públicos estratégicos.

A terceira lição relaciona-se ao planejamento entendido como coordenação ativa de capacidades tecnológicas e produtivas. A estratégia adotada no Sirius, especialmente no desenvolvimento e nacionalização de componentes críticos, evidencia que o planejamento público pode operar como instrumento de indução de aprendizado tecnológico e fortalecimento da base industrial. Ao estruturar demandas para soluções inexistentes no mercado e internalizar etapas sensíveis do desenvolvimento tecnológico, o Estado assumiu papel ativo na coordenação de processos de construção cumulativa de capacidades, articulando políticas científica, industrial e de inovação em torno de objetivos públicos.

Uma quarta lição emerge da experiência de gestão de riscos em projetos públicos complexos. Tanto no Sirius quanto em empreendimentos internacionais de Big Science, observa-se que a mitigação de riscos tecnológicos depende do envolvimento direto do Estado em fases críticas de concepção, prototipagem e validação. Esse padrão contrasta com abordagens

baseadas exclusivamente na transferência de riscos ao mercado e reforça a necessidade de instrumentos de planejamento capazes de lidar com inovação sob elevada incerteza, reconhecendo o papel do Estado como coprodutor de soluções tecnológicas.

A análise evidencia que grandes infraestruturas científicas contribuem para a formação de capacidades estatais duradouras. Ao longo do ciclo de concepção, implementação e operação do Sirius, foram acumuladas competências técnicas, organizacionais e gerenciais que transcendem o próprio projeto, ampliando a capacidade do Estado de planejar e executar iniciativas complexas em outros setores. Nesse sentido, essas infraestruturas não se restringem a investimentos setoriais, mas configuram espaços de aprendizado institucional.

Esse processo se expressa em alguns elementos recorrentes, como a institucionalização nos instrumentos de planejamento e orçamento públicos, a adoção de arranjos organizacionais capazes de equilibrar autonomia e controle, a coordenação deliberada de capacidades tecnológicas e produtivas e a internalização de competências críticas ao longo do desenvolvimento dos projetos.

Em conjunto, esses elementos criam condições para sustentar decisões estratégicas em contextos marcados por elevada incerteza e forte dependência de coordenação ao longo do tempo.

CONCLUSÃO

A análise do Projeto Sirius, em diálogo com experiências internacionais consolidadas de grandes infraestruturas científicas, permite compreender esses empreendimentos não como exceções organizacionais, mas como arranjos institucionais estratégicos capazes de sustentar decisões públicas de longo prazo em contextos marcados por elevada complexidade técnica, incerteza e interdependência entre escolhas técnicas e políticas.

O caso brasileiro evidencia que a viabilização de projetos dessa natureza depende menos da existência de planos formais isolados e mais da construção de capacidades estatais incorporadas em arranjos institucionais estáveis, capazes de atravessar ciclos políticos, absorver revisões técnicas e manter coerência estratégica ao longo do tempo. A vinculação do Sirius a instrumentos formais de planejamento e orçamento, combinada à atuação do CNPEM como organização

social, criou condições para separar a definição de objetivos estratégicos da execução operacional, preservando simultaneamente flexibilidade técnica e mecanismos de controle público.

A comparação com o CERN reforça que, apesar das diferenças de escala e contexto, grandes infraestruturas científicas compartilham desafios estruturais semelhantes, especialmente no que se refere à necessidade de planejamento de longo prazo, pactos institucionais duradouros e coordenação estreita entre pesquisa, engenharia e produção industrial. Em ambos os casos, o desenvolvimento escalonado de componentes críticos exigiu ciclos prolongados de prototipagem, validação e produção, evidenciando que a gestão de riscos tecnológicos constitui um elemento central do planejamento estatal em projetos de alta complexidade.

No contexto brasileiro, a implementação do Sirius demandou um esforço deliberado de construção de capacidades industriais e tecnológicas em um ambiente de menor maturidade produtiva. A utilização de instrumentos como a encomenda tecnológica permitiu não apenas a execução do projeto, mas também a indução de aprendizado tecnológico, o fortalecimento

da base industrial nacional e a formação de competências que extrapolam o escopo imediato da infraestrutura científica. Esses efeitos demonstram que grandes infraestruturas científicas podem operar como instrumentos ativos de coordenação entre políticas científica, industrial e de inovação.

Os resultados do estudo indicam, portanto, que grandes infraestruturas científicas contribuem de forma significativa para a formação de capacidades estatais duradouras, ao acumular competências técnicas, organizacionais e gerenciais que permanecem disponíveis para outras iniciativas públicas. Nesse sentido, elas funcionam como espaços privilegiados de aprendizado institucional, oferecendo referências concretas para o planejamento governamental em políticas públicas caracterizadas por longos horizontes de maturação, elevada incerteza e alta complexidade. Nesse sentido, o artigo sugere que o planejamento governamental em contextos de alta complexidade deve ser compreendido menos como a elaboração de instrumentos formais e mais como a construção de capacidades e arranjos institucionais capazes de sustentar decisões ao longo do tempo.

Referências Bibliográficas

1. ALBUQUERQUE, E.M. *The 'National System of Innovation' in Historical Perspective*. Ideias Fundadoras, v.3, nº 1, 2004.
2. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). *Estratégia Brasil 2050: Análise retrospectiva e situacional*. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Planejamento, 2024.
3. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). *Megatendências mundiais e incertezas para o Brasil 2050*. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Planejamento, 2025.
4. CERN. https://home.cern/sites/default/files/2022-01/CERNS%20Main%20Objectives_0.pdf
5. FREEMAN, C.; SOETE, L. (2008) *A economia da inovação industrial*. Editora Unesp.
6. CERN. (2000). LHC dipole magnets start to roll off the production line. In CERN Bulletin (Números 48/2000, p. 1).
7. CHANG, H.J. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
8. CENTRO NACIONAL DE PESQUISA EM ENERGIA E MATERIAIS. *Projeto Sirius – a nova fonte de luz síncrotron brasileira*. Campinas, 2014. Disponível em: <https://lnls.cnpem.br/wp-content/uploads/2016/08/Livro-do-Projeto-Sirius-2014.pdf>. Acesso em: 25 de março de 2026.
9. CENTRO NACIONAL DE PESQUISA EM ENERGIA E MATERIAIS. Relatórios do Contrato de Gestão. Campinas: CNPEM, 2013–2020. Disponível em: <https://cnpem.br/acesso-informacao/contrato-de-gestao/relatorios-contrato-gestao-cnpem/>
10. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). *Diálogos MEI: Caso Sirius–WEG*. Brasília: CNI, 2019.

11. Disponível em: <https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/95/bd/95bddae2-a9b4-448e-81ed-29bd5b56cc41/dialogos_mei_caso_sirius_weg.pdf>. Acesso em: mar. 2026.
12. LIST, F. *Sistema nacional de economia política*. Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1988.
13. MAZZUCATO, M. *O Estado Empreendedor*. Editora Portfolio-Penguin, 2014.
14. MACIENTE, A. N.; ARAÚJO, T. C. *A demanda por engenheiros e profissionais afins no mercado de trabalho formal*. Brasília. Ipea, 2011.
15. MERZ, M.; SORGNER, H. Organizational complexity in big science: strategies and practices. *Synthese*, v. 200, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11229-022-03649-3>
16. SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL (SENAI). *Engenharia e engenheiros na vida socioeconômica Brasileira: um estudo histórico-antropológico*. Brasília, DF: SENAI, 2013.
17. WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO). *Brazil Ranking in the Global Innovation Index 2024*. Genebra: WIPO, 2024.
18. MONTEIRO, Solange. *Fórmula da inovação*. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, v. 40 (edição de junho), p. 40–41, jun. 2019. Disponível em:
19. <https://periodicos.fgv.br/rce/article/download/80719/77060>. Acesso em: 23 jan. 2026.
20. OECD. *The impacts of large research infrastructures on economic innovation and on society: case studies at CERN*. Paris: OECD Publishing, 2014. Disponível em: <https://cds.cern.ch/record/1708387/files/CERN-case-studies.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2026.
21. FERMI NATIONAL ACCELERATOR LABORATORY. *Economic impact summary: fiscal year 2023*. Batavia, IL: Fermilab, 2023. Disponível em: <https://www.fnal.gov/pub/about/economic-impact/pdfs/economic-impact-summary-fy23.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2026.
22. NATIONAL AERONAUTICS AND SPACE ADMINISTRATION. *FY 2023 economic impact report: brochure*. Washington, DC: NASA, 2024. Disponível em: <https://www.nasa.gov/wp-content/uploads/2025/04/nasa-fy23-economicimpactreport-brochure-508-fm-tagged.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2026.
23. WILLE, K. *The physics of particle accelerators: an introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Institucionalização do planejamento governamental de longo prazo no Brasil: desafios e caminhos para a integração entre planejamento e orçamento a partir da Estratégia Brasil 2050

• **Laura Muniz de Pádua**

Macroplan Consultoria e Analytics, Brasil

E-mail: laura.padua@macroplan.com.br

Resumo

O planejamento governamental de longo prazo enfrenta, nas democracias contemporâneas, desafios crescentes para se afirmar como função estratégica do Estado, especialmente em contextos marcados por ciclos eleitorais curtos, restrições fiscais e predomínio de agendas de curto prazo. No Brasil, essa tensão se manifesta na articulação ainda limitada entre o planejamento governamental e os instrumentos formais de planejamento e orçamento. O presente trabalho tem como objetivo analisar os desafios e os caminhos institucionais para a integração entre o planejamento governamental de longo prazo e os instrumentos formais de planejamento e orçamento no Brasil, à luz da literatura sobre institucionalização do planejamento e das proposições contidas no documento de recomendações do Conseplan para a institucionalização do planejamento nacional de longo prazo. Para tanto, adota-se uma abordagem qualitativa de caráter analítico-institucional, combinando revisão teórico-conceitual e análise documental. Argumenta-se que o principal obstáculo à efetividade do planejamento de longo prazo não é a ausência de planos, mas a fragilidade dos mecanismos institucionais que conectam diretrizes estratégicas às decisões de alocação de recursos. Nesse contexto, sustenta-se que o fortalecimento do Plano Plurianual como elo entre estratégia e orçamento constitui condição central para superar essa desconexão e propõem-se mecanismos práticos para viabilizar essa integração.

Palavras-chave: Planejamento governamental; Longo prazo; Institucionalização; Plano Plurianual; Estratégia Brasil 2050.

1. INTRODUÇÃO

A capacidade de planejar o futuro constitui uma das funções mais estratégicas do Estado contemporâneo. Contudo, em democracias marcadas por ciclos eleitorais curtos, restrições fiscais e pressões por resultados imediatos, essa função tem sido progressivamente subordinada à lógica orçamentária de curto prazo. No Brasil, esse fenômeno se expressa na articulação ainda frágil entre o planejamento governamental e os processos de elaboração e execução do orçamento público. Cardoso Jr. (2014) argumenta que, ao longo das

últimas décadas, o planejamento foi sendo esvaziado de conteúdo político-estratégico e reduzido a um caráter predominantemente técnico-operacional, incapaz de orientar as grandes escolhas nacionais.

Nos últimos anos, entretanto, observa-se uma retomada significativa do debate sobre planejamento de longo prazo no país, associada à necessidade de reconstruir uma visão estratégica nacional que transcenda mandatos governamentais. A Estratégia Brasil 2050, coordenada pela Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento

(Seplan/MPO), insere-se nesse contexto como iniciativa voltada à construção de uma visão de futuro para o país, fundamentada em análises prospectivas e processos participativos que envolveram mais de cinco mil pessoas. Em sintonia com essa iniciativa, o Conselho Nacional de Secretários de Planejamento (Conseplan) elaborou, em 2025, o documento de Proposições para Institucionalização do Planejamento Nacional de Longo Prazo, que consolida uma visão dos entes subnacionais sobre as condições necessárias para tornar essa função estatal perene e efetiva (Conseplan, 2025).

O principal desafio, porém, não reside na elaboração do plano em si, mas em assegurar que a visão estratégica de longo prazo seja capaz de influenciar decisões concretas de alocação de recursos. A história do planejamento na América Latina, como advertiu Costa-Filho (2011), é marcada por planos que, embora formalizados e por vezes dotados de amplo apoio inicial, não resistiram às mudanças de governo ou à ausência de mecanismos institucionais capazes de assegurar sua continuidade. Garantir a conexão entre o planejamento de longo prazo e as peças orçamentárias – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – é condição para que prioridades estratégicas se traduzam em políticas públicas efetivas.

Diante desse cenário, o presente trabalho analisa os desafios e os caminhos institucionais para a integração entre o planejamento governamental de longo prazo e os instrumentos formais de planejamento e orçamento no Brasil. Para tanto, mobiliza a literatura sobre institucionalização do planejamento e examina as proposições contidas no documento de recomendações do Conseplan (2025). Além de identificar obstáculos, o artigo propõe caminhos para o fortalecimento do PPA como instrumento articulador entre diretrizes estratégicas de longo prazo e a alocação de recursos públicos.

2. METODOLOGIA

O trabalho adota uma abordagem qualitativa de caráter analítico-institucional, combinando revisão teórico-conceitual e análise documental. São mobilizadas contribuições de autores que analisaram a trajetória do planejamento governamental no Brasil e suas tensões com a lógica orçamentária, destacando-se Costa-Filho (2011), Cardoso Jr. (2014), Garcia (2015) e Matus (1993).

A análise documental se desenvolve em duas frentes. A primeira examina o arcabouço institucional do sistema brasileiro de planejamento e orçamento, com foco na Constituição Federal de 1988 e na configuração dos instrumentos PPA, LDO e LOA, investigando como estão estruturados e articulados, bem como as lacunas normativas que dificultam a incorporação do planejamento de longo prazo ao ciclo orçamentário. A segunda frente examina o processo de construção da Estratégia Brasil 2050 e as proposições do Conseplan (2025) para a institucionalização do planejamento nacional de longo prazo.

Adicionalmente, na seção propositiva do artigo, são examinadas experiências subnacionais brasileiras que oferecem aprendizados sobre a conexão entre planejamento de longo prazo e instrumentos orçamentários. Cabe registrar que a pesquisa possui caráter analítico-documental, sem pesquisa empírica primária.

3. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DE LONGO PRAZO: FUNDAMENTOS, TRAJETÓRIA E INSTITUCIONALIZAÇÃO

A literatura sobre planejamento governamental aponta uma tensão persistente entre os horizontes temporais das políticas públicas e os ciclos políticos das democracias representativas. Em contextos nos quais governos são avaliados por resultados imediatos, políticas estruturantes – cuja maturação ocorre ao longo de décadas – enfrentam maiores dificuldades de formulação e continuidade. Nesse sentido, o planejamento de longo prazo não deve ser compreendido como um exercício de previsão exata do futuro, mas como construção de referências estratégicas capazes de orientar escolhas públicas ao longo do tempo, mesmo diante de incertezas (Costa-Filho, 2011).

Planos e estratégias de longo prazo cumprem, assim, uma função essencial de coordenação intertemporal, ao manter objetivos nacionais amplos como referência para decisões governamentais sucessivas. Contudo, a sustentação do planejamento estratégico de longo prazo está diretamente associada à sua legitimidade social e política (Costa-Filho, 2011), bem como à existência de arranjos institucionais capazes de assegurar sua continuidade para além das mudanças de governo. Sem mecanismos políticos que assegurem consenso em torno das diretrizes estratégicas, qualquer plano tende a se enfraquecer. Essa preocupação dialoga com o pensamento estratégico situacional de Matus (1993), para quem o planejamento não pode

ser ação unilateral do Estado sobre a realidade, mas processo que envolve múltiplos atores, conflitos e interpretações distintas. Superar o modelo normativo – no qual o Estado formula, executa e controla de forma centralizada – é condição para estratégias capazes de dialogar com a complexidade das sociedades democráticas.

No Brasil, o planejamento governamental passou por fases distintas. Cardoso Jr. (2014) demonstra que, entre as décadas de 1930 e 1980, a função planejamento esteve associada ao projeto desenvolvimentista, com primazia sobre a gestão. A partir da década de 1990, essa relação se inverteu: agendas de gestão pública, voltadas à racionalização e ao controle de gastos, passaram a dominar o debate sobre reforma do Estado. O planejamento passou a ser entendido, com frequência, como mera compatibilização de ações governamentais com limites orçamentários, perdendo sua dimensão de orientação estratégica (Cardoso Jr., 2014).

A elaboração e a execução do orçamento público são organizadas a partir de três peças orçamentárias que interagem de forma dinâmica e articulada, conforme previsto no art. 165 da Constituição Federal de 1988. São elas o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA estabelece, de forma regionalizada, os objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, sendo responsável por pautar o planejamento governamental de médio prazo. Ele é elaborado no primeiro ano de mandato de um governante e vigora do exercício seguinte até o primeiro ano de mandato do próximo governante, a fim de garantir certa continuidade dos projetos e atividades da administração pública. A LDO define as metas e prioridades do governo a partir de um recorte do PPA, além de dispor sobre indicadores de equilíbrio fiscal. Por fim, a LOA estabelece a mensuração monetária das receitas que o poder público estima arrecadar e das despesas as quais prevê incorrer. Sua formulação deve aspirar a concretização dos objetivos e metas propostos no PPA, segundo as diretrizes da LDO (Brasil, 1988).

Na teoria, a articulação entre esses instrumentos visa garantir coerência entre o planejamento de médio prazo e a execução anual das políticas públicas. Contudo, ao se tratar da aplicação prática e do ponto de vista estratégico, persistem desafios. Embora concebido como instrumento de médio prazo com

potencial para conectar estratégias mais amplas às políticas setoriais, o PPA frequentemente assume caráter mais formal, com limitada capacidade de orientar decisões efetivas de alocação de recursos (Cardoso Jr., 2014). Garcia (2015) argumenta que o instrumento não conseguiu superar a concepção normativa e reducionista do planejamento, permanecendo submetido a um enfoque predominantemente físico-financeiro. Doro (2019) corrobora essa avaliação ao demonstrar empiricamente que as diretrizes estratégicas do PPA exercem influência limitada sobre o planejamento setorial dos ministérios, sendo mais frequente que os planos setoriais alimentem o PPA, e não o contrário.

Apesar da retomada do debate sobre planejamento estratégico governamental observada a partir dos anos 2000, persistiu a dificuldade de conferir ao planejamento um caráter genuinamente estratégico (De Toni, 2014). Por outro lado, é preciso reconhecer avanços recentes. O PPA 2024-2027 do governo federal, por exemplo, incorporou uma dimensão estratégica robusta, com a definição de valores, diretrizes, indicadores-chave e objetivos estratégicos articulados a uma visão de futuro para o Brasil em 2027 (Brasil, 2023). Ainda assim, o problema central permanece e ele não reside na relação formal entre PPA e orçamento – que são integrados por determinação constitucional –, mas na tradução dos elementos definidos na dimensão estratégica para a dimensão tática do próprio PPA. As três instâncias federativas conseguem, em muitos casos, produzir planos plurianuais que expressam prioridades de governo de forma clara. O desafio reside em converter esses elementos estratégicos no apoio efetivo à gestão das políticas públicas e nas decisões de alocação de recursos (Couto, 2017).

Outro avanço significativo no campo do planejamento estratégico diz respeito à Estratégia Brasil 2050 (EB 2050), iniciativa ambiciosa do governo federal coordenada pela Secretaria Nacional de Planejamento (Seplan), do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). A EB 2050 foi construída a partir de estudos elaborados por diferentes ministérios de governo e instituições parcerias, mapeamento de megatendências e incertezas, construção de cenários prospectivos e realização de pesquisa qualitativa, incluindo consultas públicas de amplo alcance e entrevistas aprofundadas com atores estratégicos. A escolha do horizonte de 2050 fundamenta-se em

marcos globais de neutralidade de emissões e nas projeções demográficas que apontam para uma inversão na pirâmide etária brasileira, demandando ajustes profundos em políticas de saúde, previdência, educação e trabalho. A estratégia definiu uma visão de desenvolvimento de longo prazo ancorada em um conjunto de objetivos nacionais de longo prazo, organizados nos mesmos eixos temáticos nos quais se divide o PPA 2024-2027 – Desenvolvimento social e garantia de direitos; Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental; e Fortalecimento das instituições democráticas e das capacidades estatais. Para cada objetivo de longo prazo, foram definidos indicadores e metas, para possibilitar o acompanhamento da sua execução, bem como orientações estratégicas que indicam caminhos prioritários e enfoques temáticos para o alcance da transformação desejada (Brasil, 2025).

Todavia, é necessário pontuar que a verdadeira institucionalização do planejamento vai além da mera elaboração de planos e publicação de normativos. Deve envolver também a incorporação estável de práticas, rotinas, capacidades técnicas e mecanismos de governança ao funcionamento do Estado. O documento de proposições do Conseplan (2025) – fruto do trabalho de equipes técnicas de secretarias estaduais de planejamento de todo o Brasil, com apoio da consultoria Macroplan – converge com esse entendimento. O documento enfatiza que a institucionalização do planejamento de longo prazo deve se apoiar em três pilares: metodologias tecnicamente robustas; processos participativos e transparentes; e um modelo de governança que viabilize a gestão compartilhada entre atores federativos (Conseplan, 2025).

4. DESAFIOS INSTITUCIONAIS, AVANÇOS RECENTES E CAMINHOS PARA A INTEGRAÇÃO

O referencial teórico-conceitual apresentado na seção anterior evidencia que o planejamento governamental de longo prazo no Brasil enfrenta obstáculos que vão além de questões técnicas ou metodológicas: são de natureza fundamentalmente institucional e política. Esta seção avança a análise ao examinar como esses obstáculos se manifestam na prática, registrar os avanços recentes representados pela Estratégia Brasil 2050 e pelas proposições do Conseplan e delinear caminhos concretos para a integração entre planejamento de longo prazo e orçamento.

4.1. A subordinação do planejamento estratégico à lógica orçamentária: como opera na prática

A subordinação do planejamento à lógica orçamentária, identificada na literatura e no documento do Conseplan (2025), opera por meio de mecanismos concretos que merecem ser detalhados. Um desses instrumentos é o contingenciamento de despesas discricionárias, que permite ao governo federal – e, de forma análoga, aos governos estaduais e municipais – limitar a execução de dotações autorizadas na LOA em função da insuficiência de receitas previstas e considerando as metas fiscais previstas na LDO. Na prática, mesmo programas e projetos inscritos no PPA como prioritários podem ter sua execução comprometida ou paralisada ao longo do exercício fiscal, sem que haja necessidade de revisão formal do plano. Esse mecanismo transfere o poder decisório efetivo sobre a implementação das políticas do planejamento para a gestão fiscal, esvaziando o PPA de sua função orientadora.

Outro mecanismo que contribui para essa subordinação é a dinâmica de abertura de créditos adicionais ao orçamento. Através dos remanejamentos, o Poder Executivo tem uma margem para modificar os créditos orçamentários ao longo do exercício, transferindo-os de determinada ação orçamentária para outra ação completamente diferente, e alterando assim a composição da despesa em relação ao que foi originalmente programado no PPA e na LOA. Dado que grande parte dos orçamentos públicos nas três instâncias federativas estão comprometidos com despesas obrigatórias, tais alterações podem modificar significativamente o volume de recursos destinados a políticas estruturantes e projetos portadores de futuro. Esse padrão reforça a percepção de que as verdadeiras prioridades de governo são definidas menos pelo plano e mais pela gestão cotidiana do orçamento.

A localização dos dispositivos de planejamento no Título VI da Constituição Federal – Da Tributação e do Orçamento – é simbólica dessa subordinação institucional (Garcia, 2015). Ao situar o planejamento dentro da moldura fiscal-orçamentária, o texto constitucional reforça, ainda que indiretamente, uma leitura segundo a qual planejar é, antes de tudo, programar receitas e despesas. Essa configuração contribui para que as discussões sobre o PPA no Congresso Nacional e nas Assembleias Legislativas se concentrem nas dotações financeiras, em detrimento do debate sobre

os objetivos estratégicos e a visão de desenvolvimento que o plano deveria expressar.

4.2. Desafios para a institucionalização do planejamento de longo prazo e as proposições do Conseplan

O documento *Proposições para Institucionalização do Planejamento Nacional de Longo Prazo*, do Conseplan (2025), articula recomendações para em quatro eixos: Formulação e alinhamento estratégico; Governança social e federativa; Monitoramento, avaliação e atualização; e Comunicação, transparência e formação de capacidades. Em relação ao alinhamento entre planejamento de longo prazo e os instrumentos constitucionais de planejamento e orçamento, o documento reforça a importância da criação de mecanismos efetivos que garantam essa conexão, destacando a ausência de menção explícita ao planejamento de longo prazo na Constituição Federal.

Essa lacuna normativa faz com que objetivos e metas de longo prazo não sejam adequadamente traduzidos em marcos intermediários que orientem a programação orçamentária, enfraquecendo a capacidade do plano de induzir a ação governamental (Conseplan, 2025). Couto (2017) e Gimene (2017) convergem nessa avaliação, apontando a necessidade de evitar que o PPA seja capturado pela lógica financeira do orçamento. O documento do Conseplan menciona ainda a necessidade de revisão e atualização da Lei nº 4.320/1964, que estabelece normas para elaboração e controle dos orçamentos públicos e cuja desatualização dificulta a modernização e a maior integração do sistema de planejamento e orçamento (Conseplan, 2025).

Entre as propostas, destaca-se a criação de um Grupo de Trabalho com representantes do Conseplan, do Legislativo e do MPO para propor medidas normativas e operacionais de vinculação entre o planejamento de longo prazo e os instrumentos PPA-LDO-LOA. O documento também propõe bases metodológicas comuns para os planos estaduais e municipais, um observatório do planejamento de longo prazo e programas de capacitação continuada para gestores dos três níveis de governo (Conseplan, 2025).

No que tange à governança, o Conseplan propõe uma arquitetura multi-institucional que envolve o Conselho da Federação como instância deliberativa, uma Secretaria Executiva responsável pela coordenação técnica do planejamento de longo prazo, um

Conselho Nacional de Planejamento (CONPLAN) de caráter consultivo – composto por secretários estaduais de planejamento, presidentes do IPEA, do IBGE e pela(o) Secretária(o) Nacional de Planejamento –, câmaras técnicas organizadas por eixo estratégico e um observatório nacional dedicado à produção de análises, avaliação de resultados e disseminação de informações estratégicas (Conseplan, 2025).

As recomendações apresentadas no documento devem ser compreendidas à luz de uma perspectiva processual. O valor de iniciativas de planejamento estratégico reside não apenas nos documentos produzidos, mas na mobilização de atores federativos, na realização de estudos prospectivos e no debate sobre governança, que contribuem para a construção gradual de uma cultura de planejamento de longo prazo no país. A experiência acumulada nesses processos representa um ativo institucional aproveitável nos ciclos subsequentes, independentemente das configurações políticas de cada governo. A efetivação dessas propostas, contudo, esbarra em obstáculos de natureza estrutural que merecem consideração.

Na dimensão da coordenação federativa, a diversidade de premissas entre os planos de longo prazo existentes – setoriais, estaduais e municipais – gera proposições por vezes conflitivas. Expectativas macroeconômicas, projeções populacionais e demandas de investimento partem de hipóteses distintas, e há grande heterogeneidade de formatos, metodologias e horizontes temporais (Conseplan, 2025). A articulação dos planos estaduais e municipais com um plano nacional é condição essencial para uma estratégia integrada que respeite especificidades regionais sem prescindir de uma visão compartilhada de desenvolvimento. A própria construção de convergência metodológica entre os planos – sem impor padronização que anule as particularidades de cada ente – constitui, em si, um desafio considerável.

Outro desafio central é a criação de incentivos que conectem efetivamente as decisões orçamentárias de curto prazo aos objetivos de longo prazo. Sem esses mecanismos, a estratégia tende a permanecer como documento de referência sem influência real na alocação de recursos. Costa-Filho (2011) já havia proposto, nesse sentido, a ideia de “rubricas pétreas”: dotações orçamentárias de caráter inequivocamente estratégico que deveriam ser protegidas de cortes e contingenciamentos, sob pena de comprometer irreversivelmente

processos de transformação programados. Trata-se de limitar o poder discricionário sobre investimentos cuja interrupção acarretaria perdas irrecuperáveis para o desenvolvimento nacional.

Somam-se a esses obstáculos a inércia de culturas organizacionais apegadas ao curto prazo, a rotatividade de equipes dirigentes e a fragilidade dos mecanismos de monitoramento e avaliação. Sem uma estrutura técnica permanente dedicada ao acompanhamento da estratégia, as atividades de monitoramento tendem a ser dispersas e descontínuas, enfraquecendo o compromisso coletivo com os objetivos de longo prazo (Conseplan, 2025). A esse respeito, o Conseplan recomenda uma política de transparência ativa, com painéis interativos, plataformas digitais e dados abertos que permitam à sociedade acompanhar a execução e os resultados do plano, ampliando o engajamento social e fortalecendo a legitimidade da estratégia ao longo do tempo (Conseplan, 2025). Procedimentos sistemáticos de prestação de contas e comunicação de resultados são igualmente necessários para sustentar a transparência e a responsabilização dos atores envolvidos.

4.3. Caminhos para a integração: o PPA como instrumento articulador entre longo prazo e orçamento

Diante dos desafios analisados, esta seção delinea caminhos possíveis para fortalecer a conexão entre o planejamento de longo prazo e o ciclo orçamentário, tendo o PPA como instrumento central dessa articulação. A visão de futuro, as diretrizes e os objetivos estratégicos estabelecidos em um plano de longo prazo podem funcionar como referências orientadoras para a elaboração do PPA, conferindo-lhe uma dimensão estratégica que ultrapasse o horizonte quadrienal. As proposições a seguir não pretendem esgotar o tema, mas indicar mecanismos concretos cuja adoção pode contribuir para que a visão estratégica de longo prazo se traduza efetivamente em decisões de alocação de recursos.

São seis as proposições centrais: (i) sincronização dos ciclos de elaboração e revisão do plano de longo prazo e do PPA; (ii) mapeamento dos elementos do PPA vinculados aos objetivos de longo prazo; (iii) priorização da alocação de recursos a partir das diretrizes do plano de longo prazo; (iv) adoção de metas intermediárias que traduzam objetivos de longo prazo em marcos mensuráveis no horizonte do PPA; (v)

envolvimento direto dos órgãos setoriais na elaboração e revisão do plano de longo prazo; e (vi) criação de estrutura permanente de governança multi-institucional voltada à continuidade do planejamento. Cada uma dessas proposições é detalhada a seguir.

(i) Sincronização dos ciclos de elaboração e revisão.

A primeira condição para a integração é que os ciclos de elaboração e revisão do plano de longo prazo e do PPA estejam temporalmente articulados. Uma vez elaborado o planejamento estratégico de longo prazo – com horizonte típico de 20 a 25 anos –, suas diretrizes, objetivos, metas e estratégias devem alimentar a elaboração do PPA imediatamente subsequente. Ocorre que o plano de longo prazo também precisa ser periodicamente revisado e, se necessário, atualizado, à luz dos resultados alcançados e das mudanças no contexto interno e externo. Propõe-se, portanto, que essa revisão ocorra a cada quatro anos, em sincronização com o ciclo do PPA. Na prática, isso significa que o processo de avaliação e atualização do plano de longo prazo deve ser concluído antes do início da elaboração do novo PPA, de modo que o plano plurianual seguinte já seja informado pelas diretrizes atualizadas. Assim, cada PPA se ancora na versão mais recente da estratégia de longo prazo, e cada revisão da estratégia incorpora os aprendizados acumulados no ciclo do PPA anterior. Essa sincronização cria um mecanismo formal de retroalimentação que evita tanto a obsolescência do plano de longo prazo quanto a descontinuidade estratégica entre PPAs sucessivos: o planejamento de médio prazo não parte do zero a cada mandato, mas se inscreve em uma trajetória de mais longa duração.

(ii) Mapeamento dos elementos do PPA vinculados aos objetivos do plano de longo prazo.

Para que a integração se dê no nível operacional, é necessário que, durante a elaboração do PPA, os órgãos setoriais identifiquem quais de seus programas e ações contribuem para o alcance de cada um dos objetivos estratégicos de longo prazo. Esse mapeamento permite a construção de um painel de acompanhamento que torne visível o alinhamento entre o PPA e o planejamento de longo prazo, possibilitando a identificação concreta das ações

governamentais adotadas para o alcance da visão de futuro e facilitando assim o monitoramento e a prestação de contas. Sem esse vínculo explícito, o plano de longo prazo permanece como referência genérica, sem tradução nas peças orçamentárias que efetivamente governam a alocação de recursos.

(iii) Priorização a partir do planejamento de longo prazo.

As diretrizes do plano de longo prazo devem informar a definição de prioridades no PPA, na LDO e na LOA. Isso pode ser operacionalizado por meio de critérios de priorização derivados do próprio plano, que permitam identificar quais programas e projetos são mais relevantes para o alcance dos objetivos estratégicos e quais têm maior capacidade de gerar efeitos multiplicadores sobre outras dimensões do desenvolvimento. Programas portadores de futuro, de maturação prolongada e efeitos estruturantes, devem receber tratamento diferenciado na alocação de recursos, com proteção contra contingenciamentos que comprometam sua continuidade. Ao mesmo tempo, urgências de natureza estrutural — como a transição demográfica, as mudanças climáticas e a redução das desigualdades regionais — devem integrar o processo de priorização, uma vez que sua postergação acarreta custos crescentes e frequentemente irreversíveis.

(iv) Adoção de metas intermediárias.

A adoção de metas intermediárias que traduzam os objetivos de longo prazo em marcos mensuráveis no horizonte do PPA é igualmente importante. Essa tradução confere operacionalidade ao plano de longo prazo, permitindo que o progresso seja monitorado ao longo dos ciclos sucessivos. Sem indicadores intermediários, a distância entre os objetivos de longo prazo e as entregas de curto prazo torna-se excessiva, dificultando tanto a avaliação de resultados quanto a correção de rumos. Conforme pontuado na recomendação (i), a revisão periódica dessas metas, articulada ao ciclo de elaboração do PPA, é fundamental não apenas para manter a coerência entre os instrumentos, mas também para garantir sua adequação frente a mudanças no contexto externo e interno.

(v) Envolvimento direto dos órgãos setoriais.

A efetividade da integração entre planejamento de longo prazo, médio prazo e orçamento público depende de que os órgãos setoriais — que são, ao fim, os responsáveis pela elaboração dos programas e pela execução das políticas públicas — participem ativamente da construção e das revisões do plano de longo prazo. Quando os órgãos setoriais se veem representados nas diretrizes estratégicas, a tradução dessas diretrizes em programas e ações do PPA tende a ocorrer de forma mais orgânica. Ao contrário, quando o plano de longo prazo é percebido como produto exclusivo do órgão central de planejamento, sua capacidade de orientar a programação setorial se reduz significativamente.

(vi) Criação de estrutura de governança multi-institucional como “guardião” do plano.

A criação de uma instância permanente de governança que não se restrinja à administração direta — envolvendo Legislativo, academia, setor produtivo e sociedade civil — constitui mecanismo central para a perenidade do planejamento de longo prazo. Essa estrutura deve acompanhar a execução dos projetos estratégicos, monitorar indicadores, promover a prestação de contas e atuar como ponto focal de articulação interfederativa.

O estado do Maranhão oferece uma experiência concreta de criação de uma estrutura de governança multi-institucional. Como parte do processo de institucionalização do Plano Maranhão 2050 — aprovado por lei estadual em 2024 —, foi criada a Comissão Maranhão 2050, presidida pela Secretaria de Planejamento e Orçamento do estado, com participação de órgãos governamentais, Assembleia Legislativa, universidades, setor produtivo e sociedade civil organizada. A Comissão vem se reunindo periodicamente para acompanhar a execução dos projetos priorizados. Em março de 2025, foram apresentados os 19 projetos prioritários distribuídos nos cinco eixos do plano, bem como o painel online desenvolvimento para o acompanhamento e monitoramento dos projetos (Assembleia Legislativa do Maranhão, 2025). O balanço anual de 2025, apresentado pelo governador, consolidou resultados alcançados em áreas como educação, saúde, meio ambiente e governança (Governo do Maranhão, 2026). Embora a experiência seja recente e seus resultados de longo prazo ainda

não possam ser avaliados, a composição multi-institucional e o funcionamento regular da Comissão indicam um caminho promissor.

Adicionalmente, a experiência de Minas Gerais com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) é uma das mais longevas referências estaduais de planejamento de longo prazo no Brasil. A Constituição mineira estabelece o PMDI como instrumento de planejamento de longo prazo, que orienta a elaboração do PPAG, configurando uma vinculação institucional entre os dois instrumentos. A partir de 2003, o estado implementou o sistema GERAES (Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado), que consistiu em uma carteira de projetos estruturadores derivados do PMDI, com gerenciamento intensivo e fluxo de recursos orçamentários e financeiros garantido (Guimarães e Almeida, 2006). Esse mecanismo buscava garantir a presença dos projetos estratégicos do PMDI no PPA estadual (chamado, em Minas, de Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG) e na LOA. A participação do Legislativo e da sociedade civil no acompanhamento do PPAG, com audiências públicas anuais, representou um avanço na legitimação democrática do processo, chegando a originar um novo projeto estruturador a partir de demanda popular (Corrêa, 2007).

Essas experiências, com seus avanços e limitações, reforçam a viabilidade das proposições aqui apresentadas e evidenciam que o principal desafio não é de ordem técnica, mas institucional. Trata-se de construir arranjos capazes de sobreviver às mudanças de governo e de enraizar o planejamento de longo prazo no funcionamento cotidiano do Estado.

5. CONCLUSÃO

Este trabalho analisou os desafios e os caminhos institucionais para a integração entre o planejamento governamental de longo prazo e os instrumentos formais de planejamento e orçamento no Brasil. A análise mostrou que o principal obstáculo à efetividade desse tipo de planejamento não reside na ausência de planos ou estratégias, mas na fragilidade dos mecanismos institucionais capazes de conectá-los às decisões concretas de alocação de recursos. Nesse sentido, a subordinação do planejamento à lógica orçamentária de curto prazo, as lacunas do desenho constitucional e a persistência de culturas organizacionais avessas ao longo prazo configuram entraves

centrais à construção de uma ação estatal orientada por referências estratégicas duradouras.

A Estratégia Brasil 2050 e as proposições do Con-seplan representam avanços importantes ao recolocar o planejamento de longo prazo na agenda pública e ao enfatizar que sua institucionalização depende da consolidação de processos permanentes, arranjos de governança e mecanismos de articulação entre planejamento e orçamento. À luz dessa perspectiva, argumentou-se que o fortalecimento do Plano Plurianual como elo institucional entre a estratégia de longo prazo e o sistema orçamentário constitui condição central para superar a desconexão histórica entre visão estratégica e execução governamental.

As experiências subnacionais examinadas reforçam essa conclusão. O caso de Minas Gerais evidencia o potencial de arranjos que vinculam planejamento de longo prazo, priorização governamental e programação plurianual, mas também mostra que sua sustentabilidade depende de enraizamento institucional para além de governos específicos. O Maranhão, por sua vez, oferece uma experiência recente e promissora de governança multi-institucional voltada à continuidade do planejamento estratégico.

Em termos propositivos, o artigo indicou seis mecanismos de integração: sincronização entre os ciclos de revisão do plano de longo prazo e elaboração do PPA; mapeamento explícito dos programas e ações vinculados aos objetivos de longo prazo; priorização orçamentária orientada por diretrizes de longo prazo; tradução dos objetivos estratégicos em metas intermediárias; envolvimento direto dos órgãos setoriais na construção da estratégia; e criação de estruturas permanentes de governança multi-institucional. Em conjunto, esses mecanismos apontam para a necessidade de tratar o PPA não como peça meramente formal ou acessória, mas como instrumento de mediação entre o horizonte estratégico do Estado e a dinâmica anual do orçamento.

Conclui-se, portanto, que o fortalecimento do planejamento governamental de longo prazo no Brasil exige avanços simultâneos na construção de capacidades estatais, na revisão de arranjos normativos, na criação de incentivos que alinhem o ciclo orçamentário a objetivos estratégicos e no aprofundamento da coordenação federativa. Sem isso, estratégias de desenvolvimento tenderão a permanecer como referências discursivas de alto valor simbólico, mas de

baixa capacidade de indução sobre a ação estatal. Com isso, o desafio central não é apenas planejar o

futuro, mas construir as condições institucionais para que ele possa, de fato, orientar o presente.

Referências bibliográficas

1. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO. Assembleia debate ações prioritárias com comissão do Plano Maranhão 2050. São Luís, 12 mar. 2025. Disponível em: al.ma.leg.br/sitealema/assembleia-debate-acoes-prioritarias-com-comissao-do-plano-maranhao-2050-nas-areas-de-educacao-saude-e-social/. Acesso em: 5 abr. 2026.
2. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
3. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Estratégia Brasil 2050. Brasília: MPO, 2025. Disponível em: gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/Brasil2050. Acesso em: 4 abr. 2026.
4. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Plano Plurianual 2024–2027. Brasília: MPO, 2023.
5. CARDOSO JR., José Celso. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao Plano Plurianual 2016–2019. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 2020).
6. CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE PLANEJAMENTO (CONSEPLAN). Proposições para institucionalização do planejamento nacional de longo prazo. Brasília: Conseplan, 2025.
7. CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 487-504, 2007.
8. COSTA-FILHO, Alfredo. Estado-nação e construção do futuro. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Ipea, 2011. p. 287–304.
9. COUTO, Leandro Freitas. Planos Plurianuais e estratégias de desenvolvimento. In: GIMENE, M.; COUTO, L. F. (org.). Planejamento e orçamento público no Brasil. Brasília: Enap, 2017.
10. DE TONI, Jackson. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, v. 4, n. 1, p. 4-20, 2014.
11. DORO, Fábio Pereira. Plano estratégico ou orçamento plurianual? A articulação entre o PPA e o planejamento setorial no governo federal. Cadernos de Finanças Públicas, v. 19, n. 1, p. 1-44, 2019.
12. GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não é e o que pode ser. In: CARDOSO JR., J. C.; CUNHA, A. S. (org.). Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015.
13. GIMENE, Márcio. Construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios. In: GIMENE, M.; COUTO, L. F. (org.). Planejamento e orçamento público no Brasil. Brasília: Enap, 2017.
14. GOVERNO DO MARANHÃO. Governo apresenta balanço 2025 do Plano Maranhão 2050. São Luís, 2026. Disponível em: ma.gov.br/noticias/governo-do-maranhao-apresenta-balanco-2025-do-plano-maranhao-2050. Acesso em: 5 abr. 2026.
15. GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo de. O duplo planejamento. In: VILHENA, Renata et al. (org.). O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
16. MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. 3. ed. Brasília: Ipea, 1993.

Maturidade institucional e planejamento de longo prazo na amazônia sul-ocidental: a convergência entre a agenda acre 10 anos, o plano estratégico de governo (2023–2026) e o plano plurianual (2024–2027)

• **Marky Lowell Rodrigues de Brito**

Diretor de Desenvolvimento Regional - Secretaria de Estado de Planejamento do Acre (SEPLAN/AC)

Resumo

O presente artigo analisa a arquitetura de planejamento governamental do Estado do Acre, com foco na integração entre instrumentos de longo, médio e curto prazo, a partir da convergência entre a Agenda Acre 10 Anos (2023–2032), o Plano Estratégico de Governo (2023–2026) e o Plano Plurianual (PPA 2024–2027). Parte-se do problema da recorrente descontinuidade administrativa e da fragmentação das políticas públicas em contextos subnacionais brasileiros, particularmente na Amazônia, onde desafios estruturais e assimetrias regionais são mais acentuados. O objetivo consiste em examinar em que medida a integração multinível do planejamento contribui para o fortalecimento da maturidade institucional e da capacidade estatal. A metodologia adotada é qualitativa, baseada em análise documental de instrumentos oficiais, complementada por diagnósticos socioeconômicos e processos participativos. O referencial teórico articula os conceitos de planejamento de Estado, governança colaborativa, federalismo e capacidade estatal. Os resultados evidenciam elevado grau de alinhamento entre diretrizes estratégicas e execução orçamentária, com destaque para a vinculação direta entre objetivos programáticos e ações orçamentárias. Conclui-se que a experiência do Acre constitui um caso relevante de inovação institucional no planejamento público subnacional, com potencial de replicabilidade em contextos periféricos.

Palavras-chave: Planejamento público; maturidade institucional; capacidade estatal; governança pública; orçamento público; desenvolvimento regional; Amazônia; Acre.

1. INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

O planejamento público contemporâneo tem sido progressivamente revalorizado como instrumento essencial para a coordenação de políticas públicas em contextos de elevada complexidade. Esse movimento decorre, em grande medida, da crescente interdependência entre dimensões econômicas, sociais e ambientais, que impõe aos governos a necessidade de formular estratégias integradas e de longo prazo.

No Brasil, esse processo está diretamente associado ao debate sobre capacidade estatal e à necessidade de superar limitações históricas da administração pública, especialmente em nível subnacional (SECCHI, 2016; SOUZA, 2006).

A consolidação de práticas de planejamento mais estruturadas também está relacionada à ampliação das demandas sociais por maior eficiência, transparência e resultados concretos na ação governamental. E, no caso da Amazônia, por pressões externas sobre sua proteção e uso sustentável. Nesse contexto,

instrumentos tradicionais de planejamento, como planos plurianuais e diretrizes orçamentárias, passam a ser revisitados sob a perspectiva da gestão por resultados, exigindo maior articulação com estratégias de longo prazo e mecanismos de monitoramento (BRYSON, 2018).

Adicionalmente, a intensificação de desafios globais, como as mudanças climáticas, as crises econômicas, conflitos armados e as transformações tecnológicas, reforça a importância do planejamento estratégico como ferramenta de antecipação e adaptação. Governos que não conseguem estruturar visões de futuro consistentes tendem a operar de forma reativa, comprometendo a eficácia de suas políticas públicas e ampliando vulnerabilidades institucionais.

No caso brasileiro, essas questões assumem contornos ainda mais complexos em função do arranjo federativo. A descentralização político-administrativa amplia a autonomia dos entes subnacionais, mas também impõe desafios à coordenação de políticas públicas e à construção de estratégias integradas (ABRUCIO, 2007). Nesse cenário, o planejamento assume papel fundamental como mecanismo de alinhamento entre diferentes níveis de governo e de redução da fragmentação institucional.

A região amazônica constitui um espaço privilegiado para a análise dessas dinâmicas. Caracterizada por grandes extensões territoriais, baixa densidade populacional e limitações logísticas, a região enfrenta desafios significativos para a implementação de políticas públicas. Ao mesmo tempo, concentra ativos estratégicos de relevância global, especialmente no que se refere à biodiversidade e aos serviços ecossistêmicos (FREY, 2000).

Essa dualidade entre fragilidade estrutural e potencial estratégico exige abordagens inovadoras de planejamento público, capazes de articular desenvolvimento econômico, inclusão social e sustentabilidade ambiental. Nesse sentido, o planejamento deixa de ser apenas um instrumento técnico e passa a assumir caráter político e estratégico, orientando decisões de investimento, organização territorial e definição de prioridades governamentais.

Além disso, a literatura recente tem destacado a importância da capacidade estatal como fator determinante para a efetividade do planejamento. Estados com maior capacidade institucional tendem a apresentar maior coerência entre formulação e implementação

de políticas públicas, enquanto aqueles com menor capacidade enfrentam dificuldades para transformar diretrizes estratégicas em resultados concretos (GOMIDE; PIRES, 2014).

Portanto, analisar experiências subnacionais que busquem integrar planejamento de longo prazo, estratégias governamentais e instrumentos orçamentários torna-se particularmente relevante. Tais experiências oferecem evidências empíricas sobre a possibilidade de construção de arranjos institucionais mais robustos, capazes de fortalecer a ação estatal e promover trajetórias de desenvolvimento mais sustentáveis e inclusivas.

1.2 O contexto socioeconômico e estratégico do Estado do Acre

Localizado na região Norte do Brasil, o Estado do Acre apresenta características singulares que o posicionam simultaneamente como território de desafios estruturais e de oportunidades estratégicas no contexto do desenvolvimento nacional e amazônico. Com uma população relativamente reduzida e distribuída em um território predominantemente coberto por florestas tropicais, o estado combina baixa densidade econômica com elevada relevância ambiental, configurando um cenário que exige abordagens diferenciadas de planejamento público.

Do ponto de vista econômico, o Acre historicamente apresenta um dos menores Produtos Internos Brutos (PIB) entre as unidades federativas brasileiras, refletindo uma estrutura produtiva pouco diversificada e fortemente dependente do setor público. A administração pública exerce papel central na dinâmica econômica estadual, respondendo por parcela significativa do valor adicionado. Essa característica evidencia a fragilidade do setor privado e a limitada capacidade de geração autônoma de riqueza, fatores que impõem restrições ao desenvolvimento econômico sustentado.

Ao mesmo tempo, o estado detém ativos ambientais de grande relevância. Estima-se que mais de 84% de seu território seja coberto por vegetação nativa, com expressiva presença de unidades de conservação e terras indígenas. Esse patrimônio natural confere ao Acre posição estratégica no debate global sobre mudanças climáticas, conservação da biodiversidade e desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o desafio central consiste em transformar esses ativos

ambientais em oportunidades econômicas, por meio de modelos de desenvolvimento baseados na bioeconomia e no uso sustentável dos recursos naturais.

Do ponto de vista geopolítico, o Acre ocupa posição singular no contexto da integração sul-americana. Situado na fronteira com Peru e Bolívia, o estado encontra-se próximo a corredores logísticos que conectam o Brasil aos portos do Pacífico, como o megaporto de Chancay, no Peru. Essa localização oferece potencial para redução de custos logísticos e ampliação do acesso a mercados internacionais, especialmente na Ásia. No entanto, a materialização desse potencial depende de investimentos em infraestrutura, integração regional e fortalecimento das cadeias produtivas locais.

As limitações estruturais do Acre também se manifestam em indicadores sociais. Apesar de avanços recentes, o estado ainda enfrenta desafios relacionados à desigualdade social, acesso a serviços públicos e desenvolvimento humano. A dispersão territorial e as dificuldades logísticas ampliam os custos de provisão de serviços como saúde, educação e assistência social, exigindo soluções inovadoras de gestão pública.

Nesse contexto, o planejamento governamental assume papel central como instrumento de coordenação de políticas públicas e promoção do desenvolvimento. A necessidade de superar a fragmentação institucional e a descontinuidade administrativa torna-se ainda mais evidente em territórios como o Acre, onde a capacidade estatal é frequentemente tensionada por limitações de recursos e complexidade territorial.

Até 1999, o planejamento público no estado, assim como em grande parte do Brasil, esteve marcado por descontinuidades e pela predominância de horizontes de curto prazo. A alternância de governos frequentemente resultou em rupturas nas prioridades estratégicas, dificultando a consolidação de políticas de longo prazo.

A partir de 1999, com a gestão do estado sendo assumida pela conhecida Frente Popular do Acre, um conjunto de partidos de esquerda e centro-direita, observou-se o mais longo período de continuidade institucional, rompido somente em 2019, com a vitória de outro grupo político de centro-direita. Mesmo assim, esse cenário reforça a importância de iniciativas que busquem estruturar um planejamento de Estado, capaz

de transcender ciclos políticos e garantir maior estabilidade institucional.

A criação da Agenda Acre 10 Anos, o primeiro plano desse tipo a ser formulado no estado, insere-se nesse esforço de construção de uma visão estratégica de longo prazo. Ao estabelecer diretrizes para o desenvolvimento socioeconômico sustentável até 2032, o plano busca orientar a ação governamental de forma integrada e contínua. Sua construção, baseada em processos participativos e em diagnósticos técnicos, representa avanço relevante na institucionalização do planejamento no estado.

Além disso, a consequente articulação da Agenda com instrumentos de médio e curto prazo, como o Plano Estratégico de Governo e o Plano Plurianual, indica a adoção de uma abordagem multinível de planejamento. Essa integração permite alinhar visão estratégica, prioridades governamentais e execução orçamentária, reduzindo a fragmentação das políticas públicas.

Do ponto de vista analítico, o caso do Acre oferece uma oportunidade relevante para examinar a relação entre planejamento, capacidade estatal e desenvolvimento regional em contextos periféricos, em especial, por ser tratar de fronteira de desenvolvimento da Amazônia. Dessa forma, ao mesmo tempo em que enfrenta limitações estruturais, o estado demonstra potencial para inovação institucional, especialmente na integração entre planejamento estratégico e orçamento público.

1.3 Justificativa

A literatura de políticas públicas aponta que a descontinuidade administrativa constitui um dos principais entraves à efetividade da ação estatal, especialmente em contextos federativos descentralizados. A alternância de governos, associada à ausência de mecanismos institucionais robustos de continuidade, frequentemente resulta na interrupção ou reorientação de políticas públicas, comprometendo a consolidação de estratégias de longo prazo (SECCHI, 2016). Esse fenômeno é particularmente relevante em países como o Brasil, onde a dinâmica política tende a privilegiar resultados de curto prazo em detrimento de agendas estruturantes.

No contexto federativo brasileiro, esse desafio é agravado pela elevada descentralização político-administrativa. Embora essa característica amplie a

autonomia dos entes subnacionais, ela também impõe dificuldades à coordenação de políticas públicas e à construção de estratégias integradas (ABRUCIO, 2007; SOUZA, 2006). A ausência de mecanismos eficazes de articulação entre diferentes níveis de governo pode resultar em fragmentação institucional, sobreposição de competências e baixa eficiência na utilização de recursos públicos.

Outro problema amplamente identificado na literatura refere-se à dissociação entre planejamento e orçamento. Em muitos casos, instrumentos de planejamento estratégico são elaborados sem conexão efetiva com os mecanismos de alocação de recursos, o que compromete sua implementação (BRYSON, 2018; OCDE, 2014). Essa desconexão reduz a capacidade do planejamento de orientar a ação governamental, transformando-o em exercício meramente formal, com baixa incidência prática sobre as políticas públicas.

Além disso, a literatura sobre implementação de políticas públicas destaca que o chamado “gap de implementação” — isto é, a distância entre formulação e execução — constitui um dos principais desafios da gestão pública contemporânea (FARIA, 2012). Esse hiato é frequentemente resultado da falta de alinhamento entre objetivos estratégicos, capacidade institucional e instrumentos operacionais, evidenciando a necessidade de modelos de planejamento mais integrados e orientados a resultados.

No contexto amazônico, esses desafios assumem maior complexidade. A região apresenta características estruturais que dificultam a implementação de políticas públicas, como grandes distâncias territoriais, limitações logísticas e baixa densidade populacional. Ao mesmo tempo, a necessidade de conciliar desenvolvimento econômico com preservação ambiental impõe exigências adicionais ao planejamento governamental, demandando abordagens inovadoras e integradas (FREY, 2000).

Nesse cenário, a experiência do Estado do Acre torna-se particularmente relevante. Ao buscar articular planejamento de longo prazo, estratégia governamental e orçamento público, o estado apresenta um modelo que potencialmente contribui para a superação dos problemas estruturais identificados na literatura. Assim, a análise dessa experiência não apenas permite compreender os avanços e limitações do planejamento público no contexto amazônico, mas também

oferece subsídios importantes para o aprimoramento das políticas públicas em outras unidades federativas.

1.4 Objetivo Geral

O objetivo geral do presente artigo é analisar, de forma sistemática e crítica, o grau de convergência entre os instrumentos de planejamento governamental do Estado do Acre — em especial a Agenda Acre 10 Anos (2023–2032), o Plano Estratégico de Governo (2023–2026) e o Plano Plurianual (PPA 2024–2027) —, buscando compreender em que medida a articulação entre esses instrumentos contribui para o fortalecimento da maturidade institucional e da capacidade estatal no contexto subnacional amazônico.

Para além da identificação de alinhamentos formais entre os documentos, pretende-se examinar a consistência interna do modelo de planejamento adotado, considerando a coerência entre diretrizes estratégicas de longo prazo, prioridades governamentais de médio prazo e mecanismos de execução orçamentária. Nesse sentido, o objetivo envolve avaliar se o planejamento estadual configura um sistema integrado, capaz de reduzir a fragmentação das políticas públicas e de orientar a ação governamental de forma contínua e estruturada.

Adicionalmente, o estudo busca analisar os arranjos institucionais e mecanismos de governança associados ao planejamento, com ênfase na capacidade de coordenação intersetorial, no uso de instrumentos de monitoramento e na incorporação de práticas de gestão por resultados. Essa dimensão é particularmente relevante para compreender como o planejamento se traduz em capacidade efetiva de implementação, superando o tradicional hiato entre formulação e execução identificado na literatura de políticas públicas.

O objetivo também contempla a análise das implicações do modelo adotado para o desenvolvimento regional sustentável, considerando as especificidades do contexto amazônico. Nesse sentido, pretende-se verificar em que medida a integração entre planejamento estratégico e orçamento público contribui para promover crescimento econômico, inclusão social e conservação ambiental de forma articulada.

Por fim, o artigo busca oferecer uma contribuição teórica e empírica ao debate sobre planejamento público no Brasil, ao examinar a experiência do Acre como um caso potencial de inovação institucional. Ao

fazê-lo, pretende-se identificar elementos que possam ser replicados em outras unidades federativas, bem como apontar limitações e desafios que condicionam a sustentabilidade do modelo no longo prazo.

2. Referencial Teórico-Conceitual

O planejamento de Estado refere-se à definição de objetivos permanentes, enquanto o planejamento de Governo está associado a ciclos políticos (SECCHI, 2016). A maturidade institucional depende da capacidade de alinhar essas duas dimensões ao longo do tempo (PALUDO, 2020).

No contexto federativo, a coordenação de políticas públicas é um desafio estrutural (SOUZA, 2006), sendo a governança colaborativa um mecanismo relevante para enfrentá-lo (ANSELL; GASH, 2007).

A análise do planejamento público no contexto subnacional brasileiro exige a articulação de diferentes tradições teóricas, que vão desde o debate sobre capacidade estatal até as especificidades do federalismo e do desenvolvimento regional em territórios periféricos.

2.1 Planejamento de Estado, desenvolvimento e papel do Estado

A distinção entre planejamento de Estado e planejamento de Governo constitui elemento fundamental na literatura de políticas públicas. Enquanto o planejamento de Governo está associado a ciclos eleitorais e agendas conjunturais, o planejamento de Estado refere-se à definição de objetivos permanentes orientados por valores constitucionais e estratégias de longo prazo (SECCHI, 2016).

No campo da economia política do desenvolvimento, autores como Bresser-Pereira (2010) destacam o papel central do Estado na coordenação do desenvolvimento, especialmente em contextos periféricos. Para o autor, o Estado desenvolvimentista não apenas regula mercados, mas também induz investimentos, organiza cadeias produtivas e promove transformação estrutural, características que podem ser observadas no Acre nos últimos vinte e sete anos.

Essa perspectiva dialoga diretamente com o pensamento de Celso Furtado (2007), que enfatiza a necessidade de políticas públicas capazes de superar estruturas econômicas dependentes e promover desenvolvimento regional equilibrado. No caso da Amazônia, essa abordagem assume especial relevância, dada a histórica inserção subordinada da

região na economia nacional, apesar da sua riqueza inestimável em recursos naturais.

2.2 Capacidade estatal: dimensões e implicações

A noção de capacidade estatal tem ganhado centralidade no debate contemporâneo. Segundo Evans (1995), a capacidade do Estado depende da combinação entre autonomia burocrática e inserção social, permitindo que o Estado atue de forma estratégica sem se dissociar das demandas da sociedade.

No contexto brasileiro, Gomide e Pires (2014) propõem uma abordagem multidimensional da capacidade estatal, que inclui:

- *Capacidades técnico-administrativas (planejamento, execução, monitoramento);*
- *Capacidades político-relacionais (coordenação, negociação, participação).*

Essa abordagem é particularmente útil para analisar o caso do Acre, uma vez que a integração entre planejamento estratégico e participação social evidencia a articulação dessas dimensões.

Além disso, autores como Souza (2006) ressaltam que a capacidade estatal no Brasil é fortemente condicionada pelo arranjo federativo, o que reforça a importância de mecanismos de coordenação intergovernamental.

2.3 Federalismo e coordenação de políticas públicas

O federalismo brasileiro caracteriza-se por elevada descentralização, o que amplia a autonomia dos entes subnacionais, mas também impõe desafios à coordenação de políticas públicas (ABRUCIO, 2007).

Segundo Abrucio (2007), a ausência de mecanismos eficazes de coordenação pode gerar fragmentação institucional e sobreposição de competências, comprometendo a efetividade das políticas públicas.

Faria (2012) complementa esse diagnóstico ao destacar que a implementação de políticas públicas no Brasil frequentemente enfrenta dificuldades decorrentes da falta de alinhamento entre diferentes níveis de governo.

Nesse contexto, o planejamento integrado emerge como instrumento fundamental para reduzir esses problemas, permitindo alinhar objetivos estratégicos, metas e recursos.

2.4 Governança colaborativa e redes de políticas públicas

A governança colaborativa constitui resposta à crescente complexidade dos problemas públicos. Segundo Ansell e Gash (2007), trata-se de um arranjo institucional que envolve múltiplos atores na tomada de decisão, buscando soluções compartilhadas.

No Brasil, essa abordagem tem sido associada à construção de redes de políticas públicas, nas quais diferentes atores — governo, sociedade civil e setor privado — atuam de forma articulada (FARIA, 2012).

No contexto amazônico, a governança colaborativa assume papel estratégico, dada a necessidade de conciliar interesses econômicos, sociais e ambientais. Além disso, é necessário considerar a grande presença na região de grupos geralmente pouco representados, como indígenas, quilombolas e extrativistas, o que reforça o papel da governança colaborativa.

2.5 Desenvolvimento regional e Amazônia

O debate sobre desenvolvimento regional na Amazônia tem sido marcado por uma tensão estrutural entre crescimento econômico, conservação ambiental e inclusão social. Diferentemente de outras regiões brasileiras, a Amazônia apresenta especificidades territoriais, demográficas e ecológicas que exigem abordagens diferenciadas de planejamento público. Nesse contexto, o desenvolvimento deve ser compreendido como um processo multidimensional, no qual dimensões econômicas, sociais e ambientais são articuladas de forma integrada (FREY, 2000).

Historicamente, as políticas de desenvolvimento para a Amazônia foram orientadas por estratégias de ocupação territorial e exploração intensiva de recursos naturais, frequentemente desconsiderando as especificidades socioambientais da região. Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2024) indicam que tais abordagens contribuíram para a reprodução de desigualdades regionais e para a intensificação de pressões ambientais, evidenciando a necessidade de modelos mais sustentáveis e territorialmente sensíveis de desenvolvimento.

Nesse sentido, a literatura recente tem enfatizado o chamado “paradoxo amazônico”, caracterizado pela coexistência de abundância de recursos naturais e baixos indicadores socioeconômicos. A iniciativa Amazônia 2030 sintetiza esse diagnóstico ao destacar que a região combina extensa cobertura florestal,

elevados níveis de pobreza e significativa presença de áreas desmatadas e subutilizadas (AMAZÔNIA 2030, 2023). Tal condição revela não apenas desafios estruturais, mas também oportunidades para a construção de novos paradigmas de desenvolvimento.

Um dos principais achados dos estudos da iniciativa Amazônia 2030 refere-se ao potencial econômico das áreas já desmatadas. Segundo o relatório, cerca de 84 milhões de hectares foram convertidos ao longo das últimas décadas, sendo que uma parcela expressiva dessas áreas apresenta baixa produtividade (AMAZÔNIA 2030, 2023). Esse cenário indica que a expansão econômica da região pode ocorrer sem a necessidade de novos desmatamentos, desde que haja intensificação produtiva e reorientação das atividades econômicas.

Adicionalmente, a literatura destaca o papel estratégico da restauração florestal e dos mercados de carbono como alternativas para o desenvolvimento regional. Estudos da iniciativa Amazônia 2030 apontam que investimentos em restauração podem gerar benefícios econômicos significativos, ao mesmo tempo em que contribuem para a mitigação das mudanças climáticas (AMAZÔNIA 2030, 2023). Essa perspectiva reforça a ideia de que sustentabilidade e crescimento econômico podem ser tratados como objetivos complementares.

Neste contexto, organizações como o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) tem desempenhado papel central na produção de dados sobre desmatamento e uso do solo na região. Seus estudos, por exemplo, evidenciam que a expansão desordenada das atividades econômicas está diretamente associada à degradação ambiental, destacando a importância do ordenamento territorial e do controle do uso da terra como instrumentos de política pública (IMAZON, 2023).

Por sua vez, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) tem enfatizado os impactos do desmatamento e das mudanças climáticas sobre a resiliência dos ecossistemas amazônicos. Segundo o IPAM (2022), a degradação florestal compromete a capacidade da Amazônia de atuar como reguladora climática global, aumentando a vulnerabilidade da região a eventos extremos e reduzindo sua capacidade de armazenamento de carbono.

Outro eixo central do debate refere-se à bioeconomia como alternativa estratégica para o

desenvolvimento regional. A Amazônia apresenta elevado potencial para a produção de bens e serviços baseados na biodiversidade, incluindo produtos florestais não madeireiros, sistemas agroflorestais e atividades de turismo sustentável. No entanto, estudos indicam que a participação da região em cadeias de valor globais ainda é limitada, exigindo políticas públicas voltadas à estruturação dessas atividades (AMAZÔNIA 2030, 2023).

A iniciativa Amazônia 2030 também introduz o conceito de “múltiplas Amazônia”, destacando a heterogeneidade territorial da região (AMAZÔNIA 2030, 2025). Essa abordagem implica que políticas públicas devem ser territorialmente diferenciadas, considerando as especificidades econômicas, sociais e ambientais de cada sub-região.

Nesse contexto, o papel do Estado torna-se central para a promoção do desenvolvimento sustentável. A capacidade estatal de formular e implementar políticas públicas integradas é determinante para a superação dos desafios regionais. Conforme argumenta Evans (1995), a efetividade da ação estatal depende da combinação entre autonomia burocrática e inserção social, elementos essenciais para a construção de estratégias de desenvolvimento.

Além disso, a literatura sobre políticas públicas destaca que a coordenação institucional é fundamental para o sucesso das estratégias de desenvolvimento regional. A ausência de integração entre instrumentos de planejamento pode comprometer a efetividade das políticas, reforçando a importância de modelos que articulem diferentes níveis de governo e setores (FARIA, 2012).

Por fim, o desenvolvimento da Amazônia deve ser compreendido como um desafio estratégico de escala nacional e global. A capacidade de conciliar crescimento econômico e conservação ambiental na região representa um dos principais desafios contemporâneos. Nesse sentido, experiências subnacionais, como a do Estado do Acre, oferecem evidências relevantes sobre a viabilidade de modelos de desenvolvimento baseados na integração entre planejamento, governança e sustentabilidade.

3. Metodologia

A pesquisa adota abordagem qualitativa, baseada na análise documental dos três instrumentos centrais:

- *Agenda Acre 10 Anos (2023-2032)*

- *Plano Estratégico de Governo (2023-2026)*
- *Plano Plurianual (2024-2027)*

A análise consistiu na identificação de convergências entre diretrizes estratégicas, metas e ações orçamentárias.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Estrutura estratégica da Agenda Acre 10 Anos

A Agenda Acre 10 Anos estrutura-se a partir de uma lógica tridimensional:

Valor para a sociedade

Pilares de desenvolvimento

Governança colaborativa

Segundo o documento, o plano estabelece como visão de futuro:

“Acre, terra de oportunidades, socialmente justa e ambientalmente sustentável”

Os pilares estratégicos incluem:

- *Reinvenção das cadeias produtivas*
- *Infraestrutura*
- *Cultura e turismo*
- *Capital humano*
- *Ambiente de negócios e inovação*
- *Serviços públicos*

Essa estrutura demonstra alinhamento com abordagens contemporâneas de planejamento estratégico territorial, que articulam desenvolvimento econômico, inclusão social e sustentabilidade (FREY, 2000).

4.2 Desdobramento no Plano Estratégico de Governo

O Plano Estratégico de Governo representa a operacionalização da Agenda no horizonte de quatro anos.

Conforme o documento:

“O Plano Estratégico de Governo surge como desdobramento da Agenda Acre 10 Anos, apresentando metas e compromissos prioritários para o período de gestão”

Seu mapa estratégico organiza-se em três dimensões principais:

- *Valor para a sociedade*
- *Pilares de desenvolvimento*
- *Governança*

Além disso, inclui elementos estruturantes como:

- *Qualidade fiscal*
- *Eficiência e inovação na gestão*
- *Desenvolvimento de pessoas*

Essa estrutura evidencia a incorporação do Balanced Scorecard no planejamento governamental, permitindo o alinhamento entre objetivos estratégicos e indicadores (KAPLAN; NORTON, 1997).

4.3 Materialização no Plano Plurianual 2024–2027

O Plano Plurianual constitui o principal instrumento de materialização do planejamento.

De acordo com a legislação, o PPA organiza diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos. No caso do Acre, o PPA apresenta:

- *42 programas temáticos*
- *Distribuídos em 6 eixos estratégicos*
- *Com metas e entregas vinculadas*

A principal inovação identificada é a vinculação direta entre objetivos programáticos e ações orçamentárias, permitindo rastreabilidade da execução.

4.4 Integração multinível do planejamento

A articulação entre Agenda Acre 10 Anos, Plano Estratégico de Governo e Plano Plurianual revela um modelo de planejamento multinível, no qual:

- *O longo prazo define a visão*
- *O médio prazo define as prioridades*
- *O curto prazo define a execução*

Neste contexto, a integração multinível do planejamento observada no caso do Acre pode ser interpretada como um avanço institucional significativo no contexto do federalismo brasileiro, tradicionalmente marcado por fragmentação e baixa coordenação entre instrumentos de política pública.

Ao articular planejamento de longo prazo, estratégia governamental e orçamento público, o modelo analisado aproxima-se de abordagens contemporâneas de planejamento estratégico no setor público, que enfatizam a coerência entre diferentes níveis decisórios (BRYSON, 2018).

Do ponto de vista teórico, essa integração contribui para reduzir o chamado “gap de implementação”, isto é, a distância entre formulação e execução das

políticas públicas, amplamente discutido na literatura (FARIA, 2012). A existência de vínculos explícitos entre diretrizes estratégicas, metas e ações orçamentárias permite maior previsibilidade na execução e favorece o monitoramento contínuo das políticas.

Além disso, a articulação entre instrumentos de planejamento fortalece a capacidade de coordenação intersetorial, elemento central para a efetividade das políticas públicas em contextos complexos. Segundo Gomide e Pires (2014), a capacidade estatal depende, em grande medida, da habilidade de coordenar diferentes áreas governamentais e alinhar objetivos institucionais. No caso analisado, a integração multinível contribui para reduzir a dispersão de esforços e aumentar a eficiência da ação estatal.

Outro aspecto relevante refere-se à institucionalização do planejamento como prática contínua e não episódica. Em muitos contextos subnacionais, o planejamento é tratado como exercício pontual, associado a momentos específicos do ciclo político. No caso do Acre, a articulação entre diferentes instrumentos sugere a construção de um sistema de planejamento mais estruturado, capaz de orientar a ação governamental de forma permanente (SECCHI, 2016).

Adicionalmente, a integração multinível permite maior flexibilidade adaptativa do planejamento. Ao combinar instrumentos de diferentes horizontes temporais, o modelo possibilita ajustes de curto prazo sem comprometer as diretrizes estratégicas de longo prazo. Essa característica é particularmente importante em contextos de incerteza, nos quais mudanças econômicas e políticas exigem respostas rápidas do Estado.

No entanto, a sustentabilidade desse modelo depende da existência de mecanismos institucionais que garantam sua continuidade ao longo do tempo. Sem a devida institucionalização legal e administrativa, há o risco de que a integração entre os instrumentos de planejamento seja descontinuada em mudanças de governo, comprometendo seus benefícios. Nesse sentido, o desafio central reside em transformar essa prática em política de Estado.

Para isso, a Emenda Constitucional nº 70/2023, do Estado do Acre, institucionalizou o planejamento estratégico de longo prazo como pilar fundamental da gestão pública estadual, alterando dispositivos do sistema orçamentário para assegurar a continuidade das políticas de desenvolvimento.

Essa reforma estabelece que o planejamento de longo prazo deve preceder e orientar os instrumentos orçamentários tradicionais — como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) —, visando mitigar a descontinuidade administrativa e promover o crescimento socioeconômico sustentável para além dos ciclos de gestão imediatos. Na prática, essa diretriz é operacionalizada pela Agenda Acre 10 Anos.

Por fim, destaca-se que a integração multinível do planejamento pode ser interpretada como um elemento de inovação institucional no contexto subnacional brasileiro. Ao superar a fragmentação tradicional entre planejamento e orçamento, o modelo adotado pelo Acre oferece evidências de que é possível construir arranjos mais coerentes e eficazes, contribuindo para o fortalecimento da capacidade estatal e para a melhoria da qualidade das políticas públicas.

4.5 Governança colaborativa e participação social

A adoção de práticas de governança colaborativa no processo de planejamento do Estado do Acre representa um avanço relevante na construção de políticas públicas mais inclusivas e legitimadas socialmente. Conforme destacado por Ansell e Gash (2007), a governança colaborativa envolve a participação direta de atores não estatais na formulação e implementação de políticas, contribuindo para a construção de soluções mais robustas e adaptadas às realidades locais.

No caso analisado, a realização de processos participativos para a elaboração da Agenda Acre 10 Anos e do PPA atual evidencia a capacidade do Estado de mobilizar diferentes segmentos sociais em torno do planejamento estratégico. Esse movimento amplia a base de informações disponíveis para a tomada de decisão e contribui para a identificação de demandas e prioridades que, muitas vezes, não são captadas por instrumentos tradicionais de planejamento.

Do ponto de vista da capacidade estatal, a governança colaborativa pode ser interpretada como mecanismo de fortalecimento das capacidades político-relacionais, conforme proposto por Gomide e Pires (2014). Ao incorporar atores sociais no processo decisório, o Estado amplia sua capacidade de coordenação e reduz potenciais conflitos, favorecendo a implementação das políticas públicas.

Além disso, a participação social contribui para a construção de legitimidade política do planejamento, elemento fundamental para sua continuidade. Planos elaborados com participação social tendem a apresentar maior aceitação e resistência a mudanças abruptas, o que reforça sua sustentabilidade ao longo do tempo (SECCHI, 2016).

Entretanto, a literatura também aponta desafios importantes relacionados à governança colaborativa. A efetividade da participação depende da capacidade do Estado de transformar contribuições sociais em decisões concretas. Caso contrário, há risco de que os processos participativos sejam percebidos como meramente formais, sem impacto real sobre as políticas públicas (FARIA, 2012).

Outro desafio refere-se à assimetria de poder entre os atores participantes. Grupos com maior capacidade de organização e acesso à informação tendem a exercer maior influência nos processos participativos, o que pode comprometer a representatividade das decisões. No contexto amazônico, essa questão é particularmente sensível, dada a diversidade socio-cultural e a presença de populações em situação de vulnerabilidade.

Adicionalmente, a governança colaborativa exige capacidade institucional para gerir processos participativos complexos. Isso inclui a estruturação de canais de diálogo, a sistematização das contribuições e a incorporação dessas informações no planejamento. Sem essa capacidade, a participação pode gerar mais complexidade do que benefícios.

Por fim, destaca-se que a governança colaborativa não substitui o papel do Estado, mas o complementa. O desafio central reside em equilibrar participação social e eficiência decisória, garantindo que o processo de planejamento seja ao mesmo tempo inclusivo e orientado a resultados. No caso do Acre, a institucionalização dessas práticas representa um avanço importante, com potencial de fortalecer a maturidade institucional e a qualidade das políticas públicas.

4.6 Capacidade estatal e arranjos institucionais

A análise do caso acreano permite avançar para uma dimensão central da literatura contemporânea: a capacidade estatal. Segundo Gomide e Pires (2014), a capacidade do Estado não se resume à disponibilidade de recursos, mas envolve a articulação entre dimensões técnico-administrativas e político-relacionais.

No caso do Acre, a construção integrada dos instrumentos de planejamento evidencia um esforço deliberado de fortalecimento dessas duas dimensões. Do ponto de vista técnico-administrativo, observa-se a estruturação de instrumentos robustos, com definição clara de metas, indicadores e mecanismos de monitoramento. Do ponto de vista político-relacional, destaca-se o processo participativo de elaboração da Agenda Acre 10 Anos e do PPA, que envolveu múltiplos atores sociais.

Esse arranjo institucional contribui para reduzir assimetrias de informação e melhorar a coordenação intersetorial, aspectos fundamentais para a efetividade das políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014). Além disso, a institucionalização de práticas de monitoramento — como a criação de estruturas integradas de governança — reforça a capacidade do Estado de acompanhar e ajustar a implementação das políticas.

4.7 Integração entre planejamento e orçamento: superação de uma falha estrutural

Um dos aspectos mais relevantes do caso analisado é a superação de uma das principais falhas históricas da gestão pública brasileira: a dissociação entre planejamento e orçamento.

A literatura aponta que, frequentemente, planos estratégicos são elaborados sem conexão efetiva com a alocação de recursos, o que compromete sua implementação (FARIA, 2012). No entanto, no caso do Acre, observa-se um esforço explícito de integração entre esses dois níveis.

O PPA 2024–2027 organiza os programas em eixos estratégicos alinhados à Agenda e ao Plano Estratégico, estabelecendo uma relação direta entre objetivos, metas e ações orçamentárias. Essa vinculação permite não apenas maior coerência na execução das políticas, mas também maior transparência e controle social.

Além disso, a própria revisão periódica do PPA acreano evidencia um modelo dinâmico de planejamento, capaz de se adaptar a mudanças de contexto econômico e institucional, sem perder o alinhamento estratégico. Esse aspecto é particularmente relevante em contextos de incerteza, como os observados no cenário pós-pandemia e de instabilidade geopolítica global.

4.8 Planejamento orientado a resultados e uso de indicadores

Outro elemento central identificado é a adoção de uma lógica de gestão orientada a resultados, com uso sistemático de indicadores e metas.

O Plano Estratégico de Governo destaca explicitamente a necessidade de monitoramento contínuo dos objetivos estratégicos por meio de indicadores que permitam avaliar o progresso em direção à visão de futuro. Essa abordagem está alinhada às melhores práticas internacionais de gestão pública, conforme destacado pela OCDE (2014).

A utilização de indicadores permite:

- *Avaliar a efetividade das políticas públicas;*
- *Identificar desvios na execução;*
- *Subsidiar a tomada de decisão baseada em evidências;*
- *Fortalecer a accountability.*

No caso acreano, essa lógica se articula com a estrutura do Balanced Scorecard, permitindo o desdobramento da estratégia em objetivos operacionais e indicadores mensuráveis (KAPLAN; NORTON, 1997).

4.9 Desenvolvimento regional e inserção geopolítica

A análise do planejamento estadual revela uma dimensão frequentemente subexplorada em estudos sobre políticas públicas subnacionais: a estratégia geopolítica de desenvolvimento regional. Neste sentido, iniciativas recentes, como a Estratégia Brasil 2050 e a Estratégia Regional Amazônia 2050, reforçam a necessidade de abordagens integradas e sustentáveis para o desenvolvimento da região (BRASIL, 2024; CONSÓRCIO AMAZÔNIA LEGAL, 2024).

A Agenda Acre 10 Anos incorpora explicitamente a necessidade de inserção do estado em circuitos econômicos mais amplos, especialmente por meio da integração com mercados internacionais. Essa estratégia dialoga com iniciativas federais, como as Rotas de Integração Sul-Americana, que buscam ampliar a conectividade logística entre o Brasil e países vizinhos (BRASIL, 2024).

Além disso, A posição geográfica do Acre, próxima aos portos do Pacífico, representa uma oportunidade estratégica para a redução de custos logísticos e ampliação do acesso a mercados asiáticos. Essa

perspectiva é particularmente relevante em um contexto global de reconfiguração das cadeias produtivas.

Do ponto de vista teórico, essa estratégia pode ser interpretada à luz das abordagens de desenvolvimento regional que enfatizam a importância da conectividade e da inserção em redes globais (FREY, 2000). Ao mesmo tempo, reforça a necessidade de políticas públicas capazes de articular escalas local, regional e internacional.

4.10 Sustentabilidade e bioeconomia como eixo estruturante

Outro aspecto central do planejamento acreano é a incorporação da sustentabilidade como eixo estruturante do desenvolvimento. A Agenda Acre 10 Anos explicita a necessidade de conciliar crescimento econômico com preservação ambiental, destacando o uso sustentável dos recursos naturais como base para a geração de valor econômico.

Esse enfoque está alinhado às discussões contemporâneas sobre bioeconomia, que propõem a utilização sustentável da biodiversidade como estratégia de desenvolvimento. No caso da Amazônia, essa abordagem assume particular relevância, uma vez que permite conciliar conservação ambiental e geração de renda.

Além disso, a incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como referência estratégica reforça a inserção do planejamento estadual em agendas globais de desenvolvimento.

4.11 Limites estruturais e riscos institucionais

Apesar dos avanços identificados, o modelo analisado apresenta limitações que devem ser consideradas.

Em primeiro lugar, a dependência de capacidade técnica do aparato estatal representa um risco relevante. A implementação de um modelo sofisticado de planejamento exige equipes qualificadas e estruturas institucionais robustas, o que nem sempre está disponível de forma homogênea. Neste contexto, a Secretaria de Estado de Planejamento do Acre (SEPLAN), responsável pelos três instrumentos de planejamento analisados neste artigo, não dispõe, por exemplo, de carreiras específicas relacionadas ao planejamento, desenvolvimento regional e orçamento.

Em segundo lugar, a descontinuidade política permanece como ameaça. Embora o planejamento

de longo prazo busque transcender mandatos eletivos, sua efetividade depende da adesão de governos subsequentes.

Em terceiro lugar, restrições fiscais podem limitar a implementação das políticas. Em contextos de escassez de recursos, a priorização de ações torna-se ainda mais crítica, exigindo mecanismos eficientes de alocação.

Por fim, a institucionalização legal das práticas de planejamento constitui condição necessária para sua sustentabilidade. Sem mecanismos normativos que garantam continuidade, há risco de retrocessos. No caso do Acre, a Emenda Constitucional nº 70/2023 já atende parte dessa necessidade.

5. CONCLUSÃO

A análise da experiência do Estado do Acre permite avançar no debate sobre planejamento público subnacional no Brasil, evidenciando que a integração entre instrumentos de planejamento constitui elemento central para o fortalecimento da maturidade institucional.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui ao demonstrar que a integração multinível do planejamento — articulando longo, médio e curto prazo — pode ser interpretada como mecanismo de superação de falhas clássicas do federalismo brasileiro, especialmente no que se refere à coordenação de políticas públicas (ABRUCIO, 2007; SOUZA, 2006).

Além disso, o caso analisado reforça a relevância da capacidade estatal como variável explicativa para a efetividade das políticas públicas. A construção de arranjos institucionais que integrem dimensões técnicas e políticas emerge como condição necessária para a implementação bem-sucedida de estratégias de desenvolvimento (GOMIDE; PIRES, 2014).

Do ponto de vista empírico, a experiência do Acre demonstra que é possível construir modelos de planejamento capazes de alinhar estratégia e execução, reduzindo a fragmentação das políticas públicas e ampliando a eficiência do gasto público. A vinculação entre objetivos programáticos e ações orçamentárias representa inovação relevante, com potencial de replicabilidade em outras unidades federativas.

Adicionalmente, a incorporação de mecanismos de participação social e governança colaborativa contribui para a legitimidade das políticas públicas, reforçando a dimensão democrática do planejamento.

Do ponto de vista normativo, o estudo sugere que a replicação desse modelo depende de três condições fundamentais:

1. *Fortalecimento da capacidade institucional, com investimento em qualificação técnica e estruturas de governança;*
2. *Integração entre planejamento e orçamento, garantindo coerência entre estratégia e execução;*
3. *Institucionalização das práticas de planejamento, por meio de instrumentos legais e normativos.*

Por fim, destaca-se que o caso do Acre assume relevância estratégica no contexto amazônico, ao propor um modelo de desenvolvimento baseado na sustentabilidade e na bioeconomia. Ao articular crescimento econômico, inclusão social e preservação ambiental, o planejamento estadual posiciona-se como potencial referência para outras regiões periféricas.

Assim, conclui-se que a experiência analisada não apenas contribui para o aprimoramento da gestão pública estadual, mas também oferece subsídios relevantes para o debate nacional sobre planejamento, governança e desenvolvimento regional na Amazônia brasileira.

Referências

1. ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 67–86, 2007.
2. ACRE. Agenda Acre 10 Anos: plano de desenvolvimento socioeconômico sustentável. Rio Branco: Secretaria de Estado de Planejamento – SEPLAN, 2021.
3. ACRE. [Constituição (1989)]. Emenda Constitucional nº 70, de 11 de julho de 2023. Altera os arts. 150 e 150-A da Constituição do Estado do Acre, para dispor sobre o planejamento estratégico de desenvolvimento de longo prazo e dá outras providências. Rio Branco, AC: Assembleia Legislativa do Estado do Acre, [2023]. Disponível em: ac.leg.br. Acesso em: 4 abr. 2026.
4. ACRE. Lei nº 4.746, de 29 de dezembro de 2025. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual 2024–2027. Rio Branco: Governo do Estado do Acre, 2025.
5. ACRE. Plano Estratégico de Governo (2023–2026). Rio Branco: Secretaria de Estado de Planejamento – SEPLAN, 2023.
6. AMAZÔNIA 2030. Amazônia 2030: bases para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative; PUC-Rio, 2023.
7. AMAZÔNIA 2030. Fatos da Amazônia 2025 – Especial COP30. Belém: Centro de Empreendedorismo da Amazônia, 2025.
8. ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 18, n. 4, p. 543–571, 2007.
9. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Estratégia Brasil 2050. Brasília: MPO, 2024.
10. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Rotas de Integração Sul-Americana. Brasília: MPO, 2024.
11. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
12. BRYSON, John M. Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement. 5. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2018.
13. CONSÓRCIO AMAZÔNIA LEGAL. Estratégia Regional Amazônia 2050. Belém: Consórcio Interestadual da Amazônia Legal, 2024.
14. EVANS, Peter. Embedded autonomy: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

15. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.
16. FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211–259, 2000.
17. FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
18. GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.
19. AMAZON – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. Relatórios sobre desmatamento e uso do solo na Amazônia. Belém: Imazon, 2023.
20. INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). Relatórios sobre mudanças climáticas e desmatamento na Amazônia. Belém: IPAM, 2022.
21. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Desenvolvimento da Amazônia: desafios e instrumentos de política regional. Brasília: IPEA, 2024.
22. KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. The balanced scorecard: translating strategy into action. Boston: Harvard Business School Press, 1997.
23. OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Recommendation of the Council on Public Governance. Paris: OECD Publishing, 2014.
24. PALUDO, Augusto Vicente. Governança aplicada ao setor público. Curitiba: UTFPR, 2020.
25. SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.
26. SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006.

O ABCD da governança pública local e o planejamento estratégico municipal de longo prazo

• **Flávio Henrique Silva Maria**

E-mail: flaviohsmaria@gmail.com

• **Fernando de Souza Coelho**

E-mail: fernandocoelho@usp.br

• **Jerônimo Santos Lima**

Universidade de São Paulo, Brasil

E-mail: jeronimo.santos.lima@gmail.com

Resumo

O artigo analisa a relação entre governança pública e o planejamento público de longo prazo nos municípios que, no contexto pós-Constituição de 1988, tiveram sua autonomia ampliada, mas ainda enfrentam desafios relacionados às capacidades estatais e à ausência de uma cultura consolidada de planejamento. Em que pese esse cenário, observa-se o crescimento de iniciativas de planejamento de longo prazo voltadas a conferir maior caráter estratégico à atuação governamental. Partindo da compreensão de governança pública como um processo de interação entre atores sociopolíticos — Estado, mercado e sociedade — coordenado pelo governo em torno de objetivos comuns, o artigo propõe uma operacionalização por meio do framework “ABCD da Governança Pública”, estruturado nas dimensões de atores, de bases de interação, de coordenação do governo e de demandas. Metodologicamente, o artigo realiza uma revisão da literatura sobre governança pública e, a partir dela, aplica um framework analítico ao planejamento público municipal de longo prazo. A análise indica que esse processo pode ampliar e qualificar a interação socioestatal ao envolver múltiplos setores, ao articular mecanismos de participação, ao exigir coordenação governamental e ao organizar as demandas da escuta à pactuação, contribuindo para o fortalecimento da governança pública local por meio da articulação entre atores e da construção de consensos.

Palavras-chave: planejamento estratégico, planejamento de longo prazo, municípios e governança pública.

1. INTRODUÇÃO

A partir da Constituição Federal de 1988, houve uma maior aquisição de maior autonomia e responsabilidade nos municípios. Esse processo, no entanto, não foi acompanhado pelo desenvolvimento de uma cultura de planejamento e foi atravessado ainda por desafios, especialmente no que diz respeito às capacidades estatais, situação ainda mais crítica nos municípios de pequeno porte (Papi et al., 2011). Apesar desse quadro, observa-se, mais recentemente, o crescimento de planos estratégicos de longo prazo nos municípios, voltados a conferir maior caráter

estratégico à atuação e às políticas públicas, bem como a apoiar e qualificar os instrumentos de planejamento já existentes e obrigatórios, como o Plano Plurianual (PPA), de médio prazo.

Atualmente, esse tipo de planejamento estratégico, com horizonte temporal de pelo menos duas legislaturas de quatro anos, considerado neste trabalho como “longo prazo”, e com abordagem governamental ampla, não possui um instrumento específico previsto na Constituição. Nesse sentido (de temporalidade e de presença na CF) encontram-se apenas o Plano Diretor e Planos como o de Educação, todos de abordagem

mais setorial. Em que pese o fato de não haver essa determinação, no art. 174, §1º, da CF de 88 é estabelecida a exigência de criação de lei que determine as diretrizes e bases de um “planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado” (Brasil, 1988), como estaria, portanto, constitucionalmente normatizado o planejamento de longo prazo no nível nacional.

Tratando-se de planejamentos estratégicos que representam uma pactuação mais ampla de futuro, como é o caso dos planos de longo prazo, uma das premissas dos processos que desembocam nesses instrumentos é o engajamento de diversos atores interessados. Desse modo, ainda que tenham origem em uma vontade política, tais processos, uma vez que se dão em uma democracia, ancoram-se em um processamento coletivo de interesses (De Toni, 2021).

Tal interação de atores está contemplada também no conceito de governança pública quando este diz respeito justamente a um processo em que há esta interação, coordenada pelo governo, em prol de objetivos comuns visando ao desenvolvimento. A governança, neste caso, estaria para além da participação, e se configura como a orquestração de objetivos comuns quanto a um terreno que todos indiscutivelmente compartilham: o futuro e as expectativas quanto a ele (Buta; Teixeira, 2020; Cavalcante; Pires, 2019; Dias; Cario, 2014; Osborne, 2010).

Nesse sentido, torna-se útil dar contornos mais específicos ao que se entende por governança pública e entender como ela se articula com o contexto em que se insere a construção de planos estratégicos de longo prazo, sobretudo no nível local. A partir disso, busca-se também compreender de que maneira e com que estratégia instrumentos como esses materializam a governança pública dos assuntos coletivos de uma cidade.

2. JUSTIFICATIVA

O estudo das localidades e de suas capacidades ainda é incipiente (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). Nesse contexto, embora os planejamentos estratégicos de longo prazo estejam em expansão no âmbito municipal, permanecem pouco explorados na literatura. Em geral, os trabalhos se concentram na proposição de diretrizes para sua elaboração ou na análise de experiências específicas.

Nesse contexto, considerando que esses estudos frequentemente se baseiam em casos únicos, torna-se

relevante compreender padrões, tanto de formulação quanto de implementação, buscando identificar de que maneira os municípios podem, ou têm conseguido, orientar seu desenvolvimento em articulação com diferentes atores. Ainda que o planejamento público se configure como uma das principais formas de viabilizar esse processo, analisar como ele o faz a partir da ótica da governança pública é um desafio, sobretudo pela polissemia do termo, que lhe atribui diferentes finalidades e o torna pouco operacional como lente analítica, desafio que este trabalho busca compreender.

Com essa aplicação possível do termo de governança pública, compreender melhor o planejamento estratégico público de longo prazo contribui não só para uma literatura que apreenda com maior precisão seus potenciais e desafios, mas também, do ponto de vista da gestão pública municipal, pode representar uma oportunidade de embasar a construção desses instrumentos e de fazer com que eles se consolidem como elementos perenes, frutos da governança, capazes de garantir continuidade, um dos grandes desafios quando se trata de planos como este.

3. OBJETIVO

O objetivo do presente artigo – derivado de uma pesquisa científica – consiste em, a partir de um primeiro esforço de definição de governança pública, compreender de que maneira os planejamentos de longo prazo se instrumentalizam na administração pública municipal e se apresentam como uma manifestação dessa interação entre diferentes atores.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Diversos são os significados atribuídos à palavra “governança”, e esta diversidade é decorrente, em grande medida, da forma como esse termo foi incorporado por diversas raízes teóricas, das relações internacionais até a sociologia. Além dessa apropriação por campos diferentes, os próprios objetos das análises a partir do termo também conferiram a ele uma heterogeneidade (Matos e Dias, 2013; Olivieri; Nestlehnner; Paiva Jr., 2018). Os autores Cavalcante e Pires (2019) irão indicar que o termo pode flexionar de sentido a partir do tipo de organização, da atividade e de modelos particulares. Se tratando de grandes linhas de pensamento, Osborne (2010), no capítulo introdutório de “The New Public Governance?” distingue três

vertentes nesse sentido: a governança corporativa, a boa governança e a governança pública.

Quanto à primeira delas, segundo Osborne (2010), “governança corporativa trata dos sistemas internos e processos que provêm direção e responsabilização dentro das organizações”. Esse tipo teria se desenvolvido a partir de uma preocupação essencial com o controle de acionistas sobre as empresas e estará presente em conceituações como a do Instituto Brasileiro Governança Corporativa (IBCG), agregando também objetivos relacionados à direção, ao monitoramento e a boas práticas às organizações (Olivieri; Nestlehner; Paiva Jr., 2018).

Ao se falar em “boa governança”, há uma associação da expressão com o Banco Mundial — ou outras organizações supranacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) — uma vez que o seu objetivo é definir modelos normativos de governança social, política e administrativa. A razão por trás do uso do termo, neste caso, está atrelada sobretudo a fazer com que governos de países que receberam financiamento ou outro tipo de ajuda possam melhorar a forma como prestam serviços públicos. E essa melhora estaria ancorada em um pressuposto de que, para que isso se concretizasse, alguns princípios deveriam ser seguidos. A maioria desses princípios está relacionado à “manutenção das instituições democráticas, liberais e republicanas ocidentais”, valorizados pelas instituições financiadoras (Olivieri; Nestlehner; Paiva Jr., 2018).

No que se refere à aplicação do termo no setor público brasileiro, Teixeira e Gomes (2019) indicam o Tribunal de Contas da União (TCU) como o “embrião governamental” do conceito. O órgão elaborou o “Referencial Básico de Governança”, amplamente utilizado e reconhecido como referência no setor público. No entanto, embora se proponha como um guia para orientar órgãos e entidades da administração pública em relação à governança, o documento adota uma concepção mais próxima da lógica do problema agente-principal, na qual o governo atua como agente e o cidadão como principal (Teixeira e Gomes, 2020). Nesse caso, os problemas envolvem a assimetria de informação e a tendência de o agente buscar maximizar seus próprios benefícios, enquanto as respostas associadas à governança incluem, em geral, mecanismos de accountability e de responsabilização, conceitos recorrentes no vocabulário da governança corporativa. No caso do TCU, isso se

evidencia quando, ao tratar da “governança organizacional no setor público”, menciona “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão” (Brasil, 2020).

Conforme observado acima, os mecanismos e práticas citados pelo TCU, e outras aplicações da governança no setor público, de certo modo, possuem como pressuposto o conceito de governança corporativa como sendo passível de ser aplicado a organizações tanto privadas quanto públicas. De fato, isso está englobado na conceituação de diversos autores. No entanto, conforme demonstrou Olivieri, Nestlehner e Paiva Jr (2018) ainda que a aplicação da governança corporativa no setor público tenha princípios básicos parecidos — como transparência e cumprimento de leis — é preciso reconhecer que as particularidades e pressupostos do setor governamental colocam limites a essa associação.

À vista disso, o que está por trás dessa confusão recorrente é o fato de que a governança pública não se limita à adaptação da governança ao espaço da administração pública. A governança no setor público, sob a perspectiva organizacional, já era contemplada pelo conceito de governança corporativa. A expressão “governança pública”, na verdade, passa a se popularizar associada a um movimento distinto, que, segundo Buta e Teixeira (2020), está relacionado com uma mudança de foco, antes em proprietários e acionistas, para uma gama maior de atores, a partir de uma abordagem teórica de *stakeholders*.

Osborne (2010), mesmo distinguindo a governança pública dos outros dois modais, antes explorados, identifica que a mesma expressão se desmembra em vertentes. No caso, o autor irá elencar como sendo cinco o número de possibilidades de interpretação da expressão, a partir dos estudos existentes até então: como (1) governança sociopolítica — relacionada a trabalhos de Kooiman e que foca nas interações organizacionais do Estado e sociedade —, (2) governança de políticas públicas — que inclui estudos como os de Rhode e considera a participação de redes na interação para processo de políticas públicas —, (3) governança administrativa — visa discutir o reposicionamento da prática da administração pública para atender desafios contemporâneos —, (4) governança contratual — preocupada com os contratos no âmbito da NPM — e (5) governança de redes — que também vale-se de

estudos como de Rhodes e está preocupada como as redes, incluindo as que não contam com o governo, se auto organizam para fornecer serviços públicos.

Cabe salientar aqui, também a partir de Osborne (2010), o que este autor fala a respeito do paradigma da Nova Governança Pública — em inglês, *New Public Governance* (NPG). Segundo ele, este paradigma, uma vez dado o diagnóstico da complexidade dos problemas públicos, joga ênfase nos aspectos de colaboração e rede de relações entre atores diversos (do setor público à sociedade civil). Preocupando-se, portanto, com uma ideia de governança baseada em participação, mas também em redes e em parcerias, indo além e se configurando como algo à parte da NPM, mais voltada à aplicação de técnicas de gestão privada no setor público (Osborne, 2010).

Objetivando entender como o conceito, na prática, teria sido operacionalizado, Buta e Teixeira (2020) realizaram uma metanálise de artigos voltados à construção ou crítica aos índices de governança pública. De pronto, corroborando com o exposto até aqui, observaram que essas escalas ou índices não são parametrizados de maneira unânime. No que se refere a uma dimensão nomeada pelos autores como conceitual, foi observado que, para um mesmo problema de pesquisa, significados diversos foram atribuídos: uns pendendo mais para a questão da teoria de agência, conforme já registrado anteriormente, e outros para a abordagem teórica de *stakeholders*. Desta pesquisa, dentre as categorias analíticas que foram criadas para a classificação, o que foi observado foi um destaque para a categoria “Coordenação de *Stakeholders*”.

No entanto, essa dimensão, enquanto conceito, não foi encontrada nos índices de mensuração da governança pública com a mesma intensidade, em razão do desafio de medi-la. Por outro lado, a categoria participação foi bastante recorrente nesses instrumentos, evidenciando a preocupação com a participação social na tomada de decisões do governo, embora, em geral, não incorpore a conjugação de interesses presente na dimensão conceitual.

Expandindo o conceito, alguns autores passam a discutir também qual é o objetivo de processos de coordenação das interações presentes na governança pública. Nesse sentido, Cavalcante e Pires (2019) destacam que a literatura tem criticado as abordagens de governança restritas a prescrições

formais, frequentemente associadas à noção de “boa governança”. Como alternativa, apontam para uma perspectiva denominada “estratégica”, voltada a lidar com os ambientes cada vez mais complexos nos quais se inserem os programas de governo.

Esse tratamento necessário dos assuntos coletivos, que se intensificam à medida que a sociedade contemporânea se torna mais complexa, visando alcançar objetivos igualmente coletivos, buscaria, segundo Streit (2006 apud Teixeira; Gomes, 2020), promover o desenvolvimento da sociedade. Diante da complexidade que assumiu e se assume cada vez mais a sociedade no século XXI, a governança para Dias e Cario (2014) estaria associada a um movimento de “estratégia desenvolvimentista adotada na relação entre o Estado e a sociedade com vistas à construção do público, envolvendo o próprio público e buscando atender os interesses desse mesmo público”. Nesse trecho observam-se alguns dos elementos já discutidos até aqui. No entanto, ele explicita tanto um “para que” — o desenvolvimento — quanto um “porquê” — porque os problemas públicos estão cada vez mais complexos.

Nesse mesmo contexto, inserem-se não apenas a governança pública, mas também o próprio governo, entendido como a instância temporária de direção política do Estado responsável por responder aos problemas públicos. Nesse sentido, no que se refere às capacidades de governar, De Toni (2021) indica que, na administração pública, o planejamento constitui uma das principais capacidades governamentais, estando associado à efetividade da produção de políticas públicas, ou seja, ao próprio exercício de governar. Ao tratar o planejamento nesses termos, o autor refere-se, mais especificamente, ao planejamento estratégico governamental (PEG).

Nesse sentido, o planejamento estratégico, uma vez dotado também do qualificante governamental, passa a considerar o contexto inerente às práticas de governo, e que as distingue daquelas encontradas em outros tipos de organizações. Uma das características desse contexto se trata justamente da ambientação na democracia, que implica, portanto, que a elaboração da estratégia represente antes de tudo uma intencionalidade de governo e esta, por sua vez, o processamento de interesses e a busca por consensos entre atores sociais e políticos. Fazendo assim, com que o planejar seja então um ato político, muito mais que técnico ou racional (ainda que este caráter também

seja fundamental), e o plano represente uma estratégia de sociedade e escolhas políticas feitas a ela (De Toni, 2021; De Toni, 2014).

Esse plano, que representa uma agenda de governo, é tratado pelos autores Vilhena, Martins e Marini (2006) como política de gestão direcionada a produzir resultados — que seria o seu valor público agregado — em uma aplicação de ordem macro-governamental. Tal aplicação, diferente das outras duas elencadas pelos autores — institucional e individual — abrange o governo como um todo e não apenas as suas organizações ou o servidor.

Atualmente o principal instrumento de planejamento macro-governamental vigente no contexto brasileiro é o Plano Plurianual (PPA), que abrange um período de 4 anos. No entanto, para Rezende (2011), este instrumento em seu nascedouro, falando do nível federal especificamente, não se tornou capaz de agregar de maneira adequada uma visão estratégica de longo prazo, por um lado pelo curto período por ele abrangido, e, por outro, pela associação a apenas a um “orçamento plurianual”.

Para o diagnóstico acima apresentado, de falta de orientação estratégica nos planos vigentes e dificuldade de elaboração desta, a confecção de um instrumento que tivesse justamente esse objetivo poderia vir a ser oportuna. Tal instrumento seria então o plano estratégico macro-governamental de longo prazo? Esta pesquisa, e outros autores, consideram que sim.

No cenário nacional, inclusive local, conforme será melhor analisado mais adiante, têm surgido diferentes planos que visam trazer objetivos e visões voltadas ao longo prazo para o contexto do planejamento público brasileiro. Algo que pode sinalizar indícios do que De Toni (2014) denomina “retomada do planejamento estratégico governamental”, uma vez que esse tipo de planejamento teria perdido força nos primórdios da redemocratização e, em períodos anteriores, ora recebeu pouca atenção, ora, quando presente, contou com reduzido espaço político ou esteve associado a contextos não democráticos.

Até aqui, esta revisão concentrou-se quase exclusivamente no cenário nacional do planejamento. O que pelas próprias características, conforme frisam Lima et al. (2020), de preponderância do governo central nesse aspecto na história brasileira, é normal de se esperar. No entanto, os estados e municípios também, a partir

da Constituição, passaram a ter que desenvolver os seus planejamentos e, portanto, a ter que lidar de maneira mais frequente com essas questões. Se, no nível federal, já são grandes os desafios, bem como as potencialidades, de um planejamento estratégico que considere uma visão a longo prazo, esses fatores, considerando a disparidade federativa nas capacidades estatais, se intensificam ainda mais quanto mais local for o ente.

Face à possibilidade que se encontra de dar ainda mais potencial a esta capacidade de planejar, tem-se o que a literatura mais recorrentemente chama de planejamento estratégico municipal, nos moldes do conceito traçado até aqui, porém, no nível local. Neste, residem alguns potenciais atrelados aos seus próprios objetivos: tornar a atuação da cidade mais eficiente, dar coerência às iniciativas que incidem no território, ter um projeto global norteador, desenhar consensualmente um futuro desejado, possibilitar maior resiliência às cidades frente às demandas e às tendências da sociedade e ter uma estratégia frente a elas, e, não só direcionar, como também promover o desenvolvimento das cidades (Rezende, 2007; Rezende, 2009; Locatelli; Vicentin, 2019; Fenner et al., 2019; Bucalem, 2019).

Bucalem (2019), Do Amaral Moretti (2010) e Buriol e Damacena (2006) reforçam o entendimento do planejamento aqui em questão como um processo. Nesse sentido, o primeiro enfatiza mais o fato do planejamento estratégico, uma vez que ordena decisões — leia-se decisões de futuro —, integrar dimensões técnicas (da base racional) e políticas (de orientação da sociedade); e os demais no fato de que, mesmo com visões e objetivos perenes, pressupõe meios de torná-los reais e passíveis de ajustes. Outro esclarecimento feito pela literatura é o com respeito à diferença de planos do tipo com outros instrumentos existentes, notadamente quanto ao Plano Diretor. No que tange a esta diferenciação, o que será abordado é que o plano estratégico volta-se ao desenvolvimento em diferentes esferas, tem caráter articulador de agentes em prol de objetivos e uma escala temporal que vai se dar a partir de seu escopo (podendo até ultrapassar três décadas). Por outro lado, o Plano Diretor, direciona-se ao uso e à ocupação dos solos e infraestrutura, é regulatório sobre atuação de agentes, está limitado a 10 anos e deveria, em tese, ser influenciado pelo PEG. O PPA, já descrito melhor neste trabalho, por sua vez,

deveria ser influenciado pelos outros dois (Bucalem, 2019; Rezende, 2009).

Apesar de não previsto constitucionalmente e tampouco muito explorado nas linhas de estudo e prática da administração pública, existem alguns exemplos de planos elaborados em municípios que condizem ao modelo do planejamento estratégico com horizonte de longo prazo. Em vista de descobrir a intensidade (ou não) disso, Rezende (2007) realizou uma pesquisa que demonstrou que 85 dos municípios estudados (94,4%) não tinham tal planejamento, e, dos 6 que tinham — cidades do Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Bahia, Paraná e Minas Gerais —, um estava em desuso. Outros autores, com mesmo intuito de entender a aplicação disso na realidade, realizaram estudos mais aprofundados em cidades como Blumenau (SC), Porto Alegre (RS), São João da Boa Vista (SP), São Paulo (SP), Curitiba (PR), e um município não identificado do Paraná (Damacena, 2006; do Amaral Moretti, 2010; Locatelli; Vicentin, 2019; Rezende, 2009). Alguns desses estudos são os que servirão à análise realizada no âmbito deste artigo, conforme demonstra a seção metodológica a seguir. Em outro estudo realizado pelo autor, são mapeados outros planos de longo prazo municipais, assim como é apresentada a relação do caso específico do Fortaleza 2040 com os elementos de governança pública (Maria et al., 2025).

5. METODOLOGIA

Metodologicamente, o artigo se organiza em duas etapas principais. A primeira consiste em uma revisão narrativa da literatura, com o objetivo de delinear o estado da arte das discussões sobre governança pública. Para isso, foram consultadas bases como Google Scholar e SciELO, a partir da busca por trabalhos que enfrentam a polissemia do termo no campo da administração pública, explorando suas diferentes vertentes de interpretação. Com base nessa revisão, foi construída uma definição que reúne elementos comuns às abordagens analisadas, no recorte de interesse deste estudo, e elaborado um framework analítico que busca operacionalizar o conceito em quatro dimensões, representadas pelo acrônimo ABCD.

Na segunda etapa, realiza-se uma revisão da literatura sobre planejamento estratégico municipal de longo prazo. O levantamento foi conduzido nas mesmas bases, utilizando termos como “planejamento

estratégico municipal”, “plano de desenvolvimento municipal” e “plano de longo prazo municipal”. Foram selecionados trabalhos que apresentavam recomendações para a elaboração desse tipo de planejamento ou que analisavam experiências concretas em municípios. Além disso, buscou-se complementar a análise com estudos sobre casos já mapeados em pesquisa anterior que fundamenta este artigo, como Fortaleza 2040, Recife 500 Anos e Niterói Que Queremos. Por fim, os trabalhos selecionados foram analisados a partir do framework de governança pública previamente definido, adotado como lente analítica.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

No referencial teórico-conceitual deste trabalho, foi realizada uma revisão dos principais debates em torno da governança pública, bem como das confusões recorrentes com outros conceitos também presentes no setor público. A partir da identificação da abordagem mais adequada ao contexto analisado, busca-se operacionalizar o conceito, de modo a torná-lo mais aplicável e a facilitar a avaliação de seus impactos sobre o objeto de estudo, neste caso, os planejamentos estratégicos municipais de longo prazo.

Para tanto, é necessário, antes traçar, primeiro, uma definição que agregue elementos importantes observados em torno do conceito de governança pública, para, em seguida, desenhar um conjunto de dimensões que seja capaz de funcionar como uma lente analítica que possibilite visualizar a ação do fenômeno sobre os planos. Nesse sentido, tem-se que, para este trabalho, governança pública se trata de: **um processo em que atores sociopolíticos — Estado, mercado e sociedade — interagem em torno de assuntos e objetivos comuns, tendo o governo como coordenador e articulador, em prol do desenvolvimento e frente a um contexto cada vez mais complexo e dinâmico.**

Na definição esboçada acima, foram destacados alguns elementos, considerando também sua relevância na literatura. A partir deles, é possível delimitar quatro dimensões, representadas pelo acrônimo ABCD, que estão incorporadas, de forma explícita ou implícita, ao conceito de governança pública: (A) atores, (B) bases de interação, (C) coordenação do governo e (D) demandas. A seguir, esses elementos são melhor definidos, assim como sua contribuição para a operacionalização do conceito como dimensões de análise.

No que se refere à dimensão de **atores**, esta tem como pressuposto a ideia do Estado-rede, que segundo Coelho (2012) “se traduzem em arranjos interorganizacionais [...] entre Estado, terceiro setor e mercado, interpenetrados pelo interesse público e concertados por uma governança pública”. Tal dimensão busca analisar como são compreendidos os públicos necessários de serem envolvidos, ou seja, como, na operacionalização do processo de engajamento, eles são classificados a partir, sobretudo, do papel que desempenham.

Como a governança pública implica que os atores possam interagir, em diferentes conformações, uma segunda dimensão torna-se relevante: a de **bases da interação**. Nesta, o foco está em entender quais são e como se organizam os espaços de interação socio-estatal criados.

A terceira dimensão, a de **coordenação do governo**, parte da consideração de que os problemas públicos são, por essência, de responsabilidade do Estado, e, portanto, de sua instância temporária, o governo. Enquanto dimensão analítica, busca compreender

como os governos exercem esse papel de coordenação, por meio de quais ações e com que atribuições.

A última dimensão, aqui chamada de **demandas**, está relacionada ao fluxo de como as diferentes expectativas, sugestões, objetivos e visões são captadas e processadas para se converterem em projetos coletivos. Nesse sentido, cabe investigar as características desses processos, entendendo, por exemplo, se eles possuem mais princípios de democracia direta, do que seria a democracia deliberativa ou até mesmo se são mais simbólicos, ou seja, que não representam interferência direta nos processos interativos de co-construção.

Com as dimensões delineadas, cabe aplicá-las ao objeto do planejamento estratégico municipal de longo prazo. E para entender esse objeto, suas características e aplicações práticas, foram utilizados como base estudos selecionados a partir do que consta na seção metodológica deste artigo. No Quadro 11 são listados os artigos coletados, bem como as contribuições que eles oferecem em termos de caracterizar e exemplificar planos com características deste tipo de planejamento.

QUADRO 1 – Artigos selecionados sobre planejamento estratégico municipal de longo prazo

Ano	Autores	Título
2000	Pfeiffer	Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem
2007	Rezende	Metodologia de planejamento estratégico municipal para contribuir no planejamento e desenvolvimento local e regional: proposta a partir de um survey em prefeituras brasileiras
2009	Rezende	Planejamento estratégico municipal: projeto de planejamento e de política pública de um município brasileiro.
2010	do Amaral Moretti et al.	Estratégia municipal para o desenvolvimento local: o caso do planejamento estratégico de Blumenau-sc
2015	Gomes; Reys	Niterói que queremos: uma estratégia inovadora de planejamento
2018	Silva	Qual a cidade que queremos?: a participação popular na elaboração do Fortaleza 2040.
2019	Bucalem	Potencial do planejamento estratégico de longo prazo para o desenvolvimento das cidades brasileiras
2019	Locatelli; Vicentin	O planejamento estratégico municipal para uma cidade inteligente sob a ótica do Curitiba 2035 e o Ranking <i>Connected Smart Cities</i>
2021	Arruda	“Recife 500 Anos” Plan, Recife

Fonte: Elaborado pelos autores com base na revisão da literatura.

Os artigos selecionados mostram uma evolução na literatura sobre planejamento estratégico municipal de longo prazo. Enquanto os estudos mais antigos se concentram em fornecer referências e diretrizes sobre como elaborar esses planos, os trabalhos mais recentes trazem experiências práticas e análises de

casos concretos. Essa organização permite que os planos sejam analisados à luz das dimensões ABCD da governança pública, identificando como atores, bases de interação, coordenação do governo e demandas se articulam na prática.

QUADRO 2 – Síntese das dimensões ABCD da governança pública

Dimensão	Síntese
Atores	Sujeitos envolvidos no processo.
Bases de interação	Espaços e mecanismos de participação e articulação.
Coordenação do governo	Papel do governo na condução e articulação do processo.
Demandas	Expectativas, propostas e problemas incorporados ao planejamento.

Fonte: elaborado pelos autores

A partir dessas dimensões, a análise deixa o plano de longo prazo de ser compreendido apenas como um instrumento técnico ou normativo e passa a tratá-lo como um processo de construção coletiva do futuro municipal. Sob essa perspectiva, interessa examinar, nos estudos selecionados, de que maneira tais elementos se manifestam concretamente nas experiências analisadas. É com esse intuito que, na seção seguinte, os artigos revisados são mobilizados para identificar como a literatura tem evidenciado a presença desses componentes na formulação dos planejamentos estratégicos municipais de longo prazo.

6.1 Dimensão de Atores

A dimensão de atores, como já discutido, busca compreender de que maneira o planejamento de longo prazo considera os diferentes atores que devem ser envolvidos em um processo de pactuação de futuro. Um primeiro ator relevante nesse contexto é o setor público, cujo papel será detalhado na seção sobre coordenação de governos. No entanto, na perspectiva da interação socioestatal, os estudos indicam que a preocupação não se limita apenas a garantir a participação de cidadãos interessados, mas envolve principalmente assegurar que o plano reflita as visões de diferentes setores da sociedade. Parte-se do pressuposto de que, embora a perspectiva dos cidadãos como moradores do município seja essencial, as visões setoriais, com seus interesses, demandas e experiências específicas, também são importantes. Nesse sentido, espera-se a ocorrência de sobreposições de papéis, já que aqueles

que representam organizações e setores também atuam enquanto cidadãos.

Dentro da classificação de cidadãos, moradores ou habitantes, alguns recortes específicos também são apontados como relevantes para o envolvimento nos planejamentos de longo prazo. Por se tratarem daqueles que viverão o futuro desenhado, jovens e crianças aparecem como grupos incluídos intencionalmente (Bucalem, 2006; Gomes; Reys, 2015).

Ainda dentro do grupo de cidadãos, é mencionada a necessidade de envolver aqueles considerados expoentes ou lideranças no contexto municipal, que não representam necessariamente organizações ou setores (Gomes; Reys, 2015). A importância de engajá-los no processo decorre tanto da visão mais acurada sobre os problemas da cidade, potencializada pelas redes que essas pessoas constituem, quanto de uma dimensão política, garantindo que determinados indivíduos sejam ouvidos.

Outra categoria de público a ser incluída envolve especialistas com conhecimento local e representantes da sociedade civil organizada (Bucalem, 2006; Rezende, 2007; Silva, 2018). Diferentemente dos demais, espera-se que esses atores contribuam principalmente a partir das agendas que representam, trazendo conhecimento e experiências que podem costurar e complementar os processos já em desenvolvimento sobre a cidade.

Alguns estudos indicam que, especificamente em relação ao setor privado, a participação ocorre no sentido de patrocinar o processo de planejamento

(Arruda, 2021; Gomes; Reys, 2015). Empresários locais teriam um papel de apoiar financeiramente o desenvolvimento do município, compreendendo que esse desenvolvimento também é importante para seus negócios.

Por fim, outros atores relevantes são aqueles responsáveis pela execução técnica do planejamento, que, mesmo sem relação direta com o contexto local, são essenciais para a implementação das ações dentro do arranjo estabelecido.

6.2 Dimensão de Bases de Interação

Com relação aos espaços e mecanismos pelos quais se dá a interação socioestatal, a literatura sobre planejamento público estratégico municipal de longo prazo indica que esses meios são múltiplos e frequentemente combinados. Nessa combinação, coexistem mecanismos mais amplos, que garantem escala e acesso à participação, e espaços mais restritos, que permitem maior aprofundamento nos temas e favorecem o diálogo e o tratamento das contribuições dos atores.

No primeiro grupo, voltado ao cidadão de modo geral, observa-se, na maioria dos estudos, a aplicação de instrumentos de consulta, seja por meio de questionários presenciais ou, sobretudo, por meio de plataformas digitais que viabilizam a participação (Bucalem, 2006; Locatelli; Vicentin, 2019; Silva, 2018; Arruda, 2021). Para grupos específicos, como crianças e jovens, são pensadas aplicações próprias, como questionários adaptados ou outros mecanismos de coleta diferenciados, como desenhos (Bucalem, 2006; Gomes; Reys, 2015).

Outros espaços têm como objetivo a construção de uma “inteligência coletiva”, conforme mencionado por Locatelli e Vicentin (2019). Exemplos incluem oficinas, fóruns, congressos e núcleos, nos quais a interação não se dá apenas a partir de contribuições individuais, como nos questionários, mas ocorre entre os atores – cidadãos, especialistas, representantes de organizações ou uma combinação desses grupos – contando com mediação especializada e do governo (Bucalem, 2006; Gomes; Reys, 2015; Locatelli; Vicentin, 2019; Silva, 2018; Rezende, 2009).

As instâncias consultivas criadas no âmbito dos planos, como conselhos consultivos e gestores, configuram outro tipo de espaço de interação (Bucalem, 2006; Locatelli; Vicentin, 2019). Mais restritas, essas instâncias promovem a interação entre representantes

de todos os setores e tendem a ser contínuas ao longo do processo de planejamento. Os textos indicam que é comum a criação dessas instâncias com o objetivo específico de pensar o planejamento de longo prazo do município. No caso de Fortaleza, por exemplo, conselhos setoriais pré-existentes, como os de Educação e Saúde, não ofereciam condições adequadas para servirem de base para o plano.

Por fim, também aparecem comitês executivos ou de trabalho (Locatelli; Vicentin, 2019; Rezende, 2007) que reúnem organizações envolvidas ativamente na construção do plano e de seus conteúdos. Esses comitês englobam não apenas o governo, mas também apoiadores técnicos que complementam essa atuação, como será detalhado no tópico seguinte.

6.3 Dimensão de Coordenação de Governo

No que se refere às demandas e às atribuições do governo na coordenação do processo de planejamento, quatro papéis principais desse ator podem ser identificados.

O primeiro diz respeito à criação de condições políticas favoráveis, que envolve desde a vontade política de liderar o projeto de pactuação futura, definindo-o como prioridade de agenda (Arruda, 2021), até o cuidado em equilibrar essa prioridade de modo a não se identificar exclusivamente com um grupo político ou partido. Isso reforça que o planejamento de longo prazo trata de assuntos municipais, de competência da prefeitura, e não de interesses partidários (Pfeiffer, 2000).

O segundo papel atribuído ao governo é o de comunicação, essencial para garantir que o planejamento funcione como instrumento de interação coletiva. Nesse sentido, são indicadas ações que conferem transparência ao processo e, ao mesmo tempo, mobilizam e engajam a população. Para isso, redes sociais e outros veículos oficiais são apontados como meios relevantes (Rezende, 2007; Rezende, 2009; Silva, 2018; Gomes; Reys, 2015).

O terceiro papel envolve o alinhamento do planejamento com objetivos de curto e longo prazo, bem como a coordenação entre diferentes planos, políticas e iniciativas municipais (Do Amaral Moretti et al., 2010; Rezende, 2007). Essa ação busca evitar sobreposições e assegurar coerência entre as diversas frentes de atuação no município.

Por fim, no aspecto da orientação estratégica do plano, o governo é responsável por definir as diretrizes, tanto pela relevância da administração municipal quanto pela responsabilidade atribuída a ela pelos assuntos do município. Nesse contexto, a cooperação técnica pode apoiar o governo, compensando lacunas de qualificação técnica presentes em alguns quadros da prefeitura (Locatelli e Vicentin, 2019; Rezende, 2007). Esse apoio pode se dar tanto em termos de experiência no gerenciamento do processo quanto em técnicas específicas de mediação e coleta de informações. Entre os benefícios desse suporte estão uma maior neutralidade desses agentes em relação aos agentes políticos, bem como o estímulo ao desenvolvimento de competências nos quadros da administração pública envolvidos, por meio do contato com boas práticas e provocações durante o processo (Pfeiffer, 2000).

6.4 Dimensão de Demandas

No que se refere às demandas, busca-se, como apresentado anteriormente, compreender o fluxo dessas demandas e como elas são tratadas no âmbito da governança pública estabelecida pelo processo de planejamento.

De maneira geral, esse fluxo segue uma lógica que se inicia com a coleta, passa pelo debate e pela priorização, incluindo, ao longo do caminho, momentos de construção coletiva e de apresentação dos resultados. Esse percurso se diferencia, no que diz respeito a desenhos de governança adotados, principalmente no que diz respeito aos atores e às bases de interação.

A coleta tem como objetivo principal recolher sugestões relacionadas tanto aos desafios identificados no município quanto aos desejos da população (Rezende, 2009; Gomes; Reys, 2015). Ela se concentra, em geral, nas bases que atingem os cidadãos de forma ampla, por meio de questionários ou outras oportunidades de participação que não exigem pactuações diretas. Outro modo de endereçar as demandas é por meio do debate. Nesses espaços podem estar presentes apenas cidadãos, apenas especialistas, ou – como é mais frequentemente mencionado – ambos os grupos, incluindo também lideranças locais. O objetivo é conduzir uma discussão orientada por conhecimentos específicos, balizando as opiniões dos cidadãos com a capacidade da administração pública municipal de atendê-las e considerando o alinhamento entre o curto e o longo prazo. Em alguns desses espaços, também

são produzidos resultados comuns, como a elencagem de desafios ou a priorização de áreas temáticas, sendo oferecidos estímulos e alternativas para orientar o debate (Arruda, 2021; Rezende, 2009; Pfeiffer, 2000; Bucalem, 2006; Locatelli; Vicentin, 2019)

Nos aspectos acima, observa-se uma estratégia recorrente na organização desses processos, especialmente em cidades grandes, como as capitais analisadas: a divisão temática e territorial. A divisão temática facilita o trabalho com especialistas, enquanto a divisão territorial, geralmente baseada em regiões administrativas ou outras subdivisões (Bucalem, 2006; Silva, 2018), facilita a distribuição de participantes nos eventos e tende a vincular as discussões e demandas aos territórios correspondentes.

Quanto à construção dos conteúdos das pactuações, verifica-se que ela ocorre em ambientes mais restritos, como reuniões com lideranças da sociedade civil (Bucalem, 2006) ou nas instâncias executivas e técnicas, embora estas últimas também possam ser acessadas ao longo do processo.

A abertura para receber contribuições divergentes se concentra mais no início do projeto, sendo progressivamente transformada em instâncias de validação durante o desenvolvimento do plano (Locatelli; Vicentin, 2019; Rezende, 2007; Arruda, 2021). Esse procedimento garante que as pactuações possam ser construídas de forma contínua, evitando divergências em relação aos acordos previamente estabelecidos.

7. CONCLUSÃO

Como foi visto ao longo deste artigo, o conceito de governança pública é polissêmico. Uma das principais confusões do termo consiste no uso de “governança” no contexto do setor público, frequentemente tratado como sinônimo de governança pública. Embora existam diversos esforços para chegar a uma definição objetiva da expressão, alguns deles apresentados neste trabalho, muitas vezes o conceito permanece vinculado ao contexto em que se aplica, assumindo diferentes significados conforme a corrente teórica adotada.

Diante disso, um dos primeiros esforços deste trabalho foi delimitar um conceito que abarque os principais elementos associados à expressão. Com esses elementos identificados, tornou-se possível definir uma forma de compreender as estratégias de

governança pública por meio do framework denominado “ABCD da Governança Pública”.

Os componentes do framework são: a dimensão (A) Atores, que permite identificar quais atores estão envolvidos e qual papel desempenham; (B) Bases de interação, que sustentam as interações no arranjo de atores estabelecido; (C) Coordenação de governo, que define o papel do governo no processo; e (D) Demandas, que trata de como as demandas de cada ator são processadas e integradas. Esses elementos permitem compreender os desenhos e estratégias de governança pública adotados em objetos concretos, sendo um deles, neste artigo, o planejamento público municipal de longo prazo.

Nesse sentido, buscou-se aplicar o framework da governança pública ao processo de planejamento municipal de longo prazo, a partir de textos da literatura que tratam do tema e apresentam exemplos de sua aplicação. O objetivo é duplo: primeiro, exercitar o framework, compreendendo seu potencial para analisar desenhos de governança pública; e, em paralelo, compreender de que maneira o planejamento de longo prazo contribui para a governança pública no nível local.

A partir da análise por elementos, verificou-se que, na dimensão de atores, os planejamentos públicos extrapolam a interação estatal baseada em recortes amplos, como Estado e cidadãos, buscando também o envolvimento de lideranças e especialistas locais, cujos conhecimentos são essenciais para complementar o processo. Além disso, inclui-se a participação de detentores de recursos, sejam técnicos ou financeiros, para apoiar a execução do planejamento.

Quanto à dimensão de bases de interação, observa-se uma variedade de espaços, organizados

estrategicamente para combinar amplitude, com instrumentos de coleta; profundidade, com espaços que reúnem moradores, especialistas e lideranças; e continuidade, com ambientes que permitem a representação, simbólica inclusive, da governança pública por diferentes segmentos.

Na dimensão de coordenação de governo, a literatura evidencia que a qualidade da interação coletiva depende da capacidade do governo de comunicar e mobilizar, equilibrar política e técnica e estruturar o processo de forma intencional.

No que se refere à dimensão de demandas, observa-se que estas passam por etapas: inicialmente há uma escuta ampla da população, seguida por uma fase (bastante privilegiada nos desenhos dos processos) de discussão e organização em dimensões temáticas e territoriais, até chegarem a definições mais alinhadas e viáveis. O processo apresenta uma transição do momento mais participativo para instâncias mais focadas em consolidar acordos e garantir a aplicabilidade do plano.

Entre as limitações do trabalho está o fato de que a análise do framework se baseou em estudos sobre os planejamentos, sem examinar diretamente os planos, o que poderia oferecer mais elementos e exemplos sobre a estratégia de governança pública e suas aplicações. Para trabalhos futuros, sugere-se investigar os motivos que levam os municípios a adotar planos de longo prazo, bem como as motivações das escolhas de configuração feitas no âmbito da governança pública. Além disso, estudos comparativos entre municípios poderiam analisar estratégias adotadas por meio do ABCD e seus impactos em aspectos como continuidade, efetividade e aplicação prática dos planos no desenvolvimento municipal.

8. Referências Bibliográficas

1. ARRUDA, M. C. “Recife 500 Anos” Plan, Recife. In: DOUAY, N.; MINJA, M. (org.). Urban planning for transitions. [S.l.]: Wiley, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/9781119821670.ch3>. Acesso em: 02 fev. 2026.
2. BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 fev. 2026.
3. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. Edição 3. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.
4. BUCALEM, M. L. Potencial do planejamento estratégico de longo prazo para o desenvolvimento das cidades brasileiras. *Estudos Avançados*, v. 33, n. 97, p. 103–118, set. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/MsXMt5TQ35Nc443hRsbmFDw/>. Acesso em: 25 jan. 2026.
5. BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, v. 27, n. 94, p. 370–395, ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/HjzrZXnPcTkyY5Q77GssnfH/?lang=pt#>. Acesso em: 10 fev. 2026.
6. CAVALCANTE, P. L. C. PIRES, R. R. C. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. *BOLETIM DE ANÁLISE POLÍTICO-INSTITUCIONAL*, v. 19, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8958>. Acesso em: 5 fev. 2024.
7. COELHO, F.S. Reformas e inovações na gestão pública no Brasil contemporâneo. São Paulo: Oficina Municipal, 2012.
8. DE TONI, J. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 4, n. 21, p. 4–20, 2014. Disponível em: <https://assecor.org.br/rbpo-revista-brasileira-de-planejamento-e-orcamento/vol-4-numero-1-2014/>. Acesso em 5 fev. 2024.
9. DE TONI, J. Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público. Brasília: ENAP, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/6334>. Acesso em 20 mar. 2024.
10. DIAS, T.; CARIO, S. A. F. Governança Pública: ensaiando uma concepção. *Contabilidade Gestão e Governança*, Brasília-DF, v. 17, n. 3, 2014. Disponível em: <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/621>. Acesso em: 10 jan. 2024.
11. DO AMARAL MORETTI, S. L. et al. ESTRATÉGIA MUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL: O CASO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE BLUMENAU-SC. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, v. 9, n. 2, 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=331227116008>. Acesso em 10 jan. 2026.
12. FENNER, V. U.; SCHEID, L. L.; DALCIN, D.; ANES, C. E. R. A TRANSPARÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE ACOMPANHAMENTO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PÚBLICO MUNICIPAL. *Práticas de Administração Pública*, [S.l.], v. 3, n. 1, p. 45–62, 2019. DOI: 10.5902/2526629238024. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/pap/article/view/38024>. Acesso em 10 jan. 2026.
13. GOMES, A. M.; REYS, P. da S. Niterói que queremos: uma estratégia inovadora de planejamento. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília, DF. Anais [...]. Brasília, DF: CONSAD, 2015. Disponível em: <https://seplag.niteroi.rj.gov.br/wp-content/uploads/2025/09/104.pdf>. Acesso em 10 jan. 2026.
14. LIMA, L. L. et al. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 18, n. 2, p. 323–335, abr. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/hGhGbJ85tdnrPkR7dfvQpJx/#>. Acesso em 20 mar. 2026.
15. LOCATELLI, S. A. D.; VICENTIN, I. C. O planejamento estratégico municipal para uma cidade inteligente sob a ótica do Curitiba 2035 e o Ranking Connected Smart Cities. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, v. 8, n. 3, p. 497, 2019. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/9918>. Acesso em 5 jan. 2026.

16. MATOS, F.; DIAS, R. Governança pública: novo arranjo de governo. Campinas: Alínea, 2013. 146 p.: il. ISBN 978-85-7516-615-4.
17. OLIVIERI, C.; NESTLEHNER, J.; PAIVA JR, P. C. de A. Governança, governança corporativa e governança pública: os diferentes debates de um conceito em construção. REA - Revista Eletrônica de Administração, v. 17, n. 2, p. 230-247, 2018. Disponível em: <http://periodicos.unifacef.com.br/index.php/rea/article/view/1366/1188>. Acesso em: 10 jan. 2026.
18. OSBORNE, S. The new public governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. New York: Routledge, 2010.
19. PAPI, L. P. et al. Planejamento governamental e capacidades estatais nos municípios brasileiros. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (org.). CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS: O universo desconhecido no federalismo brasileiro. Brasília: Ipea, 2011. p. 170-197. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/236393/001134539.pdf?sequence=1>. Acesso em 10 jan. 2026.
20. PFEIFFER, P. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2000. (Texto para discussão, n. 37). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/683>. Acesso em 10 jan. 2026.
21. REZENDE, D. A. Metodologia de planejamento estratégico municipal para contribuir no planejamento e desenvolvimento local e regional: proposta a partir de um survey em prefeituras brasileiras. Doc. aportes adm. pública gest. estatal, Santa Fe, n. 8, p. 53-80, jun. 2007. Disponível em: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272007000100003&lng=es&nrm=iso. Acesso em 25 jan. 2026.
22. REZENDE, D. A. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL.: PROJETO DE PLANEJAMENTO E DE POLÍTICA PÚBLICA DE UM MUNICÍPIO BRASILEIRO. Planejamento e Políticas Públicas, [S. l.], n. 32, 2009. Disponível em: www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/15. Acesso em 10 jan. 2026.
23. REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Ipea, 2011. p. 177-238. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3182/1/A%20reinven%C3%A7%C3%A3o%20do%20planejamento%20governamental%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em 25 jan. 2026.
24. SILVA, E. R. S. Qual a cidade que queremos?: a participação popular na elaboração do Fortaleza 2040. Fortaleza: 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/35676>. Acesso em 25 jan. 2026.
25. TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. Revista do Serviço Público - RSP, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5422>. Acesso em 10 jan. 2026.
26. VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C. (orgs.). O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

O desalinhamento estrutural entre planos de longo prazo e a máquina pública

- **Sandro Luís Brandão Campos**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil

E-mail: sandrocampos@seplag.mt.gov.br

- **Maria Tereza Wichocki Monteiro**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil

E-mail: mariamonteiro@seplag.mt.gov.br

- **Patrícia Soares Duarte**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil

E-mail: patriciaduarte@seplag.mt.gov.br

- **Welliton Aparecido de Sousa Silva**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil

E-mail: wellitonsilva@seplag.mt.gov.br

Resumo

A elaboração de planos de longo prazo é um ritual reverenciado na administração pública. Documentos prospectivos são produzidos com alto investimento, mas frequentemente engavetados. Contudo, a realidade que se sucede a esse ritual é quase invariavelmente a mesma: o plano é celebrado, publicado e, gradualmente, relegado à irrelevância, engavetado e esquecido. Este artigo argumenta que este fenômeno não é mero acidente, mas sintoma de profundo desalinhamento estrutural entre duas lógicas institucionais distintas e muitas vezes antagônicas: a lógica do planejamento visionário e a lógica da máquina pública. Enquanto a primeira opera no campo da abstração e do futuro desejado, a segunda é governada pela inércia do orçamento, pela rigidez das normas legais, pela fragmentação burocrática e pelos ciclos políticos. Este estudo utiliza uma metodologia qualitativa, baseada na revisão sistemática da literatura sobre institucionalismo, teoria da organização, finanças públicas e planejamento. Analisa-se como a dependência de trajetória, o isomorfismo institucional e o incrementalismo orçamentário atuam como forças gravitacionais que mantêm a máquina pública em sua órbita, repelindo as tentativas de mudança de rota propostas pelos planos. Como resultado, propõe-se um Framework de Ancoragem Estratégica, um modelo que visa superar a desconexão não pela substituição, mas pela tradução e infiltração da visão de longo prazo nos processos chave da máquina pública. Conclui-se que o desafio do planejamento não é sonhar futuros mais brilhantes, mas construir as pontes institucionais que permitam que a pesada e resiliente máquina do Estado possa, de fato, começar a trilhar o caminho em direção a eles.

Palavras-chave: Planejamento de Longo Prazo; Implementação de Estratégias; Desalinhamento Institucional; Máquina Pública; Orçamento Público; Capacidade Estatal; Dependência de Trajetória.

1. INTRODUÇÃO

No panteão da administração pública, os planos de longo prazo ocupam um lugar de honra. São a expressão máxima da racionalidade governamental, a promessa de que a ação do Estado pode ser mais do que uma sucessão de respostas reativas a crises

imediatas. Mobilizam-se consultorias, realizam-se seminários, convocam-se especialistas e a sociedade civil é chamada a participar. O resultado é, frequentemente, um documento tecnicamente sofisticado e politicamente legitimado, um *Plano Estratégico 2050* que desenha um futuro onde os problemas crônicos

foram superados e o desenvolvimento sustentável foi alcançado. O lançamento é marcado por cerimônias e discursos otimistas. E então, na vasta maioria dos casos, o silêncio.

Passados alguns meses, as prioridades do dia a dia, as crises orçamentárias e as pressões políticas retomam seu lugar central na agenda governamental. O plano, com sua visão de décadas, parece abstrato e distante. Seus conceitos não conversam com as rubricas do orçamento. Suas diretrizes não se encaixam nas estruturas de carreira dos servidores. Seus objetivos transversais se chocam com as fronteiras zelosamente guardadas dos órgãos/secretarias. Lentamente, o plano desliza da mesa do gestor para a estante e, finalmente, para a gaveta, onde se junta a seus predecessores em um cemitério de boas intenções. Este ciclo, repetido à exaustão em todos os níveis da federação, configura o que chamamos de o Grande Divórcio institucional.

A persistência desse fenômeno sugere que suas causas são mais profundas do que simples falta de vontade política ou incapacidade gerencial. A hipótese central deste artigo é que o problema é estrutural. Existe um desalinhamento fundamental entre a natureza dos planos de longo prazo e a natureza da máquina pública. São duas entidades que operam em tempos, lógicas e linguagens distintas. O plano é um artefato de mudança, concebido para alterar a trajetória do Estado. A máquina pública, por sua vez, é um sistema complexo projetado para a estabilidade e a continuidade, governado por regras, processos e culturas que resistem ativamente à mudança.

Ignorar essa incompatibilidade estrutural é condenar o planejamento à frustração perpétua. É como tentar instalar o mais moderno dos sistemas operacionais em um hardware de décadas atrás, sem adaptar os drivers ou a arquitetura subjacente. A falha é inevitável. Portanto, o desafio mais crítico para os planejadores hoje não é formular visões de futuro mais criativas, mas sim compreender a natureza da máquina pública e desenhar estratégias que possam, de fato, ancorar a visão de longo prazo em seu funcionamento real e cotidiano.

2. JUSTIFICATIVA

A justificativa central para este artigo reside na falha crônica e repetitiva na implementação de planos de longo prazo na administração pública. Apesar do

grande investimento de recursos, tempo e capital político para elaborar documentos visionários e tecnicamente sofisticados, eles acabam quase invariavelmente engavetados e relegados à irrelevância diante das crises e prioridades do dia a dia.

Esse fenômeno não ocorre por simples má gestão ou falta de vontade política, mas sim devido a um profundo desalinhamento estrutural entre duas lógicas opostas, a lógica do planejamento e a lógica da máquina pública.

O artigo alerta que continuar ignorando essa incompatibilidade estrutural, comparada a tentar instalar o mais moderno dos sistemas operacionais em um hardware de décadas atrás, é condenar o planejamento à frustração perpétua.

Portanto, a motivação do trabalho é a urgência em mudar a postura do planejamento. Em vez de continuar desenhando utopias e mapas perfeitos, é preciso atuar na engenharia institucional. O estudo se justifica pela necessidade de propor uma solução prática — o Framework de Ancoragem Estratégica (FAE) — capaz de construir pontes que conectem de fato as visões de longo prazo aos processos reais, orçamentários, normativos, tecnológicos e sociais, que movem a pesada máquina do Estado.

3. OBJETIVOS

Este artigo propõe-se a dissecar este desalinhamento e a apontar caminhos para sua superação. O objetivo geral é analisar as causas estruturais do desalinhamento entre os planos de longo prazo e a máquina pública e propor um framework para aumentar a tração e a efetividade da implementação de estratégias de longo prazo.

Já os objetivos específicos são: a) Desenvolver um arcabouço teórico para compreender a máquina pública como um sistema institucional resiliente, utilizando conceitos do neoinstitucionalismo; b) Identificar e analisar os principais mecanismos de desalinhamento, com foco nas dimensões orçamentária, normativa, organizacional e política; c) Criticar a abordagem tradicional do planejamento que ignora essas restrições estruturais; e d) Apresentar o Framework de Ancoragem Estratégica (FAE), um modelo conceitual para conectar a visão de futuro aos processos-chave da gestão pública.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A literatura internacional recente tem enfatizado que a capacidade estatal contemporânea não reside apenas na formulação de estratégias, mas na habilidade de integrá-las aos processos institucionais existentes. Estudos sobre implementação de políticas públicas destacam que reformas bem-sucedidas tendem a operar por adaptação incremental e recombinação institucional, em vez de rupturas abruptas, aproximando-se da lógica proposta neste artigo.

Para entender por que os planos falham, precisamos primeiro entender por que a máquina pública é tão resistente à mudança. O neoinstitucionalismo, em suas vertentes histórica, sociológica e da escolha racional, oferece um conjunto poderoso de lentes para essa análise.

4.1 O peso do passado com a dependência de trajetória

O institucionalismo histórico nos ensina que a história importa. As instituições não são criadas em um vácuo, elas evoluem ao longo do tempo e carregam consigo as marcas de suas origens. O conceito de dependência de trajetória (PIERSON, 2000) é crucial aqui. Ele postula que, uma vez que uma instituição (como o processo orçamentário ou a estrutura de carreiras) é estabelecida em um determinado caminho, torna-se progressivamente mais difícil mudar de rota, mesmo que existam alternativas potencialmente mais eficientes.

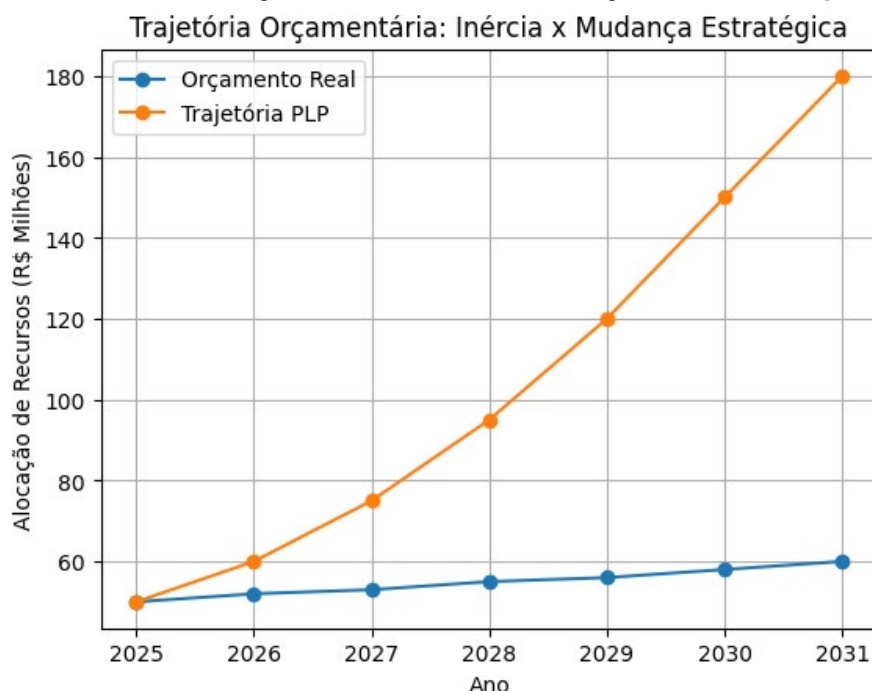
Isso ocorre devido a mecanismos de retornos crescentes, como: a) Custos de mudança elevados: Alterar sistemas de TI, reescrever leis complexas ou retrainar milhares de servidores é caro e arriscado; b) Efeitos de coordenação: Agentes se adaptam às regras existentes e mudar as regras gera incerteza e quebra expectativas, criando resistência; e c) Legitimidade e cognição: As pessoas se acostumam a pensar e a agir de uma determinada maneira, e então o jeito como as coisas sempre foram feitas adquire uma legitimidade própria, tornando alternativas impensáveis.

Nenhum processo na administração pública ilustra melhor a dependência de trajetória do que o processo orçamentário. Como Wildavsky (1964) demonstrou em sua obra, o orçamento público não é um exercício de racionalidade pura, mas um processo político incremental. O orçamento de um ano é, na vasta maioria dos casos, o orçamento do ano anterior acrescido de

um pequeno ajuste. Essa prática do orçamento incremental é a força inercial mais poderosa do Estado. Ela oferece estabilidade e previsibilidade, mas é profundamente hostil a mudanças estratégicas.

Um plano de longo prazo que propõe, por exemplo, uma transição radical para uma economia de baixo carbono, demandaria uma realocação massiva de recursos, tirando de subsídios a combustíveis fósseis e investindo pesadamente em energias renováveis e novas infraestruturas. O plano prescreve uma revolução alocativa. A máquina orçamentária, por sua natureza incremental, só consegue processar pequenas evoluções. O plano e o orçamento operam em lógicas temporais e políticas fundamentalmente incompatíveis. O plano é um mapa para um novo destino; o orçamento é um trilho de trem que só permite seguir em frente na mesma direção.

FIGURA 1 – A Inércia do Orçamento Incremental vs. a Ambição do Plano de Longo Prazo



Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

O gráfico da Figura 1 ilustra o Grande Divórcio. A linha “Orçamento Real” mostra um crescimento lento e linear, típico do incrementalismo. A linha “Trajetória do Plano” mostra uma curva exponencial, representando a mudança disruptiva necessária para alcançar uma visão de longo prazo. O crescente abismo entre as duas linhas representa visualmente o desalinhamento estrutural.

4.2 A lógica da legitimidade: Isomorfismo institucional e a resistência cultural

O institucionalismo sociológico argumenta que as organizações não adotam estruturas e processos apenas porque são eficientes, mas também porque são considerados legítimos em seu ambiente (DIMAGGIO; POWELL, 1983). As organizações de um mesmo campo (como os governos estaduais) tendem a se tornar surpreendentemente similares ao longo do tempo. Para serem vistas como adequadas e modernas, um fenômeno chamado de isomorfismo institucional. Isso ocorre por três mecanismos:

1. *Isomorfismo coercitivo: Pressão formal ou informal de outras organizações (ex: leis federais, exigências de tribunais de contas, acordos de financiamento que impõem um modelo).*
2. *Isomorfismo mimético: Em tempos de incerteza, as organizações tendem a copiar modelos de*

outras que são percebidas como mais bem sucedidas ou legítimas. A adoção generalizada de modelos como o Balanced Scorecard ou o PMBOK no setor público é um exemplo.

3. *Isomorfismo normativo: Pressões que vêm da profissionalização. Profissionais de uma mesma área (advogados, contadores, engenheiros) compartilham uma mesma base de conhecimento e valores, e tendem a implementar as mesmas soluções onde quer que trabalhem.*

No setor público, isso explica por que tantas prefeituras e governos estaduais adotam estruturas organizacionais, sistemas de carreira e modelos de gestão surpreendentemente similares. Essa similaridade gera conforto e legitimidade perante os órgãos de controle e a sociedade. O problema é que essa busca por legitimidade também gera rigidez.

Um plano de longo prazo, para ser verdadeiramente transformador, muitas vezes precisa propor arranjos organizacionais inovadores: estruturas de gestão matriciais, comitês intersecretariais com poder real, agências com novos mandatos. Essas novas estruturas, no entanto, colidem com o modelo padrão que a máquina pública está acostumada a reconhecer. O departamento jurídico terá dificuldade em enquadrar a nova agência, o de recursos humanos não saberá como

alocar pessoal para um projeto matricial, e a cultura organizacional, acostumada à hierarquia clara dos silos, resistirá a uma forma de trabalho mais colaborativa e fluida. O novo é visto como estranho, ilegítimo e, portanto, é sabotado ou gradualmente assimilado de volta à forma antiga e familiar.

4.3 A fragmentação do poder: Silos burocráticos e de interesses

A teoria da política burocrática, imortalizada por Allison (1969), nos lembra que a máquina pública não é um ator unitário que executa fielmente as ordens do topo. É uma constelação de feudos organizacionais (órgãos/secretarias, autarquias, empresas estatais), cada um com seus próprios interesses, sua própria cultura, seu próprio orçamento e sua própria visão de mundo. A implementação de qualquer política, especialmente uma transversal como as propostas em planos de longo prazo, torna-se um complexo jogo de barganha e conflito entre esses “silos” burocráticos.

A implementação de uma diretriz do plano de longo prazo (especialmente uma que seja transversal, como digitalização do governo ou desenvolvimento da primeira infância) não é um processo técnico, mas um jogo político complexo. A Secretaria de Planejamento pode ver a digitalização como uma forma de centralizar o controle e aumentar a eficiência. A Secretaria de Gestão/Administração pode vê-la como uma ameaça à sua gestão sobre os sistemas de RH. A Secretaria da Fazenda pode vê-la apenas como um custo.

Uma diretriz estratégica como promover a economia verde significa coisas muito diferentes para a Secretaria de Meio Ambiente, a de Desenvolvimento Econômico, a de Agricultura Familiar e a da Fazenda. Cada uma tentará puxar a implementação para a sua própria lógica, defender seu orçamento e proteger suas prerrogativas. O plano de longo prazo, com sua visão holística, é esquartejado pela lógica fragmentada da burocracia. Sem um mecanismo de governança extremamente forte para arbitrar esses conflitos e forçar a cooperação, a visão integrada do plano se dissolve em um conjunto de ações setoriais desconexas.

Na ausência de um árbitro com poder e atenção contínuos para forçar a cooperação, a tendência é que a visão integrada do plano seja esquartejada. Cada secretaria implementa a sua parte da forma que mais lhe convém, sem coordenação com as outras, resultando em um conjunto de ações fragmentadas que

não geram o impacto sistêmico desejado. O plano visionário morre na mesa de negociação da burocracia do dia a dia.

5. METODOLOGIA

A construção da análise e da proposta deste artigo caracteriza-se como um ensaio teórico metodologicamente suportado por uma revisão bibliográfica narrativa e pela proposição de um modelo conceitual executável. A pesquisa desenvolveu-se em três etapas:

1. **Revisão conceitual:** Realizou-se um levantamento bibliográfico narrativo em três domínios: (a) Teoria do Planejamento, com foco nas críticas à implementação de planos estratégicos; (b) Neoinstitucionalismo, explorando os conceitos de dependência de trajetória, isomorfismo e incrementalismo; e (c) Finanças Públicas e Administração Orçamentária, analisando a dinâmica do processo de alocação de recursos no setor público.
2. **Análise crítica do “Divórcio Institucional”:** Os conceitos teóricos foram utilizados como lentes analíticas para dissecar o fenômeno do desalinhamento. Esta etapa consistiu em um exercício de diagnóstico estrutural, mapeando como as forças da inércia orçamentária, da rigidez normativa, da fragmentação organizacional e dos ciclos políticos de curto prazo atuam, na prática, para neutralizar o impacto dos planos de longo prazo.
3. **Desenvolvimento do Framework de Ancoragem Estratégica (FAE):** Com base no diagnóstico, foi desenvolvido um modelo propositivo. Ao contrário de modelos que buscam substituir a máquina pública, o FAE foi desenhado sob o princípio do realismo institucional, buscando criar pontes e ganchos para conectar a visão de futuro aos processos reais e resilientes do Estado. O FAE foi estruturado em mecanismos de tradução, articulação e monitoramento, visando aumentar a tração da estratégia dentro da burocracia.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 Evidências empíricas da fratura institucional em nível nacional: A saga do planejamento federal brasileiro (Estratégia 2050)

A esfera central do Poder Executivo Federal brasileiro consubstancia o laboratório definitivo e mais dramático do *Grande Divórcio Institucional*. Exercícios de altíssima sofisticação prospectiva, capitaneados historicamente por órgãos de excelência como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e as secretarias de planejamento, frequentemente culminam em documentos de grande envergadura, a exemplo da Estratégia Federal de Desenvolvimento (Brasil 2050). Tais documentos desenhavam cartografias rigorosas para o país, prescrevendo rotas inadiáveis para a recomposição da produtividade total dos fatores, a transição para uma economia de baixo carbono (industrialização verde), a inserção soberana na economia digital e a mitigação dos abalos decorrentes do iminente esgotamento do bônus demográfico nacional.

Contudo, o descolamento ontológico entre essa inteligência prospectiva e a práxis administrativa consuma-se de forma letal na interface intransponível com a arquitetura macroeconômica e fiscal do Estado brasileiro. O planejamento de longo prazo exige, por sua natureza estruturante, a alocação maciça e contínua em formação bruta de capital fixo (infraestrutura logística, transição energética) e aportes agressivos no capital intangível (Ciência, Tecnologia e Inovação). A antítese dessa necessidade reside no Orçamento Geral da União (OGU), que sofre de uma patologia classificada pela literatura de finanças públicas como rigidez alocativa extrema.

Historicamente, mais de 90% a 93% das receitas primárias da União são fagocitadas pelas despesas legais e constitucionalmente obrigatórias. Trata-se do financiamento inercial do passado e da manutenção do presente: o colossal déficit do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o pagamento do serviço da dívida pública, a folha de pagamento do funcionalismo estrutural, os precatórios e as transferências constitucionais compulsórias para estados e municípios. Na metáfora da economia política, o governo federal brasileiro opera financeiramente como uma imensa seguradora com um exército, deixando margens irrisórias para a atuação como indutor do futuro.

Este quadro de asfixia é agravado pela superposição de regras fiscais restritivas, como a Emenda Constitucional 95/2016 (o Teto de Gastos) e o subsequente Novo Arcabouço Fiscal (Lei Complementar nº 200/2023). Embora tais mecanismos possuam inegável mérito e necessidade para a estabilização macroeconômica, o controle da inflação e a solvência da dívida pública em um cenário de déficit crônico, sua mecânica operacional atua como o carrasco do planejamento de longo prazo. Em momentos de frustração de receitas, a legislação aciona gatilhos de contingenciamento linear. Como as despesas obrigatórias são intocáveis juridicamente, o machado do ajuste fiscal recai, de forma inclemente e desproporcional, exatamente sobre a estreita margem das despesas discricionárias, as rubricas de investimento de capital que financiaram a Estratégia 2050. O plano federal projeta o século XXI, mas o arcabouço normativo orçamentário prende a máquina à manutenção vegetativa do século XX.

Para além do engessamento institucional das regras fiscais, o caso federal brasileiro adiciona uma camada de complexidade sociopolítica, com a balcanização do orçamento discricionário pelo Poder Legislativo. A minúscula fração do orçamento que sobra para investimentos não é gerida sob a racionalidade macroestratégica do Executivo. Ao longo da última década, observou-se uma captura voraz dessa margem residual por meio do fortalecimento das emendas parlamentares impositivas.

Instaura-se, assim, um conflito de lógicas intransponível, pois enquanto a burocracia do planejamento (Executivo) tenta direcionar os recursos para eixos nacionais de desenvolvimento tecnológico e integração logística intermodal visando 2050, o Parlamento pulveriza esses mesmos recursos sob uma racionalidade paroquial e eleitoreira de curtíssimo prazo (micropavimentação, compras fragmentadas de maquinário, pequenos repasses fundo a fundo).

O caso da Estratégia Brasil 2050 é, portanto, a comprovação empírica de que a excelência tecnocrática na formulação de visões de futuro é inócua se o Estado padecer de anemia discricionária. O divórcio institucional na escala federal é, em sua essência, monetário e de economia política: a inteligência do Estado decifra o roteiro da sobrevivência nacional, contudo, seu sistema circulatório encontra-se exsanguinado pela rigidez fiscal e retalhado pelas

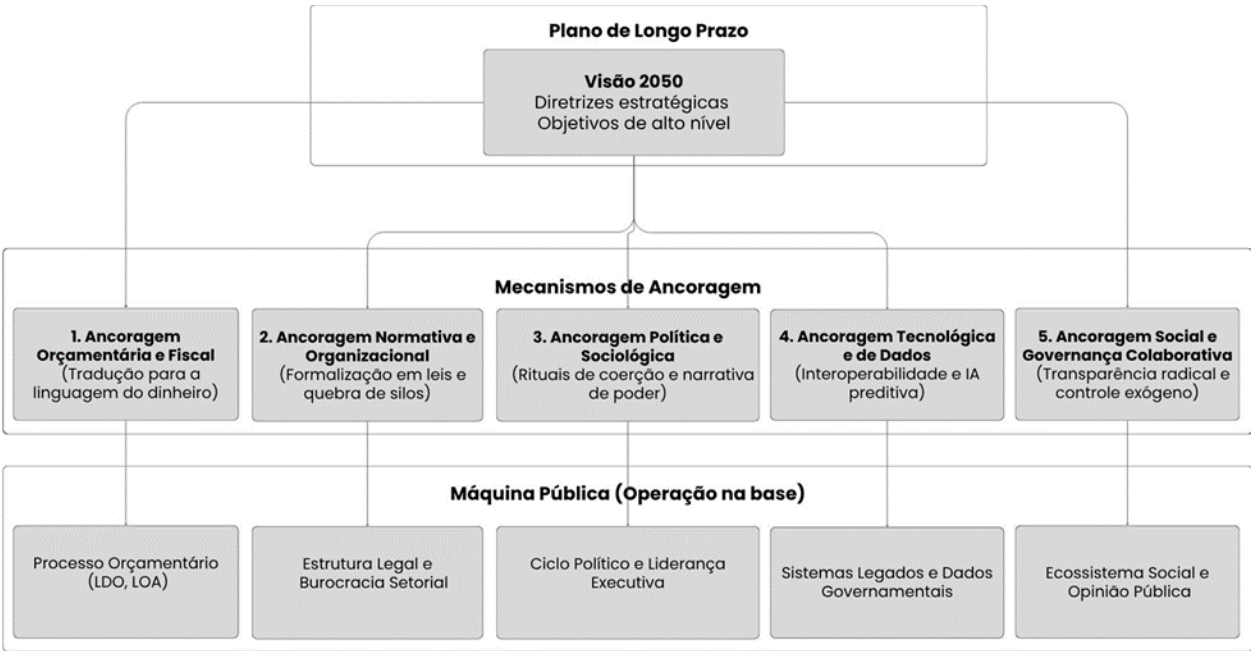
coalizões fisiológicas, impossibilitado de injetar o oxigênio financeiro imprescindível à materialização das estratégias eleitas.

6.2 O Framework de Ancoragem Estratégica (FAE)

O Framework de Ancoragem Estratégica (FAE) não deve ser interpretado como um instrumento metodológico isolado, mas como uma estratégia de reconfiguração incremental do funcionamento do Estado. Seu diferencial reside na premissa de que a transformação da ação pública não ocorre por

substituição da máquina institucional, mas por sua infiltração progressiva por elementos estratégicos, capazes de redirecionar suas lógicas internas sem romper com sua estrutura fundamental. Reconhecendo que a máquina pública não pode ser simplesmente substituída, o FAE propõe uma estratégia de engenharia institucional que busca construir pontes entre o mundo do planejamento e o mundo da operação. O objetivo não é lutar contra as forças da inércia, mas criar âncoras que prendam a visão de longo prazo aos processos mais poderosos e resilientes do Estado.

FIGURA 2 – Os cinco mecanismos do Framework de Ancoragem Estratégica (FAE)



Fonte: Elaborado pelo Autor (2026)

A Figura 2 mostra o Plano de Longo Prazo no topo e a Máquina Pública na base. O FAE é a ponte entre os dois, com seus três mecanismos de ancoragem traduzindo a visão abstrata em elementos que a máquina pode processar: orçamento, leis e rituais de poder.

6.2.1. Mecanismo 1: Ancoragem orçamentária

Esta é a âncora mais crítica. Um plano sem orçamento é poesia. A estratégia aqui é traduzir a visão de futuro para a linguagem inflexível do dinheiro. As estratégias de ancoragem são:

- *Tradução estratégia orçamento via PPA:* O PPA deve ser tratado como a pedra de roseta que conecta o plano de longo prazo (PLP) ao orçamento anual.

Cada diretriz do PLP deve ser traduzida em um ou mais programas finalísticos no PPA, com objetivos, indicadores e metas claras. O crucial é que esses programas tenham ações orçamentárias (projetos/atividades) bem definidas e codificadas, criando um vínculo direto e rastreável.

- *Criação de um orçamento estratégico carimbado:* Dentro da Lei Orçamentária Anual (LOA), criar uma subcategoria de despesa chamada Investimento Estratégico de Longo Prazo. Os recursos alocados sob este carimbo teriam regras de execução mais rígidas, protegendo-os de contingenciamentos e remanejamentos para despesas

correntes, garantindo que o futuro não seja canibalizado pelo presente.

- *Institucionalização de Avaliação de Gastos Estratégicos*: Estabelecer, por lei ou decreto, um processo bienal de Revisão de Gastos. Diferente de um mero corte de custos, o objetivo seria avaliar a base de despesas existentes (subsídios, programas antigos) sob um único critério: Esta despesa ainda contribui para a visão de longo prazo do Estado?. As economias geradas por esta revisão seriam realocadas para o Orçamento Estratégico, criando um mecanismo sustentável de financiamento para o plano.

6.2.2. Mecanismo 2: Ancoragem normativa e organizacional

A estratégia precisa ser codificada nas regras formais e nas estruturas de poder para sobreviver às mudanças de governo e à resistência burocrática. As estratégias de ancoragem são:

- *Formalização em lei do Plano de Longo Prazo (PLP)*: Submeter o PLP à aprovação do Poder Legislativo/Parlamento, transformando-o em uma “Lei do Plano Estadual de Longo Prazo”. Isso confere ao plano uma estabilidade jurídica muito superior à de um simples decreto do executivo e cria uma obrigação legal para os governos subsequentes, pelo menos, de se posicionarem em relação a ele.
- *Contratos de gestão com indicadores estratégicos*: Os contratos de gestão assinados entre o Chefe do Executivo e seus secretários devem incluir, obrigatoriamente, um conjunto de metas extraídas diretamente do PLP. A avaliação de desempenho dos dirigentes e o recebimento de bônus (onde houver) passariam a depender de sua contribuição comprovada para a agenda de longo prazo, e não apenas para suas metas setoriais.
- *Desenho de arranjos de governança para metas transversais*: Para cada grande objetivo transversal do plano (ex: “Reduzir a Desigualdade Regional”), o FAE prescreve o desenho e a formalização de um arranjo de governança específico. Este arranjo não é um simples comitê, mas uma estrutura com um dono claro (um secretário ou um gerente de projeto de alto nível), um orçamento próprio (composto por recursos de várias órgãos/secretarias) e poder

de decisão para arbitrar conflitos, garantindo que a ação intersetorial realmente aconteça.

6.2.3. Mecanismo 3: Ancoragem política e de monitoramento

Uma estratégia que não é vista, não é lembrada. Esta âncora visa criar visibilidade e pressão política contínua pela implementação. As estratégias de ancoragem são:

- *Criação da Sala de Estratégia*: Institucionalizar, com frequência e regularidade inegociáveis (ex: a cada dois meses), uma reunião de alto nível liderada pelo Chefe do Executivo, com a presença de todos os secretários. A pauta única desta reunião seria a análise do desempenho dos indicadores estratégicos do PLP, apresentados em um painel consolidado pela unidade central de planejamento. Este ritual de poder força a máquina a gerar os dados e força os líderes a debater a estratégia, mantendo-a viva no centro da agenda governamental.
- *Lançamento de um portal de transparência estratégica*: Criar um site público, visualmente atraente e de fácil navegação, que funcione como o rosto do plano de longo prazo para o cidadão. Este portal (ex: Visão MT 2050 em Ação) deve mostrar o progresso em tempo real das principais metas, permitindo que a imprensa, a academia e a sociedade civil organizada monitorem e cobrem o governo.
- *Alinhamento da narrativa governamental*: A Secretaria de Comunicação deve usar as diretrizes e os avanços do PLP como a espinha dorsal de sua estratégia de comunicação. Cada obra inaugurada, cada programa lançado deve ser enquadrado como mais um passo em direção à visão de futuro do ente federativo. Isso constrói uma narrativa coesa e reforça a percepção de que o governo tem um rumo claro.

6.2.4. Mecanismo 4: Ancoragem tecnológica e de dados

Novo pilar para a era digital, focando em quebrar o monopólio da informação dos órgãos/secretarias setoriais.

- *Plataformas de interoperabilidade e Lago de Dados (Data Lakes)*: Órgãos/Secretarias usam a falta de comunicação de seus sistemas legados como desculpa para não integrar políticas. A ancoragem

tecnológica exige a criação de barramentos centrais de dados. O centro de governo (Planejamento/Casa Civil) deve ter acesso em tempo real aos microdados da educação, saúde e fazenda, permitindo algoritmos de cruzamento de dados para avaliar se as políticas setoriais estão confluindo para o objetivo macroestratégico.

- *Painéis analíticos preditivos:* Abandonar o retrovisor (monitorar o que já foi gasto) e usar inteligência artificial para previsão. O sistema deve alertar: “Na taxa de execução atual, a meta de descarbonização de 2035 falhará em 4 anos”.

6.2.5. Mecanismo 5: Ancoragem social e governança colaborativa

O Estado não implementa longo prazo isolado; a ancoragem externa é a garantia definitiva contra o fisiologismo.

Conselhos de Desenvolvimento de Estado: Órgãos paritários com a academia, setor produtivo e sociedade civil, com cadeiras rotativas, possuindo mandato formal para emitir pareceres vinculantes sobre a aderência da Lei Orçamentária Anual (LOA) ao Plano de Longo Prazo.

- *Painéis de transparência:* Portais públicos intuitivos onde o cidadão comum acompanha a evolução física e financeira da estratégia. A pressão midiática e de órgãos de controle atua como uma força gravitacional contrária à inércia da burocracia.

6.3 Desafios e limitações do framework (FAE)

Embora o Framework de Ancoragem Estratégica (FAE) ofereça um receituário robusto para combater o desalinhamento institucional, é imperativo, sob o rigor da pesquisa acadêmica, reconhecer as limitações intrínsecas ao modelo. A implementação do FAE não é imune a falhas e, paradoxalmente, as próprias âncoras concebidas para proteger o planejamento podem gerar novas patologias organizacionais caso não sejam calibradas com prudência. Destacam-se quatro grandes desafios críticos à adoção do modelo:

1. O paradoxo democrático e o risco de captura tecnocrática: O primeiro e mais espinhoso dilema do FAE repousa na tensão entre planejamento e representação democrática. Ao propor a blindagem do orçamento (Mecanismo 1) e a codificação do

plano em leis rígidas (Mecanismo 2), o modelo reduz propositalmente a discricionariedade dos governantes futuros. O desafio teórico aqui é o paradoxo democrático: até que ponto a burocracia de hoje tem o direito legítimo de amarrar as mãos do governante eleito amanhã? Se as urnas consagram uma mudança radical de preferência política (por exemplo, exigindo mais investimentos imediatos em assistência social em vez de infraestrutura de longo prazo), o FAE pode ser percebido como uma camisa de força tecnocrática, que subverte a vontade popular em nome de uma visão de futuro pré-fixada. A governança do plano exige, portanto, cláusulas democráticas de repactuação que evitem a ditadura do planejamento sobre a política representativa.

2. A armadilha da rigidez em contextos de policrise: O segundo risco é a hiper-rigidez institucional. Em um cenário global volátil e incerto (a exemplo da pandemia de COVID-19 ou choques climáticos extremos), a administração pública requer extrema agilidade alocativa. Se a ancoragem orçamentária for draconiana demais, o Estado perde a resiliência para responder a emergências, pois os recursos estão legalmente trancados nas metas de 2050. A limitação do FAE é não possuir, em seu design primário, respostas automáticas para crises de curtíssimo prazo. É imperativo que a legislação de ancoragem preveja cláusulas de escape legais, temporários e rigorosamente justificados, permitindo a desancoragem tática sem destruir a estratégia estrutural.
3. O desacoplamento institucional e o simulacro de mudança: No contexto sociológico brasileiro e latino-americano, existe uma tradição histórica de formalismo jurídico, a famosa prática de criar leis para inglês ver ou leis que não pegam. O grande risco de implementação do FAE é a máquina pública assimilar os rituais (criar a sala de estratégia, aprovar a lei, desenhar o dashboard de dados) apenas como um simulacro formal, mantendo as práticas informais de fisiologismo e incrementalismo intactas nos bastidores. O FAE exige profunda mudança cultural; sem ela, as âncoras transformam-se apenas em mais uma camada de

burocracia inútil que consome energia dos servidores sem gerar tração real.

4. O pressuposto (e o viés) da alta capacidade estatal: Por fim, o FAE é um modelo de alta complexidade. Operar painéis preditivos de dados (Ancoragem Tecnológica), conduzir revisões de gastos baseadas em evidências e arbitrar conflitos em arranjos de governança matricial exige um corpo de servidores com capacitação analítica de ponta. A prática do framework colide frontalmente com a realidade fragmentada e desigual da base do federalismo brasileiro. Dos mais de 5.500 municípios do país, a esmagadora maioria opera sob um quadro de indigência administrativa crônica. São governos locais que frequentemente carecem de contadores básicos, onde a infraestrutura de TI é rudimentar, a rotatividade de servidores comissionados é letal e a formulação de políticas é baseada no empirismo de sobrevivência diária. Exigir que um município de pequeno ou médio porte, com arrecadação dependente do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), aplique algoritmos preditivos ou blinde fundos fiduciários para 2050 é um exercício de violência analítica. O framework precisa ser traduzido em degraus de maturidade, permitindo que entes com menor capacidade estatal adotem versões simplificadas das âncoras (ex: focando apenas na amarração básica do PPA com a LOA) antes de avançarem para as engrenagens de tecnologia preditiva e governança matricial.

A proposta do FAE dialoga diretamente com abordagens contemporâneas que buscam reposicionar o Estado como um sistema adaptativo orientado por dados, plataformas e inteligência. Nesse sentido, a ancoragem estratégica pode ser compreendida como o elo entre a formulação de longo prazo e arquiteturas emergentes como o planejamento como plataforma, os centros de inteligência em políticas públicas e os modelos de governança algorítmica. Trata-se, portanto, de um componente essencial na construção de um Estado capaz de alinhar visão, execução e aprendizado de forma contínua.

7. CONCLUSÃO

O cemitério de planos de longo prazo bem-intencionados é vasto e continua a crescer. A razão para este

fracasso crônico, como este artigo buscou demonstrar, não reside na falta de sonhos ou na má qualidade técnica dos planos, mas em uma falha fundamental de diagnóstico. Subestima-se a imensa força da máquina pública, com sua inércia orçamentária, sua rigidez cultural e sua lógica de poder fragmentada. Um plano que ignora essa realidade está, desde o seu nascimento, destinado a se tornar uma peça de ficção.

A superação do grande Divórcio Institucional exige uma abordagem mais humilde, mais realista e, paradoxalmente, mais astuta. Exige que o planejador deixe de ser um arquiteto de utopias para se tornar um engenheiro institucional, um especialista em construir pontes e âncoras entre o futuro desejado e a realidade teimosa do presente.

O Framework de Ancoragem Estratégica (FAE) apresentado e detalhado neste trabalho foi concebido como um mapa operacional para guiar essa nova engenharia. Seus cinco pilares fundamentais (ancoragem orçamentária, normativa, política, tecnológica e externa) não nutrem a ilusão ingênua de derrotar ou aniquilar a burocracia tradicional da noite para o dia. Pelo contrário, eles propõem um mecanismo de assimilação inteligente. Buscam canalizar as forças mais pesadas que mantêm o status quo intacto (o controle do dinheiro, a força coercitiva da lei formal e os símbolos e rituais de poder dos gabinetes executivos) e colocá-los sistematicamente a serviço da estratégia de longo prazo. Trata-se de uma verdadeira estratégia de acupuntura administrativa, identificar com precisão microscópica os pontos de pressão sistêmica onde intervenções pontuais (como uma alteração redacional específica na LDO ou a criação de um comitê de entrega no Palácio do Governo) podem realinhar fluxos massivos de energia governamental.

A implementação do FAE é um projeto de alta política e de persistência incansável. Não há soluções rápidas. Mas este é, argumentamos, o único caminho viável para que o planejamento de longo prazo deixe de ser um ritual melancólico e se torne o que sempre deveria ter sido: o motor que impulsiona o Estado, de forma lenta mas inexorável, na direção de um futuro mais justo, próspero e sustentável para todos. A tarefa não é apenas desenhar o mapa do tesouro, mas construir a engrenagem que fará o navio virar o leme.

O fracasso recorrente dos planos de longo prazo não decorre da ausência de visão, mas da incompreensão da natureza do Estado. A máquina pública não

é um espaço vazio a ser redesenhado, mas um sistema complexo, resiliente e profundamente enraizado em suas próprias lógicas de funcionamento. O reconhecimento do “Divórcio Institucional” marca, portanto, um ponto de inflexão no campo do planejamento: o problema deixa de ser a qualidade do plano e passa a ser sua capacidade de se conectar com a realidade institucional.

O Framework de Ancoragem Estratégica representa uma resposta a esse desafio ao propor uma

mudança de postura — do planejamento como exercício abstrato para o planejamento como prática de engenharia institucional. Nesse novo paradigma, transformar o Estado não significa impor novas estruturas, mas reposicionar, com precisão cirúrgica, os mecanismos que já sustentam sua operação. Se o futuro depende de planejamento, a realização desse futuro dependerá, inevitavelmente, da capacidade de ancorá-lo no presente.

8. Referências

1. ALLISON, G. T. Conceptual models and the Cuban missile crisis. *The American Political Science Review*, [S. l.], v. 63, n. 3, p. 689-718, 1969.
2. DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, [S. l.], v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.
3. PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, [S. l.], v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.
4. WILDAVSKY, A. *The politics of the budgetary process*. Boston: Little, Brown, 1964.

O uso de estudos de futuro no planejamento de longo prazo na administração pública brasileira

- **Thomaz Fronzaglia**

*Subsecretaria de Planejamento de Longo Prazo – SPLP
Secretaria Nacional do Planejamento – SEPLAN
Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO
thomaz.fronzaglia@planejamento.gov.br*

- **Rodolfo Marques Santos**

*Subsecretaria de Planejamento de Longo Prazo – SPLP
Secretaria Nacional do Planejamento – SEPLAN
Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO
rodolfo.marques@planejamento.gov.br*

- **Ariel Cecílio Garces Pares**

*Departamento Planejamento e Gestão Estratégica – DGE
Secretaria Executiva – SECEX
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – MMA
ariel.pares@mma.gov.br*

- **Maurício Fleury Curado**

*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA
mauricio.fleury@ipea.gov.br*

Resumo

Este artigo analisa o uso de estudos de futuro na administração pública brasileira, utilizando como base uma seleção de documentos do Inventário de Estudos e Planos de Longo Prazo da SEPLAN/MPO e documentos complementares. A pesquisa elaborou uma taxonomia de métodos para caracterizar as abordagens metodológicas (prospectiva, preditiva e híbrida) e os temas abordados em documentos de variadas abrangências espaciais com horizonte de longo prazo. Para a análise documental, aplicou-se a inteligência artificial (IA), para a extração dos métodos aplicados e classificação na chave taxonômica para identificar as abordagens de estudos de futuro. Os métodos foram classificados por meio da IA Claude Sonnet 4.5 da Anthropic, criando famílias e agrupamentos de métodos. Adicionalmente, foram extraídos os temas abrangência territorial e tipo de estudo. O fluxo de processamento analítico (pipeline) foi desenvolvido em Python e estruturado fases sequenciais: extração textual; inferência e extração de metadados via Modelos de Linguagem de Grande Escala (LLM); normalização semântica e estruturação relacional dos dados; análise estatística e modelagem de relações intra e interdocumentais.

Palavras-chave: Prospectiva Estratégica, Planejamento de Longo Prazo, Estudo de Futuro, Métodos Híbridos, Cenários.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento governamental contemporâneo opera em um contexto de transformações aceleradas, caracterizado pela volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade (contexto VUCA) em que as abordagens tradicionais de planejamento, baseadas em apenas projeções de séries históricas e de forma linear, têm se mostrado insuficientes para antecipar rupturas e preparar o Estado para crises multidimensionais. A administração pública brasileira, historicamente marcada por descontinuidades políticas e fragmentação setorial, enfrenta o desafio premente de consolidar uma visão de longo prazo que seja, ao mesmo tempo, resiliente e estrategicamente orientada. Nesse contexto, os estudos de futuro emergem não apenas como ferramentas de apoio à decisão, mas como pilares de uma “governança antecipatória”.

O planejamento governamental tem-se apoiado, predominantemente em modelos estatísticos de previsão baseados em dados do passado do espectro setorial das políticas públicas que precisam dimensionar demandas, capacidades e investimentos futuros e ajustá-los continuamente. Quando o planejamento governamental é de longo prazo, o desafio de lidar com incertezas é maior e indispensável. Mesmo em alguns setores cujas principais variáveis tendem a um tratamento tendencial. É o caso de infraestruturas como energia e logística, mudança do clima, demografia, macroeconomia. Neste caso, a prospectiva é uma abordagem metodológica complementar e essencial. Por essa razão, diversos países têm investido em capacidades para atividades prospectivas e na governança antecipatória na administração pública, visando apoiar o planejamento de longo prazo. A América latina tem avançado nesse aspecto com apoio proeminente da CEPAL.

No Brasil, a prática prospectiva, no ambiente governamental, evoluiu, primeiramente como reação às crises na década de 1980, e posteriormente como retomada e aperfeiçoamento do planejamento na década de 1990, numa perspectiva de desenvolvimento nacional num regime democrático e sob a égide da nova Constituição de 1988. Nem sempre a prática prospectiva no Brasil conseguiu se conectar às decisões de políticas públicas como em países avançados por falta de participação e apropriação. A partir dos anos 2000, com base no acúmulo de capacidade

e aprendizado, a prospectiva volta a ser vista como recurso essencial ao planejamento de longo prazo na administração pública, trazendo recomendações na área de CT&I e educação, com apoio do CGEE (SANTOS, FELLOWS FILHO, 2008). O mesmo ocorre no planejamento de longo prazo, de base territorial, associado aos PPAs do Governo Federal, também na área de infraestrutura, energia, transporte e saneamento, com apoio de universidades, consultorias e organismos internacionais.

Nas últimas décadas, os estudos de futuro ganharam relevância como instrumentos de política pública, presentes nos documentos que fundamentam estas políticas, sendo que o número de estudos de futuro citados cresce globalmente (CABRAL & SALLES-FILHO, 2024).

A elaboração da “Estratégia Brasil 2050” (EB2050) foi o esforço institucional de planejamento de longo prazo em nível nacional mais recente. Na primeira etapa de elaboração da EB2050, foi desenvolvido um “Inventário de Propostas para o Brasil” em que foram recuperados diversos documentos institucionais com propostas para o Brasil no longo prazo. Esse inventário disponível na internet com acesso aberto inclui planos nacionais, subnacionais e setoriais e estudos de futuro. A EB2050 catalogou e explorou esse acervo para identificar desafios e propostas como subsídio inicial para a elaboração da estratégia. Diversas análises foram desenvolvidas sobre esse acervo. Nesse aspecto, porém o aprofundamento nas metodologias de estudos de futuro utilizadas pelos planos e estudos do acervo, em especial filtrando os documentos gerados pela administração pública, ainda é uma lacuna que essa pesquisa busca contribuir.

Esse artigo faz uma análise documental sobre as práticas de estudos de futuro no planejamento governamental de longo prazo de 2000 a 2025. Além de traçar uma visão evolutiva e panorâmica do uso governamental de estudos de futuro no planejamento de longo prazo, buscou-se complementar o acervo do “inventário” com documentos anteriores e outros lançados mais recentemente. Além disso, comparece um breve relato sobre essas fases históricas da evolução contextual do uso dos estudos de futuro que antecedem esse panorama além de uma revisão sobre processos de mapeamento e taxonomias utilizadas.

Este estudo justifica-se pela necessidade de diagnosticar “como” o Estado brasileiro vem se utilizando

da prática prospectiva para pensar e planejar o futuro seja da nação, de Estados ou setoriais, tendo em vista que outros países estão bastante à frente no uso da prospectiva, no desenvolvimento de capacidades e na governança antecipatória. De acordo com POPPER (2012) o mapeamento de estudos de futuro permite a sistematização, codificação e análise de experiências para identificar padrões metodológicos e melhorar a performance de atividades prospectivas, voltadas às políticas públicas, com apoio metodológico, informação e capacitação, junto aos próprios praticantes. Portanto, os resultados apoiam o planejamento de novos estudos, fortalecem redes e comunidades de prática e serve como base para avaliações comparativas e aprendizado organizacional.

O objetivo geral deste artigo é analisar o panorama e a evolução do uso de estudos de futuro no planejamento de longo prazo na administração pública brasileira entre 2000 e 2025, tomando por base uma seleção de documentos do Inventário de Estudos e Planos de Longo Prazo da SEPLAN/MPO e outros documentos complementares.

Não se discute a evolução dos métodos de estudos de futuro, mas aplica-se um ferramental analítico “*mapping forward-looking activities*” para mapear a evolução da aplicação de práticas, atores envolvidos, métodos mais utilizados, principais fontes de referência metodológica dos estudos de futuro no planejamento de longo prazo na administração pública brasileira. O mapeamento possibilita observar padrões recorrentes, comparar práticas entre categorias, identificar lacunas, avaliar a evolução. Portanto, do ponto de vista epistemológico, a abordagem nesse artigo é de quem avalia “atividades de estudos de futuro” e não necessariamente de praticantes ou de quem desenha processos ou modelos de governança para estudos de futuro.

O trabalho utilizou recursos de inteligência artificial (IA) para: varredura e recuperação de documentos na internet, visando complementar o acervo; sistematização de fontes de referências citadas nos documentos; tratamento semântico das abordagens e métodos dos estudos de futuro para a criação de uma taxonomia de métodos e aplicação para classificar os documentos. Essas etapas contaram com protocolos de controle *Human-in-the-loop* (HITL) para que a qualidade dos resultados fosse validada pelos autores do trabalho.

Os diferentes modelos de IA e sua aplicação são detalhados na metodologia e apêndice.

Essa pesquisa sistematizou o contexto institucional, setorial e temático, o horizonte temporal, a extensão de tempo desse horizonte, o escopo territorial, a abordagem metodológica, referenciais e atores, bem como os principais temas considerados para o futuro. O estudo apresenta limitações típicas de análises meramente documentais, mas traz insights relevantes que não seriam possíveis sem esse levantamento e análise.

Além da introdução, o artigo traz um referencial teórico-conceitual que aborda estudos de futuro, bem como a evolução histórica do uso de estudos de futuro no Brasil, com foco na prospectiva. Na metodologia abordamos a taxonomia de métodos de estudos de futuro na qual o trabalho se apoia, a descrição do conjunto de documentos utilizados para a análise, as etapas de tratamento do conteúdo e o uso da IA. Na seção de resultados e discussão, apresenta-se um panorama geral do uso de estudos de futuro nos documentos analisados e sua dinâmica evolutiva, tratando de diversos atributos. Nas conclusões, salienta-se as limitações e os principais achados, com foco na prospectiva e suas implicações, e ao final faz-se recomendações para próximas pesquisas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Os estudos de futuro envolvem processos de interpretação e construção de sentido sobre o futuro.

A abordagem da previsão (forecast) se baseia em métodos quantitativos determinísticos. Evoluiu a partir da formalização matemática de séries temporais e regressões. Após a Segunda Guerra Mundial, o uso de modelos estatísticos e econométricos se expandiu rapidamente, impulsionado pela disponibilidade de computadores, pela teoria probabilística e pelo crescimento da demanda por previsões em economia, negócios e políticas públicas. A partir das décadas de 1960 e 1970, os métodos de forecast tornaram-se cada vez mais sofisticados, incorporando modelos econométricos complexos. Mais recentemente, técnicas computacionais avançadas não revelaram maior acurácia preditiva fora do curto prazo, por outro lado, métodos simples frequentemente superam alternativas complexas, especialmente em ambientes instáveis. Assim, a evolução dos métodos de forecast culmina em uma abordagem mais pragmática, que reconhece

os limites da previsibilidade em ambiente de incerteza (MAKRIDAKIS; BAKAS, 2016).

A abordagem prospectiva considera a incerteza e a indeterminação do futuro, envolve processos de exploração de futuros possíveis, com métodos de tratamento de evidências, opiniões de especialistas, processos participativos e a criatividade, integrados à formulação e à implementação da estratégia organizacional. A evolução das práticas tem origem nas décadas de 1940 e 1950, com os primeiros estudos sobre futuros e antecipação com o desenvolvimento de métodos como o Delphi (KHODYAKOV, D. et al. 2023), seguidos pelo fortalecimento das técnicas de construção de cenários nas décadas de 1960 e 1970 (IDEN et al., 2017).

Na década de 1990, a prática passa a integrar oportunidades tecnológicas com a demanda de mercado, objetivos sociais, impactos e a preocupação com a sustentabilidade, exigindo mais participação.

A partir dos anos 2000, o foco passa a recair sobre a integração da prospectiva aos processos organizacionais e à gestão estratégica, além da participação ampla e plural de stakeholders, marcando o surgimento e a consolidação do conceito de “strategic foresight” no contexto das organizações (IDEN et al., 2017).

Nas décadas de 2000 e 2010 há a estruturação de redes internacionais de prospectiva, bem como o fortalecimento de estruturas e processos de prospectiva na administração pública em diversos países. Nos anos 2010 o conceito de governança antecipatória passa a ser disseminado no âmbito governamental (OCDE, 2019).

Houve uma transformação em escopo, bases informacionais e processos metodológicos. O campo deixou de se concentrar predominantemente em temas tecnológicos específicos (prospectiva tecnológica) para ampliar seu alcance a uma diversidade crescente de tópicos e problemas de política pública, incorporando de forma integrada dimensões científicas, tecnológicas, econômicas, ambientais, políticas e valorativas, em resposta à complexidade sistêmica contemporânea (prospectiva estratégica). A consolidação do big data fortaleceu abordagens baseadas em evidências para apoiar políticas e estratégias. O processo prospectivo passa a adotar abordagens multimétodo, nas quais métodos quantitativos computacionais são combinados de forma crescente com métodos qualitativos tradicionais. Assim, as atividades prospectivas evoluíram de práticas mais isoladas e metodologicamente

homogêneas, passando de meramente intuitivas e baseadas em opinião de especialistas para processos híbridos, adaptativos e reflexivos, baseados em evidências, capazes de articular análise de dados, julgamento especializado e exploração criativa com a participação de atores de forma pluralística e inclusiva. Portanto, o campo evoluiu e se adaptou com aumento da sua complexidade, o que tem implicações para sua caracterização (SARITAS et al., 2022; KONG; BRAGAZZI, 2025).

2.1 Mapeamento de estudos de futuro e de atividades prospectivas

A atividade prospectiva vem sendo estudada com relação às práticas utilizadas no Brasil e no mundo, considerando que essas atividades são condicionadas por seus contextos institucionais, políticos e territoriais.

Com o rápido crescimento das atividades de estudos de futuro no mundo, frente às incertezas que trazem desafios globais cada vez mais impactantes, surgiu a necessidade de integração de disseminação de métodos, integração de esforços e mecanismos de monitoramento e mapeamento capazes de sistematizar práticas, comparar abordagens metodológicas e ampliar a efetividade dos processos, com atenção especial na abordagem de foresight.

Os esforços pioneiros de mapeamento de atividades de foresight no mundo ocorreram na década de 1980 conduzidos por Ben Martin e John Irvine. Na década de 1990, outras iniciativas ocorreram, por exemplo no âmbito da OCDE com a descrição de iniciativas nacionais. Nos anos 2000, surgiram projetos ainda pilotos como o C+ do Prospective Technological Studies - IPTS e EUROFORE financiado pela Comissão Europeia para mapear competências em foresight. Nesse contexto, esforços internacionais como o projeto Millenium e o projeto Mapping Foresight monitoravam como as práticas de foresight estavam sendo utilizadas no mundo (BUTTER et al, 2008).

Com a preocupação de que o foresight havia se tornado mais do que uma ferramenta de formulação de política de CT&I, mas uma ferramenta sistemática universal de pensar sobre o futuro, foi criada a European Foresight Monitoring Network (EFMN) com duração de 4 anos, financiada pela Comissão Europeia por meio da Foresight Knowledge Sharing Platform, que

mapeou 2000 iniciativas entre 2004 e 2008 no mundo todo (POPPER, 2009).

O esforço científico europeu de mapeamento foi iniciado pelo PREST Manchester Institute of Innovation Research of the University of Manchester e o TNO (Holanda) e posteriormente, conduzido no projeto EUROFORE. Entre as lições aprendidas estava a necessidade de um espaço comum para compartilhar e discutir resultados de foresight. Nessa linha, surgiram outros projetos de pesquisa como iKNOW, que buscava conectar comunidades e conhecimento sobre eventos portadores de futuro e a European Foresight Platform (EFP) para prover informações sobre o estado da arte em foresight no mundo. Como transbordamento, houve a criação da Euro-Latin Foresight Network (SELF-RULE), uma rede irmã da EFMN, para mapear práticas de prospectiva na América Latina, promover a troca de o intercâmbio entre a Europa e a América Latina (POPPER, 2009).

Nesse mesmo período, foi criada a Red Iberoamericana de Prospectiva y Vigilancia Tecnológica - RIAP no âmbito do Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo - CYTED, em 2003, buscando fortalecer capacidades prospectivas e o compartilhamento de expectativas sobre o futuro e marcos de referências comuns. O relatório sobre a “Prospectiva na América Latina: evolução e desafios” traz como similaridades entre os países a influência das escolas francesa “la prospective” e anglo-saxã (“foresight”), com foco na prospectiva tecnológica, em setores estratégicos como energia, biotecnologia, educação e desenvolvimento industrial, com apoio de organismos Internacionais, como ONUDI, CYTED, Convenio Andrés Bello, União Europeia, além da cooperação intrarregional por meio da criação de redes e consórcios, como a RIAP, PROCISUR. É comum na AL o desafio da institucionalização da prospectiva como uma prática sistemática nos processos de planejamento e tomada de decisão, em função da falta de cultura prospectiva. A fragmentação dos esforços sem integração entre os diferentes setores e instituições e a baixa difusão e aplicação são consequências dessa cultura, resultando em baixa impacto em políticas públicas e decisões estratégicas. A instabilidade política e social em alguns países da região dificulta a continuidade e a implementação de estudos prospectivos. Para superar esses obstáculos foi considerado essencial fortalecer a colaboração

regional, ampliar a formação acadêmica e profissional, e promover a cultura prospectiva (SANTOS; FELLOWS FILHO, 2008).

Na América Latina, o benchmarking do Programa Colombiano de Tecnología Prospectiva frente às atividades de estudos de futuro na região e na Europa, se utilizando dos indicadores produzidos no âmbito das redes EFMN e SELF-RULE, mostra a importância do mapeamento para estimular comparações sobre o desempenho de indicadores chave e aprender sobre as experiências de outros países. Na região, as atividades de estudos de futuro são mais financiadas pelo governo e voltadas para o público governamental e acadêmico, com característica mais participativa, duração de um a dois anos e horizonte de mais de 10 anos, sendo menos propositiva nas recomendações de políticas que na Europa (POPPER et al., 2008).

Uma das lições dos comparativos é que diferentes contextos e problemas requerem configurações de estudos de futuro específicas, adaptadas às condições contextuais. Ou seja, o importante é entender como essas práticas podem ser apropriadas para condições particulares dos países para obter a maior efetividade e, portanto, ter impacto, promovendo mudanças para o enfrentamento de desafios futuros (POPPER et al., 2008).

Os resultados desses mapeamentos sobre as práticas de estudos de futuro em diversos países (POPPER, 2009, 2008) mostram que o Estado é o grande financiador e as práticas mais presentes estão nessa ordem: revisão de literatura, painéis de especialistas, cenários, megatendências, workshops de futuros, brainstorming, entrevistas, Delphi e questionários. O mapeamento trouxe um panorama das áreas, setores, recomendações, com recortes espaciais e interconexões. Esse esforço também tinha como propósito identificar tópicos emergentes com impacto para o futuro.

Diversos atributos foram utilizados para criar a base de dados de *foresight mapping*. Keenan e Popper (2008) utilizaram oito dimensões para caracterizar diferentes estilos de foresight: escala espacial, financiadores, escala de participação, horizonte, público-alvo, tema, métodos, produtos. Popper (2012), no âmbito da EFP, analisou quatro tipos de atividades de estudos de futuro, consideradas complementares: varredura de horizontes, previsão (forecasting), foresight e avaliação de impacto, se utilizando das etapas de elaboração

(preparação, mobilização, antecipação, recomendações e transformação) como dimensões de análise e do “*Diamante do Foresight*” em que os métodos são organizados segundo quatro fontes de conhecimento: criatividade, expertise, interação e evidências.

O mapeamento também trouxe os resultados dos estudos de futuro classificados em níveis: resultados formais da antecipação em primeiro nível (cenários, previsões, tecnologias críticas, tendências, curingas, sinais fracos, roadmaps, modelos); resultados de segundo nível (recomendações estratégicas e efeitos transformacionais, como desenvolvimento de capacidades, redefinição de prioridades; e no terceiro nível mudanças em sistemas (socioeconômicos, culturais e de inovação) (POPPER, 2012).

Mais recentemente, a CEPAL tem mapeado as capacidades em prospectiva na administração pública da região, e propõe uma classificação de enfoques da prospectiva para o desenvolvimento: sistêmico, futuros múltiplos, construção coletiva e antecipação. Esses enfoques são associados a uma tipologia institucional para se criar rotas metodológicas (CEPAL, 2023:27).

Outros trabalhos mais recentes com objetivos mais específicos mapearam práticas emergentes como: níveis de maturidade em foresight (ROHRBECK & KUM, 2018); fontes de informação (SARITAS et al., 2022) e o uso de big data e machine learning (MURARO & SALLES-FILHO, 2024).

2.2 Taxonomia de práticas em estudos de futuro

Diversos estudos trataram da classificação das práticas de estudos de futuro. Essa discussão documentada também esteve presente no Brasil no relatório técnico do “Projeto Tendências” financiado pelo CT-PETRO, intitulado “Prospecção Tecnológica: Metodologias e Experiências Nacionais e Internacionais” que traz uma análise de evolução da prospectiva no Brasil e no mundo, além de uma compilação de conceitos, métodos e técnicas, que se tornaram uma base de referência para a prospectiva tecnológica em CT&I no Brasil (COELHO, 2003). Outras discussões estão presentes na revista Parcerias Estratégicas do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, em que por exemplo, se faz reflexões sobre a aplicabilidade de um conjunto de métodos classificados em famílias (SANTOS et al., 2004) e mais recentemente nos Textos para Discussão do Ipea (SOARES et al., 2019).

Diversas estruturas de classificações de atividades nos processos de estudos de futuro são encontradas na literatura, em geral com foco na contribuição dos métodos nas etapas de elaboração, na fonte de conhecimento, enfoque de aplicação (PUGLISI, 2001; VOROS, 2005; POPPER, 2008, CEPAL, 2023: 87).

O estudo financiado pelo Canada’s International Development Research Centre (IDRC) (KONG; BRAGAZZI, 2025) é o mais recente e abrangente, e faz uma taxonomia de 16 atributos, por meio de uma meta-síntese de classificações de 16 trabalhos em diversas dimensões do foresight, em especial na dimensão metodológica. As classificações evoluíram de binárias (quali x quanti) para interações entre níveis das dimensões epistemológica, metodológica, processual, participação, escopo, validação, postura paradigmática, contexto, refletindo o efeito do ambiente VUCA sobre a necessidade de maior robustez conceitual, transparência e o reconhecimento do embebedimento da prática no ecossistema sociopolítico-cultural.

2.3 A evolução da prospectiva na administração pública brasileira

3. METODOLOGIA

A pesquisa científica sobre o foresight tem apresentado crescimento significativo, como um campo emergente e pouco consolidado, caracterizado por fragmentação teórica e predomínio de pesquisas exploratórias sobre métodos e experiências de aplicação. Apesar do potencial para contribuir de forma relevante para o desempenho das organizações, o campo ainda enfrenta o desafio de avançar de pesquisas predominantemente descritivas para abordagens mais explicativas e teoricamente fundamentadas (IDEN et al., 2017).

Nesse sentido, este trabalho traz uma pequena contribuição, por meio de uma pesquisa exploratória em fontes secundárias, por meio da análise documental apoiada por IA, caracterizando a evolução das atividades de estudos de futuro no planejamento de longo prazo na administração pública brasileira, especialmente com foco na abordagem prospectiva.

Neste artigo, consideramos “estudos de futuro” (*forward-looking activities*) como um campo de práticas que englobam diferentes abordagens: a previsão (*forecast*) que busca identificar o resultado mais

provável no futuro baseado em dados sobre o passado; e a prospectiva (foresight) que busca explorar futuros plurais para a formulação de estratégias. Como usamos o conceitoguardachuva de “estudos de futuro”, o escopo do mapeamento é inclusivo e abrangente, pois as diferentes abordagens são complementares e algumas iniciativas utilizam métodos mistos, chegando a caracterizar a abordagem híbrida (prospectiva+previsão). Isso traz o desafio metodológico de critérios claros de identificação e classificação das práticas encontradas nos documentos analisados.

Dessa forma, buscamos desenvolver um processo de mapeamento o mais sistemático, comparável, acumulativo e não normativo quanto possível, assim como estudos anteriores, como uma etapa preliminar de um estudo mais aprofundado.

Nossa análise se diferencia de estudos abrangentes anteriores em contextos muito heterogêneos, quanto tratamos do planejamento de longo prazo na administração pública brasileira. Nesse escopo, os documentos analisados em sua maioria são planos estratégicos, o que pressupõe conexão entre atividades de estudos de futuro e recomendações e decisões para políticas, programas e investimentos em capacidades. Logo, nosso recorte já estabelece um conjunto de documentos em que os estudos de futuro “conversam com a decisão”. Enquanto um outro conjunto de documentos que são apenas estudos de futuro e não planos estratégicos propriamente ditos, já não apresentam a formulação de estratégias, mas recomendações fundamentadas. Como nosso estudo ainda é um esforço inicial de mapeamento, também não analisa os resultados de terceiro grau que são os impactos ou transformações geradas pelos documentos, pois se limita a analisar as fases de “preparação” e “antecipação” dos processos refletidos nos documentos e sua relação com demais atributos.

Diferentemente de estudos mais aprofundados, nós buscamos nos concentrar nas fases “preparatória” e “antecipação” dos estudos de futuro. Da fase preparatória, catalogamos o escopo do estudo, instituição responsável, instituição de apoio, setor (por exemplo, energia, infraestrutura, segurança); a escala espacial (por exemplo, global, nacional, regional), horizonte temporal, métodos escolhidos. E da fase de “antecipação” extraímos e codificamos os resultados de primeiro grau, ou seja, os elementos considerados como condicionantes do futuro que são aqueles com

grande impacto e de interesse de especialistas em prospectiva. Portanto, os atributos considerados situam esse trabalho entre os níveis 2 e 3 da escala de mapeamento de práticas de estudos de futuro utilizada em Popper (2009: 21), considerando que não levantamos as recomendações de política e impactos. A análise dos resultados de terceiro grau, como as recomendações de políticas, estratégias e programas, poderá ser feito em outro trabalho.

Os atributos sistematizados nesse mapeamento foram: tipo de documento (estudo ou plano), instituição responsável, instituição de apoio, tipo de apoio (financeiro ou técnico), data de publicação, horizonte, extensão de tempo (horizonte - publicação), abrangência espacial (município, estado, região, país, global, países), setor de atividade, métodos utilizados, referências metodológicas, país de origem das referências metodológicas, principais condicionantes do futuro.

Com relação à **classificação das** práticas de estudos de futuro, nosso ferramental se utiliza da classificação dos métodos em famílias, para caracterizar as abordagens preditiva, prospectiva ou híbrida, sem entrar em outras dimensões ou níveis de análise do processo, mas buscando identificar padrões de uso de métodos com relação aos demais atributos levantados. Por exemplo, a depender dos métodos utilizados, pode-se considerar processos mais participativos. Nesse sentido, foi necessário recorrer às diferentes taxonomias de abordagens e famílias de métodos em estudos de futuro, para utilizar um instrumento de classificação consistente.

Para a complementação da base de documentos do inventário pré-existente, alguns vieses de varredura e recuperação podem ter ocorrido, como por exemplo a visibilidade de planos e estudos nacionais com relação aos municipais que podem ter ficado subrepresentados, e planos anteriores que não estavam mais vigentes, que podem não ter sido encontrados para download ou documentos apenas disponíveis em versão impressa.

3.1 Estruturação e análise automatizada de estudos de futuro mediante extração de dados em formato PDF

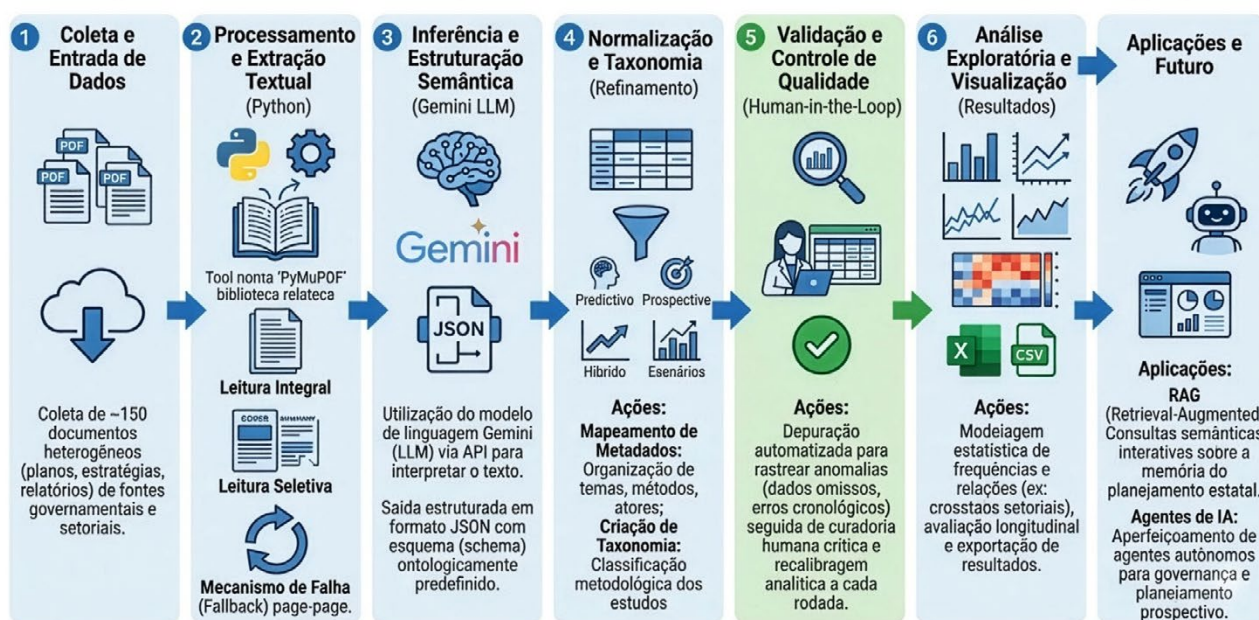
O presente trabalho aborda o desafio metodológico de analisar sistematicamente um vasto corpus documental composto por planos e estudos de longo prazo. Esta secção descreve a construção de um inventário

estruturado de documentos mediante a extração automatizada de informações textuais a partir de ficheiros PDF. O escopo primário reside na identificação e sistematização de metadados, eixos temáticos e metodologias da literatura de foresight, integrando o Processamento de Linguagem Natural (PLN) para viabilizar análises quantitativas e comparativas.

Processaram-se 145 documentos de expressiva heterogeneidade estrutural, o que exigiu o desenvolvimento de um pipeline computacional robusto dedicado à leitura, extração, normalização e análise exploratória dos dados empíricos, Figura 1.

FIGURA 1 – Pipeline automatizado para análise de estudos de futuro.

Pipeline Automatizado para Análise de Estudos de Futuro (Foresight)



Fonte: Elaboração própria.

3.1.1. Varredura e complementação do acervo

Em um primeiro momento, procedeu-se à localização e ao *download* dos documentos em formato PDF diretamente da internet. Além dos 88 documentos do inventário selecionados, por meio do filtro de “elaboração realizada pela administração pública”, foram buscados outros 57 documentos que complementassem esse acervo. Para esse fim, foi aplicada a varredura por meio do COPILOT de documentos complementares disponíveis para *download* na internet, de estudos e planos com horizontes maiores que 4 anos, de municípios, estados ou da união, bem como de órgãos da administração pública federal, estadual ou municipal. Assim, buscou-se complementar o inventário inicial para construir uma visão evolutiva, inclusive para capturar a reedição de planos e estudos ao longo do tempo.

Os 145 documentos foram catalogados inicialmente com atributos gerais já definidos pelo inventário inicial.

3.1.2. Arquitetura geral do pipeline

O fluxo de processamento analítico (*pipeline*) foi desenvolvido em Python e encontra-se estruturado em quatro fases sequenciais:

- *Extração textual dos arquivos PDF;*
- *Inferência e extração de metadados via Modelos de Linguagem de Grande Escala (LLM);*
- *Normalização semântica e estruturação relacional dos dados;*
- *Análise estatística e modelagem de relações intra e interdocumentais.*

O arranjo modular emprega persistência de dados (*cache*) e isolamento arquitetônico entre as etapas.

Esta automação não prescinde do escrutínio humano, exigindo a conferência crítica e a recalibragem analítica a cada rodada de processamento. A integração sociotécnica visa mitigar custos computacionais, maximizando a reprodutibilidade do experimento e a validade qualitativa dos dados.

3.1.3. Procedimentos de extração de texto

A decodificação estrutural dos PDF baseou-se na biblioteca *PyMuPDF*, adotando duas estratégias complementares:

- *Leitura integral*: extração holística de todo o conteúdo textual do documento;
- *Leitura seletiva*: restrição às laudas iniciais (capa, sumário executivo, introdução) e finais, onde tradicionalmente se concentram os metadados bibliográficos.

Esta abordagem híbrida otimizou o volume de *tokens* submetidos à inteligência artificial, preservando a acurácia na recuperação de metadados e mitigando custos e latência da API. Em caso de falha na extração padrão, acionou-se um protocolo de contingência iterativo (*fallback*) assente na varredura página a página.

3.1.4. Inferência e extração de informações via Inteligência Artificial

O processo de extração categórica foi conduzido pela API do modelo Gemini (Google), estritamente parametrizada para instanciar saídas estruturadas em formato JSON, em conformidade com um esquema (*schema*) ontologicamente predefinido, Apêndice.

3.1.5. Estrutura do arcabouço de extração

As variáveis de interesse analítico foram segmentadas em três eixos centrais:

- *Metadados documentais*: autoria corporativa, tipologia, ano, horizonte temporal, abrangência territorial e setor.
- *Conteúdo analítico*: construtos temáticos, metodologias prospetivas, bases referenciais e condicionantes de cenários futuros (macrotenências e atores).
- *Variáveis de controle*: idioma, nível de confiança da extração e observações qualitativas.

3.1.6. Estratégia de parametrização e processamento

O *prompt* foi elaborado para suprimir inferências estocásticas (alucinações) e assegurar a validação sintática do JSON. O processamento dividiu-se em execução sumária (restrita às páginas prioritárias) e execução extensiva (leitura integral fracionada em blocos textuais ou *chunks*, com subsequente agregação). A segmentação em *chunks* revelou-se imperativa para extrair variáveis de elevada densidade semântica distribuídas ao longo da obra.

3.1.7. Resiliência sistêmica e mitigação de falhas

Implementou-se um mecanismo de múltiplas tentativas (*retries*) para contingenciar erros de API (HTTP 429 e 503). Inconsistências liminares na formatação de saída foram retificadas em tempo de execução pela biblioteca *json-repair*. Respostas anômalas geraram registos de auditoria (*logs*), e o uso de *cache* local preveniu reexecuções dispendiosas.

3.1.8. Estruturação relacional do banco de dados

O conjunto de dados gerado foi consolidado sob o paradigma de modelagem relacional. Constituiu-se uma tabela principal (tabela-fato) para aglutinar os metadados unívocos e variáveis normalizadas de cada documento. Paralelamente, instanciaram-se tabelas relacionais dimensionais para acomodar entidades com multiplicidade (relações N:N), como temas, metodologias e condicionantes. O vínculo operou-se mediante a alocação de identificadores únicos (IDs), assegurando robustez para as modelagens estatísticas.

3.1.9. Normalização semântica e taxonômica

A homogeneização semântica viabilizou-se pelo emprego de dicionários de mapeamento (*mapping*), heurísticas de palavras-chave e padronização linguística. O destaque desta fase foi a criação de uma taxonomia metodológica baseada na nomenclatura normalizada, categoria analítica e família epistêmica, permitindo classificar os estudos em abordagens preditivas, prospetivas ou híbridas.

3.1.10. Procedimentos de validação e controle de qualidade

Para mitigar vieses algorítmicos, estruturou-se um protocolo automatizado de depuração para rastrear anomalias (campos omissos, incoerências cronológicas ou baixa fiabilidade inferencial do LLM), gerando uma matriz de pendências (*flagging*). Esta camada fundamenta uma rigorosa curadoria humana orientada (*Human-in-the-loop*), resguardando o rigor da base definitiva.

3.1.11. Análise exploratória e visualização da informação

Alicerçada em rotinas Python, a exploração empírica abarcou distribuições de frequência simples, tabulações cruzadas (*crosstabs*), avaliação longitudinal em séries temporais e métricas relacionais para os elementos mais frequentes (*Top-N*). O conjunto depurado foi consolidado em ficheiros CSV e planilhas eletrônicas enriquecidas por mapas de calor (*heatmaps*) e formatação condicional.

3.2. Construção da taxonomia de métodos de estudos de futuro

Baseado na análise dos 145 documentos e referências de métodos prospectivos da administração brasileiros, foi elaborada a taxonomia, seguindo os três passos: normalização dos nomes, categorização por semelhança, árvore de famílias e a explicação dos agrupamentos.

Passo 1: Normalização dos nomes

Foram identificados métodos principais a partir de variações encontradas nos documentos. Apresentamos a tabela de normalização, como uma amostra representativa no Quadro 1.

Passo 2: Categorização por semelhança

Foram propostas 9 categorias principais baseadas em referências nacionais e internacionais relativas às famílias de métodos da área de estudos de futuro e da prospectiva em particular (KONG e BRAGAZZI, 2025; SOARES et al. 2019; SCHENATTO et al., 2011; POPPER, 2008; VOROS, 2005; SANTOS et al., 2004; PUGLISI, 2001; GODET, 1986) e na análise funcional dos métodos, resultando no Quadro 2.

QUADRO 1 – Amostra de normalização de nomenclaturas de métodos

Original	Normalizado
construção de cenários	Construção de Cenários
cenários prospectivos	Construção de Cenários
scenario planning	Construção de Cenários
cenarização	Construção de Cenários
horizon scanning	Varredura de Horizontes
varredura de horizonte	Varredura de Horizontes
método delphi	Método Delphi
delphi	Método Delphi
análise de megatendências	Análise de Tendências
megatrends	Análise de Tendências
visão de futuro	Visão de Futuro
visioning	Visão de Futuro
strategic foresight	Strategic Foresight
prospectiva estratégica	Strategic Foresight
análise estrutural	Análise Estrutural
micmac	Análise Estrutural
projeções demográficas	Projeções Demográficas
método das coortes	Projeções Demográficas
análise swot	Análise SWOT
swot	Análise SWOT
oficinas	Oficinas e Workshops
workshops	Oficinas e Workshops
modelagem econométrica	Modelagem Econométrica
arima	Modelagem Econométrica
regressão	Modelagem Econométrica
wild cards	Wild Cards
cisnes negros	Wild Cards
backcasting	Backcasting
three horizons	Three Horizons
h3uni	Three Horizons

Passo 3: Árvore de família dos métodos

Esta taxonomia estrutura-se em três critérios fundamentais: epistemologia, função primária e natureza da abordagem que se relacionam com categorias de métodos de estudos de futuro e suas famílias (Tabela 1).

O critério da epistemologia refere-se à forma como criamos o conhecimento sobre o futuro, englobando os seguintes tipos de métodos: exploratórios (família A), para vislumbrar futuros múltiplos, pois são indeterminados, ou seja, não há um único futuro possível; preditivos (famílias C, D) em que o futuro é projetado com base em padrões históricos e

modelos matemáticos; participativos (família E) em que o futuro é socialmente construído através do diálogo e consenso.

O critério da função engloba os métodos que visam: monitorar o presente (família B); explorar futuros alternativos (família A); projetar tendências (famílias C, D); mobilizar atores (família E); avaliar viabilidade (família F); planejar ações (família G).

A natureza da abordagem considera métodos de abordagens: qualitativa/criativa (famílias A, E); quantitativa/analítica (famílias C, D); diagnóstica/avaliativa (família F); instrumental/operacional (família G).

TABELA 1 – Critérios e categorias para classificação de famílias de métodos de estudos de futuro.

Critério	Categoria	Descrição	Famílias Aplicáveis
1. Epistemologia (Como conhecemos o futuro?)	Exploratória	O futuro é múltiplo e indeterminado (não há um único futuro a prever).	A
	Preditiva	O futuro pode ser projetado via padrões históricos e modelos matemáticos.	C, D
	Participativa	O futuro é socialmente construído através do diálogo e consenso.	E
2. Função Primária (Para que serve?)	Monitorar o presente	Acompanhar a situação atual.	B
	Explorar futuros	Mapear caminhos alternativos.	A
	Projetar tendências	Calcular e estimar desenvolvimentos futuros.	C, D
	Mobilizar atores	Engajar pessoas e stakeholders.	E
	Avaliar viabilidade	Diagnosticar e analisar viabilidade.	F
	Planejar ações	Estruturar a execução.	G
3. Natureza (Qual o tipo de abordagem?)	Qualitativa / Criativa	Foco em exploração, narrativa e construção conjunta.	A, E
	Quantitativa / Analítica	Foco em dados, modelos e extrapolação matemática.	C, D
	Diagnóstica / Avaliativa	Foco em medir gaps e avaliar o estado atual.	F
	Instrumental / Operacional	Foco em gestão prática, execução e controle.	G

Fonte: Elaboração própria

As famílias de métodos foram subdivididas em três subfamílias ou “gêneros” para dar mais especificidade e possibilidade de análise, bem como possibilitar agregações dos métodos encontrados para caracterizar os estudos de futuro em dimensões de nível mais alto de classificação e assim criar uma chave taxonômica, Tabela 2.

Por exemplo, no caso da Família A (Exploratórios), encontram-se métodos em 3 gêneros: A1: Cenários abertos sem direcionamento normativo (tradição Shell/GBN); A2: Cenários normativos orientados por futuros desejáveis - backcasting trabalha retroativamente do futuro para o presente; A3: Análise de estruturas e relações entre variáveis (tradição Michel Godet e Escola Francesa). As demais subdivisões e suas relações com os critérios estão representadas na Tabela 2.

TABELA 2 –Relação entre as famílias de métodos aplicados em estudos de futuro com os critérios de classificação.

Família	Função primária	Epistemologia	Natureza da abordagem	Subdivisões das famílias de métodos
A Exploratórios	Explorar futuros alternativos	Múltiplo e indeterminado	Qualitativa / Criativa	A1: Cenários abertos sem direcionamento normativo (Shell/GBN) A2: Cenários normativos / Backcasting (retroativo do futuro p/ presente) A3: Análise de estruturas e relações entre variáveis (M. Godet)
B Monitoramento	Monitorar o presente	(Não especificada)	(Não especificada)	B1: Captação ativa de sinais (horizon scanning, weak signals) B2: Análise de padrões macro (Megatendências) B3: Referências externas (benchmarks e literatura)
C Preditivos	Projetar tendências	Projetável via histórico/modelos	Quantitativa / Analítica	C1: Extrapolação de séries históricas (ARIMA, regressões) C2: Modelos macroeconômicos teóricos (Cobb-Douglas, Solow) C3: Simulações probabilísticas e testes de robustez
D Integrados	Projetar tendências	Projetável via histórico/modelos	Quantitativa / Analítica	D1: Modelos de Avaliação Integrada (IAMS) p/ clima (IPCC) D2: Modelos de economia geral com trade-offs setoriais D3: Modelos domínio-específicos (ex: energia, agricultura)
E Participativos	Mobilizar atores	Socialmente construído (diálogo)	Qualitativa / Criativa	E1: Consultas sistemáticas estruturadas (Delphi / RAND) E2: Co-criação presencial (workshops, oficinas) E3: Métodos experimentais e criativos (artefatos de futuro)
F Avaliação	Avaliar viabilidade	(Não especificada)	Diagnóstica / Avaliativa	F1: Diagnóstico da situação atual e gaps F2: Ferramentas de análise estratégica (SWOT, CBA) F3: Pesquisa empírica qualitativa
G Planejamento	Planejar ações	(Não especificada)	Instrumental / Operacional	G1: Ferramentas clássicas de strategic management G2: Frameworks de transição e transformação (Three Horizons, Donut Economics) G3: Controle e monitoramento de performance (Balanced Score Card)

Fonte: Elaboração própria.

No Quadro 2 agrupamos os métodos em grandes famílias de forma justificada para dar origem à taxonomia (Figura 1) com uma chave de 3 níveis de categorias taxonômicas (família, gênero e espécie), sendo que cada família tem 3 gêneros e cada gênero tem n métodos (espécies).

QUADRO 2 – Agrupamentos de métodos de estudos de futuro em grandes famílias.

Categoria	Métodos	Justificativa
1. Métodos de Exploração de Futuros	Construção de Cenários, Visão de Futuro, Backcasting, Strategic Foresight, Futures Thinking, Three Horizons	Métodos qualitativos-exploratórios focados em construir múltiplos futuros possíveis, plausíveis ou desejáveis. Baseiam-se na tradição europeia (Godet) e anglo-saxã (Shell) de cenários prospectivos.
2. Métodos de Monitoramento do Presente	Varredura de Horizontes, Análise de Tendências, Identificação de Sinais, Wild Cards, Benchmarking	Métodos de scanning/vigilância que capturam sinais fracos, tendências emergentes e eventos disruptivos. Essenciais para a fase de preparação em foresight (pré-prospectiva).
3. Métodos de Análise Estrutural e Sistêmica	Análise Estrutural, Análise de Impactos Cruzados, Análise Morfológica, Análise de Incertezas Críticas, Análise de Atores, Abordagem Sistêmica	Métodos da Escola Francesa de Prospectiva (Godet, Durance) que analisam relações, interdependências e dinâmicas entre variáveis-chave. Incluem ferramentas como MICMAC e análise de jogos de atores.
4. Métodos Participativos e Consultas	Método Delphi, Consulta a Especialistas, Oficinas e Workshops, Brainstorming, Pesquisa Qualitativa, Artefatos de Futuro, Redes de Exploradores	Métodos que mobilizam conhecimento coletivo através de consultas estruturadas (Delphi), oficinas criativas ou redes colaborativas. Fundamentais para legitimação e engajamento de stakeholders.
5. Métodos de Projeção Quantitativa	Projeções Estatísticas, Modelagem Econométrica, Projeções Demográficas, Modelagem Macroeconômica, Simulação e Modelagem	Métodos forecasting baseados em dados históricos, extrapolação e modelagem matemática/estatística. Produzem projeções tendenciais e probabilísticas (tradição RAND e planejamento governamental).
6. Modelos de Simulação Integrada	Modelagem Integrada, Modelos de Equilíbrio Geral, Modelo de Insumo-Produto, Modelos Climáticos, Modelo BLUES, Modelo GLOBIOM, SSPs, Modelos de Otimização	Modelos computacionais complexos que integram múltiplas dimensões (economia-energia-clima-uso do solo). Utilizados em IAM e policy modeling para cenários de transição.
7. Métodos de Avaliação e Diagnóstico	Análise SWOT, Análise Custo-Benefício, Avaliação de Riscos, Análise de Sensibilidade, Diagnóstico Situacional, Identificação de Lacunas	Ferramentas analíticas para avaliar situação atual, vulnerabilidades, trade-offs e viabilidade. Suportam tomada de decisão estratégica e priorização.
8. Métodos de Planejamento e Implementação	Planejamento Estratégico, Teoria da Mudança, Monitoramento de Indicadores, Balanced Scorecard, Modelo Donut	Métodos que traduzem visões e cenários em planos de ação, metas, indicadores e roadmaps. Conectam foresight ao planejamento estratégico e gestão de desempenho.
9. Métodos de Pesquisa e Fundamentação	Revisão de Literatura, Benchmarking	Métodos de desk research para fundamentação teórica, coleta de referências e comparação de boas práticas internacionais.

Fonte: elaboração própria.

Por exemplo, na família A “Métodos exploratórios-qualitativos”, se encontram o gênero A1 “Construção de futuros alternativos” com três espécies/métodos (Construção de cenários, Strategic foresight, Futures thinking); o gênero A2 “Futuros normativos (Desejáveis)” com três espécies/métodos (Visão de Futuro, Backcasting, Three Horizons). O restante da chave taxonômica com as demais famílias está representado na Figura 1.

FIGURA 2 – Taxonomia de métodos de estudos de futuro.



Para a análise dos dados, elaboramos o framework analítico com as unidades de análise, atributos e exemplos de possibilidades analíticas, Quadro 3.

Baseando-se nos critérios e categorias, podemos tratar do nível paradigmático e identificar a abordagem do estudos de futuro (preditiva, prospectiva ou híbrida). A taxonomia nos possibilita relacionar a fundamentação teórica com as famílias de métodos e entender quais são as principais referências para cada uma deles e seus locais de origem. Nas subfamílias (gênero) agrupamos **métodos por afinidade**,

para codificação e assim reduzir a granularidade do nível de espécie (métodos coletados nos documentos). A fase preparatória do processo dos estudos de futuro nos permite fazer a caracterização do acervo e os cruzamentos entre os atributos contextuais com a chave taxonômica e o **nível paradigmático**. A fase de antecipação permite normalizar e elaborar mapas de coocorrência dos condicionantes do futuro coletados nos documentos e suas **relações com atributos contextuais e se possível com** as famílias de métodos, Quadro 3.

QUADRO 3 – Framework analítico do mapeamento de estudos de futuro.

Unidade de análise		Atributo do documento no mapeamento	Papel na Análise	Exemplos práticos de diferentes possibilidades analíticas
Nível paradigmático	Critério & Categoria	Abordagem Metodológica declarada ou subentendida	Identificar a epistemologia: se o estudo vê o futuro como plural ou como projeção do passado, em especial por meio das famílias de métodos utilizados.	• Prospectiva (Foresight) • Preditiva (Forecast) • Híbrida
Nível taxonômico	Família	Referências Metodológicas	Identificar os principais autores que contribuem com cada Função Primária (para que serve) e a Natureza (Quali/Quanti).	• Família A (Exploratórios) GODET, MARCIAL • Família C (Preditivos) IPCC • Família E (Participativos) VASQUEZ
	Gênero (Subfamília)	Codificação de Resultados	Agrupar os métodos por similaridade técnica e tradição acadêmica.	• A1 (Cenários) • C1 (Séries Temporais) • E1 (Consultas Estruturadas)
	Espécie (Método)	Métodos Utilizados	Extraír o método/instrumento concretamente utilizado, identificado no texto do documento.	• Delphi, SWOT, ARIMA, Backcasting, Cenários Shell, Roadmapping
Fase do processo de estudo de futuro	Fase Preparatória	Contexto (Atributos de Suporte)	Permite identificar padrões de uso: quais setores, escalas espaciais, extensões temporais etc, preferem quais famílias de métodos.	• Distribuição de frequência dos atributos do acervo (Setor, Abrangência Espacial, Horizonte Temporal, Instituição Responsável) • Matriz de atributo x prática (método, subfamília, família) • Matriz de atributo x critério/categoria
	Fase de Antecipação	Resultados de 1o grau	Mapa de co-ocorrência dos principais condicionantes do futuro e suas relações com atributos (setores, escalas espaciais etc).	• Conteúdos das incertezas, tendências, etc normalizadas • Núvens de palavras (frequência) • Mapa de redes entre tópicos e atributos

Fonte: elaboração própria.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A seguir apresentamos uma análise descritiva de alguns resultados preliminares, que suscitam hipóteses acerca de explicações sobre as atividades prospectivas na administração pública brasileira. Tendo em vista o número de variáveis consideradas, não apresentaremos todos os cruzamentos, pois nossa preocupação nesse artigo é mostrar como essa metodologia possibilitou tratar os documentos e classificar os atributos analisados. Mas, mostraremos uma visão panorâmica preliminar. Ressaltamos que os resultados não podem ser tomados como prontos, pois ainda estamos ajustando o modelo com normalizações de termos, para

agregações mais interessantes, como será visto nas discussões das tabelas, em especial sobre os temas.

Em termos gerais, os métodos prospectivos clássicos mais utilizados foram cenários, workshop, entrevistas, tendências, sendo que modelagem, projeção e previsão foram consideradas como métodos preditivos mais utilizados. Outros métodos de uso genérico como análise de dados, diagnóstico e pesquisa foram os mais presentes. Essas categorias de métodos, apesar de genéricas mostram documentos baseados em evidências (*data-driven*), Tabela 3.

TABELA 3 – Temas mais frequentes.

metodo normalizado	frequencia	%
Análise de dados	84	16,54%
Cenários	83	16,34%
Modelagem	44	8,66%
projeção	40	7,87%
Diagnóstico	39	7,68%
simulações	38	7,48%
Workshop	34	6,69%
Tendências	26	5,12%
mapeamento	19	3,74%
pesquisa	18	3,54%
Entrevistas	17	3,35%
Previsão	16	3,15%
monitoramento	15	2,95%
estudo de caso	12	2,36%
avaliação	12	2,36%
análise de indicadores	11	2,17%
Total	508	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

O uso dos métodos se diferencia em termos de abrangência espacial. Para documentos com abrangência global, há predominância do uso de cenários, tendências, análise de dados, previsão e projeção. Para documentos focados em países específicos, estudos de caso e análises de dados são mais frequentes. Documentos de abrangência nacional tem maior diversidade de métodos, envolvendo todos os métodos captados, com destaque para o uso de cenários, análise de dados, modelagem e projeção. A abrangência regional mostra pouca variedade, ausência de entrevistas, com maior ênfase em cenários. A abrangência estadual preza mais pelas entrevistas que as demais, bem como o uso de diagnósticos. E na abrangência municipal, há maior ênfase em workshops, tendo em vista a proximidade local, mapeamento dada maior especificidade espacial e simulações e análise de dados o que sugere a busca de maior precisão, Tabela 4.1.

TABELA 4 – Métodos e práticas mais frequentes por abrangência espacial.

metodo normalizado	Global	Países	Nacional	Regional	Estadual	Municipal	TOTAL
Análise de dados	15,38%	15,38%	16,07%	22,22%	16,77%	21,05%	16,54%
Cenários	23,08%	7,69%	16,43%	22,22%	15,53%	15,79%	16,34%
Diagnóstico	0,00%	0,00%	7,50%	11,11%	12,42%	10,53%	8,66%
Entrevistas	3,85%	7,69%	4,64%	0,00%	11,18%	5,26%	6,69%
Modelagem	7,69%	7,69%	11,79%	11,11%	1,86%	0,00%	7,87%
Previsão	11,54%	0,00%	4,64%	11,11%	0,00%	0,00%	3,35%
Tendências	15,38%	7,69%	3,93%	0,00%	4,97%	10,53%	5,12%
Workshop	7,69%	7,69%	5,71%	0,00%	10,56%	15,79%	7,68%
análise de indicadores	0,00%	7,69%	2,14%	11,11%	5,59%	5,26%	3,54%
avaliação	0,00%	7,69%	2,86%	0,00%	1,24%	0,00%	2,17%
estudo de caso	0,00%	15,38%	3,21%	0,00%	3,11%	0,00%	3,15%
mapeamento	0,00%	0,00%	1,07%	0,00%	4,97%	5,26%	2,36%
monitoramento	0,00%	7,69%	3,57%	0,00%	2,48%	0,00%	2,95%
pesquisa	0,00%	7,69%	3,93%	0,00%	3,73%	5,26%	3,74%
projeção	11,54%	0,00%	9,29%	11,11%	4,97%	0,00%	7,48%
simulações	3,85%	0,00%	3,21%	0,00%	0,62%	5,26%	2,36%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Comparando as abrangências espaciais, os documentos nacionais e estaduais que apresentam a maior variedade tem diferenças importantes. Enquanto documentos nacionais se utilizam mais da abordagem preditiva, com métodos de modelagem e previsão, os estaduais se destacam na maior ênfase em mapeamento e entrevistas, buscando destrinchar mais especificidades locais e opiniões, Tabela 5.

TABELA 5 – Métodos e práticas mais frequentes por abrangência espacial.

metodo normalizado	Global	Países	Nacional	Regional	Estadual	Municipal	TOTAL
Análise de dados	4,76%	2,38%	53,57%	2,38%	32,14%	4,76%	100,00%
Cenários	7,23%	1,20%	55,42%	2,41%	30,12%	3,61%	100,00%
Diagnóstico	0,00%	0,00%	47,73%	2,27%	45,45%	4,55%	100,00%
Entrevistas	2,94%	2,94%	38,24%	0,00%	52,94%	2,94%	100,00%
Modelagem	5,00%	2,50%	82,50%	2,50%	7,50%	0,00%	100,00%
Previsão	17,65%	0,00%	76,47%	5,88%	0,00%	0,00%	100,00%
Tendências	15,38%	3,85%	42,31%	0,00%	30,77%	7,69%	100,00%
Workshop	5,13%	2,56%	41,03%	0,00%	43,59%	7,69%	100,00%
análise de indicadores	0,00%	5,56%	33,33%	5,56%	50,00%	5,56%	100,00%
avaliação	0,00%	9,09%	72,73%	0,00%	18,18%	0,00%	100,00%
estudo de caso	0,00%	12,50%	56,25%	0,00%	31,25%	0,00%	100,00%
mapeamento	0,00%	0,00%	25,00%	0,00%	66,67%	8,33%	100,00%
monitoramento	0,00%	6,67%	66,67%	0,00%	26,67%	0,00%	100,00%
pesquisa	0,00%	5,26%	57,89%	0,00%	31,58%	5,26%	100,00%
projeção	7,89%	0,00%	68,42%	2,63%	21,05%	0,00%	100,00%
simulações	8,33%	0,00%	75,00%	0,00%	8,33%	8,33%	100,00%
TOTAL	5,12%	2,56%	55,12%	1,77%	31,69%	3,74%	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

A agregação dos métodos em famílias por meio da taxonomia mostra que cenários, entrevistas, workshops e tendências são tipicamente mais empregados na prospectiva, além de incluir simulações e projeção em estudos prospectivos que se apoiam em

análise mais quantitativos. Diagnóstico, modelagem e análise de dados são métodos mais associados à abordagem preditiva. A abordagem híbrida tem mais aderência aos métodos de cenários, modelagem projeção e análise de dados, Tabela 6.

TABELA 6 – Métodos e práticas mais frequentes por postura paradigmática.

metodo normalizado	<<VAZIO>>	híbrida	preditiva	prospectiva	TOTAL
Análise de dados	40,00%	12,29%	19,44%	16,79%	16,54%
Cenários	0,00%	18,99%	0,00%	18,28%	16,34%
Diagnóstico	16,00%	4,47%	13,89%	10,07%	8,66%
Entrevistas	0,00%	3,91%	0,00%	10,07%	6,69%
Modelagem	0,00%	17,32%	25,00%	0,00%	7,87%
Previsão	0,00%	7,82%	8,33%	0,00%	3,35%
Tendências	0,00%	5,59%	0,00%	5,97%	5,12%
Workshop	0,00%	6,15%	0,00%	10,45%	7,68%
análise de indicadores	8,00%	1,12%	5,56%	4,48%	3,54%
avaliação	8,00%	1,68%	8,33%	1,12%	2,17%
estudo de caso	4,00%	2,23%	2,78%	3,73%	3,15%
mapeamento	4,00%	0,56%	0,00%	3,73%	2,36%
monitoramento	8,00%	2,23%	8,33%	2,24%	2,95%
pesquisa	8,00%	1,68%	2,78%	4,85%	3,74%
projeção	0,00%	10,06%	5,56%	6,72%	7,48%
simulações	4,00%	3,91%	0,00%	1,49%	2,36%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Quando olhamos para o emprego dos métodos, a agragação pela taxonomia responde com uma abordagem prospectiva em que modelagem e previsão estão ausentes, havendo maior ênfase em mapeamento e entrevistas e workshops. Métodos qualitativos

estão ausentes na abordagem preditiva, sendo que modelagem, previsão, simulações e projeção estão mais associados. A abordagem híbrida acomoda bem métodos de previsão, modelagem, simulações, projeção, provavelmente, associados a cenários, Tabela 7.

TABELA 7 – Métodos e práticas mais frequentes por postura paradigmática.

metodo	normalizado	<<VAZIO>>	híbrida	preditiva	prospectiva	TOTAL
Análise de dados	11,90%	26,19%	8,33%	53,57%	100%	
Cenários	0,00%	40,96%	0,00%	59,04%	100%	
Diagnóstico	9,09%	18,18%	11,36%	61,36%	100%	
Entrevistas	0,00%	20,59%	0,00%	79,41%	100%	
Modelagem	0,00%	77,50%	22,50%	0,00%	100%	
Previsão	0,00%	82,35%	17,65%	0,00%	100%	
Tendências	0,00%	38,46%	0,00%	61,54%	100%	
Workshop	0,00%	28,21%	0,00%	71,79%	100%	
análise de indicadores	11,11%	11,11%	11,11%	66,67%	100%	
avaliação	18,18%	27,27%	27,27%	27,27%	100%	
estudo de caso	6,25%	25,00%	6,25%	62,50%	100%	
mapeamento	8,33%	8,33%	0,00%	83,33%	100%	
monitoramento	13,33%	26,67%	20,00%	40,00%	100%	
pesquisa	10,53%	15,79%	5,26%	68,42%	100%	
projeção	0,00%	47,37%	5,26%	47,37%	100%	
simulações	8,33%	58,33%	0,00%	33,33%	100%	
TOTAL	4.92%	35.24%	7.09%	52.76%	100%	

Fonte: Elaboração própria.

Do conjunto todo as situações mais encontradas são de emprego de cenários prospectivos, Tabela 8.

TABELA 8 – Métodos e práticas mais frequentes por postura paradigmática.

metodo	normalizado	<<VAZIO>>	híbrida	preditiva	prospectiva	TOTAL
Análise de dados	1,97%	4,33%	1,38%	8,86%	16,54%	
Cenários	0,00%	6,69%	0,00%	9,65%	16,34%	
Diagnóstico	0,79%	1,57%	0,98%	5,31%	8,66%	
Entrevistas	0,00%	1,38%	0,00%	5,31%	6,69%	
Modelagem	0,00%	6,10%	1,77%	0,00%	7,87%	
Previsão	0,00%	2,76%	0,59%	0,00%	3,35%	
Tendências	0,00%	1,97%	0,00%	3,15%	5,12%	
Workshop	0,00%	2,17%	0,00%	5,51%	7,68%	
análise de indicadores	0,39%	0,39%	0,39%	2,36%	3,54%	
avaliação	0,39%	0,59%	0,59%	0,59%	2,17%	
estudo de caso	0,20%	0,79%	0,20%	1,97%	3,15%	
mapeamento	0,20%	0,20%	0,00%	1,97%	2,36%	
monitoramento	0,39%	0,79%	0,59%	1,18%	2,95%	
pesquisa	0,39%	0,59%	0,20%	2,56%	3,74%	
projeção	0,00%	3,54%	0,39%	3,54%	7,48%	
simulações	0,20%	1,38%	0,00%	0,79%	2,36%	
TOTAL	4,92%	35,24%	7,09%	52,76%	100,00%	

Fonte: Elaboração própria.

Nos resultados dos temas abordados pelo documentos, há grande ênfase em saneamento, mudança do clima, desenvolvimento sustentável, educação e inovação, ou seja, os de maior preocupação para o futuro. No entanto, algumas agregações podem ser feitas entre meio ambiente, sustentabilidade e desmatamento, levando a uma categoria mais abrangente e mais frequente, o mesmo pode ser feito entre PIB, crescimento econômico e desenvolvimento econômico, bem como entre infraestrutura e logística, resultando categorias mais genéricas. Portanto, são calibrações que podem ser realizadas para responder perguntas específicas, Tabela 9.

TABELA 9 – Temas mais frequentes.

tema	frequência
saneamento	83
mudanças climáticas	66
desenvolvimento sustentável	55
educação	51
saúde	50
inovação	49
políticas públicas	46
sustentabilidade	44
PIB	43
recursos hídricos	41
infraestrutura	39
energia	38
desenvolvimento econômico	37
meio ambiente	36
logística	35
crescimento econômico	34
pobreza	34
indústria	33
desmatamento	33

Fonte: Elaboração própria.

A abrangência global traz a mudança do clima, educação e desenvolvimento sustentável em maior importância, enquanto os documentos de abrangência nacional incluem o saneamento, característico de preocupações brasileiras e de países específicos, que aumenta no nível regional e estadual. O crescimento econômico é mais associado ao nível regional, enquanto no municipal o desenvolvimento econômico sustentável e a inovação são as pautas mais frequentes. De uma forma geral, o saneamento é o tema mais frequente, Tabela 10.

TABELA 10 – Temas mais frequentes por abrangência espacial.

tema	Estadual	Global	Municipal	Nacional	Países	Regional	TOTAL
PIB	5,04%	2,44%	6,90%	5,19%	5,00%	6,67%	5,08%
crescimento econômico	3,08%	4,88%	6,90%	4,16%	5,00%	13,33%	4,01%
desenvolvimento econômico	5,04%	4,88%	10,34%	3,38%	0,00%	6,67%	4,37%
desenvolvimento sustentável	5,32%	7,32%	3,45%	7,53%	10,00%	6,67%	6,49%
desmatamento	3,08%	0,00%	0,00%	5,45%	5,00%	0,00%	3,90%
educação	7,00%	9,76%	3,45%	5,19%	5,00%	0,00%	6,02%
energia	4,20%	4,88%	3,45%	4,68%	5,00%	6,67%	4,49%
indústria	3,92%	2,44%	6,90%	3,90%	0,00%	6,67%	3,90%
infraestrutura	5,04%	2,44%	3,45%	4,68%	5,00%	0,00%	4,60%
inovação	5,88%	7,32%	10,34%	5,19%	5,00%	6,67%	5,79%
logística	5,60%	2,44%	3,45%	2,86%	5,00%	6,67%	4,13%
meio ambiente	5,04%	7,32%	6,90%	3,38%	0,00%	0,00%	4,25%
mudanças climáticas	3,92%	17,07%	6,90%	10,39%	10,00%	6,67%	7,79%
pobreza	5,04%	7,32%	0,00%	2,86%	5,00%	6,67%	4,01%
políticas públicas	4,48%	4,88%	3,45%	6,49%	10,00%	0,00%	5,43%
recursos hídricos	5,88%	0,00%	3,45%	4,68%	5,00%	0,00%	4,84%
saneamento	11,20%	0,00%	6,90%	9,61%	10,00%	13,33%	9,80%
saúde	7,00%	7,32%	3,45%	4,94%	5,00%	6,67%	5,90%
sustentabilidade	4,20%	7,32%	10,34%	5,45%	5,00%	6,67%	5,19%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria.

No que diz respeito à diversidade de temas, os níveis nacional e estadual tem maior diversidade, levando em conta a maior quantidade de documentos nessas escalas de abrangência espacial, Tabela 11.

TABELA 11 – Temas mais frequentes por abrangência espacial.

tema	Estadual	Global	Municipal	Nacional	Países	Regional	TOTAL
PIB	41,86%	2,33%	4,65%	46,51%	2,33%	2,33%	100,00%
crescimento econômico	32,35%	5,88%	5,88%	47,06%	2,94%	5,88%	100,00%
desenvolvimento econômico	48,65%	5,41%	8,11%	35,14%	0,00%	2,70%	100,00%
desenvolvimento sustentável	34,55%	5,45%	1,82%	52,73%	3,64%	1,82%	100,00%
desmatamento	33,33%	0,00%	0,00%	63,64%	3,03%	0,00%	100,00%
educação	49,02%	7,84%	1,96%	39,22%	1,96%	0,00%	100,00%
energia	39,47%	5,26%	2,63%	47,37%	2,63%	2,63%	100,00%
indústria	42,42%	3,03%	6,06%	45,45%	0,00%	3,03%	100,00%
infraestrutura	46,15%	2,56%	2,56%	46,15%	2,56%	0,00%	100,00%
inovação	42,86%	6,12%	6,12%	40,82%	2,04%	2,04%	100,00%
logística	57,14%	2,86%	2,86%	31,43%	2,86%	2,86%	100,00%
meio ambiente	50,00%	8,33%	5,56%	36,11%	0,00%	0,00%	100,00%
mudanças climáticas	21,21%	10,61%	3,03%	60,61%	3,03%	1,52%	100,00%
pobreza	52,94%	8,82%	0,00%	32,35%	2,94%	2,94%	100,00%
políticas públicas	34,78%	4,35%	2,17%	54,35%	4,35%	0,00%	100,00%
recursos hídricos	51,22%	0,00%	2,44%	43,90%	2,44%	0,00%	100,00%
saneamento	48,19%	0,00%	2,41%	44,58%	2,41%	2,41%	100,00%
saúde	50,00%	6,00%	2,00%	38,00%	2,00%	2,00%	100,00%
sustentabilidade	34,09%	6,82%	6,82%	47,73%	2,27%	2,27%	100,00%
TOTAL	42,15%	4,84%	3,42%	45,45%	2,36%	1,77%	100,00%

Fonte: elaboração própria.

Saneamento é de longe o tema mais salientes, em especial nas escalas nacional e estadual, em segundo a mudança do clima, e em especial na escala nacional. Curiosamente, energia e indústria não estão entre os temas mais frequentes no acervo analisado, Tabela 12.

TABELA 12 – Temas mais frequentes por abrangência espacial.

tema	Estadual	Global	Municipal	Nacional	Países	Regional	TOTAL
PIB	2,13%	0,12%	0,24%	2,36%	0,12%	0,12%	5,08%
crescimento econômico	1,30%	0,24%	0,24%	1,89%	0,12%	0,24%	4,01%
desenvolvimento econômico	2,13%	0,24%	0,35%	1,53%	0,00%	0,12%	4,37%
desenvolvimento sustentável	2,24%	0,35%	0,12%	3,42%	0,24%	0,12%	6,49%
desmatamento	1,30%	0,00%	0,00%	2,48%	0,12%	0,00%	3,90%
educação	2,95%	0,47%	0,12%	2,36%	0,12%	0,00%	6,02%
energia	1,77%	0,24%	0,12%	2,13%	0,12%	0,12%	4,49%
indústria	1,65%	0,12%	0,24%	1,77%	0,00%	0,12%	3,90%
infraestrutura	2,13%	0,12%	0,12%	2,13%	0,12%	0,00%	4,60%
inovação	2,48%	0,35%	0,35%	2,36%	0,12%	0,12%	5,79%
logística	2,36%	0,12%	0,12%	1,30%	0,12%	0,12%	4,13%
meio ambiente	2,13%	0,35%	0,24%	1,53%	0,00%	0,00%	4,25%
mudanças climáticas	1,65%	0,83%	0,24%	4,72%	0,24%	0,12%	7,79%
pobreza	2,13%	0,35%	0,00%	1,30%	0,12%	0,12%	4,01%
políticas públicas	1,89%	0,24%	0,12%	2,95%	0,24%	0,00%	5,43%
recursos hídricos	2,48%	0,00%	0,12%	2,13%	0,12%	0,00%	4,84%
saneamento	4,72%	0,00%	0,24%	4,37%	0,24%	0,24%	9,80%
saúde	2,95%	0,35%	0,12%	2,24%	0,12%	0,12%	5,90%
sustentabilidade	1,77%	0,35%	0,35%	2,48%	0,12%	0,12%	5,19%
TOTAL	42,15%	4,84%	3,42%	45,45%	2,36%	1,77%	100,00%

Fonte: elaboração própria.

5. CONCLUSÕES

Primeiramente, ressaltamos que nossa contribuição do desenvolvimento de uma taxonomia de métodos de estudos de futuro estruturada e justificada nos traz novas possibilidades de análise dos estudos de futuro em dimensões ou categorias relacionadas aos critérios utilizados para as classificações. Esta taxonomia é compatível com processos de estudos de futuro patrocinados pela UNESCO's Futures Literacy, UNDP (2018, 2022) e Un Futures Lab (2023), além de classificações como como o Foresight Diamond e as Rotas Metodológicas da CEPAL, e pode ser atualizada para incluir métodos emergentes baseados em IA.

Com base nos resultados do mapeamento e classificação dos métodos, embora ainda bastante preliminar, conclui-se que o Brasil possui um vasto inventário de planos e estudos com a marcante utilização de estudos de futuro na abordagem prospectiva, inclusive combinada com a preditiva. Um olhar retrospectivo na literatura sobre mapeamento de estudos de futuro

mostra um longo caminho a percorrer visando extrair valor dessa base de conhecimento.

A partir dos resultados obtidos, identificam-se avenidas críticas para investigações acadêmicas e aplicadas futuras. A análise sugere a necessidade de aprofundar o entendimento sobre como os estudos de futuro estão sendo praticados na administração pública e quais os resultados gerados. É necessário entender se a prospectiva está influenciando a tomada de decisão estratégica e o impacto em termos transformacionais. O mapeamento estrutura o caminho para essas análises de forma contextualizada, uma vez que cada contexto institucional tem suas características comuns.

Além de validar essa taxonomia, aprimorar a normalização terminológica, há ainda muito o que evoluir na análise dos cruzamentos, em especial das referências metodológicas e dos resultados dos estudos de futuro, ou seja, nos fatos portadores de futuro, condicionantes do futuro e nas recomendações dos

documentos. Esses são desenvolvimentos para os próximos passos e artigos.

Em termos de aprendizagem, verificamos que as limitações das rotinas de IA desenvolvidas residem na suscetibilidade do algoritmo à qualidade da conversão do PDF original e na dependência de marcadores textuais explícitos para inferências fidedignas. Contudo, a arquitetura modular e a orquestração segura de credenciais via variáveis de ambiente (.env) garantem um elevado patamar de reprodutibilidade científica.

Em termos de perspectivas de expansão da pesquisa e desdobramentos futuros, primeiramente, destacamos que a estratégia desenvolvida transmutou um vasto repositório não estruturado em matrizes de dados complexas, asseverando a viabilidade para futuras escalabilidades. No entanto, expansões de ordem quantitativa e qualitativa impõem a sustentação

financeira ininterrupta no consumo de APIs proprietárias ou o provisionamento de hardware de elevado processamento (GPUs).

A base de dados curada transcende o seu caráter de repositório, pavimentando a construção de arquiteturas de Geração Aumentada por Recuperação (RAG) para inquéritos semânticos interativos. Adicionalmente, enseja o aperfeiçoamento por especialização (fine-tuning) de agentes de Inteligência Artificial vocacionados para se extrair insights a partir do mapeamento contínuo dos estudos de futuro em suporte a um observatório do planejamento. Esse recurso ajudará a instituir um mecanismo de observatório para o monitoramento contínuo de estudos de futuro na administração pública, produzindo inteligência estratégica a partir do inventário de longo prazo.

Referências

1. BUTTER, M. et al. Editors' introduction to the European Foresight Monitoring Network. **Foresight**, v. 10, n. 6, p.3–15, 15 out. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1108/14636680810918559>.
2. CEPAL. **Prospectiva para el desarrollo**: aportes para una gobernanza territorial con mirada de futuro. LC/CRP.19/3. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, 2023. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68669>
3. CABRAL, B. P.; SALLES-FILHO, S. L. M. Insights and influences: mapping the scientific contributors to global foresight policies. **Foresight**. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1108/FS-03-2024-0052>.
4. COELHO, G. M. **Metodologias e experiências nacionais e internacionais**. Nota Técnica 12/2003. Rio de Janeiro: INT/Finep/ANP Projeto CT-Petro, 2003. (Petro Tendências tecnológicas). Disponível em: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.34008.21765>.
5. GODET, M. Introduction to la prospective: Seven key ideas and one scenario method. **Futures**, v. 18, n. 2, p.134–157, 1 abr. 1986. DOI: [https://doi.org/10.1016/0016-3287\(86\)90094-7](https://doi.org/10.1016/0016-3287(86)90094-7).
6. IDEN, Jon; METHLIE, Leif B.; CHRISTENSEN, Gunnar E. **The nature of strategic foresight research: a systematic literature review**. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 116, p.87–97, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.11.002>.
7. KHODYAKOV, D. et al. **RAND Methodological Guidance for Conducting and Critically Appraising Delphi Panels Manual**. 2023. Disponível em: <https://www.rand.org/about/research-integrity>.
8. KEENAN, M.; POPPER, R. Comparing foresight “style” in six world regions. **Foresight**, v. 10, n. 6, p.16–38, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1108/14636680810918568>
9. KONG, J. D.; BRAGAZZI, N. L. **Toward an Integrated Epistemology of Futures Thinking**: A Meta-Synthetic Taxonomy of Foresight Methodologies. Social Sciences Research Network, Jul., 2025. DOI: 10.2139/ssrn.5352605. Disponível em: <https://www.ssrn.com/abstract=5352605>.
10. MAKRIDAKIS, S.; BAKAS, N. Forecasting and uncertainty: A survey. **Risk and Decision Analysis**, v. 6, n. 1, p.37–64, 14 jan. 2016. DOI: <https://doi.org/10.3233/RDA-150>. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/283290717_Forecasting_and_Uncertainty_A_Survey.

11. MURARO, V.; SALLES-FILHO, S. Big data, machine learning and uncertainty in foresight studies. **Foresight**. Vol. 26, n. 3, pp.436-452, 2024. DOI 10.1108/FS-12-2022-0187. Disponível em: <http://www.emerald.com/fs/article-pdf/26/3/436/9532517/fs-12-2022-0187.pdf>.
12. OECD. **Strategic Foresight Strategic Foresight for Better Policies: Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019. Disponível em: <https://horizons.gc.ca/en/our-work/metascan-3-emerging-technologies/>.
13. POPPER, R. How are foresight methods selected? **Foresight**, v. 10, n. 6, p.62–89, 15 out. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1108/14636680810918586>.
14. POPPER, R. **Mapping Foresight – Revealing how Europe and other world regions navigate into the future**. Luxembourg: European Foresight Monitoring Network, European Comision, 2009. Disponível em: <https://www.universalforesight.com/app/web1/files/download/efmn-mapping-foresight-en.pdf>.
15. POPPER, R. Mapping Futures Studies. **Foresight-Russia**, 6(2):56-75, June 2012. DOI: <https://doi.org/10.17323/1995-459X.2012.2.56.74>.
16. POPPER, R.; KEENAN, M.; MEDINA, J.; MILES, I. Benchmarking the Colombian Foresight Programme against practices in Europe and South America. **Cuadernos de Administración**. N. 40, julio-diciembre, p.9-25, 2008. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=225014905002>.
17. PUGLISI, M. The study of the futures: an overview of futures studies methodologies. In: Camarda D. (ed.), Grassini L. (ed.). **Interdependency between agriculture and urbanization: Conflicts on sustainable use of soil and water**. Bari: CIHEAM, 2001. p.439-463 (Options Méditerranéennes: Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 44). Disponível em: <http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=2001611>.
18. ROHRBECK, R.; KUM, M. E. Corporate foresight and its impact on firm performance: A longitudinal analysis. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 129, n. January, p.105–116, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.12.013>.
19. SANTOS, D. M.; FELLOWS FILHO, L. A História da Prospectiva no Brasil ao longo de uma Proposta de Construção de um Sistema Nacional de Inovação. In: SANTOS, D. M.; FELLOWS FILHO, L. (Ed.). **Prospectiva na América Latina: evolução e desafios**. Brasília: RIAP - Rede Ibero-americana de Prospectiva e Vigilância Tecnológica, Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnologia para el Desarrollo – CYTED, p.81-121, 2008.
20. SANTOS, D. M.; FELLOWS FILHO, L. (Editores). **Prospectiva na América Latina: evolução e desafios**. Brasília: RIAP - Rede Ibero-americana de Prospectiva e Vigilância Tecnológica, Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnologia para el Desarrollo – CYTED, 306 p., 2008a.
21. SANTOS, M. M. *et al.* Prospecção de tecnologias de futuro: métodos, técnicas e abordagens. **Parcerias Estratégicas**. V. 19, n. Dezembro, p.189–229, 2004.
22. SARITAS, O.; BURMAOGLU, S.; OZDEMIR, D. The evolution of Foresight: What evidence is there in scientific publications? **Futures**, Volume 137, March, 2022. DOI: 10.1016/J.FUTURES.2022.102916
23. SCHENATTO, F. J. A. *et al.* Análise crítica dos estudos do futuro: uma abordagem a partir do resgate histórico e conceitual do tema. **Gestão & Produção**, v. 18, n. 4, p. 739–754, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-530X2011000400005>
24. SOARES, S. A. *et al.* Alcances, limites e antinomias de métodos e técnicas em cenários prospectivos. **Texto para Discussão (Ipea)**, n.2443, fev. 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/fcc8c7cf-ba3c-47f6-be5d-9f94d6e6e6ab/content>.
25. TURTUREAN, C. Classifications of foresight methods. **Anuarul Institutului de Cercetări Economice și Sociale “Gheorghe Zane” - Iași**, The yearbook of the Gheorghe Zane Institute for Economic and Social Research (from The Romanian Academy, Jassy Branch), vol. 20(2), p.113-123, 2011. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/zan/ygzier/v20y2011i2p113-123.html#download>

26. UNDP. **Foresight Manual**: *Empowered Futures for the 2030 Agenda*. Singapore: UNDP Global Centre for Public Service Excellence, 2018. Disponível em: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP_ForesightManual_2018.pdf
27. UNDP. **Foresight Playbook**. *Overview of Foresight Tools*. New York, New York: United Nations Development Programme. Regional Bureau for Asia and the Pacific - UNDP RBAP, 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-07/UNDP-RBAP-Foresight-Playbook-Appendix-2022_0.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2026.
28. UN FUTURES LAB. **UN Strategic Foresight Guide**. UN Futures Lab Network, December, 2023. Disponível em: https://un-futureslab.org/wp-content/uploads/2025/01/UN-Futures-Lab_UN-Strategic-Foresight-Guide-2023.pdf
29. VOROS, J. A generic foresight process framework. **Foresight**, vol. 5, no. 3, pp.10–21, 2003. Atualizado em outubro de 2005. DOI: 10.1108/14636680310698379.

Paisagem urbana e segurança: uma metodologia de avaliação integrada como subsídio ao planejamento urbano local

• **Rafaela Sebrão De Rose**

Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil

E-mail: rafaela_sderose@hotmail.com

Resumo

A relação entre paisagem urbana e segurança constitui um desafio central no planejamento de cidades contemporâneas, especialmente em contextos marcados por desigualdades socioespaciais e altos índices de violência. Este estudo propõe e aplica uma metodologia de avaliação integrada da qualidade da paisagem urbana associada à segurança, estruturada a partir de componentes morfológicos e funcionais do espaço. Com abordagem multimétodos, envolvendo levantamento bibliográfico, observações de campo e análise territorial de dados, a metodologia foi aplicada em três pontos ativos (*hot spots*) no bairro Centro de São José dos Pinhais – PR, selecionados pela sobreposição de variáveis de movimentação de pessoas, ocorrências criminais e presença de equipamentos urbanos. Os resultados revelam diferenças significativas entre os pontos analisados, indicando fragilidades relacionadas principalmente à iluminação pública e condições das calçadas, e potencialidades vinculadas à diversidade de usos e circulação de usuários. A análise integrada demonstra a necessidade de intervenções pontuais e baseadas em evidências, reforçando o papel da paisagem como ferramenta estratégica para a construção de ambientes urbanos mais seguros e inclusivos. Conclui-se que a metodologia apresenta alto potencial de replicação e de suporte ao planejamento urbano local, recomendando-se sua ampliação a outros bairros e a incorporação de percepções dos usuários.

Palavras-chave: Paisagem urbana; Qualidade paisagística; Gestão Urbana; Planejamento e gestão de cidades.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo mostra a estruturação de uma metodologia voltada à análise da paisagem de áreas urbanizadas, associada a questões de falta de segurança oriunda da criminalidade. Para tanto, serve-se de indicadores de qualificação da segurança urbana e que revelam elementos causais positivos e negativos, criando cenários urbanos reconhecidos como inseguros segundo dados/registros de criminalidade.

A paisagem das cidades reflete a organização – positiva ou negativa – das relações entre seus fixos e fluxos, constituindo, portanto, um importante indicador da qualidade ambiental, mesmo envolvendo o relacionamento de inúmeras variáveis (SANTOS, 2008; SANTOS; HARDT, 2013). Essa paisagem é definida por características morfológicas da composição de

componentes, vinculada a relações entre sujeito e espaço, que constitui um conceito com diversas interpretações conforme a sua aplicação e a formação de quem o utiliza (DANTAS et al., 2015; XAVIER, 2002).

O método foi estruturado com base em uma variedade de metodologias, que ao primeiro momento não tinham relação direta, mas através da observação, com coleta de informações, por meio da qualificação de fatores e parâmetros analíticos de componentes paisagísticos, foram correlacionados e geraram resultados possíveis de análise comparativa. Esses procedimentos permitem, então, a formulação de diretrizes e propostas a serem constantemente reavaliadas no contínuo desencadeamento processual, com vistas, inclusive, ao **planejamento da paisagem segura** (DE ROSE, 2019; HARDT, 2016b). Com o aporte de tecnologias

adequadas e com a criação de legislação específica, abrem-se possibilidades de atuação quanto a segurança em diferentes escalas (PELLEGRINO, 2000).

A partir dos resultados obtidos, se revela que as características morfológicas e funcionais específicas do tecido urbano geram inseguranças não homogêneas nos determinados pontos de estudo, revelando uma diversidade de cenários. Isso ressalta que cada porção do território deve ser tratada de forma singular, de modo que o poder público possa atuar com intervenções pontuais, precisamente onde os componentes espaciais sinalizam vulnerabilidades. Essa abordagem localizada e orientada por evidência metodológica é mais eficiente e economicamente viável do que reestruturações de larga escala, otimizando recursos e fortalecendo a capacidade de resposta do planejamento urbano.

2. JUSTIFICATIVA

O presente estudo está diretamente relacionado com outras pesquisas sobre “paisagem planejada” e “paisagem segura” (HARDT, 2014; 2015; 2016a; 2018; 2019a; 2019b; HARDT et al. 2017; HARDT et al. 2018), cada qual com suas especificidades.

Parte-se do entendimento de que o crescimento urbano e a complexidade das cidades intensificam desafios relacionados à segurança, exigindo abordagens que integrem dimensões morfológicas, funcionais e perceptivas do espaço (FRANCISCO FILHO, 2003).

Nesse contexto, a paisagem urbana assume papel estratégico, não apenas como expressão da organização socioespacial, mas como elemento capaz de influenciar práticas, usos e percepções dos usuários (GEHL, 2014). Embora o espaço não seja determinante do comportamento delitivo, suas características podem potencializar ou inibir situações de vulnerabilidade (ESTEVES, 1999), reforçando a necessidade de análises territorialmente orientadas sobre a relação entre crime e espaço urbano (QUEIROZ, 2004).

A relevância do estudo também se justifica pelo avanço recente de abordagens multidisciplinares e pelo uso de ferramentas de análise espacial aplicadas à gestão urbana, que permitem a sobreposição de variáveis e a identificação de padrões críticos (BROWN; WILSON, 2010; ARAÚJO, 2013; ROLNIK, 1997). Tais recursos contribuem para a formulação de intervenções mais precisas e eficientes no território.

Para validação da metodologia, optou-se por aplicar a análise da paisagem de três cruzamentos do bairro Centro de São José dos Pinhais – PR, cidade e região escolhidas pelo seu posicionamento (segundo lugar) como um dos municípios paranaenses mais violentos, notadamente em crimes contra a pessoa, contra a dignidade sexual e contra o patrimônio, ficando apenas atrás da capital do estado, Curitiba, com volume demográfico significativamente maior (Curitiba - 1.773.718 pessoas e São José dos Pinhais - 329.628 pessoas) (SESP-PR, 2024; IBGE, 2022).

Além disso, o período analisado, posterior à implementação do Plano Diretor Municipal, permite avaliar a relação entre planejamento urbano e condições de segurança, diante da ainda limitada incorporação de diretrizes voltadas à paisagem segura nesses instrumentos (HARDT, 2016b). Dessa forma, o estudo busca contribuir para o aprimoramento de instrumentos analíticos e metodológicos voltados à qualificação da paisagem urbana, oferecendo subsídios ao planejamento e à gestão de cidades mais seguras e inclusivas.

3. OBJETIVO

Diante das justificativas apresentadas, o objetivo da pesquisa é avaliar a qualidade paisagística relacionada à segurança de espaços resultantes do planejamento urbano. Com estudo de caso em trajetos selecionados de São José dos Pinhais, Paraná.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A preocupação atual pela melhoria da experiência do usuário na cidade, alavancaram pesquisas relacionadas principalmente à verificação de qualidade dos espaços em que a sociedade está inserida e insatisfeita. Com tantas opiniões geradas após vivências pessoais interligadas, os respectivos parâmetros de uma subjetiva qualidade, mesmo que pareçam simples, têm sua complexidade, já que cada observador possui condições cognitivas diferenciadas, sendo necessário o estabelecimento de critérios rígidos, baseados em juízos de valor, para evitar a maleabilidade de resultados (HARDT, 2004). Logo, a avaliação da paisagem sistematizada permite entender como os espaços se inter-relacionam por meio de suas características específicas (OLIVEIRA; REIS; BIONDI, 2018).

A análise da morfologia é fundamental para a compreensão de dinâmicas espaciais que alteram a paisagem urbana, uma vez que seus elementos são

mutáveis e influenciáveis. Essa é uma linha interdisciplinar que remete ao estudo das formas da cidade e das tipologias do tecido urbanizado, considerando o ordenamento resultante do planejamento do território (LAMAS, 2014; SPOSITO, 2004). Em vários contextos históricos, os componentes morfológicos são semelhantes; as distinções residem no modo como são posicionados, organizados e articulados entre si para constituir o espaço (LAMAS, 2014). Dessa maneira, a compreensão da configuração urbanística e a sua análise produzem informações sobre a estrutura de determinada paisagem desde a escala arquitetônica até a o traçado urbano (FERREIRA et al. 2017).

No âmbito da segurança, existe uma complexidade nessa compreensão urbanística, uma vez que as relações estabelecidas no, e por meio do território, manifestam-se cotidianamente na apropriação, no uso e na percepção dos espaços públicos. A criminalidade, enquanto construção socioespacial, configura-se como um dos mais críticos desafios urbanos, não apenas por seu impacto direto sobre a vida cotidiana, mas também porque as estratégias tradicionais de enfrentamento frequentemente resultam na redução do bem-estar coletivo e na fragilização do direito à cidade (BARBOSA; NASCIMENTO JÚNIOR, 2009; DIAS, 2005). Dessa forma, torna-se imprescindível compreender como a morfologia urbana, influenciam a produção e a distribuição da insegurança, para que políticas e ações sejam estruturadas de forma qualificada e territorialmente sensível.

Para Corrêa (2002, p.8), os fatores que influenciam as ocorrências do crime derivam de ações humanas inscritas em um “complexo conjunto” de usos fragmentados do espaço, expressando uma relação dialética entre ambiente construído e sociedade. Nesse sentido, o conceito de “criminologia ambiental”, corresponde ao estudo da dimensão espacial do crime, enfatizando os contextos territoriais e os padrões espaciais em que os delitos se materializam (BRANTINGHAM; BRANTINGHAM, 2012). Depreende-se, assim, que a partir do conhecimento dos fatores físicos e sociais dos locais de incidência criminal possibilita a formulação de estratégias preventivas fundamentadas e territorialmente orientadas. Como as ocorrências criminosas não são distribuídas aleatoriamente no espaço, mas tendem a concentrar-se em áreas específicas onde os problemas se tornam recorrentes, tais territorialidades constituem importantes indicadores para a

identificação de pontos críticos e para o planejamento de intervenções mais eficazes (CLARKE; ECK, 2005).

Para Burcowski (2013), pela teoria da “prevenção situacional do crime”, o melhor resultado é vinculado à redução das oportunidades disponíveis no ambiente e ao aumento da percepção do risco de atividades criminosas nesses locais. Essa teorização é fundamentada na Teoria Ecológica da Escola de Chicago, considerada pioneira na área de estudos urbanísticos voltados a segurança, com diversas investigações sobre as relações entre delitos e espaço urbano.

A partir dessas discussões, desenvolveu-se a teoria Crime Prevention Through Environmental Design (JEFFERY, 1971) (CPTED – prevenção do crime por meio do desenho ambiental), a qual sustenta que o projeto arquitetônico e urbanístico — tanto de edificações quanto de espaços públicos — pode desempenhar papel determinante na redução da criminalidade ao atuar sobre condições ambientais que favorecem ou inibem comportamentos delituosos. Reforçando essa perspectiva, Lima Neto e Vieira (2014) defendem que a prevenção do crime se dá, em primeiro lugar, pela ação prioritária do próprio planejamento urbano, uma vez que este possui a função estratégica de antecipar cenários, identificar potenciais pontos de vulnerabilidade e estruturar planos e ações capazes de prevenir riscos e mitigar danos antes que eles se materializem no território.

Considerando questões apresentadas, é possível estruturar a hipótese de que **locais com grande incidência criminal tendem a ter características espaciais e componentes na paisagem que proporcionam tais atos, alterando sua intensidade de uso e intensificando de maneira contínua sua insegurança**. Para sua verificação, estruturou-se uma abordagem baseada na análise de componentes da paisagem relacionados à segurança do usuário, visando identificar oportunidades para a ocorrência de crimes e subsidiar o planejamento urbano. Os critérios adotados avaliam a contribuição positiva ou negativa desses componentes, incorporando fatores ambientais e parâmetros da qualidade da paisagem à luz da criminologia ambiental.

5. METODOLOGIA

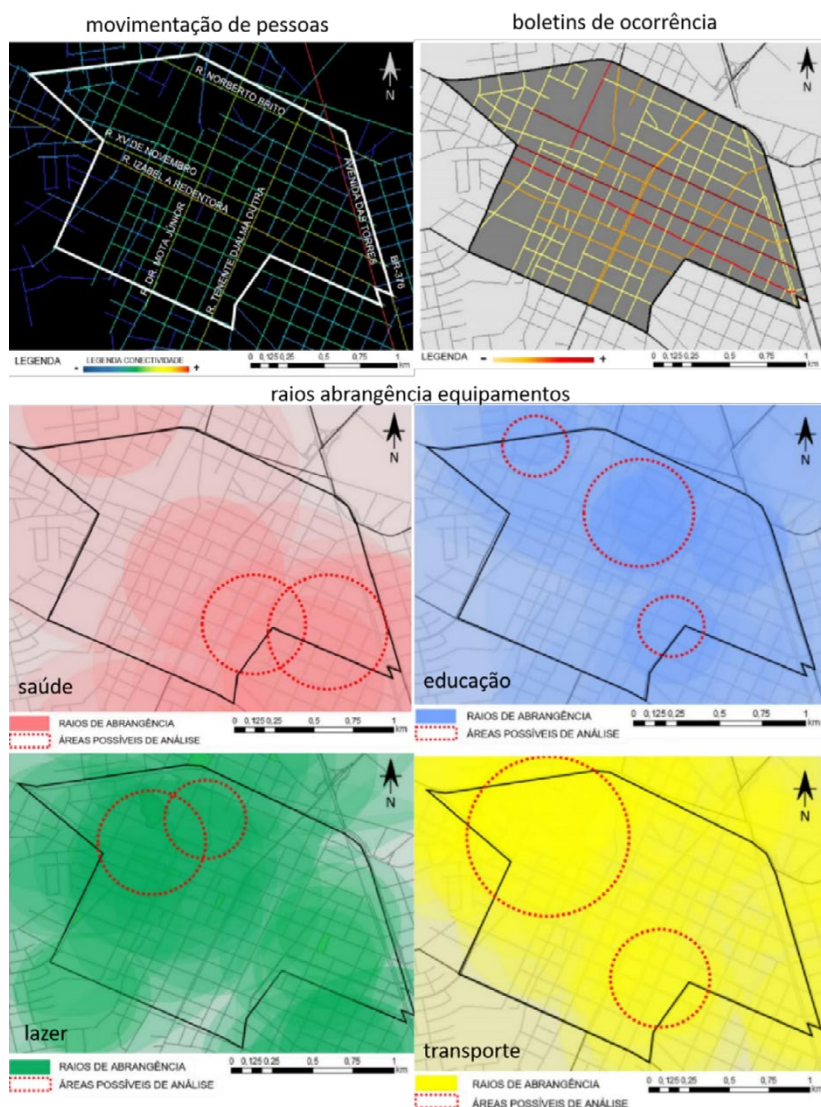
Por meio de métodos exploratórios, foi possível aprofundar a compreensão sobre as metodologias utilizadas na análise da paisagem e questões relacionadas

à segurança. Através da utilização de fontes primárias e secundárias, que se voltam para a caracterização dos objetos e processos a partir de inventários, foi possível estabelecer relações entre as diversas variáveis encontradas e estruturar os componentes utilizados na análise paisagística (OLIVEIRA, 2011). Com base nesses múltiplos métodos encontrados na exploração, foi estruturada a abordagem empírica, que consiste em três momentos.

O primeiro refere-se ao entendimento do recorte local e temporal de aplicação da metodologia. Para isso, foi escolhida a cidade de São José dos Pinhais no Paraná, devido à sua importância estratégica na microrregião em que está inserida e ao seu posicionamento (segundo lugar) nos índices de criminalidade

do estado (SESP-PR, 2024). Já o recorte temporal contemplou data posterior ao Plano Diretor Municipal vigente em São José dos Pinhais, elaborado em 2015, visando analisar o comportamento da implementação do plano no espaço urbano, e a fim de gerar subsídios de gestão para o próximo planejamento, que está sendo realizado no para 2025 (FEDERAL, 2001). Para a operacionalização da pesquisa tomou-se como recorte geográfico o bairro Centro (Figura 1), que foi escolhido como o mais adequado para a primeira aplicação, uma vez que apresenta o maior número de boletins de ocorrência registrados no município (SESP-PR, 2024 e GM-SJP, 2015; 2016; 2017) e concentra a maior parte das atividades da cidade.

FIGURA 1 – Leituras realizadas para a seleção dos “Pontos ativos” no bairro Centro – SJP



Elaborado pela autora com base em (DE ROSE, 2019; GM-SJP (2015; 2016; 2017); Google Earth, 2025; Pitts, 2004 e SMU-SJP, 2024).

Nota: A movimentação de pessoas foi elaborada com base em dados da SMU-SJP, 2024 no programa DepthMap.

O segundo momento é referente ao cruzamento de informações quantitativas sobre a movimentação de pessoas no bairro, número de boletins de ocorrência registrados por vias e equipamentos urbanos relevantes para a população (educação, saúde, transporte e lazer) (Figura 1) (DE ROSE, 2019; GM-SJP, 2015; 2016; 2017; SMU-SJP, 2024) que permitiram a escolha de cruzamentos específicos considerados “hot spots” (pontos quentes ou ativos), gerados a partir da sobreposição cartográfica da maior incidência das variáveis. Foram escolhidos 3 pontos quentes de análise, com raio de influência de 5 lotes¹ em cada direção a partir do ponto selecionado;

Como terceiro momento metodológico, procedeu-se à construção dos parâmetros de análise (Seção 5.1), estruturados a partir da sistematização teórica e da definição de um conjunto de características espaciais relacionadas à segurança urbana. Esses parâmetros foram qualificados com base em evidências conceituais e empíricas, de modo a fundamentar criteriosamente a avaliação dos componentes analisados apresentados na seção 5.1.

A aplicação da metodologia foi realizada com o uso do aplicativo FULCRUM²(2025), previamente estruturado para priorizar a qualificação dos cenários

urbanos, e através de fotografias realizadas nas áreas de estudo, considerando os aspectos de segurança da cidade. Objetivou-se uma nota de qualidade resultante da soma ponderada dos aspectos analisados, de modo a produzir informações relevantes que subsidiem a reestruturação eficiente do espaço urbano.

5.1. Parâmetros de análise dos componentes

Conforme descrito no método, o terceiro momento consistiu na fundamentação dos parâmetros de análise dos componentes, etapa indispensável para reduzir subjetividades interpretativas. Essa construção baseou-se em referenciais teóricos e normativos que tratam das experiências de uso do espaço e de sua relação com a segurança urbana, permitindo estabelecer critérios objetivos e comparáveis na avaliação realizada.

Para tal, foram definidos, cinco componentes e seus respectivos fatores de análises, que quando sobrepostos, possibilitam a qualificação da paisagem em relação a sua segurança, o pontos ativos foram analisados em dois períodos do dia (11h – 13h e 18h – 20h – horários de maior movimentação de pessoas) (Quadro 1) (DE ROSE, 2019).

QUADRO 1 – Componentes espaciais selecionados segundo aspectos de segurança da paisagem

COMPONENTES	FATOR DE ANÁLISE	PARÂMETRO	DIA	NOITE
VEGETAÇÃO	PORTE	BARREIRAS VISUAIS		
OCUPAÇÃO DO SOLO	PERMEABILIDADE	GRAU DE OBSTRUÇÃO VISUAL		
	DENSIDADE CONSTRUTIVA	ESCALA DAS EDIFICAÇÕES		
	USOS	TIPOS DE UTILIZAÇÃO		
	TIPOLOGIA VIÁRIA	“OLHOS DA RUA”		
MOVIMENTAÇÃO DE PESSOAS	APROPRIAÇÃO ESPACIAL	QUANTIDADE DE USUÁRIOS		
	INTERAÇÃO SOCIAL	USOS ESPACIAIS		
CALÇADAS	MANUTENÇÃO	CONDIÇÕES		
	ACESSIBILIDADE	DIMENSÕES		
ILUMINAÇÃO	VISIBILIDADE	SOMBREAMENTO		

Fonte: Elaborada pela autora com base em HARDT (2004) e ZANONI (2017).

1 Foram definidos 5 lotes pelo padrão de tamanho das quadras do município e pela continuidade paisagística. Os lotes foram selecionados a partir de arquivo de cadastro disponibilizado pela Secretaria Municipal de Urbanismo de São José dos Pinhais (SMU-SJP, 2024).

2 O Fulcrum é uma plataforma ou aplicativo que coleta dados em campo, por intermédio do sistema de georreferenciamento gerando um produto gráfico com dados consistentes e precisos, o que torna o fluxo de trabalho mais automatizado (CARTO, 2018).

Para padronização de análise, fazendo com que todos os parâmetros nesta pesquisa possuam a mesma hierarquização, foi necessário estabelecer critérios para as respectivas notas de cada componente. As escalas foram delimitadas de 4 a -4 (Quadro 2). Optou-se pela utilização de escalas de avaliação com número par de categorias, a fim de evitar respostas medianas que tendem a neutralizar posicionamentos e comprometem a precisão analítica. (DE ROSE, 2019).

Nesse mesmo critério de classificação, as notas foram categorizadas em escalas de qualidade, de **Muito baixa qualidade** até **Muito alta qualidade**. A definição de seis níveis atende ao número par de categorias mas também permite também identificar diferenças mais sutis entre os cenários analisados; caso o número de categorias fosse reduzido, tais nuances seriam diluídas, prejudicando a capacidade de visualização e comparação das pequenas variações que constituem elementos relevantes para a avaliação espacial.

QUADRO 2 – Esquema representativo das escalas de notas por fator de análise e suas inter-relações

VEGETAÇÃO – barreiras visuais	-4	-3	-2	-1	1	2	3	4						
OCUPAÇÃO – obstrução visual					1	2	3	4						
OCUPAÇÃO – escala das edificações					1	2	3	4						
OCUPAÇÃO – tipos de utilizações					1	2	3	4						
OCUPAÇÃO – tipologia viária	-4		-2		2		4							
MOVIMENTAÇÃO – quantidade	-4		-2		1	2	3	4						
MOVIMENTAÇÃO - integração					1	2	4							
CALÇADAS - condições	-4		-2		-1		1	2	4					
CALÇADAS - dimensões	-4	-3,5	-3	-2,5	-2	-1,5	-1	1	1,5	2	2,5	3	3,5	4
ILUMINAÇÃO - sombreamento	-4	-3		-2		-1								

Fonte: Elaborada como exemplo de referência para análise paisagística.

Legenda: **Muito baixa qualidade** | **Baixa qualidade** | **Média baixa qualidade** | **Média alta qualidade** | **Alta qualidade** | **Muito alta qualidade**

VEGETAÇÃO - a formação de barreiras visuais impede o usuário de se “precar” contra ameaças e de ter uma boa visualização de todo o seu trajeto (GEHL, 2014). Diante dessa condição, os tipos de vegetação foram classificados por PORTE (Quadro 3), com seus

respectivos valores subsidiados por manuais de boas práticas para espaços verdes e alguns parâmetros sobre arborização urbana (AZEVEDO; GONÇALVES, 2010; TEIGA; OLIVEIRA, 2013).

QUADRO 3 – Escala de pontuação de componente paisagístico: vegetação – porte³

			
-4	-3	-2	-1
arbustos de grande porte, sem afastamento entre si	arbustos de grande porte, com afastamento entre si	árvores de pequeno porte ou arbustos de médio porte sem afastamento entre si	árvores de pequeno porte ou arbustos de médio porte, com afastamento entre si
			
1	2	3	4
arbustos de pequeno porte	árvores de médio porte, sem afastamento entre si	árvores de médio porte, com afastamento entre si	árvores de grande porte

Fonte: Elaborado com base no sistema de valoração da paisagem (DE ROSE, 2019).

O componente de **OCUPAÇÃO DO SOLO** foi analisado quanto a quatro fatores de análise:

PERMEABILIDADE - foi considerado o grau de obstrução visual entre o ambiente interno e o externo (transparência de fachadas); A nota foi estipulada a partir da porcentagem da fachada com transparências, sendo consideradas também as situações de bloqueio visual através de cortinas ou vidros não translúcidos. As notas foram atribuídas por lote, por meio de análise visual local, a partir da proporção entre aberturas da edificação e áreas vedadas (Quadro 4).

QUADRO 4 – Escala de pontuação de componente paisagístico: ocupação do solo – permeabilidade⁴

			
1	2	3	4
0% a 25% da fachada transparente	26% a 50% da fachada transparente	51% a 75% da fachada transparente	76% a 100% da fachada transparente

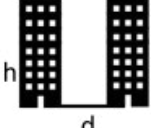
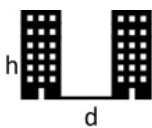
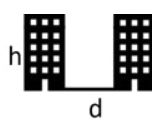
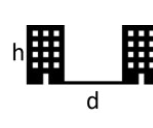
Fonte: Elaborado com base no sistema de valoração da paisagem (DE ROSE, 2019).

DENSIDADE CONSTRUTIVA - quanto à escala das edificações, a relação entre a altura do edifício e a distância entre fachadas define a forma como a cidade é sentida e vivenciada (GEHL, 2014). Sob esse aspecto, estudos da Agência de Ecologia Urbana de Barcelona (AEUB, 2008) propõem o indicador “proporção da rua”, estabelecido segundo a relação h/d (sendo **h** a altura da edificação e **d** a largura da seção entre a próxima) (Quadro 5).

3 São considerados: a) arbustos: pequeno porte – até 0,50 m de altura e 0,50 m de diâmetro; médio porte – 0,50 a 1,00 m de altura, e até 1,00 m de diâmetro; grande porte – maior que 1,00 m de altura ou superior a 1,00 m de diâmetro; b) E árvores: pequeno porte – altura entre 4,00 e 5,00 m, e copa em torno de 2,00 a 3,00 m de diâmetro; médio porte – altura de 5,00 a 8,00 m, e copa em torno de 4,00 a 5,00 m; grande porte – altura acima de 8,00 m e copa superior a 5,00 m. A determinação de afastamentos entre si (4,00 m para árvores de pequeno porte, 6,00 m para médio e 8,00 m para grande; 0,50m para arbustos de pequeno porte, 1,00m para médio e 2,00m para grande) possibilitaram uma escala de pontuação mais específica.

4 Para locais onde há imóveis abandonados ou fechados, e terrenos sem edificação murados, foi considerado 0% da fachada transparente, já que não acontecem os “olhos da rua” (JACOBS, 2011). Por outro lado, para terrenos sem edificações com gradis, foram considerados 100% da fachada transparente, uma vez que é possível enxergar todo o entorno.

QUADRO 5 – Escala de pontuação de componente paisagístico: ocupação do solo – densidade construtiva⁵

			
1	2	3	4
percepção h/d 1-4 ou 4-1	percepção h/d 1-3 ou 3-1	percepção h/d 1-2 ou 2-1	percepção h/d 1-1 ou áreas abertas

Fonte: Elaborado com base no sistema de valoração da paisagem (DE ROSE, 2019).

Notas: h = altura do edifício; d = largura da seção entre a próxima edificação

DIVERSIDADE DE USOS DO SOLO - amplia a vigilância natural e a quantidade de atividades, com as relações no espaço público gerando vitalidade (JACOBS, 2011), portanto, foi definida a seguinte tipologia de utilizações: Industriais, residenciais, comerciais ou serviços, institucionais, mistas – com compartilhamento de usos (Quadro 6).

QUADRO 6 – Escala de pontuação de componente paisagístico: ocupação do solo – usos

			
1	2	3	4
Industrial, sem edificação ou sem uso	residencial	comercial, de serviços ou institucional	mista (diversidade de usos) ou praças, parques e áreas similares

Fonte: Elaborado com base no sistema de valoração da paisagem (DE ROSE, 2019).

TIPOLOGIA VIÁRIA - tende a variar a integração e a segregação espacial, ampliando ou reduzindo os chamados “olhos da rua” (JACOBS, 2011). As vias foram classificadas de acordo com o Artigo 61 do Código de Trânsito Brasileiro (CBT) (BRASIL, 1997) e detalhadas segundo a Lei do Sistema Viário do Município de São José dos Pinhais (SJP, 2015), que as classificam em: locais, coletoras, arteriais e expressas. As notas foram determinadas a partir dos parâmetros anteriores, devido à necessidade de analisar a movimentação de pessoas em relação ao fluxo de veículos quanto aos “olhos da rua”. (Quadro 7).

QUADRO 7 – Escala de pontuação de componente paisagístico: ocupação do solo – tipologia viária

			
-4	-2	2	4
via de trânsito rápido	via arterial	via local	via coletora

Fonte: Elaborado com base no sistema de valoração da paisagem (DE ROSE, 2019)

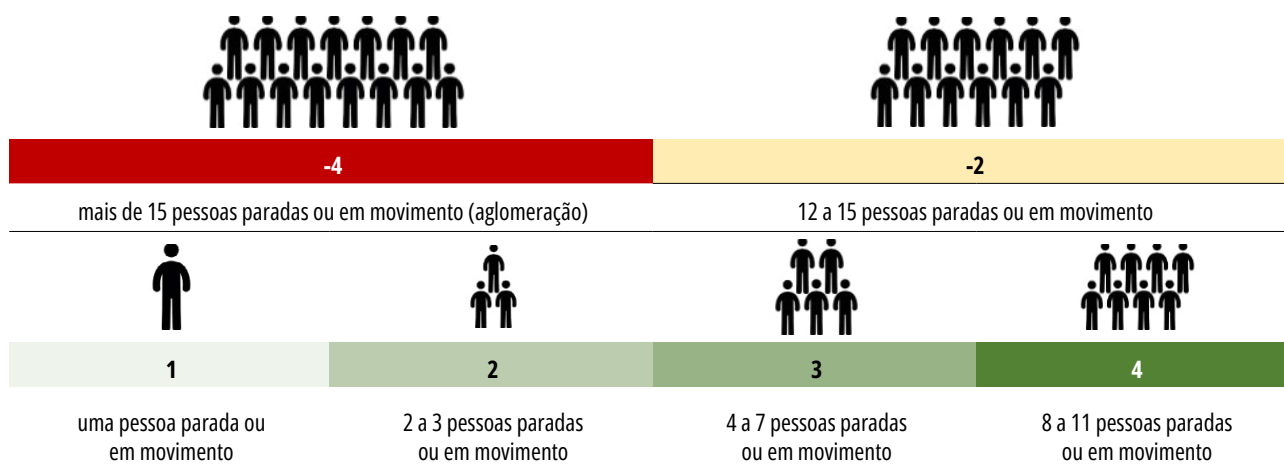
⁵ Foram consideradas as seguintes condições entre **h** e **d**: sendo 1-4 ou 4-1 – situação extrema de proporção (valores maiores foram inseridos nesta pontuação); 1-1 – proporção ideal para conforto escalar urbano. Espaços sem edificação ou áreas abertas foram considerados com menor pontuação por não possuírem “olhos da rua”. Foi considerado o valor de 3,00 m para cada andar do edifício, como média de pé direito (normalmente de 2,50 m a 3,50 m).

O componente de **MOVIMENTAÇÃO DE PESSOAS** foi analisado quanto a dois fatores de análise:

APROPRIAÇÃO ESPACIAL - referente à quantidade de pessoas que passam pelo lugar, uma vez que um volume significativo de indivíduos transitando é condição necessária para que haja “olhos da rua”, tanto direta quanto indiretamente (JACOBS, 2011). Para esse parâmetro, foram consideradas todas as faixas etárias, devido ao fato de qualquer usuário ser capaz de proporcionar “olhos da rua”. Portanto, foram analisadas as pessoas que passavam ou utilizavam o local

nos períodos de análise a fim de se observar a sua movimentação. Quanto à pontuação (Quadro 8), são constatados valores negativos devido a aglomerações, consideradas como fatores de insegurança no espaço urbano, uma vez que multidões podem desencadear reações em cadeia que resultam em incidentes como furtos e ferimentos. Essas concentrações são definidas a partir de grande número de pessoas (para o caso da pesquisa, foi estipulada a quantidade de mais que 15 indivíduos, justificada por ser o número de pessoas que ocupam 1,00m² - método de contagem de multidões).

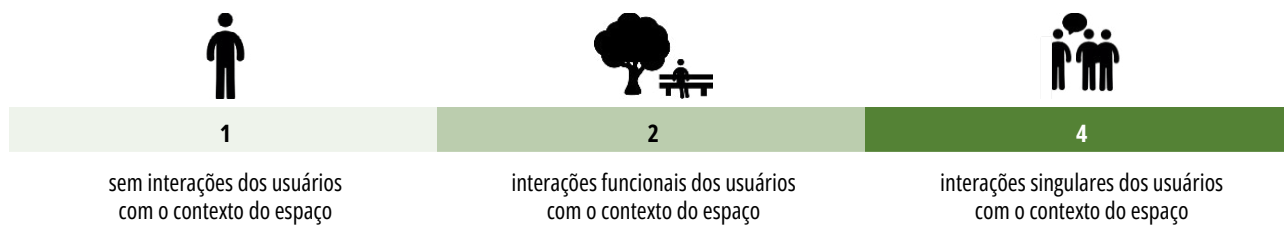
QUADRO 8 – Escala de notas de componente paisagístico: movimentação – apropriação espacial



Fonte: Elaborado com base no sistema de valoração da paisagem (DE ROSE, 2019).

INTERAÇÃO ESPACIAL - ou seja, como as pessoas fazem uso do espaço; quanto melhores as condições do mesmo, mais qualidade há nos encontros entre usuários. Essas reuniões são desenvolvidas pela cultura de cada cidade, transformando locais (GEHL, 2014). A partir do parâmetro anterior e com base nas mesmas pessoas, os usuários foram classificados quanto ao seu tipo de interação com o espaço em que estão inseridas. As notas foram determinadas visualmente no tempo de análise, com observação dos relacionamentos entre os grupos de pessoas e o lugar, considerando a “utilidade” do ambiente para esses contatos e para a realização de atividades específicas. Quanto à pontuação, não constam valores negativos, pois não existem elementos que “geram insegurança”, mas a inexistência dela (Quadro 9).

QUADRO 9 – Escala de pontuação de componente paisagístico: movimentação – interação espacial



Fonte: Elaborado com base no sistema de valoração da paisagem (DE ROSE, 2019).

O componente de **CALÇADAS** foi analisado quanto a dois fatores de análise:

MANUTENÇÃO - está relacionado às condições das calçadas, ou seja, diretamente vinculadas às suas características físicas, qualitativamente associadas aos tipos de pavimento e à aderência do mesmo no que diz respeito à segurança do ato de caminhar. Assim, as calçadas foram classificadas quanto à sua conservação,

tomando como referência o guia prático disponibilizado pela Associação Brasileira de Cimento Portland (ABCP, 2012) para estabelecimento de parâmetros de qualidade. As notas foram definidas pela análise visual local e pelas condições de passagem. Também foram atribuídos valores para as distintas tipologias de calçadas existentes na área selecionada, gerando posteriormente uma média aritmética. (Quadro 10).

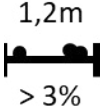
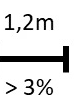
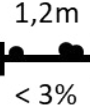
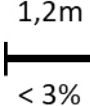
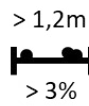
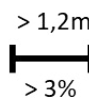
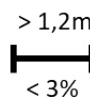
QUADRO 10 – Escala de pontuação de componente paisagístico: calçadas – manutenção

			
-4		-2	-1
condições excessivas de precariedade de conservação (calçada inexistente)		conservação baixa (calçada não pavimentada, com superfície em terra ou grama)	conservação média baixa (pavimentação com superfície apresentando rachaduras e desníveis)
			
1	2	4	
conservação média alta (pavimento com defeitos reparados, porém ainda visíveis, com material impróprio ou escorregadio)	conservação alta (pavimento com material apropriado e antiderrapante, e com irregularidades e defeitos recuperados)	características excepcionais de conservação (pavimento sem defeitos, com utilização de material apropriado e antiderrapante)	

Fonte: Elaborado com base no sistema de valoração da paisagem (DE ROSE, 2019).

ACESSIBILIDADE - sendo a calçada ideal aquela que garante o caminhar livre, seguro e confortável dos cidadãos. A partir do parâmetro anterior, as calçadas foram classificadas quanto à sua dimensão, com base no Índice de Qualidade de Calçadas (IQC) proposto por Ferreira e Sanches (2001), e considerando as diretrizes da Norma Brasileira (NBR) 9050 (ABNT, 2020). Essas dimensões devem ser associadas à superfície regular, contínua e antiderrapante em qualquer condição; também não deve haver emenda, reparo ou fissura no pavimento anterior. As notas foram determinadas por análise visual local e por condições de conforto de passagem, sendo pontuadas todas as calçadas da área selecionada a cada mudança da sua tipologia (Quadro 11).

QUADRO 11 – Escala de pontuação de componente paisagístico: calçadas – acessibilidade⁶

						
-4	-3,5	-3	-2,5	-2	-1,5	-1
calçada inexistente	calçadas com menos de 1 m de largura e mais de 3% de inclinação	calçadas com menos de 1 m de largura e menos de 3% de inclinação	calçadas entre 1,00 e 1,20 m de largura, mais de 3% de inclinação e com obstrução	calçadas entre 1,00 e 1,20 m de largura, mais de 3% de inclinação e sem obstrução	calçadas entre 1,00 e 1,20 m de largura, menos de 3% de inclinação e com obstrução	calçadas entre 1,00 e 1,20 m de largura, menos de 3% de inclinação e sem obstrução
						
1	1,5	2	2,5	3	3,5	4
calçadas com 1,20 m de largura, mais de 3% de inclinação e com obstrução	calçadas com 1,20 m de largura, mais de 3% de inclinação e sem obstrução	calçadas com 1,20 m de largura, menos de 3% de inclinação e com obstrução	calçadas com 1,20 m de largura, menos de 3% de inclinação e sem obstrução	calçadas com mais de 1,20 m de largura, mais de 3% de inclinação e com obstrução	calçadas com mais de 1,20 m de largura, mais de 3% de inclinação, sem obstrução	calçadas com mais de 1,20 m de largura, menos de 3% de inclinação e com ou sem obstrução

Fonte: Elaborado com base no sistema de valoração da paisagem (DE ROSE, 2019).

ILUMINAÇÃO - foram consideradas condições de VISIBILIDADE a partir das áreas possíveis de sombreamento, de acordo com o trajeto da incidência de luz. As notas foram designadas pela análise visual, a fim de observar os locais com possibilidades de penumbra ou sombreamento da visão. Por intermédio do programa AutoCAD, a imagem foi desenhada em seu tamanho real, sendo adicionado o polígono envoltório da sombra produzida. Considerando a fotografia como 100% e a sombra uma porcentagem específica

do todo, foi possível obter a proporção da visibilidade comprometida.

Foram pontuadas as áreas de sombra existentes no espaço analisado em fotos noturnas, em função do maior sombreamento durante esse período, classificando-se as notas de acordo com o Quadro 12. Para este dado, não constam valores positivos devido ao fato de que suas condições não favorecerem a segurança dos usuários (ARAÚJO, 2013; AVER, 2013).

QUADRO 12 – Escala de pontuação de componente paisagístico: iluminação – visibilidade

			
-4	-3	-2	-1
76% a 100% de sombra	51% a 75% de sombra	26% a 50% de sombra	1% a 25% de sombra

Fonte: Elaborado com base no sistema de valoração da paisagem (DE ROSE, 2019).

⁶ Como base principal para a classificação de notas positivas ou negativas, tem-se a dimensão de 1,20 m como mínima para faixa livre do passeio. Quanto à inclinação, foi estipulado o valor de 3% para a circulação segura e tranquila (ABNT, 2020).

Com vistas à padronização para a comparação das informações, foram estruturadas tabelas de pontuações para cada ponto ativo selecionado, possibilitando a classificação qualitativa.

5.2 Classes de qualidade

As notas obtidas foram enquadradas em uma escala de classes de qualidade, atribuídas primeiro em relação aos parâmetros de análise, e em seguida, os valores foram reenquadrados para cada ponto quente de estudo. E, por fim, reenquadrados para o bairro (representada pelo Centro de SJP-PR) (Quadro 13).

QUADRO 13 – Procedimentos de reclassificação de médias do bairro

FULCRUM	CLASSIFICAÇÃO	QUALIDADE DA ÁREA	RECLASSIFICAÇÃO	QUALIDADE DO BAIRRO
NOTAS DO PONTO 1	MENOR NOTA INTERVALO	MÉDIA DO PONTO 1	MENOR NOTA INTERVALO	MÉDIA DO BAIRRO
NOTAS DO PONTO 2	INTERVALO INTERVALO	MÉDIA DO PONTO 2	INTERVALO INTERVALO	
NOTAS DO PONTO 3	INTERVALO MAIOR NOTA	MÉDIA DO PONTO 3	INTERVALO MAIOR NOTA	

Fonte: Elaborado como exemplo de estabelecimento de classes.

Foram considerados os 6 intervalos previamente justificados e definidos a partir da menor à maior média calculada (Tabela 1).

TABELA 1 – Intervalos das classes de qualidade dos componentes da paisagem dos pontos de estudo

CLASSES	INTERVALO
Muito baixa qualidade	$X \text{ a } X + i$
Baixa qualidade	$X + i \text{ a } X + 2i$
Média baixa qualidade	$X + 2i \text{ a } X + 3i$
Média alta qualidade	$X + 3i \text{ a } X + 4i$
Alta qualidade	$X + 4i \text{ a } X + 5i$
Muito alta qualidade	$X + 5i \text{ a } Y$

Fonte: Elaborada a partir das pontuações individuais e integradas dos locais, apresentadas na metodologia aplicada e discussão.

Nota: Intervalo total de valores: $I \text{ total} = Y - X$, onde Y corresponde ao maior valor e X ao menor, sendo as notas divididas em seis partes – $I \text{ total} / 6 = i$

A partir dos dados tabulados, foram gerados gráficos para melhor compreensão das informações, e por meio de métodos sintético-analíticos pode-se contribuir para a visualização dos elementos que afetam o espaço e permitir ações do planejamento urbano de melhora na segurança pública.

6. APLICAÇÃO METODOLÓGICA

Como anteriormente mencionado, optou-se como área de estudo pela cidade de São José dos Pinhais, localizada a 18,60 km da capital paranaense, inserida na Região Metropolitana de Curitiba (RMC), a qual é composta atualmente por 29 municípios (COMEC, 2013). O município é considerado uma cidade média,

ocupa aproximadamente 946,049 km² e é o sexto em população urbana no estado do Paraná. Abrigava, em 2022, conforme projeções demográficas, 348,28 habitantes por km² (IBGE, 2022).

Ao longo dos anos, São José dos Pinhais cresceu e assumiu a função de parque industrial, sendo o terceiro pólo automotivo do país; essa condição, associada à indústria alimentícia instalada, torna-o terceiro município em arrecadação de verbas do Estado do PR (COMEC, 2018). Mesmo com esse desempenho, sofre com altos índices de criminalidade registrados nos últimos anos, especificamente na área urbana (SESP-PR, 2024), ocupando uma colocação

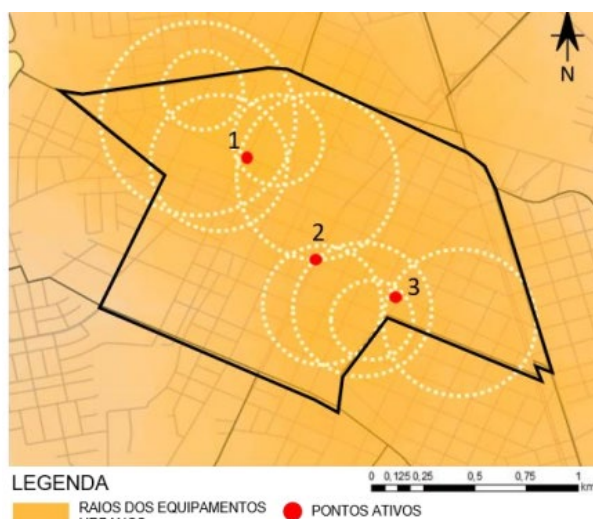
significativa no ranking do Paraná em crimes contra a pessoa e contra o patrimônio (perde somente para a capital).

Como principal bairro do Município, o Centro possui área total aproximada de 2,5 km². O uso e ocupação do solo é regulamentado por três zonas urbanísticas, Comercial 1 e 2 (ZC1 – 70,75% do bairro – e ZC2 – 20,64%) e Especial do Centro Histórico (ZECH – 8,61%), além dos Eixos Comerciais e de Serviços 1, 2 e 3 (EC1; EC1; EC3) (SMU-SJP, 2024b).

Ao estudar o bairro, e a partir da identificação e seleção dos três pontos ativos (*hot spots*) resultantes do cruzamento das variáveis de movimentação de pessoas, incidência de boletins de ocorrência e

presença de equipamentos urbanos relevantes (apresentados na metodologia), foi elaborado um mapa síntese (Figura 2) que destaca os locais com maior concentração de dinâmicas urbanas no bairro. Esses pontos ativos representam áreas estratégicas para a análise da qualidade da paisagem, pois concentram fluxos, usos e percepções que influenciam diretamente a experiência cotidiana dos moradores. O recorte espacial adotado – um raio de influência de cinco lotes em cada direção – permitiu delimitar zonas de estudo coerentes com a morfologia urbana local, possibilitando uma leitura aprofundada das condições ambientais e socioespaciais presentes nessas áreas.

FIGURA 2 – Mapa síntese dos “Pontos ativos” do bairro Centro de São José dos Pinhais – PR



Fonte: Elaborado pela autora com base em (DE ROSE, 2019; GM-SJP (2015; 2016; 2017); Google Earth, 2025; Pitts, 2004 e SMU-SJP, 2024).

O primeiro ponto de análise é aquele composto pelas vias Veríssimo Marques / Judith Ferreira Walbach com Rua Dr. Claudino dos Santos, sendo a primeira de caráter local e a segunda coletora. Possui uso principalmente comercial, e algumas residências observadas nas áreas de lotes menores, correspondendo à Zona Central prevista (SJP, 2016).

Após aplicação, esse ponto apresentou notas nos períodos diurno e noturno prevalecendo como alta qualidade (Quadro 14 – **0,80**), que permanece

na categoria de média alta qualidade (0,26 – 1,33). É possível, então, perceber que os principais fatores influenciadores dessa classificação são: *Vegetação – barreiras visuais*; *Calçadas – condições*; e *Iluminação – sombreamento*. Considerando a análise feita pelas fotografias tiradas no local, foi possível notar uma quantidade considerável de vegetação sem manutenção (o que se repete quanto as calçadas) formando locais passíveis de esconderijos para incidentes de crime.

QUADRO 14 – Médias da análise da qualidade da paisagem em relação à segurança do ponto ativo 1 no bairro Centro

VEGETAÇÃO			
PARÂMETRO	MÉDIA DIA	MÉDIA NOITE	MÉDIA
BARREIRAS VISUAIS	1,31	1,31*	1,31
OCUPAÇÃO DO SOLO			
PARÂMETRO	MÉDIA DIA	MÉDIA NOITE	MÉDIA
OBSTRUÇÃO VISUAL	2,15	2,00	2,47
ESCALA DAS EDIFICAÇÕES	1,89	1,89*	
TIPOS DE UTILIZAÇÕES	2,62	2,62*	
TIPOLOGIA VIÁRIA	3,31	3,31*	
MOVIMENTAÇÃO DE PESSOAS			
PARÂMETRO	MÉDIA DIA	MÉDIA NOITE	MÉDIA
QUANTIDADE DE USUÁRIOS	2,15	1,93	1,85
INTERAÇÃO SOCIAL	1,89	1,43	
CALÇADAS			
PARÂMETRO	MÉDIA DIA	MÉDIA NOITE	MÉDIA
CONDIÇÕES	0,77	0,77*	1,06
DIMENSÕES	1,36	1,36*	
ILUMINAÇÃO			
PARÂMETRO	MÉDIA DIA	MÉDIA NOITE	MÉDIA
SOMBREAMENTO	χ**	-2,68	-2,68
MÉDIA GERAL DO LOCAL ESPECÍFICO DE ESTUDO 1 NO BAIRRO CENTRO	0,80		

Fonte: Elaborada com base nos componentes da paisagem.

Notas: * = considerado o mesmo valor atribuído ao dia pela inexistência de variações à noite.

** = considerado apenas o valor atribuído à noite pelo maior sombreamento no período.

Legenda: **Muito baixa qualidade** (-2,68 – -1,56) | **Baixa qualidade** (-1,55 – -0,44) | **Média baixa qualidade** (-0,43 – 0,68) | **Média alta qualidade** (0,69 – 1,80) | **Alta qualidade** (1,81 – 2,91) | **Muito alta qualidade** (2,92 – 4,00) – valores estabelecidos de acordo com a maior e menor nota obtida

O segundo ponto de análise é composto pela Avenida Rui Barbosa com Rua Izabel A Redentora, sendo a primeira de caráter metropolitano e a segunda coletora, trata-se de uma estrutura viária movimentada com uso comercial, correspondendo à Zona Central prevista (SJP, 2016), ela também dá acesso ao único shopping center de porte do município.

Com as notas dos períodos diurno e noturno sofrendo variações, a média geral (Quadro 15 – **0,97**) resultou na categoria de média alta qualidade (0,26 - 1,33), indicando que os parâmetros analisados

durante o dia e a noite são equilibrados. É possível perceber que os principais fatores e influenciadores das médias da área selecionada são relacionados à *Vegetação – barreiras visuais* e *Iluminação – sombreamento*. Mesmo sendo uma média maior que o ponto anterior, ainda ocorre a repetição de notas mais baixas nos mesmos fatores, considerando motivos semelhantes ao apresentado, composto por vegetações com baixa manutenção e conflito com a iluminação pública.

QUADRO 15 – Médias da análise da qualidade da paisagem em relação à segurança do ponto ativo 2 no bairro Centro

VEGETAÇÃO			
PARÂMETRO	MÉDIA DIA	MÉDIA NOITE	MÉDIA
BARREIRAS VISUAIS	1,25	1,25	1,25
OCUPAÇÃO DO SOLO			
PARÂMETRO	MÉDIA DIA	MÉDIA NOITE	MÉDIA
OBSTRUÇÃO VISUAL	1,84	1,36	1,72
ESCALA DAS EDIFICAÇÕES	1,51	1,51	
TIPOS DE UTILIZAÇÕES	2,90	2,90*	
TIPOLOGIA VIÁRIA	0,90	0,90*	
MOVIMENTAÇÃO DE PESSOAS			
PARÂMETRO	MÉDIA DIA	MÉDIA NOITE	MÉDIA
QUANTIDADE DE USUÁRIOS	1,90	1,41	1,56
INTERAÇÃO SOCIAL	1,45	1,50	
CALÇADAS			
PARÂMETRO	MÉDIA DIA	MÉDIA NOITE	MÉDIA
CONDIÇÕES	1,50	1,50*	2,45
DIMENSÕES	3,40	3,40*	
ILUMINAÇÃO			
PARÂMETRO	MÉDIA DIA	MÉDIA NOITE	MÉDIA
SOMBREAMENTO	χ**	-2,12	-2,12
MÉDIA GERAL DO LOCAL ESPECÍFICO DE ESTUDO 2 NO BAIRRO CENTRO	0,97		

Fonte: Elaborada com base nos componentes da paisagem.

Notas: * = considerado o mesmo valor atribuído ao dia pela inexistência de variações à noite.

** = considerado apenas o valor atribuído à noite pelo maior sombreamento no período.

Legenda: **Muito baixa qualidade** (-2,68 – -1,56) | **Baixa qualidade** (-1,55 – -0,44) | **Média baixa qualidade** (-0,43 – 0,68) | **Média alta qualidade** (0,69 – 1,80) | **Alta qualidade** (1,81 – 2,91) | **Muito alta qualidade** (2,92 – 4,00) – valores estabelecidos de acordo com a maior e menor nota obtida

No terceiro ponto, se tem a Rua Izabel A Redentora, com Rua Barão do Serro Azul, com a repetição da primeira via (Ponto ativo 1) e a segunda uma via arterial. Possui bastante movimentação devido à grande variedade de estabelecimentos comerciais e equipamentos urbanos na região (SJP, 2016).

O ponto ativo 3, no Centro, possui a maior média (Quadro 16 – **1,63**) dentre as áreas analisadas, atingindo a classe de Alta qualidade (1,34 - 2,41), mesmo com grande variação de notas; é possível perceber que o principal fator e influenciador da área selecionada é a *Iluminação – Sombreamento*. Importante considerar a recorrência do fator iluminação como um redutor das notas dos pontos, onde nenhum dos 3 casos apresentou uma eficiência plena da infraestrutura.

QUADRO 16 – Médias da análise da qualidade da paisagem em relação à segurança do ponto ativo 3 no bairro Centro

VEGETAÇÃO			
PARÂMETRO	MÉDIA DIA	MÉDIA NOITE	MÉDIA FINAL
BARREIRAS VISUAIS	3,40	3,40	3,40
OCUPAÇÃO DO SOLO			
PARÂMETRO	MÉDIA DIA	MÉDIA NOITE	MÉDIA FINAL
OBSTRUÇÃO VISUAL	2,00	1,15	1,84
ESCALA DAS EDIFICAÇÕES	1,85	1,85	
TIPOS DE UTILIZAÇÕES	2,97	2,97*	
TIPOLOGIA VIÁRIA	1,00	1,00*	
MOVIMENTAÇÃO DE PESSOAS			
PARÂMETRO	MÉDIA DIA	MÉDIA NOITE	MÉDIA FINAL
QUANTIDADE DE USUÁRIOS	2,66	1,83	1,93
INTERAÇÃO SOCIAL	1,23	2,00	
CALÇADAS			
PARÂMETRO	MÉDIA DIA	MÉDIA NOITE	MÉDIA FINAL
CONDIÇÕES	3,00	3,00*	3,50
DIMENSÕES	4,00	4,00*	
ILUMINAÇÃO			
PARÂMETRO	MÉDIA DIA	MÉDIA NOITE	MÉDIA FINAL
SOMBREAMENTO	X**	-2,50	-2,50
MÉDIA GERAL DO LOCAL ESPECÍFICO DE ESTUDO 3 NO BAIRRO CENTRO	1,63		

Fonte: Elaborada com base nos componentes da paisagem.

Notas: * = considerado o mesmo valor atribuído ao dia pela inexistência de variações à noite.

** : considerado apenas o valor atribuído à noite pelo maior sombreamento no período.

Legenda: **Muito baixa qualidade** (-2,68 – -1,56) | **Baixa qualidade** (-1,55 – -0,44) | **Média baixa qualidade** (-0,43 – 0,68) | **Média alta qualidade** (0,69 – 1,80) | **Alta qualidade** (1,81 – 2,91) | **Muito alta qualidade** (2,92 – 4,00) – valores estabelecidos de acordo com a maior e menor nota obtida

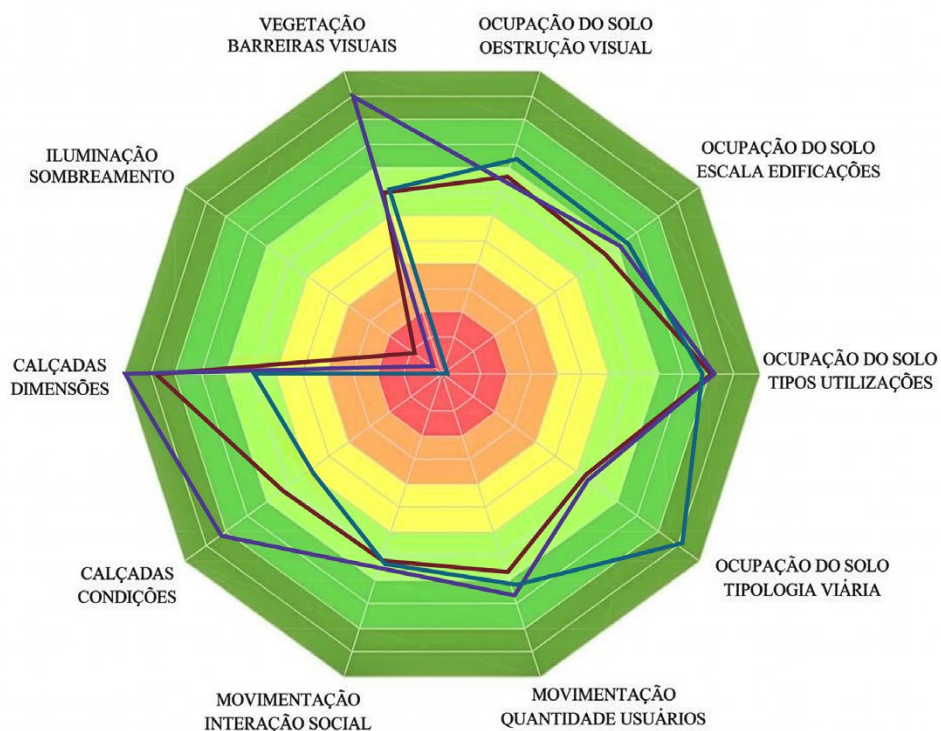
A análise paisagística realizada nos três pontos selecionados permitiu compreender, como os diferentes elementos urbanos se articulam na conformação da percepção de qualidade do espaço. A análise integrada sequente, evidencia diferentes graus de desempenho paisagístico e aponta direções consistentes para intervenções prioritárias.

7. DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Como conjunto de médias dos pontos de estudo, percebe-se que as notas variam, indicando que dentro do mesmo bairro existem situações com necessidade de verificação pontual como mostra o gráfico resumo da Figura 3. Para entendimento dos fatores de análise, foram feitas relações de notas e fotografias, a fim de expressar as diretrizes prioritárias do planejamento para tornar os espaços mais seguros.

Observa-se que há diferenças expressivas entre os pontos, especialmente nos atributos **vegetação/ barreiras visuais, tipologia viária, condições e dimensões de calçadas** nos quais pelo menos um dos pontos apresenta valores significativamente superiores, indicando maior complexidade e potencial de qualificação paisagística. Em contrapartida, aspectos como **sombreamentos da iluminação, e tipologia viária** apresentam baixos desempenhos, revelando fragilidades estruturais compartilhadas que interferem diretamente na acessibilidade, permanência e vitalidade urbana.

FIGURA 3 – Representação dos pontos de estudo por fator de análise e suas inter-relações



Fonte: Elaborada como exemplo de referência para análise paisagística.

Notas: : **Muito baixa qualidade** (-2,68 – -1,56) | **Baixa qualidade** (-1,55 – -0,44) | **Média baixa qualidade** (-0,43 – 0,68) | **Média alta qualidade** (0,69 – 1,80) | **Alta qualidade** (1,81 – 2,91) | **Muito alta qualidade** (2,92 – 4,00) – valores estabelecidos de acordo com a maior e menor nota obtida

Ponto 1 = Rua Veríssimo Marques / Judith Ferreira Walbach com Rua Dr. Claudino dos Santos

Ponto 2 = Avenida Rui Barbosa com Rua Isabel A Redentora

Ponto 3 = Rua Isabel A Redentora, com Rua Barão do Serro Azul

Pela análise da Tabela 2, é possível perceber um equilíbrio de notas entre parâmetros específicos. O bairro Centro possui somente 40% de notas nas classificações de qualidade Alta (1,81 - 2,91) e Muito alta (2,92 – 4,00), mantendo sua média final (**1,11**) que pertencente à classificação Média alta qualidade (0,69 – 1,80).

TABELA 2 – Médias de comparação conjunta de valoração dos critérios de qualificação da paisagem em relação à segurança dos locais específicos de estudo no bairro Centro

PARÂMETRO	MÉDIA DO PARÂMETRO NO BAIRRO
VEGETAÇÃO – BARREIRAS VISUAIS	1,99
OCUPAÇÃO DO SOLO – OBSTRUÇÃO VISUAL	1,75
OCUPAÇÃO DO SOLO – ESCALA DAS EDIFICAÇÕES	1,75
OCUPAÇÃO DO SOLO – TIPOS DE UTILIZAÇÕES	2,83
OCUPAÇÃO DO SOLO – TIPOLOGIA VIÁRIA	1,74
MOVIMENTAÇÃO – QUANTIDADE DE USUÁRIOS	1,98
MOVIMENTAÇÃO – INTERAÇÃO SOCIAL	1,58
CALÇADAS – CONDIÇÕES	1,76
CALÇADAS – DIMENSÕES	2,92
ILUMINAÇÃO – SOMBREAMENTO	-2,43
MÉDIA GERAL DO BAIRRO	1,11

Fonte: Elaborada com base nos componentes da paisagem.

Com base no apresentado, cabe-se destaque à *Calçadas - dimensões* como única nota classificada em **Muito alta qualidade (2,92 – 4,00)**, onde através das fotografias (Figura 4), foi possível notar que a passagem é ampla nos pontos 2 e 3, possibilitando conforto de utilização do espaço; acarretando uma maior quantidade de usuários e na agregação social, com espaços convidativos que permitem a sua utilização com maior frequência em todos os períodos do dia, porém no ponto 1, as notas ficaram um pouco abaixo por conta de algumas áreas com estreitamento.

FIGURA 4 – Fotografias de Calçadas – dimensões dos pontos 1, 2 e 3



Fonte: Elaborada com base em fotos do acervo da autora.

Outros fatores relevantes são *Movimentação – quantidade de usuário*; *Ocupação do solo – tipos de utilizações* (Figura 5). Ambas pertencentes à classificação de **Alta qualidade (1,81 - 2,91)**. Onde os locais possuem estabelecimentos funcionais, ativos em ambos os períodos (mesmo com uma certa diminuição de vitalidade à noite) – destaca-se como positivo, nesse contexto, a feirinha noturna na Praça do Verbo Divino (ponto 1). Espaços abertos possibilitam a vigilância coletiva e proporcionam que a utilização gere a segurança do usuário. Como a noite vários estabelecimentos estão fechados, principalmente em um bairro central, podemos perceber que a nota sofre queda (JACOBS, 2011). Este dado entra em contexto com a *Movimentação – interação social* (que obteve uma nota mais baixa), pela falta de mobiliários urbanos principalmente no ponto 2, que não permite a relação direta do usuário com o espaço, tornando-se apenas um local de passagem.

FIGURA 5 – Fotografias de Movimentação – quantidade e interação social de usuários dos pontos 1, 2 e 3 – dia e noite



Fonte: Elaborada com base em fotos do acervo da autora.

Nota: Os usuários foram censurados por motivo de direito de imagem

Considerando parâmetros com notas na escala de **Média alta qualidade (0,69 – 1,80)**, sendo estas insatisfatórias para o espaço, cabe ressaltar o quesito de Calçadas – condições (Figura 6). A nota é devido aos passeios para pedestres estarem em situação precária, com pavimentação apresentando rachaduras e desníveis, impossibilitando o usuário de transitar no espaço, e causando um conflito com o parâmetro Calçadas – dimensões como já apresentado. A melhor nota dos três casos é o ponto 3, somente com algumas obstruções.

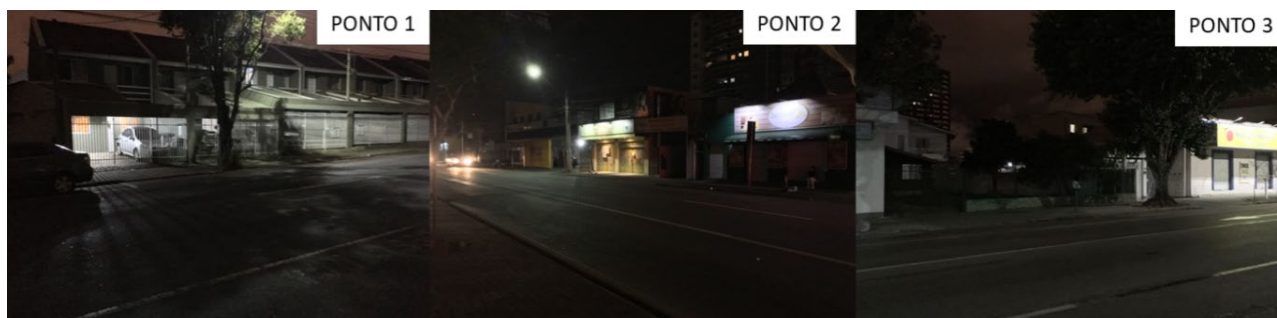
FIGURA 6 – Fotografias de Calçadas – condições dos pontos 1, 2 e 3



Fonte: Elaborada com base em fotos do acervo da autora.

Como valores negativos **Muito baixa qualidade (-2,68 - -1,56)**, tem-se o parâmetro de Iluminação – *sombreamento*, ocasionado por bloqueios da vegetação aos pontos de luz da via; há ainda alguns locais com equipamentos insatisfatórios ou inexistentes, acarretando áreas escuras e baixa visibilidade, contribuindo para o aumento dos índices de criminalidade (Figura 7) (AVER, 2013).

FIGURA 7 – Fotografias de Iluminação – sombreamento dos pontos 1, 2 e 3



Fonte: Elaborada com base em fotos do acervo da autora.

Considerando as notas em relação aos 3 pontos de estudo apresentados (Figura 3 e Tabela 2), é possível notar divergências, o que reforça a necessidade de se analisar cada local de maneira independente e gerar propostas específicas.

Foi possível visualizar mudanças de notas quanto a *Ocupação do solo – Tipologia viária* que obteve uma nota mais alta no ponto 1, onde as vias possuem uma velocidade mais baixa, permitindo uma relação de vigilância e segurança maior. Essa

situação também ocorre no parâmetro de *Vegetação – barreiras visuais* (Figura 8), onde nos pontos 1 e 2, receberam as notas mais baixas em relação ao ponto 3. Essa condição é justificada pela quantidade considerável de elementos arbóreos com bloqueios de iluminação (como apresentado anteriormente), majoritariamente em estado crítico, gerando obstáculos visuais, que oportuniza locais de esconderijo e impulsiona a ocorrência de delitos, uma vez que o usuário não consegue se prevenir de ataques (BONDARUK, 2007).

FIGURA 8 – Fotografias de Vegetação – barreiras dos pontos 1, 2 e 3



Fonte: Elaborada com base em fotos do acervo da autora.

Como o Centro é o bairro com a maior incidência de crime do município, em conjunto com a análise paisagística anteriormente estruturada, é possível diagnosticar que os 60% de notas abaixo da qualidade desejada necessitam de intervenção do planejamento e atenção por parte da gestão municipal. Para evitar mais casos de delitos registrados pela Guarda Municipal, indica-se a necessidade de melhorias principalmente em ações mais rápidas como condições de iluminação e controle de tráfego viário, que proporcionam mais vitalidade ao espaço.

8. CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo estruturar uma metodologia de análise da qualidade da paisagem urbana associada à segurança, aplicada ao bairro Centro de São José dos Pinhais, PR. A partir de uma abordagem multimétodos, envolvendo levantamento bibliográfico, observações de campo e análise integrada de dados, foi possível aprofundar a compreensão sobre os desafios e potencialidades presentes nos diferentes elementos constitutivos da paisagem urbana.

A metodologia proposta apresenta-se como ferramenta aplicável e replicável, capaz de subsidiar decisões estratégicas de planejamento urbano baseadas em evidências territoriais e na leitura

precisa dos elementos morfológicos e funcionais do espaço. Ao evidenciar diferenças internas entre os três pontos estudados, reforça-se a necessidade de intervenções pontuais e direcionadas, em contraposição a ações amplas e homogêneas que usualmente desperdiçam recursos e apresentam baixa efetividade. Assim, espera-se que esta investigação contribua para a construção de políticas públicas sensíveis à escala do pedestre, fortalecendo

o protagonismo da paisagem como instrumento para a produção de cidades mais seguras, democráticas e socialmente sustentáveis.

Recomenda-se, para estudos futuros, a ampliação da metodologia para outros bairros, bem como a incorporação de percepções dos usuários e indicadores temporais, de modo a enriquecer a análise e aprimorar a capacidade de resposta do planejamento urbano.

Referências

1. ABCP – Associação Brasileira de Cimento Portland. Guia prático para a construção de calçadas. Curitiba, PR: edição institucional, 2012.
2. ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 9050:2020. Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Rio de Janeiro: ABNT, 2020.
3. AEUB – Agência d'Ecologia Urbana de Barcelona. Plan especial de indicadores de sostenibilidad ambiental de la actividad urbanística de Sevilla. Barcelona, ES: Gerencia de Urbanismo; Ayuntamiento de Sevilla, 2008.
4. ARAUJO, Regina Maria Martins de. Paisagem Iluminada: análise em vias
5. representativas da memória de Curitiba, Paraná. 2013. 213f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Curitiba, 2013.
6. AVER, Ana. A relação iluminação pública e criminalidade. Especialize: IPOG [online], jan. 2013. Disponível em: <http://www.bussinesstour.com.br/uploads/arquivos/7e766f5534244d2d51fc7fe1b55f9444.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2018.
7. AZEVEDO, João C.; GONÇALVES, Artur. (Ed.) Manual de boas práticas em espaços verdes. Bragança, PA: Câmara Municipal de Bragança, 2010.
8. BARBOSA, Valter Luís; NASCIMENTO JÚNIOR, Antônio Fernandes. Paisagem, ecologia urbana e planejamento ambiental. Geografia (Londrina, PR), v.8, n.2, p.21- 36, 2009.
9. BRANTINGHAM, Paul J.; BRANTINGHAM Patrícia L. Environmental criminology. In: JACOBY, Joseph E.; SEVERANCE, Theresa A.; BRUCE, Alan S. Classics of criminology. 4.ed. Long Grove, IL, US: Waveland, 2012.
10. BRASIL. Lei Federal Nº 9.503, de 03 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Código de Trânsito Brasileiro. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 04 nov. 1997.
11. BROWN Timothy; WILSON Ronald. Bringing geography to the practice of analyzing crime through technology. Washington, DC, US: National Institute of Justice, 2010.
12. BURKOWSKI, Maria da Graça. Percepção sobre segurança pelos moradores de condomínios horizontais fechados no município de Curitiba e sua relação com a violência urbana. 2013. 259f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Curitiba, PR, 2013.
13. CARTO. Mobile data collection and visualization with Fulcrum and Carto. 2018. Disponível em: https://carto.com/docs/tutorials/data_collection_fulcrum/. Acesso em: 06 fev. 2018.
14. CLARKE, Ronald V.; ECKE, John E. Crime analysis for problem solvers. Washington, DC, US: Center for Problem Oriented Policing, 2005.
15. COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. Arquivo dos municípios da Região Metropolitana – São José dos Pinhais. 2013. Disponível em: http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/Municipios_RMC/S_J_Pinhais.pdf. Acesso em: 06 mar. 2018.

16. CORRÊA, Roberto Lobato. O espaço urbano. 4.ed. São Paulo, SP: Ática, 2002.
17. DANTAS, Marcelo Eduardo; ARMESTO, Regina Célia; SILVA, Cássio Roberto da; SHINZATO, Edgar. Geodiversidade e análise da paisagem: uma abordagem teórico metodológica. *Terra Didática*, v.11, n.1, p.4-13, 2015.
18. DE ROSE, Rafaela Sebrão. Paisagem planejada: ensaio metodológico de análise da qualidade paisagística relacionada à segurança de espaços urbanos em São José dos Pinhais, Paraná. 2019. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2019.
19. DIAS, Reinaldo. Introdução à sociologia. São Paulo, SP: Pearson Prentice Hall, 2005.
20. ESTEVES, Alina Isabel Pereira. A criminalidade na cidade de Lisboa: uma geografia da insegurança. Lisboa, PT: Colibri, 1999.
21. FEDERAL, Senado. Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2001.
22. FERREIRA, Marcos Antônio. Garcia; SANCHES, Suely da Penha. Índice de qualidade das calçadas – IQC. *Revista dos Transportes Públicos*, v.91, n.23, p.47-60, 2001.
23. FERREIRA, Amanda; ROSSIN, Mariana S.; LEMOS, Ana Carolina D. L.; FERNANDES, Fabricio Silva. Morfologia urbana como instrumento para planejamento urbano. In: Simpósio Científico ICOMOS Brasil, I, Belo Horizonte, MG, 2017. Anais... Belo Horizonte, MG: Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, 2017.
24. FRANCISCO FILHO, Lauro Luiz. Distribuição espacial da violência em Campinas: uma análise por geoprocessamento. 2003. 233f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, 2003.
25. GEHL, Jan. Cidades para pessoas. 2.ed. Tradução de Anita Di Marco. São Paulo, SP: Perspectiva, 2014.
26. GM-SJP – Guarda Municipal de São José dos Pinhais. Boletins de ocorrência unificados registrados no ano de 2015. São José dos Pinhais, SP: edição institucional, 2015.
27. GM-SJP – Guarda Municipal de São José dos Pinhais. Boletins de ocorrência unificados registrados no ano de 2016. São José dos Pinhais, SP: edição institucional, 2016.
28. GM-SJP – Guarda Municipal de São José dos Pinhais. Boletins de ocorrência unificados registrados no ano de 2017. São José dos Pinhais, SP: edição institucional, 2017.
29. GOOGLE EARTH. Imagens aéreas de São José dos Pinhais, Paraná, Brasil. 2025
30. HARDT, Letícia Peret Antunes. Ecologia da paisagem: fundamentos à gestão do espaço urbano. *OLAM Ciência & Tecnologia*, v.4, n.1, p.597-612, 2004.
31. HARDT, Letícia Peret Antunes. Paisagem Planejada: efetividade de planos diretores municipais na melhoria da qualidade urbana. 2014. 16f. Projeto de pesquisa (Edital Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq; Ministério da Educação – MEC; Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – Chamada Nº 22/2014 – Ciências Humanas e Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Curitiba, PR, 2014a.
32. HARDT, Letícia Peret Antunes. Paisagem Planejada: estudo de caso em cidades médias brasileiras. 2015. 43f. Projeto de pesquisa (Edital Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – Produtividade em Pesquisa 2015) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Curitiba, PR, 2015.
33. HARDT, Letícia Peret Antunes. Paisagem Segura: prevenção de percursos da violência em trajetos urbanos de grupos sociais vulneráveis. 2016. 18f. Projeto de pesquisa (Chamada Pública Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná – FAADCT – Programa Institucional de Pesquisa Básica e Aplicada 2016) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Curitiba, PR, 2016a.

34. HARDT, Letícia Peret Antunes; HARDT, Carlos. Gestão da qualidade da paisagem e de vida da população urbana: ensaio metodológico aplicado a Curitiba, Paraná. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, XVI, Caxambu, MG, 2008. Anais... Caxambu, MG: Associação Brasileira de Estudos Populacionais – ABEP, 2016b. p.1- 16.
35. HARDT, Letícia Peret Antunes. Do Espaço Planejado à Paisagem Segura: casos de cidades brasileiras. 2018. 66f. Projeto de pesquisa (Edital Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – Chamada Bolsa de Produtividade em Pesquisa 2018) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Curitiba, PR, 2018.
36. HARDT, Letícia Peret Antunes. Paisagem Planejada: estudo de caso em cidades médias brasileiras. 2019. 578f. Relatório de pesquisa (Edital Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – Chamada Bolsa de Produtividade em Pesquisa 2015) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Curitiba, PR, 2019a.
37. HARDT, Letícia Peret Antunes. Paisagem Segura: prevenção de percursos da violência em trajetos urbanos de grupos sociais vulneráveis. 2019. 17f. Relatório parcial de pesquisa (Chamada Pública Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná – FAADCT – Programa Institucional de Pesquisa Básica e Aplicada 2016) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Curitiba, PR, 2019b.
38. HARDT, Letícia Peret Antunes; HARDT, Carlos; HARDT, Marlos. Paisagem Planejada: efetividade de planos diretores municipais na melhoria da qualidade urbana. 2017. 224f. Relatório de pesquisa (Edital Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq; Ministério da Educação – MEC; Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – Chamada Nº 22/2014 – Ciências Humanas e Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Curitiba, PR, 2017.
39. HARDT, Letícia Peret Antunes; HARDT, Carlos; HARDT, Marlos; PELLIZZARO, Patrícia Costa. Paisagem Planejada: efetividade de planos diretores municipais na melhoria da qualidade urbana. 2018. 577f. Relatório de pesquisa (Edital Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – Chamada Universal Nº 14/2014) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Curitiba, PR, 2018.
40. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo demográfico 2022: Curitiba. Rio de Janeiro: IBGE, Censo Demográfico 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/curitiba.html>
41. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo demográfico 2022: São José dos Pinhais. Rio de Janeiro: IBGE, Censo Demográfico 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/sao-jose-dos-pinhais.html>
42. JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades. Tradução de Carlos Silveira Mendes Rosa. 3.ed. São Paulo, SP: WMF Martins Fontes, 2011.
43. JEFFERY, C. Ray. Crime prevention through environmental design. Beverly Hills: Sage Publications, 1971.
44. LAMAS, José Manuel Ressano Garcia. Morfologia urbana e desenho da cidade. 7.ed. Lisboa, PT: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014.
45. LIMA NETO, Joaquim Soares de; VIEIRA, Thiago Augusto. A estratégia de prevenção do crime através do desenho urbano. Revista Ordem Pública, v.7, n.1, p.55-77, 2014.
46. OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração. Catalão, GO: Universidade Federal de Goiás – UFG, 2011.
47. OLIVEIRA, Jefferson Dias de; REIS, Allan Rodrigo Nunho dos; BIONDI, Daniela. Qualidade visual da paisagem do Parque Bacacheri, Curitiba–Paraná. Acta Biológica Catarinense, v.5, n.1, 22-33, 2018.

48. PELLEGRINO, Paulo Renato Mesquita. Pode-se planejar a paisagem? *Paisagem e Ambiente*, n.13, p.159-179, 2000.
49. PITTS, Adrian C. Planning and design strategies for sustainability and profit: pragmatic sustainable design on building and urban scale. Lansing, MI, US: Elsevier; Architectural Press, 2004.
50. QUEIROZ, Ivan da Silva. A cidade sitiada: da violência consentida ao medo com sentido. In: PONTUSCHKA, Nidia Nacib; OLIVEIRA Ariovaldo Umbelino de. *Geografia em perspectiva*. 2.ed. São Paulo, SP: Contexto, 2004. p.97-106.
51. ROLNIK, Raquel. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. In: ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato. (Org.) *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. São Paulo, SP: Pólis, 1997. p.7-10.
52. SANTOS, Paulo Lucio dos. Violência e segurança urbana: o papel do Município e da sociedade civil na prevenção. *Revista LEVS*, n.1, p.100-109, 2008.
53. SANTOS, Cleon Ricardo dos; HARDT, Letícia Peret Antunes. Qualidade ambiental e de vida nas cidades. In: GONZALES, Suely Franco Netto; FRANCISCONI, Jorge Guilherme; PAVIANI, Aldo. *Planejamento e urbanismo na atualidade brasileira: objeto, teoria, prática*. Brasília, DF: Editora da Universidade Nacional de Brasília – UnB, 2013. p.151-168.
54. SESP-PR - Secretaria da Segurança Pública do Paraná. Centro de Análise, Planejamento e Estatística. Relatório estatístico criminal: janeiro a dezembro de 2024. Curitiba: SESP-PR, fev. 2024. Disponível em: https://www.seguranca.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2025-04/relatorio_estatistico_criminal_mapas_2.pdf.
55. SJP – São José dos Pinhais. Lei Municipal Complementar Nº 104, de 29 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Sistema Viário do Município de São José dos Pinhais. Diário Oficial [do] Município de São José dos Pinhais, Poder Executivo, São José dos Pinhais, PR, 30 dez. 2015.
56. SJP – São José dos Pinhais. Lei Municipal Complementar Nº 107, de 19 de abril de 2016. Dispõe sobre o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo do Município de São José dos Pinhais. Diário Oficial [do] Município de São José dos Pinhais, Poder Executivo, São José dos Pinhais, PR, 20 abr. 2016.
57. SMU-SJP – Secretaria Municipal de Urbanismo de São José dos Pinhais. Cadastro do Município de São José dos Pinhais em DWG. São José dos Pinhais, PR: edição institucional, 2024a.
58. SMU-SJP – Secretaria Municipal de Urbanismo de São José dos Pinhais. Base de dados georreferenciados em shp. São José dos Pinhais, PR: edição institucional, 2024b.
59. SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. O chão em pedaços: urbanização, economia e cidades no estado de São Paulo. 2004. 508f Tese (Livre docência) – Universidade Estadual Paulista – UNESP, Presidente Prudente, SP, 2004.
60. TEIGA, Pedro; OLIVEIRA, Manuela. Manual de boas práticas para espaços verdes urbanos. Bragança, PA: Câmara Municipal de Bragança, 2013.
61. XAVIER, Hélia Nacif. Gestão urbana das cidades brasileiras: impasses e alternativas. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi. (Org.) *Cidade: história e desafio*. Rio de Janeiro, RJ: Editora da Fundação Getúlio Vargas – FGV, 2002.
62. ZANONI, Aline Bianca. Paisagem Planejada: avaliação em novas áreas de ocupação de cidades médias brasileiras. 2017. 369f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Curitiba, PR, 2017.

Planejamento de Longo Prazo e Financiamento Internacional: O caso do Projeto “Brazil Pro-Roads”

- **Elisângela de Menezes Aragão**

Departamento Estadual de Infraestrutura Rodoviária de Sergipe – DER/SE, Brasil

E-mail: elisangelamenezes.aragao@der.se.gov.br

- **Saulo Aragão Santana**

Departamento Estadual de Infraestrutura Rodoviária de Sergipe – DER/SE, Brasil

E-mail: sauloaragao.santana@der.se.gov.br

Resumo

O artigo analisa o Programa Brazil Pro-Roads, problematizando o papel do financiamento internacional na reconfiguração do planejamento estratégico, na modernização da gestão da infraestrutura rodoviária e no fortalecimento institucional dos estados brasileiros. Parte-se do pressuposto de que a crescente complexidade dos desafios públicos demanda instrumentos robustos de planejamento e gestão, especialmente em setores intensivos em capital, como o de transportes. No contexto brasileiro, a predominância do modal rodoviário, associada a déficits históricos de investimento e fragilidades institucionais, evidencia a limitação de modelos tradicionais de gestão e a necessidade de abordagens mais integradas e sustentáveis. Nesse cenário, o Banco Mundial estrutura o programa por meio de uma abordagem programática multifásica, que viabiliza a implementação gradual de reformas e a indução de padrões de governança alinhados a agendas globais. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com análise documental orientada por técnicas de análise de conteúdo e análise temática, que favoreceu a compreensão das dinâmicas institucionais e estruturais que influenciam a implementação das políticas públicas. Os resultados apontam para uma transição, ainda em consolidação, de um modelo reativo de manutenção para uma gestão orientada por ativos e desempenho, com adoção de contratos baseados em resultados. Observa-se, contudo, que essa transformação não ocorre de forma homogênea, sendo condicionada por capacidades institucionais e contextos subnacionais distintos. O programa incorpora dimensões como resiliência climática, segurança viária e inclusão social, mas sua efetividade depende da internalização dessas diretrizes nos arranjos locais de gestão. Conclui-se que o programa apresenta potencial relevante, embora seus resultados estejam condicionados a fatores institucionais e políticos.

Palavras-Chave: Planejamento Estratégico; Financiamento Internacional; Políticas públicas; Banco Mundial.

1. INTRODUÇÃO

A crescente complexidade dos desafios econômicos e sociais enfrentados pelos governos tem exigido o aprimoramento dos instrumentos de gestão pública e planejamento governamental. Nesse contexto, o planejamento estratégico tem se consolidado instrumento para orientar a formulação e implementação de políticas públicas, permitindo maior eficiência na utilização de recursos

e melhor alinhamento entre objetivos institucionais e demandas da sociedade.

O planejamento de longo prazo é uma ferramenta essencial para o desenvolvimento nacional, estadual e municipal, especialmente em setores estratégicos caracterizados por altos custos de capital, longa vida útil dos ativos e forte impacto socioeconômico, como a infraestrutura de transporte. Adotar estratégias de planejamento consistentes e orientadas para resultados

é fundamental para garantir a alocação eficiente de recursos públicos, a sustentabilidade fiscal e a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

No contexto brasileiro, a infraestrutura rodoviária desempenha um papel fundamental na dinâmica econômica e territorial do país. Estima-se que mais de dois terços do transporte terrestre de cargas e passageiros dependam da malha rodoviária, tornando o desempenho desse sistema crucial para a competitividade, a integração regional e o acesso a mercados. Contudo, os elevados custos logísticos observados no Brasil evidenciam déficits históricos de investimento, deficiências na manutenção de ativos e limitações nos modelos tradicionais de gestão e contratação, reforçando a necessidade de abordagens mais estruturadas, eficientes e sustentáveis.

Diante desse cenário, as organizações multilaterais de financiamento têm desempenhado um papel significativo no apoio à modernização da gestão pública e ao fortalecimento institucional das entidades subnacionais. Em 2024, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) aprovou um pacote de financiamento abrangente para o Programa Brasil Gestão Proativa, Segura e Resiliente de Ativos Rodoviários (Brazil Pro-Roads), concebido como uma Abordagem Programática Multifásica (APM). Essa abordagem permite a implementação gradual de reformas e investimentos, vinculando o financiamento de longo prazo a objetivos de desempenho, à melhoria da governança e à adoção de melhores práticas internacionais.

O *Brazil Pro-Roads*, ou *Pró-Rodovias*, foca na transição para modelos de gestão que considerem o ciclo de vida dos ativos rodoviários, promovam contratações baseadas em resultados e integrem critérios de segurança viária, resiliência climática e inclusão social. Além disso, busca fortalecer a capacidade técnica e institucional dos órgãos responsáveis. Lançado inicialmente na Bahia, o projeto já está em operação na Bahia, Espírito Santo, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul. Outros estados, como Sergipe e Tocantins, também estão avançando nos processos de adesão (LAMAS; LANG, 2024).

Nesse contexto, o estudo busca compreender de que maneira iniciativas financiadas por organismos internacionais, especialmente pelo Banco Mundial, podem contribuir para o aprimoramento da capacidade institucional dos governos e para o alinhamento

das políticas públicas às agendas contemporâneas de eficiência administrativa, sustentabilidade e desenvolvimento institucional.

2. OBJETIVOS

O artigo tem como objetivo geral analisar o Programa Brazil Pro-Roads, evidenciando sua relevância para o planejamento estratégico de longo prazo, para a melhoria da gestão do patrimônio rodoviário e para o alinhamento das políticas públicas estaduais com as agendas contemporâneas de sustentabilidade, eficiência e desenvolvimento institucional, considerando o papel do financiamento internacional no apoio à implementação de políticas públicas de desenvolvimento.

Para alcançar o objetivo geral, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos:

- *Analisar o papel do planejamento estratégico na formulação e implementação de políticas públicas voltadas à infraestrutura de transportes;*
- *Examinar a importância do financiamento internacional no apoio a projetos de desenvolvimento e modernização da gestão pública; e*
- *Discutir a atuação do Banco Mundial no financiamento de programas de infraestrutura rodoviária e fortalecimento institucional;*

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Planejamento Estratégico na Administração Pública

O planejamento estratégico é uma ferramenta essencial para a gestão pública contemporânea, especialmente em cenários caracterizados por uma crescente complexidade nas instituições e pela demanda por uma alocação mais eficiente dos recursos públicos. No contexto governamental, esse planejamento é compreendido como um processo organizado que envolve a definição de metas a longo prazo, a criação de estratégias e a implementação de sistemas para monitorar e avaliar as políticas públicas.

Segundo Mintzberg (2004), o planejamento estratégico deve ser entendido como um processo que envolve análise ambiental, definição de metas e construção de estratégias organizacionais capazes de orientar a tomada de decisão em contextos

complexos. Na administração pública, esse processo assume características específicas, pois deve considerar interesses coletivos, limitações orçamentárias e demandas sociais diversas.

De acordo com Secchi (2017), o planejamento estratégico no setor público contribui para a melhoria da governança e para o fortalecimento da capacidade estatal de formular e implementar políticas públicas eficazes. O autor destaca que a adoção de instrumentos de planejamento permite maior racionalidade administrativa, transparência e alinhamento entre objetivos institucionais e necessidades da sociedade.

A literatura sobre administração pública também destaca a importância do planejamento estratégico de longo prazo como instrumento de orientação das ações governamentais. Bryson (2018) enfatiza a relevância da definição de objetivos claros, da análise do ambiente interno e externo e da participação ativa das partes interessadas como fatores fundamentais para a eficácia das estratégias públicas. Complementarmente, Kaplan e Norton (2001) introduzem ferramentas de gestão estratégica, como o Balanced Scorecard, adaptadas ao setor público, reforçando a necessidade de alinhar estratégia, implementação e monitoramento de resultados. Por outro lado, Mintzberg (1994) alerta para os riscos de um planejamento excessivamente prescritivo, defendendo abordagens mais flexíveis e adaptativas, baseadas na aprendizagem contínua e na emergência de estratégias ao longo do processo organizacional.

Além disso, Bryson (2018) enfatiza que o planejamento estratégico no setor público deve incorporar processos participativos e mecanismos de diálogo com diferentes atores sociais. Essa abordagem possibilita ampliar a legitimidade das decisões governamentais e fortalecer a cooperação entre Estado e sociedade na implementação de políticas públicas. Nesse sentido, o planejamento estratégico se configura como uma ferramenta essencial para orientar políticas públicas de desenvolvimento, especialmente quando associado a mecanismos de financiamento e cooperação internacional.

2.2 Governança Pública e Formulação de Políticas Públicas

A governança pública é a cooperação entre atores públicos e privados para a construção das políticas públicas (Mayntz, 2001). As políticas públicas podem

ser compreendidas como o conjunto de ações, programas e decisões adotadas pelo Estado com o objetivo de responder a problemas coletivos e promover o bem-estar social. O estudo das políticas públicas envolve a análise de processos de formulação, implementação e avaliação das intervenções governamentais.

De acordo com Dye (2013), política pública corresponde a tudo aquilo que o governo decide fazer ou deixar de fazer diante de determinados problemas sociais. Essa definição evidencia o papel central do Estado na identificação de prioridades e na implementação de soluções voltadas às demandas da sociedade.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) destacam que o ciclo das políticas públicas envolve diferentes etapas, incluindo identificação do problema, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação. Cada uma dessas fases envolve a participação de múltiplos atores institucionais e sociais, incluindo governos, organizações internacionais, instituições financeiras e a própria sociedade civil.

No contexto da administração pública contemporânea, a formulação de políticas públicas tem sido influenciada por processos de globalização e pela crescente participação de organismos multilaterais no financiamento e na orientação de programas governamentais. Essa dinâmica amplia a complexidade da governança pública, uma vez que as decisões políticas passam a envolver atores nacionais e internacionais.

Dessa forma, a articulação entre planejamento estratégico e políticas públicas torna-se fundamental para garantir que programas governamentais sejam implementados de maneira eficiente e alinhados aos objetivos de desenvolvimento econômico e social.

No campo da governança pública, Osborne (2010) destaca a transformação do modelo de Nova Gestão Pública para o que se identifica como Nova Governança Pública. Nesse novo paradigma, a coordenação em rede, a coprodução e a governança colaborativa passam a ser elementos centrais para a legitimidade e a eficácia das políticas públicas. De forma semelhante, Ansell e Gash (2008) argumentam que processos colaborativos bem estruturados fortalecem a confiança institucional e ampliam a capacidade do Estado de lidar com problemas públicos complexos, especialmente aqueles relacionados à infraestrutura e ao desenvolvimento territorial.

2.3 Financiamento Internacional e Desenvolvimento

O financiamento internacional desempenha papel relevante no apoio a políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social, especialmente em países em desenvolvimento. Instituições financeiras multilaterais atuam oferecendo recursos financeiros, assistência técnica e suporte institucional para a implementação de projetos governamentais.

Segundo Stiglitz (2002), organismos internacionais de financiamento possuem papel estratégico na promoção do desenvolvimento global, pois contribuem para viabilizar investimentos em áreas essenciais como infraestrutura, educação, saúde e programas sociais. Entretanto, a atuação dessas instituições também envolve debates acerca das condicionalidades associadas aos financiamentos, da governança institucional e dos impactos das políticas financiadas.

O financiamento internacional pode ocorrer por meio de empréstimos, doações, cooperação técnica e programas de investimento. Esses instrumentos permitem que governos ampliem sua capacidade de implementação de políticas públicas, especialmente em setores que exigem elevados volumes de recursos financeiros.

Babb (2009) observa que as instituições multilaterais exercem influência significativa na formulação de políticas públicas ao oferecer não apenas financiamento, mas também modelos de gestão, recomendações técnicas e diretrizes institucionais para os países beneficiários.

Nesse contexto, o planejamento estratégico torna-se essencial para garantir que os recursos provenientes de financiamento internacional sejam aplicados de forma eficiente, transparente e alinhados às prioridades de desenvolvimento nacional e regional.

Adicionalmente, o financiamento internacional é frequentemente associado ao fortalecimento institucional e à disseminação de boas práticas de gestão pública. Flyvbjerg (2014) destaca o papel das organizações multilaterais na difusão de padrões de governança, gestão de riscos e controle de custos em grandes projetos de infraestrutura. Nesse contexto, programas financiados por bancos multilaterais, como o Pro-Roads, incorporam conceitos como Contratos Baseados em Desempenho (CBDs), gestão do ciclo de vida de ativos, resiliência climática e inclusão social, alinhando-se às agendas globais de sustentabilidade, competitividade e desenvolvimento institucional (WORD BANK, 2019; OECD, 2018).

2.4 O Papel do Banco Mundial no Financiamento de Políticas Públicas

O Banco Mundial constitui uma das principais instituições financeiras multilaterais voltadas ao financiamento de projetos de desenvolvimento em escala global. Criado em 1944, no contexto da Conferência de Bretton Woods, o organismo tem como missão principal reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável por meio de financiamento e assistência técnica aos países membros.

De acordo com Woods (2006), o Banco Mundial (BM) desempenha papel relevante no apoio à implementação de políticas públicas em áreas como infraestrutura, educação, saúde, governança e sustentabilidade ambiental. A instituição atua por meio de diferentes mecanismos financeiros, incluindo empréstimos para investimento, financiamentos para políticas de desenvolvimento e programas de assistência técnica.

Além do financiamento, o Banco Mundial também exerce influência significativa na formulação de políticas públicas ao produzir conhecimento técnico, relatórios analíticos e recomendações estratégicas direcionadas aos governos nacionais e subnacionais.

Pereira (2018) destaca que a atuação do Banco Mundial nos países em desenvolvimento tem contribuído para a modernização de sistemas de gestão pública, especialmente por meio da introdução de práticas de planejamento estratégico, avaliação de desempenho e fortalecimento institucional.

No caso brasileiro, projetos financiados pelo BM têm apoiado iniciativas voltadas à melhoria da gestão pública, ao desenvolvimento regional e à implementação de políticas sociais. Esses programas frequentemente exigem a adoção de instrumentos de planejamento estratégico, monitoramento de resultados e transparência na gestão dos recursos.

Dessa forma, a interação entre planejamento estratégico, financiamento internacional e políticas públicas evidencia a importância da cooperação entre governos e organismos multilaterais para a promoção do desenvolvimento sustentável e para o fortalecimento das capacidades institucionais do Estado.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa, com ênfase em abordagens documentais e bibliográficas, tendo como objetivo analisar a relação entre

planejamento estratégico, financiamento internacional e políticas públicas, com foco na atuação do Banco Mundial como instituição financiadora de projetos de desenvolvimento.

A escolha pela abordagem qualitativa justifica-se pela natureza analítica do estudo, que busca compreender conceitos, interpretações teóricas e relações institucionais presentes no campo da gestão pública e da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Foram utilizadas as técnicas de análise de conteúdo e análise temática. A análise de conteúdo teve como objetivo identificar padrões, recorrências e elementos singulares nos documentos examinados. Já a análise temática possibilitou a organização dos dados em torno de eixos relevantes, como a presença de abordagens setoriais, o nível de integração entre os componentes e a orientação estratégica dos projetos.

A coleta de dados abrangeu o portal da COFIEIX, o repositório de documentos do Banco Mundial, lista de projetos em execução, além de 76 documentos e planos setoriais nacionais e 10 notícias publicadas entre 2024 e 2025. A leitura dos materiais foi conduzida de maneira seletiva e estratégica.

Na etapa inicial, os projetos estaduais foram analisados integralmente, com foco na identificação de padrões em seções relacionadas ao planejamento estratégico de longo prazo e ao financiamento internacional. Em seguida, empregou-se a busca por palavras-chave – como “planejamento”, “estratégico”, “longo prazo”, “políticas públicas” e “financiamento”, entre outras. Os trechos considerados relevantes foram categorizados conforme seu conteúdo temático, o que permitiu estabelecer associações nos casos em que um mesmo projeto abordava diferentes dimensões do planejamento público.

A análise documental buscou compreender de que maneira planejamento estratégico de longo prazo pode contribuir para a melhoria da gestão pública e para a utilização eficiente de recursos provenientes de instituições financeiras internacionais.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O déficit histórico de infraestrutura no Brasil decorre, em grande medida, da predominância de práticas de manutenção reativa, nas quais as intervenções ocorrem apenas após a deterioração significativa dos ativos, já com impactos sobre a eficiência logística e a segurança. Para enfrentar essa lacuna e reduzir a

depreciação do capital público, o Programa de Gestão Proativa, Segura e Resiliente de Ativos Rodoviários (Pró-Rodovias) surge como uma alternativa estratégica. Em um país de dimensões continentais, a adoção de uma abordagem programática e estruturada em múltiplas fases deixa de ser opcional e passa a constituir um imperativo, ao viabilizar um arcabouço técnico integrado capaz de institucionalizar a otimização do custo do ciclo de vida dos ativos em diferentes contextos estaduais.

4.1 Abordagem Programática Multifásica

A implementação horizontal e simultânea do Programa, estruturado por meio de uma Abordagem Programática Multifásica (APM), demonstra um processo gradual de expansão institucional e territorial das políticas de modernização da gestão rodoviária no país. Embora a execução global do programa ainda esteja em estágio inicial, os resultados preliminares indicam avanços relevantes em direção ao Objetivo de Desenvolvimento do Programa (Program Development Objective – PrDO), especialmente no que se refere à disseminação de novos modelos de gestão de ativos rodoviários e à adoção de instrumentos inovadores de financiamento e governança.

Os principais objetivos do programa, executado atualmente em cinco fases (Bahia, Espírito Santo, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Sergipe), visam harmonizar as capacidades departamentais em nível estadual com as melhores práticas internacionais.

A primeira fase do programa, implementada no Estado da Bahia (Projeto P180555), foi formalmente assinada em 22 de setembro de 2025, entrando em vigor em 27 de novembro de 2025. Em seguida, a segunda fase foi estruturada no Estado do Espírito Santo (Projeto P500469), com assinatura em 15 de outubro de 2025 e formalização adicional em 4 de dezembro de 2025. Posteriormente, a terceira fase foi assinada em 18 de dezembro de 2025 no Estado de Santa Catarina (Projeto P504253). A quarta fase, correspondente ao Estado de Mato Grosso do Sul (Projeto P505590) e a quinta fase refere-se ao estado de Sergipe (Projeto P512688) que se encontra em processo de negociações (WORLD BANK, 2026a, 2026b, 2026c, 2026d, 2026e).

FIGURA1 – Projetos no âmbito da APM

O painel de investimentos e expansão.

Fase / Estado	Investimento (US\$ Milhões)	Risco Ambiental/Social	Status Operacional
Fase 1: Bahia	\$150.00 M	Alto	Ativo
Fase 2: Espírito Santo	\$162.40 M	Substancial	Ativo
Fase 3: Santa Catarina	\$300.00 M	Moderado	Ativo
Fase 4: Mato Grosso do Sul	\$200.00 M	Moderado	Ativo
Fase 5: Sergipe	\$100.00 M	Moderado	Negociação

Expansão Futura: Propostas de adesão em preparação para o Piauí (Fase 6), Pernambuco (Fase 7) e Minas Gerais.

Fonte: elaborado pelos autores (2026).

A análise da evolução programática apresentada no Figura 1 demonstra que a abordagem multifásica permite ampliar progressivamente a cobertura territorial do programa e fortalecer a difusão de instrumentos inovadores de gestão rodoviária. De acordo com estudos sobre megaprojetos e programas de infraestrutura, abordagens programáticas estruturadas tendem a gerar maior aprendizado institucional e maior eficiência na alocação de recursos públicos ao longo do tempo (Flyvbjerg, 2014). Assim, a expansão do APM do Pró-Rodovias pode representar um importante mecanismo para promover mudanças estruturais na governança da infraestrutura rodoviária no Brasil.

Além dessas etapas iniciais, o programa prevê a ampliação progressiva para novos estados brasileiros. Entre as fases adicionais em preparação estão o Estado do Piauí (previsto como Fase 6) e iniciativas conduzidas em articulação com o Ministério dos Transportes (MdT). Paralelamente, novas propostas de adesão ao programa foram apresentadas à Comissão de Financiamentos Externos (COFIE), incluindo os estados de Pernambuco (em preparação como Fase 7) e Minas Gerais. Essa expansão ocorre sem a necessidade imediata de ampliação do envelope financeiro originalmente aprovado pelo

Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). (LOPEZ; SOFIA, 2025).

Caso todas as fases atualmente propostas ou em discussão sejam efetivamente implementadas, será necessária uma ampliação do envelope financeiro global do programa. Esse cenário reforça a relevância do APM Pró-Rodovias como instrumento estratégico para apoiar a modernização da gestão rodoviária no Brasil e fortalecer a cooperação entre governos estaduais, governo federal e instituições financeiras internacionais.

4.1.1 Estrutura programática dos projetos

A análise dos cinco projetos evidencia elevada padronização estrutural, todos inseridos no programa programático do Banco Mundial voltado à gestão de ativos rodoviários no Brasil. No Quadro 1 Observa-se uma arquitetura comum composta por quatro componentes:

QUADRO 1 – Padronização estrutural

1. Gestão Proativa de Ativos e Manutenção (core investment)	2. Fortalecimento institucional	3. Intervenções complementares	4. Gestão do projeto
Implementação de contratos de longo prazo baseados em desempenho (CREMA, DBM e PPP)	Assistência técnica (TA), estudos estratégicos e capacitação	Eliminação de gargalos logísticos	Monitoramento, avaliação, <i>procurement</i> e auditoria
Intervenções em reabilitação, manutenção e melhoria da resiliência	Desenvolvimento de sistemas de gestão de ativos	Segurança viária e acessibilidade	
		Mobilidade urbana/local	

Fonte: elaborado pelos autores (2026).

Essa estrutura se repete em todos os estados analisados, com variações apenas no escopo físico e territorial das intervenções. Os projetos convergem para instrumentos contratuais e financeiros específicos:

- *Contratos CREMA (performance-based)*
- *Modelos Design-Build-Maintain (DBM)*
- *Estruturação de Parcerias Público-Privadas (PPP)*

4.1.2 Componentes e Integração de agendas transversais

Embora cada estado adapte as ações às suas necessidades locais, a estrutura fundamental é consistente:

a. Gestão Proativa de Ativos e Manutenção (Componente 1)

Este é o componente de maior investimento, focado na transição para contratos de longo prazo baseados em desempenho (modelos CREMA e PPP).

- *Contratos CREMA/DBM*: Todos os estados utilizam contratos de Reabilitação e Manutenção (geralmente de 8 a 10 anos) para corredores logísticos.
- *Parcerias Público-Privadas (PPP)*: Há uma forte ênfase na mobilização de capital privado. O Mato Grosso do Sul foca em um piloto de 20 a 25 anos para corredores de celulose, enquanto o Espírito Santo e Sergipe estudam estruturar contratos de longo prazo (25 anos ou mais) seguindo modelos já testados.
- *Escopo Físico*: Varia de 350 km na Bahia a mais de 1.000 km em Santa Catarina.

b. Fortalecimento Institucional (Componente 2)

Focado na modernização das agências estaduais para garantir a sustentabilidade da gestão rodoviária.

- *Temas Comuns*: Capacitação em resiliência climática, segurança viária e descarbonização do setor de transportes.
- *Inovação e Sistemas*: Sergipe destaca o desenvolvimento de um sistema de monitoramento da rede, enquanto o Mato Grosso do Sul foca na capacitação de múltiplas agências (AGESUL, IMASUL etc.).
- *Inclusão e Gênero*: Santa Catarina e Sergipe incluem planos de ação específicos para integrar considerações de gênero e minorias, como o treinamento de grupos vulneráveis e contratação de engenheiras.

c. Segurança Viária e Acessibilidade (Componente 3)

Este componente foca em intervenções específicas para melhorar a segurança e a conectividade em áreas críticas.

- *Zonas Urbanas e Escolas*: O Mato Grosso do Sul prioriza a segurança em 30 pontos críticos próximos a 24 escolas estaduais. Sergipe foca em travessias urbanas em cidades históricas (São Cristóvão e Laranjeiras).
- *Mobilidade Ativa*: Santa Catarina foca em “Mobilidade Ativa Segura”, como calçadas acessíveis e ciclovias, similar à Bahia, que investe em infraestrutura para transporte não motorizado.
- *Contorno Rodoviário e Acesso Rural*: Bahia e Espírito Santo enfatizam a construção de

contornos rodoviários para reduzir congestionamentos urbanos, enquanto Sergipe e Bahia incluem melhorias na resiliência de estradas rurais não pavimentadas.

d. Gestão e Apoio à Implementação do Projeto (Componente 4)

Este componente é administrativo e universal em todos os estados, garantindo que as agências executoras tenham os recursos necessários para o sucesso do programa.

- *Funções:* Suporte técnico, financeiro, auditorias, monitoramento e avaliação (M&A), além de conformidade com salvaguardas sociais e ambientais.
- *Recursos Humanos:* Apoio à contratação de consultores e equipes especializadas para facilitar a preparação de documentos e a execução do projeto.

4.2 Modernização da gestão de ativos rodoviários

A análise dos projetos no âmbito do Programa Brasil Pro-Rodovias evidencia uma mudança relevante no modelo de gestão da infraestrutura rodoviária estadual, particularmente no que se refere à adoção de contratos baseados em desempenho e à incorporação de práticas contemporâneas de gestão de ativos. O programa tem como objetivo apoiar os Estados na modernização da gestão rodoviária por meio da implementação de contratos de reabilitação e manutenção de longo prazo estruturados na modalidade CREMA-DBM (Design, Build and Maintain).

Esse modelo contratual representa uma evolução em relação às formas tradicionais de contratação pública de obras rodoviárias, que historicamente se baseiam na fragmentação entre projeto, construção e manutenção. A literatura internacional aponta que essa fragmentação tende a gerar ineficiências institucionais e aumento de custos ao longo do ciclo de vida da infraestrutura (FLYVBJERG, 2014). Em contraste, contratos baseados em desempenho integram diferentes etapas do ciclo de vida da infraestrutura em um único instrumento contratual, incentivando maior eficiência operacional e melhor qualidade dos ativos rodoviários (WORLD BANK, 2019).

No contexto analisado, a estruturação dos contratos CREMA em lotes operacionais busca ampliar a eficiência administrativa e permitir maior controle sobre o desempenho das intervenções realizadas.

Esse modelo facilita o monitoramento dos níveis de serviço das rodovias ao longo do período contratual, deslocando o foco da simples execução de obras para a entrega de resultados mensuráveis aos usuários do sistema de transporte. Estudos sobre gestão de ativos indicam que essa abordagem contribui para otimizar os custos de manutenção ao longo do ciclo de vida da infraestrutura (ISO, 2014; LAURINO & RAMOS, 2016).

A literatura sobre parcerias público-privadas sugere que esses arranjos institucionais podem ampliar a capacidade de investimento em infraestrutura e melhorar a eficiência na prestação de serviços públicos quando acompanhados de estruturas adequadas de governança e regulação (GRIMSEY & LEWIS, 2004; ENGEL, FISCHER & GALETOVIC, 2014).

4.3 Resiliência climática e gestão de riscos

Outro resultado relevante refere-se à incorporação da dimensão climática no planejamento da infraestrutura rodoviária. O projeto prevê a elaboração de um Plano de Gestão de Riscos Climáticos e Resiliência (Climate Risk and Resilience Management Plan – CRRMP), instrumento destinado a orientar a adaptação das rodovias estaduais frente aos impactos das mudanças climáticas.

A integração da análise de riscos climáticos no planejamento de infraestrutura tem sido amplamente recomendada por organismos internacionais de desenvolvimento. Estudos do World Bank (2019) destacam que a infraestrutura resiliente desempenha papel fundamental na redução de perdas econômicas associadas a eventos climáticos extremos e no aumento da sustentabilidade dos investimentos públicos.

A literatura sobre megaprojetos de infraestrutura também enfatiza a importância da gestão de riscos na fase de planejamento. Segundo Bent Flyvbjerg (2014), projetos de grande escala frequentemente enfrentam problemas de subestimação de riscos e superestimação de benefícios, o que pode comprometer sua viabilidade econômica e institucional. Nesse contexto, a adoção de instrumentos de avaliação de risco climático representa uma estratégia relevante para reduzir incertezas e aumentar a robustez dos projetos.

4.4 Segurança viária e melhoria dos níveis de serviço

A segurança viária constitui outro eixo estruturante do projeto. O programa prevê a elaboração de

planos estaduais de segurança rodoviária alinhados às melhores práticas internacionais, com foco na gestão da velocidade e na redução da sinistralidade nas rodovias estaduais.

Os acidentes de trânsito representam um desafio significativo para as políticas públicas de mobilidade. De acordo com a World Health Organization (2018), os acidentes rodoviários estão entre as principais causas de morte em países de renda média e baixa. Nesse contexto, políticas integradas de segurança viária — combinando melhorias de infraestrutura, fiscalização e educação no trânsito — desempenham papel fundamental na redução dos riscos associados à mobilidade.

A integração dessas medidas aos contratos de manutenção rodoviária permite que intervenções de segurança, como melhoria da sinalização, adequação geométrica das vias e implementação de dispositivos de moderação de tráfego, sejam incorporadas diretamente aos contratos de desempenho.

4.5 Governança de infraestrutura e fortalecimento institucional

Os resultados também indicam avanços relevantes no fortalecimento institucional da gestão rodoviária estadual. O projeto incorpora mecanismos estruturados de monitoramento e avaliação, permitindo acompanhar o desempenho das intervenções e promover processos contínuos de aprendizagem institucional.

A literatura sobre governança de infraestrutura destaca que a qualidade institucional desempenha papel determinante no sucesso de projetos de investimento público (OECD, 2017). Estruturas eficazes de governança contribuem para aumentar a transparência, reduzir riscos de implementação e melhorar a alocação de recursos públicos.

Além disso, a cooperação entre governos subnacionais e organismos multilaterais de financiamento favorece a disseminação de boas práticas internacionais de planejamento e gestão de infraestrutura. Segundo Ansell e Gash (2008), processos de governança colaborativa são particularmente importantes em políticas públicas complexas que envolvem múltiplos atores institucionais.

4.6 Impactos socioeconômicos e inclusão social

Por fim, o projeto apresenta impactos socioeconômicos relevantes, incluindo a geração de empregos

diretos e indiretos associados às atividades de construção e manutenção rodoviária. A melhoria das condições da infraestrutura também contribui para reduzir custos logísticos e aumentar a competitividade econômica regional (Rodrigue, 2020).

Outro aspecto inovador refere-se à incorporação de políticas de equidade de gênero no setor de infraestrutura. O projeto busca ampliar a participação feminina em atividades técnicas e operacionais por meio de programas de capacitação e incentivos à contratação de mulheres pelas empresas executoras dos contratos.

Estudos do World Bank (2020) indicam que a promoção da igualdade de gênero em projetos de infraestrutura pode gerar benefícios econômicos e sociais relevantes, incluindo aumento da produtividade e fortalecimento da inovação organizacional.

Por fim, os resultados mostraram que o Brasil Pro-Rodovias introduz um novo paradigma na gestão da infraestrutura rodoviária nos estados onde é implementado, através de:

- *Contratos de reabilitação e manutenção*: contratos de reabilitação e manutenção de longo prazo, com duração de até 25 anos, que garantem eficiência e continuidade ao longo dos ciclos políticos.
- *Resiliência Climática*: desenvolvimento de Planos de Gestão de Riscos e Resiliência Climática, incorporando análises de vulnerabilidade e medidas de adaptação.
- *Segurança Rodoviária*: criação de planos estaduais alinhados com as melhores práticas globais, com foco na gestão da velocidade e na redução de acidentes.
- *Inclusão de gênero*: cláusulas contratuais que promovem a participação das mulheres em funções técnicas e operacionais, aumentando a equidade no setor.
- *Agenda (Monitoramento, Avaliação e Aprendizagem)*: padronização de processos entre os estados, aumentando a replicabilidade e a eficiência institucional.

5. CONCLUSÃO

Este estudo analisou o Programa Brazil Pro-Roads, buscando compreender de que forma o financiamento

internacional pode contribuir para o planejamento estratégico e para a modernização da gestão da infraestrutura rodoviária no Brasil. Ao longo da análise, ficou evidente que a articulação entre planejamento e monitoramento desempenha um papel central na redução da distância entre aquilo que é formulado e o que, de fato, é implementado no âmbito das políticas públicas de transporte.

Os resultados apontam para um movimento gradual de mudança no modelo de gestão, com a transição de práticas predominantemente reativas para abordagens mais estruturadas, orientadas por ativos e por desempenho. Essa transformação se expressa, por exemplo, na adoção de contratos baseados em resultados e na maior integração entre planejamento, execução e acompanhamento das ações. Ainda assim, esse processo não ocorre de maneira uniforme, sendo influenciado por diferenças nas capacidades institucionais e nos contextos de cada ente subnacional.

Observa-se também que o programa incorpora temas cada vez mais relevantes no debate contemporâneo, como resiliência climática, segurança viária e inclusão social. No entanto, a efetividade dessas diretrizes depende da forma como são incorporadas às rotinas e aos processos decisórios das

instituições envolvidas, o que ainda representa um desafio importante.

Do ponto de vista acadêmico, o estudo reforça a importância de compreender o monitoramento não apenas como um instrumento de controle, mas como parte de um processo mais amplo de aprendizagem institucional. Ao mesmo tempo, oferece evidências empíricas sobre os limites e as possibilidades do uso do financiamento internacional como indutor de mudanças na gestão pública.

Como limitação, destaca-se o fato de a análise estar baseada predominantemente em documentos institucionais, o que não permite captar, em profundidade, as dinâmicas práticas da implementação. Nesse sentido, pesquisas futuras podem avançar ao incorporar abordagens empíricas mais diretas, como estudos de caso.

Em síntese, o Programa Brazil Pro-Roads apresenta um potencial relevante para o fortalecimento da gestão da infraestrutura rodoviária no Brasil. No entanto, seus resultados dependem, em grande medida, da consolidação de capacidades institucionais e da efetiva integração entre planejamento, monitoramento e tomada de decisão nos diferentes níveis de governo.

6. Referências

1. ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 18, n. 4, p. 543–571, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>. Acesso em: 19 fev. 2026.
2. BABB, Sarah. Behind the development banks: Washington politics, world poverty, and the wealth of nations. Chicago: University of Chicago Press, 2009. Disponível em: <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/B/bo5975431.html>. Acesso em: 19 fev. 2026.
3. BANISTER, D. Transport planning. London: Routledge, 2002. Disponível em: <https://www.routledge.com/Transport-Development-and-Sustainability-Series/book-series/SE0694>. Acesso em: 19 fev. 2026.
4. BRYSON, John M. Strategic planning for public and nonprofit organizations. 5. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2018. Disponível em: <https://www.wiley.com>. Acesso em: 19 fev. 2026.
5. BUTTON, K. Transport economics. 3. ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010. Disponível em: <https://www.e-elgar.com>. Acesso em: 19 fev. 2026.
6. CAMPOS, V. B. G.; RAMOS, R. A. R. Road infrastructure management and sustainability: challenges and perspectives. *Transport Policy*, v. 37, p. 1–8, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2014.10.004>. Acesso em: 19 fev. 2026.
7. DYE, Thomas R. Understanding public policy. 14. ed. Boston: Pearson, 2013. Disponível em: <https://books.google.com>. Acesso em: 19 fev. 2026.

8. ENGEL, E.; FISCHER, R.; GALETOVIC, A. The economics of public–private partnerships. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139567815>. Acesso em: 19 fev. 2026.
9. ESTACHE, A.; STRONG, J. The rise, the fall, and the emerging recovery of project finance in transport. *Transport Policy*, v. 7, n. 4, p. 243–251, 2000. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0967-070X\(00\)00017-1](https://doi.org/10.1016/S0967-070X(00)00017-1). Acesso em: 19 fev. 2026.
10. FLYVBJERG, B.; BRUZELIUS, N.; ROTHENGATTER, W. Megaprojects and risk: an anatomy of ambition. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107050899>. Acesso em: 19 fev. 2026.
11. FLYVBJERG, Bent. What you should know about megaprojects and why: an overview. *Project Management Journal*, v. 45, n. 2, p. 6–19, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/pmj.21409>. Acesso em: 19 fev. 2026.
12. GRAHAM, D.; GLAISTER, S. Transport investment and economic development. *Transport Reviews*, v. 24, n. 3, p. 261–286, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/0144164042000181725>. Acesso em: 19 fev. 2026.
13. GRIMSEY, D.; LEWIS, M. K. Public private partnerships: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance. Cheltenham: Edward Elgar, 2004. Disponível em: <https://www.e-elgar.com>. Acesso em: 19 fev. 2026.
14. HODGE, G.; GREVE, C. Public–private partnerships: an international performance review. *Public Administration Review*, v. 67, n. 3, p. 545–558, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00736.x>. Acesso em: 19 fev. 2026.
15. HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Studying public policy: policy cycles and policy subsystems. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013. Disponível em: <https://global.oup.com>. Acesso em: 19 fev. 2026.
16. INTERNATIONAL TRANSPORT FORUM. Transport infrastructure investment: options for efficiency. Paris: OECD Publishing, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789282102630-en>. Acesso em: 19 fev. 2026.
17. ISO. ISO 55000: asset management – overview, principles and terminology. Geneva: ISO, 2014. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/55088.html>. Acesso em: 19 fev. 2026.
18. KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. The strategy-focused organization. Boston: Harvard Business School Press, 2001. Disponível em: <https://store.hbr.org>. Acesso em: 19 fev. 2026.
19. KPMG. Infrastructure 2030: global infrastructure investment needs. London: KPMG, 2013. Disponível em: <https://kpmg.com>. Acesso em: 19 fev. 2026.
20. LAMAS, Carlos Bellas; LANG, Aline. Construindo uma rede rodoviária resiliente no Brasil. Banco Mundial – Blogs (Latin America and Caribbean), 11 dez. 2024. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/pt/latina-merica/building-a-resilient-roadnetwork-in-brazil>. Acesso em: 26 jan. 2026.
21. LAURINO, A.; RAMOS, R. A. R. Asset management approaches for road infrastructure. *Structure and Infrastructure Engineering*, v. 12, n. 8, p. 1003–1017, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/15732479.2015.1042720>. Acesso em: 19 fev. 2026.
22. LIU, J. et al. Life cycle critical success factors for public–private partnership infrastructure projects. *Journal of Management in Engineering*, v. 31, n. 5, 2015. Disponível em: [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)ME.1943-5479.0000307](https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000307). Acesso em: 19 fev. 2026.
23. LOPEZ, Noboa; SOFIA, Nathaly. *Appraisal Project Information Document (PID) (English)*. Washington, D.C.: World Bank Group, 2025. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099120525140519833>. Acesso em: 19 fev. 2026.
24. LOVE, P.; DAVIS, P.; CHEUNG, S. Public sector procurement and infrastructure governance. *International Journal of Project Management*, v. 35, p. 133–146, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2016.10.001>. Acesso em: 19 fev. 2026.

25. MAYNTZ, Renate. El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, n. 21, Caracas, out. 2001. Disponível em: <https://lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/06/mayntz.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2026
26. MINTZBERG, Henry. *Strategy safari*. New York: Free Press, 2004. Disponível em: <https://www.penguin-randomhouse.com>. Acesso em: 19 fev. 2026.
27. MINTZBERG, Henry. *The rise and fall of strategic planning*. New York: Free Press, 1994. Disponível em: <https://www.penguinrandomhouse.com>. Acesso em: 19 fev. 2026.
28. OECD. *Infrastructure governance review*. Paris: OECD Publishing, 2020a. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/7dae3c24-en>. Acesso em: 19 fev. 2026.
29. OECD; ITF. *Principles for the governance of infrastructure*. Paris: OECD Publishing, 2020b. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/41e4bcd8-en>. Acesso em: 19 fev. 2026.
30. OSBORNE, Stephen P. *The new public governance?* London: Routledge, 2010. Disponível em: <https://www.routledge.com>. Acesso em: 19 fev. 2026.
31. PEREIRA, A.; ANDRADE, J. Public infrastructure investment and economic growth. *Economic Modelling*, v. 27, n. 5, p. 1024–1032, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2010.05.002>. Acesso em: 19 fev. 2026.
32. PEREIRA, João Márcio Mendes. *O Banco Mundial como ator político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018. Disponível em: <https://www.editoracivilizacao.com.br>. Acesso em: 19 fev. 2026.
33. RAHMAN, M.; KUMARASWAMY, M. Relational contracting and partnering in construction. *Journal of Construction Engineering and Management*, v. 128, n. 3, p. 210–220, 2002. Disponível em: [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)0733-9364\(2002\)128:3\(210\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)0733-9364(2002)128:3(210)). Acesso em: 19 fev. 2026.
34. RODRIGUE, J. P. *The geography of transport systems*. 4. ed. New York: Routledge, 2020. Disponível em: <https://transportgeography.org>. Acesso em: 19 fev. 2026.
35. SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017. Disponível em: <https://cengage.com.br>. Acesso em: 19 fev. 2026.
36. SHENHAR, A.; DVIR, D. *Reinventing project management*. Boston: Harvard Business School Press, 2007. Disponível em: <https://store.hbr.org>. Acesso em: 19 fev. 2026.
37. STIGLITZ, J. E. *Economics of the public sector*. 3. ed. New York: W. W. Norton, 2000. Disponível em: <https://wnnorton.com>. Acesso em: 19 fev. 2026.
38. STIGLITZ, Joseph E. *Globalization and its discontents*. New York: W. W. Norton & Company, 2002. Disponível em: <https://wnnorton.com>. Acesso em: 19 fev. 2026.
39. UNITED NATIONS. *Sustainable development goals report*. New York: United Nations, 2020. Disponível em: <https://unstats.un.org>. Acesso em: 19 fev. 2026.
40. WEF. *Strategic infrastructure*. Geneva: World Economic Forum, 2012. Disponível em: <https://www.weforum.org>. Acesso em: 19 fev. 2026.
41. WOODS, Ngaire. *The globalizers*. Ithaca: Cornell University Press, 2006. Disponível em: <https://www.cornellpress.cornell.edu>. Acesso em: 19 fev. 2026.
42. WORLD BANK. *Brazil Pro-Roads Program: Project Appraisal Document*. Washington, DC: World Bank, 2019. Disponível em: <https://documents.worldbank.org>. Acesso em: 19 fev. 2026.
43. WORLD BANK. *Brazil Proactive, Safe, and Resilient Road Asset Management Program - State of Bahia - Phase 1, (2026a)*. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/pt/projects-operations/project-detail/P180555>. Acesso em: 12 jan. 2026.

44. WORLD BANK. State of Sergipe - Phase 5 of Brazil Proactive, Safe and Resilient Road Asset Management Program, (2026b). Disponível em: <https://projects.worldbank.org/pt/projects-operations/project-detail/P512688>. Acesso em: 12 jan. 2026.
45. WORLD BANK. Brazil Proactive, Safe, and Resilient Road Asset Management Program - State of Mato Grosso do Sul - Phase 4, (2026c). Disponível em: <https://projects.worldbank.org/pt/projects-operations/project-detail/P505590>. Acesso em: 12 jan. 2026.
46. WORLD BANK. Brazil Proactive, Safe, and Resilient Road Asset Management Program - State of Santa Catarina Project - Phase 3, (2026d). Disponível em: <https://projects.worldbank.org/pt/projects-operations/project-detail/P504253>. Acesso em: 12 jan. 2026.
47. WORLD BANK Brazil Proactive, Safe and Resilient Road Asset Management Program - State of Espírito Santo Project - Phase 2, (2026e). World Bank Group, 2026. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/pt/projects-operations/project-detail/P500469>. Acesso em: 12 jan. 2026.
48. WORLD BANK. Climate resilient infrastructure. Washington, DC: World Bank, 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org>. Acesso em: 19 fev. 2026.
49. WORLD BANK. Performance-based road contracts. Washington, DC: World Bank, 2019. Disponível em: <https://documents.worldbank.org>. Acesso em: 19 fev. 2026.
50. WORLD HEALTH ORGANIZATION. Global status report on road safety. Geneva: WHO, 2018. Disponível em: <https://www.who.int>. Acesso em: 19 fev. 2026.
51. ZHANG, X. Critical success factors for public-private partnerships in infrastructure development. Journal of Construction Engineering and Management, v. 131, n. 1, p. 3-14, 2005. Disponível em: [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)0733-9364\(2005\)131:1\(3\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)0733-9364(2005)131:1(3)). Acesso em: 19 fev. 2026.
52. ZHANG, X.; CHEN, S. Risk assessment for PPP infrastructure projects. International Journal of Project Management, v. 31, n. 3, p. 412-421, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2012.08.004>. Acesso em: 19 fev. 2026.

Planejamento de longo prazo em contextos subnacionais: participação social e governança na construção do plano estratégico PARÁ 2050

- **Railson Lemos Mota**

Secretaria de Estado de Planejamento e Administração – SEPLAD, Brasil
E-mail: rlmota.40@gmail.com

- **Maria do Perpétuo Socorro Garcia Castro**

Secretaria de Estado de Planejamento e Administração – SEPLAD, Brasil
E-mail: castrosocorro326@gmail.com

Resumo

O presente artigo analisa o processo de elaboração do Plano Estratégico de Longo Prazo do Estado do Pará – PARÁ 2050, com foco na articulação entre participação social e governança institucional, na construção de estratégias de desenvolvimento sustentável em contexto subnacional. A pesquisa tem como objetivo compreender de que forma esses elementos contribuíram para a formulação de uma estratégia de longo prazo socialmente legitimada e institucionalmente estruturada. Adota-se abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, estruturada como estudo de caso, a partir da análise documental de normativos legais, relatórios técnicos e registros institucionais produzidos ao longo da formulação do Plano. O PARÁ 2050 foi construído por meio de um arranjo metodológico híbrido, combinando escutas sociais, encontros regionais, utilização de plataforma digital e análises técnicas especializadas, envolvendo aproximadamente 4.000 participantes nas diferentes etapas do processo. As contribuições foram sistematizadas, categorizadas e submetidas à análise de viabilidade técnica e institucional, permitindo sua incorporação às diretrizes estratégicas. Os resultados indicam que a participação social foi incorporada de forma estruturada ao processo decisório, contribuindo para a legitimidade e a aderência territorial do Plano, ainda que mediada por critérios técnicos. Observa-se, ainda, que a institucionalização por meio da Lei nº 11.291/2025 e a previsão de um modelo de governança colegiada estabelecem bases para a continuidade do planejamento. O Plano apresenta alinhamento com a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA) e o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027. Conclui-se que a experiência representa avanço relevante no planejamento público subnacional, embora persistam desafios relacionados à mediação técnico-institucional e à coordenação entre atores.

Palavras-chave: planejamento de longo prazo; governança pública; participação social; planejamento governamental; desenvolvimento sustentável.

1. INTRODUÇÃO

A retomada do planejamento governamental de longo prazo no Brasil tem se consolidado como resposta aos limites estruturais impostos por ciclos políticos curtos, fragmentação institucional e crescente complexidade dos problemas públicos contemporâneos. A predominância de instrumentos orientados ao curto e médio prazo tem dificultado a consolidação de agendas estruturantes capazes de enfrentar desafios persistentes, como desigualdades territoriais, mudanças climáticas, transição demográfica e transformação produtiva.

No contexto subnacional, esses desafios assumem maior complexidade, uma vez que os estados desempenham papel central na implementação das políticas públicas, ao mesmo tempo em que enfrentam restrições fiscais, heterogeneidade territorial e limitações institucionais. Nesse cenário, o planejamento de longo prazo emerge como instrumento estratégico capaz de articular decisões presentes a visões de futuro, promovendo maior coerência entre políticas públicas, investimentos e estratégias de desenvolvimento.

Entretanto, experiências anteriores demonstram que a simples elaboração de planos de longo prazo não garante sua efetividade. Muitos desses instrumentos permanecem como documentos formais, com baixa capacidade de influenciar decisões governamentais. Nesse sentido, a literatura tem apontado a participação social e a governança institucional como elementos centrais para a efetividade do planejamento de longo prazo. Contudo, permanece em aberto a compreensão de como esses elementos se articulam concretamente nos processos de formulação estratégica em contextos subnacionais.

Embora a literatura reconheça a importância da participação social e da governança institucional para a formulação de políticas públicas, ainda são limitadas as evidências empíricas sobre como esses elementos se articulam em experiências concretas de planejamento de longo prazo em contextos subnacionais, especialmente no que se refere à sua capacidade de influenciar a definição de estratégias governamentais. Essa lacuna justifica a análise de experiências empíricas capazes de evidenciar como esses elementos se materializam em processos concretos de planejamento.

O Plano Estratégico de Longo Prazo do Estado do Pará – PARÁ 2050 insere-se nesse contexto como uma experiência de planejamento orientado ao

desenvolvimento sustentável, estruturada a partir de abordagem participativa, territorial e multissetorial, e institucionalizada como instrumento de Estado, configurando-se como caso empírico relevante para analisar a articulação entre participação social e governança institucional na formulação de estratégias de longo prazo.

Diante desse contexto, o presente artigo analisa a articulação entre participação social e governança institucional na formulação de estratégias de longo prazo no âmbito do PARÁ 2050, considerando seus avanços, limites e potencialidades. Para tanto, o estudo é orientado pela seguinte questão de pesquisa: de que forma essa articulação contribui para a formulação de estratégias de longo prazo em contextos subnacionais, considerando seus limites e potencialidades?

Assim, o objetivo deste estudo é analisar o processo de elaboração do Plano Estratégico de Longo Prazo do Estado do Pará – PARÁ 2050, com foco na articulação entre participação social e governança institucional, buscando compreender como esses elementos se materializam na formulação de estratégias de longo prazo em contexto subnacional.

2. JUSTIFICATIVA

A relevância do estudo está diretamente associada à necessidade de compreender como experiências subnacionais têm buscado superar limitações históricas do planejamento público no Brasil. Entre essas limitações destacam-se a descontinuidade de políticas públicas, a fragmentação institucional, a baixa integração entre planejamento e orçamento e a limitada participação social nos processos decisórios.

No modelo tradicional, o planejamento tende a ser conduzido de forma centralizada, com baixa interação com a sociedade e reduzida capacidade de incorporar especificidades territoriais. Esse modelo tem se mostrado insuficiente para lidar com problemas complexos e dinâmicos, que exigem abordagens mais integradas e participativas.

Observa-se que o PARÁ 2050 se apresenta como uma experiência relevante ao estruturar um processo de planejamento que combina participação social ampla, base técnica robusta e institucionalização normativa. A análise dessa experiência permite compreender como contribuições oriundas de diferentes atores sociais podem ser sistematizadas, qualificadas e incorporadas ao planejamento estratégico.

Além disso, o estudo contribui para o debate acadêmico sobre governança em rede, planejamento participativo e capacidades estatais, ao analisar uma experiência concreta em contexto amazônico, marcado por elevada diversidade territorial, desigualdades regionais e desafios socioeconômicos estruturais.

Outro aspecto relevante refere-se à dimensão territorial do planejamento. O Estado do Pará apresenta grande heterogeneidade, com regiões que possuem dinâmicas econômicas, sociais e ambientais distintas. Nesse contexto, a incorporação de abordagens territoriais torna-se fundamental para a construção de estratégias mais aderentes às realidades locais.

Assim, o artigo não se limita à descrição do processo de elaboração do PARÁ 2050, mas busca analisá-lo criticamente, evidenciando seus elementos estruturantes, bem como seus avanços, limites e potencialidades no âmbito do planejamento público de longo prazo.

Para tanto, a análise concentra-se nos mecanismos de participação social, nos arranjos de governança instituídos e nos processos de mediação técnico-institucional observados ao longo da formulação do Plano.

3. OBJETIVOS

Objetivo Geral

Analisar o processo de elaboração do PARÁ 2050, com foco na articulação entre participação social e governança institucional na formulação de estratégias de longo prazo.

Objetivos específicos:

- *Descrever o arranjo metodológico adotado na construção do Plano;*
- *Analisar os mecanismos de participação social e sua contribuição para a definição das diretrizes estratégicas;*
- *Examinar o modelo de governança instituído para a sustentação do planejamento de longo prazo;*
- *Avaliar os limites e as potencialidades do processo de elaboração.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Este estudo se ancora em três eixos teóricos principais: o planejamento estratégico no setor público, a governança institucional e a participação social, compreendidos de forma articulada no contexto da formulação de políticas públicas de longo prazo.

O planejamento de longo prazo tem sido progressivamente resgatado na literatura como instrumento fundamental para lidar com problemas públicos complexos, caracterizados por elevada incerteza, interdependência entre políticas públicas e efeitos que se manifestam em horizontes temporais ampliados. Nesse contexto, o planejamento deixa de ser apenas um instrumento técnico e passa a ser compreendido como um processo político-institucional, que envolve múltiplos atores, interesses e capacidades.

Bryson (2018) destaca que o planejamento estratégico no setor público deve ser entendido como um processo contínuo de construção de sentido, no qual organizações públicas definem prioridades, alinham recursos e estabelecem diretrizes para orientar suas ações no longo prazo. Para o autor, a efetividade do planejamento depende não apenas da qualidade técnica do plano, mas também da capacidade institucional de implementá-lo e de sua legitimidade perante os atores envolvidos.

Organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), têm enfatizado a importância da integração entre planejamento, orçamento e avaliação de políticas públicas. Segundo a OECD (2020; 2021), estratégias de longo prazo devem estar articuladas a instrumentos operacionais e mecanismos de monitoramento, de modo a garantir sua efetividade e adaptabilidade diante de mudanças de contexto.

No campo da governança pública, observa-se uma transição de modelos hierárquicos tradicionais para arranjos colaborativos e em rede. Esse movimento reflete a crescente complexidade dos problemas públicos e a necessidade de coordenação entre diferentes níveis de governo, setores e atores sociais. Lotta (2019) argumenta que a governança contemporânea envolve a articulação entre múltiplos atores e instituições, exigindo capacidades de coordenação, negociação e construção de consensos.

A governança multinível e multissetorial torna-se, assim, elemento central para a efetividade das políticas públicas, especialmente em contextos federativos como o brasileiro. Nesse cenário, o Estado deixa de atuar de forma isolada e passa a desempenhar papel de articulador, coordenando interesses e promovendo a integração entre diferentes atores.

Essa abordagem dialoga com a literatura sobre governança em rede e capacidades estatais, que enfatiza a importância da coordenação entre múltiplos

atores e da capacidade institucional do Estado para a implementação de políticas públicas.

A participação social, por sua vez, desempenha papel fundamental na ampliação da legitimidade das políticas públicas. Arnstein (1969), em sua clássica tipologia da participação, demonstra que diferentes níveis de participação produzem impactos distintos sobre os processos decisórios, variando desde formas meramente informativas até níveis mais elevados de poder compartilhado.

No contexto do planejamento público, a participação social contribui para a construção de diagnósticos mais aderentes à realidade, ao incorporar percepções e demandas de diferentes grupos sociais. Contudo, sua efetividade depende da existência de mecanismos institucionais capazes de transformar essas contribuições em decisões concretas, evitando sua redução a processos meramente consultivos.

A literatura também aponta que processos participativos podem gerar desafios adicionais, como a necessidade de sistematização de grandes volumes de informação, a mediação de conflitos entre interesses divergentes e a priorização de demandas em contextos de recursos limitados. Nesse sentido, a articulação entre participação social e capacidade técnica do Estado torna-se fundamental para a construção de estratégias consistentes.

Essa perspectiva evidencia que a relação entre participação social e governança institucional não deve ser compreendida de forma linear ou complementar, mas como um campo de disputas e mediações. Enquanto a ampliação da participação tende a aumentar a legitimidade dos processos decisórios, a governança institucional opera como mecanismo de filtragem, priorização e tradução das demandas sociais em ações viáveis. Tal dinâmica sugere que a efetividade do planejamento não decorre exclusivamente da ampliação dos espaços participativos, mas da capacidade do Estado de processar, hierarquizar e incorporar essas contribuições no âmbito das decisões estratégicas.

Apesar dos avanços teóricos, observa-se que a literatura ainda apresenta limitações no que se refere à análise empírica da articulação entre participação social e governança institucional em processos de planejamento de longo prazo em contextos subnacionais.

O PARÁ 2050, nesse contexto, pode ser compreendido como uma experiência que articula planejamento estratégico, governança colaborativa

e participação social estruturada. Ao integrar esses elementos, o Plano busca superar limitações tradicionais do planejamento público, construindo uma estratégia de longo prazo mais legitimada e potencialmente sustentável.

Estudos empíricos sobre planejamento de longo prazo indicam que a efetividade desses instrumentos depende não apenas de sua formulação, mas da capacidade institucional de implementação e coordenação intersetorial, reforçando a importância da análise de casos concretos para a compreensão desses processos.

A síntese dos principais conceitos mobilizados no referencial teórico encontra-se estruturada no quadro a seguir, evidenciando suas contribuições para a análise do caso estudado.

QUADRO 1 – Síntese comparativa dos conceitos centrais do referencial teórico

Conceito	Autor(es)	Definição / Enfoque	Implicações para o estudo
Planejamento estratégico no setor público	Bryson (2018)	Processo contínuo de construção de sentido no qual organizações públicas definem prioridades, alinham recursos e estabelecem diretrizes para orientar ações no longo prazo.	Destaca que a efetividade do planejamento depende da capacidade institucional e da legitimidade, conectando diretamente com o caso do PARÁ 2050.
Planejamento de longo prazo e foresight	OECD (2020; 2021)	Estratégias de longo prazo devem articular planejamento, orçamento e avaliação, incorporando mecanismos de monitoramento e adaptação diante de incertezas.	Reforça a necessidade de integração entre instrumentos e evidencia limites quando o plano não está vinculado diretamente ao orçamento.
Governança pública	Lotta (2019)	Processo de articulação entre múltiplos atores e instituições, exigindo capacidades de coordenação, negociação e construção de consensos.	Fundamenta a análise da governança do PARÁ 2050 como arranjo colaborativo e interinstitucional.
Capacidades estatais	Pires e Gomide (2016)	Conjunto de arranjos institucionais e capacidades do Estado necessários para formular e implementar políticas públicas de forma efetiva.	Sustenta a análise crítica sobre a capacidade do Estado de transformar diretrizes em ações concretas.
Participação social	Arnstein (1969)	A participação ocorre em diferentes níveis, variando de formas informativas até graus mais elevados de poder compartilhado nos processos decisórios.	Permite interpretar o PARÁ 2050 como modelo intermediário entre participação consultiva e deliberativa.
Planejamento como processo político-institucional	Síntese do referencial (artigo)	O planejamento deixa de ser apenas técnico e passa a envolver disputas, mediações e articulação entre atores e interesses.	Fundamenta a análise central do artigo sobre mediação entre participação social e governança.
Articulação entre participação e governança	Síntese analítica do estudo	A participação amplia a legitimidade, enquanto a governança atua como mecanismo de filtragem, priorização e tradução das demandas em decisões estratégicas.	Constitui o eixo analítico central do artigo e sua principal contribuição teórica.

Fonte: Elaborado pelos autores (2026)

5. METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, estruturada como estudo de caso. Essa estratégia metodológica é adequada para a análise de fenômenos complexos, permitindo a compreensão aprofundada de processos institucionais e organizacionais em seu contexto real.

O estudo de caso justifica-se pela singularidade do objeto analisado, uma vez que o PARÁ 2050 constitui uma experiência recente e ainda pouco explorada na literatura acadêmica. A análise concentra-se na fase de elaboração do Plano, buscando compreender seus elementos estruturantes, métodos utilizados e arranjos institucionais envolvidos.

A pesquisa baseia-se em fontes documentais, incluindo relatórios técnicos, registros institucionais, documentos de sistematização das escutas sociais e normativos legais que estruturaram o Plano. A utilização de múltiplas fontes permite maior robustez analítica, possibilitando a triangulação de informações.

O processo metodológico do PARÁ 2050 foi estruturado a partir de um arranjo híbrido, combinando técnicas participativas, utilização de plataforma

digital para coleta e sistematização das contribuições e análises técnicas especializadas. Esse arranjo possibilitou a integração de diferentes dimensões do planejamento, articulando conhecimentos técnicos e percepções sociais.

No âmbito da participação social, foram realizadas 6 escutas públicas e 12 encontros regionais, envolvendo aproximadamente 4.000 participantes distribuídos nas diferentes Regiões de Integração do Estado, com apoio da plataforma digital utilizada para registro e sistematização das contribuições. Esses espaços possibilitaram a coleta de percepções, demandas e propostas provenientes de diversos segmentos, incluindo sociedade civil, setor produtivo, academia e gestores públicos.

As contribuições oriundas desses processos foram sistematizadas em relatórios técnicos, organizadas por eixos temáticos e submetidas à análise qualitativa, considerando critérios como recorrência das demandas, relevância territorial, viabilidade técnica e aderência estratégica. Esse processo de sistematização foi fundamental para a organização e tratamento das

informações, permitindo sua conversão em insumos estruturados para o planejamento.

Além da participação social, o processo contou com análises técnicas especializadas, incluindo estudos diagnósticos, construção de cenários prospectivos e definição de diretrizes estratégicas. A integração entre essas dimensões permitiu a construção de uma base técnica consistente, articulada às demandas sociais.

Cabe destacar que o processo foi coordenado por instâncias institucionais responsáveis pela organização metodológica, sistematização das informações e articulação entre diferentes atores. Esse arranjo contribuiu para assegurar coerência ao longo das diferentes etapas do planejamento.

O processo de elaboração do PARÁ 2050 estruturou-se em etapas sequenciais e interdependentes, combinando dimensões técnicas e participativas. Inicialmente, foram desenvolvidas análises situacionais e a construção de cenários prospectivos, que forneceram a base técnica para o planejamento. Na sequência, foram realizadas escutas sociais e encontros regionalizados temáticos, configurando a principal etapa de participação social, responsável pela coleta de percepções, demandas e propostas oriundas de diferentes segmentos da sociedade.

Essas contribuições foram posteriormente sistematizadas e submetidas a processos de análise técnica, nos quais critérios de viabilidade, relevância territorial e aderência estratégica orientaram sua incorporação às diretrizes do Plano.

A etapa seguinte consistiu na formulação estratégica, com definição de visão de futuro, diretrizes, objetivos e metas, seguida da estruturação da carteira de projetos e do plano indicativo de investimentos.

Por fim, o processo foi consolidado por meio de sua institucionalização normativa, com a criação de um modelo de governança responsável por assegurar a continuidade, o monitoramento e a atualização do planejamento de longo prazo.

Esse arranjo evidencia que a participação social atuou como fonte estruturante de insumos ao longo do processo, enquanto a governança institucional operou como mecanismo de mediação, filtragem e tradução dessas contribuições em decisões estratégicas.

Adicionalmente, a análise do processo de elaboração do PARÁ 2050 permite evidenciar que iniciativas de planejamento de longo prazo, em contextos subnacionais, demandam a construção

de arranjos institucionais capazes de assegurar não apenas a formulação estratégica, mas também sua sustentação ao longo do tempo. Nesse sentido, a consolidação de instrumentos de governança deve ser acompanhada pelo fortalecimento de mecanismos operacionais que garantam a integração entre planejamento, execução e avaliação das políticas públicas.

Observa-se que a incorporação de práticas sistêmicas de monitoramento e avaliação pode contribuir para o aprimoramento contínuo das estratégias definidas, permitindo ajustes incrementais e maior aderência às dinâmicas territoriais e socioeconômicas. Além disso, a articulação entre diferentes níveis de governo e a coordenação intersetorial constituem fatores determinantes para a efetividade das ações propostas, especialmente em contextos marcados por elevada complexidade e diversidade regional.

Como limitação do estudo, destaca-se que a análise concentra-se na fase de elaboração do Plano, não abrangendo sua implementação. Dessa forma, não é possível avaliar, neste momento, os resultados concretos das estratégias definidas, o que se configura como agenda futura de pesquisa.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O processo de elaboração do Plano Estratégico de Longo Prazo do Estado do Pará – PARÁ 2050 estruturou-se a partir da integração entre participação social, análise técnica e organização institucional, configurando um modelo híbrido de planejamento público. Essa abordagem articulou diferentes dimensões do planejamento – técnica, territorial e social –, favorecendo a construção de uma estratégia mais aderente às especificidades regionais do Estado.

No que se refere à participação social, foram realizadas 6 escutas públicas e 12 encontros regionais, envolvendo mais de 4.000 participantes distribuídos nas diferentes Regiões de Integração. Esses espaços possibilitaram a coleta de percepções, demandas e propostas provenientes de diversos segmentos, incluindo sociedade civil, setor produtivo, academia e gestores públicos.

A diversidade dos participantes contribuiu para ampliar a qualidade das informações coletadas, incorporando diferentes visões sobre os desafios e potencialidades do desenvolvimento estadual. Esse aspecto é particularmente relevante em um contexto

como o do Pará, caracterizado por elevada heterogeneidade territorial, social e econômica.

As contribuições oriundas desses processos participativos foram sistematizadas em relatórios técnicos, organizadas por eixos temáticos e submetidas a processos de categorização, considerando critérios como recorrência das demandas, relevância territorial e aderência estratégica. Esse processo de sistematização foi fundamental para transformar um grande volume de informações qualitativas em insumos estruturados para o planejamento. A análise dos dados foi orientada pelo objetivo do estudo, buscando identificar de que forma as contribuições oriundas dos processos participativos foram incorporadas às diretrizes estratégicas, bem como os mecanismos de mediação técnico-institucional que influenciaram essa incorporação.

A análise dos resultados das Escutas Sociais evidencia que, embora o processo participativo tenha sido exitoso na captação de demandas em larga escala, observa-se a predominância de demandas relacionadas à governança pública, seguidas por áreas como saúde, desenvolvimento social, infraestrutura e educação. Tal configuração sugere que a população não demanda apenas políticas setoriais específicas, mas, sobretudo, maior presença e capacidade de atuação do

Estado nos territórios. Essa predominância foi identificada a partir da sistematização das contribuições registradas nos relatórios técnicos das escutas sociais, nos quais as menções relacionadas à governança apresentaram maior frequência relativa em comparação aos demais eixos temáticos.

Esse achado revela que a governança não se apresenta apenas como um eixo temático, mas como um problema estrutural subjacente às demais demandas. Em outras palavras, as manifestações sociais apontam para déficits de implementação, coordenação e capilaridade das políticas públicas, evidenciando limitações na capacidade estatal de resposta às necessidades territoriais.

Adicionalmente, observa-se que a metodologia de consolidação das demandas, baseada na frequência de citações, embora adequada para organização inicial dos dados, apresenta limitações analíticas. A ausência de critérios mais robustos de priorização — como impacto, viabilidade e custo — pode comprometer a transformação dessas demandas em decisões estratégicas efetivas.

A síntese dos principais elementos da participação social no processo de elaboração do Plano pode ser observada no Quadro 2.

QUADRO 2 - Síntese da participação social no processo de elaboração do PARÁ 2050

Elemento	Descrição	Contribuição ao planejamento
Escutas públicas	6 eventos realizados	Levantamento de percepções amplas
Encontros regionais	12 encontros nas regiões de integração	Incorporação territorial das demandas
Participantes	Aproximadamente 4.000 participantes	Diversidade social e institucional
Segmentos envolvidos	Sociedade civil, academia, setor produtivo e governo	Ampliação da legitimidade
Produtos gerados	Relatórios técnicos sistematizados	Base para definição de diretrizes estratégicas

Fonte: Elaborado pelos autores (2026)

A análise evidencia que a participação social foi incorporada de forma estruturada ao processo de formulação do Plano, contribuindo para a ampliação de sua legitimidade e para a construção de diagnósticos mais aderentes às realidades territoriais. Contudo, observa-se que a transformação dessas contribuições em decisões estratégicas envolve processos de mediação técnico-institucional, nos quais critérios de viabilidade, consistência e alinhamento estratégico são determinantes.

Esse arranjo evidencia uma característica central do planejamento público contemporâneo: a necessidade

de conciliar a pluralidade de demandas sociais com a racionalidade técnica e as limitações institucionais. Nesse sentido, o processo analisado pode ser compreendido como um modelo intermediário entre participação consultiva e participação deliberativa, no qual as contribuições sociais são consideradas, mas mediadas por instâncias técnicas.

Os resultados do estudo indicam que a ampliação dos mecanismos participativos, embora relevante para a construção de legitimidade, não se traduz automaticamente em maior capacidade de incidência sobre as decisões estratégicas. Observa-se que as contribuições

oriundas das escutas sociais e dos encontros regionais são submetidas a processos de mediação técnico-institucional, nos quais critérios de viabilidade, coerência e alinhamento estratégico desempenham papel central. Dessa forma, a governança institucional atua não apenas como instância de coordenação, mas como elemento estruturante na definição do que, de fato, se converte em diretriz estratégica.

Os Encontros Regionalizados Temáticos (ERT) complementam as escutas sociais ao incorporar a dimensão territorial ao processo de planejamento, permitindo a identificação de potencialidades, fragilidades e dinâmicas específicas das 12 Regiões de Integração do Estado. Esse processo evidencia que o Pará apresenta elevada heterogeneidade territorial, configurando-se como um mosaico de realidades socioeconômicas distintas, que demandam estratégias diferenciadas.

Entretanto, apesar da riqueza diagnóstica produzida pelos ERT, observa-se uma limitação na sua capacidade de orientar decisões estratégicas. O material apresenta caráter predominantemente descritivo, carecendo de mecanismos analíticos mais robustos, como a tipificação das regiões ou a definição de prioridades territoriais. Além disso, não se verifica, de forma explícita, a articulação entre os resultados dos ERT e a definição de prioridades estratégicas ou alocação de recursos públicos, o que limita sua função como instrumento de planejamento orientado à ação. Essa análise baseia-se na leitura dos relatórios

produzidos a partir dos Encontros Regionalizados Temáticos, que evidenciam a predominância de descrições qualitativas das dinâmicas regionais, com limitada sistematização analítica voltada à definição de prioridades estratégicas.

As prioridades regionais identificadas ao longo do processo foram incorporadas sob a forma de diretrizes e ações estratégicas. Contudo, ressalta-se que, por se tratar de um instrumento de planejamento de longo prazo, o PARÁ 2050 não possui caráter orçamentário vinculante, não sendo possível, nesta etapa, assegurar a alocação direta de recursos.

A materialização financeira dessas prioridades dependerá de sua incorporação aos instrumentos de planejamento governamental de médio e curto prazo, notadamente o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Do ponto de vista institucional, destaca-se que o PARÁ 2050 foi formalmente instituído por meio da Lei Estadual nº 11.291/2025, que estabelece suas diretrizes e fundamentos, bem como a criação de um modelo de governança voltado à sua sustentação ao longo do tempo. Esse modelo é regulamentado por decreto que institui o Regimento Interno do Comitê Gestor, responsável pela condução estratégica do Plano.

A estrutura de governança instituída para o PARÁ 2050 pode ser sintetizada conforme apresentado no Quadro 3.

QUADRO 3 – Estrutura de governança do Plano PARÁ 2050

Componente	Descrição	Função no planejamento
Lei nº 11.291/2025	Institui o Plano PARÁ 2050	Base legal e institucional
Comitê Gestor	Instância colegiada interinstitucional	Coordenação estratégica
Secretaria Executiva	Apoio técnico e administrativo	Articulação institucional e monitoramento
Regimento Interno	Define regras de funcionamento	Organização e tomada de decisão
Integração com instrumentos	PPA, LDO e LOA	Sustentação e viabilização da estratégia

Fonte: Elaborado pelos autores (2026)

O modelo de governança proposto apresenta características típicas de arranjos colaborativos e interinstitucionais, nos quais diferentes atores participam da condução estratégica das políticas públicas. A previsão de um Comitê Gestor de natureza colegiada, com participação de representantes do poder público,

sociedade civil, academia e setor produtivo, evidencia a adoção de um modelo de governança em rede.

No âmbito desse arranjo, destacam-se as Câmaras Técnicas como instâncias de apoio à formulação, implementação e monitoramento das estratégias do Plano. Essas instâncias possuem caráter predominantemente

temático, podendo, conforme a necessidade, incorporar recortes territoriais que contribuam para a internalização das especificidades regionais no processo de governança.

Entretanto, é importante destacar que a atuação efetiva do Comitê Gestor está condicionada à sua composição formal, conforme previsto no regimento interno, situando-se, portanto, na fase de implementação do Plano. Dessa forma, no contexto deste estudo, a governança deve ser compreendida como um arcabouço institucional estruturado, ainda em fase de ativação.

A efetividade desse modelo dependerá da sua capacidade de institucionalização prática, especialmente no que se refere à definição de rotinas decisórias, mecanismos de monitoramento e instrumentos de articulação interinstitucional. A literatura aponta que a simples existência de estruturas formais não garante sua operacionalização, sendo necessário o desenvolvimento de capacidades estatais voltadas à coordenação, à produção de informações e à gestão de conflitos entre atores.

Adicionalmente, a consolidação desse arranjo institucional depende do estabelecimento de mecanismos operacionais que assegurem sua continuidade ao longo do tempo, especialmente em contextos de alternância política e mudanças de governo. A institucionalização de rotinas de monitoramento, avaliação e revisão das diretrizes estratégicas constitui elemento fundamental para garantir a adaptabilidade do Plano diante de mudanças de contexto, bem como para assegurar sua efetiva integração aos instrumentos de planejamento e orçamento.

Do ponto de vista analítico, observa-se que a institucionalização da governança representa avanço significativo, ao estabelecer bases formais para a continuidade do planejamento de longo prazo. Contudo, a existência de estruturas normativas não garante, por si só, a efetividade da governança, a qual dependerá da capacidade de articulação entre os atores, da definição de rotinas institucionais e da integração com os instrumentos de planejamento e orçamento.

Além disso, observa-se que o Plano apresenta alinhamento com agendas estratégicas contemporâneas, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o Plano Amazônia Agora e os instrumentos de planejamento governamental, como o Plano Plurianual

(PPA), reforçando sua inserção em uma lógica integrada de desenvolvimento sustentável.

Ademais, persistem desafios relacionados à coordenação entre múltiplos atores, à distribuição de poder no processo decisório e à capacidade de transformar diretrizes estratégicas em ações concretas. Tais desafios são inerentes a modelos de governança colaborativa e exigem aprimoramentos contínuos.

A análise comparativa com modelos tradicionais de planejamento evidencia que o PARÁ 2050 apresenta avanços relevantes ao integrar participação social, abordagem territorial e institucionalização normativa. Contudo, também revela que a efetividade dessas inovações depende da consolidação dos mecanismos institucionais e da capacidade de coordenação entre diferentes níveis de governo e setores da sociedade.

A análise do processo evidencia que a participação social não se configura como uma etapa isolada, mas como um elemento transversal que alimenta diferentes fases do planejamento. Por sua vez, a governança institucional atua como mecanismo estruturante responsável por organizar, priorizar e traduzir essas contribuições em decisões estratégicas, evidenciando a centralidade da capacidade estatal na efetividade do planejamento de longo prazo.

Os resultados apresentados permitem responder à questão de pesquisa proposta, evidenciando que a articulação entre participação social e governança institucional ocorre por meio de processos de mediação técnico-institucional, nos quais as contribuições sociais são incorporadas de forma estruturada, porém condicionadas a critérios de viabilidade, coerência e alinhamento estratégico.

7. CONCLUSÃO

A análise do processo de elaboração do Plano Estratégico de Longo Prazo do Estado do Pará – PARÁ 2050 evidencia avanços significativos no campo do planejamento público em contexto subnacional, especialmente no que se refere à integração entre participação social estruturada, abordagem territorial e institucionalização normativa.

O arranjo adotado demonstra potencial para superar limitações históricas do planejamento governamental, ao promover maior articulação entre atores, incorporar diferentes perspectivas sociais e territoriais e estruturar um arcabouço institucional voltado à sustentação de estratégias de longo prazo.

A participação social desempenhou papel relevante na construção do Plano, contribuindo para a ampliação da legitimidade e para a incorporação de demandas oriundas de diferentes regiões e segmentos da sociedade. Entretanto, a análise evidencia que a transformação dessas contribuições em decisões estratégicas envolve processos de mediação técnica e institucional, que podem limitar o grau de influência direta da sociedade.

No que se refere à governança, a institucionalização do Plano por meio de lei e a definição de um modelo colegiado representam avanços importantes, ao estabelecer bases formais para a continuidade das estratégias. Contudo, a efetividade desse modelo dependerá de sua operacionalização e da capacidade de articulação entre os atores envolvidos.

Do ponto de vista analítico, os resultados indicam que a efetividade do planejamento de longo prazo não depende exclusivamente da ampliação dos mecanismos participativos, mas da capacidade institucional de governar as demandas coletadas. A participação social, embora essencial para a construção de legitimidade, apresenta limites quando não acompanhada por mecanismos robustos de priorização, coordenação e integração com os instrumentos de planejamento e orçamento. Nesse sentido, a governança institucional emerge como elemento estruturante, responsável por mediar, filtrar e transformar as contribuições sociais em decisões estratégicas viáveis.

Adicionalmente, destaca-se que o PARÁ 2050 apresenta alinhamento com agendas contemporâneas de desenvolvimento, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o Plano Amazônia Agora e os instrumentos de planejamento governamental, como o Plano Plurianual (PPA), reforçando sua inserção em uma estratégia integrada de desenvolvimento sustentável.

Os resultados analisados indicam que o principal avanço do PARÁ 2050 reside na institucionalização de um modelo estruturado de participação social. Contudo, permanece como desafio central a conversão dessas contribuições em decisões estratégicas efetivas, especialmente no que se refere à priorização e integração das demandas territoriais.

Nesse sentido, evidencia-se que o problema não se limita à escuta social, mas à governança das demandas coletadas, exigindo o fortalecimento de mecanismos

de priorização, alinhamento estratégico e integração entre diagnóstico e investimento público.

Os achados do estudo também reforçam a importância de compreender o planejamento de longo prazo como um processo contínuo e dinâmico, que não se encerra na fase de elaboração, mas se desdobra na sua implementação, monitoramento e revisão. Nesse sentido, a efetividade das estratégias propostas dependerá da capacidade do Estado de manter a coerência entre os instrumentos de planejamento, as prioridades governamentais e a alocação de recursos públicos ao longo do tempo.

Conclui-se, portanto, que o PARÁ 2050 representa uma experiência relevante no campo do planejamento público, ao integrar participação social, base técnica e institucionalização normativa. Entretanto, sua efetividade dependerá da consolidação dos mecanismos de governança e da capacidade de transformar diretrizes estratégicas em ações concretas.

Adicionalmente, a experiência analisada evidencia que a construção de estratégias de longo prazo em contextos subnacionais demanda não apenas inovação metodológica, mas também o fortalecimento de capacidades institucionais voltadas à integração entre planejamento, orçamento e avaliação. A ausência dessa integração pode comprometer a efetividade das diretrizes estratégicas, limitando sua capacidade de produzir transformações concretas na realidade territorial.

Como agenda futura de pesquisa, destaca-se a necessidade de analisar a fase de implementação do Plano, especialmente no que se refere à atuação do Comitê Gestor, à integração com os instrumentos orçamentários e à avaliação dos resultados efetivos das estratégias propostas.

8. Referências

1. ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, n. 4, p. 216–224, 1969.
2. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
3. BRYSON, John M. *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. 5. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2018.
4. LOTTA, Gabriela Spanghero. *Governança e políticas públicas: construindo capacidades para a implementação*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019.
5. OECD. *Strategic foresight for better policies: building effective governance in the face of uncertainty*. Paris: OECD Publishing, 2020.
6. OECD. *Strategic foresight in government: building resilient futures*. Paris: OECD Publishing, 2021.
7. PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Capacidades estatais e políticas públicas: arranjos institucionais de implementação*. Brasília: IPEA, 2016.
8. PARÁ (Estado). Lei nº 11.291, de 30 de dezembro de 2025. Institui o Plano Estratégico de Longo Prazo do Estado do Pará – PARÁ 2050.
9. PARÁ (Estado). Decreto nº 5.230, de 27 de fevereiro de 2026. Institui o Regimento Interno do Comitê Gestor do Plano Estratégico de Longo Prazo do Estado do Pará – PARÁ 2050.
10. PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Administração. *Plano Estratégico de Longo Prazo do Estado do Pará – PARÁ 2050*. Belém: SEPLAD, 2025.

Planejamento estratégico: desafios para a gestão da infraestrutura rodoviária e sustentabilidade

- **Elisângela de Menezes Aragão**

Departamento Estadual de Infraestrutura Rodoviária de Sergipe – DER/SE, Brasil

E-mail: elisangelamenezes.aragao@der.se.gov.br

- **Saulo Aragão Santana**

Departamento Estadual de Infraestrutura Rodoviária de Sergipe – DER/SE, Brasil

E-mail: sauloaragao.santana@der.se.gov.br

Resumo

Este estudo analisa a integração entre planejamento estratégico e monitoramento da execução de obras rodoviárias como fator determinante para o aprimoramento da gestão pública da infraestrutura no Brasil, com foco no Estado de Sergipe. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória, baseada em revisão bibliográfica e análise documental de instrumentos estratégicos, como a Estratégia Brasil 2050, o Sergipe 2050, o planejamento estratégico estadual e relatórios de monitoramento do período 2023–2026. Os resultados evidenciam que a articulação entre planejamento e monitoramento contribui para reduzir a dissociação entre formulação e implementação das políticas públicas, promovendo maior coerência entre objetivos estratégicos e ações governamentais. Verifica-se que a predominância de metas em andamento está associada ao caráter estruturante e de longo prazo dos projetos de infraestrutura, enquanto atrasos identificados refletem desafios institucionais, como limitações orçamentárias, entraves regulatórios e dificuldades de coordenação interorganizacional. A análise demonstra que sistemas de monitoramento baseados em indicadores ampliam a transparência e a capacidade de acompanhamento físico-financeiro dos projetos, sobretudo quando integrados aos processos decisórios. Além disso, práticas gerenciais orientadas por planejamento de longo prazo favorecem maior eficiência na alocação de recursos, mitigação de riscos e incorporação de critérios de sustentabilidade. Conclui-se que o monitoramento deve ser compreendido como instrumento estratégico de aprendizagem organizacional, capaz de retroalimentar o planejamento e aprimorar continuamente a gestão pública da infraestrutura, contribuindo também para o fortalecimento da governança pública no contexto brasileiro. Ademais, o estudo oferece evidências aplicadas ao contexto subnacional, reforçando a relevância de práticas integradas para maior efetividade das políticas públicas.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico; Estratégia Brasil 2050; Monitoramento de Obras; Gestão Pública.

1. INTRODUÇÃO

A infraestrutura rodoviária desempenha papel central no desenvolvimento econômico, social e territorial do Brasil, país fortemente dependente do transporte rodoviário para a circulação de pessoas e mercadorias. Nesse contexto, a realização de obras rodoviárias constitui instrumento estratégico para a integração regional, a competitividade econômica e a redução de desigualdades espaciais. Entretanto, a experiência recente da administração pública brasileira revela que esses empreendimentos são frequentemente marcados por atrasos, sobrecustos e fragilidades nos mecanismos de controle, comprometendo a efetividade das políticas públicas e a sustentabilidade do gasto público.

Diante desses desafios, o planejamento estratégico de longo prazo tem sido apontado como elemento essencial para orientar a ação governamental, estabelecer prioridades e alinhar investimentos a uma visão prospectiva de desenvolvimento. Associado a ele, o monitoramento da execução das obras públicas emerge como instrumento fundamental de gestão, controle e aprendizagem institucional, permitindo acompanhar o desempenho físico, financeiro e socioambiental dos projetos ao longo de seu ciclo de vida.

No âmbito das políticas públicas contemporâneas, iniciativas como a Estratégia Brasil 2050 reforçam a necessidade de integrar planejamento, execução e avaliação, incorporando a sustentabilidade como eixo estruturante das decisões estatais. Apesar disso, observa-se que a dissociação entre planejamento e execução ainda persiste em diversos contextos institucionais, limitando a capacidade do Estado de produzir resultados duradouros.

Diante disso, este trabalho tem como objetivo analisar a importância da integração entre o planejamento estratégico de longo prazo e o monitoramento da execução de obras de infraestrutura rodoviárias pelo governo do Estado de Sergipe, destacando suas contribuições para o aprimoramento da gestão pública e para a implementação de políticas de infraestrutura orientadas ao desenvolvimento sustentável.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O planejamento estratégico no setor público é compreendido como um processo contínuo de definição de objetivos de longo prazo, formulação de estratégias e estabelecimento de mecanismos de acompanhamento

e avaliação, orientado à geração de valor público. Diferentemente do setor privado, o planejamento governamental encontra-se fortemente vinculado a políticas públicas e a instrumentos formais, como planos plurianuais, planos setoriais e estratégias nacionais de desenvolvimento (OLIVEIRA, 2018). Essa característica confere ao planejamento público uma dimensão político-institucional que condiciona sua implementação e seus resultados.

No campo da infraestrutura, o planejamento estratégico assume caráter estruturante, dado o elevado custo dos investimentos, a longa vida útil dos ativos e seus impactos permanentes sobre o território. A literatura aponta que a ausência de planejamento consistente tende a produzir decisões reativas e fragmentadas, frequentemente orientadas por ciclos políticos de curto prazo, em detrimento de objetivos de desenvolvimento de longo prazo (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000). A partir dessa perspectiva, iniciativas como a Estratégia Brasil 2050 buscam superar essa limitação ao propor uma abordagem prospectiva, integrada e orientada pela sustentabilidade, inovação e redução das desigualdades regionais (BRASIL, 2025).

O monitoramento da execução de obras públicas, por sua vez, corresponde ao acompanhamento sistemático do desempenho dos projetos em relação às metas estabelecidas, abrangendo dimensões físicas, financeiras, qualitativas e socioambientais. Kaplan e Norton (1997) destacam que o uso de indicadores de desempenho e sistemas de informação gerencial contribui para alinhar a execução operacional aos objetivos estratégicos. No âmbito da infraestrutura rodoviária, o monitoramento eficaz permite identificar desvios de cronograma e orçamento, avaliar impactos ambientais, subsidiar a tomada de decisão e fortalecer a transparência e a *accountability*.

A integração entre planejamento estratégico e monitoramento está associada a uma visão sistêmica da gestão pública, na qual o planejamento não se limita à fase inicial do projeto, mas orienta todo o seu ciclo de vida. Essa articulação é fundamental para assegurar coerência entre os objetivos estratégicos de longo prazo, a execução cotidiana das obras rodoviárias e os princípios da sustentabilidade, reforçando a capacidade de Governo de produzir resultados duradouros para a sociedade.

2.1 Gestão da Infraestrutura Rodoviária e Sustentabilidade

A gestão da infraestrutura rodoviária pode ser compreendida como o conjunto de práticas técnicas, administrativas e estratégicas voltadas ao planejamento, operação, manutenção e monitoramento das rodovias ao longo de todo o seu ciclo de vida. Essa gestão envolve decisões relacionadas à conservação do pavimento, à qualidade funcional da via, à segurança viária e à eficiência operacional do sistema de transporte (RODRIGUES; SILVA; SOUZA, 2022).

De acordo com Rodrigues et al. (2022), a qualidade funcional das rodovias está diretamente associada à forma como essas infraestruturas são gerenciadas, uma vez que políticas de manutenção, investimentos em pavimentação e estratégias de gestão influenciam diretamente o desempenho operacional das vias e a segurança dos usuários.

Além do desempenho estrutural das rodovias, a gestão da infraestrutura rodoviária também está diretamente relacionada à redução da sinistralidade no trânsito. Estudos sobre segurança viária no Brasil demonstram que deficiências na infraestrutura, como problemas de pavimentação, sinalização inadequada e geometria viária inadequada, contribuem significativamente para a ocorrência de acidentes graves e fatais nas rodovias federais (SANTOS, 2025).

Nesse sentido, a implementação de políticas de gestão eficientes e baseadas em evidências técnicas torna-se essencial para garantir melhores condições de circulação e reduzir riscos aos usuários das rodovias.

2.2 Sustentabilidade na Infraestrutura Rodoviária

Nas últimas décadas, o conceito de sustentabilidade passou a ocupar papel central no planejamento e gestão da infraestrutura de transportes. A sustentabilidade na infraestrutura rodoviária envolve a integração de aspectos ambientais, sociais e econômicos no desenvolvimento, operação e manutenção das rodovias.

Segundo Lorena et al. (2025), os projetos de infraestrutura de transporte devem considerar parâmetros de sustentabilidade que abrangem diferentes dimensões, incluindo eficiência no uso de recursos naturais, proteção ambiental, segurança das comunidades locais e respeito às condições de trabalho nas obras de infraestrutura.

No Brasil, políticas recentes têm buscado incorporar critérios de sustentabilidade na gestão da infraestrutura de transportes terrestres. Esses critérios incluem a adoção de práticas que reduzam impactos ambientais, promovam o uso racional de recursos e garantam maior resiliência das infraestruturas diante das mudanças climáticas e de eventos extremos (LORENA et al., 2025).

2.3 Infraestrutura Rodoviária, Segurança Viária e Desenvolvimento Sustentável

A relação entre infraestrutura rodoviária e segurança viária é amplamente discutida na literatura científica. A qualidade da infraestrutura exerce influência direta na ocorrência e na gravidade dos acidentes de trânsito, especialmente em rodovias inseridas em áreas urbanas ou com elevado volume de tráfego.

Estudos realizados em rodovias federais brasileiras indicam que apenas uma parcela limitada dos trechos apresenta condições adequadas de pavimentação, geometria e sinalização, fatores que impactam diretamente na segurança dos usuários e na eficiência do sistema de transporte (CARMO; RAIÁ JUNIOR, 2022).

Nesse contexto, a melhoria da infraestrutura rodoviária torna-se elemento essencial para a promoção de sistemas de transporte mais seguros e sustentáveis. A adoção de estratégias de gestão voltadas à manutenção preventiva, à modernização da infraestrutura e à implementação de tecnologias de monitoramento contribui para aumentar a eficiência da rede rodoviária e reduzir os impactos negativos associados ao transporte rodoviário.

Além disso, políticas públicas voltadas à sustentabilidade na infraestrutura de transportes têm buscado promover soluções inovadoras, como o desenvolvimento de rodovias mais resilientes, a incorporação de práticas de engenharia ambiental e a adoção de sistemas de gestão baseados em indicadores de desempenho socioambiental.

Assim, a gestão sustentável da infraestrutura rodoviária constitui um elemento fundamental para garantir a eficiência dos sistemas de transporte, promover a segurança viária e contribuir para o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável relacionados à mobilidade e à infraestrutura.

2.4 Planejamento de longo prazo, cenários prospectivos e desenvolvimento territorial no Brasil

O planejamento estratégico de longo prazo tem se consolidado como um instrumento essencial para a formulação de políticas públicas em contextos caracterizados por elevada complexidade e incerteza. A incorporação de abordagens prospectivas permite não apenas antecipar transformações estruturais, mas também orientar decisões presentes com vistas à construção de futuros desejáveis.

À luz disso, a Estratégia Brasil 2050, conduzida pelo governo federal, representa um esforço de institucionalização da prospectiva no planejamento público nacional. Fundamentada na construção de cenários exploratórios, a estratégia parte da identificação de megatendências globais e incertezas críticas para delinear diferentes trajetórias possíveis para o país até 2050 (BRASIL, 2025). Essa abordagem está alinhada à tradição da prospectiva estratégica, segundo a qual os cenários constituem instrumentos de apoio à decisão, capazes de organizar a incerteza e ampliar a capacidade de antecipação dos gestores públicos (GODET, 1991).

Os cenários prospectivos não devem ser compreendidos como previsões determinísticas, mas como construções analíticas que exploram futuros plausíveis a partir da interação entre tendências estruturais e variáveis incertas. Conforme Schwartz (1991), os cenários funcionam como narrativas estruturadas que auxiliam organizações e governos a se prepararem para diferentes possibilidades de futuro, fortalecendo sua resiliência estratégica.

No caso brasileiro, a construção de cenários contrastantes — incluindo um cenário desejado, um intermediário e um de crescimento lento — evidencia uma abordagem orientada à análise de riscos e oportunidades de longo prazo (BRASIL, 2025). Tal perspectiva reforça a importância do planejamento estratégico como instrumento de coordenação de políticas públicas em ambientes incertos.

Em nível estadual, iniciativas como o Sergipe 2050 demonstram a aplicação da prospectiva em escala territorial, com maior ênfase na operacionalização de estratégias e na mobilização de atores locais. Diferentemente da abordagem federal, que privilegia uma visão macroestrutural, o planejamento sergipano parte de um diagnóstico empírico detalhado das condições

socioeconômicas do estado, incluindo aspectos como informalidade, saneamento, conectividade e estrutura produtiva (SERGIPE, 2024).

A partir desse diagnóstico, são construídos cenários que articulam oportunidades, ameaças e estratégias de ação, evidenciando uma abordagem mais orientada à implementação. Essa diferença reflete duas tradições complementares no campo do planejamento: a abordagem top-down, centrada na definição de diretrizes estratégicas amplas, e a abordagem bottom-up, que valoriza a adaptação das políticas às especificidades territoriais. Segundo Mintzberg (1994), estratégias eficazes emergem da interação entre planejamento deliberado e aprendizado adaptativo, sendo moldadas tanto por diretrizes formais quanto por dinâmicas contextuais.

No campo do desenvolvimento regional, essa articulação entre diferentes níveis de planejamento é fundamental. Storper (1997) argumenta que o desempenho econômico das regiões depende não apenas de fatores estruturais, mas também da capacidade institucional e da coordenação entre atores locais. Nesse sentido, o Sergipe 2050 evidencia a importância da governança colaborativa ao integrar governo, setor produtivo, academia e sociedade civil no processo de planejamento.

Essa perspectiva dialoga com o conceito de governança policêntrica, desenvolvido por Ostrom (2010), segundo o qual a gestão de problemas complexos requer a atuação coordenada de múltiplos centros de decisão. A construção de estratégias compartilhadas entre diferentes atores amplia a capacidade de implementação e aumenta a efetividade das políticas públicas.

Além disso, tanto a Estratégia Brasil 2050 quanto o Sergipe 2050 incorporam megatendências globais — como envelhecimento populacional, transformação tecnológica e mudanças climáticas — evidenciando a necessidade de integração entre dimensões econômicas, sociais e ambientais no planejamento de longo prazo. Para Sachs (2015), o desenvolvimento sustentável depende justamente dessa articulação, exigindo políticas que conciliem crescimento econômico, melhoria na infraestrutura, inclusão social e preservação ambiental.

Outro elemento central nas abordagens analisadas é o papel das incertezas. A literatura contemporânea destaca que a capacidade de lidar com eventos

imprevisíveis é um diferencial estratégico para governos. Taleb (2008) ressalta que eventos raros e de alto impacto podem alterar significativamente trajetórias de desenvolvimento, reforçando a necessidade de estratégias robustas e flexíveis.

Dessa forma, iniciativas como a Estratégia Brasil 2050 e o Sergipe 2050 podem ser compreendidas como complementares. Enquanto o planejamento federal define a direção estratégica do país, o planejamento estadual operacionaliza essa visão em contextos específicos. Essa integração é fundamental para que o planejamento de longo prazo se converta em instrumento efetivo de transformação econômica e social.

3. METODOLOGIA

Este trabalho caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória, voltada à análise conceitual e institucional da integração entre planejamento estratégico e monitoramento da execução de obras rodoviárias. A escolha dessa abordagem justifica-se pela complexidade do objeto de estudo e pela necessidade de compreender práticas, instrumentos e arranjos institucionais adotados na gestão pública da infraestrutura.

A metodologia adotada baseou-se em revisão bibliográfica e análise documental. A revisão bibliográfica contemplou livros, artigos científicos e relatórios técnicos relacionados ao planejamento estratégico no setor público, ao monitoramento de políticas públicas e à gestão sustentável da infraestrutura. A pesquisa teve como base a análise de documentos oficiais como Estratégia Brasil do Governo Federal, Sergipe 2050, planos e documentos do Estado de Sergipe incluindo: Plano Estratégico 2023–2026; Relatórios de Atividades e monitoramento de metas estratégicas de infraestrutura; Relatório bianual de indicadores estratégicos.

A análise dos dados seguiu procedimento qualitativo-interpretativo, buscando identificar convergências, desafios recorrentes e boas práticas associadas à articulação entre planejamento e execução. A técnica utilizada foi a análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2011), permitindo a identificação de categorias analíticas relacionadas ao planejamento, execução e monitoramento das obras públicas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados da análise documental no âmbito estadual evidenciam que a integração entre planejamento estratégico e monitoramento da execução de obras públicas constitui fator crítico para o desempenho das políticas de infraestrutura.

4.1 Planejamento estratégico como instrumento de gestão pública

No setor de infraestrutura de transportes, o planejamento estratégico assume papel ainda mais relevante devido à complexidade dos projetos, ao alto volume de investimentos e ao longo prazo de execução das obras. Nesse contexto, o planejamento precisa estar associado a mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação, capazes de verificar o desempenho das ações e apoiar a tomada de decisão dos gestores públicos.

Segundo Estrada e Almeida (2007), a efetividade do planejamento estratégico depende da capacidade da organização em transformar objetivos estratégicos em ações monitoráveis, utilizando indicadores e sistemas de avaliação que permitam acompanhar a implementação das políticas públicas e corrigir eventuais desvios ao longo do processo.

Com base na análise documental realizada, apresenta-se a seguir uma avaliação dos resultados associados ao Eixo 3 – Infraestrutura e Sustentabilidade, tomando como referência os objetivos definidos no Planejamento Estratégico do Estado de Sergipe para o período 2023–2026, Figura 1, e os relatórios de atividades e de monitoramento 2023 a 2025, disponibilizados no site institucional de planejamento e monitoramento do Governo do Estado.

FIGURA 1 – Mapa de Objetivos Estratégicos



Fonte: SERGIPE (2023)

4.2 Planejamento estratégico e monitoramento da execução de obras públicas

A análise comparativa desses documentos permitiu examinar o nível de convergência entre as diretrizes estratégicas estabelecidas no planejamento governamental e o estágio de implementação das ações e projetos vinculados a esse eixo estratégico. Nesse sentido, buscou-se identificar evidências de

alinhamento entre formulação e execução das políticas públicas, bem como mapear avanços institucionais, limitações operacionais e eventuais lacunas no processo de implementação das iniciativas relacionadas à infraestrutura e à sustentabilidade no estado. No Quadro 1 pode-se observar a Síntese analítica do desempenho do Eixo 3.

QUADRO 1 – Síntese analítica do desempenho do Eixo 3 – Infraestrutura e Sustentabilidade

Dimensão analisada	Evidências observadas nos relatórios	Interpretação analítica
Planejamento estratégico	Existência de objetivos estratégicos claros no Planejamento 2023–2026, com metas associadas ao Eixo 3.	O planejamento estabelece diretrizes estruturantes para políticas de infraestrutura, mobilidade e sustentabilidade no estado.
Execução das metas	Predominância de metas classificadas como “em andamento”.	Reflete o caráter de longo prazo dos projetos de infraestrutura, que possuem ciclos de execução prolongados.
Monitoramento estratégico	Utilização de plataforma institucional com indicadores e status de execução das metas.	Indica avanço na adoção de instrumentos de gestão orientados a resultados.
Desafios de implementação	Existência de metas classificadas como atrasadas ou não planejadas.	Revela desafios comuns à gestão de projetos públicos, como limitações orçamentárias e complexidade institucional.
Governança pública	Monitoramento periódico das metas estratégicas.	Contribui para maior transparência, controle institucional e apoio à tomada de decisão.

Fonte: Elaboração própria (2026)

A partir dessa abordagem, torna-se possível compreender em que medida os instrumentos de planejamento estratégico têm sido efetivamente traduzidos em ações concretas e resultados mensuráveis, contribuindo para o fortalecimento da governança pública e para a melhoria da capacidade de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

4.3 Planejamento Estratégico e Gestão da Infraestrutura Rodoviária

A análise dos resultados do Eixo 3 – Infraestrutura e Sustentabilidade evidencia a centralidade da infraestrutura na estratégia de desenvolvimento do governo estadual. A elevada concentração de metas nesse eixo demonstra que os investimentos em infraestrutura são reconhecidos como instrumentos fundamentais para promover crescimento econômico, integração territorial e melhoria da qualidade de vida da população (SERGIPE, 2025).

Na literatura de gestão pública, o planejamento estratégico é compreendido como um processo que permite alinhar objetivos institucionais, recursos disponíveis e ações governamentais, visando alcançar resultados de médio e longo prazo (BRYSON, 2018). No setor público, esse processo envolve a definição de metas, indicadores e programas que orientam a implementação de políticas públicas.

No caso da infraestrutura rodoviária, o planejamento estratégico assume papel particularmente relevante devido à complexidade técnica e institucional

dos projetos. Segundo Flyvbjerg (2017), projetos de infraestrutura apresentam alto nível de risco e incerteza, sendo frequentemente afetados por atrasos, mudanças de escopo e limitações orçamentárias. Dessa forma, a existência de sistemas estruturados de planejamento e monitoramento é essencial para reduzir esses riscos e melhorar a eficiência da gestão pública.

Os resultados observados nos relatórios de monitoramento indicam que a maior parte das metas do Eixo 3 encontra-se “em andamento”, o que é compatível com a natureza de longo prazo das intervenções em infraestrutura. Projetos rodoviários geralmente possuem ciclos extensos que incluem etapas de planejamento, elaboração de projetos, licenciamento ambiental, contratação e execução das obras.

Nesse sentido, o elevado percentual de metas em execução observado nos relatórios não deve ser interpretado como baixa eficiência, mas como característica inerente ao ciclo de vida dos projetos de infraestrutura.

4.4. Monitoramento estratégico e gestão por indicadores

Outro aspecto relevante evidenciado pelos relatórios analisados é a utilização de sistemas de monitoramento baseados em indicadores de desempenho, que classificam as metas de acordo com seu status de execução.

De acordo com Kaplan e Norton (2001), sistemas de gestão estratégica baseados em indicadores permitem

transformar objetivos institucionais em métricas de desempenho, facilitando o acompanhamento das ações e a avaliação dos resultados alcançados. Essa abordagem é amplamente utilizada na administração pública moderna e constitui um dos pilares da chamada Gestão Orientada a Resultados.

No contexto da infraestrutura rodoviária, o monitoramento de indicadores permite avaliar diferentes dimensões da política pública, incluindo:

- *Execução física das obras;*
- *Cumprimento de prazos contratuais;*
- *Desempenho financeiro dos projetos;*
- *Qualidade da infraestrutura entregue; e*
- *Impacto socioeconômico das intervenções.*

Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2022), a utilização de indicadores e sistemas de monitoramento contribui significativamente para melhorar a eficiência da gestão pública, uma vez que permite identificar antecipadamente gargalos administrativos e operacionais.

Os relatórios analisados demonstram que a plataforma de monitoramento utilizada pelo governo estadual cumpre esse papel ao fornecer informações sistemáticas sobre o andamento das metas e projetos vinculados ao planejamento estratégico.

4.5. Desafios estruturais da gestão da infraestrutura rodoviária

Apesar dos avanços identificados no monitoramento das metas, os relatórios também evidenciam a existência de metas classificadas como “atrasadas ou não planejadas”, o que representa um desafio recorrente na gestão de projetos de infraestrutura.

Na literatura sobre infraestrutura de transportes, atrasos em projetos públicos são frequentemente associados a fatores institucionais, financeiros e técnicos. De acordo com Pereira e Rocha (2020), entre os principais desafios enfrentados na execução de obras rodoviárias no Brasil destacam-se:

- *limitações orçamentárias;*
- *complexidade dos processos licitatórios;*
- *dificuldades no licenciamento ambiental;*
- *problemas de gestão contratual;*
- *mudanças de escopo durante a execução das obras.*

Esses fatores contribuem para aumentar o tempo de implementação dos projetos e podem comprometer o cumprimento das metas estabelecidas no planejamento estratégico.

Além disso, estudos sobre a infraestrutura de transportes brasileira indicam que o país ainda apresenta um déficit significativo de investimentos na área rodoviária. Segundo a Confederação Nacional do Transporte (CNT, 2023), mais da metade da malha rodoviária pavimentada do Brasil apresenta condições classificadas como regulares, ruins ou péssimas, evidenciando a necessidade de ampliação dos investimentos em manutenção e modernização da infraestrutura.

Nesse contexto, programas estaduais voltados à melhoria da infraestrutura rodoviária desempenham papel estratégico para reduzir desigualdades regionais e melhorar a competitividade econômica.

4.6. Governança e coordenação institucional

Outro aspecto importante para compreender os resultados observados no Eixo 3 está relacionado à governança dos projetos de infraestrutura.

Projetos rodoviários geralmente envolvem a atuação de múltiplas instituições, incluindo secretarias estaduais, órgãos de infraestrutura, agências reguladoras e empresas contratadas. Essa complexidade institucional exige mecanismos eficientes de coordenação e governança.

Segundo Osborne (2010), a governança pública contemporânea é caracterizada pela interação entre diferentes atores institucionais, o que exige estruturas de gestão capazes de promover cooperação, compartilhamento de informações e alinhamento estratégico.

Os sistemas de monitoramento estratégico, como o utilizado pelo governo estadual, desempenham papel fundamental nesse processo, pois permitem consolidar informações provenientes de diferentes órgãos e apoiar a tomada de decisão por parte dos gestores públicos.

No caso do Eixo 3, o monitoramento periódico das metas possibilita identificar tendências de execução, avanços e desafios na implementação das políticas públicas relacionadas à infraestrutura e sustentabilidade.

4.7. Contribuição da infraestrutura para o desenvolvimento regional

A literatura econômica destaca que investimentos em infraestrutura de transportes exercem impacto direto sobre o desenvolvimento regional, uma vez que melhoram a acessibilidade, reduzem custos logísticos e ampliam a integração entre diferentes regiões.

Segundo Banister e Berechman (2001), a infraestrutura de transportes atua como um catalisador do crescimento econômico ao facilitar o fluxo de pessoas, bens e serviços.

No contexto brasileiro, diversos estudos indicam que a melhoria da infraestrutura rodoviária contribui para:

- *aumento da competitividade regional;*
- *expansão das atividades produtivas;*
- *redução de desigualdades territoriais;*
- *melhoria da mobilidade e da segurança viária.*

Assim, no que se refere ao monitoramento, os achados indicam que a adoção de sistemas informatizados e indicadores de desempenho amplia a transparência e a capacidade de acompanhamento do andamento físico-financeiro dos projetos, bem como de seus impactos socioambientais. Contudo, esses instrumentos produzem resultados mais consistentes quando efetivamente incorporados aos processos decisórios, e não apenas utilizados como mecanismos formais de prestação de contas.

Por outro lado, a ausência de integração entre planejamento e execução está associada a problemas recorrentes, como revisões frequentes de escopo, atrasos na implementação e fragilidades na gestão de riscos. Em contraste, abordagens integradas favorecem maior coordenação entre os atores envolvidos e ampliam a capacidade do Estado de executar projetos de forma mais eficiente e alinhada aos objetivos estratégicos estabelecidos.

À luz das diretrizes da Estratégia Brasil 2050 e do Sergipe 2050, os resultados reforçam a necessidade de compreender o monitoramento como parte integrante do ciclo de políticas públicas. Nessa perspectiva, o monitoramento não se limita ao controle da execução, mas assume função estratégica ao gerar informações que permitem ajustar prioridades, revisar estratégias e aprimorar continuamente a ação governamental.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo buscou analisar, de forma aplicada, a integração entre planejamento estratégico e monitoramento da execução de obras rodoviárias, tomando como referência o contexto do Estado de Sergipe. Ao longo da análise, tornou-se evidente que essa articulação não se trata apenas de um arranjo técnico-administrativo, mas de um elemento central para o aprimoramento da gestão pública da infraestrutura.

Os achados indicam que, quando o planejamento estratégico é efetivamente acompanhado por mecanismos contínuos de monitoramento, há maior capacidade de alinhar intenções e resultados, reduzindo a distância — ainda recorrente no setor público — entre o que se planeja e o que, de fato, se executa. Nesse contexto, a presença significativa de metas em andamento deve ser compreendida à luz do próprio ciclo de vida dos projetos de infraestrutura, que, por sua natureza, demandam prazos mais longos e envolvem múltiplas etapas e atores institucionais.

Por outro lado, as limitações observadas ao longo da execução das metas reforçam desafios já conhecidos da gestão pública brasileira. Questões como restrições orçamentárias, entraves regulatórios e dificuldades de coordenação entre órgãos não apenas impactam o ritmo de implementação, mas também evidenciam que o sucesso das políticas públicas depende de fatores que vão além do planejamento formal. Em outras palavras, planejar bem é necessário, mas não suficiente.

No que se refere ao monitoramento, a análise sugere que sua efetividade está diretamente associada ao uso que dele se faz. Sistemas baseados em indicadores e plataformas de acompanhamento ampliam a transparência e organizam a informação, mas só produzem efeitos mais consistentes quando passam a orientar decisões concretas. Quando isso ocorre, o monitoramento deixa de ser um procedimento burocrático e passa a atuar como ferramenta estratégica, capaz de apoiar ajustes, corrigir desvios e qualificar a gestão.

Outro aspecto que merece destaque é o potencial dessa integração para induzir práticas mais eficientes e sustentáveis. Ao favorecer o acompanhamento contínuo e a revisão de prioridades, o planejamento associado ao monitoramento contribui para uma alocação mais racional dos recursos públicos e para a redução de riscos ao longo da execução dos projetos.

Além disso, abre espaço para a incorporação mais consistente de critérios socioambientais, alinhando a infraestrutura a uma perspectiva de desenvolvimento de longo prazo.

Cabe reconhecer, no entanto, que este estudo apresenta limitações. Por basear-se predominantemente em análise documental, não foi possível capturar em profundidade as dinâmicas cotidianas da implementação nem as percepções dos atores diretamente envolvidos. Nesse sentido, estudos futuros podem avançar ao incorporar abordagens empíricas, como entrevistas e análises de campo, ampliando a compreensão sobre os desafios e as possibilidades dessa integração na prática.

Por fim, entende-se que fortalecer a conexão entre planejamento e monitoramento não é apenas uma questão de aprimoramento técnico, mas um passo relevante para consolidar uma gestão pública mais coerente, responsiva e orientada a resultados. No contexto subnacional, como o analisado, essa integração assume papel ainda mais estratégico, ao aproximar diretrizes de longo prazo das demandas concretas do território. Assim, mais do que um instrumento de controle, o monitoramento se afirma como parte integrante de um ciclo contínuo de aprendizagem, fundamental para que o Estado amplie sua capacidade de entregar políticas públicas mais efetivas e socialmente relevantes.

6. Referências

1. BANISTER, David; BERECHMAN, Joseph. Transport investment and economic development. London: UCL Press, 2001.
2. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Estratégia Brasil 2050: cenários e diretrizes para o desenvolvimento nacional. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024.
3. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Megatendências mundiais e incertezas para o Brasil 2050. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023.
4. BRASIL. Ministério do Planejamento. Estratégia Brasil 2050: bases para o desenvolvimento de longo prazo. Brasília: Ministério do Planejamento, 2025.
5. BRYSON, John M. Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement. 5. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2018.
6. CARMO, Cássio Leandro do; RAIA JUNIOR, Archimedes Azevedo. Segurança viária em rodovias inseridas em áreas urbanas. Revista Transporte y Territorio, n. 27, 2022.
7. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. Pesquisa CNT de rodovias 2023. Brasília: CNT, 2023.
8. ESTRADA, Rolando Juan Soliz; ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de. A eficiência e a eficácia da gestão estratégica: do planejamento estratégico à mudança organizacional. Revista de Ciências da Administração, Florianópolis, v. 9, n. 19, p. 147–178, 2007.
9. FLYVBJERG, Bent. The Oxford handbook of megaproject management. Oxford: Oxford University Press, 2017.
10. GODET, Michel. From anticipation to action: a handbook of strategic perspective. Paris: UNESCO, 1991.
11. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Infraestrutura de transportes no Brasil: diagnóstico e perspectivas. Brasília: IPEA, 2022.
12. KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. A estratégia em ação: balanced scorecard. Tradução de Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
13. KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. A organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o Balanced Scorecard prosperam no novo ambiente de negócios. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
14. LORENA, Emmanuelle Maria Gonçalves et al. Parâmetros de Sustentabilidade para Projetos e Execução de Rodovias e Ferrovias no Brasil. **Revista Eletrônica da Estácio Recife**, v. 12, n. 3, p. 50-57, 2025.
15. MINTZBERG, Henry. The rise and fall of strategic planning. New York: Free Press, 1994.

16. MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Porto Alegre: Bookman, 2000.
17. OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
18. OSBORNE, Stephen P. *The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, 2010.
19. OSTROM, Elinor. *Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems*. *American Economic Review*, v. 100, n. 3, p. 641–672, 2010.
20. PEREIRA, Rafael H. M.; ROCHA, Carlos Henrique. *Planejamento e gestão da infraestrutura de transportes no Brasil*. Brasília: IPEA, 2020.
21. RODRIGUES, Taynara Ellen Silva; SILVA, Natalia Assunção Brasil; SOUZA, Bianca Lídia Graças. *Influência da gestão e jurisdição das rodovias em relação à sua qualidade funcional*. *Research, Society and Development*, v. 11, n. 11, 2022.
22. SACHS, Jeffrey. *The age of sustainable development*. New York: Columbia University Press, 2015.
23. SANTOS, Filipe Assen dos. *Segurança viária nas rodovias brasileiras*. Universidade Federal do Maranhão, 2025.
24. SCHWARTZ, Peter. *The art of the long view: planning for the future in an uncertain world*. New York: Doubleday, 1991.
25. SERGIPE (Estado). *Planejamento estratégico do Governo de Sergipe 2023–2026*. Aracaju: Governo do Estado de Sergipe, 2023. Disponível em: https://www.se.gov.br/anexos/uploads/download/filename_novo/11470/be3206d2fbce5df9f17d9353c6f0eb3b.pdf. Acesso em: 12 fev. 2026.
26. SERGIPE (Estado). Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação (SEPLAN). *Planejamento e monitoramento estratégico*. Aracaju: Governo do Estado de Sergipe, 2025. Disponível em: https://www.se.gov.br/seplan/planejamento_e_monitoramento_estrategico. Acesso em: 12 fev. 2026.
27. SERGIPE (Estado). *Cenários prospectivos Sergipe 2050*. Aracaju: Governo do Estado de Sergipe, 2024. Disponível em: www.sergipe2050.com.br. Acesso em: 12 fev. 2026.
28. STORPER, Michael. *The regional world: territorial development in a global economy*. New York: Guilford Press, 1997.
29. TALEB, Nassim Nicholas. *The black swan: the impact of the highly improbable*. New York: Random House, 2008.

Plano Avança SC 2035: integração entre complexidade econômica, planejamento regional e governança orçamentária

• **Pietro Caldeirini Aruto**

Seplan/SC

• **Renato Souza Tristão**

Seplan/SC

• **Lucas Amancio**

Seplan/SC

• **Daniele Cristina Knihs**

Seplan/SC

Resumo:

Este artigo apresenta a metodologia de construção do Plano Avança SC 2035, estratégia de desenvolvimento socioeconômico de longo prazo coordenada pela Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina (SEPLAN/SC). O principal problema associado ao objeto da pesquisa é a desconexão entre o planejamento estratégico e a execução orçamentária, desafio que frequentemente compromete a geração de valor público em entes subnacionais. A fundamentação teórica ancora-se nos conceitos de complexidade econômica e governança orçamentária, utilizando o Índice de Complexidade Econômica (ICE) como indicador macroestratégico para orientar a sofisticação da matriz produtiva. A metodologia detalha os procedimentos das cinco etapas de elaboração do plano: diagnóstico socioeconômico, prognóstico, definição de objetivos e metas, estruturação de programas e o desenvolvimento de uma plataforma digital de monitoramento. Um diferencial relevante, em comparação ao plano anterior ao Avança SC, é a adoção de uma perspectiva territorial com base em associações de municípios do estado e sua classificação em uma tipologia tripartida baseada nos níveis de complexidade econômica, permitindo a definição de metas regionais para os horizontes de 2030 e 2035. Os resultados demonstram uma articulação pragmática entre a estratégia de longo prazo e o Plano Plurianual (PPA 2024-2027), vinculando objetivos setoriais a subações orçamentárias finalísticas. Conclui-se que o Avança SC 2035, suportado por uma plataforma de transparência e dados automatizados, representa um avanço na institucionalização do planejamento governamental ao integrar visão de futuro, rigor metodológico e gestão orientada por evidências

INTRODUÇÃO

Desde meados do século XX, o Brasil e seus entes subnacionais acumulam uma tradição na elaboração de planos de desenvolvimento estruturantes, voltados à promoção do crescimento econômico e à redução de desigualdades sociais e regionais. Em diferentes períodos, tais planos compartilharam a concepção do Estado como indutor do desenvolvimento, atuando

por meio da alocação estratégica de recursos, da criação de incentivos econômicos e da provisão de infraestrutura.

Apesar dos avanços obtidos, a literatura aponta limites recorrentes nesses processos, especialmente a desconexão entre planejamento estratégico e execução orçamentária. Estudos indicam que essa dissociação compromete a capacidade dos planos de gerar valor

público de forma consistente. Moore (2021) destaca que estratégias governamentais bem-sucedidas dependem do alinhamento entre objetivos, capacidades administrativas e fluxos de recursos; quando esse alinhamento não ocorre, o planejamento tende a assumir caráter meramente formal.

Esse desafio pode ser agravado pela descontinuidade típica dos ciclos políticos, que frequentemente resulta em fragmentação de esforços e perda de aprendizado institucional. O Plano Avança SC 2035 foi concebido como resposta a esse problema estrutural do planejamento governamental em Santa Catarina.

O Avança SC propõe uma articulação explícita entre estratégia de desenvolvimento de longo prazo e instrumentos orçamentários. Essa articulação é sustentada por uma plataforma digital que integra indicadores socioeconômicos, objetivos estratégicos e execução orçamentária, com desagregação regional para todo o estado.

O objetivo deste artigo é apresentar a metodologia de construção do Plano Avança SC 2035, elaborado sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina (SEPLAN). Especificamente, busca-se: i) contextualizar o plano no histórico estadual de planejamento; ii) detalhar seus princípios metodológicos; iii) descrever os instrumentos de monitoramento e gestão associados; e iv) discutir o papel do Índice de Complexidade Econômica (ICE), conceito central que estrutura as diferentes etapas do plano. Por fim, ressalta-se que o Avança SC 2035 tem lançamento previsto para 2026, de modo que o foco deste trabalho recai sobre seu processo de construção.

Embora o presente trabalho priorize a análise da arquitetura técnica do Plano Avança SC 2035, ressalta-se que sua construção não se limitou a um exercício tecnocrático isolado. A legitimidade da estratégia de longo prazo fundamentou-se em um rito de validação institucional realizado antes do lançamento oficial, no qual o plano foi apresentado e discutido com entidades de classe representativas dos setores produtivos, órgãos dos demais Poderes e instituições da sociedade civil de Santa Catarina. Esse processo procurou validar a proposta do plano junto às demais instituições para que estivesse alinhado às demandas reais e expectativas desses atores estratégicos. Além disso, na elaboração do Avança SC, contou-se com participação de membros da equipe técnica responsável pelo plano anterior (PDSC 2030), o que permitiu

a recuperação da metodologia regional, seus documentos e dos mecanismos de governança.

Referencial teórico-conceitual: breve contextualização da economia e planejamento em Santa Catarina

Historicamente, a economia catarinense é marcada pela diversidade produtiva e regionalmente bem delimitada. Esse traço remonta ao período colonial, pela presença de pequenas cidades/núcleos urbanos localizados ao longo da costa e interior; pela formação de uma agricultura não-escravil alicerçada na pequena propriedade; e, posteriormente, pelo advento de imigrantes europeus nos vales da hinterlândia do Estado. Por sua vez, essas características condicionaram a integração da economia catarinense à economia nacional durante as fases da industrialização, na virada do século XX, mas sobretudo a partir de 1930 (GOULARTI FILHO, 2002).

Com o aprofundamento do processo de industrialização no Brasil em setores mais complexos, a partir dos anos de 1940, novas exigências econômicas, sociais, técnicas e financeiras tiveram que ser enfrentadas. Como forma de contornar essas dificuldades disseminou-se, no Brasil e nos Estados, a formulação de planos de desenvolvimento e o planejamento econômico como instrumento estatal auxiliar ao desenvolvimento econômico.

No caso de Santa Catarina, a transição de uma economia mercantil para setores industriais mais dinâmicos teve como contraparte a formulação de uma série de planos econômicos, com a utilização de políticas econômicas e financeiras ativas para ofertar a infraestrutura necessária ao desenvolvimento econômico. Notoriamente, foi com o Plano de Metas do Governo (PLAMEG I, 1961–1965) que o planejamento dá um salto quantitativo e qualitativo no Estado, seguido pelo PLAMEG II (1966–1970), o Projeto Catarinense de Desenvolvimento (PCD, 1971–1974) e o Plano de Governo (1975–1979) (SCHMITZ, 1985; GOULARTI FILHO, 2005).

Nesse processo de industrialização apoiada pelo planejamento, formou-se uma estrutura produtiva diversa com especializações regionais pelo território catarinense. Esquemáticamente, chama a atenção a presença da indústria têxtil e metal-mecânica no Vale do Itajaí e Norte catarinense, a agroindústria e frigoríficos no Oeste, a extração de carvão e a cerâmica

no Sul, a madeira e celulose no Planalto Serrano, e a pesca, turismo e serviços urbanos-portuários no litoral.

Com a crise fiscal dos anos de 1980, e sobretudo na década seguinte, os modelos tradicionais de planos de desenvolvimento, com forte papel do Estado, são revistos, marcados, agora, pela perspectiva de maior abertura comercial e globalização econômica. Já nos anos 2000, o Plano 15 do governo Luiz Henrique da Silveira (PMDB) propôs um amplo processo de descentralização político-administrativa, com a criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR), buscando superar as desigualdades regionais e combater a concentração populacional no litoral.

Inicialmente, foram criadas 29 SDR's, número esse que ampliou-se para 30 em 2005 e 36, em 2007. As SDR's perduraram entre 2003 a 2016, quando então foram transformadas em Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs) e reduzidas para 20 unidades. No início da gestão de Carlos Moisés (PSL) em 2019, as ADR foram desativadas oficialmente. O saldo das SDR enquanto um novo instrumento de planejamento foi ambíguo: por um lado, a intenção era aproximar o planejamento e o orçamento do cidadão, por outro, as dezenas de secretarias foram criticadas pelo seu custo e dificuldade de promover uma articulação política com outras instâncias da região (FAGUNDES e DA SILVA, 2019; MEASSI, 2011)

Em 2019, na reforma administrativa do governador Carlos Moisés, a antiga secretaria de planejamento (SPG) foi extinta e suas atividades foram absorvidas por outros órgãos (Decreto nº 183/2019). Com isso, não chegou-se a adotar institucionalmente o “Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina 2030”, ainda que o documento tenha sido lançado em 2018 (PDSC, 2018). O PDSC foi coordenado pela antiga SPG e procurou integrar e sistematizar os planos setoriais e regionais elaborados por diferentes secretarias e pelas Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs). As etapas propositivas do PDSC foram construídas conjuntamente com as regiões, tendo como recorte as 8 macrorregiões de SC. Da mesma forma, procurou vincular seus objetivos e indicadores estabelecidos pela Agenda 2030 do (PNUD). Com a extinção da antiga SPG, suas competências foram redistribuídas a outras pastas, mas sem a adoção de um plano estratégico de longo prazo.

Em 2023, na gestão do governador Jorginho Mello (PL), a Secretaria de Planejamento (SEPLAN) foi

recriada (Medida Provisória nº 257, de 23 de fevereiro de 2023). Dentre as suas novas competências, coube a elaboração do novo plano de desenvolvimento socioeconômico, o Avança SC. Mais do que apenas atualizar o antigo PDSC 2030, o Avança SC apresenta uma nova abordagem no conteúdo e na forma, como se verá na quarta seção.

Feita essa breve contextualização da economia e planejamento catarinense, o Estado de Santa Catarina se apresenta nesta segunda década do século XXI com uma estrutura econômica diversa, dinâmica, competitiva e inovadora. Mesmo ocupando 1% do território nacional, oitava menor unidade da federação, Santa Catarina constitui a sexta maior economia do país, quinto maior PIB per capita com R\$ 67.459,7 (valor 25,2% superior ao PIB per capita brasileiro), com o segundo maior aumento de participação no PIB nacional na série histórica iniciada em 2002 (SANTA CATARINA, 2025), segundo Estado mais competitivo do país (CLP, 2025) e segunda economia mais inovadora (ACATE, 2025). Com isso, Santa Catarina apresenta um elevado nível de desenvolvimento social, comparado com o restante dos Estados: menor nível de desigualdade de renda e menor taxa de pobreza, (IBGE, 2025a), menor taxa de desocupação, menor informalidade, terceiro maior rendimento médio (IBGE, 2025b), entre outros indicadores.

Ainda que Santa Catarina apresente um elevado nível de desenvolvimento socioeconômico, quando comparado com os demais entes da federação, o Estado ainda enfrenta uma série de dificuldades e desafios no sentido de garantir um patamar sustentável de crescimento econômico com distribuição de renda e oferta de serviços públicos por todo território. Essas dificuldades surgem, por um lado, do contexto das mudanças do sistema econômico internacional e da própria geopolítica mundial. Por outro, os desafios que Santa Catarina se defronta têm origem na própria dinâmica da economia brasileira das últimas décadas, marcada pela baixa produtividade, baixa taxa de investimento público, concentração de renda, juros elevados, estrutura tributária regressiva e concentrada na União, entre outros fatores.

Esses desafios se manifestam em Santa Catarina de diversas formas. Apenas para ilustrar alguma delas, primeiramente, cabe recordar o fluxo expressivo de migrantes que o Estado recebeu nas últimas décadas. Com uma economia marcada por um crescimento

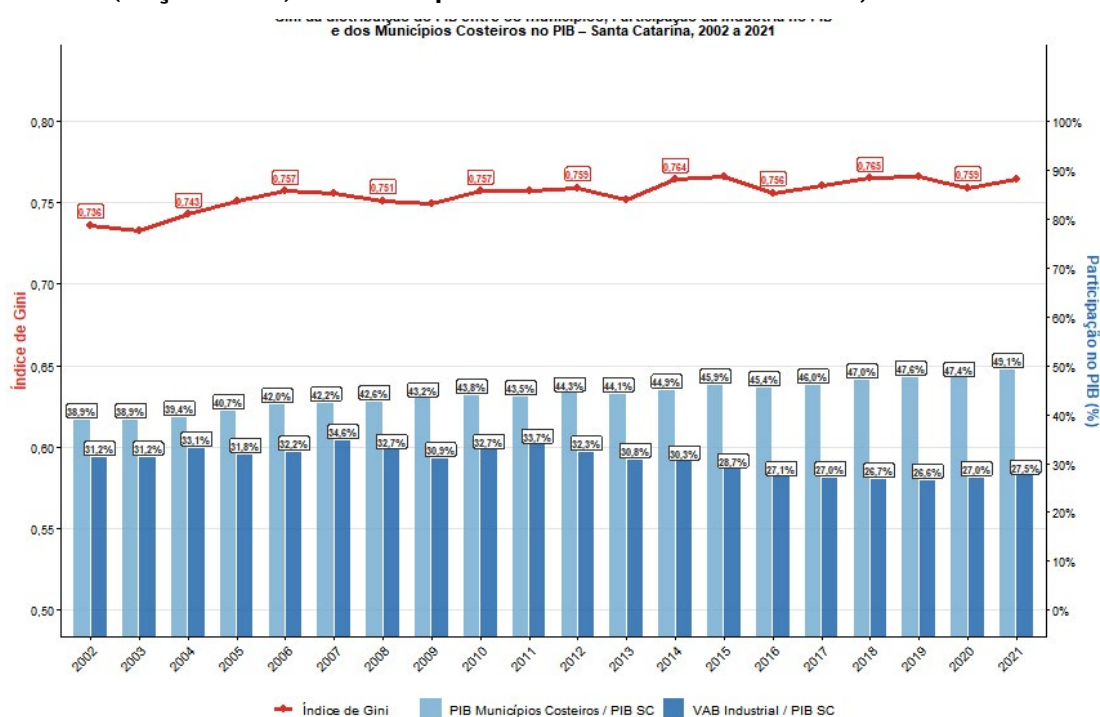
expressivo, com baixo desemprego e salários médios elevados, Santa Catarina se tornou um polo de atração no movimento migratório nacional quando, entre 2017 e 2022, segundo o Censo Demográfico, Santa Catarina apresentou o maior saldo migratório e a maior taxa líquida de migração, com 354 mil pessoas (BRITTO, 2025).

Secundariamente, cabe destacar que esse crescimento econômico e populacional é concentrado dentro do Estado, sobretudo na região litorânea. O gráfico 1 destaca o aumento de 4% do índice de gini do PIB municipal dentre os 295 municípios catarinenses entre 2002 e 2021. Essa concentração se deu sobretudo no litoral, quando em 2002 o PIB dos 41

municípios costeiros perfaziam menos de 39% do PIB estadual e, em 2021, concentravam mais de 49%.

Por fim, do ponto de vista econômico, o mesmo gráfico evidencia outro desafio nacional que se expressa em Santa Catarina: a desindustrialização. Apesar de ter a segunda maior participação da indústria de transformação no PIB estadual, atrás apenas do Amazonas, impulsionado pelos incentivos da Zona Franca, Santa Catarina enfrenta uma redução progressiva do peso da indústria. Conforme a série histórica do gráfico, ao mesmo tempo que o PIB se concentra nos municípios costeiros, observa-se uma redução do peso da indústria no PIB (a preços básicos): em 2002, o conjunto da indústria representava 31,2% do PIB e em 2021, 27,5%.

GRÁFICO 1 – Gini da distribuição do PIB entre os municípios, Participação da Indústria no PIB (Preços Básicos) e dos Municípios Costeiros no PIB – Santa Catarina, 2002 a 2021



Fonte: PIB Municipal/IBGE; Elaboração: DIPP/SEPLAN/SC

É dentro desse contexto que surge o Plano Avança SC 2035. Institucionalmente, ele se insere na trajetória histórica de planos de desenvolvimento com enfoque regional, considerando aquelas características estruturais da economia catarinense. Sua principal motivação é fornecer uma estratégia de desenvolvimento socioeconômico para auxiliar na reversão do processo de desindustrialização relativa

e a concentração populacional. Sua concepção baseia-se em dois princípios centrais: o aumento da complexidade econômica como estratégia de desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais. Esses aspectos metodológicos do Plano serão vistos na próxima seção.

Metodologia: complexidade econômica, desenvolvimento regional e as etapas de elaboração do plano Avança SC

Esta seção sistematiza a metodologia adotada para a elaboração do Plano Avança SC 2035, a partir da experiência da Diretoria de Políticas Públicas da SEPLAN/SC, enquanto equipe responsável por sua coordenação. Em síntese, o Plano Avança SC 2035 repousa sobre dois princípios estratégicos e interdependentes: o aumento da complexidade econômica e a promoção do desenvolvimento regional intra-estadual. Esses dois princípios permearam as cinco etapas de elaboração do Plano, a saber: diagnóstico socioeconômico, prognóstico, definição de objetivos e metas, estruturação de programas e, por fim, desenvolvimento de uma plataforma digital de dados e informações. Nessa seção, serão explorados esses dois princípios e os procedimentos realizados em cada uma dessas etapas.

Do ponto de vista teórico-analítico, a adoção do conceito de complexidade econômica, enquanto princípio fundamental do plano de desenvolvimento estadual de longo prazo, talvez seja a grande inovação e contribuição por parte do Avança SC. Diferente das teorias clássicas de desenvolvimento baseadas em dotações de fatores ou vocações estáticas, o conceito de complexidade econômica parte da premissa de que o desenvolvimento é o resultado do acúmulo de conhecimento produtivo (*know-how*) incorporado em redes. Conforme a perspectiva de Hidalgo e Hausmann (2009), economias desenvolvidas não são apenas aquelas que produzem “mais”, mas aquelas que detêm uma maior diversidade de capacidades técnicas, permitindo a produção de bens sofisticados e raros (não-ubíquos) no comércio global.

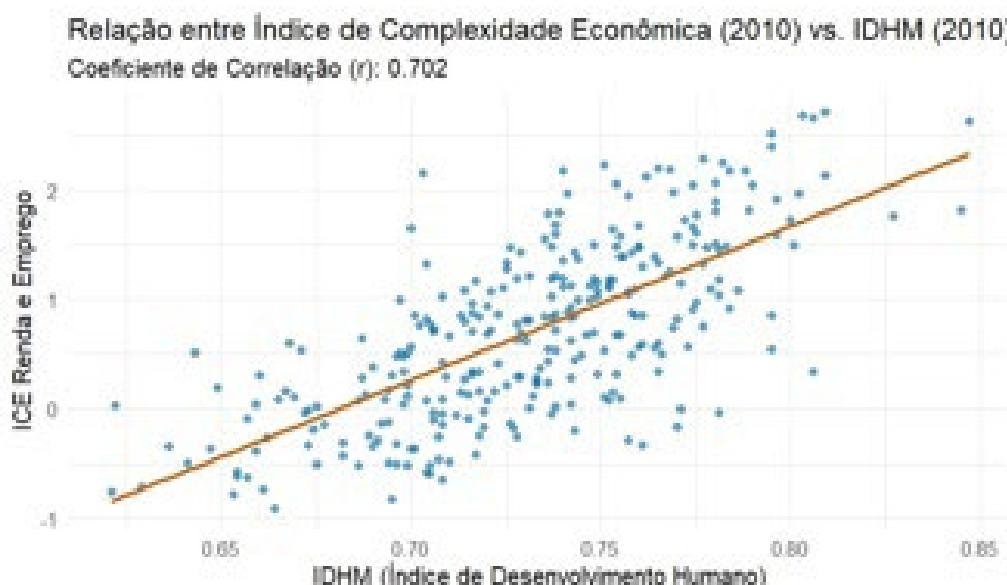
A complexidade, portanto, é uma medida indireta das capacidades latentes de um território. Países ou regiões que produzem bens que exigem uma vasta combinação de conhecimentos — e que poucos outros

territórios conseguem replicar — possuem alta complexidade. No âmbito do Avança SC, essa teoria é transposta para a escala subnacional para identificar oportunidades de sofisticação industrial que permitam ao estado reverter processos de desindustrialização relativa e baixa produtividade.

Formalmente, o Índice de Complexidade Econômica (ICE) é derivado do Método das Reflexões, que analisa simultaneamente dois atributos fundamentais: a **diversidade** e a **ubiquidade**. A diversidade mede quantos setores diferentes uma região consegue operar com Vantagem Comparativa Revelada (VCR); já a ubiquidade mede em quantas outras regiões aquele setor específico está presente. Os procedimentos necessários para o cálculo do ICE em termos regionais utilizando a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE) podem ser vistos em Freitas *et al* (2023).

O segundo pilar do Avança é o desenvolvimento regional. Essa perspectiva retoma a tradição dos planos estaduais anteriores e se justifica ainda mais diante do crescimento econômico e demográfico concentrado no Estado na última década. Mais do que apenas um princípio, o desenvolvimento regional está integrado em todas as etapas do Plano e está intimamente associado à estratégia da complexidade: uma região complexa apresenta alta diversidade em setores de baixa ubiquidade. Para as regiões, a estratégia da complexidade econômica vai além meramente da dimensão econômica. Ao cruzar os dados do ICE e do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHm) de 2010 para os municípios catarinenses (gráfico 2), observa-se uma correlação positiva e significativa. Em outras palavras, municípios que possuem um ICE elevado, tendem a apresentar um elevado nível de desenvolvimento humano, com a vantagem que o ICE pode ser calculado anualmente, para todos os municípios ou regiões dentro do Estado, diferentemente do IDHm, que depende dos dados censitários.

GRÁFICO 2 – Relação entre os índices de complexidade econômica (renda e emprego) e desenvolvimento humano – Municípios de Santa Catarina, 2010



Fonte: PNUD e DataViva; Elaboração: DIPP/SEPLAN/SC

O Avanço SC adotou como recorte territorial as 21 associações de municípios da Federação Catarinense de Municípios (FECAM). A decisão do recorte regional a ser utilizado foi importante, quando se privilegia uma divisão política e econômica já adotada e reconhecida pelos municípios, ao invés de uma divisão arbitrária, como feita em planos anteriores. Em seguida, as 21 regiões foram organizadas em 3 tipos de regiões, conforme o valor do ICE regional: Regiões Avançadas (ICE maior do que 1,5), Regiões em Ascensão (ICE entre 1 e 1,5) e Regiões com Potencial (ICE menor do que 1).

Essa tipologia se justifica pelo desenvolvimento regional qualitativamente distinto ao longo das décadas. Enquanto algumas regiões apresentam estruturas produtivas modernas, com alta inserção em mercados globais, outras permanecem dependentes de setores primários, como agropecuária e extrativismo. Essa heterogeneidade reflete desafios históricos de industrialização e urbanização, além da influência geográfica e cultural que molda as vocações produtivas regionais.

Em suma, esta tipologia atrela as federações de consórcios, associações de municípios e municípios de Santa Catarina (FECAM) a três faixas de complexidade econômica, organizada da seguinte forma:

As Regiões Avançadas demonstram alto grau de sofisticação econômica e diversidade produtiva, com forte presença do setor industrial e de serviços

modernos, conectadas a cadeias produtivas globais. As Regiões em Ascensão estão em transição de economias baseadas no setor primário para uma estrutura mais industrializada e diversificada. Já as Regiões com Potencial necessitam de estímulos externos significativos para superar limitações estruturais e desenvolver economias mais resilientes e diversificadas. Essas regiões enfrentam desafios estruturais significativos. A agropecuária responde por mais de 15% do PIB, enquanto indústrias de baixo valor agregado e serviços limitados dificultam a modernização.

A figura 1 a seguir apresenta as associações conforme a tipologia. Observa-se que as regiões com maior ICE são justamente aquelas do Litoral e da AMOSC (tendo o município de Chapecó como principal núcleo urbano). No outro polo, as regiões com potencial são aquelas do planalto norte e serrano e o extremo oeste catarinense.

Esse resultado corrobora a correlação positiva entre complexidade econômica e indicadores clássicos de desenvolvimento humano. O ICE foi utilizado como instrumento central para integrar a análise estadual e regional, orientando estratégias voltadas à elevação da complexidade econômica e à redução das desigualdades territoriais.

A divisão temática do plano foi organizada em cinco eixos: Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Social, Meio Ambiente, Infraestrutura e Governança.

cultura e esporte, Educação, Saúde, Segurança pública, Habitação, emprego renda e assistência social, Infraestrutura de transportes e energia, Mobilidade Urbana, Saneamento, Eventos climáticos extremos e proteção ambiental, Proteção e defesa civil e Governança e Orçamento.

Estes eixos foram subdivididos em 13 setores de análise: Indústria, serviços e ciência e tecnologia, Agricultura, pesca e desenvolvimento rural, Turismo

[illegible]

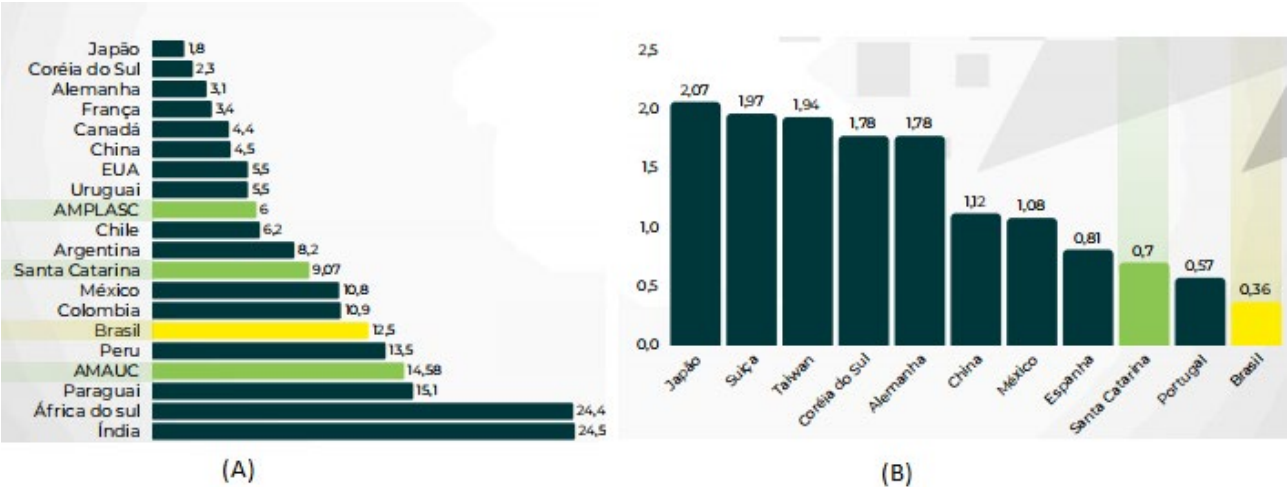
Explicitados esses dois princípios, todas as cinco etapas da elaboração do Plano Avança SC incorporaram uma perspectiva regional e a estratégia da complexidade econômica. O **diagnóstico** combinou análise de indicadores socioeconômicos e ambientais com estudos estaduais, nacionais e setoriais, como por exemplo o Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina 2030 (PDSC), a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil, 2020-2031 (BRASIL, 2020), e a Estratégia de Diversificação Inteligente para as Microrregiões de Santa Catarina (FIESC, 2023). Esta etapa buscou situar o atual cenário catarinense no Brasil e no mundo através dos principais indicadores de cada setor, assim como posicionar cada região dentro do panorama geral do estado. Para tanto, privilegiou-se dados secundários de fontes públicas, para

permitir a comparação e automação na atualização. Mais do que a utilização de uma miríade de dados, o esforço maior nessa etapa foi selecionar de forma criteriosa os indicadores e os dados mais representativos associados aos princípios do plano e que fossem transversais entre os setores, para auxiliar os órgãos no futuro nos seus planos setoriais.

A figura 2 a seguir ilustra essa disposição dos indicadores. O intuito no diagnóstico foi analisar o nível de desenvolvimento socioeconômico catarinense e de suas regiões tendo como referência o cenário nacional e internacional. No caso, mesmo Santa Catarina sendo referência nacional em indicadores como mortalidade infantil e complexidade econômica, como destacado, no contexto internacional é possível melhorar ainda

mais esses indicadores, diminuindo as disparidades regionais dentro do Estado.

FIGURA 2 – Ilustração da disposição dos indicadores do Avança SC durante a etapa de diagnóstico:
(A) Taxa de Mortalidade Infantil (A) e (B) Índice de Complexidade Econômica



Fonte: Com base em SANTA CATARINA (2026)

O **prognóstico** foi elaborado por meio de modelos econométricos de vetores autorregressivos em painel, considerando séries históricas dos indicadores levantados no diagnóstico e a dimensão geográfica das regiões, com intervalos de confiança de 95%. Foram realizadas as projeções para todos indicadores utilizados no diagnóstico que passaram pelos critérios de número de observações, variância, disponibilidade municipal e relevância analítica. A partir destes resultados foram traçados três cenários: 1) cenários tendenciais 2) cenários de aceleração; e 3) cenários de restrição. Também foram analisadas as principais macrotendências internacionais e nacionais para balizar os cenários quantitativos: sociedade e desenvolvimento; configuração geopolítica; ciência

e tecnologia; meio ambiente; e, contexto nacional e política econômica.

Comparativamente aos demais planos estaduais catarinenses aqui reside outra inovação e contribuição do Avança SC, quando a etapa de prognóstico foi realizada utilizando um parâmetro quantitativo para todos eixos e setores do plano e para todas as 21 regiões, conferindo homogeneidade e transversalidade na análise dos cenários tanto em nível estadual quanto regional. A tabela 1 a seguir ilustra a apresentação de um desses indicadores do prognóstico, destacando o eixo de desenvolvimento econômico para os indicadores de ICE, PIB per capita e taxa de crescimento do PIB per capita:

TABELA 1 – Projeção de indicadores de economia segundo cenários – Santa Catarina, 2023, 2027 e 2035.

Indicadores	Cenário de Estabilidade			Cenário de Aceleração			Cenário de Restrição		
	2023	2027	2035	2023	2027	2035	2023	2027	2035
Índice de Complexidade Econômica	2,15	2,22	2,35	2,22	2,32	2,50	2,07	2,12	2,20
PIB per capita (mil R\$)	59,1	61,5	65,07	59,8	62,7	66,6	58,3	60,2	63,4
Taxa de crescimento do PIB per capita (%)	5,56%	5,86	6,20	8,27	11,73	13,76	2,86	-0,02	-1,37

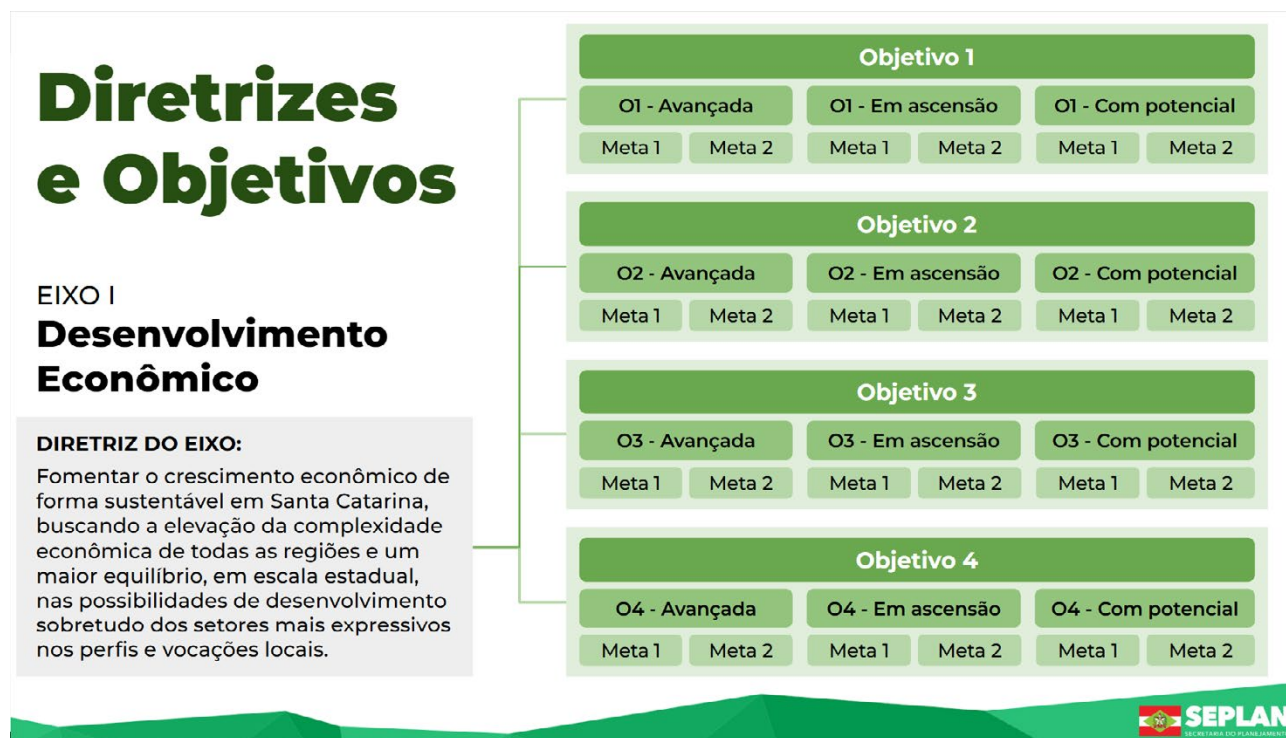
A terceira etapa procurou definir os **objetivos, indicadores e metas** para o estado no horizonte temporal do plano a partir do diagnóstico e das projeções, observando critérios de transversalidade temática, relevância temporal e governabilidade pelos órgãos estaduais. Para validar tecnicamente o trabalho das etapas anteriores e contribuir nessa terceira fase, foi fundamental a participação de representantes dos órgãos da administração direta e empresas do Estado, com base no Grupo de Trabalho (GT) intersetorial criado pela Portaria SEPLAN Nº 28/2024, publicada em 18/09/2024.

A terceira etapa do Plano Avança SC 2035 concentrou-se na tradução do diagnóstico e dos prognósticos em uma estrutura de entrega pragmática e orientada a resultados. Diferente de experiências subnacionais que incorrem em uma profusão de objetivos específicos e indicadores de atividade (meio), a metodologia do Avança SC optou pela seletividade

estratégica. A literatura de planejamento alerta que o excesso de metas fragmenta o foco institucional e compromete a capacidade de gestão e monitoramento das prioridades governamentais. Assim, o plano estruturou-se em torno de poucos objetivos transversais e setores desde que representativos, garantindo maior densidade e governabilidade à estratégia.

A arquitetura lógica do planejamento foi desenhada de forma hierárquica e integrada, conforme ilustrado no esquema de desdobramento de diretrizes e objetivos (Figura 3), exemplificada para o eixo de desenvolvimento econômico. No topo dessa estrutura, estabeleceu-se uma diretriz por eixo temático, formulada de maneira multidisciplinar para abranger de forma transversal os diversos setores que compõem cada eixo. Sob cada diretriz, definiu-se, de modo geral, um único objetivo estadual por setor de análise, o qual serve como o norteador macroestratégico da política pública.

FIGURA 3 – Esquema de Hierarquização das Diretrizes, Objetivos e Metas do Plano Avança SC 2035



Fonte: Com base em SANTA CATARINA (2026)

Para reforçar o princípio do equilíbrio regional, o plano inovou ao realizar o desdobramento do objetivo

estadual em objetivos regionais customizados, fundamentados nas três tipologias de complexidade

econômica (Avançadas, Em Ascensão e Com Potencial). Esse encadeamento, visível na Figura 3, procura fornecer uma maior coerência com as disparidades e potencialidades locais. Procura também evitar a imposição de metas genéricas para realidades territoriais heterogêneas.

No que tange aos indicadores, a seleção obedeceu a critérios de *compliance* e *accountability*. Privilegiaram-se indicadores de fonte secundária e natureza finalística, em detrimento de métricas administrativas. O intuito era medir o impacto real na sociedade no longo prazo. Foram priorizados dados com periodicidade anual e desagregação municipal, contribuindo para que a plataforma digital de monitoramento possa ser atualizada de forma sistemática, auditável e automatizada.

Finalmente, dentro ainda dessa terceira etapa, o estabelecimento das metas para os horizontes de 2030 e 2035 foram calibradas a partir dos parâmetros técnicos fornecidos pelos prognósticos, assegurando que fossem realistas e alcançáveis dentro dos cenários projetados. Adicionalmente, realizou-se um alinhamento com metas de planos nacionais e estratégias setoriais de referência, uma vez que a visão de futuro estadual integra o desenvolvimento catarinense ao contexto nacional.

A quarta etapa do Plano Avança SC 2035, **programas e ações**, foi estruturada sob uma premissa fundamental: “quais são as medidas e ações existentes para garantir o cumprimento das metas traçadas?”. Esta fase representa o elo de fechamento do ciclo de planejamento, conectando a visão estratégica de longo prazo à realidade operacional do Estado. A literatura

contemporânea sobre criação de valor público reforça que estratégias eficazes dependem da convergência rigorosa entre os objetivos de longo prazo, as capacidades organizacionais instaladas e o fluxo de recursos financeiros. Nesse sentido, a articulação entre o planejamento e os instrumentos financeiros é condição essencial para que as diretrizes estratégicas orientem decisões concretas de alocação de recursos, evitando que o plano se torne um documento meramente formal (MOORE, 2021)

Divergindo de modelos de planejamento que optam pela proposição de uma vasta gama de novos programas e ações — frequentemente desconectados do cotidiano processual dos órgãos e sem viabilidade orçamentária imediata —, o Avança SC adotou uma postura estritamente pragmática. O risco de abordagens mais propositivas reside na morosidade legislativa e na fragilidade da execução desses programas, uma vez que novas estruturas dependem de ritos de aprovação que podem desfigurar a intenção original do plano. Em contraste, pesquisas recentes e guias práticos para contextos subnacionais (PERL, 2024) destacam a importância de processos intencionais sustentados por mecanismos claros de implementação e pela institucionalização do planejamento através de sua vinculação direta aos instrumentos de gestão e orçamento já existentes.

Dessa forma, a metodologia adotada pelo Avança SC nesta quarta etapa partiu da estrutura do Plano Plurianual (PPA 2024-2027) de Santa Catarina, que se organiza em 4 dimensões estratégicas, 89 programas, 163 produtos, 1.534 subações e 13.624 objetos de execução.

FIGURA 4 – Imagem inicial do painel de dados do Plano Plurianual Anual (PPA) com sua estrutura básica – Santa Catarina



Fonte: Painel de dados do PPA SC 2024-2027: <https://ppa.sc.gov.br/visao-geral>

O método consistiu em uma seleção criteriosa e qualificada das subações que possuíam relação direta com os objetivos e indicadores do Avanço SC. Durante esse filtro, foram sistematicamente excluídas as ações voltadas apenas ao custeio administrativo, manutenção rotineira e folha de pagamento. A justificativa era que tais despesas não guardam correlação direta com os saltos de produtividade e complexidade econômica pretendidos para o longo prazo e estavam mais ligadas a competências de outras secretarias. A intenção com essa vinculação é que o Avanço SC auxilie na visualização de prioridades de longo prazo dentro da máquina pública, orientando o Estado a focar os investimentos tendo em vista a trajetória socioeconômica catarinense.

Essa integração sistêmica facilita, potencialmente, a governança e a gestão de curto e médio prazo, pois oferece aos órgãos setoriais um parâmetro orçamentário para calibrar suas ações com base na estratégia estadual. Parâmetro esse que eles já utilizavam no seu cotidiano, ainda que dentro de um ponto de vista orçamentário. Ao vincular o PPA ao plano de longo prazo, cria-se um ambiente onde programas podem ser reformulados ou novos projetos podem ser criados a partir da identificação de lacunas entre a execução atual e as metas de 2035. Para suportar essa dinâmica, foi desenvolvida a Plataforma Digital Avanço SC, concebida como um instrumento transversal de acompanhamento e transparência. A ferramenta permite que a sociedade e os gestores visualizem a evolução

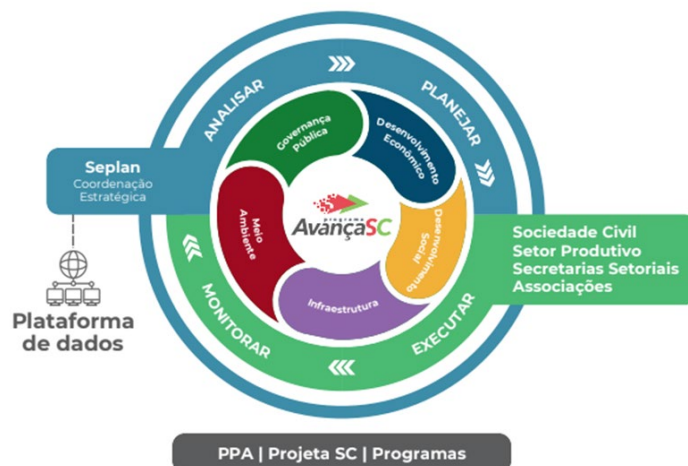
dos indicadores em tempo real, garantindo que o indicador macroestratégico de complexidade econômica (ICE) esteja explicitamente conectado à alocação orçamentária cotidiana.

Quanto à participação social no Plano Avanço SC 2035, ela foi proposta de forma a conciliar o aprendizado institucional acumulado com mecanismos de escuta contínua. Inicialmente, a equipe técnica responsável pelo Avanço SC contou com participantes do PDSC 2030, o que permitiu recuperar as demandas regionais colhidas nos seminários realizados na gestão anterior, garantindo que o novo plano não partisse de um vácuo de diálogo territorial. Após a estruturação da proposta atual, o plano foi submetido a rodadas de apresentação junto a órgãos de classe e representantes estratégicos da sociedade civil, como a FIESC, SEBRAE, BRDE, TCE e a própria FECAM (FIESC, 2025).

Além do diálogo institucional inicial, a proposta de participação social procura incorporar de maneira perene as diversas contribuições por meio da Plataforma Digital Avanço SC. A ferramenta permite que cidadãos e gestores contribuam e opinem de modo automatizado em qualquer etapa do processo. As informações são colhidas e sistematizadas na plataforma para subsidiar a avaliação quantitativa e qualitativa dos indicadores e programas.

Essa proposta reflete o modelo de governança do plano, no qual as contribuições sociais somam-se à análise técnica interna da SEPLAN (Figura 5).

FIGURA 5 – Ilustração do processo de governança do Avança SC



Fonte: Com base em SANTA CATARINA (2026)

Conforme o esquema de governança ilustrado, partindo da contribuição na Plataforma, essas análises são posteriormente submetidas para validação e análise de outros órgãos e conselhos estaduais, criando um ciclo contínuo de revisão e legitimação da estratégia de desenvolvimento

Resultados e discussão: A Plataforma Avança SC 2035 enquanto instrumento para gestão e governança do Plano

A seção anterior procurou detalhar as etapas do plano Avança SC 2035 e os procedimentos metodológicos associadas a cada uma delas. Ainda que o esteja na sua fase de lançamento, é possível afirmar que ele já traz diferenças significativas em relação aos planos estaduais anteriores. Para analisar a dimensão dos resultados do Avança SC, antes de detalhar seus produtos e a plataforma, cabe registrar as principais diferenças entre o presente plano e a proposta de plano anterior.

O Plano SC 2030 (PDSC) baseou sua definição de estratégia em um modelo mais participativo, organizando a atuação estatal em quatro dimensões (Econômica, Social, Infraestrutura/Meio Ambiente e Gestão Pública), com o propósito de atingir um cenário normativo focado em “descolar do Brasil e aderir ao mundo”. Em contrapartida, o Avança SC 2035 inova ao adotar o princípio da “complexidade econômica”, compreendendo o estado como um sistema interdependente. O novo plano reorganiza a estratégia em cinco eixos temáticos, elevando o Meio Ambiente ao

status de eixo focal isolado, e ancora sua execução em uma plataforma digital dinâmica e viva.

A visão regional apresenta uma mudança expressiva de escala e metodologia entre os planos. O PDSC 2030 dividiu o estado em oito macrorregiões (como Grande Florianópolis, Litoral Sul, etc.), identificando obstáculos locais e desenhando ações estratégicas a partir de oficinas de trabalho. Já o Avança SC 2035 aprofunda a territorialização ao utilizar as 21 regiões das Associações de Municípios (FECAM). Mais do que uma divisão geográfica, o Avança SC criou uma tipologia regional baseada no Índice de Complexidade Econômica (ICE), classificando os territórios em “Avançados”, “Em Ascensão” e “Com Potencial”, permitindo calibrar políticas públicas de acordo com o estágio real de desenvolvimento de cada local.

Nas etapas de diagnóstico e prognóstico, o PDSC 2030 fundamentou sua análise em megatendências globais (socioambientais, econômicas e tecnológicas) e em cenários prospectivos amplos (tendencial e normativo) projetados para 2030. O Avança SC 2035, por sua vez, estrutura um diagnóstico em duas escalas complementares (estadual e das 21 regiões) e utiliza um prognóstico mais preciso quantitativamente. Para visualizar as tendências até 2035, o novo plano estabeleceu três cenários quantificados (Cenário de Estabilidade, Cenário de Aceleração e Cenário de Restrição), com horizontes de avaliação curtos para 2027 (revisão do PPA) e longos para 2035, antecipando riscos econômicos, demográficos e climáticos.

A definição de programas e objetivos também sofreu uma evolução prática. O PDSC 2030 estipulou

objetivos setoriais associados a indicadores, metas para 2024 e 2030, e uma lista de ações estratégicas para guiar o governo. O Avança SC 2035 estreita fortemente essa relação com a execução orçamentária ao articular seus objetivos de longo prazo (para 2030 e 2035) diretamente com o Plano Plurianual (PPA 2024-2027). Essa integração converte os objetivos em programas e subações operacionais rastreáveis, garantindo que as metas não fiquem apenas no planejamento, mas tenham alocação de recursos financeiros e monitoramento efetivo.

Por fim, a governança no PDSC 2030 foi concebida como uma estrutura colegiada e consultiva, composta por membros do governo e da sociedade civil, e coordenada pelo órgão central de planejamento para monitorar a execução das metas. No Avança SC 2035, essa proposta de governança ganha um contorno tecnológico e contínuo sob a liderança da Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN). O grande diferencial é a utilização de uma plataforma digital interativa que promove transparência, com a consulta pública de indicadores, participação do cidadão por meio de formulário, e garante uma integração entre a gestão orçamentária e os objetivos de longo prazo.

Quanto aos resultados do Plano Avança SC 2035, eles são disponibilizados por meio de dois canais principais. O primeiro consiste na produção documental técnica, que abrange o diagnóstico e o prognóstico em níveis estadual e regional para as 21 associações de municípios. Este esforço resultou na publicação do Plano Estadual e de cadernos com recortes regionais específicos, que detalham os objetivos de acordo com a respectiva tipologia de complexidade econômica de cada território, além de um caderno dedicado aos procedimentos metodológicos.

Entretanto, o diferencial tecnológico do projeto reside na **Plataforma Digital Avança SC**. Diferente das publicações estáticas tradicionais, a plataforma funciona como um instrumento dinâmico de gestão, hospedando todo o conteúdo do plano de forma intuitiva para permitir o acompanhamento contínuo das metas. A página inicial (Figura 6) apresenta os pilares institucionais do projeto: a Visão de Futuro e o canal de participação social, onde o cidadão pode interagir diretamente com as etapas do planejamento

FIGURA 6 – Página Inicial do Avança SC 2035



Fonte: SEPLAN, 2026.

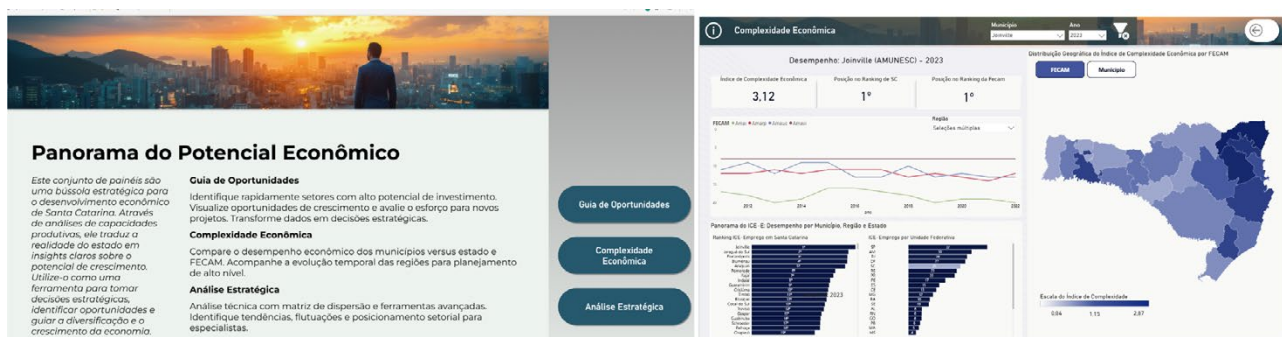
A arquitetura de informações da plataforma divide-se em duas grandes seções:

- **Estratégia Estadual:** Reúne dados, projeções e indicadores agregados para o estado. Ao selecionar um dos cinco eixos temáticos, o usuário acessa diagnósticos setoriais e projeções baseadas nos três cenários (tendencial, aceleração e restrição) até 2035. A Figura 8 ilustra essa funcionalidade no setor de Habitação, Emprego, Renda e Assistência Social, exibindo o objetivo estadual, o indicador de monitoramento com seus valores atuais e as metas para 2030 e 2035. Imediatamente abaixo, a plataforma integra os programas do PPA 2024-2027 associados, permitindo o detalhamento de cada subação orçamentária.
- **Estratégia Regional:** Esta seção mantém a lógica visual da estadual, mas integra os dados locais ao comportamento do estado, permitindo análises comparativas temporais e espaciais. Conforme demonstrado na Figura 9, ao selecionar uma região — como a AMURES, classificada na tipologia “Com Potencial” —, o sistema disponibiliza os dados regionais tendo o estado como referência. Os objetivos regionais são apresentados com seus respectivos indicadores e metas calibradas pela tipologia do ICE, seguidos pelos programas e subações correspondentes àquela localidade.

Ao final de cada seção, a plataforma informa o suporte para participação social e o repositório de documentos para *download* (a ser disponibilizado no lançamento da plataforma), consolidando-se como um portal que compartilha os princípios de transparência e controle social, na construção coletiva da estratégia de longo prazo de Santa Catarina.

Complementarmente à plataforma digital, o Plano Avança SC 2035 elaborou painéis de dados temáticos em *Business Intelligence* (BI), com maior detalhamento dos indicadores e das projeções. Esses painéis serão disponibilizados ao governo estadual, às administrações municipais e demais partes interessadas. Um exemplo central dessa ferramenta será o painel de complexidade econômica municipal, que detalha quais setores — identificados por subclasses da Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE) — guardam relação de proximidade (*relatedness*) com a estrutura produtiva local (Figura 07). Esse nível de granularidade permite identificar atividades com alto potencial de integração que podem ser estimuladas, por meio de políticas públicas específicas e desenhadas, para ampliar a diversidade produtiva, em consonância com as metas de desenvolvimento de longo prazo.

FIGURA 07 – Painel de Dados da Complexidade Econômica Municipal – Santa Catarina

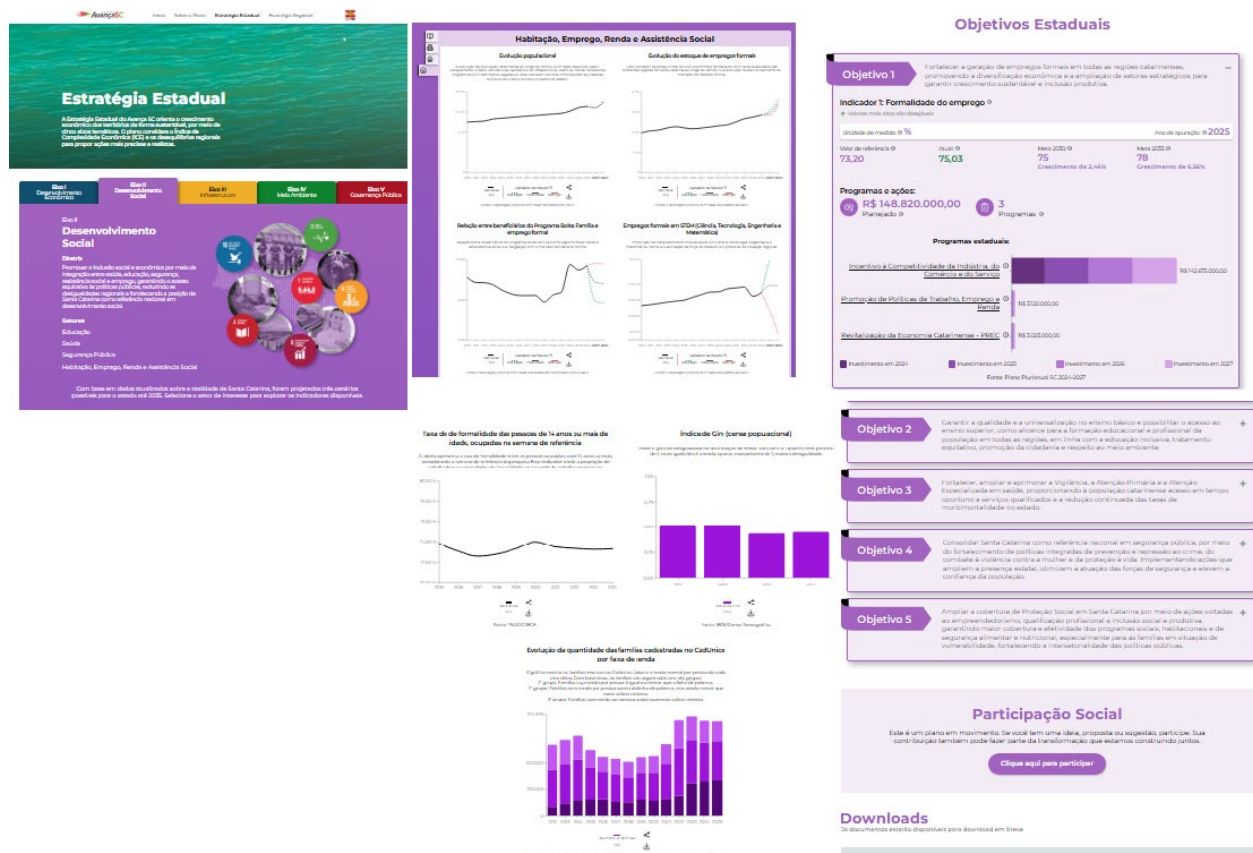


Fonte: Painéis de Dados do projeto Avança SC 2035 (SEPLAN/SC)

No âmbito da governança participativa, a Plataforma Digital Avança SC 2035 transcende a função de repositório de dados ao se consolidar como um canal permanente de escuta social e transparência. Diferente de consultas públicas pontuais, a plataforma permite que o cidadão interaja continuamente com as etapas do plano, enviando contribuições e

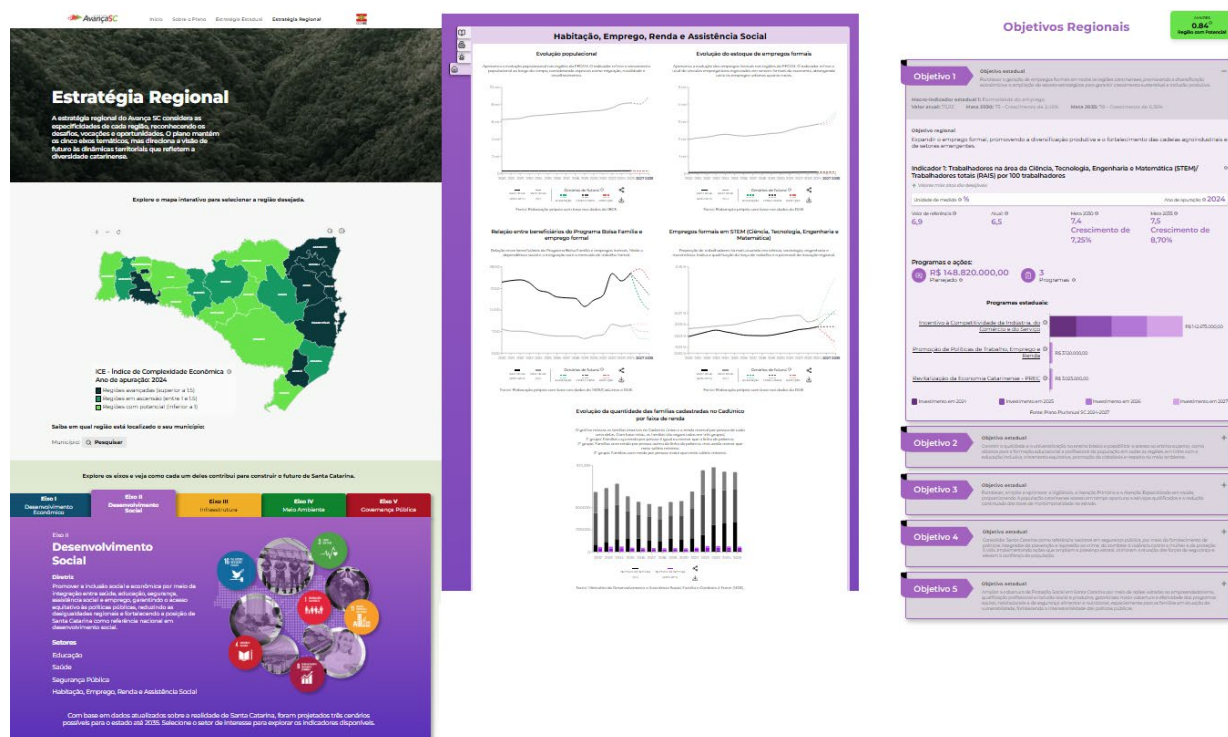
monitorando o cumprimento das metas em tempo real através de uma interface intuitiva. Este desenho de governança digital procura facilitar o acesso à estratégia estadual, fornecendo um instrumento digital para o monitoramento do plano, fundamentado em indicadores finalísticos e na execução orçamentária vinculada ao PPA

FIGURA 8 – Ilustração da seção de Estratégia Estadual do Plano Avança SC, destacando o eixo de Desenvolvimento Social e o Setor de Habitação, Emprego, Renda e Assistência Social



Fonte: SEPLAN, 2026.

FIGURA 9 – Ilustração da seção de Estratégia Regional do Plano Avanço SC, destacando o eixo de Desenvolvimento Social e o Setor de Habitação, Emprego, Renda e Assistência Social para a Região da Associação dos Municípios da Serra Catarinense (AMURES)



Fonte: SEPLAN, 2026.

CONCLUSÕES

A metodologia de construção do Plano Avanço SC 2035 representa um avanço significativo no esforço de institucionalização do planejamento de longo prazo em Santa Catarina. A estratégia foi orientada na articulação do aumento da complexidade econômica e da redução das desigualdades regionais juntamente com mecanismos explícitos de integração orçamentária. O plano procura enfrentar um dos principais desafios históricos da gestão pública: a distância entre a formulação estratégica e a execução financeira.

Como visto, o Índice de Complexidade Econômica (ICE) constitui o elemento estruturante do plano, permitindo que a transformação produtiva seja monitorada anualmente e com aderência à realidade regional. Esta abordagem, ao substituir a visão de vocações estáticas por uma tipologia de capacidades produtivas (Avançadas, Em Ascensão e Com Potencial), procura oferecer uma resposta pragmática aos desafios de longo prazo a serem enfrentados pelo Estado.

Além disso, o Plano Avanço SC procurou vincular de forma mais sistemática e orgânica os objetivos estratégicos de longo prazo e as subações finalísticas

do Plano Plurianual (PPA). Essa integração garante que o plano não dependa apenas da vontade política de curto prazo, mas que esteja institucionalizado no fluxo orçamentário e disponível para o controle social.

A Plataforma Digital Avanço SC 2035 consolida-se como o principal instrumento de gestão e transparência do plano, oferecendo um sistema de acompanhamento dinâmico e intuitivo conforme as escalas estaduais e regionais. Seu diferencial tecnológico reside na integração direta dos dados, projeções, objetivos estratégicos, indicadores e metas às subações do Plano Plurianual (PPA), sustentada por uma infraestrutura de *Big Data*. Alimentada por dados oficiais e secundários, essa proposta procura automatizar a coleta e tratamento das informações e a atualizá-las de forma contínua ao longo do plano. Essa inteligência de dados procura contribuir na tomada de decisão e no monitoramento de indicadores finalísticos e suas projeções até 2035. Por fim, além de centralizar a documentação técnica, a plataforma institucionaliza a participação social em todas as etapas, fortalecendo a legitimidade democrática do planejamento.

Por fim, cabe destacar que a abordagem metodológica e o foco na integração orçamentária apresentados neste artigo são indissociáveis dos mecanismos de legitimação social do Plano. As apresentações prévias do projeto a entidades representativas e aos demais Poderes asseguraram que a abordagem técnica, baseada na Complexidade Econômica, servisse como um instrumento tático para demais instituições comprometidas com o desenvolvimento catarinense. A experiência do Avanço SC 2035 demonstra que a eficácia do planejamento de longo prazo não reside apenas na precisão de seus dados,

mas na sua capacidade de institucionalizar a participação social por meio de ferramentas tecnológicas e na valorização da memória técnica das equipes, elementos essenciais para a continuidade das políticas públicas além dos ciclos de governo

Embora o lançamento oficial do Plano esteja previsto para 2026 e seus impactos plenos sejam mensuráveis apenas no longo prazo, a experiência metodológica do Avanço SC 2035 já pode contribuir com o debate sobre planejamento governamental subnacional no Brasil, respeitando as particularidades de cada região.

Referências

1. ACATE. SC se mantém como a 2ª economia mais inovadora do país e diminui distância em relação a SP no IBID 2025. Florianópolis: ACATE, 2025. Disponível em: <https://www.acate.com.br/noticias/sc-se-mantem-como-a-2a-economia-mais-inovadora-do-pais-no-ibid-2025/>. Acesso em: 30 jan. 2026
2. BRASIL. Ministério da Economia. Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil, 2020-2031. Brasília: ME, 2020. Disponível em https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/gestao/estrategia-federal-de-desenvolvimento/arquivos/efd-2020-2031_v2.pdf. Acesso em: 30 jun. 2024
3. BRITTO, Vinicius. Censo 2022: 19,2 milhões de pessoas vivem fora de sua região de nascimento. Agência IBGE de Notícias, 28 de junho de 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/43815-censo-2022-19-2-milhoes-de-pessoas-vivem-fora-de-sua-regiao-de-nascimento> Acesso em: 30 jan. 2026
4. CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA (CLP). Ranking de Competitividade dos Estados 2025. São Paulo: CLP, 2025 Disponível em: <https://rankingdecompetitividade.org.br/estados/> Acesso em: 30 jan. 2026
5. FAGUNDES, Lúcia Elaine; SILVA, Clécio Azevedo da. Secretarias de Desenvolvimento Regional em Santa Catarina – Brasil – Século XXI, sob o enfoque das teorias e conceitos do desenvolvimento regional. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 9., 2019, Santa Cruz do Sul. Anais [...]. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2019. ISSN: 2447-4622.
6. FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (FIESC). Estratégia de Diversificação Inteligente para as Microrregiões de Santa Catarina. Florianópolis: FIESC, 2023. Disponível em https://fiesc.com.br/sites/default/files/2025-10/politica_industrial_para_sc_fiesc.pdf. Acesso em: 30 jun. 2024
7. FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (FIESC). Governo apresenta programa Avanço SC ao setor produtivo catarinense. Florianópolis, 08.12.25: Disponível em: <https://fiesc.com.br/pt-br/imprensa/governo-apresenta-programa-avanco-sc-ao-setor-produtivo- Catarinense>. Acesso em: 10 mar. 2026.
8. FREITAS, Elton Eduardo et al. DataViva: espaço de atividades e indicadores regionais de complexidade econômica. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2023. (Texto para discussão, 657).
9. GEORGE, B. et al. Towards purposeful strategic planning: a mixed research synthesis of strategic planning in public organizations. Long Range Planning, v. 58, n. 4, art. 102563, 2025.
10. GOULARTI FILHO, Alcides. A formação econômica de Santa Catarina. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 23, n. 2, p. 977-1007, 2002.
11. GOULARTI FILHO, Alcides. O planejamento estadual em Santa Catarina de 1955 a 2002. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 627-660, jun. 2005.

12. HIDALGO, C. A.; HAUSMANN, R. The building blocks of economic complexity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 106, n. 26, p. 10570-10575, 2009.
13. IBGE. Síntese de Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2025a. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>. Acesso em jan.26
14. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). Rio de Janeiro: IBGE, 2025b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html> Acesso em: jan.26.
15. MEASSI, João. Custo do aluguel das secretarias regionais é de quase um milhão por ano. ND Mais, Florianópolis, 28 fev. 2011. Disponível em: <https://ndmais.com.br/politica/custo-do-aluguel-das-secretarias-regionais-e-de-quase-um-milhao-por-ano>. Acesso em jan.26
16. MOORE, M. H. Creating public value: the core idea of strategic management in government. HKS Faculty Research Working Paper Series, MA, 2021
17. PARTNERSHIP TO ENGAGE, REFORM AND LEARN (PERL). How to guide 2: preparing a State Development Plan. Abuja: PERL, 2024.
18. SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento. PIB de Santa Catarina mantém trajetória de crescimento e amplia participação na economia nacional. Florianópolis: SECOM/SEPLAN, 2025. Disponível em <https://estado.sc.gov.br/noticias/pib-de-santa-catarina-mantem-trajetoria-de-crescimento-e-amplia-participacao-na-economia-nacional/>. Acesso em jan.26
19. SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento. Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina 2030. Florianópolis: SPG, 2018
20. SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento. Plataforma digital Avança SC. Florianópolis: SEPLAN, 2026. Disponível em: <https://avanca.sc.gov.br/>. Acesso em: 30 jan. 2026.
21. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO DE SANTA CATARINA (SEPLAN) e Fund e Pesq Socio-econômicos (FEPESE). Plano de desenvolvimento estadual: Avança SC. Florianópolis, SC: Rocha Soluções Gráficas, 2025. ISBN 978-65-5135-023-8
22. SCHMITZ, Sérgio. Planejamento Estadual: a experiência catarinense com o plano de metas do governo - PLAMEG 1961-1965. Florianópolis: Ed. da UFSC, FESC/DESC, 134 p., 1985

Priorização de Projetos Públicos em Governos Subnacionais: um framework analítico para alinhamento estratégico, governança e gestão do investimento público

- **Michelle Monteiro Alves Roldan**

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

E-mail: mi.alvesroldan@gmail.com

- **Denise Bendo Demétrio Bastos**

Badesc, Brasil

E-mail: deniseb@badesc.gov.br

- **Marina Bouzon**

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil, Brasil

E-mail: marinabouzon@gmail.com

Resumo

A priorização de projetos públicos em governos subnacionais brasileiros enfrenta o desafio crônico da desarticulação entre o planejamento estratégico de longo prazo e a execução orçamentária, resultando em decisões fragmentadas e baixa eficiência no uso dos recursos. No Brasil, esse cenário é evidenciado por um hiato de eficiência de 39% no investimento público.

Este artigo propõe o *framework* “Prioriza Ágil”, uma arquitetura de governança orientada ao “Planejamento com Propósito” (GEORGE, 2025) e à criação de Valor Público (MOORE, 2025), com o objetivo de estruturar a tomada de decisão por meio de critérios alinhados às estratégias governamentais, demandas sociais e capacidades institucionais.

A validação da proposta foi conduzida com base na lógica *Lean Startup*, por meio de sete ciclos iterativos de *Build-Measure-Learn* (BML), envolvendo uma amostra multissetorial de 81 respondentes. Os resultados evidenciam que a principal fragilidade da priorização reside na ausência de critérios claros e compartilhados, destacando a participação da sociedade como elemento central de legitimidade.

O *framework* estrutura a priorização em quatro blocos de critérios: Alinhamento Estratégico, Valor Público, Riscos e Capacidade, podendo ser operacionalizado por métodos multicritério, como o *Analytic Hierarchy Process* (AHP), para conferir maior consistência e rastreabilidade às decisões.

A viabilidade da proposta é reforçada por “benchmarking” no Badesc, demonstrando o potencial do uso de Inteligência Artificial no apoio ao *appraisal* inicial de projetos, sob supervisão humana.

Como principal contribuição, o estudo evidencia que a efetividade da priorização pública depende menos da técnica adotada e mais da definição de critérios aderentes ao propósito governamental. O *framework* apresenta natureza preliminar, constituindo base para futuros processos de aprofundamento e aplicação em contextos reais.

Palavras-chave: Priorização de Projetos; Gestão do Investimento Público (GIP); Análise Multicritério (MCDA); Processo de Hierarquia Analítica (AHP); Gestão de Riscos; Valor Público.

1. INTRODUÇÃO

A gestão do investimento público (GIP) em governos subnacionais brasileiros enfrenta o desafio histórico da desarticulação crônica entre o planejamento estratégico e a execução orçamentária efetiva. A GIP é compreendida como a sistemática que assegura eficácia e eficiência no emprego de recursos, abrangendo a capacidade de conceber, avaliar previamente e selecionar projetos sem que a decisão seja afetada negativamente por pressões políticas. No cenário nacional, conforme dados do Fundo Monetário Internacional (FMI, 2020), estima-se um hiato de eficiência de 39% na gestão desses investimentos, patamar significativamente superior à média de 27% das economias emergentes e 29% da América Latina. Essa ineficiência resulta em desperdícios vultosos, atrasos na execução e na recorrência de “elefantes brancos”: empreendimentos de alto custo e baixo retorno social que evidenciam a fragilidade institucional na fase de priorização. Nesse contexto, a governança de projetos emerge como uma função essencial de supervisão, provendo o sistema de valores, estruturas e políticas que permitem alcançar objetivos estratégicos no melhor interesse de todos os *stakeholders*. Conforme George (2025), o planejamento estratégico contemporâneo deve transitar de rotinas burocráticas rígidas para uma abordagem orientada a propósito, configurada de modo a servir a desafios sociais específicos para a geração de impacto real.

Sob a ótica de Moore (2025), a criação de valor público exige que os gestores equilibrem o “Triângulo Estratégico”: a definição clara de valor (a proposição que anima a ação), a obtenção de legitimidade e suporte institucional (o fluxo sustentado de autoridade e financiamento) e o desenvolvimento de capacidade operacional para entregar os resultados prometidos. Complementarmente, Brunet (2021) argumenta que um *framework* de governança eficaz deve harmonizar objetivos em múltiplos níveis: a busca por legitimidade no nível institucional, a *accountability* no organizacional e a eficiência técnica no nível do projeto. Segundo Joslin e Müller (2016), o sucesso institucional é potencializado por uma governança orientada aos interessados e amparada pela Teoria do *Stewardship*. Diferente da Teoria da Agência, que foca no controle punitivo de atores auto interessados, o *stewardship* baseia-se na premissa de que os gestores agem como “mordomos” dos ativos públicos, cujos interesses estão

alinhados aos objetivos coletivos de nível superior e ao desempenho institucional de longo prazo.

No Estado de Santa Catarina, a percepção dessa lacuna motivou a concepção do *framework* “Prioriza Ágil”, desenhado para atuar como uma “régua de decisão” estratégica sistêmica. A necessidade desta solução foi validada por meio da pesquisa de campo original conduzida para este estudo, fundamentada na lógica *Lean Startup*. Utilizou-se o ciclo iterativo *Build-Measure-Learn* (BML) para converter incertezas institucionais em aprendizado validado no mundo real, aproximando a investigação de seus potenciais usuários. Em sete ciclos de experimentação realizados em 2025, a coleta de dados primários envolveu uma amostra multissetorial de 81 participantes (87,7% agentes públicos e 12,3% da iniciativa privada), conferindo legitimidade empírica e ineditismo ao diagnóstico. Os resultados ratificaram a urgência de uma “régua de decisão” transparente e identificaram a participação da sociedade como um critério emergente e indispensável de legitimidade institucional, reforçando a importância de uma governança baseada na lógica do *stewardship* (DAVIS; SCHOORMAN; DONALDSON, 1997; JOSLIN; MÜLLER, 2016).

O modelo amadureceu a partir de um *benchmarking* institucional na Assessoria de Projetos (APROJ) do Badesc, que demonstrou a viabilidade técnica do uso de Inteligência Artificial (modelos LLM) e *Python* para automatizar o *appraisal* inicial de 39 projetos de naturezas heterogêneas, incluindo soluções tecnológicas e modernização de infraestrutura. Todavia, preserva-se o modelo *human-in-the-loop* para mitigar o viés de automação e assegurar a aderência às nuances das políticas públicas.

Contudo, reconhece-se que o modelo do Badesc atende às especificidades de uma instituição de economia mista, apresentando limitações para a transposição imediata às secretarias de governo, que possuem complexidades políticas distintas. O presente artigo propõe, portanto, uma arquitetura analítica baseada no Processo de Hierarquia Analítica (AHP), método matemático que permite decompor o problema de priorização em uma árvore hierárquica e converter julgamentos cognitivos em modelos consistentes através de comparações “par a par”. Estruturado em quatro blocos de critérios: Alinhamento Estratégico, Valor Público, Riscos (incluindo o custo de oportunidade de não implementar) e Capacidade, o

framework visa garantir que a priorização deixe de ser um exercício opaco para tornar-se um processo rastreável. O objetivo final é fundamentar as melhores opções de investimento, alertando os governantes sobre o impacto estratégico das escolhas técnicas e elevando o custo político de decisões puramente *ad hoc* em prol do desenvolvimento regional de longo prazo.

2. JUSTIFICATIVA

A institucionalização de uma arquitetura sistêmica de priorização para o Governo de Santa Catarina impõe-se como uma resposta estratégica para mitigar as lacunas crônicas entre o planejamento estratégico e a execução orçamentária, visando salvaguardar a sustentabilidade fiscal e a efetiva entrega de valor público. Conforme dados do Fundo Monetário Internacional (FMI, 2020), o Brasil possui um hiato de eficiência de investimento de 39% em relação a nações com estoques de capital semelhantes, o que compromete a qualidade do gasto público. Em cenários de restrição fiscal, essa ineficiência resulta em desperdícios e na ocorrência de “elefantes brancos”, empreendimentos de alto custo e baixo retorno social, evidenciando a ausência de uma “régua de decisão” que traduza o propósito político em benefícios socioeconômicos tangíveis.

A proposição do *framework* “Prioriza Ágil” fundamenta-se em um diagnóstico empírico robusto realizado por meio da lógica *Lean Startup*, onde ciclos iterativos de *Build-Measure-Learn* (BML) permitiram transformar problemas complexos em proposições de valor testáveis. Em seu primeiro ciclo de validação, a pesquisa colheu evidências de 81 participantes (87,7% agentes públicos e 12,3% da iniciativa privada), conferindo legitimidade multissetorial ao modelo. Um dos resultados mais significativos deste processo foi a identificação da participação da sociedade como um critério fundamental de priorização, convergindo com a necessidade de uma governança orientada para os stakeholders para assegurar o sucesso institucional.

A necessidade desse *framework* ancora-se no equilíbrio das três dimensões essenciais da governança pública: eficiência (produtividade no nível do projeto), *accountability* (responsabilização no nível organizacional) e legitimidade (aceitação social no nível institucional). Sob a ótica do Triângulo Estratégico de Moore, a priorização é o mecanismo que permite alinhar a criação de valor público à manutenção

da base de suporte e à capacidade operacional do Estado, garantindo que os recursos não sejam dissipados em iniciativas de baixo impacto. Sem critérios transversais, as decisões tornam-se subjetivas e fragmentadas, falhando em capturar o verdadeiro propósito governamental.

O *framework* amadureceu a partir do estudo de caso do Badesc, que demonstrou a viabilidade do uso de Inteligência Artificial (modelos LLM) e *scripts* Python para automatizar o *appraisal* inicial de 39 projetos, aumentando a transparência e a rastreabilidade decisória. Contudo, reconhece-se que o modelo do Badesc atende às necessidades de uma instituição de economia mista, o que torna a presente proposta para o Estado de Santa Catarina um *framework* preliminar. A transposição para as secretarias da administração direta exige estudos futuros de *tailoring* metodológico para contemplar as especificidades políticas e operacionais de cada pasta.

Dessa forma, o desenvolvimento do “Prioriza Ágil” justifica-se como um instrumento de governança multinível indispensável para que o governo subnacional não apenas execute projetos de forma eficiente, mas assegure estar realizando o “trabalho certo” (*doing the right work*). A proposta busca elevar o custo político de decisões puramente *ad hoc*, fundamentando as escolhas governamentais em evidências técnicas e na maximização do valor público para o desenvolvimento estadual de longo prazo.

3. OBJETIVOS

O objetivo primordial deste artigo é apresentar os resultados do estágio embrionário de desenvolvimento e a validação empírica do *framework* “Prioriza Ágil”, concebido como uma arquitetura de governança sistêmica preliminar para a priorização de investimentos no Governo de Santa Catarina. O estudo busca transitar de uma abordagem puramente teórica para um modelo macro-governamental fundamentado na racionalidade estruturada e na rastreabilidade, premissas essenciais para a criação de valor público e o fortalecimento da legitimidade institucional perante a sociedade.

Para o alcance desta meta, definem-se os seguintes objetivos específicos:

- *Documentar a validação empírica do problema de pesquisa*: Analisar as evidências colhidas através da lógica *Lean Startup* e de sete ciclos iterativos

de *Build-Measure-Learn* (BML). O foco reside em consolidar a percepção técnica de 81 respondentes sobre as lacunas crônicas de alinhamento estratégico e execução orçamentária no Estado, legitimando a urgência de uma solução estruturada para mitigar o hiato de eficiência de 39% identificado em âmbito nacional.

- *Analisar o benchmarking tecnológico e operacional do Badesc*: Examinar a eficácia da Assessoria de Projetos (APROJ) como laboratório de inovação ativa, demonstrando como o uso de Inteligência Artificial (modelos LLM) e *scripts* Python automatizam o *appraisal* inicial de projetos institucionais, assegurando a *accountability* por meio da abordagem *human-in-the-loop*.
- *Identificar e integrar critérios de governança emergentes*: Discutir parâmetros de valor apontados como essenciais durante as iterações da pesquisa, com ênfase na participação da sociedade como vetor de suporte institucional e orientação para os *stakeholders*.
- *Propor uma arquitetura analítica embrionária para as secretarias da administração direta*: Estruturar os quatro blocos de critérios (Alinhamento Estratégico, Valor Público, Riscos e Capacidade) de modo a subsidiar a tomada de decisão estratégica em conformidade com os referenciais de Gestão do Investimento Público (GIP). Sublinha-se a necessidade de estudos futuros de *tailoring* metodológico e análise multicritério (AHP) para transpor a lógica de uma entidade de economia mista para a complexidade política e operacional das pastas setoriais.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O suporte teórico desta pesquisa articula eixos fundamentais que interconectam a estratégia política à execução operacional, estruturando-se na interseção entre a criação de valor, a governança multinível e a gestão estratégica de ativos públicos.

4.1. Valor Público e Planejamento Estratégico com Propósito

A função primordial do gestor público, conforme Moore (2025), reside na “criação de valor público” a partir dos ativos confiados pela sociedade, tais como

recursos financeiros, autoridade regulatória e o espírito público preexistente. Para o autor, o sucesso desta tarefa exige o equilíbrio dinâmico no chamado “Triângulo Estratégico”, que integra: (i) a definição clara de valor; (ii) a obtenção de legitimidade e suporte institucional; e (iii) o desenvolvimento de capacidade operacional. Moore enfatiza que, sem o suporte público sustentado, o empreendimento não pode sequer sobreviver, muito menos alcançar o resultado desejado.

Complementarmente, George (2025) propõe a transição de rotinas burocráticas rígidas para um “planejamento estratégico com propósito” (*purposeful strategic planning*), definido como a execução do planejamento configurada de modo a servir a objetivos específicos de impacto real. Sob esta ótica, a priorização deixa de ser um exercício técnico isolado para tornar-se o elo que garante o alinhamento entre as aspirações e as capacidades de uma entidade pública frente a um ambiente incerto.

4.2. Governança Multinível e a Teoria do Stewardship

A governança de projetos provê o sistema de valores, estruturas e processos necessários para alcançar objetivos estratégicos no melhor interesse dos *stakeholders*. Brunet (2021) argumenta que um *framework* de governança eficaz deve harmonizar objetivos em três estratos distintos: a legitimidade no nível institucional, a *accountability* no nível organizacional e a eficiência no nível do projeto.

No que tange ao sucesso das iniciativas, as evidências de Joslin e Müller (2016) reforçam que resultados positivos estão intrinsecamente correlacionados a uma governança baseada na Teoria do *Stewardship* (administração baseada na confiança). Diferente da Teoria da Agência, que assume atores racionais e auto interessados que precisam de controle punitivo, o *stewardship* fundamenta-se em uma perspectiva psicológica e sociológica, onde os gestores são vistos como ‘mordomos’ (*stewards*) cujos motivos e interesses estão naturalmente alinhados aos objetivos coletivos e à missão da organização (DAVIS; SCHOORMAN; DONALDSON, 1997). Sob essa ótica, a satisfação do gestor advém do alcance do propósito organizacional e da criação de Valor Público, permitindo que a autonomia técnica e a confiança substituam os controles meramente coercitivos, fator crítico para o desempenho em ambientes de alta

complexidade política e social (JOSLIN; MÜLLER, 2016; MOORE, 2025).

Essa perspectiva é a base do equilíbrio multinível proposto pelo *framework* “Prioriza Ágil”. O desafio reside em harmonizar essas tensões, garantindo que o valor público e a base de suporte definidos no “Triângulo Estratégico” de Moore não sejam sacrificados por pressões operacionais imediatistas, assegurando a integridade do planejamento com propósito.

4.3. Gestão de Portfólios e Programas: O Alinhamento Estratégico

A governança de projetos evoluiu do foco em iniciativas isoladas para a gestão do conjunto total de atividades de mudança de uma organização. Segundo Müller (2017), a governança organizacional de projetos é o meio pelo qual grupos de projetos (como programas ou portfólios) são direcionados e controlados, garantindo que os gestores sejam responsabilizados pelo desempenho coletivo. Nesse cenário, o *Project Management Institute* (PMI, 2017) distingue a gestão de portfólio por seu foco explícito no alinhamento estratégico e na maximização do valor agregado. Enquanto projetos e programas concentram-se na entrega e coordenação de benefícios, o portfólio representa o nível de decisão sobre quais iniciativas devem ser autorizadas, adiadas ou descontinuadas diante de restrições de recursos.

Dessa forma, a priorização deixa de ser um evento pontual para tornar-se um processo contínuo de governança, exigindo que a carteira seja revisitada periodicamente em função de mudanças fiscais, políticas ou operacionais. Como destacam Joslin e Müller (2016), a adoção de práticas estruturadas de portfólio amplia a coerência estratégica e a sustentabilidade dos resultados institucionais.

Para operacionalizar essa racionalidade e garantir que o Estado esteja de fato “fazendo o trabalho certo” (*doing the right work*), a aplicação de métodos multicritério como o *Analytic Hierarchy Process* (AHP) torna-se essencial. Segundo Vargas (2010), o AHP permite converter julgamentos cognitivos e critérios intangíveis em modelos matemáticos consistentes, viabilizando comparações “par a par”. Ao explicitar *trade-offs* e pesos, a priorização afasta-se da opacidade subjetiva, fortalecendo a transparência, a rastreabilidade e a *accountability* na alocação de capital

humano e financeiro em iniciativas de alto impacto socioeconômico.

4.4. Gestão do Investimento Público (GIP) e o Hiato de Eficiência

A literatura sobre Gestão do Investimento Público (GIP) evidencia que falhas na priorização são causas centrais de ineficiências e desperdícios vultosos. Dados do FMI (2020) apontam para um hiato de eficiência de 39% no investimento público brasileiro em relação a nações comparáveis. A superação deste desafio demanda uma “régua de decisão” estruturada ao longo de todo o ciclo de vida do projeto, desde a ideação à avaliação *ex post*. Organismos como a OCDE recomendam regras claras e comparáveis de seleção para mitigar assimetrias informacionais e pressões *ad hoc*.

4.5. Inovação Tecnológica e o Caso Badesc

A experiência da Assessoria de Projetos (APROJ) do Badesc serve como pilar de viabilidade tecnológica para o *framework* proposto. A utilização de Inteligência Artificial (modelos LLM) permite automatizar o *appraisal* inicial, garantindo padronização e redução do tempo de análise. Entretanto, preserva-se o modelo *human-in-the-loop*, onde a supervisão técnica qualificada calibra os resultados da IA para mitigar o viés de automação (*automation bias*) e assegurar a aderência ao contexto das políticas públicas.

Importa destacar que o caso do Badesc não representa uma aplicação direta do *framework* “Prioriza Ágil”, mas sim uma referência empírica de práticas institucionais consolidadas que fundamentam sua viabilidade operacional. Nesse sentido, o estudo de caso é utilizado como base de aprendizado e inspiração analítica, e não como validação plena do modelo proposto.

4.6. Lógica Lean Startup e Aprendizado Validado

Dada a incerteza na implementação de novos modelos de governança, a metodologia adota a lógica *Lean Startup*. O uso de ciclos iterativos *Build-Measure-Learn* (BML) permitiu converter incertezas em conhecimento acionável por meio de aprendizado validado junto a 81 respondentes. Este percurso garantiu que as “dores” dos gestores fossem validadas empiricamente, confirmando a urgência de um modelo de governança adaptativa capaz de evoluir conforme o aprendizado institucional acumulado

5. METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa-exploratória de natureza aplicada, estruturada para converter incertezas institucionais em aprendizado validado e proposições de valor acionáveis. O percurso metodológico fundamenta-se na integração de duas estratégias: a lógica *Lean Startup* para a validação do problema e o *benchmarking* institucional para a definição da viabilidade tecnológica.

5.1. Validação do Problema e Proposta de Valor (*Lean Startup*)

A metodologia *Lean Startup* foi operacionalizada como uma estratégia de investigação iterativa para converter incertezas institucionais em conhecimento acionável, alinhando-se aos pressupostos da pesquisa aplicada e do *Design Science Research*. O desenvolvimento do framework seguiu a mecânica rigorosa de sete ciclos iterativos de *Build-Measure-Learn* (BML) realizados em 2025, utilizando o *Lean Canvas* como artefato central para sintetizar e rastrear as hipóteses estratégicas de governança.

No estágio *Build*, as hipóteses sobre as “dores” da priorização — formuladas para testar se determinadas funcionalidades mitigariam a desarticulação estratégica — foram transformadas em instrumentos de pesquisa e experimentos. O estágio *Measure* envolveu a coleta de evidências junto a uma amostra multissetorial de 81 respondentes (87,7% do setor público), além da aplicação de MVPs de baixa fidelidade e experimentos “*concierge*” para validar a utilidade da solução.

No estágio *Learn*, os dados foram analisados para gerar aprendizado validado, confirmando que a lacuna de transparência exige uma “régua de decisão” estruturada e automatizada. Um achado central desse percurso foi a emergência da participação da sociedade como critério indispensável de valor público. Esse processo de aprendizado contínuo permitiu que o “*Prioriza Ágil*” evoluísse de um conceito abstrato para uma proposição de valor testada no mundo real, fundamentando as decisões de perseverar ou otimizar as funcionalidades da matriz multidimensional. Ressalta-se que o objetivo metodológico não foi a generalização estatística, mas a construção de uma proposição analítica consistente, fundamentada em evidências empíricas iniciais e estritamente alinhadas ao contexto institucional investigado.

5.2. Benchmarking Institucional e Referência de Viabilidade (*Badesc*)

Para fundamentar a viabilidade técnica, realizou-se um *benchmarking* na Assessoria de Projetos (APROJ) do Badesc. Esta etapa não consistiu na aplicação do *framework* *Prioriza Ágil* no Badesc, mas sim na análise de suas práticas de sucesso como referência operacional:

- *Pilar Tecnológico*: Analisou-se como a IA (modelos LLM e Python) automatiza o *appraisal* inicial de propostas, garantindo padronização e redução do tempo de resposta.
- *Governança de IA*: Validou-se o modelo *human-in-the-loop*, onde a supervisão humana qualificada calibra os resultados algorítmicos para preservar o contexto das políticas públicas e mitigar o viés de automação.

5.3. Síntese Analítica e Entrega do Framework Preliminar

A entrega deste artigo reside na síntese analítica desses pilares, resultando na arquitetura do *framework* ‘*Prioriza Ágil*’. Reconhece-se que a proposta atual possui natureza preliminar e embrionária, visto que a transposição da lógica de uma instituição de economia mista para as secretarias da administração direta exige estudos futuros de *tailoring* metodológico. O *framework* é estruturado em quatro blocos de critérios (Alinhamento, Valor Público, Riscos e Capacidade), operacionalizados por meio do Processo de Hierarquia Analítica (AHP). O AHP atua como o motor analítico que permite decompor o problema de priorização em uma árvore hierárquica, convertendo julgamentos cognitivos subjetivos em modelos matemáticos consistentes através de comparações ‘par a par’ (Vargas, 2010). Essa integração assegura que a escolha do portfólio deixe de ser um exercício opaco para tornar-se uma ‘régua de decisão’ matemática e rastreável, desenhada para elevar a qualidade do gasto público e mitigar pressões *ad hoc*.

5.4. Limitações Metodológicas e Validade do Estudo

Como toda pesquisa de natureza qualitativa-exploratória, o presente estudo apresenta limitações que devem ser explicitadas para adequada interpretação de seus resultados. A adoção da lógica *Lean Startup*

privilegiou a profundidade analítica e o aprendizado validado em detrimento de generalizações estatísticas. A amostra de 81 participantes, embora relevante para a validação do problema e da proposta de valor, não permite inferências quantitativas representativas de todo o universo de gestores públicos catarinenses.

Além disso, o estudo de caso do Badesc foi utilizado como referência de viabilidade tecnológica e organizacional, e não como aplicação direta do *framework* “Prioriza Ágil”. Embora essa estratégia seja consistente com abordagens de *benchmarking* institucional, reconhece-se que as especificidades de uma instituição de economia mista diferem substancialmente das secretarias da administração direta, exigindo cautela na extrapolação dos achados para outros contextos governamentais.

Não obstante, a validade do estudo reside em sua coerência teórica, robustez analítica e ancoragem empírica inicial. Conforme defendido por Robert K. Yin (2018), estudos de caso e pesquisas exploratórias contribuem significativamente para o avanço do conhecimento ao gerar modelos conceituais, hipóteses e estruturas analíticas passíveis de teste e refinamento em pesquisas futuras.

Nesse sentido, o *framework* apresentado deve ser compreendido como uma proposição preliminar, aberta a processos contínuos de aprendizado institucional e *tailoring* metodológico. Este estudo não tem como objetivo validar empiricamente o *framework* em larga escala, mas propor e estruturar uma arquitetura analítica inicial para priorização de projetos públicos.

Sua principal contribuição reside na articulação entre fundamentos teóricos consolidados, evidências empíricas exploratórias e uma modelagem analítica plausível, constituindo base estruturada para aplicações futuras e testes em contextos institucionais distintos.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A construção do *framework* “Prioriza Ágil” transcende a criação de uma ferramenta técnica, configurando-se como uma arquitetura de governança sistêmica desenhada para mitigar o hiato de eficiência de 39% na gestão do investimento público. A proposta orienta-se pelo conceito de “Planejamento Estratégico com Propósito”, no qual a seleção de projetos deixa de ser um rito burocrático para tornar-se um vetor de impacto social real.

Do ponto de vista teórico, os resultados do estudo dialogam diretamente com a literatura de governança pública, gestão de portfólios e geração de valor público, ao evidenciar que a fragilidade central não reside na ausência de metodologias sofisticadas, mas na inexistência de critérios claros, legitimados e alinhados à estratégia de governo, conforme já sinalizado por Vargas (2010) e Moore (1995; 2025).

6.1. Validação Empírica e a Necessidade de Critérios Objetivos

A necessidade da solução foi ratificada por um diagnóstico robusto e inédito, via lógica *Lean Startup*, no qual a amostra de 81 participantes confirmou a percepção de uma lacuna crônica na transparência e na racionalidade da alocação de recursos em Santa Catarina. Conforme Vargas (2010), um dos principais desafios das organizações reside na capacidade de escolher alternativas corretas e consistentes para manter o alinhamento estratégico. Os resultados da pesquisa apontam que a participação da sociedade é um critério emergente indispensável para conferir legitimidade institucional ao processo, convergindo para a necessidade de uma governança orientada aos *stakeholders*.

6.2. Benchmarking Tecnológico e a Inteligência Analítica (Badesc)

O *framework* absorveu lições da Assessoria de Projetos (APROJ) do Badesc, que demonstrou a viabilidade do uso de Inteligência Artificial (modelos LLM) e *Python* para automatizar o appraisal inicial de portfólios heterogêneos (N=39). Esta inovação permite a padronização e a redução drástica do tempo de triagem, mitigando assimetrias informacionais crônicas no setor público.

Entretanto, o modelo preserva rigorosamente a abordagem *human-in-the-loop* para salvaguardar a legitimidade decisória. O *framework* reconhece o risco do viés de automação (*automation bias*), fenômeno no qual gestores aderem acriticamente a recomendações algorítmicas, ignorando nuances contextuais das políticas públicas. Conforme defendido por Vargas (2010), a tomada de decisão é um processo cognitivo e mental que, embora deva ser apoiado por critérios matemáticos, pressupõe negociação estratégica e sensibilidade política. Nesse sentido, a IA atua estritamente como assessora técnica, enquanto a equipe qualificada calibra os scores finais. Assim,

o processo permanece como uma análise estratégica fundamentada, onde a tecnologia otimiza a triagem sem substituir a soberania do julgamento humano em prol do valor público. O estudo reforça a noção de que a tecnologia deve ser compreendida como meio, e não como fim, no processo de priorização governamental.

6.3. **Arquitetura Analítica: O Motor de Priorização AHP**

O “Prioriza Ágil” estrutura-se em quatro blocos interdependentes, fundamentados no Triângulo Estratégico de Moore e na lógica da programação multicritério:

- **Alinhamento Estratégico:** Garante o “fazer o trabalho certo” (*doing the right work*), derivando o escopo do portfólio dos objetivos governamentais de longo prazo.
- **Geração de Valor Público:** Avalia os benefícios tangíveis e intangíveis para a sociedade,

integrando a participação cidadã como vetor de legitimidade.

- **Riscos e Viabilidade:** Incorpora a análise de incertezas e o custo da não implementação, reconhecendo que a priorização envolve também a gestão de riscos estratégicos.
- **Capacidade e Maturidade:** Mensura a prontidão organizacional e a disponibilidade de recursos técnicos, institucionais e operacionais necessários à execução.

Para conferir maior granularidade analítica ao processo, esses blocos podem ser desdobrados em sub critérios que orientam a avaliação técnica dos projetos. Ressalta-se que tais subcritérios possuem caráter exemplificativo e devem ser adaptados conforme o contexto institucional e o nível de maturidade da organização.

TABELA 1 – Matriz de Blocos de Critérios e Subcritérios do Framework “Prioriza Ágil

Bloco de Critério	Descrição	Exemplos de Subcritérios Operacionais
1. Alinhamento Estratégico	Grau de aderência do projeto às diretrizes e prioridades governamentais de longo prazo.	• Conexão com o Plano de Governo: Fit estratégico com metas setoriais e o PPA. • Propósito Institucional: Contribuição para objetivos estratégicos que transcendem ciclos eleitorais.
2. Valor Público (Social e Ambiental)	Potencial de geração de benefícios sociais, econômicos e ambientais para a sociedade.	• Participação da Sociedade: Aderência a demandas validadas por consultas públicas, conselhos estaduais ou ouvidoria. • Sustentabilidade e Meio Ambiente (ES): Impacto na conservação de recursos naturais e resiliência climática. • Desenvolvimento Regional: Redução de desigualdades e melhoria de indicadores em regiões vulneráveis.
3. Riscos e Viabilidade	Grau de incerteza associado à implementação e ao custo da não execução.	• Risco de Execução e Orçamentário: Factibilidade financeira e operacional do projeto. • Custo da Não Implementação: Impacto social ou estratégico de retardar a iniciativa (Custo do Atraso). • Conformidade Ambiental: Riscos regulatórios e complexidade do licenciamento.
4. Capacidade e Maturidade (Governança)	Nível de prontidão organizacional e robustez da governança instalada.	• Mecanismos de accountability, registro de decisões e controle social. • Letramento em Dados e IA: Capacidade técnica para supervisão humana no uso de modelos analíticos (human-in-the-loop). • Maturidade do Projeto: Existência de estudos de viabilidade técnica e projetos básicos.

Fonte: Elaborado pelos autores (2025), com base em Moore (2025), George (2025) e Vargas (2010).

A definição e a ponderação dos subcritérios podem ser operacionalizadas pelo método AHP (*Analytic Hierarchy Process*), especialmente em contextos de maior maturidade institucional. Conforme Vargas (2010), tais modelos possibilitam converter percepções qualitativas em análises matemáticas consistentes, preservando a natureza cognitiva da

decisão. No contexto do *framework* proposto, essa abordagem permite explicitar os *trade-offs* entre as dimensões, tornando o processo decisório transparente e rastreável. Ressalta-se que a aplicação formal do AHP pode ser incorporada progressivamente, acompanhando a evolução da cultura de dados da organização.

Um dos principais achados da validação via *Lean Startup* é que a efetividade da priorização reside na qualidade e aderência dos critérios ao propósito governamental, e não exclusivamente no método. As evidências coletadas indicam que a ausência de parâmetros claros e compartilhados constitui o fator crítico de fragilidade na gestão do investimento, resultando em carteiras fragmentadas e desarticuladas da estratégia. Nesse sentido, a definição dos critérios configura-se como o núcleo estratégico do modelo, devendo refletir a orientação institucional e o contexto real de governo.

No contexto de Santa Catarina, o Plano de Governo assume o papel de norteador soberano da tomada de decisão, garantindo que a priorização de investimentos esteja ancorada em objetivos de longo prazo para mitigar a dispersão de recursos. Essa arquitetura de governança é fortalecida por instrumentos como o plano “Avança SC” e a estrutura do “EPROJ”, que atuam como catalisadores na qualificação prévia das propostas antes de seu ingresso formal na “régua de decisão” estratégica. Tais mecanismos são essenciais para assegurar que as intenções políticas sejam devidamente traduzidas em projetos estruturados, tecnicamente viáveis e aptos à execução efetiva. A contribuição teórica do framework “Prioriza Ágil” reside, portanto, em reposicionar a priorização como um processo central de governança estratégica, no qual os critérios de seleção deixam de ser subjetivos para se tornarem a materialização matemática e rastreável do projeto político-institucional do governo.

6.4. Dinâmica Operacional e Gestão por Fluxo (Value Flow)

Diferente de abordagens tradicionais marcadas pela rigidez sequencial, o *framework* propõe uma gestão por fluxo de valor (*value flow*). Nessa lógica, a execução não é estritamente linear; os projetos priorizados são iniciados conforme a disponibilidade efetiva de recursos críticos, financeiros, humanos ou institucionais, otimizando o *throughput* sistêmico sem comprometer o alinhamento estratégico. Essa dinâmica operacional reduz gargalos e evita a paralisação de iniciativas de alto impacto em função de restrições artificiais de cronogramas rígidos.

Conforme argumenta o PMI (2017), a gestão moderna de portfólios exige o equilíbrio entre disciplina estratégica e flexibilidade operacional, reconhecendo que ambientes públicos são intrinsecamente

dinâmicos. A adoção dessa lógica de fluxo, portanto, reforça a capacidade adaptativa e a resiliência do Estado, garantindo a entrega contínua de valor público mesmo diante de incertezas políticas ou fiscais.

6.5. Considerações sobre a Sustentabilidade do Modelo

Conclui-se que a proposta apresenta natureza preliminar e embrionária, exigindo, para sua plena implementação na administração direta, um processo de *tailoring* metodológico que contemple a definição e ponderação dos critérios por meio de análises multicritério formais. A sustentabilidade do *framework* está diretamente associada à consolidação de uma cultura institucional de gestão de portfólio, na qual a priorização seja compreendida não como um evento pontual, mas como um processo contínuo de governança, orientado por princípios de *stewardship*, transparência e geração de valor público. Nesse contexto, o modelo contribui para elevar o custo político de decisões puramente *ad hoc*, ao tornar explícitos os critérios, *trade-offs* e fundamentos técnicos que embasam a alocação de recursos.

Adicionalmente, evidencia-se a necessidade de incorporar, de forma estruturada, critérios relacionados à sustentação das funções essenciais das secretarias, reconhecendo que parte dos investimentos possui caráter estruturante e indispensável ao cumprimento de suas atribuições institucionais, independentemente de sua visibilidade estratégica imediata. Dessa forma, o *framework* “Prioriza Ágil” propõe uma abordagem de priorização ancorada em critérios construídos a partir do contexto real de governo, permitindo alinhar decisões de investimento às estratégias de desenvolvimento estadual, às demandas sociais e às capacidades institucionais disponíveis. Ressalta-se, por fim, que o presente estudo não tem como objetivo esgotar a definição desses critérios para o Estado de Santa Catarina, mas oferecer um referencial inicial, fundamentado em evidências empíricas, capaz de subsidiar processos futuros de aprofundamento, validação e construção participativa.

6.6. Governança, Transparência e Limitações: O Equilíbrio entre a Técnica e a Política

A análise dos resultados demonstra convergência com os marcos da OCDE (2020) e do FMI (2020), que preconizam o estabelecimento de critérios claros e

auditáveis para mitigar o hiato de eficiência de 39% identificado na gestão do investimento público brasileiro. Contudo, a institucionalização do framework “Prioriza Ágil” exige o enfrentamento do desafio de encontrar o equilíbrio sistêmico entre os estratos de governança propostos por Brunet (2021): a legitimidade no nível institucional, a *accountability* organizacional e a eficiência no nível do projeto. Nesse cenário, o papel das equipes técnicas não é substituir a prerrogativa política, mas prover uma fundamentação rigorosa que atue como uma “estratégica”, elevando o custo político de escolhas que ignorem as evidências técnicas ou o alinhamento estratégico ao Plano de Governo.

Como ressaltado por Vargas (2010), a tomada de decisão é, em última instância, um processo cognitivo e humano que não pode ser integralmente substituído por modelos matemáticos ou Inteligência Artificial. Portanto, as tecnologias aqui propostas atuam estritamente como assessoras para reduzir assimetrias informacionais, mantendo-se a supervisão técnica (*human-in-the-loop*) como salvaguarda indispensável contra o viés de automação. Em última análise, o *framework* consolida-se como um instrumento de *stewardship* (administração baseada na confiança), garantindo que a racionalidade técnica sejam os balizadores da alocação de recursos escassos, salvaguardando o sistema contra a ‘deriva de prioridades’ e assegurando que as intenções estratégicas se traduzam em tangível para a sociedade.

Contudo, diferentemente de modelos normativos que pressupõem elevada maturidade organizacional, o presente estudo reconhece explicitamente contextos de baixa capacidade institucional, o que representa uma contribuição analítica relevante ao discutir a implementação progressiva, e não imediata, de instrumentos multicritério sofisticados.

6.7. Implicações Práticas para Gestores Públicos Subnacionais

Do ponto de vista prático, o *framework* “Prioriza Ágil” oferece aos gestores um instrumento estruturado para lidar com decisões complexas de alocação em ambientes de elevada pressão política e restrição fiscal. Ao explicitar critérios, pesos e *trade-offs*, o modelo contribui para reduzir conflitos intersetoriais e fortalecer a posição das áreas técnicas, atuando como uma “régua de decisão” que mitiga escolhas puramente *ad hoc*.

Além disso, o *framework* pode ser integrado aos ciclos formais de planejamento e orçamento, notadamente na elaboração e revisão do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), funcionando como uma camada analítica que conecta as intenções estratégicas às decisões concretas de investimento. Dessa forma, a priorização deixa de ser um rito burocrático isolado para tornar-se um vetor de “Planejamento com Propósito” (GEORGE, 2025). Ao elevar a transparência e a rastreabilidade, o modelo fortalece a *accountability* institucional e amplia a confiança entre gestores e sociedade, assegurando que o capital público seja convertido em valor tangível para o cidadão.

6.8. Demonstração Analítica e Limitações do Modelo Preliminar

Para evidenciar a operacionalização da proposta, apresenta-se na Tabela 2 uma simulação baseada em três projetos hipotéticos. É imperativo ressaltar que esta demonstração possui caráter meramente ilustrativo e embrionário, funcionando como uma prova de conceito simplificada para validar a lógica de integração dos critérios.

TABELA 2 – Simulação de Priorização e Demonstração Analítica de Projetos Hipotéticos

Projeto	Alinhamento Estratégico (Peso 40%)	Valor Público (Peso 30%)	Riscos/Viabilidade (Peso 15%)	Capacidade/Maturidade (Peso 15%)	Score Final (Média Ponderada)
Projeto A (Modernização Digital)	5	4	4	5	4,55
Projeto B (Infraestrutura Regional)	4	5	3	3	4,00
Projeto C (Melhoria Processual)	3	2	5	4	3,15

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

A pontuação atribuída não visa esgotar a complexidade das variáveis de governo, mas sim atuar como um *proxy* analítico para demonstrar como o motor de priorização processa iniciativas de naturezas distintas sob uma mesma régua de valor. Os resultados da simulação revelam os seguintes aspectos da mecânica proposta:

- Visualização de *Trade-offs*: A tabela permite observar, de forma simplificada, como o equilíbrio entre o Alinhamento Estratégico e a Capacidade Operacional determina a prioridade final. No caso do Projeto A, o escore reflete o conceito de “Planejamento com Propósito” (GEORGE, 2025), onde a intenção estratégica encontra prontidão técnica.
- Identificação de Gargalos de Legitimidade: O Projeto B, embora detentor de nota máxima em Valor Público (aderência a demandas da sociedade), é penalizado pela baixa capacidade de execução. Esta distinção é vital para o gestor público, pois indica que o projeto possui legitimidade social (*stewardship*), mas exige o desenvolvimento prévio de competências organizacionais antes da alocação de recursos vultosos.
- Natureza Preliminar e *Tailoring*: Reconhece-se que a estrutura de pesos (ex: 40% para Alinhamento) e as notas de 1 a 5 são simplificações iniciais. A transposição deste modelo para o mundo real das secretarias exige um rigoroso processo de *tailoring* metodológico, com a aplicação formal do método AHP para comparação “par a par” e a definição de pesos específicos que reflitam as nuances de cada pasta.

Em que pese o caráter simplificado da simulação, ela cumpre a função de atuar como um mapa de diagnóstico preliminar. Sua utilidade imediata reside em alertar o governante sobre o impacto de escolhas que ignoram as evidências técnicas ou a capacidade real de entrega do Estado, mitigando decisões puramente *ad hoc* em favor de uma governança mais rastreável.

Ressalta-se, contudo, que esta arquitetura possui natureza embrionária e será amadurecida para consolidar-se, de fato, como um instrumento definitivo de tomada de decisão estratégica. Este aprimoramento futuro envolverá um rigoroso processo de *tailoring* metodológico, prevendo a aplicação formal do método

AHP para a ponderação precisa dos critérios e a integração progressiva de tecnologias de apoio à decisão, adequando o *framework* às complexidades específicas das secretarias da administração direta.

7. CONCLUSÃO

O *framework* “Prioriza Ágil” representa uma inovação institucional na governança do investimento público em Santa Catarina, estabelecendo uma arquitetura sistêmica que move a seleção de projetos de uma lógica *ad hoc* para um modelo de racionalidade estruturada e rastreável. Fundamentado no conceito de “Planejamento Estratégico com Propósito” (GEORGE, 2025), o modelo busca transcender rotinas burocráticas rígidas para focar no enfrentamento de desafios sociais complexos, equilibrando as dimensões de Valor Público, Legitimidade e Capacidade Operacional definidas no Triângulo Estratégico de Moore (2025).

A validação empírica, conduzida por meio da lógica *Lean Startup* com 81 participantes, evidenciou que a principal fragilidade da gestão do investimento público reside na ausência de critérios claros e compartilhados, refletida na desarticulação crônica entre estratégia e orçamento. Nesse contexto, um dos achados centrais foi a emergência da participação da sociedade como critério indispensável de priorização, reforçando a importância de uma governança orientada aos stakeholders e baseada na lógica do *stewardship* (administração baseada na confiança).

Adicionalmente, o *benchmarking* realizado junto ao Badesc demonstrou o potencial da utilização de Inteligência Artificial como vetor de eficiência na redução de assimetrias informacionais, mantendo-se, contudo, a necessidade do modelo *human-in-the-loop* para assegurar aderência às nuances das políticas públicas e mitigar o viés de automação (*automation bias*).

Sob a ótica institucional, o *framework* “Prioriza Ágil” apresenta-se como um mecanismo de estabilização da tomada de decisão ao reduzir a volatilidade associada a ciclos político-eleitorais. Ao oferecer uma “régua de decisão” transparente e rastreável, o modelo fortalece a coerência intertemporal das políticas estaduais e eleva o custo político de decisões dissociadas de evidências técnicas e do alinhamento estratégico ao Plano de Governo.

Destaca-se que o valor do “Prioriza Ágil” não reside exclusivamente na aplicação de métodos multicritério, mas, sobretudo, na definição de parâmetros de

escolha que traduzam o contexto real de governo, unindo intenção estratégica, demanda social e capacidade operacional (JOYCE, 2015; MOORE, 2025). Essa capacidade institucional de estruturar a decisão é o que protege o interesse público contra a desarticulação crônica.

Reconhece-se que o *framework* possui natureza preliminar, demandando “*tailoring* metodológico” para sua transposição definitiva à administração direta, bem como o fortalecimento do letramento em dados dos gestores. Como agenda futura, o estudo sugere a institucionalização da Gestão de Benefícios (*benefits management*) para retroalimentar o processo

decisório, além da aplicação progressiva do método AHP para maximizar a consistência analítica das carteiras estaduais.

Em última instância, o *framework* posiciona-se como um instrumento de governança essencial para mitigar o hiato de eficiência de 39% no investimento público brasileiro. Ao promover uma lógica orientada por propósito e critérios estruturados, o “Prioriza Ágil” assegura que o capital público de Santa Catarina seja convertido em resultados concretos, socialmente legitimados e geradores de valor público para toda a sociedade.

8. Referências

1. BRUNET, M. Making sense of a governance framework for megaprojects: The challenge of finding equilibrium. **International Journal of Project Management**, v. 39, n. 4, p. 406-416, 2021.
2. BRUNET, M.; AUBRY, M. The three dimensions of a governance framework for major public projects. **International Journal of Project Management**, v. 34, n. 8, p. 1596-1607, 2016.
3. BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BLOOMBERG, L. Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. **Public Administration Review**, v. 74, n. 4, p. 445-456, 2014.
4. GEORGE, B. Towards purposeful strategic planning: A mixed research synthesis across disciplines. **Long Range Planning**, v. 58, n. 3, 102563, 2025.
5. IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Well spent**: how strong infrastructure governance can end waste in public investment. Washington, DC: International Monetary Fund, 2020.
6. JOSLIN, R.; MÜLLER, R. The relationship between project governance and project success. **International Journal of Project Management**, v. 34, n. 3, p. 613-626, 2016.
7. MOORE, M. H. Creating Public Value: The Core Idea of Strategic Management in Government. **The Journal of Sustainable Institutional Management (JSIM)**, v. 12, 2025.
8. OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation on the Governance of Infrastructure**. Paris: OECD Publishing, 2020.
9. PMI – PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **The Standard for Portfolio Management**. 4. ed. Newtown Square, PA: Project Management Institute, 2017.
10. VARGAS, R. V. **Utilizando o processo de hierarquia analítica (AHP) para selecionar e priorizar projetos em um portfólio**. Washington, DC: Project Management Institute, 2010.
11. YIN, R. K. **Case Study Research and Applications: Design and Methods**. 6. ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2018.

Programa renda que fica: planejamento territorial de longo prazo por meio da integração entre o bolsa família e moedas sociais

- **Sergio Kelner Silveira**
Economista, FUNDAJ
sergio.kelner@fundaj.gov.br
- **Carolina Beltrão de Medeiros**
Pesquisadora, FUNDAJ
carolina.medeiros@fundaj.gov.br
- **Isabel Pessoa de Arruda Raposo**
Pesquisadora, FUNDAJ
isabel.raposo@fundaj.gov.br

Resumo

O artigo analisa o Programa Renda Que Fica (PRQF) como proposta de planejamento territorial de longo prazo fundamentada na integração entre o Programa Bolsa Família (PBF) e moedas sociais. Partindo de pesquisa de campo realizada entre novembro de 2024 e agosto de 2025 em cinco municípios do Nordeste brasileiro, a investigação identifica quatro fragilidades estruturais que limitam os efeitos multiplicadores do PBF no território: déficit de rede de abastecimento, baixa inclusão financeira e digital, insuficiência de governança participativa e baixa capacidade produtiva local. Diante dessas fragilidades, o PRQF propõe um modelo de conversão voluntária de até 50% do benefício do PBF em moeda social, com bônus de 10%, limite geográfico territorial e governança multinível articulada entre União, consórcios regionais e municípios. A análise demonstra que a proposta é fiscalmente responsável e capaz de gerar efeitos multiplicadores expressivos: nos cinco municípios estudados, o cenário-limite projetou mais de R\$ 235 milhões anuais em circulação de moeda social e R\$ 18,7 milhões em renda adicional derivada do efeito multiplicador. Conceitualmente, o PRQF está ancorado na teoria do crescimento endógeno, na economia solidária e na perspectiva de inovação social, posicionando-se como instrumento de planejamento territorial de longo prazo, alinhando-se às diretrizes da Estratégia Brasil 2050 e ao fortalecimento das capacidades estatais subnacionais. O artigo contribui ao oferecer evidências empíricas e um modelo replicável de integração entre política de proteção social e desenvolvimento territorial endógeno para municípios de pequeno e médio porte.

Palavras-chave: Planejamento Territorial; Bolsa Família; Moeda Social; Desenvolvimento Endógeno; Inovação Social.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento público de longo prazo pressupõe a construção de instrumentos capazes de articular políticas setoriais a estratégias territoriais que transcendam os ciclos de governo. No Brasil, essa perspectiva ganha

centralidade renovada com a Estratégia Brasil 2050, que posiciona a redução da desigualdade regional e o fortalecimento das economias locais como eixos estruturantes do desenvolvimento nacional (Brasil, 2025a). Nesse contexto, uma questão de planejamento

emerge: como transformar políticas de transferência de renda, historicamente desenhadas em escala nacional e com foco redistributivo imediato, em instrumentos de planejamento territorial capazes de dinamizar economias locais de forma sustentável e de longo prazo?

O Programa Bolsa Família (PBF), principal mecanismo federal de proteção social desde 2003, representa um avanço histórico no combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Seus efeitos positivos na segurança alimentar, na inclusão escolar e na redução de indicadores de extrema pobreza são amplamente documentados pela literatura nacional e internacional (Lindert et al., 2023; Da Matta et al., 2024; Souza, 2021). No entanto, em contextos de baixa densidade produtiva e comercial, os recursos transferidos tendem a “vazar” para municípios maiores, reduzindo seu potencial multiplicador local e sua capacidade de gerar encadeamentos produtivos endógenos (Castro; Mattos, 2021). Esse fenômeno é especialmente pronunciado em municípios pequenos e médios do Nordeste brasileiro, onde a dependência do PBF coexiste com redes de abastecimento frágeis, baixa diversidade produtiva, limitada infraestrutura de serviços financeiros e governanças locais pouco estruturadas.

A lacuna entre a efetividade redistributiva do PBF e sua limitada capacidade de induzir desenvolvimento territorial de longo prazo constitui o problema central deste artigo. Trata-se de uma tensão estrutural inerente ao design das políticas de transferência de renda de alcance nacional: ao priorizar a escala e a universalidade, esses programas sacrificam a especificidade territorial necessária para gerar encadeamentos produtivos locais.

Para endereçar essa tensão, este artigo realiza uma análise sobre o Programa Renda Que Fica (PRQF), uma proposta que integra transferência de renda federal a moedas sociais locais por meio de um modelo de conversão voluntária com bônus e governança multinível. O programa é desenhado para ser intuitivo e de baixo custo de adesão para beneficiários e comerciantes, reduzindo barreiras comportamentais e cognitivas à participação.

O núcleo do modelo é a conversão voluntária parcial do PBF em moeda social. A adesão é realizada pelo portal gov.br ou outros canais oficiais; o beneficiário define a fração do benefício a ser convertida — até o limite de 50% — enquanto o restante continua em reais. Para quem não aderir, valor, calendário e

canais permanecem inalterados, e quem aderiu pode reverter a decisão a qualquer tempo. Sobre a parcela recebida em moeda social incide um bônus de até 10%, ampliando o poder de compra das famílias e tornando a adesão economicamente racional. O bônus pode ser calibrado pelo governo federal em função de alterações persistentes na velocidade de circulação da moeda ou de objetivos específicos de política pública.

A lógica operacional do programa parte da hipótese de que a retenção da renda no território — por meio de mecanismos que incentivam o consumo local — cria as condições de demanda necessárias para o desenvolvimento da oferta produtiva local, gerando um ciclo virtuoso de crescimento endógeno ao longo do tempo.

A operação do PRQF apoia-se em seis eixos articulados: (i) governança multinível, definindo papéis e responsabilidades entre União, consórcios regionais e municípios; (ii) regras financeiras e tecnológicas, garantindo segurança, interoperabilidade e conformidade com a regulação de meios de pagamento do Banco Central; (iii) modelos de conversão da renda do PBF em moeda social, regulando a adesão voluntária e os limites de conversão; (iv) beneficiários aderentes, que consomem usando seus recursos em moedas sociais na rede credenciada; (v) rede credenciada de estabelecimentos, que ofertam bens e serviços e recirculam a moeda social; e (vi) bancos municipais, responsáveis pela reconversão da moeda social em reais e pela gestão do sistema local. A circulação da moeda é controlada por limitação geográfica, que impede transações fora dos limites territoriais definidos, garantindo a retenção de renda no município ou consórcio (Blanc; Laville, 2021).

A justificativa para o enquadramento do PRQF como instrumento de planejamento de longo prazo baseia-se em três argumentos inter-relacionados. Primeiro, seus efeitos sobre a estrutura produtiva local são cumulativos e dependentes de trajetória: redes de abastecimento fortalecidas, maior formalização financeira, microcrédito orientado e históricos transacionais digitalizados criam externalidades positivas que se consolidam e se ampliam ao longo do tempo, gerando economias de escala e escopo para os produtores locais. Segundo, sua arquitetura de governança multinível articula União, consórcios regionais e municípios em torno de metas compartilhadas de desenvolvimento territorial, estruturando uma institucionalidade de planejamento que vai além de um único ciclo de governo e cria mecanismos de aprendizado

e adaptação institucional. Terceiro, o modelo dialoga diretamente com as diretrizes da Estratégia Brasil 2050 ao contribuir para a redução da desigualdade regional, para o fortalecimento das capacidades estatais subnacionais e para a integração de instrumentos de planejamento convencional com mecanismos inovadores de desenvolvimento territorial.

Assim, o objetivo principal deste trabalho é apresentar o PRQF como proposta de política pública inovadora, demonstrando sua viabilidade empírica, fiscal e institucional como instrumento de planejamento territorial de longo prazo. Os objetivos específicos são: (i) identificar e analisar as fragilidades estruturais que limitam o efeito multiplicador do PBF em municípios nordestinos; (ii) descrever o modelo operacional do PRQF, sua arquitetura de governança e seus mecanismos de incentivo; e (iii) projetar os impactos econômicos do programa nos municípios investigados e discutir suas implicações para o planejamento territorial de longo prazo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O referencial teórico que sustenta o PRQF articula três perspectivas complementares: a teoria do crescimento endógeno, a economia solidária e o campo da inovação social. Essas vertentes convergem para uma concepção de desenvolvimento territorial que valoriza os recursos internos dos municípios e a capacidade das comunidades de construir trajetórias de crescimento autossustentadas, alinhando-se à perspectiva do planejamento de longo prazo como processo de construção de capacidades institucionais e produtivas.

2.1 Planejamento de Longo Prazo, Federalismo e Desigualdade Regional

O planejamento governamental de longo prazo, especialmente em contextos federativos, enfrenta o desafio estrutural de conciliar a escala nacional dos programas com a especificidade territorial das necessidades locais. No Brasil, a literatura sobre federalismo fiscal documenta amplamente o fenômeno da dependência intergovernamental de municípios pequenos e médios em relação a transferências federais (Abrucio; Sano, 2013), criando o paradoxo de entes federativos formalmente autônomos, mas substantivamente incapazes de planejar e executar estratégias de desenvolvimento endógeno sem recursos da União.

A Estratégia Brasil 2050, ao colocar a governança federativa e a redução da desigualdade regional no centro do debate de planejamento, abre espaço para o redesenho de programas federais existentes de forma a incorporar dimensões territoriais de longo prazo. Nesse sentido, o PRQF propõe não criar um programa, mas ampliar a dimensão territorial de um programa federal já existente e de grande escala — o PBF —, criando uma camada institucional de desenvolvimento local que complemente e amplifique seus efeitos redistributivos.

2.2 Teoria do Crescimento Endógeno e Desenvolvimento Local

A Teoria do Crescimento Endógeno, especialmente na formulação de Aghion e Howitt (1999), entende o progresso tecnológico e institucional não como força exógena, mas como resultado de atividades intencionais guiadas por incentivos econômicos. Nessa perspectiva, políticas públicas bem desenhadas podem deflagrar “destruição criativa”, termo popularizado nos estudos sobre inovação a partir da pesquisa seminal de Joseph Schumpeter, caracterizando processos pelo qual a inovação transforma a economia ao destruir estruturas antigas e criar novas (Schumpeter, 1984), substituindo dinâmicas de dependência por trajetórias de inovação local. O PRQF se enquadra nessa lógica ao propor uma inovação endógena: ao converter parte do PBF em moeda social com bônus, cria incentivos que alteram o comportamento de consumo das famílias e a estrutura de oferta dos comerciantes locais, gerando externalidades positivas cumulativas que se consolidam ao longo do tempo.

O conceito de desenvolvimento local endógeno (Barquero, 2009) complementa essa perspectiva ao destacar a importância da mobilização de recursos internos — econômicos, sociais, humanos e culturais — para dinamizar os territórios. Esse paradigma enfatiza a capacidade das comunidades de gerar crescimento a partir de suas potencialidades, criando encadeamentos produtivos locais e resiliência frente a pressões externas. As moedas sociais, ao reterem e recirculararem renda no território, tornam-se instrumentos privilegiados desse modelo de desenvolvimento, operando como mecanismo de aceleração da velocidade de circulação da renda local (Blanc; Laville, 2021).

2.3 Economia Solidária e Moedas Sociais

A economia solidária constitui um modelo alternativo de organização econômica baseado em cooperação, autogestão e valorização do trabalho sobre o capital. Diferente da economia capitalista tradicional, que prioriza a maximização do lucro individual, a economia solidária busca inclusão social, justiça distributiva e sustentabilidade como objetivos centrais (Singer, 2002; França Filho, 2021). As moedas sociais representam um de seus instrumentos mais concretos, funcionando como mecanismos de inclusão financeira, fomento à produção local e fortalecimento de redes comunitárias.

No Brasil, a experiência com moedas sociais é expressiva e crescente: existem 182 moedas em circulação, alcançando pelo menos 250 mil pessoas, e entre 2021 e 2024, as transações movimentaram cerca de R\$ 1 bilhão na economia local dos territórios impactados (Brasil, 2025b). Experiências como o Banco Palmas (Fortaleza/CE) e a Moeda Verde Mumbuca (Maricá/RJ) demonstram que moedas sociais digitais podem ser geridas de forma eficiente em escala municipal e integradas a programas de transferência de renda municipais (França Filho, 2021). O PRQF avança nessa trajetória ao propor a integração com um programa federal de escala nacional.

Blanc e Laville (2021) demonstram que moedas sociais bem desenhadas podem aumentar significativamente a velocidade de circulação da renda no território, amplificando o efeito multiplicador de transferências públicas. Esse mecanismo é especialmente relevante em municípios de baixa densidade econômica, onde a escassez de oportunidades de consumo local reduz a utilidade marginal de qualquer instrumento de pagamento de circulação restrita — daí a importância de resolver simultaneamente o problema da demanda (bônus para beneficiários) e o da oferta (credenciamento de estabelecimentos e microcrédito para expansão da produção local).

2.4 Inovação Social, Investimento Público e Responsabilidade Fiscal

As moedas sociais também podem ser interpretadas como inovação social, definida como iniciativa que busca criar respostas a problemas coletivos não solucionados de forma satisfatória pelo mercado ou pelo Estado (Medeiros, 2018). O PRQF avança nessa perspectiva ao institucionalizar a inovação: ao invés de

iniciativas isoladas de economia solidária, propõe um programa piloto com governança definida, metas mensuráveis, protocolos de monitoramento e mecanismos de escalabilidade — características essenciais para que inovações sociais se consolidem como políticas públicas de longo prazo e superem a fase de experimentação.

A literatura sobre investimento social demonstra que políticas bem desenhadas geram multiplicadores fiscais capazes de ampliar emprego, renda e arrecadação além do valor inicialmente investido (Hemerijck; Ronchi; Plavgo, 2023; Scandizzo; Pierleoni, 2020). Evidências recentes indicam que gastos públicos com efeitos de rede e externalidades positivas podem se cofinanciar no médio prazo, fortalecendo a base tributária local sem pressionar o esforço fiscal da União (Ciaffi; Deleidi; Capriati, 2024; Espinoza; Gamboa-Arbelaez; Sy, 2020). Essa literatura sustenta a racionalidade fiscal do bônus proposto pelo PRQF: trata-se de um gasto público que gera retornos crescentes ao longo do tempo, à medida que a economia local se fortalece e amplia sua base tributária.

3. METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa com triangulação de técnicas de coleta e análise de dados, orientada pela perspectiva do planejamento baseado em evidências. A escolha pela abordagem qualitativa justifica-se pela natureza exploratória do objeto de pesquisa — a viabilidade e o design de um programa inovador de integração entre transferência de renda e moedas sociais — que exige compreensão aprofundada dos contextos locais e das percepções dos diferentes atores envolvidos, para além dos dados quantitativos disponíveis nas bases oficiais.

Embora este artigo se concentre na etapa qualitativa exploratória da investigação, seu enquadramento analítico dialoga com um desenho metodológico mais amplo, de caráter sequencial e orientado ao aperfeiçoamento progressivo do modelo proposto. Nessa perspectiva, a triangulação entre entrevistas semiestruturadas, análise documental e observação não-participante não se limita à descrição dos contextos locais, mas constitui uma estratégia de produção de evidências aplicada à identificação de fragilidades territoriais, à comparação entre diferentes configurações municipais e ao refinamento do desenho institucional do Programa Renda Que Fica.

A delimitação amostral foi realizada por conveniência (Babbie, 2021): foram selecionados municípios nordestinos com forte dependência do PBF e que já implementavam ou estavam em processo de implementação de moedas sociais como instrumento financeiro alternativo, garantindo aderência temática e viabilidade de acesso ao campo. Embora a amostra por conveniência imponha limites à generalização dos resultados, ela é adequada para os objetivos exploratórios da pesquisa e para a geração de evidências que informem o desenho do programa piloto.

É importante destacar que a ausência de um grupo de controle formal — isto é, de municípios com PBF mas sem moeda social em operação, para comparação sistemática — não constitui uma limitação não reconhecida do desenho metodológico, mas uma decorrência direta do escopo e da natureza desta pesquisa. O presente artigo inscreve-se na fase de diagnóstico e desenho de política pública: seu objetivo é identificar fragilidades estruturais nos territórios investigados e propor um modelo operacional viável para o programa piloto, e não avaliar o impacto causal de uma intervenção já implementada. A lógica da avaliação de impacto com contrafactual — que exige, por definição, que o programa já esteja em operação em um número suficiente de municípios — é metodologicamente incompatível com esta etapa da pesquisa.

Conforme a tipologia de Dunn (2018), trata-se aqui de análise prospectiva de política (*policy design*), e não de análise retrospectiva de impacto (*ex post evaluation*). A construção do contrafactual adequado constitui, portanto, um objetivo central da agenda de pesquisa subsequente, a ser iniciada com a implementação do programa piloto nos municípios investigados, quando será possível selecionar grupos de comparação com base em critérios de similaridade socioeconômica e territorial, e acompanhar longitudinalmente os efeitos do PRQF sobre a dinâmica econômica local.

Entre novembro de 2024 e agosto de 2025, foram realizadas visitas de campo a cinco municípios: Cardeal da Silva/BA, Indiaroba/SE, Nossa Senhora do Socorro/SE, Riachão do Dantas/SE e São Cristóvão/SE. Esses municípios representam diferentes portes populacionais — de pequenos municípios com menos de 10 mil habitantes a cidades médias com mais de 100 mil —, diferentes contextos socioeconômicos e distintos estágios de maturidade na implementação de moedas sociais, o que permitiu uma análise

comparativa das fragilidades estruturais e das potencialidades de cada território.

A coleta de dados envolveu três instrumentos complementares. Primeiro, entrevistas semiestruturadas com quatro perfis de atores: (a) gestores públicos municipais — secretários de assistência social, coordenadores de programas sociais e responsáveis pela gestão do CadÚnico; (b) representantes do setor produtivo e comercial — comerciantes credenciados ou potencialmente elegíveis às redes de moeda social, representantes de associações de microempreendedores e gestores de cooperativas locais; (c) representantes comunitários e líderes de bancos municipais de desenvolvimento; e (d) famílias beneficiárias do PBF. As entrevistas abordaram percepções sobre a dinâmica econômica local, o funcionamento das moedas sociais existentes, as barreiras à adesão e as potencialidades de expansão do circuito econômico local.

Segundo, coleta de registros do MDS/Visdata sobre valores transferidos pelo PBF em cada município e dados relacionados de bases do IBGE, cadastros de beneficiários (CadÚnico) e documentos institucionais dos bancos municipais, que permitiu uma análise descritiva para os municípios pesquisados na amostra. Terceiro, observação não-participante do funcionamento das redes de moeda social nos municípios onde já operavam, incluindo visitas a estabelecimentos credenciados, participação em reuniões de gestão e acompanhamento de processos de reconversão em reais.

A análise dos dados coletados nas entrevistas foi realizada por meio da análise de conteúdo categorial (Bardin, 2011), técnica que permite identificar, de forma sistemática e replicável, categorias temáticas recorrentes em corpora textuais extensos. As entrevistas foram transcritas integralmente, codificadas em unidades de registro e agrupadas em categorias temáticas emergentes.

A análise dos dados quantitativos foi realizada no sentido de operacionalizar o fenômeno do vazamento de renda — central ao diagnóstico do PRQF. Para isto, foi construído o Índice de Densidade Econômica Local (IDEL), definido como o quociente entre o número total de estabelecimentos registrados no IBGE/CEMPRE (2022) e o número de famílias beneficiárias do PBF em cada município (MDS/Visdata, 2025). O IDEL mensura a suficiência relativa da rede econômica local para cada família beneficiária: valores baixos indicam

escassez de pontos de consumo no território e, portanto, maior probabilidade de que a renda transferida seja gasta em municípios vizinhos. Complementarmente, o IDEL_emp — calculado como pessoal ocupado nos estabelecimentos (IBGE/CEMPRE, 2022) dividido pelo número de famílias PBF — corrige o viés introduzido por grandes estabelecimentos com cadeia de fornecimento nacional, que elevam o IDEL sem ampliar a capacidade de absorção da produção local. A combinação dos dois indicadores permite distinguir redes econômicas escassas (IDEL baixo) de redes escassas e frágeis (IDEL e IDEL_emp simultaneamente baixos). Os indicadores foram calculados para o universo dos 5.570 municípios brasileiros, o que permitiu posicionar cada um dos cinco municípios investigados em sua distribuição nacional por meio de percentis, oferecendo escala comparativa para o fenômeno de vazamento.

Para capturar a relevância econômica da retenção da renda — foi construída a Razão Transferência/PIB (RTDP), definida como o quociente entre o valor anual repassado às famílias do PBF (MDS/Visdata, 2025) e o PIB municipal, multiplicado por 100, a partir de dados do IBGE/PIB Municipal (2023). A RTDP responde a uma pergunta distinta da do IDEL: em quais territórios a redução do vazamento pode produzir maior efeito multiplicador sobre a economia local? Um município com RTDP de 10% tem fluxo anual do PBF equivalente a um décimo de seu produto interno; ganhos marginais de retenção têm, nesses casos, potencial de efeitos econômicos proporcionalmente maiores. A combinação IDEL e RTDP permite identificar, simultaneamente, onde o PRQF é socialmente necessário, onde é operacionalmente viável e onde seu efeito econômico territorial tende a ser mais intenso. A Tabela 1 sintetiza os três indicadores utilizados na análise territorial.

TABELA 1 – Síntese metodológica dos indicadores utilizados no critério territorial do PRQF.

Indicador	Fórmula	Interpretação	Uso no PRQF
IDEL	Nº estabelecimentos ÷ nº famílias PBF	Capilaridade da rede econômica local por família beneficiária.	Indicador principal de viabilidade territorial.
IDEL_emp	Pessoal ocupado ÷ nº famílias PBF	Capacidade econômica relativa; corrige viés do IDEL em economias concentradas.	Indicador complementar.
RTDP	Valor anual PBF ÷ PIB municipal × 100	Peso macroeconômico da transferência na economia local.	Priorização da intensidade esperada do efeito multiplicador.

Fonte: Elaboração da autoria a partir dos dados do IBGE/CEMPRE (2022); MDS/Visdata (2025); IBGE/PIB Municipal (2023).

Os dados quantitativos do MDS foram utilizados também para as projeções de impacto econômico do cenário-limite para análise de planejamento em longo prazo após a aplicação do PRQF aos municípios da amostra, com aplicação do multiplicador fiscal de 1,875, estimado por Toneto, Ribas e Carvalho (2021) com base nos dados da POF/IBGE 2017-2018 para famílias de baixa renda no Brasil.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Fragilidades Estruturais: entraves ao planejamento territorial de longo prazo

A análise das entrevistas e da observação de campo revelou um conjunto consistente de fragilidades estruturais que limitam a capacidade dos municípios de converter transferências federais em desenvolvimento territorial de longo prazo. Essas fragilidades não são fenômenos isolados: constituem um sistema interdependente de restrições que se reforçam mutuamente, exigindo respostas articuladas e de longo prazo para serem superadas.

A primeira fragilidade é o déficit de rede de abastecimento. A escassez de estabelecimentos essenciais — supermercados, farmácias, serviços de saúde, transporte e serviços financeiros — nos municípios menores diminui a utilidade percebida de qualquer instrumento de pagamento de circulação restrita ao território. As famílias beneficiárias, ao não encontrarem localmente os bens e serviços de que necessitam, são compelidas a gastar seus recursos em municípios vizinhos maiores, gerando o fenômeno de vazamento de renda documentado por Castro e Mattos (2021).

Essa limitação aparece de forma direta nas falas dos beneficiários. Em Indiaroba, um dos entrevistados

relatou que “usa Bolsa Família em real para gás, aluguel e compras do mês”, explicitando que despesas essenciais de subsistência permanecem fora do circuito da moeda social.

Esse déficit também cria um dilema de coordenação para a adesão às redes de moeda social: os estabelecimentos só aderem se houver demanda local suficiente, mas as famílias só convertem seus benefícios se houver onde gastá-los. Superar esse dilema requer intervenções simultâneas no lado da demanda (bônus para beneficiários) e no da oferta (incentivos ao credenciamento de estabelecimentos e ao microcrédito para expansão da produção local).

A insuficiência dessa cobertura territorial não produz apenas desconforto operacional: produz resistência concreta à ampliação do uso da moeda social. Em Indiaroba, onde a moeda social é o Aratu, uma beneficiária afirmou que “não optaria por receber parte do Bolsa Família em Aratu”, sinalizando que a territorialização do benefício tende a encontrar barreiras objetivas quando o circuito local não absorve gastos fixos essenciais.

Essa fragilidade foi quantificada nos municípios investigados por meio do Índice de Densidade Econômica Local (IDEL). Os resultados revelam que todos os cinco municípios se situam nos percentis mais baixos da distribuição nacional: Riachão do Dantas (SE) apresenta IDEL de 0,047, equivalente ao 2º percentil nacional, o que significa aproximadamente 5 estabelecimentos para cada 100 famílias beneficiárias do PBF. Indiaroba (SE) registra IDEL de 0,078 (12º percentil) e Nossa Senhora do Socorro (SE), o maior município da amostra com mais de 180 mil habitantes, alcança apenas 0,085 (16º percentil).

Para efeito comparativo, Aracaju — capital geograficamente mais próxima dos municípios sergipanos investigados — apresenta IDEL de 0,526, entre 6 e 11 vezes superior ao dos municípios da amostra. São Paulo registra IDEL de 1,661, equivalente a 166 estabelecimentos por 100 famílias PBF — 35 vezes maior que Riachão do Dantas. Essa assimetria quantifica o mecanismo de vazamento: as famílias beneficiárias são estruturalmente atraídas para centros de maior porte porque a densidade econômica de suas próprias localidades é insuficiente para absorver a renda transferida. A correlação de Spearman = $-0,948$ entre dependência do PBF e IDEL nos 5.570 municípios brasileiros formaliza esse diagnóstico em termos sistêmicos: os territórios que mais precisam do programa são, exatamente, os que apresentam menor capacidade de reter a renda transferida — constituindo a tensão estrutural central que o PRQF se propõe a administrar.

A RTDP acrescenta uma segunda camada ao diagnóstico da primeira fragilidade: além de identificar onde o PBF é socialmente necessário e onde a rede econômica é frágil, ela informa onde o fluxo anual do PBF é economicamente decisivo para o território. Na base nacional de 5.570 municípios, a RTDP mediana é de 2,57%, mas no Nordeste sobe para 10,65% — o que significa que, em boa parte dos municípios nordestinos, o valor anual do PBF já representa parcela material da renda agregada local (Tabela 2). A correlação de Spearman entre RTDP e IDEL é de $-0,917$, confirmando que os territórios em que o PBF pesa mais sobre a economia local tendem a ser exatamente os mesmos em que a rede econômica é menos densa: onde a retenção importaria mais, a capacidade espontânea de retenção costuma ser menor.

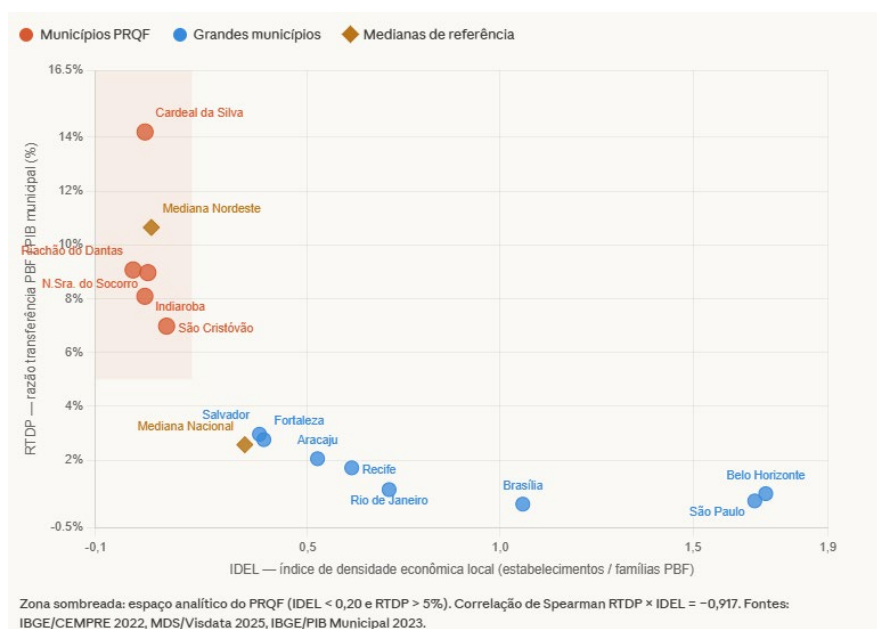
TABELA 2 – Medianas regionais de IDEL e RTDP na base nacional de 5.570 municípios.

Região	Municípios	Mediana IDEL	Mediana RTDP (%)	RTDP — intervalo interquartil (%)
Nordeste	1.794	0,0943	10,65	7,71 — 14,06
Norte	450	0,1414	5,06	2,45 — 9,92
Sudeste	1.668	0,6480	1,60	0,78 — 3,48
Centro-Oeste	467	0,5143	1,21	0,69 — 2,33
Sul	1.191	1,1256	0,69	0,34 — 1,29

Fonte: Elaboração da autoria a partir de IBGE/CEMPRE (2022), MDS/Visdata (2025) e IBGE/PIB Municipal (2023)

A Figura 1 confirma esse padrão visualmente.

FIGURA 1 – Diagrama de dispersão IDEL x RTDP



Fontes: Elaboração da autoria, a partir de IBGE/CEMPRE 2022, MDS/Visdata 2025 e IBGE/PIB Municipal 2023.

Os cinco municípios investigados agrupam-se no quadrante de alta RTDP e baixo IDEL — a zona analítica do PRQF. Cardeal da Silva registra RTDP de 14,20% (91,3º percentil nacional) com IDEL de apenas 0,0781; Riachão do Dantas apresenta o menor IDEL da amostra (0,047, 2º percentil nacional) e RTDP de 9,07% (76º percentil). Em contraste, os grandes

centros urbanos situam-se no quadrante oposto: São Paulo e Belo Horizonte combinam IDEL acima de 1,66 com RTDP inferior a 1%. Mesmo Fortaleza e Salvador — capitais nordestinas com RTDP mais elevada entre os grandes municípios — permanecem muito abaixo dos municípios focais do PRQF, como demonstra a Tabela 3.

TABELA 3 – Comparação entre municípios do universo analítico do PRQF, medianas de referência e grandes municípios.

Município/UF	Tipo	IDEL	IDEL_emp	RTDP (%)	Percentil RTDP
Cardeal da Silva-BA	PRQF	0,0781	0,3743	14,20	91,3º
Indiaroba-SE	PRQF	0,0776	0,5273	8,09	72,8º
N. Sra. do Socorro-SE	PRQF	0,0854	0,8609	8,97	75,6º
Riachão do Dantas-SE	PRQF	0,0470	0,2832	9,07	76,0º
São Cristóvão-SE	PRQF	0,1340	1,2409	6,98	69,3º
Mediana Nordeste	Referência	0,0943	0,4970	10,65	—
Mediana Nacional	Referência	0,3370	1,5974	2,57	—
Fortaleza-CE	Grande município	0,3864	2,7719	2,76	51,8º
Salvador-BA	Grande município	0,3750	3,1637	2,96	53,1º
Aracaju-SE	Grande município	0,5257	4,2821	2,05	45,2º
Recife-PE	Grande município	0,6145	5,4863	1,71	41,0º
Brasília-DF	Grande município	1,0585	8,9130	0,36	8,7º
São Paulo-SP	Grande município	1,6606	9,3602	0,48	12,8º
Rio de Janeiro-RJ	Grande município	0,7115	5,0113	0,90	25,6º
Belo Horizonte-MG	Grande município	1,6892	12,3474	0,75	21,3º

Fonte: Elaboração da autoria a partir de IBGE/CEMPRE 2022, MDS/Visdata 2025 e IBGE/PIB Municipal 2023.

Essa dupla assimetria — baixo IDEL e alta RTDP — qualifica o problema territorial do PRQF. Não se trata apenas de municípios com rede econômica frágil: são territórios em que a retenção marginal da renda do PBF tem potencial de produzir efeitos econômicos proporcionalmente expressivos, justificando a prioridade analítica e operacional do programa nesses espaços.

A segunda fragilidade é a baixa inclusão financeira e digital. O acesso limitado a *smartphones* e a conectividade de qualidade impõe restrições severas à adoção de moedas sociais digitais, que dependem de aplicativos e sistemas de pagamento eletrônico. Esse déficit é particularmente pronunciado entre as famílias mais vulneráveis e os comerciantes informais de menor porte — exatamente o público prioritário do PRQF. A ausência de agências bancárias e a cobertura insuficiente de correspondentes bancários em municípios de menor porte reforçam a exclusão financeira, tornando necessária a mediação de bancos municipais para a reconversão da moeda social em reais e para a gestão das contas dos beneficiários.

Quando o circuito territorial não cobre necessidades básicas, surgem mecanismos informais de adaptação. Um entrevistado relatou que “compra para terceiros para obter real quando precisa”, evidenciando que a conversão informal funciona como estratégia de sobrevivência diante da baixa liquidez prática da moeda social para certas obrigações cotidianas.

O PRQF endereça esse desafio ao prever infraestrutura tecnológica simplificada, com interfaces de baixa fricção cognitiva (Norman, 2013) e suporte presencial nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

A terceira fragilidade é a insuficiência de governança e participação social. A ausência de espaços institucionalizados de gestão participativa nos sistemas de moeda social impede que problemas operacionais sejam identificados e corrigidos em tempo hábil. Essa assimetria aparece com nitidez na percepção dos beneficiários. Em Indiaroba, um dos entrevistados resumiu sua exclusão do processo decisório na frase: “não fui chamado para votar”. A evidência sugere que a legitimidade prática do programa entre seus usuários finais não depende apenas de seus resultados, mas também da existência de canais reconhecidos de participação e influência sobre as decisões.

Sem mecanismos de governança efetivos, os sistemas de moeda social tendem a acumular disfuncionalidades ao longo do tempo, perdendo a confiança

dos usuários e dos comerciantes. Essa fragilidade tem implicações diretas para o planejamento de longo prazo: sistemas que não incorporam aprendizado institucional não conseguem se adaptar às mudanças no ambiente social e econômico local, comprometendo sua sustentabilidade. O PRQF responde a esse desafio ao definir protocolos claros de governança participativa em cada nível — federal, consorcial e municipal —, com metas de desempenho pactuadas e mecanismos de prestação de contas.

A quarta fragilidade é a baixa diversidade e capacidade da oferta produtiva local. A falta de linhas de crédito adequadas para pequenos empreendimentos, a ausência de políticas de compras públicas orientadas à produção local e a limitada formalização dos microempreendedores impedem que a produção local se expanda para responder ao aumento de demanda que as moedas sociais podem gerar. Sem esse fortalecimento da oferta, o potencial multiplicador do PRQF é truncado: a demanda adicional gerada pelo bônus vaza para fora do território por falta de produtores locais capazes de atendê-la. A superação dessa fragilidade exige uma estratégia de desenvolvimento da cadeia produtiva local de médio e longo prazo, integrada ao sistema de moeda social mas não dependente exclusivamente dele.

4.2. Arquitetura do PRQF, Projeções de Impacto e Implicações para o Planejamento

Do ponto de vista do planejamento de longo prazo, a arquitetura de governança multinível do PRQF é seu elemento mais estratégico. No plano federal, cabe ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social definir as diretrizes nacionais, supervisionar os pilotos, realizar avaliações de impacto e autorizar a expansão do modelo. No plano regional ou consorcial, prefeitos e equipes técnicas pactuam regras comuns, padrões de interoperabilidade, metas de desempenho e mecanismos de auditoria e responsabilização. No plano municipal, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) integram e habilitam famílias e comerciantes, verificam identidades no CadÚnico, credenciam a rede de estabelecimentos e apoiam a comunicação comunitária. Como demonstram Abrucio e Sano (2013), a integração em consórcios intermunicipais amplia a eficiência operacional, reduz custos de gestão e cria escala suficiente para viabilizar inovações que municípios individualmente não conseguiriam sustentar.

Um aspecto crítico do desenho do PRQF é o aparente paradoxo entre sua dependência de infraestrutura digital e a baixa inclusão tecnológica identificada como segunda fragilidade estrutural nos municípios investigados. Esse paradoxo é endereçado em três dimensões complementares. Primeiro, o programa prevê interfaces de baixa fricção cognitiva (Norman, 2013) — priorizando cartões físicos com chip NFC e QR codes como canais primários de transação, reservando o aplicativo móvel como canal secundário para usuários com acesso a smartphone. Segundo, os CRAS assumem papel central como ponto de presença física para adesão, habilitação e suporte contínuo, reduzindo a dependência de letramento digital para a operação cotidiana do sistema. Terceiro, o programa propõe uma estratégia de implantação faseada: os municípios só iniciam o piloto após atingir um patamar mínimo de estabelecimentos credenciados e conectividade verificada, evitando que o sistema entre em operação com rede de aceitação insuficiente — o que reproduziria o dilema de coordenação identificado na primeira fragilidade estrutural. Essa arquitetura de mitigação não elimina os riscos tecnológicos, mas os torna gerenciáveis no contexto da implementação piloto, cujos resultados informarão os ajustes de escalabilidade.

Os incentivos econômicos equilibram a operação: os bancos municipais podem cobrar até 3% de taxa sobre vendas em moeda social, destinada a cobrir custos operacionais. O bônus público de até 10% compensa esse encargo para os beneficiários e torna atrativa a adesão, criando um sistema de incentivos alinhados para todos os agentes — beneficiários, comerciantes, bancos municipais e municípios.

O núcleo da conversão do PRQF está apresentado a seguir, embasamento para todas as projeções apresentadas nesta seção para os cinco municípios da amostra. Desta forma, O cálculo do valor recebido pelos beneficiários do PBF pode ser expresso pelas seguintes equações:

$$\text{VF reais} = \text{VBF} \times 0,5 \mid \text{VF moeda social} = 1,1 \times \text{VF reais}.$$

Exemplificando com um beneficiário com PBF de benefício equivalente a R\$ 600,00 (Valor do Bolsa Família - VBF) que opte por converter 50% em moeda social: VF reais = R\$ 300,00 e VF moeda social = R\$ 330,00, representando um ganho líquido de 5% sobre o benefício total original (R\$ 630,00 de poder de compra total contra R\$ 600,00 originais). Este bônus de 10% pode ser calibrado pelo governo federal em função de alterações persistentes na velocidade de circulação da moeda ou de objetivos específicos de política pública.

Conforme demonstrado na Tabela 4, para a apresentação de projeções financeiras de circulação em moeda social, e adotando-se o cenário-limite — 100% de adesão das famílias ao PRQF os valores de circulação anual foram calculados com base nos repasses mensais do PBF por município (MDS/Visdata, 2025), aplicando-se taxa de conversão de 50% e bônus de 10%. O multiplicador fiscal de 1,875 (Toneto, Ribas e Carvalho, 2021) foi utilizado para estimar a renda adicional gerada na economia local, calculada como $(\text{multiplicador} - 1) \times \text{bônus público} = 0,875 \times \text{bônus}$, correspondendo ao efeito líquido induzido além do gasto público original.

TABELA 4 – Projeções anuais do PRQF com base no cenário-limite, 100% de adesão dos beneficiários

Município	Circulação anual (moeda social + bônus)	Bônus público (10%)	Renda adicional (multiplicador)	Despesa máx. c/ taxa (3%)
Cardeal da Silva/BA	R\$ 10.620.614,40	R\$ 965.510,40	R\$ 844.821,60	R\$ 318.618,43
Indiaroba/SE	R\$ 14.213.271,60	R\$ 1.292.115,60	R\$ 1.130.601,15	R\$ 426.398,15
N. Sra. do Socorro/SE	R\$ 138.346.929,60	R\$ 12.576.993,60	R\$ 11.004.869,40	R\$ 4.150.407,89
Riachão do Dantas/SE	R\$ 20.345.707,80	R\$ 1.849.609,80	R\$ 1.618.408,58	R\$ 610.371,23
São Cristóvão/SE	R\$ 51.960.077,40	R\$ 4.723.643,40	R\$ 4.133.187,98	R\$ 1.558.802,32
TOTAL (5 municípios)	R\$ 235.486.600,80	R\$ 21.407.872,80	R\$ 18.731.888,70	R\$ 7.064.598,02

Fonte: Elaboração da autoria a partir de MDS/Visdata (2025)

Os resultados revelam impactos expressivos mesmo nos municípios de menor porte. Cardeal da Silva (BA), com aproximadamente 8.800 habitantes, projeta mais de R\$ 10,6 milhões anuais em circulação de moeda social, R\$ 965 mil em bônus público e R\$ 844 mil em renda adicional via efeito multiplicador. Nossa Senhora do Socorro (SE), o maior município da amostra, alcança R\$ 138 milhões em circulação anual — evidência de que o modelo é escalável e mantém sua eficiência em diferentes portes populacionais. No conjunto dos cinco municípios, o PRQF geraria R\$ 235,5 milhões em circulação anual de moeda social, R\$ 21,4 milhões em bônus público (custo fiscal direto

para a União) e R\$ 18,7 milhões em renda adicional via efeito multiplicador.

Importa destacar que as projeções apresentadas na Tabela 4 baseiam-se no cenário-limite de 100% de adesão, que constitui o teto teórico do programa e serve como referência para mensurar seu potencial máximo. Cenários mais conservadores revelam que, mesmo com 25% de adesão voluntária, o conjunto dos cinco municípios geraria R\$ 58,9 milhões anuais em circulação de moeda social e R\$ 5,4 milhões em bônus público — demonstrando que o programa é fiscalmente sustentável mesmo em fases iniciais de implantação. Projeções desagregadas por cenário de adesão (25%, 50% e 100%) encontram-se na Tabela 5.

TABELA 5 – Projeções anuais por cenário de adesão voluntária (valores de 2025)

Município	Adesão	Circulação anual (moeda social + bônus)	Bônus público (10%)	Renda adicional (multiplicador)	Despesa máx. c/ taxa (3%)
Cardeal da Silva/ BA	25%	R\$ 2.655.153,60	R\$ 241.377,60	R\$ 211.205,40	R\$ 79.654,61
	50%	R\$ 5.310.307,20	R\$ 482.755,20	R\$ 422.410,80	R\$ 159.309,22
	100%	R\$ 10.620.614,40	R\$ 965.510,40	R\$ 844.821,60	R\$ 318.618,43
Indiaroba/ SE	25%	R\$ 3.553.317,90	R\$ 323.028,90	R\$ 282.650,29	R\$ 106.599,54
	50%	R\$ 7.106.635,80	R\$ 646.057,80	R\$ 565.300,58	R\$ 213.199,08
	100%	R\$ 14.213.271,60	R\$ 1.292.115,60	R\$ 1.130.601,15	R\$ 426.398,15
N. Sra. do Socorro/ SE	25%	R\$ 34.586.732,40	R\$ 3.144.248,40	R\$ 2.751.217,35	R\$ 1.037.601,97
	50%	R\$ 69.173.464,80	R\$ 6.288.496,80	R\$ 5.502.434,70	R\$ 2.075.203,95
	100%	R\$ 138.346.929,60	R\$ 12.576.993,60	R\$ 11.004.869,40	R\$ 4.150.407,89
Riachão do Dantas/ SE	25%	R\$ 5.086.426,95	R\$ 462.402,45	R\$ 404.602,15	R\$ 152.592,81
	50%	R\$ 10.172.853,90	R\$ 924.804,90	R\$ 809.204,29	R\$ 305.185,62
	100%	R\$ 20.345.707,80	R\$ 1.849.609,80	R\$ 1.618.408,58	R\$ 610.371,23
São Cristóvão/ SE	25%	R\$ 12.990.019,35	R\$ 1.180.910,85	R\$ 1.033.297,00	R\$ 389.700,58
	50%	R\$ 25.980.038,70	R\$ 2.361.821,70	R\$ 2.066.593,99	R\$ 779.401,16
	100%	R\$ 51.960.077,40	R\$ 4.723.643,40	R\$ 4.133.187,98	R\$ 1.558.802,32
TOTAL (5 municípios)	25%	R\$ 58.871.650,20	R\$ 5.351.968,20	R\$ 4.682.972,18	R\$ 1.766.149,51
	50%	R\$ 117.743.300,40	R\$ 10.703.936,40	R\$ 9.365.944,35	R\$ 3.532.299,01
	100%	R\$ 235.486.600,80	R\$ 21.407.872,80	R\$ 18.731.888,70	R\$ 7.064.598,02

Fonte: Elaboração própria com dados do MDS (2025).

Observe-se que a relação de proporcionalidade entre os cenários é válida porque os parâmetros estruturais do modelo (taxa de conversão = 50%, bônus = 10%, taxa bancária = 3%) permanecem fixos — apenas a proporção de famílias que adere varia.

No que se refere à sustentabilidade fiscal do bônus de 10% incidente sobre a parcela convertida do benefício, a proposta parte da hipótese de custeio federal

em sua etapa inicial de implementação. Essa hipótese se apoia em estimativas elaboradas pelos autores, com base em dados administrativos do Programa Bolsa Família e nos parâmetros regulatórios vigentes, segundo as quais a aplicação rigorosa do limite de 16% para famílias unipessoais na folha municipal do programa, previsto na Portaria nº 911/2023, poderia configurar um cenário potencial de financiamento

de aproximadamente R\$ 7,1 bilhões anuais, sujeito a validação administrativa e regulatória. Em termos práticos, esse cenário decorre da existência, em parte dos municípios, de percentuais de famílias unipessoais superiores ao teto regulatório, o que exigiria revisão cadastral e reenquadramento da folha até o patamar permitido. Tratando-se de estimativa baseada em dados administrativos disponíveis, sua concretização depende de confirmação pelas autoridades competentes quanto aos procedimentos de ajuste cadastral aplicáveis. Nas projeções aqui apresentadas, o bônus é tratado como custo fiscal direto para a União, em coerência com o desenho federativo da proposta e com sua lógica de indução nacional.

Esse resultado é relevante do ponto de vista do planejamento fiscal de longo prazo: o bônus não é apenas um gasto, mas um investimento social produtivo que gera retornos superiores ao valor investido já no curto prazo, por meio do efeito multiplicador. A médio e longo prazo, os efeitos sobre a formalização da economia local, a ampliação da base tributária municipal e a redução da dependência de transferências federais devem ampliar ainda mais esse retorno fiscal — embora sua mensuração precise aguardar a implementação do programa piloto e o acompanhamento longitudinal de seus resultados.

Do ponto de vista causal, a elevação da velocidade de circulação da moeda e a redução do vazamento da renda podem gerar efeitos encadeados de longo prazo: maior estabilidade e previsibilidade do faturamento local, maior regularidade e diversidade nos estoques de produtos, menor volatilidade de preços, maior formalização financeira de famílias e pequenos empreendedores, e ampliação do acesso a microcrédito lastreado em históricos transacionais digitalizados. Esses efeitos representam a construção de capacidades endógenas que se acumulam ao longo do tempo e que são o verdadeiro objetivo estratégico do PRQF como instrumento de planejamento territorial de longo prazo.

5. CONCLUSÃO

Este artigo demonstrou que o PRQF constitui uma proposta executável de planejamento territorial de longo prazo, capaz de articular a política federal de transferência de renda com instrumentos de desenvolvimento endógeno nos municípios. Ao converter parte dos recursos do PBF em moeda social com bônus e governança multinível, o programa não apenas pode

aumentar o poder de compra das famílias beneficiárias no curto prazo, mas também criar incentivos estruturais para a transformação progressiva da dinâmica econômica local ao longo do tempo.

As quatro fragilidades estruturais identificadas — déficit de rede, baixa inclusão financeira e digital, insuficiência de governança participativa e baixa capacidade produtiva local — não são apenas obstáculos operacionais ao funcionamento das moedas sociais em si. São, em última análise, expressões de um déficit histórico de planejamento territorial de longo prazo nos municípios investigados: a ausência de instrumentos que articulem a proteção social à construção de capacidades endógenas de desenvolvimento, conectando a escala federal dos programas à especificidade territorial das necessidades locais.

O PRQF endereça esse déficit de forma sistêmica. Sua arquitetura de governança multinível cria institucionalidade que transcende mandatos governamentais, acumulando aprendizado e ajustando regras ao longo do tempo. Seu modelo de conversão com limite geográfico retém a renda no território, criando a demanda necessária para fortalecer a rede local de produção e abastecimento. Seu mecanismo de bônus gera incentivos econômicos alinhados para beneficiários, comerciantes e bancos municipais, garantindo sustentabilidade operacional sem depender de subsídios permanentes crescentes.

Do ponto de vista do planejamento público, o PRQF tem implicações importantes para a Estratégia Brasil 2050. Primeiro, evidencia o papel estratégico dos consórcios intermunicipais como estrutura de governança capaz de criar escala para inovações institucionais que municípios individuais não conseguiriam sustentar — contribuindo para o debate sobre federalismo cooperativo e capacidades estatais subnacionais. Segundo, oferece um modelo replicável de integração entre proteção social e desenvolvimento territorial endógeno para os aproximadamente 4.000 municípios brasileiros com menos de 50 mil habitantes que dependem fortemente do PBF.

Importa, ainda, considerar as alternativas contrafactuais implícitas ao PRQF. A simples ampliação do PBF sem territorialização aumentaria o poder de compra das famílias, mas não alteraria o padrão de vazamento da renda: os recursos continuariam sendo drenados para centros comerciais externos, perpetuando a dependência de transferências sem estimular

capacidades endógenas. Subsídios produtivos isolados — como microcrédito ou crédito rural sem ancoragem na demanda local — enfrentam o problema inverso: ampliam a oferta sem garantir mercado consumidor cativo, resultando em baixa utilização e inadimplência crônica. O PRQF distingue-se por articular simultaneamente demanda (bônus de conversão com limite geográfico) e oferta (governança territorial e inclusão financeira), criando as condições para que o círculo virtuoso entre consumo local e produção local se estabeleça progressivamente — efeito sistêmico que nenhuma das alternativas isoladas é capaz de gerar.

Como limitações, a pesquisa foi realizada com amostra por conveniência em cinco municípios do Nordeste, o que restringe a generalização dos resultados para outros contextos regionais. As projeções de impacto baseiam-se no cenário-limite, que pressupõe 100% de adesão — hipótese improvável no curto

prazo e que deve ser calibrada por estudos comportamentais sobre os determinantes da adesão voluntária, conforme os cenários alternativos apresentados na Tabela 5. Estudos futuros devem avaliar os efeitos de longo prazo sobre a estrutura produtiva local, os mecanismos de monitoramento e avaliação mais adequados para um programa dessa natureza e as condições de escalabilidade para outros contextos regionais e portes municipais.

O PRQF representa, em síntese, uma contribuição ao debate sobre como o Brasil pode usar seus instrumentos de proteção social existentes como alavancas de planejamento territorial de longo prazo — criando condições para que municípios historicamente dependentes de transferências federais construam, progressivamente, trajetórias sustentáveis de desenvolvimento endógeno que reduzam a desigualdade regional e fortaleçam a federação.

Referências

1. ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. Redes federativas e consórcios públicos: cooperação intermunicipal no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 739-769, 2013.
2. AGHION, Philippe; HOWITT, Peter. *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1999.
3. BABBIE, Earl R. *A prática da pesquisa social*. 15. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2021.
4. BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2011.
5. BARQUERO, Antonio Vázquez. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
6. BLANC, Jérôme; LAVILLE, Jean-Louis. Monnaies locales et finances solidaires: dynamiques récentes. *IJCCR*, v. 25, 2021.
7. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. *Estratégia Brasil 2050: Estratégia Nacional de Longo Prazo*. Brasília: MPO/SEPLAN, 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/Brasil2050>. Acesso em: 28 mar. 2026.
8. BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Bancos públicos e moedas sociais estimulam a economia local e fortalecem o desenvolvimento municipal*. Portal Gov.br, Brasília, fev. 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/mte>. Acesso em: 1 out. 2025.
9. CASTRO, Marcelo; MATTOS, Enlinson. Measuring fiscal spillovers in Brazilian municipalities. *Public Finance Review*, v. 49, n. 5, p. 619-648, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1177/1091142121993522>.
10. CIAFFI, Giovanna; DELEIDI, Matteo; CAPRIATI, Michele. Government spending, multipliers, and public debt sustainability: an empirical assessment for OECD countries. *Economia Politica*, v. 41, p. 521-542, 2024.
11. DA MATTA, Daniel; OSÓRIO, Rafael Guerreiro; CARVALHO, Davi; COSTA, Joana. O Novo Bolsa e a Redução da Pobreza de Renda na Primeira Infância. *Caderno de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate*, n. 36, 2024.
12. DUNN, William N. *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. 6. ed. New York: Routledge, 2018.

13. ESPINOZA, Raphael; GAMBOA-ARBELAEZ, Juliana; SY, Mouhamadou. The Fiscal Multiplier of Public Investment. *IMF Working Paper WP/20/199*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2020.
14. FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Economia solidária no Brasil: balanço e perspectivas. *Revista Katálysis*, v. 24, n. 1, 2021.
15. HEMERIJCK, Anton; RONCHI, Stefano; PLAVGO, Ilze. Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states. *Socio-Economic Review*, v. 21, n. 1, p. 479-500, 2023.
16. IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *CEMPRE — Cadastro Central de Empresas 2022*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/outras-estatisticas-economicas/9016-estatisticas-do-cadastro-central-de-empresas.html>. Acesso em: 20 set. 2025.
17. IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *PIB dos Municípios 2023*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html>. Acesso em: 20 set. 2025.
18. LINDERT, Kathy et al. *Bolsa Família: Brazil's quiet revolution*. World Bank, 2023.
19. MEDEIROS, Carolina Beltrão de. Expansão de iniciativas de inovação social: uma proposição adaptativa para análise de percursos. 2018. 229 f. *Tese (Doutorado em Administração)* — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.
20. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). *Visdata Beta 3*. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 20 set. 2025.
21. NORMAN, Donald A. *The Design of Everyday Things: Revised and Expanded Edition*. New York: Basic Books, 2013.
22. SCANDIZZO, Pasquale Lucio; PIERLEONI, Maria Rita. Short and Long-Run Effects of Public Investment: Theoretical Premises and Empirical Evidence. *Theoretical Economics Letters*, v. 10, n. 4, p. 834-867, 2020.
23. SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
24. SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.
25. SOUZA, Pedro Herculano de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2021.
26. TONETO, Rodrigo; RIBAS, Theo; CARVALHO, Laura. *Como a redistribuição de renda pode ajudar na recuperação da economia? Os efeitos multiplicadores da tributação dos mais ricos para transferência aos mais pobres*. Nota de Política Econômica nº 008. MADE/USP, 2021. Disponível em: <https://madeusp.com.br>. Acesso em: 10 mar. 2025.

Promessas de futuro e limites do presente: evidências e contradições do planejamento público de longo prazo no Brasil

- **Jerônimo Santos Lima**
Universidade de São Paulo, Brasil
E-mail: jeronimo.santos.lima@gmail.com
- **Fernando de Souza Colho**
E-mail: fernandocolho@usp.br
- **Flávio Henrique Silva Maria**
E-mail: flaviohsmaria@gmail.com

Resumo

O planejamento público de longo prazo ocupa posição ambígua na trajetória institucional brasileira. Embora a Constituição Federal de 1988 reconheça o planejamento como função essencial do Estado, as iniciativas concretas de planejamento com horizonte ampliado têm se caracterizado por descontinuidade, fragmentação institucional e baixa coordenação federativa. Apesar da proliferação de planos nacionais, setoriais e subnacionais entre 1988 e 2024, permanece incipiente uma análise sistêmica capaz de identificar padrões e contradições entre essas iniciativas. Diante desse cenário, o artigo tem como objetivo analisar o planejamento público de longo prazo no Brasil a partir de evidências empíricas extraídas de documentos oficiais, relatórios governamentais, normas jurídicas, avaliações de órgãos de controle e registros midiáticos. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter documental e descritivo-exploratório, analisando mais de 200 documentos produzidos no período por meio de análise de conteúdo, apoiada por *software* de codificação qualitativa. A interpretação dos dados fundamenta-se na lente analítica do Cubo de PPLP, composta por dimensionalidade, tematicidade e abordagem. Os resultados indicam predominância de planos monotemáticos, segmentados e com reconhecimento limitado de condicionantes externos, além de um descompasso recorrente entre a aspiração normativa por integração e a prática institucional fragmentada. Conclui-se que, embora o discurso sobre planejamento público de longo prazo tenha se sofisticado, o PPLP brasileiro ainda não se consolidou como política pública efetiva, demandando maior institucionalização, coordenação federativa e fortalecimento de capacidades estatais.

Palavras-chave: planejamento público de longo prazo; capacidade estatal; governança federativa; políticas públicas; análise documental.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento público de longo prazo (PPLP) ocupa lugar ambivalente na trajetória do Estado brasileiro. Por um lado, a Constituição Federal de 1988 reconhece o planejamento como função fundamental do Estado e prevê diretrizes de desenvolvimento nacional em perspectiva ampliada no tempo (Brasil, 1988). Por outro, as práticas concretas de planejamento de longo prazo nas últimas décadas foram marcadas

por descontinuidades, reformulações sucessivas e baixa coordenação entre níveis de governo e setores de políticas públicas (Cardoso Júnior, 2011; Candeas, 2015; De Toni, 2009; Pires; Valle; 2006; Rezende, 2010).

Entre 1988 e 2024, governos nas três esferas produziram um conjunto 54 planos de longo prazo (aqui entendidos como horizontes superiores a dez anos), sendo 44 deles a partir de 2010, envolvendo múltiplos setores e áreas de políticas públicas. Essa produção

inclui planos setoriais formalizados por leis específicas ou políticas nacionais, além de estratégias multitemáticas destinadas a orientar o desenvolvimento de estados ou municípios com horizontes como 2030, 2040 ou 2050. Paralelamente, órgãos de controle e a mídia passaram a acompanhar e interpretar esses movimentos, produzindo diagnósticos, críticas e recomendações (Santos Lima, 2025).

Apesar dessa efervescência documental, permanece incipiente uma análise sistêmica de como tais planos se relacionam, em que medida convergem ou divergem em termos de dimensionalidade, tematicidade e abordagem, e que contradições emergem entre a aspiração normativa por integração e a prática fragmentada (Melo, 2011). A literatura destaca a ausência de uma estratégia nacional articulada de longo prazo e a prevalência de curtoprazismo na gestão pública, raramente contando com base empírica abrangente que conecte marcos legais, iniciativas governamentais, relatórios prospectivos e alertas de órgãos de controle (Candes, 2015; Conteh, 2023; De Toni, 2009).

Este artigo visa contribuir para suprir parte dessa lacuna ao analisar 97 documentos relacionados ao planejamento público de longo prazo (PPLP) no Brasil entre 1988 e 2024. A análise ancora-se em uma lente analítica denominada Vetores de PPLP, que posiciona diferentes planos num contínuo de dimensionalidade, tematicidade e abordagem (Santos Lima, 2025). Com base nessa lente, busca-se responder: quais evidências, padrões, correlações e contradições emergem do conjunto de planos analisados e o que elas revelam sobre a forma como o Brasil vem construindo o planejamento público de longo prazo?

Além desta introdução, o artigo apresenta a justificativa do estudo, seus objetivos, o referencial teórico-conceitual, descreve ainda a metodologia da pesquisa, discute detalhadamente os resultados e as discussões à luz do arcabouço teórico e, por fim, traz a conclusão apontando caminhos para o aperfeiçoamento institucional do PPLP enquanto política de Estado.

2. JUSTIFICATIVA

O estudo se justifica porque, embora o planejamento público de longo prazo seja reconhecido e praticado no Brasil, sua institucionalização permanece frágil, marcada por fragmentação, baixa coordenação entre entes federativos, descontinuidade

administrativa e reduzida capacidade estatal para formular, implementar e monitorar estratégias duradouras. Nesse contexto, torna-se relevante investigar de modo sistemático como essas iniciativas têm sido construídas, quais padrões e contradições apresentam e em que medida revelam os limites e possibilidades do PPLP no país.

3. OBJETIVOS

O objetivo central do artigo é analisar o planejamento público de longo prazo no Brasil, a partir de documentos produzidos entre 1988 e 2024, buscando identificar evidências, padrões e contradições nas iniciativas existentes. De modo mais específico, o texto procura compreender como esses planos se distribuem em termos de dimensionalidade, tematicidade e abordagem, bem como o que esse conjunto revela sobre a forma de construção do PPLP no contexto brasileiro.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

No Brasil, o reconhecimento normativo do planejamento de longo prazo não foi acompanhado de plena institucionalização (Bucalem, 2019; Rezende, 2010). A Constituição de 1988 atribuiu ao Estado o dever de planejar o desenvolvimento nacional com visão de futuro, mas esse mandamento não se concretizou na forma de um sistema nacional de planejamento contínuo e integrado. Ao contrário, prevaleceram práticas fragmentadas e orientadas ao curto prazo, limitando a influência do planejamento de longo horizonte na ação governamental (Cano, 2013; Cardoso Júnior, 2011; De Toni, 2021; Gomide, 2008; Rezende, 2010; Morales-Abarca; Céspedes-Araya, 2017; Vargas-Lama, 2022).

A literatura enfatiza que o PPLP não deve ser visto apenas como técnica ou instrumento neutro, mas como uma política pública em si, sujeita a disputas institucionais, escolhas organizacionais e condicionantes políticos (De Toni, 2009; Ingelstam, 1986; Marques, 1997; Petrouilleau, 2022).

A existência formal de planos não garante efetividade; é preciso considerar as capacidades estatais que sustentam sua formulação, implementação e monitoramento (Cardoso Júnior, 2011; Castro, 2023; Rezende, 2010; Medina-Vásquez; Becerra, Castaño, 2014). A literatura aponta que tais capacidades estão distribuídas de forma assimétrica entre setores e entes federados, o que se reflete diretamente na

heterogeneidade dos planos elaborados, em sua baixa integração sistêmica e com erros de prospectiva (Boggs, 1985; Candeas, 2015; De Toni, 2009; Ingelstam, 1986; Oliveira, 2006; Rezende, 2015; Van Der Steen; Va Twist, 2013).

Planejar com horizonte ampliado requer desenvolver pensamento crítico e analítico, criar representações de futuro, desenvolver uma análise multitemporal com sistematicidade e intersubjetividade, aplicar estruturas organizacionais estáveis, com quadros técnicos especializados, rotinas permanentes de coordenação e mecanismos institucionais de acompanhamento e revisão (Castro, 2023; Melo, 2011; Rezende, 2010; Vargas-Lama; Melo. 2022). Quando essas condições faltam, o planejamento assume caráter episódico, dependente de lideranças pontuais, resultando em planos heterogêneos, pouco integrados e com implementação precária (Candeas, 2015; Oliveira, 2006; Rezende, 2010).

Em uma federação, o planejamento de longo prazo demanda coordenação entre União, estados e municípios, pois, exemplificativamente, políticas de desenvolvimento, de infraestrutura, de meio ambiente e de inclusão social transcendem fronteiras administrativas (Aceituno, 2023). Contudo, a governança federativa brasileira permanece marcada por fragmentação institucional, com poucos mecanismos permanentes de integração no campo do planejamento estratégico (Rezende, 2010). Essa fragilidade dificulta a construção de visões de futuro compartilhadas e leva à sobreposição ou desconexão de planos setoriais e regionais (Pares; Valle, 2007).

O planejamento estratégico, especialmente em contextos complexos e incertos, deve reconhecer a existência de múltiplos atores, interesses e condicionantes externos, incorporando a incerteza como elemento constitutivo do processo decisório (Aceituno, 2023; Amanatidou, 2012; Balza, 2011; Cardoso Júnior, 2011; Conteh, 2014; Masini, 1993; Muraro; Salles-Filho, 2024; Pares; Valle, 2007; Vásquez; Becerra, Castaño, 2014; Vargas-Lama, 2022). A ausência dessa perspectiva tende a produzir planos excessivamente normativos ou tecnocráticos, pouco sensíveis às dinâmicas políticas e institucionais que condicionam sua implementação (Cardoso Júnior, 2011; Lima; Papi, 2020).

É necessário considerar simultaneamente o grau de abertura ao ambiente externo, a amplitude temática

e o nível de integração institucional das iniciativas de PPLP, revelando como as capacidades estatais, os arranjos federativos e os incentivos políticos moldam as estratégias de longo prazo adotadas pelo Estado.

5. METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza documental e caráter descritivo-exploratório. O corpus é composto por mais de 200 documentos relacionados ao planejamento público de longo prazo no Brasil entre 1988 e 2024, incluindo normas jurídicas, relatórios de cenários futuros, acórdãos e relatórios de órgãos de controle e notícias veiculadas na mídia sobre planos de longo prazo e sua implementação.

A seleção dos documentos considerou três critérios principais. O primeiro foi a pertinência temporal: documentos produzidos ou com vigência predominante no período 1988-2024. O segundo foi a relevância temática: textos que tratavam explicitamente de planos, estratégias, visões de futuro ou cenários com horizonte superior a quatro anos. Já o terceiro foi a diversidade de tipo, de modo a incorporar tanto a perspectiva normativa, quanto as formulações governamentais e as avaliações externas e midiáticas. A seguir, detalham-se os tipos e quantitativos de dados coletados.

Nos sítios de busca do Web of Science, Scopus e Google Scholar – selecionados pela ampla base de dados de artigos científicos – foram procurados trechos como “planejamento”, “plano”, “planejar”, “desenvolvimento”, “programa”, “política”, “estratégico”, “longo prazo”, “integrado”, “equilibrado”, “planejamento de longo prazo”, “planejamento público de longo prazo”, “estratégia nacional”, plano nacional de longo prazo”, “política nacional” entre outros, feito o devido refinamento e selecionados os artigos que fundamentaram o referencial teórico. Outrossim, utilizou-se de “bola de neve” a qual foi realizada a partir das referências bibliográficas lidas dos artigos selecionados.

Ademais, os relatórios de cenários e futuros e as notícias foram coletados nos sítios oficiais dos governos nas três esferas federativas. Buscaram-se informações nas seções das secretarias de planejamento e orçamento, além de se ter usado o Google Alerta para recebimento periódico de notícias sobre o assunto no ano de 2023.

QUADRO 1 – Consolidação da quantidade de coleta de dados segregada por objeto de análise e esferas federativas

Objeto de análise	Esfera federativa	Quantidade coletada
Normativos	Federais	30
	Estaduais	13
	Municipais	16
Relatórios de cenários futuros	Federais	6
	Estaduais	21
	Municipais	27
Planos Setoriais	Federais	28
Notícias	2023	99

Fonte: Elaborado pelo autor

Quanto ao processo da pesquisa, tem-se que os dados foram lidos, organizados e tabulados para a identificação das temáticas existentes nos diferentes tipos de documentos, da compreensão dos conteúdos e padrões neles apresentados e da verificação dos discursos, linguagens e narrativas presentes, a fim de compreender o seu desenvolvimento interpretativo e histórico e, assim, construir as codificações sistemáticas e propor uma tipologia analítica (Thiel, 2014). A análise de cada documento está de acordo com o detalhado a seguir:

QUADRO 2 – Descrição dos materiais utilizados na pesquisa

Relatórios de cenários futuros: são documentos de planejamento público de longo prazo produzidos em diferentes esferas federativas e por atores não oficiais. Foram lidos e codificados com base em especificidades, semelhanças e divergências, permitindo comparar relatórios entre governos e esferas distintas, em diferentes contextos temporais.

Normativos: abrangem propostas de emenda, projetos de lei, leis promulgadas, medidas provisórias, decretos e portarias. Esses documentos foram lidos, codificados e comparados para identificar diferenças e aproximações, permitindo compreender tanto as intenções presentes em propostas não promulgadas quanto os aspectos do PPLP que receberam segurança jurídica por meio da normatização.

Notícias: retiradas principalmente de sites oficiais de governo e de jornais, as notícias foram lidas, codificadas e analisadas para compreender intencionalidades, debates e construções históricas em torno do PPLP. Elas permitem captar acontecimentos, disputas discursivas e mudanças de narrativa que nem sempre aparecem em documentos oficiais.

Planos setoriais: foram coletados planos nacionais, subnacionais e setoriais, como os de educação, cultura, resíduos sólidos, recursos hídricos e energia. A leitura e codificação desses documentos buscaram identificar como foram estruturados, em que medida se aproximam ou se diferenciam e até que ponto incorporam integração institucional, temporalidades e mecanismos de monitoramento e avaliação no longo prazo.

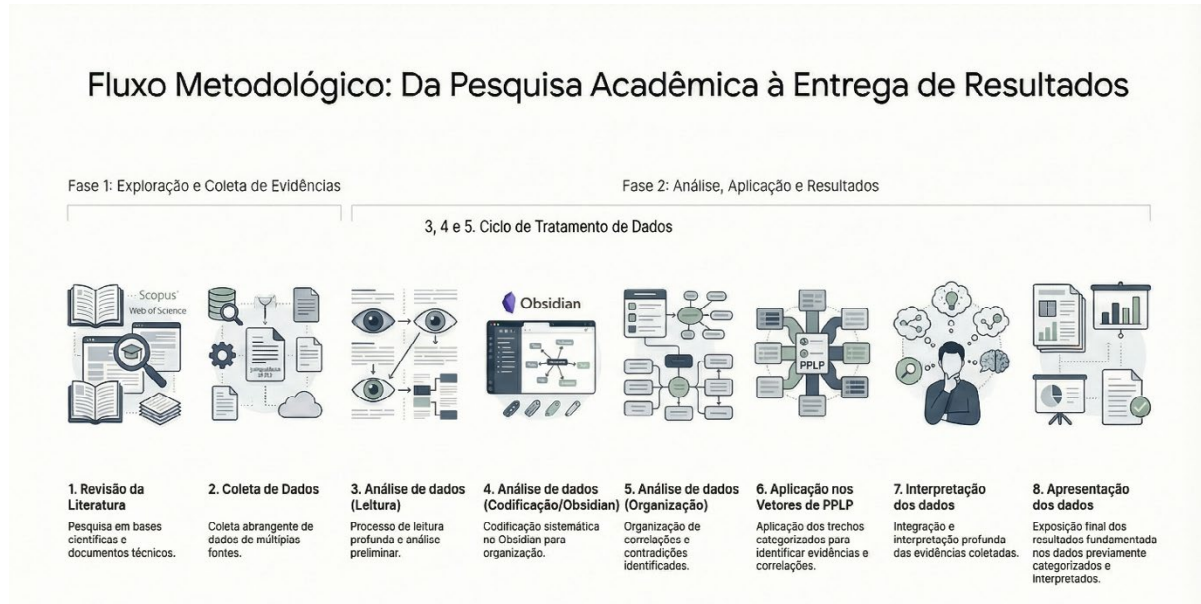
Estudos científicos publicados: foram reunidos estudos científicos nacionais e internacionais sobre PPLP para servir de fundamento à pesquisa. Esses trabalhos contribuíram para a construção da base conceitual, a interpretação dos dados e a fundamentação dos resultados, além de incluir entrevistas já realizadas em pesquisas semelhantes para ampliar a triangulação analítica.

Fonte: Elaborado pelo autor

O material foi analisado por meio de técnica de análise de conteúdo (Bardin, 2006; Carlomagno; Rocha, 2016; Thiel, 2020; Kowal; O’Connel, 2014) com apoio de *software* para codificação qualitativa Obsidian. Foram extraídos cerca de 830 trechos considerados significativos para o tema, posteriormente categorizados com base no *codebook* derivado do Cubo de PPLP e de categorias complementares, como

participação social, vinculação orçamentária, descontinuidade, uso de consultorias externas e alinhamento a agendas internacionais etc. (Santos Lima, 2025). A seguir, apresenta-se na figura 1 o desenho da pesquisa.

FIGURA 1– Percurso metodológico da pesquisa



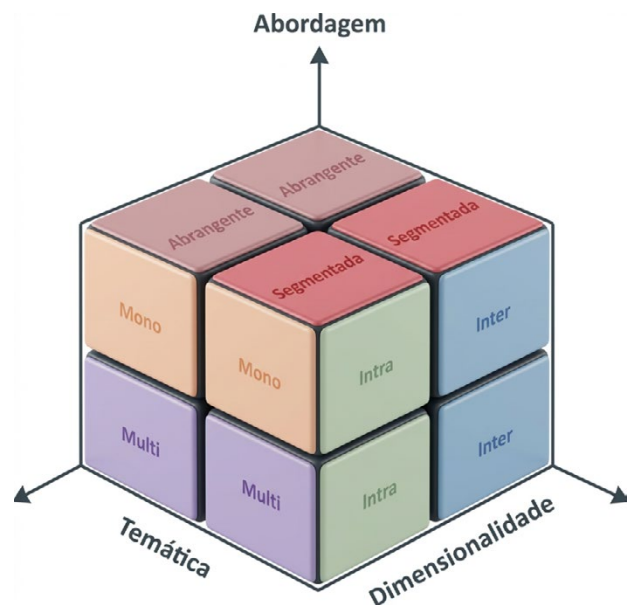
Fonte: elaborada pelo autor

Cada trecho pôde receber mais de uma codificação, o que permitiu observar sobreposições e correlações entre categorias. Após a codificação, foram realizadas leituras sucessivas focadas em identificar padrões recorrentes, casos excepcionais, contradições entre discurso e prática e evoluções ao longo do tempo. Os resultados estão organizados de modo a combinar sínteses descritivas com interpretações analíticas alinhadas à lente do Cubo de PPLP (Santos Lima, 2025), que será explicitada na seção seguinte.

5.1 Cubo de PPLP: uma lente analítica para ler planos de longo prazo

A lente analítica utilizada neste artigo parte do pressuposto de que o planejamento público de longo prazo não é um objeto homogêneo. Diferentes iniciativas de PPLP podem variar quanto ao grau de abertura ao ambiente externo, quanto à amplitude temática e quanto à forma como se conectam a outros instrumentos e atores. Para tornar essas variações comparáveis, foram definidos os vetores analíticos principais que fazem o cubo.

FIGURA 2 – Cubo de PPLP



Fonte: Elaborada pelo autor

O primeiro vetor, denominado dimensionalidade, captura a medida em que o plano reconhece e integra condicionantes externas ao ente que o elabora. No polo intradimensional, encontram-se planos que tratam o governo como sistema quase fechado, centrados em variáveis internas sob controle direto. No polo interdimensional, situam-se aqueles que assumem explicitamente a existência de um ambiente incontroleável, incorporando fatores macroeconômicos,

mudanças demográficas, agendas internacionais, relações federativas e outros elementos externos.

Por sua vez, o segundo vetor, tematicidade, refere-se ao escopo de setores e políticas abrangidos. Planos monotemáticos se concentram em um único campo de política pública, como educação, cultura ou recursos hídricos, ainda que possam apresentar horizonte de longo prazo. Planos multitemáticos articulam múltiplas áreas de atuação estatal, aproximando-se de uma visão de desenvolvimento integrada. A combinação entre tematicidade e dimensionalidade permite distinguir, por exemplo, planos setoriais interdimensionais daqueles que permanecem estritamente voltados ao interior de um órgão ou política.

Ato contínuo, o terceiro vetor, abordagem, diz respeito ao grau de integração ou segmentação da iniciativa. Uma abordagem segmentada indica que o plano se limita a um recorte parcial do sistema de planejamento, sem articular de forma consistente outros instrumentos, níveis federativos ou atores sociais relevantes. Já uma abordagem abrangente indica esforço deliberado de construir coerência sistêmica, articulando planos de diferentes horizontes, políticas correlatas e formas de coordenação interfederativa e social.

Em conjunto, os três vetores permitem classificar planos e documentos em perfis analíticos distintos e observar se, ao longo do período estudado, há deslocamento em direção a configurações mais integradas e abertas ou se prevalecem arranjos fragmentados. É essa lente que orienta a interpretação dos achados apresentados na seção de resultados.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 Perfil das iniciativas de PPLP (1988–2024)

Entre 1988 e 2024, surgiram numerosos planos públicos de longo prazo no Brasil. Diversos setores ganharam planos setoriais (cultura, resíduos sólidos, educação, segurança pública etc.), cada qual fixando metas decenais ou vintenais em sua área, porém sem alinhamento a uma estratégia nacional integrada.

Paralelamente, estados e capitais elaboraram planos alargados de desenvolvimento local (p.ex., Ceará 2050, Minas Gerais 2030, Recife 500 Anos), buscando pensar além dos ciclos eleitorais, muitas vezes inspirados pela Agenda 2030 da ONU e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Porém, de

modo geral, tanto os planos nacionais quanto os subnacionais ocorreram de forma isolada e fragmentada.

As tentativas de estratégias nacionais integradas no período (como Brasil 2022, Brasil 2035, a Estratégia Federal de Desenvolvimento 2020–2031 e Brasil 2050) careceram de continuidade e autoridade legal, nenhuma sobreviveu às trocas de governo ou teve força normativa robusta. De modo similar, a retórica de participação social prevista em leis (conferências, consultas públicas) contrastou com práticas predominantemente tecnocráticas de formulação: em diversos casos, os planos de longo prazo foram elaborados com apoio de consultorias externas e baixo engajamento cidadão. Em suma, o período registrou proliferação de planos de longo prazo, especialmente a partir de 2010, mas de maneira fragmentada e setorializados, sem coordenação federativa e sem garantias de permanência além de cada governo. Recentemente, o Estratégia 2050, plano de longo prazo do governo federal, tentou corrigir este problema promovendo práticas de engajamento social em sua construção.

6.2 Análise comparativa segundo o Cubo de PPLP

A maior parte dos planos analisados situa-se em perfis intermediários ou limitados. Muitas iniciativas reconhecem apenas parcialmente fatores externos em seu contexto (exibindo alguma interdimensionalidade), mas não articulam mecanismos para lidar com eles efetivamente. Grande parte dos planos abrange apenas um setor ou temática (monotemáticos), e mesmo aqueles multitemáticos raramente conectam de fato diferentes áreas e níveis de governo, permanecendo segmentados. Pouquíssimos casos atingiram uma configuração plenamente integrada.

Um exemplo positivo foi o relatório de cenários futuros do plano Recife 500 Anos (lançado em 2022), que mencionou a articulação de múltiplos setores, envolveu diversos atores sociais e alinhou-se a agendas nacionais e internacionais, aproximando-se do perfil ideal interdimensional, multitemático e abrangente, embora careça de avaliação de sua implementação e efetividade. Em geral, porém, predominou a segmentação: planos elaborados isoladamente por um único órgão (com baixa coordenação intersetorial ou interfederativa) e sem garantia de continuidade político-administrativa.

Constatou-se, por exemplo, que não havia referência comum unindo o planejamento federal de

longo prazo aos planos estratégicos dos estados, e que planos *ad hoc* (como os de legado da Copa 2014 e das Olimpíadas 2016) permaneceram desconectados de políticas duradouras. Em síntese, a aplicação do Cubo de PPLP revela que, apesar de um discurso recente mais integrador e participativo, o planejamento público de longo prazo no Brasil manteve-se fragmentado, confirmando o descompasso entre a aspiração normativa (integração e participação) e a realidade institucional (setorialismo, descontinuidade e curtoprazismo).¹

6.3 Padrões presentes nos planos analisados

Alguns padrões correlatos emergiram da leitura transversal dos resultados. Em primeiro lugar, planos com maior respaldo institucional (previstos em lei ou inseridos em sistemas dedicados) tendem a ser monotemáticos e focados, enquanto planos multitemáticos mais abrangentes geralmente carecem de amparo legal forte. Ou seja, quanto mais amplo o plano, menos vinculante ele se apresenta – e vice-versa. Essa contradição evidencia um paradoxo: o plano integrado “ideal” não tem base legal, enquanto os planos com base legal não são integrados.

Em segundo lugar, identificou-se nos planos produzidos após 2015 (período influenciado pela Agenda 2030/ODS) uma evolução retórica: passou-se a falar mais em sustentabilidade, visão holística e participação do que nos planos anteriores. Entretanto, essa mudança discursiva não foi acompanhada integralmente na prática. Os planos continuam falhando em articular níveis de governo e assegurar continuidade intertemporal.

Observou-se até uma correlação inversa entre retórica e efetividade: alguns planos mais ambiciosos no papel (repletos de princípios integradores) foram os que apresentaram menos mecanismos para tornarem-se realidade, enquanto planos modestos, porém com recursos e gestão definidos, foram mais longe em sua execução. Por exemplo, os planos nacionais de educação tendem a ter mais monitoramento e cobranças de concretização do que estratégias nacionais ou subnacionais genéricas. Especialistas chegaram a classificar certos planos abrangentes como “peça de

marketing” na imprensa, dada sua falta de implementação concreta.

Por fim, notou-se uma correlação positiva entre participação social efetiva e abordagem abrangente: planos que envolveram ativamente diversos atores tendem a ser mais sistêmicos e consistentes, ao passo que planos concebidos a portas fechadas resultaram em visões parciais. Isso reforça a noção teórica de que participação plural enriquece o plano e reduz lacunas.

6.4 Evidências de contradições: aspiração versus realidade

Os achados confirmam o ponto central deste estudo: há um descompasso acentuado entre a aspiração normativa de um planejamento público de longo prazo integrado e participativo e a realidade institucional fragmentada e de visão curta.

Essa contradição manifesta-se em vários níveis. No plano jurídico-institucional, a Constituição Federal de 1988 e estratégias nacionais de desenvolvimento sugerem uma vontade de integrar esforços numa só orientação de futuro. Porém, na prática, cada ente e setor atuam isoladamente. Enquanto a lei maior clama por um planejamento unificado, a ausência de um marco legal efetivo resultou em iniciativas pontuais seguidas de hiatos ou retrocessos.

No discurso político e na alocação de recursos, muitos governantes, ao lançar planos de longo prazo, falam em “pensar o futuro” de modo integrado. Entretanto, esses planos frequentemente não recebem prioridade orçamentária nem continuidade administrativa. Por exemplo, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES), aprovada em 2018, foi abandonada já no governo seguinte. A Secretaria de Planejamento de Longo Prazo responsável por ela foi extinta em 2019 e substituída em 2020 por outra iniciativa (EFD 2020–2031), o que sugere falta de compromisso de longo termo.

Em termos de governança federativa, identificou-se uma disputa de protagonismo no planejamento do futuro. A União, dotada de maior capacidade técnica, normalmente lidera visões nacionais; porém, estados e grandes cidades, diante da lacuna nacional, desenvolvem suas próprias agendas de longo prazo. Sem

¹ Esta Corte de Contas, apontou [...] que a ausência de uma estratégia de planejamento de longo prazo, multissetorial e orientada para o desenvolvimento nacional, prejudica a definição de prioridades nacionais, tornando as ações do governo mais sujeitas a descontinuidades e desalinhamentos’ (Tribunal de Contas da União, 2023)

mecanismos eficazes de cooperação federativa, isso indica possíveis duplicidades e desalinhamentos de propósitos futuros.

Na Amazônia, por exemplo, existe uma estratégia federal (Amazônia 2030) e simultaneamente planos estratégicos dos estados amazônicos, mas não há instância integradora que os articule. Cada um reivindica seu plano como referência, dificultando sinergias regionais. O Tribunal de Contas da União (TCU)² chegou a recomendar a criação de instâncias formais de coordenação entre União e estados para o planejamento público de longo prazo, mas, fora de áreas específicas (como a saúde, com o SUS), tais mecanismos ainda engatinham.

Quanto à intenção participativa versus uma prática tecnocrática persistente, há evidente contradição. Normativamente, nunca se falou tanto em governança participativa; contudo, a análise de como os planos foram produzidos mostra que, salvo raras exceções, as decisões-chave continuam sendo tomadas de forma centralizada. Essa divergência fica clara ao comparar o grande número de menções a “participação” nas leis (por exemplo, a Lei do Plano Nacional de Cultura de 2010 inclui vários dispositivos participativos) com a realidade da implementação (a participação, em regra, restringiu-se a poucas reuniões ou à mera homologação de documentos pré-elaborados). Essa discrepância pode minar a credibilidade dos planos, pois a sociedade tende a encará-los com ceticismo se não percebe um processo realmente inclusivo.

Em síntese, os resultados indicam que o PPLP brasileiro, embora tenha avançado em quantidade de planos e refinado seu discurso, ainda não se consolidou como política de gestão pública efetiva. O país hoje dispõe de inúmeros planos com horizontes 2020, 2030, 2040 ou 2050, mas eles não formam um mosaico coerente. Ao contrário, são peças isoladas e por vezes sobrepostas de um quebra-cabeça incompleto. Superar essa realidade demanda mudanças estruturais na forma de planejar, conforme discutido a seguir.

6.5 Fragmentação institucional e ausência de coordenação: um padrão persistente

Os resultados confirmam análises anteriores (Rezende, 2010; Cardoso Júnior, 2011) sobre

a fragmentação do planejamento governamental brasileiro. Falta um pacto interinstitucional que transcenda interesses de curto prazo e vincule União, estados, municípios e sociedade em objetivos futuros comuns. Cada ente tem atuado quase isoladamente, reforçando a imagem de um conjunto de planos desconexos, embora existam experiências pontuais em sentido contrário.

Essa fragmentação está ligada à lacuna normativa do art. 174, §1º da Constituição de 1988. A Carta Magna ofereceu uma orientação aspiracional (planos nacionais e regionais integrados), mas sem a lei complementar exigida, essa intenção não se materializou. Sem institucionalidade própria, o planejamento público de longo prazo fica vulnerável à descontinuidade e a visões setoriais estreitas, algo que os presentes achados reforçam: é preciso criar marcos legais e arranjos organizacionais para dar perenidade a esse planejamento.

Um exemplo bem-sucedido de coordenação federativa frequentemente citado é o Sistema Único de Saúde (SUS), cujo desenho institucional robusto (Lei Orgânica da Saúde, conselhos tripartites) uniu esforços entre níveis de governo e sociedade. Guardada as devidas proporções, falta ao PPLP um arranjo análogo adaptado: conselhos ou comissões que reúnam representantes federais, estaduais, municipais, setor privado e academia para debater e monitorar as estratégias de longo prazo.

A ausência de coordenação não é mero descuido, configura-se quase como um embate por poder e protagonismo. Órgãos centrais tendem a planejar sem envolver a “periferia”, enquanto entes subnacionais planejam para afirmar suas próprias agendas locais. Isso se alinha ao contexto federativo em que a cooperação espontânea nem sempre ocorre (Oliveira, 2006).

Assim, embora todos concordem no discurso sobre o slogan do “precisamos planejar juntos”, na prática ninguém quer subordinar seu plano ao de outro ente. Daí a importância de instrumentos legais e arranjos institucionais claros para viabilizar a cooperação federativa. O TCU, por exemplo, sugeriu condicionar repasses federais aos estados à existência de planos alinhados às diretrizes nacionais, mecanismo que poderia incentivar convergência de esforços.

2 Foram encontrados os seguintes Acórdãos do Tribunal de Contas da União que tratam de PPLP: 2.932/10, 1.233/12, 613/2014, 811/17, 1.708/17, 1.827/17, 1.968/17, 2.086/17, 2.127/17, 2.140/17, 2.659/17, 393/18, 1.243/19, 1.928/19, 2.516/23.

A literatura internacional em governança multinível em contextos de longo prazo sustenta visão semelhante: sem arranjos institucionais ou incentivos concretos, a coordenação voluntária tende a fracassar (Cepiku, 2014; Ansell; Sørensen; Torfing, 2021).

6.6 Aspiração normativa versus implementação real: a lacuna entre o “dever ser” e o “ser”

O estudo evidencia a lacuna entre o “dever ser” normativo e o “ser” empírico do PPLP brasileiro. Discursos legais e oficiais exaltam planos integrados e participativos (dever ser), mas o que se verifica são planos fragmentados e de baixa legitimidade (ser). Essa distância aponta para um problema de capacidade estatal.

Ainda que a Constituição Federal de 1988 e outras normas concebam a importância do planejamento público de longo prazo - poucas constituições, aliás, enfatizam tão claramente essa função do Estado -, a capacidade estatal envolve tornar efetivos esses mandatos legais. Na prática, um plano só terá eficácia se estiver inserido num contexto institucional com suporte jurídico, técnico, gerencial e operacional robustos.

No caso brasileiro, muitos planos carecem de eficácia jurídica: vários não têm força impositiva, sendo meramente indicativos, o que explica por que atores políticos se sentem livres para ignorá-los. Em contraste com leis obrigatórias (como as orçamentárias anuais), um plano estratégico de longo prazo pode ser solenemente ignorado sem consequências legais. Esse cenário se agrava diante do dilema de *accountability* existente em PPLP: o político que o implementa não será o que prestará contas. Contudo, ressalva-se a ideia de que a normatização de planos, se inadequada, pode gerar seu engessamento e ser, assim, algo igualmente problemático.

Essa lacuna de implementação também tem componente de vontade política e de cultura burocrática. Mesmo com norma em vigor, se faltar vontade dos dirigentes em cumpri-la, ela será letra morta. Em 2014, por exemplo, o TCU cobrou a regulamentação do art.

174, §1º e a elaboração de um plano nacional integrado (Acórdão TCU 613/2014)³, mas o resultado foi pouco significativo. Os governos seguintes preferiram lançar seus próprios planos via decreto, em vez de construir um projeto de lei abrangente, seja por acharem mais rápido, seja por desejarem imprimir sua marca.

Isso indica que há incentivos políticos desalinados com a continuidade: cada governo quer ser autor de “seu” plano de futuro, em vez de dar seguimento ao plano de longo prazo do antecessor. Assim, a lacuna entre norma e prática envolve ego político e ausência de mecanismos de amarração intertemporal. A institucionalização pacto suprapartidário ou conselhos autônomos permanentes para assegurar continuidade entre diferentes governos pode servir como políticas de Estado nesse sentido. De modo semelhante, refletir sobre práticas que incentivem políticos a estruturar e a acompanhar planos no longo prazo é algo bem-vindo.

Os resultados referentes à participação social ilustram essa discrepância. Normativamente, o Brasil dispõe de instituições participativas consolidadas (conselhos de políticas públicas, conferências nacionais etc.). No contexto do PPLP, diversos planos até convocaram conferências (p.ex., na educação, na assistência social). Mas a efetividade dessa participação é questionável: muitas vezes as contribuições da sociedade não foram incorporadas e os fóruns serviram apenas para referendar decisões predefinidas.

Isso gera cinismo e perda de confiança do público. Mais uma vez, a vontade política é determinante: se os governantes tratam a participação apenas como formalidade, a implementação, na prática, continuará centralizada. Em tese, uma democracia pressupõe que governantes dialoguem e respondam às demandas sociais (Cardoso Júnior, 2011), mas no PPLP tal *accountability* praticamente inexistente. O governante que lança um plano de longo prazo não será cobrado pelos resultados (que apareceriam muitos anos depois), e a sociedade não acompanha de perto por não perceber efeitos imediatos. Em suma, há um vazio de responsabilização: ninguém se encarrega de cobrar

3 entre as principais causas apontadas para o problema levantado, existem algumas que guardam relação direta com a fragilidade da governança, tais como: (i) [...] Como exemplo, cita-se a Mesa 2, responsável por discutir a ‘Baixa eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas de CTI’ dentre as principais causas apontadas para o problema levantado, existem algumas que guardam relação direta com a fragilidade da governança, tais como: a falta de estratégia de CTI de longo prazo, e (ii) a falta de participação ampla na definição dos diagnósticos para a área e para a formulação de políticas. Além disso, foi frisada a importância de uma política nacional de desenvolvimento que traga a CTI para o cerne da discussão, bem como a necessidade de integração das políticas de CTI com os planos de desenvolvimento nacionais (Tribunal de Contas da União, 2014).

se determinado plano (“Brasil 2022”, “Plano 2030” de algum estado etc.) foi cumprido. Sem esse acompanhamento, muitos planos acabam não saindo do papel. Por isso, entender e pesquisar sobre novas estratégias de transição de governo, de monitoramento alargado e de avaliação prospectiva de políticas são relevantes nesse contexto.

6.7 Perspectivas de mudança e recomendações

A partir da análise, delineiam-se diretrizes para tentar superar as contradições identificadas. A literatura e os achados reforçam que é preciso fortalecer a governança de longo prazo no país (Aceituno, 2023; Ansell; Sørensen; Torfing, 2021; Castro, 2023; Huertas, 1996; Rezende, 2010; Vargas-Lama; Melo, 2022). Iniciativas isoladas tendem a não prosperar, mas onde há arranjos cooperativos (como no SUS ou no Conselho Nacional de Recursos Hídricos) a política tende a resistir às mudanças de governo. Logo, a primeira recomendação é institucionalizar instâncias permanentes de planejamento de longo prazo, com unidades de planejamento estratégico em cada nível de governo, fóruns colegiados multissetoriais (reunindo União, estados, municípios, sociedade civil e comunidade científica) e mecanismos legais conectando os planos de diferentes horizontes temporais.

Outra recomendação possível é regulamentar o art. 174, §1º da Constituição Federal, aprovando uma lei que estabeleça as bases do planejamento de desenvolvimento nacional, instituindo oficialmente um plano nacional de longo prazo e definindo princípios como participação social obrigatória, transparência e uso de indicadores.

Além disso, é preciso investir em capacidade técnica e cultura de planejamento na Administração Pública (Cardoso Júnior, 2011; Castro, 2023; Vásquez; Becerra, Castaño, 2014). Formar os servidores em tema de prospectiva estratégica, reter o conhecimento institucional dos planos passados (evitando a alta rotatividade de pessoal e a desvalorização de órgãos de planejamento, como as recentes tentativas de destinadas a promover perda de autonomia do IPEA) e integrar planejamento e orçamento.

Propõe-se, por exemplo, incluir nos instrumentos de planejamento de médio prazo um anexo dedicado ao plano de longo prazo, explicitando como o orçamento de cada ano contribui para as metas de longo prazo. O TCU endossa o uso de instrumentos formais

no ciclo orçamentário para evidenciar a relação entre alocação de recursos, metas e objetivos, como o quadro-resumo previsto na LDO para subsidiar a discussão da LOA e recomendações para padronizar informações financeiras e de desempenho entre PPA, LDO e LOA, reforçando a integração entre planejamento e orçamento (Brasil, 2017, p. 2; Brasil, 2023, p. 71).

No campo da participação social, é necessário inovar além dos conselhos e conferências tradicionais e adotar mecanismos mais diretos de engajamento no planejamento do futuro (De Toni, 2021; Lima; Papi, 2020; Morales-Abarca; Céspedes-Araya, 2017). Pode-se citar como exemplo a criação de painéis deliberativos de cidadãos, consultas públicas on-line contínuas e maior envolvimento de universidades e escolas (para difundir entre os jovens a “cultura de futuro”). Busca-se assim criar uma cultura de cidadania prospectiva, na qual a população se sinta parte da construção do amanhã. Observa-se que, quando a comunidade participa ativamente da elaboração do plano, ele ganha legitimidade e tende a transcender governos, pois a sociedade passa a cobrar sua continuidade.

Por fim, outros países implementaram arranjos voltados ao longo prazo que podem inspirar o Brasil. O Reino Unido criou um órgão para avaliar políticas sob a ótica das futuras gerações; a Finlândia mantém desde 1993 um Conselho do Futuro no Parlamento; e países latino-americanos como o Peru (CEPLAN) e o Chile (Comissão Nacional de Projeção de Futuro) também institucionalizaram o planejamento estratégico de longo prazo.

Em síntese, a principal mensagem desta discussão é que, para o PPLP deixar de ser um campo de disputa improdutivo entre ideal e realidade, é preciso transformar as condições estruturais de sua produção. Isso significa promover ajustes legais, reforço institucional e mudança cultural. Caso contrário, o padrão identificado de planos fragmentados e descontínuos persistirá, prejudicando a capacidade do país de perseguir metas de desenvolvimento sustentáveis ao longo do tempo.

7. CONCLUSÃO

Este artigo analisou a construção do planejamento público de longo prazo no Brasil, desde a redemocratização até os dias atuais (1988–2024), evidenciando seus principais avanços, limitações e

contradições. Fundamentada na lente analítica do Cubo de PPLP (dimensionalidade, tematicidade e abordagem), a pesquisa dissecou cerca de 200 documentos, dos quais se extraíram cerca de 830 registros categorizados, oferecendo um panorama amplo e multifacetado sobre o tema.

Confirmou-se a hipótese central de que o PPLP brasileiro se configura como um campo tensionado entre uma aspiração normativa e uma realidade institucional que ainda não lhe dá suporte adequado. De um lado, existem dispositivos constitucionais, leis setoriais, recomendações de órgãos de controle e discursos políticos clamando por integração, visão compartilhada de futuro e participação social nas estratégias de longo prazo.

De outro, na prática, persistem planejamentos fragmentados por setor e nível federativo, descontinuados no tempo e frequentemente dissociados do processo orçamentário e decisório corrente. Essa dualidade expressa-se, por exemplo, na manutenção de inúmeros planos paralelos (cultura, educação, defesa, regionais, urbanos etc.) sem um eixo unificador, e na repetição cíclica de iniciativas nacionais de planejamento estratégico que não ultrapassam o status de propostas de governo.

Para cumprir seus objetivos, este estudo mapeou as principais iniciativas de PPLP no período (abrangendo desde planos nacionais até inúmeros planos subnacionais) e classificou-as segundo o Cubo de PPLP criado, revelando padrões com predominância de planos setoriais monotemáticos intradimensionais (foco estreito e interno), enquanto iniciativas integradas aspiracionais mostraram-se multitemáticas interdimensionais apenas no discurso, mas segmentadas na implementação.

Também foram examinadas contradições entre o arcabouço normativo e a realidade observada, concluindo que a falta de um arranjo institucional robusto tende a inviabilizar a plena realização das diretrizes legais (por exemplo, a coordenação federativa prevista não se efetivou adequadamente), e foram sugeridos caminhos de aprimoramento do PPLP, como mecanismos de coordenação interfederativa, institucionalização legal de um plano nacional de longo prazo, fortalecimento da capacidade técnica estatal e maior engajamento da sociedade na visão de futuro.

Apesar das limitações inerentes (por exemplo, a análise documental pode não ter captado iniciativas

locais não publicizadas; e não se avaliou a efetividade concreta dos planos na implementação), o estudo oferece contribuições teóricas e práticas. Teoricamente, aprofunda a caracterização do planejamento público de longo prazo como política de gestão pública e propõe uma operacionalização conceitual (Cubo de PPLP) útil para analisar planos sob múltiplos ângulos, aplicável em estudos comparativos entre países ou períodos históricos distintos. Além disso, os achados dialogam com teorias da administração pública (como a tensão entre burocracia e democracia no planejamento, ou os desafios da governança multinível) e fornecem evidências empíricas que enriquecem esses debates.

Do ponto de vista prático, as recomendações delineadas podem auxiliar os formuladores de políticas e os gestores públicos. Constatou-se que o PPLP atual carece de institucionalização robusta, sugerindo que atores governamentais e legislativos devem priorizar a pauta da institucionalização do planejamento de longo prazo. Isso implica, conforme discutido, avançar em marcos legais, criar estruturas permanentes (comissões, conselhos interinstitucionais) e destinar recursos específicos para atividades de prospectiva e planejamento estratégico nos órgãos governamentais. Indica também que órgãos de controle e sociedade civil têm papel a desempenhar cobrando coerência e continuidade; por exemplo, verificando se os governos cumprem os planos e metas de longo prazo que eles mesmos estabelecem (um papel que o TCU já começou a exercer e que pode ser ampliado, inclusive com observatórios cidadãos independentes monitorando planos como o “Brasil 2050”).

Para pesquisas futuras, pode-se utilizar do Cubo de PPLP para realizar diferentes análises comparadas, relacionando tais categorizações com o propósito de obter novas percepções sobre o PPLP. Por exemplo, pode-se questionar: quais as diferentes vantagens e desafios de cada categorização de vetores de PPLP? Como tal tipologia pode auxiliar uma análise comparada multinível? Quais são os vetores predominantes em cada esfera federativa e região do país e o que isso pode evidenciar sobre o PPLP? Existe um tipo ideal de PPLP a partir dos vetores do Cubo?

Ademais, outros questionamentos de pesquisa podem surgir, tais como: analisar o papel dos órgãos de controle junto ao PPLP, entender o motivo pelo qual alguns planos de longo prazo são interrompidos,

reconhecer o papel das consultorias na construção dos PPLPs no Brasil, estudar o desenvolvimento e o uso de metodologias prospectivas adaptadas à realidade da Administração Pública, detalhar a importância da transição de governos para continuidades de planos de longo alcance, evidenciar o dilema ou crise de *accountability* em PPLP, promover as estratégias de vinculação entre orçamento planejamento em perspectiva de longo horizonte, executar as práticas de monitoramento e de avaliação de políticas decenais e descrever os modelos de comunicação e de marketing no setor público para o longo prazo.

Por fim, cabe ressaltar que construir um efetivo planejamento público de longo prazo é um imperativo

estratégico para o Brasil atingir um patamar mais elevado de desenvolvimento. Problemas crônicos como desigualdade social, baixo crescimento econômico, degradação ambiental e fragilidades institucionais não serão resolvidos com visões imediatistas, pois requerem visão de futuro, persistência e coordenação, exatamente o que um bom PPLP pode proporcionar. Embora hoje o cenário revele dissonâncias entre a visão e a ação, há espaço para um otimismo cauteloso: iniciativas recentes, como a possível elaboração de uma Estratégia Brasil 2050 de forma colaborativa e o maior engajamento do Parlamento no debate sobre políticas de futuro, indicam uma conscientização crescente que deve ser acompanhada.

8. Referências

1. ACEITUNO, P. Governança antecipatória e prospectiva: reflexões sobre a criação do projeto de lei para dotar o Chile de um marco institucional para o futuro. *Administração Pública e Sociedade (APyS)*, n. 16, p. 193-201, 2023. Disponível em: <https://revistas.psi.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/43545/44756>. Acesso em 14 ago. 2024.
2. AMANATIDOU, E. et al. On concepts and methods in horizon scanning: Lessons from initiating policy dialogues on emerging issues. *Science and Public Policy*, v. 39, n. 2, p. 208-221, 1 mar. 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/224753726_On_concepts_and_methods_in_horizon_scanning_Lessons_from_initiating_policy_dialogues_on_emerging_issues. Acesso em: 24 fev. 2025.
3. ANSELL, C.; SØRENSEN, E.; TORFING, J. The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public management review*, v. 23, n. 7, p. 949-960, 2021. Disponível em: https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/78671525/PMR_COVID_19_master_revised_JT_CA_ES.pdf. Acesso em 17 ago. 2024.
4. BALZA, A. R. Los estudios del futuro aplicados a la formulación de políticas públicas. *Revista Complejidad*, n. 11, abr./jun. 2011. ISSN 1853-8118. Disponível em: <http://www.complejidad.info/n%C3%BAmoros-anteriores/n%C3%BAmoro-11/>. Acesso em: 1 jan. 2025.
5. BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 4 Ed. Lisboa: Edições 70, 2006.
6. BRASIL. Tribunal de Contas da União (2. Câmara). Acórdão nº 613. Recurso de reconsideração em tomada de contas especial. Convênio para aquisição de unidades móveis de saúde. Superfaturamento, irregularidades em licitação e prestação de contas. Contas irregulares, débito e multa. Provimento parcial. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2014.
7. BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão nº 2127. Acompanhamento acerca da utilização de quadro-resumo previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias para subsidiar a discussão da Lei Orçamentária Anual. Avaliação de programas. Recomendações. Informações ao Congresso Nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2017.
8. BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão nº 2516. Acompanhamento sobre a elaboração da proposta de Plano Plurianual para o período de 2024 a 2027. Identificação de oportunidades de melhoria. Recomendações. Informações ao Congresso Nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2023.
9. BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15 dez. 2025.

10. BOGGS, D. J. When governments forecast. *Futures*, v. 17, n. 5, p. 435-439, 1985. Disponível <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0016328785900540>. em: Acesso em: 5 fev 2024.
11. BUCALEM, M. L. Potencial do planejamento estratégico de longo prazo para o desenvolvimento das cidades brasileiras. *Estudos Avançados*, v. 33, n. 97, p. 103-118, set. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/MsXMt5TQ35Nc443hRsbmFDw/>. Acesso em 10 mar. 2024.
12. CANDEAS, A. Há um novo pensamento estratégico no Brasil? In: JUNIOR, J. C. C. (org.) *Planejamento Brasil XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir*. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5253/1/Planejamento%20Brasil%20s%C3%A9culo%20XXI.pdf> Acesso em 09 abr. 2023
13. CANO, W. Uma agenda nacional para o desenvolvimento. *Revista Tempo do Mundo*, v. 2, n. 2, p. 7-39, 9 dez. 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/117> Acesso em 11 dez. 2023.
14. CARDOSO JÚNIOR, J. C. Planejamento público e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. *Texto para Discussão*, 2011. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1446/1/TD_1584.pdf Acesso: 11 out. 2023.
15. CARLOMAGNO, M. C; ROCHA, L. C da. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, [S. l.], v. 7, n. 1, 2016. DOI: 10.5380/recp.v7i1.45771. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/45771>. Acesso em: 10 dez. 2024.
16. CASTRO, A. C. Capacidades e capacitações estatais para uma agenda de futuros. *Revista do Serviço Público*, v. 74, n. 1, p. 42-62, 2023. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/9951>. Acesso em: 11 set. 2023.
17. CONTEH, C. et al. *Governance and public management: Strategic foundations for volatile* Routledge, 2014. Disponível <https://www.routledge.com/Governance-and-Public-Management-Strategic-Foundations-for-Volatile-Times/Conteh-Greittens-Jesuit-Roberge/p/book/9781138495579>. Acesso em: 5 dez. 2023.
18. GOMIDE, A. de A. Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. *Texto para discussão*, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/09323f4d-16f5-4c17-80c5-e3902e110d9f>. Acesso em 13 ago. 2024.
19. INGELSTAM, L. Long-range development planning: notes on its substance and methodology. *CEPAL Review*, 1987. Disponível em: https://www.academia.edu/52687843/Long_range_development_planning_Notes_on_its_substance_and_methodology Acesso em: 19 de set. 2023.
20. KOWAL, S.; O'CONNELL, D. C. Transcription as a crucial step of data analysis. *The SAGE handbook of qualitative data analysis*, v. 7, n. 5, p. 64-79, 2014. https://m2.telug.ca/pluginfile.php/556067/mod_folder/content/0/Module%205/The_SAGE_Handbook_of_Qualitative_Data_Analysis_-_285_-_Transcription_as_a_Crucial_Step_of_Data_Analysis%29.pdf. Acesso em 10 fev. 2024.
21. LIMA, L. L.; PAPI, L. P. Planejamento público e ciclo de políticas públicas: Quando a semelhança não é correspondência. *Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados*. Porto Alegre: Jacarta, 2020. Cap. 1, p. 15-39, 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/212579>. Acesso em 10 set. 2024.
22. MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, [S. l.], n. 43, p. 67-102, 1997. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/184>. Acesso em: 20 dez. 2024.
23. MASINI, E. B. *Why futures studies?* Grey Seal, London, 1993.

24. MEDINA-VÁSQUEZ, J. E. El avance de la prospectiva en América Latina y el Caribe: factor esencial para un nuevo paradigma de planificación para el desarrollo en el siglo XXI. Planificación, prospectiva y gestión pública: Reflexiones para la agenda de desarrollo, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/342197036_El_avance_de_la_prospectiva_en_America_Latina_y_el_Caribe_Factor_esencial_para_un_nuevo_paradigma_de_planificacion_para_el_desarrollo_en_el_siglo_XXI. Acesso em: 14 jan. 2023.
25. MORALES-ABARCA, L. F.; CÉSPEDES-ARAYA, M. Prospectiva, política pública y planificación en América Latina: breve estado de la cuestión. Documento para presentación en el VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, Madrid, España, del 25 al 28 de septiembre de 2017. Disponível em: https://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/abs_684_15044558722017-GT-31MORALESYCESPEDES.pdf. Acesso em: 19 jan. 2024.
26. MURARO, V.; SALLES-FILHO, S. Big data, machine learning and uncertainty in foresight studies. *Foresight*, v. 26, n. 3, 2024. DOI: 10.1108/FS-12-2022-0187. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/380722234_Big_data_machine_learning_and_uncertainty_in_foresight_studies. Acesso em: 5 ago. 2024.
27. OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, v. 40, p. 273-287, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/nJqFsXyTfDk8W8SVRRVfgw/?format=pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.
28. PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento público no Brasil e seus desafios. In: PAGNUSSAT, L.; GIACOMONI, J. (orgs.). *Coletânea planejamento e orçamento governamental: volume 1*, Brasília, ENAP, 2006. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/808>. Acesso em: 3 nov. 2023.
29. PETROUILLEAU, M. M. Epistemología y crítica de la prospectiva y los estudios del futuro. Una visión desde América Latina. In: *Prospectiva y estudios del futuro Epistemologías y experiencias en América Latina*. 1. ed. Bolívia: 2022. ISBN: 978 9917-605-59-1. Disponível em: <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.5422/pm.5422.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2023.
30. PIRES, R. R. C.; AMARAL, L. A.; SANTOS, J. C. dos. Planejamento público e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; COUTINHO, R. (orgs.). *Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina* Brasília: ENAP, p. 114-116, 2014. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/986/5/Planejamento%20Estrategico%20Governamental%20em%20Contexto%20Democratico.pdf>. Acesso em: 9 out. 2023.
31. REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução / Fernando Rezende. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/ IPEA, 2010. (Texto para Discussão, 4). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2984/1/TD_1522.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023.
32. SANTOS LIMA, J. Ensaio sobre o planejamento público de longo prazo no Brasil: trajetória institucional, evolução normativa, análise de iniciativas recentes e uma proposta tipológica. São Paulo. 2025. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025.
33. THIEL, S. V. *Research methods in public administration and public management: An introduction*. Routledge, 2014.
34. TONI, J. de. Em busca do planejamento público do século XXI: novos desenhos. In: REPETTO, F. et al. (org.) *Reflexões para Ibero-América: planejamento estratégico*. Brasília: ENAP, 2009, 105p. Disponível em: https://www.academia.edu/8126359/Em_busca_do_planejamento_governamental_d_o_S%C3%A9culo_XXI_novos_desenhos. Acesso em: 7 fev. 2024.
35. TONI, J. de. Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público. Brasília: Enap, 2021. 154 p. (Cadernos Enap, 84). ISSN 0104-7078. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6334/1/Jackson%20de%20Toni.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2023.

36. VAN DER STEEN, M. A.; VAN TWIST, M. J. W. Foresight and long-term policy-making: An analysis of anticipatory boundary work in policy organizations in The Netherlands. *Futures*, v. 54, p. 33-42, 2013. Disponível [https://www.researchgate.net/publication/259087435_Foresight_and_long term_policy-making_An_analysis_of_anticipatory_boundary_work_in_policy_organizations_in_Th e_Netherlands](https://www.researchgate.net/publication/259087435_Foresight_and_long_term_policy-making_An_analysis_of_anticipatory_boundary_work_in_policy_organizations_in_The_Netherlands). Acesso em 7 jun. 2024.
37. VARGAS-LAMA, F.; MELO, Luz. The State of Long-Term Thinking in Latin American Governments. *Futura*, v. 22, n. 4, p. 32-44, 2022. <https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=oco4xusAAAAJ&citation_for_view=oco4xusAAAAJ:ufrVoPGSRksC>. Acesso em: 1 jan. 2025.
38. VÁSQUEZ, J. E. M.; BECERRA, S.; CASTAÑO, P. Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe Cepal, 2014. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ec0f284f-db91-4c1c-9f6ec14285fc2d83/content> Acesso em: 3 mar. 2023.

A elaboração de missões como elemento articulador entre os planos estratégicos das instituições federais de ensino – IFES com as políticas públicas de desenvolvimento do Governo Federal

• Romilson Marques Cabral

Resumo

O artigo discute o papel das missões nos planos estratégicos das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) brasileiras e suas possíveis articulações com as políticas públicas de desenvolvimento industrial de caráter nacional, em especial a Nova Indústria Brasil (NIB), coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). Constata-se que, embora as universidades públicas federais se destaquem na formação de pesquisadores e na produção de conhecimento científico, suas missões institucionais permanecem, em geral, excessivamente genéricas, centradas no tripé: ensino, pesquisa, extensão e pouco conectadas a grandes desafios nacionais. O objetivo geral é elaborar uma proposta para redirecionar o sentido atual de missão nas IFES, conectando-o às missões definidas pelo MIDIC para o período 2023–2035. Especificamente, busca: (1) extrair categorias relevantes das missões presentes nos planos estratégicos de programas de pós-graduação em Ciências Agrárias *stricto sensu* de quatro IFES do Nordeste; (2) verificar as possíveis conexões entre essas missões e aquelas constantes na NIB; e (3) apresentar um *dashboard* contendo elementos constitutivos para a construção de missões mais objetivas, mensuráveis e alinhadas a políticas públicas de desenvolvimento. A pesquisa é qualitativa, de cunho teórico-bibliográfico e documental, com análise de conteúdo das missões de 20 programas de pós-graduação de quatro IFES (UFBA, UFPE, UFRPE e UFC), apoiada em ferramentas de inteligência artificial e na conferência analítica pelo pesquisador. Os resultados apontam a predominância de formulações existenciais e genéricas de missão, mas também evidenciam conexões potenciais com as missões da NIB, especialmente nas áreas de segurança alimentar, bioeconomia e descarbonização.

Palavras-chave: missões; planejamento estratégico; IFES; políticas públicas; Nova Indústria Brasil.

1. INTRODUÇÃO

O trabalho discute o papel das missões nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) no Brasil, cujo histórico remonta à criação da Universidade do Rio de Janeiro, em 1920, e à consolidação da autonomia universitária com a Constituição Federal de 1988. Atualmente, o país conta com 69 universidades públicas federais, que se destacam na produção científica e na formação de mais de 85 mil mestres e doutores por ano.

Apesar desse protagonismo, são recorrentes as críticas de que as universidades desempenham funções desvinculadas das exigências sociais de inovação, redução das desigualdades e desenvolvimento sustentável. O conceito de “missão”, tal como usualmente empregado nos planos estratégicos, tem sido aplicado de forma genérica e subjetiva, falhando em orientar esforços coletivos de transformação social de maneira clara, mensurável e articulada com políticas públicas.

O propósito desafiante deste estudo é propor um redirecionamento do conceito de missão nas IFES, de modo a engajar atores intra e extrauniversidade em missões que impulsionem inovações resultantes de esforços coletivos, alinhados a proposições de políticas públicas de desenvolvimento. Com esse embasamento, o artigo busca refletir sobre possíveis conexões entre as missões elaboradas nas universidades federais (no âmbito de seus programas de pós-graduação) e as missões orientadoras das políticas macroestruturantes do Estado brasileiro, em particular as missões da Nova Indústria Brasil (NIB), coordenada pelo MIDIC.

Para fins empíricos, é tomada uma amostra composta por cinco programas de pós-graduação *stricto sensu* na área de Ciências Agrárias (e Ciência de Alimentos) em quatro IFES situadas no Nordeste brasileiro, totalizando 20 missões analisadas. As universidades selecionadas foram: Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Federal do Ceará (UFC) e Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Os critérios de seleção incluíram: (a) as três maiores universidades federais da Região Nordeste com reconhecida tradição em pesquisas ligadas à questão agrária e à produção de alimentos (UFBA, UFPE e UFC); e (b) a UFRPE, por ser uma instituição de referência nacional na abertura de cursos em Ciências Agrárias e por sua reconhecida qualidade em programas de pós-graduação na área.

O objetivo geral do estudo é elaborar uma proposta que redirecione o sentido atual de missão nas IFES, conectando-o às seis missões definidas pelo MIDIC para o período 2023–2035. Os objetivos específicos são: 1) Extrair categorias relevantes das missões constantes nos planos estratégicos dos programas de pós-graduação em Ciências Agrárias de quatro IFES do Nordeste; 2) Verificar possíveis conexões entre essas missões e a proposta de missões da Nova Indústria Brasil (MIDIC); 3) Apresentar um *dashboard* que sugira elementos constitutivos para a construção de missões mais objetivas, mensuráveis e alinhadas às políticas públicas de desenvolvimento.

2. JUSTIFICATIVA

Enquanto o MIDIC trabalha com seis missões objetivas, focadas na Nova Indústria Brasil (NIB) até 2030, as IFES, em geral, formulam missões únicas e existenciais, centradas de forma genérica no tripé

ensino, pesquisa e extensão. Falta, com frequência, a explicitação de como essas missões se articulam a desafios nacionais concretos, como segurança alimentar, transição energética, bioeconomia ou redução das desigualdades regionais.

Os programas de pós-graduação em Ciências Agrárias *stricto sensu* foram selecionados como objeto de estudo por apresentarem forte impacto, sobretudo na região Nordeste, em temas como produção de alimentos, pesquisa em energias sustentáveis, sustentabilidade ambiental e convivência com o semi-árido. Nesses programas, ciência, tecnologia e inovação constituem dimensões intrínsecas à produção acadêmica, na medida em que a pesquisa é frequentemente orientada à solução de problemas concretos, ultrapassando a perspectiva exclusivamente formativa – embora esta seja de importância incontornável.

A relevância da construção de novas missões decorre também do peso crescente do planejamento estratégico (PE) dos programas de pós-graduação na avaliação da CAPES, bem como de sua integração com os Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) das IFES. As diretrizes comuns da CAPES (Ciclo Avaliativo 2025–2028) atribuem um peso de 20% ao item planejamento estratégico na avaliação dos programas, entendendo o PE como instrumento de busca de soluções para problemas tecnológicos e sociais, a partir de macroproblemas que desdobrem subprojetos.

No que se refere à identidade dos programas, a CAPES orienta que a missão seja, simultaneamente, geral e singular, traduzindo a razão de ser do PPG e sua relevância social:

“A missão deve ser uma declaração existencial, concisa, clara e motivadora, que comunique à sociedade o que o programa se propõe a oferecer, evidenciando sua singularidade e relevância social. A construção da missão e da visão deve ser dialógica, baseada em reflexão sobre o contexto local, regional, nacional e internacional do PPG.” (CAPES, 2025).

As diretrizes ressaltam que os programas devem se dedicar tanto à pesquisa básica exploratória quanto à geração de novo conhecimento e à pesquisa aplicada, voltada à solução de problemas e à transferência de conhecimento para além do programa. Entretanto, uma leitura preliminar das missões definidas nos PPGs analisados indica que, em geral, esses textos seguem a mesma lógica das missões institucionais

das IFES como um todo, privilegiando declarações genéricas de existência.

A justificativa central deste trabalho reside, portanto, na necessidade de propor um novo sentido para as missões, concebendo-as de forma plural, mensurável e conectada a metas concretas, permitindo que pesquisadores e estudantes incorporem as missões como propósito fundamental de sua atuação, contribuindo de forma mais direta para o desenvolvimento do país e da sociedade.

3. DIALOGANDO COM O ARCABOUÇO TEÓRICO-CONCEITUAL

O conceito de missão está presente, de forma quase obrigatória, nos planos estratégicos, sobretudo na seção de identidade institucional. Este capítulo busca aprofundar esse conceito, resgatando inicialmente as modalidades clássicas mais referenciadas na literatura de estratégia e planejamento, e, em seguida, apresentando uma nova proposição, inspirada principalmente em Mazzucato (2022).

Drucker (1999) concebe a missão como a expressão dos propósitos e da razão de ser das organizações. Muitas organizações – e as universidades não são exceção – continuam a empregar o conceito nessa acepção meramente existencial. Mintzberg (1994) fundamenta-se no planejamento como meio de operacionalizar a estratégia e vê a missão como princípio orientador que conecta propósito e resultados. O autor, entretanto, critica o uso excessivamente formalista da missão, na medida em que frequentemente se traduz em declarações genéricas e pouco úteis para a ação. Autores como Pearce II e David reforçam a dimensão instrumental da missão, enquanto a literatura recente destaca sua função como infraestrutura cognitiva para o alinhamento organizacional (ALEGRE et al., 2018).

O presente trabalho dá destaque, por um lado, à proposta de “missão economia” de Mariana Mazzucato (2022), que enfatiza o engajamento da sociedade em missões sociais e tecnológicas orientadas a grandes desafios públicos; e, por outro lado, às ideias de Celso Furtado e Darcy Ribeiro, que defendem a universidade como órgão ativo de transformação social e superação do subdesenvolvimento (FURTADO, 1964, 2022; RIBEIRO, 1993).

A tese central retomada por Leal (2018) é a de uma universidade comprometida com um projeto nacional de desenvolvimento, articulada aos problemas do povo brasileiro e atuante na superação do atraso

econômico e social. Trata-se de um posicionamento que exige interação profunda e responsável com a sociedade, influenciando e sendo influenciada por suas demandas – o que inclui diretamente a formulação e implementação de políticas públicas.

Na perspectiva de Mazzucato (2022), missões devem estruturar políticas que orientem o Estado na coordenação de esforços coletivos em torno de objetivos ambiciosos, sociais e ambientais, a exemplo da missão Apollo. Para tanto, as grandes missões macro (como as definidas pelo Estado) devem desdobrar-se em missões meso e micro, formuladas por instituições de produção de conhecimento, inovação e tecnologia – como universidades e seus programas de pós-graduação – conectadas a esses desafios de desenvolvimento nacional:

“O pensamento pautado por missões, tal como proponho aqui, pode-nos ajudar a reestruturar o capitalismo contemporâneo. (...) A missão economia é sobre um governo que precisa se transformar de dentro para fora a fim de alcançar resultados ambiciosos, e sobre a necessidade de reformular suas interações com outros atores.” (MAZZUCATO, 2022, p. 21).

A autora ressalta que o governo não deve se restringir a corrigir falhas de mercado – o que, segundo ela, é um mito –, mas deve moldar ativamente mercados em direção a fins públicos. Se, de um lado, o Estado é chamado a assumir missões transformadoras, de outro, as universidades públicas não podem continuar limitadas a missões amplas que apenas reiteram sua existência e se concentram em propósitos formativos generalizantes, sob pena de se manter a desconexão entre instituições com grande potencial de gerar transformações econômicas, sociais e ambientais e os projetos estruturantes do país.

Um argumento adicional para a adoção do termo “missão” – e não apenas “objetivos estratégicos” – está no seu potencial apelo psicológico e existencial. Nesse aspecto, são relevantes as contribuições da neurociência de António Damásio (2011, 2018), que discute as interfaces entre sentimentos, cultura e tomada de decisão. Para o autor, a cultura – entendida como o conjunto das realizações humanas ao longo da história – emerge como mecanismo de sobrevivência e de mitigação do sofrimento, viabilizando o surgimento das artes, da filosofia, da tecnologia e das religiões. As teses de Damásio iluminam o papel constitutivo dos sentimentos na formação da cultura e sugerem

que a adesão a uma missão institucional não é apenas cognitiva, mas profundamente afetiva e identitária.

No plano da construção social do sentido, a noção de “inteligência coletiva” de Pierre Lévy (1999) permite compreender a missão como resultado de processos colaborativos de produção de significado, nos quais a participação de diferentes atores (docentes, discentes, técnicos e representantes da sociedade) gera pertencimento, coautoria e empatia organizacional.

Nessa mesma linha, a Teoria do Agir Comunicativo de Jürgen Habermas (1987, 1989) oferece um fundamento normativo para entender a missão como construção discursiva resultante de processos de deliberação e busca de entendimento mútuo entre atores. A racionalidade humana, segundo o autor, não se resume ao agir estratégico (voltado apenas ao êxito e à eficiência), mas encontra sua forma mais plena no agir comunicativo, orientado ao consenso racionalmente motivado.

Em adição, a economia do bem comum de Christian Felber (2014) reforça que a missão de organizações – inclusive universidades públicas e seus programas de pós-graduação – deve alinhar-se a valores como dignidade humana, solidariedade, justiça social, democracia e sustentabilidade, articulando objetivos institucionais a fins mais amplos do Estado e da sociedade.

Articulados, esses referenciais permitem conceber a missão, nos programas de pós-graduação stricto sensu, como um elemento simultaneamente emocional, cognitivo e político, capaz de integrar sujeitos e alinhar a universidade pública às missões maiores do Estado brasileiro e às políticas setoriais (como a NIB).

Nos PPGs brasileiros, essa base teórica permite reconceber a formulação de PDI, PPI, PPC e planos estratégicos como processos de construção de missões que ultrapassam o cumprimento formal de exigências legais ou da CAPES. Inspirados em Mazzucato (2022), tais instrumentos podem ser estruturados em torno de missões que conectem a pesquisa e a formação de mestres e doutores a desafios públicos concretos – como redução de desigualdades, inovação em políticas sociais, sustentabilidade ambiental ou fortalecimento da democracia.

A partir de Damásio (2011, 2018), compreende-se que a simples definição racional de objetivos e metas não garante engajamento: é necessário que a missão institucional mobilize sentimentos de pertencimento,

orgulho, responsabilidade pública e sentido de contribuição social. A noção de inteligência coletiva (LÉVY, 1999) aponta para a construção participativa da missão, por meio de oficinas, consultas públicas, grupos focais e instâncias colegiadas. Em convergência, a economia do bem comum (FELBER, 2010, 2014) oferece um quadro normativo para que os instrumentos de planejamento incorporem indicadores que explicitem de que modo ensino, pesquisa e extensão contribuem para bens coletivos.

Assim, a legitimação dos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) das IFES e dos planos estratégicos dos PPGs exige processos deliberativos orientados ao entendimento mútuo, e não apenas à imposição hierárquica, reforçando a missão como resultado de diálogos argumentativos entre sujeitos que se reconhecem reciprocamente e buscam consensos razoáveis sobre os objetivos maiores da pós-graduação pública.

Como sintetiza Darcy Ribeiro (1993):

“A universidade tem que ser um centro de pesquisa e de criação de cultura e de ciência, mas tem que ser também um órgão ativo de transformação da sociedade.”

4. METODOLOGIA

A pesquisa é de natureza qualitativa, de cunho teórico-bibliográfico e documental. A análise das missões dos programas de pós-graduação é conduzida por meio de análise de conteúdo, apoiada de forma auxiliar por ferramentas de inteligência artificial sob supervisão do autor.

No plano teórico, o estudo ancora-se nos referenciais discutidos na seção anterior (Drucker, Mintzberg, Mazzucato, Damásio, Lévy, Habermas, Felber, Furtado, Darcy Ribeiro, entre outros) e nas diretrizes da CAPES para o ciclo avaliativo 2025–2028. No plano empírico, utiliza documentos institucionais dos PPGs na área de Ciências Agrárias (e Ciência de Alimentos), com foco em suas missões declaradas nos planos estratégicos.

A metodologia se desdobra em três etapas, correspondentes aos objetivos específicos a seguir:

(OE1) Extrair categorias relevantes das missões nos planos estratégicos de programas de Ciências Agrárias de quatro IFES do Nordeste brasileiro.

Inicialmente, a pesquisa previa a análise de 19 IFES situadas exclusivamente no território nordestino. Contudo, o pesquisador enfrentou dificuldades de

acesso às bases de dados dos planos estratégicos dos PPGs, uma vez que muitos programas não disponibilizam suas estratégias ao público em geral. Em razão dessas limitações e da necessidade de concluir o estudo no prazo estabelecido, definiu-se uma amostra de quatro IFES, com cinco PPGs em Ciências Agrárias (e áreas afins) em cada instituição, totalizando 20 missões analisadas.

As IFES selecionadas foram: UFBA, UFPE, UFRPE e UFC, com base em critérios de relevância regional, tradição em pesquisa agrária e reconhecimento da qualidade de seus programas de pós-graduação. A hipótese orientadora é que essas universidades contribuam para a definição de um padrão de elaboração de missões, que possa inspirar outras IFES.

A análise de conteúdo das missões foi realizada a partir da leitura e codificação dos textos, identificando-se unidades de significado e agrupando-as em categorias e subcategorias. Esse processo foi auxiliado por ferramentas de inteligência artificial, em especial a plataforma INNER IA (que seleciona automaticamente modelos de IA de acordo com a tarefa), ChatGPT (versões 5.1 e 5.2) e Claude 3.0. Os resultados produzidos pelas ferramentas foram submetidos à conferência analítica do pesquisador (inteligência humana), de modo a filtrar possíveis incongruências ou “alucinações” e garantir a consistência das categorias finais.

(OE2) Verificar as possíveis conexões entre as missões tradicionais dos PPGs e as missões constantes na proposta do MIDIC (Nova Indústria Brasil).

Com base nas categorias consolidadas das 20 missões dos PPGs, procedeu-se a um cruzamento com as missões da Nova Indústria Brasil. Das seis missões definidas pelo MIDIC, foram selecionadas quatro, por serem aquelas mais diretamente relacionadas à área das Ciências Agrárias, são elas:

- 1) Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética;
- 2) Complexo da saúde resiliente para garantir acesso universal a medicamentos, vacinas, equipamentos e serviços;
- 3) Transformação digital da indústria para ampliar produtividade e competitividade;
- 4) Bioeconomia, descarbonização e transição energética para liderar cadeias de valor de baixo carbono.

Para verificar as conexões foram elaborados nove quadros analíticos (A1 a A9), cada um contendo três colunas e em seguida transformado seus conteúdos

em textos corridos: (1) categorias e subcategorias consolidadas das missões dos PPGs; (2) quatro missões selecionadas do MIDIC/NIB; e (3) conexões entre as categorias dos PPGs e as missões da NIB. A terceira coluna foi elaborada com apoio da plataforma INNER IA e de modelos de linguagem, sendo, posteriormente, revisada e validada pelo pesquisador.

(OE3) Construir um dashboard com elementos constitutivos para a construção objetiva das missões das IFES.

A partir das categorias extraídas (OE1), das conexões identificadas com as missões do MIDIC (OE2) e das diretrizes da CAPES para avaliação dos PPGs (exemplo: área de Medicina Veterinária, item 3.1 – perspectivas de impacto dos programas e da área na sociedade), elaborou-se um *dashboard* síntese. Esse painel contempla, em colunas:

Coluna 1) Programas de pós-graduação (PPGs) e suas categorias de missão; Coluna 2) Diretrizes da CAPES pertinentes à área; Coluna 3) Missões da NIB relacionadas; Coluna 4) Propostas de “missão-meta” para os PPGs, articulando elementos das três colunas anteriores, de modo semelhante à estrutura sugerida por Mazzucato (2022, p. 149).

As missões-meta formuladas no *dashboard* foram elaboradas com apoio de IA (INNER IA, Claude 3), sendo avaliadas e ajustadas pelo pesquisador em termos de pertinência, factibilidade e alinhamento teórico-metodológico.

5. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1. Categorias e subcategorias extraídas das missões dos PPGs (OE1)

A análise de conteúdo das missões dos 20 PPGs permitiu consolidar nove categorias principais, com suas respectivas subcategorias, sintetizadas nos quadros A1 a A9 transformado em textual. De forma geral, observa-se:

- 1) Alto grau de generalidade: as missões dos programas tendem a reproduzir formulações amplas e existenciais, centradas na formação de recursos humanos e na produção de conhecimento, sem explicitar claramente problemas públicos específicos ou resultados mensuráveis a serem alcançados;

- 2) Padronização na redação: em muitos casos, a construção dos objetivos e missões segue um padrão textual, em que apenas se substitui a área de atuação

(zootecnia, agronomia, ciência de alimentos etc.), o que sugere elaboração apressada ou pouco refletida, possivelmente motivada pela necessidade de cumprir prazos de elaboração de planos estratégicos.

Ainda assim, as categorias identificadas evidenciam dimensões relevantes – formação qualificada, impacto social, sustentabilidade, inserção internacional – que podem ser potencializadas quando articuladas a missões públicas macroestruturantes.

5.2. Conexões entre as missões dos PPGs e as missões do MIDIC (OE2)

Os quadros A1 a A9 mostram, para cada categoria dos PPGs, as conexões possíveis com as quatro missões da NIB selecionadas. De forma sintética:

1. VERSÃO TEXTUAL REVISADA DOS QUADROS A1 A A9

Categoria 1 – Formação de recursos humanos altamente qualificados (Quadro A1)

A primeira categoria refere-se à formação de mestres, doutores e profissionais com alta capacidade técnicocientífica, preparados para atuar em ensino, pesquisa, extensão, inovação e no mercado profissional, com ênfase no desenvolvimento tecnológico.

Essa categoria conecta-se de forma intensa à Missão 1 da NIB (“Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética”) e à Missão 3 (“Transformação digital da indústria para ampliar produtividade e competitividade”). A qualificação avançada de recursos humanos é condição para a implementação de tecnologias digitais, de práticas produtivas sustentáveis e de soluções em bioeconomia. Ao formar especialistas em áreas-chave das Ciências Agrárias, os PPGs contribuem também para a Missão 4 (“Bioeconomia, descarbonização e transição energética”), ao preparar profissionais capazes de liderar processos de inovação orientados à redução de emissões e ao uso eficiente de recursos naturais.

Categoria 2 – Atendimento a demandas da sociedade e do contexto regional (Quadro A2)

A segunda categoria abrange o compromisso dos programas com as demandas sociais e regionais, sobretudo no Nordeste e no Semiárido, em temas como Ciência do Solo, produção vegetal, agropecuária e alimentos, com foco no desenvolvimento regional.

Há uma conexão direta com a Missão 1 da NIB, na medida em que a atuação em contextos semiáridos está intimamente ligada à segurança alimentar e nutricional, à produção de alimentos em condições adversas e ao uso racional de recursos. Também se conecta fortemente à Missão 4 (“Bioeconomia, descarbonização e transição energética”), pois a busca de soluções locais e adaptadas aos ecossistemas tropicais e semiáridos favorece a construção de cadeias agroindustriais sustentáveis, de baixo carbono e baseadas em recursos renováveis.

Categoria 3 – Produção de conhecimento científico, tecnológico e inovador (Quadro A3)

A terceira categoria enfatiza a produção de conhecimento científico, tecnológico e inovador voltado ao setor agropecuário, ambiental e de alimentos, abrangendo áreas como Zootecnia, Fitotecnia/Agronomia, Engenharia Agrícola, Biotecnologia de Recursos Naturais e Ciência e Tecnologia de Alimentos. Destaca-se a pesquisa aplicada à solução de problemas dos sistemas produtivos.

Essa categoria apresenta conexão múltipla com as missões da NIB. Articula-se com a Missão 1, ao oferecer base científica para cadeias agroindustriais sustentáveis e digitalizadas; com a Missão 3, ao sustentar o desenvolvimento de automação e de soluções de Indústria 4.0 nos sistemas agroindustriais; e com a Missão 4, ao viabilizar pesquisas em bioeconomia, manejo sustentável, descarbonização e transição energética, especialmente em ambientes tropicais.

Categoria 4 – Desenvolvimento sustentável e compromisso socioambiental (Quadro A4)

A quarta categoria reúne o compromisso socioambiental dos programas com o desenvolvimento sustentável da agropecuária, o uso racional de recursos naturais (especialmente água e solo), o bem-estar animal, o aproveitamento sustentável de alimentos e a sustentabilidade da produção em sistemas tropicais e semiáridos.

Essa categoria se relaciona prioritariamente com a Missão 4 da NIB, dado que o foco em sustentabilidade e em cadeias de baixo carbono é central para a bioeconomia e a transição energética. Também reforça a Missão 1, ao tornar as cadeias agroindustriais mais eficientes no uso de recursos naturais, contribuindo

para a segurança alimentar e energética com menor impacto ambiental.

Categoria 5 – Impacto social e melhoria da qualidade de vida (Quadro A5)

A quinta categoria trata da contribuição dos PPGs para o desenvolvimento socioeconômico e para a melhoria da qualidade de vida da sociedade, por meio da articulação entre produção, meio ambiente e bem-estar social.

Ela se conecta de maneira clara à Missão 1, pois a segurança alimentar, nutricional e energética é um componente fundamental da qualidade de vida. Também apresenta relação com a Missão 2 (“Complexo da saúde resiliente para garantir acesso universal a medicamentos, vacinas, equipamentos e serviços”), na medida em que a interface entre alimentação, nutrição e saúde pública envolve o desenvolvimento de alimentos seguros, saudáveis e acessíveis, contribuindo para a prevenção de doenças e a promoção da saúde.

Categoria 6 – Inserção e atuação profissional ampliada (Quadro A6)

A sexta categoria diz respeito à inserção profissional ampliada dos egressos em âmbito nacional e internacional, nas áreas de saúde animal, ciência animal, ciência de alimentos, nutrição e saúde, zootecnia e correlatas.

Essa inserção conecta-se estrategicamente à Missão 1, ao fortalecer redes de profissionais capazes de atuar em cadeias agroindustriais sustentáveis e em segurança alimentar. Ao mesmo tempo, relaciona-se à Missão 4, ao posicionar o país como referência em bioeconomia tropical e em soluções de baixo carbono, na medida em que profissionais qualificados atuam em contextos globais, disseminando práticas e tecnologias alinhadas às missões de desenvolvimento sustentável.

Categoria 7 – Contribuição para o desenvolvimento socioeconômico regional (Quadro A7)

A sétima categoria aprofunda a ideia de desenvolvimento socioeconômico, com foco explícito em contextos tropicais e semiáridos, buscando responder às demandas locais por meio de pesquisa e inovação voltadas ao desenvolvimento sustentável.

Há uma conexão integrada com a Missão 1, pois cadeias agroindustriais sustentáveis são fundamentais

para o desenvolvimento regional, especialmente no Nordeste. Paralelamente, a Missão 4 é acionada ao promover a transição para uma economia verde, baseada na bioeconomia e na redução de emissões, o que é particularmente relevante em regiões vulneráveis às mudanças climáticas.

Categoria 8 – Qualidade de vida, saúde e segurança alimentar (Quadro A8)

A oitava categoria foca explicitamente em saúde, qualidade de vida e segurança alimentar e nutricional, com ênfase na qualidade, segurança e inovação em alimentos e na resposta às demandas da sociedade por alimentação segura, de qualidade e sustentável.

Essa categoria possui conexão direta com a Missão 1, em que a segurança alimentar e nutricional é eixo central. Adicionalmente, relaciona-se à Missão 2, ao considerar interfaces entre nutrição, prevenção de doenças e promoção da saúde, contribuindo para um sistema de saúde mais resiliente, com menor incidência de agravos decorrentes de dietas inadequadas ou alimentos inseguros.

Categoria 9 – Inserção nacional e internacional dos programas (Quadro A9)

A nona categoria aborda a inserção nacional e internacional dos programas e de seus egressos, bem como a atuação em redes e contextos científicos amplos.

Essa inserção funciona de modo transversal em relação às missões da NIB: ela potencializa todas as quatro missões analisadas ao favorecer a troca internacional de conhecimentos, a cooperação científica, a atração de investimentos e a difusão de tecnologias sustentáveis. Assim, a internacionalização e a articulação em redes são vetores que amplificam o alcance e o impacto das missões ligadas a cadeias agroindustriais sustentáveis, saúde, transformação digital e bioeconomia.

Em resumo

Os resultados apontam que as missões dos PPGs, embora formuladas de modo genérico, possuem elementos que podem ser redirecionados e tornados mais específicos, alinhando-se às missões da NIB sem perder a autonomia acadêmica nem a diversidade de agendas de pesquisa.

Um ponto central decorrente dessa análise é a necessidade de evolução das missões dos PPGs, que

devem deixar de ser meras declarações existenciais para se tornarem missões associadas a metas concretas, mensuráveis e temporalmente delimitadas, articuladas a políticas públicas de desenvolvimento (como a NIB), em consonância com a abordagem de missões proposta por Mazzucato (2018, 2022).

Ao mesmo tempo, para evitar o engessamento da pesquisa e respeitar a pluralidade acadêmica, sugere-se um arranjo com três níveis de missão:

- a) *uma missão geral do programa, de caráter mais permanente, que expresse sua razão de ser (por exemplo, formação qualificada de pesquisadores);*
- b) *missões mais abertas que abriguem linhas de pesquisa ou projetos de livre escolha dos pesquisadores, especialmente na pesquisa básica;*
- c) *uma ou mais missões específicas alinhadas a programas de desenvolvimento de caráter macro (como as missões da NIB);*

5.3. Dashboard propositivo (OE3)

Com base nas análises anteriores, foi construído um dashboard exemplificativo, que relaciona:

- PPGs e diretrizes de área da CAPES;
- missões da NIB;
- propostas de missão-meta articuladas.

Exemplo simplificado:

- *PPG em Biociência Animal*
- *Diretriz CAPES (Medicina Veterinária):* promover pesquisa aplicada em saúde, produção e bem-estar animal.
- *Missão NIB relacionada:* cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética.
- *Missão-meta sugerida para o PPG:*
- *“Aumentar, até 2029, em 40% o número de projetos de pesquisa focados em sustentabilidade e rastreabilidade digital na pecuária, em parceria com cadeias produtivas do semiárido nordestino.”*

Esse tipo de formulação exemplifica a passagem de missões genéricas para missões orientadas por metas, em linha com a abordagem de Mazzucato (2022), e com critérios de mensurabilidade compatíveis com o ciclo de avaliação da CAPES.

A definição final das missões e metas, entretanto, deve resultar de processos participativos internos aos

programas, envolvendo docentes, discentes e técnicos educacionais, e considerar: (a) a experiência acumulada dos grupos de pesquisa; (b) incentivos e editais governamentais orientados a grandes desafios; (c) recursos disponíveis e previsibilidade de financiamento ao longo do período de avaliação da CAPES e dos planos plurianuais (PPAs) vigentes.

6. CONCLUSÕES

O trabalho propôs uma nova forma de construção do conceito de missão em programas de pós-graduação da área de Ciências Agrárias em universidades públicas federais, entendendo este texto como um ensaio que demonstra a viabilidade da proposta.

A partir da análise de 20 missões de PPGs em quatro IFES do Nordeste brasileiro, verificou-se que prevalecem declarações existenciais amplas e padronizadas, pouco articuladas a desafios públicos concretos. Ao mesmo tempo, as categorias emergentes evidenciam potencial de alinhamento com as missões da Nova Indústria Brasil, especialmente em temas de segurança alimentar, sustentabilidade, bioeconomia e desenvolvimento regional.

A articulação entre o referencial teórico (Mazzucato, Damásio, Lévy, Habermas, Felber, Furtado e Darcy Ribeiro), as diretrizes da CAPES e as missões da NIB permite conceber as missões dos PPGs como elementos emocionais, cognitivos e políticos, capazes de integrar sujeitos, mobilizar engajamento e alinhar a universidade pública a projetos nacionais de desenvolvimento.

O estudo sugere que os planos estratégicos das IFES e de seus PPGs podem conviver com diferentes níveis de missão: (a) uma missão permanente de formação qualificada de recursos humanos; (b) missões abertas que acolham a pesquisa básica e agendas acadêmicas com maior liberdade. (c) missões específicas orientadas por grandes desafios e políticas de Estado;

Procedimentos metodológicos semelhantes aos aqui adotados podem ser aplicados a outras áreas de conhecimento (Ciências Exatas e da Natureza, Ciências Humanas, Saúde etc.) e a outras políticas públicas (saúde, educação, segurança, defesa, entre outras), bem como a programas situados em diferentes regiões geográficas do país.

7. Referências

1. ALEGRE, I. et al. The real mission of the mission statement: A systematic review of the literature. *Journal of Management & Organization*, v. 24, n. 4, p. 456–473, 2018.
2. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Nova indústria Brasil: missões para o desenvolvimento industrial sustentável. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br>. Acesso em: 25 mar. 2026.
3. CAPES. Diretrizes comuns da avaliação de permanência dos programas de pós-graduação stricto sensu: ciclo avaliativo 2025–2028, avaliação quadrienal 2029. Brasília, DF, 2025.
4. DAMÁSIO, A. O erro de Descartes: emoção, razão e o cérebro humano. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
5. DAMÁSIO, A. A estranha ordem das coisas: a origem da vida, os sentimentos e a cultura. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
6. DRUCKER, P. F. Management challenges for the 21st century. New York: HarperBusiness, 1999.
7. FELBER, C. Economia do bem comum. Lisboa: Editorial Presença, 2014.
8. FURTADO, C. Dialética do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
9. FURTADO, C. A fantasia organizada. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022.
10. HABERMAS, J. Teoria do agir comunicativo. v. 1: Racionalidade da ação e racionalização social; v. 2: Sobre a crítica da razão funcionalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1987.
11. HABERMAS, J. Consciência moral e agir comunicativo. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
12. LEAL, F. Os caminhos recentes da internacionalização da educação superior brasileira. *Revista de Educación Superior en América Latina*, 2018.
13. LÉVY, P. A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço. São Paulo: Loyola, 1999.
14. MAZZUCATO, M. Missão economia: um guia inovador para mudar o capitalismo. São Paulo: Portfólio–Penguin, 2022.
15. MINTZBERG, H. The rise and fall of strategic planning. New York: Free Press, 1994.
16. MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. Strategy safari: a guided tour through the wilds of strategic management. New York: Free Press, 1998.
17. RIBEIRO, D. [Adicionar referência completa da obra citada em 1993 conforme a edição utilizada].



TEMA 02

Instrumentos de Planejamento Governamental

Planejamento de médio prazo; análises sobre PPA, LDO e LOA; articulação entre os instrumentos de planejamento-orçamento; outros instrumentos de planejamento governamental (como plano de metas); prioridades de mandato; acordos de resultado; coordenação multissetorial; e unidades de entrega.



SUMÁRIO DOS ARTIGOS DO TEMA 02

533

A centralidade da categoria problema no planejamento:
o caso do plano plurianual do estado da Bahia

- Nícia Moreira da Silva Santos
- Natã Silva Vieira
- Andrea Pereira Da Silva

539

Articulação institucional e planejamento integrado: o fortalecimento
da governança na construção do plano de saúde 2026-2029

- Fernanda Aguiar
- Miriam Carvalho De Moraes Lavado
- Bianca Tomi Rocha Suda

542

A efetividade da gestão por resultados: desafios e oportunidades

- Anidelci Luques Picinini

553

A emergência da geopolítica subnacional e os desafios do planejamento público

- Sandro Luís Brandão Campos
- Nilson Antonio Batista
- Keile Costa Pereira
- Patrícia Soares Duarte

565

A experiência do estado de Sergipe na integração das metas do planejamento
estratégico aos instrumentos de planejamento governamental

- Alessandra Brandão dos Santos
- Marcos Felipe de Almeida Gomes
- Mayara Andreza Dantas Silva
- Riane Nunes Espinheira

574

A importância do plano plurianual participativo no estado de Alagoas

- Marina Beatriz de Lima Oliveira Silva
- Eraldo Henrique de Souza Amaral
- Nathaly Christini Oliveira Silva
- Maria de Fátima Costa Barros Coutinho

584

A normatização das Transferências Especiais como ferramenta de
redução da corrupção e garantia de alocação de recursos públicos

- Ingrid Neiva Von Randow Rattes
- Eraldo Henrique de Souza Amaral
- Genildo José da Silva

595

A participação social no orçamento público do Rio Grande Sul

- Elaine Marisa Andriolli
- Bruna Mariana Blos Hepp
- Nilson Perinazzo Machado
- Christiano Moritz Da Silva

598

Análise multivariada da relação entre créditos adicionais e dotações iniciais no estado: uma investigação para compreender uma década de dinâmicas orçamentárias

- Arthur Pitanga
- Messias Junior Caffeu Ritir

601

Articulação entre PPA e LOA: *benchmarking* entre estados e o Governo Federal

- Amanda Oliveira de Souza
- Luana de Lima e Silva
- Othon Veloso Schenatto
- Luciana Dal Forno Gianluppi

612

Boas práticas para o monitoramento das ações do plano plurianual no âmbito do poder executivo estadual

- Lúcia Fernanda Nepomuceno Graça Freire
- Marina Beatriz de Lima Oliveira Silva
- Cyro Alonso de Leite Lima
- Alisson Antonio Correia de Farias

622

Construindo uma estratégia de monitoramento e avaliação de planejamento estratégico institucional para a secretaria de estado do planejamento e orçamento do Maranhão: contribuições do conceito de monitoramento analítico

- Luiza da Silva Nakamura
- Anne Karoline Moraes de Matos
- Mayarha do Nascimento Secundino
- Aline Ribeiro Duailibe Barros

634

Contratos de gestão pública e acordos de resultados: análise e proposta de um modelo de governança por desempenho para a administração direta estadual

- Pedro Henrique Soares da Silva
- Antonio Alberto Ibiapina Costa Filho
- Caio Aragão Gonçalves
- Glauco Filipe Silva Sampaio

646

Desafios e perspectivas na integração entre o Plano de Contratações Anual (PCA) e o ciclo orçamentário

- Micaele Martins de Carvalho
- Juliani Nunes Campos Johanson

657

Do estratégico ao programático: integração entre plano estratégico e plano plurianual no município do Rio de Janeiro

- Fernanda Mofati Lanhas
- Ana Lucia Nunes Fialho Correa
- Rodrigo Lelles Ribas Marinho

670

Do mero cumprimento de uma obrigação legal à busca por uma cultura de planejamento: rupturas, avanços e limites na construção da metodologia do PPA 2024–2027 do estado do Paraná

- Anuar Ancioto Issa
- Louise Ronconi de Nazareno
- Welington Rosa Ferreira
- Saulo Fabiano Amâncio Vieira

680

Gestão pública e participação social: análise do PPA (2020-2023) de um estado da região norte

- Heraldo Marques Nogueira

685

Institucionalizar para planejar: o agente patrimonial como pilar de eficiência e continuidade na gestão estratégica do patrimônio imobiliário estadual

- Grazieli Testa
- Vinícius Oliveira Braz Deprá
- Silvia Helena Risch Mozzini

695

Integração PPA–LDO: o caso do PPA 2024-2027 no Governo Federal

- Estela Alves de Medeiros.
- Rafael Martins Neto

706

Mossoró participativa: um estudo comparativo dos planos plurianuais do município de Mossoró de 2022 a 2029

- Tatiane Paula Leite

716

O PPA 2024–2027 e o Plano de Investimentos: desafios e caminhos para sua integração no Estado do Rio de Janeiro

- Lucas Souza Felício
- Vitor Vilar Drumond
- Vinícius Milward de Azevedo Reis
- Lara Martins Rocha Vieira da Silva

727 Orçamento público, decisão centralizada: controle orçamentário em risco com o contingenciamento preventivo e execução concentrada.

- Rogério Machado Limonti Tiburcio
- Thiago Fontes dos Santos

740 Padronização de classificações orçamentárias e avaliação de políticas públicas em contextos federativos

- Rodrigo Mellos Gonçalves
- Dalmo Jorge Lima Palmeira

750 Para além do orçamento por resultados: planejamento como roteador para articulação de múltiplos instrumentos

- Leandro Pires Salvador

764 Planejamento ágil no governo: uma abordagem para conectar estratégia, orçamento e execução

- Lucienne Machado
- Washington Fernando da Silva
- Camila Leite Xavier
- Suzana Latorraca do Carmo

774 Planejamento como Plataforma: a reinvenção dos instrumentos de planejamento na era do governo como sistema

- Sandro Luis Brandão Campos
- Patrícia Soares Duarte
- Welliton Aparecido de Sousa Silva
- Maria Tereza Wichocki Monteiro

785 Planejamento Estratégico Analítico-Temporal: engajamento, agilidade e articulação no planejamento público

- Pedro Lemos
- Karoline Fernandes
- Priscila Franco
- Yôkissya Coelho

793 Planejamento estratégico municipal orientado a resultados: uma metodologia integradora entre diagnóstico, metas, projetos e orçamento / prefeitura do Rio de Janeiro

- Fernanda Mofati Lanhas
- Flavia Santos Torres
- Marcia de Miranda Santos
- Raquel Pereira Flores

805 Planejamento Governamental e Políticas Públicas: Governança e Metodologias Participativas na Elaboração do Plano Plurianual (PPA) do Estado da Bahia

- Liliane da Silva Góes
- Thiago dos Santos Xavier

832 Planejamento governamental orientado a resultados: o Programa MS Ativo como instrumento de fortalecimento da capacidade de entrega municipal

- Felipe Stallone Jamel
- Isabela Tramansoli Resende
- Gustavo Morelli
- Marcela Belkiss Oliveira da Silva

845 Planejamento Público Municipal, Inovação Tecnológica e Governança Participativa: evidências a partir da elaboração do Plano Plurianual Participativo da cidade do Natal/RN

- Cledilson Alves da Silva Filho
- Analúcia de Azevedo Silva
- Yasmin Tavares de Paiva

864 Previsão de receitas orçamentárias municipais em pernambuco: comparativo de modelos estatísticos e de aprendizado de máquina com dados FINBRA (2000–2024)

- Bernardo Chaves da Silva
- José Ivo Carille Neto
- Newton Rocha Cerezini
- Paulo Salgado Gomes de Mattos Neto
- Constantino Candido Maranhão Mariz Neto

874 Sem margem para erros – é preciso transformar o planejamento governamental para concentrar esforços e gerar resultados relevantes

- Humberto Martins Falcão
- Renata Maria Paes de Vilhena
- Paulo Paiva

885 Sinceridade orçamentária e o modelo lógico: um roteiro prático para a fidedignidade do planejamento e a qualidade do gasto público

- Safira Cardoso Carvalho

899 Triangulação entre programa de governo, planejamento estratégico e diagnóstico de demandas da população como metodologia inovadora para o planejamento público municipal

- Angelina Raquel Pina Silva
- Maria Lucia Cautiero Horta Jardim

A centralidade da categoria problema no planejamento: o caso do plano plurianual do estado da Bahia

- Nícia Moreira da Silva Santos
- Natã Silva Vieira
- Andrea Pereira Da Silva

INTRODUÇÃO

Desde 2007, o Estado da Bahia vem concentrando esforços no sentido da qualificação dos processos de planejamento e gestão estratégica das políticas públicas, na incorporação de diagnósticos, construção de cenários, criação e manutenção de espaços democráticos para elaboração e implementação de políticas públicas e na concepção de um planejamento engajado no desenvolvimento socioeconômico sustentável do Estado.

Inspirada na implantação, pelo Governo Federal, na primeira década dos anos 2000, de um planejamento governamental em bases estratégicas para superação das desigualdades e promoção do desenvolvimento, resgatando-se em boa medida o papel do Estado enquanto um dos seus principais agentes, a Bahia optou por uma visão de planejamento estruturada em três horizontes temporais: longo prazo (dimensão estratégica), médio prazo (dimensão tática) e curto prazo (dimensão operacional).

No que compete ao instrumento Plano Plurianual, cabe a ele declarar os objetivos e metas do Estado de acordo com o atendimento das demandas da sociedade, indicar os meios para a implementação das políticas públicas e orientar taticamente a Ação Governamental para a consecução dos objetivos pretendidos.

A cada quadriênio, são envidados esforços para o aprimoramento do instrumento plurianual, seja no aperfeiçoamento das metodologias de elaboração, seja na redação dos seus componentes, seja ainda nos seus processos de gestão estratégica, com vistas à melhoria contínua das condições para o alcance dos

resultados pretendidos. O PPA 2024-2027 é resultado deste amadurecimento da forma de planejar, conformando-se num instrumento central do planejamento e da gestão que traduz, em médio prazo, as prioridades estratégicas de Governo para o enfrentamento dos seus desafios.

Para os aprimoramentos e inovações almejados para o PPA 2024-2027, além de rodadas de discussões técnicas acerca de temas atinentes a todo o ciclo do planejamento nos anos que precederam a elaboração do instrumento, foi realizado processo de revisão nos modelos conceitual e metodológico subjacentes à elaboração do PPA.

O Planejamento Estratégico Situacional (PES), método reconhecido e indicado pelos principais organismos de planejamento nacionais e internacionais, mostrou-se adequado e foi incorporado e adaptado metodologicamente ao PPA do Estado da Bahia, de modo a contemplar suas realidades institucional, política e territorial. O Modelo Conceitual do PPA reúne as concepções que orientam a metodologia e, conseqüentemente, a formulação do plano e de seus programas temáticos.

O supracitado método permite a observação da realidade e a construção de ações estratégicas para lidar com os problemas identificados. A estruturação do planejamento é feita por meio da identificação de problemas, que são definidos por um ator social. A análise situacional se destaca por evidenciar a complexidade e multiplicidade de causas para os problemas da realidade material e concreta da Bahia.

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo discutir a centralidade da categoria “problema”

como fundamento metodológico dos Planos Plurianuais (PPA), tomando como objeto de estudo o PPA 2024-2027 baiano.

O PROBLEMA COMO CATEGORIA

A categoria problema aparece com centralidade na obra de Carlos Matus. Neste, a captura do problema é tomada como base para a construção do seu método. O planejamento busca controlar, através da ação dotada de vontade, os eventos futuros que se darão a partir do confronto dos diversos interesses, forças sociais, expressando poderes econômicos, ideológicos e culturais.

Para Matus, a questão central no planejamento é a tomada de decisão sobre a complexa e entremeadada cadeia de problemas que se apresentam a uma sociedade num determinado tempo histórico. Para todas as forças sociais, organizadas ou não, consiste em saber se intervieram no curso dos acontecimentos de forma mais ativa ou mais passiva. A visão de onde quer chegar, dependerá fundamentalmente da boa determinação dos problemas e o cenário de forças e incertezas cravadas na realidade.

Não é possível retirar a complexidade intrínseca no planejamento. Os modelos normativos e exageradamente esquemáticos não dão conta de expressar a realidade diagnóstica e a necessária ação integrada. Para que essa realidade seja capturada, de forma que se aproxime dos anseios da sociedade e das reais questões postas pela dinâmica capitalista. Para Matus:

“Trata-se de algo muito complexo, não somente pelo número de variáveis que condicionam o êxito de nosso propósito, mas também porque tais variáveis são difíceis de imaginar, enumerar e analisar.” (MATUS, 1993)

O planejamento situacional trabalha com aquilo que Matus (1993) chama de sistemas e problemas quase-estruturados, em contraposição aos problemas estruturados que são objeto dos planejamentos normativos. A noção de problema quase estruturado ajuda a compreender a complexidade dos problemas socioeconômicos observados na realidade material e na vida cotidiana das pessoas, tal como estes se apresentam. Portanto, a distinção entre problemas bem estruturados e problemas quase estruturados é

essencial para a definição da forma como serão tratados os problemas gerados nos sistemas.

MOMENTOS X ETAPAS

Uma outra noção importante na obra de Matus, são os momentos explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional, nos permitiremos não abordar todos os momentos, para nos deter naquele essencial para este artigo, o momento explicativo. Que se apresenta num primeiro olhar como o momento inicial das tarefas para o planejar, mas é preciso ressaltar o caráter dialético dessa tarefa, onde os momentos não param de ser olhados, mexidos, então, ajustados de acordo com o movimento da própria realidade.

O objetivo aqui é superar a concepção etapista das organizações e planejamentos tradicionais. O problema é moldado pela sua historicidade e pela conjuntura na qual foi produzido e na qual existe. O momento caracteriza-se pela transitoriedade, não linearidade, recorrência/continuidade e simultaneidade, um processo contínuo que não possui início ou fim definidos.

Todos os momentos têm uma dimensão de explicação da realidade. O que significa que o momento explicativo não termina quando da realização de um diagnóstico. Mudam os contextos situacionais, muda-se a explicação dos problemas, incorporando, quando necessário, novos elementos explicativos. O momento explicativo, portanto, não se esgota em sua elaboração inicial.

A EXPLICAÇÃO SITUACIONAL DE UM PROBLEMA

Os problemas estão interrelacionados, são estruturas, e estruturam um sistema social. O objetivo da análise situacional é ter uma visão síntese desse sistema. Como os problemas se intercalam, geram novos problemas, reforçam ou amenizam uns aos outros. São variados os aspectos dos problemas a serem observados, neste processo é central que elaboremos:

(...) hipóteses sobre o processo de geração dos problemas identificados.

Mas explicar também é precisar o valor que esses problemas têm para os distintos atores sociais e a população em geral. O valor de um problema é a importância que ele tem no projeto de cada ator. (MATUS. 1993)

Como podemos observar, a seleção dos problemas é chave para a visão estratégica do planejamento, pois os problemas têm, a partir de sua historicidade e do impacto do mesmo na realidade, mais ou menos dos interesses dos dirigentes de serem solucionados. A análise pressupõe ainda um método sistemático de trabalho para revelar e compreender as relações sistêmicas que constituem a explicação do problema.

O método de explicação situacional pretende sistematizar a reflexão sobre as causas de um problema, exigir esta reflexão antes de adiantar soluções e reconhecer que esse problema pode ser explicado de diversos pontos de vista pelos atores que estão em contato (direto e indireto) com ele. (MATUS, 1993)

Importante lembrar que a experiência dos atores sociais são fundamentais para a definição dos problemas a serem abordados, mas a experiência empírica não dará conta da complexidade explicativa dos problemas. Em todo caso, a explicação situacional oferece vantagens comparado à simples aplicação da experiência ou do diagnóstico puramente burocrático. A explicação situacional busca capturar os problemas na realidade, utilizando-se de formas quantitativas e qualitativas, o reconhecimento de interesses na explicação do problema e das soluções.

EXPERIÊNCIA BAHIA

O esforço de aperfeiçoamento do PPA baiano, para o ciclo de 2024-2027, foi pautado pela ideia de romper com a visão restritiva do instrumento técnico focado na eficiência e eficácia orçamentária. Ao buscar a materialidade real, a proposta metodológica de elaboração deslocou o plano do campo das intenções abstratas para o campo da intervenção concreta, na tentativa de consolidá-lo como vetor de transformação da estrutura socioeconômica estadual dialogando com a visão de futuro delineada no planejamento de longo prazo (Plano de Desenvolvimento Integrado Bahia 2035¹).

Como já anunciado, o mapeamento situacional, fundamentado pela adaptação do método do Planejamento Estratégico Situacional (PES) do Carlos Matos, foi o principal referencial para a arquitetura

metodológica do plano. Soma-se a esse processo a concepção de planejamento pautada em Celso Furtado (Estado e desenvolvimento) e Milton Santos (Territorialidades, Participação e Democracia), articulado com as bases de dados e o processo de participação social, se debruçou sobre a análise de descritores quantitativos e qualitativos. Historicamente nas experiências estatais de planejamento essa categoria foi frequentemente negligenciada ou colocada a serviço de visões tecnocráticas, servindo a interesses que buscam respostas aligeiradas e superficiais. Como pontua Jannuzzi (2024):

“...fica cada vez ficava mais claro que a discussão de valores, ideias e visões de mundo, tão caros e circunscritos à Filosofia Política, estão na base das disputas políticas e partidárias cotidianas no Brasil e em todo o mundo. E, ao mesmo tempo, fica cada vez mais evidente a despolitização e tecnificação do discurso e prática do uso de evidências na Gestão Pública...É preciso propor conceitos decolonizados no Campo de Públicas, resgatar marcos interpretativos, chaves analíticas, um enquadramento diferente para diagnosticar os graves problemas que enfrentamos e pensar novas formas e estratégias de solucioná-los. É essencial mostrar que evidências e valores importam ao desenho e gestão das políticas e programas. (JANNUZZI, 2024)

O planejamento tradicional é baseado em premissas e projeções que não consideram a complexidade e a incerteza do mundo real. É necessário um planejamento estratégico que leve em conta a diversidade de interesses e perspectivas existentes na sociedade.

O Planejamento Estratégico Situacional (PES) e o conceito de Desenvolvimento estão relacionados na medida em que ambos enfatizam a importância de uma abordagem ampliada e integrada para a análise e ação em relação aos problemas do desenvolvimento.

Vamos então compreender o caso do PPA 2024-2027 do Estado da Bahia, demonstrando a aplicação da “Matriz Estratégica”, instrumento de encadeamento lógico entre problemas estruturais de longo prazo e dos problemas da realidade concreta, que norteia a construção do escopo programático.

1 O Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 do Estado da Bahia encontra-se alinhado aos eixos e objetivos estratégicos do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035. Ressalte-se que, à época da presente redação, o Estado encontra-se em fase de conclusão da elaboração do PDI 2050, que servirá de baliza para os ciclos subsequentes.

O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA BAHIA 2024-2027

O PPA 2024-2027 do Estado da Bahia tem como referência originária os Eixos Estratégicos do Plano de Desenvolvimento Intregado Bahia 2035, que precedem e orientam a elaboração dos Programas Temáticos que, uma vez detalhados nos seus componentes e associados entre si, conformam o PPA 2024-2027. Deste modo, a estrutura de organização do Plano é composta pelos Eixos Estratégicos, Programas Temáticos e seus componentes – Compromissos, Indicadores e Iniciativas, e Programas Especiais.

Os Programas são compostos por Compromissos - objetivos setoriais (efeitos desejados) quadrienais a serem atingidos pelo órgão ou entidade responsável, por meio da entrega de bens ou serviços - e Indicadores, instrumentos que contribuem para identificar, medir e descrever aspectos relacionados a um determinado fenômeno ou objeto da realidade a respeito do qual o Estado decide por uma ação. Estes últimos podem ser associados aos Programas Temáticos e Compromissos com regras específicas e informações comuns. Já as Iniciativas, associadas a cada Compromisso, expressam as Ações de Governo que serão implementadas para cumprir os objetivos setoriais.

Esses componentes são concebidos através de um processo evolutivo e compartilhado com os órgãos e suas entidades vinculadas, de modo que os produtos gerados são agregados ao tempo em que o conjunto acumulado é analisado e compatibilizado. Tais etapas foram refletidas de modo que dotassem o instrumento e seus componentes de maior consistência no que se refere aos encadeamentos lógico e programático, quais sejam: Matriz Estratégica; Escutas Sociais; Matriz Programática; Salas Programáticas; Reuniões Técnicas.

A etapa da Matriz Estratégica do PPA, instrumento elaborado busca identificar os principais problemas estruturais e diagnósticos da população baiana, em cada uma das áreas de políticas públicas conformadas nos Eixos Estratégicos do PDI Bahia 2035. Assim, é estruturada por problemas, entendidos como uma realidade que não satisfaz e que seja passível de mudança, articulando-os de forma a apresentar uma análise sintética e complexa da realidade vivida.

Essa Matriz consolida uma análise diagnóstica a partir de dados estatísticos e estudos qualitativos, como pesquisas de campo e consulta a especialistas e atores sociais relevantes. A Matriz é apresentada na Figura a seguir.

FIGURA 1 – Composição da Matriz Estratégica

SÍNTESE DIAGNÓSTICA						
Texto conciso, de dois parágrafos, abordando o cerne e contextualizando o Macroproblema. Não contém figuras. Inclui bibliografia. Explicação sumariada das causas estruturais do macroproblema e de sua expressão contemporânea.						
MACROPROBLEMA	DESCRIPTOR DO MACROPROBLEMA	INDICADORES DO MACROPROBLEMA	OBJETIVO DO PDI	PROBLEMA	DESCRIPTOR DO PROBLEMA	INDICADORES DO PROBLEMA
Declara um problema estrutural da sociedade. Situação observada na realidade material e percebida como indesejável. Tem dimensão estratégica , demanda respostas públicas diversas e de longo prazo , possui complexidade no âmbito da vida social.	Evidências (quantitativas e qualitativas) ou fatos (informações de contexto) que atestam, delimitam e dimensionam a existência do Macroproblema na atualidade. Indicam sua relevância e podem demonstrar sua inter-relação com outros Macroproblemas ou Problemas.	Medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, que permite aferir ou verificar alterações na situação estrutural declarada . O indicador está relacionado ao descritor do Macroproblema.	Objetivo de caráter estratégico identificado como relevante, conforme a perspectiva de desenvolvimento adotada no PDI Bahia 2035. Funciona como orientador para a definição dos Problemas e para a consequente formulação dos Programas .	Decorrente do Macroproblema. Situação percebida como indesejável. Caracteriza-se por estar em Tem dimensão tática , pela viabilidade de respostas a curto e médio prazos, e por poder ser enfrentado por meio planos e programas.	São evidências (quantitativas e qualitativas) ou fatos (informações de contexto) que atestam a existência do Problema na atualidade, os caracterizam, delimitam frente a outros e os dimensionam.	Medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, que permite aferir ou verificar alterações no Problema.

Fonte: Bahia, 2023.

Como pode ser observado pela figura acima, a categoria problema é desmembrada em duas perspectivas distintas: Macroproblema e Problema. O Macroproblema apresenta uma situação estrutural observada na realidade material e percebida como indesejável na Bahia. Caracteriza-se por estar em dimensão estratégica, por demandar respostas públicas diversas e de longo prazo, e por possuir complexidade nas problemáticas envolvidas no âmbito da vida social. Ao passo em que o Problema traz uma situação observada na realidade material e percebida como indesejável na Bahia. Provém de uma questão estrutural crítica, expressa nos Macroproblemas.

Os problemas que compõem a Matriz se referem a questões de natureza pública e orientam a elaboração do PPA do Estado da Bahia 2024-2027. É possível identificá-los pela análise de estudos sobre temas vinculados aos Macroproblemas: do PPA da Bahia 2020-2023; de planos setoriais, regionais ou territoriais; de documentos de Conselhos ou de fóruns científicos, entre outros. É plausível, ainda, que sejam verificados de forma direta, a partir de reivindicações da população e de grupos sociais organizados, ou por meio de relatórios governamentais, discursos de legisladores estaduais ou de apontamentos de órgãos e instâncias de controle externo e interno (BRASIL, 2018, adaptado).

O exercício de elaboração da Matriz Estratégica, no qual são encadeados os problemas estruturais e diagnósticos, subsidia na Matriz Programática, a formulação dos Programas Temáticos a partir de arranjos de problemas que guardam uma inter-relações e que, observados de forma integrada e sistêmica, conformam núcleos para ações de governo necessárias para a mitigação dos mesmos. Esses núcleos de ações governamentais são expressos e conformados pelos Compromissos.

É a partir da identificação e agregação de problemas inter-relacionados e o cotejamento de um conjunto de ações governamentais que possam mitigá-los, atenuá-los ou eliminá-los, que são concebidos os Programas Temáticos², seus Indicadores e Compromissos³, elementos constituintes da Matriz Programática do PPA

baiano, etapa subsequente. O aprimoramento da metodologia do PPA 2024-2027 ratifica a vinculação dos Programas ao PDI Bahia 2035 e coloca os problemas da realidade social como foco da ação governamental.

Importante destacar que o processo de elaboração do PPA envolve a participação ativa da sociedade civil e dos órgãos do governo, por meio de audiências públicas, consultas setoriais a conselhos, grupos de trabalhos territoriais e outras formas de engajamento. Portanto, são mobilizados diversos atores sociais de diferentes esferas da vida, da produção, das universidades, o corpo técnico burocrático.

Nesse âmbito, a experiência do PPA 2024-2027 busca ir além de uma operação de delimitação pragmática sobre o problema a mitigar, a premissa para a identificação foi a realidade material cotidiana e a análise situacional com a participação de inúmeros atores sociais com o objetivo de compreender as correlações existentes em âmbitos estruturais, como elas apresentam-se no presente e quais as ações possíveis.

Segundo a perspectiva de Carlos Matus, a relevância dos atores sociais reside na sua exclusividade como produtores de fatos coletivos, sendo que a eficácia de sua ação na produção social condiciona a acumulação ou perda de poder e, conseqüentemente, a ampliação ou restrição de suas possibilidades de intervenção futura na realidade (MATUS, 1993).

Nesse aspecto, a articulação entre a categoria problema e o ator social revela a essência do planejamento estratégico-situacional. Somando-se a Matus, Jannuzzi (2024) adverte que reduzir a política pública à mera 'mitigação de problemas' é uma visão reducionista que pode deslegitimar o papel do Estado. Sob essa ótica, a mediação dos indicadores sociais ganha uma nova dimensão: eles deixam de ser meras ferramentas de diagnóstico de 'problemas' para se tornarem instrumentos de aferição do atendimento de demandas e necessidades humanas perenes.

Assim, a eficácia da produção social mencionada por Matus é potencializada quando o ator utiliza a evidência empírica não apenas para agir sobre uma 'discrepância' situacional, mas para assegurar a promoção de valores sociais e o cumprimento de

2 É o formato de organização da Ação Governamental em torno de um tema, formulado para, no horizonte temporal de quatro anos, fazer o Estado avançar no sentido da consecução de objetivos de longo prazo.

3 Descreve um objetivo tático do governo e que visa responder a um ou mais problemas identificados na Matriz.

direitos que transcendem o imediatismo das crises conjunturais.”

Esse processo analítico contribui para a definição dos indicadores que permearam o processo de definição dos macroproblemas e problemas, presentes no encadeamento lógico e programático. O detalhamento dos demais componentes da Matriz Programática, quais sejam, Indicadores de Compromisso⁴ e Iniciativas⁵, é realizado, similarmente, por meio da relação com a cadeia causal, isto é, na identificação de Causas Críticas e Ações Críticas atinentes aos problemas anteriormente identificados, numa etapa chamada de Salas Programáticas. As Causas Críticas e Ações Críticas que subsidiem Indicadores de Compromissos e Iniciativas, a foram formulados posteriormente em Reuniões Técnicas, última etapa da formulação de componentes do plano plurianual.

CONCLUSÃO

Trata-se de um arcabouço metodológico com base na categoria problema, que permite a demonstração das complexidades da elaboração de políticas públicas, necessárias às mudanças da vida da população. Patrocina, ainda, a construção de um modelo de governança estratégica do PPA, com ênfase na integração das dimensões sistêmica, setorial e territorial de governança; no impulsionamento da colaboração intersetorial; na avaliação das políticas públicas como instrumento de aprendizagem organizacional e na valorização do conhecimento como ativo público estratégico.

Conclui-se que a adoção dessa categoria metodológica potencializa a aderência do planejamento governamental às complexidades sociais contemporâneas.

Referências

1. BAHIA. Secretaria do Planejamento. Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica: manual do processo elaborar Plano Plurianual – PPA 2024-2027: versão 1.0. Salvador: Seplan/SPE, 202345.
2. BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Indicadores: orientações básicas aplicadas à gestão pública. 3. ed. Brasília: Coordenação de Documentação e Informação, 20186.
3. JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas e elaboração de estudos socioeconômicos. 2. ed. Campinas: Alínea, 20017.
4. _____, Paulo de Martino. Políticas públicas, valores e evidências em tempos de inteligência artificial. Campinas: Alínea, 2024.
5. MATUS, Carlos. Estratégia, poder e planejamento. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 19967.
6. MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. Brasília: IPEA, 1993. 2 v.89.
7. MATUS, Carlos. A política en el gobierno. Buenos Aires: Paidós, 1997

4 Indicador de caráter gerencial, orientado por diagnósticos setoriais, derivado dos problemas que compõem o Compromisso e possui Metas (Valor de Alcance) plurianuais.

5 Ação Governamental essencial para a consecução dos Compromissos e a execução das Metas expressas nos respectivos Indicadores.

Articulação institucional e planejamento integrado: o fortalecimento da governança na construção do plano de saúde 2026–2029

- **Fernanda Aguiar**
fernandabtaguiar@gmail.com
- **Miriam Carvalho De Moraes Lavado**
mlavado@prefeitura.sp.gov.br
- **Bianca Tomi Rocha Suda**
btrsuda@prefeitura.sp.gov.br

Resumo

Este trabalho explora a evolução, os desafios e as inovações dos processos de planejamento da Secretaria Municipal da Saúde (SMS), focando na transição entre o Plano Municipal de Saúde (PMS) 2022-2025 e a elaboração do PMS 2026-2029. O planejamento é apresentado como um processo vivo e contínuo, em que cada ciclo se baseia no amadurecimento institucional e nos aprendizados acumulados em períodos anteriores.

Palavras-chave: plano municipal de saúde; planejamento governamental; instrumentos de gestão de sus

O CICLO DE PLANEJAMENTO 2022–2025: CONTEXTO E RESULTADOS

A elaboração do PMS 2022-2025 ocorreu sob circunstâncias excepcionais devido à pandemia de COVID-19, o que restringiu os processos participativos tradicionais e exigiu o desenvolvimento de estratégias criativas para garantir a participação e o alinhamento estratégico. Um dos pontos centrais desse ciclo foi a criação da Diretriz 4, voltada para garantir a atenção integral e a equidade no acesso, respeitando as especificidades territoriais. Embora a definição de metas específicas por Supervisão Técnica de Saúde (STS) tenha simplificado a organização regional, observou-se que essa estratégia, por vezes, resultou em uma fragmentação inesperada de compromissos frente a metas mais amplas da Secretaria, evidenciando a necessidade de maior articulação nas metas compartilhadas.

Ao longo desse quadriênio, o planejamento orientou de forma dinâmica a Programação Anual de Saúde e os instrumentos de prestação de contas, promovendo uma maior apropriação do ato de planejar por parte das áreas técnicas e territórios. Os resultados quantitativos de 2024 demonstram esse

amadurecimento: 74,8% das metas foram realizadas e 94,3% das ações programadas foram executadas total ou parcialmente. Além disso, houve uma evolução notável na qualidade das análises e justificativas apresentadas nos instrumentos de gestão.

GOVERNANÇA E FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL

Uma inovação estrutural decisiva no ciclo 2022-2025 foi a institucionalização do Sistema de Governança de Planejamento, formalizado em portaria secretarial específica. Esse sistema introduziu dois fóruns principais: os Grupos de Planejamento Regional (GPR) e o Comitê Gestor de Planejamento (CGP). O GPR tem o objetivo de aproximar as coordenadorias regionais da construção de objetivos comuns e do ajuste contínuo de metas. Já o CGP funciona como um espaço de decisão da alta gestão, garantindo que mudanças de contexto e repactuações sejam tratadas com rito formal.

Esse modelo de governança permitiu que o planejamento fosse incorporado à rotina institucional, criando canais estruturados para o diálogo com o controle social e preparando o terreno para o ciclo seguinte

em bases mais sólidas. Outro avanço significativo foi a consolidação de um monitoramento sistemático e dinâmico, com o uso de ferramentas automatizadas para coleta e armazenamento de dados, elevando o patamar da gestão dos instrumentos de planejamento.

METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DO PMS 2026-2029

A preparação para o ciclo 2026-2029 foi iniciada pela Assessoria de Planejamento (ASPLAN) em setembro de 2024, com um ano de antecedência. O processo foi norteado por premissas de planejamento ascendente, participativo e focado em equidade. A metodologia adotada dividiu-se em três fases colaborativas: preparatória, elaboração e finalização.

Na fase preparatória, destaca-se a realização de workshops que utilizaram a metodologia de “árvores de problemas”. Essa técnica permitiu que coordenadorias regionais e áreas técnicas refletissem sobre desafios de governabilidade, recursos e competências, gerando cerca de 100 diagnósticos que foram classificados por temas pela ASPLAN. Essas “etiquetas de temas” foram fundamentais para organizar os grupos de trabalho que discutiriam problemas comuns de forma integrada.

REFINAMENTO E ESTRUTURAÇÃO DE METAS (DOMI)

Para superar as fragilidades identificadas no ciclo anterior, a SMS realizou uma avaliação rigorosa da estrutura do PMS, focando no alinhamento entre Diretriz, Objetivo, Meta e Indicador (DOMI). Foram estabelecidos nove critérios orientadores para a construção do novo plano:

1. *Alinhamento DOMI: Eliminar redundâncias e garantir que o indicador represente fielmente o alcance da meta.*
2. *Perfil Estratégico: Evitar que as metas se limitem a rotinas operacionais.*
3. *Governabilidade: Avaliar a capacidade da área proponente em efetivar a entrega.*
4. *Robustez do Indicador: Garantir a qualidade e a viabilidade da coleta de dados.*
5. *Parâmetros: Preservar o histórico que justifica os valores quantitativos das metas.*
6. *Apresentação de Resultados: Padronizar dados para facilitar a compreensão.*
7. *Não concatenação: Evitar descrições excessivas de justificativas dentro da meta.*

8. *Não sobreposição: Agrupar questões transversais em objetivos convergentes.*
9. *Pareamento: Alinhar o PMS a outros planos e pactuações.*

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONTROLE DEMOCRÁTICO

A participação da sociedade civil foi o pilar central na construção do PMS 2026-2029, manifestando-se principalmente através da 22ª Conferência Municipal de Saúde. Houve um esforço metodológico para garantir que o produto da conferência fosse viável e informasse diretamente as prioridades do plano. Como resultado, o PMS contempla, em algum grau, 62,3% das ações propostas pela conferência que são de responsabilidade direta da SMS. Além disso, análises do Conselho Municipal de Saúde (CMS) apontaram que 75% das metas previstas estão alinhadas às diretrizes aprovadas pelos delegados da conferência.

Após a elaboração da versão preliminar, o plano foi submetido a uma Consulta Pública online na plataforma pública municipal, onde recebeu 154 comentários sobre 81 metas. Temas como expansão de serviços, atenção primária e saúde digital foram os mais debatidos. Esse diálogo resultou na atualização de 36 metas, na supressão de duas e na proposição de duas novas metas, demonstrando o impacto real da participação cidadã no desenho das políticas públicas. É importante notar que 23 propostas da conferência foram identificadas como fora do escopo direto da saúde (envolvendo saneamento ou infraestrutura), o que reforça a necessidade de articulação intersetorial.

INOVAÇÕES DO NOVO PLANO

O PMS 2026-2029 introduz quatro inovações principais que visam qualificar a gestão pública:

- **Integração com o Controle Social:** Incorporação direta das deliberações da conferência municipal.
- **Objetivos Integrados:** Planejamento compartilhado entre diferentes áreas da Secretaria para evitar a fragmentação das ações.
- **Regionalização do Monitoramento:** Além de metas exclusivas para regiões, o plano iniciará o monitoramento desagregado de 22 metas municipais, permitindo que os territórios visualizem seu desempenho local em indicadores críticos.

- Linguagem Simples: Em parceria com laboratório de inovação municipal, utilizou-se inteligência artificial generativa (Simplifica AI) para tornar o documento mais acessível e compreensível para a população e servidores.

DESAFIOS FUTUROS

O documento encerra destacando desafios estruturais, especialmente a vinculação entre o planejamento da saúde e o planejamento orçamentário (PPA e LOA). A lógica da contabilidade pública, muitas vezes, dificulta a visualização de recursos alocados em políticas específicas, pois um único serviço de saúde executa ações para diversos grupos vulneráveis (crianças, idosos, mulheres) simultaneamente. Sobre gestão de pessoas, a pauta da participação social trouxe o debate sobre a necessidade de fortalecimento do funcionalismo público e maior participação no debate nacional sobre a estruturação da carreira do SUS.

Apesar do esforço, a comunicação entre gestão e as instâncias de controle social ainda são desafiantes, considerando a diversidade de expectativas e conflitos entre a discricionariedade do executivo frente as diferentes demandas sociais.

Em suma, a transição para o ciclo 2026-2029 reflete um empenho para tornar o planejamento de saúde mais aderente as diretrizes do SUS, respondendo de forma transparente às necessidades da população.

A efetividade da gestão por resultados: desafios e oportunidades

• **Anidelci Luques Picinini**

*Município de Junqueirópolis, Brasil
anidelcpicinini@gmail.com*

Resumo

A gestão por resultados configura-se como instrumento estratégico para transformar a administração pública brasileira, promovendo eficiência, transparência e accountability. Este artigo investiga a implementação dessa abordagem no município de Junqueirópolis-SP, analisando seus efeitos sobre a qualidade dos serviços públicos e a gestão dos recursos financeiros no período 2020-2024. A pesquisa, de natureza qualitativa com método estudo de caso e análise documental, examina indicadores fiscais, educacionais e de eficiência administrativa. Os resultados evidenciam avanços substantivos: crescimento robusto das receitas próprias e transferências, elevação do IDEB acima da média estadual, reconhecimento entre os melhores municípios paulistas no IEG-M e manutenção de superávit financeiro por décadas. Esses achados demonstram a capacidade da gestão por resultados de gerar valor público mensurável, consolidar governança fiscal sustentável e fortalecer a confiança cidadã nas instituições. A análise destaca que a efetividade dessa abordagem depende de integração entre dimensões técnica, política, social e cultural, com ênfase na definição de metas claras, monitoramento sistemático e accountability social. As conclusões apontam para a replicabilidade das práticas em outros contextos municipais, desde que adaptadas às especificidades locais e conduzidas com consistência. O artigo contribui para o debate acadêmico ao oferecer evidência empírica robusta de caso brasileiro de sucesso, demonstrando que a gestão por resultados, quando implementada com alinhamento estratégico e comprometimento institucional, potencializa significativamente o impacto positivo do setor público na sociedade.

Palavras-chave: Gestão por resultados; Administração pública; Transparência; Efetividade; Accountability.

Abstract

Results-based management is a strategic tool for transforming Brazilian public administration, promoting efficiency, transparency, and accountability. This article investigates the implementation of this approach in the municipality of Junqueirópolis-SP, analyzing its effects on the quality of public services and the management of financial resources in the period 2020-2024. The research, qualitative in nature with a case study method and document analysis, examines fiscal, educational, and administrative efficiency indicators. The results show substantial progress: robust growth in own revenues and transfers, an increase in the IDEB (Basic Education Development Index) above the state average, recognition among the best municipalities in São Paulo in the IEG-M (Municipal Governance Index), and maintenance of a fiscal surplus for decades. These findings demonstrate the capacity of results-based management to generate measurable public value, consolidate sustainable fiscal governance, and strengthen citizen trust in institutions. The analysis highlights that the effectiveness of this approach depends on the integration of technical, political, social, and cultural dimensions, with an emphasis on the definition of clear goals, systematic monitoring, and social accountability. The conclusions point to the replicability of the practices in other municipal contexts, provided they are adapted to local specificities and conducted consistently. The article contributes to the academic debate by offering robust empirical evidence from a successful Brazilian case, demonstrating that results-based management, when implemented with strategic alignment and institutional commitment, significantly enhances the positive impact of the public sector on society.

1 INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação do Tema

A gestão por resultados na administração pública tem se destacado como uma abordagem fundamental para a promoção da eficiência, transparência e accountability no setor governamental. Diferentemente da gestão tradicional focada exclusivamente em processos e procedimentos burocráticos, esta abordagem direciona a atenção para os impactos e benefícios das ações governamentais, priorizando a entrega de serviços de qualidade e a melhoria da qualidade de vida da população (Behn, 2001). Em um contexto de crescente escrutínio social e demandas por maior efetividade do Estado, a gestão por resultados emerge como alternativa viável para superar as limitações estruturais que historicamente comprometeram o desempenho do setor público.

O conceito de gestão por resultados implica a definição clara de metas e indicadores de desempenho, o estabelecimento de estratégias para alcançá-las e a mensuração sistemática dos resultados obtidos. Trata-se de uma mudança paradigmática que exige não apenas novas ferramentas técnicas, mas principalmente uma transformação cultural nas organizações públicas, orientando-se para o cidadão como destinatário final das políticas públicas (OCDE, 2019). Esta abordagem envolve três dimensões fundamentais: a definição de metas claras e mensuráveis, o desenvolvimento de indicadores de desempenho abrangentes, e a implementação de estratégias concretas de alcance de resultados, incluindo alocação eficiente de recursos, definição de responsabilidades claras e acompanhamento sistemático do progresso.

1.2 Justificativa da Pesquisa

A busca por uma gestão mais orientada para resultados tornou-se demanda crescente em um cenário marcado pela escassez de recursos públicos, pela necessidade de prestação de contas à sociedade e pela busca por maior efetividade das políticas públicas. A adoção de indicadores de desempenho, a definição de metas mensuráveis e a avaliação sistemática dos resultados obtidos constituem estratégias essenciais para a melhoria da qualidade dos serviços prestados e para o alcance de melhor desempenho organizacional

(Polidano; Batley, 1997). Neste contexto, torna-se relevante investigar como a gestão por resultados pode contribuir para a eficácia da administração pública, bem como os desafios e oportunidades associados a essa abordagem.

No Brasil, a implementação de mecanismos de gestão por resultados ganhou destaque especialmente a partir das reformas administrativas dos anos 1990, quando se buscou modernizar a máquina pública e aproximá-la das demandas reais da sociedade. Segundo Bresser-Pereira (1998), a gestão pública gerencial representa uma revolução organizacional que busca eficiência e eficácia nos serviços públicos, marcando uma ruptura com o modelo burocrático tradicional herdado do período do Estado de Bem-Estar Social. No entanto, persistem desafios significativos relacionados à cultura organizacional, à capacidade técnica dos gestores, à disponibilidade de dados confiáveis para mensuração e à resistência de setores conservadores da administração pública.

A importância deste estudo reside na necessidade de compreender como a gestão por resultados pode ser efetivamente implementada em contextos municipais brasileiros, considerando as especificidades de municípios de pequeno e médio porte. Enquanto a literatura internacional oferece ampla discussão teórica sobre o tema, há relativamente poucos estudos empíricos que analisem casos brasileiros de sucesso, especialmente fora das grandes capitais. O estudo de caso de Junqueirópolis-SP preenche esta lacuna, oferecendo insights práticos sobre a implementação de práticas de gestão por resultados em contexto municipal.

1.3 Objetivos da Pesquisa

O presente artigo tem como objetivo geral analisar e discutir a importância e os impactos da implementação de práticas voltadas para o alcance de metas e objetivos claros nas organizações públicas, utilizando como referência o caso do município de Junqueirópolis-SP.

Os objetivos específicos são:

- Examinar os fundamentos teóricos e conceituais da gestão por resultados na administração pública, identificando suas origens, evolução e principais contribuições acadêmicas;

- Analisar as ferramentas e metodologias aplicáveis ao contexto municipal brasileiro, avaliando sua adequação e adaptações necessárias;
- Avaliar os resultados obtidos pelo município de Junqueirópolis-SP mediante a adoção sistemática de práticas de gestão por resultados, considerando indicadores financeiros, educacionais e de eficiência administrativa;
- Identificar desafios e oportunidades associados à implementação desta abordagem em contextos similares, propondo recomendações para gestores públicos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 Fundamentos da Gestão por Resultados na Administração Pública

A gestão por resultados na administração pública constitui abordagem que visa aumentar a eficiência e a eficácia dos serviços públicos por meio de foco claro em objetivos e resultados mensuráveis. Seus fundamentos teóricos estão enraizados em diversas teorias e disciplinas, incluindo administração, economia, ciência política e ciências sociais (Behn, 2003). Para compreender adequadamente esta abordagem, é necessário examinar suas origens teóricas, suas diferentes conceptualizações e as críticas que lhe são dirigidas.

A teoria da Nova Gestão Pública (New Public Management - NPM) influenciou significativamente o desenvolvimento da gestão por resultados. Segundo Polidano e Batley (1997), a NPM propõe a introdução de mecanismos de mercado na gestão pública, ênfase em resultados ao invés de processos, valorização da accountability e transparência, e descentralização da gestão. Esta perspectiva rompe com o modelo burocrático-weberiano tradicional, propondo uma administração pública mais ágil, focada no cidadão e orientada para a produção de valor público. No entanto, a NPM também recebeu críticas por superestimar a aplicabilidade de mecanismos de mercado ao setor público e por negligenciar as especificidades do serviço público, como a multiplicidade de objetivos frequentemente conflitantes e a dificuldade de mensuração de resultados em áreas como saúde, educação e segurança pública.

A Administração por Objetivos (APO), proposta por Drucker (1954), constitui outro pilar teórico

fundamental. Esta teoria enfatiza a importância de definir objetivos claros e específicos para melhorar o desempenho organizacional, estabelecendo uma hierarquia de metas que se desdobram desde o nível estratégico até o operacional. Na administração pública, a APO traduz-se na definição de metas que orientam as ações e decisões dos gestores e servidores, estabelecendo uma cadeia clara de responsabilidades. Segundo Drucker (1954), a gestão por objetivos permite alinhar esforços individuais com propósitos organizacionais, criando condições para avaliação objetiva do desempenho.

2.2 A Contribuição de Robert Behn para a Gestão por Resultados

Robert Behn, pesquisador político da Universidade de Harvard, desenvolveu contribuições fundamentais para a gestão por resultados na administração pública contemporânea. Com mais de 50 artigos publicados sobre gestão pública, Behn propôs uma reconfiguração profunda do modo como os governos definem prioridades, medem desempenho e prestam contas à sociedade.

Em sua obra seminal *Rethinking Democratic Accountability* (2001), Behn propõe uma reconfiguração do conceito de accountability, argumentando que os gestores públicos devem ser responsabilizados não apenas pelo cumprimento de regras e procedimentos, a chamada accountability por processos, mas principalmente pelos resultados que produzem, ou seja, pela accountability por resultados. O autor critica a abordagem tradicional que foca exclusivamente em finanças e equidade, negligenciando a dimensão do desempenho. Segundo Behn (2001, p. 3), “os gestores públicos devem ter a liberdade de inovar e de experimentar, mas também precisam ser responsabilizados pela produção de resultados”. Esta proposta implica um novo contrato entre gestores e sociedade: maior autonomia administrativa em troca de maior responsabilização por resultados concretos.

Behn (2003) defende que a medição de desempenho deve servir a oito propósitos distintos: avaliar, controlar, orçar, motivar, promover, celebrar, aprender e melhorar. Esta tipologia revela a complexidade da função dos indicadores na gestão pública, que vão além do simples controle para incluir dimensões motivacionais e de aprendizagem organizacional. O autor alerta, contudo, para o risco de distorções

comportamentais quando os indicadores são utilizados de forma inadequada, criando incentivos perversos que distanciam os gestores dos objetivos genuínos das políticas públicas.

O conceito de PerformanceStat, desenvolvido por Behn, adapta o modelo Compstat do Departamento de Polícia de Nova York para a gestão pública em geral. Este sistema envolve reuniões regulares de acompanhamento do desempenho, análise de indicadores, discussão de estratégias para melhorar resultados e responsabilização dos gestores pelos resultados de suas áreas. O PerformanceStat cria um ciclo virtuoso de aprendizado organizacional, onde dados são transformados em informações, informações em conhecimento e conhecimento em ações concretas de melhoria. Segundo Behn (1995, p. 318), “as medidas de desempenho podem ajudar os gestores públicos a melhorar o desempenho da sua organização, fornecendo dados que podem ser usados para avaliar e refinar programas e processos”.

2.3 A Reforma do Estado Brasileira e a Gestão Gerencial

No contexto brasileiro, Bresser-Pereira (1998) analisa a reforma do Estado dos anos 1990 como processo de transição da administração pública burocrática para a gerencial. O autor identifica quatro dimensões fundamentais desta reforma: delimitação da abrangência institucional e redução do tamanho do Estado; demarcação do papel regulador; aumento da capacidade de governança; e aumento da governabilidade. A gestão pública gerencial, conforme conceituada pelo autor, constitui “uma revolução organizacional que busca eficiência e eficácia nos serviços públicos” (Bresser-Pereira, 1998, p. 21-23).

Esta transformação implica a profissionalização da gestão, a separação entre política e administração, e a valorização da meritocracia, mantendo, contudo, os princípios democráticos e o controle social. Bresser-Pereira (1998) distingue claramente entre a administração pública burocrática, herdada do período do Estado de Bem-Estar Social e caracterizada pela rigidez orçamentária, carreiras fechadas e ênfase em processos, e a administração pública gerencial, que privilegia resultados, gestão por contratos, meritocracia e accountability por desempenho.

A transição para a gestão gerencial no Brasil enfrentou, contudo, obstáculos significativos. A

cultura burocrática profundamente enraizada, a fragilidade dos sistemas de informação governamental, a instabilidade política e a resistência de corporações públicas dificultaram a implementação plena das reformas propostas. No entanto, experiências em diversos municípios brasileiros demonstram que a gestão por resultados pode ser implementada com sucesso, mesmo em contextos de limitações estruturais, desde que haja comprometimento da liderança política e apoio técnico adequado.

2.4 Governança Pública e Gestão por Resultados

A teoria da governança pública, explorada por Pierre (2004), enfatiza a colaboração entre diversas partes interessadas, governo, setor privado e sociedade civil, para alcançar objetivos comuns. A gestão por resultados alinha-se a esta teoria ao promover transparência, participação cidadã e cooperação interinstitucional. Pierre (2004) argumenta que as mudanças na governança pública contemporânea exigem novas ferramentas de gestão capazes de articular diferentes atores e interesses.

Neste contexto, a definição clara de metas e indicadores permite estabelecer uma linguagem comum entre os diversos stakeholders e facilitar o acompanhamento das políticas públicas. A governança por resultados implica não apenas a definição de metas, mas também a criação de espaços de diálogo e accountability social, onde a sociedade civil pode monitorar e avaliar o desempenho governamental. Segundo Pierre (2004), a efetividade da governança depende da capacidade de coordenação entre atores públicos e privados, e os indicadores de desempenho funcionam como mecanismos de coordenação e alinhamento de expectativas.

2.5 Ferramentas Metodológicas da Gestão por Resultados

2.5.1 Matriz de Marco Lógico

A Matriz de Marco Lógico (MML) foi desenvolvida por Horst Rittel e Melvin Webber na década de 1970 como método sistemático para planejamento e avaliação de projetos, inicialmente no contexto de cooperação internacional e desenvolvimento. Segundo Rittel e Webber (1973), os problemas de políticas públicas tendem a ser complexos, dinâmicos e a envolver muitas partes interessadas com diferentes

valores e objetivos, constituindo “problemas perversos” que não admitem soluções definitivas como os problemas de engenharia.

A MML é composta por quatro elementos principais: análise de problemas, onde são identificados causas e efeitos; objetivos (gerais e específicos), que definem as mudanças desejadas; atividades necessárias para alcançar os objetivos; e indicadores e meios de verificação, que permitem mensurar o progresso. Esta ferramenta promove a coerência lógica entre as diferentes etapas de um projeto, facilitando implementação, monitoramento e avaliação (Rittel; Webber, 1973).

A definição de indicadores adequados é crucial para o sucesso da gestão por resultados. Segundo Behn (2003), indicadores eficazes devem ser: mensuráveis, permitindo quantificação objetiva; relevantes, relacionados diretamente aos objetivos estratégicos; compreensíveis, de fácil interpretação por gestores e cidadãos; comparáveis, permitindo análises temporais e espaciais; e oportunos, disponíveis em tempo hábil para a tomada de decisões.

No contexto municipal, indicadores comumente utilizados incluem: taxas de desemprego, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), cobertura de serviços básicos, indicadores educacionais (IDEB), indicadores de saúde (cobertura vacinal, taxas de mortalidade infantil), e indicadores de gestão fiscal (receitas próprias, dependência de transferências, capacidade de investimento).

3 METODOLOGIA

3.1 Tipo e Natureza da Pesquisa

A metodologia utilizada neste artigo científico é qualitativa e exploratória, estruturada em três pilares principais que se complementam para dar robustez à análise: A revisão bibliográfica em que se realiza um levantamento sistemático de autores clássicos e contemporâneos da gestão pública, como Luiz Carlos Bresser-Pereira e Robert Behn, além de referências da Nova Gestão Pública (NPM), Administração por Objetivos (Peter Drucker) e Governança Pública (Pierre). Essa base teórica sustenta a discussão sobre eficiência, accountability e inovação na administração pública. A pesquisa analisa a experiência concreta do município de Junqueirópolis (SP), que implementou práticas de Gestão por Resultados. Foram utilizados dados oficiais

(IBGE, Secretaria da Fazenda, relatórios municipais – Portal da Transparência), indicadores de desempenho (educação, saúde, arrecadação tributária, infraestrutura) e informações sobre planejamento estratégico e participação cidadã. Essa abordagem confere tangibilidade e permite observar impactos reais na qualidade dos serviços públicos e na otimização dos recursos financeiros. Os resultados empíricos do estudo de caso são confrontados com os referenciais teóricos, permitindo identificar benefícios (eficiência, transparência, melhoria contínua), desafios (mudança cultural, rigor na definição de indicadores, limitações de recursos) e oportunidades (uso de tecnologia, engajamento comunitário, parcerias público-privadas). Essa triangulação metodológica fortalece a validade da pesquisa e amplia sua relevância prática e acadêmica.

Em síntese, a metodologia combina fundamentação teórica sólida, análise empírica detalhada e reflexão crítica, garantindo credibilidade científica e demonstrando que a Gestão por Resultados é aplicável na prática, mensurável e replicável em diferentes contextos administrativos.

3.2 Delimitação do Objeto e do Contexto

O município de Junqueirópolis, localizado no estado de São Paulo, foi selecionado por apresentar características relevantes para análise: implementação consolidada de práticas de gestão por resultados ao longo de múltiplas gestões, disponibilidade robusta de dados públicos em portais de transparência, resultados mensuráveis em indicadores de desempenho municipal comparáveis a outros municípios (municípios do mesmo porte e região), e reconhecimento institucional por parte de órgãos de controle externo (TCE-SP).

O período de análise concentra-se nos anos de 2020 a 2024, quando houve consolidação das práticas de gestão por resultados e disponibilidade sistemática de dados comparáveis. Este recorte temporal permite avaliar tanto a evolução dos indicadores ao longo do tempo quanto os resultados mais recentes da gestão municipal.

3.3 Procedimentos Metodológicos e Fontes de Dados

A pesquisa utilizou as seguintes fontes de dados:

- *Dados secundários oficiais*: relatórios de gestão do município disponíveis no Portal da Transparência; dados demográficos e socioeconômicos

do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); avaliações de desempenho do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP); dados educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); e legislação municipal, estadual e federal relevante.

- *Análise documental*: exame sistemático de documentos oficiais do município, incluindo planos municipais de desenvolvimento, leis orçamentárias anuais (LOA), relatórios de execução orçamentária, relatórios de gestão fiscal (RGF), prestações de contas anuais, atas de audiências públicas, portarias e decretos relacionados à gestão por resultados, e avaliações de programas e projetos específicos.

3.4 Instrumentos e Técnicas de Análise

Para avaliação dos resultados, utilizaram-se indicadores objetivos disponíveis em bases públicas nacionais e estaduais:

- *Indicadores financeiros e fiscais*: receitas municipais próprias (IPTU, ISS) e transferências (FPM, ICMS, FUNDEB, IPVA); índices de dependência de transferências; capacidade de investimento; endividamento municipal; e histórico de superávit/déficit.
- *Indicadores educacionais*: IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) nos anos iniciais e finais do ensino fundamental; taxas de aprovação, reprovação e abandono; e cobertura da educação infantil.
- *Indicadores de eficiência administrativa*: IEG-M (Índice de Efetividade da Gestão Municipal) do TCE-SP, que avalia setores como saúde, planejamento, educação, gestão fiscal, defesa civil, meio ambiente e governança em tecnologia da informação.

A análise dos dados envolveu procedimentos de tabulação, cálculo de taxas de crescimento, comparações temporais (evolução ao longo do período) e espaciais (comparação com municípios de porte similar), e interpretação qualitativa dos resultados à luz do referencial teórico.

3.5 Aspectos Éticos e Limitações

Todos os dados utilizados são de domínio público, obtidos através de portais oficiais de transparência governamental, não havendo necessidade de autorização específica do Comitê de Ética em Pesquisa. O estudo respeita os princípios da ética em pesquisa com dados secundários, utilizando informações de forma responsável, objetiva e sem identificação de indivíduos.

As limitações do estudo incluem: a impossibilidade de estabelecer causalidade definitiva entre as práticas de gestão e os resultados obtidos, dada a natureza não experimental da pesquisa; a dependência de dados oficiais que podem conter vieses de registro; e a especificidade do contexto de Junqueirópolis, que pode limitar a generalização direta dos resultados para outros municípios com características diferentes.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Caracterização do Município de Junqueirópolis.

Junqueirópolis, fundada em 1945, situa-se na região oeste do estado de São Paulo, pertencendo à mesorregião de Presidente Prudente. O município possui área territorial de 583,9 km², com extensa malha viária rural (646 km de estradas rurais) e densidade demográfica de 34,6 habitantes por km². Sua população estimada em 2024 era de 20.200 habitantes, apresentando crescimento de 9,2% em relação ao censo de 2010 (18.726 habitantes), segundo dados do IBGE (2024).

A economia municipal baseia-se predominantemente na agricultura e pecuária, com destaque para o cultivo de acerola e cana-de-açúcar, além de significativa presença industrial, representada por multinacional do setor agrícola que emprega mais de 2.500 trabalhadores diretamente. O Produto Interno Bruto (PIB) municipal aproxima-se de R\$ 700 milhões, indicando economia diversificada e dinâmica (IBGE, 2024).

Os indicadores sociais do município situam-se acima da média estadual em diversas dimensões: taxa de alfabetização de 97%; expectativa de vida ao nascer de 75 anos; cobertura universal (100%) de abastecimento de água tratada; e cobertura de 98% de esgoto tratado. A rede educacional compreende

5 Centros de Educação Infantil, 3 escolas de ensino fundamental (todas municipalizadas e em regime de período integral) e 2 escolas de ensino médio estaduais (também em período integral), demonstrando priorização da educação pela gestão municipal (IBGE, 2024).

A infraestrutura de saúde inclui 1 hospital, 8 Unidades Básicas de Saúde (UBS), Centro de Especialidades Odontológicas (CEO), Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) e farmácia municipal. A assistência social opera em rede, com Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

4.2 Estrutura de Gestão Implementada em Junqueirópolis

A administração municipal de Junqueirópolis adotou práticas sistemáticas de gestão por resultados que se estruturam em três dimensões interdependentes: planejamento estratégico participativo, gestão orçamentária orientada por resultados, e transparência e accountability social.

Planejamento Estratégico Participativo: O município utiliza planejamento estratégico como ferramenta central para alinhar recursos municipais com objetivos de desenvolvimento de longo prazo. Este processo inclui identificação das necessidades da população, estabelecimento de prioridades através de mecanismos de orçamento participativo, definição de metas mensuráveis para cada área de governo, e monitoramento contínuo do progresso mediante indicadores de desempenho. O planejamento estratégico é revisado anualmente, permitindo ajustes em resposta a mudanças no contexto e às avaliações de resultados do exercício anterior.

Gestão Orçamentária Orientada por Resultados: A elaboração do orçamento anual baseia-se em estudos técnicos detalhados da receita estimada, considerando projeções realistas de arrecadação própria e transferências. Esta abordagem permite mensurar com precisão os recursos disponíveis para investimentos além da mera manutenção da máquina pública. Notavelmente, o município mantém superávit financeiro desde 1996, demonstrando solidez fiscal e capacidade de geração de poupança pública. Os investimentos realizados, superiores a R\$ 11 milhões nos anos de 2022 e 2023, correspondendo a 5% do orçamento anual, são monitorados mediante relatórios gerenciais mensais

que acompanham tanto a execução física quanto financeira dos projetos.

Transparência e Accountability Social: A gestão municipal implementou múltiplos canais de comunicação com a sociedade: publicação sistemática de dados e relatórios financeiros no Portal da Transparência; realização regular de audiências públicas para discussão de prioridades e avaliação de resultados; e, de forma inovadora, distribuição de prestação de contas impressa em todos os imóveis do município. Esta última iniciativa, implementada em 2024, inclui apresentação visual (infográficos e fotografias) das realizações governamentais, tornando a informação acessível especialmente à população idosa que pode não dominar tecnologias digitais.

4.3 Análise dos Resultados Financeiros e Fiscais

Os dados financeiros do município de Junqueirópolis no período 2021-2024 demonstram crescimento consistente e diversificação da receita pública, indicando fortalecimento da autonomia fiscal e ampliação da capacidade de investimento.

4.3.1 Receitas Tributárias Próprias

IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano): A arrecadação do IPTU cresceu aproximadamente 33% no período analisado. Este crescimento decorre de dois fatores conjuntos: a correção monetária das tabelas de avaliação imobiliária pelo índice de inflação, e a expansão física do perímetro urbano através de novos loteamentos e intensa atividade da construção civil. O aumento do número de imóveis cadastrados e tributados indica dinamismo econômico e efetividade da administração tributária municipal.

ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza): A arrecadação do ISS apresentou crescimento de 100% no período, constituindo indicador do vigor da atividade econômica local. Notavelmente, 50% da arrecadação deste imposto origina-se da multinacional do setor agrícola instalada no município, que expandiu significativamente suas operações nos últimos anos. A presença desta empresa gera efeitos multiplicadores na economia local, tanto pela geração direta de empregos (mais de 2.500 postos de trabalho) quanto pela demanda indireta por serviços prestados por empresas locais.

4.3.2 Transferências Intergovernamentais

FPM (Fundo de Participação dos Municípios): A arrecadação do FPM duplicou no período analisado. Este crescimento explica-se pelo aumento populacional verificado no Censo 2022, que elevou a população estimada e, consequentemente, o coeficiente de participação do município no fundo, e pelo crescimento da arrecadação federal dos tributos que compõem a base do FPM (Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados). O aumento do FPM, embora positivo, também indica maior dependência de transferências, desafio típico dos municípios brasileiros.

ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços): A receita própria de ICMS, correspondente à parcela do imposto estadual que é devolvida aos municípios com base no Índice de Participação dos Municípios (IPM), cresceu mais de 25% no período. Este crescimento reflete o aumento do valor adicionado gerado pelas atividades produtivas locais, especialmente pelo setor industrial e agrícola. O IPM é calculado com base na produção, consumo e estoque de mercadorias em cada município, sendo o crescimento deste indicador evidência de dinamismo econômico.

FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica): A receita do FUNDEB cresceu 40% no período, explicada pelo aumento do número de matrículas na rede pública municipal de ensino integral. O crescimento das matrículas, por sua vez, reflete tanto o aumento populacional quanto a expansão da oferta de vagas em educação infantil e ensino fundamental em período integral. O FUNDEB constitui receita vinculada, destinada exclusivamente à manutenção e desenvolvimento do ensino básico e valorização dos profissionais da educação.

IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores): A arrecadação do IPVA também apresentou crescimento significativo, decorrente do aumento da frota de veículos registrada no município. Este fenômeno está associado ao crescimento populacional, à expansão econômica que eleva o poder aquisitivo da população, e ao dinamismo do setor agrícola que demanda constante renovação da frota de máquinas e veículos.

4.3.3 Solidez Fiscal e Capacidade de Investimento

O município de Junqueirópolis ostenta superávit financeiro ininterrupto desde 1996, indicativo de gestão fiscal prudente e sustentável. Nos anos de 2022 e 2023, foram realizados investimentos superiores a R\$ 11 milhões, equivalentes a 5% do orçamento anual. Estes investimentos concentraram-se em infraestrutura urbana, educação, saúde e desenvolvimento econômico, demonstrando capacidade de transformar recursos em bens e serviços concretos para a população.

A diversificação da receita, com equilíbrio entre tributos próprios (IPTU, ISS) e transferências (FPM, ICMS, FUNDEB), reduz a vulnerabilidade fiscal do município a choques adversos em qualquer uma destas fontes. Além disso, o crescimento das receitas próprias em ritmo superior ao das transferências indica trajetória de maior autonomia financeira.

4.4 Resultados em Educação

O setor educacional de Junqueirópolis apresenta resultados expressivos, especialmente quando comparados a municípios de porte e contexto socioeconômico similares.

O IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) evoluiu de 7,3 em 2021 para 7,7 em 2023. Estes valores situam-se acima da média estadual e nacional, posicionando o município entre os melhores do estado de São Paulo. O IDEB, criado em 2007, reúne em indicador único os resultados de fluxo escolar (taxas de aprovação) e médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) (Brasil, 2022).

A oferta de ensino integral em toda a rede municipal de educação infantil e ensino fundamental constitui política distintiva do município. O período integral permite maior tempo de aprendizagem, desenvolvimento de atividades complementares como artes, esportes, reforço escolar e redução das desigualdades educacionais, uma vez que crianças de famílias em vulnerabilidade socioeconômica têm acesso a refeições e atividades supervisionadas durante todo o dia.

O monitoramento sistemático de indicadores educacionais, taxas de aprovação, reprovação, abandono, distorção idade-série, permite à gestão identificar rapidamente escolas ou turmas com desempenho abaixo do esperado e implementar intervenções corretivas. Esta prática exemplifica a aplicação do conceito

de PerformanceStat de Behn (2001), onde dados de desempenho são regularmente revisados em reuniões de gestão para orientar decisões.

4.5 Eficiência da Gestão

Municipal: O Índice IEG-M

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), criado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em 2015, posicionou Junqueirópolis entre os 52 melhores municípios do estado (de 644 avaliados) em 2024. O IEG-M avalia a eficiência das políticas públicas em sete setores da administração: saúde, planejamento, educação, gestão fiscal, proteção aos cidadãos (Defesa Civil), meio ambiente e governança em tecnologia da informação (TCE-SP, 2024).

A avaliação do TCE-SP considera tanto aspectos de infraestrutura e processos quanto resultados alcançados. A posição de destaque de Junqueirópolis reflete: a solidez da gestão fiscal, evidenciada pelo histórico de superávits; a qualidade da educação, demonstrada pelo IDEB; a cobertura e qualidade dos serviços de saúde; a existência de planejamento estratégico formalizado; a estruturação da Defesa Civil; as políticas ambientais implementadas; e a governança em tecnologia da informação.

4.6 Discussão dos Resultados

Os resultados obtidos por Junqueirópolis corroboram as proposições teóricas sobre gestão por resultados e oferecem insights sobre sua aplicabilidade em contextos municipais brasileiros.

Confirmação das Proposições Teóricas: A implementação de práticas de gestão por resultados em Junqueirópolis confirma as proposições de Behn (2001) sobre a importância de estabelecer metas claras e sistemas de monitoramento. A definição de indicadores específicos para cada área de governo, o acompanhamento regular destes indicadores em reuniões de gestão, e a responsabilização dos gestores pelos resultados de suas áreas materializam os princípios do PerformanceStat.

O alinhamento entre recursos e objetivos, preconizado por Drucker (1954), é evidente na prática orçamentária do município, onde o planejamento estratégico orienta a alocação de recursos e o orçamento participativo garante que as prioridades da população se reflitam nas decisões de gasto público. Esta prática transcende a lógica burocrática de mero

cumprimento de rotinas, orientando a ação administrativa para resultados concretos.

Transparência e Accountability: A divulgação sistemática de resultados, incluindo mecanismos inovadores como a prestação de contas impressa distribuída no domicílio, materializa o conceito de accountability democrática defendido por Behn (2001). O acesso à informação permite que cidadãos avaliem o desempenho do governo e exerçam controle social, elemento central para a legitimidade democrática da gestão pública.

A transparência em Junqueirópolis vai além do cumprimento legal mínimo, configurando-se como estratégia de gestão que fortalece a relação entre governo e sociedade. Ao tornar visíveis os resultados alcançados, a gestão constrói capital político e social necessário para implementar políticas que exigem sacrifícios de curto prazo em benefício de ganhos de longo prazo.

Gestão Fiscal Sustentável: O superávit mantido desde 1996 demonstra a viabilidade de conciliar responsabilidade fiscal com investimentos em políticas públicas, refutando a dicotomia entre austeridade e desenvolvimento. A gestão por resultados permite demonstrar aos cidadãos e aos órgãos de controle que a contenção de despesas correntes não implica paralisia administrativa, mas sim direcionamento de recursos para investimentos produtivos.

Desafios e “Problemas perversos”: A experiência de Junqueirópolis também ilustra os desafios consistentes com a literatura sobre “problemas perversos” (wicked problems) descrita por Rittel e Webber (1973). A escassez de mão de obra qualificada, verificada com a instalação de 42 novas empresas no Distrito Industrial IV gerando demanda para 600 novos empregos diretos, exemplifica a complexidade de problemas que transcendem os limites administrativos municipais.

A resposta a este desafio exigiu articulação com instituições de ensino e formação profissional como SENAI, SEBRAE, Centro Paula Souza, para oferta de cursos gratuitos de qualificação. Esta experiência demonstra que a gestão por resultados efetiva requer capacidade de articulação interinstitucional e governança horizontal, conforme preconizado por Pierre (2004), indo além dos limites da própria administração municipal.

Parcerias Público-Privadas: A parceria com a multinacional do setor agrícola ilustra o potencial

das parcerias público-privadas para ampliação dos resultados. Além da contribuição fiscal significativa (50% da arrecadação de ISS), a empresa destinou R\$ 200 mil em 2023 para revitalização do bosque municipal, onde hoje são realizadas atividades de educação ambiental. Esta experiência demonstra que a gestão por resultados pode ser potencializada através da mobilização de recursos privados para objetivos públicos, sem necessariamente implicar privatização de serviços essenciais.

5 CONCLUSÃO

5.1 Síntese dos Resultados e Contribuições

O estudo de caso de Junqueirópolis demonstra de forma empírica os benefícios da gestão por resultados na administração pública municipal brasileira. A implementação de práticas e políticas direcionadas para a mensuração de metas e objetivos específicos resultou em melhorias tangíveis em todas as áreas analisadas: finanças públicas sólidas, educação de qualidade, transparência efetiva e eficiência administrativa reconhecida institucionalmente.

A transparência, a accountability e a eficiência constituíram pilares fundamentais desta gestão, permitindo não apenas acompanhar o progresso das ações, mas também ajustar estratégias conforme necessário para garantir o alcance dos resultados almejados. Os indicadores de desempenho estabelecidos foram essenciais para monitorar o impacto das políticas públicas implementadas, permitindo avaliar sua eficácia e promover a prestação de contas à população.

A pesquisa confirma as proposições de Bresser-Pereira (1998) sobre a viabilidade da administração pública gerencial no contexto brasileiro, demonstrando que a transição do modelo burocrático para o gerencial pode ocorrer com sucesso mesmo em municípios de pequeno porte, desde que haja comprometimento da liderança política, capacidade técnica dos gestores e institucionalidade das práticas de gestão.

5.2 Contribuições Teóricas e Práticas

Os resultados validam a abordagem de Behn (2003) sobre a necessidade de inovação aliada à responsabilização por resultados, evidenciando que a liberdade gerencial para experimentar deve acompanhar mecanismos robustos de prestação de contas. A experiência de Junqueirópolis demonstra que a

inovação em gestão pública não requer necessariamente recursos abundantes, mas sim criatividade na utilização dos recursos disponíveis e foco disciplinado em resultados mensuráveis.

A pesquisa contribui para a literatura ao oferecer evidência empírica detalhada de caso brasileiro de sucesso em gestão por resultados, preenchendo lacuna identificada na literatura predominantemente focada em experiências anglo-saxônicas ou de grandes cidades brasileiras.

5.3 Recomendações para Gestores Públicos

Com base nos resultados da pesquisa, formulam-se as seguintes recomendações para gestores públicos e formuladores de políticas interessados em implementar ou aprimorar práticas de gestão por resultados:

- Adotar planejamento estratégico participativo como base para orçamento, garantindo que as demandas da comunidade se traduzam em metas mensuráveis e que o orçamento reflita prioridades explicitamente discutidas com a sociedade;
- Investir em sistemas de informação gerencial que permitam monitoramento em tempo real dos indicadores de desempenho, reduzindo a dependência de avaliações pontuais e possibilitando intervenções corretivas ágeis;
- Capacitar servidores públicos para utilização de ferramentas de gestão por resultados, promovendo cultura organizacional voltada para excelência e aprendizagem contínua, e reconhecendo meritocraticamente os esforços de melhoria;
- Estabelecer parcerias estratégicas com setor privado, instituições de ensino e organizações da sociedade civil para superar limitações estruturais de recursos e competências, mobilizando recursos complementares para objetivos públicos;
- Documentar e disseminar sistematicamente boas práticas e lições aprendidas, permitindo que outros municípios adaptem experiências bem-sucedidas às suas realidades locais, criando redes de aprendizado intermunicipal;
- Institucionalizar práticas de transparência ativa que vão além do cumprimento legal, tornando a informação sobre resultados genuinamente acessível e compreensível para todos

os segmentos da população, independentemente de sua condição socioeconômica ou familiaridade com tecnologias digitais.

5.4 Considerações Finais

Não há segredos para realização de uma gestão por resultados. Existe efetividade na aplicação consistente de ferramentas que resultam em prestação de serviços de qualidade, balizando a vida das pessoas e gerando segurança e satisfação. O município de Junqueirópolis demonstra que, quando os recursos são aplicados de forma correta, geram serviços de qualidade ao cidadão, engajam a comunidade nas decisões e criam mecanismos que resultam em uma cidade que cresce de forma organizada e constante.

A continuidade e consolidação do modelo de gestão por resultados são essenciais para garantir um futuro próspero e equitativo. A abordagem baseada em resultados traz benefícios significativos para a qualidade de vida da população, para o desenvolvimento sustentável do município e para a promoção do bem-estar coletivo. Os aprendizados adquiridos neste estudo de caso demonstram a importância da análise cuidadosa, da criatividade na resolução de problemas e do foco no impacto positivo para as pessoas envolvidas. Que estas lições sejam aplicadas com sabedoria e contribuam para o progresso e o desenvolvimento sustentável em futuros projetos e iniciativas relacionadas à gestão pública.

REFERÊNCIAS

1. BEHN, R. D. Rethinking democratic accountability. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001.
2. BEHN, R. D. The big questions of public management. *Public Administration Review*, v. 55, n. 4, p. 313-324, 1995.
3. BEHN, R. D. Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, v. 63, n. 5, p. 586-606, 2003.
4. BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.
5. BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. IDEB: resultados. Brasília: INEP, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em: 1 jun. 2024.
6. DRUCKER, P. F. The practice of management. New York: Harper & Row, 1954.
7. IBGE. Junqueirópolis: código 3526001. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/junqueiropolis.html>. Acesso em: jun. 2024.
8. OCDE. Government at a glance 2019. Paris: OECD Publishing, 2019. <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.
9. PIERRE, J. Debating governance: authority, steering, and democracy. Oxford: Oxford University Press, 2004.
10. POLIDANO, C.; BATLEY, R. (Ed.). The new public management: improving research and policy dialogue. Berkeley: University of California, 1997.
11. RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.
12. SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Comparativo IEGM. São Paulo: TCE-SP, 2024. Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br>. Acesso em: 1 jun. 2024.
13. YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

A emergência da geopolítica subnacional e os desafios do planejamento público

- **Sandro Luís Brandão Campos**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de MT, Brasil
sandrocambos@seplag.mt.gov.br

- **Nilson Antonio Batista**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de MT, Brasil
nilsonbatista@seplag.mt.gov.br

- **Keile Costa Pereira**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de MT, Brasil
keilepereira@seplag.mt.gov.br

- **Patrícia Soares Duarte**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de MT, Brasil
patriciaduarte@seplag.mt.gov.br

Resumo

O planejamento público, tradicionalmente orientado por uma lógica doméstica, revela-se insuficiente diante das dinâmicas globais contemporâneas. A intensificação da crise climática, a reorganização das cadeias de valor e a crescente competição por recursos têm dissolvido as fronteiras entre o local e o global, impulsionando a emergência da geopolítica subnacional, fenômeno no qual estados e regiões passam a atuar como agentes estratégicos nas dinâmicas internacionais. Este estudo tem como objetivo analisar as implicações dessa transformação para o planejamento governamental. A pesquisa adota abordagem qualitativa, baseada em revisão teórico-conceitual fundamentada em autores como Milton Santos, Manuel Castells, David Harvey, Rogério Haesbaert e Henri Lefebvre. Os resultados indicam que a globalização não elimina o território, mas o reorganiza por meio de redes, produzindo novas hierarquias e intensificando desigualdades. Identificam-se três desafios centrais ao planejamento: a necessidade de leitura geopolítica do território, a coordenação intergovernamental e o fortalecimento da capacidade institucional. Conclui-se que a incorporação da dimensão geopolítica ao planejamento público é condição essencial para ampliar a capacidade estratégica dos governos subnacionais e promover desenvolvimento territorial mais equilibrado no contexto contemporâneo.

Palavras-chave: Geopolítica subnacional; sociedade em rede; globalização, desigualdades regionais, multiterritorialidade, planejamento governamental.

1. INTRODUÇÃO

Na cartografia tradicional do poder global, o mapa era simples e claro. Era um mosaico de Estados-nações, cada um com sua soberania, suas fronteiras e seu monopólio sobre a política externa. Tradicionalmente, a geopolítica foi compreendida como campo exclusivo das relações entre Estados nacionais. Contudo, a intensificação da globalização, a fragmentação das cadeias produtivas e a valorização de territórios estratégicos

têm ampliado o protagonismo de entes subnacionais na arena internacional. Estados subnacionais e regiões passaram a influenciar fluxos econômicos, ambientais e logísticos, mesmo sem atuação diplomática formal.

Insere-se nessa nova forma de integração a geopolítica dos estados subnacionais. Isso não significa que o estado nacional detentor da diplomacia formal tenha perdido força, ou que os estados subnacionais estejam invadindo competência e suplantando o papel dos

Estado nacionais. A partir desse conceito de geopolítica subnacional, é possível analisar como territórios são apropriados e organizados por diferentes atores, refletindo tanto interesses locais quanto globais, sem ferir a esfera federal.

A teoria do Meio Técnico-Científico-Informacional, desenvolvida por Milton Santos, constitui o principal eixo interpretativo da pesquisa. Essa abordagem permite compreender como a articulação entre ciência, tecnologia e informação estrutura a produção, a circulação e a organização dos fluxos globais. O território, concebido como “território usado”, torna-se resultado das práticas sociais e das estratégias de diferentes atores, revelando uma seletividade espacial que concentra infraestrutura, investimentos e inovação em determinadas regiões, ao mesmo tempo em que marginaliza outras. Assim, evidencia-se que a globalização produz hierarquias territoriais e amplia desigualdades socioespaciais.

Complementarmente, a análise da sociedade em rede, proposta por Manuel Castells, contribui para interpretar a centralidade das redes globais na organização econômica contemporânea. A distinção entre *space of flows* e *space of places* demonstra que os territórios permanecem fundamentais, mas passam a interagir com sistemas de fluxos que conectam capitais, informações e tecnologias em escala mundial. Nesse cenário, a capacidade de inserção nas redes torna-se elemento estratégico para o desenvolvimento econômico, redefinindo o papel de estados, regiões e cidades.

A perspectiva de David Harvey aprofunda essa discussão ao enfatizar que o capitalismo reorganiza continuamente o espaço como estratégia de acumulação. Investimentos em infraestrutura, logística e urbanização integram novos territórios às dinâmicas globais, reforçando processos de expansão do capital e produção de desigualdades. Dessa forma, o espaço é compreendido como produto e instrumento das relações econômicas, evidenciando a articulação entre território e poder.

As contribuições de Rogério Haesbaert e Henri Lefebvre ampliam a análise ao destacar o caráter multiterritorial e socialmente produzido do espaço. Haesbaert demonstra que a globalização promove processos simultâneos de desterritorialização e reterritorialização, resultando em múltiplas pertenças territoriais. Lefebvre, por sua vez, sustenta

que o espaço é produzido socialmente e estruturado por relações de poder, defendendo o direito à cidade como dimensão política fundamental da organização espacial.

O planejamento público aprendeu a operar dentro dessas linhas. Sua tarefa era ordenar o espaço interior: zonear cidades, construir estradas, alocar orçamentos e prover serviços para a população contida em seu perímetro. As grandes forças da geopolítica (alianças militares, acordos comerciais, disputas hegemônicas) eram um ruído distante, matéria exclusiva dos diplomatas e estrategistas da capital federal. Este mapa não serve mais para navegar no século XXI. As forças da globalização não apenas conectaram os territórios, mas os penetraram e os reconfiguraram de dentro para fora, tornando a distinção entre o doméstico e o internacional uma ficção.

Este artigo parte da hipótese de que emerge uma geopolítica dos estados subnacionais, na qual territórios estratégicos desempenham papel ativo nas dinâmicas globais e como essa vertente pode ser compreendida dentro do processo de planejamento Governamental dos Estados subnacionais. Sustenta-se que o planejamento público estadual precisa incorporar essa dimensão, posicionando-se como instrumento de leitura estratégica do território e de coordenação de políticas com impacto geopolítico.

2. JUSTIFICATIVA

A decisão de um fundo de pensão em Oslo de desinvestir em empresas associadas ao desmatamento impacta diretamente o crédito para um agricultor em Mato Grosso. A disputa tecnológica entre Estados Unidos e China define a arquitetura da conectividade 5G no campo brasileiro. A demanda europeia por energia verde e alimentos sustentáveis cria novas condicionalidades que se tornam, na prática, regulações que moldam o uso do solo a milhares de quilômetros de distância. Este processo de re-escalamento (BRENNER, 1999), onde as dinâmicas globais se manifestam diretamente no nível local e, inversamente, as ações locais ganham repercussão global, dá origem a um novo campo de batalha e de oportunidades, a geopolítica subnacional.

Neste novo jogo, os territórios subnacionais (estados, províncias, regiões metropolitanas) deixam de ser meros palcos onde as forças globais atuam, para se tornarem atores com agência, interesses e estratégias.

A ascensão do território como ator, contudo, expõe uma vulnerabilidade crítica no coração do Estado, o anacronismo de seu aparato de planejamento. A cultura cognitiva e as ferramentas do planejador público permanecem resolutamente intramuros. Treinados para analisar censos demográficos e executar orçamentos locais, os planejadores se veem despreparados para decifrar as complexas movimentações do tabuleiro global. Seus instrumentos (o Plano Plurianual (PPA), os Planos Diretores) não foram projetados para incorporar a análise de risco geopolítico ou para formular uma estratégia de posicionamento internacional. Este descompasso condena o território à reatividade, tornando-o um tomador passivo das regras e dos choques do sistema internacional, em vez de um fazedor ativo de seu próprio destino.

3. OBJETIVOS

Este artigo visa explorar as implicações da emergência da geopolítica subnacional no contexto do planejamento governamental. Seu objetivo geral é analisar a ascensão do território como um ator geopolítico e diagnosticar os desafios estruturais que essa nova realidade impõe ao planejamento público tradicional.

Como objetivos específicos busca-se: a) fundamentar teoricamente o conceito de geopolítica subnacional, diferenciando-o da paradiplomacia; b) diagnosticar o descompasso entre as ferramentas e a cultura do planejamento clássico e as novas demandas do cenário global; c) apresentar, como resultado do estudo, uma análise detalhada dos principais desafios que a geopolítica subnacional impõe ao planejamento, organizando-os em dimensões críticas; e d) discutir as implicações dessa análise para a evolução necessária da capacidade estatal de planejamento.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A compreensão das transformações territoriais associadas à globalização exige um referencial capaz de articular diferentes dimensões da organização espacial contemporânea. Este estudo baseia-se nas contribuições de Milton Santos, Manuel Castells e David Harvey, cujas abordagens permitem interpretar as relações entre território, economia e poder no capitalismo contemporâneo.

Milton Santos destaca o papel do meio técnico-científico-informacional como base da organização territorial atual, caracterizado pela integração entre

sistemas técnicos, ciência e fluxos de informação. Nesse contexto, o território deve ser compreendido como “território usado”, isto é, espaço apropriado por diferentes atores e marcado por relações de poder. A globalização, segundo o autor, intensifica a seletividade espacial, concentrando infraestrutura e investimentos em áreas estratégicas, ao mesmo tempo em que produz desigualdades territoriais.

Complementarmente, Manuel Castells analisa a emergência da sociedade em rede, na qual a economia global se organiza por fluxos de informação, capital e tecnologia. Sua distinção entre *space of flows* e *space of places* evidencia a interação entre redes globais e territórios concretos, destacando que a capacidade de conexão torna-se central para o posicionamento dos territórios na economia contemporânea.

Por sua vez, David Harvey interpreta essas transformações a partir da lógica da produção capitalista do espaço, argumentando que o capitalismo reorganiza continuamente o território como estratégia de expansão e acumulação. Investimentos em infraestrutura, logística e urbanização integram novos espaços às dinâmicas globais, reforçando desigualdades e hierarquias territoriais.

A articulação dessas perspectivas permite compreender que o território, longe de perder relevância, assume papel central na organização da economia global, sendo estruturado por redes e marcado por desigualdades.

5. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo qualitativo de natureza teórico-conceitual, baseado em revisão bibliográfica crítica. Diferentemente de uma revisão sistemática formal, o estudo adota uma abordagem interpretativa, orientada pela seleção de autores clássicos e contemporâneos da geografia e das ciências sociais, considerados centrais para a compreensão das transformações territoriais associadas à globalização. A escolha dos referenciais teóricos fundamenta-se em sua relevância analítica e capacidade explicativa das relações entre território, redes e poder. A análise desenvolve-se por meio da articulação conceitual entre os autores, buscando identificar convergências, complementaridades e contribuições para a compreensão da geopolítica subnacional. A investigação não se baseia em levantamento empírico de campo, mas na análise crítica

de conceitos e categorias teóricas capazes de explicar a reorganização territorial na contemporaneidade.

O procedimento metodológico adotado estrutura-se na seleção e análise de obras centrais de Milton Santos, Manuel Castells, Rogério Haesbaert e Henri Lefebvre. A escolha desses autores justifica-se pela relevância de suas contribuições para a compreensão das dinâmicas espaciais contemporâneas, especialmente no que se refere à produção social do espaço, à organização em redes e à multiescalaridade territorial.

A análise fundamenta-se, inicialmente, na teoria do Meio Técnico-Científico-Informacional, proposta por Milton Santos, utilizada como categoria explicativa para interpretar a reorganização do território sob a lógica da globalização. A partir dessa perspectiva, examina-se como a intensificação dos fluxos de informação, tecnologia e capital redefine a divisão territorial do trabalho e amplia a importância das redes técnicas na estruturação do espaço geográfico.

Em seguida, incorpora-se a contribuição de Manuel Castells, especialmente no que se refere à sociedade em rede e à distinção entre *space of flows* e *space of places*. Essa abordagem permite compreender a centralidade das redes informacionais na organização econômica contemporânea e sua influência na redefinição das escalas territoriais. A análise considera como a capacidade de conexão aos fluxos globais torna-se elemento estratégico para o posicionamento dos territórios na economia mundial.

Complementarmente, a perspectiva de Rogério Haesbaert é utilizada para aprofundar a discussão sobre território, multiterritorialidade e processos de desterritorialização e reterritorialização. Essa abordagem contribui para interpretar a coexistência de múltiplas territorialidades na contemporaneidade, bem como as desigualdades associadas à experiência territorial, distinguindo diferentes condições de inserção espacial.

Por sua vez, a teoria de Henri Lefebvre é mobilizada para reforçar a compreensão do espaço como produto social. Sua tríade espacial — espaço percebido, concebido e vivido — fundamenta a análise das dimensões materiais, simbólicas e políticas da produção espacial. Essa referência metodológica permite interpretar o espaço como resultado de relações sociais historicamente constituídas, inseridas em dinâmicas de poder e reprodução do capitalismo.

A estratégia analítica adotada consiste na articulação conceitual entre os referenciais selecionados, buscando estabelecer diálogos teóricos que permitam interpretar a reconfiguração territorial contemporânea de forma integrada. O método privilegia a análise comparativa e interpretativa dos conceitos, com ênfase na identificação de convergências e complementaridades entre os autores, evitando leituras fragmentadas.

Além disso, a pesquisa adota perspectiva multiescalar, considerando as interações entre escalas globais, nacionais e subnacionais. Essa abordagem permite compreender como os processos de globalização não eliminam o território, mas o reorganizam por meio de redes técnicas, informacionais e institucionais, produzindo novas hierarquias espaciais e intensificando desigualdades.

Portanto, metodologicamente, o estudo configura-se como investigação teórica de caráter crítico, baseada em revisão bibliográfica sistematizada e análise conceitual. O procedimento adotado visa construir um quadro interpretativo capaz de explicar as transformações do espaço geográfico na contemporaneidade, articulando território, redes, poder e produção social do espaço. A opção por essa abordagem justifica-se pela natureza do problema de pesquisa, que demanda fundamentação conceitual consistente para compreensão das dinâmicas espaciais em contextos de globalização e reestruturação territorial.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A intensificação da globalização nas últimas décadas transformou profundamente a organização do espaço geográfico e as relações de poder entre diferentes escalas territoriais. Nesse contexto, a teoria do Meio Técnico-Científico-Informacional, desenvolvida por Milton Santos, oferece uma importante chave interpretativa para compreender como a circulação de informações, tecnologias e fluxos econômicos reorganiza o território e redefine o papel dos Estados e de suas subdivisões. Essa perspectiva permite analisar o crescente protagonismo de regiões, estados e municípios na economia global.

Milton Santos identifica diferentes fases da organização espacial, culminando no Meio Técnico-Científico-Informacional, caracterizado pela integração entre ciência, tecnologia e informação. O meio estrutura a produção, a circulação e os fluxos globais por meio de redes técnicas e infraestrutura

avançada, como sistemas de transporte e telecomunicações. O território, nesse contexto, passa a ser organizado por conexões que possibilitam a circulação acelerada de capital, mercadorias e dados.

Entretanto, essa integração ocorre de forma desigual. A globalização produz um espaço seletivo, no qual determinadas regiões concentram infraestrutura, tecnologia e investimentos, enquanto outras permanecem marginalizadas. O território, assim, não apenas se integra, mas se hierarquiza conforme sua relevância para a economia global.

Santos também critica a narrativa dominante da globalização ao distingui-la como “fábula” e “perversidade”. A primeira refere-se ao discurso que a apresenta como inevitável e benéfica, enquanto a segunda evidencia seus efeitos concretos: concentração de riqueza, ampliação das desigualdades e subordinação de territórios às dinâmicas do capital.

Essa reorganização espacial, baseada em redes técnicas e informacionais, redefine a divisão territorial do trabalho. Certos lugares tornam-se nós estratégicos, concentrando inovação, decisões e atividades de alto valor agregado, enquanto outros se inserem de forma subordinada. Nesse cenário, ganha destaque o papel das escalas subnacionais.

Tradicionalmente centrada nos Estados nacionais, a análise geopolítica passa a incorporar a atuação de estados, regiões e municípios. Territórios com maior capacidade de integração às redes globais — por meio de infraestrutura, qualificação da força de trabalho e conectividade — tendem a atrair investimentos e atividades estratégicas. Esses espaços assumem funções relevantes como polos industriais, logísticos e tecnológicos.

Esse movimento está associado à chamada paradiplomacia, caracterizada pela atuação internacional de governos subnacionais na busca por investimentos, cooperação técnica e inserção econômica. No entanto, essa dinâmica também reproduz desigualdades, já que nem todos os territórios dispõem das mesmas condições para participar desses fluxos.

Além disso, a organização territorial frequentemente se articula aos interesses de grandes corporações, que influenciam decisões sobre infraestrutura e desenvolvimento. O território passa, assim, a refletir tanto políticas estatais quanto estratégias do capital global.

Apesar dessas limitações, a atuação subnacional pode promover estratégias alternativas, especialmente por meio de políticas de inovação, desenvolvimento tecnológico, sustentabilidade e inclusão social. Tais iniciativas ampliam as possibilidades de inserção mais equilibrada na economia global.

A perspectiva de Milton Santos evidencia que a globalização não elimina o território, mas o reorganiza por meio de redes e fluxos, mantendo e, em muitos casos, aprofundando desigualdades. Dentro de um mesmo espaço, coexistem áreas altamente integradas e outras marginalizadas, o que reforça a importância de políticas públicas voltadas à ampliação da infraestrutura, da educação e da conectividade.

A análise de Manuel Castells complementa essa abordagem ao destacar que a sociedade contemporânea se estrutura em redes. Na chamada sociedade em rede, as principais atividades econômicas e informacionais organizam-se por fluxos globais que conectam territórios em tempo real.

Castells distingue o *space of flows*, associado à circulação de informação, capital e tecnologia, do *space of places*, onde se desenvolvem as relações sociais. A dinâmica contemporânea resulta da interação entre esses dois níveis, tornando a capacidade de conexão um fator central para o posicionamento dos territórios.

Nesse contexto, o poder passa a estar menos associado ao controle territorial tradicional e mais vinculado à inserção em redes globais. A informação e o conhecimento assumem papel central como recursos produtivos, impulsionados pelas tecnologias digitais, que ampliam a capacidade de processamento e transmissão de dados em escala global.

A economia informacional, entretanto, não depende apenas da tecnologia, mas também de transformações institucionais e organizacionais. A adaptação de governos, empresas e instituições é fundamental para aproveitar o potencial das redes, exigindo mudanças em estratégias, políticas públicas e formas de gestão.

Assim, territórios subnacionais buscam posicionar-se estrategicamente por meio de investimentos em educação, inovação e infraestrutura digital. Contudo, essa inserção também ocorre de forma desigual, gerando novas hierarquias espaciais entre regiões mais ou menos conectadas.

Mesmo com essas assimetrias, a contribuição de Castells é fundamental ao demonstrar que o poder,

na contemporaneidade, está ligado à capacidade de organizar fluxos e participar ativamente das redes globais. Isso reforça o papel de cidades e regiões como atores relevantes na economia mundial.

O pensamento de Rogério Haesbaert e Henri Lefebvre aprofunda a compreensão crítica das transformações territoriais contemporâneas ao destacar o caráter social, político e conflitivo do espaço. Ambos os autores rompem com interpretações que tratam o território como simples suporte físico das atividades humanas e demonstram que ele é produzido historicamente por relações de poder, práticas sociais e dinâmicas econômicas. Nesse sentido, suas contribuições são fundamentais para interpretar os impactos da globalização e da reorganização territorial baseada em redes.

Haesbaert critica a ideia de “fim dos territórios”, frequentemente associada a discursos que afirmam que a globalização teria dissolvido as fronteiras e reduzido a relevância do espaço geográfico. Para o autor, o território não desaparece, mas se transforma e se complexifica. Ele propõe o conceito de multiterritorialidade para explicar a coexistência de múltiplos pertencimentos territoriais vivenciados pelos indivíduos e grupos sociais na contemporaneidade. Um mesmo sujeito pode estar vinculado simultaneamente a diferentes territórios — locais, regionais, nacionais e globais — por meio do trabalho, das redes digitais, das relações culturais e das dinâmicas econômicas.

Essa multiterritorialidade, contudo, não ocorre de forma homogênea. Ela é marcada por desigualdades estruturais. Enquanto alguns grupos vivenciam uma inserção ampliada nas redes globais, com acesso a fluxos de informação, mobilidade e oportunidades econômicas, outros experimentam processos de desterritorialização forçada, exclusão social e precarização das condições de vida. Assim, a globalização produz simultaneamente integração e vulnerabilidade territorial. O território torna-se, portanto, um espaço de disputas, onde diferentes atores competem por controle, significado e uso.

Haesbaert também enfatiza que o território possui dimensão material e simbólica. Ele não se limita à infraestrutura física ou à delimitação administrativa, mas envolve identidades, pertencimentos e relações de poder. O território é resultado de interações entre Estado, mercado e sociedade, sendo continuamente produzido por essas dinâmicas. Essa perspectiva

permite compreender que as transformações globais não eliminam o território, mas promovem processos simultâneos de desterritorialização e reterritorialização, reorganizando as formas de inserção espacial.

No contexto contemporâneo, a intensificação dos fluxos econômicos e informacionais reforça essa reorganização. As redes técnicas conectam territórios em diferentes escalas, criando novas formas de integração e hierarquização. A multiterritorialidade evidencia que os indivíduos participam de múltiplas escalas territoriais ao mesmo tempo, o que amplia a complexidade da organização espacial e exige novas abordagens analíticas.

A contribuição de Henri Lefebvre complementa essa análise ao afirmar que o espaço é um produto social. Para o autor, o espaço não é dado natural, mas resultado de processos históricos vinculados à organização da sociedade, especialmente sob o capitalismo. O espaço reflete e reproduz relações de poder, sendo estruturado por interesses econômicos e decisões políticas. Dessa forma, compreender o território implica analisar as dinâmicas sociais que o produzem.

Lefebvre propõe a conhecida tríade espacial — espaço percebido, concebido e vivido — como instrumento analítico para interpretar a complexidade da produção espacial. O espaço percebido refere-se às práticas materiais e à organização concreta do território, como infraestrutura, circulação e uso do solo. O espaço concebido corresponde às representações técnicas e institucionais, expressas em planos, projetos e políticas públicas. Já o espaço vivido envolve as experiências cotidianas, os significados simbólicos e as práticas sociais dos indivíduos.

Essa tríade evidencia que o espaço resulta da interação entre dimensões materiais, institucionais e simbólicas. O território é simultaneamente cenário e produto das relações sociais. Ele não apenas abriga as atividades humanas, mas também influencia e condiciona essas práticas. Assim, a produção do espaço está diretamente vinculada às estratégias de poder que estruturam a sociedade.

Outro elemento central na obra de Lefebvre é o direito à cidade, entendido como reivindicação política fundamental. Essa concepção ultrapassa o acesso físico ao espaço urbano e propõe a participação ativa dos cidadãos na produção e na gestão da cidade. O direito à cidade envolve democratização do planejamento, inclusão social e possibilidade de

apropriação coletiva dos espaços urbanos. Trata-se de uma proposta que articula espaço, política e emancipação social.

Ao integrar as perspectivas de Haesbaert e Lefebvre, observa-se que ambos reconhecem a centralidade do território na contemporaneidade, mesmo diante da intensificação dos fluxos globais. A globalização não elimina o espaço, mas o reorganiza, ampliando sua complexidade e produzindo novas formas de hierarquização. O território torna-se simultaneamente campo de integração e de desigualdade, exigindo análises que considerem suas múltiplas dimensões.

Essas contribuições teóricas são particularmente relevantes para compreender os desafios do planejamento territorial e da geopolítica contemporânea. A multiterritorialidade evidencia que diferentes regiões e grupos sociais possuem capacidades distintas de inserção nas redes globais, o que reforça desigualdades históricas. Ao mesmo tempo, a concepção do espaço como produto social destaca a possibilidade de transformação por meio da ação coletiva e da formulação de políticas públicas orientadas à justiça espacial.

Em síntese, o diálogo entre Haesbaert e Lefebvre demonstra que o espaço geográfico é dinâmico, relacional e marcado por disputas de poder. A globalização intensifica fluxos e conexões, mas também amplia desigualdades e redefine as formas de pertencimento territorial. Compreender essas transformações exige reconhecer o território como construção social, político-econômica e simbólica, fundamental para analisar as dinâmicas contemporâneas de reorganização espacial.

Em síntese, esses autores convergem ao demonstrar que o espaço geográfico é dinâmico, relacional e profundamente marcado por desigualdades. A globalização, longe de homogeneizar o mundo, intensifica diferenças e redefine o papel dos territórios, especialmente das escalas subnacionais, na organização da economia e do poder contemporâneo.

6.1. Globalização, território e reorganização espacial

A globalização contemporânea intensifica as interações em escala mundial, mas, ao contrário de promover homogeneização, produz novas hierarquias territoriais. A reorganização espacial ocorre por meio da expansão de infraestruturas logísticas,

tecnológicas e informacionais que conectam regiões de forma desigual.

Nesse processo, determinados territórios tornam-se centrais na economia global, concentrando atividades de maior valor agregado, enquanto outros permanecem inseridos de forma subordinada. Essa dinâmica reforça a necessidade de analisar as transformações espaciais considerando múltiplas escalas, incluindo a subnacional.

A geopolítica subnacional emerge, assim, como uma perspectiva capaz de compreender como estados e regiões se posicionam estrategicamente na economia global, disputando investimentos, infraestrutura e inserção produtiva. Nesse contexto, estados subnacionais não dependem mais da diplomacia formal do Estado Nacional.

6.2. Competição territorial e desenvolvimento regional

A intensificação da globalização econômica também tem contribuído para o surgimento de novas formas de competição entre territórios. Regiões e estados federados buscam posicionar-se estrategicamente dentro da economia global, adotando políticas voltadas para a atração de investimentos, o fortalecimento da inovação tecnológica e o desenvolvimento de infraestrutura logística e digital.

Essa competição territorial manifesta-se de diversas formas. Governos subnacionais frequentemente implementam políticas de incentivo fiscal, programas de desenvolvimento industrial, investimentos em infraestrutura e iniciativas de cooperação internacional com o objetivo de fortalecer suas economias regionais. Tais estratégias refletem a crescente importância do planejamento territorial como instrumento de inserção econômica e de promoção do desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, a competição entre territórios pode gerar efeitos ambíguos. Por um lado, ela pode estimular a inovação, o dinamismo econômico e a modernização das estruturas produtivas. Por outro, pode contribuir para o aprofundamento das desigualdades regionais, uma vez que territórios com maior capacidade institucional e infraestrutura mais desenvolvida tendem a atrair maior volume de investimentos.

É nesse contexto que o planejamento governamental torna-se ainda mais relevante no sentido de que

precisa trabalhar políticas públicas bem estruturadas que contribuam para reduzir assimetrias territoriais, ampliar oportunidades de desenvolvimento regional e fortalecer a integração de regiões menos favorecidas às dinâmicas econômicas contemporâneas. O planejamento governamental e, contemporaneamente, o planejamento territorial são abordagem integrada que precisam considerar fatores econômicos, sociais, tecnológicos, ambientais e de geopolítica.

A formulação de estratégias de desenvolvimento regional envolve a articulação entre diferentes atores, incluindo governos, empresas, universidades e organizações da sociedade civil.

O planejamento técnico-normativo institucional precisa, contemporaneamente, incluir outras variáveis. Arranjos de instâncias de planejamento regional podem ajudar na dinamização e redução das disparidades regionais existentes. O espaço do planejamento precisa considerar a inserção de todos os territórios internos nas redes globais de produção e conhecimento. Investimentos em infraestrutura logística, conectividade digital, educação e inovação tecnológica tornam-se os instrumentos fundamentais para fortalecer a competitividade territorial e ampliar as oportunidades de desenvolvimento regional.

Nesse sentido, a atuação dos governos subnacionais assume importância estratégica. Ao desenvolver políticas públicas voltadas para o fortalecimento de sistemas regionais de inovação, a promoção de clusters produtivos e a integração entre instituições de pesquisa e setor produtivo, esses governos contribuem para ampliar a capacidade de seus territórios de participar das dinâmicas econômicas globais.

Entretanto, o planejamento territorial também deve considerar os riscos associados à inserção desigual nas redes globais. A dependência excessiva de determinados setores econômicos ou de investimentos externos pode tornar regiões vulneráveis a oscilações do mercado internacional. Dessa forma, políticas públicas voltadas para diversificação econômica, desenvolvimento sustentável e fortalecimento das capacidades locais tornam-se elementos fundamentais para garantir maior estabilidade e autonomia territorial.

6.2. Governança territorial e redes institucionais

Outro aspecto fundamental das transformações territoriais contemporâneas refere-se às mudanças nas

formas de governança. A crescente complexidade das dinâmicas econômicas e sociais exige novas formas de coordenação entre diferentes níveis de governo e entre diversos atores institucionais.

A governança territorial contemporânea caracteriza-se pela presença de múltiplos atores envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas. Governos nacionais, governos subnacionais, empresas privadas, universidades, organizações da sociedade civil e organismos internacionais participam cada vez mais de processos colaborativos de planejamento e gestão territorial.

Nesse contexto, a atuação dos governos subnacionais assume papel relevante como articuladores de redes institucionais voltadas ao desenvolvimento regional. Esses governos frequentemente desempenham funções de coordenação entre diferentes atores, promovendo iniciativas de cooperação que buscam fortalecer as capacidades econômicas e institucionais de seus territórios.

A organização em redes institucionais permite ampliar o compartilhamento de conhecimento, a circulação de informações e a cooperação tecnológica entre diferentes regiões. Essa dinâmica contribui para fortalecer sistemas regionais de inovação e para estimular o desenvolvimento de atividades econômicas baseadas no conhecimento.

6.3 Os três desafios estratégicos para o planejamento na era da Geopolítica Subnacional

É inegável que a globalização transformou profundamente as formas de organização do poder político, econômico e territorial. Nesse contexto, a autonomia dos estados subnacionais (como estados federados, províncias ou regiões) adquire novos significados, ao mesmo tempo em que passa a ser atravessada por desafios estratégicos cada vez mais complexos. A intensificação da circulação global de capitais, informações e tecnologias amplia as possibilidades de atuação desses entes, que assumem papéis mais ativos na promoção do desenvolvimento regional e na construção de estratégias de inserção econômica. No entanto, esse protagonismo exige não apenas maior atuação, mas também maior capacidade de leitura, coordenação e gestão.

A ampliação dos fluxos globais envolvendo estados subnacionais não implica o enfraquecimento dos Estados nacionais como atores centrais do sistema

internacional. Ao contrário, há uma reconfiguração de papéis, na qual os governos subnacionais passam a exercer maior protagonismo em áreas como atração de investimentos, promoção econômica, inovação tecnológica e cooperação internacional. Nesse cenário, a autonomia subnacional deixa de ser meramente administrativa e passa a depender de competências estratégicas, entre as quais se destacam três desafios centrais: a leitura geopolítica do território, a coordenação intergovernamental e a capacidade institucional.

Assim, surge pelo menos três desafios para a geopolítica dos estados subnacionais:

- **Desafio 1 - A Leitura Geopolítica do Território:**

Este desafio refere-se à necessidade de compreender como as dinâmicas globais influenciam decisões locais. Em um mundo interconectado, os territórios não podem mais ser planejados apenas com base em suas características administrativas/institucionais e internas. É fundamental reconhecer as interdependências econômicas, tecnológicas e políticas que conectam diferentes regiões do mundo. Nesse sentido, as contribuições de Manuel Castells são fundamentais, ao destacar que a sociedade contemporânea se organiza em redes globais de informação e comunicação. Na chamada sociedade em rede, os territórios continuam existindo, mas passam a interagir com fluxos que atravessam fronteiras, tornando a capacidade de conexão um elemento decisivo para o desenvolvimento. Logo, estados, territórios, regiões precisam considerar não apenas seus recursos internos, mas também sua posição relativa nas redes globais. Nesse sentido, seria recomendável que estados subnacionais estejam preparados com estruturas de monitoramento e acompanhamento da geopolítica internacional com monitoramento dos riscos globais. Essa estrutura poderia acompanhar a inserção em cadeias produtivas, o acesso a circuitos de conhecimento e a atração de investimentos dependem da capacidade de compreender essas dinâmicas e de agir estrategicamente. Esse desafio implica desenvolver uma visão geopolítica capaz de antecipar tendências, identificar oportunidades e mitigar riscos associados às oscilações da economia global.

- **Desafio 2 - A Coordenação Intergovernamental:** Este desafio diz respeito ao alinhamento entre políticas estaduais, nacionais e compromissos internacionais. À medida que os estados subnacionais ampliam sua atuação — inclusive por meio da paradiplomacia —, torna-se essencial garantir coerência entre diferentes níveis de governo. Os processos de planejamento tradicional baseado apenas em instrumentos legais (Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual) são insuficientes como instrumentos de planejamento. Esses instrumentos não são capazes de absorver a complexidade da globalização, das sociedades em rede, da multiterritorialidade, dos espaços regionais. A formulação de políticas públicas passa a exigir maior complexidade exigindo articulação, evitando conflitos institucionais e obediência a objetivos globais. Nesse contexto, a governança territorial torna-se mais complexa, envolvendo múltiplos atores, como governos locais, setor privado, universidades, organizações da sociedade civil e organismos internacionais. A construção de estratégias de desenvolvimento regional depende, cada vez mais, de arranjos cooperativos e parcerias institucionais. Os governos subnacionais assumem, assim, um papel de articulação e coordenação, mas enfrentam o desafio de conciliar interesses diversos e alinhar suas ações a diretrizes nacionais e acordos globais, especialmente em temas como sustentabilidade ambiental, inovação e desenvolvimento econômico.

- **Desafio 3 - A Capacidade Institucional:** Este desafio refere-se à habilidade dos governos subnacionais de desenvolver e implementar instrumentos eficazes de planejamento, monitoramento e avaliação. A crescente complexidade do planejamento territorial exige estruturas administrativas qualificadas, sistemas de informação robustos e mecanismos de governança que permitam a tomada de decisões estratégicas baseadas em evidências. A eficácia dessas políticas depende diretamente da capacidade institucional de implementá-las e avaliá-las continuamente. Investimentos em conectividade logística e digital, qualificação da

força de trabalho e fortalecimento de sistemas regionais de inovação são fundamentais, mas requerem planejamento consistente e acompanhamento sistemático. Essa necessidade torna-se ainda mais evidente diante das desigualdades internas aos próprios territórios. A capacidade institucional também envolve a habilidade de diagnosticar essas desigualdades e formular respostas adequadas. Paralelamente, questões como pressões ambientais, transformações no mercado de trabalho e a influência de grandes corporações tornam-se centrais para o planejamento.

Os três desafios identificados podem ser sintetizados como dimensões estruturantes da adaptação do planejamento público à geopolítica subnacional:

- i. *dimensão cognitiva — relacionada à capacidade de leitura estratégica do território;*
- ii. *dimensão institucional — associada à coordenação entre níveis de governo;*
- iii. *dimensão operacional — vinculada à capacidade de execução e avaliação de políticas públicas.*

Essa sistematização permite não apenas compreender os desafios, mas também orientar o redesenho das práticas de planejamento governamental.

Dessa forma, a relação entre globalização, autonomia subnacional e organização em redes evidencia a crescente importância de um planejamento institucional estratégico que deve estar orientado por três desafios. A leitura geopolítica do território, a coordenação intergovernamental e a capacidade institucional asseguram a implementação e a continuidade das estratégias. Os estados subnacionais deixam de ser apenas unidades administrativas e passam a atuar como agentes estratégicos capazes de articular políticas, mobilizar recursos e posicionar seus territórios. Contudo, o sucesso dessa atuação depende diretamente da forma como enfrentam esses desafios, construindo modelos de desenvolvimento mais equilibrados, inclusivos e sustentáveis.

6.4. Recomendações estratégicas

Com base na análise dos desafios, o estudo aponta para um conjunto de recomendações estratégicas para os governos subnacionais:

1. *Implementar estruturas de monitoramento e acompanhamento da geopolítica com monitoramento de riscos ambientais, políticos, institucionais, e de comércio internacional;*
2. *Implementar instâncias de acompanhamento do planejamento territorial e de desenvolvimento regional;*
3. *Recomenda-se a criação de instância de planejamento regionalizada (fórum, conselho, etc).*

Estados e regiões podem passar a desenvolver políticas voltadas à dinamização de suas economias locais, integrando infraestrutura, desenvolvimento produtivo, inovação e sustentabilidade. No entanto, a eficácia dessas políticas depende diretamente da capacidade institucional de implementá-las e avaliá-las continuamente. Investimentos em conectividade logística e digital, qualificação da força de trabalho e fortalecimento de sistemas regionais de inovação são fundamentais, mas requerem planejamento consistente e acompanhamento sistemático.

A necessidade de fortalecer essa capacidade institucional de governos subnacionais torna-se ainda mais evidente diante das desigualdades internas aos próprios territórios. Mesmo dentro de um único estado ou região, coexistem diferentes níveis de desenvolvimento, acesso a infraestrutura e inserção nas redes globais. As contribuições de Milton Santos ajudam a compreender essa realidade, ao evidenciar como o meio técnico-científico-informacional se distribui de forma desigual no território, gerando diferentes possibilidades de integração e desenvolvimento.

Esse quadro revela que, além de se posicionarem no cenário global, os estados subnacionais enfrentam o desafio de compreender e reduzir suas desigualdades internas. Nem todas as regiões possuem as mesmas condições de inserção na sociedade em rede descrita por Castells, o que exige políticas diferenciadas e territorialmente sensíveis. A capacidade institucional, nesse sentido, também envolve a habilidade de diagnosticar essas desigualdades e formular respostas adequadas.

Paralelamente, questões como pressões ambientais e transformações no mercado de trabalho tornam-se centrais para o planejamento territorial. A reestruturação produtiva e a economia do conhecimento criam novas oportunidades, mas também aprofundam desigualdades. Nesse contexto, a autonomia subnacional

permite adaptar políticas públicas às especificidades locais, mas exige, novamente, articulação e capacidade técnica para equilibrar crescimento econômico, inclusão social e sustentabilidade ambiental.

Dessa forma, a relação entre globalização, autonomia subnacional e organização em redes evidencia a crescente importância de um planejamento institucional estratégico com capacidade de acompanhar os riscos da geopolítica internacional que deve estar orientado por três desafios. A leitura geopolítica do território permite compreender as dinâmicas externas; a coordenação intergovernamental garante coerência e integração entre políticas; e a capacidade institucional assegura a implementação e a continuidade das estratégias.

Assim, os estados subnacionais deixam de ser apenas unidades administrativas e passam a atuar como agentes estratégicos capazes de articular políticas, mobilizar recursos e posicionar seus territórios em uma economia global interconectada. Contudo, o sucesso dessa atuação depende diretamente da forma como enfrentam esses desafios, construindo modelos de desenvolvimento mais equilibrados, inclusivos e sustentáveis.

7. CONCLUSÕES

A análise empreendida neste artigo demonstra que a geopolítica subnacional não é um mero conceito periférico, mas uma categoria analítica essencial para decifrar as dinâmicas territoriais contemporâneas. As relações de poder, na era da globalização, não se restringem mais ao grande tabuleiro das nações, mas se manifestam de forma capilar e decisiva no interior dos Estados. O fortalecimento do protagonismo de estados, regiões e grandes cidades na formulação de suas próprias estratégias de desenvolvimento não é uma anomalia, mas a nova norma em um mundo reconfigurado por fluxos econômicos e informacionais que reorganizam continuamente as cadeias produtivas globais.

A atuação desses entes na atração de investimentos, na promoção da inovação e na construção de redes institucionais não substitui o papel do Estado nacional, mas o redefine e o complexifica. Ela cria um ecossistema de governança multinível onde a cooperação e a competição coexistem. Nesse cenário, ignorar a dimensão geopolítica subnacional no planejamento público não é apenas uma omissão analítica; é uma falha estratégica que compromete a eficácia das políticas, pois cega o Estado para a compreensão das assimetrias internas e das diferentes formas de inserção de seus territórios nas redes globais.

Como a perspectiva crítica de Milton Santos nos adverte, o meio técnico-científico-informacional produz um território usado de forma desigual. Dentro de um mesmo estado ou região, coexistem ilhas de modernidade e conectividade global ao lado de arquipélagos de estagnação e exclusão. Reconhecer essa geografia fragmentada é a primeira tarefa de um planejamento que aspire a ser mais do que um mero administrador do status quo. Torna-se, portanto, imperativo incorporar ao planejamento instrumentos de análise capazes de orientar políticas territoriais que ataquem deliberadamente essas disparidades. Investimentos em infraestrutura logística, conectividade digital, educação e inovação deixam de ser políticas setoriais para se tornarem a espinha dorsal de uma estratégia de coesão e competitividade territorial.

Em última análise, a incorporação da dimensão geopolítica subnacional ao planejamento público é um chamado à evolução. Contribui para a formulação de estratégias mais robustas e realistas, mas, fundamentalmente, alinha o planejamento a um ideal de justiça espacial. É o reconhecimento de que, em um mundo globalizado, a verdadeira soberania e o desenvolvimento inclusivo se constroem a partir da capacidade de cada território, do menor ao maior, de se tornar um ator consciente e ativo na definição de seu próprio futuro.

8. Referências

1. BRENNER, Neil. Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, v. 36, n. 3, p. 431-451, 1999.
2. CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
3. HAESBAERT, Rogério. O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
4. HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
5. LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 1974.
6. SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 13. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

A experiência do estado de Sergipe na integração das metas do planejamento estratégico aos instrumentos de planejamento governamental

- **Alessandra Brandão dos Santos**

Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
E-mail: alessandra.brandao@seplan.se.gov.br

- **Marcos Felipe de Almeida Gomes**

Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
E-mail: mfelipe.almeida@seplan.se.gov.br

- **Mayara Andreza Dantas Silva**

Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
E-mail: mayara.dantas@seplan.se.gov.br

- **Riane Nunes Espinheira**

Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
E-mail: riane.espinheira@seplan.se.gov.br

Resumo

A complexidade dos desafios fiscais, sociais e institucionais enfrentados pelo setor público brasileiro tem exigido avanços significativos na forma como o Estado planeja, executa e avalia suas políticas públicas. Nesse contexto, o planejamento estratégico governamental emerge como instrumento central para orientar a ação estatal a partir de uma visão de longo prazo, articulando missão, visão, objetivos estratégicos e metas. Entretanto, a efetividade desse planejamento depende da adequada integração aos instrumentos do ciclo orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Em que pese os avanços normativos e institucionais observados nas últimas décadas, ainda se verifica em muitos entes federativos uma dissociação entre o planejamento estratégico e o planejamento orçamentário, o que resulta em fragilidades na alocação de recursos, na priorização de políticas públicas e no monitoramento de resultados. Essa desconexão pode comprometer a eficiência do gasto público, dificultar a avaliação de desempenho governamental e reduzir a capacidade do Estado na prestação dos serviços públicos.

Diante desse contexto, o presente trabalho tem por objetivo apresentar a experiência do Estado de Sergipe na implantação de um modelo baseado no desdobramento do orçamento em subações, com vistas a contribuir para a integração das metas do planejamento estratégico, especialmente no âmbito da Lei Orçamentária Anual (LOA). Para tanto, são destacados os fundamentos teórico-conceituais, os mecanismos institucionais disponíveis, os principais desafios enfrentados, bem como os resultados esperados dessa integração, voltados ao aprimoramento da governança orçamentária e da gestão orientada a resultados.

Palavras-chave: Planejamento; Estratégico; Integração; Instrumentos; PPA; LDO; LOA.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira enfrenta, de forma recorrente, o desafio de compatibilizar demandas sociais crescentes com limitações fiscais e institucionais. Nesse contexto, o planejamento governamental assume papel estratégico ao orientar a definição de prioridades, a formulação de políticas públicas e a alocação de recursos. A Constituição Federal de 1988 consolidou esse entendimento ao instituir um sistema integrado de planejamento e orçamento, composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

O orçamento público constitui instrumento central de planejamento governamental, por meio do qual se estabelece a previsão das receitas a serem arrecadadas oriundas, sobretudo, de impostos e demais fontes e se define a alocação desses recursos nas diversas despesas a serem executadas ao longo de cada exercício financeiro.

Para a adequada prestação de serviços à população e a manutenção do funcionamento do Estado, faz-se imprescindível a arrecadação de recursos públicos, cuja principal fonte advém da tributação incidente sobre a sociedade. Nesse contexto, o orçamento público materializa-se como o documento que evidencia, de forma sistematizada, o total das receitas arrecadadas, compreendendo impostos, taxas e contribuições e a correspondente destinação desses recursos, expressa na oferta de bens e serviços públicos à coletividade.

Para tanto, o Estado possui funções classificadas como: alocativa, distributiva e estabilizadora, conforme descreve Musgrave (1980), a função alocativa refere-se à atuação do Estado na alocação eficiente dos recursos, especialmente diante de falhas de mercado. Nessa função, o governo promove a oferta de bens e serviços públicos, realiza investimentos em infraestrutura e intervém para corrigir externalidades, garantindo que necessidades coletivas sejam atendidas de forma adequada.

Ainda, segundo Musgrave (1980), a função distributiva diz respeito à promoção de maior equidade na distribuição de renda e riqueza. Esta função é efetivada por meio de políticas fiscais, como a tributação progressiva e a realização de transferências sociais, assim o Estado busca reduzir desigualdades socioeconômicas e assegurar melhores condições de acesso a bens e serviços essenciais para a população.

E a função estabilizadora está relacionada à utilização do orçamento como instrumento de política macroeconômica, com o objetivo de suavizar oscilações do ciclo econômico. Nessa perspectiva, o governo pode adotar medidas fiscais para controlar a inflação, estimular o crescimento econômico, reduzir o desemprego e manter a estabilidade dos níveis de atividade econômica.

Dessa forma, o orçamento público ultrapassa a função meramente contábil, configurando-se como um instrumento estratégico de intervenção estatal, voltado à promoção da eficiência econômica, da justiça social e da estabilidade macroeconômica.

Observa-se a incorporação, no setor público, de práticas oriundas do planejamento estratégico, tradicionalmente utilizadas no setor privado. Essas práticas introduzem uma lógica orientada ao médio e longo prazo, baseada na definição de missão institucional, visão de futuro, objetivos estratégicos e metas mensuráveis. Todavia, a simples adoção formal do planejamento estratégico não assegura sua efetividade, especialmente quando não há integração com o ciclo orçamentário.

Considera-se um desafio constante da administração pública em converter diretrizes políticas e aspirações estratégicas em entregas efetivas para a sociedade. Nesse cenário, o planejamento governamental deixa de ser uma peça meramente ritualística para se tornar o eixo central da governança pública. No entanto, observa-se que ainda há um hiato entre o Planejamento Estratégico que define a visão de futuro e os objetivos de longo prazo e entre os instrumentos orçamentários de curto e médio prazo que ainda se apresentam como principais gargalos para a eficiência estatal.

No ordenamento jurídico brasileiro, essa integração é balizada pelo arcabouço constitucional que estabelece o PPA, a LDO e a LOA. A harmonia entre esses instrumentos e as metas estratégicas não é apenas uma exigência legal, mas uma condição indispensável para garantir que o gasto público seja eficiente, efetivo e transparente.

Por fim, a manutenção dessa integridade sistêmica depende de um monitoramento contínuo. Como apontam Bouckaert e Halligan (2008), a avaliação não é o fim do processo, mas um componente vital que permite correções de rumo. Quando as metas estratégicas estão tecnicamente integradas aos instrumentos

orçamentários, o Estado deixa de apenas “gastar o orçamento” e passa a “gerir para resultados”, otimizando a aplicação dos recursos públicos e fortalecendo a transparência institucional.

2. JUSTIFICATIVA

O presente artigo visa compartilhar a experiência do Estado de Sergipe na integração das metas do planejamento estratégico aos instrumentos de planejamento governamental, no exercício 2026, demonstrando os desafios enfrentados e apresentar os resultados obtidos neste primeiro ano da metodologia.

3. OBJETIVOS

O objetivo geral deste artigo é analisar a importância da integração das metas do planejamento estratégico aos instrumentos de planejamento governamental: PPA, LDO e LOA.

Como objetivos específicos, destacam-se: (i) discutir os fundamentos teórico-conceituais do planejamento estratégico e do orçamento público; (ii) analisar o papel de cada instrumento do ciclo orçamentário na materialização das metas estratégicas; (iii) identificar desafios e limitações à integração entre planejamento e orçamento; e (iv) apontar contribuições dessa integração para o fortalecimento da governança orçamentária.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O planejamento governamental pode ser compreendido como um processo contínuo, sistemático e orientado à definição de objetivos, à priorização de ações e à alocação racional de recursos, com vistas à consecução de resultados socialmente relevantes. Trata-se de um instrumento essencial para a organização da ação estatal, permitindo que o governo atue de forma coordenada, eficiente e alinhada às demandas da sociedade. No contexto da administração pública contemporânea, o planejamento assume papel ainda mais relevante diante da crescente complexidade das políticas públicas, das restrições fiscais e da necessidade de ampliação da transparência e da accountability.

Esse processo encontra respaldo em abordagens teóricas e gerenciais que têm orientado a modernização da administração pública, destacando-se, entre elas, a gestão por resultados, o orçamento orientado a desempenho e a governança pública. Tais abordagens enfatizam a necessidade de integração entre

as diversas etapas do ciclo de gestão: planejamento, orçamento, execução, monitoramento e avaliação, de modo a assegurar maior coerência entre as diretrizes estratégicas e os resultados efetivamente alcançados.

A gestão por resultados, em particular, representa uma mudança paradigmática na forma de condução da ação estatal. Ao deslocar o foco do controle de processos para a obtenção de resultados, essa abordagem busca assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e eficaz, gerando impactos positivos na sociedade. Para tanto, torna-se imprescindível a definição de metas claras, a construção de indicadores de desempenho e a implementação de mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam aferir o progresso das políticas públicas e subsidiar a tomada de decisões.

Nesse contexto, o planejamento estratégico governamental emerge como instrumento central para orientar a atuação do Estado em uma perspectiva de médio e longo prazo. Diferentemente do planejamento operacional, que se concentra na execução de atividades específicas e de curto prazo, o planejamento estratégico possui caráter prospectivo e integrador, buscando antecipar desafios, identificar oportunidades e orientar a formulação de políticas públicas a partir de objetivos estratégicos claramente definidos.

O planejamento estratégico envolve a definição de elementos fundamentais, como missão institucional, visão de futuro, valores organizacionais, objetivos estratégicos e metas. Esses elementos devem estar alinhados ao ambiente institucional, fiscal e socioeconômico, considerando tanto as capacidades do Estado quanto as demandas da sociedade. Dessa forma, o planejamento estratégico contribui para a construção de uma visão de longo prazo, capaz de orientar a atuação governamental de maneira consistente e sustentável.

No ordenamento jurídico brasileiro, o sistema de planejamento e orçamento encontra-se estruturado com base no disposto no art. 165 da Constituição Federal de 1988, que instituiu três instrumentos fundamentais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse arcabouço normativo visa assegurar a integração entre o planejamento de médio prazo e a execução anual das políticas públicas, promovendo maior racionalidade e transparência na gestão dos recursos públicos.

O Plano Plurianual (PPA) constitui o principal instrumento de planejamento governamental de médio prazo, estabelecendo, para um período de quatro anos, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública. Sua função é orientar a atuação estatal, definindo os programas governamentais e as ações prioritárias que deverão ser implementadas ao longo do período. O PPA desempenha, assim, papel central na articulação entre o planejamento estratégico e o orçamento, funcionando como elo entre a visão de longo prazo e a execução das políticas públicas.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, atua como instrumento de conexão entre o PPA e a LOA. Sua principal função consiste em estabelecer as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente, além de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual e disciplinar aspectos relacionados à política fiscal. A LDO também desempenha papel relevante na promoção do equilíbrio das contas públicas, ao estabelecer limites e diretrizes que devem ser observados na execução orçamentária.

Já a Lei Orçamentária Anual (LOA) constitui o instrumento por meio do qual se materializam as escolhas governamentais em termos de alocação de recursos. É na LOA que se definem as receitas a serem arrecadadas e as despesas a serem realizadas, permitindo a execução das políticas públicas. Dessa forma, a LOA representa a concretização, no curto prazo, das diretrizes e prioridades estabelecidas no PPA e na LDO.

A efetividade desse sistema depende, fundamentalmente, da coerência interna entre seus instrumentos e da aderência às estratégias governamentais. Nesse sentido, a literatura sobre administração pública converge para a ideia de que o planejamento não deve ser um exercício isolado, desvinculado da execução orçamentária. Ao contrário, planejamento e orçamento devem constituir partes integrantes de um mesmo processo, orientado à geração de resultados e à criação de valor público.

Giacomoni (2019) destaca que o orçamento público transcende sua função contábil tradicional, assumindo o papel de principal instrumento de viabilização da estratégia governamental. Para o autor, é por meio do orçamento que as diretrizes e metas estabelecidas no planejamento são efetivamente traduzidas em ações concretas, com a alocação dos recursos necessários à sua implementação. Assim, a integração entre o plano

e o orçamento constitui condição indispensável para que a estratégia governamental deixe de ser mera intenção e se transforme em ação estatal efetiva.

Por outro lado, Rezende (2017) chama atenção para o fenômeno do denominado “planejamento ritualístico”, caracterizado pela elaboração de planos que atendem às exigências legais, mas que não se refletem na prática orçamentária. Nesse modelo, observa-se uma dissociação entre o planejamento e a execução, na qual a alocação de recursos na LOA segue uma lógica inercial ou fragmentada, muitas vezes influenciada por fatores conjunturais ou interesses de curto prazo.

A superação desse modelo exige o fortalecimento do papel do PPA como instrumento estruturante do planejamento governamental, capaz de orientar a definição das prioridades na LDO e a alocação de recursos na LOA. Conforme aponta Pereira (2018), o PPA deve atuar como elo entre a visão estratégica de longo prazo e a execução orçamentária de curto prazo, assegurando que as metas estratégicas sejam efetivamente incorporadas ao processo orçamentário.

Nesse contexto, a integração entre planejamento estratégico e orçamento público torna-se elemento central para a consolidação de um modelo de gestão orientado a resultados. Essa integração permite que as metas estratégicas sejam traduzidas em programas, ações e dotações orçamentárias, possibilitando o acompanhamento sistemático da execução e a avaliação do desempenho das políticas públicas.

A experiência do Estado de Sergipe, objeto deste estudo, insere-se nesse esforço de integração, ao buscar mecanismos que permitam alinhar as metas do planejamento estratégico aos instrumentos do ciclo orçamentário. Nesse sentido, a tradução de indicadores de desempenho e metas finalísticas para a estrutura programática do PPA representa um avanço importante, ao permitir maior precisão no monitoramento das políticas públicas e maior racionalidade na alocação de recursos na LOA.

A adoção de metodologias de monitoramento e avaliação também desempenha papel fundamental nesse processo, ao possibilitar a identificação de desvios, a realização de ajustes e a melhoria contínua das políticas públicas. A integração sistêmica entre estratégia e orçamento contribui, assim, para reduzir a fragmentação das ações governamentais e potencializar o impacto social das políticas implementadas.

Os resultados dessa integração encontram fundamento na busca pela criação de valor público, conceito desenvolvido por Moore (2003). Segundo essa abordagem, a legitimidade da ação estatal está diretamente relacionada à sua capacidade de gerar benefícios concretos para a sociedade. Nesse sentido, a eficiência administrativa não se limita à conformidade com normas e procedimentos, mas depende da vinculação do gasto público a resultados percebidos pelos cidadãos.

A transição de um modelo de orçamento focado em insumos para um modelo orientado a resultados, conforme proposto por Osborne e Gaebler (1992), constitui elemento central nesse processo. Esse novo paradigma exige a definição de indicadores de desempenho capazes de mensurar os resultados das políticas públicas, bem como a implementação de sistemas de informação que permitam acompanhar a execução orçamentária e avaliar seus impactos.

Ademais, a integração entre planejamento e orçamento deve ser compreendida no âmbito mais amplo da governança pública, que envolve a articulação entre diferentes atores institucionais, a transparência na gestão dos recursos públicos e a prestação de contas à sociedade. A governança orçamentária, em particular, pressupõe a existência de mecanismos que assegurem a utilização responsável dos recursos e o alinhamento entre planejamento, execução e avaliação.

Autores como Rezende (2017) e Giacomoni (2019) ressaltam que a fragmentação entre planejamento e orçamento tende a esvaziar o potencial estratégico do PPA, transformando-o em um documento meramente formal. Essa fragmentação compromete a capacidade do Estado de implementar políticas públicas de forma eficaz e de alcançar resultados significativos para a sociedade.

Dessa forma, a integração das metas estratégicas aos instrumentos orçamentários constitui condição necessária para a consolidação de um modelo de planejamento orientado a resultados. Essa integração requer não apenas ajustes técnicos nos instrumentos de planejamento e orçamento, mas também mudanças institucionais e culturais que favoreçam a cooperação entre os órgãos governamentais e o comprometimento da alta gestão com a estratégia definida.

Por fim, destaca-se que a efetividade do planejamento governamental depende da capacidade do Estado de articular, de forma coerente, suas

diretrizes estratégicas, seus instrumentos orçamentários e seus mecanismos de execução e avaliação. Somente por meio dessa integração será possível promover uma gestão pública mais eficiente, transparente e orientada à geração de valor público, em consonância com as demandas e expectativas da sociedade contemporânea.

5. METODOLOGIA

Para Creswell (2014), utiliza-se a pesquisa qualitativa quando há a necessidade de compreender o contexto a que se insere o objeto de estudo, através das opiniões dos diversos pesquisadores. Assente nisso, a metodologia adotada neste trabalho é de natureza qualitativa, com abordagem descritivo-analítica.

Foram utilizados procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental, com base em literatura especializada sobre planejamento governamental, orçamento público e gestão por resultados, bem como na análise de dispositivos constitucionais, legais e infralegais que regem o sistema de planejamento e orçamento no Brasil.

Adicionalmente, o estudo incorpora a análise de experiência institucional observada no estado de Sergipe, especialmente no que se refere à utilização de instrumento de alinhamento estratégico, com os programas finalísticos no PPA, a definição de metas físicas e financeiras, indicadores de desempenho e mecanismos de monitoramento e avaliação. A partir desse conjunto de informações, buscou-se analisar as boas práticas orçamentárias, desafios recorrentes e possibilidades de aprimoramento da integração entre planejamento estratégico e orçamento.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise realizada evidencia que a integração das metas do planejamento estratégico aos instrumentos de planejamento governamental: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), produz impactos positivos relevantes tanto na qualidade do gasto público quanto no fortalecimento da governança fiscal. Essa integração contribui para a superação de uma visão tradicional do orçamento como mero instrumento contábil, conferindo-lhe caráter estratégico e orientado a resultados. Nesse contexto, o orçamento passa a desempenhar papel central na implementação das políticas públicas, na medida em que traduz, de forma

concreta, as prioridades definidas no planejamento governamental.

Quando as metas estratégicas são adequadamente desdobradas em programas, ações e dotações orçamentárias, observa-se maior coerência entre o planejamento e a execução, o que favorece a eficiência na alocação dos recursos públicos. Esse alinhamento permite que as decisões orçamentárias reflitam, de maneira consistente, os objetivos de médio e longo prazo estabelecidos pela administração pública, contribuindo para a geração de valor público e para a melhoria dos serviços prestados à sociedade.

No âmbito do Plano Plurianual (PPA), verificou-se que a vinculação explícita entre os objetivos estratégicos e os programas governamentais fortaleceu significativamente a função orientadora desse instrumento. O PPA, ao estruturar as diretrizes e metas para um período de quatro anos, assumiu papel fundamental na organização das prioridades governamentais. Quando devidamente articulado com o planejamento estratégico, ele proporciona maior clareza quanto às ações que devem ser priorizadas, evitando dispersão de esforços e promovendo maior racionalidade na gestão pública.

A definição de metas mensuráveis e indicadores de resultado no PPA representou um avanço importante na direção de uma gestão orientada a resultados. Esses elementos permitiram não apenas o acompanhamento sistemático da execução das políticas públicas, mas também a avaliação de seu desempenho, possibilitando ajustes e correções de rumo ao longo do ciclo de planejamento. Dessa forma, o PPA deixa de ser um instrumento meramente formal e passa a desempenhar função ativa na condução da estratégia governamental.

No que se refere à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sua integração ao planejamento estratégico revela-se igualmente essencial. A LDO atuou como elo entre o planejamento de médio prazo e a execução anual do orçamento, sendo responsável por estabelecer as prioridades e metas para o exercício subsequente. Alinhada às diretrizes estratégicas, a LDO contribuiu para a seleção mais criteriosa das prioridades governamentais, assegurando que os recursos disponíveis sejam direcionados para as áreas de maior relevância.

Além disso, a LDO desempenhou um papel fundamental na compatibilização entre as metas estabelecidas e a capacidade fiscal do Estado. Ao

estabelecer limites e parâmetros para a elaboração da LOA, esse instrumento contribuiu para a manutenção do equilíbrio fiscal e para a sustentabilidade das políticas públicas. A incorporação de metas estratégicas na LDO também favorece a transparência e o controle social, na medida em que explicita, de forma clara, os compromissos assumidos pelo governo para o exercício financeiro seguinte.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), por sua vez, representou o momento decisivo de materialização das escolhas estratégicas. Foi por meio da LOA que as prioridades definidas no PPA e na LDO se concretizam em dotações orçamentárias específicas, permitindo a execução das políticas públicas. Nesse sentido, é fundamental que as alocações de recursos reflitam, de forma consistente, as diretrizes estabelecidas nos instrumentos de planejamento anteriores.

A ausência de alinhamento entre a LOA e o planejamento estratégico pode resultar em distorções significativas, como a subestimação de programas prioritários ou a destinação de recursos para ações desconectadas dos objetivos governamentais. Essas inconsistências podem comprometer a efetividade das políticas públicas e reduzir a capacidade do Estado de responder às demandas da sociedade. Por essa razão, a integração entre planejamento e orçamento foi compreendida como condição essencial para a boa governança pública.

Com o objetivo de promover essa integração, o Estado de Sergipe desenvolveu e implementou mecanismos inovadores de articulação entre planejamento estratégico e execução orçamentária, destacando-se, entre eles, a utilização de subações como instrumento de desdobramento das ações orçamentárias. As subações permitem uma maior granularidade na identificação e no acompanhamento das despesas, possibilitando o vínculo direto entre as metas estratégicas e a execução físico-financeira.

A adoção desse modelo representa um avanço significativo na gestão orçamentária, na medida em que possibilita o monitoramento mais preciso dos resultados das políticas públicas. Ao associar cada meta estratégica a uma subação específica, torna-se possível acompanhar, de forma detalhada, a execução das ações governamentais, identificando eventuais desvios e promovendo ajustes tempestivos.

Para viabilizar essa integração sistêmica, a Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação

de Sergipe (SEPLAN/SE) foi estabelecida como unidade central responsável pela condução e coordenação do Sistema de Gestão Integrada. Sua atuação vai além da formulação inicial do planejamento estratégico, abrangendo também a atualização contínua das diretrizes, a disseminação de metodologias e o suporte técnico aos órgãos e entidades da administração pública.

Nesse sentido, a SEPLAN/SE desempenha papel estratégico na consolidação de uma cultura de planejamento e monitoramento no âmbito do Estado. Ao assegurar a consistência e a coerência das ações governamentais com os objetivos de curto, médio e longo prazo, a Secretaria contribui para o fortalecimento da governança e para a melhoria da qualidade do gasto público.

Adicionalmente, a SEPLAN/SE coordena a Rede de Planejamento e Orçamento Estadual, composta por representantes da administração direta e indireta. Essa rede tem como finalidade capilarizar as práticas de planejamento e monitoramento, garantindo que as diretrizes estratégicas sejam efetivamente incorporadas às atividades operacionais dos diversos órgãos.

Os pontos focais que integram essa rede desempenham papel fundamental na qualificação do acompanhamento dos projetos e na realização de reuniões periódicas de monitoramento. Essa estrutura descentralizada favorece a troca de informações, o alinhamento institucional e a identificação de desafios e oportunidades de melhoria, contribuindo para a efetividade do planejamento governamental.

No que se refere à gestão da informação, destaca-se a utilização da plataforma Target como base tecnológica para o acompanhamento e avaliação das metas estratégicas. Essa plataforma amplia a capacidade analítica do Estado, permitindo a integração de dados provenientes de diferentes sistemas e a geração de informações qualificadas para a tomada de decisão.

A integração da plataforma Target com o Sistema de Gestão Pública Integrada de Sergipe i-GESP/SE constitui um dos principais avanços na área de gestão orçamentária. Essa integração possibilita a conexão entre o avanço físico dos projetos e a execução financeira, permitindo um monitoramento mais próximo da realidade e baseado em evidências concretas.

Por meio dessa articulação, torna-se possível identificar, em tempo real, o grau de execução das metas estratégicas, bem como a disponibilidade de recursos

financeiros para sua implementação. Essa capacidade de análise contribui para a priorização de projetos, o replanejamento de ações e a adoção de medidas corretivas, quando necessário.

No exercício de 2025, foram estabelecidos no Planejamento Estratégico do Estado de Sergipe 113 projetos e mais de 775 metas para o biênio 2025–2026, todos planejados com alinhamento aos instrumentos PPA, LDO e LOA. A integração entre os sistemas de acompanhamento físico e financeiro teve início em 2026, consolidando o modelo de gestão orientado a resultados.

Nesse modelo, cada meta estratégica é vinculada a um código específico no sistema i-GESP/SE, denominado subação. Essa vinculação permite o acompanhamento detalhado das informações orçamentárias, incluindo dados sobre dotação inicial, valores empenhados, liquidados e pagos, além de informações qualitativas relacionadas à execução das ações.

As informações quantitativas registradas no i-GESP/SE são complementadas por dados qualitativos disponíveis na plataforma Target, proporcionando uma visão abrangente da execução das políticas públicas. Essa integração de dados fortalece o processo decisório, ao fornecer subsídios técnicos para a análise de desempenho e a identificação de gargalos.

O objetivo central desse modelo é possibilitar o acompanhamento em tempo real da execução orçamentária e financeira das metas estratégicas, promovendo maior transparência e eficiência na gestão pública. Ao disponibilizar informações atualizadas e integradas, o sistema contribui para a tomada de decisões mais assertivas por parte da alta gestão.

Além disso, o modelo permite que as equipes técnicas de monitoramento realizem intervenções de natureza técnica e operacional, sempre que identificado descompasso entre a execução física e financeira das metas. Essas intervenções são fundamentais para garantir o alinhamento contínuo entre planejamento e orçamento, evitando desperdícios e promovendo melhor utilização dos recursos públicos.

A integração entre sistemas, especialmente entre o i-GESP/SE e a plataforma Target, representa, portanto, um avanço significativo na gestão da informação e no fortalecimento da governança pública. Ao possibilitar análises mais robustas e baseadas em evidências, esse modelo contribui para a melhoria da qualidade das decisões e para o alcance dos resultados esperados.

Apesar dos avanços observados, o estudo identifica desafios relevantes que ainda precisam ser enfrentados para a consolidação desse modelo. Entre eles, destacam-se a rigidez orçamentária, que limita a flexibilidade na alocação de recursos; a ainda incipiente cultura de avaliação de resultados; e a influência de fatores políticos de curto prazo, que podem comprometer a continuidade das políticas públicas.

A superação desses desafios requer o fortalecimento das capacidades técnicas das áreas de planejamento e orçamento, o aprimoramento dos sistemas de informação e o comprometimento da alta gestão com a lógica do planejamento integrado. É fundamental que o processo de integração seja compreendido não apenas como uma inovação tecnológica, mas como uma mudança cultural e institucional.

Nesse sentido, a integração entre planejamento estratégico e orçamento não se limita à adoção de sistemas ou metodologias, mas depende, sobretudo, da atuação coordenada de pessoas, processos e estruturas organizacionais. Somente com esse alinhamento será possível alcançar uma gestão pública mais eficiente, transparente e orientada a resultados.

7. CONCLUSÃO

A integração das metas do planejamento estratégico aos instrumentos de planejamento governamental: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), configura-se como elemento central para o aprimoramento da gestão pública, especialmente no contexto de crescente complexidade das demandas sociais e de restrições fiscais cada vez mais severas. Trata-se de um processo que ultrapassa a mera observância de dispositivos legais, assumindo caráter estratégico para a promoção de maior eficiência, efetividade e transparência na utilização dos recursos públicos.

Ao longo deste estudo, evidenciou-se que a ausência de integração entre planejamento e orçamento compromete a capacidade do Estado de transformar diretrizes estratégicas em ações concretas, resultando em alocação ineficiente de recursos e em fragilidades no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas. Por outro lado, quando há alinhamento entre os instrumentos de planejamento e as metas estratégicas, observa-se uma significativa melhoria na qualidade do gasto público, na medida em

que os recursos passam a ser direcionados de forma mais consistente às prioridades governamentais.

Os resultados analisados demonstram que a integração entre estratégia e orçamento fortalece a governança orçamentária, ao promover maior coerência entre os diferentes instrumentos do ciclo de planejamento, qualificar o processo decisório e ampliar a capacidade do Estado de gerar valor público. Nesse sentido, o orçamento deixa de ser concebido como um instrumento meramente contábil e passa a desempenhar papel ativo na implementação das políticas públicas, funcionando como elo entre o planejamento e a execução.

A experiência do Estado de Sergipe, destacada neste trabalho, evidencia que a adoção de mecanismos de integração sistêmica como o desdobramento das ações em subações e a utilização de sistemas integrados de informação, contribui para o fortalecimento da gestão orientada a resultados. Tais mecanismos permitem maior rastreabilidade das metas estratégicas, possibilitando o acompanhamento simultâneo da execução física e financeira e favorecendo a tomada de decisões baseada em evidências.

Adicionalmente, a institucionalização de estruturas de governança, como a atuação coordenadora da Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação do Estado de Sergipe (SEPLAN/SE) e a constituição de uma rede de planejamento e orçamento, demonstra a importância da articulação entre os diversos atores envolvidos no processo de planejamento governamental. Essa articulação é fundamental para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam efetivamente incorporadas às práticas operacionais dos órgãos e entidades, promovendo maior alinhamento institucional.

Não obstante os avanços observados, o estudo também evidencia a existência de desafios relevantes para a consolidação desse modelo de integração. Entre eles, destacam-se a rigidez orçamentária, que limita a flexibilidade na alocação de recursos; a ainda incipiente cultura de avaliação de resultados, que dificulta a mensuração do desempenho das políticas públicas; e a influência de fatores políticos de curto prazo, que podem comprometer a continuidade das ações governamentais.

A superação desses desafios requer a adoção de medidas que envolvem tanto o aprimoramento técnico quanto o fortalecimento institucional. É necessário

investir na capacitação dos servidores públicos, no desenvolvimento de sistemas de informação mais robustos e na consolidação de práticas de monitoramento e avaliação que permitam aferir, de forma consistente, os resultados alcançados. Ademais, torna-se fundamental o comprometimento da alta gestão com a lógica do planejamento integrado, de modo a assegurar a continuidade e a sustentabilidade das iniciativas implementadas.

Importa destacar que a integração entre planejamento estratégico e orçamento não se limita à adoção de instrumentos ou metodologias específicas, mas envolve, sobretudo, uma mudança de cultura organizacional. Trata-se de promover uma nova forma de gestão pública, orientada por resultados, baseada em evidências e comprometida com a geração de valor

público. Essa transformação exige o engajamento de todos os níveis da administração pública, bem como o fortalecimento dos mecanismos de governança e de controle social.

Dessa forma, conclui-se que o investimento na integração entre planejamento estratégico e instrumentos orçamentários constitui não apenas uma boa prática administrativa, mas um imperativo para a consolidação de um Estado mais eficiente, responsável e orientado ao desenvolvimento sustentável. Ao alinhar estratégia, recursos e resultados, o poder público amplia sua capacidade de responder às demandas da sociedade, promovendo maior qualidade na prestação dos serviços públicos e contribuindo para a construção de uma gestão pública mais moderna, transparente e efetiva.

8. Referências

1. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
2. BRASIL. Lei Complementar nº 101. Brasília, DF: Senado Federal, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm
3. CRESWELL, John W. Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.
4. GIACOMONI, James. Orçamento público. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
5. REZENDE, Fernando. Planejamento e orçamento público. Rio de Janeiro: FGV, 2017.
6. BOUCKAERT, Geert; HALLIGAN, John. Managing Performance in the Public Sector. 1. ed. London: Routledge, 2008.
7. KUHLMANN, Mauro G. Gestão Pública Orientada para Resultados: estratégia, monitoramento e avaliação. Brasília: ENAP, 2006.
8. MATIAS-PEREIRA, José. Administração Pública: foco na governança, na gestão de riscos, na estratégia e no controle. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
9. MOORE, Mark H. Criando Valor Público: gestão estratégica no governo. Tradução de Vera Lúcia M. Joselyne. Brasília: ENAP, 2003.
10. MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. Finanças públicas: teoria e prática. São Paulo: McGraw-Hill, 1980.
11. OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 6. ed. Rio de Janeiro: MH Comunicação, 1992.

A importância do plano plurianual participativo no estado de Alagoas

- **Marina Beatriz de Lima Oliveira Silva**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, Brasil
E-mail: marina.silva@seplag.al.gov.br

- **Eraldo Henrique de Souza Amaral**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, Brasil
E-mail: eraldo.amaral@seplag.al.gov.br

- **Nathaly Christini Oliveira Silva**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, Brasil
E-mail: nathaly.silva@seplag.al.gov.br

- **Maria de Fátima Costa Barros Coutinho**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, Brasil
E-mail: mariadefatima.coutinho@seplag.al.gov.br

Resumo

O presente artigo analisa a relevância do Plano Plurianual (PPA) Participativo no Estado de Alagoas para o quadriênio 2024-2027, investigando o papel da participação social como instrumento de mudança e inserção sociopolítica no planejamento estatal. A pesquisa examina a evolução histórica do planejamento governamental no Brasil pós-Constituição de 1988, destacando a transição de modelos tecnocráticos para abordagens participativas e orientadas para resultados. Utilizando uma metodologia de análise documental e comparativa, o estudo explora a experiência alagoana que, por meio de Fóruns Regionais, Oficinas Temáticas e ferramentas digitais, buscou territorializar demandas e democratizar o ciclo orçamentário. Discute-se a aplicação da metodologia da “Árvore de Problemas” na identificação de desafios locais e a integração dessas demandas com as capacidades estatais e condicionantes fiscais. O artigo também aborda a transformação digital na participação pública, contrastando a experiência de Alagoas com tendências nacionais e internacionais, e examina os desafios da governança federativa e da continuidade administrativa. Os resultados indicam que, embora haja avanços significativos na institucionalização da escuta social e na capilaridade territorial, persistem desafios relacionados à efetividade da implementação, à articulação intergovernamental e à necessidade de feedback (devolutiva) consistente à sociedade para evitar o caráter meramente homologatório da participação. Conclui-se que o PPA Participativo em Alagoas representa um avanço na gestão democrática, mas requer o fortalecimento de mecanismos de controle social e a integração com instrumentos de longo prazo para garantir o desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades regionais.

Palavras-chave: Plano Plurianual. Participação Social. Governança Pública. Alagoas. Planejamento Governamental.

1. INTRODUÇÃO

A formulação de estratégias de desenvolvimento socioeconômico em um Estado democrático de direito transcende a mera técnica orçamentária; ela exige a concepção e execução de decisões que maximizem

mudanças dentro de objetivos preestabelecidos, minimizando reações contrárias no sistema político. Tais objetivos não devem ser determinados exclusivamente por estudos técnicos, mas fundamentalmente pela identificação das aspirações sociais de diferentes

grupos e comunidades locais (RELATÓRIO PPA ALAGOAS, 2023). No cenário brasileiro contemporâneo, o planejamento governamental e a participação social convergem como pilares para a construção de uma gestão pública eficiente e responsiva.

A Constituição Federal de 1988 marcou uma ruptura paradigmática ao instituir um novo sistema de planejamento ancorado no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA, especificamente, estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, constituindo-se no principal instrumento de médio prazo para a promoção do desenvolvimento (PARES; VALLE, 2006). Contudo, a história do planejamento no Brasil revela uma trajetória oscilante, movendo-se de uma visão tecnocrática entre 1930 e 1980, passando por uma primazia da gestão sobre o planejamento nos anos 1990, até uma retomada do planejamento participativo nos anos 2000 (AMARAL, 2014).

Neste contexto, o Estado de Alagoas implementou um processo inovador na elaboração do seu PPA 2024-2027. O governo estadual partiu da premissa de que a participação social é o caminho mais produtivo para a construção de uma sociedade mais igualitária e inclusiva. A estratégia adotada envolveu esforço coletivo através de Fóruns Regionais Participativos, Oficinas Temáticas e consultas online, buscando ouvir a população sobre os maiores desafios e prioridades territoriais (RELATÓRIO PPA ALAGOAS, 2023).

Nesse cenário de reconfiguração das funções estatais, é imperioso reconhecer que a simples instituição de instrumentos legais de planejamento não garante, por si só, a efetividade das políticas públicas ou o aprofundamento democrático. A literatura contemporânea sobre governança pública aponta que a “virada participativa” observada nas últimas décadas surge como uma resposta institucional à crise de accountability horizontal e ao distanciamento entre a burocracia estatal e as demandas cidadãs. Conforme analisam Azevedo et al. (2022), a pressão por maior controle social impulsionou a criação de mecanismos como os conselhos gestores e o Orçamento Participativo, desenhados para incluir os cidadãos em esferas decisórias anteriormente monopolizadas por elites burocráticas e técnicas. No entanto, a materialização dessa participação no âmbito do planejamento de médio prazo — o PPA — enfrenta desafios substanciais,

uma vez que exige a conciliação entre a rigidez técnica do orçamento e a fluidez das demandas sociais.

A complexidade desse arranjo é amplificada quando se observa a heterogeneidade da administração pública subnacional. Amaral (2014) destaca que, diferentemente da União, os estados não possuem uma legislação nacional rígida que padronize a elaboração dos seus Planos Plurianuais, o que resulta em uma diversidade de metodologias e conteúdos, muitas vezes dependentes da orientação política do governo de plantão. Essa discricionariedade, embora permita inovações locais, também expõe o planejamento às vulnerabilidades das capacidades estatais instaladas. Nesse sentido, Costa et al. (2024) argumentam que a capacidade do Estado de implementar políticas suas capacidades estatais não deriva apenas dos atributos internos do aparelho burocrático (dimensão técnico-administrativa), mas fundamentalmente da qualidade das interações que o Estado estabelece com a sociedade e com outros entes federativos (dimensão político-relacional). Portanto, o sucesso de um PPA Participativo depende intrinsecamente da habilidade do governo em mobilizar essas capacidades para traduzir a escuta social em ações orçamentárias exequíveis.

Ademais, o ambiente fiscal impõe condicionantes severas ao ideal do planejamento participativo. Pares e Valle (2006) observam que, historicamente, o PPA no Brasil opera sob um excessivo enrijecimento orçamentário, onde a crescente parcela de despesas obrigatórias estrangula a margem discricionária dos gestores para alocar recursos em novas prioridades estratégicas definidas pela população. Esse cenário cria um risco real de deslegitimação dos processos participativos: se a participação social não encontrar eco na execução orçamentária e financeira, o instrumento corre o risco de se tornar meramente cerimonial ou homologatório, frustrando as expectativas criadas durante os fóruns de consulta. Assim, o planejamento governamental deve ser entendido não apenas como um exercício de alocação de recursos, mas como uma ferramenta política de gestão de conflitos e de construção de consensos sobre o desenvolvimento.

Outro vetor de transformação que não pode ser ignorado é a inserção das tecnologias digitais na governança pública. A experiência recente demonstra que a transformação digital tem o potencial de ampliar a escala da participação, reduzindo custos de transação

e permitindo que segmentos populacionais dispersos territorialmente influenciem a agenda governamental. Contudo, como alertam Carvalho, Zanandrez e Menezes (2025), a digitalização traz consigo o desafio de evitar a superficialidade da “virtualização”, onde a deliberação profunda é substituída pela mera agregação de preferências individuais ou votações online, sem o devido debate público. A análise crítica de experiências comparadas, como as observadas por Bazolli e Delgado (2016) em processos de planejamento territorial no Brasil e em Portugal, reforça que a intervenção popular, seja presencial ou online, necessita de mecanismos de devolutiva e transparência para superar o caráter consultivo e avançar em direção a uma efetiva partilha de poder decisório.

Portanto, a análise do PPA Participativo do Estado de Alagoas deve ser situada nesse cruzamento teórico e prático: entre a necessidade de legitimação democrática via participação social e as restrições impostas pelas capacidades estatais e pela realidade fiscal. É sob essa ótica que se deve examinar a eficácia das metodologias empregadas, como a territorialização das demandas e o uso de ferramentas digitais, questionando se tais inovações conseguem romper com a tradição tecnocrática e promover uma governança verdadeiramente inclusiva e orientada para resultados.

A justificativa para este estudo reside na necessidade de examinar criticamente como esses mecanismos de participação se materializam na prática administrativa estadual, especialmente diante de condicionantes fiscais e da complexidade da articulação intergovernamental. O problema de pesquisa centra-se em compreender: em que medida o PPA Participativo de Alagoas consegue superar o caráter meramente consultivo e se estabelecer como um instrumento efetivo de inserção sociopolítica e governança?

O objetivo geral deste artigo é analisar a importância e a efetividade do PPA Participativo em Alagoas, considerando seus métodos de escuta, a territorialização das demandas e a integração com as capacidades estatais. Os objetivos específicos incluem: (i) descrever a metodologia aplicada, como a “Árvore de Problemas”; (ii) avaliar a inserção da participação digital em comparação com experiências nacionais e internacionais; e (iii) propor caminhos para o aprimoramento da governança participativa baseados nas melhores práticas identificadas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 O Planejamento Governamental e a Dimensão Constitucional

O planejamento governamental é uma função de Estado destinada a construir estratégias alinhadas a uma visão de futuro, explicitando compromissos do governo com a sociedade sobre o que será feito e quais recursos serão mobilizados. Historicamente, o planejamento esteve nas mãos da burocracia estatal, mas na última década, a participação social começou a ser introduzida na elaboração dos PPAs federais, estaduais e municipais (AMARAL, 2014).

A Constituição de 1988 inovou ao incorporar o planejamento no capítulo de finanças, criando instrumentos que buscam articular o planejamento de médio prazo (PPA) com o curto prazo (LOA) através da LDO. O PPA emerge como instrumento de duplo propósito: orientar a política pública e as grandes mudanças que necessitam de horizonte plurianual, e apoiar a política fiscal, permitindo aferir impactos intertemporais das decisões presentes (PARES; VALLE, 2006).

Entretanto, observa-se que o modelo de planejamento brasileiro ainda enfrenta desafios. Há uma percepção de que, apesar das inovações, o PPA por vezes não restitui o papel central que os planos tiveram no passado desenvolvimentista, operando em um ambiente de restrições fiscais e rigidez orçamentária que limitam a margem discricionária dos gestores (PARES; VALLE, 2006). Além disso, a ausência de uma legislação específica que padronize a elaboração dos PPAs estaduais gera diversidade de metodologias e conteúdos (AMARAL, 2014).

2.2 A Participação Social e as Instituições Participativas (IPs)

A “virada participativa” é uma resposta à crise de *accountability* horizontal, gerando pressão por maior controle social sobre o Estado. Mecanismos como conselhos gestores e o Orçamento Participativo (OP) surgiram para incluir cidadãos em instituições políticas anteriormente controladas pela burocracia (AZEVEDO et al., 2022). O OP, originado em Porto Alegre em 1989, é considerado uma ferramenta de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre orçamentos públicos, retirando parte do poder de uma elite burocrática e repassando-o à sociedade (FERREIRA FILHO, 2015).

As Instituições Participativas (IPs) podem ser classificadas de acordo com seu desenho institucional. Avritzer (2008) identifica três formas: (i) participação de baixo para cima, como o OP, que permite intervenção direta no formato das políticas; (ii) partilha de poder, como nos conselhos gestores, onde atores estatais e da sociedade civil participam simultaneamente; e (iii) ratificação pública, onde a sociedade civil referenda decisões, como em audiências públicas de Planos Diretores (AVRITZER, 2008).

A eficácia dessas instituições depende de variáveis como a vontade política do governo, a densidade associativa da sociedade civil e o desenho institucional adotado. Em contextos de alta desigualdade, o OP enfrenta desafios para realizar seus fins democráticos, mas permanece como uma experiência institucional vital para a reestruturação da vida política (CRUZ NETO, 2008).

2.3 Capacidades Estatais e Condicionantes Fiscais

A implementação de políticas públicas, especialmente aquelas derivadas de processos participativos, depende das capacidades estatais. Estas podem ser divididas em dimensões técnico-administrativas e político-relacionais. A capacidade financeira, especificamente, refere-se à habilidade do Estado de financiar o provimento de bens e serviços através da execução de despesas autorizadas. Estudos indicam que a fragilidade de mecanismos legais e financeiros resulta em baixa materialidade das políticas locais (COSTA et al., 2024).

A gestão por resultados, associada ao PPA, busca substituir o planejamento rígido pelo flexível, intensivo em gestão, onde o plano se atualiza em função do desempenho e do monitoramento (PARES; VALLE, 2006). No entanto, a descontinuidade administrativa e a alternância partidária, especialmente entre ideologias opostas, podem levar à interrupção de práticas participativas, como observado na descontinuidade de OPs em diversos municípios brasileiros (AZEVEDO et al., 2022).

2.4 Transformação Digital e Participação Online

A transformação digital acelerada pela pandemia de COVID-19 impulsionou a adoção de ferramentas virtuais na gestão pública. Espaços digitais oferecem um panorama que potencializa os alcances

dos orçamentos participativos e a lógica de diálogo. Plataformas digitais permitem a interação multilateral, redução de custos e maior transparência (FP1, 2021).

Contudo, a digitalização traz novos desafios. A “virtualização” das iniciativas pode levar a uma perda de densidade nas relações humanas e na qualidade deliberativa, transformando a participação em mera agregação de preferências sem o devido debate (ATLAS, 2021; CARVALHO et al., 2025). O desafio reside em criar modelos híbridos que combinem a capilaridade do digital com a profundidade dos encontros presenciais.

2.5 Difusão Internacional, Tipologias de Participação e a Complexidade do Desenho Institucional

A análise de experiências participativas contemporâneas, como a do PPA alagoano, exige a compreensão de que o Orçamento Participativo (OP) e o planejamento participativo não são fenômenos estáticos, mas institutos que sofreram complexas mutações em sua trajetória de difusão global. Historicamente, o modelo originado em Porto Alegre no final da década de 1980 estabeleceu-se como referência central, impulsionado pelo Fórum Social Mundial, gerando um fluxo de disseminação “Brasil-mundo” que exportou a lógica da deliberação orçamentária para diversos continentes. Contudo, Dias et al. (2021) observam que esse fluxo arrefeceu na última década, dando lugar a novos polos de inovação, como Portugal, que passaram a reinterpretar e exportar metodologias de participação adaptadas a diferentes realidades administrativas e culturais. Essa evolução demonstra que a transferência de políticas participativas não deve ocorrer de forma acrítica, mas sim mediante a reinterpretção dos processos à luz das insuficiências observadas nos modelos originais, buscando superar limitações metodológicas e efeitos políticos indesejados.

Nesse sentido, a literatura oferece categorias analíticas essenciais para qualificar o nível de interação entre Estado e sociedade. Bazolli e Delgado (2016), ao compararem planos de ordenamento territorial no Brasil e em Portugal, destacam a distinção fundamental entre “participação-audição” e “participação-negociação”. Enquanto a primeira se limita à consulta prévia da administração pública aos cidadãos antes da tomada de decisão — muitas vezes assumindo um caráter meramente homologatório ou de

ratificação —, a segunda alinha-se ao planejamento colaborativo, pressupondo uma troca efetiva de argumentos e vantagens recíprocas com salvaguarda dos interesses coletivos. Para que o PPA Participativo supere o formalismo burocrático, é imperativo que seu desenho institucional favoreça a transição de uma lógica puramente consultiva para uma dinâmica de negociação e partilha de poder.

Aprofundando a discussão sobre o desenho institucional, Avritzer (2008) propõe uma tipologia que diferencia as instituições participativas em três formatos: (i) desenhos de baixo para cima, como o OP clássico, que permitem a livre entrada de atores e intervenção direta; (ii) partilha de poder, como os conselhos de políticas, onde atores estatais e da sociedade civil detêm representação mista; e (iii) ratificação pública, exemplificada pelos Planos Diretores, onde a sociedade é chamada a referendar decisões técnicas pré-elaboradas. A eficácia desses desenhos varia substancialmente conforme a organização da sociedade civil e a vontade política do governo. No contexto de retomada das instituições participativas no Brasil, exemplificado pelo PPA Federal 2024-2027, Carvalho, Zanandrez e Menezes (2025) identificam uma estratégia baseada em “camadas” de participação que busca integrar essas diferentes tipologias: uma plataforma digital para participação ampla e individual; fóruns presenciais para ativistas e sociedade organizada; e fóruns de alto nível (conselhos) para refino técnico e político.

Essa complexidade do desenho institucional traz à tona o desafio da escala e da representatividade. Se por um lado a participação digital amplia o alcance numérico, permitindo a adesão de milhões de indivíduos, por outro, ela suscita debates sobre a qualidade deliberativa desses processos. Carvalho, Zanandrez e Menezes (2025) alertam que, embora demandas corporativas de setores organizados (como servidores públicos) tendam a dominar certas arenas, temas transversais como direitos animais e mudanças climáticas têm ganhado proeminência através do ativismo institucional e digital. Portanto, a análise de um PPA Participativo estadual deve considerar não apenas a existência dos canais de escuta, mas como o desenho institucional articula essas diferentes camadas (presencial e digital, técnica e popular) para evitar que a participação se torne uma “virtualização” sem

incidência real na alocação de recursos e na definição de prioridades estratégicas de longo prazo.

Ademais, a sustentabilidade dessas iniciativas depende intrinsecamente da capacidade estatal e da continuidade administrativa. Azevedo et al. (2022) argumentam que a descontinuidade de políticas participativas, como o OP, está frequentemente associada à alternância partidária e à falta de institucionalização das práticas nos fluxos burocráticos rotineiros. Para que o planejamento participativo se consolide como política de Estado e não apenas de governo, é necessário que ele esteja ancorado em legislações específicas e em uma cultura organizacional que valorize a transparência e a accountability, superando a resistência técnica e o insulamento burocrático tradicionais da administração pública brasileira.

3. METODOLOGIA

A metodologia empregada neste artigo é de natureza qualitativa e descritiva, baseada em pesquisa bibliográfica e documental. As fontes primárias de análise incluem o Relatório do PPA Participativo 2024-2027 do Estado de Alagoas, legislação correlata e documentos oficiais de planejamento.

Para a análise da experiência alagoana, examinou-se a metodologia aplicada pelo governo estadual, que se estruturou em dois aspectos principais: a instrumentalização de metodologias participativas e a territorialização das demandas. A ferramenta central utilizada foi a “Árvore de Problemas”, que permite analisar problemas complexos identificando causas (raízes) e consequências, auxiliando os grupos a elegerem desafios centrais (RELATÓRIO PPA ALAGOAS, 2023).

A análise também considerou a divisão territorial do estado em nove regiões de planejamento, conforme institucionalizado pelo Decreto nº 30.157/2014, garantindo que as especificidades locais fossem critérios para alocação de recursos (RELATÓRIO PPA ALAGOAS, 2023). A comparação com experiências nacionais e internacionais foi realizada através da triangulação com dados de literatura especializada sobre OPs e PPAs em outras jurisdições.

Para transcender a natureza puramente descritiva do relatório oficial e conferir densidade analítica à investigação, a pesquisa adotou uma abordagem híbrida de avaliação de Instituições Participativas (IPs), estruturada em três eixos de verificação: o desenho institucional, a qualidade deliberativa e as capacidades

estatais mobilizadas. A categorização dos dados coletados nos documentos oficiais e na legislação estadual seguiu a tipologia proposta por Avritzer (2008), que permite classificar o arranjo alagoano dentro de um espectro que varia desde experiências de “baixo para cima” (com alta soberania popular) até modelos de “ratificação pública”, onde a sociedade apenas referencia decisões técnicas prévias. Essa classificação foi essencial para determinar se os Fóruns Regionais funcionaram como espaços efetivos de partilha de poder ou apenas como instrumentos de legitimação de uma agenda governamental preestabelecida.

No que tange ao processamento das informações qualitativas geradas pela metodologia da “Árvore de Problemas”, empregou-se a técnica de Análise de Conteúdo, conforme as diretrizes de Bardin (2016). O corpus documental, composto pelas sistematizações dos nove Fóruns Regionais e das Oficinas Temáticas, foi submetido a uma codificação temática para identificar núcleos de sentido recorrentes. As categorias foram definidas a posteriori, agrupando as demandas em eixos estruturantes (como infraestrutura, saúde e desenvolvimento econômico) e verificando a coerência entre as “causas raízes” apontadas pela população e as “soluções” propostas, a fim de avaliar a consistência técnica do diagnóstico participativo.

Adicionalmente, a análise da dimensão digital do PPA incorporou variáveis contemporâneas sobre a interatividade e o ciclo de políticas públicas em ambientes virtuais. Utilizando como referência os estudos de Carvalho, Zanandrez e Menezes (2025) sobre o PPA federal e as experiências internacionais sistematizadas, buscou-se identificar se a plataforma PPA Online de Alagoas favoreceu a deliberação pública — entendida como a troca de argumentos — ou se limitou à agregação de preferências individuais (votação). A metodologia considerou a distinção entre plataformas que operam sob a lógica de “gamificação” e concorrência entre propostas, e aquelas que fomentam a construção coletiva, observando também a integração tecnológica com sistemas de identidade digital para garantir a segurança e a unicidade da participação.

Para avaliar a efetividade potencial do planejamento, o estudo aplicou a matriz de análise do ciclo do Orçamento Participativo proposta pelo Atlas Mundial (2021). Essa abordagem metodológica expande a compreensão do processo para além da fase de consulta

(decisão), investigando a existência de mecanismos previstos para as etapas subsequentes de implementação e gestão (monitoramento). A análise verificou se o desenho do PPA alagoano contempla a “gestão” como um terceiro ciclo participativo, onde a sociedade mantém o poder de fiscalizar a execução e avaliar os impactos das políticas, ou se o processo se encerra na entrega das demandas, uma lacuna frequentemente associada à descontinuidade administrativa e à frustração das expectativas sociais.

Por fim, a investigação das capacidades estatais para a implementação das demandas territoriais baseou-se nas dimensões técnico-administrativa e político-relacional, conforme a estrutura analítica de Pires e Gomide (2016). A dimensão técnico-administrativa foi avaliada pela verificação da existência de burocracia qualificada e instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO, LOA) capazes de processar as demandas. Já a dimensão político-relacional foi analisada observando os mecanismos de articulação interfederativa presentes nos fóruns, especificamente a interação entre o governo estadual, prefeituras e a sociedade civil organizada, considerada essencial para a viabilidade de políticas em um arranjo federalista. Essa triangulação de métodos e teorias permitiu uma leitura crítica sobre os limites e potencialidades do PPA Participativo de Alagoas enquanto instrumento de governança democrática.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 A Experiência do PPA Participativo em Alagoas (2024-2027)

O processo de elaboração do PPA 2024-2027 em Alagoas representou um esforço significativo de mobilização social. Os números expressam a magnitude da iniciativa: 102 municípios envolvidos, 9 fóruns regionais, 4 oficinas temáticas e uma ferramenta de PPA Online, totalizando mais de 1.800 participantes presenciais e mais de 1.100 online (RELATÓRIO PPA ALAGOAS, 2023).

A metodologia da “Árvore de Problemas” provou-se eficaz para qualificar o debate. Nos Fóruns Regionais, temas transversais como infraestrutura, saúde, educação e desenvolvimento econômico foram debatidos à luz das realidades locais. Por exemplo, na Região Serrana dos Quilombos (6ª Região), destacou-se o desafio da “escassez de água”, com propostas de ação

focadas no reflorestamento de nascentes e construção de sistemas de drenagem (RELATÓRIO PPA ALAGOAS, 2023). Já na Região do Alto Sertão (9ª Região), a centralização dos serviços de saúde foi apontada como gargalo, com a população necessitando deslocar-se para outras regiões para obter atendimento básico (RELATÓRIO PPA ALAGOAS, 2023).

4.2 Territorialização e Desafios Regionais

A estratégia de territorialização permitiu identificar disparidades regionais agudas. Na Região Metropolitana (1ª Região), o debate focou na precarização da moradia e na concentração produtiva em Maceió, sugerindo a necessidade de um censo das vocações individuais dos municípios para descentralizar o desenvolvimento (RELATÓRIO PPA ALAGOAS, 2023). Em contraste, na Região do Agreste (4ª Região), a invisibilidade das comunidades indígenas e a fragilidade da proteção social emergiram como prioridades, demandando a construção de escolas específicas e equipamentos de assistência social (RELATÓRIO PPA ALAGOAS, 2023).

Essa abordagem territorial é corroborada pela literatura que aponta a importância de reconhecer a diversidade regional no planejamento. O PPA deve ser capaz de articular múltiplas escalas de planejamento e fomentar a construção de territórios, superando visões localistas e integrando as regiões como copartícipes do desenvolvimento estadual (NOGUEIRA, 2022).

4.3 Oficinas Temáticas e Grupos Vulneráveis

A inovação do processo alagoano incluiu a realização de Oficinas Temáticas focadas em Gênero e Raça, Juventudes, Sociedade Digital e Cooperativismo. Esses espaços permitiram aprofundar discussões que muitas vezes ficam diluídas em debates generalistas. Na oficina de Gênero e Raça, por exemplo, foram propostas ações para autonomia econômica e enfrentamento à violência, enquanto a oficina de Sociedade Digital debateu a exclusão digital e a necessidade de um governo digital centrado no cidadão (RELATÓRIO PPA ALAGOAS, 2023).

Essa segmentação temática alinha-se com a necessidade de políticas transversais, reconhecendo que problemas públicos complexos exigem abordagens que atravessem as estruturas setoriais tradicionais da administração pública (“caixinhas”), promovendo a intersetorialidade (ABRUCIO, 2005).

4.4 A Dimensão Digital e a Comparação Nacional

A ferramenta PPA Online complementou a participação presencial, recebendo propostas diversas, desde a solicitação de psicólogos nas escolas até a digitalização de serviços públicos (RELATÓRIO PPA ALAGOAS, 2023). Comparativamente, a experiência federal do “Brasil Participativo” no governo Lula III demonstrou que plataformas digitais podem ampliar massivamente a participação, alcançando milhões de acessos e votos. No entanto, a experiência nacional também revelou que a participação digital tende a focar na agregação de preferências (votação) em detrimento da deliberação profunda, um risco que deve ser mitigado (CARVALHO et al., 2025).

Enquanto o modelo federal utilizou a plataforma *Decidim* e integrou-se ao portal Gov.br para segurança e escala (CARVALHO et al., 2025), Alagoas utilizou um site próprio. A experiência internacional, agravada pela pandemia, mostra uma tendência de “virtualização” dos processos participativos. O desafio, conforme observado no *Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos*, é evitar que a tecnologia substitua a riqueza das interações presenciais, buscando modelos híbridos que garantam inclusão e qualidade deliberativa (ATLAS, 2021).

4.5 Articulação

Intergovernamental e Governança

A participação de prefeitos e gestores municipais nos Fóruns Regionais de Alagoas foi fundamental para a construção de uma agenda comum. A governança federativa é um ponto crítico, pois os municípios são os principais responsáveis pela implementação de políticas sociais, mas frequentemente carecem de capacidades estatais robustas (COSTA et al., 2024).

O PPA de Alagoas buscou mitigar a desarticulação intergovernamental ao envolver ativamente os entes municipais. Contudo, a literatura alerta que a cooperação federativa no Brasil ainda enfrenta obstáculos, como a competição por recursos e a fragmentação das políticas. A criação de consórcios intermunicipais e o fortalecimento de capacidades estatais locais são caminhos sugeridos para aprimorar essa articulação (ABRUCIO, 2005).

Embora o esforço de mobilização e a sistematização das demandas via “Árvore de Problemas” representem um avanço na qualificação do diagnóstico público, é imperativo analisar criticamente os riscos

associados à transição entre o planejamento participativo e a efetiva execução orçamentária. A literatura especializada alerta que o sucesso de instrumentos como o PPA Participativo não reside apenas na fase de consulta, mas na capacidade estatal de processar as demandas e blindá-las contra as contingências fiscais e políticas. Nesse sentido, Pares e Valle argumentam que existe uma percepção generalizada de que, apesar das inovações trazidas pela Constituição de 1988, o PPA por vezes não restitui o papel central de planejamento, correndo o risco de se tornar uma peça de ficção burocrática se não houver uma vinculação rígida com as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA).

No caso de Alagoas, a análise do desenho institucional sugere que o modelo adotado se aproxima do que Cruz Neto classifica como “Orçamento Participativo Lato Sensu”. Diferentemente do modelo *stricto sensu* — onde a população detém poder deliberativo direto sobre a alocação de recursos e a definição de obras específicas, como observado na experiência clássica de Porto Alegre —, o modelo alagoano, ao focar na identificação de macroproblemas e diretrizes estratégicas, assume um caráter predominantemente consultivo. Cruz Neto adverte que, nesse formato, há o risco de que as prioridades elencadas nas plenárias não sejam contempladas na peça orçamentária final, uma vez que o poder decisório permanece concentrado na tecnocracia estatal, podendo gerar frustração e desmobilização social caso as expectativas criadas não sejam atendidas.

Essa tensão entre a demanda social e a oferta estatal é agravada pela rigidez orçamentária. A “Árvore de Problemas” utilizada nos Fóruns Regionais de Alagoas gerou um conjunto robusto de propostas de ação, como a construção de escolas em comunidades indígenas e a infraestrutura hídrica no Sertão. Contudo, a efetivação dessas propostas depende da margem discricionária do orçamento, que historicamente é comprimida por despesas obrigatórias. Pares e Valle destacam que o excessivo enrijecimento dos orçamentos estrangula a capacidade de inovação dos gestores, tornando o PPA, muitas vezes, um instrumento de pouca efetividade na sinalização de preferências sociais se não houver uma alocação estratégica *ex ante* que priorize os programas definidos participativamente.

Portanto, para que o PPA de Alagoas não se configure apenas como um “festival de promessas”, é

crucial a implementação do que o Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos denomina de “terceiro ciclo” da participação: a gestão e o monitoramento. A literatura internacional aponta que o processo não se esgota na decisão (primeiro ciclo) ou na implementação (segundo ciclo), mas exige uma fase *perene* de acompanhamento onde a cidadania possa verificar a qualidade do gasto e os impactos das políticas. A experiência de Porto Alegre, por exemplo, demonstrou que a criação de comissões de obras e o uso de métricas técnicas e políticas para a distribuição de recursos foram fundamentais para manter a credibilidade do sistema.

No contexto alagoano, a ausência de mecanismos claros de *accountability* vertical durante a fase de execução pode comprometer a sustentabilidade do PPA Participativo. Wampler sugere que a intensidade do apoio da administração é um fator fundamental, mas insuficiente; é necessário que haja regras claras que vinculem as decisões participativas aos instrumentos de planejamento de curto prazo. Assim, o desafio que se impõe ao governo de Alagoas para o quadriênio 2024-2027 é transmutar a legitimidade política obtida nos Fóruns Regionais em capacidade técnica e financeira de entrega, evitando que a descontinuidade administrativa ou a troca de prioridades políticas — fenômenos comuns na administração pública brasileira analisados por Azevedo et al. — resultem na descontinuidade das ações pactuadas com a sociedade. A institucionalização de um sistema de devolutiva (*feedback*) constante, que explique tecnicamente à população o que foi aprovado, o que foi rejeitado e os motivos orçamentários para tais decisões, emerge, portanto, não como uma cortesia, mas como um requisito de sobrevivência do próprio instrumento de planejamento participativo.

5. CONCLUSÃO

A análise do Plano Plurianual Participativo 2024-2027 do Estado de Alagoas revela um avanço significativo na tentativa de democratizar o planejamento estatal e promover a inserção sociopolítica. A adoção de metodologias como a Árvore de Problemas e a realização de Fóruns Regionais e Oficinas Temáticas demonstram um compromisso com a qualificação da escuta social e o reconhecimento das especificidades territoriais.

Entretanto, para que o PPA se consolide como um instrumento efetivo de mudança, é imperativo superar

desafios estruturais. A experiência comparada indica que a participação não pode ser um evento isolado, mas um processo contínuo e institucionalizado.

RECOMENDAÇÕES PROPOSITIVAS:

1. **Devolutiva e Monitoramento:** *É essencial instituir um mecanismo sistemático de devolutiva (feedback) à sociedade. O governo deve informar claramente quais propostas foram incorporadas ao PPA, quais foram rejeitadas e as justificativas técnicas ou orçamentárias para tais decisões. A falta de devolutiva gera frustração e desmobilização social (FERREIRA FILHO, 2015). A criação de um painel de monitoramento online, nos moldes do “ObservaPoa” de Porto Alegre, poderia aumentar a transparência e o controle social (PMPA, 2014).*
2. **Integração do Planejamento:** *O PPA deve estar alinhado com planos de longo prazo (como o Alagoas 2030 ou estratégias nacionais) para garantir continuidade administrativa para além dos ciclos eleitorais. A articulação entre o PPA, a LDO e a LOA deve ser rigorosa para evitar o descolamento entre o planejado e o executado (PARES; VALLE, 2006).*
3. **Fortalecimento da Governança Digital:** *A plataforma PPA Online deve evoluir de um mecanismo de coleta de propostas para um espaço de deliberação e acompanhamento da execução orçamentária. A integração com sistemas de governo digital e o uso de linguagem clara são fundamentais para combater a exclusão digital e ampliar o alcance (CARVALHO et al., 2025).*
4. **Capacitação e Institucionalização:** *Investir na capacitação de conselheiros, lideranças comunitárias e servidores públicos é crucial para elevar a qualidade do debate. Além disso, a institucionalização dos mecanismos de participação, através de marcos legais estaduais, pode proteger o processo contra discontinuidades políticas (AZEVEDO et al., 2022).*

Em suma, o PPA Participativo de Alagoas possui o potencial de transformar a gestão pública estadual, desde que a participação social seja encarada não como uma etapa burocrática, mas como um método

de governo capaz de legitimar as escolhas públicas e promover justiça social.

Em última análise, a experiência do PPA Participativo em Alagoas não deve ser observada como um fim em si mesma, mas como um laboratório de inovação institucional que testa os limites e as possibilidades da democracia na esfera subnacional. A literatura contemporânea adverte que o êxito de tais iniciativas não se mede apenas pelo volume de participantes ou pela quantidade de propostas coletadas, mas pela capacidade do sistema político de converter demandas difusas em políticas públicas estruturantes e financeiramente sustentáveis. Conforme a análise de Amaral (2014), a inserção da participação social no ciclo de planejamento enfrenta o risco histórico de se tornar um ritual de legitimação sem impacto substantivo no conteúdo estratégico dos planos, caso não haja uma ruptura com a tradição burocrática que isola as decisões orçamentárias das pressões populares.

Nesse sentido, a sustentabilidade do modelo alagoano depende intrinsecamente do enfrentamento das barreiras impostas pela rigidez fiscal e pela dinâmica político-partidária. Pares e Valle (2006) elucidam que o orçamento público no Brasil é marcado por um alto grau de vinculação de receitas e despesas obrigatórias, o que comprime a margem discricionária dos gestores para alocar recursos nas novas prioridades elencadas pela sociedade. Sem um alinhamento rigoroso entre o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), corre-se o risco de que as demandas territoriais, como as de infraestrutura hídrica no Sertão ou de proteção social no Agreste, sejam preteridas em favor da inércia administrativa. Portanto, a efetividade da participação social exige não apenas vontade política, mas também o fortalecimento das capacidades estatais técnico-administrativas, conforme apontado por Costa et al. (2024), para que a burocracia seja capaz de traduzir anseios populares em categorias orçamentárias viáveis.

Ademais, é imperativo refletir sobre a qualidade da interação proporcionada pelas novas tecnologias. Embora a ferramenta PPA Online tenha ampliado o alcance da consulta, Carvalho, Zanandrez e Menezes (2025) alertam para os perigos da “virtualização” da participação, que pode reduzir o cidadão a um mero usuário que clica em preferências pré-definidas, esvaziando a dimensão deliberativa e pedagógica do debate público. A experiência internacional compilada no

Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos (2021) sugere que a tecnologia deve funcionar como complemento, e não substituto, dos espaços presenciais de negociação e conflito, onde a construção de consensos sobre a justiça redistributiva realmente ocorre.

Por fim, o maior desafio para o Estado de Alagoas reside na institucionalização dessas práticas para além dos ciclos eleitorais. Azevedo et al. (2022) demonstram que a descontinuidade administrativa é a principal causa da mortalidade de inovações democráticas em governos locais, frequentemente descartadas por novas gestões que buscam imprimir marcas próprias.

Para que o PPA Participativo se consolide como uma política de Estado, e não apenas de governo, é fundamental que mecanismos de monitoramento e controle social sejam incorporados à rotina administrativa, garantindo que a accountability vertical exercida pelo voto seja complementada por uma accountability horizontal e social permanente durante a execução das políticas (ABRUCIO, 2005). Somente através dessa vigilância cívica e da qualificação técnica da gestão será possível evitar a frustração de expectativas e fortalecer a confiança dos alagoanos nas instituições republicanas.

6. Referências

1. ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, mar./abr. 2005.
2. ALAGOAS. Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. Relatório PPA Participativo 2024-2027. Maceió: SEPLAG, 2023.
3. AMARAL, L. A. Participação social e conteúdo estratégico nos PPAs estaduais. Texto para Discussão, n. 1998. Brasília: Ipea, 2014.
4. ATLAS MUNDIAL. Orçamentos Participativos 2020-2021. Disponível em: [arquivo digital]. Acesso em: 2024.
5. AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.
6. AZEVEDO, R. R. et al. Political effects on the discontinuation of participatory budgeting in municipalities. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 349-372, 2022.
7. CARVALHO, P. D.; ZANANDREZ, P.; MENEZES, D. M. Rebuilding Participatory Institutions in Brazil: The PPA Participativo Between Corporate Demands and Climate and Animal Rights. *Societies*, v. 15, n. 2, 2025.
8. COSTA, L. A. et al. Capacidades estatais na provisão de políticas públicas de esporte nos municípios de Minas Gerais e do Paraná. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 75, n. 4, p. 783-806, out./dez. 2024.
9. CRUZ NETO, N. Orçamento Participativo: o processo de implementação em São Luís. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Maranhão, 2008.
10. FERREIRA FILHO, W. R. A Importância do Plano Plurianual Participativo na Gestão Pública. *Revista do Serviço Público*, 2015.
11. FP1. Plataforma Bogotá Participa: Transformación digital y democracia. 2021.
12. NOGUEIRA, H. M. O Plano Plurianual como instrumento de planejamento, desenvolvimento e integração regional no Estado do Pará (PPA 2012-2015). In: *Anais do V Colóquio de Governança Pública*, 2022.
13. PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: *Coletânea Planejamento e Orçamento*. Brasília, 2006.
14. PMPA. Livro Orçamento Participativo de Porto Alegre - 25 anos. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2014.

A normatização das Transferências Especiais como ferramenta de redução da corrupção e garantia de alocação de recursos públicos

- **Ingrid Neiva Von Randow Rattes**

Secretaria de Planejamento, Gestão e Patrimônio do Estado de Alagoas, Brasil
E-mail: ingridneivadv@gmail.com

- **Eraldo Henrique de Souza Amaral**

Secretaria de Planejamento, Gestão e Patrimônio do Estado de Alagoas, Brasil
E-mail: eraldo.amaral@seplag.al.gov.br

- **Genildo José da Silva**

Secretaria de Planejamento, Gestão e Patrimônio do Estado de Alagoas, Brasil
E-mail: genildo.eadufal@gmail.com

Resumo

O presente investiga o papel das transferências especiais, popularmente denominadas “emendas pix”, no contexto do federalismo fiscal brasileiro e da integridade administrativa. O estudo analisa como a ausência de mecanismos rigorosos de controle e transparência nessas modalidades de repasse discricionário pode fomentar práticas corruptivas e comprometer a alocação eficiente de recursos públicos. Diante da vastidão territorial brasileira e das disparidades socioeconômicas entre os entes federados, as emendas especiais surgiram como um instrumento de agilidade no atendimento às demandas de pequenos municípios. Todavia, a falta de vinculação a planos de trabalho específicos e a opacidade na prestação de contas geraram desafios jurídicos significativos. A pesquisa fundamenta-se na análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854, que monitora a execução e a rastreabilidade dessas verbas sob a ótica da Constituição Federal de 1988. Através de uma revisão bibliográfica e documental, incluindo dados do Índice de Percepção da Corrupção (IPC) e doutrina de Direito Administrativo, o artigo demonstra que a democratização do acesso ao orçamento não deve prescindir dos princípios da publicidade e da *accountability*. Os resultados indicam que a normatização técnica e o uso de ferramentas de governança digital, como a Plataforma Transferegov.br, são imperativos para mitigar os riscos de desvios e garantir que o recurso público alcance as comunidades mais vulneráveis, promovendo o desenvolvimento nacional equilibrado e a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Alocação de Recursos; Controle Social; Emendas PIX; Federalismo Fiscal; Transparência.

1. INTRODUÇÃO

O arranjo federativo engendrado pela Constituição da República de 1988 consolidou um modelo de federalismo cooperativo que, embora tenha outorgado autonomia política aos entes subnacionais, paradoxalmente aprofundou a dependência financeira das pequenas municipalidades em relação aos aportes da União (SOARES; MELO, 2016; PINTO, 2014). Em um Estado de dimensões continentais, marcado por

disparidades socioeconômicas abissais, a descentralização de recursos financeiros não se apresenta meramente como uma estratégia de gestão, mas como um imperativo para a eficácia das políticas públicas em regiões onde a capilaridade do governo federal é limitada (BERNARDO et al., 2020; SOUZA et al., 2024). Nesse cenário, as transferências intergovernamentais atuam como o principal mecanismo de equalização fiscal, permitindo que entes com baixa

densidade tributária própria consigam assegurar a prestação de serviços básicos essenciais, como saúde, educação e infraestrutura (PINTO, 2007; LOUZANO; ABRANTES; BRUNOZI JÚNIOR, 2023).

A inovação institucional trazida pelas transferências especiais, introduzidas no ordenamento jurídico via Emenda Constitucional nº 105/2019 e popularmente denominadas “emendas pix”, buscou conferir celeridade à execução orçamentária (CORDEIRO et al., 2023). A premissa fundamental desse modelo era permitir o repasse direto de recursos provenientes de emendas parlamentares individuais sem a mediação da burocracia tradicional inerente aos convênios. Entretanto, essa busca por agilidade processual acabou por instaurar um vácuo regulatório severo, comprometendo os princípios constitucionais da publicidade, da eficiência e da moralidade administrativa (BRASIL, 2025). A ausência histórica de planos de trabalho detalhados e de mecanismos eficazes de rastreabilidade gerou o que a Controladoria-Geral da União e o Supremo Tribunal Federal diagnosticaram como uma desorganização institucional sistêmica, na qual o destino de bilhões de reais tornou-se opaco tanto ao controle social quanto à fiscalização dos órgãos externos (BRASIL, 2025; ISRAYUDIN; RUDITA, 2024).

Esta fragilidade institucional inerente ao modelo de repasse discricionário acende o alerta para o risco de corrupção, fenômeno que, em nações em desenvolvimento, frequentemente assume um caráter estrutural devido à precariedade dos mecanismos de accountability (ISRAYUDIN; RUDITA, 2024; TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2025). Historicamente, a alocação de verbas no Brasil tem sido permeada por variáveis de alinhamento político-partidário e clientelismo, onde o recurso público é muitas vezes subvertido para funcionar como instrumento de barganha no presidencialismo de coalizão, privilegiando interesses eleitorais imediatos em detrimento de uma lógica redistributiva equânime (AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013; MARCINIUK et al., 2020). Conforme indicam os dados do Índice de Percepção da Corrupção (IPC), o fortalecimento das instituições e a adoção de uma transparência radical constituem as barreiras mais eficazes para mitigar o desvio de recursos que deveriam amparar as comunidades mais vulneráveis (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2025).

Diante desse cenário de crise da integridade, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854 emergiu como o marco jurisprudencial necessário para a restauração da moralidade na gestão orçamentária (BRASIL, 2025). Sob a relatoria do Ministro Flávio Dino, o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que a celeridade tecnológica não pode servir de pretexto para a opacidade administrativa, impondo a obrigatoriedade da prestação de contas retroativa e a vinculação dos repasses a sistemas integrados de governança digital, como a Plataforma Transferegov.br (BRASIL, 2025). Tal medida visa garantir que cada unidade de recurso transferida seja rastreável e esteja estritamente vinculada a uma finalidade pública legítima e auditável.

Justifica-se, portanto, a presente investigação pela necessidade premente de analisar como a normatização técnica das transferências especiais pode atuar como um anteparo contra práticas corruptivas, assegurando que o erário cumpra sua função social. O objetivo primordial deste estudo é examinar criticamente a transição do modelo discricionário das “emendas pix” para um sistema de gestão monitorada e tecnologicamente assistida, fundamentando-se na doutrina de Direito Administrativo e na jurisprudência constitucional recente. Pretende-se demonstrar que a integração tecnológica e o rigor normativo são os antídotos necessários para que a administração pública brasileira, em sua vasta extensão, seja regida não pela ineficiência ou pelo clientelismo, mas por uma governança íntegra, voltada ao desenvolvimento nacional equilibrado e à manutenção do Estado Democrático de Direito (SADIK-ZADA; GATTO; NIFTIYEV, 2024; ISRAYUDIN; RUDITA, 2024).

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 O Fenômeno da Corrupção Sistêmica e a Resposta do Direito Administrativo

A compreensão da corrupção, sob a ótica da dogmática jurídica contemporânea, transcende a mera análise de condutas individuais ilícitas, devendo ser interpretada como um fenômeno multidimensional que afeta severamente o desempenho econômico e a integridade das instituições democráticas (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2025; LE VAN et al., 2025). No contexto de nações em desenvolvimento, como o Brasil, a corrupção frequentemente

assume um caráter sistêmico, diferenciando-se das formas mais sutis de influência corporativa e lobbying opaco observadas em democracias desenvolvidas (ISRAYUDIN; RUDITA, 2024). Enquanto nestas o desafio reside no refino de marcos regulatórios já consolidados, naquelas a problemática está enraizada em uma fragilidade institucional crônica, na resistência política ferrenha às reformas e na limitação de recursos administrativos voltados à fiscalização efetiva (ISRAYUDIN; RUDITA, 2024).

Dados do Índice de Percepção da Corrupção (IPC) de 2024 revelam uma correlação inequívoca entre o fortalecimento de órgãos de controle independentes e a integridade do setor público, evidenciando que democracias plenas pontuam, em média, significativamente acima de regimes autoritários ou híbridos no controle de desvios (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2025). No cenário brasileiro, a corrupção não apenas debilita a estrutura orçamentária, mas compromete a capacidade estatal de responder a crises climáticas e sociais, subvertendo verbas que seriam vitais para o amparo de populações vulneráveis expostas a desastres naturais e à precariedade de infraestrutura (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2025; ISRAYUDIN; RUDITA, 2024). Sob o prisma do Direito Administrativo, o controle desse fenômeno exige o abandono de fórmulas genéricas em favor de estratégias adaptadas ao contexto local, priorizando a accountability e a mitigação da discricionariedade humana mediante a implementação de sistemas automatizados de vigilância e auditoria (ISRAYUDIN; RUDITA, 2024; SADIK-ZADA; GATTO; NIFTIYEV, 2024).

2.2 Federalismo Fiscal e os Determinantes Políticos das Transferências

O federalismo fiscal brasileiro, pilar da organização do Estado na Constituição de 1988, estabelece um complexo sistema de repartição de receitas que visa, primordialmente, a redução das desigualdades regionais e a manutenção da autonomia política dos entes subnacionais (SOARES; MELO, 2016; PINTO, 2014). As transferências intergovernamentais são classificadas em constitucionais ou legais (obrigatórias) e voluntárias (discricionárias), sendo estas últimas fundamentais para viabilizar investimentos em infraestrutura municipal, dada a notória incapacidade de arrecadação própria da esmagadora maioria das

municipalidades brasileiras (SOARES; MELO, 2016; SOUZA et al., 2024).

Todavia, a literatura especializada e os dados empíricos indicam que a alocação de transferências voluntárias e emendas parlamentares é severamente tensionada por condicionantes político-partidários, muitas vezes em detrimento de critérios técnicos, demográficos ou redistributivos (FERREIRA; ALVES; CALDEIRA, 2020; MARCINIUK et al., 2020). A “teoria do alinhamento” sugere que municípios governados por prefeitos pertencentes à base aliada do Poder Executivo federal possuem chances estatisticamente maiores de captar recursos, transformando o orçamento público em um instrumento de barganha política no presidencialismo de coalizão (AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013; SOARES; MELO, 2016). Esse fenômeno propicia o chamado “sequestro de crédito” (credit hijacking), no qual o recurso público é utilizado de forma estratégica para consolidar redutos eleitorais e fortalecer lideranças locais, subvertendo o caráter equânime e a finalidade republicana pretendida pela norma constitucional (FERREIRA; ALVES; CALDEIRA, 2020; LOUZANO; ABRANTES; BRUNOZI JÚNIOR, 2023).

2.3 A Tipologia das Transferências Especiais e o Vácuo Regulatório

A introdução das transferências especiais no ordenamento jurídico, por meio da Emenda Constitucional nº 105/2019, representou uma ruptura paradigmática com o modelo tradicional de convênios, historicamente regulados pelo Decreto nº 6.170/2007 (SOUZA et al., 2024; CORDEIRO et al., 2023). Denominadas popularmente como “emendas pix”, tais verbas foram concebidas para permitir o repasse direto ao ente beneficiado, dispensando a celebração prévia de instrumentos de cooperação técnica e visando atender à agilidade demandada pela vasta e desigual geografia do país (CORDEIRO et al., 2023; BIJOS, 2018).

Contudo, essa celeridade processual, desacompanhada de salvaguardas normativas robustas, instaurou o que os órgãos de controle externo e o Supremo Tribunal Federal diagnosticaram como uma grave desorganização institucional sistêmica (BRASIL, 2025). A ausência histórica de obrigatoriedade na apresentação de planos de trabalho detalhados e a falta de vinculação a objetos específicos impediram o exercício pleno do controle social e dificultaram

a atividade fiscalizatória do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2025). O monitoramento jurisdicional realizado no âmbito da ADPF 854 revelou que dezenas de bilhões de reais foram transferidos sem a devida rastreabilidade, afrontando os preceitos constitucionais da publicidade, da eficiência e da moralidade administrativa (BRASIL, 2025). Nesse contexto, a exigência de sistemas estruturados de gestão torna-se um imperativo para que a agilidade do federalismo cooperativo não degenera em impunidade ou desvio de finalidade (BRASIL, 2025; SOUZA et al., 2024).

2.4 Tecnologia, Governança Digital e a Teoria da Agência

A modernização do ciclo orçamentário por meio de ferramentas de e-government é apontada como um dos métodos mais eficazes para mitigar a corrupção administrativa e reduzir a assimetria de informações entre o Estado e a sociedade civil (SADIK-ZADA; GATTO; NIFTIYEV, 2024; ISRAYUDIN; RUDITA, 2024). A digitalização integral das transações financeiras e a integração de dados bancários permitem que cada etapa da despesa pública seja passível de auditoria em tempo real, desencorajando o uso de “contas de passagem” que, historicamente, serviam para ocultar o destino final dos recursos e os verdadeiros beneficiários dos pagamentos (BRASIL, 2025; SETOR; SENYO; ADDO, 2021).

Sob a perspectiva da Teoria da Agência, a opacidade nas transferências especiais amplia o hiato entre o principal (a sociedade, titular do patrimônio público) e o agente (o gestor público), favorecendo comportamentos oportunistas e a captura do interesse público por interesses privados (SADIK-ZADA; GATTO; NIFTIYEV, 2024). A implementação de mecanismos de rastreabilidade tecnológica granular, conforme determinado pela Suprema Corte para as instituições financeiras oficiais, atua como um mecanismo de controle que restabelece a confiança nas instituições públicas ao garantir a visibilidade do fluxo financeiro (BRASIL, 2025). A transparência radical na gestão das verbas parlamentares, portanto, deixa de ser um requisito meramente formal para consolidar-se como condição *sine qua non* para garantir que o erário cumpra sua função social e promova o desenvolvimento nacional de forma ética e sustentável

(TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2025; ISRAYUDIN; RUDITA, 2024).

3. METODOLOGIA

A presente investigação fundamenta-se em uma abordagem qualitativa de natureza aplicada, pautada pelos objetivos descritivo e exploratório para perquirir o fenômeno da corrupção sistêmica na gestão orçamentária brasileira. O desenho metodológico afasta-se de modelos puramente bibliométricos para consolidar-se em um binômio de pesquisa: o levantamento bibliográfico doutrinário e a análise documental de caráter normativo e jurisprudencial.

3.1 Delineamento da Pesquisa e Base Doutrinária

O estudo ancora-se no método dedutivo, partindo das premissas gerais do Direito Administrativo e do Federalismo Fiscal para analisar as especificidades das transferências especiais. A base bibliográfica foi selecionada mediante critérios de relevância acadêmica e pertinência temática, priorizando-se autores que discutem a “Teoria do Alinhamento”, o “Sequestro de Crédito” (credit hijacking) e a “Teoria da Agência” no setor público. As fontes foram consultadas em repositórios de alto prestígio, buscando-se uma síntese crítica que dialogasse com as patologias administrativas observadas na execução das denominadas “emendas pix”.

3.2 Análise Documental e Normativa

O núcleo empírico do artigo repousa sobre a análise documental de fontes primárias e secundárias que compõem o arcabouço regulatório das transferências voluntárias e especiais no Brasil. Foram submetidos à análise técnica:

1. **Arcabouço Normativo:** O exame da *Emenda Constitucional nº 105/2019* e da *Lei de Responsabilidade Fiscal*, visando identificar o “vácuo de controle” gerado pela celeridade orçamentária.
2. **Monitoramento Jurisprudencial:** A análise pormenorizada das decisões e notas técnicas proferidas no âmbito da *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854*, sob relatoria do Ministro Flávio Dino, as quais balizam os requisitos de rastreabilidade e transparência retroativa.

3. **Relatórios de Fiscalização:** *O cotejo de notas técnicas e relatórios de avaliação da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU), especificamente a Nota Técnica nº 002/2025, que diagnostica a desorganização institucional no cadastramento de planos de trabalho.*

3.3 Integração de Dados de Integridade e Governança Digital

Para corroborar a dimensão fenomenológica da corrupção, a metodologia integra dados do Índice de Percepção da Corrupção (IPC) 2024, da Transparência Internacional. A utilização desses dados permite situar a fragilidade institucional brasileira frente aos padrões globais de accountability e reforçar a necessidade de mecanismos automatizados de vigilância.

Adicionalmente, analisou-se o impacto da implementação de ferramentas de e-government, com foco na Plataforma Transferegov.br e nas adaptações técnicas exigidas às instituições financeiras oficiais, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. Essa etapa da metodologia justifica-se pela imperatividade de demonstrar como a tecnologia atua na mitigação da assimetria de informações e na vedação de “contas de passagem”, garantindo que a execução orçamentária seja auditável em tempo real.

3.4 Procedimentos de Análise

A técnica de processamento dos dados coletados seguiu o rito da análise de conteúdo, categorizando os achados em eixos temáticos: (i) eficiência alocativa e desigualdades regionais; (ii) rastreabilidade tecnológica; e (iii) moralidade administrativa retroativa. Este procedimento permitiu o confronto entre a norma constitucional e a realidade da gestão pública, culminando nas proposições de aprimoramento normativo apresentadas na conclusão deste estudo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 A Vastidão Territorial e a Assimetria da Capacidade Institucional

O federalismo fiscal brasileiro, embora consolidado pela Constituição de 1988 sob o signo da cooperação, apresenta um paradoxo estrutural que se manifesta na tensão entre a autonomia política dos entes subnacionais e a sua crônica dependência financeira em

relação à União. No cenário nacional, a descentralização de competências não foi acompanhada por uma equalização correspondente da capacidade arrecadatória municipal, o que obriga a maioria das 5.570 municipalidades a depender quase exclusivamente de repasses federais para a manutenção de serviços essenciais. Em pequenos municípios, notadamente nas regiões Norte e Nordeste, as transferências intergovernamentais representam a quase totalidade da receita orçamentária, evidenciando que tais verbas não são apenas complementares, mas vitais para a sobrevivência administrativa local.

Todavia, a literatura jurídica e econômica aponta que a distribuição desses recursos não segue, de forma estrita, critérios de equidade territorial ou social, sendo frequentemente afetada por externalidades negativas decorrentes de transferências mal concebidas que podem agravar disparidades regionais preexistentes. De acordo com a análise de dados em painel espacial, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) demonstrou, em certos períodos, um efeito negativo no PIB per capita quando a dependência espacial não é devidamente controlada, o que sugere a necessidade de critérios mais amplos para o repasse de fundos.

Ademais, a capacidade técnica municipal surge como um divisor de águas na captação de recursos: entes mais ricos tendem a possuir estruturas administrativas mais robustas, o que lhes permite navegar com maior eficiência pelas exigências burocráticas da celebração de convênios. Esse fenômeno reforça um caráter não redistributivo nas transferências voluntárias, uma vez que municípios com maior receita tributária própria, utilizada como indicador de riqueza e capacidade técnica, acabam captando volumes superiores de recursos em comparação aos entes mais carentes. Portanto, a assimetria institucional entre os municípios brasileiros cria um cenário onde a necessidade social nem sempre coincide com a capacidade de absorção e execução do recurso público.

4.2 A Patologia das “Emendas Pix” e a Crise da Rastreabilidade

A introdução das transferências especiais, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 105/2019 e popularmente conhecidas como “emendas pix”, representou uma ruptura significativa com o modelo tradicional de convênios e instrumentos de repasse regulados. Embora o objetivo declarado fosse conferir

celeridade à execução orçamentária frente à vasta extensão territorial brasileira, a ausência de mecanismos rigorosos de controle gerou um vácuo regulatório sem precedentes. Órgãos de controle externo e o Supremo Tribunal Federal diagnosticaram uma desorganização institucional sistêmica, na qual bilhões de reais foram transferidos sem a devida vinculação a objetos específicos ou planos de trabalho detalhados.

A rastreabilidade dessas verbas restou severamente comprometida, impedindo que o controle social e as instituições de fiscalização, como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), monitorassem a destinação final dos recursos. Sem o elemento inicial do Plano de Trabalho, torna-se tecnicamente inviável aferir a coerência entre o que foi planejado e o que foi efetivamente executado nas pontas da federação. A intervenção do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADPF 854, sob a relatoria do Ministro Flávio Dino, reafirmou que a celeridade administrativa não pode servir de pretexto para a opacidade, impondo a obrigatoriedade da prestação de contas retroativa inclusive para o legado de emendas transferidas entre 2020 e 2024.

Nesse contexto, observou-se que o não cadastramento de milhares de planos de trabalho, totalizando dezenas de bilhões de reais, sublinha o descumprimento de deveres constitucionais básicos atinentes à publicidade e à transparência. A ausência de definição expressa sobre a obrigatoriedade desses relatórios de gestão dificulta a fiscalização e impede que a sociedade exerça seu direito de vigilância sobre os dinheiros públicos. A decisão proferida na ADPF 854 agiu, portanto, como um corretivo necessário para restaurar a moralidade administrativa, estabelecendo que a agilidade tecnológica de um repasse direto deve estar indissociavelmente ligada a um sistema de gestão monitorada e auditável.

4.3 Corrupção Sistêmica e os Rankings de Integridade

A corrupção no Brasil não pode ser interpretada como um conjunto de desvios isolados, mas sim como um fenômeno multidimensional e sistêmico que debilita as instituições democráticas e exacerba as desigualdades sociais. Dados do Índice de Percepção da Corrupção (IPC) de 2024 revelam que o país se encontra em uma posição de fragilidade,

com pontuações que contrastam severamente com o padrão observado em democracias plenas, as quais mantêm sistemas de supervisão muito mais consistentes. A corrupção intensifica crises globais, como a crise climática, uma vez que o desvio de verbas destinadas à adaptação e mitigação deixa comunidades marginalizadas ainda mais expostas a desastres naturais e à poluição.

Estudos comparativos indicam que, em países em desenvolvimento, as estratégias anticorrupção enfrentam desafios internos colossais, incluindo a resistência política às reformas e a limitação de recursos administrativos para uma fiscalização técnica efetiva. Em contrapartida, países desenvolvidos com mecanismos de supervisão mais fortes garantem uma administração da justiça mais justa e consistente, mantendo a integridade das agências de aplicação da lei. No Brasil, a discricionariedade na alocação de emendas parlamentares tem sido historicamente utilizada como instrumento de barganha política, o que subverte a lógica redistributiva e gera profunda desconfiança social.

A relação entre integridade institucional e desenvolvimento econômico é direta: o fortalecimento de órgãos de controle independentes é essencial para assegurar que os recursos alcancem as populações mais necessitadas. A transparência radical surge como a ferramenta mais eficaz para mitigar o desvio de recursos públicos, especialmente em rincões onde a presença do Estado é limitada e a impunidade tende a florescer. Portanto, o combate à corrupção não deve ser visto apenas como uma questão de direito penal, mas como um imperativo de governança pública para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

4.4 Tecnologia e Governança Digital como Ferramentas de Redução de Riscos

A convergência entre o Direito Administrativo e as ferramentas de e-government representa o antídoto técnico necessário para mitigar a corrupção e reduzir a assimetria de informações entre o Estado e a sociedade. A digitalização do processo orçamentário e a integração de dados financeiros permitem que cada etapa da despesa pública seja auditável em tempo real, dificultando o desvio de finalidade e o uso de “contas de passagem” que historicamente ocultavam o destino final das verbas. O uso de sistemas integrados, como a Plataforma Transferegov,

br, torna-se imperativo para garantir que a agilidade do federalismo cooperativo não resulte em opacidade.

A ADPF 854 determinou que instituições financeiras oficiais, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, implementem adaptações técnicas para incluir nos extratos bancários informações granulares, como o CPF e o CNPJ dos destinatários finais das emendas parlamentares. Além disso, a contratação de soluções tecnológicas para a ocultação ou tarjamento de dados sensíveis, em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), busca equilibrar o princípio da transparência com o direito fundamental à privacidade. A proibição do uso de contas bancárias que não sejam exclusivas para cada transferência é uma medida fundamental para evitar o emaranhado financeiro que inviabiliza a rastreabilidade.

A implementação de mecanismos de rastreabilidade tecnológica não é apenas um requisito formal, mas uma condição para restaurar a confiança pública nas instituições. Ferramentas digitais de vigilância automatizada reduzem a discricionariedade humana e o comportamento oportunista de gestores, promovendo uma administração pública mais íntegra e voltada ao desenvolvimento nacional. Assim, a tecnologia se manifesta como um escudo regulatório que protege os recursos destinados a áreas críticas, garantindo que o erário cumpra sua função social legítima.

4.5 O Papel das Instituições de Controle e a Accountability Retroativa

A atuação coordenada entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU) é essencial para enfrentar a desorganização institucional identificada na gestão das transferências especiais. A decisão do Supremo Tribunal Federal estabeleceu prazos rigorosos para que estados e municípios beneficiários das “emendas pix” apresentem planos de trabalho referentes ao período de 2020 a 2023, sob pena de impedimento técnico para o recebimento de novos recursos. Essa exigência de accountability retroativa visa garantir que o vácuo normativo do passado não resulte em impunidade para eventuais malversações de recursos públicos identificadas pelos órgãos de fiscalização.

Estados como Alagoas, Amazonas, Maranhão, Paraíba e outros foram notificados pela ausência de manifestação ou por apresentarem informações

incompletas quanto às normas de execução de emendas destinadas a instituições de ensino e fundações de apoio. A imediata suspensão de novos repasses para entes omissos reforça o caráter impositivo do dever constitucional de prestar contas, conforme previsto no Artigo 70 da Constituição Federal. Além disso, a criação da Rede Integrar, para a atuação conjunta do TCU com tribunais de contas estaduais e municipais, busca o compartilhamento de melhores práticas e metodologias de fiscalização, visando concluir auditorias complexas até o final de 2025.

O monitoramento da execução dos planos de trabalho não se limita à análise formal, mas busca assegurar a efetividade das políticas públicas financiadas por essas verbas. A análise técnica das ferramentas tecnológicas apresentadas pelos bancos oficiais revelou que, embora existam avanços, ainda persistem limitações significativas na extração e no cruzamento de dados, o que compromete a tempestividade das informações disponíveis aos órgãos de controle e à sociedade. Portanto, a institucionalização de diretrizes rígidas de transparência é o único caminho para reconciliar a eficiência orçamentária com a integridade do setor público.

4.6 Implicações Políticas e Eleitorais na Alocação de Recursos

A literatura sobre o federalismo fiscal brasileiro destaca que a alocação de transferências voluntárias e emendas parlamentares é fortemente influenciada por condicionantes político-partidários, muitas vezes em detrimento de critérios puramente técnicos. A “teoria do alinhamento” sugere que municípios governados por prefeitos do mesmo partido que o Presidente da República ou pertencentes à base aliada possuem chances significativamente maiores de captar recursos federais. Esse alinhamento entre os chefes do Executivo municipal e federal é central na distribuição de subvenções, criando um cenário de “sequestro de crédito” onde os recursos são utilizados para consolidar redutos eleitorais e interesses partidários imediatos.

Além disso, a taxa de liberação de propostas decorrentes de emendas parlamentares individuais é consideravelmente superior àquelas originadas dos editais e programas próprios dos ministérios, o que evidencia a pressão exercida pelos legisladores sobre o Poder Executivo. Durante os ciclos eleitorais, observa-se uma dinâmica específica: em anos de

eleição municipal, há um aumento nos repasses para fortalecer as bases aliadas, enquanto em anos de eleição presidencial, o governo pode redirecionar esforços para conquistar votos em áreas dominadas pela oposição.

Esse comportamento oportunista subverte o caráter equânime pretendido pela norma constitucional e pode gerar externalidades que afetam o desenvolvimento econômico de longo prazo. Emendas parlamentares pagas concentram-se frequentemente em regiões com melhores indicadores econômicos e sociais, como o Sul e o Sudeste, o que distorce o objetivo de redução de disparidades regionais. A inexistência de correlação direta entre o volume de solicitações cadastradas e os recursos efetivamente liberados reforça que a força política, e não necessariamente a necessidade social ou a qualidade técnica dos projetos, atua como o principal motor da descentralização financeira. Diante disso, a normatização técnica das transferências especiais surge como uma barreira necessária contra a instrumentalização política do orçamento público, visando restaurar a impessoalidade e a eficiência administrativa.

5. CONCLUSÃO

5.1 A Restauração da Bússola Constitucional na Gestão Orçamentária

A investigação empreendida ao longo deste estudo permite concluir que a normatização das transferências especiais, as denominadas “emendas pix”, não se limita a uma mera adequação burocrática, mas constitui um pressuposto ontológico para a validade constitucional do repasse de recursos públicos no Estado Democrático de Direito. A introdução da Emenda Constitucional nº 105/2019, embora motivada por uma pretensa necessidade de agilizar o fluxo financeiro para atender às demandas locais, acabou por instaurar um regime de excepcionalidade que fragilizou os pilares da Administração Pública. A experiência administrativa brasileira recente demonstrou que a celeridade desprovida de transparência transmuda-se rapidamente em opacidade, criando um ambiente fértil para a desorganização institucional e para o florescimento de práticas corruptivas.

O vácuo normativo identificado entre os anos de 2020 e 2023 revelou que dezenas de bilhões de reais foram transacionados sob o manto da

discricionariedade absoluta, desprovidos de planos de trabalho que pudessem balizar a execução e o controle desses recursos. Sob a ótica do Direito Administrativo, tal cenário representa uma afronta direta ao Artigo 70 da Constituição Federal, o qual estabelece que o dever de prestar contas é um mandamento inafastável para qualquer pessoa física ou jurídica que utilize bens ou dinheiros públicos. A intervenção do Supremo Tribunal Federal, por intermédio da ADPF 854, sob a relatoria do Ministro Flávio Dino, atuou como um corretivo democrático essencial, reafirmando que a autonomia municipal e a agilidade financeira não possuem o condão de autorizar o descumprimento dos princípios da publicidade e da moralidade administrativa.

5.2 Federalismo Fiscal e a Superação das Assimetrias Políticas

A análise dos resultados evidenciou que o federalismo fiscal brasileiro padece de um desequilíbrio estrutural entre a descentralização de competências e a capacidade arrecadatória dos entes subnacionais. Essa dependência financeira em relação aos aportes da União torna os municípios de pequeno porte vulneráveis a dinâmicas de poder que subvertem a lógica técnica em favor do alinhamento político-partidário. A literatura especializada confirma que a alocação de recursos voluntários tem sido frequentemente utilizada como instrumento de barganha no presidencialismo de coalizão, gerando o fenômeno do “sequestro de crédito”, onde a execução orçamentária visa mais a consolidação de redutos eleitorais do que a redução das desigualdades regionais.

A corrupção, nesse contexto, assume um caráter sistêmico que exacerba as vulnerabilidades sociais, especialmente em nações em desenvolvimento onde os mecanismos de supervisão são historicamente limitados por pressões políticas. O combate a esse fenômeno exige uma mudança de paradigma: a transição de um modelo de confiança cega na gestão municipal para um sistema de integridade estruturada. O fortalecimento de órgãos de controle independentes e a institucionalização de métricas de transparência radical são as barreiras mais eficazes para garantir que o recurso público alcance sua finalidade social legítima, mitigando os riscos de desvios que drenam verbas vitais para áreas como saúde, educação e proteção ambiental.

5.3 A Tecnologia como Escudo Contra a Corrupção Sistêmica

A tecnologia, manifestada em ferramentas de e-government, provou ser o antídoto técnico necessário para reduzir a assimetria de informações entre o Estado e a sociedade. A integração de dados bancários oficiais com plataformas de monitoramento, como a Plataforma Transferegov.br, permite que a fiscalização ocorra em tempo real, dificultando o uso de “contas de passagem” que historicamente ocultavam o destino final das verbas parlamentares. A digitalização do processo orçamentário não deve ser vista apenas como uma inovação administrativa, mas como uma garantia de accountability algorítmica, onde a rastreabilidade granular de cada centavo transferido torna-se a norma e não a exceção.

A imposição de adaptações técnicas às instituições financeiras oficiais, visando a inclusão de CPF e CNPJ dos destinatários finais nos extratos eletrônicos, representa um avanço significativo na identificação da cadeia de pagamento da despesa pública. Essa transparência radical empodera o controle social, permitindo que o cidadão comum atue como um fiscal da aplicação dos recursos em sua própria comunidade. Assim, a normatização técnica das transferências especiais surge como a ferramenta que reconcilia a agilidade do federalismo cooperativo com a integridade absoluta do setor público, garantindo que o desenvolvimento nacional ocorra de forma equilibrada e auditável.

5.4 Proposições para o Aprimoramento da Governança Orçamentária

Diante do diagnóstico de desorganização institucional e em estrita consonância com a jurisprudência fixada pelo Supremo Tribunal Federal e pelas notas técnicas da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União, propõem-se as seguintes medidas estratégicas para a consolidação da moralidade administrativa:

4. *Imprescritibilidade da Vinculação a Planos de Trabalho Técnicos:* É imperativo estabelecer que nenhum recurso proveniente de emendas parlamentares, inclusive as transferências especiais, possa ser empenhado ou pago sem o prévio cadastramento de um Plano de Trabalho detalhado na Plataforma Transferegov.br. Este documento deve conter o objeto preciso, metas mensuráveis e o cronograma de execução,

assegurando que o recurso seja juridicamente vinculado a uma política pública legítima e não a interesses paroquiais.

5. *Rastreabilidade Bancária Granular e Vedação a Contas de Passagem:* Implementar a obrigatoriedade estrita de utilização de contas bancárias específicas, exclusivas e individualizadas para cada transferência especial recebida. Deve-se vedar terminantemente a movimentação desses recursos em contas correntes genéricas da municipalidade ou o uso de contas de passagem, exigindo-se que as instituições financeiras oficiais identifiquem, nos extratos eletrônicos acessíveis aos órgãos de controle, a identidade completa de todos os fornecedores e beneficiários finais dos pagamentos.
6. *Institucionalização da Accountability Retroativa para o Passivo 2020-2024:* Garantir que as diretrizes de prestação de contas sejam aplicadas de forma rigorosa ao legado de emendas transferidas durante o período de vácuo normativo. A ausência de planos de trabalho no passado não deve servir de pretexto para a impunidade; pelo contrário, deve ensejar auditorias coordenadas entre o TCU, a CGU e tribunais de contas locais, visando a responsabilização de agentes omissos e a recuperação de valores desviados identificados pela Rede Integrar.
7. *Desenvolvimento de Interfaces de Transparência Cidadã e Monitoramento Social:* Evoluir a Plataforma Transferegov.br para incluir ferramentas de visualização de dados georreferenciados e linguagem acessível ao leigo. O sistema deve permitir que a população local visualize, por meio de mapas interativos, as obras e serviços financiados por emendas parlamentares, facilitando o exercício do controle social e reduzindo a discricionariedade opaca de gestores locais.
8. *Programa Nacional de Capacitação Técnica e Suporte aos Pequenos Municípios:* Reconhecendo a assimetria de capacidade técnica entre as prefeituras, a União deve instituir programas de suporte técnico para municípios de pequeno porte. O objetivo é capacitá-los para a utilização plena das ferramentas de governança digital e para a elaboração de projetos técnicos robustos, garantindo que o rigor do controle não atue

como um impedimento ao acesso a recursos vitais para as populações mais vulneráveis.

9. *Unificação de Sistemas e Interoperabilidade de Dados de Controle: Promover a integração sistêmica total entre as bases de dados do Executivo Federal, do Legislativo e das instituições financeiras. A interoperabilidade de dados permite o cruzamento automático de informações sobre empenho, liquidação e pagamento, gerando alertas imediatos para indícios de sobrepreço, empresas de fachada ou desvio de finalidade, transformando a fiscalização em um processo preventivo e tempestivo.*

5.5 Síntese Final

Em conclusão, a transição para um modelo de transferências especiais normatizado, tecnologicamente monitorado e juridicamente vinculado a planos de trabalho técnicos é um passo decisivo para a restauração da moralidade administrativa e do pacto federativo no Brasil. O federalismo fiscal não pode sobreviver à custa da opacidade orçamentária, e a autonomia dos entes subnacionais deve coexistir harmoniosamente com o dever inarredável de prestar contas. A experiência recente demonstrou que, sem marcos regulatórios rígidos, a agilidade administrativa torna-se um véu para o desvio de recursos públicos, prejudicando precisamente as comunidades que as emendas parlamentares visavam amparar. Somente através da transparência radical, do rigor técnico e do fortalecimento das instituições de controle será possível assegurar que os recursos do erário cumpram sua vocação redistributiva, promovendo o desenvolvimento nacional equilibrado e fortalecendo, de forma perene, os alicerces do Estado Democrático de Direito.

6. Referências

1. AMORIM NETO, O.; SIMONASSI, A. G. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). *Revista de Economia Política*, v. 33, n. 4, p. 704-725, 2013.
2. BERNARDO, J. S. et al. Implicações dos repasses constitucionais na qualidade da educação municipal das regiões Norte e Nordeste do Brasil. *Educação e Pesquisa*, v. 46, e218302, 2020.
3. BIJOS, D. Repensando as Transferências Voluntárias pela Perspectiva dos Atores e das Instituições Locais. *Desenvolvimento em Questão*, v. 16, n. 44, p. 322-350, 2018.
4. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 854/DF: Monitoramento da execução do Plano de Trabalho das emendas parlamentares. Relator: Min. Flávio Dino. Decisão de 18 de fevereiro de 2025. Disponível em: portal.stf.jus.br. Acesso em 8 de janeiro de 2026.
5. CORDEIRO, D. F. et al. Convênios públicos no fomento à agricultura familiar: análise exploratória face à pandemia da COVID-19. *Revista de Gestão e Secretariado*, v. 14, n. 2, p. 2211-2234, 2023.
6. FERREIRA, J. L. D.; ALVES, A. F.; CALDEIRA, E. Grants for whom and why? The politics of allocation of transfers in Brazil. *World Development*, 2020.
7. ISRAYUDIN, R.; RUDITA, L. Administrative Law Approaches to Corruption Control: A Systematic Literature Review on Strategies in Developing and Developed Countries. *Pena Justicia*, p. 200-224, 2024.
8. LOUZANO, J. P. O.; ABRANTES, L. A.; BRUNOZI JÚNIOR, A. C. Intergovernmental Transfers and Economic Development: Spatial Panel Data Analysis in Brazilian States. *BBR - Brazilian Business Review*, v. 20, n. 6, p. 625-645, 2023.
9. MARCINIUK, F. L. et al. Motivação partidária nas transferências voluntárias da União: o papel do Legislativo Federal. *Estudos Econômicos*, v. 50, n. 2, p. 261-291, 2020.
10. PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007.

11. PINTO, J. M. R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. Cadernos de Pesquisa, v. 44, n. 153, p. 624-644, 2014.
12. SADIK-ZADA, E. R.; GATTO, A.; NIFTIYEV, I. E-government and petty corruption in public sector service delivery. Technology Analysis & Strategic Management, v. 36, n. 12, p. 3987-4003, 2024.
13. SOARES, M. M.; MELO, B. G. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. Revista de Administração Pública, v. 50, n. 4, p. 539-561, 2016.
14. SOUZA, D. S. et al. Voluntary federal transfers and resource application: a systematic literature review. Revista Gestão e Secretariado, v. 15, n. 5, 2024.
15. TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Índice de Percepção da Corrupção 2024. Berlim/São Paulo: Transparência Internacional Brasil, 2025. Disponível em: www.transparenciainternacional.org.br. Acesso em 8 de janeiro de 2026.

A participação social no orçamento público do Rio Grande Sul

- **Elaine Marisa Andriolli**
elainemarisa@hotmail.com
- **Bruna Mariana Blos Hepp**
bruna-hepp@spgg.rs.gov.br
- **Nilson Perinazzo Machado**
nilson-machado@spgg.rs.gov.br
- **Christiano Moritz Da Silva**
cristiano-silva@spgg.rs.gov.br

INTRODUÇÃO

A democratização da gestão pública no Brasil ganhou força após a Constituição de 1988, fomentando mecanismos que permitem ao cidadão influenciar a alocação de recursos. No Rio Grande do Sul, essa prática consolidou-se através do mecanismo da Consulta Popular (CP), que permite a participação direta na definição de parte do orçamento estadual. Este mecanismo busca não apenas distribuir recursos, mas considerar as realidades locais e regionais para promover o fortalecimento da ação local.

O arcabouço legal que sustenta este processo é a Lei Estadual nº 11.179, de 25 de junho de 1998, que instituiu o sistema de participação popular e cidadã no estado. Por meio da coordenação entre o governo e os 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), o processo promove uma distribuição descentralizada de recursos, garantindo que as especificidades e realidades locais sejam respeitadas.

Ao estabelecer um canal contínuo de diálogo entre o Estado e a população, a CP permite que as regiões identifiquem suas próprias prioridades, o que resulta em investimentos mais assertivos, não apenas fortalece as ações locais, mas também amplia o sentimento de pertencimento do cidadão, desempenhando um papel fundamental na consolidação da democracia participativa e na melhoria da gestão pública gaúcha.

Este estudo visa demonstrar como a integração entre o governo e os 28 Conselhos Regionais de

Desenvolvimento (COREDES) promove uma distribuição orçamentária direcionada pelas demandas regionais, analisando indicadores da execução orçamentária da Consulta Popular dos últimos cinco anos.

REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A participação social no orçamento é discutida por diversos autores contemporâneos que analisam a eficácia das instituições participativas. Para Avritzer (2018), a participação social atua como uma forma de controle democrático que amplia a legitimidade das decisões estatais. Complementarmente, Dagnino (2016) destaca que a participação não é apenas um procedimento técnico, mas uma disputa por cidadania e novos direitos no espaço público.

A Consulta Popular do estado do RS foi introduzida inicialmente pela criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Em 2019, o Decreto nº 54.572 regulamenta o funcionamento dos COREDES, criando as divisões territoriais e, especificando a distribuição dos 497 municípios pelos 28 conselhos. O Decreto regula também as 09 Regiões Funcionais de Planejamento e o Fórum dos COREDES.

No contexto específico do Rio Grande do Sul, Lüchmann (2017) argumenta que os COREDES desempenham um papel crucial na articulação entre os interesses locais e o Executivo. Já, Santos (2015) enfatiza que o orçamento participativo é um exemplo

de democracia de alta intensidade, onde a sociedade civil retoma o protagonismo na esfera política. Por fim, Almeida (2020) observa que a eficácia desses mecanismos depende da capacidade de resposta do governo às demandas votadas pela população, evitando que o processo se torne puramente consultivo.

O processo da Consulta Popular inicia com o envio digital de propostas pelos cidadãos via portal. A partir das propostas realizam-se uma série de assembleias públicas coordenadas, no Governo Estadual pelo Departamento de Articulação Regional e Participação (DARP) e, pelos COREDES, onde as demandas são debatidas e filtradas com base em planos estratégicos regionais. Nessa etapa presencial, que envolve instâncias municipais e regionais, a população e delegados eleitos selecionam as prioridades que comporão a cédula de votação final, garantindo a participação da população votante. O ciclo encerra-se com uma votação geral e simultânea em todo o Estado, resultando na integração dos projetos mais votados à Lei Orçamentária Anual (LOA) para a efetiva aplicação dos recursos públicos conforme as necessidades locais.

METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem quali-quantitativa, ou abordagem mista, como uma estratégia de integração pragmática, buscando fornecer uma compreensão mais completa do problema. Conforme Creswell (2005), a pesquisa de métodos mistos é um desenho ou metodologia de pesquisa para coletar, analisar e combinar dados quantitativos e qualitativos em um único estudo, ou em uma série de estudos, buscando compreender melhor os problemas de pesquisa.

Na dimensão de tempo caracteriza-se como um estudo longitudinal, onde uma unidade amostral é analisada ou testada em vários períodos de tempo, de acordo com Cooper e Schindler (2016).

O estudo foca na integração governamental com os COREDES para promover o desenvolvimento regional. Para isso, são analisados indicadores da execução orçamentária da Consulta Popular referentes aos últimos cinco anos. A análise busca compreender como a descentralização permite que as regiões identifiquem prioridades locais, consolidando a CP como um mecanismo de diálogo entre Estado e sociedade.

Os dados foram obtidos através de consultas na página oficial da Consulta Popular RS (www.consultapopular.rs.gov.br) e, dados internos da divisão de monitoramento do DARP.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A estrutura da Consulta Popular do Rio Grande do Sul, alcança as 28 regiões representadas pelos COREDES. Os dados dos últimos cinco anos demonstram que a participação social auxilia na identificação de demandas regionais que, muitas vezes, passariam despercebidas por uma gestão centralizada.

A construção da parceria entre o governo estadual e os COREDES foi consolidada ao longo dos anos, e os dados permitem identificar resultados relacionados com:

- **Descentralização:** A distribuição de recursos ocorre de forma a respeitar as vocações produtivas e necessidades sociais de cada região.
- **Sentimento de Pertencimento:** Ao votar em projetos para sua própria comunidade, o cidadão fortalece seu vínculo com o território e com a gestão pública.
- **Fortalecimento Institucional:** O processo cria um canal de diálogo, permitindo que o Estado seja mais assertivo em suas ações locais.

A discussão indica que, embora existam desafios na execução financeira total dos projetos votados, a CP permanece como a principal ferramenta de participação direta no orçamento público estadual.

CONCLUSÕES

A Consulta Popular do Rio Grande do Sul consolidou-se como um mecanismo vital de participação social desde sua criação em 1998. Através da cooperação com os COREDES, o Estado consegue promover uma gestão orçamentária mais próxima da realidade regional, identificando prioridades de forma assertiva.

Conclui-se que o fortalecimento desse processo é essencial para a manutenção da democracia participativa no estado, garantindo que o orçamento público não seja apenas uma peça técnica, mas o reflexo dos anseios da sociedade. Estudos futuros podem focar na otimização dos prazos de execução das demandas eleitas para aumentar ainda mais a confiança da população no sistema.

Referências

1. ALMEIDA, C. Instituições Participativas e Gestão Pública. São Paulo: Editora Acadêmica, 2020.
2. AVRITZER, L. A participação social no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018.
3. BRASIL. [Rio Grande do Sul]. Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. DOE, Porto Alegre, RS, 18 out. 1994.
4. BRASIL. [Rio Grande do Sul]. Lei Estadual nº 11.179, de 25 de junho de 1998. Institui o Sistema de Participação Popular e Cidadã. Porto Alegre, 1998.
5. BRASIL. [Rio Grande do Sul]. Decreto Estadual nº 54.572, de 14 de abril de 2019. Regulamenta a Lei nº 10.283, de 17/10/1994 e a Lei nº 13.595, de 30/12/2010. DOE, Porto Alegre, RS, 16 abr. 2019.
6. COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. Métodos de pesquisa em administração. 12 ed. McGraw Hill Brasil, 2016.
7. CRESWELL, J.W.; CRESWELL, J.D. Mixed Methods Research: developments and dilemmas. In: SWANSON, R.; HOLTON III, E. (org). Research in Organizations: foundations and methods of inquiry. San Francisco: BK, 2005. Cap.18, p. 315-326.
8. DAGNINO, E. Cidadania e Participação. Campinas: Editora Unicamp, 2016.
9. LÜCHMANN, L. H. H. COREDES e a Consulta Popular no RS. Porto Alegre: Palmarinca, 2017
10. SANTOS, B. S. Democratizar a Democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
11. Palavras-chave: orçamento público; participação social; consulta popular; coredes.

Análise multivariada da relação entre créditos adicionais e dotações iniciais no estado: uma investigação para compreender uma década de dinâmicas orçamentárias

- **Arthur Pitanga**
arthurpitangacont@gmail.com)
- **Messias Junior Caffeu Ritir**
jritir@gmail.com)

INTRODUÇÃO

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o planejamento orçamentário deve ser traduzido no orçamento, assegurando a execução das políticas públicas por meio de mecanismos de controle social. A Lei Orçamentária Anual (LOA), por exemplo, deve ser elaborada com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e segui-la é essencial para garantir a gestão eficiente dos recursos públicos.

A dinâmica orçamentária em diversos estados envolve desafios fiscais específicos, com orçamentos que frequentemente precisam de ajustes durante o exercício financeiro. Nesse contexto, os créditos adicionais são uma ferramenta crucial, permitindo o remanejamento de recursos conforme a necessidade da execução orçamentária.

Em um estado brasileiro, há dificuldades relacionadas à alocação de recursos, especialmente em áreas prioritárias como saúde e educação, devido às limitações fiscais e às crescentes demandas sociais. Este trabalho visa analisar a relação entre créditos adicionais e dotações iniciais em um estado entre 2015 e 2024, identificando padrões de variação orçamentária e como os recursos são realocados ao longo do período.

REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O orçamento público é uma ferramenta essencial para a gestão pública, utilizado para prever receitas e executar despesas com o objetivo de atender às

necessidades da população. Definido como instrumento de planejamento, ele detalha a previsão de recursos a serem arrecadados e a alocação desses recursos em diversas despesas (Brasil, 2025). O orçamento, segundo Sanches (1997), é um documento que especifica as receitas e despesas, com categorias detalhadas de financiamento e gasto.

A literatura sobre orçamento público enfatiza sua natureza multifacetada, não sendo apenas um instrumento de planejamento, mas também político, econômico e gerencial (Silva, 1943; Core, 2001). O entendimento contemporâneo vê o planejamento orçamentário e o orçamento como processos complementares e indissociáveis (Giacomoni e Pagnussat, 2006), especialmente no Brasil, com o orçamento-programa, que alinha as metas estratégicas do governo à destinação de recursos.

O orçamento público também desempenha funções centrais de alocação, distribuição e estabilização econômica, conforme descrito por Musgrave (1976), refletindo a intervenção do Estado na economia.

METODOLOGIA

A pesquisa tem abordagem qualitativa-quantitativa, baseada em análise documental e de dados.

Foram examinados dados segmentados e relatórios gerenciais, para o tratamento e análise dos dados ocorreram em múltiplas etapas, com o auxílio de ferramentas como Python e Power Query para

garantir a organização, padronização e conferência dos limites legais. A análise estatística foi realizada no Microsoft Excel, complementada pela construção de gráficos com Python. A abordagem metodológica combinou técnicas descritivas e quantitativas, permitindo uma análise detalhada dos dados orçamentários do Estado entre 2015 e 2024, focando na execução e modificação orçamentária.

A análise envolveu a organização e tabulação dos dados, agrupando-os por funções, subfunções e fontes de recursos. A aplicação de métodos estatísticos possibilitou identificar padrões e tendências nas modificações orçamentárias, fornecendo insights sobre a eficiência na utilização dos créditos adicionais ao longo do período estudado.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise da variação entre a dotação inicial e a dotação atualizada em um Estado brasileiro, entre 2015 e 2024, revela padrões distintos de suplementação orçamentária. A pesquisa indica que os créditos adicionais foram utilizados para cobrir insuficiências na previsão inicial, com variações mais expressivas no Poder Executivo, evidenciando uma necessidade crescente de ajustes orçamentários ao longo da década.

No Poder Executivo, a variação entre as dotações foi substancial, com um aumento contínuo nas suplementações, especialmente entre 2021 e 2024, alcançando picos de R\$ 4,67 bilhões em 2022. Esse crescimento reflete a ampliação de políticas públicas em áreas críticas como saúde e assistência social, especialmente durante a pandemia de COVID-19.

O Poder Judiciário e o Poder Legislativo apresentaram variações mais modestas, com o Judiciário registrando aumento constante nas suplementações, alcançando R\$ 197 milhões em 2023, e o Legislativo observando um salto mais acentuado a partir de 2021, chegando a R\$ 330 milhões em 2024. Essas variações refletem a crescente necessidade de recursos para custeio de despesas obrigatórias e modernização administrativa.

A análise dos dados mostra que as variações orçamentárias foram predominantemente positivas, indicando que a previsão inicial das dotações orçamentárias se mostrou insuficiente diante da dinâmica das necessidades públicas, exigindo a abertura de créditos adicionais. A análise por função revela que setores como saúde, transporte e previdência social

receberam as maiores suplementações, refletindo a priorização de áreas essenciais ao longo do período.

Além disso, a análise dos grupos de despesa e das naturezas de despesa confirma que as maiores variações se concentraram em despesas correntes, com destaque para “Pessoal e Encargos Sociais” e “Investimentos”, áreas que demandaram ajustes contínuos para garantir a execução de políticas públicas. Em termos de eficiência, a execução orçamentária se manteve eficiente, com uma média de 90% de utilização dos recursos autorizados.

Os resultados da análise indicam que o Estado, ao longo da última década, utilizou a suplementação orçamentária como uma ferramenta eficaz para responder às demandas imprevistas e garantir a continuidade das políticas públicas, alinhando-se às exigências da Lei nº 4.320/64. A flexibilidade orçamentária mostrou-se essencial para a adaptação do orçamento às necessidades emergenciais e a implementação de novos programas de governo.

Na análise por natureza de despesa, destacam-se as suplementações em pessoal e encargos sociais (R\$ 61,19 bi inicial para R\$ 70,50 bi atualizado), outras despesas correntes (de R\$ 27,02 bi para R\$ 37,56 bi) e principalmente em investimentos (de R\$ 16,72 bi para R\$ 24,23 bi), que juntas responderam pela maior parte do acréscimo orçamentário. Por outro lado, houve redução nas dotações atualizadas para juros e encargos da dívida e amortização da dívida, sinalizando possível reestruturação de passivos ou renegociação de encargos financeiros, buscando liberar recursos para áreas mais estratégicas.

Essa dinâmica revela que, apesar dos esforços de planejamento, a execução orçamentária depende fortemente de ajustes no curso do exercício, seja por conta de choques externos, demandas emergenciais ou expansão de políticas públicas, demandando constante capacidade de adaptação por parte do gestor público.

No que se refere aos quocientes orçamentários, a análise média da década evidencia um perfil de gestão fiscal responsável no Estado. O Quociente de Execução da Receita médio manteve-se acima de 1,20, indicando que, em média, a arrecadação superou em cerca de 22% as previsões das leis orçamentárias anuais. Esse resultado reflete tanto a adoção de estimativas conservadoras de receita quanto a eficácia dos mecanismos de arrecadação, associada ao desempenho da economia estadual e à atuação dos órgãos fazendários.

A recorrência de receitas acima do previsto contribuiu para a execução de programas governamentais e para a abertura de créditos adicionais, conferindo maior flexibilidade ao orçamento público. Conforme destaca Kohama (2015), quocientes de execução da receita superiores a 1 sinalizam prudência fiscal e favorecem o planejamento das políticas públicas.

Quanto à despesa, o Quociente de Execução da Despesa médio situou-se em torno de 0,90, indicando que aproximadamente 90% da despesa autorizada foi efetivamente executada. Embora parte dos recursos tenha permanecido sem execução — fenômeno recorrente na administração pública em razão de contingenciamentos e entraves operacionais —, níveis próximos a 90% são considerados satisfatórios e revelam planejamento responsável.

Por fim, o Quociente do Resultado Orçamentário médio foi de aproximadamente 1,11, evidenciando que o Estado arrecadou, em média, 11% a mais do que executou em despesas. Esse comportamento revela um perfil fiscal estruturalmente superavitário, compatível com os princípios da responsabilidade fiscal e favorável ao fortalecimento da capacidade de investimento e ao cumprimento dos compromissos financeiros.

CONCLUSÕES

A análise das modificações orçamentárias no Estado, ao longo da década de 2015 a 2024, evidencia a centralidade dos créditos adicionais como instrumento de ajuste fiscal e resposta a desafios conjunturais. O padrão de suplementação concentrada em funções essenciais — como Transporte, Saúde, Previdência Social, Educação e Segurança Pública — revela não só as prioridades do governo estadual, mas também a pressão estrutural por flexibilidade na execução orçamentária.

Os resultados indicam que, apesar dos avanços no planejamento e na gestão fiscal, a necessidade recorrente de créditos suplementares destaca limitações no processo de previsão orçamentária e reflete a complexidade de atender demandas dinâmicas da sociedade. A pesquisa reforça a importância de aprimorar mecanismos de controle, transparência e eficiência, contribuindo para um orçamento mais coeso, capaz de equilibrar robustez em áreas estratégicas e flexibilidade diante de emergências e novas prioridades.

Referências

1. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
2. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Orçamento público. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2025.
3. SANCHES, Osvaldo dos Santos. Orçamento público: uma abordagem para os municípios. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1997.
4. SILVA, Américo Ribeiro da. Orçamento público. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1943.
5. CORE, Fábio. Planejamento e orçamento público. São Paulo: Atlas, 2001.
6. GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, Elisângela. Planejamento e orçamento público: da teoria à prática. In: GIACOMONI, James (Org.). Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
7. MUSGRAVE, Richard A. A teoria das finanças públicas: um estudo sobre a economia da política governamental. Tradução de José Luiz Ribeiro. Rio de Janeiro: Atlas, 1976.
8. KOHAMA, Hélio Tollini. Contabilidade Pública: uma abordagem da Lei de Responsabilidade Fiscal. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
9. Palavras-chave: orçamento público; créditos adicionais; planejamento.

Articulação entre PPA e LOA: *benchmarking* entre estados e o Governo Federal

- **Amanda Oliveira de Souza**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: amanda-souza@spgg.rs.gov.br

- **Luana de Lima e Silva**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: luana-lima@spgg.rs.gov.br

- **Othon Veloso Schenatto**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: othon-schenatto@spgg.rs.gov.br

- **Luciana Dal Forno Gianluppi**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: luciana-gianluppi@planejamento.rs.gov.br

Resumo: Este estudo tem como objetivo analisar a articulação entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) a partir de um exercício de *benchmarking* baseado em análise documental comparativa, envolvendo o Governo Federal e os Estados do Ceará, Mato Grosso, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Parte-se do entendimento de que a consistência dessa vinculação é central para a efetividade do planejamento público, ao permitir rastrear prioridades e metas até a programação orçamentária anual e, posteriormente, à execução, qualificando processos de monitoramento, avaliação e transparência. A investigação concentra-se na forma como cada ente estrutura a vinculação entre planejamento e orçamento, considerando tanto a presença — ou ausência — de ações orçamentárias no PPA quanto os mecanismos de associação dessas ações aos Programas Finalísticos em cada modelo.

Palavras-chave: Planejamento; Plano Plurianual; Orçamento; Lei Orçamentária Anual.

1. INTRODUÇÃO

A articulação entre o Plano Plurianual (PPA) — instrumento que organiza as prioridades e metas do governo para um horizonte de médio prazo — e a Lei Orçamentária Anual (LOA) — que autoriza, a cada exercício, a alocação de recursos para financiar as ações governamentais — é central para a efetividade do planejamento público. É nessa conexão (mediada, em geral, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO) que diretrizes e objetivos estratégicos são desdobrados em programas e ações orçamentárias, permitindo rastrear prioridades até o orçamento executado. Quando essa vinculação é frágil, aumentam os riscos de desalinhamento entre planejamento e execução,

dificultando o monitoramento, a avaliação de resultados e a entrega de bens e serviços à sociedade.

Nesse contexto, em que a efetividade do planejamento público depende diretamente da consistência da articulação entre PPA e LOA, o Departamento de Planejamento Governamental (Deplan), da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) do Rio Grande do Sul (RS), tem conduzido, a cada ciclo plurianual, análises sistemáticas da estrutura e do processo de elaboração do PPA estadual com o objetivo de identificar oportunidades de aprimoramento para o ciclo subsequente. Ao longo de 2025, um Grupo de Trabalho realizou e sistematizou essa avaliação, tomando como referência as análises do Marco Metodológico do PPA 2020–2023 (realizada

em 2022) e do processo de elaboração do PPA 2024–2027 (realizadas em 2023 e 2024), destacando, entre os principais pontos de atenção, a necessidade de aperfeiçoar a articulação entre PPA e LOA no Estado, especialmente no que se refere à estrutura dos Programas e aos mecanismos formais de vinculação entre os elementos do plano e do orçamento anual.

Diante desse diagnóstico, optou-se pela realização de um exercício de *benchmarking* com outros entes da federação, a fim de analisar comparativamente diferentes formas de articulação entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. A análise concentrou-se nos mecanismos adotados para vincular os elementos do planejamento aos do orçamento, buscando identificar convergências, diferenças e boas práticas que possam subsidiar propostas de aprimoramento para o ciclo de planejamento 2028–2031.

Os resultados dessa comparação são apresentados neste artigo, que tem como objetivo analisar a articulação entre PPA e LOA no Governo Federal (GF) e nos Estados do Ceará (CE), Mato Grosso (MT), Paraná (PR), Rio de Janeiro (RJ) e Rio Grande do Sul (RS). A investigação concentra-se em como cada ente estrutura a vinculação entre planejamento e orçamento, considerando tanto a presença — ou ausência — de ações orçamentárias no PPA quanto os mecanismos utilizados para associá-las aos Programas Finalísticos em cada modelo, ou, ainda, outras formas de vinculação entre o PPA e o orçamento anual.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A Constituição Federal de 1988 instituiu, em seu artigo 165, um modelo integrado de planejamento e orçamento público que deve ser observado por todos os entes da federação, composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). As disposições constitucionais concebem o PPA como o principal instrumento de planejamento de médio prazo para a promoção do desenvolvimento, cuja função é estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para os investimentos e para os programas de duração continuada. O PPA tem vigência de quatro anos e é o elemento base do sistema de planejamento e orçamento, a partir do qual deverão ser estruturados os orçamentos anuais, submetidos às diretrizes orçamentárias. A LDO e a LOA, elaboradas anualmente, ficam, portanto, submetidas às disposições

do PPA e não devem conter dispositivos incompatíveis com o plano.

De acordo com Mendes, Abreu e Souza (2021), cada um dos três instrumentos estaria relacionado com diferentes funções públicas: distributiva (PPA), estabilizadora (LDO) e alocativa (LOA). A busca pela estabilidade fiscal e macroeconômica, segundo os autores, não exclui a necessidade de discutir a estrutura e a composição da despesa orçamentária em termos alocativos e distributivos. No sistema integrado pensado pelos constituintes, a integração entre receita e despesa é a base para a construção de um orçamento público pautado no planejamento de médio prazo, no qual as demandas e as escolhas sociais sejam consideradas e estruturadas de forma compatível com o ambiente fiscal restritivo.

O arcabouço previsto pela Constituição Federal foi aprofundado com a reforma gerencial dos anos 2000, que buscou ampliar a eficiência da ação estatal e fortalecer a integração entre planejamento e orçamento. Conforme Mendes, Abreu e Souza (2021), a reforma gerencial promoveu maior aproximação entre Programas, previstos no PPA, e Ações Orçamentárias, presentes na LOA, tornando à época o seu processo de elaboração mais flexível e alinhado às diretrizes do governo eleito e ao contexto econômico. O novo ambiente de estabilidade da economia, pós-Plano Real, criou espaço para ampliar a discussão sobre o papel do planejamento e do orçamento nas questões relativas às funções alocativa e distributiva. Na mesma direção, Core (2006) destaca que a reforma gerencial introduziu uma lógica de construção de programas e ações orientada a resultados, avaliados em termos de impactos reais na sociedade, exigindo integração entre planejamento, orçamento e avaliação e superando a fragmentação tradicional entre esses processos.

No entanto, Core (2006) também afirma que, apesar dos avanços normativos e conceituais, ainda persistiam desafios quanto à efetiva integração entre planejamento e execução, à definição clara de objetivos e à mensuração dos resultados das políticas públicas. Tais desafios ajudam a explicar a diversidade de arranjos identificados entre os entes analisados, já que, na ausência da Lei Complementar, prevista no texto constitucional, que deveria reger a criação e a organização do PPA, da LDO e da LOA, cada ente desenvolveu mecanismos próprios para articular planejamento e orçamento.

Ao analisar a trajetória dos PPAs federais, Couto e Cardoso Jr. (2020) observam que as diferentes abordagens e funções adotadas pelos três instrumentos impactaram diretamente a relação entre planejamento e orçamento e a capacidade do PPA de cumprir sua função constitucional de orientador das despesas públicas. Em relação ao PPA, as diferentes abordagens e funções adotadas ao longo do tempo pelos planos federais traduzem a existência do que os autores denominam “disjuntiva crítica entre o planejamento e o Plano Plurianual”: mesmo que o PPA seja instrumento importante para a concretização da função planejamento governamental, ele não abrange a sua totalidade. Nesta reflexão, Couto e Cardoso Jr. (2020) destacam que o fortalecimento da institucionalização do planejamento governamental brasileiro contribuiu para que as funções atribuídas ao planejamento ultrapassassem sobremaneira as atividades relacionadas à elaboração e acompanhamento do PPA. A imbricação entre a função, mais ampla, e o instrumento, mais restrito, tornou o PPA palco central de outras oposições, ou disjuntivas, do planejamento governamental brasileiro. Entre elas, podemos situar a do “PPA *versus* orçamento”.

A oposição a que se referem os autores consiste em uma distância entre os mundos real e formal do planejamento governamental em relação ao orçamento na gestão pública brasileira, promovida por um processo histórico e contínuo de “institucionalização de cunho fiscalista e um enrijecimento jurídico-normativo das funções de orçamentação e controle interno dos gastos públicos” (COUTO E CARDOSO JR., 2020, p. 13). Neste contexto, os autores concluem que a macrofunção planejamento acabou sendo interpretada e aplicada para reforçar o caráter fiscal do orçamento, restando como secundária a promoção das condições técnicas e políticas capazes de colocar o PPA como o instrumento central do processo de planejamento governamental. O que vem acontecendo, assim, é a subversão do princípio constitucional que instituiu o modelo integrado de planejamento e orçamento: “não é o PPA que orienta o orçamento, mas o orçamento que condiciona o plano” (COUTO E CARDOSO JR., 2020, p. 15).

Paulo (2010), na mesma linha, observa que um dos desafios para a integração entre planejamento e orçamento está na incorporação, em alguns casos, da estrutura orçamentária ao PPA, desviando o plano da função político-estratégica de planejamento. O

detalhamento necessário ao enfoque técnico-orçamentário da LOA deve estar restrito a este instrumento e não ser antecipado pelo PPA, sob pena do esvaziamento da função constitucionalmente prevista ao plano. A partir deste desvio, segundo o autor, o PPA acaba incorporado à dinâmica orçamentária e torna-se pouco capaz de orientá-la. Nesse sentido, os mecanismos de vinculação entre os instrumentos devem contribuir para o cumprimento da função constitucional de cada um, garantindo o modelo integrado previsto na Constituição.

As reflexões dos autores iluminam alguns dos dilemas presentes nos modelos de vinculação entre o PPA e a LOA a seguir analisados. O maior deles, que se manifesta de maneiras distintas entre os entes estudados, é o de promover a integração consistente entre os instrumentos sem comprometer a função de planejamento e o caráter estratégico do PPA.

3. MÉTODO

O método adotado neste estudo baseou-se em uma abordagem analítica e comparativa, inspirada nos modelos genéricos de *benchmarking* apresentados na literatura especializada. De acordo com Albertin, Kohl e Elias (2016), apesar das variações existentes entre os modelos clássicos, o *benchmarking* segue um fluxo sistemático composto por etapas como planejamento, coleta estruturada de informações, análise comparativa, adaptação e proposição de melhorias.

Em alinhamento com a etapa inicial - o planejamento -, foram definidos o objetivo central da análise e os critérios comparativos. Realizou-se, então, uma análise interna no Estado do Rio Grande do Sul, utilizando as avaliações do Marco Metodológico do PPA 2020–2023 (2022) e do processo de elaboração do PPA 2024–2027 (2023 e 2024). Essas análises permitiram identificar pontos de melhoria para o próximo ciclo plurianual, especialmente a necessidade de aperfeiçoar a articulação entre PPA e LOA.

A etapa seguinte, de coleta de dados, envolveu a seleção dos entes federativos que integrariam o estudo, considerando os aspectos que demandavam aprimoramento. Foram reunidos documentos metodológicos e legislações dos PPAs do Governo Federal, dos Estados e do Distrito Federal, que passaram por exame preliminar com foco nos elementos a serem aperfeiçoados, subsidiando a etapa comparativa.

Por fim, analisaram-se de forma integrada os documentos metodológicos dos PPAs 2024–2027 do Governo Federal e dos Estados do Ceará (CE), Mato Grosso (MT), Paraná (PR), Rio de Janeiro (RJ) e Rio Grande do Sul (RS), as legislações que os instituíram e os Manuais Técnicos dos Orçamentos. A análise contemplou as estruturas dos Programas Finalísticos dos PPAs e das LOAs e a articulação entre ambos instrumentos, permitindo identificar convergências e oportunidades de melhoria. Esses resultados embasarão a formulação de propostas de adaptações na forma de vinculação entre os instrumentos para o ciclo de planejamento 2028–2031 no Estado do Rio Grande do Sul.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

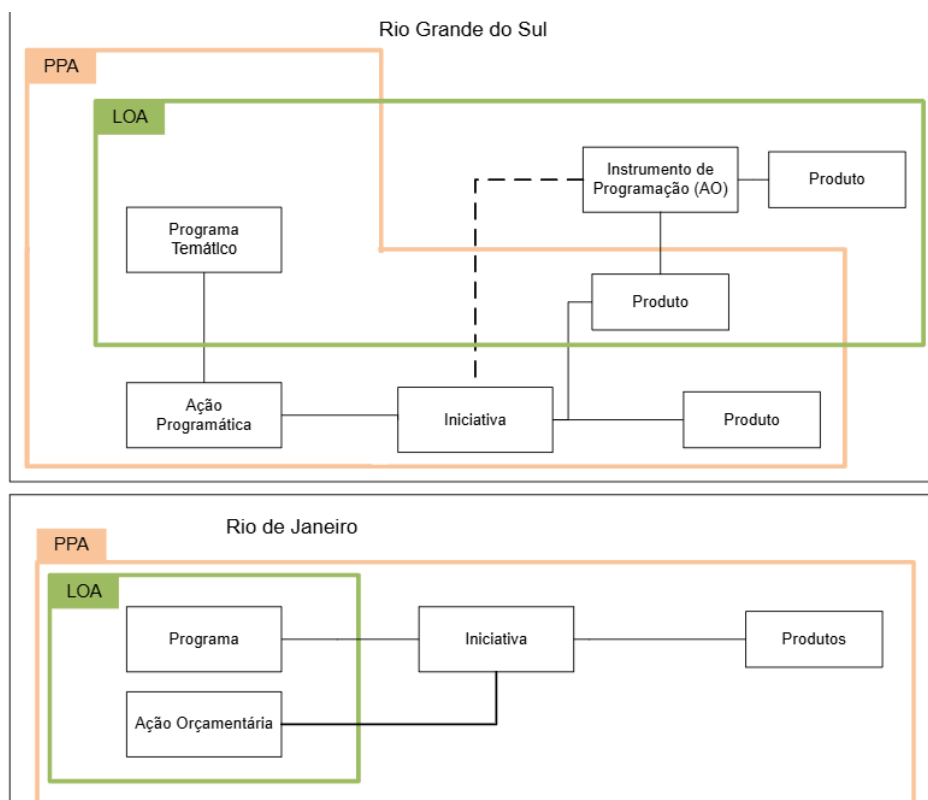
A seguir, serão detalhados os resultados da análise realizada, focando apenas nos elementos considerados centrais de cada um dos modelos de PPA selecionados, no que tange ao desdobramento do Programa e à articulação PPA-LOA. Alguns elementos de cada modelo, considerados acessórios, descritores de elementos centrais ou pouco relevantes para essa relação foram deixados de lado, não constando explicitamente nas figuras e análises apresentadas.

Em linhas gerais, podemos dividir os entes analisados em três grupos de acordo com as similaridades entre as estruturas dos seus PPAs: os que possuem a figura da **Iniciativa como elemento estruturante dos Programas e vinculam a Ação Orçamentária (AO) a ela** (Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro); os que **possuem Objetivos como elementos estruturantes dos Programas** (Governo Federal e Ceará); e os que têm as **AOs como elemento estruturante em seus Programas do PPA** (Mato Grosso e Paraná).

No primeiro grupo, do Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, as Iniciativas desempenham papel central na articulação das atividades e dos recursos que viabilizarão a oferta de bens e serviços (Produtos). Cada Iniciativa tem como resultado imediato a entrega de Produtos, com metas de execução física definidas para cada ano de vigência do PPA, e são viabilizadas financeiramente a partir de AOs vinculadas, explicitamente ou gerencialmente, a cada Iniciativa. Uma mesma Iniciativa pode ter mais de uma AO vinculada, sem que haja, necessariamente, relação direta entre uma AO e um Produto.

Esse modelo separa fortemente a programação qualitativa da programação financeira, apresentando no PPA muitos atributos de descrição do Programa e das Iniciativas, como objetivos, indicadores, justificativas, identificação de problemas, descrição de atividades, dentre outros atributos exclusivos dos elementos do PPA. Apesar dessa convergência conceitual entre os dois Estados, os métodos de elaboração dos Programas e as estruturas adotadas apresentam diferenças relevantes.

FIGURA 1 – Estrutura resumida PPA e LOA no RS e no RJ



Fonte: elaboração própria, com base nos documentos metodológicos dos entes.

Conforme representado na Figura 1, observa-se que, no Rio Grande do Sul, o PPA utiliza o modelo de Programa Temático como organizador, o que o diferencia dos demais modelos, pela maior amplitude desse tipo de Programa. Conforme o Marco Metodológico do PPA 2024-2027 do RS,

*Programas Temáticos são programas de natureza finalística, que resultam em bens e/ou serviços ofertados diretamente à sociedade. Consistem em um conjunto articulado de esforços intersetoriais e buscam **dar tratamento a macroproblemas socialmente identificados sob um escopo temático comum** (setor, população-alvo etc.) que são reconhecidos e declarados pelo Governo como um problema de política pública. Possuem Ações Programáticas, Iniciativas e Produtos, bem como objetivos e resultados esperados mensurados por indicadores (RIO GRANDE DO SUL, 2023, p. 15, grifo nosso).*

Esse modelo implica na inclusão de um elemento estruturante adicional em comparação com a maior parte dos modelos de Programas: a Ação Programática,

que corresponde a um conjunto articulado de Iniciativas, que busca atuar sobre um macroproblema, em especial sobre suas causas, para transformá-lo de uma situação inicial a uma situação-objetivo. Na prática, a figura da Ação Programática possui definição e papel análogo aos do Programa utilizado no PPA do Rio de Janeiro e dos demais entes analisados neste artigo, ou seja, o de dar tratamento a um problema identificado ou o de aproveitar uma oportunidade através de um conjunto de ações articuladas entre si.

Nesse modelo, a Iniciativa se constitui como elemento central de articulação de recursos para dar tratamento às causas de um problema identificado, tendo como resultado a entrega de bens e serviços (Produtos) viabilizados a nível de orçamento pelas AOs. Contudo, a relação entre as Iniciativas e as AOs (denominadas Instrumentos de Programação no Rio Grande do Sul) não é explicitada no PPA do RS, sendo feita a nível gerencial, e sendo fixada, de fato, com a publicação de cada Lei Orçamentária. A demonstração da vinculação entre os Programas Temáticos e AOs fica, assim, restrita às LOAs. Isso confere certa flexibilidade para que uma AO possa ser vinculada a Iniciativas diferentes em cada exercício do PPA.

Além disso, destaca-se a presença do elemento Produto, e suas metas, tanto no PPA quanto na LOA, decorrência de determinações da Lei Complementar estadual nº 10.336, de 28 de dezembro de 1994¹, que institui, em seu Art. 23, a necessidade de a lei do orçamento discriminar as despesas em metas e custos unitários por projeto, obra, tipo de equipamento (em caso de despesa com equipamentos) e por atividade. Entretanto, não há a obrigatoriedade de Produtos e metas serem iguais nos dois instrumentos, gerando ao mesmo tempo paralelismos - quando os Produtos das AOs da LOA e suas metas correspondem aos Produtos e metas de execução do PPA - e discrepâncias - quando os Produtos ou as suas metas são diferentes entre os dois instrumentos. Os Produtos objeto das AOs também podem sofrer variações significativas entre os anos, sem provocar, necessariamente, alterações correspondentes no PPA.

Como consequência, observam-se situações recorrentes de desalinhamento entre os instrumentos, tais como: AOs sem qualquer Produto do PPA incorporado; Produtos previstos na LOA sem correspondência no PPA; e AOs distintas que incorporam um mesmo Produto do PPA. A sobreposição do elemento Produto nos dois instrumentos também gera situações como a existência de Produtos com a mesma finalidade, porém com redações distintas, e Produtos idênticos no PPA e na LOA, mas com metas anuais divergentes. Esse tipo de desalinhamento dificulta o monitoramento adequado da execução financeira dos produtos do PPA (realizada através da execução orçamentária) e da execução física dos produtos constantes na LOA (o monitoramento da execução física no Estado é realizado considerando as metas de Produtos do PPA).

Já no modelo adotado no Rio de Janeiro, as AOs responsáveis pelo financiamento das Iniciativas já integram a estrutura formal do PPA, tornando mais clara a articulação entre planejamento e orçamento. Ademais, nem a LOA nem as AOs desse ente contemplam o elemento Produto. O Manual de Elaboração do PPA 2024-2027 do RJ (RIO DE JANEIRO, 2023)

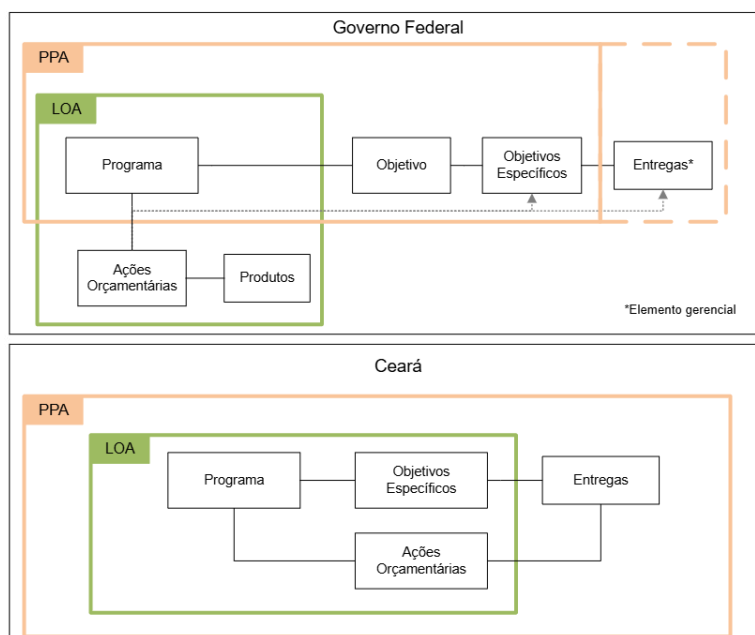
deixa explícito que não há relação direta entre uma AO e um Produto, restando a compreensão de que uma AO deve financiar o que está caracterizado em sua Descrição do gasto (atributo qualitativo sem metas vinculadas). Por um lado, a ausência do elemento Produto nas AOs e na LOA evita duplicidades e reforça a distinção de funções entre o PPA, concentrado no detalhamento físico do planejamento, e a LOA, com o detalhamento orçamentário. Por outro, essa ausência de relação, bem como a proliferação de múltiplas AOs por Iniciativa, traz dificuldades para relacionar a execução orçamentária com a entrega de Produtos, seja a nível de monitoramento, seja a nível de transparência, problema comum ao modelo do Rio Grande do Sul².

No segundo grupo, representado pelo Governo Federal e pelo Ceará, os entes têm os Objetivos como elementos estruturantes de seus Programas. De modo geral, apresentam estruturas programáticas semelhantes no Plano, mas diferem quanto à presença das Entregas e das Ações Orçamentárias na lei do PPA, conforme se observa na Figura 2.

1 Estatui normas para a elaboração e controle dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais e dos balanços da administração direta e indireta do Estado do Rio Grande do Sul.

2 Vale mencionar que esse formato de ligação entre PPA e LOA por meio de Iniciativas foi inspirado no modelo adotado pelo Governo Federal no PPA 2012-2015. A experiência federal, contudo, já havia evidenciado limitações semelhantes às descritas acima: conforme apontaram Couto e Cardoso Jr. (2020, p. 22), “Ainda que as iniciativas cumprissem o papel de ligação com o orçamento – percebido como muito fragmentado, uma iniciativa poderia reunir várias ações orçamentárias –, a distância entre os instrumentos ampliou-se, com as ações orçamentárias não mais constando do PPA e com relação direta com suas metas”.

FIGURA 2 – Estrutura resumida PPA e LOA no GF e no CE



Fonte: elaboração própria, com base nos documentos metodológicos dos entes.

No Governo Federal (GF), as Entregas têm caráter gerencial e, por isso, não constam na lei do PPA. Essa lei se concentra na apresentação dos Objetivos, nos Indicadores dos Objetivos Específicos (de resultado) e metas para esses indicadores. As metas financeiras, por sua vez, são agregadas a nível de Programa no PPA, tanto no plano legal quanto no gerencial. Já a relação entre AOs e Programas é apresentada apenas na LOA. Para mitigar essa distância entre os instrumentos e permitir “uma melhor compreensão de como resultados e entregas do programa são financiados, fortalecendo a concretude e exequibilidade das metas e qualificando os processos de monitoramento e avaliação do PPA”, previu-se a vinculação gerencial das Ações Orçamentárias às Entregas e aos Objetivos Específicos (BRASIL, 2023, p.24).

Ainda no modelo federal, pode-se observar um paralelismo conceitual entre a Entrega do PPA – definida como “bens ou serviços relevantes a serem entregues diretamente à sociedade para o alcance do objetivo específico ao qual está vinculada” (BRASIL, 2023, p. 39) -, e o Produto da LOA - “Bem ou serviço que resulta da ação orçamentária, destinado ao público-alvo, ou o insumo estratégico que será utilizado para a produção futura de bem ou serviço. [...] o produto deve ser específico, de forma a exibir qual será a entrega da ação” (BRASIL, 2025, p. 53).

Em termos gerais, os dois conceitos reforçam a orientação a resultados ao deslocarem o enfoque de meios (insumos e processos) para elementos verificáveis de entrega. Apesar da convergência, há diferenças relevantes quanto à natureza e à função desses atributos. A Entrega é caracterizada como atributo gerencial do PPA, voltado a comunicar bens ou serviços relevantes a serem entregues para o alcance do objetivo específico ao qual se vincula (BRASIL, 2023). Já o Produto é um atributo da AO, definido como o bem ou serviço que resulta da ação orçamentária e se destina ao público-alvo, ou, alternativamente, como insumo estratégico que será utilizado para a produção futura de bens ou serviços (BRASIL, 2025).

Em decorrência disso, a Entrega tende a operar em nível mais agregado, associado ao objetivo específico e potencialmente financiado por mais de uma Ação Orçamentária, ao passo que o Produto se situa no nível da ação, refletindo seu resultado direto. Essa distinção contribui para compreender por que a correspondência entre Entregas e Produtos não é, necessariamente, biunívoca: uma Entrega pode ser viabilizada por múltiplas AOs (e, portanto, por múltiplos Produtos), e um mesmo Produto pode contribuir para mais de uma Entrega, a depender do desenho do programa e do nível de agregação adotado na gestão. Quando há adequado alinhamento conceitual e operacional, Entrega e Produto são complementares e favorecem a rastreabilidade entre

planejamento e orçamento; quando esse alinhamento é insuficiente, podem emergir duplicidades semânticas, escopos sobrepostos e dificuldades de vinculação entre metas físicas do PPA e metas do orçamento.

No Programa 5117 “Qualificação da Assistência Farmacêutica no Sistema Único de Saúde”, por exemplo, a nível de PPA há a Entrega 1654, “Fármacos e insumos estratégicos do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica constantes na Relação Nacional de Medicamentos - Rename, sob responsabilidade de compra centralizada pelo Ministério da Saúde para abastecimento do SUS, adquiridos”, com o Indicador de Entrega 10878, “Número de fármacos e insumos estratégicos do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica adquiridos”. Já a nível de orçamento, o Programa possui a Ação 4705, “Promoção da Assistência Farmacêutica por meio da Disponibilização de Medicamentos do Componente Especializado”, com o Produto “Fármaco/insumo estratégico disponibilizado”. Embora semanticamente próximos, observa-se diferença de recorte: a Entrega enfatiza a aquisição sob responsabilidade de compra centralizada, enquanto o Produto descreve a disponibilização decorrente da ação orçamentária. Esse tipo de distinção evidencia a necessidade de explicitar regras de correspondência para assegurar coerência entre metas e favorecer a vinculação PPA-LOA.

Outros exemplos mapeados apontam para grande diversidade prática na relação entre Entregas e Produtos. Por vezes, os Produtos da LOA para um determinado Programa são mais amplos e abrangentes do que as Entregas do PPA para o mesmo Programa, mas também podem ser mais específicos, ou mesmo sobrepostos. Assim, entendemos que esse modelo leva a consequências parecidas com o modelo do Rio Grande do Sul, ficando dificultada a demonstração de gastos realizados por Entrega, ou mesmo por Objetivo Específico, e dificultando a compreensão de quais bens e serviços de fato estão sendo financiado através do orçamento. A multiplicidade de elementos do modelo também traz uma alta complexidade para compreensão do planejamento e de seu desdobramento no orçamento anual.

Diferentemente do GF, cujo foco da camada legal reside nos indicadores e metas dos Objetivos Específicos, no PPA do Ceará as Entregas são o principal desdobramento desses Objetivos (que, nesse Estado, não possuem indicadores). Outra diferença é que o Plano incorpora formalmente o vínculo entre as Ações Orçamentárias e as Entregas. Como uma mesma Entrega pode ser financiada por mais de uma AO, ela necessariamente opera em nível mais agregado do que a própria ação. Nesse sentido, cada AO é definida como o “ato governamental planejado para a concretização das Entregas” (CEARÁ, 2023, p. 31).

Nesse modelo, cada Entrega possui metas física e financeira formalizadas no PPA. Em contrapartida, na LOA não constam as Entregas, permanecendo explícita apenas a vinculação das AOs aos Programas. Como as Entregas ficam concentradas no PPA (com metas e vínculo às AOs) e não se repetem na LOA, reduz-se o risco de sobreposição entre instrumentos, o que facilita a demonstração do gasto por Entrega e a identificação dos bens e serviços entregues à população. Dessa forma, embora ambos os entes utilizem Objetivos como atributo estruturante do PPA, diferenciam-se quanto ao grau de formalização e ao papel atribuído aos elementos na gestão do planejamento e do orçamento.

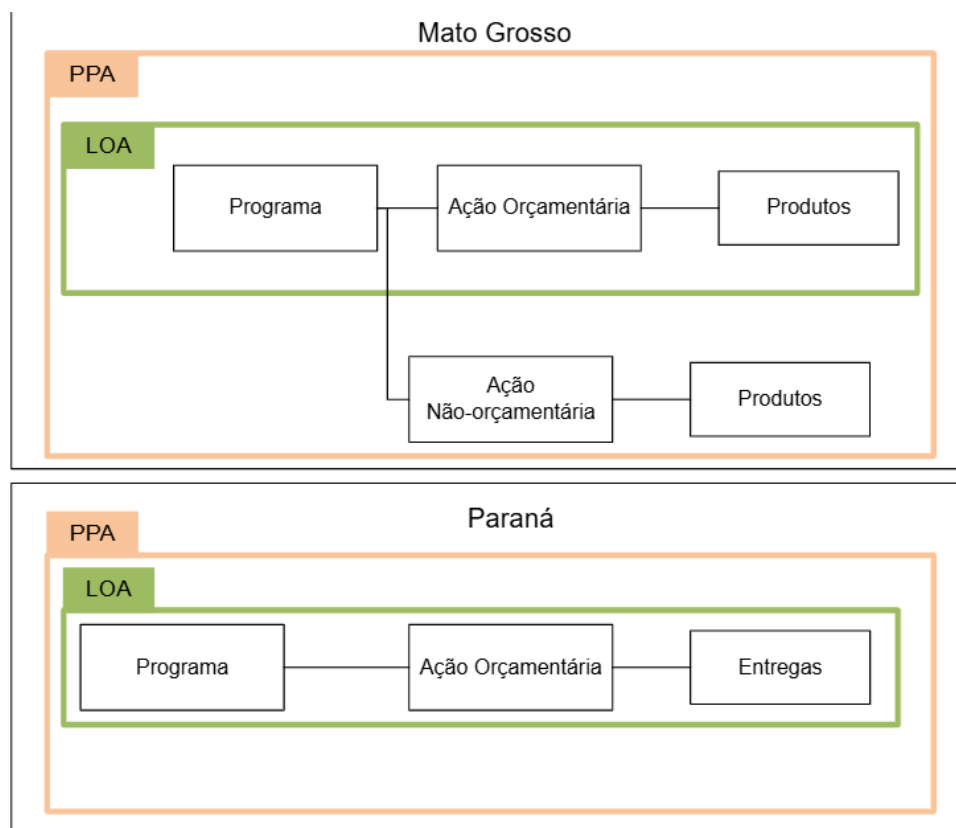
No terceiro grupo, representado pelos Estados do Mato Grosso e Paraná, as Ações Orçamentárias são elementos centrais na estruturação dos Programas do PPA, favorecendo uma integração direta com a LOA. Observa-se, entretanto, uma diferença na forma como cada ente organiza essas ações: enquanto Mato Grosso classifica suas Ações conforme a necessidade de alocação orçamentária - o que define se ela será uma AO e constará na LOA, ou se será uma Ação Não-Orçamentária e constará apenas no Plano de Trabalho Anual³ -, o Paraná trabalha exclusivamente com AOs.

No que tange à relação entre o PPA e o Orçamento, a proximidade dos dois modelos é muito grande, como se observa na Figura 3. Ambos utilizam os mesmos elementos programáticos no PPA e na LOA, com a incorporação das AOs e das Entregas/Produtos⁴ do PPA, bem como suas metas físicas, à LOA sem alterações.

3 O Plano de Trabalho Anual (PTA) é o “instrumento gerencial de planejamento de curto prazo, que precede a LOA e que gera informações detalhadas para os processos de monitoramento e avaliação anual” (MATO GROSSO, 2023, p.25).

4 Ainda que possuam nomenclaturas diferentes, ambos elementos possuem a mesma função: no MT, o Produto da Ação “é um bem ou serviço que resulta diretamente dos esforços empreendidos pela Administração Pública” (MATO GROSSO, 2023, p.23); no PR, as Entregas “expressam a disponibilização de bens e serviços ao público-alvo” (PARANÁ, 2023b, p.46).

FIGURA 3 – Estrutura resumida PPA e LOA no MT e no PR



Fonte: elaboração própria, com base nos documentos metodológicos dos entes.

Ainda que nesses Estados as Ações Orçamentárias constem nos dois instrumentos, cabe salientar que, em ambos, atributos como a Categoria Econômica da Despesa e o Grupo de Natureza de Despesa (GND) são exclusivos da peça orçamentária. Nesse quesito, o Guia conceitual do Paraná para o PPA 2024-2027 é enfático ao demarcar o foco do Plano na “dimensão qualitativa de organização orçamentária”, delegando à LOA demais níveis quantitativos (PARANÁ, 2023a, p.22).

A partir dos exemplos analisados, identificam-se duas tendências de organização da relação entre PPA e LOA. Na primeira, os instrumentos operam de forma paralela e não plenamente coincidente, em que as Ações Orçamentárias podem incorporar elementos não explicitados no PPA e/ou apresentar escopo com grau de agregação igual ou superior ao dos elementos do Plano aos quais se vinculam (Iniciativa, Objetivo ou Programa) - esse arranjo caracteriza os casos do RS, do RJ e do GF. Na segunda tendência, há coincidência substantiva entre os elementos mobilizados nos dois instrumentos, cabendo à LOA um papel mais estrito de programação orçamentária e de detalhamento do planejamento apresentado no PPA - padrão é observado no CE, no PR e no MT.

A primeira tendência parece apontar para uma aposta em uma maior flexibilidade para a elaboração da LOA, que ganha centralidade própria e tende a extrapolar ou não evidenciar o conteúdo do PPA - que, em tese, deve guiar sua elaboração - assumindo, por vezes, ares de planejamento paralelo ao PPA. Algumas hipóteses levantadas para essa aposta são a necessidade de adaptação do planejamento à evolução das circunstâncias temporais, que traz custos e demanda esforços para que essas adaptações se reflitam no PPA, bem como um afastamento entre as estruturas burocráticas e os processos responsáveis pela elaboração de cada instrumento.

Já a segunda tendência parece expressar a LOA como decorrência ou continuidade natural do PPA, levando a uma maior compreensão do que cada AO se propõe a financiar, com quais objetivos, e de que forma a programação orçamentária se encaixa na lógica do Programa como um todo, e demonstrando sinergia e complementariedade entre os instrumentos. Para que essa aposta funcione, parece ser necessário um engajamento no mínimo anual para a revisão do PPA, bem como alinhamento entre as estruturas e processos que organizam cada instrumento.

Com relação aos atributos das AOs apresentados no PPA, também podemos visualizar tendências distintas relacionadas ao grau de detalhamento. Nos Estados do RJ e do CE, são poucos os atributos qualitativos das AOs no Plano, enquanto MT e PR, que incorporam a figura da AO como elemento estruturante do PPA, apresentam maior detalhamento qualitativo.

Definições conceituais bem definidas, com precisão do escopo e abrangência de cada instrumento e de seus elementos também parecem ser fundamentais para evitar a sobreposição de elementos e fortalecer a demonstração de alinhamento entre PPA e LOA, bem como facilitar a demonstração do objeto dos gastos definidos na LOA. Os casos do GF, com sobreposições entre a Entrega do PPA e o Produto da LOA, e do RS, em que o PPA e a LOA possuem Produtos que não precisam ser coincidentes, são ilustrativos das disfuncionalidades geradas pela ausência dessas qualidades.

Também cabe a reflexão acerca do quão específica deve ser a demonstração dos bens e serviços em cada instrumento. Nos casos em que o PPA e a LOA podem trazer essa demonstração a partir de elementos diferentes, casos do RS e do GF, caso a LOA traga essa demonstração de forma mais genérica que o PPA, o monitoramento do gasto por Produto/Entrega do PPA pode ficar dificultado. Da mesma forma, a inclusão de Produtos/Entregas muito específicos no PPA pode dificultar a programação orçamentária, que por vezes precisa ser feita de forma mais agregada por critérios de eficiência, economicidade e discricionariedade. Com relação a esse aspecto, o modelo do CE parece apresentar uma solução interessante, em que as Entregas do PPA possuem um caráter mais agregado e genérico, ao passo em que as AOs são mais específicas, funcionando ao mesmo tempo como organizador do gasto e como detalhamento da Entrega. Essa reflexão também se relaciona com a discussão acerca do quão detalhado e até que ponto do planejamento das ações governamentais o PPA deve ir.

5. CONCLUSÃO

O *benchmarking* evidencia que a integração entre planejamento e orçamento varia significativamente

entre os entes analisados, tanto em termos conceituais quanto na operacionalização técnica, revelando distintos graus de alinhamento entre PPA e LOA.

As principais variações encontradas dizem respeito ao grau de coincidência entre os elementos mobilizados no PPA e na LOA e ao tipo de vinculação estabelecida entre eles. Em alguns casos, predomina um arranjo paralelo, no qual as Ações Orçamentárias podem incorporar elementos que não estão presentes no PPA e/ou apresentar nível de agregação igual ou superior ao dos elementos do plano aos quais se vinculam. Em outros, verifica-se uma vinculação mais verticalizada, com maior encadeamento entre os elementos dos dois instrumentos, cabendo à LOA um papel mais estrito de programação orçamentária.

A partir da análise realizada, entendemos que os modelos em que há maior coincidência de elementos entre o PPA e a LOA, com uma vinculação verticalizada entre esses elementos (a exemplo dos modelos do CE, MT e PR), apresentam vantagens, como maior coerência entre o conteúdo do Plano e do Orçamento, maior facilidade de compreensão programática do conteúdo da LOA e benefícios a nível de monitoramento, ao facilitar a demonstração do gasto realizado por Entrega/Produto e reduzir ambiguidades no acompanhamento físico das entregas. Por outro lado, entendemos que a complexidade envolvida na elaboração de ambos os instrumentos e a lógica distinta que os orienta — de um lado, o planejamento, com olhar de médio prazo e, por vezes, maior detalhamento e especificidade; de outro, o orçamento anual, que se pauta por critérios de eficiência, economicidade e viabilidade a nível de gestão, além de um regramento mais rigoroso — tende a ensejar paralelismos e pouca coincidência de elementos em outros modelos, como no caso do RS, RJ e GF.

Por fim, o mapeamento comparativo apresentado contribui para como cada ente organiza seus instrumentos e as implicações das estruturas adotadas para a integração entre planejamento e orçamento. Nesse sentido, a análise realizada oferece subsídios para orientar o aprimoramento da articulação entre PPA e LOA no ciclo de planejamento subsequente.

6. Referências

1. ALBERTIN, Marcos Ronaldo; KOHL Holger; ELIAS, Sérgio José Barbosa. Manual do benchmarking. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/19482/1/2016_liv_mralbertin.pdf. Acesso em: jan. 2026.
2. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027. Brasília: MPO, 2023. Disponível em <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/manual-do-ppa-2024-2027.pdf>. Acesso em: mar. 2026.
3. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Manual Técnico de Orçamento de 2025. V 8. Brasília: MPO, 2025. Disponível em <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2025:mto2025.pdf>. Acesso em: mar. 2026.
4. CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG). Metodologia de Elaboração do PPA 2024-2027. Fortaleza: SEPLAG, 2023. Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2023/10/1-Metodologia-de-Elaboracao-do-PPA-2024-2027.pdf>. Acesso em: mar. 2026.
5. CORE, Fabiano Garcia. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. In: Giacomoni, J.; Pagnussat, J.L. Planejamento e orçamento governamental. Coletânea, v.2. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <https://bibliotecadigital.enap.gov.br/bitstream/1/663/1/Reforma%20gerencial%20dos%20processos%20de%20planejamento%20e%20orcamento.pdf>. Acesso em: mar 2026.
6. COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JR., José Celso. A função dos Planos Plurianuais no direcionamento dos Orçamentos Anuais: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023. Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/06d5be32-e257-4d36-9605-95baab915fd1/content>. Acesso em: mar. 2026.
7. MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Manual de elaboração do Plano Plurianual 2024-2027. V 11/04/2023. Cuiabá: SEPLAG, 2023. Disponível em https://www.seplag.mt.gov.br/documents/d/asset-library-76706404/manual_ppa_mt_2024-2027_versao_11_04_2023. Acesso em: mar. 2026.
8. MENDES, Constantino Cronemberger; ABREU, Welles Matias de; SOUZA, Thiago Silva e. Teoria e prática sobre planejamento e orçamento. Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/d68dfaab-1dle-4990-9573-12bf19068dc0>. Acesso em: jan. 2026.
9. PARANÁ. Secretaria do Planejamento (SEPL). Guia conceitual Plano Plurianual do Estado do Paraná 2024 a 2027. Curitiba: SEPL, 2023a. Disponível em: https://www.planejamento.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2023-04/Guia_PPA_Conceitual_final_0.pdf. Acesso em: mar. 2026.
10. PARANÁ. Secretaria do Planejamento (SEPL). Guia de Elaboração Plano Plurianual do Estado do Paraná 2024-2027. V 2. Curitiba: SEPL, 2023b. Disponível em https://www.planejamento.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2023-06/Guia_elaboracao_PPA_2024_2027%20%281%29_0.pdf. Acesso em: mar. 2026.
11. PAULO, Luiz Fernando A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. In: Revista do Serviço Público. v 61. n 2. p 171-187. Brasília: ENAP, 2010. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44/42>. Acesso em: jan. 2026.
12. RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Manual de elaboração do PPA 2024-2027. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em <https://redeplan.planejamento.rj.gov.br/img/docs/Manualde%20Elabora%C3%A7%C3%A3o%20PPA%2024-27.pdf>. Acesso em: mar. 2026.
13. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG). Marco Metodológico do PPA 2024-2027 do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: SPGG, 2023. Disponível em <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202307/17153506-marco-metodologico-ppa-2024-2027-julho-2023.pdf>. Acesso em: mar. 2026.

Boas práticas para o monitoramento das ações do plano plurianual no âmbito do poder executivo estadual

- **Lúcia Fernanda Nepomuceno Graça Freire**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: momongraca@gmail.com

- **Marina Beatriz de Lima Oliveira Silva**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: marinabeatriz.adm@gmail.com

- **Cyro Alonso de Leite Lima**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: cyroalonso@gmail.com

- **Alisson Antonio Correia de Farias**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: alissonacfarias@hotmail.com

Resumo

O Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento governamental de médio prazo no Brasil, previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988. Ele estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, sendo fundamental para a organização da ação estatal e a alocação de recursos públicos. Apesar de sua relevância, diversos entes federativos ainda enfrentam desafios na implementação das ações previstas e na utilização das informações produzidas para a tomada de decisão. Nesse contexto, o monitoramento assume papel estratégico, possibilitando o acompanhamento sistemático das políticas públicas e a identificação de avanços, limitações e oportunidades de aprimoramento na gestão governamental. O presente artigo tem como objetivo analisar e sistematizar boas práticas para o monitoramento das ações do PPA no âmbito do Poder Executivo estadual, compreendendo-o como instrumento de fortalecimento da governança pública, da gestão por resultados e da transparência administrativa. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de natureza aplicada e caráter descritivo-analítico, baseada em análise documental de instrumentos de planejamento, relatórios institucionais e normativos de administrações públicas estaduais. Os resultados indicam que a efetividade do monitoramento está associada à existência de estrutura institucional bem definida, à qualidade das metas e indicadores, à adoção de sistemas de informação integrados e ao uso efetivo das informações no processo decisório. Conclui-se que a institucionalização de práticas estruturadas de monitoramento fortalece o planejamento governamental e amplia a capacidade do Estado de produzir políticas públicas mais eficazes.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento governamental constitui um dos principais instrumentos de organização da ação do Estado e de promoção do desenvolvimento econômico e social. Em contextos caracterizados por restrições

fiscais, demandas sociais crescentes e maior exigência por transparência e eficiência na gestão pública, torna-se cada vez mais necessário que os governos adotem mecanismos capazes de orientar suas decisões de forma estratégica e baseada em evidências.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 instituiu um sistema integrado de planejamento e orçamento composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses instrumentos têm como finalidade estruturar a atuação governamental, garantindo maior coerência entre as prioridades estratégicas do governo e a alocação de recursos públicos. Ao longo das últimas décadas, esse arcabouço normativo passou por aperfeiçoamentos relevantes, tanto no âmbito federal quanto nos governos estaduais, com vistas a ampliar a qualidade do planejamento e a vinculação entre planos e orçamentos.

Entre esses instrumentos, o Plano Plurianual ocupa posição central no processo de planejamento governamental, pois estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos. O PPA orienta a implementação de programas e ações governamentais, contribuindo para a organização das políticas públicas e para a definição das prioridades do governo. No contexto dos governos estaduais, o PPA assume relevância especial, dado o papel dos estados na provisão de serviços públicos essenciais e na execução de políticas de desenvolvimento regional.

Apesar de sua importância institucional, diversos estudos apontam que o planejamento governamental ainda enfrenta desafios relacionados à efetiva implementação das ações previstas nos planos. Em muitos casos, o PPA é tratado predominantemente como um instrumento formal, com limitada integração às rotinas de gestão e aos processos de tomada de decisão governamental. Essa dissociação entre planejamento e gestão representa um dos principais obstáculos para o aprimoramento das políticas públicas no Brasil.

Nesse contexto, o monitoramento das políticas públicas assume papel fundamental. O monitoramento permite acompanhar a implementação das ações governamentais, identificar eventuais desvios em relação ao planejamento e subsidiar processos de tomada de decisão voltados ao aprimoramento das políticas públicas. Quando bem estruturado, o monitoramento transforma o PPA de um documento formal em um instrumento dinâmico de gestão, capaz de orientar decisões alocativas e estratégicas ao longo de todo o ciclo de governo.

Entretanto, observa-se que em diversos contextos institucionais o monitoramento ainda é realizado de

forma limitada, muitas vezes restrito ao cumprimento de exigências formais ou burocráticas. Essa realidade contribui para a fragilização do planejamento governamental e reduz o potencial do Plano Plurianual como instrumento de gestão estratégica. A ausência de uma cultura de monitoramento orientada por resultados, associada à escassez de recursos humanos qualificados e à precariedade dos sistemas de informação, configura um cenário que demanda ações estruturadas de fortalecimento institucional.

Diante desse cenário, torna-se relevante discutir e sistematizar práticas institucionais capazes de fortalecer o monitoramento das ações do Plano Plurianual no âmbito da administração pública estadual. A identificação de experiências bem-sucedidas pode oferecer subsídios concretos para gestores públicos que buscam aprimorar a qualidade do acompanhamento das políticas governamentais.

Assim, o presente artigo busca responder à seguinte questão de pesquisa: como estruturar um processo de monitoramento das ações do Plano Plurianual capaz de fortalecer a governança pública e apoiar a tomada de decisão no âmbito do Poder Executivo estadual?

O objetivo geral consiste em analisar e sistematizar boas práticas para o monitoramento das ações do Plano Plurianual. Como objetivos específicos, destacam-se: discutir o papel do planejamento governamental no contexto da gestão pública; analisar a importância do monitoramento no âmbito da gestão por resultados; identificar práticas institucionais que contribuem para a efetividade do acompanhamento das ações governamentais. O artigo está estruturado em cinco seções: introdução, referencial teórico-conceitual, metodologia, resultados e discussões, e conclusão.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 Planejamento governamental no Brasil

O planejamento governamental tem sido historicamente reconhecido como instrumento fundamental para a organização da ação do Estado e para a promoção do desenvolvimento econômico e social. No Brasil, a institucionalização do planejamento público ganhou maior consistência a partir da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu um sistema integrado de planejamento e orçamento.

Segundo Giacomoni (2017), o Plano Plurianual representa um avanço significativo na estrutura do

planejamento público brasileiro ao permitir maior integração entre planejamento estratégico e programação orçamentária. Ao estabelecer diretrizes e metas para um período de quatro anos, o PPA contribui para a continuidade das políticas públicas e para a racionalização do uso dos recursos públicos. Essa dimensão temporal mais ampla é essencial para o planejamento de investimentos e a implementação de políticas estruturantes.

Rezende (2014) destaca que a efetividade do planejamento governamental depende não apenas da qualidade da formulação dos planos, mas também da capacidade institucional de acompanhar sua implementação e avaliar seus resultados. Nessa perspectiva, o planejamento deve ser compreendido como um processo contínuo e adaptativo, que incorpora o monitoramento e a avaliação como etapas indispensáveis para o aprimoramento das políticas públicas.

Bryson (2011) reforça essa visão ao afirmar que o planejamento estratégico no setor público deve estar articulado a mecanismos de acompanhamento que permitam verificar se as ações implementadas estão produzindo os resultados esperados. A ausência de tais mecanismos tende a gerar desconexão entre as intenções planejadas e os resultados efetivamente alcançados, comprometendo a credibilidade e a utilidade dos instrumentos de planejamento. No nível estadual, essa articulação é ainda mais complexa, uma vez que envolve múltiplos órgãos setoriais com capacidades técnicas e organizacionais distintas.

Secchi (2013) aponta que o ciclo das políticas públicas envolve etapas interdependentes que vão desde a identificação do problema até a avaliação dos resultados. Nesse ciclo, o monitoramento ocupa posição de destaque ao conectar a fase de implementação às etapas de avaliação e reformulação das políticas. A qualidade do planejamento, portanto, não se esgota na elaboração do plano, mas se manifesta ao longo de todo o processo de gestão das políticas públicas.

2.2 Monitoramento e avaliação no ciclo das políticas públicas

O monitoramento e a avaliação constituem dimensões essenciais do ciclo das políticas públicas. Enquanto o planejamento estabelece objetivos, metas e estratégias de intervenção governamental, o monitoramento permite acompanhar a implementação das

ações previstas, fornecendo informações relevantes para a gestão e para a tomada de decisões.

De acordo com Jannuzzi (2016), o monitoramento pode ser compreendido como um processo contínuo e sistemático de coleta, análise e interpretação de informações sobre a execução de políticas, programas ou projetos. Esse processo permite acompanhar o progresso das ações governamentais, identificar dificuldades na implementação das políticas públicas e produzir evidências que auxiliem na gestão pública. A regularidade na coleta de dados é um atributo fundamental para que o monitoramento cumpra sua função de instrumento de gestão.

Nesse sentido, o monitoramento desempenha papel estratégico no fortalecimento da gestão por resultados, pois permite que gestores públicos acompanhem o desempenho das políticas implementadas e adotem medidas corretivas sempre que necessário. A retroalimentação promovida pelo monitoramento é um mecanismo essencial para o aprendizado organizacional e para a melhoria contínua dos processos de gestão pública.

Souza (2006) destaca que a institucionalização de sistemas de monitoramento e avaliação contribui para ampliar a capacidade do Estado de produzir políticas públicas mais eficientes e responsivas às demandas sociais. Além disso, tais sistemas favorecem a transparência administrativa e ampliam a possibilidade de controle social sobre a ação governamental. A publicidade das informações produzidas pelo monitoramento é um elemento que fortalece a relação entre o Estado e a sociedade, criando condições para o exercício da accountability.

É importante distinguir monitoramento de avaliação, ainda que ambos sejam complementares. O monitoramento é um processo contínuo, voltado para o acompanhamento da execução das ações; a avaliação, por sua vez, é realizada em momentos específicos e busca verificar os resultados e impactos produzidos pelas políticas. No contexto do Plano Plurianual, o monitoramento fornece subsídios para avaliações periódicas que podem orientar revisões do plano e reorientações estratégicas.

Entretanto, diversos estudos indicam que, em muitos contextos institucionais, o monitoramento das políticas públicas ainda enfrenta limitações relacionadas à disponibilidade de dados, à qualidade dos indicadores e à capacidade técnica das organizações

públicas. Esses desafios evidenciam a necessidade de fortalecimento das estruturas institucionais responsáveis pelo acompanhamento das políticas públicas, bem como da adoção de instrumentos metodológicos capazes de qualificar o processo de monitoramento.

2.3 Gestão por resultados e governança pública

A adoção de práticas de monitoramento das políticas públicas está diretamente relacionada ao avanço de modelos de gestão pública orientados para resultados. A partir das reformas administrativas ocorridas em diversos países nas últimas décadas, ganhou destaque a necessidade de ampliar a eficiência e a efetividade das organizações públicas.

Segundo Peters (2010), a gestão por resultados busca promover maior alinhamento entre os objetivos estratégicos das organizações públicas e as atividades desenvolvidas pelos gestores e servidores públicos. Nesse modelo de gestão, a produção e a utilização de informações sobre desempenho tornam-se elementos centrais para o aprimoramento das políticas públicas. A definição de metas claras, mensuráveis e temporizadas é o ponto de partida para que a gestão por resultados se efetive no cotidiano da administração pública.

No contexto da administração pública brasileira, a adoção de instrumentos de planejamento estratégico e de monitoramento de políticas públicas tem contribuído para fortalecer a governança governamental. A governança pública pode ser compreendida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle utilizados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública. Uma governança efetiva requer não apenas estruturas formais bem definidas, mas também capacidade de análise e uso de informações para orientar decisões.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), a governança no setor público envolve a capacidade das instituições de assegurar que as políticas públicas sejam implementadas de forma eficaz, transparente e alinhada aos interesses da sociedade. Nessa perspectiva, o monitoramento do PPA representa um componente essencial da governança, ao prover informações que permitem aos dirigentes públicos avaliar o desempenho das políticas e tomar decisões baseadas em evidências.

Nesse sentido, o monitoramento do Plano Plurianual pode ser compreendido como um instrumento

relevante para o fortalecimento da governança pública, pois permite acompanhar o desempenho das políticas governamentais e subsidiar decisões voltadas ao aprimoramento da gestão pública. A integração entre planejamento, orçamento e monitoramento configura uma condição essencial para que o ciclo de gestão governamental seja efetivamente orientado por resultados e pelo interesse público.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza aplicada e de caráter descritivo-analítico. O estudo busca analisar práticas institucionais relacionadas ao monitoramento das ações do Plano Plurianual no âmbito da administração pública estadual, com o objetivo de identificar elementos que contribuam para o aprimoramento do planejamento governamental.

A abordagem qualitativa foi adotada por permitir maior aprofundamento na compreensão de processos organizacionais e institucionais relacionados à gestão pública. Esse tipo de abordagem possibilita analisar fenômenos complexos a partir da interpretação de informações documentais e institucionais, captando nuances que abordagens quantitativas não seriam capazes de revelar com a mesma profundidade.

Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa baseou-se principalmente em análise documental, contemplando instrumentos de planejamento governamental, relatórios institucionais de monitoramento, normativos administrativos e documentos técnicos relacionados ao processo de acompanhamento das ações governamentais. A seleção dos documentos analisados considerou a relevância institucional das fontes e sua capacidade de evidenciar práticas de monitoramento adotadas por diferentes governos estaduais.

A análise documental é amplamente utilizada em estudos na área de administração pública e políticas públicas, pois permite examinar registros institucionais que evidenciam práticas organizacionais e processos de gestão adotados pelas instituições públicas. Esse procedimento metodológico permite ao pesquisador acessar informações produzidas no próprio contexto organizacional, sem interferências decorrentes da presença do investigador.

Além da análise documental, o estudo também incorpora elementos de análise de experiência

institucional, caracterizada pela sistematização de práticas observadas no contexto da administração pública estadual. Essa abordagem permite identificar estratégias de gestão utilizadas no monitoramento do Plano Plurianual e compreender como essas práticas contribuem para o fortalecimento da governança pública. A sistematização de experiências é um método reconhecido na literatura de gestão pública por sua capacidade de gerar aprendizados transferíveis entre diferentes contextos organizacionais.

Os dados analisados foram organizados em categorias analíticas relacionadas aos principais aspectos do monitoramento das políticas públicas, incluindo: estrutura institucional de monitoramento, qualidade das metas e indicadores, sistemas de informação utilizados no acompanhamento das ações governamentais e utilização das informações no processo de tomada de decisão. Essa organização analítica permitiu uma leitura sistemática e comparativa dos elementos identificados nas diferentes fontes consultadas.

A partir dessa organização analítica, buscou-se identificar padrões institucionais, desafios recorrentes e boas práticas que possam contribuir para o aprimoramento do monitoramento do Plano Plurianual no contexto da administração pública estadual. O estudo não tem pretensão de generalização estatística, mas sim de produzir análises transferíveis que possam orientar aprimoramentos institucionais em diferentes contextos organizacionais da administração pública.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Estrutura institucional do monitoramento

Os resultados da análise indicam que a existência de uma estrutura institucional claramente definida constitui um dos principais fatores para a efetividade do monitoramento das ações do Plano Plurianual.

Em diversos governos estaduais, como Alagoas, Bahia e Maranhão, as secretarias responsáveis pelo planejamento assumem papel central na coordenação do processo de monitoramento das políticas públicas. Essas instituições atuam como instâncias responsáveis por definir metodologias de acompanhamento, consolidar informações produzidas pelos órgãos executores e elaborar análises sobre o desempenho das ações governamentais. A existência de uma unidade central de monitoramento, com equipe técnica dedicada e atribuições formalmente estabelecidas, é um dos

elementos que distinguem governos com processos de monitoramento mais maduros.

A definição clara de papéis e responsabilidades institucionais contribui para fortalecer a governança do processo de monitoramento. Quando os órgãos executores das políticas públicas compreendem suas responsabilidades no processo de registro e atualização das informações, torna-se mais fácil assegurar a regularidade e a qualidade dos dados utilizados no acompanhamento das ações governamentais. A formalização dessas responsabilidades em normativos administrativos, como decretos, portarias ou resoluções, é uma prática recomendada para dar estabilidade ao processo de monitoramento, independentemente de mudanças na gestão política.

Além disso, a institucionalização de ciclos periódicos de monitoramento, geralmente realizados de forma trimestral ou semestral, contribui para consolidar rotinas de acompanhamento das políticas públicas, permitindo maior previsibilidade e organização do processo de gestão. A definição de calendários formais de monitoramento facilita o planejamento das equipes envolvidas e garante que as informações sejam coletadas e analisadas com regularidade, evitando lacunas no acompanhamento da execução das políticas.

Outro aspecto relevante refere-se à existência de normativos administrativos que regulamentem o processo de monitoramento, estabelecendo prazos para envio de informações, responsabilidades dos órgãos executores e procedimentos de validação dos dados registrados. O escopo dessas normativas deve ser abrangente, estabelecendo prazos rigorosos para o envio de informações pelos órgãos executores, definindo responsabilidades institucionais claras no registro de dados e instituindo procedimentos de validação e metodologias de acompanhamento. Como exemplo, cita-se o Decreto nº 2.829/1998 que, embora de âmbito federal, serviu de parâmetro para estados ao estabelecer regras para a gestão e o acompanhamento dos Planos Plurianuais e Orçamentos. A institucionalização normativa do monitoramento contribui para conferir legitimidade ao processo e para reduzir resistências institucionais, frequentemente associadas à percepção de que o monitoramento representa uma forma de controle ou fiscalização da atuação dos órgãos executores. Uma comunicação interna adequada sobre os objetivos e benefícios do

monitoramento é igualmente importante para construir uma cultura de acompanhamento orientada à melhoria contínua.

A capacitação contínua dos servidores envolvidos no processo de monitoramento também se mostrou um fator relevante para a qualidade das informações produzidas. Esta prática é destacada nas experiências das administrações públicas estaduais analisadas, onde o treinamento foca não apenas no uso de sistemas, mas no desenvolvimento de competências técnicas para a correta alimentação de indicadores e análise de metas. A ausência desse programa de capacitação é apontada como uma das causas para o esvaziamento das funções de planejamento nos órgãos setoriais. Servidores capacitados são mais capazes de registrar informações precisas, interpretar indicadores de desempenho e utilizar os sistemas de monitoramento de forma adequada. Programas de formação voltados especificamente para o monitoramento do PPA, aliados ao suporte técnico permanente da área central de planejamento, contribuem para elevar o nível de maturidade do processo de acompanhamento nas diferentes secretarias e órgãos estaduais.

4.2 Qualidade das metas e indicadores

Outro aspecto fundamental para a efetividade do monitoramento refere-se à qualidade das metas e indicadores estabelecidos no Plano Plurianual.

Metas pouco claras, excessivamente genéricas ou desvinculadas da capacidade institucional de execução tendem a dificultar o acompanhamento das ações governamentais. Em muitos casos, a ausência de indicadores mensuráveis impede a avaliação do progresso das políticas públicas e limita a utilidade das informações produzidas no processo de monitoramento.

Por essa razão, recomenda-se que as metas estabelecidas no planejamento governamental sejam formuladas de maneira clara, mensurável e temporalmente delimitada. A adoção de critérios como os propostos pela metodologia SMART, específicas (Specific), mensuráveis (Measurable), alcançáveis (Achievable), relevantes (Relevant) e temporalmente definidas (Time-bound), contribui para tornar o monitoramento mais objetivo e orientado por evidências. Metas formuladas com base nesses critérios facilitam tanto o registro das informações pelos órgãos

executores quanto a análise dos dados pela área central de planejamento.

Além disso, a existência de indicadores bem estruturados permite acompanhar não apenas a execução física das ações governamentais, mas também sua contribuição para a produção de resultados sociais. A distinção entre indicadores de produto, que medem a entrega imediata das ações, e indicadores de resultado, que captam as mudanças produzidas na realidade social, é fundamental para que o monitoramento ofereça uma visão mais completa do desempenho das políticas públicas.

A construção participativa dos indicadores, envolvendo equipes técnicas dos órgãos executores e da área central de planejamento, tende a produzir indicadores mais aderentes à realidade das políticas monitoradas. Esse processo participativo também contribui para ampliar o engajamento dos órgãos executores no processo de monitoramento, uma vez que os servidores envolvidos na formulação dos indicadores tendem a sentir maior comprometimento com o seu acompanhamento e atualização.

Outro elemento relevante é a revisão periódica das metas e indicadores ao longo da vigência do PPA. Mudanças no contexto econômico, social ou político podem tornar determinadas metas desatualizadas ou inadequadas, exigindo ajustes que reflitam a nova realidade. A existência de processos formalizados de revisão do plano, com critérios transparentes para a alteração de metas e indicadores, é uma prática que contribui para manter a relevância do PPA como instrumento de gestão ao longo do ciclo de governo.

4.3 Estudo de caso: experiência estadual de monitoramento do Plano Plurianual

A capacitação contínua dos servidores envolvidos no processo de monitoramento também se mostrou um fator relevante para a qualidade das informações produzidas. Esta prática é destacada nas experiências das administrações públicas estaduais analisadas, onde o treinamento foca não apenas no uso de sistemas, mas no desenvolvimento de competências técnicas para a correta alimentação de indicadores e análise de metas. A ausência desse programa de capacitação é apontada como uma das causas para o esvaziamento das funções de planejamento nos órgãos setoriais.

A análise de experiências institucionais de monitoramento do Plano Plurianual em governos estaduais brasileiros permite identificar práticas relevantes para o fortalecimento da gestão por resultados no setor público.

No âmbito de um governo estadual, o processo de monitoramento das ações do Plano Plurianual foi estruturado a partir da atuação coordenada da secretaria responsável pelo planejamento governamental, que assumiu o papel de organizar e sistematizar o acompanhamento das políticas públicas. Essa estruturação envolveu a definição de metodologia padronizada para a coleta e análise de informações, a capacitação das equipes técnicas dos órgãos executores e a implantação de sistema informatizado de monitoramento.

Nesse modelo institucional, os órgãos executores das ações governamentais são responsáveis por registrar periodicamente informações sobre a execução física e financeira das ações sob sua responsabilidade. Essas informações são inseridas em sistema informatizado de monitoramento e posteriormente analisadas pela equipe técnica da área central de planejamento.

A adoção de um sistema informatizado contribuiu significativamente para a padronização das informações registradas pelos diferentes órgãos governamentais. Além disso, o sistema permitiu ampliar a transparência administrativa e facilitar o acompanhamento do desempenho das políticas públicas ao longo da vigência do Plano Plurianual. A integração do sistema de monitoramento com os sistemas de execução orçamentária e financeira foi apontada como um fator crítico de sucesso, pois permitiu cruzar dados de execução física e financeira, oferecendo uma visão mais integrada do desempenho das ações governamentais.

Outro aspecto relevante dessa experiência refere-se à realização de análises qualitativas das informações registradas no sistema de monitoramento. Os órgãos responsáveis pelas ações governamentais são incentivados a registrar justificativas e observações sobre eventuais dificuldades enfrentadas na implementação das políticas públicas. Essa prática contribui para ampliar a compreensão sobre os fatores que influenciam a execução das políticas governamentais, permitindo identificar obstáculos institucionais,

limitações operacionais ou necessidades de ajustes no planejamento originalmente estabelecido.

Além disso, as informações produzidas no processo de monitoramento são utilizadas para subsidiar reuniões de acompanhamento entre a área central de planejamento e os órgãos executores das políticas públicas. Nessas reuniões são discutidos os principais desafios na execução das ações governamentais, bem como possíveis estratégias para aprimorar a implementação das políticas públicas. A regularidade dessas reuniões e o comprometimento da alta gestão com o processo de monitoramento foram elementos essenciais para conferir ao acompanhamento do PPA o status de prioridade institucional.

A experiência analisada também evidencia que o fortalecimento do monitoramento depende da construção de uma cultura institucional orientada para o uso das informações na gestão pública. Para isso, iniciativas de capacitação dos servidores públicos e o fortalecimento das rotinas de acompanhamento das políticas públicas mostram-se fundamentais. A criação de comunidades de prática entre os servidores envolvidos no monitoramento, bem como o compartilhamento de boas práticas entre secretarias, foram estratégias adotadas com resultados positivos nessa experiência.

De maneira geral, observa-se que a institucionalização de processos estruturados de monitoramento do Plano Plurianual contribui para fortalecer a governança pública, ampliar a transparência administrativa e melhorar a capacidade do Estado de acompanhar a implementação das políticas públicas. O caso analisado demonstra que, quando o monitoramento é tratado como prioridade institucional e conta com suporte de sistemas de informação adequados, é possível transformar o PPA em um instrumento efetivo de gestão governamental.

4.4 Uso das informações no processo de tomada de decisão

Um dos principais desafios observados nos processos de monitoramento das políticas públicas refere-se à efetiva utilização das informações produzidas para subsidiar o processo de tomada de decisão governamental. Em muitos contextos institucionais, os dados coletados durante o monitoramento são utilizados predominantemente para fins formais de

prestação de contas, sem que sejam incorporados de forma sistemática às rotinas de gestão.

Entretanto, quando as informações produzidas pelo monitoramento são analisadas de maneira estruturada e utilizadas para orientar decisões administrativas e estratégicas, o processo de acompanhamento das políticas públicas passa a desempenhar papel mais relevante na gestão governamental. A transição de um monitoramento orientado à conformidade para um monitoramento orientado à aprendizagem e melhoria contínua representa um dos maiores avanços que os governos podem alcançar em termos de maturidade na gestão das políticas públicas.

Nesse sentido, a institucionalização de espaços de diálogo entre as áreas centrais de planejamento e os órgãos responsáveis pela execução das políticas públicas pode contribuir significativamente para ampliar o uso das informações produzidas no monitoramento. Reuniões periódicas de acompanhamento, relatórios analíticos e painéis de monitoramento são instrumentos que permitem apresentar de forma sistematizada o desempenho das ações governamentais e facilitar a interpretação dos dados por parte dos tomadores de decisão.

Além disso, o uso de tecnologias da informação e comunicação tem possibilitado avanços importantes na gestão do monitoramento das políticas públicas. Sistemas informatizados de acompanhamento permitem consolidar dados provenientes de diferentes órgãos governamentais e gerar relatórios gerenciais capazes de apoiar a tomada de decisão. A adoção de dashboards interativos e ferramentas de visualização de dados facilita a comunicação dos resultados do monitoramento para diferentes públicos, incluindo gestores, servidores e a sociedade em geral.

A formação de equipes técnicas capacitadas para a análise e interpretação dos dados produzidos pelo monitoramento é outro fator determinante para que as informações sejam efetivamente incorporadas ao processo decisório. Gestores e técnicos que compreendem como interpretar indicadores de desempenho e identificar tendências nos dados tendem a fazer uso mais qualificado das informações produzidas, transformando o monitoramento em um instrumento genuíno de apoio à gestão.

Outro aspecto relevante refere-se à transparência das informações produzidas no monitoramento das políticas públicas. A divulgação de relatórios de

acompanhamento e de indicadores de desempenho contribui para fortalecer o controle social e ampliar a confiança da sociedade nas instituições públicas. A transparência ativa, entendida como a divulgação espontânea de informações sobre a execução das políticas, é um mecanismo que não apenas cumpre exigências legais, mas também estimula o engajamento da sociedade no acompanhamento das ações governamentais.

Dessa forma, o monitoramento do Plano Plurianual pode assumir papel estratégico no fortalecimento da governança pública, desde que as informações produzidas sejam efetivamente utilizadas na gestão governamental. A combinação entre estruturas institucionais bem definidas, indicadores de qualidade, sistemas de informação integrados e uma cultura organizacional orientada ao uso de dados configura as condições necessárias para que o monitoramento produza impacto real na qualidade das políticas públicas.

5. CONCLUSÃO

O planejamento governamental desempenha papel fundamental na organização da ação do Estado e na definição das prioridades de políticas públicas. No contexto brasileiro, o Plano Plurianual constitui o principal instrumento de planejamento de médio prazo da administração pública, orientando a formulação e a implementação de programas e ações governamentais. A sua relevância transcende a dimensão técnica, pois representa um compromisso público do governo com a sociedade em relação às prioridades que orientarão a alocação dos recursos públicos ao longo de um ciclo de gestão.

Entretanto, a efetividade do planejamento governamental depende não apenas da elaboração adequada dos planos, mas também da capacidade institucional de acompanhar a implementação das políticas públicas e utilizar as informações produzidas no processo de gestão. O monitoramento, nesse sentido, é a ponte que conecta o planejamento à realidade da execução governamental, permitindo que o PPA seja tratado não como um documento de prateleira, mas como um instrumento dinâmico de gestão. Sem processos sistemáticos de acompanhamento, mesmo os planos mais bem elaborados tendem a perder aderência à realidade e a se tornar irrelevantes para a gestão cotidiana das políticas públicas.

Nesse sentido, o monitoramento das ações do Plano Plurianual assume papel estratégico para o fortalecimento da governança pública e para a promoção de uma gestão orientada a resultados. Ao permitir o acompanhamento sistemático da execução das políticas governamentais, o monitoramento contribui para identificar avanços, dificuldades e oportunidades de aprimoramento na implementação das ações previstas no planejamento. Mais do que um mecanismo de controle, o monitoramento deve ser compreendido como um instrumento de aprendizagem organizacional, capaz de gerar conhecimento institucional sobre os fatores que condicionam o sucesso ou o insucesso das políticas públicas.

A análise realizada neste artigo evidencia que a efetividade do monitoramento do Plano Plurianual está associada a diversos fatores institucionais. Entre os principais elementos identificados destacam-se a existência de estrutura organizacional claramente definida para coordenar o processo de monitoramento, a qualidade das metas e indicadores estabelecidos no planejamento governamental, a utilização de sistemas de informação capazes de integrar dados provenientes de diferentes órgãos e a adoção de práticas institucionais que estimulem o uso das informações no processo de tomada de decisão. A ausência de qualquer um destes elementos tende a comprometer a qualidade e a utilidade do monitoramento, reforçando a necessidade de uma abordagem integrada e sistêmica para o fortalecimento dessa função de gestão.

O estudo também evidenciou a relevância da construção de uma cultura institucional orientada para a utilização de informações no processo de gestão pública. Nesse sentido, iniciativas de capacitação de servidores públicos, o fortalecimento de rotinas de acompanhamento das políticas públicas e a institucionalização de espaços de diálogo entre áreas de planejamento e órgãos executores mostram-se fundamentais para consolidar o monitoramento como instrumento de gestão. A construção dessa cultura exige investimento de médio e longo prazo, com comprometimento da liderança política e técnica dos governos. Mudanças culturais dessa natureza não ocorrem de forma espontânea, demandando estratégias deliberadas de indução e apoio por parte das instâncias centrais de planejamento.

A análise da experiência institucional apresentada no estudo de caso demonstra que a adoção de práticas

estruturadas de monitoramento pode contribuir significativamente para o aprimoramento da gestão governamental. A utilização de sistemas informatizados de acompanhamento, a realização de análises qualitativas sobre a execução das ações governamentais e a promoção de reuniões periódicas de acompanhamento constituem práticas capazes de fortalecer o processo de monitoramento e ampliar sua utilidade para a gestão pública. Essas práticas, quando combinadas e sustentadas ao longo do tempo, produzem efeitos cumulativos relevantes sobre a capacidade institucional dos governos de gerir e aprimorar suas políticas públicas.

De maneira geral, observa-se que o monitoramento do Plano Plurianual possui potencial significativo para contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e para o fortalecimento da governança governamental. Entretanto, para que esse potencial seja plenamente explorado, torna-se necessário avançar na institucionalização de práticas de monitoramento e na integração dessas práticas aos processos de gestão e tomada de decisão. O investimento em tecnologia, na capacitação de servidores e na produção de normativos que regulamentem o processo de monitoramento são etapas indispensáveis nessa trajetória de fortalecimento institucional. Trata-se, portanto, de uma agenda que exige visão de longo prazo e comprometimento sustentado dos governos com a qualidade da gestão pública.

Por fim, destaca-se que o presente estudo possui caráter exploratório e analítico, baseado principalmente em análise documental e sistematização de experiências institucionais. Nesse sentido, pesquisas futuras podem aprofundar a análise do monitoramento das políticas públicas por meio de estudos comparativos entre diferentes entes federativos, bem como por meio da utilização de métodos empíricos que permitam avaliar de forma mais detalhada os impactos do monitoramento na efetividade das políticas públicas. A agenda de pesquisa sobre o tema é ampla e promissora, dada a relevância crescente do monitoramento para a qualidade da gestão pública no Brasil e o ainda limitado acúmulo de evidências empíricas sobre os efeitos concretos das práticas de acompanhamento na produção de resultados governamentais.

6. Referências

1. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
2. BRYSON, John M. Strategic planning for public and nonprofit organizations. San Francisco: Jossey-Bass, 2011.
3. GIACOMONI, James. Orçamento público. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
4. JANNUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.
5. PETERS, B. Guy. The politics of bureaucracy: an introduction to comparative public administration. 6. ed. New York: Routledge, 2010.
6. REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasília: Ipea, 2014.
7. SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
8. SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20–45, 2006.
9. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, 2014.

Construindo uma estratégia de monitoramento e avaliação de planejamento estratégico institucional para a secretaria de estado do planejamento e orçamento do Maranhão: contribuições do conceito de monitoramento analítico

- **Luiza da Silva Nakamura**

Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão, Brasil
E-mail: luiza.silva@seplan.ma.gov.br

- **Anne Karoline Moraes de Matos**

Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão, Brasil
E-mail: anne@seplan.ma.gov.br

- **Mayarha do Nascimento Secundino**

Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão, Brasil
E-mail: mayarha@seplan.ma.gov.br

- **Aline Ribeiro Duailibe Barros**

Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão, Brasil
E-mail: aline.ribeiro@seplan.ma.gov.br

Resumo

A crescente exigência por uma Administração Pública mais responsiva, transparente e orientada à geração de valor público tem impulsionado o desenvolvimento de estudos sobre Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, com destaque para avaliações de impacto. Contudo, ainda há uma lacuna relevante na literatura quanto às complexidades do monitoramento em nível organizacional. Considerando que as políticas públicas operam em contextos sociais e econômicos complexos, seu desempenho depende não apenas dos resultados das políticas em si, mas também da capacidade das organizações responsáveis por sua execução. Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo contribuir para a estruturação de estratégias de monitoramento do Planejamento Estratégico Institucional, articulando o conceito de Monitoramento Analítico à integração entre o planejamento governamental macro através de indicadores e a gestão estratégica organizacional (nível micro), por meio de planos de ação e subações. A proposta busca fortalecer a capacidade das instituições públicas de acompanhar, analisar e aprimorar a execução de suas estratégias. A pesquisa foi desenvolvida a partir de uma abordagem de pesquisa-ação durante a implementação do Plano Estratégico Institucional da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão. As autoras analisaram os efeitos da incorporação do Monitoramento Analítico na execução do portfólio de projetos estratégicos, bem como na avaliação qualitativa das entregas realizadas. Os resultados evidenciam contribuições relevantes para a efetividade do planejamento, a

integração organizacional e a ampliação da entrega de valor público, indicando o potencial da abordagem para fortalecer práticas de gestão orientadas a resultados no setor público.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico; Monitoramento e Avaliação; Monitoramento Analítico; Avaliação de desempenho;

1. INTRODUÇÃO

1.1 Implementação da Estratégia de Monitoramento e Avaliação na SEPLAN-MA

A crescente exigência por uma Administração Pública mais responsiva, transparente e orientada à geração de valor público tem impulsionado, nas últimas décadas, a ampliação do debate acadêmico e prático sobre Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Esse movimento acompanha transformações mais amplas nos paradigmas de gestão pública, que passam a valorizar não apenas a formulação de políticas, como também a capacidade do Estado de implementá-las de forma eficaz, eficiente e alinhada às necessidades da sociedade. Nesse contexto, observa-se um fortalecimento de abordagens orientadas a resultados, nas quais o acompanhamento sistemático de indicadores e a avaliação contínua do desempenho tornam-se elementos centrais para a tomada de decisão e para o aprimoramento das ações governamentais.

Apesar desse avanço, a literatura ainda concentra grande parte de seus esforços analíticos nas avaliações de impacto e nos resultados finais das políticas públicas. Em contrapartida, os processos de monitoramento em nível organizacional, particularmente aqueles relacionados à implementação de estratégias institucionais e à gestão interna de órgãos públicos, permanecem sendo pouco explorados. Essa lacuna torna-se ainda mais relevante quando se considera que o desempenho das políticas públicas depende, em grande medida, da capacidade institucional das organizações responsáveis por sua execução, incluindo seus arranjos de governança, processos internos, fluxos de trabalho e mecanismos de coordenação.

Nesse sentido, compreender e estruturar estratégias de monitoramento voltadas ao Planejamento Estratégico Institucional constitui um desafio central para o fortalecimento da gestão pública contemporânea. O planejamento estratégico, enquanto instrumento de definição de diretrizes, objetivos e prioridades organizacionais, demanda mecanismos de acompanhamento que permitam não apenas verificar o

cumprimento de metas, como também analisar a qualidade das entregas, identificar gargalos operacionais e promover ajustes contínuos ao longo do processo de implementação. Trata-se, portanto, de um campo que exige a integração entre diferentes níveis de análise, articulando a perspectiva macro do planejamento governamental, frequentemente orientada por indicadores agregados, com o nível micro da gestão organizacional, onde se materializam as ações, projetos e processos que sustentam a execução da estratégia.

É nesse contexto que se insere o presente estudo, que tem como foco apresentar o processo de implementação de uma estratégia de Monitoramento e Avaliação do Planejamento Estratégico Institucional na Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão. Partindo do reconhecimento das limitações das abordagens tradicionais de monitoramento, que tendem a privilegiar o acompanhamento gerencial de metas e indicadores, o trabalho propõe a incorporação do conceito de Monitoramento Analítico como elemento estruturante de uma abordagem mais abrangente e aprofundada. Essa perspectiva busca ampliar o escopo do monitoramento, incluindo não apenas a verificação do cumprimento de objetivos, como também a análise sistemática das atividades-meio, da qualidade das entregas e dos processos que sustentam a execução das ações estratégicas.

A relevância dessa proposta está diretamente relacionada à complexidade dos contextos em que as organizações públicas operam. Políticas públicas não se desenvolvem de forma linear ou isolada, mas sim em ambientes marcados por múltiplas interações, restrições institucionais, limitações de recursos e dinâmicas sociais e econômicas em constante transformação. Nesse cenário, o desempenho organizacional torna-se um fator determinante para o sucesso das estratégias governamentais, exigindo abordagens de monitoramento que sejam capazes de capturar essa complexidade e de fornecer informações úteis para a gestão cotidiana.

A experiência analisada neste artigo baseia-se na implementação do Plano Estratégico Institucional

de médio prazo da SEPLAN-MA, desenvolvida a partir de uma abordagem de Pesquisa-Ação. Essa escolha metodológica permite não apenas observar o fenômeno em estudo, como também intervir diretamente na realidade organizacional, promovendo a construção coletiva de soluções e o aprendizado contínuo dos atores envolvidos. Ao longo desse processo, foram desenvolvidas e testadas práticas de monitoramento que articulam diferentes dimensões da gestão estratégica, incluindo o acompanhamento de indicadores, a gestão de portfólios de projetos e a análise qualitativa das entregas realizadas pelas equipes.

Um dos principais desafios enfrentados na construção dessa estratégia diz respeito à necessidade de adaptação das metodologias disponíveis às especificidades do contexto organizacional do Setor Público.

Além disso, a integração entre diferentes níveis de monitoramento constitui um elemento-chave para o sucesso da estratégia proposta. Enquanto o acompanhamento de indicadores permite uma visão agregada do desempenho institucional, a análise das subações e das evidências de execução possibilita uma compreensão mais detalhada dos processos e da desenvoltura das equipes envolvidas com os Planos de Ação. Essa combinação favorece a construção de uma visão sistêmica da organização, na qual diferentes dimensões do desempenho são consideradas de forma articulada, contribuindo para uma tomada de decisão mais informada e estratégica.

Outro aspecto relevante diz respeito ao papel do monitoramento como instrumento de aprendizado organizacional. Mais do que um mecanismo de controle, o monitoramento deve ser compreendido como um processo que gera conhecimento, permitindo às organizações refletirem sobre suas práticas, identificarem oportunidades de melhoria e desenvolverem soluções inovadoras para os desafios enfrentados. O que no contexto da SEPLAN-MA gerou mais engajamento dos servidores, que ao serem questionados e perceberem as mudanças positivas oportunizadas pela execução dos Planos de Ação, se envolveram mais profundamente nos processos pertinentes ao Planejamento Estratégico da Secretaria.

Para além do processo de auto-percepção, foram adotados pelas autoras do estudo, elementos de gamificação a fim de reconhecer as equipes com maior destaque no âmbito do Planejamento Estratégico e estimular a competição saudável entre os setores.

Nesse sentido, a incorporação de elementos analíticos ao monitoramento contribuiu para o aprofundamento crítico das análises e implementação de estratégias que garantiram o engajamento dos servidores.

A partir dessas considerações, o presente artigo tem como objetivo analisar a viabilidade e as contribuições da aplicação do conceito de Monitoramento Analítico ao acompanhamento do Planejamento Estratégico Institucional, no contexto do planejamento orçamentário e das finanças públicas. Para tanto, o estudo se apoia na análise da experiência concreta de implementação de uma estratégia de monitoramento na Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão, explorando tanto seus fundamentos teóricos quanto suas implicações práticas. Ao fazê-lo, pretende-se contribuir para o avanço do debate sobre monitoramento e avaliação na Administração Pública, especialmente no que se refere às dimensões organizacionais e aos desafios de implementação de sistemas de gestão estratégica em contextos reais.

2. JUSTIFICATIVA

O estudo parte da observação de uma necessidade prática de construção de uma estratégia de monitoramento e avaliação do Plano Estratégico 2025-2028 SEPLAN/MA que estivesse ao mesmo tempo ancorada em uma metodologia sólida e baseada no estado da arte dos estudos de Gestão Pública, quanto também adaptada às particularidades do contexto organizacional observado em diagnóstico situacional, durante a construção participativa do Planejamento Estratégico Institucional da Secretaria.

Dessa forma, as autoras visam contribuir para a lacuna observada na literatura de Monitoramento e Avaliação quanto às complexidades do monitoramento de Portfólios de Projetos pensados no âmbito do Planejamento Estratégico em nível organizacional. Quanto à sua contribuição teórico-conceitual, o estudo inova ao transpor o conceito de Monitoramento Analítico, desenvolvido por Jannuzi para o monitoramento de políticas sociais, para o campo da área instrumental de Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas.

Ao fundamentar-se na premissa de que a efetividade das políticas públicas depende intrinsecamente do desempenho das organizações que as executam, o trabalho avança na compreensão das dimensões meso e microcontextuais do Monitoramento (Antico e Reis, 2013), que lidam, respectivamente, com o

acompanhamento gerencial de organizações e o detalhamento de processos ou produtos específicos.

Sob o ponto de vista de sua aplicação prática, a contribuição reside na sistematização de uma estratégia de governança e metodologia replicável em outras instituições públicas que enfrentam desafios semelhantes de construção de processos de gestão por resultados no Orçamento e Finanças Públicas.

Dessa forma, o presente trabalho contribui tanto para o campo acadêmico ao trazer reflexões e insights para o debate teórico sobre monitoramento de políticas públicas e avaliação organizacional, quanto para a gestão pública estadual, ao oferecer um modelo metodológico replicável de fortalecimento da cultura de resultados em Secretarias de Estado de Planejamento e Orçamento.

3. OBJETIVOS

O presente artigo tem por objetivo analisar a viabilidade da aplicação do conceito de Monitoramento Analítico para processos de Monitoramento e Avaliação de Planejamento Estratégico Institucional no campo do Planejamento Orçamentário e Finanças Públicas. Para tanto, parte-se da seguinte pergunta de pesquisa: como desenvolver exercício sistemático e contínuo de acompanhamento e análise de indicadores para o Planejamento Estratégico Institucional de médio prazo de uma Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento?

Este objetivo geral desdobra-se em mais dois objetivos específicos: o de contribuir para a avaliação do desempenho e dos impactos institucionais observados no primeiro ano de implementação do Planejamento Estratégico Institucional na Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Governo do Maranhão; e o de identificar e justificar escolhas metodológicas adequadas à uma organização ainda em baixa maturidade quanto a processos sistemáticos de gestão por resultados.

Para o alcance dos objetivos estabelecidos, foi realizada revisão bibliográfica voltada para processos de Monitoramento e Avaliação e para o Conceito de Monitoramento Analítico, assim como desenvolvida metodologia própria de estudo de caso através de pesquisa-ação. Estes elementos do estudo são explorados mais a fundo nas próximas seções.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Partindo-se da necessidade de identificar e justificar escolhas realizadas na concepção e desenvolvimento de uma estratégia de monitoramento do Planejamento Estratégico e do desempenho organizacional adequados ao contexto específico da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Governo do Maranhão, que vivencia pela primeira vez um processo sistemático e contínuo de monitoramento e gestão por resultados, buscou-se um referencial teórico que dialoga com estudos de Monitoramento e Avaliação, Planejamento Estratégico Institucional e Avaliação de Desempenho.

Parte-se do entendimento do conceito de Monitoramento pela literatura que aborda políticas públicas, como “acompanhamento contínuo, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas” (CARLIN, VICTOR & HELLMANN, 2014). Nesta perspectiva, o monitoramento é realizado através do acompanhamento de indicadores que subsidiam a tomada de decisões através de informações sobre o alcance de objetivos e metas e do desempenho de programas.

O texto estabelece que o monitoramento deve ser compreendido como um processo de aprendizado organizacional, que possibilita a observação tempestiva de dados para a correção de rumos, enquanto a avaliação se constitui como uma investigação profunda sobre a eficácia das escolhas estratégicas e o real alcance dos objetivos (CARLIN, VICTOR & HELLMANN, 2014). Essa integração entre o planejamento governamental em nível macro e a gestão estratégica organizacional em nível micro é apresentada como elemento vital para a criação de valor público.

Esse modelo destaca a importância da seletividade e da validação de indicadores que possuam transparência metodológica e comunicabilidade, além de diferenciar o tratamento de iniciativas prioritárias, geridas como projetos, daquelas rotineiras, tratadas como processos mapeados para eliminar desperdícios.

Em seu artigo “Desenvolvendo Capacidades de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas: a experiência recente da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP”, Cláudia Antico e Maria Estela Reis, se aprofundam sobre a relevância dos processos de monitoramento para o aprimoramento das ações governamentais. Dessa forma, pensando a partir de um paradigma de gestão pública condizente com a

democracia, o monitoramento é definido como elemento constitutivo da gestão estratégica na Gestão Pública, atuando ainda como elemento dinamizador da gestão do conhecimento, gerando insumos para que as organizações aprendam a partir das próprias experiências e, assim, sejam capazes de inovar.

Nessa perspectiva, o monitoramento é concebido como um dos macroprocessos integrantes do ciclo de vida das políticas públicas, consistindo na coleta, registro, sistematização e análise das informações geradas durante a execução de uma política pública, visando não só o alcance de metas, como o desenvolvimento de uma visão sistêmica e a geração de conhecimento que permita a mitigação de riscos e a correção de rotas.

Do relato observado quanto a Experiência da ENAP, pode-se constatar que mesmo na Administração Pública Federal, a implementação de sistemas de Monitoramento e Avaliação é marcada por grande heterogeneidade. Nesse cenário, convivem “ilhas de excelência” em alguns órgãos específicos, com grandes lacunas, observadas em outros. Ao trazermos a experiência para a discussão a nível Estadual, as complexidades são ainda maiores. Grande parte dos Estados, o Maranhão entre eles, enfrentam uma série de dificuldades estruturais de capacidade institucional, garantia de continuidade das políticas e da gestão do conhecimento acumulado em uma gestão, e qualificação técnica do corpo de servidores, que impactam negativamente a implementação de sistemas contínuos de Monitoramento e Avaliação, assim como de uma cultura de gestão por resultados e avaliação de desempenho.

Ainda segundo Antico e Reis, a superação desse quadro depende não apenas da unificação da linguagem técnica e do fortalecimento de redes de colaboradores, mas da adoção de uma metodologia de ensino baseada na problematização da prática cotidiana.

Apesar das importantes contribuições teóricas elencadas pelos conceitos de monitoramento amplamente discutidos na literatura de Gestão Pública apresentada acima, observou-se, a partir do estudo de caso da implementação do Plano Estratégico 2025-2028 da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão, a necessidade de buscar-se um referencial teórico que pensasse de forma sistemática o acompanhamento da execução dos projetos, olhando para a

natureza da realização de atividades-meio, como é a natureza da grande maioria das atividades sob atribuição do Planejamento Orçamentário e Finanças Públicas. Como estratégia de Monitoramento e Avaliação do Plano Estratégico Institucional da Secretaria olha para a padronização e melhoria de processos internos, para o mapeamento de macroprocessos de planejamento e orçamento, para qualificação e profissionalização da gestão pública, entre outros.

Em seu artigo “Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais”, Paulo Jannuzzi, discute a institucionalização das atividades de monitoramento e avaliação no cenário governamental brasileiro. Entretanto, segundo o autor, os esforços tendem a se concentrar nas extremidades da cadeia informacional: na produção de dados estatísticos de base e na condução de pesquisas de impacto, deixando uma lacuna no desenvolvimento de rotinas de acompanhamento que auxiliem diretamente na execução cotidiana das políticas. Essa observação quanto às políticas sociais, ressoa com as dificuldades enfrentadas na Secretaria durante o processo de elaboração de uma estratégia de Monitoramento e Avaliação dos Indicadores Estratégicos elencados no Plano Estratégico, assim como do Portfólio de Projetos acompanhado ao longo do período de Abril de 2025 a Abril de 2026.

Para preencher essa lacuna, o texto propõe a distinção conceitual entre o “Monitoramento Gerencial” e o “Monitoramento Analítico”. Enquanto o primeiro volta-se para o acompanhamento de metas e prazos estritos, o monitoramento analítico é definido como o exercício sistemático de análise de indicadores de desembolsos, atividades-meio, entrega de produtos e inferência de resultados junto ao público-alvo.

Por outro lado, procura-se demonstrar a necessidade, a partir das observações do estudo de caso, da criação de rotinas de Monitoramento Analítico. Assim, a disseminação da cultura do monitoramento analítico é apresentada como uma oportunidade de aprendizado organizacional contínuo, transformando a gestão pública em um processo mais reflexivo e orientado por evidências.

A combinação dessas perspectivas com às metodologias de gerenciamento de portfólios de projetos na Administração Pública e de suas contribuições para a estruturação de Planejamentos Estratégicos Institucionais que permitam um monitoramento orientado

para resultados alinhados às estratégias organizacionais, permite se pensar em uma Estratégia de Monitoramento e Avaliação de Planejamento Estratégico Institucional que olha para o nível micro da execução de cada projeto, sem deixar de lado o Monitoramento Analítico da qualidade de suas entregas, ao mesmo tempo em que dialoga com o acompanhamento gerencial de indicadores e com medidas de desempenho relacionadas ao cumprimento da missão institucional da organização.

5. METODOLOGIA

O estudo está embasado no estudo de caso da experiência de implementação da etapa de Monitoramento e Avaliação do Planejamento Estratégico 2025-2028 da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Governo do Maranhão objetivando o fortalecimento de uma gestão orientada à resultados.

No universo temporal da construção do Planejamento Estratégico da SEPLAN que teve seu lançamento há cerca de um ano, pode-se dizer que a etapa de Monitoramento e Avaliação que está em curso há oito meses, corresponde à segunda etapa do processo de consolidação do Planejamento Estratégico na Secretaria. Para o desenvolvimento de tal etapa foi escolhida metodologia qualitativa, baseada na coleta de dados primários de um estudo de caso e revisão bibliográfica, utilizando-se de pesquisa-ação, por se tratar de uma abordagem que articula produção de conhecimento e intervenção prática, com participação ativa dos sujeitos envolvidos no processo.

Considerada uma vertente do método de Investigação- Ação, a Pesquisa- Ação é uma abordagem qualitativa voltada à resolução coletiva de problemas que permite ao pesquisador participar do processo de construção da solução e ser, em conjunto aos demais envolvidos na situação, um agente transformador da realidade em que está inserido o seu objeto de estudo. Trata-se de uma estratégia apropriada quando objetiva-se gerar um maior engajamento dos sujeitos com a resolução do problema enfrentado.

De acordo com TRIPP (2005), a Pesquisa Ação funciona a partir de um ciclo em que deve-se planejar, implementar, descrever e avaliar uma mudança para a melhora de sua prática. Adquirindo-se mais conhecimento ao longo do processo, tanto a respeito da prática quanto da investigação em si. Observa-se que este método é compatível com situações em

que há múltiplos atores envolvidos, sendo possível desenvolver soluções para problemas complexos através da interação entre grupos distintos de uma mesma instituição.

5.1 Coleta dos Dados

A coleta dos dados se deu através de fontes primárias, a partir de uma combinação de métodos de pesquisa qualitativos e quantitativos que buscaram aferir a percepção dos servidores envolvidos no processo, assim como demais atores relevantes, sobre o papel da implementação do Planejamento Estratégico em seus setores, percepção dos desafios e expectativas com relação a sua atuação e identificação de quais seriam os principais produtos gerados a partir dos esforços empenhados pelas equipes.

As autoras estiveram diretamente envolvidas no processo de implementação da estratégia de Monitoramento e Avaliação em questão. Na construção de sua metodologia, conceitualização, assim como coordenação e mobilização dos atores, capacitação de equipes, pontos focais, e responsáveis técnicos e por fim, metrificação e análise crítica das avaliações de todas as Oficinas realizadas. Esse envolvimento permitiu a aplicação do método da observação participante, a partir do qual foram obtidas informações privilegiadas e uma visão holística e macro das percepções dos servidores quanto às mudanças oportunizadas pelo acompanhamento da execução do Planejamento Estratégico na Secretaria.

Ao longo dos oito meses de execução da etapa de monitoramento e avaliação, além de reuniões mensais de acompanhamento junto às equipes envolvidas e a realização da Primeira Reunião de Avaliação da Estratégia (RAE), foram analisados mais de 200 arquivos que evidenciaram o cumprimento das subações presentes nos Planos de Ação de cada equipe envolvida com o Planejamento Estratégico. A gestão de informações sobre a execução dos Planos se deu manual e exclusivamente por intermédio de ferramentas online gratuitas do Google, em que se concentravam os Planos de Ação elaborados pelas equipes, as evidências enviadas através do Google Forms, a alteração dos status das subações através do 'Farol de Ações' presente nas planilhas no Google Sheets, a análise de conformidade das evidências e a atualização da base de dados através do Power BI.

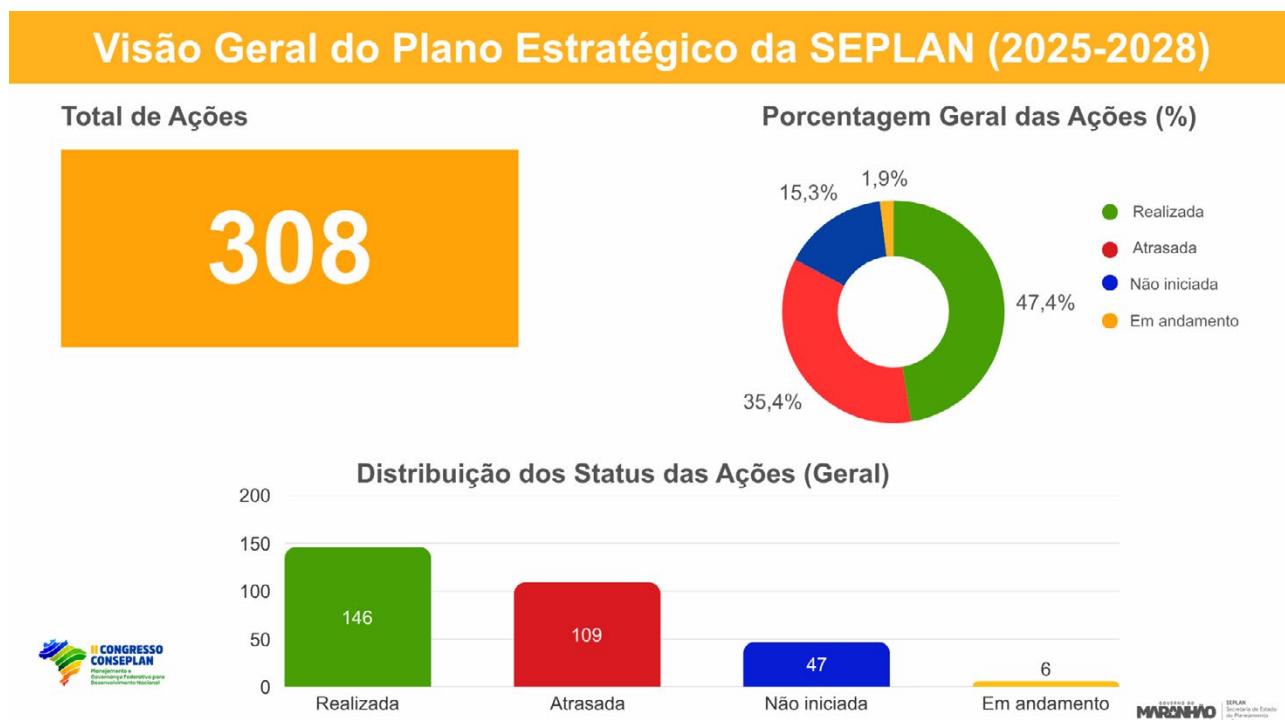
Torna-se importante destacar que a quantidade considerável de dados compilados manualmente dificultou consideravelmente o manejo e sincronização dos dados e elevou o risco de possíveis inconsistências nas análises.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

No contexto da implementação do planejamento estratégico da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento, foram pactuados 32 Planos de Ação,

desdobrados em 308 subações previstas para execução ao longo dos anos de 2025 e 2026. No período analisado, 146 subações foram concluídas, correspondendo a uma taxa de execução de 47,4%, como esboça a figura 1. Dos 29 Planos executados, 11 tiveram suas metas para 2025 alcançadas. Esse resultado indica um estágio intermediário de implementação da estratégia, compatível com processos de planejamento recentemente institucionalizados e com a complexidade organizacional característica da administração pública.

FIGURA 1 – Dashboard da visão geral das ações do Planejamento Estratégico em 2025.

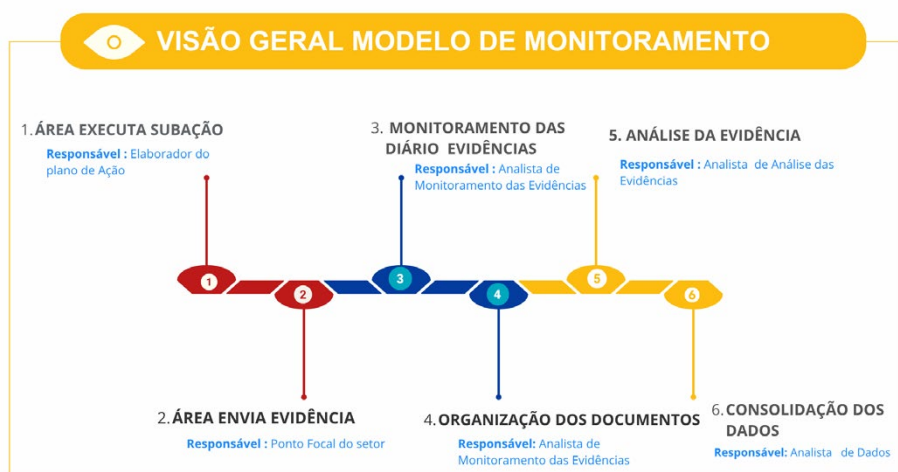


Fonte: ASGES / SEPLAN, (2025).

Esses resultados permitem evidenciar o funcionamento do modelo de monitoramento adotado, o qual se estrutura como um processo contínuo, cíclico e orientado por evidências qualitativas. O modelo integra diferentes etapas: planejamento das ações com base na análise dos 5 Porquês, que foi difundida pelo Sistema Toyota de Produção (Ohno, 1997) e a aplicação da metodologia 5W2H para estruturar planos de ação com definição clara de responsabilidades, prazos e custos (Werkema, 1995) por parte dos responsáveis pela elaboração do plano de ação, execução das subações pelos setores responsáveis, envio sistemático de evidências pelos pontos focais, organização das informações pelo analista de monitoramento

das evidências, análise crítica das evidências pelos analistas de validação das evidências, e por fim, a consolidação do banco de dados através do analista de dados. O monitoramento dos indicadores de desempenho foi conduzido através de painéis do *Microsoft Power BI*, que centralizava os dados do fluxo de entrega dos setores, conforme ilustra a figura 2 a seguir:

FIGURA 2 – Modelo de monitoramento do Planejamento Estratégico da SEPLAN



Fonte: Autoras, (2025).

Além disso, o acompanhamento da execução dos Planos de Ação foi realizado por meio de reuniões entre a coordenação de planejamento estratégico, gestores e pontos focais das equipes. Essas reuniões de acompanhamento permitiram a verificação periódica do andamento das subações, bem como a identificação de fatores condicionantes da execução, tais como limitações operacionais, dependências inter-setoriais e necessidade de ajustes nos fluxos de trabalho. Para maior eficiência de acompanhamento

e implementação dos projetos foi estabelecido uma estratégia de monitoramento que contemplavam reuniões quinzenais entre (ponto focal e responsáveis pelo plano do setor), reuniões mensais (coordenação do Planejamento Estratégico e ponto focais dos setores) e reunião trimestral (coordenação do planejamento estratégico, alta gestão e demais membros envolvidos com projetos), conforme apresentado na Figura 3, que evidência a realização desses encontros.

FIGURA 3 – Registro das reuniões de monitoramento do planejamento estratégico



Fonte: ASGES / SEPLAN (2025) e ASCOM/SEPLAN (2025).

O avanço da execução das subações subsidiou a realização da primeira Reunião de Avaliação da Estratégia (RAE), configurando um momento de análise de desempenho e de prestação de contas interna. Nessa ocasião, os setores apresentaram suas principais entregas, possibilitando a consolidação de informações sobre resultados alcançados e o estabelecimento de comparações entre desempenhos setoriais. A avaliação foi operacionalizada a partir de um indicador sintético de desempenho dos setores (%), desenvolvido

pelas autoras do estudo, que agregou variáveis relacionadas ao grau de execução das subações pactuadas, ao cumprimento dos prazos estabelecidos e à conformidade e qualidade das entregas realizadas, tendo como objetivo incentivar a entrega dentro do prazo, valorizar as evidências de execução correta e facilitar o acompanhamento e tomada de decisão da gestão. O cálculo do indicador desempenho dos setores pode ser melhor compreendido por meio da Figura 4.

FIGURA 4 – Composição do Índice de Desempenho dos Setores da SEPLAN (%).



Índice de Desempenho dos Setores (%)

DESCRIÇÃO DA FÓRMULA

$$\text{Índice de Desempenho (\%)} = \frac{(\sum \text{Dentro do prazo} \times 1) + (\sum \text{Fora do prazo} \times 0.5) - (\sum \text{Evidências indeferidas} \times 0.3)}{\text{Total de subações previstas}} \times 100$$

Legenda da fórmula :

- $\sum \text{Dentro do prazo}$ = Soma das subações concluídas dentro do prazo.
- $\sum \text{Fora do prazo}$ = Soma das subações concluídas fora do prazo.
- $\sum \text{Evidências indeferidas}$ = Soma das subações com evidências reprovadas (peso negativo).
- Total de subações previstas = Total de subações planejadas pelo setor.

Fonte: Autoras, (2025).

Com base nos resultados do indicador, foi elaborado um ranking de desempenho setorial, a partir do qual os três setores com melhor performance foram reconhecidos institucionalmente com a concessão de certificados e de um dia de folga, cuja materialização pode ser observada na Figura 5. A incorporação de elementos de gamificação ao processo de monitoramento e avaliação impactou positivamente no aumento do engajamento das equipes com o planejamento estratégico, ao conferir maior visibilidade aos indicadores de desempenho e ao reforçar incentivos simbólicos vinculados à entrega de resultados. Esses achados indicam o potencial do uso de mecanismos de reconhecimento associados a indicadores como instrumentos de fortalecimento da cultura de gestão orientada a resultados no âmbito da administração pública.

FIGURA 5 – Ranking e premiações da 1ª RAE da SEPLAN (2025)



Fonte: ASGES / SEPLAN, (2025).

A análise detalhada dos indicadores revela um cenário heterogêneo, conforme demonstra figura 6 com diferentes níveis de desempenho entre as áreas monitoradas, evidenciando a distinção entre indicadores com alto desempenho e aqueles em estágio intermediário de execução. De modo geral, indicadores com planejamento mais estruturado, fundamentado na metodologia 5W2H, aliado a um acompanhamento contínuo e consistente, tendem a apresentar melhores resultados.

Entre os indicadores com desempenho satisfatório ou superior às metas estabelecidas, destacam-se a prestação de contas do Estado, que apresentou redução no número de ocorrências de 24 para 18, superando a meta prevista; a capacidade de pagamento (CAPAG), que atingiu nota A; e o indicador de alterações orçamentárias, que registrou redução de 12,68%, acima da meta de 10%. Também se destacam o plano de ação das Unidades Gestoras (PAE), com execução de 68,6% frente à meta de 60%; a eficiência financeira da Unidade de Gestão de Projetos (UGP), que alcançou aproximadamente 96,7%, superando a meta de 80%; a prestação de contas dos agentes financeiros, com 100% de cumprimento; e o indicador de modernização da tecnologia da informação, que superou a meta ao atingir 30,4%. Esses resultados reforçam que a combinação entre planejamento estruturado

e monitoramento sistemático contribui significativamente para o alcance dos objetivos institucionais.

Por outro lado, alguns indicadores apresentaram desempenho intermediário, caracterizando situações de avanço parcial, porém ainda abaixo das metas estabelecidas. Entre eles, destacam-se a valorização dos recursos do tesouro, com 75% de alcance frente à meta de 100%; a regularidade do CAUC, com 26,1%; a formalização da UGP, com 54,5%; as ações estruturantes para gestão de pessoas, com 46,2%; ações estruturantes para gestão do estoque, com 41,2%; e o sistema de gerenciamento da UGP, com 40%. Esses resultados indicam que, embora haja progresso, ainda existem fragilidades na execução das ações, demandando maior intensificação dos esforços, aprimoramento dos processos e fortalecimento do acompanhamento contínuo.

FIGURA 6 – Classificação dos indicadores por nível de desempenho: alto e intermediário



Fonte: ASGES/ SEPLAN, (2026).

A partir dessa análise, observa-se que o modelo de monitoramento adotado possibilita não apenas a mensuração dos resultados, mas também a identificação de diferentes níveis de maturidade na execução das subações. Nesse contexto, a utilização da Análise dos Porquês torna-se fundamental para compreender as causas dos desvios observados, permitindo identificar fatores como limitações operacionais, falhas na articulação intersetorial e dificuldades na execução das subações.

Dessa forma, conclui-se que o modelo de monitoramento adotado apresenta consistência metodológica e potencial para fortalecimento da gestão estratégica. Contudo, os resultados evidenciam a necessidade de aprimoramento da execução, maior articulação entre os setores e da maturidade organizacional, elementos fundamentais para o alcance pleno dos objetivos institucionais nos ciclos subsequentes.

7. CONCLUSÃO

No caso da Estratégia de Monitoramento e Avaliação do Planejamento Estratégico Institucional do

caso estudado, observa-se que a opção metodológica por Monitorar não somente em nível Gerencial, como também incorporar elementos de Monitoramento Analítico e do Gerenciamento de Projetos, permite fortalecer a governança, definindo parâmetros de controle, avaliação de desempenho e mecanismos de responsabilização (accountability) bem estruturados.

Ao reconhecer as limitações inerentes à introdução de uma gestão orientada para resultados em um ambiente organizacional sem experiência prévia de Planejamento Estratégico Institucional, constatou-se a importância crucial de adentrar-se em níveis menores de unidades de acompanhamento dentro da instituição.

Dessa forma, ao incorporar-se à estratégia de monitoramento e avaliação do Planejamento Estratégico Institucional não somente um Monitoramento Gerencial, voltado ao acompanhamento do cumprimento de metas e prazos das ações, mas também elementos de um Monitoramento Analítico, através de análise qualitativa da conformidade das “evidências conclusivas”, realização de atividades-meio

e entrega de produtos, observou-se o avanço gradual no desenvolvimento de uma cultura organizacional de produção de dados analíticos, gestão orientada para resultados e avaliação de desempenho.

Por fim, observa-se uma contribuição prática e acadêmica no processo de institucionalização dessas rotinas no setor público. Isso porque, como demonstra o estudo de caso, para que o monitoramento cumpra seu papel transformador, ele não deve ser encarado como uma atividade esporádica, mas sim como um

atributo indissociável da prática cotidiana de técnicos e gestores de todas as áreas da Secretaria. A convergência entre os conceitos de Monitoramento Analítico e a prática da estratégia de Monitoramento implementada na SEPLAN reforça que o sucesso dos sistemas de planejamento estratégico depende da capacidade de, para além do monitoramento gerencial de indicadores, converter dados em informações analíticas que qualifiquem o processo decisório, também no nível micro de projetos e processos internos.

8. Referências

1. ANTICO, Cláudia; REIS, Marcelo de Souza. Desenvolvendo Capacidades de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas: a experiência recente da ENAP. **Revista Brasileira de Avaliação**, v.5, n.5, p.104-113, 2020.
2. CARLIN, Diego de Oliveira; VICTOR, Fernanda; HELLMANN, Aline. Avaliação de políticas públicas e monitoramento de planejamento estratégico. In: HENKIN, Hélio(org). **Política industrial e internacionalização**, Porto Alegre:UFRGS, 2014.
3. DE MARTINO JANNUZZI, Paulo. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 1, p. 36-65, 2020.
4. KOERICH, Magda Santos et al. Pesquisa-ação: ferramenta metodológica para a pesquisa qualitativa. **Revista Eletrônica de Enfermagem**, v. 11, n. 3, p. 47234-47234, 2009.
5. OHNO, Taiichi. *Toyota production system: beyond large-scale production*. Portland: Productivity Press, 1997.
6. TRIPP, David. Pesquisa-Ação: uma revisão metodológica. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, set./dez. 2005
7. VAZ, José Carlos. O monitoramento do planejamento governamental em ambientes complexos: decisões e requisitos. **Reflexões para Ibero-América**, p. 37, 2009.
8. WERKEMA, Maria Cristina Catarino. *Ferramentas estatísticas básicas para o gerenciamento de processos*. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, 1995.

Contratos de gestão pública e acordos de resultados: análise e proposta de um modelo de governança por desempenho para a administração direta estadual

- **Pedro Henrique Soares da Silva**

*Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), Brasil.
Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí (SEPLAN-PI), Brasil.
E-mail: pedro.silva@seplan.pi.gov.br*

- **Antonio Alberto Ibiapina Costa Filho**

*Professor do Curso de Estatística da Universidade Federal do Piauí (UFPI)
Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí (SEPLAN-PI), Brasil.
E-mail: ibiapina.costa@seplan.pi.gov.br*

- **Caio Aragão Gonçalves**

*Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí (SEPLAN-PI), Brasil.
E-mail: caioarga@gmail.com*

- **Glauco Filipe Silva Sampaio**

*Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí (SEPLAN-PI), Brasil.
E-mail: glaucofilipee25@gmail.com*

Resumo

Este artigo analisa os Contratos de Gestão Pública e os Acordos de Resultados como instrumentos de governança por desempenho no âmbito da Administração Direta estadual brasileira. O objetivo é examinar, em perspectiva comparada, de que modo diferentes desenhos de contratualização articulam planejamento, monitoramento, *accountability* e aprendizagem organizacional, visando subsidiar a proposição de um modelo adaptável ao núcleo estratégico do Estado. De natureza qualitativa e caráter exploratório-propositivo, a pesquisa ampara-se em revisão bibliográfica, análise documental e estudo de casos múltiplos. O *corpus empírico* (2003 a 2023) reúne diplomas normativos e relatórios institucionais de Minas Gerais, Ceará e São Paulo, utilizando como referencial externo o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) de Portugal. Os resultados indicam que a efetividade da contratualização transcende a mera existência formal do instrumento, dependendo diretamente da conjugação entre metas estrategicamente alinhadas, indicadores consistentes, autonomia gerencial calibrada, monitoramento periódico e mecanismos robustos de revisão e correção de desvios. Ademais, as evidências revelam que modelos excessivamente dependentes de incentivos financeiros perdem capacidade indutora em cenários de restrição fiscal, enquanto arranjos organicamente integrados ao ciclo de planejamento e avaliação demonstram maior resiliência e sustentabilidade institucional. Como contribuição principal, o estudo propõe uma arquitetura de governança por desempenho baseada na lógica do “ciclo fechado de avaliação”, inspirada no QUAR português, devidamente adaptada às especificidades e aos limites jurídico-institucionais da Administração Direta estadual brasileira.

Palavras-chave: Administração Direta estadual; Contratos de Gestão; Acordos de Resultados; Governança por desempenho; QUAR.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira vem sendo reconfigurada por uma agenda de reformas que busca superar as limitações do burocratismo tradicional sem renunciar aos princípios da legalidade, da impessoalidade e do controle público. Esse processo não se traduz na simples substituição de um paradigma por outro, mas em uma recomposição institucional na qual novos instrumentos de gestão passam a coexistir e a disputar centralidade com rotinas clássicas de controle dos meios. Nesse contexto, os contratos de gestão e os acordos de resultados ganharam relevância por prometerem converter objetivos governamentais em compromissos verificáveis de desempenho, aproximando planejamento, execução e responsabilização (Abrucio, 1997).

No plano internacional, a ascensão da Nova Gestão Pública ampliou o uso de mecanismos contratuais, indicadores de desempenho, descentralização administrativa e foco em resultados. Hood (1991) destacou que a reforma gerencial esteve associada a megatendências como a contenção do gasto público, a privatização ou quase privatização, a automação e a internacionalização da agenda administrativa. Pollitt e Bouckaert (2017), por sua vez, demonstram que essas reformas não produziram uma convergência linear entre os países; ao contrário, desenvolveram-se em trajetórias diferenciadas, condicionadas por culturas administrativas, regimes político-administrativos e legados institucionais específicos.

No Brasil, a difusão da gestão por resultados intensificou-se a partir da década de 1990, em diálogo com a agenda mais ampla de reforma do Estado. Embora a literatura tenha privilegiado experiências de contratualização relacionadas a organizações sociais, agências executivas e entidades da administração indireta, a questão assume contornos particularmente sensíveis na Administração Direta. É nesse âmbito, especialmente nas secretarias e nos órgãos centrais, que se combinam maior rigidez procedimental, elevada fragmentação decisória e forte dependência de coordenação política. Por essa razão, a contratualização do desempenho nesse segmento diz respeito diretamente ao núcleo estratégico do Estado (Abrucio, 1997; Souza, 2012).

As experiências subnacionais brasileiras reforçam essa relevância. Minas Gerais destacou-se ao articular

planejamento estratégico, escritórios de projetos e acordos de resultados no contexto do chamado Choque de Gestão. O Ceará, por sua vez, consolidou um modelo de gestão por resultados integrado ao Plano Plurianual (PPA), ao monitoramento estratégico e à pactuação anual de metas. São Paulo também oferece experiências de contratualização vinculadas à ampliação da autonomia e da responsabilização em contextos específicos, embora de forma menos homogênea. Em conjunto, esses casos indicam que a contratualização não constitui uma tecnologia neutra, pois sua capacidade de produzir efeitos depende da arquitetura de governança que a sustenta (Bechelaine; Silveira; Neves, 2012; Castelo, 2020).

Além das experiências brasileiras, este estudo incorpora o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), de Portugal, como *benchmark* analítico. Previsto no âmbito do SIADAP (Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública), o QUAR estrutura a avaliação dos serviços com base na missão institucional, nos objetivos estratégicos e anuais, nos indicadores de desempenho, nos meios disponíveis, no grau de realização dos resultados e na explicação dos desvios observados. Seu diferencial não reside apenas na mensuração, mas, sobretudo, no fechamento do ciclo entre planejamento, monitoramento, avaliação e responsabilização, oferecendo, assim, uma referência analítica relevante para refletir sobre a Administração Direta estadual brasileira (ISCSP, 2022; Portugal, 2023).

Diante desse quadro, a questão que orienta o trabalho pode ser formulada nos seguintes termos: em que condições contratos de gestão e acordos de resultados podem constituir instrumentos efetivos de governança por desempenho na Administração Direta estadual? A hipótese analítica sustenta que tais instrumentos tendem a ser mais eficazes quando articulam metas estrategicamente definidas, indicadores válidos, monitoramento periódico, análise sistemática de desvios e incentivos predominantemente institucionais, e não apenas financeiros. Desse modo, o argumento central do artigo é que a efetividade da contratualização depende menos da existência formal do instrumento e mais de sua integração ao ciclo de gestão pública.

2. JUSTIFICATIVA

A pesquisa justifica-se, em primeiro lugar, pela relevância teórica e prática do problema da coordenação

estatal orientada para resultados. Em contextos administrativos marcados pela multiplicidade de objetivos, pela elevada complexidade organizacional e pela crescente pressão por *accountability*, o Estado necessita de instrumentos capazes de traduzir diretrizes estratégicas em compromissos operacionais passíveis de monitoramento. Na ausência de arranjos dessa natureza, tende a prevalecer a desconexão entre planejamento, orçamento, execução e avaliação, o que compromete a capacidade de correção de rumos e dificulta a compreensão dos resultados produzidos pela ação governamental (Pollitt; Bouckaert, 2017).

Em segundo lugar, o estudo procura enfrentar uma lacuna recorrente na literatura brasileira. Embora exista volume expressivo de pesquisas sobre contratualização envolvendo organizações sociais, hospitais, universidades, agências executivas e empresas estatais, a Administração Direta estadual permanece relativamente menos explorada. Essa lacuna é particularmente relevante porque é justamente nesse espaço institucional que se concentram funções estratégicas de planejamento, articulação intersetorial, gestão fiscal, acompanhamento de metas e supervisão de políticas públicas. Examinar esse segmento é, portanto, fundamental, uma vez que ele reúne as condições que tornam a governança por desempenho simultaneamente mais necessária e mais difícil de institucionalizar (Souza, 2012).

Em terceiro lugar, a comparação entre experiências estaduais brasileiras evidencia a coexistência de arranjos heterogêneos de gestão por resultados. Enquanto alguns estados avançaram na institucionalização de pactos internos de metas, na integração entre planejamento e monitoramento e na construção de indicadores estratégicos, outros preservaram instrumentos mais formais do que efetivos, frequentemente dependentes de lideranças circunstanciais ou de bonificações financeiras de difícil sustentação ao longo do tempo. Essa heterogeneidade é analiticamente fecunda porque permite compreender como diferentes desenhos institucionais afetam a capacidade de indução do desempenho e quais condições favorecem maior sustentabilidade institucional (Bechelaine; Silveira; Neves, 2012; Castelo, 2020).

Por fim, a articulação entre os acordos de resultados e o QUAR constitui um eixo central da justificativa deste estudo. Esse aspecto é decisivo porque desloca o debate da mera existência de metas para a qualidade

do ciclo de gestão no qual elas se inserem. Enquanto muitos instrumentos brasileiros concentram-se na pactuação de compromissos, o modelo português enfatiza a atualização contínua, a análise de desvios, a coerência documental e a avaliação com base em parâmetros de eficácia, eficiência e qualidade. Ao trazer esse diálogo para o centro da análise, o artigo busca oferecer, ao mesmo tempo, uma contribuição acadêmica ao debate sobre governança por desempenho e uma referência aplicada para gestores públicos e unidades de monitoramento.

3. OBJETIVOS

O objetivo geral deste artigo é analisar, em perspectiva comparada, os Contratos de Gestão Pública e os Acordos de Resultados como instrumentos de governança por desempenho na Administração Direta estadual, com vistas à proposição de uma arquitetura institucional adaptável ao contexto brasileiro.

Para alcançar esse objetivo geral, o estudo estrutura-se em torno de quatro objetivos específicos, articulados entre si. O primeiro consiste em discutir o percurso teórico-conceitual que vincula burocracia, Nova Gestão Pública, gestão do desempenho e contratualização. O segundo busca diferenciar analiticamente os Contratos de Gestão e os Acordos de Resultados, destacando seus distintos graus de autonomia, formalização e responsabilização. O terceiro propõe examinar, em chave comparativa, as experiências de Minas Gerais, Ceará e São Paulo, assim como o *benchmark* representado pelo QUAR português, de modo a identificar convergências, limites e condições de efetividade. O quarto, por sua vez, consiste em apresentar um modelo de governança por desempenho direcionado à Administração Direta estadual, fundamentado em um ciclo fechado de planejamento, monitoramento, revisão e avaliação.

Esses objetivos foram formulados de modo a assegurar correspondência direta com a seção de resultados e discussões. Nessa direção, a estratégia analítica adotada afasta-se de uma descrição meramente histórica dos casos e privilegia a identificação de dimensões comparáveis, capazes de sustentar inferências analíticas úteis ao desenho institucional de mecanismos de contratualização no setor público.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O ponto de partida teórico deste artigo é o modelo burocrático weberiano. Weber (1999) atribui à burocracia racional-legal papel central na consolidação do Estado moderno, sobretudo por assegurar previsibilidade, impessoalidade, hierarquia funcional e separação entre a esfera pública e os interesses privados. Esse arranjo representou um avanço histórico decisivo diante das formas patrimoniais de dominação, ao permitir a organização do poder administrativo sobre bases formais e relativamente estáveis. Ainda hoje, qualquer reflexão consistente sobre reforma administrativa precisa reconhecer que legalidade, competência formal e responsabilização procedimental permanecem como pilares indispensáveis da ação estatal.

Entretanto, a literatura posterior mostrou que a burocracia, quando excessivamente fechada em meios, rotinas e procedimentos, tende a produzir disfunções conhecidas, como formalismo excessivo, foco no procedimento em detrimento do problema público, baixa adaptabilidade, fragmentação decisória e dificuldade de coordenação transversal. Abrucio (1997) demonstra que o gerencialismo ganhou força justamente quando o modelo burocrático passou a ser percebido como insuficiente para responder à crise fiscal, à pressão por maior qualidade dos serviços públicos e à exigência de maior responsividade estatal. Em sentido semelhante, Pollitt e Bouckaert (2017) observam que a reforma gerencial procurou deslocar o eixo da administração pública da conformidade estrita com os meios para o controle dos resultados e do desempenho organizacional.

Ainda segundo Pollitt e Bouckaert (2017), essas reformas não produziram uma convergência linear e global rumo à Nova Gestão Pública. Em vez disso, observou-se a emergência de arranjos híbridos, entre os quais se destaca o chamado Estado Neo-Weberiano, característico de países com forte tradição de direito administrativo. Esse modelo reafirma o papel do Estado, da democracia representativa e do direito administrativo, mas incorpora elementos de modernização voltados à orientação para as necessidades dos cidadãos e à profissionalização orientada para resultados. É nessa chave interpretativa, isto é, de uma modernização que preserva a autoridade estatal e os fundamentos públicos da administração, que a

contratualização no núcleo da Administração Direta brasileira deve ser compreendida.

É nesse cenário que emerge a Nova Gestão Pública. Hood (1991) sintetizou esse fenômeno a partir de componentes doutrinários como a profissionalização da gestão, a explicitação de padrões e metas, a maior ênfase em controles de *output*, a desagregação de unidades, a intensificação da competição, a incorporação de estilos gerenciais do setor privado e a disciplina fiscal. Ainda que tais elementos jamais tenham sido implementados de forma homogênea, eles reorganizaram profundamente a agenda administrativa ao introduzir contratos de desempenho, indicadores, *benchmarking*, avaliação comparada e incentivos vinculados a resultados.

A literatura, contudo, passou a relativizar a promessa de que a simples mensuração do desempenho conduziria automaticamente a um governo melhor. Behn (2003) demonstra que medir desempenho não constitui um fim em si mesmo, mas uma ferramenta orientada a múltiplos propósitos gerenciais, entre os quais avaliar, controlar, orçar, motivar, promover, celebrar, aprender e melhorar. Entre essas finalidades, o autor enfatiza que a mais fundamental é a melhoria do desempenho, o que exige que os gestores compreendam as relações de causa e efeito no interior de suas organizações e utilizem os dados para aprendizado institucional contínuo. Na mesma direção, Cannon e Fry (1992) assinalam que o valor da informação de desempenho reside em sua capacidade de apoiar decisões estratégicas, aperfeiçoar a alocação de recursos e fortalecer o controle gerencial. A utilidade da mensuração depende, portanto, menos da mera disponibilidade de dados e mais de uma teoria consistente de seu uso.

No campo da gestão por resultados, a distinção entre *outputs* e *outcomes* assume papel central. A OCDE (2002) define produtos como bens, serviços ou entregas gerados por determinada intervenção, enquanto resultados e efeitos correspondem às mudanças produzidas sobre públicos, territórios ou problemas coletivos. Essa distinção é decisiva porque muitos sistemas de metas tornam-se excessivamente procedimentalistas ao se concentrarem no volume de entregas, sem discutir sua conexão com efeitos intermediários e finalísticos. Bechelaine, Silveira e Neves (2012), ao analisarem a experiência de Minas Gerais, lembram que a gestão por resultados envolve mais

do que avaliação final, abrangendo também planejamento, definição de metas, construção de indicadores, monitoramento e retroalimentação contínua.

Outro eixo teórico relevante é a teoria da agência. Nessa perspectiva, a contratualização funciona como mecanismo de redução da assimetria de informação entre principal e agente. No setor público, o principal pode ser compreendido como o governo, ou mesmo a sociedade mediada institucionalmente, enquanto o agente corresponde à burocracia encarregada de implementar decisões. Contratos de gestão e acordos de resultados procuram, assim, explicitar expectativas, critérios de monitoramento e consequências associadas ao desempenho, com o objetivo de alinhar o comportamento organizacional a metas coletivas. Todavia, a teoria da agência, tomada isoladamente, mostra-se insuficiente para explicar a complexidade da ação estatal, uma vez que o setor público envolve múltiplos principais, objetivos frequentemente tensionados e intensa interdependência horizontal entre órgãos e unidades (Behn, 2003; Souza, 2012).

Nesse ponto, ganha destaque a noção de valor público, conceito central desenvolvido por Mark H. Moore. Segundo o autor, o valor público corresponde àquilo que a sociedade, de forma coletiva, considera desejável alcançar por meio do uso legítimo dos poderes e recursos do Estado, de modo a melhorar as condições públicas e sociais (Moore, 2007). A literatura comparada demonstra, assim, que o desempenho público não pode ser reduzido à eficiência interna ou à produtividade mensurável. Ele deve ser avaliado também em função da capacidade do Estado de produzir respostas socialmente desejáveis e democraticamente legitimadas. Isso significa que sistemas de contratualização precisam compatibilizar eficiência, eficácia e qualidade com equidade, transparência e legitimidade democrática. A boa gestão orientada para resultados é, portanto, inseparável da produção de valor público (Moore, 2007; Pollitt; Bouckaert, 2017).

Como já advertia Hood (1991), o desenho das reformas administrativas envolve tensões inevitáveis entre diferentes famílias de valores. Os valores do tipo *Sigma* concentram-se em economia, eficiência e contenção de custos; os valores do tipo *Theta* privilegiam honestidade, equidade e transparência dos processos; e os valores do tipo *Lambda* enfatizam resiliência, segurança e robustez do sistema. Acordos de resultados baseados exclusivamente em recompensas

financeiras tendem a hipertrofiar os valores *Sigma*, favorecendo ganhos de eficiência de curto prazo, mas frequentemente em detrimento das dimensões de equidade, legitimidade e aprendizado institucional. Por essa razão, arranjos de contratualização precisam equilibrar essas exigências, evitando que a busca por eficiência comprometa a legitimidade democrática e a capacidade de sustentação das políticas públicas.

A comparação com o QUAR português aprofunda esse argumento. Conforme esclarece a documentação do ISCSP, o Quadro de Avaliação e Responsabilização é um instrumento de apoio à gestão voltado à análise e à avaliação do desempenho dos serviços públicos. Seu desenho articula missão, objetivos estratégicos plurianuais, objetivos anuais, indicadores, meios disponíveis, grau de realização, identificação de desvios e avaliação final. Além disso, a legislação do SIADAP estabelece que a avaliação dos serviços deve ser realizada segundo parâmetros de eficácia, eficiência e qualidade. Para os fins deste estudo, o aspecto decisivo é que o QUAR transforma a avaliação em parte constitutiva do ciclo de gestão, e não em etapa residual, meramente *ex post* (ISCSP, 2022; Portugal, 2023).

À luz desse referencial, contratos de gestão e acordos de resultados podem ser interpretados como modalidades complementares de contratualização do desempenho. Ambos compartilham a lógica de explicitação de metas e responsabilização, mas diferem quanto à intensidade da autonomia gerencial e à densidade jurídico-institucional que os caracteriza. Os contratos de gestão tendem a combinar metas com algum grau de flexibilidade administrativa, orçamentária ou organizacional. Já os acordos de resultados operam, com maior frequência, como compromissos intragovernamentais de alinhamento e acompanhamento, geralmente com menor delegação formal de prerrogativas. O problema analítico, portanto, não consiste em escolher abstratamente entre um instrumento e outro, mas em compreender quais combinações entre autonomia, controle, monitoramento e aprendizagem se mostram mais adequadas ao contexto da Administração Direta estadual.

5. METODOLOGIA

A pesquisa possui natureza qualitativa, caráter exploratório-propositivo e foi desenvolvida com base na triangulação de fontes. A escolha desse desenho metodológico decorre da própria natureza do objeto

investigado. A governança por desempenho na Administração Direta estadual não pode ser compreendida apenas a partir da existência formal de instrumentos jurídicos, pois requer uma análise interpretativa do desenho institucional, das rotinas de monitoramento e das relações entre planejamento, gestão e avaliação. Em razão disso, a estratégia metodológica adotada combina revisão bibliográfica, análise documental e comparação de casos múltiplos.

O recorte temporal foi estabelecido em dois níveis complementares. No plano bibliográfico e normativo, foram examinados textos e documentos publicados entre 1991 e 2023, intervalo suficiente para abranger a consolidação da agenda gerencial, o avanço da gestão do desempenho e a maturação da literatura sobre contratualização pública. No plano empírico-comparativo, definiu-se como foco o período de 2003 a 2023. O marco inicial justifica-se pela implantação do Choque de Gestão em Minas Gerais, experiência que tornou o estado referência incontornável no debate brasileiro sobre acordos de resultados. O marco final, por sua vez, coincide com a documentação do QUAR referente a 2023, empregada no estudo como *benchmark* contemporâneo de ciclo fechado de avaliação e responsabilização.

A revisão bibliográfica concentrou-se em autores e obras fundamentais para a estruturação do debate sobre burocracia, reforma administrativa, Nova Gestão Pública, mensuração de desempenho e gestão por resultados. Foram mobilizados, entre outros, Weber, Hood, Abrucio, Pollitt e Bouckaert, Behn, Cannon e Fry, além de estudos nacionais sobre contratualização e experiências subnacionais. O propósito dessa etapa consistiu em construir uma base teórica capaz de sustentar duas operações analíticas centrais: a diferenciação entre contratos de gestão e acordos de resultados e a identificação de critérios de efetividade aplicáveis à comparação entre distintos arranjos institucionais.

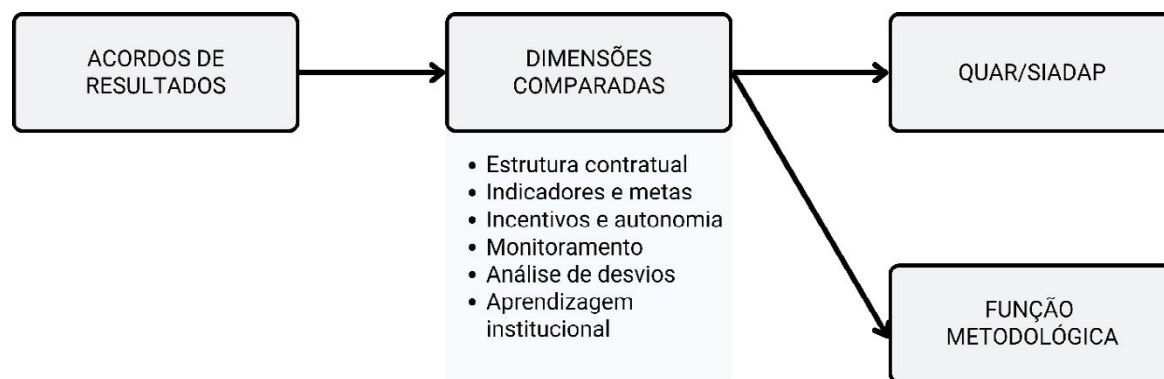
A análise documental incidiu sobre quatro grupos de material. O primeiro reúne documentos normativos e institucionais relacionados ao QUAR e ao SIADAP, especialmente aqueles que explicitam missão, objetivos, indicadores, parâmetros de avaliação e tratamento de desvios. O segundo grupo compreende estudos e relatórios sobre a experiência mineira de gestão por resultados, incluindo a trajetória do Choque de Gestão, os acordos de resultados e o

Programa Estado para Resultados. O terceiro abrange trabalhos e documentos relativos ao modelo cearense, com ênfase na articulação entre Plano Plurianual, compromissos anuais e monitoramento estratégico. O quarto, por fim, contempla estudos e documentos sobre contratos de gestão e contratualização no contexto brasileiro e paulista, utilizados com o objetivo de ampliar a comparação e observar distintas densidades institucionais do instrumento.

Os casos foram selecionados a partir de critérios teórico-intencionais, e não probabilísticos. Minas Gerais foi escolhido por sua condição de experiência pioneira de contratualização interna orientada à gestão por resultados, com forte repercussão no cenário nacional. O Ceará foi incluído por apresentar trajetória consistente de amadurecimento da gestão por resultados, marcada pela integração entre planejamento, monitoramento e pactuação. São Paulo, por sua vez, foi incorporado como caso de referência de uso mais seletivo e heterogêneo da contratualização, permitindo observar modalidades menos integradas e mais dependentes de contextos organizacionais específicos. O QUAR português não foi tratado como caso equivalente aos estados brasileiros, mas como *benchmark* analítico para a formulação do modelo proposto.

A comparação foi conduzida por meio de uma matriz multidimensional estruturada em cinco eixos: estrutura contratual, tipologia de indicadores, mecanismos de incentivo e autonomia, arranjos de governança e monitoramento, e tratamento de desvios e aprendizagem institucional. O ponto central dessa escolha metodológica está em considerar o acordo de resultados como mecanismo de pactuação intragovernamental de metas e compromissos, ao passo que o QUAR foi empregado como parâmetro comparativo para verificar se essa pactuação incorpora missão, indicadores, monitoramento, explicação de desvios, coerência documental e avaliação final. Em termos analíticos, o QUAR não substitui os acordos de resultados; ele opera como lente comparativa destinada a aferir o grau de fechamento do ciclo de gestão nos instrumentos brasileiros.

FIGURA 1 – Relação analítica entre Acordos de Resultados e QUAR



Fonte: Elaborado pelos autores

QUADRO 1 – Matriz analítica de comparação entre os instrumentos

Dimensão	Acordos de resultados	QUAR / função comparativa
Estrutura do instrumento	Pactuação intragovernamental de metas, compromissos e responsáveis.	Quadro de avaliação institucional vinculado ao SIADAP, com missão, objetivos, indicadores e avaliação final.
Foco predominante	Alinhamento estratégico e acompanhamento do cumprimento de metas.	Fechamento do ciclo de gestão com ênfase em eficácia, eficiência, qualidade e análise de desvios.
Uso metodológico no artigo	Objeto empírico principal da comparação entre experiências estaduais.	Benchmark analítico para aferir o grau de completude do ciclo de responsabilização.
Pergunta comparativa	O instrumento pactua metas de forma inteligível e monitorável?	A pactuação incorpora missão, indicadores, desvios, causas e retroalimentação?

Fonte: Elaborado pelos autores

Essa relação metodológica pode ser sintetizada da seguinte maneira: os acordos de resultados constituem o objeto empírico principal da análise intragovernamental, enquanto o QUAR oferece um padrão de referência para examinar se a contratualização se limita à pactuação de metas ou se avança em direção a um sistema mais completo de responsabilização. Em outros termos, o estudo não compara textos normativos apenas em sua forma, mas sobretudo nas funções que desempenham no interior do ciclo de gestão. O que se pretende verificar é se a contratualização brasileira incorpora, de maneira consistente, as etapas de planejamento, pactuação, monitoramento, análise de desvios e retroalimentação presentes no *benchmark* português. Essa decisão metodológica é decisiva para evitar uma leitura meramente formalista do problema e para produzir uma comparação orientada ao desenho institucional.

Como etapa final do procedimento analítico, a comparação foi realizada por meio da leitura cruzada dos

documentos, da identificação de padrões recorrentes e da sistematização das evidências em categorias comparáveis. A inferência produzida não busca estabelecer causalidade estrita, mas construir generalizações analíticas de médio alcance. Em vez de afirmar que determinado instrumento provoca automaticamente melhor desempenho, o estudo procura identificar condições institucionais que favorecem ou dificultam sua efetividade. O modelo proposto ao final foi validado com base em sua consistência lógica, em sua aderência às evidências examinadas e em sua compatibilidade com os limites jurídico-fiscais próprios da Administração Direta estadual.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O primeiro resultado da pesquisa consiste em demonstrar que contratos de gestão e acordos de resultados não podem ser tratados como sinônimos absolutos. Ambos se inserem no universo da contratualização do desempenho, na medida em que

explicitam metas, responsabilidades e critérios de acompanhamento. Entretanto, distinguem-se quanto à intensidade da autonomia gerencial envolvida, à densidade jurídico-formal do ajuste e ao tipo de incentivo que mobilizam. Souza (2012) observa que os contratos de gestão podem assumir caráter endógeno, quando disciplinam relações no interior do próprio aparelho estatal, ou exógeno, quando regulam parcerias com entidades externas.

Em qualquer dessas hipóteses, sua aceção mais robusta envolve a ampliação de autonomia acompanhada por metas de desempenho. Já os acordos de resultados operam, mais frequentemente, como compromissos intragovernamentais de alinhamento estratégico e monitoramento, sem necessariamente promover alteração substantiva do regime de autonomia dos órgãos signatários.

O aprofundamento dessa distinção permite compreender melhor a experiência brasileira. Souza (2012) classifica os instrumentos de pactuação em duas tipologias abrangentes: a contratualização externa, ou exógena, firmada com entidades do Terceiro Setor, como as Organizações Sociais, e a contratualização interna, ou endógena, estabelecida no interior da própria administração, entre o Poder Público e os administradores de seus órgãos diretos e indiretos. É precisamente nessa arena endógena que os acordos de resultados se inserem, ao buscarem conceder autonomias em contrapartida ao alcance de metas mensuráveis, em consonância com o art. 37, § 8º, da Constituição Federal.

Essa distinção conceitual ilumina os casos empíricos analisados. Em Minas Gerais, a primeira geração do Choque de Gestão articulou ajuste fiscal, planejamento estratégico e gerenciamento intensivo de projetos estruturadores. Nesse contexto, os acordos de resultados foram incorporados como mecanismo de contratualização interna voltado ao alinhamento das unidades administrativas ao plano de governo e às metas prioritárias. Na segunda geração, o Programa Estado para Resultados ampliou essa lógica ao instituir estruturas de apoio à decisão, gestão estratégica e produção de indicadores. A literatura mostra que a experiência mineira teve capacidade para alterar rotinas, produzir uma linguagem comum de resultados e fortalecer a coordenação governamental. Ao mesmo tempo, revelou traços incrementalistas e dependência significativa da arquitetura política que a sustentava (Bechelaine; Silveira; Neves, 2012).

Do caso mineiro podem ser extraídas duas lições principais. A primeira é que a contratualização tende a funcionar melhor quando não opera de forma isolada, mas integrada a outros instrumentos de gestão, como escritórios de projetos, planejamento de longo prazo e sistemas de indicadores. A segunda é que o poder de indução do acordo depende de sua inserção em um arranjo de governança mais amplo. Isoladamente, o acordo tende a produzir formalização; quando articulado a estruturas de monitoramento e revisão, transforma-se em mecanismo efetivo de coordenação. Em síntese, o valor do instrumento decorre menos do documento assinado do que da ecologia institucional em que ele opera (Behn, 2003; Bechelaine; Silveira; Neves, 2012).

No Ceará, a trajetória examinada revela processo distinto, embora convergente em aspectos relevantes. A literatura indica que a gestão por resultados cearense foi progressivamente associada à retomada da visão estratégica do governo, ao fortalecimento dos indicadores e à articulação entre Plano Plurianual, agendas setoriais e compromissos anuais. O modelo passou a conectar insumos, iniciativas, entregas e resultados, favorecendo o monitoramento e o redirecionamento das políticas públicas. A principal virtude da experiência cearense reside justamente nessa maior integração entre planejamento e pactuação. Enquanto em outros contextos os compromissos de metas aparecem como instrumento paralelo, no Ceará eles tendem a funcionar como desdobramento do planejamento estratégico e do PPA (Castelo, 2020).

Essa integração, contudo, não elimina os limites do modelo. O próprio estudo sobre o Ceará ressalta que avanços econômicos, fiscais e administrativos não se converteram automaticamente em redução proporcional das desigualdades sociais e territoriais. Essa observação é importante porque recoloca a gestão por resultados em sua escala adequada: trata-se de instrumento de coordenação e aprendizagem, e não de solução abrangente para problemas distributivos e estruturais da ação estatal. Ainda assim, o caso cearense confirma que a sustentabilidade institucional da contratualização tende a aumentar quando ela é incorporada a um sistema mais abrangente de governança e monitoramento (Castelo, 2020; Pollitt; Bouckaert, 2017).

O caso paulista oferece, por sua vez, um contraponto analítico relevante. Em São Paulo, a figura do contrato de gestão foi historicamente associada,

com maior visibilidade, a parcerias com organizações sociais e outras modalidades de colaboração público-privada. Isso evidencia que o instrumento, quando mais fortemente formalizado juridicamente, tende a ser relacionado à ampliação de autonomia e à definição de metas vinculadas ao desempenho institucional. Em comparação com os acordos intra-governamentais, os contratos de gestão apresentam maior densidade normativa, mas também enfrentam o risco de deslocar o foco para o controle contratual estrito, sobretudo quando o acompanhamento se concentra mais na conformidade administrativa do que na aprendizagem organizacional (Souza, 2012).

De forma transversal, a comparação entre os casos revela um padrão relevante: a efetividade da contratualização depende da combinação entre cinco elementos. O primeiro é o alinhamento estratégico, entendido como a capacidade de desdobrar prioridades de governo em objetivos e metas inteligíveis para os órgãos executores. O segundo é a qualidade dos indicadores, que precisam ser críveis, comparáveis, compreensíveis e viáveis de coletar. O terceiro é a existência de instâncias regulares de monitoramento.

O quarto é a calibragem da autonomia e dos incentivos. O quinto é a presença de mecanismos de revisão, correção de desvios e aprendizagem institucional. Sempre que um desses elementos falha, o sistema perde capacidade de indução.

É nesse ponto que o *benchmark* do QUAR revela sua utilidade analítica. O documento português explicita que o Quadro de Avaliação e Responsabilização deve conter missão, objetivos estratégicos plurianuais, objetivos anuais, indicadores, meios disponíveis, grau de realização, desvios, causas e avaliação final. Além disso, a avaliação dos serviços deve observar parâmetros de eficácia, eficiência e qualidade. Duas consequências analíticas decorrem desse desenho. A primeira é que a avaliação passa a ser tratada como parte constitutiva do próprio ciclo de gestão, e não como etapa residual. A segunda é que o instrumento exige coerência entre planejamento, execução e prestação de contas. Nesse sentido, o QUAR não se reduz a um painel de metas, mas opera como matriz organizadora da responsabilidade institucional (ISCSP, 2022; Portugal, 2023).

QUADRO 2 – Síntese comparativa das experiências analisadas

Caso	Instrumento predominante	Integração com planejamento	Monitoramento e revisão	Lição analítica
Minas Gerais	Acordos de resultados e arranjos complementares	Alta, vinculada ao PMDI, projetos estruturadores e gestão estratégica.	Rotinas relevantes de acompanhamento com apoio de estruturas centrais.	Acordos funcionam melhor quando integrados a um sistema mais amplo de coordenação.
Ceará	Acordos anuais vinculados à gestão por resultados	Alta, com forte conexão ao PPA e às agendas estratégicas.	Monitoramento sistemático e uso da informação para reorientação de ações.	Maior sustentabilidade quando a pactuação é desdobramento do planejamento.
São Paulo	Contratos de gestão em usos seletivos e heterogêneos	Média, dependente do setor e da organização envolvida.	Acompanhamento mais formalizado, porém nem sempre orientado à aprendizagem.	Formalização forte não substitui análise de desvios e retroalimentação.
QUAR / Portugal	Quadro de Avaliação e Responsabilização	Alta, articulando missão, objetivos plurianuais e anuais.	Ciclo fechado com análise de desvios, causas e avaliação final.	O diferencial está em transformar avaliação em parte constitutiva do ciclo de gestão.

Fonte: Elaborado pelos autores

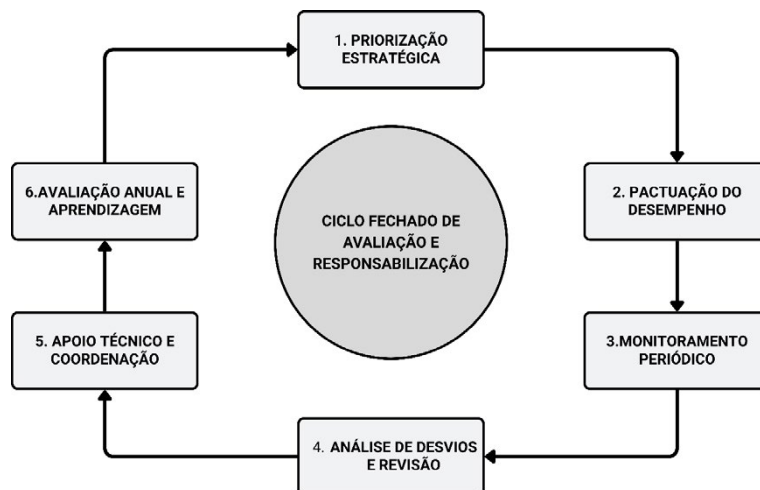
Quando esse *benchmark* é comparado com os acordos de resultados brasileiros, a diferença qualitativa torna-se mais nítida. Em muitos casos, os acordos enfatizam a pactuação de compromissos e o monitoramento do cumprimento de metas. O QUAR, por sua vez, explicita de forma adicional a missão do serviço, a análise dos desvios, a coerência com o ciclo de gestão e a atualização permanente do instrumento. Em termos práticos, isso significa que a lógica do QUAR pode contribuir para aperfeiçoar os acordos de resultados ao introduzir neles uma dimensão mais clara de responsabilização analítica, e não apenas de aferição quantitativa. Essa constitui a principal contribuição metodológica e substantiva do diálogo proposto neste artigo (ISCSP, 2022; Portugal, 2023; Souza, 2012).

Outro resultado relevante da pesquisa refere-se ao papel ambíguo dos incentivos financeiros. A literatura demonstra que bonificações e prêmios podem, em determinadas circunstâncias, reforçar a atenção às metas e mobilizar equipes. Contudo, quando passam a constituir o eixo central da contratualização, os sistemas tornam-se excessivamente dependentes de folga fiscal e podem perder credibilidade em contextos de restrição orçamentária. A experiência comparada sugere que arranjos fortemente atrelados a prêmios monetários sofrem mais com a descontinuidade política e fiscal. Em contraste, modelos baseados em incentivos institucionais, como prioridade de agenda, suporte técnico, visibilidade decisória, simplificação de procedimentos, rotinas de monitoramento e retroalimentação, tendem a apresentar maior resiliência (Behn, 2003; Pollitt; Bouckaert, 2017).

Também foi possível observar que a autonomia gerencial precisa ser tratada de forma calibrada. Na Administração Direta, diferentemente do que ocorre em organizações com maior flexibilidade jurídica, a ampliação da autonomia encontra limites normativos mais rígidos. Por isso, a simples importação de contratos típicos da administração indireta não resolve o problema. O que se mostrou mais promissor, à luz dos casos analisados, foi a combinação entre autonomia seletiva, pactuação clara de metas, instâncias regulares de acompanhamento e apoio técnico centralizado. Em outras palavras, a Administração Direta requer menos desregulação ampla e mais coordenação inteligente.

Com base nesses achados, propõe-se um modelo de governança por desempenho estruturado em seis etapas integradas: definição de prioridades estratégicas a partir do PPA e dos instrumentos orçamentários; desdobramento dessas prioridades em objetivos anuais e metas por órgão; formalização do compromisso de desempenho por meio de contrato ou acordo, conforme o grau de autonomia juridicamente cabível; monitoramento periódico em instâncias formais de revisão; análise de desvios com identificação de causas e medidas corretivas; e avaliação anual com prestação de contas e aprendizagem institucional. O traço distintivo do modelo reside justamente no fechamento do ciclo. O compromisso de desempenho não se encerra na assinatura do instrumento; ele apenas se completa quando a informação produzida retorna ao processo decisório e retroalimenta a gestão (ISCSP, 2022; Portugal, 2023; Behn, 2003).

FIGURA 2 – Modelo proposto de governança por desempenho para a Administração Direta estadual



Fonte: Elaborado pelos autores

Do ponto de vista organizacional, o modelo pressupõe a existência de uma unidade central de coordenação situada na área de planejamento, gestão ou avaliação, à qual cabem três funções principais: harmonizar metodologia e indicadores, prestar apoio técnico aos órgãos pactuados e garantir a circulação das evidências para a alta decisão governamental. Nos órgãos setoriais, por sua vez, são necessários pontos focais ou núcleos de monitoramento responsáveis por consolidar informações, acompanhar riscos e preparar as revisões periódicas. A governança, assim, combina centralidade metodológica com descentralização operacional (ISCSP, 2022).

No plano dos indicadores, o modelo proposto recomenda a adoção de uma carteira enxuta e hierarquizada, distinguindo indicadores estratégicos, indicadores de resultado intermediário e indicadores de processo crítico. A experiência comparada sugere que sistemas excessivamente extensos perdem legibilidade e elevam os custos de monitoramento. Por outro lado, sistemas excessivamente reduzidos podem omitir dimensões substantivas da política pública. A solução mais adequada, especialmente para a Administração Direta estadual, parece consistir em trabalhar com número limitado de indicadores estratégicos, complementados por métricas operacionais de apoio nas reuniões de monitoramento (OCDE, 2002; Behn, 2003).

De maneira geral os resultados sustentam que a contratualização do desempenho se mostra eficaz quando integra pactuação, monitoramento, análise de desvios e aprendizagem institucional em um mesmo circuito de gestão. O diálogo com a literatura examinada permite concluir que o problema não reside na existência de instrumentos gerenciais em si, mas na forma como são desenhados e incorporados às capacidades estatais. O QUAR oferece, nesse sentido, menos uma solução pronta do que um padrão analítico robusto para repensar os acordos de resultados à luz de um ciclo fechado de avaliação e responsabilização.

7. CONCLUSÃO

Este estudo teve por objetivo analisar, em perspectiva comparada, os Contratos de Gestão Pública e os Acordos de Resultados como instrumentos de governança por desempenho na Administração Direta estadual, com vistas à proposição de uma arquitetura institucional adaptável ao contexto brasileiro. A análise desenvolvida evidenciou que a contratualização do

desempenho não constitui uma tecnologia neutra, tampouco uma solução automática para os problemas de coordenação estatal. Sua efetividade depende da existência de um desenho institucional coerente, da integração ao ciclo de planejamento, da qualidade informacional dos indicadores e da presença de instâncias regulares de monitoramento e revisão.

A pesquisa também permitiu distinguir com maior precisão os contratos de gestão dos acordos de resultados. Enquanto os contratos tendem a associar metas a algum grau mais formalizado de autonomia gerencial, os acordos operam predominantemente como compromissos intragovernamentais de alinhamento e acompanhamento. Essa diferença, contudo, não autoriza afirmar, em termos abstratos, a superioridade de um instrumento em relação ao outro. O aspecto decisivo reside na adequação do desenho institucional às características da organização, ao espaço de autonomia juridicamente possível e à capacidade efetiva de utilizar a informação de desempenho como suporte ao processo decisório.

No exame dos casos empíricos, Minas Gerais evidenciou a importância da articulação entre pactuação, planejamento estratégico e estruturas de apoio à decisão. O Ceará demonstrou que a sustentabilidade institucional da gestão por resultados se amplia quando ela se conecta de forma mais estável ao Plano Plurianual, ao monitoramento e aos compromissos anuais das secretarias. São Paulo, por sua vez, mostrou que maior formalização contratual não garante, por si só, aprendizagem organizacional, sobretudo quando o acompanhamento tende a concentrar-se mais na conformidade administrativa do que na correção de rumos. O *benchmark* do QUAR português reforçou a conclusão de que a diferença qualitativa decisiva reside na existência de um ciclo fechado de avaliação, no qual missão, objetivos, indicadores, meios, análise de desvios e avaliação final aparecem articulados em um mesmo instrumento.

Desse modo, a hipótese analítica do trabalho foi confirmada: contratos de gestão e acordos de resultados tornam-se mais eficazes quando articulam metas estratégicas, indicadores válidos, monitoramento periódico, análise de desvios e incentivos predominantemente institucionais, e não apenas financeiros. A principal contribuição do artigo consiste, portanto, em demonstrar que a governança por desempenho, no âmbito da Administração Direta estadual, deve

ser concebida como expressão de capacidade estatal de coordenação e aprendizagem, e não como mera transposição de técnicas oriundas do setor privado.

Como limitação da pesquisa, reconhece-se que a análise se baseou predominantemente em documentação institucional e literatura secundária, o que restringe a observação direta das rotinas organizacionais e dos processos efetivos de uso da informação

de desempenho. Estudos futuros poderão aprofundar essa agenda por meio de entrevistas com gestores, observação de comitês de monitoramento e ampliação da comparação para outros estados. Ainda assim, o texto oferece uma base analítica consistente para orientar investigações posteriores e iniciativas práticas de aperfeiçoamento da gestão pública orientada para resultados.

8. Referências

1. ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997.
2. BECHELAINE, Cinthia Helena de Oliveira; SILVEIRA, Mauro César da; NEVES, Camila Barbosa. O modelo de gestão pública por resultados em Minas Gerais analisado à luz da experiência do Programa Estado para Resultados. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 63, n. 4, p. 455-473, 2012.
3. BEHN, Robert D. Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, v. 63, n. 5, p. 586-606, 2003.
4. CANNON, Paul; FRY, Tim. Performance measurement in the public sector. Washington, DC: World Bank, 1992.
5. CASTELO, Samuel Leite. Gestão pública e o desempenho: o estudo de caso sobre a gestão por resultados do Governo do Estado do Ceará. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v. 5, n. 1, p. 105-128, 2020.
6. HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, p. 3-19, 1991.
7. ISCSP – INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS. QUAR ISCSP 2023: Quadro de Avaliação e Responsabilidade do ISCSP. Lisboa: ISCSP, 2022.
8. MOORE, Mark Harrison. Criando valor público por meio de parcerias público-privadas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 58, n. 2, p. 151-179, abr./jun. 2007.
9. OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Glossário dos principais termos da avaliação e da gestão centrada nos resultados. Paris: OCDE, 2002.
10. POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Public management reform: a comparative analysis into the age of austerity. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.
11. PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros. Quadro de Avaliação e Responsabilização – QUAR 2023. Lisboa: PCM, 2023.
12. SOUZA, Regina Luna Santos de. Contratos de gestão na administração pública federal: ainda em transição para uma administração pública gerencial. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 17., 2012, Cartagena. Anais [...]. Cartagena: CLAD, 2012.
13. WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

Desafios e perspectivas na integração entre o Plano de Contratações Anual (PCA) e o ciclo orçamentário

- **Micaele Martins de Carvalho**

Secretaria de Economia e Planejamento do Espírito Santo, Brasil
E-mail: micaele.carvalho@sep.es.gov.br

- **Juliani Nunes Campos Johanson**

Secretaria de Economia e Planejamento do Espírito Santo, Brasil
E-mail: juliani.campos@sep.es.gov.br

Resumo

Este artigo analisa a implementação do Plano de Contratações Anual (PCA) nos estados brasileiros, com ênfase em sua integração ao ciclo orçamentário e no nível de detalhamento informacional aplicado ao planejamento das contratações públicas. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, baseada em análise documental de normativos estaduais e instrumentos institucionais. Os resultados indicam elevada convergência normativa em torno dos objetivos do PCA, centrados na racionalização das contratações, no alinhamento ao planejamento estratégico e no subsídio à Lei Orçamentária Anual (LOA), em consonância com a Lei nº 14.133/2021. Contudo, sua operacionalização revela significativa heterogeneidade entre os estados, especialmente quanto ao grau de integração ao ciclo orçamentário e à estrutura informacional adotada. Predomina um padrão de integração adaptativa, no qual o PCA é ajustado após a aprovação da LOA, enquanto sua utilização como insumo prospectivo para a definição de limites orçamentários permanece restrita. Observam-se também distintos níveis de detalhamento informacional, com *trade-offs* entre capacidade analítica, coordenação orçamentária e complexidade operacional. A partir das dimensões de integração prospectiva, adaptativa e informacional, os estados foram classificados em quatro modelos de implementação: integração forte, média, fraca e não identificada. Os achados evidenciam um processo ainda incipiente de institucionalização do PCA e assimetrias relevantes de governança entre os entes subnacionais. Conclui-se que a efetividade do PCA depende de sua integração aos instrumentos de planejamento e orçamento, podendo ampliar a previsibilidade do gasto e fortalecer a governança das contratações. Quando dissociado desses fluxos, tende a assumir caráter predominantemente formal e operacional.

Palavras-chave: Plano de Contratações Anual (PCA), Integração planejamento-orçamento, Governança das contratações públicas

1. INTRODUÇÃO

A adoção do Plano de Contratações Anual (PCA) no âmbito da administração pública brasileira, especialmente após a promulgação da Lei nº 14.133/2021, introduziu novos desafios à articulação entre planejamento, orçamento e execução da despesa pública. Embora concebido formalmente como instrumento de organização das contratações, o PCA passou a

interagir de maneira direta com o processo orçamentário, influenciando a programação da despesa, a definição de prioridades e a temporalidade da execução do gasto público.

Essa posição estratégica confere ao PCA um potencial relevante para fortalecer a coordenação do ciclo planejamento-orçamento-execução. Ao antecipar e sistematizar decisões sobre necessidades de

contratação, o instrumento funciona como uma instância complementar de decisão que reduz assimetrias de informação, induz maior previsibilidade do gasto e busca alinhar as intenções de contratação às restrições fiscais vigentes.

Assim, o PCA tende a ocupar uma posição intermediária entre o planejamento estratégico e a execução orçamentária, podendo contribuir para a racionalização das aquisições e para o alinhamento entre as necessidades administrativas e a alocação de recursos, na medida em que antecipa decisões sobre contratações e amplia a previsibilidade do gasto público.

Ao mesmo tempo, sua operacionalização levanta tensões institucionais importantes, sobretudo quando o instrumento assume função prospectiva sem adequada articulação com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesses casos, o PCA pode gerar pressões informais sobre a alocação de recursos e a disciplina fiscal, especialmente no que se refere a contratações plurianuais, tensionando o princípio da anualidade orçamentária.

Apesar desse avanço normativo, a experiência recente da administração pública brasileira, especialmente nos estados e municípios, indica que o PCA ainda enfrenta dificuldades de institucionalização. Em muitos casos, o instrumento é elaborado de forma dissociada dos instrumentos clássicos de planejamento e orçamento, o que compromete sua capacidade de orientar decisões estratégicas e de contribuir para a continuidade das políticas públicas.

2. JUSTIFICATIVA

A incorporação do Plano de Contratações Anual ao marco normativo das contratações públicas ampliou seu papel para além da organização interna das aquisições, atribuindo-lhe funções de alinhamento ao planejamento estratégico e de subsídio à elaboração orçamentária. Apesar disso, a forma como essas funções se materializam na prática ainda é pouco compreendida.

A literatura existente tem privilegiado análises jurídicas e operacionais do instrumento, com menor atenção às suas implicações no ciclo orçamentário e à sua utilização como ferramenta de planejamento do gasto. Nesse contexto, torna-se relevante investigar como o PCA tem sido implementado, em que medida

é integrado ao processo orçamentário e quais padrões institucionais emergem dessa implementação.

A análise comparativa entre os estados permite identificar diferentes graus de integração e níveis de detalhamento do instrumento, contribuindo para compreender seus limites e potencialidades como mecanismo de coordenação entre planejamento, orçamento e gestão das contratações públicas.

3. OBJETIVOS

O presente artigo tem como objetivo analisar a implementação do Plano de Contratações Anual nos estados brasileiros, com foco em sua integração ao ciclo orçamentário e no nível de detalhamento das informações utilizadas no planejamento das contratações públicas.

Especificamente, busca-se: (i) examinar o grau de integração institucional do PCA com o processo orçamentário, especialmente quanto ao seu uso como insumo para a elaboração da Lei Orçamentária Anual; (ii) analisar o nível de detalhamento informacional adotado pelos estados e os trade-offs associados à sua utilização; (iii) identificar padrões de implementação do PCA a partir da análise comparativa das práticas estaduais; e (iv) propor uma tipologia de modelos de implementação, considerando as dimensões de integração institucional e detalhamento informacional.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1. Governança e planejamento nas contratações públicas

A literatura contemporânea sobre governança pública destaca que a efetividade de instrumentos de gestão depende da existência de arranjos institucionais claros e de mecanismos adequados de coordenação entre planejamento e execução. Nesse sentido, governança pode ser compreendida como o conjunto de estruturas, processos e mecanismos responsáveis por direcionar, monitorar e avaliar a ação governamental, assegurando coerência entre objetivos estratégicos, alocação de recursos e resultados das políticas públicas.

Teixeira e Gomes (2019) diferenciam governança de gestão ao afirmar que a primeira se ocupa do direcionamento estratégico, da definição de prioridades e da responsabilização, enquanto a segunda se concentra na execução operacional das atividades

administrativas. A governança estabelece, portanto, as bases institucionais que orientam as decisões governamentais e definem como os recursos públicos são mobilizados para alcançar objetivos coletivos.

O Tribunal de Contas da União (TCU), especialmente a partir do Referencial Básico de Governança Pública (2020), orienta que governança pública envolve mecanismos institucionais que asseguram coerência entre estratégia, planejamento e execução das políticas públicas, com foco em resultados e no uso eficiente dos recursos. Nesse modelo, a governança é estruturada a partir de três mecanismos interdependentes — liderança, estratégia e controle — responsáveis por assegurar que as organizações públicas atuem de forma orientada a resultados e ao uso eficiente dos recursos. O mecanismo da estratégia assume papel central ao conectar objetivos institucionais, planejamento e execução das políticas públicas, conferindo coerência à atuação administrativa.

Nesse contexto, o planejamento passa a integrar o núcleo da governança pública, permitindo alinhar ações administrativas às restrições fiscais e aos objetivos estratégicos do governo. Ao antecipar decisões e organizar prioridades, o planejamento contribui para maior previsibilidade da ação estatal e para a racionalização do uso dos recursos públicos.

No caso brasileiro, o sistema de planejamento e orçamento estrutura-se na articulação entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). No campo do orçamento público, Giacomoni e Pagnussat (2007) destacam que a efetividade do gasto público depende da articulação entre planejamento e disponibilidade financeira, sendo o PPA, a LDO e a LOA instrumentos complementares de um mesmo processo decisório. A integração entre esses instrumentos é condição necessária para a definição de prioridades governamentais e para a continuidade das ações estatais.

No campo das finanças públicas, a necessidade de coordenação institucional manifesta-se de forma particularmente evidente. Schick (1998; 2014) argumenta que instâncias complementares de planejamento podem contribuir para o controle e a previsibilidade do gasto, desde que adequadamente integradas ao arcabouço formal de orçamento. Quando essa integração é frágil, tais instrumentos tendem a gerar pressões informais sobre a alocação de recursos. Para o autor, a eficácia do controle do gasto público depende

fundamentalmente do desenho institucional que rege o processo orçamentário. Sistemas orçamentários que estimulam decisões de curto prazo e a execução apressada das despesas tendem a gerar ineficiências estruturais e desperdícios de recursos. Assim, a previsibilidade e o planejamento antecipado das despesas assumem papel fundamental na promoção da disciplina fiscal agregada.

Nesse contexto, o planejamento constitui instrumento de coordenação estatal, essencial para a racionalização do gasto público e para a efetividade da ação governamental. No campo das contratações públicas, essa função coordenadora do planejamento assume especial relevância, uma vez que a maior parte das despesas governamentais se materializa por meio de contratos administrativos. Assim, discutir o planejamento das contratações implica analisar sua articulação com o sistema de planejamento e orçamento do Estado. O planejamento das aquisições não constitui apenas uma atividade administrativa de organização de demandas internas, mas elemento central da governança do gasto público.

Nesse contexto, diferentes instrumentos têm sido desenvolvidos para fortalecer o planejamento das contratações públicas. Entre eles, destaca-se o Plano de Contratações Anual (PCA). A Lei nº 14.133/2021 reforça essa lógica ao estabelecer que o planejamento das contratações deve ser compatível com as leis orçamentárias.

A incorporação do PCA pode ser compreendida como parte de um movimento mais amplo de fortalecimento do planejamento das contratações públicas, buscando ampliar a previsibilidade das aquisições governamentais e melhorar a articulação entre planejamento, orçamento e execução. Nesse sentido, o planejamento das contratações públicas deixa de ser compreendido como mera exigência procedimental e passa a integrar o núcleo da governança estatal, funcionando como elo entre decisão estratégica, planejamento orçamentário e execução administrativa das contratações públicas.

4.2. O Plano de Contratações Anual como instrumento de integração entre planejamento e orçamento

O Plano de Contratações Anual (PCA) pode funcionar como instrumento de integração entre planejamento, orçamento e governança das contratações

públicas. Para cumprir essa função, o plano precisa estar articulado ao sistema de planejamento e orçamento público, especialmente aos instrumentos que estruturam o ciclo fiscal — o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Sem diálogo com a área orçamentária, o PCA tende a se transformar em um registro de intenções administrativas, desconectado das restrições fiscais e da capacidade real de execução da despesa. Nesse sentido, a vinculação entre planejamento das contratações e programação orçamentária não constitui mera escolha administrativa, mas requisito institucional para a coordenação do gasto público.

Nessa perspectiva, o planejamento das contratações não se limita à organização de demandas internas, mas assume dimensão fiscal e institucional. Ao consolidar previamente as necessidades de aquisição de bens, serviços e obras, o PCA pode contribuir para reduzir a fragmentação das decisões de gasto, ampliar a previsibilidade da execução orçamentária e melhorar a coordenação entre as áreas responsáveis pelo planejamento, orçamento e compras públicas.

O fortalecimento do planejamento nas contratações públicas representa uma das principais mudanças introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 em relação ao regime anterior da Lei nº 8.666/1993. Conforme discussão organizada em Dias (2023), a nova legislação promove a transição para um modelo de governança por contratos, no qual o contrato administrativo deixa de ser apenas instrumento jurídico de formalização da despesa e passa a ser concebido como ferramenta orientada à entrega de resultados e à mitigação de riscos. Nesse contexto, o planejamento assume papel central no ciclo das contratações públicas, condicionando a qualidade das decisões administrativas e a efetividade das políticas públicas.

É nesse ambiente institucional que se insere o Plano de Contratações Anual. Previsto na Lei nº 14.133/2021 como instrumento destinado à consolidação prévia das demandas de bens, serviços e obras da administração pública, o PCA permite sistematizar necessidades institucionais de forma prospectiva, racionalizar decisões de compra e conferir maior previsibilidade à atuação administrativa e ao mercado fornecedor. Ao organizar previamente essas demandas, o plano cria condições para que as contratações sejam compatibilizadas com

as disponibilidades orçamentárias e com as prioridades estratégicas da Administração Pública.

Sob a perspectiva teórica, o PCA aproxima-se do que Baldo (2025) denomina “Planejamento Definitivo”, entendido como estágio de maturidade institucional no qual as demandas administrativas são integradas, analisadas de forma sistêmica e vinculadas previamente às capacidades organizacionais e orçamentárias do Estado. Ainda que se trate de construção teórica em consolidação, o conceito contribui para compreender a mudança institucional promovida pela nova legislação: o planejamento deixa de ser episódico e reativo e passa a orientar, de forma estruturada, todo o ciclo da contratação pública.

A consolidação das demandas institucionais em um único instrumento permite ampliar a visão sobre as necessidades organizacionais, reduzir a fragmentação das despesas e favorecer ganhos de escala nas aquisições públicas. Dessa forma, o planejamento deixa de ser etapa meramente preliminar e passa a desempenhar função contínua de coordenação ao longo do ciclo da contratação.

A efetividade desse instrumento, contudo, depende diretamente de sua integração ao processo orçamentário. Giacomoni e Pagnussat (2007) ressaltam que o orçamento-programa pressupõe a vinculação entre gastos, ações governamentais e objetivos estratégicos. Nessa perspectiva, o PCA pode ser compreendido como mecanismo que antecede e qualifica o processo orçamentário, ao fornecer informações relevantes para a elaboração da proposta orçamentária e para a programação da execução das despesas ao longo do exercício financeiro.

A centralidade conferida ao planejamento nas contratações públicas frequentemente é alvo de críticas relacionadas ao suposto excesso de formalismo. Contudo, Cardoso, Gomes e Pederneiras (2023) questionam a dicotomia entre planejamento e eficiência ao argumentar que o rigor na fase preparatória não representa burocracia vazia, mas condição necessária para a redução de desperdícios e para a obtenção de melhores resultados nas aquisições públicas. Para os autores, a eficiência administrativa depende da capacidade de antecipar decisões e estruturar adequadamente a fase preparatória das contratações, afastando práticas improvisadas e reativas.

A literatura também destaca que a efetividade de instrumentos de planejamento não depende

exclusivamente do marco normativo. Fatores como capacitação dos agentes públicos, apoio da alta gestão, clareza de responsabilidades institucionais e coordenação entre as áreas de planejamento, orçamento e compras influenciam diretamente a capacidade das organizações públicas de utilizar o PCA como ferramenta efetiva de governança.

No caso dos estados brasileiros, essas limitações manifestam-se de forma desigual, refletindo diferenças de estrutura administrativa, maturidade organizacional e capacidade técnica. A ausência de unidades claramente responsáveis pela coordenação do planejamento das contratações, a fragmentação institucional entre áreas de planejamento, orçamento e compras, bem como a dependência de atos infralegais para operacionalização do instrumento constituem desafios recorrentes. Tais fatores dificultam a integração efetiva entre o PCA e o processo orçamentário, comprometendo seu potencial como instrumento de coordenação do planejamento das contratações públicas.

Nesse contexto, a integração entre planejamento e orçamento torna-se condição essencial para que o PCA cumpra sua função institucional. Mais do que uma exigência procedimental, essa integração constitui elemento central para a racionalização do gasto público e para o fortalecimento da governança das contratações públicas.

5. METODOLOGIA

O presente estudo adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, com base em análise documental de normas e instrumentos institucionais relacionados ao Plano de Contratações Anual (PCA) nos estados brasileiros.

A pesquisa foi estruturada a partir do levantamento sistemático de atos normativos estaduais — leis, decretos, portarias e manuais — que disciplinam a elaboração, o conteúdo e a utilização do PCA. Sempre que disponíveis, também foram analisados documentos complementares, como orientações técnicas, guias operacionais e modelos de plano, com o objetivo de compreender sua operacionalização.

A análise foi conduzida a partir de um conjunto de dimensões analíticas relacionadas à governança do PCA e à sua articulação com o ciclo orçamentário. Especificamente, foram considerados os seguintes critérios: (i) órgão responsável pela emissão de

orientações complementares; (ii) objetivos expressos do PCA; (iii) previsão de adequação do plano ao orçamento aprovado, indicando compatibilização posterior à LOA; (iv) tramitação do PCA junto ao órgão central de orçamento como insumo prévio à definição dos limites orçamentários; e (v) nível de detalhamento das informações orçamentárias exigidas no plano, incluindo a presença de classificações como fonte de recursos, natureza da despesa e outros marcadores relevantes.

Essas dimensões permitiram analisar o PCA sob duas perspectivas complementares: de um lado, o grau de integração institucional com o ciclo orçamentário, considerando tanto sua utilização como insumo prévio quanto sua compatibilização posterior; de outro, o nível de estruturação informacional do instrumento, refletido na incorporação de elementos da classificação orçamentária.

A partir dessas dimensões, foi realizada análise comparativa entre os estados, buscando identificar padrões de implementação, convergências normativas e variações institucionais. Com base nos achados, os estados foram classificados em modelos analíticos de implementação do PCA, definidos pela combinação entre grau de integração ao orçamento e nível de detalhamento informacional. A construção da tipologia teve caráter indutivo, derivado da análise empírica dos dados coletados, e tem como finalidade sintetizar os diferentes arranjos institucionais observados, permitindo uma leitura sistematizada do nível de integração entre o planejamento das contratações e o orçamento no contexto subnacional.

Como limitação, destaca-se que a análise se baseia predominantemente em fontes documentais, o que pode não capturar integralmente a prática administrativa. Determinadas práticas de integração entre planejamento e orçamento podem ocorrer sem previsão explícita nos normativos analisados, o que pode levar à subestimação do nível de maturidade de alguns estados. Ainda assim, a abordagem adotada permite identificar tendências institucionais relevantes e oferecer subsídios para a compreensão do papel do PCA na articulação entre planejamento das contratações e ciclo orçamentário.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise do Plano de Contratações Anual (PCA) nos estados brasileiros evidencia diferentes níveis

de maturidade na implementação do instrumento, combinando dimensões relacionadas à integração com o ciclo orçamentário e ao nível de detalhamento informacional.

Como ponto de partida, observa-se que o desenho normativo do PCA nos estados dialoga diretamente com a Lei nº 14.133/2021, que estabelece como objetivos do instrumento a racionalização das contratações, o alinhamento ao planejamento estratégico e o subsídio à elaboração das leis orçamentárias. A análise dos normativos estaduais indica elevada convergência com essas diretrizes, funcionando como um termômetro das expectativas atribuídas ao instrumento em cada ente. Em praticamente todos os estados, há previsão expressa de que o PCA deve subsidiar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), o que, em tese, pressupõe uma articulação tanto com os órgãos setoriais responsáveis pela elaboração das propostas orçamentárias quanto com o órgão central de orçamento, responsável pela definição dos limites orçamentários.

Essa previsão sugere a existência de uma dinâmica de retroalimentação entre planejamento das contratações e processo orçamentário. Em um cenário ideal, o PCA consolidado deveria subsidiar a definição dos limites de despesa, especialmente na alocação de recursos de livre aplicação, e, após a aprovação da LOA, ser ajustado às dotações autorizadas. Observa-se, de fato, que a maioria dos estados prevê mecanismos de compatibilização ou alinhamento do PCA ao orçamento aprovado. Contudo, são menos frequentes os casos em que há previsão expressa de tramitação do PCA junto ao órgão central de orçamento antes da elaboração da LOA, como ocorre em estados como Acre, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Paraná e Rio Grande do Norte. Em outros casos, verifica-se a existência de tramitação para instâncias centrais responsáveis pela consolidação e publicação do plano, sem evidências de sua utilização como insumo para definição dos limites orçamentários.

Essa diferença na temporalidade é central para compreender o papel institucional do PCA. Quando elaborado antes da definição dos limites orçamentários, o instrumento possui potencial de influenciar a alocação de recursos e a definição de prioridades de gasto. Por outro lado, quando elaborado ou ajustado apenas após a aprovação da LOA, tende a desempenhar função predominantemente operacional, com

menor capacidade de coordenação do gasto público. Essa distinção reflete dois momentos distintos de integração: um de natureza prospectiva, anterior à definição dos limites orçamentários, e outro de natureza adaptativa, voltado à compatibilização do plano às dotações aprovadas.

Nesse contexto, o PCA pode assumir função ambígua. Por um lado, sua natureza prospectiva permite antecipar demandas e qualificar o planejamento. Por outro, quando dissociado das restrições fiscais, pode gerar pressões informais sobre o processo orçamentário, na medida em que demandas registradas no plano passam a ser posteriormente reivindicadas como prioridades de financiamento. Esse resultado dialoga com a literatura de Schick (1998; 2014), segundo a qual instrumentos de planejamento não integrados ao orçamento tendem a produzir efeitos limitados sobre a disciplina fiscal e a coordenação do gasto público.

Além da dimensão temporal, a análise evidencia diferenças relevantes no nível de detalhamento das informações orçamentárias incorporadas ao PCA. Em alguns estados, o plano abrange elementos de classificações institucional, programática, por natureza da despesa e fonte de recursos, permitindo estabelecer vínculos mais claros entre planejamento das contratações e programação orçamentária. Em outros, o instrumento se limita à descrição de demandas administrativas e estimativas de valor, reduzindo sua capacidade analítica e de integração.

Esse padrão revela um *trade-off* importante. Por um lado, maior detalhamento favorece a compatibilização entre planejamento e orçamento, o acompanhamento da execução e o uso de dados históricos para previsão de gastos. Por outro, aumenta a complexidade operacional e os custos administrativos, especialmente considerando que o orçamento público é dinâmico e sofre alterações ao longo do exercício. Em níveis muito granulares (como subelemento de despesa) o plano pode exigir atualizações constantes para manter aderência às dotações, ou perder sua capacidade de refletir a realidade orçamentária ao longo do tempo. Nesse contexto, níveis intermediários de agregação, como GND e fonte de recursos, mostram-se mais funcionais, sobretudo em cenários de baixa integração entre sistemas.

Nesse contexto, este artigo analisa a implementação do PCA nos estados brasileiros a partir de três

dimensões analíticas: (i) a integração prospectiva ao ciclo orçamentário, relacionada à sua utilização como insumo na definição dos limites orçamentários; (ii) a integração adaptativa, referente à compatibilização do plano ao orçamento após a aprovação da Lei Orçamentária Anual; e (iii) a integração informacional, expressa no nível de detalhamento das informações orçamentárias incorporadas ao instrumento. A partir dessas

dimensões, propõe-se uma tipologia de modelos de implementação, com o objetivo de identificar diferentes estágios de maturidade institucional do PCA e suas implicações para a articulação entre planejamento das contratações e ciclo orçamentário. A construção desses modelos teve como base um quadro analítico completo contendo as variáveis observadas em cada estado (Anexo I).

QUADRO 1 – Modelos de implementação do PCA nos estados brasileiros

Estados	Características	Modelo
Modelo 1 – Integração forte	Integração prospectiva, adaptativa e informacional. O PCA tramita no setor de orçamento como insumo para a LOA, orientando diretamente a alocação de recursos. Possui algum nível de informações orçamentárias nas publicações e algum nível de compatibilidade ou adequação com a LOA.	AC, ES, MA, PR
Modelo 2 – Integração média	Tem a integração adaptativa e integração informacional ou integração informacional, mas não as três. PCA com informações orçamentárias ou orienta a definição dos limites orçamentários. E possui algum nível de compatibilidade ou adequação com LOA.	GO, MT, PA, RJ, RO, RN
Modelo 3 – Integração fraca	Integração estritamente adaptativa. O plano apenas reproduz objetivos legais e algum nível de compatibilidade ou adequação com a LOA, mas não há evidência de utilização como insumo para definição de limites orçamentários, nem de informações orçamentárias na publicação.	AL, AP, CE, DF, MS, PB, PE, RS, RR, SC, SP
Modelo 4 – Integração não identificada	Não foi identificada evidência normativa ou documental da integração entre o planejamento de contratações e o ciclo orçamentário.	AM, BA, MG, PI, SE, TO

Fonte: Elaboração própria, com base na legislação estadual.

Observa-se que os modelos não são necessariamente convergentes, havendo estados com elevado detalhamento informacional, mas baixa integração institucional, e outros com maior articulação com o orçamento, porém com menor granularidade das informações. Em síntese, os resultados indicam que o PCA tem assumido funções distintas nos estados brasileiros, oscilando entre um instrumento predominantemente operacional e um mecanismo com potencial de coordenação do planejamento do gasto público. Esse cenário reflete o estágio ainda inicial de institucionalização do PCA nos estados.

Outro aspecto relevante refere-se ao escopo do instrumento. Para que o PCA subsidie efetivamente o processo orçamentário, é necessário que contemple de forma abrangente todas as contratações previstas, incluindo não apenas novas aquisições, mas também contratos continuados, prorrogações e despesas recorrentes. A ausência dessas informações compromete estruturalmente a utilidade do PCA como instrumento de planejamento fiscal, uma vez que impede

a formação de uma visão global do gasto e reduz sua capacidade de subsidiar a alocação eficiente de recursos. No caso das contratações plurianuais, a estrutura anual do PCA impõe restrições adicionais, dificultando a representação adequada das obrigações futuras e tensionando sua articulação com o princípio da anualidade orçamentária.

A análise evidencia ainda desafios institucionais relacionados à articulação entre o planejamento das contratações e a disponibilidade orçamentária. A legislação exige a demonstração de dotação orçamentária em fases posteriores do processo, especialmente na elaboração do Termo de Referência, enquanto, no Estudo Técnico Preliminar (ETP), admite-se a ausência de disponibilidade orçamentária mediante justificativa (art. 18, §2º, da Lei nº 14.133/2021). Nesse fluxo, o PCA é elaborado em momento anterior ao próprio ETP. Essa sequência temporal gera uma tensão institucional: por um lado, condicionar rigidamente o PCA à existência prévia de orçamento pode comprometer sua função prospectiva e sua capacidade de capturar a totalidade

das demandas de contratação; por outro, sua completa dissociação das restrições fiscais pode produzir expectativas de contratação desalinhadas da programação orçamentária. Em alguns casos, o plano passa a operar como mecanismo informal de sinalização e pressão sobre o orçamento, na medida em que demandas nele registradas tendem a ser posteriormente reivindicadas como prioridades de financiamento.

As diferenças observadas na implementação do PCA refletem variações nas capacidades institucionais dos estados. Entes que dispõem de sistemas informatizados, equipes técnicas dedicadas e estruturas responsáveis pela emissão de orientações e consolidação dos planos tendem a apresentar maior padronização, consistência metodológica e comparabilidade das informações, além de maior integração com o ciclo orçamentário. Em contextos com menor suporte institucional, observa-se maior fragmentação na elaboração dos PCAs, maior heterogeneidade informacional e uso mais limitado do instrumento.

A centralização pode favorecer a padronização dos procedimentos, reduzir o risco de fracionamento de despesas e permitir uma visão mais agregada das demandas de contratação no âmbito estadual. Por outro lado, pode restringir a autonomia das unidades orçamentárias na definição de suas prioridades, especialmente em contextos em que as metodologias de priorização ainda são incipientes ou pouco consolidadas nos estados. A adoção de critérios unificados de priorização para todos os órgãos pode contribuir para maior consistência e comparabilidade das decisões, mas também pode limitar a capacidade de cada unidade atender às suas especificidades e objetivos institucionais, que são naturalmente distintos. Nesse sentido, a definição sobre o grau adequado de padronização versus autonomia na priorização das demandas constitui um ponto ainda em aberto, cujo desenvolvimento institucional deverá ser acompanhado nos próximos anos, especialmente à medida que os estados avancem na consolidação de suas metodologias de planejamento e alocação orçamentária.

7. CONCLUSÃO

A análise da implementação do Plano de Contratações Anual nos estados brasileiros evidencia que, apesar da ampla convergência normativa quanto às suas finalidades, sua operacionalização apresenta elevado grau de heterogeneidade. De forma geral, os

normativos estaduais reproduzem um núcleo comum de objetivos, que inclui a racionalização das contratações (por meio de padronização, centralização e ganhos de escala), o alinhamento ao planejamento estratégico e o subsídio à elaboração das leis orçamentárias. A esses objetivos somam-se, em diferentes graus, funções relacionadas à programação e execução financeira, à transparência e controle, à sinalização ao mercado fornecedor, à prevenção do fracionamento de despesas e ao suporte à fase preparatória das contratações.

Apesar dessa convergência, a integração do PCA ao ciclo orçamentário ainda é limitada. Embora a compatibilização com a Lei Orçamentária Anual seja amplamente prevista, sua utilização como insumo prévio à definição de limites orçamentários permanece restrita a um conjunto reduzido de estados, o que indica que o instrumento ainda ocupa, em muitos casos, posição periférica no processo decisório fiscal.

O nível de detalhamento informacional adotado pelos estados revela *trade-offs* relevantes. Modelos mais granulares ampliam a capacidade analítica e favorecem a integração com o orçamento, mas aumentam a complexidade operacional. Por outro lado, estruturas mais agregadas simplificam a gestão, porém reduzem o potencial do PCA como instrumento efetivo de planejamento do gasto.

A partir das dimensões de integração institucional e detalhamento informacional, foram identificados quatro modelos de implementação do PCA, que expressam diferentes estágios de maturidade do instrumento no contexto subnacional. A coexistência desses modelos indica que o processo de institucionalização do PCA ainda está em curso. Ressalta-se, contudo, que a análise se baseia predominantemente em normativos e documentos formais, o que pode não capturar integralmente as práticas administrativas efetivamente adotadas pelos estados. Em alguns casos, a utilização do PCA pode apresentar níveis de integração superiores aos evidenciados na legislação, refletindo arranjos institucionais e rotinas operacionais não formalizados.

Esse diagnóstico deve ser interpretado à luz do caráter recente da política. A Lei nº 14.133/2021 inaugurou o novo marco das contratações públicas, e a maior parte dos normativos estaduais que regulamentam o PCA foi editada a partir de 2023. Assim, os estados encontram-se em fase inicial de

implementação, o que limita inferências sobre seus efeitos concretos na qualidade do gasto público, como ganhos de eficiência na alocação de recursos ou melhorias na execução orçamentária.

Por outro lado, esse estágio incipiente configura uma janela de oportunidade institucional relevante. O momento atual permite ajustar o desenho do PCA antes de sua plena consolidação, especialmente quanto ao nível de detalhamento das informações, à incorporação de classificações orçamentárias, à compatibilização com os limites fiscais e à sua tramitação junto aos órgãos centrais e setoriais de planejamento e orçamento. As decisões adotadas nesse estágio tendem a influenciar diretamente sua capacidade futura de atuar como mecanismo efetivo de coordenação do gasto público.

Quando integrado aos instrumentos orçamentários e utilizado como insumo para decisões estratégicas, o PCA pode ampliar a previsibilidade do gasto, melhorar a coordenação entre áreas administrativas e fortalecer a governança das contratações públicas. Por outro lado, quando dissociado desses processos, tende a se

converter em formalidade documental, com impacto limitado sobre a qualidade das decisões públicas. Dessa forma, a consolidação do PCA como instrumento efetivo de planejamento depende menos de sua formalização normativa e mais da capacidade institucional de integrá-lo ao ciclo de planejamento, orçamento e execução da despesa pública.

Como agenda de pesquisa futura, destaca-se a necessidade de analisar soluções tecnológicas na integração entre contratações e orçamento, bem como de investigar empiricamente os efeitos do PCA, quando adequadamente integrado ao ciclo orçamentário, sobre os indicadores de desempenho orçamentário. Esse aprofundamento é fundamental para consolidar evidências sobre o alcance efetivo do PCA como instrumento de coordenação do gasto público. Em um contexto de implementação ainda incipiente e heterogênea entre os estados, sua evolução dependerá da capacidade institucional de transformar um instrumento predominantemente normativo em um mecanismo efetivo de integração entre planejamento, orçamento e execução da despesa pública.

8. Referências

1. BALDO, RAFAEL ANTONIO. Planejamento Definitivo Das Contratações Públicas. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, v. 26, p. 155-183, 2025.
2. BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021.
3. CARDOSO, SILVIA KARINA ALVES BARROS; GOMES, FRANSKRAN NUNES; PEDERNEIRAS, MARCLEIDE MARIA MACÊDO. Planejamento nas contratações públicas: burocracia ou garantia de eficiência? REVISTA FOCO, v. 16, n. 1, p. e651-e651, 2023.
4. DIAS, MARIA TEREZA FONSECA. A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei no 14.133/2021): principais inovações e desafios para sua implantação. Editora Dialética, 2023.
5. GIACOMONI, JAMES; PAGNUSSAT, JOSÉ LUIZ. Planejamento e Orçamento governamental. Brasília: ENAP, 2007.
6. MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (MGI). Manual de orientações e boas práticas na nova lei de licitações e contratos administrativos. Brasília: Diretoria de Normas e Sistemas de Logística/SEGES/MGI, 2025. 428 p.
7. SCHICK, ALLEN. A contemporary approach to public expenditure management. World Bank Institute, v. 68, n. 1, p. 2-11, 1998.
8. TEIXEIRA, ALEX FABIANE; GOMES, RICARDO CORRÊA. Governança pública: uma revisão conceitual. 2019.
9. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

Anexo I: Comparativo entre Planos Estaduais

UF	Órgão Responsável por Orientações complementares	Norma de Referência	Subsidiar LOA como objetivo	Compatibilidade ou Alinhamento PCA e LOA (integração adaptativa → após LOA)	Tramita p/ setor orçamentário como insumo à LOA (integração prospectiva → antes da LOA)	Detalhamento orçamentário (integração informacional → via detalhamento)
AC	Secretaria de Estado de Administração – SEAD	Dec. 11.363/23	Sim	sim	sim	Fonte (9 dígitos), ação, elemento (não obrigatório no decreto)
AL	Secretaria de Estado de Governo – SEGOV	Dec. 90.385/23	Sim	sim	N.I.	N.I.
AP	Secretaria de Estado de Compras e Licitações Sustentáveis	Dec. 7.731/25	Sim	sim	N.I.	N.I.
AM	Secretaria de Estado de Administração e Gestão - SEAD	Dec. 47.133/23	Sim	N.I.	N.I.	N.I.
BA	SAEB - Secretaria da Administração do Estado da Bahia	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.
CE	Secretaria do Planejamento e Gestão	Dec. 35.322/23	Sim	sim	N.I.	N.I.
DF	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração	Dec. 44.330/2023	Sim	sim	N.I.	N.I.
ES	SEGER - Secretaria de Gestão e Recursos Humanos	Dec. 5307-R/23	N.I.	sim	sim	Exige Fonte e GND (decreto)
GO	Secretaria de Estado de Administração	Dec. 10.139/22	Sim	sim	sim	N.I.
MA	Secretaria de Estado de Administração	Dec. 37661/22	Sim	sim	não	N.I.
MT	Secretaria Adjunta de Aquisições Governamentais - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão;	IN 002/2025	Sim	sim	N.I.	Categoria e Natureza até subelemento (por decreto), ação e fonte completa (não obrigatório no decreto)
MS	Secretaria de Estado de Administração	Dec. 16.121/2023	Sim	sim	N.I.	N.I.
MG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG Subsecretaria de Compras Públicas (SUBCOMP)	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.
PA	Secretaria de Estado de Planejamento e Administração (SEPLAD)	Dec. 2.227/22	Sim	N.I.	N.I.	Fonte + subelemento (mas infos variam em cada secretaria)
PB	Secretaria de Estado da Administração - SEAD	Dec. 44.639/2023	Sim	sim	N.I.	N.I.

UF	Órgão Responsável por Orientações complementares	Norma de Referência	Subsidiar LOA como objetivo	Compatibilidade ou Alinhamento PCA e LOA (integração adaptativa → após LOA)	Tramita p/ setor orçamentário como insumo à LOA (integração prospectiva → antes da LOA)	Detalhamento orçamentário (integração informacional → via detalhamento)
PR	Secretaria de Planejamento	IN 01/2024	Sim	N.I.	sim	Unidade orçamentária, ação, categoria econômica, elemento de despesa, gnd, elemento, subelemento (falta fonte de recurso)
PE	Secretaria de Administração	Dec. 55.861/2023	Sim	sim	N.I.	N.I.
PI	Secretaria de Administração	Dec. 21.872/23	Sim	N.I.	N.I.	N.I.
RJ	Secretaria de Planejamento e Gestão	Dec. 48.760/23	Sim	sim	N.I.	Coluna para o valor PLOA
RN	Estado da Administração (SEAD)	Dec. 32.449/23	Sim	sim	sim	N.I.
RS	Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) --> Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC)	IN CELIC/SPGG nº 005/2026	Sim	sim	N.I.	N.I.
RO	Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG	IN 02/22 (SEPOG)	Sim	sim	N.I.	Ação e Natureza (Cat/ GND/Mod./Elem.) na SEPOG (mas infos variam em cada secretaria) (não obrigatório no decreto)
RR	SELC - Secretaria de Estado de Licitação e Contratação	Dec. 36.203-E/2024	Sim	sim	N.I.	N.I.
SC	Secretaria de Estado da Administração	Dec. 1.196/2025	Não expresso	sim	N.I.	N.I.
SP	SGGD - Secretaria de Gestão e Governo Digital.	Dec. 67.689/2023	Sim	sim	N.I.	N.I.
SE	Secretaria Especial de Gestão das Contratações, Licitações e Logística - SECLOG	Dec. 342/23	Sim	N.I.	N.I.	N.I.
TO	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.

Fonte: Elaboração própria, com base na legislação estadual.

Obs.: N.I. - Não Identificado

Do estratégico ao programático: integração entre plano estratégico e plano plurianual no município do Rio de Janeiro

- **Fernanda Mofati Lanhas**

*Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro; Brasil
E-mail: fernanda.mofati@prefeitura.rio*

- **Ana Lucia Nunes Fialho Correa**

*Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro; Brasil
E-mail: ana.fialho@prefeitura.rio*

- **Rodrigo Lelles Ribas Marinho**

*Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro; Brasil
E-mail: rlmario@prefeitura.rio*

Resumo

Este artigo analisa a integração entre o Plano Estratégico (PE) da Cidade do Rio de Janeiro 2025–2028 e o Plano Plurianual (PPA) 2026–2029, com base na construção e aplicação de uma matriz de aderência entre metas estratégicas e atributos programáticos do PPA. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com delineamento de estudo de caso, apoiada em análise documental, decomposição dos elementos constitutivos dos dois planos, construção conjunta de uma tabela-base de correspondência entre atributos e comparação dos valores esperados ao longo de seus ciclos de vigência. Os resultados indicam predomínio de alinhamento entre os instrumentos, evidenciando que a maior parte das metas estratégicas encontrou correspondência no PPA, ressalvadas metas de gestão de natureza não orçamentária. A análise também identificou incompatibilidades relacionadas à nomenclatura, unidade de medida, fórmula de cálculo, valores de referência, responsabilidade institucional e trajetória anual esperada dos atributos correlacionados. Observou-se, ainda, que a matriz não operou apenas como ferramenta de análise posterior, mas também como instrumento de compatibilização em uso durante a elaboração do PPA, permitindo ajustes técnicos no curso do processo. Conclui-se que a matriz de aderência constitui mecanismo relevante para fortalecer a coerência, a rastreabilidade e a integração entre planejamento estratégico e programação plurianual.

Palavras-chave:

Planejamento estratégico; Plano plurianual; Gestão por resultados; Integração planejamento estratégico e plano plurianual.

1. INTRODUÇÃO

A articulação entre instrumentos de planejamento constitui um dos principais desafios da gestão pública orientada para resultados. Embora o arranjo constitucional brasileiro tenha instituído instrumentos formais de planejamento e orçamento, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), a prática

administrativa frequentemente revela descompassos entre as prioridades estratégicas do governo e sua tradução em programação plurianual e orçamentária. Esse problema tende a se intensificar em contextos marcados pela fragmentação entre áreas de planejamento estratégico e áreas de planejamento orçamentário, que operam com lógicas, linguagens e temporalidades distintas.

Quando não há conexão explícita entre o que o governo define como estratégico e o que efetivamente incorpora ao PPA, surgem dificuldades relevantes para a gestão por resultados. Entre elas, destacam-se a baixa rastreabilidade entre objetivos e ações governamentais, a existência de indicadores pouco aderentes às prioridades da gestão, a dissociação entre entregas e resultados esperados e o enfraquecimento da capacidade de monitoramento e avaliação. Em contextos de restrição fiscal e crescente demanda por transparência, esse desalinhamento compromete não apenas a eficiência da ação estatal, mas também sua coerência e legitimidade.

É nesse contexto que se insere a presente pesquisa especificamente, o estudo busca. O artigo examina a experiência de integração entre o Plano Estratégico (PE) da Cidade do Rio de Janeiro 2025–2028 e o Plano Plurianual 2026–2029, tomando como eixo analítico a construção e a aplicação de uma matriz de aderência entre as metas estratégicas do PE e atributos programáticos do PPA. O interesse do caso reside no fato de que a matriz não foi utilizada apenas como ferramenta de análise posterior, mas também como instrumento de trabalho durante o processo de elaboração do PPA, permitindo identificar inconsistências, apoiar ajustes e estruturar a correspondência entre as metas das iniciativas estratégicas do PE e os indicadores, ações e produtos dos programas do PPA.

O artigo descreve uma experiência administrativa específica e, também, busca contribuir para a discussão sobre como aproximar formulação estratégica e programação plurianual em bases metodologicamente consistentes. Para isso, mobiliza uma abordagem qualitativa de estudo de caso e analisa a aderência entre os dois instrumentos a partir de critérios de correspondência estrutural, equivalência funcional, coerência informacional, compatibilidade temporal e alinhamento programático.

A contribuição do estudo é dupla. No plano empírico, ele evidencia os tipos de alinhamentos, inconsistências e ajustes identificados no processo de integração entre PE e PPA. No plano analítico, propõe uma sistematização da matriz de aderência como instrumento de conexão entre estratégia, programação e monitoramento, oferecendo subsídios para sua replicação em outros contextos municipais. Assim, a integração entre PE e PPA é tratada aqui não apenas como questão técnica de compatibilização documental,

mas como problema de governança, coordenação institucional e capacidade de entrega do Estado.

2. OBJETIVO

O objetivo geral deste artigo é analisar a integração entre o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro 2025–2028 e o Plano Plurianual 2026–2029, com base na construção e na aplicação de uma matriz de aderência entre metas estratégicas e atributos programáticos do PPA.

Especificamente, a pesquisa busca:

- examinar a correspondência entre as metas do PE e os indicadores, ações e produtos do PPA;
- verificar a cobertura das metas estratégicas no PPA e identificar casos de alinhamento, não alinhamento ou alinhamento parcial;
- analisar a consistência dos vínculos estabelecidos, considerando descrição, unidade de medida, fórmula de cálculo, valor de referência, responsabilidade institucional e valores esperados ao longo do tempo;
- avaliar a convergência entre iniciativas estratégicas do PE e programas do PPA;
- identificar os principais ganhos, limites e desafios institucionais, técnicos e operacionais do processo de integração.

Desse modo, o artigo busca sistematizar um procedimento de integração entre planejamento estratégico e programação plurianual, destacando seus resultados e sua possibilidade de replicação em outros contextos municipais.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

A discussão sobre a integração do planejamento governamental e a orientação para resultados no setor público intensificou-se com a ascensão de paradigmas como a Nova Gestão Pública (NGP) e a Gestão por Resultados (GPR). Nesse contexto, a GPR afirma-se como modelo orientado à definição clara de objetivos, à mensuração do desempenho e à avaliação dos impactos das políticas públicas, em contraposição a uma gestão centrada apenas em processos e insumos (Osborne & Gaebler, 1992; Hood, 1991). No caso brasileiro, o arranjo constitucional instituído a partir de 1988, com o PPA, a LDO e a LOA, já indicava uma orientação para o planejamento governamental por objetivos e programas. Contudo, a efetividade dessa

orientação foi frequentemente limitada pelo descompasso entre as prioridades estratégicas do governo e sua tradução em instrumentos programáticos e orçamentários.

Para compreender essa articulação, mostra-se particularmente relevante a literatura sobre formulação de políticas públicas orientada por análise ex ante. O Guia Prático de Análise Ex Ante do Ipea (2018) estrutura a formulação governamental a partir de etapas como diagnóstico do problema, definição de objetivos, identificação de ações, explicitação de resultados esperados, estratégia de implementação, monitoramento, avaliação e análise do impacto orçamentário e financeiro. Nessa abordagem, a qualidade da intervenção pública depende da coerência entre problema, objetivos, meios de ação, resultados esperados e viabilidade institucional e orçamentária. Assim, a formulação deixa de ser tratada como ato meramente formal e passa a ser compreendida como processo racional de construção de alternativas governamentais orientadas por evidências e por capacidade de implementação.

Nessa mesma direção, o modelo lógico ocupa papel central como ferramenta de estruturação da intervenção pública. O Guia prático do Ipea (2028) o apresenta como instrumento apto a organizar, de forma encadeada, recursos, atividades, produtos, resultados e impactos. Além de ser um recurso gráfico, o modelo lógico explicita os nexos causais entre problema, ação governamental e efeitos esperados. No caso da integração entre PE e PPA, essa contribuição é particularmente relevante por oferecer base analítica para o desdobramento consistente das metas estratégicas em ações, produtos e indicadores.

A literatura sobre mensuração de desempenho no setor público também ressalta a importância de distinguir diferentes níveis de indicadores ao longo da intervenção governamental. O próprio Ipea define o monitoramento como “o exame contínuo dos processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas” e indica que o sistema de monitoramento deve considerar o “fluxo de implementação” (Ipea, 2018). Nessa lógica, os indicadores de entrega ou produto permitem verificar se “foi entregue o prometido”, ao passo que os indicadores de resultado e impacto se aproximam daquilo que Pacheco (2009) identifica como o debate entre produtos (outputs) e impactos (outcomes), isto é, entre a mensuração

da prestação de serviços e a mensuração da contribuição efetiva da política para a resolução do problema público. Essa distinção é particularmente relevante para o presente estudo, pois fundamenta a diferenciação entre metas de entrega e metas de resultado/ impacto no PE e, por consequência, os critérios de sua correlação com produtos, ações e indicadores do PPA.

A literatura sobre Performance Budgeting e orçamento por programas complementa essa visão. Shah (2007) destaca que o orçamento por desempenho busca vincular a alocação de recursos aos resultados esperados, promovendo maior accountability e eficiência. Em vez de focar apenas nos insumos, essa abordagem desloca a atenção para os resultados alcançados com o gasto público. Isso exige uma estrutura programática bem definida, com ações e produtos coerentemente associados, indicadores de desempenho claros e um sistema robusto de monitoramento e avaliação. Nesse contexto, a integração PE–PPA constitui condição relevante para aproximar a programação plurianual e orçamentária das prioridades governamentais e reforçar a orientação do gasto público para resultados.

Poister (2010), ao analisar planejamento estratégico e desempenho no setor público, ressalta que o planejamento estratégico deve orientar as decisões organizacionais e a alocação de recursos, articulando-se a sistemas de gestão de desempenho capazes de acompanhar o progresso em relação aos objetivos. Sob essa ótica, a falta de alinhamento entre PE, PPA, LDO e LOA constitui obstáculo relevante à melhoria do desempenho estatal. Já De Toni (2021) acrescenta a esse debate a dimensão das capacidades institucionais, argumentando que a mera existência de leis e planos não assegura, por si só, a implementação efetiva das políticas públicas. No contexto da integração PE–PPA, isso significa reconhecer que o alinhamento entre planejamento estratégico e programação plurianual depende não apenas de metodologia, mas também de interoperabilidade entre áreas, capacidade de análise, padronização de conceitos, governança transversal e coordenação institucional.

Para a compreensão do modelo de integração PE–PPA, são particularmente úteis os conceitos de coerência vertical e rastreabilidade. A coerência vertical refere-se à consistência lógica entre os diferentes níveis de planejamento, de modo que objetivos estratégicos se desdobrem em programas, ações,

produtos e alocação orçamentária de forma articulada e consistente (Matus, 1993; Giacomoni, 2012). A rastreabilidade, por sua vez, diz respeito à capacidade de identificar e acompanhar os vínculos entre objetivos estratégicos, programas, ações e indicadores, permitindo explicitar como as prioridades do governo se traduzem em programação e execução (Shah, 2007; Giacomoni, 2012). No contexto deste estudo, esses dois conceitos são centrais porque oferecem a base teórica para a análise da matriz de aderência como instrumento de conexão entre formulação estratégica e programação plurianual.

A integração PE-PPA, portanto, não deve ser compreendida apenas como compatibilização documental, mas como mecanismo de qualificação da ação estatal. Ela se insere em um debate mais amplo sobre coerência das escolhas governamentais, racionalidade alocativa, uso de evidências e capacidade de entrega do Estado. Nesse sentido, aproximar estratégia, programação e orçamento constitui condição relevante para fortalecer a gestão por resultados e ampliar a legitimidade da ação pública no nível municipal.

4. METODOLOGIA

4.1 Delineamento da pesquisa

A presente pesquisa adota abordagem qualitativa, com delineamento de estudo de caso, aplicado ao processo de integração entre o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro 2025–2028 e o Plano Plurianual 2026–2029 do município. A escolha desse delineamento justifica-se pela necessidade de examinar, em profundidade e em seu contexto institucional concreto, um fenômeno complexo, que envolve diferentes instrumentos de planejamento, múltiplos atores organizacionais e distintas lógicas de formulação, programação e execução governamental.

A abordagem qualitativa mostrou-se adequada porque o objeto investigado não se resume à verificação formal da existência de correspondência entre documentos, mas exige a compreensão das relações entre seus atributos, de suas funções no interior da arquitetura de planejamento e das condições institucionais que tornam possível — ou limitam — a integração entre o planejamento estratégico e o planejamento plurianual. Trata-se, portanto, de uma investigação voltada à análise de estruturas, nexos e

critérios de aderência, e não à mensuração estatística de variáveis isoladas.

A pesquisa também apresenta um componente analítico-estrutural, uma vez que não se limita à descrição do caso empírico, incorporando igualmente a decomposição dos elementos constitutivos dos dois planos, a construção conjunta de uma tabela-base de correspondência entre seus atributos e a comparação dos valores esperados ao longo dos respectivos ciclos de vigência. Assim, além de examinar a equivalência funcional entre metas, indicadores, ações e produtos, a pesquisa considerou a trajetória temporal dos resultados e entregas previstos em cada instrumento, de modo a verificar a aderência não apenas entre categorias correlatas, mas também entre os valores projetados ano a ano.

Esse delineamento é coerente com o propósito do artigo, que não consiste apenas em relatar a experiência do município do Rio de Janeiro, mas em explicitar o raciocínio metodológico subjacente à construção de uma matriz de aderência entre planos. Assim, o estudo de caso funciona, simultaneamente, como estratégia de investigação empírica e como base para sistematização de um procedimento de integração entre planejamento estratégico e programação plurianual.

4.2 Base metodológica do estudo

A base metodológica deste estudo assenta-se nas lógicas de formulação adotadas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro para a elaboração do Plano Estratégico 2025–2028 e do Plano Plurianual 2026–2029, conforme sistematizadas, respectivamente, pela Subsecretaria de Planejamento e Acompanhamento de Resultados da Secretaria Municipal da Casa Civil (CVL/SUBPAR) e pela Superintendência Executiva de Orçamento Municipal da Secretaria Municipal de Fazenda (F/SUPOR).

No caso do PE, trata-se de metodologia própria da CVL/SUBPAR, aperfeiçoada ao longo de ciclos anteriores de planejamento estratégico e desenvolvida a partir da adaptação, ao contexto municipal, do Guia Prático de Análise Ex Ante de Políticas Públicas, do Ipea (2018). No caso do PPA, o manual analisado explicita uma lógica de planejamento orientada por programas, estruturada a partir da identificação de problemas, definição de objetivos, indicadores, ações, produtos e metas físicas, em articulação com o Plano Estratégico e com o orçamento. Para os fins desta

pesquisa, a análise conjunta desses dois referenciais metodológicos foi relevante porque permitiu examinar tanto a função desempenhada pelos atributos dos instrumentos quanto o processo de trabalho das equipes responsáveis por sua formulação e articulação, fundamentando, em um primeiro momento, a construção conjunta de uma tabela-base de correspondência entre os atributos do PE e do PPA e, posteriormente, a própria matriz de aderência entre formulação estratégica e programação plurianual, inclusive no que se refere à comparação dos resultados e entregas previstos ao longo dos respectivos períodos de vigência.

Esse processo também foi favorecido pela atuação articulada das equipes responsáveis pelos dois instrumentos, uma vez que a equipe da F/SUPOR, responsável pela elaboração do PPA, apoiou a elaboração do PE, enquanto a equipe da CVL/SUBPAR, responsável pela elaboração do PE, apoiou a elaboração do PPA, precisamente com a finalidade de assegurar a integração entre os planos desde sua formulação.

4.3 Corpus documental e fontes analisadas

O corpus documental da pesquisa foi constituído por documentos normativos, técnico-institucionais e operacionais diretamente relacionados à formulação do PE e do PPA e ao processo de integração entre ambos. A opção pela análise documental decorre da natureza do objeto investigado, uma vez que a compreensão da aderência entre os dois instrumentos exige o exame de seus atributos, de sua lógica de organização interna e dos registros técnicos utilizados em sua elaboração e articulação.

Entre as fontes centrais analisadas, destacam-se o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro 2025–2028, tomado como principal documento de formulação estratégica do ciclo governamental municipal, e o Plano Plurianual 2026–2029 do município do Rio, entendido como o principal instrumento legal de planejamento de médio prazo e programação governamental.

O PE concentra as prioridades estratégicas da gestão, com vigência coincidente com o período do mandato, delimitando agendas, metas e projetos de maior relevância política e gerencial. O art. 107-A da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro estabelece que o Prefeito deverá apresentá-lo em até 180 dias contados do início da gestão. Por sua vez, o PPA

possui escopo mais abrangente, pois consolida a programação completa da Prefeitura para o quadriênio, compreendendo o período que se inicia no segundo ano do mandato do governo eleito e se encerra no primeiro ano do mandato seguinte, devendo o respectivo projeto de lei ser encaminhado até 31 de agosto do primeiro ano de governo. Esse intervalo entre a apresentação do PE e o envio do projeto de lei do PPA é relevante para a compreensão do processo analisado, pois evidencia a necessidade de um instrumento de sistematização capaz de organizar as correspondências entre os dois planos e, ao mesmo tempo, apoiar a correção de inconsistências identificadas durante a elaboração do PPA. Estruturado em programas, indicadores, ações, produtos e metas físicas, o PPA constituiu, ao lado do PE, referencial central para o exame da correspondência entre formulação estratégica e programação plurianual.

Também integraram o corpus o Relatório de Metodologia para Elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, elaborado pela CVL/SUBPAR, o manual de elaboração do PPA, elaborado pela F/SUPOR, e documentos auxiliares de natureza técnica e operacional, como templates de trabalho, fichas orçamentárias e registros metodológicos de correspondência entre iniciativas estratégicas do PE e programas do PPA. Também foi consultado o SIAFIC – Sistema Integrado de Administração Financeira, Orçamentária e Contábil da Prefeitura do Rio de Janeiro, utilizado como fonte complementar para a obtenção de informações do PPA não explicitadas na lei, especialmente fórmulas de cálculo de indicadores, valores anuais esperados e detalhamentos de produtos e metas físicas.

Nesse conjunto, a matriz de aderência foi tratada como fonte empírica complementar, por materializar, em linguagem operacional, o esforço de correlação entre os atributos do PE e do PPA e o processo de trabalho das equipes envolvidas em sua formulação e integração.

4.4 Estrutura analítica dos instrumentos de planejamento

Para viabilizar a análise, foi necessária, preliminarmente, a decomposição analítica de cada instrumento em seus respectivos elementos constitutivos. Esse procedimento permitiu identificar não apenas a nomenclatura adotada em cada plano, mas, sobretudo,

a função desempenhada por cada atributo no interior de sua arquitetura de planejamento. Assim, a análise não se orientou por equivalências meramente terminológicas, mas pela posição lógica ocupada pelos diferentes componentes na estrutura de formulação, programação, monitoramento e execução da ação governamental.

4.4.1 Estrutura analítica do Plano Estratégico

O Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro 2025–2028 foi analisado a partir de sua estrutura interna, composta por eixos temáticos, diretrizes, iniciativas estratégicas, metas, projetos, indicadores de acompanhamento, marcos e orçamento. Os eixos, entendidos como grandes áreas transversais de atuação governamental, e suas diretrizes organizam o conteúdo estratégico do plano e orientam a definição das prioridades da gestão. No nível subsequente situam-se as iniciativas estratégicas, definidas pelo documento metodológico como soluções técnicas desenvolvidas em parceria com gestores da Prefeitura, voltadas ao alcance dos objetivos estratégicos, traduzidos em metas estratégicas, e compostas por projetos que resultam em produtos ou serviços de caráter exclusivo, validados pela alta gestão e considerados relevantes para o cumprimento dos objetivos estratégicos do governo. Essas iniciativas também são acompanhadas por indicadores de monitoramento de metas e de projetos, por marcos temporais que expressam entregas dos projetos ao longo de sua execução e por estimativas orçamentárias elaboradas no nível dos projetos, mas apresentadas de forma consolidada no orçamento da própria iniciativa estratégica.

No âmbito desta pesquisa, o foco recaiu sobre as metas do PE, por constituírem o principal atributo de entrada da matriz de aderência. Para fins analíticos, distinguiu-se entre metas de produto, associadas a entregas concretas da ação governamental, e metas de resultado/impacto, voltadas a mudanças esperadas na realidade social, urbana, institucional ou econômica. Os projetos, os indicadores de acompanhamento, os marcos e o orçamento foram considerados elementos complementares, relevantes para contextualizar a implementação, o monitoramento e a viabilidade das prioridades estratégicas. Essa leitura permitiu identificar a função específica de cada atributo do PE e preparou a base para sua posterior comparação com os elementos do PPA.

4.4.2 Estrutura analítica do Plano Plurianual

O Plano Plurianual foi analisado como instrumento de planejamento de médio prazo e de programação governamental, estruturado em eixos temáticos, diretrizes, programas, indicadores, ações, produtos e metas físicas. Os eixos temáticos e as diretrizes cumprem, no PPA, função de ordenação geral do planejamento, estabelecendo os campos de atuação governamental e as orientações estratégicas associadas a cada um deles. Embora presentes tanto no PE quanto no PPA, esses atributos não foram tomados, neste estudo, como elementos centrais da correlação analítica, mas como moldura de organização temática comum aos dois instrumentos. Os programas constituem o núcleo de organização da ação governamental, estruturando as prioridades públicas em bases programáticas e passíveis de monitoramento. É no âmbito dos programas que se articulam os objetivos, os indicadores, as ações, os produtos e as metas físicas, viabilizando a tradução das prioridades de governo em programação plurianual.

Para os fins desta pesquisa, o foco recaiu sobre os indicadores, as ações, os produtos e as metas físicas, por serem os atributos diretamente mobilizados na matriz de aderência. Os indicadores foram examinados como referência para a correlação com as metas de resultado/impacto do PE, uma vez que cumprem a função de mensurar desempenho, evolução ou efeito esperado da ação governamental. As ações e os produtos, por sua vez, foram tratados como os principais pontos de correspondência com as metas de produto, por expressarem, respectivamente, os meios de execução e as entregas concretas geradas pela atuação governamental. As metas físicas foram consideradas como elemento de quantificação da execução planejada, sendo examinadas em articulação com os produtos e, quando necessário, com informações complementares consultadas no SIAFIC. Essa decomposição permitiu identificar, de forma objetiva, os componentes do PPA relevantes para a análise da integração com o PE e para a posterior construção da matriz de aderência.

4.5 Matriz de aderência: construção e critério de correlação

A matriz de aderência constituiu o núcleo analítico deste estudo, tendo sido concebida como instrumento de comparação estruturada entre o Plano Estratégico

2025-2028 e o Plano Plurianual 2026-2029. Sua construção partiu do entendimento de que a integração entre os dois instrumentos não poderia ser aferida apenas por leitura paralela dos documentos, uma vez que PE e PPA organizam suas informações em estruturas distintas. Tornou-se, assim, necessário um mecanismo capaz de recompor, em bases comparáveis, os atributos estratégicos, programáticos e operacionais presentes em cada plano.

a) Lógica geral da matriz

A matriz foi estruturada a partir da decomposição prévia dos dois instrumentos em seus elementos constitutivos, com base na função desempenhada por cada atributo dentro da lógica de planejamento, programação, execução e monitoramento. Em vez de operar por semelhança nominal, adotou-se um critério de equivalência funcional, buscando identificar quais campos do PE encontravam correspondência nos diferentes campos do PPA. Com base nesse critério, foi construída, de forma conjunta pelas equipes da CVL/SUBPAR e da F/SUPOR, uma tabela-base de correspondência entre os atributos dos dois instrumentos. Foi essa tabela preliminar que orientou a idealização, a formatação e, posteriormente, o preenchimento da matriz de aderência

A construção e o preenchimento da matriz de aderência ocorreram após a finalização da confecção do PE e durante o processo de elaboração do PPA. Em razão disso, a matriz não desempenhou apenas função analítica ex post, mas também função operacional no curso da formulação do PPA, permitindo identificar inconsistências e viabilizar ajustes ainda durante a construção do plano. Nesse processo, as equipes responsáveis pela elaboração do PPA, em articulação com a equipe responsável pelo PE, passaram a trabalhar com base nessa tabela de correspondência, que serviu de referência para o preenchimento da matriz e para a definição dos vínculos entre metas de resultado/ impacto e indicadores, de um lado, e entre metas de entrega e ações e produtos, de outro.

Esse trabalho foi viabilizado pela atuação articulada entre CVL/SUBPAR e F/SUPOR, cujas equipes apoiaram reciprocamente a elaboração dos dois instrumentos com vistas à integração entre planejamento estratégico e programação plurianual.

b) Estrutura informacional do lado do Plano Estratégico

No lado do Plano Estratégico, a meta estratégica constituiu o atributo de entrada da matriz. Embora a meta apareça, no PE, como enunciado sintético, ela é acompanhada, no próprio quadro de metas do Plano, de um conjunto de informações que explicitam sua lógica de mensuração e acompanhamento. Cada meta é registrada com campos como descrição da meta, órgão responsável, fonte, unidade de medida, valor de referência, data de referência, valores esperados ano a ano e fórmula de cálculo. Desse modo, no PE, a informação estratégica e a informação de monitoramento já se apresentam integradas em um mesmo quadro analítico, explicitadas no quadro de metas apresentado no próprio documento do PE.

c) Estrutura informacional do lado do Plano Plurianual

No lado do PPA, as informações equivalentes aparecem de forma desagregada. No caso dos indicadores, a lei do PPA apresenta separadamente código e descrição do indicador, fonte, unidade de medida, índice de referência e índice esperado. Já no caso das entregas, o PPA apresenta a ação, seu tipo e objetivo específico, seguidos do(s) produto(s), da unidade de medida, da regionalização e da quantificação anual por exercício, com total consolidado no quadriênio. O manual de elaboração do PPA reforça essa estrutura ao definir o indicador como instrumento de mensuração do desempenho do programa, o produto como o bem ou serviço resultante da ação e a meta física como a quantificação anual do produto ao longo do período plurianual.

Além disso, parte das informações necessárias à correlação não está integralmente publicada na lei do PPA. Os dados referentes à fórmula de cálculo dos indicadores, aos valores anuais esperados dos indicadores e a detalhamentos complementares de produtos e metas físicas foram consultados no SIAFIC, inseridos pela equipe da F/SUPOR para fins de formulação, registro e acompanhamento do plano.

d) Campos correlacionados na matriz

No lado do PE, cada linha da matriz foi organizada a partir da meta estratégica, vinculada à respectiva iniciativa estratégica e acompanhada dos campos necessários à sua identificação e monitoramento.

- nome da iniciativa estratégica;
- código e descrição da meta;
- órgão responsável;
- fonte;
- unidade de medida;
- valor de referência;
- data de referência;
- valores esperados por ano;
- fórmula de cálculo.

No lado do PPA, o preenchimento variou conforme o tipo de correspondência identificado para a meta do PE. Quando a meta se relacionava a um indicador, eram preenchidos os campos abaixo:

- eixo temático;
- código e nome do programa;
- código e descrição do indicador;
- órgão responsável pelo indicador;
- unidade de medida do indicador;
- índice de referência;
- data de referência;
- Valores esperados anuais;
- índice esperado ao final do período;
- fórmula de cálculo.

Quando a meta se relacionava ao produto de uma ação, eram preenchidos os seguintes campos:

- eixo temático;
- código e nome do programa;
- código e nome da ação;
- código e descrição do produto;
- órgão responsável pelo produto;
- unidade de medida do produto;
- metas físicas anuais;
- total acumulado no período;
- fórmula de cálculo.

Em termos sintéticos, isso significa que:

- metas de resultado/impacto do PE foram correlacionadas a indicadores do PPA;
- metas de produto do PE foram correlacionadas a ações e produtos do PPA, com apoio das metas físicas.

Desse modo, a matriz foi construída tendo sempre a meta do PE como ponto de partida, enquanto o lado do PPA era preenchido com os campos de indicador ou de ação/produto, conforme a natureza da

correspondência estabelecida. Essa estrutura permitiu recompor, em base comparável, informações que, no PE, aparecem integradas no quadro de metas e, no PPA, distribuem-se entre campos distintos do programa, do indicador, da ação e do produto, sendo, em alguns casos, complementadas por dados obtidos no SIAFIC.

e) Compatibilização temporal entre os planos

Um aspecto metodológico relevante foi a diferença de vigência entre os instrumentos. O Plano Estratégico cobre o período 2025–2028, enquanto o Plano Plurianual abrange 2026–2029. Em razão disso, a matriz não se limitou à identificação de equivalências estáticas entre atributos, mas incorporou também a comparação ano a ano dos valores esperados das metas do PE, dos indicadores do PPA e dos produtos/metadados físicos do PPA.

Esse procedimento permitiu examinar a aderência não apenas em termos conceituais, mas também em termos de trajetória temporal dos resultados e entregas esperados, especialmente no período comum de vigência dos dois instrumentos. Com isso, tornou-se possível identificar alinhamentos, defasagens e eventuais desalinhamentos entre o ciclo estratégico do governo e o ciclo plurianual.

f) Função metodológica da matriz

Desse modo, a matriz de aderência não se resumiu à organização de informações em planilha. Apoiada em uma tabela-base prévia de correspondência entre atributos, ela operou como mecanismo de recomposição analítica entre dois instrumentos que expressam objetivos governamentais mensuráveis por meio de arquiteturas distintas. Assim, a matriz constituiu o principal dispositivo metodológico de comparação estruturada entre formulação estratégica e programação plurianual.

4.6 Estratégia de análise

A estratégia de análise baseou-se na utilização da matriz de aderência como instrumento de comparação entre o PE e o PPA, construída a partir de uma tabela-base prévia de correspondência entre os atributos dos dois instrumentos. A avaliação foi conduzida a partir dos seguintes procedimentos:

i) Verificação da correspondência estrutural e da cobertura das metas do PE no PPA.

Consistiu em identificar se cada meta do PE encontrava algum atributo correspondente no PPA, de modo a verificar se havia tradução programática das metas estratégicas no plano plurianual e se o conjunto das metas do PE estava, de alguma forma, refletido no PPA, seja por meio de indicadores, seja por meio de ações e produtos.

ii) Verificação da correspondência funcional entre os atributos correlacionados.

Nessa etapa, analisou-se se os elementos relacionados desempenhavam função equivalente nos dois instrumentos, distinguindo-se, de um lado, as metas de resultado/impacto do PE, correlacionadas a indicadores do PPA, e, de outro, as metas de produto do PE, correlacionadas a ações e produtos do PPA.

iii) Avaliação qualitativa da equivalência informacional.

A análise não se restringiu à semelhança nominal entre os atributos. Foram examinadas a descrição da meta, do indicador ou do produto, a unidade de medida, a fórmula de cálculo, o valor de referência e a data de referência, com o objetivo de verificar se os atributos relacionados representavam, de fato, a mesma informação ou informações suficientemente compatíveis para fins de aderência.

iv) Verificação da coerência institucional dos vínculos estabelecidos.

Também foi analisado se os atributos correlacionados estavam associados ao mesmo órgão responsável, ou a órgãos institucionalmente coerentes entre si, de modo a reforçar a consistência da relação estabelecida entre os dois planos.

v) Comparação dos valores esperados ao longo do tempo.

Após a correlação entre os atributos, foram comparados os valores esperados ano a ano das metas do PE e dos indicadores ou produtos do PPA, de modo a verificar se a aderência entre os instrumentos também se sustentava em perspectiva temporal e quantitativa. Essa etapa foi especialmente relevante em razão da diferença de vigência entre os planos, já que o PE abrange 2025–2028 e o PPA cobre 2026–2029.

vi) Avaliação do alinhamento entre iniciativas estratégicas e programas.

Além da correlação entre atributos específicos, verificou-se a convergência entre as iniciativas estratégicas do PE e os programas do PPA quanto aos objetivos substantivos que orientavam sua formulação.

Com base nesses procedimentos, a análise buscou identificar não apenas a existência de correspondências entre os instrumentos, mas também a consistência dos vínculos estabelecidos, a suficiência da cobertura programática do PPA em relação ao conteúdo estratégico do PE e a aderência entre os resultados e entregas projetados ao longo do tempo.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 Resultados da aplicação da matriz de aderência

A aplicação da matriz de aderência permitiu examinar, de forma estruturada, a relação entre as metas do Plano Estratégico 2025–2028 e os atributos correspondentes do Plano Plurianual 2026–2029. De modo geral, os resultados indicaram predomínio de alinhamento entre os dois instrumentos, evidenciando que a maior parte das metas estratégicas encontrou correspondência no PPA, seja por meio de indicadores, seja por meio de ações e produtos. As exceções concentraram-se nas metas estratégicas vinculadas a ações de gestão de natureza não orçamentária, que, por sua própria natureza, não foram incorporadas ao PPA. Ressalvados esses casos, as demais metas do PE encontraram correspondência no PPA.

Esse resultado sugere que o processo de integração entre planejamento estratégico e programação plurianual alcançou grau relevante de aderência, sobretudo no que se refere à tradução das prioridades estratégicas em atributos programáticos passíveis de monitoramento e execução. Em termos agregados, observou-se que o PPA absorveu, de forma ampla, o conteúdo estratégico priorizado pela gestão, reforçando sua capacidade de funcionar como elo entre estratégia, programação governamental e orçamento.

Ao mesmo tempo, a matriz permitiu identificar casos de não alinhamento ou de alinhamento parcial. Esses casos não decorreram, em regra, da ausência absoluta de correspondência, mas de diferenças qualitativas e quantitativas entre os atributos relacionados. Entre os principais problemas encontrados,

destacaram-se: divergências entre valores anuais previstos no PE e no PPA; diferenças de unidade de medida entre atributos considerados correlatos; variações nos valores de referência adotados; discrepâncias entre fórmulas de cálculo; incompatibilidades pontuais entre o conteúdo da meta estratégica e o atributo programático correspondente; e situações em que atributos com a mesma nomenclatura mediam fenômenos distintos, assim como casos em que atributos substantivamente equivalentes apareciam designados por nomes diferentes nos dois instrumentos.

Esses achados demonstram que a aderência entre os planos não pode ser aferida apenas pela semelhança entre títulos ou descrições. Em diversos casos, atributos aparentemente equivalentes apresentavam diferenças substantivas quando analisados em maior profundidade, especialmente quanto à forma de mensuração, ao marco de referência, à trajetória anual esperada e à unidade de medida adotada. De modo inverso, também foram identificados casos em que indicadores ou produtos que mediam, em essência, o mesmo fenômeno apareciam nomeados de forma distinta nos dois planos. Assim, a matriz revelou que o principal desafio da integração não reside apenas em localizar a meta no PPA, mas em verificar se a informação efetivamente corresponde ao mesmo objeto de acompanhamento. Nesse sentido, os resultados reforçam a importância da adoção de nomenclatura padronizada para indicadores e produtos que medem o mesmo objeto, como forma de reduzir ambiguidades, facilitar a rastreabilidade e fortalecer a consistência entre os instrumentos de planejamento.

Outro resultado importante foi a evidência de que a integração entre PE e PPA envolveu não apenas verificação estática de correspondência, mas também análise temporal dos valores projetados. A comparação dos valores esperados ano a ano permitiu identificar situações em que havia correlação formal entre meta e atributo programático, mas sem plena equivalência na trajetória esperada ao longo do período. Esse aspecto mostrou-se especialmente relevante em razão da diferença de vigência entre os instrumentos, uma vez que o PE cobre o período de 2025 a 2028, enquanto o PPA abrange 2026 a 2029.

A matriz também evidenciou que a maior parte das inconsistências identificadas, sobretudo as de natureza técnica, foi objeto de ajuste durante o próprio processo de elaboração do PPA. Como o trabalho de construção

e preenchimento da matriz ocorreu após a finalização do PE e simultaneamente à formulação do PPA, o instrumento não operou apenas como mecanismo de diagnóstico *ex post*, mas também como ferramenta de apoio à compatibilização entre os planos. Em consequência, a maior parte dos desalinhamentos pôde ser revista e corrigida ainda no curso da elaboração do plano plurianual. As divergências remanescentes concentraram-se, principalmente, em alguns valores esperados ano a ano, em razão da diferença de vigência entre os dois instrumentos. Esse resultado reforça o papel da matriz como instrumento de integração em uso, e não apenas de análise posterior.

Além disso, a utilização da tabela de correspondência contribuiu para padronizar o trabalho das equipes envolvidas. Essa padronização reduziu ambiguidades na busca por correspondência, conferiu maior consistência à análise e favoreceu o alinhamento metodológico entre a equipe responsável pelo Plano Estratégico e a equipe responsável pelo Plano Plurianual.

Em síntese, os resultados da aplicação da matriz apontam para três conclusões principais. A primeira é que houve elevado grau de cobertura das metas estratégicas no PPA, ainda que com exceções justificadas relativas às metas de gestão de natureza não orçamentária. A segunda é que os principais problemas encontrados não decorreram, em geral, da inexistência de correspondência, mas de incompatibilidades na forma de mensuração, na nomenclatura e na trajetória anual dos atributos correlacionados. A terceira é que a matriz de aderência se mostrou útil não apenas para avaliar a integração entre os planos, mas também para induzir ajustes concretos durante o processo de formulação do PPA.

5.2 Ganhos identificados

A aplicação da matriz de aderência produziu ganhos relevantes para a integração entre planejamento estratégico e programação plurianual. O primeiro deles foi o aumento da visibilidade sobre os vínculos entre metas estratégicas e atributos programáticos, permitindo explicitar com maior clareza como as prioridades da gestão se traduzem em indicadores, ações e produtos do PPA. Com isso, o processo de planejamento passou a dispor de maior rastreabilidade entre formulação e execução, tornando mais visível a conexão entre estratégia, orçamento e resultados.

Outro ganho relevante foi a qualificação do monitoramento. Ao exigir a comparação entre descrições, unidades de medida, fórmulas de cálculo, valores de referência e valores anuais esperados, a matriz favoreceu maior rigor na análise de aderência e evidenciou inconsistências que, em um exame apenas formal, tenderiam a permanecer invisíveis. Esse movimento contribuiu para reduzir ambiguidades conceituais, harmonizar métricas e aprimorar a consistência entre os instrumentos.

Também se verificou ganho importante na interlocução entre áreas. A construção da matriz exigiu interação contínua entre as equipes responsáveis pelo PE e pelo PPA, favorecendo a aproximação entre planejamento estratégico e planejamento plurianual e orçamentário. Nesse processo, a matriz funcionou não apenas como artefato técnico, mas como instrumento de diálogo, validação e alinhamento entre linguagens institucionais distintas. Essa aproximação também fortaleceu a interoperabilidade entre áreas que historicamente operavam de forma fragmentada.

Por fim, a matriz contribuiu para fortalecer a lógica da gestão por resultados no âmbito municipal. Ao explicitar a relação entre objetivos estratégicos, meios de execução e parâmetros de mensuração, o instrumento ampliou a capacidade de conectar estratégia, programação e acompanhamento, reforçando a coerência vertical entre os planos e fortalecendo a accountability de gestores e equipes.

5.3 O percurso institucional necessário

A integração entre PE e PPA não decorreu apenas de um exercício técnico de correlação entre atributos, mas de um percurso institucional deliberadamente construído. A experiência analisada evidenciou que a viabilização da integração exigiu coordenação entre diferentes áreas da administração, definição de procedimentos comuns e atuação articulada das equipes responsáveis pela elaboração dos dois instrumentos.

Nesse processo, destacou-se a interação entre a CVL/SUBPAR, responsável pelo Plano Estratégico, e a F/SUPOR, responsável pelo Plano Plurianual. A atuação recíproca de apoio entre as equipes favoreceu a construção de entendimentos comuns sobre a correspondência entre metas, indicadores, ações e produtos, permitindo que a integração entre os planos fosse perseguida desde a fase de formulação, e não apenas posteriormente, na etapa de análise.

A experiência também sugere que a integração dependeu da consolidação de diretrizes de alinhamento e de espaços sistemáticos de coordenação técnica. O trabalho conjunto entre as áreas permitiu reduzir assimetrias conceituais, aproximar linguagens institucionais e construir consensos mínimos sobre critérios de correspondência, o que foi essencial para dar consistência à matriz e viabilizar seu uso como instrumento efetivo de integração.

A construção e o preenchimento da matriz durante o processo de elaboração do PPA reforçaram essa dinâmica institucional. Como parte das inconsistências pôde ser identificada e corrigida ainda no curso da formulação do plano plurianual, a matriz assumiu papel de instrumento operativo de integração, e não apenas de registro analítico. Essa característica ampliou sua utilidade institucional e fortaleceu sua função de apoio à coordenação entre áreas.

5.4 Limites encontrados

Apesar dos ganhos observados, a análise também revelou limites relevantes. O primeiro deles foi a heterogeneidade dos atributos mobilizados, especialmente no caso dos indicadores, cujas descrições, fórmulas, valores de referência e trajetórias anuais nem sempre coincidiam integralmente com as metas estratégicas a que se pretendiam associar. Isso exigiu esforço analítico adicional para distinguir correspondências efetivas de semelhanças apenas aparentes.

Outro limite importante decorreu da diferença de arquitetura informacional entre os instrumentos. No PE, as metas já aparecem acompanhadas de seus elementos de mensuração e monitoramento. No PPA, essas informações se distribuem entre diferentes campos legais e sistêmicos, exigindo recomposição analítica com base não apenas na lei do plano, mas também em informações complementares registradas no SIAFIC. Essa dispersão informacional aumenta a complexidade do processo de integração.

A diferença de vigência entre os planos também se mostrou limitadora. Como o PE cobre 2025–2028 e o PPA cobre 2026–2029, a comparação dos valores anuais exigiu atenção específica à compatibilização temporal, sobretudo para evitar interpretações equivocadas sobre desalinhamentos que, em parte, decorrem da própria assimetria entre os ciclos.

Além disso, a sustentabilidade do modelo permanece condicionada à existência de capacidade

técnica e coordenação institucional contínuas. A manutenção da matriz, a atualização dos vínculos e a revisão das inconsistências identificadas exigem pessoal qualificado, rotinas de trabalho estáveis e compromisso permanente entre as áreas envolvidas. Sem esses elementos, a aderência tende a perder consistência ao longo do tempo.

5.5 O papel da governança ativa

Os resultados indicam que a governança ativa foi condição decisiva para a sustentação do processo de integração entre PE e PPA. A matriz de aderência, por si só, não seria suficiente para produzir alinhamento se não houvesse articulação entre áreas, capacidade de decisão sobre inconsistências identificadas e disposição institucional para ajustar procedimentos ao longo da elaboração dos planos.

Nesse sentido, a integração dependeu não apenas de metodologia, mas de coordenação, validação e apoio institucional. A atuação das equipes técnicas, a interação entre CVL/SUBPAR e F/SUPOR e a possibilidade de correção de inconsistências durante a elaboração do PPA revelam que a aderência entre os instrumentos foi sustentada por arranjo de governança que permitiu transformar a matriz em instrumento efetivo de integração.

Também se evidenciou a importância do envolvimento da alta gestão. A integração entre planejamento estratégico e programação plurianual tende a perder força quando tratada como atividade apenas técnica ou periférica. Ao contrário, sua sustentação exige patrocínio institucional, capacidade de arbitragem entre áreas e reconhecimento de que o alinhamento entre planos é questão de governança, e não apenas de compatibilização documental.

Desse modo, a experiência analisada reforça que a integração entre planejamento estratégico e programação plurianual não deve ser entendida como procedimento pontual, mas como prática de governança que exige coordenação intersetorial, padronização de critérios e continuidade institucional. Nessa perspectiva, a matriz de aderência mostrou-se útil não apenas para qualificar a análise, mas também para fortalecer a governança do planejamento municipal.

6. CONCLUSÃO

Este artigo buscou demonstrar que a integração entre Plano Estratégico e Plano Plurianual pode ser tratada de forma sistemática e tecnicamente estruturada, desde que apoiada por metodologia clara, base informacional consistente e coordenação institucional entre as áreas responsáveis pelos dois instrumentos. A experiência analisada no Município do Rio de Janeiro evidenciou que a matriz de aderência constitui um mecanismo eficaz para aproximar formulação estratégica e programação plurianual, tornando mais visíveis os vínculos entre metas, indicadores, ações e produtos.

Os resultados mostraram que a maior parte das metas estratégicas do PE encontrou correspondência no PPA, ressalvadas as metas de gestão de natureza não orçamentária. Também ficou evidenciado que a qualidade dessa integração não depende apenas da existência formal de vínculos entre os planos, mas da consistência informacional entre os atributos correlacionados, incluindo nomenclatura, unidade de medida, fórmula de cálculo, valores de referência, responsabilidade institucional e trajetória anual esperada. Nesse sentido, a matriz revelou que o desafio central da integração não é apenas localizar correspondências, mas verificar se os instrumentos efetivamente expressam o mesmo objeto de acompanhamento e entrega.

Outro achado relevante foi que a matriz não operou apenas como ferramenta de análise posterior. Como sua construção ocorreu após a finalização do PE e durante a elaboração do PPA, ela também funcionou como instrumento de compatibilização em uso, permitindo a revisão de inconsistências ainda no curso da formulação do plano plurianual. Esse aspecto reforça sua utilidade não apenas como artefato metodológico, mas como dispositivo prático de integração entre planejamento estratégico e programação plurianual e orçamentária.

A experiência analisada também indica que a integração PE-PPA depende menos da existência isolada de instrumentos e mais da capacidade institucional de utilizá-los de forma articulada. A atuação conjunta entre CVL/SUBPAR e F/SUPOR, o alinhamento de critérios técnicos e o apoio institucional ao processo mostraram-se decisivos para a consolidação da matriz e para a redução de inconsistências entre os planos. Assim, a contribuição central do estudo está em evidenciar que a integração entre estratégia

e programação não é apenas questão de técnica, mas também de governança.

Em síntese, o caso examinado sugere que a matriz de aderência pode constituir ferramenta relevante para fortalecer a coerência, a rastreabilidade e a capacidade de entrega da ação governamental. Seu

potencial, contudo, depende de continuidade institucional, padronização conceitual e capacidade técnica de manutenção. É nessa combinação entre método, coordenação e uso efetivo que reside a principal lição do estudo para o aprimoramento do planejamento governamental no nível municipal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. DE TONI, J. Capacidades Institucionais e Políticas Públicas. São Paulo: Editora Atlas, 2021.
2. GIACOMONI, J. Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 2012.
3. HOOD, C. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.
4. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Guia Prático de Análise Ex Ante. Brasília: IPEA, 2018.
5. MATUS, C. Política, Planejamento e Governo. Brasília: IPEA, 1993.
6. OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
7. PACHECO, R. S. Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 14, n. 55, 2009.
8. POISTER, T. H. The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Planning to Performance and Results. *Public Administration Review*, v. 70, n. s1, p. S246-S254, 2010.
9. SHAH, A. (Ed.). Performance Budgeting: Linking Funding to Results. Washington, DC: The World Bank, 2007.
10. YIN, R. K. Case Study Research and Applications: Design and Methods. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2018.

Do mero cumprimento de uma obrigação legal à busca por uma cultura de planejamento: rupturas, avanços e limites na construção da metodologia do PPA 2024–2027 do estado do Paraná

- **Anuar Ancioto Issa**

Universidade Estadual de Londrina e Prefeitura Municipal de Ibiporã – PR, Brasil
anuar8issa@gmail.com

- **Louise Ronconi de Nazareno**

Secretaria do Planejamento do Estado do Paraná, Brasil
luisenazareno@sepl.pr.gov.br

- **Wellington Rosa Ferreira**

Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná, Brasil welington_wrf@hotmail.com

- **Saulo Fabiano Amâncio Vieira**

Universidade Estadual de Londrina, Brasil
E-mail: saulo@uel.br

Resumo

O presente artigo teve como objeto de estudo analisar o processo de construção do Plano Plurianual (PPA) do Estado do Paraná para o ciclo 2024-2027. Costumemente tratado como uma mera peça contábil para cumprimento da legislação, o plano desenvolvido neste ciclo buscou se tornar um instrumento mais real de planejamento, governança e gestão. Assim, buscou-se realizar um estudo de caso descritivo, complementado com análises qualitativas. Desta feita, foram analisados manuais e normativas estaduais relacionadas à elaboração do PPA, os quais foram complementados com a realização de sete entrevistas semiestruturadas, conduzidas de forma remota, com atores estratégicos do processo das mais diversas áreas (coordenação central, controle interno, construtores de indicadores, e execução finalística), de modo a ser obter uma percepção mais apurada do processo de construção. Os resultados demonstram avanços significativos, principalmente no aspecto metodológico, com a adoção da “Árvore de Problemas”. Ademais, foram observados, também, avanços na ampliação e qualificação do número de entregas, substituindo as metas genéricas e vagas utilizadas nos planos anteriores. Por outro lado, a pesquisa identificou algumas lacunas estruturais que necessitam ser aprimoradas para os próximos ciclos, tais como: a dificuldade de integração entre o planejamento (PPA) e a execução orçamentária (LOA), bem como a falta de uma “Cultura de Planejamento” por parte dos órgãos participantes. Conclui-se, sugerindo a necessidade de ampliação da institucionalização, manutenção e aprimoramento da metodologia proposta para elaboração do Plano Plurianual 2024-2027, de modo que o próximo ciclo já se inicie mais estruturado, com os órgãos participantes mais cientes das demandas que devem ser apresentadas em um PPA.

Palavras-chave: Planejamento Governamental; Metodologia; Cultura de Planejamento.

1. INTRODUÇÃO

Desde a sua concepção na Constituição Federal de 1988, o PPA (Plano Plurianual), em muitas oportunidades, é tratado como uma mera formalidade, ou seja, uma obrigação legal, que precisa ser cumprida, de modo que o ente federativo não seja penalizado. Essa situação acaba se tornando um paradoxo, pois o fato de estar previsto na Carta Magna não se torna um estímulo suficiente para que esses instrumentos sejam adequadamente elaborados. Em termos práticos, o PPA se tornou uma LOA (Lei Orçamentaria Anual) com duração de 04 anos, sem a definição de metas e entregas claras, que retratem aquilo que estava previsto no Plano de Governo dos candidatos recém-eleitos, tampouco apresentam programas de resolução efetiva dos problemas enfrentados pela sociedade (CARDOSO JR., 2011).

Com o objetivo de romper com esse estilo meramente burocrático de elaboração do PPA, o ciclo 2024-2027 do Estado do Paraná buscou produzir um documento que, de fato, fosse um instrumento de planejamento a ser seguido durante o quadriênio seguinte. O PPA 2024-2027 apresentou uma nova proposta metodológica, sendo desenvolvido tendo como base cinco eixos estratégicos, a saber: i) eficiência administrativa; ii) infraestrutura e mobilidade; iii) desenvolvimento econômico sustentável; iv) inclusão social, direitos humanos e cidadania; e v) direitos básicos e bem-estar. Ademais, a partir da realização de vários encontros de alinhamento e oficinas de capacitação, a Secretaria de Estado de Planejamento (SEPL) buscou integrar o processo de construção do PPA, envolvendo as diversas secretarias estaduais, autarquias, fundações e poderes autônomos.

Neste sentido, o presente artigo analisa as implicações decorrentes dessa nova forma de estruturação do Plano Plurianual do Estado do Paraná, de modo a analisar criticamente os resultados alcançados. Assim, ao final do trabalho, espera-se elencar os avanços obtidos, e que merecem ser mantidos para o próximo ciclo, bem como apontar e sugerir pontos de melhoria e desenvolvimento, que contribuam para que o PPA paranaense continue seu processo de evolução, consolidando-se como um instrumento efetivo de planejamento, deixando de ser apenas uma simples peça burocrática sem conexão alguma com as necessidades reais da sociedade.

Tendo em vista o paradoxo relatado acima, analisar propostas de PPAs, que tenham como objetivo diminuir a distância entre o que o poder público planeja, e aquilo que, de fato, entrega para a população se torna algo bastante relevante em termos gestão, ainda mais em um contexto cada vez mais desafiador para Administração Pública, em que ela é constantemente fiscalizada e cobrada, tanto pelos órgãos fiscalizadores, como pela população de uma forma geral.

Considerando o exposto acima, avançar no estudo de propostas de novas ferramentas metodológicas, que aumentem as chances do planejamento estratégico ser algo mais concreto, e não apenas um pseudo cumprimento de legislação, apresenta-se como algo relevante a ser debatido. Logo, não se trata apenas de um exercício acadêmico sem finalidade prática, mas de um estudo crítico, cujos apontamentos podem contribuir para uma gestão pública mais qualificada, algo extremamente exigido pela sociedade atual, cada dia mais ativa no controle social.

Ademais, aprimorar a compreensão dos sucessos alcançados, bem como dos equívocos cometidos, durante o processo de reformulação metodológica realizado pela Secretaria de Planejamento do Estado do Paraná para elaboração do PPA 2024 - 2027 contribuirá para melhorar a capacidade de planejamento de outros entes, estimulando o compartilhamento de boas práticas, elevando o nível da gestão pública praticada no Brasil.

O presente artigo tem como objetivo principal estudar e avaliar os resultados obtidos pela implementação da nova metodologia proposta pela Secretaria Estadual de Planejamento (SEPL) para elaboração do Plano Plurianual 2024 – 2027 do Estado do Paraná.

Ademais, de forma mais específica, a pesquisa procura desmembrar os impactos gerados pela adoção da ferramenta conhecida como «Árvore de Problemas» para definição dos programas previstos pelos órgãos participantes do PPA. Por fim, pretende-se mapear os gargalos que dificultaram uma melhor elaboração do referido plano, sejam eles: estruturais, tecnológicos e/ou culturais, de modo que seja possível propor melhorias para a evolução dos próximos ciclos de planejamento governamental, não somente no Estado do Paraná, mas também nos demais entes subnacionais

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Com o objetivo de fornecer um referencial geral sobre área de planejamento e orçamento no Brasil, bem como um panorama do Plano Plurianual no Estado do Paraná esta seção encontra-se estruturada com os seguintes tópicos: i) planejamento governamental, ii) aspectos legais dos instrumentos de planejamento e iii) o PPA 2024-2027 do Estado do Paraná.

2.1 Planejamento Governamental

O planejamento governamental, segundo Cardoso Jr. (2011), é compreendido como um processo deliberado e sistemático de definição de prioridades, objetivos e estratégias, que orientam a ação estatal para o médio e longo prazo, organizando políticas públicas, programas governamentais e recursos disponíveis de forma integrada. No âmbito da administração pública contemporânea, o planejamento assume papel central na coordenação das ações governamentais, na tentativa de antecipação de problemas e na organização racional da intervenção do Estado sobre a realidade social e econômica. Nessa perspectiva, o PPA deveria transcender a mera elaboração de documentos formais e se configurar como um instrumento estratégico de planejamento, por meio do qual se expressassem escolhas políticas, capacidades institucionais e compromissos públicos assumidos pelos governantes eleitos.

No Brasil, o planejamento governamental ganhou centralidade institucional com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu um sistema integrado composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse marco, de acordo Cardoso Junior e Santos (2018), buscou reduzir a fragmentação e a discricionariedade da ação estatal, conferindo maior racionalidade, previsibilidade e transparência à gestão pública, ainda que, na maioria das vezes, a consolidação formal desses instrumentos seja acompanhada, de modo consistente, pelo fortalecimento das capacidades institucionais e políticas necessárias ao pleno exercício da função planejadora, fazendo com que as peças de planejamento se caracterizem mais como obrigação legal do que como um instrumento norteador.

O PPA deveria ocupar posição central no sistema brasileiro de planejamento governamental, ao se constituir como o principal instrumento de orientação da

ação estatal no médio prazo, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas para um ciclo de quatro anos. Nesse sentido, conforme argumenta Paulo (2010), o PPA não se restringe somente à função de programação financeira, mas configura-se como instrumento de gestão estratégica ao articular políticas públicas, programas governamentais e ações orçamentárias. Quando adequadamente estruturado e apoiado politicamente, o PPA contribui para intersectorialidade das políticas públicas, para o alinhamento entre prioridades governamentais e rotinas administrativas, ampliando a capacidade estatal de produzir resultados.

A literatura recente sobre planejamento público enfatiza que a efetividade dos instrumentos de planejamento depende de sua articulação com modelos de gestão orientada a resultados, ou seja, com a definição de entregas realistas. Nesse sentido, o planejamento governamental contemporâneo incorpora indicadores de desempenho, metas mensuráveis e mecanismos de monitoramento e avaliação periódicos, permitindo que o Estado acompanhe a implementação das políticas públicas e promova ajustes ao longo do tempo. Organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), destacam que planos governamentais devem funcionar como instrumentos dinâmicos, integrados à gestão e ao orçamento, e não como peças estáticas ou meramente formais (OCDE, 2016).

Outro aspecto central do planejamento governamental contemporâneo diz respeito à sua dimensão institucional e organizacional. Alterações metodológicas em instrumentos como o Plano Plurianual (PPA) demandam processos contínuos de aprendizagem organizacional, adaptação de rotinas administrativas e o fortalecimento das capacidades técnicas dos órgãos participantes. Estudos sobre essa temática indicam que reformas que se proponham a alterar o planejamento público frequentemente enfrentam resistências internas, assimetrias de conhecimento e dificuldades de coordenação entre os participantes, o que reforça a necessidade de compreender o planejamento não como um evento pontual, mas como um processo contínuo de construção institucional (GOMIDE; PIRES, 2014).

Adicionalmente, o debate contemporâneo sobre planejamento governamental tem incorporado, ainda que de forma desigual, a dimensão da participação social. Carvalho, Zanandrez e Menezes (2025)

demonstram que experiências recentes no âmbito federal apontaram a ampliação de mecanismos participativos no processo de elaboração do PPA, sobretudo por meio de plataformas digitais e fóruns consultivos. Tais iniciativas buscam conferir maior legitimidade às decisões de planejamento, embora o estudo indique que a ampliação da participação nem sempre se traduz em maior poder decisório ou em deliberação efetiva, revelando limites institucionais do planejamento participativo em larga escala.

Dessa forma, o planejamento governamental pode ser compreendido como um campo no qual se articulam racionalidade técnica, escolhas políticas e capacidades institucionais. A efetividade do planejamento não depende apenas da qualidade normativa dos instrumentos formais, como o PPA, mas também da capacidade do Estado de coordenar atores, integrar políticas, monitorar resultados e promover processos contínuos de aprendizagem institucional. Nesse contexto, a análise da elaboração e da implantação de planos plurianuais, especialmente quando envolvem a apresentação de propostas metodológicas, constitui um caminho relevante para compreender os avanços e os limites do planejamento público no âmbito subnacional.

2.2 Aspectos Legais dos Instrumentos de Planejamento

A Constituição Federal instituiu um modelo integrado de planejamento e orçamento, composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse arranjo normativo busca assegurar coerência entre planejamento de médio prazo, prioridades anuais e execução orçamentária, reduzindo a fragmentação das ações governamentais e fortalecendo a racionalidade da gestão pública (BRASIL, 1988; CARDOSO JR., 2011).

O Plano Plurianual, conforme a Escola de Administração Pública – ENAP (2014), constitui o eixo estruturante desse sistema, ao definir, para um período de quatro anos, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, especialmente no que se refere às despesas de capital e aos programas de duração continuada. Ele estabelece o marco estratégico que orienta as políticas públicas e condiciona a elaboração das demais peças orçamentárias, funcionando como

referência obrigatória para a definição das prioridades governamentais.

Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias desempenha um papel intermediário no ciclo orçamentário, ao traduzir as orientações estratégicas do PPA em prioridades e metas para o exercício financeiro subsequente. Ela estabelece parâmetros para a elaboração da LOA, define metas fiscais, dispõe sobre alterações na legislação tributária e orienta a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Dessa forma, atua como elo entre o planejamento de médio prazo e a execução anual do orçamento, contribuindo para a compatibilização entre estratégia e operacionalização das políticas públicas (ENAP, 2014).

A Lei Orçamentária Anual - LOA, por fim, detalha as receitas e despesas previstas para o exercício financeiro, materializando, em termos financeiros, os programas e ações definidos no PPA e priorizados na LDO. Embora possua vigência anual, ela deve observar estritamente as diretrizes e metas estabelecidas nos instrumentos superiores, o que reforça o caráter hierarquizado e integrado do sistema orçamentário brasileiro (BRASIL, 1988).

Secchi, Coelho e Pires (2019) evidenciam que o orçamento público brasileiro possui natureza jurídica e institucional que o caracteriza como instrumento central de planejamento, gestão e controle das ações governamentais. Deste modo, na administração pública contemporânea, o orçamento ultrapassa a função meramente contábil de autorização de despesas e passa a integrar o sistema de planejamento governamental, assumindo papel estratégico na definição das prioridades públicas e na alocação dos recursos do Estado. Assim a institucionalização do orçamento como instrumento de planejamento visa assegurar coerência entre as escolhas políticas, a capacidade fiscal e a execução das políticas públicas, fortalecendo a racionalidade e a transparência da ação estatal.

A consolidação desse sistema foi significativamente reforçada pela edição da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que introduziu princípios e mecanismos voltados ao equilíbrio das contas públicas, à transparência fiscal e à responsabilização dos gestores, exigindo compatibilidade entre planejamento, orçamento e execução. Entre suas disposições, destaca-se a obrigatoriedade de demonstração da compatibilidade

da LOA com as metas fiscais estabelecidas na LDO, bem como com os objetivos definidos no PPA, fortalecendo a função do planejamento como base da gestão fiscal responsável (BRASIL, 2000).

Cardoso Jr. (2011) aponta que, embora o arcabouço legal do orçamento público brasileiro seja institucionalmente robusto e relativamente estável, sua efetividade depende da capacidade estatal de articular planejamento, orçamento e gestão, bem como de mobilizar os instrumentos orçamentários como instrumentos estratégicos de coordenação da ação pública, e não apenas como exigências formais. Nesse sentido, a análise dos aspectos legais do planejamento público revela que o desafio central não reside unicamente no cumprimento das normas, mas na capacidade de operacionalizar o sistema de planejamento de forma coerente, integrada e orientada a resultados, fortalecendo a capacidade de atuação do Estado.

2.3 O PPA 2024-2027 do estado do Paraná

No âmbito subnacional, os estados e municípios devem observar os princípios constitucionais e as normas gerais de direito financeiro, adaptando o sistema de planejamento e orçamento às suas respectivas realidades institucionais. No caso do Estado do Paraná, a Constituição Estadual prevê expressamente o Plano Plurianual como instrumento obrigatório de planejamento governamental, cabendo ao Poder Executivo a iniciativa do projeto de lei e à Assembleia Legislativa a sua apreciação e aprovação. Assim, o PPA estadual materializa, em nível subnacional, os fundamentos legais do planejamento público estabelecidos pela Constituição Federal.

O Plano Plurianual do Estado do Paraná para o período 2024–2027 configura-se como o principal instrumento de planejamento governamental de médio prazo no âmbito estadual, orientando a formulação e a execução das políticas públicas ao longo do quadriênio. Instituído em conformidade com a Constituição Federal de 1988 e com a Constituição do Estado do Paraná, tal documento expressa as diretrizes estratégicas do governo estadual, estabelecendo objetivos, programas, metas e indicadores que orientam a alocação dos recursos públicos e a atuação dos órgãos e entidades da administração pública estadual (PARANÁ, 2025).

O PPA Paraná 2024–2027 foi estruturado a partir de programas governamentais organizados em eixos

estratégicos, contemplando, tanto programas finalísticos (voltados diretamente à entrega de bens e serviços à sociedade), quanto programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado. Conforme estabelecido na Lei Estadual nº 21.861/2023 e detalhado no documento oficial do Plano Plurianual, o PPA organiza a atuação da Administração Pública Estadual em cinco eixos estratégicos, trinta e seis programas e um conjunto articulado de ações orçamentárias, indicadores de resultado e entregas físicas, com regionalização e metas anuais, reforçando a integração entre planejamento, orçamento e gestão orientada a resultados (PARANÁ, 2023). Essa estrutura evidencia uma concepção de planejamento que busca conferir maior clareza aos objetivos governamentais e maior transparência à atuação estatal, aproximando o PPA de um instrumento efetivo de gestão pública.

Um de seus elementos centrais refere-se à mudança metodológica em relação ao plano anterior, que buscou aprimorar a capacidade do instrumento como ferramenta efetiva de gestão pública. A nova metodologia adotada enfatiza a maior clareza na definição dos programas, objetivos e entregas governamentais, bem como o fortalecimento do uso de indicadores de desempenho para acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Essa orientação dialoga com os achados de Cardoso Jr. (2011) sobre planejamento governamental e orçamento-programa, que destaca a importância de alinhar planejamento, execução e monitoramento para ampliar a efetividade da ação estatal.

A mudança metodológica também esteve associada a um esforço de coordenação intersetorial mais estruturado durante o processo de elaboração do plano. A construção do PPA envolveu etapas de diagnóstico setorial, definição de prioridades estratégicas e articulação entre os órgãos da administração estadual, buscando reduzir a fragmentação das ações governamentais e promover maior coerência entre políticas públicas relacionadas. Esse processo reflete uma tentativa de superar limitações históricas do planejamento público, frequentemente marcado pela justaposição de iniciativas setoriais pouco integradas, e de aproximar o PPA de um instrumento efetivamente orientador da ação governamental (PARANÁ, 2025).

Além disso, esse planejamento incorporou avanços no que se refere à regionalização das ações e à consideração das especificidades territoriais do Estado.

A opção metodológica adotada privilegiou o fortalecimento da capacidade técnica e institucional do planejamento estadual, concentrando esforços na melhoria da qualidade dos programas e na viabilidade de sua execução ao longo do quadriênio. Tal escolha evidencia uma concepção de planejamento que enfatiza a racionalidade administrativa e a governança interna do Estado, em consonância com as recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2016).

Nesse sentido, o documento final pode ser compreendido como um instrumento em processo de aperfeiçoamento institucional, que busca consolidar uma cultura de planejamento mais estratégica e integrada no âmbito estadual. A análise de sua elaboração e implantação, especialmente à luz da mudança metodológica adotada, permite identificar tanto avanços quanto desafios relacionados à capacidade estatal, à coordenação entre órgãos e à utilização efetiva do PPA como ferramenta de gestão. Assim, o estudo do PPA Paraná revela-se particularmente relevante para compreender os limites e as potencialidades do planejamento governamental subnacional no Brasil contemporâneo

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa se caracteriza como sendo um estudo de caso, de natureza descritiva e abordagem qualitativa, tendo como foco principal a elaboração do PPA 2024-2027 do Estado do Paraná, cujo processo foi conduzido pela Secretaria Estadual de Planejamento (SEPL). Os procedimentos para coleta dos dados e informações foram realizados em duas etapas, sendo a primeira de natureza mais documental e a segunda através da realização de entrevistas semiestruturadas.

A análise documental se constituiu na leitura dos manuais técnicos, fluxogramas e demais informações fornecidas pelo Governo do Estado do Paraná, em página especificamente criada para o PPA 2024-2027 na rede mundial de computadores. Nesse contexto, torna-se extremamente importante mencionar a institucionalidade dada ao processo, bem como seu enquadramento legal, com especial destaque para a Lei nº 21.861/2023 (que instituiu o PPA vigente)

A segunda frente teve como foco a realização de sete entrevistas semiestruturadas, realizadas remotamente por meio da utilização de plataformas eletrônicas de videoconferência entre os meses de

novembro e dezembro de 2025. A seleção dos entrevistados buscou uma amostragem ampla, que conseguisse captar a heterogeneidade e complexidade da máquina pública estadual. Assim, o perfil dos entrevistados foi o seguinte:

- Coordenação Central (SEPL e Casa Civil): Entrevistas com antigos e atuais coordenadores de Monitorização e Avaliação (CMA) e diretores estratégicos, responsáveis pela metodologia de elaboração e coordenação geral do processo;

- Validação Metodológica (IPARDES): Entrevista com servidor do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, responsáveis por auxiliar na construção dos indicadores dos diversos órgãos participantes do PPA; e

- Execução Finalística (NPS - Núcleos de Planejamento Setorial): Conversa com profissionais que atuam na “ponta” do processo, oriundos das áreas de Saúde, Justiça e Infraestruturas (DER), que eram encarregados de traduzir a metodologia proposta pela Secretaria de Planejamento em entregas que fossem reais e mensuráveis para a populações entregas reais à população.

Na sequência, as informações obtidas foram transcritas, organizadas e resumidas, de modo a permitir a análise do conteúdo obtido e a comparação das percepções dos entrevistados. Desta feita, a análise documental, complementada pelas entrevistas realizadas, resultaram em três tópicos, que orientam a discussão no próximo tópico, a saber: i) a ruptura metodológica e a estruturação dos problemas; ii) a necessidade de ampliação da cultura de planejamento como mentalidade para aprimoramento do PPA, e iii) a institucionalização como ferramenta de sustentação e continuidade da metodologia e culturas implementadas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Em geral, a análise dos documentos e das entrevistas utilizados na pesquisa demonstram que o processo de construção do PPA 2024-2027 constituiu, uma tentativa de torná-lo, de fato, um instrumento de planejamento, que refletisse a realidade das secretarias e órgãos participantes, além de ser mais visível para a população de um modo geral. Ademais, houve uma significativa intenção de ampliar a cultura de planejamento dentro da máquina estatal, bem como de se institucionalizar o PPA.

4.1 A Ruptura Metodológica: Da “Ficção” à “Árvore de Problemas”

A premissa de que os Planos Plurianuais dos ciclos anteriores eram, basicamente, instrumentos “*pro forma*”, apenas com o intuito de cumprir uma obrigação prevista na legislação, foi confirmada pelos profissionais entrevistados. As peças anteriores foram descritas como “uma LOA multiplicada por quatro”, compostas por metas e entregas muito generalistas, com indicadores vagos, que dificultavam o monitoramento, a avaliação e o controle social.

Neste ciclo, a principal inovação relatada foi a adoção da metodologia da “Árvore de Problemas”. A Secretaria de Planejamento estimulou que as secretarias estaduais e demais órgãos participantes identificassem as causas-raiz das necessidades e problemas, que as políticas públicas que seriam colocadas no Plano estavam se propondo a solucionar. Essa proposta fica bem clara nas palavras de um coordenador central, que relatou que a abordagem procurou ser extremamente pragmática: “Encare o seu órgão como uma indústria. Entra recurso público, sai o quê?”.

Esta pergunta aparentemente simples forçou a substituição dos objetivos genéricos por entregas mais palpáveis e mensuráveis, uma vez que os órgãos participantes foram forçados a destrinchar suas ideias. Nesse sentido, entregas vagas, por exemplo, como “ampliar a cobertura educacional na região norte”, foram substituídas por outras mais visíveis, tal qual “construção de escola na cidade de Londrina”.

A fórmula de raciocínio estimulada pela “Árvore de Problemas” foi considerada, especialmente pelos profissionais da execução finalística, como “provavelmente a principal inovação técnica da nova metodologia proposta”, uma vez que ela desencadeou uma ruptura na forma de pensar, fazendo com que ela deixasse de ser mais generalista e passasse a ser mais objetiva. Essa forma de pensar também contribuiu para o aumento da cultura de planejamento entre os participantes, haja vista a percepção de que propostas sem fundamento não entrariam no documento final do Plano.

Entretanto, como costuma ocorrer na maioria das propostas de mudanças, esta mudança de sistemática sofreu com uma certa resistência por uma parte dos órgãos e profissionais participantes, tendo sido importante a atuação do Governo do Estado, dando o apoio institucional necessário para garantir que o que estava

sendo proposto, era uma demanda do Governo, que estava sendo conduzida pela Secretaria de Planejamento, e não apenas um desejo individual da referida secretaria. O apoio institucional foi demonstrado desde o início dos trabalhos, prova disso, foi o fato de ter ocorrido um evento em que foram convocados secretários e diretores de toda a estrutura estatal para lançamento dos trabalhos do ciclo do PPA 2024 – 2027.

4.2 A Construção dos Indicadores e o Papel do IPARDES

Outro aspecto de melhoria a ser ressaltado, foi a o aprimoramento e qualificação ocorrido na construção dos indicadores de desempenho, a qual foi amparada pela Lei Complementar Estadual nº 231/2020. A construção dos indicadores foi apontada como uma das principais dificuldades que as secretarias tiveram no processo de elaboração do PPA no ciclo 2024-2027, uma vez que isso não fazia parte da rotina de planejamento até então.

Este processo de construção revelou uma razoável disparidade entre os órgãos participantes no que diz respeito a produção de dados no Estado. Os considerados órgãos finalísticos clássicos, como educação, segurança, saúde e assistência social possuíam uma base de dados mais consolidada, e, por consequência, apresentaram maior facilidade na elaboração das métricas de desempenho, visto que já estavam habituados a utilizarem sistemas nacionais mais robustos, como, por exemplo, o DataSUS. Por outro lado, outras secretarias, aquelas com característica “meio”, encararam o processo de formulação de indicadores como mais um obstáculo burocrático. Neste contexto, o IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social) assumiu um papel vital no processo, não apenas como mero avaliador de indicadores, mas como mediador e, principalmente, um nivelador conceitual, ajudando os participantes a traduzirem intenções políticas em variáveis mensuráveis.

A atuação do IPARDES merece ser destacada, pois se trata de um órgão pertencente a estrutura do Estado, bastante técnico, e que possui diversos pesquisadores em seu quadro, apresentando, portanto, uma característica acadêmica. A atuação do Instituto como participante ativo no processo de construção do PPA 2024-2027, principalmente na elaboração dos indicadores, demonstra como o trabalho conjunto

entre o poder público e a academia podem melhorar o desenvolvimento da gestão pública em nosso país.

4.3 A dificuldade de integração com a Lei Orçamentária Anual (LOA)

Um dos principais pontos dificultosos na apontados pelos entrevistados durante a elaboração do PPA 2024-2027 do Paraná foi a baixa integração com a Lei Orçamentária Anual (LOA). Tal dificuldade foi confirmada pela Secretaria de Planejamento, que relatou: “um ponto que teve baixo sucesso foi o alinhamento do PPA com a LOA. Havia uma expectativa de alinhamento maior que acabou não sendo consolidada nesses primeiros anos de implementação do Plano”. Nesse contexto, a dificuldade de articulação com a Secretaria da Fazenda foi apontada como um fator preponderante para a falta de êxito, uma vez que o comprometimento da pasta não foi suficiente e a interlocução com a Secretaria de Planejamento não se mostrou eficaz. Essa dificuldade institucional acabou por comprometer um pouco a função estratégica do PPA, que acabou assumindo um caráter mais operacional do que o inicialmente concebido.

Em que pese esse conflito, foi destacado que o alinhamento começou a melhorar a partir do terceiro ano de execução, indicando que o processo de construção e execução de um PPA é processo contínuo, que demanda tempo e constante articulação institucional. Conforme exposto por Rezende (2004), a situação reforça a necessidade de cooperação entre os órgãos responsáveis pela formulação e execução do planejamento e orçamento, evidenciando que, sem essa integração, o Plano Plurianual perde parte de sua finalidade principal, qual seja a de orientar políticas públicas de forma estratégica e articulada, tanto em termos de planejamento como orçamentários.

4.4 O monitoramento e dificuldade em se avaliar o PPA

O trabalho conseguiu apurar um ponto importante de melhoria no que diz respeito ao monitoramento e avaliação do PPA. Foi observado que, embora, o Estado do Paraná tenha conseguido ganhos ferramentais expressivos com a utilização da plataforma SIGAME (Sistema Integrado de Gestão e Acompanhamento), que operacionaliza oito ciclos semestrais de monitoramento ao longo dos quatro anos, cobrando dos gestores evidências documentais das entregas

inicialmente prometidas. Como houve um aumento significativo das entregas propostas, tendo em vista a melhora da metodologia para identificação dos problemas, o monitoramento se tornou mais trabalhoso.

Em que pese existir um sistema estruturado que permita o monitoramento do PPA 2024-2027, a fase de avaliação das políticas públicas propostas encontra-se estagnada, tendo margem significativa de evolução para o próximo ciclo. Embora essa situação seja recorrente nos outros ciclos de elaboração, havia uma expectativa de melhora, que acabou não se concretizando. A coordenação da Secretaria de Planejamento foi afirmativa ao reconhecer que o Estado possui carência no que diz respeito ao método adequado para realizar avaliações de impacto ou análises de custo-benefício das propostas delimitadas no PPA. Em geral, pode-se dizer que o Paraná consegue, corretamente, monitorar a realização de uma determinada entrega, como, por exemplo, a aquisição de viaturas policiais, mas ainda não possui capacidade para avaliar se esta ação, de fato, resultou em diminuição da criminalidade (avaliação de impacto).

Nesse ponto, a Secretaria de Planejamento considera que possa ser feito algo semelhante ao que ocorreu no processo de construção dos indicadores, que seria formular uma parceria com algum órgão mais técnico (como foi com IPARDES), de modo a se obter uma avaliação mais técnica, incluindo análises econométricas para demonstrar quantitativamente os resultados que foram alcançados.

4.5 Desafios de Implementação e a Necessidade de um “Sistema Descentralizado”

A transição governamental, mesmo quando se trata da continuação do mesmo grupo político que já estava no governo (como foi o caso do Estado do Paraná) foi uma das dificuldades práticas encontradas durante a elaboração do PPA 2024-2027. Isso, porque a transição de mandato muitas vezes faz com que se “perda tempo” até que ocorra a reorganização esteja finalizada. O exíguo tempo para a elaboração do plano e a apresentação do documento final na Assembleia Legislativa (31 de agosto do primeiro ano do governo), somado à significativa rotatividade dos cargos e profissionais, dificultou que o Plano chegasse ao nível de amadurecimento preconizado pela OCDE (2016).

Como forma de se amenizar essa situação, a maioria dos entrevistados defenderam a institucionalização

de algo semelhante a um “Sistema Descentralizado de Planejamento”, que se basearia na fixação de servidores de carreira, especialistas na área de planejamento público, nos Núcleos de Planejamento Setorial (NPS) de cada órgão, replicando algo que já ocorre na atuação de outras secretarias como Fazenda e Controladoria. Essa sistemática tende a ser produtiva, pois permitiria manter a memória técnica das políticas públicas produzidas, de modo que, mesmo com alterações de governo e/ou profissionais, o histórico das secretarias seria mantido, facilitando a elaboração dos próximos planos, além de auxiliar no aumento da cultura de dados e planejamento em todas as áreas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, após todos os apontamentos apresentados no decorrer do presente artigo, concluímos que a inovação metodológica adotada na construção do PPA 2024-2027 do Estado do Paraná representou, foi o maior ponto de avanço em relação aos demais planos produzidos anteriormente, representando um salto qualitativo na gestão pública subnacional brasileira. Por meio da implementação da “Árvore de Problemas”, os órgãos participantes foram estimulados a pensar em entregas reais e mensuráveis, que possibilitassem o adequado controle social por parte dos interessados.

Foi possível perceber que o Governo do Estado deu o amparo institucional necessário para que a Secretaria de Planejamento pudesse exigir das demais secretarias aquilo que fosse preciso para que o PPA 2024-2027 não fosse apenas uma peça de ficção contábil, mas tivesse a materialidade necessária, buscando refletir ao máximo seu Plano de Governo, que pudesse ser utilizado como um verdadeiro instrumento de gestão, apresentando a devida materialidade.

Outro ponto importante de destaque foi a melhoria no processo de construção dos indicadores, que também sofriam com a falta de clareza e adequação metodológica para serem desenvolvidos. Assim, a participação do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) foi de suma importância, visto que ele acompanhou todo o processo, orientando as secretarias e fornecendo a capacitação necessária. Tal participação demonstra a importância de cada órgão contribuir naquilo que suas competências permitem. Por ser um órgão que possui um grande número de pesquisadores, com *expertise* em indicadores, sua atuação foi bastante produtiva.

Entretanto, apesar dos avanços alcançados, a construção do PPA paranaense ainda carece de ajustes, os principais pontos de melhoria a serem desenvolvidos nos próximos ciclos foram: i) a dificuldade de integração com a Lei Orçamentária, ii) os procedimentos para avaliação do PPA, e iii) a ampliação do nível de institucionalidade no Estado.

A dificuldade de integração com a LOA é um problema recorrente em outros entes da federação, sendo necessário um bom trabalho de relacionamento junto com os órgãos fazendários, visando o alinhamento das expectativas e o entendimento das demandas, tanto do planejamento, como do orçamento. Sem esse alinhamento o PPA tende a não cumprir plenamente suas funções, aumentando as chances de continuar sendo uma mera obrigação legal. Assim, a melhora de articulação observada a partir do terceiro ano necessita ser mantida e ampliada para o sucesso dos próximos ciclos.

Ademais, o processo de avaliação do PPA também necessita ser melhor estruturado. Embora, essa seja uma lacuna histórica no Estado, sua falta de estruturação impede que as entregas do Plano sejam analisadas de forma mais crítica quanto ao seu resultado. Atualmente não se consegue mensurar, por exemplo, o impacto que a compra de uma viatura tem na redução da criminalidade. Consegue-se monitorar a entrega prevista no PPA ocorreu (ou seja, se a viatura foi entregue), mas o impacto ainda não. Nesse sentido, a realização de uma parceria, como a que ocorreu com o IPARDES na construção dos indicadores pode ser bastante frutuosa.

Por fim, a necessidade de ampliação da institucionalização do PPA também se mostra importante, uma vez que com as constantes alterações no corpo de profissionais das secretarias, especialmente durante as mudanças de governo (mesmo que se trate da continuação do mesmo grupo político) costumam ser prejudiciais, ocasionado em perda da chamada “memória técnica”, contribuindo para a dificuldade em se estabelecer uma cultura de planejamento em toda a máquina estatal. Como proposta de solução, sugere-se que Núcleos de Planejamento Setoriais (NPS) sejam fortalecidos, de modo que o conhecimento acumulado seja preservado e replicado internamente, de modo que para os próximos ciclos o trabalho de nivelamento inicial seja menor.

Em síntese, pode-se concluir que o PPA 2024-2027 apresentou avanços relevantes em relação aos planos anteriores. O simples fato de preocupação inicial básica de estabelecer que as entregas propostas no plano deveriam ser realistas e mensuráveis, facilitando o entendimento por parte da população já o torna bastante marcante. Ademais, a introdução de uma metodologia para identificação dos problemas, bem como para definição dos indicadores de desempenho são fatos significativos que podem ser replicados por

outras unidades da federação. Obviamente, existem pontos de melhoria, como já apresentado, mas que são perfeitamente possíveis de serem ajustados. De toda sorte, o importante é que, independentemente, do governo que estiver exercendo o poder, que a cultura de planejamento e a memória técnica sejam preservadas, fazendo com que o PPA 2024-2027 não seja um ponto isolado, mas um marco importante na gestão pública paranaense.

Referências

1. ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve balanço da experiência internacional e brasileira. Cadernos ENAP, n. 10, p. 1-52, 1997.
2. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
3. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.
4. CARDOSO JR., José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Texto para Discussão, n. 1584. Brasília: IPEA, 2011.
5. GIACOMONI, James. Orçamento público. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
6. JANNUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento e avaliação de políticas públicas: conceitos, aplicações e desafios. São Paulo: Alínea, 2016.
7. MATIAS-PEREIRA, José. Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
8. OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. OECD Journal on Budgeting. Paris: OECD Publishing, 2016.
9. PARANÁ. Lei Complementar Estadual nº 231, de 17 de dezembro de 2020. Estabelece diretrizes e normas gerais para a elaboração de indicadores de desempenho. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2020.
10. PARANÁ. Lei nº 21.861, de 18 de dezembro de 2023. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado do Paraná para o quadriênio 2024 a 2027. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2023.
11. REZENDE, Fernando. Planejamento e Orçamento Governamental. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
12. SOUZA, Celina; SECCHI, Leonardo. O Plano Plurianual como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista de Administração Pública, v. 54, n. 3, 2020.

Gestão pública e participação social: análise do PPA (2020-2023) de um estado da região norte

• **Heraldo Marques Nogueira**
hmarques06@gmail.com

Palavras-chave: planejamento; gestão pública; participação social; plano plurianual.

INTRODUÇÃO

A pesquisa teve como objetivo analisar a configuração da gestão pública na definição do modelo da agenda pública, especificamente em relação à metodologia de elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 de um determinado Estado da Região Norte. O estudo examinou e analisou a incorporação das contribuições dos diversos segmentos sociais na agenda pública, com foco no processo de participação social através das audiências públicas.

A justificativa da pesquisa fundamenta-se na importância crescente dos mecanismos de participação social na gestão pública, particularmente no contexto da elaboração de instrumentos de planejamento de médio prazo. O PPA, como principal instrumento de planejamento estratégico governamental, representa um espaço privilegiado para a análise da efetividade da participação cidadã na formulação de políticas públicas.

REFERENCIAL TEÓRICO CONCEITUAL

A participação social constitui elemento fundamental na construção democrática das políticas públicas, representando um mecanismo pelo qual diferentes atores da sociedade civil, Estado e mercado interagem para avançar no processo democrático. Conforme Tenório e Rozemberg (1997), a cidadania e a participação referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino.

A teoria de formação da agenda pública, conforme desenvolvida por Kingdon (2003), define a agenda governamental como o conjunto de assuntos, demandas e problemas sobre os quais o governo concentra sua atenção num determinado momento.

A gestão social, na perspectiva de Tenório (2008), privilegia a dimensão dialógica e relacional da gestão pública participativa, criando espaços onde diversos atores sociais compartilham o direito à fala e à participação nas tomadas de decisão. Cançado (2011) complementa essa visão definindo a gestão social como “a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade de vários atores sociais”.

METODOLOGIA

A metodologia empregada baseou-se em pesquisa documental, bibliográfica e observação participante. A pesquisa documental foi realizada com base nos relatórios disponíveis no site da Secretaria de Planejamento do Estado pesquisado, enquanto a observação participante foi conduzida pelo pesquisador, servidor da referida Secretaria analisada, durante as 13 audiências públicas realizadas nas regiões de integração administrativas do Estado analisado. Foram analisadas 1.096 proposições apresentadas por 1.919 participantes das audiências públicas, distribuídas e consolidadas em 10 áreas de políticas públicas.

O processo qualitativo de elaboração técnica do PPA foi estruturado em torno de quatro diretrizes estratégicas de governo: Sociedade de Direitos,

Crescimento Inteligente, Trabalho com Responsabilidade e Gestão Pública Presente. Essas diretrizes desdobram-se em 11 áreas de ação, organizadas para

direcionar as ações do governo na implementação das políticas públicas.

TABELA 1 – População e Participantes das Audiências Públicas

Região de Integração	População Região de Integração**	Nº de Participantes Audiência Pública	% Pessoas Participantes
Araguaia	477.554	120	0,025%
Baixo Amazonas	846.365	300	0,035%
Carajás	768.151	200	0,026%
Guajará	2.084.212	305	0,014%
Guamá	666.111	190	0,028%
Lago de Tucuruí	318.008	95	0,029%
Marajó	635.577	ND*	-
Rio Caeté	496.104	200	0,040%
Rio Capim	638.259	86	0,013%
Tapajós	274.790	107	0,038%
Tocantins	823.442	210	0,0255
Xingu	414.389	106	0,025%
Total Geral	8.442.962	1.919	0,022%

Nota: * Dados da Região não disponível no site da Seplan. ** Dados do IBGE/2023

Fonte: Elaboração própria extraída do site Seplan, 2019

RESULTADOS DA PESQUISA

Perfil da participação e natureza das demandas

A análise do perfil dos participantes revelou aspectos importantes sobre a dinâmica participativa. Do total de 1.096 demandas registradas, 948 (86,5%) foram apresentadas por entidades organizadas, enquanto apenas 148 (13,5%) foram propostas por cidadãos individuais. Esta distribuição demonstra uma participação mais organizada das entidades, que realizavam reuniões preparatórias antes das audiências, consolidando democraticamente as reivindicações dos associados nas audiências públicas.

TABELA 2 – Categorias das Entidades Participantes

Categorias das Entidades	Quantidade
Associações (Trabalhadores, Comercial, Moradores e Estudantes)	146
Conselhos	33
Cooperativas	5
Entidades Social	85
Federação de Trabalhadores	18
Poder Legislativo	17
Poder Público Estadual	66
Poder Público Municipal	528
Sindicatos	29
Universidades	21
Total	948

Fonte: Elaboração própria extraída do site Seplan, 2019

A predominância do poder público municipal (55,69% das demandas) evidencia que as audiências públicas se constituíram, na prática, em um fórum privilegiado para a articulação entre os entes federativos, permitindo que prefeitos, secretários municipais e vereadores apresentassem demandas locais para incorporação no planejamento estadual.

DISTRIBUIÇÃO TEMÁTICA E INCORPORAÇÃO DAS DEMANDAS

A análise das 1.096 proposições por área temática revelou uma distribuição que reflete as prioridades e necessidades regionais do Estado

TABELA 3 – Demandas por Área Temática

Área	Quantidade	%	Inseridas no PPA	Taxa de Aprovação
Desenvolvimento Econômico	238	21,72%	93	39,1%
Educação/Cultura/Esporte	219	19,98%	73	33,3%
Saúde	206	18,80%	95	46,1%
Infraestrutura e Logística	180	16,42%	77	42,8%
Segurança Pública	67	6,11%	24	35,8%
Gestão	63	5,75%	17	27,0%
Proteção Social	59	5,38%	38	64,4%
Saneamento	33	3,01%	10	30,3%
Meio Ambiente	22	2,01%	20	90,9%
Habitação	9	0,82%	7	77,8%
Total	1.096	100%	454	41,4%

Fonte: Elaboração própria extraída do site Seplan, 2019

Os dados demonstram que a área de Meio Ambiente obteve a maior taxa de aprovação (90,9%), seguida por Habitação (77,8%) e Proteção Social (64,4%). Por outro

lado, áreas como Gestão (27,0%) e Saneamento (30,3%) apresentaram taxas de incorporação mais baixas.

Limitações da metodologia participativa

A pesquisa identificou importantes limitações na metodologia participativa adotada. A participação de apenas 1.919 pessoas nas 13 audiências públicas, representando 0,022% da população total estadual, evidencia uma participação social limitada. Esta baixa participação pode ser atribuída a diversos fatores: divulgação insuficiente, dificuldades de acesso e deslocamento, horários inadequados e descrédito nos mecanismos de participação.

O caráter consultivo da gestão pública representado pelas audiências públicas constitui outro aspecto limitador. Do total de 1.096 proposições apresentadas, apenas 454 (41,42%) foram incorporadas ao PPA, o que significa que mais da metade das demandas sociais não foi contemplada no planejamento governamental. Esta situação pode gerar descrédito nos processos participativos e reduzir o engajamento futuro da sociedade.

A análise das demandas rejeitadas revelou diferentes motivos para a não incorporação: propostas fora da competência estadual, demandas de responsabilidade exclusivamente municipal, e proposições consideradas inadequadas do ponto de vista orçamentário ou estratégico pelo governo estadual.

DINÂMICA REGIONAL E ESPECIFICIDADES TERRITORIAIS

A distribuição regional das demandas demonstrou significativas disparidades. A Região Tocantins concentrou 22,35% das proposições, apesar de representar menos de 10% da população estadual, enquanto a Região Guajará, com mais de 2 milhões de habitantes (cerca de 25% da população estadual), apresentou apenas 2,65% das demandas. Esta disparidade sugere diferentes capacidades de mobilização e articulação política entre as regiões.

As especificidades territoriais também se refletem no tipo de demandas apresentadas. Regiões com características rurais e menor densidade populacional tenderam a priorizar obras de infraestrutura (pavimentação, pontes, aeroportos), enquanto regiões metropolitanas focaram mais em serviços urbanos e equipamentos sociais.

CONCLUSÃO

A análise do processo de elaboração do PPA 2020-2023 do Estado da Região Norte, permite responder à questão central da pesquisa sobre se a gestão pública formulou um modelo de agenda governamental participativa. Os resultados evidenciam que, embora tenha havido um esforço formal para incorporar a participação social através das audiências públicas, o modelo adotado apresenta limitações significativas que comprometem sua efetividade democrática participativa.

O principal achado empírico refere-se à baixa participação social (0,022% da população) e à taxa de incorporação das demandas (41,42%), indicando que o processo não conseguiu estabelecer uma metodologia verdadeiramente participativa. A predominância das entidades organizadas (86,5% das proposições) sobre a participação individual evidencia um déficit de inclusão dos cidadãos comuns no processo decisório.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa demonstra que a simples existência de espaços participativos não garante a efetividade da gestão social. A ausência de caráter vinculante nas decisões, a limitação temporal das manifestações e a falta de mecanismos de devolutiva sobre as proposições rejeitadas comprometem a dimensão dialógica preconizada por Tenório (2008) e Cançado (2011).

A análise da formação da agenda pública revela que o processo se concentrou predominantemente no nível consultivo, sem avançar efetivamente para os níveis de deliberação e decisão compartilhada. O modelo adotado aproxima-se mais de um mecanismo de legitimação das decisões governamentais do que de um processo genuíno de construção coletiva da agenda pública.

Os achados sugerem a necessidade de revisão da metodologia de elaboração do PPA, incorporando estratégias de maior mobilização social, diversificação dos canais de participação, estabelecimento de mecanismos de devolutiva e, principalmente, atribuição de caráter mais vinculante às decisões tomadas nos espaços participativos. Somente dessa forma será possível avançar em direção a uma gestão pública verdadeiramente participativa e democrática.

Referências bibliográficas

1. CANÇADO, A. C. Fundamentos teóricos da gestão social. Lavras: Universidade Federal de Lavras, 2011 (Tese de doutorado).
2. KINGDON, John. Agendas, alternatives, and public policies. 3ª. ed. New York: Harper Collins, [1984], 2003.
3. SEPLAN, Secretaria de Estado de Planejamento do Pará. PPA 2020-2023. Belém; SEPLAN, 2019.
4. TENÓRIO, Fernando G. (Re) visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JR, J. et al (Orgs.). Gestão social: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.
5. TENÓRIO; ROZEMBERG, Jacob E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: EBAP/FGV, v.31, n. 4, p. 101-125, jul./ago./1997.

Institucionalizar para planejar: o agente patrimonial como pilar de eficiência e continuidade na gestão estratégica do patrimônio imobiliário estadual

- **Grazieli Testa**

Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: grazieli-testa@spgg.rs.gov.br

- **Vinícius Oliveira Braz Deprá**

Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: vinicius-depra@spgg.rs.gov.br

- **Silvia Helena Risch Mozzini**

Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: silvia-mozzini@spgg.rs.gov.br

Resumo

Este estudo analisa os fatores que dificultam a atuação dos agentes patrimoniais na administração pública estadual do Rio Grande do Sul, com ênfase na gestão do patrimônio imobiliário. Parte-se da hipótese de que tais dificuldades não decorrem apenas de limitações tecnológicas, mas também de fragilidades relacionadas à governança e ao processo de institucionalização dessa função no âmbito organizacional. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa documental, de abordagem quantitativa e natureza descritivo-analítica, baseada em dados extraídos do Sistema de Gestão Patrimonial de Imóveis do Estado (GPE) e em registros administrativos vinculados à gestão de bens públicos estaduais. Os resultados evidenciam elevada rotatividade dos agentes patrimoniais, inconsistências cadastrais e limitações na atualização das informações, fatores que comprometem a continuidade administrativa, a produção de dados confiáveis e a coordenação entre os órgãos envolvidos. Sob a perspectiva teórica adotada, tais achados indicam que os mecanismos de governança e a baixa consolidação institucional da função dificultam a estabilização de práticas administrativas e a formação de memória organizacional. Conclui-se que o fortalecimento da governança, a institucionalização da função e o aprimoramento dos sistemas de informação são medidas essenciais para qualificar a gestão dos ativos imobiliários estaduais e ampliar a efetividade das políticas públicas associadas.

Palavras-chave: imóveis públicos, agentes patrimoniais, continuidade administrativa e planejamento.

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, o Rio Grande do Sul possui 14.188 imóveis próprios ativos. Destes, 10.162 estão destinados a alguma finalidade pública, enquanto 4.026 são classificados como dominiais, ou seja, não possuem destinação específica. Embora esses números sejam dinâmicos e sujeitos a alterações decorrentes de afetações, desafetações e cessões de uso, observa-se que

a quantidade de bens não utilizados na prestação de serviços públicos é significativa, correspondendo a aproximadamente 30% do total de imóveis estaduais.

No Estado do Rio Grande do Sul, a gestão dos ativos imobiliários é descentralizada. Ao órgão executivo central, atualmente a Subsecretaria de Patrimônio do Estado (SPE), vinculada à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), compete a

administração dos imóveis dominiais, a organização e manutenção do cadastro patrimonial, a formalização dos instrumentos jurídicos necessários à destinação dos bens, bem como a fiscalização e a emissão de orientações aos órgãos destinatários (RIO GRANDE DO SUL, 2021). Por sua vez, a gestão operacional dos imóveis destinados, incluindo a responsabilidade pela adequada utilização, conservação e guarda, é atribuída aos órgãos ou entidades que deles se utilizam na execução de suas políticas públicas.

Muitos imóveis sem destinação encontram-se em condições precárias ou estão situados em áreas onde os serviços públicos foram descontinuados. Parte desses bens, anteriormente utilizados, apresenta deterioração decorrente do uso prolongado sem manutenção adequada e, ao deixarem de ser úteis, são devolvidos ao órgão executivo para alienação. Atualmente, existem 1.073 imóveis nessa condição.

A análise de processos administrativos relacionados ao tema evidencia que imóveis utilizados simultaneamente por mais de um órgão tendem a apresentar mais problemas quanto à manutenção. Isso ocorre, em grande medida, pela ausência de consenso entre as instituições envolvidas quanto à divisão dos custos necessários para a realização de melhorias ou quanto à responsabilidade pela contratação dos serviços.

Também se verificam situações em que imóveis são desocupados em razão de problemas estruturais ou por inadequação à prestação do serviço público, sem que haja comunicação formal ao órgão executivo central. Essa ausência de informação compromete o controle patrimonial e dificulta a oportuna destinação desses bens.

As situações descritas evidenciam a complexidade inerente à gestão do patrimônio imobiliário público, especialmente na ausência de mecanismos de governança e institucionalização plenamente consolidados.

À luz disso, importa destacar que os imóveis constituem ativos públicos de elevado valor e integram o patrimônio do Estado, ainda que estejam sob a gestão de diferentes órgãos ao longo de sua vida útil. Não por acaso, no relatório sobre as Contas do Governador do Estado relativas ao exercício de 2023, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) apresentou ressalvas nas demonstrações contábeis, apontando inconsistências na mensuração e no reconhecimento dos bens imóveis estaduais.

Em decorrência desse apontamento, foi realizada auditoria pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE), cujos resultados foram apresentados no Comunicado de Auditoria CAGE/DCD e DNC nº 12/2024. O documento identificou problemas na gestão e no registro contábil dos imóveis estaduais, destacando a inadequação e a insuficiência das informações cadastrais existentes no Sistema de GPE, bem como a ausência de avaliações patrimoniais atualizadas ou individualizadas para grande parte dos bens. Como consequência, inúmeros imóveis permanecem registrados por valores incompatíveis com seu valor de mercado, gerando distorções nas demonstrações contábeis.

A análise da situação dos bens públicos foi fundamentada nas normas de contabilidade aplicadas ao setor público e na legislação estadual que regula a gestão do patrimônio imobiliário, destacando-se a Instrução Normativa CAGE nº 06/2018 e a Lei Estadual nº 15.764/2021, que organiza a política e o sistema de gestão do patrimônio imobiliário do Estado.

Apesar dos esforços empreendidos para solucionar os problemas identificados, as limitações de recursos humanos e financeiros persistem. Soma-se a isso o grande número de imóveis distribuídos em uma área de 281.730,2 km², bem como a frequente alteração na destinação dos bens e o tempo necessário para a realização de avaliações técnicas conforme as normativas vigentes. Esses fatores contribuem para a manutenção de um cenário ainda crítico quanto à qualidade das informações cadastrais.

Considerando esse quadro, a centralização da atualização de dados exclusivamente no órgão executivo central não se mostrou a alternativa mais eficiente, evidenciando a necessidade de maior integração institucional e compartilhamento de responsabilidades entre os órgãos usuários dos imóveis.

Com o objetivo de qualificar a gestão dos imóveis próprios do Estado e mitigar os problemas identificados, foi instituída, em 2012, por meio do Decreto nº 49.377/2012, a figura do agente patrimonial no âmbito do Programa de Gestão do Patrimônio do Estado do Rio Grande do Sul – Otimizar (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Atuando como elo entre o órgão usuário do imóvel e o órgão executivo central, o agente patrimonial tem entre suas atribuições comunicar a ocorrência de eventos que afetem o ativo imobiliário, bem como

formalizar solicitações relacionadas à afetação ou devolução de imóveis, contribuindo para o aprimoramento do controle e da gestão patrimonial.

A partir dessa iniciativa, constituiu-se uma rede de agentes patrimoniais distribuída entre as diferentes pastas da administração pública estadual, com a finalidade de integrar, orientar e padronizar os procedimentos relacionados à gestão patrimonial. Essa articulação buscou promover o compartilhamento de informações qualificadas e tempestivas com o órgão executor, contribuindo para maior coerência entre planejamento, execução e monitoramento das ações relativas aos imóveis.

Com o avanço desse arranjo institucional, a Resolução nº 03/2022 do Comitê Gestor de Ativos consolidou e detalhou as atribuições dos órgãos executivos destinatários e dos agentes patrimoniais no âmbito da administração pública estadual (SPGG, 2022). Em consonância com o disposto na Lei nº 15.764/2021 (RIO GRANDE DO SUL, 2021), a normativa define responsabilidades relacionadas à administração, à conservação e à utilização dos imóveis públicos, bem como à atualização das informações no sistema de gestão patrimonial. Além disso, reforça a necessidade de designação formal dos agentes patrimoniais e da manutenção de dados atualizados sobre esses servidores, contribuindo para a estruturação de um modelo de gestão baseado na descentralização coordenada e na produção de informações qualificadas para a tomada de decisão.

Apesar de todo o arcabouço criado, a atuação dos agentes patrimoniais ainda se mostra aquém das expectativas inicialmente estabelecidas. As informações sobre a situação dos imóveis continuam sendo reportadas de forma irregular ao órgão executor central, ao mesmo tempo em que se observam dificuldades na execução de procedimentos operacionais básicos no sistema de gestão patrimonial.

Diante desse cenário, coloca-se o seguinte problema de pesquisa: quais fatores têm dificultado a atuação dos servidores designados como agentes patrimoniais na administração pública estadual do Rio Grande do Sul? Parte-se da hipótese de que a baixa efetividade dessa política não decorre exclusivamente de limitações tecnológicas ou procedimentais, mas também de fatores relacionados à governança

institucional, à clareza das atribuições, à capacitação dos servidores e ao grau de integração entre os órgãos envolvidos.

Assim, o presente trabalho busca identificar os principais fatores que dificultam a atuação dos agentes patrimoniais, com o objetivo de compreender os entraves à efetividade dessa política pública e contribuir para o aprimoramento da gestão do patrimônio imobiliário do Estado.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 Institucionalização na Administração Pública

O conceito de institucionalização ocupa posição central na análise das organizações e de suas práticas administrativas. De forma geral, a institucionalização pode ser compreendida como o processo por meio do qual práticas, estruturas e procedimentos organizacionais adquirem estabilidade e legitimidade ao longo do tempo, tornando-se padrões reconhecidos e socialmente aceitos de comportamento organizacional (BARCELOS, 2018).

Segundo Barcelos (2018), Selznick (1972) foi um dos primeiros autores a explorar esse fenômeno ao afirmar que, ao longo de sua trajetória, as organizações incorporam valores, normas e compromissos que ultrapassam seus objetivos técnicos originais, passando a refletir também expectativas sociais e institucionais. Nesse processo, estruturas formais deixam de ser meros instrumentos administrativos e passam a expressar significados compartilhados e compromissos coletivos.

A abordagem neoinstitucional aprofundou essa discussão ao enfatizar o papel do ambiente institucional na conformação das organizações. Meyer e Rowan (1977 *apud* BARCELOS, 2018) argumentam que muitas estruturas organizacionais são adotadas não apenas por sua eficiência técnica, mas também por sua capacidade de conferir legitimidade perante o ambiente institucional. Dessa forma, práticas administrativas tendem a se difundir e consolidar à medida que passam a ser reconhecidas como socialmente apropriadas ou institucionalmente esperadas.

No contexto da administração pública, a institucionalização assume importância ainda maior, pois está diretamente associada à capacidade do Estado de assegurar continuidade administrativa, estabilidade das políticas públicas e previsibilidade na gestão dos

recursos públicos. A consolidação de rotinas administrativas, protocolos de atuação e mecanismos de coordenação institucional contribui para reduzir a dependência de iniciativas individuais e fortalecer a capacidade estatal de implementar políticas públicas de forma consistente e duradoura.

Assim, processos de institucionalização permitem que determinadas práticas de gestão sejam incorporadas de forma permanente às estruturas organizacionais, garantindo maior estabilidade administrativa e capacidade de coordenação entre os diversos órgãos e atores envolvidos na gestão pública.

3.2 Governança Pública

No âmbito da administração pública brasileira, a governança pública pode ser compreendida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle utilizados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública, com o objetivo de assegurar a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços orientados ao interesse da sociedade, conforme estabelecido pelo Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017).

Essa abordagem pressupõe a adoção de princípios como integridade, transparência, *accountability*, confiabilidade e capacidade de resposta às demandas sociais, os quais buscam garantir que a atuação estatal esteja alinhada ao interesse público e orientada à geração de valor para a sociedade. Além disso, a governança pública envolve diretrizes voltadas à melhoria da gestão, como a utilização de evidências no processo decisório, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, a simplificação administrativa e a integração entre órgãos e níveis de governo.

O modelo de governança proposto pelo referido decreto estrutura-se a partir de três mecanismos fundamentais: liderança, estratégia e controle. A liderança refere-se à conduta e à capacidade dos dirigentes públicos de orientar a ação institucional; a estratégia envolve a definição de objetivos, prioridades e planos; e o controle compreende os instrumentos de gestão de riscos, monitoramento e avaliação das ações administrativas. Esses mecanismos são essenciais para garantir a condução eficiente das políticas públicas e a responsabilização dos gestores.

De acordo com Peters (2013), a governança não se restringe à atuação exclusiva do governo, mas envolve a articulação entre múltiplos atores e instituições que participam do processo de formulação e

implementação das políticas públicas. Nesse sentido, a efetividade da governança depende da capacidade de coordenar objetivos, integrar ações e assegurar a implementação e avaliação das políticas públicas de forma coerente e contínua.

Nesse contexto, a governança estrutura-se a partir de funções fundamentais que envolvem o estabelecimento de metas coletivas, a coordenação entre diferentes órgãos e políticas públicas, a implementação das ações planejadas e a avaliação dos resultados alcançados. Tais funções orientam a atuação do setor público e contribuem para o aperfeiçoamento contínuo da capacidade estatal de enfrentar problemas complexos e produzir resultados efetivos para a sociedade. Na mesma senda, Peters (2013) destaca que o processo político por meio do qual as metas são definidas e operacionalizadas depende, em grande medida, da existência de programas estruturados que orientem a ação governamental.

Entretanto, a efetividade desses mecanismos depende diretamente da continuidade das funções administrativas e da estabilidade das estruturas organizacionais. A descontinuidade funcional compromete a consistência das informações e a consolidação de dados estratégicos, fragilizando os processos de tomada de decisão e a governança pública, especialmente no que se refere à transparência e à efetividade da atuação estatal (SANTOS et al., 2017).

2.3 Institucionalização e Governança na Gestão do Patrimônio Imobiliário Público

A relação entre institucionalização e governança é particularmente relevante para compreender os desafios enfrentados pelas organizações públicas na consolidação de práticas administrativas eficazes. Enquanto a governança fornece os princípios e mecanismos que orientam a atuação institucional, a institucionalização corresponde ao processo por meio do qual essas práticas são incorporadas e estabilizadas nas rotinas organizacionais.

Nesse sentido, a consolidação de estruturas de governança depende da existência de arranjos institucionais capazes de garantir continuidade administrativa, clareza de responsabilidades e coordenação entre diferentes órgãos e unidades organizacionais. Quando tais mecanismos não estão plenamente institucionalizados, práticas administrativas podem tornar-se fragmentadas ou dependentes

de iniciativas individuais, comprometendo a eficiência da gestão pública.

No campo da gestão do patrimônio imobiliário, esses desafios tornam-se particularmente evidentes. A administração de ativos imobiliários envolve múltiplos órgãos, diferentes níveis de responsabilidade e a necessidade permanente de atualização de informações cadastrais, jurídicas e administrativas. Sobre essa perspectiva, a existência de mecanismos institucionais que favoreçam a coordenação entre os órgãos usuários dos imóveis e o órgão executivo central mostra-se elemento fundamental para assegurar a adequada gestão desses bens.

A gestão estratégica dos imóveis estaduais, nesse cenário, requer o fortalecimento institucional do agente patrimonial como ator-chave do processo que envolve a destinação e o acompanhamento desses ativos públicos.

Entende-se como agente patrimonial o servidor formalmente designado por um órgão para atuar como elo entre a unidade organizacional e o setor responsável pela gestão do patrimônio, sendo responsável pelo controle, registro e acompanhamento dos bens patrimoniais sob a guarda da unidade. Sua atuação é essencial para garantir a correta gestão do patrimônio público, assegurando rastreabilidade, conservação, transparência e conformidade com as normas legais e institucionais (UFV, 2025).

Esse servidor, legalmente responsável pelo controle, monitoramento e alimentação dos sistemas de informação patrimonial, desempenha papel central ao assegurar a produção de dados qualificados sobre uso, ociosidade, estado de conservação e adequação dos bens públicos à sua função social.

A permanência de servidores nessa função constitui condição essencial não apenas para a continuidade das ações administrativas, mas também para a preservação do conhecimento técnico acumulado ao longo do ciclo de gestão dos imóveis no âmbito dos diferentes órgãos.

O conceito de agente patrimonial é amplamente consolidado na gestão de bens móveis, mas ainda pouco explorado no âmbito da gestão de bens imóveis. Estes são definidos como aqueles que, por sua natureza ou por disposição legal, não podem ser deslocados sem prejuízo de sua substância, finalidade ou valor econômico, abrangendo o solo, as edificações e os direitos reais a eles vinculados, conforme estabelece

o Código Civil brasileiro (BRASIL, 2002). Trata-se de patrimônio caracterizado pela permanência física, pela vinculação territorial e pela elevada relevância econômica, social e jurídica.

A gestão desses bens apresenta desafios adicionais quando comparada à administração de bens móveis. A imobilidade dos imóveis os submete às normas territoriais, urbanísticas, ambientais, fiscais e registrais do local onde se situam, exigindo elevado grau de coordenação institucional e conhecimento técnico especializado. Além disso, o elevado valor estratégico desses ativos demanda decisões fundamentadas em planejamento de longo prazo, avaliações técnicas criteriosas e estrita observância dos princípios da legalidade, da eficiência e da transparência na gestão pública.

Outro fator que contribui para a complexidade da gestão patrimonial imobiliária refere-se às dificuldades jurídicas frequentemente associadas a esses bens, como registros desatualizados, indefinições dominiais, ônus reais, disputas judiciais e ocupações irregulares. Tais situações demandam esforços contínuos de regularização e monitoramento por parte da administração pública. Mesmo quando desocupados, esses imóveis geram custos permanentes de manutenção, conservação e segurança, o que reforça a necessidade de políticas de racionalização do uso e de prevenção da ociosidade.

No caso dos imóveis públicos, essas dificuldades são ampliadas pelas restrições legais relacionadas à alienação e à destinação desses bens, que dependem de procedimentos administrativos formais e, muitas vezes, de autorizações específicas. Além disso, os impactos desses ativos sobre o desenvolvimento urbano, o meio ambiente e a coletividade exigem que sua gestão esteja alinhada ao interesse público e fundamentada em planejamento estratégico, conhecimento técnico-jurídico e articulação institucional entre os diversos órgãos responsáveis.

Nesse caso, o fortalecimento institucional da função de agente patrimonial constitui elemento relevante para a consolidação de práticas de governança no âmbito da gestão do patrimônio imobiliário público, contribuindo para aprimorar a qualidade das informações patrimoniais, fortalecer os mecanismos de coordenação administrativa e assegurar maior continuidade na gestão desses ativos estratégicos do Estado.

3. METODOLOGIA

Com o objetivo de identificar fatores que dificultam a atuação dos agentes patrimoniais e compreender possíveis problemas na rede institucional responsável pela gestão dos imóveis públicos estaduais, realizou-se análise de dados extraídos do Sistema GPE. Complementarmente, foram analisados registros provenientes de processos administrativos relacionados à gestão de imóveis estaduais, com o objetivo de contextualizar as dificuldades operacionais observadas na atuação dos agentes patrimoniais.

A pesquisa caracteriza-se como documental, de abordagem quantitativa e natureza descritivo-analítica, utilizando dados administrativos secundários registrados no sistema oficial de gestão patrimonial do Estado. O GPE constitui a principal base de informações relativas aos imóveis públicos estaduais e ao cadastro dos agentes patrimoniais designados pelos órgãos da administração pública estadual.

Durante a coleta e organização dos dados, verificou-se que as informações registradas no sistema sobre os agentes patrimoniais são bastante limitadas, restringindo-se, em geral, às datas de designação e de inativação desses servidores como representantes de suas respectivas pastas. Não há registros sistematizados, por exemplo, sobre o número de solicitações de afetação ou desafetação realizadas, atualizações cadastrais efetuadas no sistema, quantidade de imóveis sob

responsabilidade da pasta representada ou participação dos servidores em atividades de capacitação ou orientação promovidas pelo órgão executivo central.

Considerando essa limitação informacional, optou-se por analisar a rotatividade dos agentes patrimoniais como indicador indireto de possíveis dificuldades institucionais relacionadas à continuidade administrativa e à consolidação da rede de gestão patrimonial, reconhecendo-se, contudo, que tal variável não esgota a complexidade do fenômeno analisado.

Ressalta-se como limitação do estudo a utilização de dados administrativos secundários, os quais podem apresentar inconsistências ou lacunas de registro, não permitindo captar integralmente aspectos qualitativos da atuação dos agentes patrimoniais.

Os dados analisados correspondem aos registros de ativações e inativações de agentes patrimoniais no período de 2021 a 2025, extraídos do Sistema GPE. Embora o sistema possua registros anteriores, os dados apresentam maior consistência a partir do final de 2020. Dessa forma, foram excluídos da análise os anos de 2020 e 2026, em razão da inexistência de dados consolidados.

Os registros obtidos permitiram identificar o número anual de agentes cadastrados e inativados no período analisado, conforme apresentado na Tabela 1.

TABELA 1 – Agentes Patrimoniais

Inativados	Cadastrados	Ano
12	43	2021
12	34	2022
36	62	2023
14	24	2024
2	38	2025
84	209	Total:

Fonte: Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário

A análise desses dados buscou avaliar o grau de estabilidade na função de agente patrimonial ao longo do tempo, considerando que a atuação desses servidores exige continuidade administrativa, acúmulo de conhecimento institucional e acompanhamento sistêmico da situação dos imóveis públicos estaduais.

Além da análise quantitativa dos registros de designação e substituição dos agentes patrimoniais, foram examinadas inconsistências identificadas no próprio sistema de gestão patrimonial, como a manutenção de servidores cadastrados simultaneamente como agentes patrimoniais em mais de um órgão ou

a ausência de atualização institucional decorrente de reorganizações administrativas. Tais situações foram observadas a partir da análise exploratória da base de dados e de registros administrativos associados ao sistema.

Essas ocorrências indicam dificuldades tanto na atualização das informações institucionais quanto nos mecanismos de controle do próprio sistema, fatores que podem comprometer a efetividade da rede de agentes patrimoniais e a qualidade das informações utilizadas na gestão do patrimônio imobiliário estadual.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos dados extraídos do Sistema GPE permitiu identificar padrões relevantes na dinâmica de designação e substituição dos agentes patrimoniais no âmbito da administração pública estadual. No período de 2021 a 2025, foram registrados 209 cadastros de agentes patrimoniais e 84 inativações, o que corresponde a aproximadamente 40% de substituição no intervalo analisado.

Esse percentual revela um nível expressivo de rotatividade em uma função que pressupõe continuidade administrativa, conhecimento acumulado sobre os imóveis sob responsabilidade do órgão e acompanhamento sistemático das condições de uso e manutenção dos ativos imobiliários estaduais. A substituição frequente de agentes patrimoniais pode comprometer a consolidação de rotinas administrativas e dificultar o fluxo contínuo de informações entre os órgãos usuários dos imóveis e o órgão executor central.

A análise anual dos registros evidencia oscilações relevantes ao longo do período estudado. O ano de 2023 apresentou o maior número de designações (62) e também o maior número de inativações (36). Esse comportamento coincide com o início de um novo ciclo governamental, marcado por processos de reorganização administrativa e recomposição das equipes de gestão. Embora os dados disponíveis não permitam estabelecer uma relação causal direta, é possível supor que mudanças institucionais decorrentes da alternância de governos contribuam para a substituição de servidores designados para funções de natureza administrativa, como a de agente patrimonial.

Além da rotatividade observada, a análise exploratória da base de dados revelou inconsistências que também podem afetar o funcionamento da rede de agentes patrimoniais. Foram identificadas situações

em que um mesmo servidor permanecia cadastrado simultaneamente como agente patrimonial de duas pastas distintas, o que sugere ausência de atualização tempestiva das informações no sistema. Essa situação pode ocorrer quando servidores são transferidos entre órgãos sem que a alteração correspondente seja registrada no cadastro do sistema de gestão patrimonial.

Casos como esse indicam que a permanência de um servidor registrado como agente patrimonial no sistema não garante, necessariamente, que ele esteja efetivamente desempenhando essa função no órgão indicado. Em alguns casos, a própria pasta pode não ter conhecimento de que determinado servidor permanece cadastrado como seu representante no sistema, o que fragiliza o mecanismo institucional criado para assegurar o fluxo de informações entre os órgãos usuários e a Subsecretaria de Patrimônio do Estado.

Outro aspecto identificado refere-se à dificuldade de atualização das informações institucionais no sistema de gestão patrimonial. Mudanças na estrutura administrativa do Estado, como a criação de novas secretarias, a fusão de órgãos ou a redistribuição de competências, nem sempre são refletidas de forma imediata na base de dados. Como consequência, imóveis podem permanecer registrados sob a responsabilidade de órgãos que já não exercem as atribuições relacionadas à prestação do serviço público originalmente ali instalado.

Nessas situações, caberia ao agente patrimonial promover a atualização das informações cadastrais, registrando as alterações institucionais pertinentes. Entretanto, a inexistência de mecanismos automáticos de alerta no sistema, capazes de identificar inconsistências como a permanência de um mesmo servidor vinculado a múltiplos órgãos, dificulta o controle e a atualização dessas informações.

A análise também sugere que a atuação dos agentes patrimoniais pode variar conforme o perfil institucional dos órgãos da administração pública estadual. Pastas cujas atividades finalísticas dependem de forma mais intensiva da utilização de imóveis públicos, como as áreas de educação e agricultura, tendem a possuir estruturas internas dedicadas à gestão desses ativos. Nessas situações, a existência de setores especializados pode favorecer maior acompanhamento das condições dos imóveis e maior regularidade na atualização das informações no sistema.

Por outro lado, órgãos cuja atuação depende menos diretamente da utilização de imóveis podem atribuir menor prioridade à gestão patrimonial, o que gera dificuldade no acompanhamento das informações cadastrais e na comunicação com o órgão executor central.

De forma geral, os resultados indicam que a rotatividade dos agentes patrimoniais, associada a limitações informacionais na atualização das responsabilidades administrativas, constitui um fator relevante para compreender as dificuldades observadas na consolidação da rede de gestão patrimonial instituída no âmbito da administração pública estadual. Esses elementos reforçam a hipótese de que os desafios enfrentados na atuação dos agentes patrimoniais não decorrem apenas de limitações operacionais ou tecnológicas, mas também de fatores relacionados à governança institucional, à clareza das atribuições e aos mecanismos de coordenação entre os órgãos envolvidos na gestão do patrimônio imobiliário do Estado.

Sob a perspectiva da institucionalização, a elevada rotatividade observada evidencia fragilidades na consolidação da função de agente patrimonial como prática organizacional estável, dificultando a incorporação de rotinas administrativas e a formação de memória institucional.

No campo da governança pública, os achados revelam limitações nos mecanismos de coordenação, monitoramento e controle das informações patrimoniais, comprometendo a capacidade do Estado de planejar e gerir de forma eficiente seus ativos imobiliários.

Os resultados corroboram a hipótese inicialmente formulada, ao indicar que os desafios enfrentados na atuação dos agentes patrimoniais não se restringem a limitações tecnológicas, mas estão diretamente associados a fragilidades no arranjo institucional, à insuficiência de mecanismos de governança e à baixa consolidação dessa função no âmbito organizacional.

Por fim, verifica-se que a principal limitação à efetividade da política de gestão patrimonial não reside predominantemente em fatores operacionais, mas na incompleta institucionalização da função de agente patrimonial. A elevada rotatividade, aliada à ausência de mecanismos formais de responsabilização e à limitada integração entre os órgãos, evidencia que essa função ainda não se estabilizou como prática

organizacional. Esse cenário sugere que políticas públicas baseadas na descentralização da gestão demandam não apenas instrumentos normativos e tecnológicos, mas, sobretudo, arranjos institucionais capazes de assegurar continuidade, coordenação e *accountability*.

5. CONCLUSÃO

Os resultados deste estudo evidenciam que a rotatividade dos agentes patrimoniais, aliada às deficiências encontradas nos sistemas de informação e na atualização cadastral, compromete a continuidade administrativa e a qualidade das informações patrimoniais. Tais limitações impactam diretamente a capacidade do Estado de planejar, monitorar e tomar decisões estratégicas relacionadas ao uso e à destinação dos imóveis públicos.

Verifica-se que essas condições decorrem, em grande medida, de um processo incompleto de institucionalização da função de agente patrimonial, o que dificulta a consolidação de práticas administrativas estáveis e a formação de uma rede de gestão patrimonial efetiva. Sob a ótica da governança pública, evidencia-se a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de coordenação, monitoramento e responsabilização dos órgãos envolvidos, de modo a assegurar maior integração institucional e confiabilidade das informações.

Ante o exposto, recomenda-se o aprimoramento do arcabouço institucional e normativo, com vistas à consolidação da função de agente patrimonial como estrutura permanente da administração pública. Destaca-se, ainda, a importância de investimentos em capacitação contínua, desenvolvimento de materiais orientativos, como cartilhas e ações de letramento institucional, e definição mais clara de responsabilidades, de modo a reduzir ambiguidades operacionais e fortalecer a atuação desses agentes.

Além disso, é necessário ampliar o papel dos agentes patrimoniais na produção de dados estratégicos. Para isso, sugere-se a criação de um programa de gestão integrada do patrimônio imobiliário estadual. Tal programa deve ser concebido como uma política pública transversal, capaz de articular diretrizes de governança, instrumentos normativos, soluções tecnológicas e estratégias de capacitação institucional. Entre seus eixos estruturantes, destacam-se: (i) o fortalecimento da rede de agentes patrimoniais, com

definição clara de atribuições e mecanismos de responsabilização; (ii) a qualificação e integração dos sistemas de informação, com foco na produção de dados confiáveis e no monitoramento em tempo real das condições dos imóveis; (iii) a padronização de procedimentos administrativos e fluxos de informação entre os órgãos; e (iv) a institucionalização de processos contínuos de capacitação e suporte técnico aos servidores envolvidos. A implementação de um programa com essas características tende a promover maior coerência entre planejamento, execução e controle, contribuindo para a redução da ociosidade de imóveis, a melhoria da qualidade das informações patrimoniais e o fortalecimento da governança pública.

Nesse sentido, evidencia-se também a necessidade de aprimoramentos no Sistema GPE, especialmente no que se refere à ampliação das informações disponíveis sobre a atuação dos agentes patrimoniais e à implementação de mecanismos que permitam o acompanhamento em tempo real das condições dos imóveis. Tais melhorias são fundamentais para subsidiar a tomada de decisão e aumentar a transparência e a eficiência na gestão dos ativos públicos.

Embora o estudo esteja circunscrito ao contexto do Rio Grande do Sul, os achados sugerem que desafios relacionados à institucionalização e à governança da gestão patrimonial podem se manifestar em outras unidades federativas com arranjos administrativos semelhantes.

Por fim, acredita-se que este artigo contribui para a literatura ao demonstrar, a partir de evidências empíricas, como fragilidades institucionais e de governança impactam a efetividade de políticas públicas de gestão patrimonial no âmbito estadual. Ao evidenciar a centralidade da institucionalização e da coordenação interorganizacional, o trabalho reforça o papel estratégico da gestão do patrimônio imobiliário como instrumento de fortalecimento da capacidade estatal, especialmente no que se refere ao planejamento, à alocação eficiente de recursos e à produção de informações qualificadas para a tomada de decisão. Nesse sentido, a qualificação da gestão patrimonial ultrapassa a dimensão operacional, assumindo caráter estruturante para a melhoria do desempenho institucional e para a promoção de políticas públicas mais eficazes, transparentes e orientadas ao interesse coletivo.

6. Referências

1. BARCELLOS, Eduardo dos Santos. A institucionalização da Controladoria-Geral da União de 2002 a 2014 e a atribuição da avaliação de programas: um processo histórico e discursivo. 2018. 131 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/29216/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Eduardo%20dos%20Santos%20Barcelos.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2026.
2. BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 22 jan. 2025.
3. BRASIL. Decreto no 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, DF, 22 de novembro de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 06 abr. 2026.
4. PETERS, Brainard Guy. O que é Governança? Revista do TCU. Mai/Ago 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87>. Acesso em: 06 abr. 2026.
5. RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 49.377, de 16 de julho de 2012. Institui o Programa de Gestão do Patrimônio do Estado do Rio Grande do Sul - Otimizar, no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional. Diário Oficial do Estado n.º 2137, de 17 de julho de 2012. Disponível em: https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=58066&hTexto=&Hid_IDNorma=58066. Acesso em: 05 abr. 2026.

6. RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 15.764, de 15 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a Política e o Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado, suas autarquias e fundações, institui o Programa Permanente de Aproveitamento e Gestão Eficiente de Imóveis Públicos e dá outras providências. Diário Oficial do Estado n.º 247, 2ª edição, de 15 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-15764-2021-rio-grande-do-sul-altera-a-lei-n-15764-de-15-de-dezembro-de-2021-que-dispoe-sobre-a-politica-e-o-sistema-de-gestao-do-patrimonio-imobiliario-do-estado-suas-autarquias-e-fundacoes-institui-o-programa-permanente-de-aproveitamento-e-gestao-eficiente-de-imoveis-publicos-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 06 abr. 2026.
7. SANTOS, Carlos Honorato Schuch; STRADIOTO, Juliano Prado; BERNARDY, Rafael; OLIVEIRA, Celmar Corrêa. Gestão de processo: a proposição de um modelo de análise. Contextus: Revista Contemporânea de Economia e Gestão, Fortaleza, v.15, n.1, p. 122-148, jan/abr 2017. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/29062>. Acesso: 20 Jul 2025.
8. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO (SPGG). Resolução n.º 03/2022 - Comitê Gestor de Ativos. Estabelece as competências e atribuições dos órgãos executivos destinatários dos imóveis públicos aos órgãos de Estado, suas autarquias e fundações. Diário Oficial do Estado n.º 121, de 27 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/202206/27080501-doe-2022-06-27.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2026.
9. SELZNICK, Philip. A liderança na administração: uma interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.
10. VIÇOSA, MG: UFV, 2025. 34 p. PDF. Disponível em: <https://www.dmt.ufv.br/wp-content/uploads/2025/05/Manual-para-Agentes-Patrimoniais-2025-2.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2025.

Integração PPA–LDO: o caso do PPA 2024–2027 no Governo Federal

• **Estela Alves de Medeiros.**

Brasília – DF. Ministério do Planejamento e Orçamento

• **Rafael Martins Neto**

Brasília – DF. Ministério do Planejamento e Orçamento

Resumo

Este artigo analisa a experiência do Governo Federal na integração entre o Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com foco no tratamento das metas e prioridades e nos arranjos institucionais adotados para fortalecer a coerência entre planejamento plurianual e orçamento anual. A pesquisa baseia-se em estudo de caso qualitativo, combinando análise documental, exame da tramitação legislativa dos PLDOs no período 2024–2026 e observação participante dos autores no processo de articulação entre a Secretaria Nacional de Planejamento e a Secretaria de Orçamento Federal. Os resultados indicam uma trajetória de aprendizagem institucional composta por três movimentos: a tentativa inicial de remeter a definição das prioridades à Lei do PPA no PLDO 2024; a experimentação, no ciclo de 2025, de um modelo que explicita metas do PPA e despesas associadas; e a consolidação, no PLDO 2026, de um formato de anexo que combina prioridades do PPA, objetivos específicos, indicadores e metas anuais. Embora a tramitação legislativa tenha ampliado significativamente o rol de objetivos, tensionando o conceito de prioridade, o modelo introduziu maior rastreabilidade das escolhas e padronizou o debate orçamentário em torno de resultados. Conclui-se que, no ciclo 2024–2027, a integração PPA–LDO avançou ao reforçar a LDO como ponte anual de priorização, preservando o papel estruturante do PPA no planejamento de médio prazo.

Palavras-chave: Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Integração orçamentária; Planejamento público.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu, em seu artigo 165, o Plano Plurianual (PPA) como o principal instrumento de planejamento de médio prazo, a fim de orientar as peças orçamentárias anuais, com o intermédio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Conforme demonstra Couto (2021), os primeiros PPAs, até 1999, continham uma lista de diretrizes, sem relação nítida com orçamento. A instituição do Decreto nº 2.891/1998 definiu normas para elaboração e execução do Plano Plurianual e dos orçamentos da União. Ao mesmo tempo em que o PPA 2000–2003 possuía relação direta com os orçamentos, com controle dos projetos prioritários, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) “conferiu maior centralidade à LDO, com relação

às metas de resultado primário, no processo orçamentário, alijando o PPA” (Couto, 2021, p. 22). O propósito da LRF é assegurar o equilíbrio das contas públicas. A partir do PPA 2012–2015, há um maior distanciamento entre o plano e o orçamento, não só em função de alterações metodológicas no PPA, mas também pela aglutinação de ações e criação dos planos orçamentários (COUTO, 2020).

A identificação de metas e prioridades da LDO regularmente é feita apartado do PPA com o anexo de prioridades e metas se limitando a um conjunto de ações orçamentárias com seus respectivos produtos. Durante a tramitação do PLDO no Congresso Nacional a lista de ações prioritárias era ampliada de tal maneira que o Poder Executivo optava por vetar o anexo.

A partir do PPA 2016-2019 iniciou-se uma tentativa de aproximação entre as prioridades da LDO e o PPA, assim no ano de elaboração do Plano, o PLDO enviado até 15 de abril ao Congresso Nacional, passou a indicar no texto de sua lei que as prioridades são aquelas definidas no PLPPA (enviado até 30 de agosto). Porém, essa iniciativa não atendia a exigência de a LDO possuir um anexo de prioridades e metas.

A Lei do PPA 2024-2027 inovou ao possuir um anexo específico de prioridades da administração pública federal para sua vigência. A partir dessa estrutura do Plano, novas formas de integração com as prioridades da LDO foram possíveis, passando a atender o preceito de o Plano Plurianual orientar a elaboração da LDO e LOA a partir de um novo formato de anexo de prioridades e metas.

O objetivo do presente artigo é apresentar a experiência do Governo Federal na integração PPA-LDO na vigência do PPA 2024-2027. Além da introdução e das conclusões, o artigo apresentará a discussão recente da literatura sobre a temática, a metodologia do estudo e a discussão dos primeiros resultados alcançados com a iniciativa.

REFERÊNCIA TEÓRICO-CONCEITUAL

A literatura recente sobre o ciclo orçamentário brasileiro converge no entendimento de que o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compõem uma arquitetura normativa complementar, ainda que submetida a tensões práticas que por vezes fragilizam a coerência entre planejamento e execução. A Constituição Federal define que o PPA estrutura a visão estratégica e programática de médio prazo; enquanto a LDO realiza a tradução anual dessas diretrizes em metas e prioridades que orientam a Lei Orçamentária Anual (LOA), funcionando como ponte entre plano e orçamento (MENDES; ABREU; SOUZA, 2020).

Não obstante, estudos empíricos indicam que, em contextos de restrição fiscal e de governança fiscal mais rígida, a LDO tende a reordenar prioridades com base em metas de resultado e limites de despesa, produzindo desalinhamentos frente a programas e objetivos previamente inscritos no PPA — um fenômeno que pode ser descrito como deslocamento da agenda do médio para o curto prazo. Tal dinâmica é observada tanto no plano federal quanto em estudos de caso municipais, nos quais a efetividade

do PPA como orientador da alocação de recursos depende de subordinação explícita da LDO às diretrizes e metas programáticas do plano (GALVÃO; SILVA, 2025; BARBOSA, 2019).

O fortalecimento funcional da LDO e de estruturas orçamentárias de médio prazo pode operar, na prática, como substituto do PPA, reduzindo-o a documento formal com baixa força vinculante. Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) argumenta que, mesmo reconhecendo ganhos de previsibilidade com quadros fiscais plurianuais, o esvaziamento do PPA compromete a coordenação estratégica intersetorial, notadamente em políticas de duração continuada. A recomendação, portanto, é de complementaridade: a LDO deve derivar do PPA, explicitar a aderência anual às diretrizes e justificar eventuais desvios (MENDES; ABREU; SOUZA, 2020).

Portanto, a relação entre PPA e LDO pode ser compreendida como um problema clássico de coordenação intertemporal no setor público, no qual instrumentos concebidos para operar em horizontes distintos competem por centralidade decisória e capacidade efetiva de orientar escolhas. Quando a LDO passa a incorporar dispositivos excessivamente prescritivos de controle fiscal — metas rígidas, gatilhos automáticos e regras detalhadas de limitação de empenho —, tende a deslocar o núcleo decisório do planejamento estratégico para a arena orçamentária anual, reforçando uma lógica incremental e reativa. Esse movimento enfraquece o papel do PPA como instrumento de articulação intersetorial e compromete sua função de orientar políticas públicas de natureza estrutural, com horizonte de maturação superior ao exercício financeiro (MENDES; ABREU; SOUZA, 2020; SILVA, 2018).

Estudos aplicados apontam que o problema central não é a força normativa da LDO em si, mas a ausência de mecanismos institucionais que assegurem rastreabilidade e justificativa transparente para decisões que se afastam do planejamento plurianual. Onde existem rotinas explícitas de demonstração de aderência — e, quando necessário, de justificativa técnica para desvios —, observa-se maior consistência entre planejamento e execução, mesmo sob restrição fiscal. Em contraste, quando a LDO opera com autonomia prática em relação ao PPA, dissociada de processos sistemáticos de monitoramento, abre-se espaço para reprogramações discricionárias e fragmentação da estratégia ao longo do ciclo, reduzindo a capacidade

do plano de coordenar prioridades de maneira inter-setorial (GALVÃO; SILVA, 2025; BARBOSA, 2019; MENDES; ABREU; SOUZA, 2020).

A análise da trajetória institucional do orçamento e da política pública no Brasil reforça que a LDO cumpre melhor seu papel quando opera como mecanismo de tradução e priorização das metas do PPA, e não como reprogramação autônoma movida por contingências fiscais e barganhas políticas. Onde prevalece a segunda lógica, a execução anual tende a fragmentar a estratégia plurianual, com impacto negativo sobre continuidade, eficiência do gasto e avaliação de resultados; onde prevalece a primeira, preserva-se a racionalidade do planejamento plurianual (GALVÃO; SILVA, 2025; SILVA, 2018).

A literatura especializada recomenda, portanto, complementaridade e subordinação explícita da LDO ao PPA, com gestão de desvios, monitoramento e avaliação para garantir rastreabilidade das escolhas anuais e preservação da racionalidade do planejamento plurianual.

METODOLOGIA

O presente artigo adota como estratégia de investigação o **estudo de caso qualitativo**, centrado no processo de elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) no período 2024-2026. A pesquisa analisa a articulação institucional entre a Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN) e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), para a seleção de prioridades orçamentárias fundamentadas nos objetivos específicos, indicadores e metas do Plano Plurianual (PPA).

De acordo com George e Bennet (2005) conforme citado por Borges (2007), o estudo de caso caracteriza-se pelo exame minucioso de um episódio histórico com o intuito de desenvolver ou testar explicações que possam ser aplicadas a outros contextos. Para este artigo, o fenômeno estudado é a integração entre o planejamento e o orçamento, um objeto cujas nuances técnicas e políticas exigem uma compreensão minuciosa que métodos quantitativos dificilmente captariam. Como o estudo de caso foca na análise detalhada das características e variações internas do fenômeno (EV; GOMES, 2014), ele se torna o instrumento ideal para descrever como a SEPLAN e a

SOF operacionalizaram a convergência entre os instrumentos de planejamento e orçamento.

A validade científica desta pesquisa é reforçada pela observação participante, dado que os autores integraram efetivamente as equipes técnicas envolvidas no processo neste período. Essa inserção permitiu uma análise “dentro do caso”, acompanhando o fenômeno ao longo de sua maturação institucional. Conforme Borges (2007), esse tipo de análise intracaso permite ao pesquisador compreender o contexto e a influência mútua entre o objeto e o ambiente onde ele ocorre.

HISTÓRICO METAS E PRIORIDADES PLDO

A definição das metas e prioridades da administração pública federal constitui elemento central da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição Federal, do art. 4º, § 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, mais recentemente, do art. 11 da Lei Complementar nº 200, de 2023. Ao longo dos últimos exercícios, contudo, o tratamento conferido a esse tema na LDO passou por mudanças relevantes, tanto na formulação do conteúdo quanto na sua tramitação legislativa, o que motivou debates institucionais e sucessivos ajustes no modelo adotado.

Até o exercício de 2020, as metas e prioridades da administração pública federal eram consolidadas em anexo específico da LDO — tradicionalmente o Anexo VII – Prioridades e Metas —, no qual se buscava explicitar, de forma relativamente concentrada, as orientações prioritárias para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse anexo integrava o texto aprovado pelo Congresso Nacional, preservando a competência da LDO de definir diretamente as prioridades do exercício.

A partir do ciclo orçamentário iniciado em 2021, observou-se uma mudança relevante, tanto no conteúdo quanto na dinâmica de tramitação legislativa do PLDO. Nas LDOs de 2021 a 2023, as prioridades e metas deixaram de constar de anexo próprio e passaram a ser disciplinadas diretamente no art. 4º do texto legal, aprovado ao final do processo legislativo. Nesse modelo, adotado nas LDOs de 2021 a 2023, as prioridades foram enunciadas de forma ampla e predominantemente temática, como a agenda da primeira infância, a segurança hídrica, a geração de emprego e renda, o fortalecimento da segurança pública e os

investimentos plurianuais em andamento vinculados ao Plano Plurianual (PPA) 2020–2023.

Nesse período, o debate legislativo concentrou-se majoritariamente em ajustes pontuais de redação e na inclusão ou exclusão de temas prioritários no corpo do artigo, sem avanço no sentido de detalhamento de metas ou de maior vinculação com a programação orçamentária. Como resultado, as LDOs aprovadas para os exercícios de 2021, 2022 e 2023 mantiveram um formato sintético, com prioridades amplas, mas sem metas explicitadas ou instrumentos que facilitassem o acompanhamento durante a execução orçamentária.

Esse arranjo, consolidado ao longo da tramitação legislativa entre 2020 e 2023, passou a ser alvo de críticas recorrentes, tanto no âmbito técnico quanto institucional, por seu caráter excessivamente intangível, pela ausência de metas associadas e pela frágil relação com programações orçamentárias concretas, o que reduzia a efetividade do papel orientador da LDO sobre a LOA.

No processo de elaboração e tramitação do PLDO 2024, buscou-se uma nova inflexão. O projeto previu que as prioridades e metas da administração pública constariam diretamente da Lei do Plano Plurianual 2024–2027, atribuindo à LDO um papel predominantemente indicativo e remetendo à LOA a evidência das despesas associadas e suas projeções de médio prazo. Esse dispositivo, contudo, foi vetado na sanção da Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023, evidenciando as dificuldades de consolidação de um novo modelo no âmbito legislativo.

Com a aprovação do PPA 2024–2027 (Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024), foram estabelecidas seis prioridades estratégicas de governo — combate à fome e às desigualdades; educação básica; saúde; Novo PAC; neoindustrialização, trabalho, emprego e renda; e combate ao desmatamento e à emergência climática —, mantendo-se a possibilidade de que as LDOs viessem a contemplar prioridades adicionais nos exercícios subsequentes.

O histórico da construção das prioridades do PPA 2024–2027 do Governo Federal e o trabalho de integração com a LDO serão apresentados nas seções seguintes.

PROCESSO DE DEFINIÇÃO DAS PRIORIDADES DO PPA 2024–2027

Pela primeira vez na história do instrumento, o PPA 2024–2027 formalizou as suas prioridades em anexo específico da lei (Anexo VI), conferindo-lhes status legal e tornando-as objeto de monitoramento intensivo pelo Centro de Governo. A construção dessas prioridades não foi um ato isolado de gabinete: resultou de um processo iterativo, participativo e multissetorial, que se desenvolveu em quatro camadas sobrepostas.

A primeira camada foi o plano de governo apresentado durante a campanha presidencial do então candidato e atual Presidente Lula e os relatórios da Comissão de Transição Governamental, que reuniu 941 pessoas organizadas em 31 grupos técnicos setoriais. Esses relatórios consolidaram diagnósticos, alertas e prioridades setoriais para praticamente todas as áreas da ação governamental, estabelecendo o ponto de partida para a definição do que deveria ser prioritário. Com base nesses insumos, foram inicialmente propostos quatro temas: Combate à fome, Combate ao desmatamento, Neoindustrialização e Novo PAC.

A segunda camada foram as oficinas de elaboração do PPA, realizadas em três ciclos na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Foram 125 oficinas, 716 horas de trabalho e mais de 4.400 presenças de autoridades e servidores de todos os ministérios. Nesse espaço, a dinâmica de interação interministerial fez emergir dois temas adicionais — Saúde e Educação Básica — em função da sua centralidade nas políticas públicas que os ministérios setoriais estavam construindo.

A terceira camada foi o PPA Participativo, o processo mais amplo de consulta social já realizado na história da elaboração do instrumento. Por meio da Plataforma Brasil Participativo a população foi convidada a votar em programas e apresentar sugestões. Foram realizadas plenárias presenciais em todas as capitais do país, com mais de 34 mil pessoas presentes. A plataforma digital recebeu milhões de acessos e colheu mais de 8 mil sugestões. Além disso, o Fórum Interconselhos promoveu a participação indireta da sociedade civil organizada na validação da dimensão estratégica.

Os resultados do PPA Participativo influenciaram diretamente a conformação das prioridades. O programa “Enfrentamento da Emergência Climática” foi o mais votado entre os 28 programas disponibilizados

para escolha popular, o que determinou a união do Combate ao Desmatamento com o Enfrentamento da Emergência Climática em uma única prioridade. “Saúde — Atenção Primária e Especializada” correspondeu ao segundo e terceiro programas mais votados. “Promoção do Trabalho Digno, Emprego e Renda” foi o quarto, o que ampliou o escopo da prioridade de Neoindustrialização para incluir também a agenda do trabalho. “Educação Básica” recebeu o maior número de sugestões específicas apresentadas pela sociedade (48 novas propostas).

A quarta camada foi o processo técnico de marcação e validação dos atributos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). O critério adotado pela SEPLAN foi restritivo por princípio: somente integrava o Anexo VI o objetivo específico cujo enunciado completo tivesse relação direta com a prioridade — objetivos que apenas tinham uma entrega relacionada, entre várias outras, não eram incluídos. O propósito era que qualquer leitor, ao ver o enunciado, compreendesse imediatamente por que aquele elemento era prioritário. Esse critério preservou o caráter seletivo e estratégico inerente ao conceito de prioridade.

O processo de validação variou conforme cada prioridade. A prioridade do Novo PAC foi validada com a Casa Civil da Presidência da República. As prioridades Saúde — Atenção Primária e Especializada e Educação Básica, devido a sua natureza setorial, foram validadas pelos respectivamente pelo Ministério da Saúde e Ministério da Educação. A agenda climática tomou por base a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e foi validada pelo Ministério do Meio Ambiente. O Combate à Fome foi construído em sintonia com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) e o Plano Brasil Sem Fome. Já a Neoindustrialização foi validada com a Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), a partir da Resolução CNDI/MDIC n.º 1/2023, que definiu as seis missões da nova política industrial.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

No ano de 2023, durante a elaboração do PPA 2024-2027, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLN nº 4, de 2023) prevê em seu art. 4º que prioridades e metas da administração pública federal para 2024 constarão na Lei do Plano Plurianual

2024-2027 e deverão ser consideradas em caráter indicativo para elaboração e gestão do orçamento. Desta forma, a ligação dos dois instrumentos (LDO e PPA) para 2024 seguiu a lógica utilizada regularmente. A Lei do PPA 2024-2027 (Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024), trouxe em seu Anexo VI as prioridades do plano para o período: 1) Combate à Fome e Redução das Desigualdades; 2) Combate ao Desmatamento e Enfrentamento à Emergência Climática; 3) Educação Básica; 4) Neoindustrialização, Trabalho, Emprego e Renda; 5) Novo PAC; e 6) Saúde — Atenção Primária e Atenção Especializada.

A discussão legislativa sobre as Metas e Prioridades do PLDO 2024 se concentrou na densidade e na forma de explicitação dessas prioridades anuais, com a Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (CMO) funcionando como instância de ajuste do desenho do PLDO. O relatório final aprovado na CMO reafirma a função constitucional da LDO de orientar a elaboração da lei orçamentária e registra alterações que, na prática, aumentaram a capacidade do Legislativo de moldar o conteúdo material das prioridades, reforçando o papel da comissão como instância de filtragem política do que será reconhecido como prioridade pública naquele exercício.

A posterior sanção do PLDO 2024, convertido na Lei nº 14.791/2023, incluiu veto parcial que alcançou o anexo de “Prioridades e Metas”, evidenciando divergência sobre a extensão e o grau de detalhamento adequado dessa matéria na LDO. Embora a LDO seja o locus anual de priorização orçamentária, há uma necessidade de limites institucionais para que ela não se converta, de forma permanente, em substituto funcional do planejamento plurianual.

No âmbito do PLOA 2024, foi retomada a lógica de anexo específico, com a inclusão de um extenso Anexo VII, composto por 32 páginas e mais de mil ações consideradas prioritárias. Esse modelo, embora mais detalhado, revelou limitações relevantes: o elevado número de ações, objetivos específicos e metas diluiu o próprio conceito de prioridade, abrangendo parcela muito expressiva do orçamento e afastando-se da função estratégica esperada do instrumento.

Diante dessas experiências acumuladas — tanto no conteúdo das normas quanto na forma como o tema foi tratado ao longo da tramitação legislativa dos PLDOs entre 2020 e 2023 — consolidou-se o entendimento de que nem o modelo excessivamente

abstrato, nem aquele excessivamente detalhado, produziram resultados satisfatórios.

No processo de discussão do PLDO 2025, com a vigência do PPA 2024-2027, passou-se a defender a preservação das prioridades em nível mais estratégico, alinhado ao PPA, com seleção criteriosa de objetivos específicos e metas representativas, evitando-se a dispersão e assegurando maior aderência ao comando constitucional.

A metodologia, proposta pela Secretaria Nacional de Planejamento e pela Secretaria de Orçamento Federal, foi aprovada no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e pela Junta de Execução Orçamentária (JEO). A orientação foi selecionar um subconjunto de Objetivos Específicos dentre as prioridades do PPA, que deveria compor o rol de metas e prioridades. Foi definido, ainda, que a prioridade Novo PAC entraria integralmente no rol de metas e prioridades da LDO.

Para essa **seleção**, a Secretaria Nacional de Planejamento realizou o levantamento de um subconjunto de Objetivos Específicos que trariam maior impacto para a **resolução dos** problemas relacionados **às** cinco prioridades: 1) Combate à Fome e Redução das Desigualdades; 2) Combate ao Desmatamento e Enfrentamento à Emergência Climática; 3) Educação Básica; 4) Neoindustrialização, Trabalho, Emprego e Renda; e 5) Saúde – Atenção Primária e Atenção Especializada. A proposta da seleção dos **Objetivos Específicos** foi discutida com os Ministérios **responsáveis** pelos Programas relacionados. Na relação final validada com os **Órgãos** foi acrescida a ligação com o Orçamento, realizada pela Secretaria de Orçamento Federal.

Ressalta-se que no primeiro ano de implementação desta metodologia de seleção das metas e prioridades da LDO, o processo não foi finalizado a tempo do envio do PLDO ao Congresso Nacional. Decidiu-se então que o rol dos Objetivos Específicos (OEs) selecionados seria encaminhado apenas no PLOA 2025, conforme art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024.

“Art. 4º As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2025, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, são

aquelas a que se refere o art. 76 desta Lei, as estabelecidas no Anexo VI da Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, e as ações constantes do Anexo VIII desta Lei, e devem ser consideradas, em caráter indicativo, durante a elaboração, a aprovação e a execução desses orçamentos.

Parágrafo único. O Projeto de Lei Orçamentária de 2025 indicará a seleção de metas do Plano Plurianual 2024-2027 e de despesas que serão acompanhadas no exercício de 2025 para atendimento das prioridades referidas na Lei nº 14.802, de 2024.”

Portanto, o PLDO 2025 estabeleceu que as prioridades e metas seriam aquelas definidas no art. 3º da Lei do PPA 2024-2027, cabendo ao Projeto de Lei Orçamentária indicar a seleção de metas do PPA e das despesas a serem acompanhadas no exercício. A LDO aprovada manteve essa lógica, ainda que com ajustes decorrentes da tramitação legislativa.

No PLOA 2025 o rol de Objetivos Específicos prioritários do PPA, com suas respectivas metas, foi encaminhado no Anexo VII, conforme as imagens exemplificativas abaixo:

FIGURA 1 – Metas e despesas que serão acompanhadas para atendimento das prioridades do PPA no PLOA 2025

ANEXO VII
Metas do Plano Plurianual 2024-2027 e despesas que serão acompanhadas para atendimento das prioridades referidas no art. 3º da Lei nº 14.802, de 2024

Combate ao Desmatamento e Enfrentamento da Emergência Climática				
1158 - Enfrentamento da Emergência Climática				
<u>Objetivo Específico</u>	<u>Indicador do Objetivo</u>	<u>Meta do PPA (2025)</u>	<u>PLOA 2025 (R\$ 1.00)</u>	<u>Previsão 2026 (R\$ 1.00)</u>
0416 - Implementar medidas de adaptação às mudanças climáticas voltadas a minimizar os impactos de secas e inundações	Percentual de municípios com ações de adaptação a eventos hidrológicos extremos	50%	14.255.000	14.755.000
Total dos Objetivos Específicos selecionados do Programa:			14.255.000	14.755.000
1189 - Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade				
<u>Objetivo Específico</u>	<u>Indicador do Objetivo</u>	<u>Meta do PPA (2025)</u>	<u>PLOA 2025 (R\$ 1.00)</u>	<u>Previsão 2026 (R\$ 1.00)</u>
0273 - Melhorar a situação socioeconômica dos povos e comunidades tradicionais e promover a gestão sustentável dos seus territórios.	Número de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Verde e outras políticas de fomento à atividades produtivas sustentáveis	70.000	156.850.000	158.850.000
Total dos Objetivos Específicos selecionados do Programa:			156.850.000	158.850.000
2303 - Pesquisa e Inovação Agropecuária				
<u>Objetivo Específico</u>	<u>Indicador do Objetivo</u>	<u>Meta do PPA (2025)</u>	<u>PLOA 2025 (R\$ 1.00)</u>	<u>Previsão 2026 (R\$ 1.00)</u>
0037 - Aumentar o compartilhamento, aplicação e geração de conhecimentos técnico-científicos para superação dos desafios econômicos, sociais e ambientais dos setores agropecuário, agroindustrial e florestal.	Impacto econômico em R\$ das soluções tecnológicas agropecuárias transferidas à sociedade	R\$ 93,4 bilhões	323.571.298	325.191.998
Total dos Objetivos Específicos selecionados do Programa:			323.571.298	325.191.998

FIGURA 2 – Relação de Ações Orçamentárias que contribuem para o atendimento das prioridades (PLOA 2025)

ANEXO VII
Metas do Plano Plurianual 2024-2027 e despesas que serão acompanhadas para atendimento das prioridades referidas no art. 3º da Lei nº 14.802, de 2024

Ações Orçamentárias que Contribuem para o Atendimento dos Objetivos Específicos Selecionados

Quadro Síntese

Combate à Fome e Redução das Desigualdades

Programa	Objetivo Específico	Órgão	Unidade Orçamentária	Ação
5128 - Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas	244 - Contribuir com a redução da pobreza de famílias em situação de vulnerabilidade por meio de transferência direta de renda.	55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	55101 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - Adm. Direta	00US - Apoio aos Entes Federados por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – IGD
				21CP - Operacionalização do Auxílio Emergencial para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (Covid-19)
				21EL - Gestão, Administração e Operacionalização do Programa Bolsa Família
				8442 - Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família

Foram selecionados um conjunto de 29 Objetivos Específicos relacionados à 18 Programas das cinco Prioridades. Com relação à prioridade Novo PAC, foram selecionadas apenas as ações orçamentárias de 34 Programas. Ressalta-se que não houve processo de emendas parlamentares para esse anexo do PLOA 2025.

Esse arranjo, entretanto, foi objeto de questionamentos pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1.679/2024) e pelas consultorias legislativas do Congresso Nacional, que apontaram possível afronta ao comando constitucional ao delegar ao PLOA a definição de metas que deveriam constar da LDO. Destacou-se, ainda, a necessidade de maior clareza na identificação dos programas, objetivos específicos e indicadores associados às prioridades, de modo a permitir o efetivo direcionamento da alocação de recursos e o acompanhamento de resultados.

É nesse contexto institucional e normativo que se insere a discussão do Anexo de Metas e Prioridades do PLDO 2026, buscando consolidar um modelo que

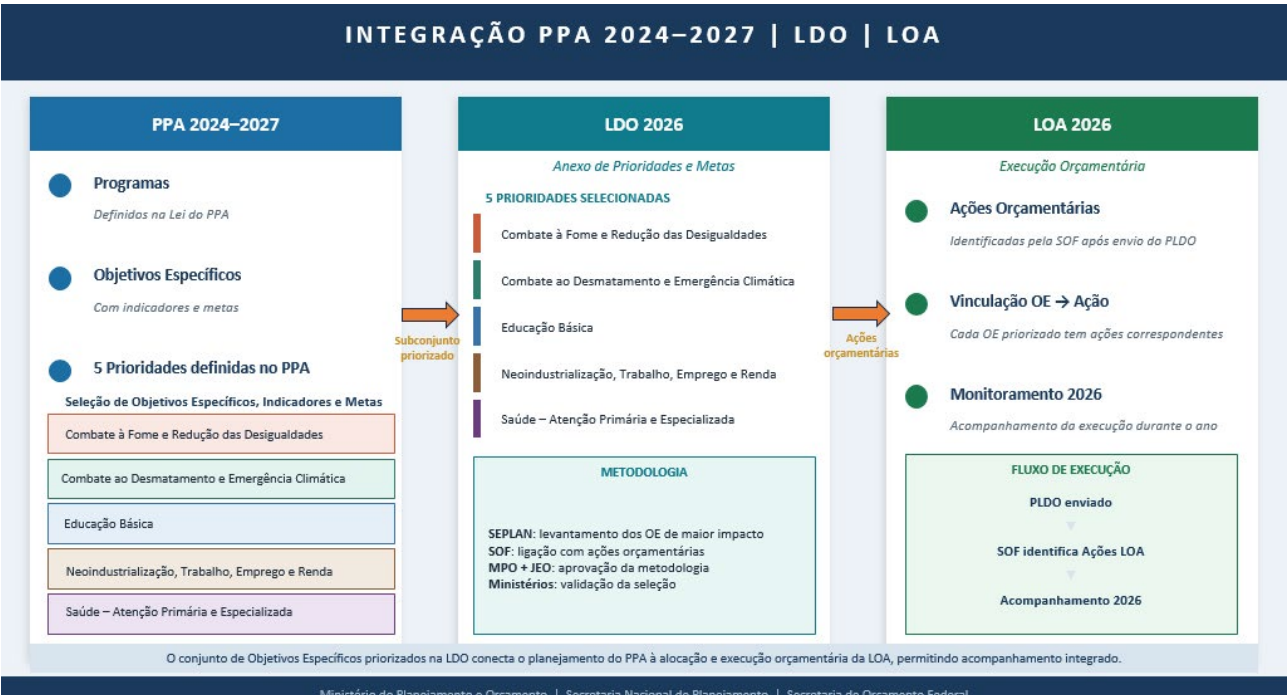
assegure aderência constitucional, alinhamento estratégico ao PPA, capacidade de priorização efetiva e melhores condições de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

A definição de Objetivos Específicos das metas e prioridades do PLDO 2026 seguiu o mesmo processo com o anexo da LOA 2025 sendo utilizada como base de partida para análise dos órgãos setoriais responsáveis pela execução dos Objetivos Específicos e Ações Orçamentárias. Os órgãos setoriais tiveram total liberdade para alterar a relação dos OEs, Porém, para manter a característica de prioridade do anexo, não foi permitido a ampliação do número de objetivos selecionados.

Devido ao caráter incremental do orçamento e das políticas públicas a relação de OE sofreu poucas alterações durante a análise dos órgãos setoriais, isso agilizou o processo e o PLDO 2026 foi enviado com o anexo de metas e prioridades no novo formato.

A figura 3 representa o processo de elaboração do anexo VIII de metas e prioridades do PLDO 2026.

FIGURA 3 – Processo de elaboração do anexo VII de Metas e Prioridade PLDO 2026.



* A prioridade Novo PAC foi indicada como prioridade no texto do PLDO 2026, não sendo detalhada no anexo VIII de metas e prioridades.

O anexo VIII de metas e prioridades do PLDO 2026¹ indicava 27 Objetivos Específicos, relacionados às prioridades do PPA, com seus respectivos indicadores e metas para ano de 2026, conforme modelo abaixo:

¹ Disponível em <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2026/pldo/pldo-2026-anexo-viii.pdf>

FIGURA 4 – Anexo VIII do PLDO 2026 encaminhado pelo Poder Executivo

Anexo VIII

Prioridades e Metas

Tabela - Lista Objetivos Específicos e respectivas Metas

Prioridade: Combate à Fome e Redução das Desigualdades						
Órgão Responsável	Código Programa	Programa	Código OE	Enunciado OE	Indicador*	Meta 2026*
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	1191	Agricultura Familiar e Agroecologia	0325	Promover o acesso a serviços de ATER para agricultores familiares em consonância com os princípios da PNATER e em conformidade com as demandas prioritárias e as políticas estratégicas para Agricultura Familiar, como inclusão produtiva, agroecologia, autonomia econômica e de produção, pecuária familiar e outras	Número de famílias de agricultores (as) familiares beneficiadas com assistência técnica e extensão rural	45.000
			0321	Aperfeiçoar o crédito rural, com foco na produção de alimentos, agroecologia e sociobiodiversidade.	Número Total de contratos celebrados no âmbito do Pronaf	118.817
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	5133	Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome	0374	Adquirir alimentos da agricultura familiar, ampliando a participação, com equidade de gênero, dos grupos prioritários definidos na legislação do PAA, como fornecedores dos alimentos que abastecem as ações e equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional	Percentual de agricultores(as) familiares dos grupos prioritários contemplados no PAA	65%

Durante a tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional o anexo sofreu emendas que modificaram 13 metas de OE que já constavam no projeto enviado pelo Poder Executivo e adicionaram 101 novos objetivos

específicos com seus respectivos indicadores e metas, retirando a vinculação com as Prioridades do PPA, conforme figura a seguir.

FIGURA 5 – Anexo VIII da Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025 (LDO 2026)

ANEXO VIII PRIORIDADES E METAS

Órgão Responsável	Código Programa	Programa	Código OE	Enunciado OE	Indicador*	Meta 2026*
Ministério da Agricultura e Pecuária	1144	Agropecuária Sustentável	0007	Ampliar o acesso do produtor rural aos instrumentos de mitigação de riscos climáticos.	Número de produtores beneficiados pelo Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR)	125.612
			0033	Ampliar o acesso do produtor ao Crédito Rural	Índice de difusão municipal de acesso ao crédito rural	59
			0175	Promover e ampliar a sustentabilidade da produção agropecuária e da pecuária familiar	Número de políticas públicas voltadas à promoção da sustentabilidade da produção agropecuária, implantadas ou revisadas	1
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	1158	Enfrentamento da Emergência Climática	0416	Implementar medidas de adaptação às mudanças climáticas voltadas a minimizar os impactos de secas e inundações	Percentual de municípios com ações de adaptação a eventos hidrológicos extremos	76%
	1189	Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade	0273	Melhorar a situação socioeconômica dos povos e comunidades tradicionais e promover a gestão sustentável dos seus territórios.	Número de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Verde e outras políticas de fomento a atividades produtivas sustentáveis	100.000
	1190	Qualidade Ambiental nas Cidades e no Campo	0277	Aumentar a reciclagem de resíduos secos e orgânicos no Brasil.	Taxa de recuperação de recicláveis secos dos resíduos sólidos urbanos	7,5%
			0285	Fomentar a proteção, defesa e bem-estar animal, com vistas à conscientização, prevenção e combate a práticas prejudiciais aos direitos animais, à biodiversidade e ao meio ambiente.	Percentual de municípios que implementam ações ou instrumentos da Agenda Nacional de Proteção, Defesa, Bem-estar e Direitos Animais	20%

Apesar da ampliação no número de objetivos específicos de 27 para 128 relativizar o conceito de “prioridades” do anexo, destaca-se a validação pelo Congresso Nacional do novo modelo de apresentação das metas e prioridades da LDO. Um modelo que integra as prioridades do plano plurianual com a realidade orçamentária prevista para o próximo ano, e seleciona dentre os atributos do plano quais devem ser priorizados durante a execução da lei orçamentária anual.

Em síntese, os resultados descritos apontam para uma trajetória de aprendizagem institucional em três movimentos: (i) a tentativa de remeter a definição de metas e prioridades à lei do PPA no ciclo de 2024, evidenciando as dificuldades de acomodação legislativa de um novo arranjo; (ii) a experimentação, no ciclo de 2025, de um modelo que explicita metas do PPA e despesas associadas, com ganhos de rastreabilidade, mas também com questionamentos quanto ao locus normativo adequado; e (iii) a consolidação, no envio do PLDO 2026, de um formato de anexo que combina prioridades do PPA, objetivos específicos, indicadores e metas anuais, reforçando a função da LDO como ponte entre estratégia plurianual e escolhas orçamentárias do exercício.

Ainda que a tramitação legislativa tenha ampliado o escopo do anexo e tensionado o conceito de prioridade, o período analisado sugere que o núcleo inovador do modelo — seleção criteriosa e vinculação a indicadores e metas — oferece um caminho promissor para reduzir tanto a abstração excessiva quanto a listagem inflacionada de ações, aproximando a priorização anual do comando constitucional e das exigências contemporâneas de monitoramento e avaliação. A proposta para o PLDO 2027, em discussão no Ministério do Planejamento e Orçamento, é seguir aperfeiçoando o processo de seleção de Objetivos Específicos do PPA para o anexo de Metas e Prioridades.

CONCLUSÕES

A trajetória do planejamento público no Brasil, marcada por ciclos de distanciamento e desconexão entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, parece ter encontrado, no ciclo 2024-2027, um ponto de inflexão fundamental. A experiência relatada neste artigo demonstra que a integração entre planejamento

e orçamento não é apenas um imperativo legal, mas um desafio metodológico e institucional.

A inovação metodológica introduzida — a seleção de um subconjunto de Objetivos Específicos (OE) das prioridades do PPA para compor o anexo da LDO — resolve uma lacuna histórica: a “conexão” do plano de médio prazo para a execução anual. O trabalho articulado entre a SEPLAN e a SOF mitigou o tradicional isolamento de cada secretaria, garantindo que o que é politicamente prioritário seja tecnicamente viável e orçamentariamente rastreável.

Essa inovação se alinha a perspectiva de Carlos Matus no qual o planejamento é o cálculo que precede e preside a ação. Para Matus (1993), um plano que não preside a ação é apenas “literatura de intenções”, enquanto uma ação que não é precedida pelo cálculo é puro “improviso”. A inovação do PPA 2024-2027 ao selecionar Objetivos Específicos para a LDO materializa essa mediação: ela transforma o “deve ser” do Plano Plurianual no “pode ser” da conjuntura orçamentária.

A ampliação do rol de objetivos pelo Congresso Nacional na LDO 2026, saltando de 27 para 128 metas, embora tensione o conceito de “prioridade”, sinaliza uma validação do modelo. O Legislativo não apenas aceitou a nova estrutura, como buscou nela inserir suas próprias percepções de urgência. Se, por um lado, a dispersão de metas desafia a focalização do gasto, por outro, estabelece um conjunto de indicadores e metas que obriga todos os atores a discutirem resultados, e não apenas rubricas orçamentárias. Em termos institucionais, esse deslocamento é relevante para fortalecer *accountability* e ampliar a comparabilidade das escolhas anuais no ciclo PPA–LDO–LOA.

O estudo sistematizou um desenho operacional de integração PPA–LDO do Governo Federal no período 2024-2026 ancorado em três elementos: (i) priorização estratégica definida em nível plurianual; (ii) seleção criteriosa de objetivos específicos e metas anuais; e (iii) vinculação explícita com componentes orçamentários que permitem rastreabilidade de resultados. O artigo agrega evidência empírica e processual ao debate sobre como preservar a função coordenadora do PPA sem esvaziar a LDO, reforçando a complementaridade funcional entre instrumentos.

Ressalta-se, entretanto, que os resultados aqui discutidos se referem, em grande medida, ao desenho normativo e ao processo de elaboração/tramitação,

não considerando a mensuração de impactos sobre execução, realocação de recursos ou desempenho de políticas públicas ao longo de todo o exercício.

Por fim, o sucesso continuado da iniciativa dependerá de avanços em duas frentes: (i) acompanhamento efetivo da vinculação entre objetivos e

metas do PPA e ações orçamentárias, visando monitoramento da priorização durante a execução; e (ii) estabilização do modelo no diálogo com o Legislativo, de modo a preservar seletividade e aderência às prioridades do PPA.

Referências

1. BARBOSA, Gisele Santana. **Orçamento público como instrumento de planejamento e controle (PPA, LDO e LOA): estudo de caso no Município de Rianópolis-GO (2013–2016)**. 2019. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/38526/1/2019_GiseleSantanaBarbosa_tcc.pdf. Acesso em: 19 jan. 2026.
2. BORGES, A. Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. *Revista BIB*, n. 63, 2007.
3. COUTO, Leandro Freitas. Faces e Funções: o (des)uso do PPA a partir de suas funcionalidades e a instabilidade orçamentária. *Boletim de Análise Político-Institucional*: n. 27, mar. 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210322_bapi_27_artigo_02.pdf. Acesso em: 20 jan 2026.
4. COUTO, Leandro Freitas. A Institucionalidade de planejamento e orçamento e o papel do PPA na governança orçamentária. In: MAGALHÃES, Luís Carlos G.; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. *Instituições e Desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas*. Série Instituições e desenvolvimento no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2020, pp. 145-164. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12305>. Acesso em 21 jan 2026.
5. EV, L. S.; Gomes, A. P. Entre a especificidade e a teorização: a metodologia do estudo de caso. *Revista Teoria e Sociedade*. 22.2ª ed. Belo Horizonte: UFMG, 2014. p. 75-103.
6. GALIZA, Leandro Felipe. Os desafios da integração entre os instrumentos de planejamento orçamentário: PPA, LDO e LOA: estudo de caso do município de Nilópolis/RJ. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) — FGV/EBAPE, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/a9bbaeb2-0b52-4c48-bacb-ba497eab9009>. Acesso em: 19 jan. 2026.
7. GALVÃO, Antonio da Silva; SILVA, Erivando Joter da. O planejamento orçamentário e as políticas públicas no Brasil: uma análise da gênese histórica à estrutura contemporânea e seus impactos. *Revista Foco*, v. 18, n. 10, p. 1–20, 2025. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/download/9901/7099/24759>. Acesso em: 19 jan. 2026.
8. LEMOS, Leany; MENEZES, Daiane; SERVO, Luciana (org.). *Reconstrução do planejamento nacional: inovações e desafios do PPA 2024-2027*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria Nacional de Planejamento, 2024. 213 p. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/arquivos/240405-a-reconstrucao-do-planejamento-nacional-inovacoes-e-desafios-do-ppa-2024-2027-digital.pdf> Acesso em: 23 mar 2026.
9. MATUS, Carlos. *Política, Planejamento & Governo*. 1ª ed. Brasília. IPEA, 1993.
10. MENDES, Constantino Cronemberger; ABREU, Welles Matias de; SOUZA, Thiago Silva e et al. Planejamento e orçamento plurianuais: mecanismos complementares ou substitutos? *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, Ipea, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/0b9f19fc-bb76-4d49-9322-e119c49d284a/content>. Acesso em: 19 jan. 2026.

Mossoró participativa: um estudo comparativo dos planos plurianuais do município de Mossoró de 2022 a 2029

• **Tatiane Paula Leite**

SEPLAN/Mossoró/RN, Brasil
tatianepaulaleite@gmail.com

Resumo

Este artigo avalia a transformação do planejamento orçamentário municipal em Mossoró/RN, a partir de um estudo comparativo entre os Planos Plurianuais (PPA) 2022–2025 e 2026–2029, com ênfase na inovação institucional promovida pelo projeto “Mossoró Participativa”. O problema de pesquisa consiste em identificar em que medida a incorporação de mecanismos estruturados de participação social e critérios técnicos de priorização impacta a qualidade, a legitimidade e a efetividade do planejamento público. Metodologicamente, adota-se abordagem mista, de caráter comparativo e documental, combinando análise normativa, mapeamento quantitativo da participação via plataforma digital e verificação da aderência entre demandas sociais e alocação orçamentária. Os achados evidenciam uma ruptura qualitativa entre os ciclos analisados. O PPA 2026–2029 apresenta elevada sofisticação técnico-institucional, expressa na reorganização de sua arquitetura normativa, na definição de glossário conceitual, na estruturação por eixos estratégicos e na vinculação explícita aos instrumentos orçamentários subsequentes. A institucionalização da participação social, mediada por tecnologia digital, ampliou a capilaridade e a diversidade das contribuições, convertendo preferências sociais em insumos efetivos de decisão. Ademais, a adoção da lógica de gestão de portfólio introduziu racionalidade alocativa, com evidências de correspondência entre prioridades sociais e execução orçamentária. Por fim, a integração entre inovação metodológica, participação digital e fortalecimento da capacidade estatal produziu um modelo de planejamento mais responsivo, transparente e orientado a resultados, oferecendo evidências empíricas relevantes ao debate sobre governança federativa e potencial de replicabilidade em contextos municipais similares brasileiros.

Palavras-chave: Planejamento Orçamentário; Plano Plurianual (PPA); Gestão Pública Municipal; Orçamento Participativo; Inovação na Gestão; Governança Federativa.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento público municipal brasileiro enfrenta um desafio estrutural de longa data: a dificuldade de transitar de uma peça meramente formal e burocrática para um efetivo instrumento de gestão estratégica orientado a resultados. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu o Plano Plurianual (PPA) como obrigação legal para todos os entes federativos, consolidou-se no Brasil uma cultura de planejamento que privilegia a

conformidade procedimental em detrimento da efetividade substantiva.

Historicamente, o PPA tem sido elaborado como uma exigência de natureza jurídico-administrativa, com escassa articulação com a realidade local, diagnóstico superficial das necessidades da população e limitada participação da sociedade civil em seu processo de construção.

Essa fragilidade estrutural resulta em documentos que, embora juridicamente válidos e tecnicamente conformes às exigências da Lei de Responsabilidade

Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e do art. 165 da Constituição Federal, carecem de legitimidade social e de capacidade efetiva de orientar a alocação dos recursos públicos ao longo do ciclo orçamentário.

O fenômeno recorrentemente descrito na literatura especializada como “PPA gaveta”, documentos elaborados para cumprir prazos legais, sem conexão com a execução orçamentária real, expressa com precisão essa patologia sistêmica que afeta, em maior ou menor grau, a grande maioria dos municípios brasileiros.

O problema se intensifica diante da heterogeneidade do federalismo fiscal brasileiro. Em um país com mais de 5.500 municípios, muitos dos quais apresentam limitada capacidade técnica e institucional, o distanciamento entre o planejamento formal e a prática da gestão orçamentária deixa de ser exceção e passa a constituir a regra.

A ausência de quadros técnicos qualificados, a rotatividade dos servidores nos postos de planejamento, a descontinuidade entre os ciclos de governo e a escassa tradição de monitoramento e avaliação das políticas públicas compõem um cenário desfavorável à transformação do PPA em instrumento de governança estratégica.

A superação desse cenário exige não apenas vontade política, mas inovação metodológica, fortalecimento institucional e canais estruturados de participação social. Nesse contexto, o município de Mossoró/RN se destaca como um caso de ruptura com esse modelo.

Este trabalho realiza um estudo comparativo entre dois ciclos consecutivos de planejamento municipal: a Lei nº 3.903/2021 (PPA 2022–2025) e a Lei nº 4.243/2025 (PPA 2026–2029). O segundo ciclo foi concebido sob uma nova metodologia participativa e técnica, o projeto “Mossoró Participativa”, que introduziu ferramentas digitais de escuta popular, plataforma digital própria de coleta e sistematização de demandas, avaliação multicritério de prioridades e mecanismos de monitoramento contínuo da execução orçamentária. Essa inovação não se limitou à dimensão operacional: ela foi institucionalizada no próprio texto legal do PPA 2026–2029, conferindo-lhe sustentabilidade normativa independente da continuidade de um único ciclo de governo.

O problema de pesquisa que orienta esta investigação pode ser assim formulado: de que forma a implementação do projeto Mossoró Participativa no

ciclo 2026–2029 promoveu melhorias mensuráveis na transparência, na qualidade técnica da alocação orçamentária e na legitimidade da participação social em comparação ao ciclo anterior? A hipótese central é que a inovação metodológica, ao institucionalizar canais estruturados de participação e adotar critérios técnicos explícitos de priorização, gerou um PPA qualitativamente superior, com maior legitimidade social, melhor integração sistêmica entre os instrumentos orçamentários e maior capacidade de orientar efetivamente a execução das políticas públicas municipais.

O objetivo geral do estudo é demonstrar, com base em evidências documentais e normativas, como essa inovação metodológica superou as limitações do ciclo anterior, impactando positivamente a qualidade técnica do documento, a legitimidade da participação social e o suporte operacional às políticas públicas municipais.

A relevância desta análise se assenta em um problema estrutural do federalismo fiscal brasileiro e em uma lacuna da literatura especializada. Do ponto de vista prático, compreender de que forma inovações metodológicas no processo participativo e na qualidade técnica do PPA podem transformar ou não a realidade do planejamento municipal constitui uma contribuição direta à gestão pública.

A experiência de Mossoró oferece evidências concretas sobre o que é possível realizar em municípios de porte médio do interior nordestino quando há acúmulo progressivo de capacidades técnicas, vontade política de inovar e compromisso com a institucionalização das práticas participativas.

Do ponto de vista acadêmico, há relativa escassez de estudos comparativos sobre a qualidade técnica dos PPAs municipais em cidades de porte médio da região Nordeste, especialmente aqueles que analisem conjuntamente as dimensões da arquitetura normativa, da participação social digitalizada e do alinhamento federativo.

A análise comparativa de dois ciclos consecutivos no mesmo município, com acesso direto aos textos legais e às fontes documentais do processo, oferece uma oportunidade metodológica de isolar os efeitos da inovação institucional sobre a qualidade do planejamento.

O estudo se insere, portanto, em um debate mais amplo sobre os mecanismos que determinam a qualidade das instituições democráticas locais e a

efetividade das políticas públicas nos municípios brasileiros, debate que se torna cada vez mais urgente à medida que o Brasil avança na descentralização fiscal sem garantir, de forma equânime, a descentralização das capacidades técnicas e institucionais necessárias para que os municípios cumpram seu papel estratégico na oferta de serviços públicos à população.

2. JUSTIFICATIVA

A justificativa para o presente estudo reside na persistência de uma lacuna estrutural no planejamento orçamentário dos municípios brasileiros: a dissociação entre o documento formal do PPA e as necessidades reais da população. Em que pese a obrigatoriedade constitucional prevista no art. 165 da Constituição Federal de 1988, a prática em grande parte dos municípios ainda revela PPAs elaborados de forma tecnocrática, sem participação efetiva da sociedade civil e sem mecanismos de monitoramento que assegurem a execução do planejado.

A experiência de Mossoró/RN com o projeto “Mossoró Participativa” constitui, nesse cenário, um caso analiticamente relevante por três razões principais. Primeira, porque representa uma tentativa deliberada e documentada de ruptura com o modelo burocrático de elaboração do PPA, substituindo-o por um processo metodologicamente estruturado, com plataforma digital própria e critérios explícitos de priorização. Segunda, porque a inovação foi institucionalizada no próprio texto legal do PPA 2026–2029 (Lei nº 4.243/2025), conferindo-lhe sustentabilidade normativa para além da vontade política de um único ciclo de governo. Terceira, porque o município de porte médio no interior do Nordeste brasileiro, com capacidade administrativa e fiscal limitadas, é exatamente o perfil predominante entre os mais de 5.500 municípios do país, tornando a experiência potencialmente replicável.

Do ponto de vista acadêmico, a justificativa se amplia: há relativa escassez de estudos comparativos sobre a qualidade técnica dos PPAs municipais em cidades de porte médio da região Nordeste, especialmente aqueles que analisem conjuntamente as dimensões da arquitetura normativa, da participação social e do alinhamento federativo. Este artigo pretende contribuir para o preenchimento dessa lacuna, ao oferecer evidências empíricas sobre os efeitos

mensuráveis da inovação metodológica na qualidade do planejamento orçamentário municipal.

3. OBJETIVOS

O objetivo geral deste estudo é analisar comparativamente os PPAs 2022–2025 (Lei nº 3.903/2021) e 2026–2029 (Lei nº 4.243/2025) do município de Mossoró/RN, com o propósito de demonstrar como a implementação do projeto “Mossoró Participativa” promoveu melhorias mensuráveis na qualidade técnica da alocação orçamentária, na transparência e na legitimidade da participação social, em comparação ao ciclo de planejamento anterior.

Como objetivos específicos, a pesquisa propõe-se a:

- (i) Mapear as diferenças estruturais e técnicas entre os dois PPAs, com ênfase na arquitetura normativa, na definição de glossário técnico, na instituição de eixos estratégicos e nos mecanismos de integração com a LDO e a LOA;
- (ii) Verificar a aderência entre as demandas populares coletadas pela plataforma digital “Mossoró Participativa” e a alocação orçamentária efetivada na LOA 2026, avaliando em que medida o processo participativo gerou impacto deliberativo real sobre as decisões alocativas;
- (iii) Avaliar o alinhamento do planejamento municipal às diretrizes nacionais de governança federativa, verificando a incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU e a harmonização técnica com normativas federais como o Ofício Circular nº 6/2025/SNAS/DEFNAS e o Guia Prático Orçamentário do FNAS (2025).

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1 Planejamento Governamental Estratégico e Gestão de Portfólio

A fundamentação teórica deste estudo ancora-se, em primeira instância, no conceito de Planejamento Governamental Estratégico, compreendido como um esforço de coordenação e inteligência estatal para superar a fragmentação das políticas públicas. Cardoso Jr. e Matos (2011, p. 431) concebem o planejamento como uma função precípua de governo que articula a dimensão tática à estratégica, superando a dicotomia entre elaboração e execução das políticas.

Segundo os autores, o planejamento deve atuar como um sistema que assegure a continuidade e a visão sistêmica entre os instrumentos orçamentários, evitando que o esforço de planejamento seja reduzido a uma gestão gerencialista de curto prazo (CARDOSO JR.; MATOS, 2011, p. 432). Essa perspectiva sustenta a visão adotada neste estudo de que o PPA deve funcionar como uma ferramenta de Gestão de Portfólio, onde os programas não são meras listas de intenções, mas conjuntos de projetos priorizados por avaliação multicritério.

A abordagem de Gestão de Portfólio aplicada ao setor público implica reconhecer que os recursos públicos são escassos e que, portanto, a priorização técnica e politicamente legitimada é condição para a efetividade das políticas. Nesse modelo, a avaliação multicritério considera variáveis como impacto social, viabilidade técnica, custo-benefício e demanda comunitária, permitindo uma alocação mais racional e transparente dos recursos orçamentários.

A noção de capacidade estatal é igualmente central para compreender por que municípios com recursos semelhantes produzem resultados tão distintos em seus processos de planejamento. Souza (2016) distingue quatro dimensões dessa capacidade: institucional, política, administrativa e técnica. A ausência de qualquer uma delas compromete não apenas a qualidade do PPA como documento, mas sua viabilidade como instrumento de governo.

Nesse sentido, o aprimoramento observado entre o ciclo 2022-2025 e o ciclo 2026-2029 em Mossoró não pode ser atribuído exclusivamente à vontade política, mas também ao acúmulo progressivo de capacidades técnicas e institucionais ao longo do primeiro mandato, que criaram as condições para a inovação metodológica do segundo ciclo.

4.2 Governança Democrática e Orçamento Participativo

Para além da formalidade documental, o planejamento em políticas públicas deve ser compreendido como um processo contínuo de decisão, cuja eficácia depende da construção política e social (OLIVEIRA, 2006, p. 273). Essa perspectiva rompe com a visão tecnocrática do planejamento que privilegia a burocracia de formulação e controle em favor de uma abordagem que valoriza a interação entre os atores e a realidade local na tomada de decisão.

A relevância do orçamento participativo como instrumento de gestão democrática é respaldada pela literatura especializada. Ao examinar comparativamente experiências brasileiras, Wampler sustenta que os orçamentos participativos podem ser compreendidos como um processo que produz transformação social, como uma instituição democrática e como uma instituição inovadora de elaboração de políticas públicas (WAMPLER apud PRÁ, 2003, p. 192). Essa tríplice dimensão, quais sejam, social, democrática e técnica constitui o referencial analítico a partir do qual se examina a experiência do projeto Mossoró Participativa.

A dimensão da institucionalização é igualmente central no referencial adotado. Oliveira (2006, p. 284) alerta que o sucesso de um plano reside não apenas em sua elaboração, mas em sua implementação e monitoramento, fases em que os resultados reais são ou não entregues à sociedade. A institucionalização das inovações em gestão é, portanto, o mecanismo que garante sua sobrevivência aos ciclos políticos, transformando iniciativas de governo em políticas de Estado.

A inovação tecnológica, por sua vez, oferece o suporte operacional para compreender o Orçamento Participativo como mecanismo contemporâneo de controle social. Originado nas experiências pioneiras de Porto Alegre, o orçamento participativo estabeleceu um novo padrão de relação entre Estado e sociedade civil ao incorporar cidadãos nas deliberações sobre a alocação de recursos públicos (AVRITZER; NAVARRO, 2003; GENRO; SOUZA, 1997).

A partir da década de 2000, esse modelo presencial e geograficamente circunscrito evoluiu para experiências híbridas que combinam assembleias físicas com plataformas digitais de consulta, processo que ampliou significativamente o alcance e a diversidade das vozes incorporadas ao processo decisório (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2012; BEST et al., 2011).

4.3 Visão Sistêmica: PPA, LDO e LOA

A literatura sobre finanças públicas municipais é consensual quanto à importância da integração sistêmica entre os três instrumentos de planejamento orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos; a LDO define

as prioridades e metas fiscais para o exercício subsequente; e a LOA operacionaliza a execução financeira dessas prioridades.

A falta de coerência entre esses instrumentos é uma das patologias mais recorrentes do planejamento público brasileiro, gerando o fenômeno conhecido como “PPA gaveta” documentos formalmente elaborados, mas sem qualquer conexão com a realidade da execução orçamentária. A superação desse problema exige não apenas vontade política, mas também capacidade técnica para construir indicadores e metas que possam ser efetivamente monitorados ao longo do ciclo orçamentário.

Esse distanciamento entre o planejamento formal e a realidade social sobre a qual ele incide é agravado pela ausência de diagnóstico prévio das necessidades da população destinatária das políticas públicas. Sem o levantamento sistemático dos problemas a serem enfrentados, o plano torna-se incapaz de propor soluções adequadas, convertendo demandas estruturais em sucessivas urgências não previstas. O resultado é uma gestão pública predominantemente reativa, em que o que era planejável se dissolve no imediatismo operacional, comprometendo tanto a eficiência da execução quanto a legitimidade do processo decisório.

Uma dimensão adicional da visão sistêmica no planejamento público contemporâneo é a articulação entre os instrumentos orçamentários locais e as diretrizes internacionais de desenvolvimento. A incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas ao planejamento municipal representa um avanço qualitativo que transcende a mera conformidade legal, ao inserir o orçamento público local em um marco normativo de governança global orientado à redução das desigualdades, à proteção ambiental e ao fortalecimento institucional.

Para Sachs (2015), os ODS constituem uma agenda transformadora que exige não apenas comprometimento nacional, mas também sua tradução operacional nos instrumentos de planejamento subnacionais, onde as políticas públicas efetivamente se materializam. Nesse sentido, a ausência ou presença desse alinhamento nos planos plurianuais municipais torna-se um indicador relevante do grau de maturidade técnica e de inserção sistêmica do planejamento local, sendo

esse contraste um dos eixos analíticos centrais do presente estudo.

5. METODOLOGIA

5.1 Caracterização da Pesquisa

Trata-se de um estudo de caso com abordagem mista (qualitativa e quantitativa), de caráter comparativo e documental. O estudo de caso justifica-se pela natureza singular da experiência de Mossoró/RN, que combina inovação tecnológica, metodologia participativa e alinhamento técnico-federativo em um contexto municipal de porte médio do Nordeste brasileiro.

A dimensão qualitativa orientou a análise das mudanças estruturais e metodológicas entre os dois ciclos de planejamento, identificando padrões de qualidade técnica, coerência normativa e inovação institucional. A dimensão quantitativa foi mobilizada para mensurar o volume e a diversidade da participação popular via plataforma digital, bem como a aderência entre as demandas registradas e a alocação final na LOA 2026.

5.2 Etapas da Pesquisa

A pesquisa estruturou-se em três etapas sequenciais e complementares:

- Análise documental comparativa: comparação sistemática dos textos legais dos PPAs 2022–2025 (Lei nº 3.903/2021) e 2026–2029 (Lei nº 4.243/2025), observando a estrutura de programas, a definição de indicadores, a coerência das metas e a integração com os demais instrumentos orçamentários.
- Mapeamento da participação social: levantamento quantitativo e qualitativo do número de participantes e canais de escuta utilizados via plataforma digital (<https://participativa.mossoro.rn.gov.br/>), elaborada durante a construção do PPA 2026–2029 e da LOA 2026. O mapeamento incluiu a análise da diversidade geográfica e temática das demandas registradas, comparando-as ao modelo anterior, restrito a audiências presenciais na Câmara Municipal, sem registros documentais acessíveis.
- Análise de priorização e aderência orçamentária: aplicação de critérios técnicos para verificar a correspondência entre as demandas populares

levantadas pela plataforma e as alocações efetivamente realizadas na proposta da LOA 2026, avaliando o grau de aderência entre participação e execução.

5.3 Fontes e Limitações

As fontes primárias utilizadas foram os textos legais dos dois PPAs, os dados de acesso e interação disponibilizados pela plataforma Mossoró Participativa, os documentos da LOA 2026 e o Ofício Circular nº 6/2025/SNAS/DEFNAS, bem como o Guia Prático Orçamentário do FNAS (2025). Como fontes secundárias, recorreu-se à bibliografia especializada em planejamento público, visão sistêmica e orçamento participativo.

A principal limitação metodológica reside na ausência de registros documentais das audiências públicas do ciclo 2022–2025, o que impede uma comparação direta e rigorosa do volume de participação entre os dois ciclos. A comparação qualitativa, no entanto, é possível e suficiente para evidenciar os avanços institucionais introduzidos pelo modelo Mossoró Participativa.

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

6.1 Estrutura e Qualidade Técnica dos PPAs

A análise comparativa das duas leis municipais revela uma assimetria estrutural que vai além do conteúdo programático: ela incide sobre a própria arquitetura normativa dos documentos. A Lei nº 3.903/2021 é composta por artigos encadeados sem hierarquia temática explícita, seguindo o modelo mínimo de conformidade com o art. 165 da Constituição Federal de 1988 e com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Não há capítulos temáticos, glossário técnico ou definição de eixos estratégicos.

A Lei nº 4.243/2025, por contraste, organiza-se em cinco capítulos que cobrem, respectivamente, o planejamento, as definições e a estrutura programática, a integração com os orçamentos, a gestão do plano e as disposições finais. Essa reorganização não é cosmética: ela reflete uma mudança de paradigma na concepção do que um PPA deve ser, não apenas uma lista de programas e dotações, mas um sistema normativo orientado ao ciclo completo de gestão.

O PPA 2022–2025 (Lei nº 3.903/2021) foi elaborado sob um modelo predominantemente administrativo, com ênfase na continuidade das ações em curso e organização setorial por secretarias. Embora formalmente adequado, o documento apresentava limitações quanto à definição de indicadores verificáveis, estabelecimento de metas quantitativas mensuráveis e articulação explícita com a LDO e a LOA subsequentes.

O PPA 2026–2029 (Lei nº 4.243/2025), por sua vez, representa um avanço técnico significativo. A estrutura programática foi reorganizada em torno de resultados esperados e não apenas de produtos ou ações. Os indicadores foram construídos com maior rigor metodológico, permitindo o monitoramento periódico do desempenho das políticas. A integração com a LDO e a LOA foi explicitada no próprio texto legal, criando uma cadeia de coerência entre planejamento estratégico, prioridades anuais e execução financeira.

Um aspecto particularmente relevante é a adoção da metodologia de Gestão de Portfólio na priorização dos programas e projetos. Em vez de listar ações sem critérios de hierarquização, o PPA 2026–2029 incorpora uma lógica de análise multicritério que pondera impacto social, viabilidade técnica e correspondência com as demandas populares levantadas pela plataforma digital. Esse movimento representa a superação do modelo fragmentado do ciclo anterior.

O contraste entre os dois ciclos torna-se ainda mais nítido quando se examina a dimensão do glossário técnico. O Art. 6º da Lei nº 4.243/2025 define com precisão jurídica treze conceitos operacionais: programa, ação, atividade, projeto, operação especial, unidade orçamentária, unidade gestora, subtítulo, público-alvo, indicador, meta, diretriz e agenda transversal (MOSSORÓ, 2025, Art. 6º). A Lei nº 3.903/2021 não continha qualquer definição equivalente. Essa ausência não é um detalhe menor: sem a definição compartilhada dos termos, cada secretaria municipal pode interpretar os conceitos de forma distinta, gerando inconsistências na estruturação dos programas, na mensuração dos indicadores e na comunicação entre os instrumentos orçamentários.

Outro elemento estrutural de diferenciação entre os dois ciclos reside nos eixos estratégicos. O Art. 7º da Lei nº 4.243/2025 institui sete eixos que fundamentam toda a estrutura programática do PPA 2026–2029: (I) Desenvolvimento humano, equidade social e bem-estar; (II) Desenvolvimento Territorial Sustentável

e Infraestrutura; (III) Inovação, cultura e economia criativa; (IV) Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda; (V) Governança Democrática e Participação Cidadã; (VI) Segurança, Direitos e Convivência Social; e (VII) Transformação Digital e Inovadora (MOSSORÓ, 2025, Art. 7º).

A integração entre os instrumentos orçamentários também recebeu tratamento normativo explícito no segundo ciclo. O Art. 8º da Lei nº 4.243/2025 estabelece que “os anexos do PPA 2026-2029 servirão de referência obrigatória para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual durante todo o período de sua vigência” (MOSSORÓ, 2025, Art. 8º). A palavra obrigatória tem peso técnico-jurídico relevante: ela transforma o PPA de referência sugestiva em parâmetro vinculante para os orçamentos anuais, dificultando o fenômeno do “PPA gaveta” descrito por Cardoso Jr. e Matos (2011).

Por fim, o Art. 21 da Lei nº 4.243/2025 introduz um mecanismo de gestão da transição entre ciclos que também estava ausente no instrumento anterior: “Programas e ações iniciados em PPAs anteriores e não concluídos poderão ser reprogramados e compatibilizados ao PPA 2026-2029” (MOSSORÓ, 2025, Art. 21). Esse dispositivo resolve um problema crônico do planejamento municipal: o abandono de investimentos em curso por ruptura entre ciclos.

6.2 Transparência e Participação Social

A transição para o modelo “Mossoró Participativa” institucionalizou canais de escuta que não estavam previstos de forma estruturada no ciclo anterior. A plataforma digital (<https://participativa.mossoro.rn.gov.br/>), desenvolvida especificamente para apoiar a elaboração do PPA 2026–2029 e da LOA 2026, possibilitou a coleta de demandas com diversidade geográfica e temática que as tradicionais audiências presenciais na Câmara Municipal eram incapazes de capturar.

No que se refere à dimensão empírica da participação, os dados extraídos da plataforma Mossoró Participativa evidenciam elevado engajamento social no processo de construção do PPA 2026–2029 e da LOA 2026. Foram registrados 2.658 acessos ao portal, dos quais resultaram 1.119 questionários efetivamente respondidos, indicando uma taxa de conversão significativa entre interesse inicial e participação qualificada. Esse volume de interações supera, em termos de capilaridade e registro sistematizado, o modelo tradicional

baseado exclusivamente em audiências presenciais, permitindo maior rastreabilidade e análise das contribuições sociais.

A análise das respostas revela padrões consistentes de priorização social. As áreas mais demandadas pela população concentram-se em saúde pública (31,1%), educação básica e profissionalizante (17,5%) e segurança cidadã (10,0%), seguidas por geração de emprego e renda (8,2%) e transporte e mobilidade urbana (6,9%). Esses dados indicam uma clara hierarquização das necessidades sociais, com ênfase em políticas estruturantes de bem-estar e desenvolvimento humano.

No que tange à utilização de equipamentos públicos, observa-se predominância das unidades de saúde (34,4%) e das praças e equipamentos de lazer (24,4%), seguidas por feiras livres e mercados públicos (14,8%). Esse padrão reforça a centralidade dos serviços de saúde e dos espaços públicos de convivência na dinâmica urbana local, evidenciando a importância de sua priorização no planejamento orçamentário.

Esses achados corroboram a hipótese de que a adoção de instrumentos digitais não apenas amplia a participação, mas também qualifica o processo decisório, ao fornecer dados estruturados capazes de orientar tecnicamente a definição de prioridades e fortalecer a aderência entre demandas sociais e alocação de recursos públicos.

O fundamento jurídico que sustenta essa transformação encontra-se explicitado no Art. 10 da Lei nº 4.243/2025, cujo texto merece citação literal pela precisão com que delimita o novo paradigma participativo adotado pelo município: “A elaboração do Plano Plurianual observa o princípio da participação social, efetivada por meio de consultas públicas e instrumentos digitais de interação, garantindo a sistematização das contribuições para a formulação das políticas públicas” (MOSSORÓ, 2025, Art. 10).

A análise desse dispositivo revela três inovações normativas de ordem simultânea. A primeira é de natureza principiológica: a participação social deixa de ser uma exigência procedimental externa ao PPA e passa a integrar o próprio corpo normativo do plano como princípio constitutivo de sua elaboração. A segunda é de natureza instrumental: ao nomear expressamente os instrumentos digitais de interação, o texto legal confere respaldo jurídico à plataforma Mossoró Participativa, transformando uma iniciativa de gestão em obrigação normativa. A terceira é de

natureza metodológica: a exigência de sistematização das contribuições impõe que a participação não seja apenas coletada, mas efetivamente processada e incorporada à formulação das políticas públicas.

Complementa esse quadro normativo o Art. 9º da Lei nº 4.243/2025, que institui quatro agendas transversais: crianças e adolescentes; pessoas com deficiência; idosos; e meio ambiente e sustentabilidade (MOSSORÓ, 2025, Art. 9º). O § 1º do mesmo artigo determina que essas agendas “deverão ser incorporadas de maneira articulada nas políticas públicas municipais, assegurando inclusão social, equidade e respeito aos direitos humanos”.

Um diferencial metodológico fundamental é que a plataforma não foi desativada após o ciclo de elaboração do PPA 2026-2029. Sua manutenção tem como objetivo garantir a continuidade do processo participativo nos ciclos subsequentes, servindo como canal permanente de escuta social para a elaboração das próximas peças orçamentárias. Esse desenho institucional responde diretamente à crítica de Oliveira (2006, p. 274) sobre a tendência do planejamento brasileiro de concentrar esforços na elaboração e negligenciar o acompanhamento.

6.3 Aderência Orçamentária e Efetividade na Alocação

A análise de priorização demonstra que as demandas coletadas pela plataforma exerceram influência verificável sobre a estrutura da LOA 2026. A correspondência entre as temáticas mais demandadas na plataforma e os programas com maior aporte financeiro na lei orçamentária anual sugere que o processo participativo não foi meramente consultivo, mas efetivamente deliberativo, no sentido de que as preferências populares impactaram a decisão alocativa.

A efetividade na alocação também se manifesta na superação do modelo fragmentado do PPA anterior. A nova lei demonstra uma priorização de investimentos baseada em evidências e critérios técnicos consistentes com a abordagem de Gestão de Portfólio, reduzindo a dispersão de recursos entre programas de baixo impacto e concentrando esforços em eixos estratégicos com maior potencial transformador.

É relevante notar que a efetividade participativa do modelo Mossoró Participativa vai além da dimensão quantitativa das interações registradas na plataforma. Wampler sustenta que os orçamentos participativos

bem-sucedidos são aqueles que conseguem combinar a ampliação da participação com a capacidade do governo de implementar as decisões tomadas coletivamente (WAMPLER apud PRÁ, 2003, p. 192).

A análise da aderência entre as demandas sociais captadas por meio da plataforma Mossoró Participativa e a alocação orçamentária da LOA 2026 revela evidências consistentes de alinhamento entre preferências coletivas e decisões fiscais. O orçamento municipal fixado para o exercício de 2026 totaliza R\$ 1.489.087.000,00, distribuído entre diversas funções e programas que refletem, de forma significativa, as prioridades indicadas pela população.

Na saúde pública, apontada como principal prioridade social, observa-se robusta alocação de recursos, especialmente nas ações de manutenção e expansão dos serviços, incluindo despesas com pessoal, custeio e investimentos na atenção primária e na rede de média e alta complexidade. Destacam-se, por exemplo, as dotações com remuneração de profissionais de saúde e manutenção das ações e serviços públicos. Tal configuração orçamentária confirma a centralidade da saúde na agenda governamental, em consonância com a demanda social identificada.

De modo semelhante, a função educação, segunda prioridade mais indicada, apresenta significativa concentração de recursos, sobretudo vinculados ao financiamento da educação básica via FUNDEB, com elevados investimentos em pessoal, infraestrutura e programas de expansão da oferta educacional. A expressividade desses valores evidencia não apenas o cumprimento das vinculações constitucionais, mas também a priorização efetiva da política educacional no planejamento municipal.

6.4 Alinhamento Federativo e Coordenação Técnica

Os resultados evidenciam que a inovação introduzida pelo projeto Mossoró Participativa não se restringiu à esfera da participação social, alcançando também a dimensão da coordenação técnica federativa. A observância ao Ofício Circular nº 6/2025/SNAS/DEFNAS e ao Guia Prático Orçamentário do FNAS (2025) permitiu que o Detalhamento da Despesa (QDD) do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) fosse tecnicamente harmonizado com a Função 08 da União para o exercício 2026.

Um elemento diferenciador de particular relevância entre os dois ciclos de planejamento é a vinculação explícita do PPA 2026-2029 à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. Enquanto a Lei nº 3.903/2021 não continha qualquer referência a marcos internacionais de desenvolvimento, a Lei nº 4.243/2025 incorpora essa dimensão em dois dispositivos distintos e complementares: o Art. 4º, que estabelece como diretriz a compatibilização do PPA com as diretrizes da Agenda 2030; e o Art. 22, que determina que os programas do PPA 2026-2029 deverão contribuir para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU (MOSSORÓ, 2025).

A ausência desse alinhamento no ciclo anterior evidência, por contraste, o salto qualitativo promovido pelo segundo ciclo: o PPA 2026-2029 deixa de ser um instrumento de planejamento estritamente local e passa a integrar Mossoró a uma agenda global de governança democrática e desenvolvimento sustentável.

7. CONCLUSÃO

A implementação do projeto “Mossoró Participativa” no PPA 2026–2029 representou um salto qualitativo na gestão orçamentária municipal, superando a mera formalidade legal para institucionalizar uma nova cultura de planejamento público. A análise comparativa demonstra que a inovação na gestão, quando aliada a ferramentas de avaliação multicritério, plataformas digitais de participação e visão sistêmica dos instrumentos orçamentários, gera planos mais resilientes, técnicos e alinhados aos anseios sociais.

Do ponto de vista da análise comparativa entre as duas leis, os dados levantados permitem afirmar que a Lei nº 4.243/2025 representa uma ruptura institucional, e não uma atualização incremental, em relação à Lei nº 3.903/2021. Essa ruptura se manifesta em pelo menos seis dimensões mensuráveis: a adoção de cinco capítulos temáticos em lugar de

artigos sem hierarquia; a definição de treze termos técnicos em glossário próprio; a instituição de sete eixos estratégicos transversais; a normatização da participação social como princípio constitutivo da elaboração do PPA; a criação de um sistema formal de avaliação e monitoramento; e o alinhamento explícito à Agenda 2030 da ONU.

Os três eixos de transformação identificados, qualidade técnica, participação social e alinhamento federativo são interdependentes e se reforçam mutuamente. A melhoria técnica do PPA 2026–2029 só foi possível porque o processo participativo forneceu informações qualificadas sobre as prioridades sociais; a participação social só ganhou efetividade porque seus resultados foram incorporados tecnicamente ao documento; e ambos os avanços se consolidam pelo alinhamento às diretrizes federais.

Um diferencial determinante para a sustentabilidade da inovação é a manutenção da plataforma digital para além do ciclo de elaboração do PPA 2026-2029, assegurando a continuidade da escuta social na construção das peças orçamentárias subsequentes. Ao preservar um canal institucionalizado de participação entre os ciclos de planejamento, esse desenho responde a uma das fragilidades históricas mais pronunciadas do planejamento público brasileiro: a tendência de tratar a participação popular como etapa protocolar de um único momento.

Por fim, a experiência de Mossoró/RN ratifica a importância da governança federativa e aponta para a possibilidade de replicação do modelo em outros municípios de porte similar. Como agenda futura, sugere-se: (i) a avaliação longitudinal dos resultados do PPA 2026–2029 ao longo de sua execução; (ii) estudos comparativos com outros municípios que adotaram modelos similares de orçamento participativo digital; e (iii) a investigação dos fatores institucionais que determinam a sustentabilidade dessas inovações ao longo dos ciclos políticos.

8. Referências

1. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.
2. BEST, Juliette; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, Ricardo; VAZ, José Carlos. Internet e a participação cidadã nas experiências de orçamento participativo digital no Brasil. Cadernos PPG-AU/FAUFBA, Salvador, v. 9, n. 1, 2011.

3. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.
4. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.
5. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Fundo Nacional de Assistência Social. Guia Prático Orçamentário: Descomplicando PLOA, Função 08, QDD. 1. ed. Brasília, DF: MDS, jul. 2025.
6. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ofício Circular nº 6/2025/SNAS/DEFNAS: Elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2026. Brasília, DF: MDS, 15 jul. 2025.
7. CARDOSO JR., J. C.; MATOS, F. Elementos para a organização de um sistema federal de planejamento governamental e gestão pública no Brasil: reflexões preliminares. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). A reinvenção do planejamento público no Brasil. Brasília: Ipea, 2011. cap. 7, p. 431-481.
8. CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DO PLANEJAMENTO (CONSEPLAN). I Congresso Conseplan: Reconstrução do Planejamento Nacional. Brasília, DF: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 6-8 maio 2025. Disponível em: <https://conseplan.org.br/submissao-de-trabalhos-cientificos-1o-congresso-conseplan/>. Acesso em: 10 jan. 2026.
9. GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre. 3. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.
10. MOSSORÓ. Lei nº 3.903, de 30 de novembro de 2021. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2022 a 2025 do Município de Mossoró e dá outras providências. Jornal Oficial de Mossoró, Mossoró, RN, n. 642B, 30 nov. 2021.
11. MOSSORÓ. Lei nº 4.243, de 11 de novembro de 2025. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2026 a 2029 do Município de Mossoró e dá outras providências. Diário Oficial de Mossoró, Mossoró, RN, n. 700, 11 nov. 2025.
12. MOSSORÓ (Município). Portal Mossoró Participativa. Mossoró, 2025. Disponível em: <https://participativa.mossoro.rn.gov.br/>. Acesso em: 10 jan. 2026.
13. OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 273-288, mar./abr. 2006.
14. PRÁ, Jussara Reis. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo [Resenha]. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 21, p. 191-194, nov. 2003.
15. SACHS, Jeffrey D. A era do desenvolvimento sustentável. Tradução de António Carvalho. Lisboa: Con-juntura Actual Editora, 2015.
16. SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. Sociologias, Porto Alegre, v. 14, n. 30, p. 70-116, maio/ago. 2012.
17. SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, Alexandre; BOSCHI, Renato (Orgs.). Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 51-103.
18. WAMPLER, Brian. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003. p. 61-86.

O PPA 2024–2027 e o Plano de Investimentos: desafios e caminhos para sua integração no Estado do Rio de Janeiro

- **Lucas Souza Felício**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: lucas.felicio@planejamento.rj.gov.br

- **Vitor Vilar Drumond**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: vitor.drumond@planejamento.rj.gov.br

- **Vinícius Milward de Azevedo Reis**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: vreis@planejamento.rj.gov.br

- **Lara Martins Rocha Vieira da Silva**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: lara.silva@planejamento.rj.gov.br

Resumo

O Plano Plurianual (PPA) constitui o principal instrumento de planejamento de médio prazo da administração pública brasileira, sendo responsável por articular diretrizes estratégicas, programação orçamentária e execução das políticas públicas. No Estado do Rio de Janeiro, o ciclo 2024–2027 foi marcado por uma reformulação metodológica significativa, que posicionou a iniciativa como elemento central do planejamento, alterando o marco lógico do instrumento. Nesse contexto, emerge o desafio de integração entre o PPA e o Plano de Investimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (PIERJ), instrumento voltado ao planejamento e à qualificação dos projetos de investimento. O presente trabalho tem como objetivo analisar os desafios e as possibilidades de integração entre esses instrumentos, com foco nas etapas de elaboração, revisão e monitoramento da programação governamental. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter descritivo-analítico, baseada na análise documental e na sistematização da experiência institucional do órgão central de planejamento, considerando a interação com as unidades setoriais responsáveis pela execução das políticas públicas. Os resultados indicam que a mudança metodológica do PPA, embora tenha ampliado sua capacidade de orientação estratégica, impôs desafios à integração com instrumentos estruturados a partir da lógica orçamentária. Por outro lado, identificam-se avanços relevantes, especialmente na utilização do PIERJ como insumo para a qualificação da programação e na articulação entre os processos de monitoramento. Conclui-se que a integração entre PPA e PIERJ constitui um processo em construção, cujo aprimoramento depende do fortalecimento da governança, da padronização de procedimentos e do uso coordenado das informações para a tomada de decisão.

Palavras-chave: Plano Plurianual; Plano de Investimentos; investimentos públicos; planejamento governamental.

1. INTRODUÇÃO

O Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento de médio prazo da administração

pública brasileira, previsto no art. 165 da Constituição Federal de 1988. Por meio dele, o governo estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas

da administração pública para um período de quatro anos, orientando a elaboração das leis orçamentárias anuais e a execução das políticas públicas. O PPA constitui, portanto, o elo estruturante entre o planejamento estratégico governamental e o orçamento público.

A Constituição Federal também estabelece que os planos e programas setoriais devem ser elaborados em consonância com o Plano Plurianual, conferindo a este instrumento caráter integrador e ordenador do planejamento estatal. Tal mandamento constitucional reforça a necessidade de articulação entre diferentes instrumentos de planejamento, especialmente aqueles voltados à organização e à execução dos investimentos públicos, dada sua relevância para o desenvolvimento econômico e social (CAVALCANTE, 2014).

Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo analisar o panorama de integração entre o Plano Plurianual 2024–2027 e o Plano de Investimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, este último um instrumento relativamente recente no estado. Busca-se refletir sobre os desafios impostos pela mudança metodológica do PPA e analisar o processo de integração com o PIERJ, considerando não apenas as possibilidades de articulação entre os instrumentos, mas também os principais entraves e limitações identificados na prática, tanto na fase de elaboração quanto no monitoramento da programação governamental.

2. JUSTIFICATIVA

A integração entre instrumentos de planejamento governamental constitui um dos principais desafios da administração pública contemporânea, especialmente em contextos subnacionais marcados por elevada complexidade institucional e restrições fiscais. No Brasil, o Plano Plurianual (PPA) ocupa posição central no sistema de planejamento e orçamento, sendo responsável por articular diretrizes estratégicas, metas e programação orçamentária. No entanto, a existência de instrumentos complementares, como planos de investimentos, evidencia a necessidade de coordenação entre diferentes metodologias, lógicas e processos.

No Estado do Rio de Janeiro, a implementação do Plano de Investimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (PIERJ), aliada à reformulação metodológica do PPA 2024–2027, cria um cenário particularmente relevante para análise. A mudança

no marco lógico do PPA, ao inserir a iniciativa como elemento central do planejamento, amplia o potencial de orientação estratégica, mas também impõe novos desafios à integração com instrumentos estruturados a partir da lógica orçamentária, como é o caso do PIERJ.

Nesse contexto, torna-se fundamental compreender como esses instrumentos podem ser articulados de forma a qualificar o planejamento, aprimorar a alocação de recursos e fortalecer a gestão dos investimentos públicos. O presente trabalho justifica-se, portanto, pela necessidade de sistematizar essa experiência, contribuindo para o debate sobre integração entre planejamento e investimento no setor público e oferecendo subsídios para o aprimoramento dos processos institucionais.

3. OBJETIVOS

O presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de integração entre o Plano Plurianual 2024–2027 e o Plano de Investimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, com foco nos desafios e nas possibilidades decorrentes das mudanças metodológicas recentes no planejamento governamental. Busca-se, nesse sentido, compreender como a reformulação do marco lógico do PPA impacta sua articulação com o PIERJ, examinar os mecanismos de integração existentes nas etapas de elaboração, revisão e monitoramento da programação e identificar os principais avanços e limitações observados nesse processo. Adicionalmente, pretende-se refletir sobre os arranjos institucionais envolvidos e sobre o potencial de utilização integrada das informações produzidas pelos instrumentos, contribuindo para o aprimoramento da gestão dos investimentos públicos e da coerência entre planejamento, orçamento e execução.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O planejamento governamental, enquanto função essencial do estado, pressupõe a articulação entre objetivos estratégicos, instrumentos operacionais e mecanismos de acompanhamento e avaliação. No modelo brasileiro, o PPA ocupa posição central ao integrar planejamento e orçamento, devendo servir de referência para os planos setoriais e demais instrumentos de gestão pública (ARANTES PAULO, 2014).

O PPA não se limita a um instrumento formal de planejamento, mas desempenha papel estruturante

na organização da ação estatal, ao estabelecer o elo entre estratégia e execução. Conforme destacado pela literatura, sua função integradora decorre não apenas de sua posição no ordenamento jurídico, mas de sua capacidade de articular diferentes políticas, programas e instrumentos, conferindo coerência à atuação governamental (CAVALCANTE, 2014). Nesse sentido, o PPA deve ser compreendido como um instrumento de coordenação intersetorial, capaz de alinhar prioridades, recursos e resultados.

A literatura sobre planejamento público e gestão orientada a resultados destaca que a existência de múltiplos instrumentos não garante, por si só, coerência e efetividade da ação governamental. Ao contrário, a fragmentação excessiva pode gerar sobreposições, lacunas e dificuldades de coordenação, especialmente no que se refere aos investimentos públicos, que demandam planejamento detalhado, gestão de riscos e acompanhamento contínuo (GARCES; SILVEIRA, 2014).

Nesse contexto, os planos de investimentos emergem como instrumentos fundamentais para qualificar a alocação de recursos e reduzir incertezas associadas à implementação de projetos. Ao incorporar elementos como análise de viabilidade, gestão de riscos e acompanhamento da execução, esses instrumentos contribuem para o aumento da eficiência e da eficácia dos investimentos públicos. Além disso, possibilitam a construção de portfólios mais consistentes, alinhados às prioridades governamentais e às capacidades institucionais disponíveis.

A integração entre planos de investimentos e instrumentos de planejamento estratégico, como o PPA, constitui, portanto, um elemento-chave para o fortalecimento da governança pública. Essa integração permite alinhar a dimensão estratégica — expressa nas diretrizes e objetivos governamentais — com a dimensão operacional dos investimentos, viabilizando a tradução das prioridades em projetos concretos e executáveis. Ademais, amplia a capacidade de monitoramento e avaliação, ao possibilitar a vinculação entre recursos, entregas e resultados.

5. METODOLOGIA

O trabalho adota abordagem qualitativa, de caráter descritivo-analítico, baseada na análise documental e na sistematização da experiência institucional do órgão central de planejamento do estado. Foram

analisados documentos normativos, metodológicos e operacionais relacionados ao PPA 2020–2023, ao PPA 2024–2027 e ao Plano de Investimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, bem como orientações técnicas e registros de acompanhamento desses instrumentos.

A análise também se fundamenta na observação direta dos processos de elaboração, revisão e monitoramento desses instrumentos, considerando a atuação do órgão central e das unidades setoriais responsáveis pela programação e execução dos investimentos públicos.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 Arranjos institucionais

No contexto da integração entre instrumentos de planejamento, a estrutura institucional assume papel determinante para a viabilização de fluxos informacionais consistentes e para a coordenação entre os diferentes níveis decisórios. Como ponto de partida, cabe destacar que ambos os instrumentos são coordenados pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do Estado do Rio de Janeiro, órgão central responsável pela normatização, orientação e consolidação do planejamento governamental. Entretanto, as atividades de elaboração, revisão e monitoramento são realizados de forma descentralizada, cabendo às secretarias e entidades da administração pública estadual a responsabilidade.

Esse arranjo implica na construção de estratégias de interlocução com os órgãos setoriais para a gestão das atividades e processos vinculados aos instrumentos. Essa estratégia de comunicação, denominada de “rede”, está estruturada para o PIERJ como a Rede de Gestores de Investimentos do Poder Executivo Estadual (REDINV) e para o PPA como a Rede de Planejamento (REDEPLAN).

6.1.1 A Rede de Gestores de Investimentos (REDINV)

A REDINV é composta por gestores de investimentos (GIs), um titular e um ou mais suplentes, designados em cada unidade de planejamento (UP), responsáveis pela operacionalização do ciclo de cadastro, inclusão e atualização dos projetos de investimento no sistema PIERJ/SIPLAG. Sua estrutura caracteriza-se por um modelo descentralizado e articulado em

rede, no qual o órgão central exerce função de coordenação técnica e validação dos cadastros, enquanto as unidades setoriais, UPs, mantêm a responsabilidade pela produção das informações.

Esse arranjo institucional permite ampliar a capilaridade do planejamento de investimentos, aproximando a formulação estratégica da realidade operacional dos órgãos executores. Ao mesmo tempo, promove maior padronização dos processos e qualidade das informações, elementos essenciais para a integração com o Plano Plurianual.

As atribuições dos gestores de investimentos incluem o levantamento das demandas de investimento, a estruturação dos projetos, o preenchimento das informações cadastrais, orçamentárias e técnicas no sistema, bem como a atualização contínua dos dados conforme a evolução ou alteração dos projetos. Trata-se, portanto, de uma função que combina aspectos técnicos e operacionais, com impacto direto na qualidade do planejamento.

Importa destacar que as informações inseridas no sistema possuem natureza autodeclaratória, cabendo aos gestores a responsabilidade por sua consistência e veracidade. Esse modelo reforça a descentralização do processo, ao mesmo tempo em que exige mecanismos robustos de validação e análise por parte do órgão central.

Para além de sua dimensão operacional, a REDINV desempenha papel relevante como espaço de articulação institucional e circulação de conhecimento. A interação entre os gestores possibilita o intercâmbio de experiências, a disseminação de boas práticas e a construção coletiva de soluções, contribuindo para o fortalecimento da capacidade institucional do estado.

No contexto da integração entre PPA e Plano de Investimentos, a REDINV assume função estratégica ao viabilizar a produção de informações qualificadas sobre os projetos de investimento, que podem ser utilizadas tanto na fase de elaboração quanto no monitoramento da programação governamental.

6.1.2 A Rede de Planejamento (REDEPLAN)

A REDEPLAN tem como amparo normativo o Decreto nº 48.413/2023, que instituiu as Assessorias de Planejamento (ASPLOs) e promoveu a reformulação do Sistema de Planejamento e Orçamento do Estado do Rio de Janeiro —, definindo as atribuições de seus integrantes e a estruturação das redes internas

nos termos anteriormente descritos. Esse movimento materializa o papel dos órgãos setoriais no âmbito da metodologia do PPA 2024–2027 e distribui responsabilidades no interior das unidades, em prol da melhoria da qualidade da informação e da eficiência dos fluxos de trabalho. Nesse contexto, o titular da REDEPLAN assume a responsabilidade de disseminar internamente as diretrizes e os procedimentos estabelecidos pelo órgão central.

Ademais, a REDEPLAN é composta por titulares, suplentes e demais interessados de cada uma das unidades de planejamento. Entende-se que os titulares também são responsáveis pela coordenação da rede interna no órgão setorial, pela consolidação da proposta de programação e pelo registro dos dados de execução. A estruturação interna permeabiliza o diálogo entre instâncias de governança, representantes da execução orçamentária, áreas finalísticas e áreas de planejamento, que se mantêm em constante interação com o órgão central.

O trabalho em rede, além de aproximar os atores envolvidos nos instrumentos de planejamento, contribui para a compatibilização das informações no âmbito do documento. A qualidade da informação produzida decorre, em grande medida, dos encontros e das capacitações oferecidas aos integrantes da rede, uma vez que a continuidade e o aperfeiçoamento dos processos dependem da assimilação do conhecimento técnico e operacional por esses agentes públicos. Nesses eventos, a interação entre as unidades setoriais favorece o compartilhamento de desafios e soluções relacionados ao manejo das informações no planejamento de cada órgão.

Paralelamente, o órgão central disponibiliza um portal dedicado à REDEPLAN, que funciona como repositório de informações e canal de divulgação das atividades da rede. A plataforma constitui uma ferramenta de apoio aos seus integrantes, permitindo a consulta, a qualquer momento, de guias, manuais, legislações pertinentes e bases de dados contendo a programação do PPA 2024–2027. Esse conjunto de materiais é fundamental para o desenvolvimento dos fluxos informacionais das redes internas, além de contribuir para a preservação do histórico da programação ao longo dos diferentes ciclos de planejamento.

Outra frente de atuação, conduzida exclusivamente pelo órgão central, refere-se ao aprofundamento do conhecimento sobre o perfil da REDEPLAN. Esse

esforço analítico busca compreender o funcionamento das redes internas de planejamento, os fluxos de atividades associados ao PPA e demais atividades que o integrante participa no ciclo orçamentário. Em pesquisa realizada em 2025, foi possível identificar que uma grande parte dos integrantes também realizam atividades vinculadas ao PIERJ, indicando uma sobreposição entre as redes. Ademais, em estudos internos, também foi identificado isso ao realizar o cruzamento de titulares e responsáveis pelas as duas redes. Esses achados indicam que, enquanto estratégia para o órgão central, é necessário pensar a comunicação e a integração dos instrumentos de forma que haja um modelo lógico no fluxo processual e nas abordagens com os integrantes.

6.2 Metodologia e atividades do PPA 2024-2027

O Plano Plurianual (PPA) constitui o principal instrumento por meio do qual o governo explicita os meios necessários à implementação das políticas públicas. Nele, as diretrizes estratégicas são traduzidas em elementos operacionais mais concretos, que expressam as possibilidades reais de execução dos objetivos e metas propostos, materializando-se em iniciativas específicas. Essas iniciativas, apresentadas de forma regionalizada, atendem à exigência constitucional de organização dos instrumentos de planejamento e permitem a articulação entre diferentes dimensões da ação governamental.

Nesse sentido, o PPA estabelece a ponte entre as diretrizes estratégicas e as entregas concretas à sociedade, respondendo à dimensão do “como fazer” governamental. Para tanto, suas informações devem estar organizadas em um arcabouço metodológico bem definido, composto por itens de planejamento que materializam a alocação de recursos orçamentários, os bens e serviços ofertados à população, sua distribuição territorial e as quantidades necessárias ao alcance dos resultados esperados.

O PPA também estabelece o elo com a programação orçamentária por meio das ações orçamentárias, que estão presentes tanto no plano quanto na LOA. No âmbito estadual, essas ações são classificadas por grupo de gastos, sendo que, no PPA, integram apenas aquelas relacionadas a atividades finalísticas e projetos. Os projetos, por sua vez, concentram os investimentos públicos, configurando-se como principal ponto de

conexão com o Plano de Investimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro.

No ciclo 2024–2027 do Estado do Rio de Janeiro, o PPA passou por um processo significativo de reestruturação metodológica conduzido pelo órgão central de planejamento e orçamento. Esse processo teve como objetivo tornar o instrumento mais enxuto e legível, com a visão de que o PPA deveria ser uma “vitrine” de resultados.

A principal inovação metodológica desse ciclo foi a instituição da iniciativa como elemento central do planejamento. Diferentemente do modelo apresentado em ciclos anteriores, no qual a ação orçamentária ocupava posição estruturante, a iniciativa passou a representar a estratégia construída pelas unidades de planejamento, articulando diretrizes gerais em objetivos específicos e entregas concretas. Essa mudança redefine a lógica interna do instrumento, ao posicionar a iniciativa como eixo integrador dos demais itens de planejamento.

No novo arranjo metodológico, cada item de planejamento assume papel específico: a iniciativa representa a estratégia da unidade; os produtos correspondem às entregas finalísticas à sociedade; as ações orçamentárias estabelecem o vínculo com a programação orçamentária, financiando a estratégia (iniciativa); e os indicadores mensuram os resultados das políticas públicas. Esses elementos, elaborados pelas unidades setoriais com apoio do órgão central, conferem maior transparência, padronização e qualidade às informações do plano, além de facilitarem seu monitoramento.

Como consequência, a relação direta anteriormente existente entre ações orçamentárias e produtos foi substituída por uma lógica mediada pela iniciativa, que passou a organizar e dar coerência à cadeia entre estratégia, execução e resultados. Essa alteração deslocou o enfoque do plano para a ótica do planejamento, visto que nos ciclos passados a ação orçamentária, que concentrava a estratégia de planejamento, também era a mesma que aparecia na peça orçamentária, provocando diversas externalidades que serviram de insumo para a mudança metodológica. Com um item dedicado ao planejamento, foi possível se desvincular da lógica estritamente orçamentária, e trazer ao plano um caráter mais finalístico e estratégico, tornando mais clara a vinculação entre insumos, produtos e resultados esperados.

É nesse contexto de múltiplos instrumentos e de seus atributos correlatos que emergem os desafios de integração entre planejamento e investimentos. A mudança metodológica do PPA, ao romper a relação direta entre ação orçamentária e produto, trouxe novos questionamentos sobre o encadeamento lógico entre estratégia, execução e resultados. Em particular, coloca-se o desafio de compreender como as iniciativas, que agregam diferentes ações — especialmente aquelas vinculadas a projetos de investimento — se traduzem em entregas concretas à sociedade e em resultados mensuráveis.

Esse desafio não é inteiramente novo. No ciclo anterior, a relação direta entre ação e produto já apresentava limitações, especialmente em razão da multiplicidade de produtos associados a uma mesma ação, o que dificultava a clareza da cadeia lógica do planejamento. Contudo, a nova metodologia, ao reorganizar essa relação, desloca o problema para um novo patamar, exigindo maior consistência na articulação entre os elementos do planejamento.

Assim, a adoção da iniciativa como elemento central do PPA 2024–2027 representa, ao mesmo tempo, um avanço e um desafio. Se, por um lado, fortalece o caráter estratégico do instrumento e sua orientação a resultados, por outro, demanda o aprimoramento dos mecanismos de integração com outros instrumentos, especialmente aqueles voltados ao planejamento e à execução dos investimentos públicos.

O PPA 2024–2027 foi entregue em seu ano de elaboração com uma redução expressiva na estrutura programática: os produtos foram reduzidos de 2.108 para 1.052, os indicadores de 713 para 347, as ações orçamentárias de 694 para 522 e os programas de 64 para 37. Assim, esses itens passaram a compor o planejamento para o quadriênio estabelecido, sinalizando as metas que integrariam a atividade de monitoramento do plano.

Assim, tem-se o fluxo das duas principais atividades vinculadas ao PPA: (i) a elaboração/revisão e (ii) o monitoramento. Enquanto elaboração, o processo realizado em 2023 foi um período de maior esforço dos órgãos setoriais tanto pelo caráter de desenho de uma nova programação para 4 anos tanto por ser realizado em um contexto de mudança metodológica. Nesse processo, os órgãos estruturam suas iniciativas a partir de programas multissetoriais, cabendo ao órgão central orientar, validar e, quando necessário,

ajustar as propostas apresentadas, garantindo sua aderência à metodologia estabelecida. Sob a ótica de órgão central, a condução de ambos os processos de elaboração e revisão do PPA 2024–2027 ocorreram com elevado rigor metodológico, envolvendo intensa articulação com as unidades setoriais.

Após o desenho inicial da programação, é oportunizado aos integrantes da REDEPLAN, em cada um dos três exercícios subsequentes, a realização da atividade de revisão da programação. Importa destacar que as revisões anuais do PPA não configuram uma reelaboração do instrumento, mas sim ajustes pontuais na programação, preservando a maior parte da estrutura definida no início do ciclo. Esse equilíbrio entre estabilidade e flexibilidade permite a adaptação do plano às mudanças de contexto, sem comprometer sua consistência.

No âmbito da atividade de revisão, o órgão central pode induzir melhorias pontuais na programação setorial com base em insumos oriundos das etapas de acompanhamento das metas. O desempenho das metas físicas e dos indicadores no PPA pode ser analisado em conjunto com as informações de execução financeira do exercício anterior ao da revisão. Esse tipo de correlação permite gerar evidências acerca do desenho das iniciativas e do grau em que elas refletem as atividades finalísticas efetivamente executadas por cada unidade, evitando que o instrumento se distancie da realidade. Assim, durante a revisão, o órgão central pode sugerir ajustes em iniciativas que apresentem significativa desconexão entre execução física e financeira, bem como naquelas que contemplem ações com projetos de investimento que não se traduzam em entregas concretas de bens e serviços à sociedade ou não apresentam um projeto de investimento devidamente analisado.

A partir da programação estabelecida, o PPA incorpora o monitoramento como etapa fundamental do ciclo de planejamento. Realizado de forma quadrimestral, esse processo permite o acompanhamento das metas de produtos e indicadores, possibilitando o confronto entre o planejado e o executado. Acerca das metas dos produtos, é importante destacar que elas se comportam de diferentes formas frente as características de cada produto, isto é, se eles têm um caráter de atividade ou projeto.

Aqueles produtos cujo a sua entrega é uma obra ou um bem público, tem a sua meta mensurável

quantitativamente somente no exercício em que a entrega efetivamente ocorre. Isso implica que, no estabelecimento do plano, existiam cerca de 10% de produtos em que a perspectiva de entrega (meta era acima de zero) era somente no último exercício. Ou seja, nos três exercícios anteriores, o monitoramento destes se dá pelas informações qualitativas acerca da execução informadas pelos órgãos setoriais. É nesse momento que se observa possibilidades na estruturação de um trabalho integrado com os projetos de investimento constantes no PIERJ.

É possível realizar análises relevantes sobre a proximidade entre a execução de projetos de investimento e a entrega de produtos previstos no PPA. Em estudo realizado em 2024, identificou-se elevada similaridade semântica entre os descritivos de projetos e de produtos, o que indica potencial para a mensuração de metas físicas em futuros processos de acompanhamento dos elementos no âmbito do PIERJ. Nesse sentido, a articulação entre essas informações não precisa ocorrer exclusivamente por meio de itens de planejamento formalmente compartilhados entre os instrumentos, podendo também ser viabilizada pela construção de uma estrutura informacional orientada a resultados, contribuindo para a avaliação das políticas públicas e para o aprimoramento das decisões governamentais.

6.3 Metodologia e atividades do PIERJ

O Plano de Investimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (PIERJ), instituído em 2019¹ e operacionalizado a partir de 2020, configura-se como um instrumento estratégico voltado à qualificação do planejamento e da gestão dos investimentos públicos no Estado do Rio de Janeiro. Sua implementação insere-se em um contexto de restrição fiscal e necessidade de maior racionalidade na alocação de recursos, buscando fortalecer a sustentabilidade das despesas públicas e a efetividade das políticas governamentais.

A metodologia do PIERJ estrutura-se a partir da concepção de projetos de investimento como propostas de aplicação de recursos destinados à ampliação ou melhoria da capacidade de provisão de bens e serviços públicos. No âmbito do planejamento governamental, esses projetos correspondem às ações orçamentárias classificadas como projetos (Grupo de Gasto L5)², estabelecendo uma interface direta com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei Orçamentária Anual (LOA), ainda que cada instrumento opere sob lógicas metodológicas distintas.

Um dos principais avanços do PIERJ reside na estruturação de um sistema eletrônico próprio, integrado ao Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão (SIPLAG), no qual os projetos de investimento são cadastrados, analisados e validados pelas unidades setoriais e pelo órgão central. Esse processo ocorre de forma padronizada e orientada por regras de negócio, exigindo das unidades de planejamento (UPs)³ elevado nível de detalhamento das informações, o que contribui para o aprimoramento da qualidade dos dados e para maior transparência na gestão dos investimentos.

Na metodologia, considera-se projeto de investimento uma proposta de aplicação de recursos destinada a aumentar ou melhorar a capacidade produtiva de geração de bens ou serviços, correspondendo aos projetos do PPA cujas despesas estejam alocadas em ações orçamentárias do tipo projeto. Destaca-se, nesse contexto, a Matriz de Risco como ferramenta central para identificação e gerenciamento dos riscos associados aos projetos. A Matriz de Risco, estruturada em eixos e blocos, é aplicada aos projetos de investimento do estado, gerando nota de risco, permitindo identificar gargalos, apoiar a tomada de decisão e orientar a priorização dos investimentos.

Em resumo, o PIERJ está estruturado a partir de três eixos centrais: (i) o planejamento detalhado dos projetos de investimento; (ii) a avaliação sistemática

1 Conforme disposto no art. 9º, §4º, do Decreto nº 46.666, de 20 de maio de 2019, os projetos de investimento que compõem a Proposta Orçamentária devem, obrigatoriamente, integrar o Plano Setorial de Investimentos, o que fundamenta a criação e implementação do Plano de Investimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (PIERJ).

2 O Decreto Nº 48.359 de 07 de fevereiro de 2023, em seu art. 14 traz as definições dos Grupo de Gastos L1 a L6. Em suma, Grupo de Gasto é a classificação da despesa que agrega elementos com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Ele é dividido em: L1 - Pessoal e Encargos Sociais; L2 - Manutenção; L3 - Despesas Obrigatórias; L4 - Atividades Finalísticas; L5 - Projetos; L6 - Concessionárias

3 O Decreto Nº 48.413 de 21 de março de 2023, em seu art. 9º, § 4º, estabelece que as unidades do Sistema de Planejamento e Orçamento (SPO) - Secretarias de Estado, tecnicamente vinculadas ao Órgão Central do Sistema - configuram-se como unidades de planejamento (UPs), quando responsáveis por atribuições relacionadas ao processo de planejamento institucional.

de riscos; e (iii) a formação de um portfólio qualificado de projetos.

Quanto ao funcionamento do instrumento ocorre por meio de um fluxo estruturado, iniciado com o cadastro dos projetos pelas unidades de planejamento no módulo do PIERJ no Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão (SIPLAG), seguido por etapas de análise e conferência das informações cadastradas, e validação pelo órgão central. Esse processo é apoiado por mecanismos de verificação de consistência e por ferramentas analíticas que permitem identificar inconsistências ou inconformidades e orientar ajustes nos projetos submetidos à SEPLAG.

Assim, o PIERJ assume papel relevante como fonte de informação qualificada sobre a maturidade e os riscos dos projetos de investimento. Essas informações podem ser utilizadas para subsidiar decisões sobre inclusão, revisão ou exclusão de ações orçamentárias no PPA, contribuindo para maior consistência entre planejamento e execução.

Entretanto, avaliando o quadro presente no ciclo 2024-2027, a mudança metodológica do PPA impôs um desafio relevante para a integração entre os instrumentos, ao romper a relação direta entre ação orçamentária e produto. Com essa mudança, torna-se necessário repensar como estabelecer uma relação direta entre o PPA e o Plano de Investimentos de forma a gerar insumos úteis para ambos.

6.3.1 Fluxo de Análise dos Projetos de Investimentos

O fluxo metodológico do PIERJ compreende, de forma geral, duas etapas complementares. A primeira consiste no cadastro do projeto no sistema, estruturado em blocos de informações — cadastrais, orçamentário-financeiras, de implantação e de custeio — que permitem descrever, de maneira abrangente, os aspectos técnicos, financeiros e operacionais do investimento. Essa etapa é conduzida pelos gestores de investimento das unidades setoriais, que integram a Rede de Gestores de Investimentos do Poder Executivo Estadual (REDINV)⁴, responsável por promover a padronização, o intercâmbio de informações e a qualificação do planejamento dos investimentos públicos.

A segunda etapa corresponde à análise e validação dos projetos pelo órgão central, que verifica a

consistência das informações prestadas e sua conformidade com os critérios estabelecidos. Esse processo é apoiado por ferramentas complementares de tratamento e análise de dados, que permitem identificar inconsistências, gerar alertas e orientar ajustes por parte das unidades proponentes. Tal dinâmica contribui para a construção de uma base de projetos mais robusta e confiável, além de possibilitar maior agilidade na tomada de decisão e no acompanhamento dos investimentos.

Adicionalmente, destaca-se a incorporação de instrumentos analíticos voltados à avaliação da maturidade e dos riscos dos projetos, como a Matriz de Risco, que permite identificar gargalos relacionados à viabilidade técnica, à disponibilidade orçamentário-financeira e à capacidade de execução (RIO DE JANEIRO, 2025). A utilização dessa ferramenta contribui para a priorização mais qualificada dos investimentos e para o fortalecimento da gestão orientada a resultados.

Outro aspecto relevante da metodologia do PIERJ refere-se ao seu caráter contínuo e dinâmico. Diferentemente do PPA, cujo ciclo de elaboração e revisão ocorre em períodos específicos, o PIERJ permanece aberto para submissão e atualização de projetos ao longo do exercício, permitindo maior flexibilidade na incorporação de novas demandas e no ajuste das informações conforme a evolução dos projetos. Essa característica amplia seu potencial como instrumento de apoio à gestão, ao possibilitar o acompanhamento mais próximo da realidade dos investimentos.

Nesse contexto, o PIERJ também se destaca como mecanismo de integração entre planejamento, orçamento e execução, ao consolidar, em uma única base, informações detalhadas sobre os projetos de investimento do Estado. Ao atuar como “porta de entrada” desses projetos, o instrumento contribui para a padronização das informações, para o fortalecimento da governança e para a construção de uma memória institucional dos investimentos públicos.

6.4 Desafios e caminhos para a integração PPA-PIERJ

Os caminhos para a integração dos dois instrumentos perpassam por diversos eixos, que norteiam aspectos apresentados nos tópicos anteriores. A

4 Rede de Gestores de Investimentos do Poder Executivo Estadual (REDINV): instituída por meio da Resolução SECCG nº 44 de 11 de julho de 2019

normatização é um desses eixos que podem auxiliar o desenvolvimento de um trabalho conjunto, principalmente no cenário de sobreposição dos integrantes das duas redes. Como um primeiro esforço de compatibilização de agendas, matérias e processos, no exercício de 2026 foi publicada a Resolução Seplog nº 425, que dispõe sobre os procedimentos, normas e prazos para a execução das atividades vinculadas ao Plano Plurianual e ao Plano de Investimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro no exercício de 2026. Essa normativa visa trazer maior previsibilidade aos integrantes das duas redes, para além de realizar um movimento de integração das atividades sob a ótica de datas.

Outro eixo é a integração propriamente dita dos instrumentos. Para isso, entende-se que essa integração pode ocorrer, principalmente, em dois momentos do ciclo de ambos instrumentos: na elaboração/revisão e no monitoramento. O processo de elaboração e revisão do PPA ocorre, em geral, entre os meses de maio e setembro, período em que os órgãos setoriais elaboram ou revisam sua programação a partir das orientações do órgão central. Para a criação de novas ações orçamentárias de projeto, é exigido o preenchimento de um projeto de investimento no âmbito do plano.

Embora o Plano de Investimentos permaneça aberto para submissão ao longo de todo o ano, com períodos específicos de migração de base, sua utilização na fase de elaboração/revisão do PPA passou a constituir importante insumo para o planejamento. Por meio de sua metodologia, especialmente da identificação de riscos, é possível avaliar a maturidade dos projetos de investimento, subsidiando decisões sobre inclusão ou exclusão das ações orçamentárias as quais estão vinculadas no PPA e, consequentemente, no orçamento estadual.

Ademais, o processo de sensibilização junto aos órgãos setoriais também pode retroalimentar o ciclo no momento em que a reflexão da manutenção de algum item pode auxiliar uma melhor definição ou atualização das informações apresentadas nos planos de investimentos submetidos à análise.

Na resolução citada, é possível observar um primeiro encadeamento identificado entre os instrumentos através da antecipação dos prazos de submissão e atualização dos projetos para antes do início das atividades de revisão do PPA. Assim, há a

geração de insumos no momento inaugural de revisão da programação por parte dos órgãos setoriais, fato que facilita o diálogo de ajuste da programação.

No âmbito do monitoramento, a integração também se mostra com ganhos. Estudos internos indicaram correlação entre produtos do PPA e alguns projetos de investimento, o que favorece a articulação entre os instrumentos. Conforme relatado, o monitoramento do PPA ocorre de forma quadrimestral, com acompanhamento das metas de produtos e indicadores de resultado. Já o monitoramento do Plano de Investimentos vem sendo desenvolvido de maneira incremental, com coleta de informações junto às unidades setoriais sobre a efetividade dos projetos de investimentos com Status de execução apontados como concluídos.

No PPA, o registro das metas monitoradas referem-se às entregas finais, mesmo quando sua conclusão ocorre apenas no último exercício do ciclo. Nesses casos, o acompanhamento se dá por meio do status da entrega e de comentários atualizados pelos órgãos setoriais. Quando essas informações são combinadas com os dados do monitoramento do PIERJ, que traz dados do percentual de execução do projeto, obtém-se um quadro mais completo sobre o andamento dos investimentos e a realização das entregas planejadas.

Contudo, a análise da ligação entre o Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 e o Plano de Investimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (PIERJ) evidencia também que, embora existam avanços institucionais relevantes, ainda persistem desafios estruturais que limitam a plena articulação entre planejamento, orçamento e execução dos investimentos públicos.

Tal desconexão pode ser compreendida, em parte, como reflexo das distintas lógicas que estruturam os instrumentos. Enquanto o PPA, especialmente após sua reformulação metodológica, orienta-se por uma lógica de resultados, com foco em entregas finalísticas e mensuráveis, o PIERJ apresenta forte ênfase na estruturação técnica e operacional dos projetos, priorizando aspectos relacionados à viabilidade, execução e gestão de riscos. A ausência de um mecanismo consolidado de vinculação entre essas dimensões resulta em lacunas na tradução do investimento público em valor entregue à sociedade.

Além disso, observa-se que parte dos projetos de investimento possui natureza instrumental ou

intermediária, funcionando como meio para viabilizar outras entregas governamentais. Embora esses projetos desempenhem papel relevante na estruturação da ação estatal, sua não vinculação a produtos finalísticos reforça a percepção de fragmentação e dificulta a construção de uma narrativa integrada sobre os resultados do planejamento governamental.

Diante desse cenário, a integração entre PPA e PIERJ apresenta-se não apenas como um desafio técnico, mas como uma agenda estratégica para o fortalecimento da governança pública. A associação entre projetos e produtos emerge como elemento central nesse processo, na medida em que permite traduzir o investimento público em entregas concretas, ampliar a transparência e viabilizar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas.

A vinculação sistemática entre projetos de investimento e produtos do PPA possibilita, ainda, o registro dos ativos incorporados ao patrimônio público, a mensuração objetiva das entregas e a inibição da classificação indevida de atividades meio como investimentos. Adicionalmente, contribui para que os projetos deixem de ser tratados de forma isolada, passando a integrar a lógica mais ampla de planejamento governamental e a estrutura de resultados das unidades de planejamento.

Nesse sentido, identificam-se como caminhos para o aprimoramento da integração: (i) o fortalecimento das diretrizes metodológicas que orientam a associação entre projetos e produtos, com definição mais clara de critérios e tipologias; (ii) o aprimoramento dos sistemas de informação, de modo a permitir vinculações mais estruturadas e automatizadas entre os instrumentos; (iii) a capacitação contínua das unidades setoriais, com foco na qualificação da elaboração dos projetos e na compreensão da lógica de resultados do PPA; e (iv) o fortalecimento das redes institucionais, como a REDINV e a REDEPLAN, enquanto espaços de articulação, disseminação de boas práticas e alinhamento técnico.

Por fim, destaca-se que a integração entre PPA e PIERJ não deve ser compreendida como um objetivo estático, mas como um processo incremental, que demanda ajustes contínuos, aprendizado institucional e coordenação entre múltiplos atores. Nesse processo, a construção de uma lógica comum entre estratégia, investimento e entrega de resultados constitui elemento fundamental para o aprimoramento da gestão pública e para o fortalecimento da

capacidade do Estado de responder, de forma efetiva, às demandas da sociedade.

7. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo do texto demonstra que a integração entre o Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 e o Plano de Investimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (PIERJ), em um estado marcado por restrição fiscal e elevada complexidade institucional, constitui, a despeito dos desafios, um fator relevante para o aprimoramento do sistema de planejamento governamental e do processo decisório.

A reformulação metodológica do PPA, ao posicionar a iniciativa como elemento central do planejamento, representou avanço significativo ao fortalecer a orientação estratégica e a lógica de resultados do instrumento. No entanto, essa mesma mudança introduziu novos desafios à articulação com instrumentos estruturados sob lógica distinta, como o PIERJ, cuja ênfase recai sobre a estruturação técnico-operacional dos projetos, a avaliação de riscos e a qualificação da carteira de investimentos.

O artigo indica que, embora existam avanços institucionais relevantes — como a utilização do PIERJ como insumo na elaboração e revisão do PPA e a aproximação entre os processos de monitoramento —, persistem limitações estruturais, sobretudo no que se refere à vinculação direta entre projetos de investimento e produtos do PPA. Essa dificuldade restringe a rastreabilidade das entregas públicas, dificulta a mensuração dos resultados e fragiliza a capacidade de demonstrar, de forma integrada, o valor gerado pelos investimentos públicos.

Nesse ambiente, as redes (REDINV e REDEPLAN) e os planos (PIERJ e PPA) emergem como elementos-chave para o fortalecimento da governança dos investimentos. As redes, ao estruturar a produção e circulação de informações entre as unidades setoriais, contribui para reduzir assimetrias informacionais e qualificar o planejamento. Os planos, por sua vez, ao incorporar critérios técnicos, mecanismos de monitoramento e avaliação e um portfólio estruturado de projetos e entregas, ampliam a capacidade analítica do estado e subsidiam decisões mais consistentes sobre a alocação de recursos.

A integração entre esses instrumentos, contudo, não se esgota em ajustes metodológicos ou operacionais. Trata-se de um processo de natureza estrutural, que demanda o alinhamento entre diferentes lógicas

de planejamento, o aprimoramento dos sistemas de informação e o fortalecimento de capacidades institucionais. Nesse sentido, a articulação entre estratégia, investimento e entrega deve ser compreendida como eixo basilar de uma governança pública orientada a resultados.

Como caminhos para o avanço dessa agenda, destacam-se a necessidade de definição mais clara de critérios de vinculação mais objetiva entre projetos e produtos, o desenvolvimento de soluções tecnológicas que permitam maior integração entre os sistemas, o fortalecimento das redes institucionais e a capacitação contínua das unidades setoriais. Tais medidas são fundamentais para consolidar uma lógica integrada

de planejamento e ampliar a efetividade das políticas públicas.

Por fim, conclui-se que a integração entre o PPA e o PIERJ constitui um processo em construção, cujo sucesso depende da consolidação de rotinas institucionais, do uso coordenado das informações e do desenvolvimento de uma cultura organizacional orientada à entrega de resultados. Nesse cenário, o Estado do Rio de Janeiro apresenta avanços relevantes, mas ainda enfrenta o desafio de transformar seus instrumentos de planejamento em um sistema efetivamente integrado, capaz de alinhar estratégia, orçamento e execução em torno da geração de valor público para a sociedade.

8. Referências

1. ARANTES PAULO, L. F. (2014). O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista Do Serviço Público*, 61(2), p. 171-187.
2. CAVALCANTE, P. L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 58, n. 2, p. p. 129-150, 2014.
3. FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007 (edição comemorativa).
4. GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 4, p. 53-77, 2014.
5. RIO DE JANEIRO. Resolução SECCG nº 44 de 11 de julho de 2019. Regulamenta a Elaboração dos Planos Setoriais de Investimento e da Consolidação do Plano Anual de Investimentos do Poder Executivo Estadual para o Exercício de 2020. Disponível em: <https://redinv.planejamento.rj.gov.br/hml/legislacao/normativos/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20SECCG%20n%C2%BA%2044%20de%2011%20de%20julho%20de%202019.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2026.
6. RIO DE JANEIRO. Decreto nº 48.359, de 07 de fevereiro de 2023. Estabelece diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-48359-2023-rio-de-janeiro>. Acesso em: 06 abr. 2026.
7. RIO DE JANEIRO. Decreto nº 46.666, de 20 de maio de 2019. Dispõe sobre a Elaboração dos Projetos de Lei do Plano Plurianual - PPA 2020-2023, e da Lei Orçamentária para o Exercício de 2020, e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-46666-2019-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-a-elaboracao-dos-projetos-de-lei-do-plano-plurianual-ppa-2020-2023-e-da-lei-orcamentaria-para-o-exercicio-de-2020-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 06 abr. 2026.
8. RIO DE JANEIRO. Decreto nº 46.666, de 20 de maio de 2019. Dispõe sobre a Elaboração dos Projetos de Lei do Plano Plurianual - PPA 2020-2023, e da Lei Orçamentária para o Exercício de 2020, e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-46666-2019-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-a-elaboracao-dos-projetos-de-lei-do-plano-plurianual-ppa-2020-2023-e-da-lei-orcamentaria-para-o-exercicio-de-2020-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 06 abr. 2026.
9. RIO DE JANEIRO. Site REDINV – Rede de Investimento. Disponível em: <https://redinv.planejamento.rj.gov.br/hml/index.html>. Acesso em: 06 abr. 2026.
10. RIO DE JANEIRO. Rede de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro – RedePLAN. Disponível em: <https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/>. Acesso em: 06 abr. 2026

Orçamento público, decisão centralizada: controle orçamentário em risco com o contingenciamento preventivo e execução concentrada.

- Rogério Machado Limonti Tiburcio
- Thiago Fontes dos Santos

Resumo

O artigo analisa a execução orçamentária do Município de São Paulo em 2024 para sustentar que o problema central não está apenas no volume de recursos disponíveis, mas na forma como as prioridades são redefinidas durante a execução do orçamento. O estudo mostra que a ampliação do espaço fiscal do município, favorecida pela renegociação da dívida com a União e pela quitação posterior do passivo, não resultou automaticamente em melhor planejamento nem em maior capacidade de implementação de políticas públicas.

A pesquisa argumenta que a governança orçamentária paulistana foi profundamente alterada com a reconfiguração da Junta Orçamentário-Financeira, que passou a concentrar ainda mais poder no núcleo estratégico do Executivo. Com isso, mecanismos como limitação de empenho, congelamento de recursos, remanejamentos e créditos suplementares deixaram de operar apenas como instrumentos técnicos de equilíbrio fiscal e passaram a funcionar também como ferramentas de gestão política do orçamento.

Os dados de 2024 reforçam esse diagnóstico: mais da metade das ações orçamentárias previstas não registrou empenho, enquanto diversas ações superaram o valor inicialmente autorizado. Além disso, a execução ficou fortemente concentrada em um pequeno número de projetos e atividades, muitas vezes formulados de maneira genérica, o que reduz a transparência e dificulta o controle institucional e social.

A conclusão é que o orçamento aprovado tem sido amplamente reconfigurado ao longo do exercício, enfraquecendo o planejamento democrático. Por isso, o texto defende maior transparência, revisão das regras de remanejamento, desagregação das dotações genéricas e fortalecimento das capacidades estatais e dos mecanismos de controle.

INTRODUÇÃO

O orçamento público é o principal instrumento de planejamento do Estado, pois nele se expressam prioridades, metas e escolhas sobre a destinação dos recursos públicos. Contudo, seu sentido não se esgota na dimensão técnica. O orçamento também constitui uma arena político-institucional de disputa, na qual diferentes atores buscam influenciar a definição e a execução das prioridades governamentais. Em orçamentos de caráter autorizativo, essa tensão é ainda mais evidente: entre o que a Lei Orçamentária Anual aprova e o que efetivamente se executa, abre-se um

espaço decisório relevante, atravessado por regras fiscais, capacidades burocráticas e escolhas políticas.

Nesse contexto, a limitação de empenho, a movimentação financeira e os mecanismos de remanejamento orçamentário assumem papel central. Em tese, esses instrumentos existem para proteger o equilíbrio fiscal e adequar a execução à frustração de receitas ou ao risco de descumprimento de metas fiscais. No entanto, quando acionados de forma preventiva, pouco transparente ou combinados com regras excessivamente flexíveis de alteração orçamentária, podem ultrapassar sua função de prudência

fiscal e converter-se em mecanismos de redefinição prática do orçamento aprovado. Nessa situação, o orçamento deixa de operar como compromisso público relativamente estável e passa a funcionar como peça maleável, reordenada ao longo do exercício segundo critérios concentrados no núcleo do Poder Executivo.

O caso do Município de São Paulo é especialmente relevante para esse debate. Nos últimos anos, a cidade passou por uma mudança importante em sua situação fiscal, marcada pelo crescimento da arrecadação, pela ampliação do espaço orçamentário e pela redução do peso histórico da dívida pública. Paradoxalmente, esse cenário de maior capacidade financeira não foi acompanhado por um fortalecimento equivalente do planejamento, da execução aderente à lei orçamentária e da transparência decisória. Ao contrário, a persistência de contingenciamentos, a amplitude das hipóteses de remanejamento, a concentração da execução em poucas rubricas e a centralização das decisões em instâncias estratégicas, como a Junta Orçamentário-Financeira, sugerem um arranjo institucional que amplia a discricionariedade governamental e enfraquece os mecanismos democráticos de controle.

É a partir dessa problemática que o presente trabalho se desenvolve. O artigo busca responder em que medida a combinação entre contingenciamento preventivo, flexibilização das regras de alteração orçamentária, concentração da execução e uso de dotações genéricas contribui para esvaziar o planejamento aprovado, reduzir a capacidade fiscalizatória do Poder Legislativo e limitar o controle social sobre o orçamento.

A hipótese que orienta a análise é a de que, no caso paulistano, tais mecanismos não operam apenas como instrumentos neutros de gestão fiscal, mas também como dispositivos de poder que permitem reordenar prioridades públicas sem o mesmo grau de debate e autorização exigido na etapa formal de elaboração e aprovação da peça orçamentária.

Para enfrentar essa questão, o estudo toma como referência empírica a execução orçamentária do Município de São Paulo no exercício de 2024, articulando revisão bibliográfica sobre governança orçamentária, análise documental de relatórios de fiscalização e exame de dados de execução. A análise combina dimensão qualitativa e quantitativa para evidenciar padrões concretos de distanciamento entre planejamento e execução, como a existência de centenas

de ações sem empenho, a execução acima do valor inicialmente orçado em diversas rubricas e a forte concentração dos gastos em um número reduzido de projetos e atividades. Mais do que identificar falhas pontuais, interessa compreender o significado institucional desses padrões e seus efeitos sobre a governança do orçamento.

Assim, o objetivo do artigo não é negar a importância de mecanismos de ajuste fiscal, mas problematizar os efeitos políticos e institucionais de seu uso em contextos de baixa transparência, excessiva flexibilidade e elevada centralização decisória. Ao discutir o caso de São Paulo, pretende-se contribuir para o debate sobre governança orçamentária, planejamento estatal e accountability democrática, destacando como o enfraquecimento dos vínculos entre orçamento aprovado e orçamento executado pode comprometer a capacidade do poder público de transformar prioridades coletivamente definidas em ação governamental efetiva.

REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O referencial teórico deste trabalho apoia-se na abordagem de governança orçamentária desenvolvida por Peres (2018), que compreende o orçamento público não apenas como instrumento técnico de alocação de recursos, mas como arena institucional de disputa e decisão política. Nessa perspectiva, a discricionariedade dos atores governamentais é condicionada por fatores estruturais que moldam o processo decisório. Conforme destaca a autora, a governança do orçamento é influenciada pela combinação de quatro dimensões centrais: a complexidade das regras orçamentárias, que pode ampliar ou restringir margens de manobra; a hierarquia burocrática do orçamento, que define os níveis de autoridade e controle sobre as decisões; o incrementalismo dos gastos, que tende a reproduzir padrões anteriores de alocação; e o nível de escassez de recursos, que intensifica conflitos distributivos. A interação entre essas dimensões configura o espaço efetivo de discricionariedade política, afetando tanto a formulação quanto a implementação das políticas públicas no contexto urbano.

METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa baseia-se em uma abordagem qualitativa e quantitativa, combinando revisão bibliográfica, análise documental e exame de dados empíricos. Inicialmente, realiza-se uma

revisão bibliográfica com o objetivo de fundamentar teoricamente o estudo, mobilizando produções acadêmicas e institucionais sobre orçamento público, governança e controle externo. Em seguida, procede-se à análise documental de relatórios de fiscalização elaborados pelo Tribunal de Contas do Município, os quais oferecem evidências técnicas sobre os contingenciamentos. Por fim, desenvolve-se a análise de dados da execução orçamentária do Município de São Paulo referentes ao exercício de 2024, permitindo avaliar a alocação de recursos e a aderência entre planejamento e realização orçamentária, articulando os achados empíricos ao referencial teórico.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O contingenciamento de empenho é um procedimento formal que limita a realização de despesas autorizadas na Lei Orçamentária Anual. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece que ficam de fora dessa limitação apenas as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais, como o pagamento da dívida, além daquelas ressalvadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O empenho, por sua vez, é definido pela Lei nº 4.320/1964 como o ato que cria para o Estado uma obrigação de pagamento, mesmo que condicionada.

Contingenciar empenhos significa impedir que o poder público assuma novas obrigações de despesa. Sem o empenho, o gasto público não pode sequer iniciar seu processo de execução, o que impede contratações e a prestação de serviços ou fornecimentos por particulares, já que não haveria base legal para pagamento. Essa limitação pode atingir inclusive despesas já licitadas e contratadas, desde que não estejam entre as exceções legais, pois se trata de medida obrigatória para garantir o cumprimento das metas fiscais quando a arrecadação fica abaixo do esperado. Nesses casos, pode haver limitação superveniente, afetando despesas cujo processo já havia começado.

A LRF determina que a limitação de despesas deve ocorrer quando existir risco de descumprimento das metas de resultado primário ou nominal, em razão de frustração de receitas. O contingenciamento, portanto, é um mecanismo de contenção do gasto diante da insuficiência de recursos. Caso a arrecadação se recupere, a lei prevê a recomposição proporcional das dotações antes limitadas.

Sadeck, Gerin e Valle (SADECK et al., 2005) denunciam o que chamam de contingenciamento preventivo, a limitação de empenho sem justificativa adequada, que redireciona recursos públicos para outras prioridades que não estavam previstas na lei orçamentária.

Para Pinto (2010) a execução parcial e, por vezes, o descumprimento total do programa de trabalho inscritos na lei orçamentária anual advém de falhas no planejamento e em atos administrativos de execução do gasto, e na maioria dos casos, decorre do contingenciamento preventivo de despesas, para formação de superávits primários superiores às metas fiscais inscritas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O município de São Paulo definiu na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2024, Lei nº 17.976/2023, o limite de 9% (nove por cento) do total da despesa fixada na Lei Orçamentária Anual de 2024 para abertura de créditos adicionais, contudo, estabelece um grande rol exclusões do limite, ou seja, ações poderiam ser realizadas e não seriam contabilizadas dentro do limite de 9%. As exclusões são enumeradas no parágrafo 4º do art. 40, as quais são:

- i. *abertos com recursos da Reserva de Contingência, em conformidade com o disposto no Decreto-Lei Federal nº 1.763, de 16 de janeiro de 1980;*
- ii. *destinados a suprir insuficiências nas dotações referentes ao serviço da dívida pública;*
- iii. *destinados a suprir insuficiências nas dotações dos Fundos Especiais decorrentes do recebimento de recursos extraordinários;*
- iv. *destinados a suprir insuficiências nas dotações de pessoal;*
- v. *destinados a suprir insuficiências nas dotações das funções Educação, Assistência Social, Saúde e Transporte;*
- vi. *com remanejamento de recursos entre órgãos da Administração Direta e Indireta;*
- vii. *abertos com recursos de operações de crédito autorizadas e/ou contratadas durante o exercício;*
- viii. *abertos com recursos provenientes de emendas parlamentares estaduais ou federais;*
- ix. *abertos com recursos provenientes do Orçamento do Estado de São Paulo para cobertura de quaisquer despesas.*

As exclusões são numerosas e relevantes, o Tribunal de Contas do Município em auditoria programa do Projeto de Lei Orçamentária estimou que as exclusões permitem remanejamento total em 67,4% do total orçado, ou seja, o limite de remanejamento de 9% aplica-se somente a 32,6% do orçamento, deixando uma grande margem ao gestor municipal. A complexidade da regra orçamentária foi diluída por uma regra fiscal extremamente flexível, em um momento particular da conjuntura municipal. Para Peres & Santos (2024), alguns componentes promoveram a ampliação do nível de escassez do município.

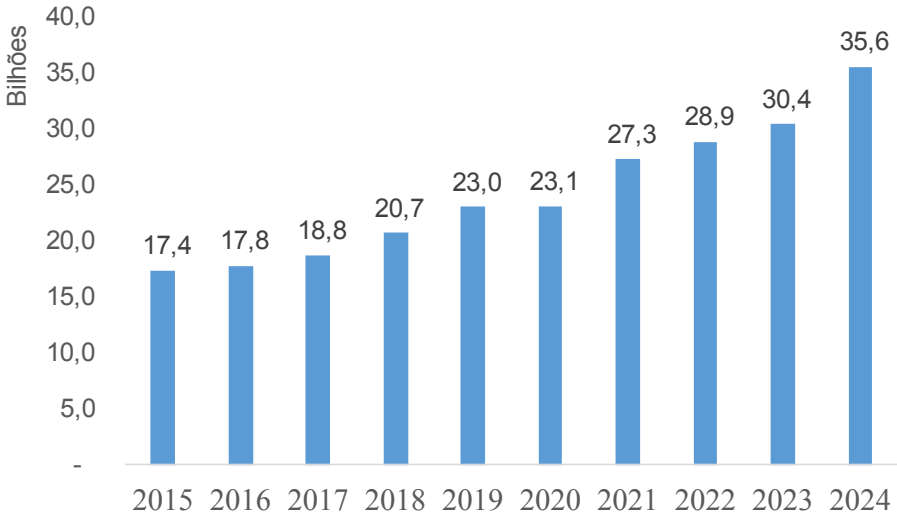
Pelo lado da receita ocorreu o aumento estruturado do IPTU, através da correção da Planta Genérica de Valores; o crescimento do setor de serviços e a modernização do controle tributário impulsionaram o avanço do ISS; e o município ainda foi beneficiado com o aumento da receita de capital após revisão do Plano Diretor. Pelo lado da despesa ocorreu a renegociação da dívida municipal com o governo federal, liquidando os valores devidos e a reforma da previdência municipal, que transferiu aos servidores municipais os aumentos com despesas de aposentados e pensionistas.

O ISS no município de São Paulo se tornou a principal receita municipal no início dos anos 2000

ultrapassando a cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que entra em trajetória de declínio, decorrente da transformação de uma cidade industrial para se tornar uma capital de serviços (Peres; Santos, 2024).

De 2015 a 2024 o ISS registrou crescimento real de 104,6%, de R\$ 17,4 bilhões para R\$ 35,6 bilhões, demonstrando o aumento consistente do tributo. O desempenho na pandemia e pós-pandemia também foi notável, em 2019 o município arrecadou R\$ 23 bilhões, e encerrou o exercício de 2021 com receita de R\$ 27,3 bilhões, aumento real de 18,5%. O município se beneficiou do movimento da economia real para economia digital, a cobrança do ISS pelo local do estabelecimento, ao invés, do local de prestação do serviço assegurou ao município posição privilegiada ao recolher impostos sobre serviços digitais prestados em todo território nacional. Os serviços relacionados a intermediação, via plataforma digital, de aluguéis, transporte de passageiros ou entregas, bem como de compra e venda de mercadorias e demais bens móveis tangíveis (marketplace), e administração de imóveis realizada via plataforma digital apresentaram crescimento acima dos demais setores econômicos.

Gráfico I - Arrecadação real¹ do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza do município de São Paulo, 2015 - 2024



Fonte: Cubo Orçamentário/Secretaria Municipal da Fazenda

Nota 1. Valores corrigidos pelo IPCA-IBGE

Elaborado pelos autores

Os itens por atividade econômica relacionados a economia digital apresentam taxas de crescimento nominal de 60% ou mais, no período de 2019 a 2021. Os serviços de intermediação aumentaram em praticamente R\$ 1 bilhão, a arrecadação com serviços de informática avançou em R\$ 829 milhões e serviços técnicos em edificações, eletrônica, eletrotécnica, mecânica, telecomunicações e congêneres registraram variação positiva de 160%. A tabela I demonstra estas variações e permite identificar os itens de atividade econômica sem relação da economia digital, os quais aumentaram em apenas 22%.

Tabela I - Variação nominal da receita realizada de Itens do ISS¹ selecionados do município de São Paulo, 2019 - 2021

Item	Ano		Variação 2021/2019	
	2019	2021	R\$	%
Serviços de intermediação e congêneres	1.645.054.784,90	2.633.935.067,30	988.880.282,40	60%
Serviços de informática e congêneres	1.388.778.949,60	2.217.810.381,04	829.031.431,44	60%
Serviços técnicos em edificações, eletrônica, eletrotécnica, mecânica, telecomunicações e congêneres.	47.737.108,05	124.054.969,85	76.317.861,80	160%
Demais Itens	6.962.217.014,02	8.508.887.762,01	1.546.670.747,99	22%
Total	10.043.787.856,57	13.484.688.180,20	3.440.900.323,63	34%

Fonte: Lei de Acesso à Informação/Secretaria Municipal da Fazenda

Nota 1. Para fins de comparação, inclui apenas a arrecadação principal, não inclui arrecadações de PPI, Multas, Dívida Ativa e Simples Nacional.

Elaborado pelos autores

O caráter excepcional do município de São Paulo pode ser medido em perspectiva com os demais municípios paulistas, enquanto os outros municípios do estado de São Paulo registraram uma variação nominal de 15,5% na arrecadação do ISS, o município de São Paulo cresceu mais do que o dobro, com variação de 36,8%. O resultado fez com que o município sozinho arrecadasse 58% do imposto sobre serviços recolhido no estado, destoando da representativa da população

paulistana no estado paulista. Parte do resultado é decorrente da modernização tributária do município, mas há também incentivos para que empresas que recolhem o ISS pelo local do estabelecimento se estabeleçam no município de São Paulo, como a Lei nº 17.719, de 26 de novembro de 2021, que reduziu a alíquota para 2% e 2,5% de atividades que poderiam buscar se estabelecer em outros municípios, e atrair empresas que atuavam na região metropolitana.

Tabela II - Arrecadação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza nos Municípios Paulistas, 2019 - 2021.

Ano	Prefeitura Municipal de São Paulo - SP	Demais municípios do estado de São Paulo	Total
2019	17.127.164.854,87	14.420.228.723,18	31.547.393.578,05
2021	23.421.735.019,94	16.660.136.432,23	40.081.871.452,17
Variação 2021/2019	36,8%	15,5%	27,1%

Fonte: SICONFI/Secretaria do Tesouro Nacional

Com este resultado os valores empenhados do orçamento municipal passaram de R\$ 64,9 bilhões em 2020 para R\$ 123,5 bilhões em 2024, crescimento

de 90,9%, ante uma inflação de 29,4%, medida pelo IPCA-IBGE, um crescimento real de 47,5%.

Para Good (2014) a maior parte do orçamento é herdada do passado, e as mudanças tendem a ser marginais e incrementais, salvo momentos de ruptura política ou crise fiscal. A literatura sobre São Paulo confirma isso ao demonstrar redução do espaço para investimento urbano diante do crescimento de despesas incompressíveis (PERES, 2022).

Contudo, é preciso aprofundar o espaço orçamentário criado pelo lado da despesa para entender o quanto este resultado estava acima das expectativas do município. Para isso será necessário recapitular brevemente o drama do ente com o pagamento da dívida com o Governo Federal.

O pagamento da dívida da cidade de São Paulo com a União era dado como impossível. Marcos de Barros Cruz, ex-Secretário Municipal de Finanças, em audiência pública realizada pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, em 25 de março de 2013, declarou que a dívida pública poderia ultrapassar R\$ 200 bilhões em 2030, e o valor pago anualmente com os juros da dívida era mais do que o dobro dos investimentos realizados pelo município. Para o ex-prefeito José Serra¹, a dívida de São Paulo era impagável, e a avaliação do Tribunal de Contas do Município de São Paulo reforçava esta avaliação:

Com efeito, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal, esta Corte de Contas tem expedido inúmeros ‘alertas’ endereçados à Administração, tendo em vista o fato de a dívida consolidada líquida situar-se bem acima dos limites estabelecidos pelo Senado Federal. O problema persiste desde o exercício de 2001, o que leva à conclusão de que a dívida do Município, nos termos em que está colocada, é ‘impagável’ (DISSEI, 2013).

Para Peres (2022) a análise da governança orçamentária paulistana mostra que as decisões de alocação são atravessadas por: regras constitucionais vinculadas; pressões do Executivo; negociação com a Câmara Municipal; influência de grupos econômicos e setores organizados; e restrições fiscais estruturais.

Contudo, o anexo II, de riscos fiscais da LDO 2017, trouxe que os riscos decorrentes da dívida do município com a União Federal deixaram, a partir de fevereiro de 2016, de ser objeto de preocupação da

sociedade paulistana. A renegociação da Dívida do Município de São Paulo com a União ocorreu em 2015 e possibilitou redução de R\$ 46,45 bilhões do saldo devedor, alteração da taxa de juros de 9% ao ano para 4% ao ano e atualização monetária calculada mensalmente com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, sendo que a aplicação dos juros e da correção monetária ficaram limitadas à taxa Selic para os títulos federais. Esta renegociação reduziu em dois terços o saldo devedor. A administração municipal ampliou a capacidade de investimento no curto, médio e longo prazo.

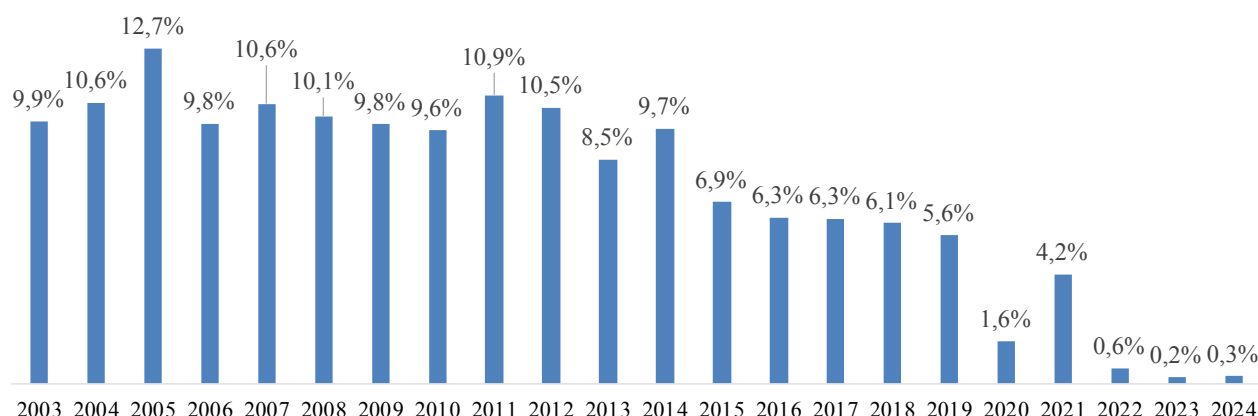
Em 2022, ocorreu novo capítulo sobre a dívida paulistana, a justiça reconheceu que o governo federal deveria pagar pelo uso indevido do Aeroporto do Campo de Marte, nos cálculos da prefeitura o governo federal devia R\$ 49 bilhões, o governo federal questionava o cálculo, e o valor acordado ficou em R\$ 25 bilhões, valor este que quitou a dívida do município com o governo federal².

Os recursos despendidos com o pagamento da dívida passaram a ficar disponíveis no orçamento municipal, dando ao município uma capacidade de investimento impressionante. A LRF definia que o município deveria destinar 13% da receita corrente líquida para pagamento da dívida, o Gráfico 1, demonstra de 2003 a 2024 o percentual do orçamento municipal total empenhado com o Serviço da Dívida Pública, interna e externa, que contém todos os contratos de dívida do município. Antes da primeira renegociação, de 2003 a 2014, o percentual médio comprometido foi de 10,2%, enquanto em 2024 o percentual com este pagamento foi de somente 0,3%. A pesquisa não localizou qualquer registro histórico de tamanha ampliação do espaço orçamentário no município de São Paulo.

1 Serra diz ser impossível pagar dívida de SP à União. Folha de São Paulo, São Paulo, 8 de março de 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u67684.shtml>.

2 Folha de São Paulo Câmara de SP aprova acordo que põe fim à disputa pelo Campo de Marte. Folha de São Paulo, São Paulo, 16 dez. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/12/camara-de-sp-aprova-acordo-que-poe-fim-a-disputa-pelo-campo-de-marte.shtml>. Acesso em: 5 abr. 2026

GRÁFICO II – Peso dos valores empenhados com o Serviço da Dívida Pública no Município de São Paulo, 2003 – 2024



Fonte: SOF/ Secretaria Municipal da Fazenda

O excelente momento financeiro não foi acompanhado pelo avanço estruturado de políticas públicas, Peres & Santos (2024) apontam para ausência de uma estrutura burocrática de especialistas na área de orçamento, licitação e gestão de contratos capaz de gerir adequadamente o orçamento público, a inabilidade levou a um avanço impressionante dos recursos parados no caixa, de R\$ 9 bilhões em 2016 para R\$ 29 bilhões em 2022. O prefeito passa a sofrer pressão política pelo elevado volume de recursos em caixa³ que contrastava com uma cidade que acabava de sair da pandemia de COVID-19, com aumento de moradores de rua e estabelecimentos comerciais fechados.

Para compreender as alterações institucionais do período revisitamos conceitos da literatura clássica sobre orçamento público, Wildavsky estabelece que a governança orçamentária se estrutura a partir da interação e da barganha entre dois grupos centrais de atores: os guardiões e os gastadores. Os guardiões, em regra localizados nos órgãos centrais de finanças, planejamento e tesouro, desempenham a função de proteção do equilíbrio fiscal, buscando limitar a expansão da despesa, conter déficits e assegurar a sustentabilidade das contas públicas. Em contraposição, os gastadores correspondem aos órgãos setoriais e às burocracias responsáveis pela implementação das políticas públicas finalísticas, cuja tendência é pleitear maior espaço orçamentário para a execução

e expansão de programas e ações governamentais (WILDAVSKY, 1975).

Essa formulação clássica, embora permaneça central para a compreensão dos processos orçamentários, foi posteriormente ampliada por Good (2014). Segundo o autor, a dinâmica contemporânea do orçamento público deixou de se organizar exclusivamente em torno de uma relação bilateral entre guardiões e gastadores, passando a assumir caráter multilateral e institucionalmente mais complexo. Nesse contexto, emergem outros atores relevantes, especialmente os definidores de prioridades e os controladores. Os primeiros ocupam posição estratégica junto ao núcleo decisório do governo – gabinete, chefia do Executivo e assessorias centrais – e exercem influência significativa na hierarquização política do gasto e na definição das prioridades governamentais. Já os controladores compõem um conjunto mais amplo de instituições de fiscalização e accountability, abrangendo o Poder Legislativo, os tribunais de contas, o Ministério Público e, em muitos casos, organizações da sociedade civil e demais instâncias de controle externo e social (GOOD, 2014).

No caso do município de São Paulo, a Junta Orçamentário-Financeira (JOF) constitui a principal arena decisória da governança. Instituída pelo Decreto nº 53.687, de 2 de janeiro de 2013, a JOF tem por atribuições aprovar as cotas orçamentárias e financeiras dos órgãos da administração municipal, acompanhar a

3 G1. No 1º ano da gestão Nunes, caixa da Prefeitura de SP sobe 33% e atinge o valor recorde de R\$ 30 bi. G1, São Paulo, 17 mai. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/05/17/no-1o-ano-da-gestao-nunes-caixa-da-prefeitura-de-sp-cresce-r-75-bi-e-atinge-alta-de-33percent-cidade-tem-recorde-de-r-30-bi-disponiveis.ghtml> Acesso em: 5 abr. 2026.

execução do orçamento e deliberar sobre propostas de alterações orçamentárias. Em sua configuração inicial, sua composição era formada predominantemente por atores com função de guardiões fiscais, nos termos da literatura orçamentária, representados pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, pela Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico e pela Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos, aos quais se somava um ator com papel de definidor de prioridades governamentais, representado pela Secretaria do Governo Municipal.

Godoy (2024) argumenta que a JOF atua como uma instância recursal das negativas da Secretaria Municipal da Fazenda por remanejamento e suplementações orçamentárias, atores que carregam responsabilidade sobre o orçamento como um todo, ponderando sobre riscos fiscais e benefícios políticos.

A composição do órgão, inicialmente de perfil essencialmente guardião, foi progressivamente alterada, a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão foi substituída pela Secretaria Municipal de Gestão e a Secretaria Municipal da Fazenda assume a presidência⁴. Em 2018, inclui-se uma quinta vaga para um representante do gabinete do prefeito⁵, em 2019 a Secretaria do Governo Municipal assume a presidência do órgão⁶ e acresce-se uma segunda indicação do gabinete do prefeito⁷. Em 2020, o titular da Secretaria Municipal de Gestão é substituído pelo chefe de gabinete do prefeito⁸. Em 2022, inclui-se a Casa Civil e a Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias, com a redução de apenas um representante do gabinete do prefeito⁹.

Portanto, de 2022 a 2024 a composição do JOF é formada por 7 membros, sendo 2 guardiões, representados pela Secretaria Municipal da Fazenda e Secretaria Municipal de Justiça, 5 como gastadores na classificação de Wildavsky ou indicadores de prioridade na perspectiva de Good, representados por

Secretaria do Governo Municipal, o chefe de gabinete do prefeito, Casa Civil, Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias e um representante do gabinete do prefeito.

Além da Secretaria do Governo Municipal assumir a presidência da Junta Orçamentário-Financeira (JOF) foram incluídas duas unidades submetidas a pasta, a Casa Civil e a Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias, além das duas vagas ligadas politicamente ao prefeito, o chefe de gabinete e mais um representante indicado. Deste modo, os gastadores passaram de uma participação de 25% na JOF para uma maioria absoluta, 5 de 7 membros (71,4%).

Segundo o Tribunal de Contas (2025), os créditos orçamentários suplementares chegaram a 42,2% do orçamento aprovado em 2022, 36,1% em 2023 e 38,1% em 2024. O município nunca experimentou índices tão altos de despesa orçamentária sem previsão na peça orçamentária.

O descumprimento do planejamento orçamentário não é residual. A Tabela I identifica que o município de São Paulo criou 841 ações orçamentárias para planejamento e execução orçamentária de 2024, um total de R\$ 111 bilhões. O mais notório é que 449 projetos/atividades, que representam 53% da programação orçamentária, foram totalmente ignorados pela gestão municipal, sem qualquer valor empenhado. Esse é um dado nada desprezível, ainda mais se considerar que os R\$ 2,2 bilhões autorizados na lei orçamentária deixaram de ser alocados em outras prioridades governamentais. Por outro lado, 185 ações orçamentárias registraram execução superior a 100% dos valores orçados.

4 Decreto nº 55.966, de 27 de fevereiro de 2015, disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-55966-de-27-de-fevereiro-de-2015>

5 Decreto nº 58.234, de 21 de maio de 2018, disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58234-de-21-de-maio-de-2018>

6 Decreto nº 58.702, de 4 de abril de 2019, disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58702-de-4-de-abril-de-2019>

7 Decreto nº 58.904, de 7 de agosto de 2019, disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58904-de-7-de-agosto-de-2019>

8 Decreto nº 60.039 de 31 de dezembro de 2020, disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-60039-de-31-de-dezembro-de-2020>

9 Decreto nº 61.245, de 20 de abril de 2022, disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-61245-de-20-de-abril-de-2022/consolidado>

Tabela III - Taxa de execução das ações orçamentárias do município de São Paulo em 2024

Faixa de Execução Orçamentária	Ações orçamentárias		Orçado	Empenhado
	nº	%	R\$	R\$
0%	449	53%	2.229.311.868,00	-
Até 25%	30	4%	4.790.120.061,00	954.005.561,97
De 25% a 50%	39	5%	1.545.702.375,00	595.193.394,47
De 50% a 75%	49	6%	6.766.803.235,00	4.371.249.122,16
De 75% a 100%	88	10%	35.062.792.072,00	33.887.595.753,49
Acima de 100%	185	22%	61.456.951.947,00	84.092.393.398,40
Projeto Novo	1	0%	-	8.746.396,28
Total	841	100%	111.851.681.558,00	123.909.183.626,77

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda
Elaborado pelos autores

A péssima execução das dotações orçamentárias é agravada pelo grande número de ações orçamentárias genéricas que permitem o agrupamento de uma infinidade de bens e serviços em um único projeto atividade, isto é refletido na concentração da execução orçamentária. Os 10 maiores projetos/atividades do

município executaram R\$ 57,2 bilhões, o correspondente a 51% do orçamento municipal, ao selecionar os 50 maiores projetos/atividade verifica-se que corresponde a 84% do orçamento municipal, dotações bilionárias que permitem elevada discricionariedade ao gestor municipal.

Tabela IV - Peso dos maiores projetos/atividades no orçamento do município selecionado em 2024

Projetos/ Atividades	Orçado	(%)	Empenhado	(%)
10 maiores	57.197.007.609,00	51%	63.208.400.268,78	51%
50 maiores	93.830.396.026,00	84%	107.096.165.538,55	86%
Demais (791)	18.021.285.532,00	16%	16.813.018.088,22	14%
Total	111.851.681.558,00	100%	123.909.183.626,77	100%

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda
Elaborado pelos autores

O abuso das dotações genéricas é verificado na pasta da saúde, em que as quatro maiores ações orçamentárias executaram R\$ 16,2 bilhões, correspondendo a 85% dos recursos da função saúde. O projeto/atividade “Manutenção e Operação em Atenção Básica, Especialidades e Serviços Auxiliares de Diagnóstico e Terapia” foi orçado em R\$ 7,3 bilhões, com um empenho ainda maior, de R\$ 9,6 bilhões. O valor de uma dotação na saúde é superior ao orçamento municipal inteiro da maioria dos municípios brasileiros.

Tabela V - Peso dos maiores projetos/atividades da função saúde no orçamento do município de São Paulo em 2024

Projeto/Atividade	Orçado	(%)
4 maiores projeto/atividade	16.176.304.395,00	85%
Manutenção e Operação em Atenção Básica, Especialidades e de Serviços Auxiliares de Diagnóstico e Terapia	7.355.657.872,00	39%
Manutenção e Operação em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência	4.741.537.448,00	25%
Administração da Unidade	2.829.005.875,00	15%
Sistema Municipal de Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria do SUS	1.250.103.200,00	7%
Demais Projetos/Atividade (143)	2.920.005.526,00	15%
Total	19.096.309.921,00	100%

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda

Elaborado pelos autores

Segundo o Relatório Anual de Gestão de 2024 a Secretaria Municipal de Saúde executa mais de mil serviços e/ou equipamentos na atenção básica, especialidades e serviços auxiliares de diagnóstico e terapia, os quais estão estruturados em: Serviços Auxiliares de Diagnóstico e Terapia; Unidades Básica de Saúde (UBS); AMA/UBS Integradas; Centros Especializados em Reabilitação (CER); Assistência Médica Ambulatorial Especializada (AMA Especialidades); dentre outros equipamentos. Portanto, há uma vasta gama de serviços que poderiam ser desagregados em ações orçamentárias específicas para cada tipologia.

Segundo Godoy (2024), tanto a distribuição de cotas orçamentárias quanto o congelamento de recursos constituem instrumentos centrais de controle da execução orçamentária, mobilizados pela Secretaria Municipal da Fazenda e pela Junta Orçamentário-Financeira (JOF) a partir de uma racionalidade orientada ao equilíbrio fiscal. Tais mecanismos têm por finalidade assegurar que o ritmo de realização das despesas não ultrapasse a dinâmica de arrecadação das receitas, contribuindo para a manutenção da sustentabilidade das contas públicas. Não obstante sua função estritamente fiscal, esses instrumentos também podem ser empregados como mecanismos de indução da gestão administrativa e como estratégias táticas de negociação e controle de despesas específicas, especialmente no contexto de disputas

pelo espaço orçamentário. Nesse sentido, além de disciplinarem a execução financeira, tais dispositivos operam como instrumentos de gestão política do orçamento, possibilitando a criação de margem fiscal para a realização de despesas não previstas na peça orçamentária inicial.

A nova correlação de forças da JOF intensificou a gestão política do governo, dentro de um núcleo decisório restrito, desconsiderando pleitos da sociedade civil organizada. Por outro lado, a gestão fiscal apresentou um quadro de deterioração. O relatório anual de fiscalização do TCM (2025) pontua o descumprimento da meta de resultado primário estabelecida para 2024, apresentando um déficit de R\$ 10,9 bilhões, R\$ 498 milhões acima do limite permitido, e ainda, que ocorreu a abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 6,7 bilhões sem a devida cobertura financeira, os “excessos de arrecadação” por fonte de recursos nunca ocorreram. A Secretaria da Fazenda permitiu a emissão dos créditos adicionais com base na receita prevista atualizada, modelo que não possui previsão legal.

Segundo Peres (2024 *apud* GODOY, 2024), embora o modelo de governança orçamentária do município de São Paulo tenha incorporado novos coletivos institucionais, como órgãos setoriais e instâncias participativas, a estrutura decisória permaneceu fortemente concentrada no núcleo estratégico do Executivo, especialmente em torno do prefeito e

da Junta Orçamentário-Financeira, preservando relações hierárquicas entre os diferentes atores do processo orçamentário.

O município de São Paulo confirma a tese de Good de que o orçamento é menos um instrumento técnico de alocação eficiente e mais um mecanismo político de mediação entre restrições fiscais, prioridades governamentais e disputas distributivas.

CONCLUSÃO

A análise da execução orçamentária do Município de São Paulo no exercício de 2024 permite sustentar que a questão central não reside apenas no volume de recursos despendidos, mas, sobretudo, nos mecanismos institucionais que estruturam a definição e a redefinição das prioridades orçamentárias ao longo da execução. Em contextos nos quais o orçamento possui caráter autorizativo, a articulação entre limitação de empenho, elevada flexibilidade para remanejamentos e uso extensivo de dotações genéricas tende a ampliar a discricionariedade do Poder Executivo, produzindo deslocamentos relevantes entre o planejamento formalmente aprovado e a execução efetivamente realizada.

Os dados examinados sugerem que esse descompasso entre planejamento e execução não se apresenta como fenômeno pontual ou residual, mas como traço estruturante da dinâmica orçamentária observada. O fato de mais da metade das ações previstas não ter registrado empenho em 2024, simultaneamente à existência de numerosas ações com execução superior ao valor inicialmente autorizado, indica que a peça orçamentária anual operou, em medida significativa, como referência sujeita a ampla reconfiguração durante o exercício. Esse quadro é agravado pela elevada concentração da execução em número reduzido de projetos e atividades, bem como pela utilização de rubricas excessivamente abrangentes, que dificultam a rastreabilidade do gasto e reduzem a inteligibilidade do orçamento para fins de controle institucional e social.

Do ponto de vista normativo e institucional, a pesquisa evidencia que a flexibilidade conferida ao remanejamento orçamentário constitui elemento decisivo desse arranjo. Embora a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 tenha estabelecido limite formal para abertura de créditos adicionais, o amplo conjunto de exclusões previsto na própria norma reduz substancialmente a efetividade desse teto

como instrumento de contenção e governança. Desse modo, o limite jurídico existe formalmente, mas sua capacidade de restringir alterações substantivas do orçamento mostra-se consideravelmente enfraquecida. Em termos analíticos, isso significa que a execução orçamentária passa a depender menos das escolhas consolidadas no processo legislativo de aprovação da lei orçamentária e mais de decisões tomadas no interior do Executivo ao longo do exercício.

A discussão desenvolvida também sugere que esse processo não pode ser compreendido exclusivamente como problema de técnica orçamentária. A reorganização da governança decisória, particularmente por meio do fortalecimento da Junta Orçamentário-Financeira como espaço central de deliberação sobre congelamentos e alterações orçamentárias, revela que os instrumentos de gestão fiscal também operam como mecanismos de coordenação política da execução. Nessa chave, a literatura mobilizada no trabalho mostra-se pertinente ao permitir interpretar o orçamento não apenas como instrumento de alocação eficiente de recursos, mas como arena de mediação entre restrições fiscais, prioridades governamentais e disputas distributivas. O caso paulistano, nesse sentido, oferece evidências consistentes de concentração decisória no núcleo estratégico do Executivo, com implicações relevantes para o equilíbrio entre planejamento, execução e controle.

Outro aspecto relevante diz respeito à aparente dissociação entre ampliação do espaço fiscal e fortalecimento da capacidade estatal de planejamento e implementação. O estudo mostra que, mesmo em contexto de crescimento arrecadatório, redução do peso da dívida e ampliação da disponibilidade orçamentária, persistiram problemas expressivos de execução, concentração e reprogramação do gasto. Tal constatação reforça a hipótese de que a qualidade da governança orçamentária depende não apenas da disponibilidade de recursos, mas do desenho institucional que organiza regras, capacidades burocráticas, mecanismos de transparência e instâncias de controle. Em outras palavras, maior folga fiscal não conduz, por si só, a maior aderência entre prioridades formalmente estabelecidas e ação governamental concretamente realizada.

À luz desses achados, conclui-se que o aperfeiçoamento da governança orçamentária exige medidas voltadas não apenas à racionalidade fiscal, mas

também ao fortalecimento da densidade democrática do ciclo orçamentário. Isso envolve, entre outros aspectos, a revisão das exclusões que reduzem a eficácia dos limites de remanejamento, o estabelecimento de critérios mais transparentes para limitação e recomposição de empenhos, a desagregação de dotações excessivamente genéricas e o fortalecimento das capacidades técnico-administrativas responsáveis pelo

planejamento e pela execução. Implica, ainda, ampliar as condições de controle exercidas pelo Poder Legislativo, pelos órgãos de fiscalização e pela sociedade civil. Em síntese, o caso analisado indica que a consistência entre orçamento aprovado e orçamento executado permanece como dimensão central para a efetividade do planejamento público e para a legitimidade democrática da ação estatal.

Referências

1. BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1964]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm Acesso em: 05 abr. 2026.
2. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 05 abr. 2026.
3. CRUZ, Marcelo de Barros. Fala proferida na 9ª Reunião Extraordinária da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE): audiência pública para debater a dívida dos estados e dos municípios, 25 mar. 2013. Brasília, DF: Senado Federal, 2013.
4. DISSEI, Domingos. Dívida Pública do Município de São Paulo. Considerações sobre o Contrato de Refinanciamento celebrado pelo Município com a União. São Paulo: Tribunal de Contas de São Paulo, março de 2013.
5. FOLHA DE SÃO PAULO. Serra diz ser impossível pagar dívida de SP à União. Folha de São Paulo, São Paulo, 8 de março de 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u67684.shtml>. Acesso em: 5 abr. 2026.
6. FOLHA DE SÃO PAULO. Câmara de SP aprova acordo que põe fim à disputa pelo Campo de Marte. Folha de São Paulo, São Paulo, 16 dez. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/12/camara-de-sp-aprova-acordo-que-poe-fim-a-disputa-pelo-campo-de-marte.shtml>. Acesso em: 5 abr. 2026.
7. G1. No 1º ano da gestão Nunes, caixa da Prefeitura de SP sobe 33% e atinge o valor recorde de R\$ 30 bi. G1, São Paulo, 17 mai. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/05/17/no-lo-ano-da-gestao-nunes-caixa-da-prefeitura-de-sp-cresce-r-75-bi-e-atinge-alta-de-33percent-cidade-tem-recorde-de-r-30-bi-disponiveis.ghtml> Acesso em: 5 abr. 2026.
8. GODOY, S. R. (2024). Entre ritos, escolhas e estratégias de mudança: as dinâmicas do processo orçamentário no município de São Paulo (2003 a 2022) (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-27082024-082521/en.php>.
9. GOOD, D. The Politics of Public Money. Toronto: University of Toronto Press, 2014.
10. PERES, Ursula Dias. Análise da governança do orçamento público. In: MARQUES, Eduardo Cesar Leão (org.). As políticas do urbano em São Paulo. São Paulo: Editora Unesp, 2018. p. 111-140.
11. _____. The Governance of Public Budgeting: a Proposal for Comparative Analyses – the Cases Os São Paulo and London. Brazilian Political Science Review, v. 16, n 2, p. e0004, 2022.
12. PERES, Ursula Dias; SANTOS, Fábio Pereira dos. Governança do orçamento de São Paulo revisitada pós-2014: da escassez à sobra de recursos. Estudos Avançados, São Paulo, v. 38, n. 111, p. 7-29, maio/ago. 2024. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-4014.202438111.002>. Acesso em: 29 jan. 2026.

13. PINTO, Élica Graziane. Discrecionalidade, contingenciamento e controle orçamentário. *Revista Gestão & Tecnologia*, [S. l.], v. 6, n. 2, 2010. Disponível em: <https://revistagt.fpl.emnuvens.com.br/get/article/view/183>. Acesso em: 29 jan. 2026. DOI: <https://doi.org/10.20397/2177-6652/2006.v6i2.183>.
14. SADECK, Francisco; GERIN, Álvaro; VALLE, Bruno. Contingenciamento: necessidade tributária ou instrumento da política econômica? Brasília: INESC, maio 2005. (Nota Técnica, 98).
15. SÃO PAULO (SP). Decreto nº 53.687, de 2 de janeiro de 2013. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2013. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-53687-de-02-de-janeiro-de-2013>
16. SÃO PAULO (SP). Decreto nº 55.966, de 27 de fevereiro de 2015. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2015. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-55966-de-27-de-fevereiro-de-2015>
17. SÃO PAULO (SP). Lei nº 16.529 de 26 de Julho de 2016. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2017. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2016. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16529-de-26-de-julho-de-2016>
18. SÃO PAULO (SP). Decreto nº 58.234, de 21 de maio de 2018. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2018. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58234-de-21-de-maio-de-2018>
19. SÃO PAULO (SP). Decreto nº 58.702, de 4 de abril de 2019. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2019. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58702-de-4-de-abril-de-2019>
20. SÃO PAULO (SP). Decreto nº 58.904, de 7 de agosto de 2019. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2019. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58904-de-7-de-agosto-de-2019>
21. SÃO PAULO (SP). Decreto nº 60.039, de 31 de dezembro de 2020. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2020. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-60039-de-31-de-dezembro-de-2020>
22. SÃO PAULO (SP). Decreto nº 61.245, de 20 de abril de 2022. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2022. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-61245-de-20-de-abril-de-2022/consolidado>
23. SÃO PAULO (SP). LEI Nº 17.976 de 18 de Julho de 2023. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2024. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2024. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17976-de-18-de-julho-de-2023>
24. SÃO PAULO (SP). Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria Municipal da Saúde. Relatório anual de gestão 2024 (RAG 2024). São Paulo, 2025. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/saude/w/acesso_a_informacao/284337. Acesso em: 29 jan. 2026.
25. TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Relatório anual de fiscalização – 2024. São Paulo, 2025. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/79483>. Acesso em: 29 jan. 2026.
26. TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Relatório de auditoria de Conformidade do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) de 2026. São Paulo, 2025. Disponível em: <https://splegisconsulta.sao-paulo.sp.leg.br/Home/AbriuDocumento?PID=693223>. Acesso em: 29 jan. 2026.
27. WILDAVSKY, Aaron. Budgeting: a comparative theory of budgetary processes. Boston: Little, Brown, 1975

Padronização de classificações orçamentárias e avaliação de políticas públicas em contextos federativos

- **Rodrigo Mellos Gonçalves**

Marinha do Brasil, Brasil

E-mail: rodrigomellos@yahoo.com.br

- **Dalmo Jorge Lima Palmeira**

Instituição Fiscal Independente, Brasil

E-mail: dalmo.palmeira@gmail.com

Resumo

A formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em Estados federativos constituem processos complexos, condicionados pela distribuição de competências, autonomia dos entes subnacionais e pela capacidade de coordenação intergovernamental. No caso brasileiro, a descentralização fiscal e administrativa, intensificada a partir da Constituição Federal de 1988, ampliou a autonomia de estados e municípios, ao mesmo tempo em que impôs desafios relevantes à governabilidade e à eficiência do gasto público. Nesse contexto, a qualidade das informações orçamentárias emerge como elemento central para a avaliação das políticas públicas, sendo a padronização das classificações um requisito essencial para a consolidação e comparabilidade dos dados.

Este artigo discute como a fragmentação das classificações orçamentárias e financeiras compromete a avaliação integrada das políticas públicas em um Estado federativo, tendo o Brasil como referência empírica.

A partir de pesquisa bibliográfica e documental, evidenciase que a ausência de padrões mínimos de codificação entre União, estados e municípios dificulta a consolidação de informações, limita a comparação de desempenho e reduz a utilidade da avaliação como mecanismo de melhoria contínua das políticas públicas. A análise resgata a experiência de padronização da contabilidade pública brasileira, iniciada em 2008, e a articula com padrões internacionais de classificação funcional.

Defendese que a padronização ou harmonização das classificações orçamentárias e financeiras em todos os níveis de governo representa estratégia para fortalecer a governabilidade, aprimorar a coordenação intergovernamental e elevar a qualidade e a eficiência na alocação de recursos públicos, em contexto nacional e em perspectiva comparativa internacional.

Palavras-chave: Federalismo; políticas públicas; classificações orçamentárias; avaliação de políticas públicas; padronização; governabilidade.

1. INTRODUÇÃO

A produção de políticas públicas em Estados federativos é profundamente mediada pelo desenho institucional e pela forma como se constroem as relações intergovernamentais. Em sistemas federados, a ação estatal distribui-se entre diferentes níveis de governo, com impactos diretos sobre a formulação,

a implementação e a avaliação das políticas públicas. Abrucio e Franzese (2007) destacam que, em contextos federativos, o desempenho dessas políticas está vinculado à capacidade de estabelecer mecanismos de coordenação, controle mútuo e cooperação entre União, estados e municípios, indicando que a mera descentralização, sem arranjos institucionais

de articulação, não se traduz automaticamente em ganhos de eficiência ou legitimidade.

Souza (2019) complementa essa perspectiva ao sublinhar que as federações são instituições políticas atravessadas por tensões entre autonomia regional e autoridade central, nas quais o desenho institucional desempenha papel central para a estabilidade e a eficácia do arranjo federativo. A autora ressalta a necessidade de combinar mecanismos de coordenação que aglutinam grandes áreas sob um mesmo governo com salvaguardas que garantam graus de autonomia compatíveis com a heterogeneidade regional. No Brasil, o processo de redemocratização e a Constituição de 1988 ampliaram a responsabilidade dos entes subnacionais sobre a execução de políticas públicas, reconfigurando a relação entre os níveis de governo, mas deixando em aberto a questão de como integrar, de forma sistêmica, as informações oriundas desses entes.

A descentralização da ação estatal foi concebida como mecanismo de aproximação entre Estado e cidadão, com vistas a aumentar eficiência, responsabilidade e legitimidade. Contudo, como alerta Affonso (2000), a transferência de competências sem mecanismos adequados de controle e avaliação amplia riscos de fragmentação administrativa, dispersão de recursos e dificuldades de monitoramento de resultados, sobretudo em políticas executadas por múltiplos entes federativos. Em muitos setores — como educação, saúde, assistência social e segurança pública —, a União define diretrizes, metas e indicadores em planos nacionais, ao mesmo tempo em que estados e municípios possuem amplo espaço decisório sobre como concretizá-las, o que intensifica a necessidade de regras informacionais comuns, capazes de conectar a agenda de resultados federal com a gestão de despesas local.

Nesse cenário, a fragmentação das classificações orçamentárias e financeiras emerge como obstáculo informacional central, ao dificultar a consolidação de dados, a construção de indicadores nacionais e a utilização da avaliação como instrumento de revisão e aprimoramento das políticas públicas.

A ausência de padrões mínimos de classificação entre União, estados e municípios impede que indicadores definidos em planos nacionais — como o Plano Nacional de Educação (PNE), o Plano Nacional de Segurança Pública e o Plano Nacional de Redução de

Mortes e Lesões no Trânsito — reflitam-se de forma sistêmica nas estruturas de orçamento e nas peças de planejamento de entes subnacionais. Assim, mesmo quando existem metas claras e indicadores de desempenho, não se dispõe de uma lógica padronizada para vincular a execução financeira às metas políticas, o que limita a capacidade de avaliar se um aumento de despesa em um determinado programa efetivamente contribui para o cumprimento desses objetivos.

Diante disso, a finalidade deste artigo é analisar empiricamente como a fragmentação das classificações orçamentárias e financeiras compromete a avaliação das políticas públicas em um Estado federativo, com foco no Brasil, bem como discutir o potencial da padronização desses instrumentos como mecanismo de fortalecimento da governabilidade, da coordenação intergovernamental e da eficiência na alocação de recursos. A hipótese central é que uma intervenção inspirada na padronização já realizada em nível contábil, alinhada a padrões internacionais de classificação orçamentária — como a COFOG (UNSD, 2000) e as diretrizes do FMI (FMI, 2001) —, pode contribuir para uma visão mais integrada, comparável e evidenciada das políticas públicas, em contexto nacional e internacional.

A ampliação da análise para a interface entre planos nacionais com metas e indicadores e a classificação orçamentária local permite evidenciar que o problema não é apenas de ordenação técnica de códigos, mas de desenho institucional que articula ou separa planejamento, orçamento e avaliação.

Ao salientar que muitos entes federativos não incorporam de forma explícita, em seus instrumentos legais orçamentários — PPA (Plano Plurianual), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual) — as metas definidas nos planos nacionais, o artigo sinaliza a importância de tratar a padronização das classificações como ferramenta de governança que, articulada a esses planos, pode reforçar a responsabilidade compartilhada e individualizada dos entes federativos diante de uma agenda pública de resultados nacional.

2. JUSTIFICATIVA

A justificativa do estudo repousa na articulação entre demandas práticas de governança federativa e lacunas teóricas e metodológicas na literatura sobre políticas públicas.

Em federações como a brasileira, a descentralização de competências e recursos ampliou a responsabilidade de estados e municípios sobre políticas essenciais, tais como saúde, educação, assistência social, segurança pública e infraestrutura. Weyland e Abeles (2011), ao examinar a reforma federal pós-Constituição de 1988, evidenciam que a transferência de atribuições para governos subnacionais fortaleceu a capacidade de resposta local. Contudo, agravou a fragmentação de responsabilidades e de sistemas de informação, prejudicando a avaliação integrada das políticas públicas.

Nesse contexto, os entes subnacionais passaram a ter papel central na execução de programas cujas diretrizes, metas e indicadores de resultados são definidos em nível nacional, por meio de planos como o Plano Nacional de Educação (PNE), o Plano Nacional de Segurança Pública, o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito e o Plano Plurianual da União (PPA). Esses planos estabelecem conjuntos amplos de objetivos e metas mensuráveis, frequentemente associadas a indicadores de desempenho, mas a sua operacionalização material depende de decisões de alocação de recursos realizadas em estruturas orçamentárias distintas, elaboradas por cada ente federativo. A ausência de uma lógica padronizada entre a agenda de resultados definida em nível nacional e a classificação orçamentária local compromete a possibilidade de acompanhar, de forma sistemática, se os gastos efetivamente contribuem para o cumprimento dessas metas.

Ensinnnet (2015) reforça essa crítica ao mostrar que a ausência de padrões mínimos de classificação orçamentária entre entes federativos limita a capacidade de consolidar dados, comparar desempenhos e identificar melhores práticas, o que reduz os ganhos de eficiência esperados em uma descentralização acompanhada de sistemas de informação robustos.

Painter e Pierre (2002), em estudos comparativos sobre governança descentralizada, argumentam que a fragmentação de responsabilidades sem padrões de classificação e de apresentação de informações comparáveis restringe a coordenação, a avaliação e a responsabilização em nível agregado.

No Brasil, a multiplicidade de estruturas de códigos orçamentários e financeiros torna mais difícil ainda a integração entre a narrativa de planejamento — que fala em metas, indicadores e objetivos nacionais — e

a prática de registro e divulgação de despesas, que muitas vezes permanece ancorada em lógicas locais de gestão e controle.

A fragmentação das classificações orçamentárias e financeiras repercute diretamente sobre a governabilidade, ao restringir a capacidade de diagnosticar problemas, priorizar ações e monitorar resultados em um horizonte nacional. Ainda que a Portaria SOF nº 42/1999 tenha padronizado funções e subfunções orçamentárias e a Portaria conjunta STN/SOF nº 20/2021 tenha uniformizado as fontes ou destinações de recursos, essas padronizações não se estenderam de forma homogênea ao nível de detalhamento e estruturas utilizados pelos estados e municípios, mantendo lacunas críticas para a avaliação integrada, entre o planejamento local e o planejamento constante dos planos nacionais.

Em muitos entes, não há correspondência direta entre os códigos de despesa e os objetivos previstos em planos nacionais, o que impossibilita que órgãos de avaliação, monitoramento e controle, gestores federais e pesquisadores acompanhem, de forma estruturada, quanto de recurso foi alocado, de forma consolidada, para alcançar as metas do PNE, para a redução de homicídios ou para a melhoria da infraestrutura escolar, dentre outros exemplos.

A padronização da contabilidade pública brasileira, com a implantação da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP) a partir de 2008, demonstra que a homogeneização de regras de registro e apresentação de informações contribui para a transparência, o controle e a gestão em nível agregado, em consonância com estudos de Kopits e Craig (1998) sobre a importância de sistemas de informação públicos padronizados para a governança fiscal. A partir de um plano de contas padronizado, foi possível consolidar balanços de forma comparável, monitorar a trajetória do endividamento, analisar a situação patrimonial dos entes e melhorar o controle externo no aspecto contábil.

Esse precedente institucional serve como referência para pensar a possibilidade de uma intervenção semelhante no campo das classificações orçamentárias e financeiras, com foco em vincular o gasto público, de forma direta e explícita, às metas de planos nacionais e às políticas públicas definidas em nível agregado.

Transpor essa lógica de padronização para o campo das classificações orçamentárias e financeiras

— inspirandose em padrões internacionais como a COFOG (UNSD, 2000) e nas diretrizes de classificação orçamentária do FMI (FMI, 2001) — representa um avanço estratégico para a governança federativa.

Em um país com forte descentralização e elevada heterogeneidade regional, a padronização não elimina a autonomia dos entes, mas cria um espaço de comparação e de responsabilização, no qual é possível verificar, de forma objetiva, se os recursos alocados em diferentes níveis de governo convergem para a concretização de agendas nacionais definidas em planos com metas e indicadores.

Desse modo, este artigo justifica-se por conectar discussões teóricas sobre federalismo, descentralização e governabilidade com uma proposta concreta de padronização capaz de aprimorar a coordenação intergovernamental, fortalecer a avaliação de políticas públicas e elevar a qualidade e a eficiência na alocação de recursos públicos. Ao articular a agenda de planejamento nacional com a lógica de classificação orçamentária local, buscase superar um dos principais entraves à avaliação integrada das políticas públicas em um Estado federativo, reforçando a capacidade de o sistema público de gestão traduzir metas políticas, definidas em planos, em decisões de gasto que possam ser rastreáveis, comparáveis e audíveis em todos os níveis da federação.

3. OBJETIVOS

O objetivo geral do estudo é analisar empiricamente como a fragmentação das classificações orçamentárias e financeiras compromete a avaliação das políticas públicas em um Estado federativo, com foco no Brasil. A partir da análise de sistemas de codificação e estruturas de classificação entre os entes federativos, buscase compreender em que medida a ausência de padrões mínimos de classificação prejudica a consolidação de informações, a comparação de desempenho e a utilização da avaliação como instrumento de aperfeiçoamento das políticas públicas.

Como objetivos específicos, pretendem-se: mapear as principais formas de classificação orçamentária e financeira adotadas pelos entes federativos brasileiros; identificar lacunas e limitações na consolidação das informações orçamentárias e financeiras em nível nacional; analisar o impacto dessa fragmentação sobre a avaliação de políticas públicas descentralizadas, à luz de autores como Affonso (2000), Weyland e

Abeles (2011) e Painter e Pierre (2002); e discutir o potencial da padronização ou harmonização dessas classificações, tomando como referência o processo de padronização da contabilidade pública brasileira, bem como modelos internacionais inspirados na COFOG (UNSD, 2000) e nas recomendações de classificação orçamentária do FMI (FMI, 2001). A partir dessa análise, o artigo busca propor diretrizes conceituais e operacionais para a construção de um padrão mais homogêneo de classificações orçamentárias e financeiras, orientado ao fortalecimento da governabilidade e da coordenação intergovernamental em contexto nacional e comparado.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A literatura sobre federalismo e políticas públicas evidencia que o desempenho das ações governamentais em sistemas federativos depende da capacidade de criar mecanismos de coordenação, controle mútuo e cooperação entre os níveis de governo. Abrucio e Franzese (2007) destacam que, em contextos federativos, a descentralização desarticulada de arranjos institucionais de interação tende a gerar sobreposição de responsabilidades, dificuldades de acompanhamento e limitações de avaliação, e assim reforçam a importância de desenhar um modelo de governança federativa que articule a autonomia, própria de uma federação, com a coordenação federativa, que é essencial para o alinhamento dos esforços para a obtenção dos objetivos dos planos nacionais das diferentes políticas públicas.

Souza (2019) enfatiza que o equilíbrio entre uniformidade e autonomia é central para a formulação e implementação de políticas públicas em federações com alta heterogeneidade regional. A ausência desse equilíbrio tende a ampliar conflitos federativos, dificultar a coordenação entre os entes e gerar lacunas de cobertura ou duplicidade de esforços, o que demanda a criação de mecanismos de governança que permitam cooperação sem erodir as especificidades locais.

Montenegro e Mazarin (2020) complementam essa perspectiva ao discutir a descentralização política e fiscal no Brasil, evidenciando que a fragmentação de sistemas de informação reduz a capacidade de formular agendas nacionais e de acompanhar resultados de forma integrada.

No campo da descentralização, Affonso (2000) assinala que a transferência de competências deve

ser acompanhada de mecanismos de controle e avaliação capazes de assegurar a eficiência e a eficácia das políticas públicas. A falta desses mecanismos contribui para a fragmentação administrativa, dispersão de recursos e dificuldade de monitoramento, especialmente quando as políticas são executadas por múltiplos entes federativos. Weyland e Abeles (2011) reforçam esse diagnóstico ao mostrar que, apesar dos avanços na capacidade de resposta local, a descentralização no Brasil intensificou a fragmentação de responsabilidades sem desenvolver sistemas de informação que permitam avaliar de forma integrada resultados agregados.

A noção de governabilidade, conforme discutida por Faria (2004), está associada à capacidade do Estado de formular e implementar decisões em contextos de sobrecarga de expectativas, conflitos institucionais e limitações econômicas. A disponibilidade de informações confiáveis e comparáveis é condição essencial para o fortalecimento da governabilidade, pois amplia a capacidade de diagnóstico, planejamento e ajuste.

Painter e Pierre (2002) argumentam que, em sistemas descentralizados, a ausência de sistemas de informação padronizados limita a coordenação, a avaliação e a responsabilização, reforçando a importância de criar padrões de classificação e apresentação de dados capazes de orientar decisões em nível agregado.

No Brasil, a padronização das classificações orçamentárias avançou com a Portaria SOF nº 42/1999, que instituiu a classificação funcional em funções e subfunções orçamentárias, que passaram a ser adotadas por todos os entes da federação, para fins de consolidação e comparação das contas públicas.

Esse avanço também ocorreu com o estabelecimento de uniformização das fontes ou destinações de recursos, por meio da Portaria Conjunta STN/SOF nº 20/2021 inicialmente idealizada como instrumento para rastrear as transferências da União aos demais entes federados, principalmente, realizadas para aplicação em ações emergenciais que visaram o combate e mitigação dos efeitos da pandemia da covid-19.

No âmbito federal, foram criadas as ações padronizadas, que registram despesas de natureza semelhante em códigos prédefinidos, facilitando a agregação e a análise de gastos.

A literatura internacional corrobora essa lógica, com organismos como a UNSD (2000) e o FMI (2001) recomendando a adoção de padrões comuns de

classificação funcional, expressos na COFOG, que inspirou o modelo brasileiro desde o orçamento de 2000.

Por fim, os estudos de Kopits e Craig (1998) evidenciam que a adesão a padrões internacionais de classificação e informação fiscal contribui para a transparência, a governança federativa e a melhoria das capacidades avaliativas.

5. METODOLOGIA

O estudo adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítico-descritiva, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica abrangeu livros e artigos acadêmicos sobre federalismo, descentralização, governabilidade, avaliação de políticas públicas e padronização contábil brasileira, privilegiando autores como Abrucio e Franzese (2007), Affonso (2000), Souza (2019), Weyland e Abeles (2011), Painter e Pierre (2002) e Ensinnet (2015), de modo a garantir coerência teórica e consistência analítica com a problemática de pesquisa.

A pesquisa documental concentrou-se em instrumentos de planejamento e orçamento, normas técnicas e documentos institucionais relacionados à execução descentralizada de políticas públicas. Foram analisados textos normativos, portarias, manuais técnicos e relatórios de gestão elaborados por órgãos federais, como o Ministério do Planejamento e Orçamento e a Secretaria do Tesouro Nacional, bem como documentos de estados e municípios que regulam a classificação orçamentária e financeira, em seus limites territoriais.

O conjunto de materiais foi examinado mediante a técnica de análise de conteúdo, com vistas a identificar padrões, lacunas e limitações na consolidação e comparação das informações, em diálogo com referenciais teóricos sobre descentralização, governabilidade e avaliação de políticas públicas, como os de Affonso (2000), Ensinnet (2015) e Montenegro e Mazarin (2020).

Para a discussão sobre a padronização contábil, o estudo focou os instrumentos utilizados pela STN e pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) durante a implantação da nova versão da CASP, a partir de 2008.

Com esses documentos, buscou-se mapear desafios enfrentados, estratégias de transição e impactos observados na transparência, na comparação e na utilização das informações contábeis, em consonância com estudos de especialistas sobre a importância de

sistemas de informação públicos padronizados para a governança fiscal. Esses elementos serviram como referência comparativa para pensar a possibilidade de uma intervenção análoga no campo das classificações orçamentárias e financeiras, inspirada em padrões internacionais como a COFOG e nas diretrizes de classificação orçamentária do FMI.

A partir da análise de conteúdo, os textos levantados foram sistematizados nas seguintes categorias analíticas: (i) regras de classificação funcional e programática nos níveis da União, estados e municípios; (ii) estruturas de códigos e seu nível de detalhamento; (iii) articulação entre planos nacionais (por exemplo, o Plano Nacional de Educação – PNE, o Plano Nacional de Segurança Pública e o Plano Plurianual) e a codificação orçamentária local; e (iv) usos das informações orçamentárias e financeiras em processos de avaliação e controle.

A articulação entre essas categorias permitiu confrontar o discurso de planejamento e metas formulado em nível nacional com a forma como os entes subnacionais efetivamente registram, classificam e divulgam o gasto público, evidenciando a discrepância entre agendas de resultados e instrumentos de classificação utilizados em cada ente federativo.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise empírica indica que a fragmentação das classificações orçamentárias e financeiras constitui um dos principais entraves à avaliação integrada das políticas públicas em nível nacional. Identificouse que União, estados e municípios utilizam padrões próprios de classificação, estruturas distintas de códigos e critérios variados de registro, o que dificulta a consolidação das informações e restringe a comparabilidade dos dados. Essa heterogeneidade corrobora diagnósticos sobre as dificuldades de controle e acompanhamento das políticas públicas descentralizadas, ao tornar menos transparente a trajetória do gasto público e menos visíveis as responsabilidades de cada ente.

A fragmentação informacional compromete a construção de indicadores nacionais e reduz a utilidade da avaliação como instrumento de revisão e aprimoramento das políticas públicas. A ausência de padrões mínimos de classificação dificulta a identificação de sinergias, sobreposições e lacunas entre programas executados em diferentes níveis de governo, limitando

ganhos de eficiência que seriam esperados em uma descentralização acompanhada de sistemas de informação robustos.

Ainda que a classificação funcional em funções e subfunções orçamentárias permita uma visão agregada do gasto público, ela não resolve os problemas de detalhamento e de comparabilidade entre entes, em especial quando se trata de programas específicos ou de ações de médio e longo prazo, como apontam estudos sobre a descentralização fiscal no Brasil.

Em termos concretos, constatouse que muitos estados e municípios criam códigos próprios para ações orçamentárias e financeiras, muitas vezes correspondendo a programas com objetivos semelhantes aos de ações do governo federal. Não obstante, a falta de correspondência formal entre esses códigos impede a agregação automática das despesas, exigindo ajustes manuais, interpretações subjetivas – portanto, passíveis de equívocos – e perda de tempo por parte de analistas, de órgãos de avaliação, monitoramento e controle, bem como de pesquisadores. A impossibilidade de recortar o gasto público de forma homogênea por política ou subfunção compromete a construção de séries históricas comparáveis, limita a identificação de tendências e reduz a capacidade de correlacionar despesas com indicadores de resultados sociais ou econômicos.

Além disso, a ausência de padrões mínimos de classificação orçamentária e financeira afeta diretamente a avaliação da efetividade de políticas públicas, sobretudo em áreas executadas de forma compartilhada entre os níveis de governo, como saúde, educação, assistência social e infraestrutura. Nesse tipo de arranjo federativo, a responsabilidade é distribuída, mas a *accountability* se perde quando não se sabe, de forma unívoca, para qual política e qual nível de governo o gasto deve ser atribuído. A fragmentação das classificações intensifica o problema de responsabilidade compartilhada sem responsabilização individualizada, reforçando a necessidade de regras informacionais claras que permitam distinguir o que corresponde a cada nível de governo e a cada política pública.

A análise dos planos nacionais com metas e indicadores mostra que, embora a União estabeleça objetivos quantitativos e qualitativos em documentos como o Plano Nacional de Educação (PNE), o Plano Nacional de Segurança Pública e o Plano Plurianual federal,

essas diretrizes raramente se refletem de forma sistemática nas estruturas orçamentárias de estados e municípios. No caso do PNE do período 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014), por exemplo, definiu 20 metas e centenas de estratégias, envolvendo expansão de matrículas, melhoria da infraestrutura escolar, formação de professores e redução de analfabetismo e repetência. No entanto, nas peças orçamentárias subnacionais, muitos desses investimentos não são codificados de forma a permitir a vinculação direta com as metas e indicadores definidos no plano nacional. Neste momento, o PNE para o período 2025-2035 (PL 2614/2024) foi aprovado pelo Congresso Nacional e encontra-se em fase de sanção da presidência da República. A aprovação do novo PNE, combinado com a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE) – uma espécie de SUS da Educação –, torna-se uma boa oportunidade de experimentação de harmonização de codificação das ações que serão usadas em todos os entes da federação para sua implementação.

Esse descolamento entre agenda de resultados nacional e classificação orçamentária local impede que órgãos de controle, gestores federais e pesquisadores realizem análises agregadas a partir de estruturas orçamentárias compatíveis. Em muitos casos, gastos de estados e municípios em prédios escolares, manutenção de escolas, materiais didáticos ou alimentação escolar não são identificados em códigos que remetiam explicitamente às metas do PNE, mesmo quando internamente (no âmbito gerencial) se sabia que a política local estava associada a um desses objetivos do plano nacional. A ausência de homologação entre o plano e a codificação orçamentária acaba por desconectar a gestão do gasto da gestão de resultados, reforçando a visão de orçamento como instrumento de controle de gastos, em detrimento de seu uso como ferramenta de monitoramento de resultado de políticas públicas.

Outro exemplo pode ser observado em planos que envolvem ações intergovernamentais, como o Plano Nacional de Segurança Pública e o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito. Embora a União defina metas de redução de homicídios, letalidade policial, mortes em trânsito e melhorias em infraestrutura viária, essas diretrizes não são incorporadas de forma sistemática aos programas e ações orçamentárias dos estados e municípios. Em alguns

entes, ações de trânsito e segurança são tratadas como despesas de manutenção de órgãos operacionais, sem vinculação explícita às metas de redução de acidentes ou de violência, o que impossibilita o rastreamento direto entre o financiamento aplicado e os indicadores definidos nos planos nacionais.

A partir disso, verificase que a fragmentação das classificações não apenas dificulta a agregação estatística, mas também rompe a linha de raciocínio entre planejamento, orçamento e avaliação.

A classificação orçamentária passa a funcionar como um código de controle exclusivamente interno de cada ente, sem função de articulação com a agenda nacional voltada para resultados. Quando a codificação local não reflete as metas dos planos nacionais, não há como afirmar, com base em variação de gastos, se um aumento de despesa em um determinado programa está realmente associado à concretização das metas nacionais, nem se a trajetória de desempenho observada em indicadores sociais ou econômicos corresponde a um padrão de investimento compatível com a política anunciada.

Por outro lado, a análise documental evidencia que a experiência de padronização da contabilidade pública brasileira, com a implantação da CASP a partir de 2008, ampliou significativamente a capacidade de utilização das informações contábeis como instrumento de gestão, transparência, controle e *accountability* em nível nacional.

A adoção de um plano de contas padronizado e de regras comuns de reconhecimento e mensuração permitiu consolidar as contas públicas, produzir balanços comparáveis e fortalecer a análise e o monitoramento fiscal, à semelhança do que discutem trabalhos sobre a importância de sistemas de informação padronizados na governança de federações.

A partir dessa experiência, inferese que uma intervenção similar sobre as classificações orçamentárias e financeiras — isto é, a padronização ou harmonização de códigos e estruturas entre União, estados e municípios — seria uma ferramenta estratégica para consolidar uma visão mais integrada e comparável da coordenação das políticas públicas.

A padronização das classificações, inspirada em modelos internacionais como a COFOG (UNSD, 2000) e nas recomendações de classificação orçamentária do FMI (FMI, 2001), permitiria vincular o gasto público a objetivos de políticas públicas, facilitar a agregação de

informações, viabilizar a comparação de desempenho entre entes federativos e ampliar o uso da avaliação como instrumento de melhoria contínua da gestão.

Em termos operacionais, a padronização poderia ser implementada em diferentes níveis: (i) na adoção de estrutura de funções e subfunções orçamentárias já nacionalmente alinhadas; (ii) na definição de um conjunto de códigos mínimos para ações de maior relevância, por exemplo em saúde, educação, segurança, assistência social e infraestrutura; (iii) na padronização de descrições de objetos de gastos e natureza de despesa, de forma a reduzir a dispersão de sinônimos e códigos específicos por ente; e (iv) na criação de uma plataforma de referência comum, que permita a correspondência automática entre os códigos de estados e municípios e os padrões nacionais, mantendo a autonomia de cada ente para criar códigos complementares, desde que enquadrados nessa estrutura de referência.

Essa solução combinaria a autonomia decisória dos entes federativos com a necessidade de reunir informações comparáveis para avaliação e planejamento de médio e longo prazo.

Os resultados também indicam que a fragmentação das classificações transcende o problema técnico de codificação e configurase como obstáculo político e institucional à governabilidade. Quando cada ente adota códigos e estruturas próprios, ampliam-se assimetrias de informação entre os níveis de governo, dificultando a definição de agendas nacionais, metas comuns e indicadores de resultados compartilhados. A ausência de padrões mínimos de classificação orçamentária favorece uma governança mais reativa, menos prospectiva e menos orientada por evidências. A padronização, ao criar regras informacionais comuns, pode contribuir para reduzir discrepâncias de informação, aumentar a transparência e reforçar a *accountability* dos gestores públicos.

Em termos analíticos, a padronização das classificações orçamentárias e financeiras contribuiria para quatro resultados concretos em contextos federativos:

- i. *Primeiro, permitiria vincular a geração de resultados (indicadores de planos nacionais) com a alocação de recursos (gastos em códigos específicos), ampliando a capacidade de análise de efetividade e eficiência das políticas públicas em nível federativo.*

- ii. *Segundo, reforçaria a transparência do compromisso federal com metas nacionais, ao deixar claro quais despesas em todos os níveis de governo podem efetivamente ser associadas a cada objetivo do plano.*
- iii. *Terceiro, ampliaria a capacidade de ajuste de políticas, ao possibilitar a identificação de entes que, com o mesmo nível de recursos, obtêm melhores resultados, favorecendo o aprendizado organizacional e a difusão de boas práticas.*
- iv. *Quarto, tornaria os planos nacionais com metas e indicadores efetivamente operacionais, ao conectar as diretrizes de planejamento às estruturas de classificação orçamentária utilizadas em todos os níveis de governo, eliminando a desconexão que hoje se observa entre agenda de resultados e instrumentos de gestão orçamentária.*

Ainda que a padronização não elimine todas as assimetrias institucionais ou financeiras entre os entes, ela representa passo importante para superar um dos principais entraves à avaliação integrada das políticas públicas em contextos federativos, ao reconectar a lógica de planejamento nacional com a lógica de classificação orçamentária local, de modo que indicadores e metas definidos em planos nacionais deixem de ser abstratos, e passem a orientar, de forma concreta, a construção de estruturas de gastos e de avaliação em todos os níveis de governo.

7. CONCLUSÃO

A análise empírica evidencia que a ausência de padronização das classificações orçamentárias e financeiras entre os três níveis da federação compromete a avaliação e a coordenação das políticas públicas em contextos federativos.

A fragmentação informacional limita a consolidação de dados, prejudica a construção de indicadores nacionais e reduz o potencial de uso da avaliação como instrumento de aprimoramento da gestão pública.

A mera descentralização de competências e recursos, sem a existência de regras mínimas de codificação e apresentação de informações, acarreta perda de transparência, maior dificuldade de controle e menor capacidade de comparação entre os diferentes níveis de governo.

Conclui-se que a padronização desses instrumentos representa estratégia relevante para fortalecer a governabilidade, aprimorar a coordenação intergovernamental e otimizar a alocação dos recursos públicos e a articulação de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Ao permitir uma visão mais integrada, comparável e informada das políticas públicas, essa padronização contribui para a melhoria do processo decisório, para a transparência das ações estatais e para o fortalecimento da *accountability* no setor público.

A experiência de padronização da contabilidade pública nacional, iniciada em 2008, demonstra que a homogeneização de regras de registro e apresentação de informações pode ser replicada ou inspirar uma intervenção semelhante na área das classificações orçamentárias e financeiras, ampliando a capacidade de consolidação, comparação e avaliação das políticas públicas em um Estado federativo.

Por fim, sugere-se que a padronização das classificações orçamentárias e financeiras não seja compreendida apenas como exercício técnico, mas como dimensão central da governança federativa, com potencial de se tornar em instrumento essencial da gestão dos três níveis de governo. A partir da construção de padrões mínimos de codificação, de indicadores homologados e de sistemas de informação integrados, tornase possível aproximar a descentralização das políticas públicas da lógica de “descentralização informada”, em que a autonomia local convive com a capacidade de coordenação, avaliação e ajuste conjuntos.

Em um Estado federativo como o Brasil, esse tipo de intervenção representa, portanto, um passo necessário para consolidar políticas públicas mais eficazes, transparentes e responsivas às demandas da sociedade, em contexto nacional e em perspectiva comparada com experiências internacionais de padronização de informações públicas.

8. Referências

1. ABRUICIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. Tópicos de economia paulista para gestores públicos, v. 1, p. 13–31, 2007.
2. AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, v. 9, n. 1, p. 127–152, 2000.
3. BRASIL. CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE – CFC. *Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP): normas e diretrizes para a implantação*. Brasília, 2008.
4. _____. Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO. *Manual Técnico do Orçamento – MTO 2026*. Brasília, 2026.
5. _____. Secretaria de Orçamento Federal – SOF. Portaria SOF nº 42/1999: Atualização das Funções e Subfunções Orçamentárias. Brasília, 1999.
6. _____. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. *Diretrizes para a implantação da nova versão da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP)*. Brasília, 2008.
7. _____. Secretaria do Tesouro Nacional – STN e Secretaria de Orçamento Federal – SOF. Portaria Conjunta STN/SOF nº 20/2021 - Estabelece a padronização das fontes ou destinações de recursos a ser observada no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2021.
8. ENSINET, Elizabeth. Descentralização fiscal e políticas públicas no Brasil: desafios de coordenação e avaliação. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 3, p. 617–638, 2015.
9. FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2004.
10. FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL – FMI. *Government Finance Statistics Manual 2001*. Washington, DC, 2001.
11. KOPITS, George; CRAIG, Steven. *Transparency in government operations*. IMF Occasional Paper n. 158. Washington, DC: IMF, 1998.

12. MONTEIRO, Solange. Queremos mostrar à sociedade a importância da avaliação de políticas públicas. *Conjuntura Econômica*, 2023.
13. MONTEENEGRO, Washington; MAZARIN, Diego. Descentralização e coordenação de políticas públicas no Brasil: lições para a governança federativa. *Revista do Serviço Público*, v. 71, n. 3, p. 501–522, 2020.
14. PAINTER, Martin; PIERRE, Jon (Orgs.). *Traditions of decentralization, governance, and policy performance*. London: Routledge, 2002.
15. SOUZA, Celina Maria de. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 35, 2019.
16. UNITED NATIONS STATISTICAL DIVISION – UNSD. *Classification of Functions of Government – COFOG*. Statistical Papers, Series M, n. 84. New York, 2000.
17. WEYLAND, Kurt; ABELES, Marcos. Brazilian federalism and social policy: assessing twentyfive years since the 1988 constitution. *Latin American Politics and Society*,

Para além do orçamento por resultados: planejamento como roteador para articulação de múltiplos instrumentos

• **Leandro Pires Salvador**

Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo, Brasil

E-mail: lpsalvador@fazenda.sp.gov.br

Resumo

A busca por um orçamento orientado por resultados (OpR) permanece entre as agendas de reforma mais persistentes da gestão pública contemporânea. No Estado de São Paulo, o OpR foi adotado como diretriz metodológica do Plano Plurianual (PPA) a partir de 2016. Após quase três ciclos completos, emerge um descompasso estrutural entre modelo teórico e realidade institucional: a informação sobre desempenho passou a ser produzida em larga escala, mas sua influência sobre decisões alocativas permanece inconclusiva; a Cadeia de Resultados converteuse em exercício de engenharia reversa; e a articulação entre planos setoriais e PPA não encontrou mecanismos efetivos de operacionalização. Com base em inserção direta nesses ciclos, o artigo analisa criticamente essa trajetória e propõe o reposicionamento do Órgão Central de Planejamento. O diagnóstico identifica sete disfunções estruturais: programação orçamentária hiperdetalhada e inercial; microdetalhamento na elaboração do PPA; complexificação excessiva dos indicadores; Cadeia de Resultados como rito burocrático; redução do PPA a um molde universal; indiferenciação entre Manutenção e Transformação; e assimetria institucional entre Orçamento e Planejamento. A proposta organiza-se em sete eixos articulados: métricas e estimativas simples para Manutenção; Resultados-Chave de entrega para Transformação; indicadores consagrados para comparação de resultados; escala de maturidade para mineração de planos; Resultado-Chave como conector entre planos e PPA; check-ins para monitoramento das transformações; e contratos de gestão para blindagem das prioridades estratégicas. Trata-se de proposta deliberadamente incremental, enraizada na realidade institucional paulista, que reposiciona o PPA como interface entre planejamento e orçamento, traduzindo prioridades estratégicas do governo em compromissos transformadores orçáveis e monitoráveis.

Palavras-chave: Orçamento por Resultados (OpR); Plano Plurianual (PPA); Resultados-Chave (KR/OKR); Interoperabilidade de planos; Roteador estratégico; Monitoramento por check-ins (OKR).

1. INTRODUÇÃO

A busca por um processo orçamentário orientado por resultados está entre as agendas de reforma mais persistentes da gestão pública contemporânea. A partir dos anos 1990, sob influência da chamada Nova Gestão Pública, governos em todo o mundo passaram a incorporar métricas de desempenho à lógica de alocação de recursos, buscando superar a visão puramente contábil em favor de uma racionalidade voltada à entrega de resultados. Como observa Faria (2010), a ideia central do Orçamento por Resultados (OpR)

é simples e vigorosa: a informação sobre o desempenho de órgãos e programas deve ser integrada ao processo orçamentário e utilizada como insumo relevante para a tomada de decisão. Essa simplicidade conceitual, contudo, contrasta com a complexidade de sua implementação – desafio com o qual países continuam a se deparar.

Na última década, a administração pública brasileira, especialmente no âmbito subnacional, inscreveu-se nesse movimento global. Em 2009 e 2010, o Governo do Estado de São Paulo, o BID

e o FMI firmaram a Carta de Entendimento para Assistência Técnica e início do Projeto de Custos dos Serviços Públicos da Secretaria da Fazenda. O Decreto 57.958/2012 instituiu o projeto que tornou o OpR diretriz metodológica para elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 e dos seguintes. A ambição era superar a lógica puramente contábil, vinculando a alocação de recursos à entrega de bens e serviços, mensurados por indicadores de produto e resultado.

A experiência internacional, contudo, oferece uma lição importante: a distância entre o modelo teórico e a realidade institucional é uma constante, não uma exceção. Análise abrangente das experiências da OCDE (Faria, 2010) demonstra que poucos países chegam a vincular recursos e resultados de forma sistemática. Na maioria dos casos, o que se instala é uma versão essencialmente “demonstrativa” do modelo: um sistema que coleta e apresenta informação de desempenho, mas cuja influência sobre as decisões alocativas efetivas permanece limitada. A dimensão política do processo orçamentário – descrita por Wildavsky (1964) como inerente e irredutível – tende a coexistir com os critérios técnicos de desempenho, não porque os gestores sejam avessos à racionalidade, mas porque o orçamento é, por excelência, um instrumento de negociação entre atores com interesses legítimos e concorrentes.

Após quase três ciclos completos de PPA, a experiência paulista confirma esse padrão global. Este estudo parte do reconhecimento dessas limitações – sem que isso implique desconsiderar o esforço técnico e institucional investido ao longo de uma década – para analisar criticamente essa trajetória e propor o reposicionamento do Órgão Central de Planejamento. A proposta central é a transição de um modelo em que o Órgão Central foca quase integralmente sua atuação na gestão do PPA para uma atuação transversal como roteador estratégico, capaz de filtrar, priorizar e direcionar o fluxo de informações dos múltiplos planos para a execução orçamentária. Nessa nova arquitetura, o PPA assume a função precípua de conector financeiro entre o ecossistema de planos – setoriais, regionais, estaduais, nacionais, internacionais, transversais e de governo – e a LDO e a LOA. O Resultado-Chave, por sua vez, opera como dispositivo de interoperabilidade que traduz compromissos transformadores em ações orçamentárias

e operacionaliza uma estratégia dual entre ações de Manutenção e de Transformação.

2. JUSTIFICATIVA

Este artigo nasce de uma posição particular: a de um servidor público de carreira que contribuiu ativamente para construir o que agora examina criticamente. O autor integra o Órgão Central de Planejamento do Estado de São Paulo desde 2015 e participou dos três ciclos do PPA elaborados sob a metodologia do OpR – do primeiro, relativo ao período 2016-2019, até o vigente, 2024-2027. Essa inserção prolongada confere ao estudo uma perspectiva analítica que não seria acessível a partir de fora: o acesso às decisões de desenho metodológico, aos desafios institucionais não documentados, à distância entre o que os sistemas registram e o que a gestão efetivamente produz.

Nos primeiros anos, o autor participou dos esforços de implantação da metodologia, incluindo os pilotos realizados nas Secretarias da Educação e de Segurança Pública – experiências nas quais se procurou demonstrar, junto aos órgãos setoriais, que reorganizar programas, estruturar cadeias de resultados e produzir indicadores de qualidade fortaleceria o planejamento e, por extensão, os próprios orçamentos desses órgãos. Contribuiu também para a arquitetura do Sistema de Monitoramento do PPA (SimPPA), que permanece em operação até hoje. À época, a premissa que orientava essas escolhas era a de que maior detalhamento, mais categorias e indicadores mais sofisticados ampliariam a capacidade de planejamento e realização do Estado.

O que os anos seguintes evidenciaram foi diferente. O detalhamento progressivo – de indicadores, atributos, variáveis, relações e categorias – não produziu maior capacidade estratégica; produziu, sobretudo, maior custo de conformidade. O que antes era uma máquina burocrática orientada à revisão cotidiana de metas transformou-se, ao longo do tempo, em uma máquina de acompanhamento de indicadores, sem que o deslocamento de foco tivesse gerado, em contrapartida, maior capacidade de articulação, planejamento ou realização. Ao final de quase três ciclos de PPA, acumularam-se camadas de adaptações pontuais – cada uma respondendo a uma limitação detectada, mas sem endereçar os problemas estruturais –, resultando em processos e sistemas de crescente complexidade operacional e decrescente valor estratégico.

Parte das disfunções descritas neste artigo foi, ao menos parcialmente, produzida por decisões de desenho das quais o autor foi partícipe. É precisamente esse lugar – de quem contribuiu para construir o modelo e pôde acompanhar, de dentro, suas limitações – que fundamenta tanto o diagnóstico analítico quanto a responsabilidade propositiva deste trabalho.

3. OBJETIVOS

Este artigo persegue três objetivos complementares. O primeiro é **analítico**: examinar criticamente a experiência de implementação do Orçamento por Resultados no Estado de São Paulo ao longo de três ciclos do PPA (2016-2019, 2020-2023 e 2024-2027), identificando as disfunções estruturais que emergiram da aplicação de uma régua metodológica uniforme sobre realidades institucionais heterogêneas.

O segundo é **propositivo**: a partir do diagnóstico e do diálogo com a literatura internacional sobre desempenho orçamentário e metodologias ágeis de planejamento e gestão, propor um conjunto articulado de ajustes que reposicionem o Órgão Central de Planejamento de inspetor de conformidade metodológica para roteador estratégico e prestador de serviços técnicos especializados aos órgãos setoriais e ao Centro de Governo.

O terceiro é **contributivo**: oferecer à comunidade de profissionais de planejamento e orçamento subnacional uma sistematização de aprendizados práticos que possa informar processos semelhantes de revisão metodológica em outros contextos federativos, reconhecendo que os desafios identificados no caso paulista não são peculiares a ele, mas expressão de tensões estruturais comuns à administração pública brasileira.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A fundamentação teórica deste estudo estrutura-se na histórica tensão dialética entre o racionalismo orçamentário e o incrementalismo político. A gênese dessa discussão no Brasil remete à introdução do Orçamento-Programa, cujas bases foram estabelecidas por Machado Jr. (1973). Para o autor, o orçamento deixa de ser um mero inventário de gastos para tornar-se o elo entre o plano de ação e o inventário de recursos, exigindo uma integração orgânica que supere a visão puramente contábil-financeira.

Essa trajetória de modernização é reforçada pela literatura contemporânea do *Performance-Based*

Budgeting. Como sustenta Robinson (2007), a alocação de recursos deve ser informada de maneira sistemática pelos resultados, buscando eficiência e *accountability*. No entanto, a aplicação pragmática desses modelos racionais frequentemente colide com a realidade descrita por Wildavsky (1964). Em sua obra clássica, Wildavsky demonstra que o orçamento não é um exercício puramente técnico, mas um processo político intrinsecamente incremental. A “base histórica” funciona como um estabilizador institucional, onde os ajustes são marginais e as decisões são fruto de negociações e precedentes – não apenas de cálculos de custo-benefício.

Essa tensão teórica é aprofundada e sistematizada por Faria (2010) em estudo abrangente das experiências internacionais de implementação do OpR. Com base na análise das práticas dos países da OCDE, o autor propõe uma taxonomia tripartite do modelo, cujo critério classificatório é o grau de utilização efetiva da informação sobre desempenho nas decisões alocativas. No primeiro nível – o **OpR Demonstrativo** (ou **Aparente**) – indicadores de desempenho integram os documentos orçamentários sem cumprir qualquer função na tomada de decisão alocativa. No segundo nível – o **OpR de Alocação Indireta** – a informação de desempenho é ativamente utilizada como elemento relevante, porém não exclusivo, do processo decisório, ao lado de considerações políticas e fiscais. No terceiro nível – o **OpR de Alocação Direta** – cada incremento de recursos vincula-se automaticamente a incrementos de produtos ou resultados. A versão predominante nos países da OCDE é a Indireta, enquanto a Direta – frequentemente tomada como ideal – tende a gerar incentivos negativos: gestores passam a ajustar métricas em vez da gestão. O diagnóstico de Faria (2010, p. 41) é preciso: “uma abordagem mecanicista pode gerar incentivos negativos e encorajar agências a manipular informação”.

Uma contribuição decisiva para este artigo advém de Robinson (2013), que desloca o foco da sofisticação lógica dos programas para sua **utilidade orçamentária**. Para o autor, programas são instrumentos de planejamento e controle do gasto concebidos para viabilizar escolhas reais de alocação sob restrição fiscal. Um programa é tanto melhor quanto mais útil for para a priorização orçamentária – não quanto mais completo for como constructo causal. Quando a classificação programática tenta absorver integralmente a lógica

causal da intervenção estatal, ela deixa de cumprir sua função primordial: orientar decisões alocativas. Robinson (2013) adverte ainda que a proliferação de níveis hierárquicos intermediários – como o “Produto” inserido entre o Programa e a Ação no modelo paulista – tende a gerar hiatos de informação: o orçamento não reconhece esses níveis como unidades de custo, tornando qualquer indicador a eles vinculado uma construção sem ancoragem financeira real. O excesso de microdetalhamento não produz transparência, mas ruído – e expõe o risco de dados arbitrários e fictícios quando se tenta alocar custos a unidades que o processo orçamentário simplesmente ignora.

Essa leitura oferece uma chave interpretativa central para o caso paulista. A lógica substantiva da intervenção – diagnóstico, causalidade, escolha de instrumentos – encontra seu *locus* natural nos planos setoriais, regionais, temáticos e de governo. Ao PPA cabe operar como **interface financeira** desses compromissos, e não como o espaço onde toda a coerência causal precisa ser demonstrada. Ao fazer da Cadeia de Resultados o molde universal do PPA, o modelo desloca para essa interface financeira uma função própria do planejamento setorial.

É nesse contexto que se insere a proposta de adoção dos Resultados-Chave (*Key Results – KR*), conforme sistematizado por Doerr (2018). Diferentemente de indicadores de resultado tradicionais – que medem mudanças no ambiente externo, como proficiência educacional, lentas e dependentes de múltiplos fatores além do controle direto do gestor –, os Resultados-Chave aqui propostos expressam **decisões de entrega concretas e verificáveis**: ações que o Estado executa diretamente, orçáveis e monitoráveis em ciclos curtos. É essa característica que os torna conectores viáveis entre planos e PPA – somente uma ação transformadora pode gerar uma nova ação orçamentária. Essa sintaxe permite transitar de uma parametrização de metadados dispersos para uma sentença lógica unificada, habilitando o Órgão Central de Planejamento a exercer a função de “roteador” focado na curadoria das transformações prioritárias.

5. METODOLOGIA

Este estudo de caso qualitativo adota a abordagem de *practitioner-research* (pesquisa baseada na prática), fundamentada na reflexão analítica de gestores diretamente envolvidos nos últimos três ciclos

do PPA paulista (2016-2019, 2020-2023 e 2024-2027). A análise estrutura-se em três eixos complementares: exame normativo dos instrumentos legais e dos decretos que regulamentam a organização e as competências do Órgão Central de Planejamento; sistematização das percepções da equipe técnica sobre os gargalos operacionais e institucionais acumulados ao longo de uma década de implementação; e análise da arquitetura de dados e da lógica organizacional dos PPAs elaborados sob a metodologia do OpR, com atenção especial à volumetria e à qualidade das métricas produzidas.

A escolha dessa abordagem justifica-se pela natureza do objeto: as disfunções identificadas não são acessíveis a pesquisadores externos sem inserção prolongada nos processos de elaboração, monitoramento e revisão do PPA. A proximidade com o objeto é, nesse caso, condição de conhecimento – e não viés a eliminar. Como descrito na seção de Justificativa, o autor participou ativamente das decisões de desenho metodológico e informacional que são aqui criticamente examinadas, o que confere ao estudo não apenas acesso privilegiado às evidências, mas também uma responsabilidade particular de rigor e transparência analítica. As conclusões são apresentadas com o cuidado de distinguir o que é evidência empírica do que é interpretação analítica, e a proposta é formulada como um conjunto articulado de hipóteses de intervenção a serem testadas e refinadas, não como uma solução definitiva.

6. DIAGNÓSTICO

Esta seção apresenta os resultados da análise crítica da experiência paulista de implementação do OpR, organizados em torno de sete disfunções estruturais identificadas ao longo dos três ciclos do PPA. O diagnóstico não pretende ser exaustivo, mas iluminar os nós que, na percepção da equipe técnica envolvida, mais contribuíram para o distanciamento entre o modelo teórico e a realidade institucional.

6.1. Programação Hiperdetalhada e Inercial

A gênese do descompasso entre planejamento e orçamento reside em uma característica estrutural do processo orçamentário: a natureza hiperdetalhada e inercial própria da programação e da execução orçamentária. No caso paulista, a classificação da despesa opera por meio de uma matriz multidimensional

que abrange dimensões institucionais (32 órgãos, 115 unidades orçamentárias e 841 unidades gestoras), funcionais (24 funções e 73 subfunções) e programáticas (104 programas, 499 ações e 505 programas de trabalho), às quais se somam categorias econômicas, grupos de natureza de despesa, modalidades de aplicação e elementos de despesa. A princípio, tal complexidade visa atender a um propósito analítico e de controle *ex post*. Contudo, sua aplicação como instrumento de programação *ex ante* – cristalizada nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) – produz efeitos colaterais significativos.

A rigidez multidimensional transforma a gestão orçamentária em um exercício de constante alteração: a programação inicial frequentemente não se alinha à dinâmica da execução, e o *core business* dos órgãos centrais de orçamento – absorvidos por essa complexidade – passa a focar em realocar recursos entre as coordenadas dessa matriz. O paradoxo é que um sistema concebido para conferir previsibilidade e controle acaba por fomentar uma máquina intensiva em alterações, deslocando o foco do planejamento e da gestão das políticas públicas para a gestão de rubricas orçamentárias.

Previsibilidade e controle são requisitos fundamentais da administração pública – e não estão em questão aqui. O ponto é que a programação ultradetalhada, realizada a partir de referências inerciais (os Valores Referenciais de Custeio, de Investimentos e de Pessoal), serve bem ao propósito de projetar um futuro que reflete o orçamento do passado, mas encontra limitações quando se pretende planejá-lo com base em resultados. Na prática, a LOA apresenta valores multibilionários com a precisão de R\$ 1,00, distribuídos por dezenas de subfunções, centenas de ações e milhares de rubricas, numa pretensão de controle microscópico *a priori* que raramente sobrevive intacta ao primeiro bimestre de execução. Esse modelo não é uma peculiaridade paulista: reproduz-se em diferentes unidades da federação, conformado por um arranjo constitucional que privilegia o controle.

6.2. Microdetalhamento na Elaboração do PPA

Se a programação orçamentária *ex ante* se estruturou como uma matriz multidimensional que embute complexidade sem proporcional valor agregado na busca por resultados – ainda que encontre respaldo em exigências legais e constitucionais –, movimento

similar de hiperespecificação tende a se reproduzir na elaboração do PPA. Neste, diferentemente daquele, há muito mais flexibilidade para seguir outros rumos, uma vez que as amarras legais são menos rígidas e a margem de conformação metodológica é maior.

Contudo, os órgãos centrais de planejamento frequentemente veem-se impelidos a construir um aparato de categorização, detalhamento e controle que espelha, em sua essência, a lógica dos órgãos de orçamento, em vez de se ocuparem prioritariamente da formulação estratégica e da articulação de políticas e planos setoriais. No caso paulista, essa matriz de classificações e relações – ações orçamentárias e não-orçamentárias; programas padrão, setoriais ou multissetoriais; produtos finalísticos, de melhoria de gestão ou de apoio administrativo; relações múltiplas entre ação, produto, programa, órgão, unidades orçamentárias, beneficiários, políticas públicas e metas dos ODS – gera uma complexidade conceitual cuja administração consome recursos das equipes técnicas, desviando energia que poderia ser melhor aplicada no apoio efetivo aos órgãos setoriais no planejamento global, setorial e multissetorial do Estado e em sua articulação com o PPA.

Essa sofisticação classificatória revela uma tensão de fundo entre organizar e planejar. Organizar – classificar, categorizar, estruturar – é condição necessária para lidar com a complexidade administrativa. Planejar é um movimento de outra ordem: implica definir direções, estabelecer prioridades, articular meios e fins e mobilizar a organização para a transformação de uma realidade. Em muitos contextos institucionais, o Órgão Central de Planejamento acaba progressivamente absorvido pela tarefa de organizar, em detrimento de sua missão precípua de articular o planejamento. Esse descompasso torna-se ainda mais evidente quando confrontado com as competências legais: o Decreto nº 69.182/2024 atribui à Subsecretaria de Planejamento atribuições que vão muito além do PPA – planejamento global, setorial e multissetorial do Estado (inciso II) e articulação com órgãos e entidades em assuntos de planejamento estadual (inciso IV). Na prática, o inciso III – elaboração, gestão, monitoramento e avaliação do PPA – absorve parte significativa da energia institucional, em detrimento de um horizonte de atuação que a legislação já prevê, mas que o modelo vigente ainda não permite alcançar.

6.3. Complexificação Excessiva dos Indicadores

Inspirada pela metodologia do OpR, a arquitetura de monitoramento do PPA foi desenhada para capturar o desempenho governamental em múltiplos níveis de abstração – impacto, resultado e produto. Na prática, esse aparato, fraco na articulação dos diferentes níveis, tende a se transformar em um sistema de hiperdetalhamento cujo custo operacional pode superar em muito seu benefício analítico.

A entidade “indicador”, no modelo vigente, é dotada de um conjunto extenso de atributos: vinculação a órgão, programa e produto; metas anuais e ao final do PPA; linhas de base; fórmulas de cálculo com variáveis desagregadas por unidade orçamentária; regras de totalização; tipo; categoria; periodicidade; e regionalização dos valores. A volumetria resultante é expressiva. Em 2026, o sistema alcançou cerca de 1.471 indicadores com 2.486 variáveis, conforme extração direta da base do Sistema de Monitoramento do PPA (SimPPA), mobilizando mensalmente dezenas de técnicos cujo esforço não necessariamente se reflete em resultados concretos na gestão setorial ou na inteligência alocativa do orçamento.

Esse fenômeno dialoga diretamente com a preocupação identificada por Faria (2010) na literatura internacional: a produção de informação sobre desempenho que não é efetivamente utilizada nas decisões alocativas gera incentivos negativos. Os agentes percebem que o esforço não se traduz em mudanças reais e passam a preencher os sistemas como resposta à demanda burocrática, produzindo um sistema rico em dados de qualidade questionável, mas pobre em informações estratégicas, no qual a multiplicidade de indicadores e variáveis produz mais ruído do que sinal.

6.4. Cadeia de Resultados como Rito Burocrático

A metodologia do Orçamento por Resultados apresenta-se como um instrumento de racionalidade gerencial: parte da definição clara de problemas, estabelece resultados esperados, desdobra-os em programas, produtos e ações, e ancora esse encaideamento em indicadores de desempenho. O que na superfície sugere um aperfeiçoamento da gestão, entretanto, pode revelar, na prática, um rito burocrático descolado da realidade dos órgãos setoriais e do Centro de Governo.

Tomando como referência a experiência paulista, a “Cadeia de Resultados” tende a configurar-se como um

exercício de engenharia reversa e arqueologia institucional sobre estruturas programáticas preexistentes. Os órgãos setoriais, pressionados pelo calendário de entrega do PPA, são induzidos a construir, *a posteriori*, uma narrativa lógica que justifique o que já executam. O diagnóstico, o problema, o resultado, os produtos e os indicadores são frequentemente ajustados para se adequarem às exigências formais do Manual do PPA 2024-2027 (São Paulo, 2024) – não como consequência de um planejamento genuíno.

Esse processo produz uma inversão de lógica: em vez de o planejamento orientar a ação, a ação preexistente é ajustada à linguagem do planejamento. A Cadeia de Resultados deixa de ser um instrumento de construção de novas intervenções para tornar-se um dispositivo de validação do *status quo*, e o Órgão Central de Planejamento passa a atuar como fiscal da coerência narrativa – sem que essa verificação tenha necessário desdobramento sobre a alocação de recursos ou sobre a capacidade de execução.

A crítica não recai sobre a pertinência teórica da Cadeia de Resultados, valiosa na fase de planejamento setorial que precede o PPA. O problema reside em sua aplicação como molde universal obrigatório na elaboração do PPA. Como adverte Robinson (2013), programas orçamentários são tanto melhores quanto mais úteis forem para orientar decisões de alocação de recursos – não quanto mais logicamente coerentes forem como constructos causais da intervenção estatal. Ao tentar fazer do programa o lugar onde toda a lógica causal da intervenção precisa ser demonstrada, o modelo desloca para o PPA uma função que pertence aos planos setoriais. A lógica forte – diagnóstico, causalidade, escolha de instrumentos – encontra seu *locus* natural nos planos setoriais; ao PPA cabe a função de interface financeira desses compromissos.

O resultado é um dispositivo de produção de conformidade que os órgãos setoriais aprendem a operar, mas que não aprimora sua forma de atuar. Esse achado é consistente com o diagnóstico de Faria (2010): sem que a informação sobre desempenho seja efetivamente utilizada nas decisões alocativas, sua produção tende a perder qualidade e relevância ao longo do tempo.

6.5. Redução do PPA a um Molde Universal

A crítica à Cadeia de Resultados como exercício de engenharia reversa revela um problema mais profundo de arquitetura institucional: a confusão entre

planejamento setorial e elaboração do Plano Plurianual. Essas duas dimensões – que deveriam ser complementares – frequentemente são fundidas em um único processo cronologicamente comprimido, no qual a reflexão estratégica é subordinada às exigências formais de preenchimento do sistema. O PPA, que deveria ser um instrumento de viabilização orçamentária de planos previamente concebidos, converte-se no próprio palco do planejamento, impondo uma cadência e uma metodologia únicas sobre a multiplicidade de lógicas setoriais.

Cada política pública e cada órgão setorial possui suas próprias dinâmicas de formulação, seus atores, suas temporalidades e seus instrumentos de planejamento setorial e regional. Um plano estadual de saúde, por exemplo, é elaborado ao longo de meses com a participação de conselhos, fóruns e instâncias de pactuação interfederativa; seu ciclo de revisão obedece a lógicas próprias, não ao calendário do PPA. Ao exigir que toda essa diversidade seja traduzida, a cada quatro anos, na linguagem homogênea de “problemas, resultados, produtos e indicadores”, o sistema força os órgãos setoriais a uma operação de redução e adaptação que pode esvaziar a riqueza de seus planejamentos.

Essa dissociação se aprofunda na relação entre PPA, LDO e LOA, que no desenho constitucional deveriam operar de forma integrada. Na prática, o Sistema de Monitoramento do PPA (SimPPA) e o Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária (SIGEO) coexistem como dois universos informacionais que raramente se comunicam – questão que será retomada na seção 6.7.

6.6. Indiferenciação entre Manutenção e Transformação

A arquitetura da metodologia de Orçamento por Resultados carrega uma contradição de fundo que se manifesta em todos os níveis analisados: a tentativa de submeter a totalidade da ação governamental a uma mesma lógica de planejamento e monitoramento. O modelo não distingue entre o que é rotina e o que é inovação, entre o que visa à estabilidade da máquina e o que busca alterar a realidade.

A ação estatal pode ser analisada, para fins de planejamento, como composta por dois universos com lógicas, temporalidades e exigências de gestão distintas. O **universo da Manutenção** abrange a maior

parcela do orçamento: despesas de pessoal, contratos continuados, custeio da máquina administrativa, serviços essenciais que demandam continuidade e previsibilidade. O que se espera desse universo é que as entregas se mantenham dentro de parâmetros de qualidade e volume, não que se transformem radicalmente. O **universo da Transformação**, por sua vez, compreende novos investimentos, melhorias de processos, ampliação de serviços, inovações institucionais e políticas públicas emergenciais ou estruturadoras – é aqui que reside a necessidade efetiva de planejamento estratégico, de construção de consensos sobre prioridades e de monitoramento orientado à perseguição de metas e resultados. Assim, a Manutenção cuida da sustentação do presente, ao passo que a Transformação exige planejamento e decisões estratégicas orientadas à construção do futuro.

O modelo do Orçamento por Resultados, ao tratar ambos os universos com a mesma régua metodológica, tende a produzir efeitos disfuncionais em cada um deles. No universo da Manutenção, a obrigação de construir indicadores e metas para atividades contínuas gera um exercício de artificialidade: o número de atendimentos de saúde, de aulas ministradas e de quilômetros de estrada conservados são meras estimativas transformadas em “metas” que pouco ou nada acrescentam à gestão. No universo da Transformação, a exigência de que todas as ações de investimento e inovação sejam modeladas na mesma estrutura burocrática que as ações de Manutenção pode limitar a capacidade de experimentação e de gestão ágil. A indiferenciação não é um destino inevitável – ela decorre de uma escolha de desenho institucional que, por razões de uniformidade e controle, acaba por ignorar a heterogeneidade das políticas públicas.

6.7. Assimetria Institucional entre Orçamento e Planejamento

O conjunto de disfunções descritas nas seções anteriores converge para uma observação que talvez seja a mais reveladora de todas – e que, por isso, merece ser enunciada com clareza. Retomando a taxonomia proposta por Faria (2010), o nível mais elementar do Orçamento por Resultados é o Demonstrativo: aquele em que informações sobre desempenho simplesmente acompanham os documentos orçamentários, sem que isso implique qualquer vínculo formal entre métricas e alocação de recursos. Trata-se, na literatura

internacional, da versão mais modesta e mais comum do modelo. A experiência paulista, no entanto, não chegou a alcançar nem esse patamar introdutório – e as razões para esse resultado merecem atenção.

A metodologia do OpR, desde sua introdução, foi conduzida como uma iniciativa do Órgão Central de Planejamento. Foram as equipes de planejamento que desenvolveram a lógica das cadeias de resultado, estruturaram os sistemas de monitoramento, capacitaram os órgãos setoriais e sustentaram, ao longo de três ciclos do PPA, o esforço de produção de indicadores e metas. O Órgão Central de Orçamento, por sua vez, manteve sua própria lógica de programação e execução – consolidada, funcionalmente eficaz para seus propósitos e, como descrito na seção 6.1, apoiada em referências de exercícios anteriores que asseguram a continuidade do funcionamento do Estado. Essa lógica não foi alterada pela introdução da metodologia do OpR.

O resultado dessa trajetória paralela foi, contudo, uma assimetria de consequências significativas: uma metodologia cujo próprio nome evoca o orçamento foi implementada predominantemente pelo lado que não controla a alocação de recursos – e sem que houvesse, ao longo do tempo, mecanismos que integrassem as dimensões física e orçamentária de forma efetiva. O esforço de planejamento ficou de um lado; o processo orçamentário seguiu do outro. O OpR não alcançou o nível Demonstrativo da taxonomia de Faria – ou seja, a informação sobre desempenho nem mesmo aparece de forma sistemática nas Leis Orçamentárias Anuais.

Percebe-se uma lacuna de governança, que não criou as condições institucionais para que a integração ocorresse de forma orgânica e sustentada. Reconhecer essa lacuna é condição para endereçá-la – e é precisamente o que as propostas da seção seguinte buscam fazer.

7. PROPOSTAS

O diagnóstico apresentado na seção anterior converge para um achado central: o Orçamento por Resultados aplicou uma régua metodológica uniforme sobre realidades radicalmente heterogêneas. A proposta parte do movimento inverso. Seu critério organizador é a distinção formal entre **Ações de Manutenção** – para as quais bastam estimativas simples que acompanhem a dimensão física e permitam calcular custos unitários – e **Ações de**

Transformação, para as quais o Resultado-Chave, preciso e com prazo definido, articula o planejamento com o orçamento e orienta o monitoramento.

7.1. Métricas e Estimativas Simples para Manutenção

Para as Ações de Manutenção, propõe-se o retorno a uma lógica próxima à que vigorava nos PPAs anteriores a 2016: métricas simples, como *alunos atendidos*, *profissionais capacitados* e *escolas atendidas*. Após o OpR, essas métricas foram substituídas por *Número de Matrículas no Ensino Fundamental e Médio da Rede Estadual*, *Número de Participações Concluídas de Profissionais da Educação Paulista em Ações Formativas* e *Número de Escolas Atendidas com Reposição de Material Permanente, de Consumo e Serviços* – cada um acompanhado de variáveis, fórmulas de cálculo, regras de totalização e categorias metodológicas. Para acompanhar a dimensão física de uma ação orçamentária de Manutenção, essa complexidade não agrega valor; ela apenas aumenta o custo de conformidade.

A forma mais eficiente para expressar métricas de Manutenção é, precisamente, a mais simples: uma combinação de substantivo e verbo no particípio passado – *alunos transportados*, *cirurgias realizadas*, *escolas atendidas*, *contratos fiscalizados*. Não é um indicador com meta no sentido SMART – específico, mensurável, alcançável, relevante e temporal; é uma estimativa – análoga, em sua natureza, ao próprio orçamento programado. Seu propósito principal é permitir ao Órgão Central de Orçamento e aos órgãos de controle um mecanismo direto de acompanhamento da dimensão física das ações orçamentárias e, quando possível, o cálculo do custo unitário. Três regras de curadoria devem acompanhar esse modelo: (1) métricas inúteis não devem existir – ausência é preferível a ruído que polui o sistema; (2) os órgãos centrais de planejamento e de orçamento devem exercer poder de veto sobre propostas que não atendam ao padrão mínimo de utilidade; e (3) a periodicidade de apuração deve ser mensal.

7.2. Resultados-Chave de Entrega para Transformação

O instrumento adequado para mensurar as Ações de Transformação é o **Resultado-Chave (Key Result – KR)**, conforme sistematizado por Doerr (2018) na metodologia OKR. A elegância do KR está em sua

síntese: em uma única sentença, ele reúne os elementos essenciais que um indicador tradicionalmente distribui por diversos atributos – a ação pretendida, o objeto mensurado, a linha de base, a meta e o horizonte temporal. Exemplos: *Aumentar o número de cirurgias eletivas realizadas anualmente de 120 mil para 180 mil até 2027; Ampliar de 18% para 30% o percentual de jovens do ensino médio matriculados em cursos profissionalizantes até 2030*. Cada uma dessas sentenças equivale, em densidade informacional, a uma ficha completa de indicador – com a vantagem de ser legível, comunicável e orientada à decisão.

Uma distinção fundamental precisa ser nomeada aqui. Na metodologia OKR, existem dois tipos de KR: os orientados a **resultado** (*outcome KR*), que medem mudanças no ambiente externo – como a nota do IDEB ou a taxa de mortalidade infantil –, e os orientados a **entrega** (*output KR*), que expressam o que o Estado faz diretamente e controla. Para a finalidade de conectar planos ao PPA, somente o segundo tipo é operacionalmente útil. Um indicador de resultado como “elevar a proficiência em matemática no IDEB de 4,5 para 5,0” é um objetivo aspiracional legítimo – e, como indicador consagrado de longo prazo, tem seu lugar nos programas do PPA (ver seção 7.3). Mas ele não pode funcionar como conector, porque o Estado não controla o IDEB diretamente, não consegue fazer um *check-in* mensal sobre ele, e não consegue desdobrá-lo em ação orçamentária. O KR de entrega – “aumentar as aulas de reforço em matemática nas escolas estaduais de 7.000 para 50.000 até 2030” – é uma decisão: pode ser orçada, executada, monitorada e rastreada de volta ao plano que a originou.

O KR tem ainda uma propriedade que o indicador convencional não possui: ele é **projetizável e perecível**. Diferentemente de um indicador perene, que existe enquanto o programa existir independentemente de ter algo relevante a dizer, o KR tem início, meio e fim – uma vez que a meta seja alcançada ou o prazo expire, ele é encerrado, impedindo a acumulação de métricas obsoletas.

O papel do Órgão Central de Planejamento como roteador não deve consistir em monitorar indicadores de resultado de longo prazo, inerciais e pouco sensíveis a decisões conjunturais. O foco do roteamento estratégico deve ser o KR de entrega transformadora: a iniciativa concreta que, partindo de uma linha de base conhecida, projeta uma mudança estrutural no

tempo. A própria experiência paulista oferece evidência da viabilidade desse modelo: nas LDOs de 2022 e 2023, os anexos de Metas e Prioridades trouxeram formulações embrionárias próximas da lógica do KR – *Criar mais 150 mil vagas de ensino profissionalizante para alcançar 30% de atendimento dos jovens cursando o ensino médio; Implantar Educação Integral em mais 160 escolas* –, ainda imperfeitas e não articuladas com planos existentes, mas que capturam a essência do que se propõe: uma bússola transformadora compreensível.

7.3. Indicadores Consagrados para Comparação de Resultados

Há um terceiro papel para métricas no modelo proposto: os **indicadores consagrados**, provenientes de cestas reconhecidas e comparáveis, que ancoram programas e objetivos estratégicos no diálogo com o mundo. O indicador consagrado cumpre duas funções legítimas: a função de *benchmark*, que permite ao Estado de São Paulo posicionar-se em relação a pares – outros estados, países, regiões –; e a função de diagnóstico de tendências de longo prazo, útil para o planejamento estratégico e para a comunicação pública de resultados.

Fontes há de sobra, e as principais estão disponíveis gratuitamente: o Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação, organizado pelo INEP, estrutura indicadores educacionais com séries temporais; os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), disponíveis no repositório do IPEA, reúnem centenas de indicadores por unidade da federação; o Ranking de Competitividade dos Estados, produzido pelo Centro de Liderança Pública (CLP), compara estados em 100 indicadores; a Fundação SEADE disponibiliza painel com dados sociais, econômicos e demográficos; o IBGE mantém séries históricas para indicadores socioeconômicos; e o Banco Mundial, o FMI, a OCDE e a UNICEF publicam indicadores padronizados. Salvo raras exceções, não há razão para que se criem indicadores de resultado quando o mundo já os produziu, validou metodologicamente e os torna disponíveis.

A implicação operacional é direta: em vez de fabricar indicadores de resultado próprios, o PPA deve incorporar os que já existem. Quando um indicador consagrado captura adequadamente o fenômeno relevante, ele deve ser adotado – com ficha técnica

sumária identificando fonte, repositório de acesso e dados históricos. Quando não existe indicador disponível, não se inventa um: o programa segue ancorado em seu objetivo inspiracional e nos Resultados-Chave de entrega, que já são suficientes para orientar e monitorar a ação transformadora. Esse movimento desloca o esforço técnico da fabricação de métricas para a curadoria de sentido – um trabalho intelectualmente mais exigente e de valor agregado muito superior.

7.4. Escala de Maturidade para Mineração de Planos

A função de roteador estratégico exige, antes de tudo, um trabalho de campo: mapear o que já existe no ecossistema de planos setoriais, regionais, de governo, nacionais e transversais, e extrair dele o material útil para articulação com o PPA. O ponto de partida é o inventário dos planos disponíveis – identificá-los e

organizá-los num repositório acessível. Esse é um passo necessário, mas não o objetivo. Os planos são o minério bruto, não o mineral refinado: o trabalho substantivo começa quando o Órgão Central de Planejamento os escaneia em busca de **achados** – elementos que revelam uma intenção de transformar algo e que possam ser refinados e amadurecidos metodologicamente até se tornarem Resultados-Chave de entrega.

Um mesmo plano pode conter achados de maturidade distinta, e não faz sentido classificar o plano como um todo: classificam-se os achados extraídos dele, individualmente. Para orientar esse trabalho, propõe-se uma **Escala de Maturidade de Planejamento** com cinco níveis progressivos, cujo topo é o KR de Transformação bem formulado – o único artefato capaz de conectar, de forma rastreável, a decisão transformadora à ação orçamentária e ao monitoramento por *check-ins*, sintetizada no Quadro 1.

QUADRO 1 – Escala de Maturidade de Planejamento para mineração de achados em planos.

Nível	Achado	Exemplo
5 – KR de Transformação bem formulado	Sentença completa: ação + objeto + linha de base + meta + prazo.	“Aumentar as aulas de reforço em matemática nas escolas públicas estaduais de 7.000 em 2025 para 50.000 até 2030.”
4 – Ação dimensionada	A ação tem uma meta quantificada, mas sem linha de base ou horizonte temporal.	“Realizar 50.000 aulas de reforço em matemática por ano.”
3 – Ação identificada	Identifica-se uma ação transformadora concreta, mas sem magnitude ou prazo.	“Ampliar as aulas de reforço em matemática nas escolas estaduais.”
2 – Objetivo definido	Há uma direção aspiracional, mas sem ação ou métrica.	“Melhorar a qualidade do ensino médio em matemática.”
1 – Problema diagnosticado	Existe evidência de um problema, mas sem direção de solução.	“Baixa proficiência em matemática no ensino médio.”

Fonte: elaboração própria.

O Quadro 1 revela algo importante sobre a natureza do KR. Ele não é um indicador de resultado no sentido convencional – não mede se a nota de matemática melhorou, mas se a ação concebida para produzir a melhoria foi entregue. Essa distinção é deliberada e fundamental: um KR de Transformação precisa ser algo sobre o qual o Estado age diretamente. “Melhorar a qualidade do ensino médio em matemática” é um desejo; “aumentar as aulas de reforço” é uma decisão. Somente a decisão transformadora pode ser orçada, executada, monitorada e rastreada de volta ao plano que a originou.

Os achados extraídos dos planos, organizados em um banco de dados simples – com campos como Plano, Página, Achado, Nível de Maturidade –, passam a funcionar como matéria-prima do trabalho técnico do Órgão Central. O nível de maturidade não é um julgamento sobre o plano: é um ponto de partida para o trabalho. O que não se faz, em nenhuma hipótese, é forçar achados onde não há nada, nem atribuir maturidade superior ao que o plano efetivamente oferece.

Independentemente da nomenclatura adotada por cada plano – “diretriz”, “iniciativa”, “indicador”, “eixo estratégico”, “meta prioritária” –, o que importa

é identificar o nível de cada achado e oferecer a metodologia adequada a partir daí. Isso compõe o portfólio de serviços que o Órgão Central pode prestar aos setoriais ao longo dos três anos que antecedem a elaboração do PPA: condução de diagnósticos setoriais, desenho de cadeias de resultado, avaliações de políticas públicas, aplicação de metodologias como Árvore de Problemas, Teoria da Mudança, Análise SWOT e OKR, e apoio à elaboração de KRs de entrega. Em vez de exigir que os órgãos setoriais construam artificialmente toda a sua lógica de planejamento do zero para se encaixar a um molde universal, em janelas comprimidas de quatro meses, o Órgão Central apoia os órgãos setoriais, parte do que já existe e refina cada achado até que esteja pronto para conectar-se ao PPA como um KR validado.

7.5. Resultado-Chave como Conector entre Planos e PPA

A mineração descrita na seção anterior tem um destino preciso: identificar ou produzir Resultados-Chave (KRs) de entrega transformadora. Mais do que um instrumento da caixa de ferramentas do planejamento, o KR é o dispositivo lógico que viabiliza a interoperabilidade entre o ecossistema de planos e o PPA, operando como ponte mínima entre a intenção transformadora e a ação orçamentária de Transformação.

Um KR bem formulado reúne, numa única sentença, tudo o que é necessário para conectar a decisão transformadora ao orçamento: a ação pretendida, o objeto mensurado, a linha de base, a meta e o horizonte temporal. É, simultaneamente, o *output* de um bom processo de planejamento e o *input* das ações de Transformação no PPA.

O que hoje desempenha a função de conector no PPA é o “produto” – um constructo endógeno introduzido pela metodologia do OpR para ligar programas a ações orçamentárias do próprio PPA, sendo modelado durante sua elaboração. Não traz nada de fora, não articula planos externos, não ancora ações em processos de planejamento autônomos. O resultado, como adverte Robinson (2013), é um hiato de informação: o processo orçamentário simplesmente não reconhece esse nível intermediário. A proposta é substituí-lo, nas ações de Transformação, por um conector que vem de fora e de antes: o KR,

extraído de planos elaborados autonomamente e anteriores ao PPA.

Nessa nova arquitetura, o KR é o conector que dá legitimidade às ações de Transformação no PPA. Uma ação orçamentária de Transformação não deve ser justificada por sua inserção numa cadeia lógica construída *a posteriori*, mas porque deriva de um KR extraído, refinado e validado a partir de um plano elaborado antes do PPA, não durante. O PPA passa a registrar, para cada KR validado, as ações de Transformação que lhe dão consequência e o plano de onde esse KR emergiu. Isso cria uma cadeia de rastreabilidade real: do plano setorial ao KR; do KR à ação orçamentária que lhe dá consequência; e, no monitoramento, aos *check-ins* que acompanham a evolução do próprio KR.

A validação política do KR é o momento mais decisivo desse processo. Um KR validado pelo Centro de Governo e pelos dirigentes setoriais representa um compromisso real com uma Transformação específica e mensurável. A partir dele, tudo o mais se desdobra: as ações orçamentárias que o viabilizam, os contratos de gestão que blindam os recursos e os *check-ins* que acompanham seu progresso. Órgãos que ainda não têm planos, ou cujos planos não oferecem matéria-prima suficiente para a produção de KRs, não são penalizados: o Órgão Central de Planejamento oferece apoio técnico à formulação. O que não se admite é o caminho inverso – inventar KRs para justificar ações já existentes, replicando a engenharia reversa produzida pela Cadeia de Resultados.

A flexibilidade deve ser o princípio, não a uniformidade. Quando não houver KR formulado, não se força artificialmente sua criação. Nesse redesenho, o PPA cumpre uma função prática: não o palco do planejamento setorial, mas o conector financeiro que operacionaliza compromissos transformadores assumidos por KRs planejados e validados politicamente. O planejamento deve anteceder a elaboração do PPA.

7.6. Check-ins para Monitoramento das Transformações

O modelo de monitoramento vigente é, em sua essência, um protocolo de conformidade: órgãos setoriais informam valores de variáveis em sistemas, técnicos centrais verificam coerência com metas, com o mês do ano e com o orçamento executado, e o ciclo se repete mensalmente para centenas de

indicadores. Trata-se de uma operação que, com sistemas de inteligência artificial bem configurados, poderia ser automatizável – comparar valores realizados com metas, verificar coerência entre execução física e orçamentária, identificar desvios, solicitar justificativas padronizadas, sinalizar inconsistências. O que resta de trabalho humano nesse processo é, frequentemente, protocolar.

A proposta é substituir esse monitoramento protocolar, nas ações de Transformação, pelo **check-in**, instrumento central da metodologia OKR. O *check-in* é uma interação curta – quinzenal ou mensal –, estruturada e focada, entre o técnico do Órgão Central de Planejamento e o gestor responsável pelo Resultado-Chave. Seu propósito não é verificar conformidade, mas avaliar progresso real: o que avançou? Que evidências sustentam esse avanço? Que impedimentos surgiram? O que é necessário para removê-los? O resultado é um registro sucinto – um semáforo (no caminho certo, atrasado, em risco), uma frase de atualização, uma evidência e, se necessário, um encaminhamento executivo. Nesse formato, o Órgão Central deixa para trás o papel de verificador de dados e torna-se um facilitador, um parceiro executivo dos órgãos setoriais.

Esse modelo exige competência diferente: não verificar variáveis em sistemas, mas compreender o resultado perseguido, reconhecer quando o progresso narrado é consistente com as evidências e identificar onde o apoio central é mais útil – uma articulação intersetorial, uma justificativa para alteração orçamentária, um relatório executivo para o Centro de Governo. O núcleo técnico torna-se um corpo que contribui para que resultados aconteçam – e não apenas para que sejam registrados e monitorados.

7.7. Contratos de Gestão para Blindagem das Prioridades

A inércia orçamentária é o principal risco estrutural que a proposta enfrenta: ações de Transformação ancoradas em KRs podem ser sacrificadas durante a execução em prol do que sempre foi gasto. Os contratos de gestão, firmados entre os órgãos setoriais e o Centro de Governo, oferecem um mecanismo jurídico e gerencial já disponível para blindar essas prioridades.

Ao formalizar os Resultados-Chave transformadores e estratégicos como compromissos pactuados – com metas, prazos e recursos vinculados –, o

contrato cria uma proteção relativa contra os remanejamentos que caracterizam a execução orçamentária inercial. Em contrapartida, o órgão setorial obtém maior autonomia na gestão do orçamento vinculado: em vez de solicitar autorização para cada transposição entre rubricas, negocia globalmente os recursos necessários para o resultado e tem liberdade para distribuí-los conforme a dinâmica da execução.

Esse arranjo é consistente com o diagnóstico de Faria (2010) sobre os mecanismos de incentivo no OpR: a flexibilidade gerencial, quando associada a compromissos claros de resultado e a mecanismos de verificação independente, tende a gerar comportamentos mais orientados à entrega do que à conformidade. Por se apoiar em instrumentos de pactuação já existentes no arcabouço jurídico-administrativo paulista, essa proposta não exige inovação legislativa – exige, isso sim, que os Resultados-Chave pactuados tenham respaldo explícito em algum plano legítimo (Plano de Metas do Governador, planos setoriais etc.), e que sua negociação envolva o Centro de Governo e os dirigentes dos órgãos setoriais, condição de viabilidade política sem a qual qualquer blindagem orçamentária permanece frágil.

8. CONCLUSÃO

A experiência paulista confirma o que a literatura internacional sobre o OpR há muito enuncia: a implementação é o principal desafio do modelo, e a distância entre rigor conceitual e aderência institucional não é uma falha de execução – é uma constante estrutural (Faria, 2010). A persistência em modelos que não encontram ressonância nas dinâmicas reais da burocracia tende a converter o planejamento em uma instância de validação de conformidade, desviando energia técnica e institucional de seu propósito de transformar a realidade.

A proposta central deste artigo – o reposicionamento do Órgão Central de Planejamento como roteador estratégico – não é uma ruptura, mas uma evolução. Ela preserva o que a última década construiu de valor: a cultura de orientação para resultados, a capacidade técnica acumulada nas equipes, o arcabouço normativo que estabelece a integração entre PPA, LDO e LOA. O que propõe abandonar é o que se demonstrou disfuncional: a régua metodológica uniforme sobre realidades heterogêneas, a hipertrofia métrica que produz ruído sem sinal, e a confusão entre programar, organizar

e planejar. Como demonstra Robinson (2013), programas orçamentários cumprem melhor sua função quando são instrumentos úteis para decisões de alocação – não quando tentam carregar integralmente a lógica causal da intervenção estatal. Essa lógica tem seu lugar nos planos; o PPA é a interface financeira que a operacionaliza.

Sob essa nova lógica, o PPA evolui de um repositório de dados para uma interface de integração – capaz de traduzir a complexidade dos planos setoriais para a linguagem da execução orçamentária – operacionalizando uma estratégia tripla: métricas e estimativas simples para a Manutenção, Resultados-Chave de entrega para a Transformação, e indicadores de resultado consagrados para o diálogo com o mundo. O Órgão Central abandona o papel de inspetor de conformidade metodológica e assume o de prestador de serviços técnicos especializados, curador de prioridades, articulador de instrumentos e parceiro ativo dos órgãos setoriais – atuando ao longo dos três anos que antecedem a elaboração do PPA, e não apenas ou principalmente na janela comprimida de sua elaboração.

A aposta central é que menos pode ser mais: menos indicadores, mas com sentido; menos atributos por métrica, mas com clareza; menos trabalho de preenchimento, mas com *check-ins* que ajudam a mover resultados. Como observa Doerr (2018), o valor de um sistema de metas não está no volume de métricas que produz, mas na disciplina de foco que impõe – na capacidade de dizer não ao que é acessório para proteger o que é essencial.

O fortalecimento do planejamento estatal reside, portanto, em reformas pragmáticas que não tentem

reinventar a máquina pública a partir do zero, mas que construam, a partir da realidade existente, pontes entre o que o Estado se compromete a transformar e o que efetivamente executa. A agenda que se abre não é a de abandonar a busca por resultados, mas a de construí-la sobre bases mais realistas, concretas e coerentes com a complexidade da administração pública que existe – e não apenas com a que se desejaria ter.

Por último, mas não menos importante: este artigo é, em muitos sentidos, um produto coletivo – ainda que a responsabilidade por suas análises e eventuais equívocos seja inteiramente do autor. As ideias aqui apresentadas amadureceram em incontáveis conversas, travadas ao longo de uma década, com colegas cujas contribuições foram indispensáveis: Alexandre Palmeira Mendonça, Alexandre Zamboni Tebechrani, Gian Fabrício Martins Silva, Guilherme Augusto Schneider Gondim e Marialba Franca Bustamante, parceiros de reflexão sem os quais muitas das percepções e propostas contidas neste texto não teriam alcançado a clareza necessária para serem articuladas. A Subsecretária de Planejamento, Ana Carolina Villas Bôas Mennella, e o Diretor de Planejamento Estadual, João Marcelo de Souza Gomes, não apenas apoiaram a iniciativa de sistematizar este diagnóstico, como têm promovido, de forma consistente, um ambiente em que a equipe técnica é incentivada a nomear os problemas com honestidade e a propor soluções com criatividade. Essa postura de liderança – que combina abertura crítica com orientação para a mudança – é, ela própria, uma expressão do espírito propositivo com o qual este artigo procura contribuir.

9. Referências

1. DOERR, John. Measure What Matters: How Google, Bono, and the Gates Foundation Rock the World with OKRs. New York: Portfolio/Penguin, 2018.
2. FARIA, Rodrigo Oliveira de. Orçamento por Resultados: tendências, perspectivas e desafios. III Prêmio SOF de Monografias – Tema II: Novas Abordagens do Orçamento Público (Menção Honrosa). Brasília: SOF/Ministério do Planejamento, 2010. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4682>. Acesso em: 05 abr. 2026.
3. MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. O Orçamento-Programa no Brasil. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 108, n. 1, p. 65-108, jan./abr. 1973. DOI: 10.21874/rsp.v0i1.2418. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2418>. Acesso em: 05 abr. 2026.
4. ROBINSON, Marc. Performance Budgeting: Linking Funding and Results. Washington: International Monetary Fund, 2007.
5. ROBINSON, Marc. Program Classification for Performance-Based Budgeting: How to Structure Budgets to Enable the Use of Evidence. IEG Evaluation Capacity Development Series. Washington, DC: World Bank, 2013.
6. SÃO PAULO, Governo do Estado. Manual para elaboração dos programas do Plano Plurianual PPA 2024-2027. São Paulo, 2024.
7. WILDAVSKY, Aaron. The Politics of the Budgetary Process. Boston: Little, Brown and Company, 1964

Planejamento ágil no governo: uma abordagem para conectar estratégia, orçamento e execução

- **Lucienne Machado**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, SEPLAG/MT, Brasil
E-mail: luciennemachado@seplag.mt.gov.br

- **Washington Fernando da Silva**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, SEPLAG/MT, Brasil
E-mail: washingtonsilva@seplag.mt.gov.br

- **Camila Leite Xavier**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, SEPLAG/MT, Brasil
E-mail: camilaxavier@seplag.mt.gov.br

- **Suzana Latorraca do Carmo**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, SEPLAG/MT, Brasil
E-mail: suzanacarmo@seplag.mt.gov.br

Resumo

A arquitetura de planejamento governamental no Brasil articula instrumentos constitucionais e legais, quais sejam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), com mecanismos gerenciais como o Plano Estratégico Institucional (PEI). Contudo, esses dois eixos frequentemente não se conectam adequadamente, criando uma lacuna entre formulação estratégica e execução. Os planos estratégicos não orientam a construção orçamentária, os objetivos permanecem abstratos e os planos setoriais não se alinham às prioridades governamentais. Este trabalho analisa a adaptação da metodologia Objetivos e Resultados-Chave (OKR) ao contexto da administração pública estadual, validada por projeto piloto. A premissa central é que a incorporação da lógica OKR na elaboração dos PEI transforma a intenção estratégica em guia prático para ação. A metodologia foi estruturada em cinco oficinas colaborativas: imersão situacional, referencial estratégico, elaboração de objetivos, construção de resultados-chave e definição de indicadores. O diferencial reside na Oficina 4, que verifica se as ações necessárias estão incorporadas nos instrumentos de planejamento (PPA e PTA), preenchendo lacunas identificadas. Os resultados preliminares demonstraram que a abordagem OKR favoreceu planos mais claros e orientados à priorização, promoveu alinhamento entre objetivos setoriais e prioridades governamentais, e estimulou maior engajamento dos servidores. A implementação induziu transformação cultural, migrando do foco em conformidade processual para geração de valor público. O sucesso inicial gerou demanda de outros órgãos estaduais, reforçando o potencial de escalabilidade. Conclui-se que a abordagem integrada de planejamento orientada por OKR representa caminho pragmático para modernizar a administração pública brasileira, transformando o planejamento em um verdadeiro indutor de resultados.

Palavras-chave: Planejamento governamental; Objetivos e Resultados-Chave (OKR); Alinhamento estratégico-orçamentário; Administração pública; Transformação administrativa.

1. INTRODUÇÃO

A arquitetura de planejamento governamental no Brasil estrutura-se em torno de dois eixos que, embora concebidos para serem complementares, frequentemente operam de maneira dissociada na prática administrativa. De um lado, encontram-se os instrumentos de natureza constitucional e legal, consubstanciados no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Estes mecanismos, instituídos pela Constituição Federal de 1988, representam o arcabouço formal do orçamento público e do planejamento de médio prazo do Estado brasileiro. De outro lado, situam-se os mecanismos de caráter gerencial, desenvolvidos sob a influência dos paradigmas da Nova Gestão Pública (New Public Management), a exemplo do Plano Estratégico Institucional (PEI) e do Plano de Trabalho Anual (PTA), que buscam conferir racionalidade, eficiência e foco em resultados à atuação das organizações estatais.

No entanto, a observação empírica e a literatura especializada apontam que esses dois eixos frequentemente não se conectam de forma adequada. Na prática cotidiana da administração pública, os planos estratégicos gerenciais tendem a se distanciar dos instrumentos formais de orçamento público e das prioridades macro estratégicas definidas pela alta gestão governamental. Essa falta de alinhamento gera uma grave lacuna entre a formulação da estratégia e a sua efetiva execução, dificultando sobremaneira a tradução das intenções e diretrizes em ações concretas, metas factíveis e, sobretudo, em uma alocação consistente e tempestiva de recursos financeiros. Em última instância, essa disfunção compromete a coerência, a eficiência e a efetividade da governança pública, resultando em desperdício de recursos e na entrega de serviços que não atendem plenamente às demandas da sociedade.

Essa desconexão estrutural manifesta-se em três dimensões críticas que merecem destaque. Primeiramente, observa-se que os planos estratégicos institucionais frequentemente não orientam a construção do orçamento; eles são elaborados em momentos distintos, por atores diferentes e sob lógicas metodológicas que não dialogam com a rigidez dos classificadores orçamentários. Em segundo lugar, os objetivos traçados nos documentos de planejamento estratégico tendem a permanecer em um nível de

abstração elevado, distantes da realidade operacional e das restrições impostas pela execução financeira e orçamentária. Por fim, os planos setoriais não raro falham em se alinhar adequadamente às prioridades governamentais globais, gerando um arquipélago de iniciativas isoladas que não convergem para os grandes propósitos do Estado.

Diante desse cenário, o desafio central que se impõe aos gestores e estudiosos da administração pública é o de transformar um plano estratégico setorial genérico e abstrato em um conjunto de objetivos e metas específicos, mensuráveis, temporalmente definidos e rigorosamente alinhados aos objetivos estratégicos da gestão superior. Emerge, assim, a questão fundamental que norteia este estudo: como garantir que a estratégia setorial esteja efetivamente alinhada ao orçamento disponível e às prioridades da alta gestão, superando a tradicional dicotomia entre o planejar e o executar no setor público?

Neste contexto de busca por soluções inovadoras e pragmáticas, a metodologia de Objetivos e Resultados-Chave emerge como uma alternativa promissora. Originalmente desenvolvida no setor de tecnologia privado e amplamente difundida por empresas de alto crescimento, a abordagem OKR tem despertado crescente interesse no setor público por sua capacidade de promover alinhamento, foco, transparência e agilidade. Este trabalho analisa uma adaptação metodológica do framework OKR ao contexto específico da administração pública estadual brasileira, validada por meio da implementação de um projeto piloto em um órgão do poder executivo.

A premissa central que sustenta esta pesquisa é a de que a incorporação da lógica da metodologia de gestão ágil de metas na elaboração dos Planos Estratégicos Institucionais permite transformar a intenção estratégica em um direcionador prático e imediato para a ação. Ao estabelecer ciclos mais curtos de planejamento e revisão, e ao exigir a definição de resultados-chave estritamente mensuráveis, o modelo OKR tem o potencial de fortalecer a capacidade de execução do Estado, facilitar a priorização de iniciativas em cenários de restrição fiscal e garantir o alinhamento vertical e horizontal entre os objetivos setoriais e os resultados esperados pela sociedade.

Os resultados positivos advindos da experiência piloto, que demonstraram a viabilidade técnica e política da construção de planos mais ágeis, enxutos

e alinhados, geraram um interesse significativo em outros órgãos do governo estadual. Atualmente, diversas secretarias e autarquias aguardam a expansão da metodologia com o apoio do órgão central de planejamento, o que sinaliza não apenas o potencial de escalabilidade da abordagem, mas também o reconhecimento, por parte dos próprios servidores, da necessidade premente de modernização dos instrumentos de gestão.

O presente artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico-conceitual, abordando a evolução do planejamento governamental, os desafios do alinhamento estratégico-orçamentário e os fundamentos da metodologia OKR. A terceira seção detalha a metodologia aplicada no projeto piloto, descrevendo o ciclo de oficinas e as inovações propostas. A quarta seção discute os resultados preliminares alcançados e o potencial de mudança cultural observado. Por fim, a quinta seção consolida as conclusões do estudo, apontando caminhos para a consolidação do planejamento ágil no setor público brasileiro.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1. A evolução do planejamento governamental no Brasil e seus instrumentos

A trajetória do planejamento governamental no Brasil é marcada por diferentes fases e paradigmas que refletem as transformações políticas, econômicas e sociais do país. Historicamente, o planejamento estatal brasileiro ganhou contornos mais definidos a partir da década de 1950, com o Plano de Metas, e consolidou-se institucionalmente durante o regime militar, com a edição do Decreto-Lei nº 200/1967, que instituiu o planejamento como um dos princípios fundamentais da administração pública federal (BRASIL, 1967). Nesse período, predominava uma visão tecnocrática e centralizadora, fortemente influenciada pelo modelo de planejamento econômico de longo prazo.

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o planejamento governamental adquiriu uma nova roupagem, passando a ser estruturado sob uma base legal e democrática mais robusta. A Carta Magna instituiu um sistema integrado de planejamento e orçamento, composto por três instrumentos fundamentais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a

Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988). O PPA, com vigência de quatro anos, tem a finalidade de estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada. A LDO, de periodicidade anual, atua como um elo entre o PPA e a LOA, definindo as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente e orientando a elaboração do orçamento. A LOA, por sua vez, é o instrumento que estima as receitas e fixa as despesas, materializando a alocação de recursos para a execução das políticas públicas.

Apesar da coerência teórica desse modelo constitucional, a literatura aponta que, na prática, o sistema PPA-LDO-LOA não raro enfrenta dificuldades para se consolidar como um verdadeiro instrumento de gestão estratégica. Autores como Giacomoni (2012) e Matias-Pereira (2010) destacam que o processo orçamentário brasileiro ainda padece de um viés fortemente incrementalista e formalista, onde a preocupação com o cumprimento de prazos legais e regras contábeis muitas vezes se sobrepõe à análise da efetividade e do impacto das políticas financiadas. O PPA, concebido para ser a grande peça de planejamento estratégico do Estado, não raro transforma-se em um documento excessivamente detalhado, rígido e de difícil monitoramento, perdendo sua capacidade de orientar a ação governamental em cenários dinâmicos e incertos.

2.2. A nova Gestão Pública e o desafio do alinhamento estratégico

Em resposta às disfunções do modelo burocrático tradicional e às crises fiscais do Estado, a partir da década de 1990, o Brasil passou a incorporar princípios e práticas da Nova Gestão Pública (New Public Management - NPM). Esse movimento de reforma administrativa, impulsionado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995, buscou introduzir no setor público conceitos oriundos da administração privada, tais como foco no cidadão-cliente, descentralização, controle por resultados, transparência e planejamento estratégico (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Nesse contexto, os órgãos e entidades da administração pública passaram a adotar ferramentas de gestão estratégica, com destaque para a elaboração de Planos Estratégicos Institucionais (PEI). O PEI

tem como propósito definir a identidade organizacional (missão, visão e valores), realizar diagnósticos de ambiente (análise SWOT) e estabelecer objetivos estratégicos de médio e longo prazo para a instituição. Contudo, a proliferação desses planos gerenciais evidenciou um novo e complexo desafio: o alinhamento estratégico-orçamentário.

O alinhamento estratégico pode ser compreendido como o grau de consistência e coerência entre as diretrizes formuladas no nível estratégico e as ações executadas no nível operacional, garantindo que todos os esforços organizacionais convirjam para os mesmos propósitos (KAPLAN; NORTON, 2006). No setor público, esse alinhamento reveste-se de uma complexidade ímpar, pois exige a harmonização entre os planos gerenciais (PEI) e os instrumentos legais de orçamento (PPA, LDO, LOA).

Sob a ótica da Nova Gestão Pública, enquanto os Planos Estratégicos Institucionais (PEIs) são concebidos sob uma lógica de gestão por resultados, priorizando a efetividade e a geração de valor público, o orçamento tradicionalmente continua sendo elaborado e executado sob uma perspectiva estritamente financeira e de conformidade legal. Como resultado dessa dicotomia, objetivos estratégicos bem formulados nos planos setoriais muitas vezes não encontram respaldo financeiro na Lei Orçamentária Anual (LOA), tornando-se inócuos na prática. Simultaneamente, observa-se que recursos orçamentários continuam sendo alocados para atividades rotineiras que pouco ou nada contribuem para o alcance das metas estratégicas prioritárias da organização.

Essa desconexão estrutural é severamente agravada pela rigidez inerente aos ciclos de planejamento governamental. O Plano Plurianual (PPA), por sua natureza quadrienal, apresenta baixa capacidade de adaptação a mudanças rápidas de cenário e a novas demandas sociais. Em contrapartida, os PEIs, embora teoricamente desenhados para serem mais flexíveis e responsivos, acabam sendo engessados pela obrigatoriedade de vinculação a programas orçamentários preexistentes e inflexíveis. Diante desse impasse, que compromete os próprios fundamentos da Nova Gestão Pública, surge a necessidade premente de adoção de metodologias inovadoras que consigam atuar como “pontes” ágeis e efetivas entre a estratégia institucional idealizada e a execução orçamentária real.

2.3. A Gestão por Objetivos e a emergência da Metodologia OKR

A busca por alinhamento e foco nas organizações não é um fenômeno recente. A gestão por objetivos tem suas raízes na década de 1950, com a formulação da Management by Objectives (MBO) por Peter Drucker. A MBO propunha que os objetivos organizacionais deveriam ser desdobrados em metas individuais, estabelecidas de forma participativa entre gestores e subordinados, servindo como base para a avaliação de desempenho (DRUCKER, 1954). Embora inovadora para a época, a MBO frequentemente sofria com a burocratização excessiva, a definição de metas top-down (de cima para baixo) e a vinculação direta à remuneração, o que por vezes estimulava comportamentos disfuncionais e a fixação de metas pouco desafiadoras.

Na década de 1990, Robert Kaplan e David Norton introduziram o Balanced Scorecard (BSC), um framework revolucionário que ampliou a perspectiva da medição de desempenho para além dos indicadores puramente financeiros. O BSC propõe a tradução da estratégia em objetivos, indicadores, metas e iniciativas, distribuídos em quatro perspectivas interligadas: financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento (KAPLAN; NORTON, 1997). O BSC tornou-se a ferramenta de gestão estratégica predominante tanto no setor privado quanto no público, sendo amplamente utilizado na estruturação dos PEIs governamentais. Contudo, críticos apontam que a implementação do BSC pode ser complexa, demorada e, em ambientes altamente dinâmicos, o modelo pode se tornar rígido e obsoleto antes mesmo de sua completa assimilação pela organização.

É nesse contexto de necessidade de maior agilidade e adaptabilidade que a metodologia Objectives and Key Results (OKR) ganha proeminência. Criada por Andy Grove na Intel na década de 1970 e posteriormente popularizada por John Doerr no Google a partir de 1999, a OKR é um sistema de definição de metas colaborativo, utilizado por equipes e indivíduos para estabelecer objetivos desafiadores e mensuráveis (DOERR, 2018).

A estrutura da OKR é elegantemente simples, baseando-se em dois componentes fundamentais: 1) Objetivo (O): O “O quê” se deseja alcançar. Deve ser qualitativo, inspirador, memorável e fornecer uma direção clara. Um bom objetivo responde à pergunta:

“Para onde precisamos ir?”. 2) Resultados-Chave (KRs - Key Results): O “Como” saberemos que chegamos lá. Devem ser quantitativos, mensuráveis, verificáveis e limitados no tempo. Os KRs não são tarefas ou atividades, mas sim os resultados ou impactos gerados por essas atividades. Eles respondem à pergunta: “Como mediremos nosso progresso?”.

A metodologia OKR diferencia-se das abordagens tradicionais por diversas características essenciais. Primeiramente, a agilidade: os ciclos de OKR são tipicamente curtos (trimestrais), permitindo ajustes rápidos de rota em resposta a mudanças no ambiente, em contraste com os ciclos anuais ou plurianuais do planejamento tradicional. Em segundo lugar, a transparência: os OKRs de toda a organização, do CEO ao estagiário, são públicos e visíveis a todos, promovendo o alinhamento horizontal e a compreensão de como o trabalho individual contribui para o todo. Em terceiro lugar, o alinhamento bidirecional: diferentemente do desdobramento em cascata estrito (top-down), a OKR incentiva que uma parcela significativa das metas (geralmente em torno de 60%) seja definida pelas próprias equipes (bottom-up), aumentando o engajamento e a apropriação. Por fim, a desvinculação da remuneração: os OKRs são projetados para impulsionar o desempenho e a inovação, encorajando a assunção de riscos (metas stretch ou aspiracionais); vinculá-los diretamente a bônus financeiros pode inibir a ousadia e promover o conservadorismo (WODTKE, 2016).

2.4. Desafios e potencialidades da OKR no setor público

A transposição do modelo OKR, forjado no ambiente dinâmico das empresas de tecnologia do Vale do Silício, para o contexto do setor público, impõe desafios teóricos e práticos significativos. A administração pública é caracterizada por um ambiente institucional complexo, regido pelos princípios da legalidade, impessoalidade e publicidade, onde a aversão ao risco é frequentemente institucionalizada pelos órgãos de controle (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).

O primeiro grande desafio reside na rigidez dos ciclos de planejamento. Como discutido anteriormente, o PPA, a LDO e a LOA operam em ciclos plurianuais e anuais, com processos de revisão formais e engessados. A introdução de ciclos trimestrais de OKR exige um esforço de compatibilização para garantir que as

metas ágeis não entrem em conflito com as dotações orçamentárias previamente fixadas.

O segundo desafio é a complexidade na mensuração do valor público. Enquanto no setor privado o sucesso pode ser frequentemente reduzido a métricas financeiras (lucro, receita, market share), no setor público o objetivo final é a geração de valor público — um conceito multidimensional que engloba a melhoria da qualidade de vida, a promoção da equidade, a garantia de direitos e a satisfação do cidadão (MOORE, 1995). Traduzir esses conceitos amplos em Resultados-Chave (KRs) quantitativos e de curto prazo exige um refinamento metodológico considerável.

O terceiro desafio é a cultura de conformidade processual. Historicamente, a burocracia estatal brasileira tem priorizado o controle dos meios e dos processos (fazer as coisas da maneira correta, seguindo a lei) em detrimento do controle dos fins e dos resultados (fazer as coisas certas, que geram impacto). A adoção da OKR exige uma mudança de paradigma, deslocando o foco do “esforço” (atividades realizadas, horas trabalhadas, recursos gastos) para o “resultado” (mudança efetiva na realidade do cidadão).

Apesar desses desafios, a literatura emergente e as experiências práticas recentes indicam que a adaptação da OKR ao setor público possui um potencial transformador. A abordagem aqui analisada não propõe uma aplicação literal e acrítica do modelo do Vale do Silício, mas sim uma adaptação contextualizada que preserva seus princípios basilares: clareza, mensurabilidade, foco e transparência, articulando-os de forma inteligente aos instrumentos de planejamento (PPA, LOA) e aos sistemas de monitoramento governamentais já existentes. Essa integração metodológica apresenta-se como uma estratégia viável para superar as limitações do planejamento tradicional, conferindo maior agilidade à máquina pública sem abrir mão da segurança jurídica e do controle social.

3. METODOLOGIA APLICADA AO PROJETO PILOTO

Para testar a viabilidade e a eficácia da adaptação da metodologia OKR ao contexto governamental, foi desenvolvido e implementado um projeto piloto em um órgão da administração pública estadual direta. A escolha do órgão piloto baseou-se em critérios de representatividade, complexidade de suas políticas públicas e disposição da alta gestão para patrocinar a inovação metodológica.

A pesquisa caracterizou-se como um estudo de caso de natureza qualitativa e exploratória, adotando a pesquisa-ação como estratégia de intervenção. A pesquisa-ação pressupõe a participação ativa dos pesquisadores na realidade estudada, buscando não apenas compreender o fenômeno, mas também resolver problemas práticos e promover mudanças organizacionais (THIOLLENT, 2011).

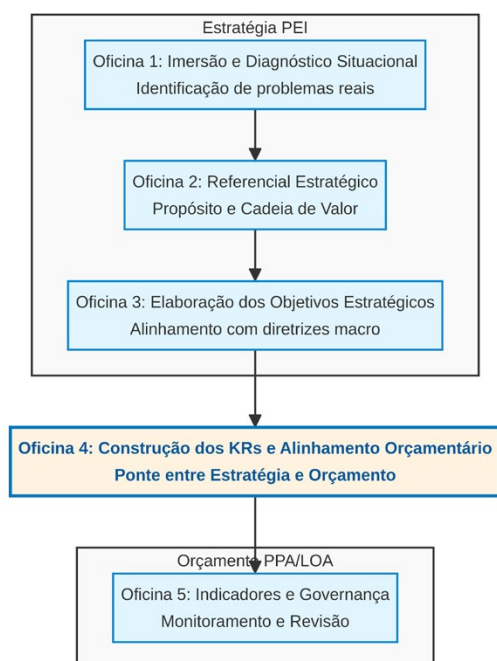
A metodologia de intervenção foi estruturada por meio de um ciclo de cinco oficinas de planejamento estratégico, concebidas sob os princípios do Design Thinking e da facilitação colaborativa. O processo foi desenhado para ser eminentemente prático, rompendo com a tradição de planejamentos elaborados exclusivamente por consultorias externas ou gabinetes isolados. As oficinas envolveram ativamente servidores com perfil técnico, gestores intermediários e representantes da alta direção, detentores do conhecimento profundo sobre a política pública financeira do órgão.

3.1. Estrutura do Ciclo de Oficinas

O percurso metodológico foi dividido nas seguintes etapas sequenciais:

A dinâmica das oficinas foi estruturada para garantir uma progressão lógica desde a concepção estratégica até a viabilização orçamentária. O fluxograma a seguir ilustra o ciclo das 5 Oficinas da Metodologia, evidenciando o papel central da Oficina 4.

FLUXOGRAMA DO CICLO DE OFICINAS



Como demonstrado visualmente, a Oficina 4 funciona como a ponte de ligação essencial entre a Estratégia (representada pelo PEI) e o Orçamento (materializado no PPA e na LOA). Enquanto as três primeiras oficinas concentram-se na formulação do referencial estratégico e na definição de propósitos, e a quinta oficina foca no monitoramento, é na quarta etapa que ocorre a verificação de viabilidade financeira. Essa estrutura garante que nenhuma meta estratégica seja consolidada sem a correspondente previsão de recursos, eliminando a tradicional dicotomia entre o planejamento idealizado e a execução possível.

Oficina 1: Imersão e Diagnóstico Situacional. O objetivo desta primeira etapa foi construir uma compreensão nivelada e compartilhada sobre o estado atual da instituição. Utilizando ferramentas consagradas como a Análise SWOT (Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças), os participantes foram instigados a refletir criticamente sobre o ambiente interno e externo. O diferencial desta etapa foi o foco na identificação dos “problemas reais” enfrentados pelos cidadãos usuários dos serviços do órgão, evitando que o diagnóstico se restringisse a questões puramente administrativas ou corporativas.

Oficina 2: Referencial Estratégico e Propósito Institucional. Nesta fase, a equipe dedicou-se à revisão da Identidade Organizacional (Missão, Visão e Valores) e à validação dos processos finalísticos que compõem a Cadeia de Valor da instituição. A premissa foi garantir que a Missão refletisse o verdadeiro propósito de existência do órgão perante a sociedade, e que a Visão estabelecesse um estado futuro desejado e inspirador. A clareza sobre a Cadeia de Valor foi fundamental para delimitar o escopo de atuação e evitar a dispersão de esforços em atividades meio que não agregam valor direto ao cidadão.

Oficina 3: Elaboração dos Objetivos Estratégicos (Os). Com base no diagnóstico e no referencial estratégico, os participantes passaram à formulação dos Objetivos Estratégicos de longo e médio prazo. A diretriz metodológica exigiu que os Objetivos fossem redigidos de forma qualitativa, inspiradora e orientada à ação, seguindo a lógica da metodologia OKR. Além disso, foi estabelecida a obrigatoriedade de que cada Objetivo Estratégico setorial demonstrasse alinhamento explícito com as diretrizes macro estratégicas do governo estadual, garantindo a coerência vertical do planejamento.

Oficina 4: Construção dos Resultados-Chave (KRs) e o Alinhamento Orçamentário. Esta oficina representou o núcleo central da inovação metodológica proposta. O desafio foi traduzir os Objetivos qualitativos em Resultados-Chave (KRs) estritamente quantitativos, mensuráveis e limitados no tempo. A regra de ouro aplicada foi: “Se não tem um número, não é um Key Result”.

O principal diferencial metodológico materializou-se no processo de validação cruzada realizado nesta etapa. Após a definição dos KRs, as equipes foram submetidas a um exercício rigoroso de verificação: para cada KR estabelecido, era necessário identificar quais ações, projetos ou entregas concretas seriam necessárias para alcançá-lo. Em seguida, procedeu-se à checagem de conformidade orçamentária: essas ações necessárias estão formalmente incorporadas nos instrumentos de planejamento legal (PPA) e gerencial (PTA) do órgão? Elas possuem dotação orçamentária prevista na LOA?

Quando a resposta era negativa, configurava-se uma “lacuna de execução”. Para sanar essas lacunas, a metodologia previu um mecanismo de retroalimentação imediata: a inserção de novas iniciativas, ações ou subações nos instrumentos de planejamento do órgão, acompanhadas da respectiva solicitação de adequação orçamentária, quando viável, ou da repriorização de recursos existentes. Esse mecanismo assegurou um alinhamento vertical completo e pragmático, desde as prioridades da alta gestão, passando pelos objetivos estratégicos, até o nível granular da execução financeira e orçamentária.

Oficina 5: Definição dos Indicadores de Desempenho e Governança. A última etapa do ciclo consistiu na consolidação técnica dos KRs, transformando-os em indicadores de desempenho formalmente estruturados (com fórmula de cálculo, linha de base, meta, periodicidade de medição e fonte de dados). Além disso, procedeu-se à conexão desses indicadores aos sistemas oficiais de monitoramento do governo estadual. Por fim, foi estabelecido o modelo de governança da estratégia, definindo a periodicidade dos ritos de acompanhamento (check-ins semanais ou quinzenais) e os ciclos de revisão dos OKRs (trimestrais), garantindo que o plano não se tornasse um documento estático.

3.2. Coleta e análise de dados

Para avaliar os resultados da intervenção, foram utilizados múltiplos métodos de coleta de dados:

- a) Análise documental: comparação entre o Plano Estratégico Institucional anterior (elaborado sob metodologias tradicionais) e o novo PEI (elaborado com a lógica OKR), avaliando critérios como clareza, concisão, mensurabilidade e alinhamento ao PPA.
- b) Observação participante: registros em diário de campo realizados pelos pesquisadores/facilitadores durante as oficinas, capturando as dinâmicas de grupo, as resistências culturais e os momentos de inflexão.
- c) Entrevistas semiestruturadas: realizadas com gestores e servidores-chave após a conclusão do ciclo de planejamento, visando captar suas percepções sobre a eficácia da metodologia, o nível de engajamento e as mudanças observadas na cultura organizacional.

Os dados qualitativos foram submetidos à técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2016), buscando identificar categorias temáticas relacionadas aos desafios do planejamento público e aos impactos da adoção da metodologia OKR.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A implementação do projeto piloto no órgão estadual selecionado gerou um conjunto de evidências empíricas que corroboram a premissa central deste estudo: a viabilidade e a eficácia da adaptação da metodologia OKR como instrumento de conexão entre estratégia, orçamento e execução no setor público. Os resultados obtidos podem ser analisados sob duas perspectivas complementares: os impactos diretos na qualidade do planejamento (resultados primários) e os efeitos indiretos na cultura organizacional (mudança cultural).

4.1. Resultados preliminares do Projeto Piloto: qualidade e alinhamento

4.1.1. Quadro Comparativo: evolução do planejamento

A transição do modelo tradicional para a abordagem baseada em OKR pode ser sintetizada por meio das diferenças fundamentais na formulação e gestão dos objetivos. O quadro a seguir evidencia como a nova metodologia supera as limitações do planejamento convencional, conferindo maior concretude e rastreabilidade à estratégia governamental.

Dimensão de Análise	ANTES — “Objetivo Estratégico Tradicional”	DEPOIS — “OKR Governamental”
Clareza e Foco	Geralmente vago e com formulações amplas.	Específico e orientado a valor público.
Mensurabilidade	Sem critérios mensuráveis claros.	KRs mensuráveis, verificáveis e com evidências.
Alinhamento Orçamentário	Sem vinculação direta ao orçamento.	Vinculação direta à Ação Orçamentária no PPA e possibilidade de integração com LOA.
Gestão e Controle	Difícil monitoramento e acompanhamento.	Facilita a governança, o monitoramento contínuo e a tomada de decisão.

A aplicação da metodologia baseada em Objetivos e Resultados-Chave produziu transformações substanciais na forma e no conteúdo do Plano Estratégico Institucional (PEI) do órgão piloto. A análise documental comparativa revelou que o novo PEI tornou-se significativamente mais claro, conciso e orientado à priorização, em nítido contraste com o documento anterior, que se caracterizava por uma extensa lista de intenções genéricas e de difícil mensuração.

A exigência metodológica de limitar o número de Objetivos (geralmente de 3 a 5 por ciclo) e de Resultados-Chave (de 3 a 5 por Objetivo) forçou a equipe a realizar escolhas difíceis, um exercício fundamental de estratégia que frequentemente é evitado no setor público. Como aponta Rumelt (2011), uma boa estratégia exige foco e a coragem de dizer “não” a múltiplas iniciativas desejáveis, mas que não são prioritárias no momento. A lógica OKR atuou como um mecanismo disciplinador, reduzindo drasticamente a presença de metas genéricas ou de atividades de rotina disfarçadas de objetivos estratégicos.

O processo colaborativo das oficinas, estruturado em torno de etapas de validação contínua com a alta gestão da instituição, mostrou-se altamente eficaz para promover o alinhamento vertical. Os objetivos setoriais definidos pelas equipes técnicas foram sistematicamente confrontados com as prioridades estratégicas governamentais (macro-objetivos do Estado). Esse diálogo estruturado evitou o fenômeno comum de “planejamentos paralelos”, onde o órgão desenvolve uma agenda própria desconectada das diretrizes do chefe do Poder Executivo.

No que tange ao corpo técnico, o formato participativo e bottom-up adotado nas oficinas estimulou um nível de engajamento inédito entre os servidores envolvidos. As entrevistas pós-intervenção revelaram que a participação ativa na construção dos KRs gerou

um forte senso de pertencimento (ownership). Os servidores relataram uma compreensão muito mais clara e tangível da relação de causa e efeito entre suas atividades cotidianas (o esforço) e os objetivos institucionais mais amplos (o impacto). A transparência inerente ao modelo OKR permitiu que cada indivíduo visualizasse como o seu trabalho específico contribuía para o sucesso do órgão como um todo, mitigando o sentimento de alienação burocrática.

O resultado mais expressivo, contudo, materializou-se na Oficina 4, com a integração efetiva entre o PEI e os instrumentos orçamentários. A verificação sistemática de lacunas entre os KRs propostos e as ações previstas no PPA e na LOA permitiu identificar, de forma precoce, gargalos de execução. Em diversos casos, constatou-se que resultados-chave considerados prioritários não possuíam respaldo financeiro ou previsão legal nos instrumentos formais. A metodologia permitiu que essas inconsistências fossem corrigidas tempestivamente, seja por meio de remanejamentos orçamentários internos, seja pela formalização de demandas de crédito suplementar junto ao órgão central de planejamento. Esse alinhamento pragmático transformou o PEI de uma “carta de intenções” em um verdadeiro “plano de ação financiado”.

Para consolidar e mensurar a eficácia dessa integração metodológica, propõe-se a adoção de um indicador de governança específico: a Taxa de Aderência Orçamentária.

A Taxa de Aderência Orçamentária mede o grau de conexão entre os Resultados-Chave estratégicos e a alocação de recursos públicos, indicando o alinhamento real entre estratégia e orçamento. Este indicador é calculado pelo percentual de KRs que possuem dotação orçamentária direta na Lei Orçamentária Anual (LOA). A sua aplicação sistemática permite aos

gestores públicos avaliar, de forma objetiva, se as prioridades definidas no planejamento estratégico estão, de fato, sendo financiadas pelo Estado, servindo como um termômetro da efetividade do modelo de gestão ágil implementado.

4.2. Potencial de mudança cultural: observações do Projeto Piloto

Para além das melhorias técnicas nos documentos de planejamento, a implementação da metodologia OKR no órgão piloto indicou um potencial significativo como indutor de transformação organizacional profunda. A mudança cultural mais evidente e relatada pelos participantes consistiu na migração gradual do foco da equipe: da simples conformidade processual para a busca efetiva de geração de valor público.

Historicamente, a cultura administrativa do órgão era fortemente orientada para o cumprimento de ritos, prazos e procedimentos formais. O sucesso era frequentemente medido pela capacidade de executar o orçamento aprovado ou de concluir processos licitatórios sem apontamentos dos órgãos de controle. Com a introdução dos OKRs, os servidores foram instigados a priorizar o propósito e a finalidade última das ações. A pergunta central deixou de ser “Executamos a atividade X no prazo?” e passou a ser “A execução da atividade X gerou o resultado Y esperado para o cidadão?”.

Essa mudança de perspectiva substituiu a execução automática e acrítica de rotinas por uma postura de análise reflexiva e questionadora. As equipes passaram a avaliar a efetividade de suas próprias entregas, propondo ajustes de rota quando os KRs indicavam que os resultados não estavam sendo alcançados, mesmo quando as atividades planejadas estavam sendo executadas.

A estrutura de monitoramento contínuo inerente aos Resultados-Chave, operacionalizada por meio de check-ins frequentes, mostrou-se capaz de ampliar substancialmente a transparência interna e a prestação de contas (accountability). Os dados de desempenho deixaram de ser informações restritas a relatórios anuais de gestão, passando a subsidiar debates gerenciais quinzenais ou mensais. Essa visibilidade ofereceu subsídios concretos para avaliações mais objetivas de desempenho, baseadas em dados e evidências, reduzindo a subjetividade nas relações de chefia e subordinação.

Ademais, a possibilidade de revisões periódicas dos objetivos (ciclos trimestrais) demonstrou contribuir decisivamente para o aumento da capacidade de adaptação institucional. Em um cenário de restrições fiscais e demandas sociais voláteis, a rigidez do planejamento anual tradicional frequentemente condena os órgãos à ineficiência. A lógica ágil da OKR permitiu que a estratégia fosse ajustada em resposta a novas contingências, garantindo que a instituição mantivesse sua relevância e capacidade de resposta ao longo do tempo.

5. CONCLUSÕES

A arquitetura de planejamento governamental brasileira, estruturada em torno do PPA, LDO e LOA, representa um avanço institucional inegável, mas tem se mostrado insuficiente, por si só, para garantir a efetividade da ação estatal em um ambiente complexo e dinâmico. A desconexão crônica entre os instrumentos formais de orçamento e os mecanismos gerenciais de planejamento estratégico resulta em desperdício de recursos, fragmentação de esforços e frustração das expectativas da sociedade.

Os resultados do projeto piloto analisado neste estudo oferecem fortes evidências empíricas da viabilidade e da eficácia da adaptação da metodologia OKR como um instrumento pragmático para superar essa lacuna no setor público. A experiência demonstrou que, ao simplificar a elaboração estratégica, focar em resultados estritamente mensuráveis e estabelecer ciclos ágeis de revisão, o modelo aumenta significativamente a transparência, o engajamento dos servidores e o alinhamento da ação governamental.

A efetividade da metodologia proposta reside no reconhecimento fundamental de que o verdadeiro desafio do planejamento público não é a formulação de estratégias brilhantes, mas sim a integração orgânica entre estratégia e execução desde o momento de sua concepção. Ao vincular o Planejamento Estratégico Institucional (PEI), que define o propósito, a direção e os resultados esperados ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), onde as entregas de bens e serviços são formalizadas e financiadas, assegura-se que a intenção estratégica se transforme em ações concretas e viáveis. Esse alinhamento precoce, sistemático e bidirecional garante que as diretrizes setoriais estejam plenamente incorporadas aos

instrumentos de execução, maximizando as chances reais de gerar valor público para a sociedade.

O sucesso da implementação inicial no órgão piloto não apenas validou a adequação do modelo ao rigoroso contexto da administração pública, mas também gerou uma expressiva demanda reprimida por parte de outros órgãos estaduais. Diversas secretarias agora aguardam o apoio metodológico do órgão central de planejamento para adotar a abordagem na elaboração e gestão de suas próprias estratégias setoriais. Esse movimento orgânico de adesão reforça o elevado potencial de escalabilidade da metodologia e atesta o seu valor percebido pela própria burocracia estatal, que anseia por ferramentas de gestão mais modernas e resolutivas.

É importante ressaltar, contudo, que a adoção da OKR no governo não é uma “bala de prata” capaz de

resolver todas as disfunções da administração pública. Sua implementação exige patrocínio contínuo da alta gestão, investimento em capacitação, tolerância ao erro durante a curva de aprendizado e, sobretudo, disposição para enfrentar a cultura arraigada de conformidade processual.

Conclui-se que a abordagem integrada de planejamento e gestão orientada por OKR, validada por esta experiência piloto, representa um passo concreto, inovador e altamente promissor na modernização da administração pública brasileira. Ao oferecer um caminho pragmático para conectar a visão de longo prazo à execução orçamentária de curto prazo, a metodologia transforma o planejamento governamental de uma obrigação legal burocrática em um verdadeiro e dinâmico indutor de resultados para o cidadão.

Referências

1. BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.
2. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 mar. 2026.
3. BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967.
4. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.
5. DOERR, John. *Avalie o que Importa: Como o Google, a Fundação Gates e a Intel revolucionaram o mundo com os OKRs*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.
6. DRUCKER, Peter F. *The Practice of Management*. New York: Harper & Row, 1954.
7. GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
8. KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *A estratégia em ação: Balanced Scorecard*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
9. KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *Alinhamento: utilizando o Balanced Scorecard para criar sinergias corporativas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
10. MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de Gestão Pública Contemporânea*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
11. MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *OKRs no Governo: Como Transformar Planos em Entregas Reais*. Cuiabá: SEPLAG-MT, 2025.
12. MOORE, Mark H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
13. RUMELT, Richard. *Good Strategy/Bad Strategy: The Difference and Why It Matters*. New York: Crown Business, 2011.
14. THIOLENT, Michel. *Metodologia da pesquisa-ação*. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
15. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas*. Brasília: TCU, 2014.

Planejamento como Plataforma: a reinvenção dos instrumentos de planejamento na era do governo como sistema

- **Sandro Luis Brandão Campos**

Secretaria de Planejamento e Gestão de Mato Grosso, Brasil
sandrocamos@seplag.mt.gov.br

- **Patrícia Soares Duarte**

Secretaria de Planejamento e Gestão de Mato Grosso, Brasil
patriciaduarte@seplag.mt.gov.br

- **Welliton Aparecido de Sousa Silva**

Secretaria de Planejamento e Gestão de Mato Grosso, Brasil
wellitonsilva@seplag.mt.gov.br

- **Maria Tereza Wichocki Monteiro**

Secretaria de Planejamento e Gestão de Mato Grosso, Brasil
mariamonteiro@seplag.mt.gov.br

Resumo

Os instrumentos clássicos de planejamento governamental, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), foram concebidos em uma era analógica, funcionando como documentos estáticos que ditam a alocação de recursos de cima para baixo. A complexidade dos problemas públicos e a revolução digital expuseram a rigidez deste modelo. Este artigo argumenta que a eficácia e a relevância do planejamento dependem de uma reinvenção radical, consubstanciada na transição do planejamento como documento para o planejamento como plataforma. Inspirado no conceito de “Governo como Plataforma” de Tim O’Reilly, este novo paradigma remodela os instrumentos de planejamento não apenas como textos finais arquivados em PDF, mas como infraestruturas digitais ativas, abertas e interoperáveis. O PPA deixaria de ser um documento quadrienal estático para se tornar uma plataforma de dados abertos sobre as estratégias governamentais. Operando via conectores (APIs), permitiria que instituições se conectem diretamente às diretrizes, alinhando ações, criando soluções e monitorando resultados em tempo real. A metodologia da pesquisa é qualitativa e prescritiva, combinando a revisão da literatura sobre governo digital, teoria da plataforma e planejamento governamental. Como resultado, propõe-se um Modelo de Arquitetura de Planejamento como Plataforma, detalhando seus componentes tecnológicos e institucionais. Conclui-se que esta transformação tecnológica e paradigmática é essencial para que o planejamento evolua de um exercício de conformidade legal para o papel de sistema operacional do governo, orquestrando uma miríade de atores interligados em torno de missões públicas compartilhadas e dinâmicas.

Palavras-chave: Planejamento como Plataforma; Governo como Plataforma (GaaP); Transformação Digital; Planejamento Governamental; Plano Plurianual (PPA); Inovação no Setor Público; Ecossistemas Digitais.

1. INTRODUÇÃO

O arcabouço de planejamento e orçamento do Brasil, consagrado na Constituição Federal de 1988,

representa uma notável conquista de engenharia institucional. Fruto de um longo processo de redemocratização, a tríade composta pelo Plano Plurianual

(PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA) foi projetada com o intuito de conferir racionalidade, previsibilidade e controle democrático à ação estatal. O objetivo histórico era conectar a visão estratégica de médio prazo às decisões anuais e táticas de alocação de recursos, mitigando o imprevisto que historicamente pautou a administração pública no país.

Por mais de três décadas, esses instrumentos funcionaram como o principal “software” da administração pública brasileira. Eles operam sob uma lógica eminentemente hierárquica, dedutiva e sequencial, onde o PPA define os grandes eixos da estratégia e os programas governamentais para quatro anos; a LDO estabelece as regras do jogo e as metas fiscais para o ano seguinte; e, por fim, a LOA detalha minuciosamente a estimativa de receitas e a fixação de despesas para o referido exercício.

Contudo, este “software” administrativo foi escrito para rodar em um “hardware” analógico. Sua arquitetura reflete fielmente o mundo em que foi concebido, num mundo dominado por processos baseados em papel, fluxos de comunicação lentos e assimétricos, dados fragmentados e escassos, e uma distinção rígida (frequentemente conflituosa) entre o Estado provedor e a sociedade receptora. O resultado atual é a consolidação de um ciclo de planejamento caracterizado por uma rigidez asfixiante, por uma opacidade prática (embora haja transparência formal) e por um anacronismo crescente perante a sociedade contemporânea.

O PPA, por exemplo, é elaborado no primeiro ano de um mandato eleitoral para guiar os quatro seguintes. No entanto, torna-se rapidamente obsoleto diante da hipervelocidade das mudanças econômicas, sociais, ambientais e tecnológicas globais — crises sanitárias como a da COVID-19 ou flutuações bruscas nas cadeias de suprimentos demonstram a fragilidade de planos quadrienais engessados. Além disso, a linguagem hermetica e contábil desses documentos, aliada ao seu formato estático, os tornam praticamente inacessíveis para o cidadão comum, inviabilizando o controle social efetivo. Mais alarmante ainda é a constatação de que em muitos casos eles são de difícil utilização para o próprio gestor público de ponta, que frequentemente abandona os sistemas centrais de planejamento para operar com base em planilhas e softwares paralelos não integrados. O planejamento, que deveria ser a bússola viva do governo, torna-se por vezes um ritual

burocrático legalista: um documento massivo que precisa ser produzido primariamente para cumprir a lei e evitar sanções dos Tribunais de Contas, e que infelizmente, acaba exercendo pouca ou nenhuma influência transformadora na gestão cotidiana.

Em paralelo a essa crise dos instrumentos estatais, o mundo digital consolidou, nas últimas duas décadas, um modelo organizacional radicalmente diferente e superior em agilidade: o *modelo de plataforma*. Empresas contemporâneas como Apple (com seu ecossistema iOS e App Store), Google (com o Android), Amazon (com o AWS e seu marketplace) e Facebook não se tornaram gigantes trilionárias exclusivamente por venderem produtos fechados, mas por criarem ecossistemas abertos. Elas construíram plataformas modulares com regras claras e ferramentas interoperáveis, as APIs (Interfaces de Programação de Aplicações) que permitiram que milhões de desenvolvedores terceirizados, empresas parceiras e usuários criassem valor de forma descentralizada. Este modelo provou-se exponencialmente mais ágil, resiliente, inovador e escalável do que qualquer organização desenhada em pirâmides hierárquicas e fechadas típicas do fordismo ou da burocracia clássica.

É exatamente neste contexto de disrupção que o visionário da tecnologia Tim O'Reilly (2011) cunhou e popularizou o influente conceito de *Governo como Plataforma* (*GaaP - Government as a Platform*). A premissa central de O'Reilly é que o Estado, em vez de atuar como uma “máquina de vendas” (*vending machine*) tentando prover todas as soluções e serviços de forma monopolista e centralizada, deveria se concentrar em construir a infraestrutura digital e a espinha dorsal de dados fundamentais, a plataforma. Sobre essa base tecnológica sólida e aberta, o próprio setor público, a sociedade civil, as *GovTechs* (startups governamentais) e o setor privado poderiam cocriar, inovar e distribuir serviços aos cidadãos de forma muito mais eficiente.

Este artigo aplica essa poderosa ideia diretamente ao coração do Estado contemporâneo, o seu sistema de planejamento e orçamento. Propomos aqui uma reinvenção conceitual ambiciosa, com a transição definitiva do *planejamento como documento* para o *planejamento como plataforma*.

Nesta nova visão arquitetônica, os instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA) perdem a ontologia de relatórios estáticos em PDF ou leis impressas

em diários oficiais e se transformam em sistemas vivos, modulares, de código aberto e interoperáveis. O PPA, por exemplo, seria reimaginado como uma plataforma digital que expõe os objetivos estratégicos, os programas, os indicadores e as metas do governo através de conectores como APIs (Interface de Programação de Aplicações). Uma startup, por exemplo, poderia plugar-se a essa API para desenvolver um aplicativo de controle social. Uma secretaria setorial poderia conectar seu sistema de gestão de projetos para garantir o alinhamento automático com as diretrizes centrais. Um órgão de controle poderia consumir os dados em tempo real para realizar auditorias contínuas. O planejamento se tornaria, assim, o sistema operacional do ecossistema de governança, habilitando o Estado a orquestrar redes colaborativas.

2. JUSTIFICATIVA

A justificativa estrutural para a transição do “Planejamento como Documento” para o “Planejamento como Plataforma” repousa sobre a crescente e insustentável inadequação dos instrumentos tradicionais frente à complexidade e à velocidade informacional da era digital, frequentemente caracterizada pelo acrônimo VUCA (Volatilidade, Incerteza, Complexidade e Ambiguidade), criado pelos militares norte-americanos na década de 1990 como uma maneira de caracterizar o cenário pós Guerra Fria, mas que ainda nos oferece uma lente essencial para interpretarmos os desafios do mundo moderno, especialmente em um cenário digital e globalizado (BRANDÃO, 2025).

Concebidos sob a égide da racionalidade burocrática clássica, que privilegia o controle procedimental, a impessoalidade documental e a estabilidade hierárquica, os planos atuais sofrem daquilo que teóricos de sistemas chamam de alta latência de informação. A coleta de dados, a deliberação, a redação, a aprovação legislativa e a sanção executiva levam tantos meses que, no instante em que a LOA ou o PPA entram em vigor, o contexto socioeconômico que os justificou já foi alterado.

A proposta de reinvenção, materializada no Modelo de Arquitetura de Planejamento como Plataforma (MAPP) que será apresentado neste estudo, justifica-se pela urgência de resgatar o planejamento governamental da sua obsolescência, transformando-o de um artefato de conformidade para uma alavanca de gestão dinâmica.

Neste sentido destacam-se os Pilares da Necessidade de Transformação:

- **Interoperabilidade sistêmica e eficiência alocativa:** Atualmente, os sistemas de planejamento, orçamento, compras, contabilidade e gestão de projetos operam como silos estanques (ilhas de informação). A substituição de documentos narrativos em PDF por bases de dados relacionais e APIs semânticas permite que os sistemas de diferentes secretarias estaduais ou municipais, além de sistemas de órgãos de controle externo (como Tribunais de Contas), consumam as diretrizes estratégicas em tempo real. Isso extirpa o massivo e oneroso trabalho humano de redigitação, conciliação manual e tradução de informações, redirecionando o servidor público para tarefas de inteligência e análise de políticas públicas.
- **Agilidade estratégica e adaptação:** Em um mundo regido por mudanças bruscas, o planejamento precisa obrigatoriamente evoluir de um “mapa impresso” fixo para um “GPS interativo”. O Estado deve ter a capacidade de reparametrizar rotas, realocar recursos e modificar metas de forma ágil, baseado em feedbacks de dados contínuos, sem ter que esperar o ciclo orçamentário do ano seguinte. A arquitetura de plataforma viabiliza essa liquidez estratégica.
- **Fomento à inovação aberta e controle social efetivo:** O controle social hoje é dificultado pela assimetria de informação técnica. Ao expor objetivos e metas via APIs, o governo abaixa o custo de entrada para a participação cidadã. O Estado fomenta um ecossistema no qual a academia, o jornalismo investigativo, ONGs e startups cívicas podem desenvolver algoritmos de inteligência artificial, aplicativos de acompanhamento de obras e dashboards de auditoria popular, elevando a transparência (accountability) e restaurando a confiança pública nas instituições.

Em suma, este artigo justifica que a modernização do Estado e de seu planejamento não se resume a um projeto de Tecnologia da Informação (TI). Trata-se de uma necessidade existencial e de design institucional para que o setor público deixe de ser uma

âncora burocrática e passe a ser a plataforma habilitadora de um país mais próspero e responsivo.

A transformação proposta implica reconhecer que o planejamento não é, em sua essência, um documento, mas um sistema de coordenação. A materialização em textos legais foi apenas uma limitação tecnológica de sua época. Na era digital, essa limitação deixa de ser necessária, abrindo espaço para um planejamento fluido, contínuo e computável, capaz de operar em tempo real.

3. OBJETIVOS

A presente pesquisa tem o escopo de delinear os alicerces teóricos, metodológicos e aplicados para essa disrupção na gestão pública.

Seu objetivo geral é propor e fundamentar um novo paradigma para o planejamento governamental denominado “Planejamento como Plataforma”, detalhando sua arquitetura conceitual, seus componentes técnicos e as profundas implicações institucionais de sua adoção.

Tem como objetivos específicos:

- Analisar as limitações do modelo tradicional de planejamento baseado em documentos estáticos frente aos desafios da era digital;
- Aprofundar o referencial teórico do Governo como Plataforma e sua aplicação ao campo do planejamento e orçamento;
- Apresentar o Modelo de Arquitetura de Planejamento como Plataforma (MAPP), descrevendo seus níveis tecnológico e institucional;
- Discutir os desafios técnicos, culturais e políticos para a transição em direção a este novo modelo.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Para pavimentar o caminho do Planejamento como Plataforma, faz-se imperativa a convergência interdisciplinar de três grandes pilares teóricos: a revisão crítica da administração pública burocrática, a teoria das plataformas digitais e a aplicação do Governo como Plataforma ao setor público.

4.1 A Calcificação do planejamento tradicional e a crise da burocracia Weberiana

O desenho do PPA, LDO e LOA é o ápice da tentativa de impor uma racionalidade ex-ante ao caótico processo político de alocação de recursos. Esse arcabouço é herdeiro direto do modelo burocrático

teorizado por Max Weber no início do século XX, focado em hierarquia rígida, especialização, regras estritas e comunicação formal (registrada em documentos físicos). Esse modelo representou um avanço gigantesco em relação ao patrimonialismo (a confusão entre o público e o privado), pois garantia estabilidade e imparcialidade.

Contudo, as mesmíssimas virtudes que garantiram a previsibilidade do Estado no século XX — o controle exaustivo de processos, as cadeias de comando verticais e a formalidade documental extrema — tornaram-se patologias na era digital. Como aponta Mintzberg (1994) em sua crítica severa ao planejamento estratégico convencional (*The Rise and Fall of Strategic Planning*), há uma falácia na crença de que a análise preditiva pode gerar uma síntese perfeita do futuro. O modelo tradicional assume um ambiente estático, promovendo um descolamento dramático entre o planejamento formal (o que está no papel) e a estratégia emergente (aquilo que o governo efetivamente precisa fazer no dia a dia para lidar com crises não previstas).

O foco na forma (o documento) em detrimento da função (o resultado estratégico) cria disfunções graves:

- **Custo de transação documental:** Quando uma prioridade política muda, o governo precisa alterar leis e documentos físicos, gerar anexos de centenas de páginas, enviá-los ao Legislativo, passar por comissões, aprovar, sancionar e publicar no Diário Oficial. Esse ciclo de atrito informacional é incompatível com a gestão contemporânea.
- **Fricção na interoperabilidade sintática e semântica:** A informação trancafiada em um PDF não é “computável”. Sem interoperabilidade semântica, o código da despesa no sistema financeiro muitas vezes não se alinha ao programa do PPA de forma natural, gerando os famosos “restos a pagar” desorganizados e a impossibilidade de aferir se o dinheiro gasto gerou a meta proposta.
- **Barreiras cognitivas à cidadania:** A excessiva tecnificação da linguagem orçamentária aliena a sociedade. A opacidade não se dá mais pelo sigilo (pois os dados estão no Portal da Transparência), mas pela total ininteligibilidade da imensa massa de dados desconexos e da formatação em documentos herméticos.

4.2 A lógica da plataforma digital: de produtos analógicos para ecossistemas de valor

Em contraste diametral à burocracia governamental, o setor corporativo tecnológico desenvolveu a estrutura organizacional mais formidável do nosso tempo: a plataforma digital (Gawer; Cusumano, 2002). Diferentemente das empresas lineares, que adquirem insumos, produzem um bem e o vendem na outra ponta para um consumidor final, a plataforma atua como um facilitador de interações. Parker, Van Alstyne e Choudary (2016), na obra *Platform Revolution*, definem a plataforma como um modelo de negócios que cria valor ao facilitar o intercâmbio entre produtores e consumidores em um mercado em rede. A Apple não cria a maioria dos aplicativos, mas fornece a App Store, as APIs e as regras que permitem que desenvolvedores alcancem os usuários de iPhone.

Para que uma plataforma triunfe, ela necessita de três engrenagens operacionais:

- **Infraestrutura modular e APIs abertas:** A plataforma constrói os trilhos. As APIs atuam como tomadas universais, blocos de lego. Uma API bem documentada permite que softwares terceiros acessem, de forma segura e delimitada, as funcionalidades do sistema principal. O Facebook, o Google Maps e o Stripe não construíram todos os sites da internet, mas forneceram APIs que estão inseridas em praticamente todos eles.
- **Efeitos de rede:** A utilidade e o valor da plataforma escalam não de forma linear, mas exponencial, à medida que novos usuários entram. Mais desenvolvedores no Android geram mais aplicativos; mais aplicativos atraem mais usuários; mais usuários geram mais dados e atraem novos desenvolvedores.
- **Governança orquestrada e curadoria:** O proprietário da plataforma não microgerencia as ações dos participantes. Ele atua como um legislador daquele ecossistema digital, ditando os padrões de qualidade, políticas de privacidade e regras de negócio, banindo atores maliciosos e incentivando inovações de ponta.

4.3 Governo como Plataforma (GaaP): A redescoberta do Estado

A transposição da mecânica das plataformas para o coração do setor público é a quintessência do conceito GaaP de O'Reilly (2011). É vital diferenciar a mera digitalização da transformação digital estrutural. Digitalizar é pegar o formulário de papel e transformá-lo em um PDF online; o processo burocrático permanece intacto. O GaaP, por outro lado, reimagina a própria arquitetura do serviço.

Casos emblemáticos globais atestam a eficácia do GaaP:

- **Estônia e o X-Road:** A Estônia é amplamente reconhecida como a primeira sociedade puramente digital do mundo. A infraestrutura X-Road é uma camada de interoperabilidade que conecta todos os bancos de dados do governo (e de parte do setor privado), de forma segura. Com ela, cidadãos e empresas inserem a informação uma única vez (princípio do “Once-Only”). O governo é uma plataforma interoperável onde serviços de saúde, voto e abertura de empresas fluem sem fricção.
- **Reino Unido e o Gov.uk:** O governo britânico unificou milhares de sites confusos e sistemas redundantes de diferentes ministérios em um único portal (gov.uk), focado radicalmente na experiência do usuário. Mais importante: sob o capô, criaram infraestruturas reutilizáveis (como o Gov.uk Pay para pagamentos e o Gov.uk Notify para mensagens), oferecidos como APIs para todas as secretarias, poupando bilhões em compras redundantes de TI.
- **Brasil e o Pix:** Gerido pelo Banco Central, o Pix é o melhor exemplo recente de uma plataforma estatal de sucesso. O Banco Central não criou um aplicativo de carteira digital para os cidadãos; ele desenhou a arquitetura de liquidação instantânea, as regras técnicas e os padrões de segurança (a plataforma), e permitiu que centenas de bancos e fintechs (o ecossistema) integrassem a solução via APIs, gerando inclusão financeira massiva.

Aplicar este conceito ao planejamento é a proposta mais radical. Significa transformar o PPA, a LDO e a

LOA de documentos finais em componentes de infraestrutura de governança. Significa tratar, por exemplo, o PPA não como a lista de projetos do governo, mas como a API estratégica do Estado. O PPA-Plataforma expõe, de forma aberta e legível por máquina, quais são os problemas públicos que o governo está focado em resolver e quais resultados ele pretende alcançar, convidando todo o ecossistema a alinhar seus esforços e a co-criar soluções.

A aplicação do conceito de Governo como Plataforma ao planejamento não representa apenas uma evolução tecnológica, mas uma reconfiguração da própria natureza do Estado. Ao operar como plataforma, o governo deixa de ser o único executor das políticas públicas e passa a atuar como orquestrador de capacidades distribuídas, redefinindo as fronteiras entre Estado, mercado e sociedade civil.

5. METODOLOGIA

Considerando a natureza prospectiva, tecnológica e institucional do fenômeno estudado, a pesquisa adotou uma metodologia qualitativa de viés conceitual, prescritivo e exploratório. O desenvolvimento do estudo ocorreu em três fases integradas:

1. *Fase Diagnóstica: Análise crítica da arquitetura de planejamento vigente: A primeira etapa consistiu em uma análise profunda do arcabouço PPA-LDO-LOA, não sob a ótica jurídica, mas sob a ótica da arquitetura de sistemas e da teoria da organização. Foram identificados os gargalos e as rigidezes inerentes ao modelo baseado em documentos, utilizando conceitos como custo de transação da informação e interoperabilidade.*
2. *Fase Comparativa: Análise documental de casos de referência em GaaP: Foi realizada uma extensa revisão bibliográfica e documental de iniciativas de sucesso no emprego de ecossistemas digitais pelo setor privado (ex: iOS, Android) e de implementações efetivas do conceito de Governo como Plataforma (ex: gov.uk no Reino Unido, X-Road na Estônia, Pix no Brasil). O objetivo foi extrair princípios arquitetônicos modulares e de governança transponíveis para o domínio do planejamento governamental.*

3. *Fase Propositiva: Desenvolvimento do modelo de Arquitetura de Planejamento como Plataforma (MAPP): Com base na síntese das etapas anteriores, procedeu-se à construção do MAPP. O modelo foi projetado em duas camadas: uma camada tecnológica, que descreve os componentes de infraestrutura necessários (a sala de máquinas), e uma camada institucional, que detalha a governança necessária para gerir o ecossistema (as regras do jogo).*

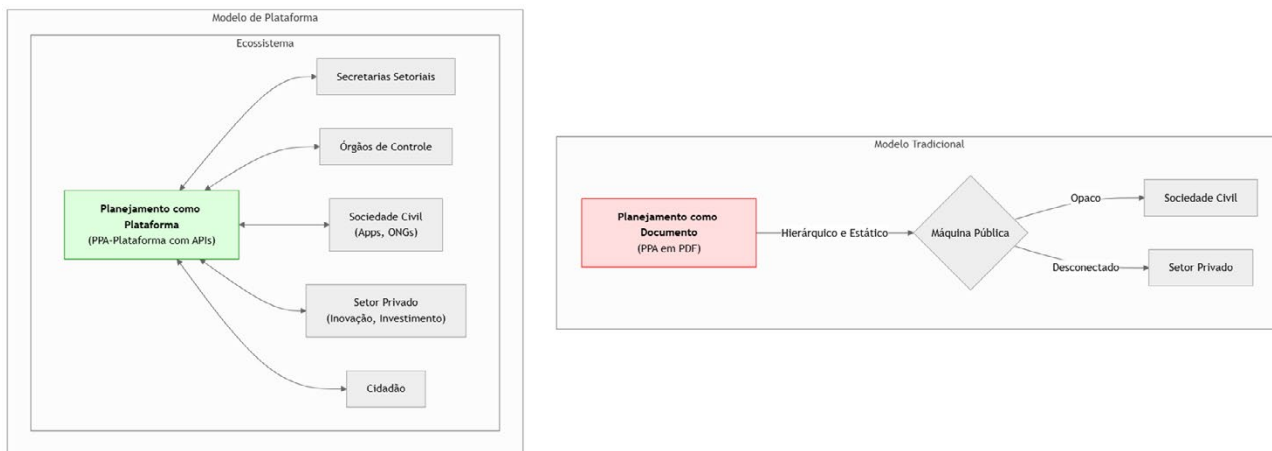
6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 O Modelo de Arquitetura de Planejamento como Plataforma (MAPP)

O Modelo de Arquitetura de Planejamento como Plataforma (MAPP) não deve ser interpretado como um instrumento metodológico adicional, mas como a proposta de um novo sistema operacional do Estado. Assim como sistemas operacionais organizam recursos computacionais e permitem a execução coordenada de aplicações, o MAPP reorganiza a forma como o governo estrutura, distribui e executa suas estratégias, conectando dados, decisões e atores em um ambiente integrado e adaptativo.

A pedra angular deste artigo é o MAPP. O propósito do modelo não é alterar a premissa constitucional brasileira de planejar, mas promover um upgrade tecnológico e ontológico, com a transição do planejamento contido em um invólucro estático para um planejamento fluído.

FIGURA 1 – A transição do planejamento como documento para o planejamento como plataforma



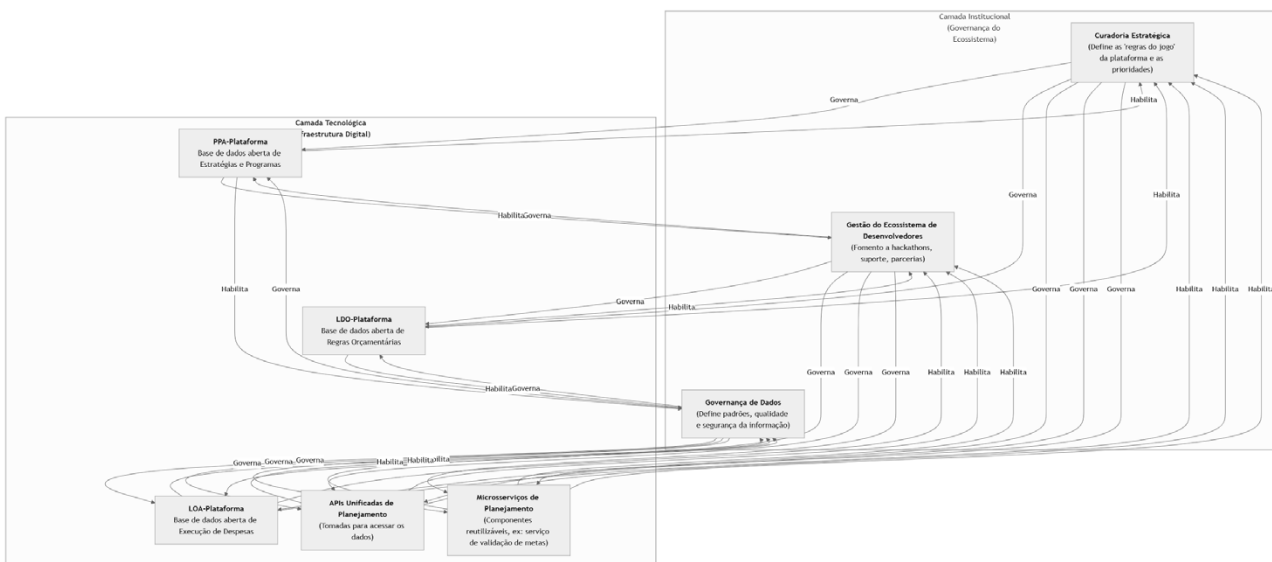
Fonte: Elaborado pelo Autor (2026)

A Figura 1 contrasta os dois modelos. O primeiro mostra o planejamento como um documento que cai de forma hierárquica e opaca sobre a sociedade. O segundo mostra o Planejamento como Plataforma no centro de um ecossistema, interagindo de forma bidirecional e

transparente com múltiplos atores através de APIs, fomentando a colaboração e a inovação.

O MAPP reimagina o sistema de planejamento não como uma série de documentos, mas como uma arquitetura de software governamental. Ele é composto por duas camadas integradas.

FIGURA 2 – As camadas do modelo de arquitetura de planejamento como plataforma (MAPP)



Fonte: Elaborado pelo Autor (2026)

A Figura 2 mostra as duas camadas do MAPP. Na base, a Camada Tecnológica, com os componentes de infraestrutura. No topo, a Camada Institucional, com as funções de governança que gerem o ecossistema que usa esses trilhos.

6.1.1 A Camada Tecnológica: A Sala de Máquinas do Planejamento

Esta camada é a base técnica que transforma os instrumentos estáticos em líquidos, ou seja, em fluxos de dados que podem ser consumidos e recombina- dos por diferentes sistemas. Esta camada é a base, o sistema operacional. Ela transforma os conceitos do PPA, LDO e LOA em componentes digitais interoperáveis, como:

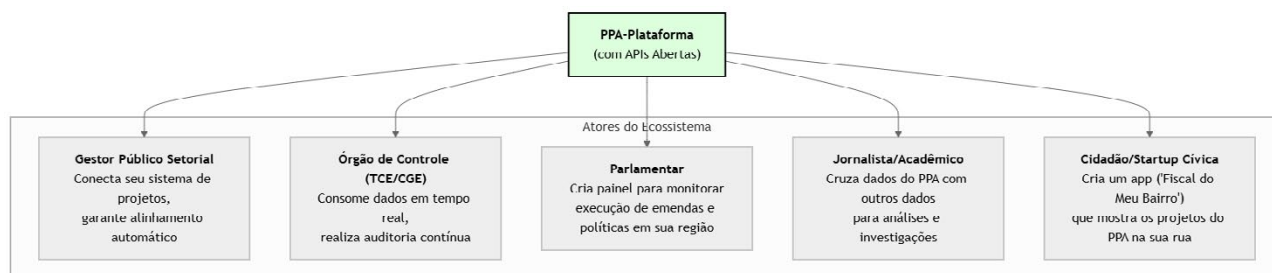
- **Bases de dados canônicas e desacopladas:** O primeiro passo é desconstruir os documentos. Em vez de um arquivo PDF do PPA, teríamos um banco de dados relacional onde cada objetivo, programa, indicador e meta é um objeto de dados único, versionado e com um identificador persistente. Este banco de dados é a única fonte da verdade para o planejamento. O mesmo se aplica à LDO (regras como objetos) e à LOA (transações orçamentárias como objetos).
- **APIs unificadas e semânticas:** A única forma de acessar esses dados seria através de um conjunto de APIs públicas e bem documentadas. A adoção de padrões semânticos (como o uso de vocabulários controlados e ontologias) garantiria que um programa na API do PPA significasse a mesma coisa que um programa no sistema orçamentário.
- **Microsserviços de governança:** Funções comuns de planejamento seriam encapsuladas como serviços independentes e reutilizáveis pelos demais órgãos públicos construir seus próprios dashboards. Por exemplo:
 - Um Serviço de Validação de Metas que qualquer secretaria poderia chamar via API para verificar se a meta de um projeto está alinhada aos indicadores do PPA.
 - Um Serviço de Alocação Orçamentária que conecta uma despesa na LOA a uma ação específica no PPA, garantindo a rastreabilidade do fio da meada planejamento-orçamento.
 - Um Serviço de Geolocalização que permite a qualquer sistema associar um projeto ou uma despesa a um polígono no mapa do estado.
 - Um Serviço de Alinhamento ODS que conecta instantaneamente qualquer meta estadual a um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

6.1.2 A Camada Institucional: A Evolução da Governança e da Cultura

De nada vale a tecnologia mais avançada (APIs, Inteligência Artificial, Big Data) se a cultura organizacional for analógica. A implementação do MAPP altera profundamente as competências institucionais da SEPLAG, que evolui de escritora de planos e fiscal de formulários para arquiteta e moderadora de ecossistemas.

- **Curadoria estratégica:** A principal função da SEPLAG passa a ser a de governar a plataforma. Isso inclui definir as taxonomias e os padrões de dados, garantir a qualidade dos dados inseridos pelas secretarias e, crucialmente, assessorar a alta gestão na definição das prioridades estratégicas que serão configuradas na plataforma.
- **Gestão do ecossistema (Relação Institucional do Planejamento no Governo):** Criar uma função proativa de engajamento com os usuários da plataforma. Isso envolve:
 - **Para o público interno (outras secretarias):** Oferecer treinamento intensivo, suporte técnico e consultoria para ajudá-las a conectar seus sistemas às APIs da plataforma.
 - **Para o público externo (sociedade civil, academia, setor privado):** Promover *hackathons* e desafios de inovação usando os dados da plataforma para criar soluções cívicas, oferecer suporte técnico para empresas que queiram se integrar, criar documentação clara e exemplos de uso das APIs.
- **Governança de Dados, Privacidade e Segurança:** A Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) passará a liderar, em sinergia com setores de TI (como as empresas públicas de tecnologia da informação), comitês rigorosos de governança. É imprescindível criar políticas de acesso, definindo com granularidade quem pode visualizar, inserir ou alterar dados. A segurança cibernética e a conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) tornam-se requisitos transversais no *design* da plataforma (*Security by Design*).

FIGURA 3 – O ecossistema de valor gerado pelo PPA-Plataforma



Fonte: Elaborada pelo Autor (2026)

A Figura 3 ilustra o valor prático do modelo. O PPA-Plataforma, no centro, não é um fim em si mesmo, mas um habilitador que permite a uma vasta gama de atores criar seus próprios instrumentos de gestão, controle e participação, gerando um valor que seria impossível no modelo centralizado.

6.1.3 Cenário Prático de Uso: A Jornada de uma Política Pública no MAPP

Para tangibilizar profundamente as implicações institucionais dessa adoção e conectar o design da engenharia de software governamental aos resultados esperados em uma política pública real na ponta, propõe-se um cenário prático focado na expansão da infraestrutura de saúde. Sob a égide do MAPP, uma meta como a “construção de 500 novos leitos hospitalares” deixa de ser uma linha inerte em um anexo PDF do PPA para se tornar um objeto de dados vivo e rastreável.

Institucionalmente, isso força a quebra dos silos históricos: no momento em que a Secretaria de Saúde inicia o projeto, seu sistema gerencial obrigatoriamente consome a API do PPA-Plataforma para herdar a diretriz, enquanto o sistema do Tesouro aciona o *Serviço de Alocação Orçamentária* para validar o empenho na LOA-Plataforma em tempo real. Essa orquestração algorítmica atua como um mecanismo de execução institucional, impedindo o desvio de finalidade na raiz. Simultaneamente, na ponta da prestação do serviço, essa mesma infraestrutura semântica alimenta automaticamente o aplicativo de uma startup cívica (GovTech), permitindo que o cidadão monitore de forma georreferenciada e sem latência a conversão do orçamento na efetiva entrega do hospital. O planejamento tecnológico torna-se, assim, a engrenagem viva que assegura a integridade

entre a promessa governamental e a realidade vivenciada pela sociedade.

O PPA-Plataforma não é, portanto, um fim em si mesmo, mas um habilitador que permite a uma vasta gama de atores criar seus próprios instrumentos de gestão, controle e participação, gerando um valor que seria impossível no modelo centralizado.

6.1.4 Desafios e barreiras de implementação

Uma disrupção dessa envergadura, em um sistema concebido há mais de trinta anos e defendido por amarras jurídicas robustas, não ocorrerá sem enfrentar um cipoal de desafios que exigirão vontade política de Estado, e não apenas de governos de turno.

1. Desafio legal e institucional: *O ciclo PPA-LOA-LOA tem amparo Constitucional, na Lei 4.320/64, na LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), e em farta jurisprudência dos Tribunais de Contas. O arcabouço normativo ainda exige, formalmente, a impressão de documentos físicos ou PDFs encadernados e formatados em anexos anacrônicos. A transição demandará uma intensa negociação legislativa para modernizar a forma de entrega do plano, permitindo que a peça orçamentária seja juridicamente reconhecida como um artefato de software e banco de dados auditável, complementado apenas por relatórios sintéticos textuais de leitura humana.*

2. Desafio tecnológico e de legado: *O governo sofre com a herança de sistemas legados (softwares antiquados, escritos em linguagens mortas como COBOL, ou sistemas monolíticos e engessados fechados por fornecedores que praticam vendor lock-in). Substituir a espinha dorsal de um Estado por uma arquitetura moderna orientada a microsserviços e baseada*

em nuvem requer grandes orçamentos iniciais para TI e talento qualificado.

3. Desafio cultural e de capital humano: O funcionalismo público (o servidor do quadro histórico) passou décadas sendo punido por erros de forma e treinado para obedecer cegamente ao trâmite processual. Mudar essa cultura avessa a riscos para uma cultura ágil (Agile), centrada no produto digital e na abertura, é o maior de todos os obstáculos. Será imperativo desenhar programas massivos de capacitação nas Escolas de Governo, ensinando metodologias de inovação, UX, alfabetização de dados (Data Literacy) e pensamento ecossistêmico para os auditores e gestores da ponta.

4. Ameaças de silos políticos: A fragmentação política do Estado pode ser uma barreira ao GaaP. Secretarias mais fortes muitas vezes constroem seus próprios ecossistemas de dados para deterem o poder da informação, relutando em se integrar à espinha dorsal do governo central por medo de perder orçamento ou autonomia técnica. Quebrar esses silos exigirá liderança vinda diretamente do centro de governo (o próprio Chefe do Executivo).

7. CONCLUSÃO

A arquitetura e os ritos de planejamento governamental do século XX, embora fundamentais para garantir a estabilidade e a normatização inicial da jovem democracia brasileira, esgotaram suas potencialidades e tornaram-se passivos operacionais na era do conhecimento. Hoje, o modelo de planejamento baseado em documentos atua como uma âncora invisível com sua lentidão de atualização, sua severa rigidez informacional e sua impermeabilidade tecnológica que são completamente incompatíveis com as necessidades urgentes, as demandas cidadãs instantâneas e a massiva velocidade da hiperconexão digital global. Continuar utilizando esse modelo não afeta apenas a eficiência fria dos recursos da máquina, é uma condenação ao sucateamento, garantindo a crônica irrelevância da função de planejamento e o esgarçamento definitivo da confiança sociopolítica entre o cidadão pagador de impostos e a burocracia estatal.

A proposta disruptiva teorizada neste artigo, a metamorfose existencial para o paradigma de Planejamento como Plataforma, transcende largamente

o escopo limitante de um mero projeto de modernização tecnológica de *e-government* ou a compra de um novo software ERP (Enterprise Resource Planning). É, antes de tudo, uma necessidade existencial, uma reinvenção arquitetural da maneira como o Estado se relaciona com a economia, com o território e com a produção de políticas.

Ao ressignificar o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) como infraestruturas digitais canônicas, providas de APIs abertas, interoperáveis em rede e disponíveis em tempo real, o Estado rompe os grilhões burocráticos e passa a operar como um farol de desenvolvimento colaborativo. Ele destrava um potencial latente e sem precedentes de agilidade pública, cocriação de serviços, auditoria granular e engajamento da sociedade civil e das forças de mercado. A jornada para implementar o Modelo de Arquitetura de Planejamento como Plataforma (MAPP) é longa, desafiadora e de alta complexidade. Ela exige não apenas competência técnica, mas uma profunda transformação cultural: onde os órgãos centrais de planejamento e orçamento devem evoluir de uma instância de controle hierárquico para a complexidade da curadoria de um ecossistema e as secretarias setoriais devem trocar o isolamento de seus silos pela colaboração em rede.

Sem dúvida, a travessia prática rumo à materialização do Modelo de Arquitetura de Planejamento como Plataforma consistirá em um caminho tortuoso, complexo, desafiado por vetos institucionais e inércias históricas e orçamentárias das superestruturas jurídicas e corporativistas. Ela demandará uma reconstrução não apenas nos datacenters e na linguagem de programação estatal, mas um *reboot* profundo na cultura, na legislação fiscal e na própria concepção da liderança política. Trata-se da transição monumental e filosófica de um “Governo Provedor e Controlador” para um “Governo Habilitador e Conector”.

Neste contexto, a implementação do MAPP ataca diretamente as patologias diagnosticadas no modelo tradicional. Ao substituir os volumosos PDFs por bases de dados canônicas e APIs (conectores), o modelo reduz a quase zero o custo de transação documental que engessa as atualizações estratégicas. Paralelamente, a curadoria de dados interligada e a abertura das informações atuam como antídotos contra os silos políticos, pois a transparência algorítmica inibe a retenção de dados como instrumento de poder por secretarias

isoladas, forçando uma colaboração estrutural e contínua em toda a máquina pública.

Contudo, os dividendos coletivos potenciais são de tal magnitude que superam os atritos transicionais. A flexibilidade adaptativa diante das intempéries, a hipertransparência ativa na orçamentação finalística, o fomento prático a negócios disruptivos focados no interesse público (GovTechs) e, no limite existencial, o realinhamento entre as expectativas da população conectada e as entregas efetivas do governo dependem dessa reengenharia sistêmica. O prêmio final para a liderança que bancar essa mudança não é apenas um governo digital, mas o resgate heróico do verdadeiro sentido da gestão pública. Ao tornar-se uma plataforma habilitadora viva, o planejamento público cumpre finalmente sua promessa não realizada pelo velho Estado patrimonial e burocrático: ele deixa de ser um peso morto arquivado nas bibliotecas do esquecimento, tornando-se, para a sociedade da informação, a mais confiável e adaptativa bússola de desenvolvimento colaborativo rumo ao futuro.

Entendemos que o planejamento público encontra-se diante de uma encruzilhada histórica. Permanecer ancorado em instrumentos documentais concebidos para uma realidade analógica significa aceitar sua progressiva irrelevância diante de um mundo que opera em tempo real.

A proposta de Planejamento como Plataforma representa, nesse contexto, mais do que uma inovação tecnológica, pois trata-se de uma redefinição estrutural da forma como o Estado pensa, decide e age. Ao transformar planos em infraestruturas digitais, o governo deixa de registrar intenções e passa a operar estratégias. O planejamento deixa de ser memória e torna-se inteligência ativa.

Nesse novo paradigma, o Estado não é mais apenas um executor de políticas previamente definidas, mas um sistema adaptativo capaz de aprender continuamente com a realidade que busca transformar. Se o século XX foi o século da institucionalização do planejamento, o século XXI será, inevitavelmente, o século da sua computação.

8. Referências

1. BRANDÃO, Sandro. A Revolução da Conexão Humana. Belo Horizonte: [s.n.], 2025.
2. GAWER, A.; CUSUMANO, M. A. Platform leadership: how Intel, Microsoft, and Cisco drive industry innovation. Boston: Harvard Business School Press, 2002.
3. MINTZBERG, H. The rise and fall of strategic planning. New York: Free Press, 1994.
4. O'REILLY, T. Government as a platform. Innovations: Technology, Governance, Globalization, Cambridge, MA, v. 6, n. 1, p. 13-40, 2011.
5. PARKER, G. G.; VAN ALSTYNE, M. W.; CHOUDARY, S. P. Platform revolution: how networked markets are transforming the economy—and how to make them work for you. New York: W. W. Norton & Company, 2016

Planejamento Estratégico Analítico-Temporal: engajamento, agilidade e articulação no planejamento público

- **Pedro Lemos**

Mestre pelo Programa de Pós Graduação em Gestão de Políticas Públicas (FGV-EAESP)

- **Karoline Fernandes**

Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (UFPI)

- **Priscila Franco**

Pós-graduação Lato Sensu - MBA, Gestão de Pessoas com Ênfase em Liderança Organizacional (USP)

- **Yôkissya Coelho**

Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociedades e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima (PPGSOF/UFRR) e Licenciada em História pela Universidade Federal de Roraima (UFRR).

Resumo

O planejamento governamental brasileiro enfrenta o desafio crônico de superar o abismo entre os instrumentos formais (PPA, LDO e LOA) e a gestão real das instituições. Este artigo analisa a experiência da Secretaria de Estado do Planejamento do Piauí (SEPLAN-PI), que, apesar de sua função indutora, sofria com uma dinâmica de gestão reativa e fragmentada. Diante das limitações das metodologias tradicionais e da transposição acrítica de modelos do setor privado, o estudo investiga a implementação de uma metodologia híbrida de gestão estratégica. A abordagem combina o rigor do Planejamento Estratégico Situacional (PES), a agilidade dos *Objectives and Key Results* (OKR) e a mobilização narrativa das *Must-Win Battles*, fundamentando-se no conceito de “planejamento empático”. O objetivo central é analisar como essa integração metodológica e o processo participativo influenciaram a organização interna, o engajamento da burocracia de médio escalão e a apropriação dos objetivos institucionais. Conclui-se testando a hipótese de que a hibridização de métodos, aliada à valorização da dimensão política e situacional, fortalece a capacidade estatal e a conexão entre a estratégia interna e os instrumentos formais de governo no nível subnacional.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico, Gestão Pública, Metodologias Híbridas.

INTRODUÇÃO

O planejamento governamental ocupa posição central na organização da ação estatal, uma vez que orienta prioridades, estrutura a alocação de recursos e coordena a execução das políticas públicas. No contexto brasileiro, esse papel materializa-se em instrumentos formais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Contudo, a literatura contemporânea aponta que a efetividade desses instrumentos depende da capacidade das organizações de internalizar a estratégia e traduzi-la em práticas

cotidianas, superando o abismo entre o planejamento burocrático e a gestão real (CARDOSO JR., 2011). Na prática, observa-se que muitos processos permanecem dissociados da rotina institucional, percebidos como exercícios excessivamente técnicos e distantes da realidade das equipes, o que resulta em fragmentação de esforços e em uma lógica de atuação predominantemente reativa.

Esse desafio adquire contornos críticos em órgãos centrais de planejamento, como a Secretaria de Estado do Planejamento do Piauí (SEPLAN-PI). Como indutoras da estratégia sistêmica, essas unidades devem

possuir elevadas capacidades estatais, entendidas aqui não apenas como recursos financeiros ou normativos, mas como a competência técnico-administrativa e política para implementar objetivos governamentais (GOMIDE; PIRES, 2014). No entanto, emerge um paradoxo institucional: a organização responsável por planejar o Estado nem sempre dispõe, internamente, de um modelo de gestão capaz de alinhar prioridades, disciplinar suas próprias rotinas e ampliar sua capacidade de entrega.

Na SEPLAN-PI, a ausência de uma lógica estratégica consolidada produzia uma dinâmica de “apagamento de incêndios”, onde a burocracia de médio escalão — atores fundamentais na conexão entre a formulação política e a implementação operacional (LOTTA, 2014) — via-se imersa em demandas emergenciais, comprometendo a função indutora do órgão.

A persistência dessas limitações decorre, em parte, da transposição acrítica de metodologias do setor privado para o público. Como adverte Matus (1996), o planejamento no setor público não ocorre em um vácuo administrativo, mas dentro de um “jogo social” marcado por conflitos de interesse, incerteza e multiplicidade de atores. Diferente do planejamento tradicional (determinista), a estratégia estatal exige o reconhecimento da natureza política e situacional das decisões. Diante disso, abordagens rígidas tendem a fracassar por não gerarem valor público nem sentido coletivo para os servidores, que muitas vezes não se reconhecem nos indicadores tecnocráticos do *Balanced Scorecard* (BSC) convencional (MOORE, 1995).

Nesse contexto, este artigo analisa a implementação de uma metodologia híbrida na SEPLAN-PI, que buscou combinar o rigor do Planejamento Estratégico Situacional (PES) com a agilidade dos *Objectives and Key Results* (OKR) e a mobilização narrativa das *Must-Win Battles*. A proposta fundamenta-se na construção de um “planejamento empático”, que prioriza a apropriação da estratégia pela burocracia como condição para a institucionalização e continuidade das políticas (ABRUCIO, 1997). A experiência justifica-se pela necessidade de fortalecer a gestão interna do órgão e utilizar esse processo como um campo de experimentação metodológica para o aprimoramento do planejamento governamental subnacional.

O objetivo central deste trabalho é analisar os efeitos dessa metodologia híbrida sobre a organização interna

e o engajamento das equipes. Busca-se compreender como a integração dessas abordagens contribuiu para uma estratégia aderente à realidade organizacional da secretaria, examinando a influência do processo participativo na apropriação dos objetivos. Por fim, analisa-se em que medida o planejamento interno logrou articular-se com os instrumentos formais (PPA, LDO e LOA), testando a hipótese de que a combinação entre diferentes abordagens de planejamento, aliada a uma lógica participativa e empática de construção da estratégia, pode ampliar a efetividade do planejamento no setor público e fortalecer sua conexão com os instrumentos formais de governo.

DESENVOLVIMENTO

O planejamento estratégico no setor público tem sido historicamente estruturado a partir de instrumentos formais destinados a orientar a ação do Estado no médio e longo prazo. No contexto brasileiro, o Plano Plurianual (PPA) ocupa papel central nesse arranjo, articulando-se com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com a Lei Orçamentária Anual (LOA) para viabilizar a execução das políticas públicas. No entanto, a existência desses instrumentos, por si só, não garante sua efetividade.

Nesse sentido, diversos estudos apontam que a efetividade do planejamento governamental depende menos de sua formalização normativa e mais de sua capacidade de orientar, de forma concreta, a ação das organizações e o comportamento das equipes responsáveis por sua execução. Conforme argumenta Carlos Matus (1996), o planejamento só se realiza quando conectado à ação e às capacidades institucionais de governo, sendo insuficiente quando limitado à produção de documentos formais. De forma complementar, Robert S. Kaplan e David P. Norton (1997) destacam que o principal desafio das organizações não está na formulação da estratégia, mas na sua execução, o que evidencia a necessidade de mecanismos que traduzem diretrizes em práticas efetivas de gestão.

Essa discussão torna-se ainda mais relevante no setor público, onde a implementação da estratégia depende de fatores que extrapolam a lógica gerencial clássica, incluindo restrições institucionais, múltiplos atores, disputas políticas e mudanças frequentes de prioridades. Nesse contexto, abordagens tradicionais de planejamento, quando aplicadas de forma isolada, tendem a apresentar limitações, especialmente no que

se refere à capacidade de mobilização das equipes e à adaptação às dinâmicas organizacionais.

Diante desses desafios, observa-se a incorporação, no setor público, de diferentes metodologias de gestão estratégica, que buscam ampliar a efetividade do planejamento ao integrar dimensões analíticas, operacionais e comportamentais. Entre essas abordagens, o Balanced Scorecard (BSC), desenvolvido por Kaplan e Norton, destaca-se por propor a organização da estratégia em múltiplas perspectivas inter-relacionadas, permitindo estruturar objetivos, indicadores e iniciativas de forma sistêmica. No contexto analisado, essa abordagem contribuiu para a definição de eixos estratégicos que contemplassem diferentes níveis de atuação, articulando dimensões internas, intermediárias e de impacto final.

O Planejamento Estratégico Situacional (PES), formulado por Carlos Matus, introduz uma perspectiva centrada na análise de problemas concretos e nas condições reais de implementação da estratégia. Ao considerar a influência de fatores políticos, institucionais e contextuais, o PES aproxima o planejamento da realidade organizacional e amplia sua viabilidade prática. No caso em análise, essa abordagem foi fundamental para orientar a construção de uma estratégia conectada às demandas efetivas da organização e às janelas de oportunidade existentes, contribuindo para que o planejamento fosse percebido como instrumento de resolução de problemas e não apenas como exercício formal.

METODOLOGIA

A metodologia Objectives and Key Results (OKR), amplamente difundida no setor privado, acrescenta à gestão estratégica uma lógica de foco, transparência e dinamismo, por meio da definição de objetivos claros e resultados-chave mensuráveis, acompanhados em ciclos curtos. Conforme destaca John Doerr (2018), essa abordagem favorece o alinhamento organizacional e a adaptação contínua às mudanças. No contexto da experiência analisada, os OKRs foram incorporados especialmente na dimensão temporal da estratégia, permitindo a definição de metas de curto prazo e a realização de ciclos frequentes de monitoramento, o que contribuiu para manter a estratégia ativa e evitar sua obsolescência.

Por sua vez, o enfoque de Must-Win Battles agrega uma dimensão simbólica e mobilizadora ao

planejamento estratégico, ao enfatizar a importância da construção de prioridades claras e narrativas capazes de engajar as equipes. Essa perspectiva parte do entendimento de que a estratégia não se sustenta apenas por sua consistência técnica, mas também por sua capacidade de gerar sentido e pertencimento. No caso estudado, essa sistemática foi fundamental para a definição de eixos estratégicos acompanhados de lemas fortes e memoráveis, que conectam o trabalho cotidiano dos servidores ao impacto gerado na sociedade, fortalecendo a motivação intrínseca e o engajamento institucional.

A integração dessas diferentes abordagens possibilitou a construção de uma metodologia híbrida, capaz de combinar rigor analítico, aderência à realidade institucional, dinamismo na execução e capacidade de mobilização das equipes. Essa combinação mostrou-se particularmente adequada ao contexto do setor público, onde a complexidade dos problemas e a diversidade de atores exigem soluções metodológicas flexíveis e adaptativas.

Por fim, o estudo fundamenta-se na estratégia de pesquisa-ação, conforme sistematizada por Michel Thiollent (2011), que se caracteriza pela produção de conhecimento a partir da intervenção prática e da participação ativa dos sujeitos envolvidos. Nesse tipo de abordagem, pesquisadores e participantes atuam conjuntamente na identificação de problemas, na construção de soluções e na análise dos resultados, permitindo que os aprendizados sejam diretamente incorporados ao contexto organizacional. No caso em análise, a pesquisa-ação não apenas orientou o desenvolvimento metodológico, mas também contribuiu para o fortalecimento das capacidades institucionais, à medida que as equipes se apropriaram das ferramentas e passaram a conduzir a gestão estratégica de forma cada vez mais autônoma.

O presente estudo trata-se de uma investigação descritiva, qualitativa, orientada pela pesquisa-ação, metodologia essa que integra investigação e intervenção, com o propósito de transformar realidades sociais e fomentar a participação ativa dos sujeitos envolvidos (Thiollent, 2018).

Com base nisso, a investigação seguiu o ciclo iterativo da pesquisa-ação, estruturado em seis fases interdependentes: (i) Reconhecimento: análise situacional para compreender o contexto da pesquisa, práticas atuais e participantes envolvidos. (ii)

Planejamento: definição de objetivos, estratégias e métodos para a implementação da ação. (iii) Ação: execução do plano de ação proposto. (iv) Observação/monitoramento: coleta de dados sobre os efeitos da mudança na prática. (v) Reflexão: análise crítica dos resultados e aprendizados obtidos durante a ação. (vi) Avaliação: avaliação dos impactos da mudança na prática e identificação de melhorias para ciclos futuros (Tripp, 2005; Thiollent, 2018).

As técnicas de coleta de dados envolveram a **observação participante**, a consulta a documentos internos e o registro das interações durante o processo formativo. A intervenção fundamentou-se em uma arquitetura metodológica híbrida, integrando o *Balanced Scorecard* (BSC), o Planejamento Estratégico Situacional (PES), os *Objectives and Key Results* (OKR) e a abordagem *Must-Win Battles*. Tal hibridização visou conciliar o rigor analítico com o dinamismo e a mobilização das equipes.

Procedimentos Operacionais e Etapas de Campo

O processo foi estruturado em cinco fases sequenciais, envolvendo aproximadamente 80 servidores, representando a alta liderança da SEPLAN-PI:

1. **Alinhamento Metodológico Inicial:** Realização de oficinas virtuais com a alta gestão para nivelamento conceitual, construção de senso de urgência em relação à necessidade de estruturação do planejamento estratégico e preparação logística. Esta etapa foi crucial para o engajamento das lideranças como indutoras do processo junto às equipes.
2. **Imersão Presencial e Dinâmicas Participativas:** Etapa composta por oficinas presenciais intensivas estruturadas em cinco dinâmicas fundamentais:
 - **Construção do senso de urgência e fatores críticos:** os participantes foram divididos em grupos para refletir sobre a importância da construção do planejamento estratégico naquele momento institucional. Essa atividade permitiu consolidar uma compreensão compartilhada sobre os desafios da organização, especialmente relacionados à necessidade de maior organização, definição de prioridades e redução da atuação reativa. Na sequência, foram identificados os fatores críticos de sucesso para a

implementação da estratégia, com destaque para alinhamento político com as diretrizes do governo; engajamento das equipes e impacto das ações para a população. Esses fatores passaram a orientar a priorização das iniciativas estratégicas.

- **Analítica:** Priorização visual de temas estratégicos a partir de dados socioeconômicos e planos de governo.
 - **Presente e Passado:** Identificação de nós críticos atuais e resgate de experiências bem-sucedidas para fortalecer o orgulho institucional.
 - **Futuro:** Construção de cenários e visões desejadas, incorporando elementos emocionais e subjetivos ao planejamento.
3. **Construção da Estratégia e Planos de Ação:** *Consolidação de cinco eixos estratégicos prioritários. Grupos intersetoriais definiram lemas mobilizadores (Must-Win Battles), objetivos estratégicos e resultados-chave (OKRs) de curto e médio prazo. Foram pactuados planos de ação imediatos (30 dias) e ritos de monitoramento, contendo atividades a serem realizadas; responsáveis; prazos; impactos esperados.*
 4. **Ciclos de Acompanhamento e Refinamento:** *Dando continuidade ao fluxo metodológico da pesquisa-ação, a etapa subsequente à imersão presencial consistiu em um ciclo de acompanhamento sistemático, operacionalizado por meio de encontros virtuais semanais divididos por eixo estratégico. Sob mediação técnica, essas reuniões visam o refinamento dos resultados-chave, o amadurecimento dos escopos dos projetos e o monitoramento rigoroso das ações de curto prazo pactuadas anteriormente. Decorridos aproximadamente 30 dias desse processo de refinamento, realizou-se uma nova oficina presencial dedicada à apresentação dos resultados preliminares e à validação formal dos projetos e indicadores junto à alta gestão. Este marco consolidou a divulgação do mapa estratégico institucional, a designação dos pontos focais responsáveis por cada eixo e a pactuação definitiva das regras operacionais que regeriam o monitoramento contínuo da estratégia.*
 5. **Monitoramento e Institucionalização:** *O monitoramento progrediu por meio de*

encontros mensais que assumiram caráter consultivo à medida que as equipes ganhavam autonomia, consolidando ritos que evoluíram de uma periodicidade semanal para mensal. Ao longo do ciclo, realizaram-se reuniões setoriais e eventos trimestrais de apuração com o Secretariado para revisão da rota de implementação. Cada ano foi encerrado com um encontro presencial de avaliação para sistematizar resultados, identificar aprendizados e repactuar metas, regras e prioridades para o ciclo subsequente. Essa dinâmica não apenas estruturou o planejamento, mas fortaleceu as capacidades institucionais de execução e atualização contínua, estabelecendo um modelo de gestão participativo e orientado a resultados.

A implementação da metodologia híbrida de planejamento estratégico produziu mudanças relevantes na dinâmica organizacional da Secretaria, tanto do ponto de vista estrutural quanto cultural. Os resultados observados evidenciam que a adoção de uma abordagem participativa, combinada a ciclos contínuos de monitoramento e adaptação, contribuiu para a transformação do planejamento estratégico em um instrumento efetivo de gestão, superando a lógica de formalização desvinculada da prática.

Um dos principais avanços observados foi a organização das rotinas de trabalho e a redução da atuação predominantemente reativa. Antes da implementação do planejamento estratégico, as equipes operam com baixa previsibilidade, frequentes mudanças de prioridade e forte presença de demandas emergenciais. Com a estruturação dos eixos estratégicos, dos objetivos compartilhados e dos planos de ação de curto prazo, passou-se a estabelecer uma lógica mais clara de priorização, permitindo que os esforços das equipes fossem direcionados para aquilo que era considerado mais relevante para a organização.

Esse movimento também impactou diretamente a capacidade de monitoramento da alta gestão. A partir da definição de ritos periódicos de acompanhamento e da organização das informações estratégicas, ampliou-se a visibilidade sobre o andamento das ações, permitindo maior capacidade de tomada de decisão e de correção de rumos. Nesse contexto, a definição de um responsável central pela consolidação das informações estratégicas mostrou-se um elemento

crítico de sucesso, contribuindo para garantir a regularidade dos ritos de monitoramento e a consistência dos dados utilizados.

Outro resultado relevante foi a consolidação de produtos estruturantes do planejamento estratégico. Destaca-se, inicialmente, a construção do mapa estratégico, que passou a ser amplamente divulgado nos ambientes físico e digital da Secretaria, incluindo sua disponibilização em espaços de circulação interna e em plataformas institucionais. Essa visibilidade contribuiu para reforçar o alinhamento entre as equipes e para consolidar a estratégia como referência para as decisões cotidianas.

A partir do mapa, foi estruturado o plano estratégico, consolidando os objetivos, metas e projetos associados a cada eixo, bem como iniciativas de caráter transversal. Esse desdobramento permitiu transformar diretrizes gerais em elementos operacionais, facilitando a execução e o acompanhamento das ações.

Adicionalmente, a implementação do planejamento estratégico impulsionou o desenvolvimento de uma ferramenta própria para gestão das metas e projetos. Inicialmente, o acompanhamento era realizado por meio de planilhas e apresentações, o que se mostrou limitado para o registro histórico das informações e para a análise da relação entre planejado e executado. A criação de uma ferramenta estruturada, adaptada às necessidades da Secretaria, permitiu:

- centralizar as informações estratégicas;
- registrar a evolução das metas e dos projetos ao longo do tempo;
- ampliar a transparência e o acesso às informações;
- facilitar o acompanhamento pela alta gestão.

A utilização recorrente da ferramenta, associada à expectativa de acompanhamento direto pela liderança, contribuiu para aumentar a frequência e a qualidade das atualizações realizadas pelas equipes, fortalecendo a confiabilidade das informações e a cultura de monitoramento.

Como desdobramento adicional, a experiência levou ao desenvolvimento de uma solução baseada em inteligência artificial voltada ao apoio na formulação e revisão de metas e projetos. Esse avanço evidencia não apenas a maturidade do processo, mas também sua capacidade de gerar inovação institucional, ampliando o potencial de sustentabilidade da metodologia nos ciclos estratégicos futuros.

Do ponto de vista organizacional, um dos impactos mais significativos foi a redução dos silos funcionais. A estrutura anterior, caracterizada por forte segmentação entre áreas, deu lugar a uma dinâmica mais integrada, impulsionada pela construção de objetivos, metas e projetos compartilhados entre diferentes unidades. A exigência de composição intersetorial nos eixos estratégicos e a realização de ritos de monitoramento contribuíram para fortalecer a coordenação lateral, promovendo maior colaboração, alinhamento e efetividade das ações. Essa transformação pode ser compreendida à luz das discussões teóricas sobre implementação da estratégia, que destacam a importância de mecanismos de coordenação e alinhamento organizacional para a efetividade do planejamento. Nesse sentido, os resultados observados reforçam a ideia de que a estratégia, para além de um documento, deve operar como um sistema de gestão capaz de organizar relações, fluxos de informação e processos decisórios.

No que se refere à articulação com os instrumentos formais de planejamento governamental, observou-se que o planejamento estratégico interno passou a dialogar de forma mais consistente com o PPA, a LDO e a LOA. O PPA, previamente elaborado, foi utilizado como base orientadora para a definição dos eixos e objetivos estratégicos, garantindo alinhamento com as diretrizes de médio prazo do governo. Por sua vez, a LDO e a LOA passaram a incorporar, de forma mais direta, os projetos estratégicos e resultados priorizados, especialmente quanto à alocação de recursos para investimentos. Esse movimento contribuiu para maior coerência entre planejamento e orçamento, reduzindo a dissociação frequentemente observada entre essas dimensões.

Adicionalmente, a análise dos resultados quantitativos do ciclo de implementação evidencia avanços relevantes na execução da estratégia. Foram estruturados e acompanhados 34 projetos estratégicos, dos quais 17 foram concluídos, enquanto 17 apresentaram execução parcial ou reprogramação, em função de ajustes estratégicos realizados ao longo do ciclo. Destacam-se ainda resultados institucionais relevantes decorrentes da implementação da estratégia, tais como: realização de 12 oficinas territoriais de revisão do PPA; Instituição do Núcleo de Inteligência Territorial - NIT; Criação de uma metodologia de Gestão de Investimentos do Estado; evidenciando

a capacidade da Secretaria em alinhar planejamento, execução e entrega de valor público.

Por fim, observa-se que o planejamento estratégico passou a ser incorporado à cultura organizacional da Secretaria, atuando como uma referência prática para a definição de prioridades, a organização das atividades e a tomada de decisão. Esse processo contribuiu para maior disciplina na execução, melhor alinhamento entre equipes e ampliação da capacidade institucional de entrega de resultados. Mais do que isso, os aprendizados gerados ao longo da implementação foram utilizados para aprimorar abordagens e ferramentas aplicadas ao planejamento governamental em nível estadual, reforçando o papel da Secretaria como indutora de inovação e melhoria contínua na gestão pública.

CONCLUSÃO

A experiência analisada neste estudo evidencia que a adoção de uma abordagem híbrida e participativa de planejamento estratégico pode contribuir significativamente para o fortalecimento da gestão pública, especialmente em órgãos centrais responsáveis pela coordenação da estratégia governamental. Ao articular diferentes metodologias e incorporar uma lógica empática de construção da estratégia, foi possível transformar o planejamento de um instrumento predominantemente formal em uma ferramenta efetiva de organização, monitoramento e tomada de decisão.

Os resultados demonstram que a estratégia, quando construída de forma coletiva e conectada à realidade institucional, tende a apresentar maior capacidade de mobilização das equipes e maior aderência às rotinas organizacionais. A definição de eixos estratégicos compartilhados, a estruturação de ciclos de monitoramento e a incorporação de metas de curto prazo contribuíram para reduzir a lógica reativa e ampliar a previsibilidade das ações, permitindo uma alocação mais eficiente dos esforços institucionais.

Destaca-se, ainda, a relevância da integração entre planejamento estratégico e instrumentos formais de planejamento e orçamento, como o PPA, a LDO e a LOA. A utilização do planejamento estratégico como referência para a definição de prioridades e para a alocação de recursos reforça seu papel como elemento estruturante da ação governamental, contribuindo para maior coerência entre formulação, planejamento e execução das políticas públicas.

Na perspectiva metodológica, o estudo oferece uma contribuição relevante ao demonstrar que a combinação entre diferentes abordagens pode superar limitações frequentemente observadas na aplicação isolada de modelos de planejamento estratégico no setor público. Enquanto o Balanced Scorecard contribui para a organização sistêmica da estratégia, o Planejamento Estratégico Situacional aproxima o planejamento das condições reais de implementação, os OKRs introduzem dinamismo e foco na execução, e a abordagem Must-Win Battles fortalece o engajamento e a construção de sentido coletivo. A integração dessas perspectivas permitiu a construção de um modelo mais adaptativo, engajador e orientado à entrega de resultados.

Além disso, a utilização da pesquisa-ação como estratégia metodológica possibilitou a produção de conhecimento diretamente vinculado à prática, permitindo que os aprendizados emergissem da própria implementação da estratégia. Esse aspecto contribui para aproximar o debate acadêmico da realidade da gestão pública, reforçando a importância de estudos aplicados para o aprimoramento das capacidades estatais.

Sob o prisma prático, os resultados indicam que a adoção de metodologias mais acessíveis, participativas e conectadas à realidade institucional pode fortalecer a capacidade de coordenação, reduzir a fragmentação organizacional e ampliar a efetividade do planejamento no setor público. Nesse sentido, a experiência analisada oferece aprendizados relevantes para outras organizações públicas, especialmente aquelas que enfrentam desafios semelhantes relacionados à baixa integração entre planejamento e execução.

No entanto, o estudo apresenta limitações que devem ser consideradas. Por se tratar de uma pesquisa-ação desenvolvida em um contexto institucional específico, os resultados observados estão diretamente associados às características organizacionais, ao nível de engajamento das equipes e ao apoio da alta liderança no processo. Dessa forma, a replicação da metodologia em outros contextos não pode ser

realizada de forma automática, sendo necessária sua adaptação às particularidades de cada organização. Além disso, a natureza qualitativa do estudo, embora adequada para compreender processos e dinâmicas organizacionais, limita a generalização dos resultados. A ausência de uma base comparativa entre diferentes organizações ou ciclos de implementação também restringe a possibilidade de estabelecer relações causais mais amplas entre a metodologia adotada e os resultados observados.

Outro ponto relevante refere-se à dependência do engajamento contínuo das equipes e da manutenção dos ritos de monitoramento para a sustentabilidade da estratégia ao longo do tempo. Como observado durante o processo, momentos de redução no ritmo de acompanhamento impactaram a velocidade de execução, evidenciando que a consolidação do planejamento estratégico como prática institucional exige esforço contínuo e mecanismos de governança bem estruturados.

Diante dessas limitações, recomenda-se que estudos futuros explorem a aplicação da metodologia em diferentes contextos organizacionais, incluindo outras secretarias, níveis de governo e áreas de política pública, de modo a ampliar a base empírica e contribuir para a consolidação de modelos mais robustos e generalizáveis de planejamento estratégico no setor público. Além disso, a incorporação de métricas quantitativas mais sistemáticas e de análises comparativas pode fortalecer a avaliação dos impactos da metodologia sobre o desempenho institucional.

Em síntese, o estudo reforça a importância de repensar o planejamento estratégico no setor público, não apenas como um instrumento formal, mas como um processo vivo, capaz de articular pessoas, prioridades e recursos em torno da geração de valor público. A experiência analisada demonstra que, quando adequadamente estruturado, o planejamento estratégico pode deixar de ser um fim em si mesmo e passar a atuar como um catalisador de transformação organizacional e de melhoria da gestão pública.

Referências

1. ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas** do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 48, n. 2, p. 7–26, 1997.

2. CARDOSO JR., J. C. (Org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Ipea, 2011.
3. DOERR, John. Measure What Matters: How Google, Bono, and the Gates Foundation Rock the World with OKRs. New York: Portfolio, 2018.
4. GIACOMONI, James. Orçamento público. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
5. GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.
6. KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action. Boston: Harvard Business School Press, 1997.
7. KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment. Boston: Harvard Business School Press, 2001.
8. KOTTER, John P. Leading Change. Boston: Harvard Business School Press, 1996.
9. LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 19, n. 65, 2014.
10. MATUS, Carlos. Adeus, Senhor Presidente: governantes governados. São Paulo: Fundap, 1996.
11. MINTZBERG, Henry. The Rise and Fall of Strategic Planning. New York: Free Press, 1994.
12. MOORE, M. H. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
13. THIOLENT, Michel. Metodologia da pesquisa-ação. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

Planejamento estratégico municipal orientado a resultados: uma metodologia integradora entre diagnóstico, metas, projetos e orçamento / prefeitura do Rio de Janeiro

- **Fernanda Mofati Lanhas**

*Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro; Brasil
E-mail: fernanda.mofati@prefeitura.rio*

- **Flavia Santos Torres**

*Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro; Brasil
E-mail: flavia.torres@prefeitura.rio*

- **Marcia de Miranda Santos**

*Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro; Brasil
E-mail: marciam.santos@prefeitura.rio*

- **Raquel Pereira Flores**

*Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro; Brasil
E-mail: raquel.flores@prefeitura.rio*

Resumo

Este artigo analisa a metodologia de elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro 2025–2028, com foco em sua capacidade de articular diagnóstico, formulação, execução, orçamento e monitoramento em uma lógica integrada de gestão estratégica. Adotou-se abordagem qualitativa, de natureza aplicada e objetivo descritivo-analítico, com base em pesquisa documental sobre o Plano Estratégico, os relatórios metodológicos e formulários de elaboração das iniciativas estratégicas e o Manual Interno de Monitoramento de Projetos e Metas, produzidos no âmbito da CVL/SUBPAR. Os resultados evidenciam que a metodologia se organiza a partir de uma arquitetura hierárquica estruturada em eixos temáticos, iniciativas estratégicas, objetivos, metas, indicadores, projetos, marcos e orçamento, articulada por três pilares centrais: árvore de problemas, cadeia de valor ou modelo lógico e participação social. O estudo mostra que essa configuração fortalece a coerência interna do plano, amplia sua rastreabilidade, qualifica a formulação das iniciativas e integra o monitoramento ao ciclo de gestão. Também foram identificados ganhos institucionais associados à padronização, coordenação e orientação para resultados, bem como desafios relativos à qualidade dos dados, à capacidade técnica da equipe condutora, à adesão organizacional e à sustentação da metodologia pela alta gestão.

Palavras-chave: Planejamento estratégico municipal; Gestão orientada para resultados; Modelo lógico; Monitoramento estratégico.

1. INTRODUÇÃO

A elaboração, pelo setor público, de planos estratégicos de médio prazo enfrenta o desafio de articular direção política, racionalidade técnica e capacidade efetiva de execução. Em contextos urbanos complexos,

marcados por restrições fiscais, interdependência entre políticas públicas, múltiplos atores institucionais e pressão por entregas concretas, tornam-se insuficientes os planos que apenas enunciam prioridades gerais sem estabelecer nexos claros entre problemas,

objetivos, metas, projetos, indicadores e orçamento. Para que o planejamento seja efetivamente governável, é necessário que ele se traduza em uma estrutura capaz de orientar decisões, organizar a implementação e sustentar o acompanhamento ao longo do ciclo de gestão.

No caso do Município do Rio de Janeiro, essa discussão adquire relevância adicional porque o Plano Estratégico não constitui apenas escolha discricionária de governo, mas instrumento previsto na própria Lei Orgânica Municipal. O artigo 107-A estabelece a obrigatoriedade do prefeito eleito apresentar o Plano Estratégico em até 180 dias após o início da gestão, conferindo ao instrumento centralidade institucional no arranjo de planejamento municipal. Nesse contexto, o desafio deixa de ser apenas elaborar um plano formalmente válido e passa a ser construir uma metodologia capaz de assegurar coerência interna, rastreabilidade entre prioridades e meios de execução e capacidade de adaptação diante das contingências do processo governamental.

Apesar da ampla difusão do planejamento estratégico no setor público, persistem fragilidades metodológicas recorrentes na passagem entre diagnóstico e ação governamental. Com frequência, planos apresentam objetivos formulados de maneira genérica, metas sem definição operacional suficientemente clara, indicadores pouco úteis à tomada de decisão e carteiras de projetos desconectadas dos resultados pretendidos. Além disso, nem sempre são explicitadas as relações entre o problema público identificado, as escolhas estratégicas formuladas e os instrumentos mobilizados para enfrentá-lo. Esse conjunto de limitações compromete a coerência do plano, reduz sua capacidade de orientar a execução e enfraquece sua utilidade como instrumento de governança.

É nesse ponto que se insere o caso analisado neste artigo. A metodologia de elaboração e monitoramento do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro 2025–2028 foi desenvolvida e conduzida pela CVL/SUBPAR, que exerce papel central na coordenação técnica do processo de formulação, articulação com os órgãos setoriais e acompanhamento posterior da execução. Conforme os documentos analisados, essa metodologia foi estruturada para integrar diagnóstico, definição de objetivos, elaboração de metas, formulação de projetos, construção de indicadores, previsão orçamentária e monitoramento contínuo, organizando

o plano por meio de uma arquitetura hierárquica composta por eixos temáticos, iniciativas estratégicas e seus respectivos elementos constitutivos.

O presente trabalho examina essa metodologia como arranjo institucional e analítico orientado à integração entre planejamento e gestão. Parte-se da premissa de que a qualidade de um plano estratégico não reside apenas em seu conteúdo programático, mas na robustez dos mecanismos que conectam diagnóstico, formulação, implementação e acompanhamento. Nessa direção, o estudo busca mostrar que a metodologia analisada se apoia em três pilares principais – árvore de problemas, cadeia de valor ou modelo lógico e participação social – e que esses pilares operam no interior de uma estrutura voltada à produção de coerência, rastreabilidade e capacidade adaptativa. Ao sistematizar essa experiência, o artigo pretende contribuir para o debate sobre metodologias aplicadas de planejamento estratégico no setor público municipal.

2. OBJETIVO

O objetivo geral deste trabalho é sistematizar e analisar a metodologia de elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro 2025–2028, com foco em sua capacidade de articular diagnóstico, formulação, execução e monitoramento em uma lógica integrada de gestão estratégica.

Para alcançar esse objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) descrever a arquitetura do Plano Estratégico, evidenciando o encadeamento entre eixos temáticos, iniciativas estratégicas, objetivos, metas, indicadores, projetos, marcos e *orçamento*;
- b) analisar os principais pilares metodológicos que estruturam a formulação das iniciativas estratégicas, com destaque para a árvore de problemas, a cadeia de valor ou modelo lógico e os mecanismos de *participação social*;
- c) examinar como a metodologia traduz a formulação estratégica em instrumentos de acompanhamento e governança, com ênfase nas rotinas de monitoramento, nos níveis de análise e na capacidade de adaptação do plano ao longo do *ciclo de gestão*;

d) discutir os ganhos institucionais e os desafios associados à implementação dessa metodologia no âmbito da administração *municipal*.

Em síntese, o estudo busca compreender de que modo essa metodologia contribui para transformar o Plano Estratégico em instrumento de coordenação da ação governamental, superando abordagens meramente declaratórias e reforçando sua orientação para resultados.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

A literatura contemporânea destaca que planejamento estratégico no setor público precisa ser entendido como parte de um processo mais amplo de gestão estratégica. Essa abordagem se insere no paradigma da Gestão Orientada para Resultados (GpR), que, segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (GARCÍA LÓPEZ; GARCÍA MORENO, 2010), propõe a transição de uma administração centrada no mero cumprimento de procedimentos formais para uma gestão focada no desempenho e na geração de valor público. O conceito de valor público, cunhado por Moore (1995), postula que a eficácia da ação governamental não se avalia apenas pelo volume de recursos gastos, mas pelas transformações positivas e tangíveis produzidas na sociedade. No contexto brasileiro, Martins e Marini (2010) ressaltam que alcançar essa orientação exige arranjos institucionais capazes de alinhar prioridades políticas à capacidade de execução da máquina estatal.

Nesse sentido, Poister (2010) argumenta que o valor do planejamento aumenta quando estratégias orientam o que medir e quando as medições retroalimentam revisões estratégicas, aproximando prioridades, execução e aprendizagem organizacional. Essa abordagem desloca o foco do “documento do plano” para a capacidade institucional de gerir uma agenda estratégica ao longo de determinado tempo. No mesmo sentido, Bryson (2011) consolida o planejamento estratégico como um conjunto de escolhas deliberadas e participativas sobre missão, mandatos, stakeholders, questões estratégicas e respostas viáveis, enfatizando que a legitimidade e a viabilidade política importam tanto quanto a coerência técnica. Essa ênfase é especialmente relevante em governos locais, onde a pluralidade de interesses, a competição por recursos e a necessidade de coordenação intersetorial

exigem mecanismos de **pactuação** e comunicação pública do rumo escolhido.

A dimensão participativa, por sua vez, aparece como condição de sustentabilidade do plano. Em especial, metodologias que incorporam consultas públicas, audiências, mesas de negociação e envolvimento de segmentos sociais tendem a elevar a pactuação e, com isso, a probabilidade de permanência do planejamento além de ciclos políticos de curto prazo (TONI, 2021).

A conexão entre planejamento e monitoramento é sustentada por contribuições da gestão por resultados e de sistemas de monitoramento e avaliação. Kusek e Rist (2004) sistematizam a lógica de um sistema orientado a resultados, no qual indicadores, rotinas e responsabilidades são desenhados para produzir informação útil à decisão, reforçando *accountability* e aprendizagem. Nessa perspectiva, metas e indicadores não são acessórios formais, mas instrumentos de alinhamento organizacional, priorização e correção de rota. Em conjunto, essas abordagens convergem para a necessidade de modelos de planejamento que integrem diagnóstico, formulação, execução e monitoramento em uma lógica contínua e orientada a resultados.

No campo da formulação de políticas públicas, o Guia Prático de Análise Ex Ante, elaborado com participação do Ipea, oferece uma referência importante para a construção racional da intervenção estatal, ao sustentar que a política deve ser formulada a partir de um problema bem delimitado, de objetivos claros e de um desenho capaz de produzir os resultados pretendidos. Nessa perspectiva, a análise ex ante estrutura o processo decisório por meio de etapas como diagnóstico do problema, caracterização da política, desenho da intervenção, estratégia de implementação, monitoramento, avaliação e análise de impactos, buscando elevar a coerência interna da política e a qualidade das decisões públicas.

No campo da formulação de políticas públicas, o Guia Prático de Análise Ex Ante, elaborado com participação do Ipea, oferece uma referência importante para a construção racional da intervenção estatal, ao sustentar que a política deve ser formulada a partir de um problema bem delimitado, de objetivos claros e de um desenho capaz de produzir os resultados pretendidos. Nessa perspectiva, a análise ex ante estrutura o processo decisório por meio de etapas

como diagnóstico do problema, caracterização da política, desenho da intervenção, estratégia de implementação, monitoramento, avaliação e análise de impactos, buscando elevar a coerência interna da política e a qualidade das decisões públicas. Para fundamentar a passagem entre diagnóstico e desenho da intervenção, destacam-se a teoria da mudança e o modelo lógico como referenciais complementares. Enquanto a teoria da mudança explicita as premissas e hipóteses causais que sustentam a intervenção (WEISS, 1995; FUNNELL; ROGERS, 2011), o modelo lógico organiza a cadeia de sequenciamento entre insumos, atividades, produtos, resultados e impactos, oferecendo base para a definição de indicadores e para o acompanhamento posterior da intervenção. Essa chave analítica é especialmente pertinente ao caso estudado, pois a metodologia do Plano Estratégico 2025–2028 da Prefeitura do Rio de Janeiro registra ter sido baseada na adaptação do curso da ENAP sobre Análise Ex Ante de Políticas Públicas e organiza a formulação das iniciativas estratégicas com base no diagnóstico dos problemas, na definição de objetivos, metas, indicadores, projetos e orçamento. Assim, teoria da mudança e modelo lógico não operam apenas como referências teóricas externas, mas como fundamentos analíticos compatíveis com a racionalidade metodológica adotada no plano.

4. METODOLOGIA

O estudo adota abordagem qualitativa, de natureza aplicada e objetivo descritivo-analítico, voltada à sistematização e análise da metodologia de elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro 2025–2028. A escolha desse desenho decorre do interesse em compreender a lógica interna, os procedimentos e os mecanismos de articulação que estruturam a formulação e o monitoramento do plano, e não em quantificar variáveis ou testar hipóteses.

O procedimento metodológico baseou-se em pesquisa documental, adequada ao exame de processos institucionais formalizados em documentos oficiais, relatórios técnicos, roteiros operacionais, formulários e manuais. No caso analisado, essa opção mostrou-se pertinente porque tanto a metodologia de elaboração quanto a de monitoramento do Plano Estratégico foram desenvolvidas pela CVL/SUBPAR, que também lidera tecnicamente o processo de formulação, coordenação e acompanhamento do plano.

O corpus da pesquisa foi composto por três conjuntos documentais principais: **(i)** o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro 2025–2028, analisado em sua arquitetura e em seus elementos constitutivos; **(ii)** os relatórios metodológicos, roteiros e formulários de elaboração das iniciativas estratégicas, utilizados para reconstruir o fluxo de formulação adotado pela CVL/SUBPAR; e **(iii)** o Manual Interno de Monitoramento de Projetos e Metas, examinado para compreender os ritos de acompanhamento, os níveis de monitoramento, os critérios de status e os procedimentos de gestão de mudanças.

A análise combinou análise documental e análise de conteúdo, com quatro eixos principais: arquitetura do plano, formulação das iniciativas estratégicas, monitoramento da estratégia e ganhos institucionais e desafios da metodologia. O diálogo com a bibliografia especializada permitiu interpretar os achados à luz dos debates sobre planejamento estratégico no setor público, análise *ex ante* de políticas públicas, modelo lógico, participação social e gestão por resultados.

Como limitação, reconhece-se que a pesquisa documental permite apreender com precisão a metodologia formalizada, mas não capta integralmente as dinâmicas informais de coordenação, os desafios cotidianos de implementação ou a percepção dos atores envolvidos. Ainda assim, para os objetivos deste estudo, centrados na sistematização e análise da metodologia em si, o desenho adotado mostrou-se adequado.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise documental permitiu identificar uma metodologia de planejamento estratégico municipal caracterizada por forte integração entre diagnóstico, formulação, execução e monitoramento, muito além de um conjunto de procedimentos administrativos. Trata-se de um arranjo metodológico que busca conferir coerência interna ao plano, explicitar as conexões entre problema, objetivos, metas, projetos e orçamento e criar condições para o acompanhamento sistemático da execução ao longo do mandato. Essa característica distingue a metodologia examinada de abordagens mais fragmentadas, nas quais o plano estratégico se limita à enunciação de intenções genéricas, sem articulação suficiente com instrumentos de implementação e com rotinas de gestão.

Os achados desta pesquisa indicam que a consistência da metodologia analisada decorre de dois movimentos complementares. O primeiro é a construção de uma arquitetura estratégica explícita, formada por elementos hierarquizados e funcionalmente articulados. O segundo é a adoção de procedimentos de formulação que vinculam o conteúdo das iniciativas estratégicas ao diagnóstico dos problemas públicos, à definição de objetivos, à elaboração de metas, à estruturação de projetos, à previsão orçamentária e ao monitoramento posterior. Em razão disso, a exposição dos resultados segue a própria lógica do método estudado: inicia-se pela estrutura do plano, avança para a formulação das iniciativas estratégicas, examina sua tradução em metas, projetos, indicadores e orçamento e, por fim, discute o monitoramento e os ganhos institucionais associados à sua implementação.

5.1. Arquitetura do Plano Estratégico: estrutura, hierarquia e rastreabilidade

Um dos principais resultados da análise é a constatação de que a metodologia adotada pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro está assentada em uma arquitetura estratégica formalmente definida, composta por elementos organizados de maneira lógica e sequencial. O relatório metodológico da CVL/SUBPAR é explícito ao afirmar que o Plano Estratégico é formado por componentes específicos, cujo encadeamento depende do desenvolvimento adequado do elemento anterior, de modo a assegurar a construção coerente e integrada do conjunto. Essa definição é central, porque revela que a estrutura do plano não deve ser compreendida como simples ordenação gráfica de itens, mas como mecanismo de articulação entre formulação estratégica, priorização da ação pública e viabilização da execução.

Nessa arquitetura, os eixos temáticos funcionam como grandes campos de concentração de esforços e recursos, orientados para as transformações pretendidas no horizonte do governo. A partir deles, organizam-se as iniciativas estratégicas, entendidas como soluções técnicas formuladas em parceria com gestores da administração municipal, voltadas ao alcance das metas estratégicas e compostas por projetos de relevância diferenciada. O próprio documento metodológico indica que cada iniciativa estratégica reúne, em seu conteúdo, a situação atual do tema

tratado (que traz elementos do diagnóstico), a descrição da iniciativa (que traz os projetos e sua descrição), o objetivo, as metas estratégicas, os indicadores de acompanhamento, os marcos dos projetos e o orçamento. Isso mostra que a iniciativa estratégica opera como unidade central de articulação do plano, concentrando, em um mesmo núcleo, diagnóstico, direção estratégica, instrumentos de implementação e bases de acompanhamento.

A relevância dessa configuração é dupla. Em primeiro lugar, ela estabelece uma hierarquia inteligível entre diferentes níveis da estratégia, permitindo distinguir campos temáticos mais amplos dos instrumentos concretos de intervenção. Em segundo, ela cria condições de rastreabilidade entre prioridades políticas, resultados pretendidos e meios mobilizados para alcançá-los. Quando o plano articula, em torno de cada iniciativa, objetivos, metas, projetos, indicadores, marcos e orçamento, torna-se possível acompanhar não apenas o que se deseja transformar, mas também por quais meios essa transformação será perseguida e em que condições poderá ser monitorada. Nesse sentido, a arquitetura do plano reforça a passagem de um planejamento declaratório para um planejamento orientado à gestão da execução.

Essa estrutura também se conecta ao processo de trabalho descrito pela CVL/SUBPAR. O relatório metodológico apresenta um fluxo resumido de elaboração do Plano Estratégico que passa pela análise dos compromissos de governo, definição das iniciativas estratégicas que serão trabalhadas no plano, definição dos objetivos da iniciativa, elaboração de metas, definição de projetos, pelo detalhamento de projetos, atividades e orçamento e, ao final, pela consolidação do conteúdo no livro do plano. Em seguida, o mesmo documento detalha o desenvolvimento do conteúdo das iniciativas estratégicas e explicita que o produto final desse esforço é justamente a consolidação, para cada iniciativa, de situação atual, descrição, objetivo, projetos, metas estratégicas, indicadores de acompanhamento, marcos e orçamento. A coerência entre a arquitetura do plano e o fluxo metodológico de sua construção é um dos elementos que mais fortalecem a racionalidade interna da metodologia analisada.

Além disso, a arquitetura identificada não se esgota na definição de categorias. Ela expressa um modo de organizar o processo decisório, no qual cada nível condiciona e é condicionado pelos demais. Os objetivos

delimitam a direção da mudança pretendida; as metas traduzem essa direção em compromissos mensuráveis; os projetos materializam a intervenção; os indicadores e marcos viabilizam o acompanhamento; e o orçamento conecta a estratégia à disponibilidade e à qualificação dos recursos necessários à execução. Por isso, a estrutura do plano deve ser lida menos como uma decomposição estática e mais como uma matriz integradora entre estratégia, implementação e governança. É justamente essa característica que permitirá, nas subseções seguintes, compreender como os pilares metodológicos da formulação operam dentro de uma arquitetura previamente definida e voltada à rastreabilidade da ação pública.

5.2. Formulação das Iniciativas

Estratégias: pilares metodológicos

Uma vez definida a arquitetura do Plano Estratégico, o passo seguinte consiste em examinar os mecanismos metodológicos por meio dos quais o conteúdo das iniciativas estratégicas é construído. A análise documental mostrou que essa formulação não ocorre de modo intuitivo ou exclusivamente político, mas se apoia em referenciais e procedimentos que buscam conferir racionalidade, coerência e aderência ao plano. Nesse sentido, destacam-se três pilares centrais: a árvore de problemas, a cadeia de valor ou modelo lógico e a participação social multicanal. Em conjunto, esses elementos permitem qualificar o diagnóstico, estruturar a lógica da intervenção e ampliar a legitimidade das escolhas estratégicas, conectando a elaboração das iniciativas ao problema público, aos resultados pretendidos e às condições de implementação.

5.2.1. Árvore de Problemas: qualificação do diagnóstico

O primeiro pilar da formulação é a árvore de problemas, utilizada como instrumento de qualificação do diagnóstico e de ordenação analítica das situações que demandam intervenção pública. Sua relevância está em deslocar o ponto de partida do planejamento de uma lógica centrada em intenções genéricas ou soluções previamente definidas para uma lógica fundada na explicitação do problema, de suas causas e de suas consequências. No caso da metodologia analisada, essa etapa corresponde à elaboração do diagnóstico dos problemas e ocupa posição inaugural

no processo de construção das iniciativas estratégicas, o que revela a centralidade atribuída à análise prévia da realidade como condição para a formulação posterior dos objetivos, metas e projetos.

Sob essa perspectiva, a árvore de problemas não atua apenas como recurso descritivo, mas como mecanismo de estruturação do raciocínio estratégico. Ao explicitar a situação-problema e os fatores que a sustentam, ela permite reduzir o risco de formulações abstratas, pouco aderentes à realidade ou concentradas apenas em sintomas visíveis. O diagnóstico, assim organizado, oferece base mais consistente para a definição da direção de mudança pretendida e para a seleção dos focos de intervenção governamental. Essa lógica é compatível com o referencial da análise ex ante de políticas públicas, segundo o qual a formulação deve começar por um problema bem delimitado, a partir do qual se definem objetivos claros e um desenho de política capaz de produzir os resultados pretendidos.

No caso estudado, a função da árvore de problemas é particularmente relevante porque ela ajuda a organizar a passagem entre o macrodiagnóstico da cidade e a elaboração do conteúdo das iniciativas estratégicas. Em termos analíticos, isso significa que o problema central orienta a definição dos objetivos da iniciativa, enquanto o exame de suas causas permite identificar pontos de incidência mais promissores para a intervenção. A utilidade do instrumento, portanto, não está apenas em nomear problemas, mas em qualificar a formulação estratégica ao estabelecer uma relação fundamentada entre diagnóstico e ação governamental. Nesse sentido, a árvore de problemas constitui o primeiro mecanismo de coerência interna da metodologia, ao assegurar que o plano se construa a partir de desafios concretos e não apenas de intenções programáticas amplas.

5.2.2. Cadeia de Valor ou Modelo Lógico: organização da intervenção e sua tradução operacional

A partir do diagnóstico estruturado pela árvore de problemas, a metodologia avança para um segundo pilar: a cadeia de valor, ou modelo lógico, que cumpre a função de organizar a intervenção pública segundo um encadeamento causal explícito. O documento metodológico da CVL/SUBPAR registra que a metodologia foi baseada na adaptação do curso da ENAP

sobre Análise Ex Ante de Políticas Públicas, o que ajuda a compreender por que a formulação das iniciativas estratégicas é apresentada como um processo de articulação entre problemas, objetivos, metas, projetos, indicadores e orçamento.

Nessa lógica, o problema central orienta a definição dos objetivos da iniciativa estratégica, pois são eles que expressam a transformação pretendida sobre a realidade diagnosticada. As metas, por sua vez, traduzem essa direção em compromissos mensuráveis. A análise do material, contudo, mostra que a metodologia não opera com uma concepção homogênea de metas. Parte delas está associada aos resultados esperados da intervenção, isto é, às mudanças que se pretende produzir sobre o problema identificado. Outra parte se relaciona mais diretamente aos projetos formulados e às entregas previstas em sua execução, aproximando-se da dimensão de produtos e marcos da cadeia de implementação. Essa coexistência é coerente com o referencial do modelo lógico, que admite a definição de medidas em diferentes etapas da cadeia, abrangendo atividades, produtos, resultados e impactos.

Os projetos estratégicos ocupam, nesse arranjo, a posição de principal instrumento de implementação. Sua formulação não decorre diretamente do objetivo em abstrato, mas da seleção de respostas capazes de incidir sobre causas relevantes do problema identificado. Em termos mais precisos, o problema orienta os objetivos, enquanto as causas críticas orientam os projetos. Essa distinção é central para a coerência da metodologia, pois evita confundir a direção estratégica da mudança com os meios concretos mobilizados para produzi-la. Ao tratar os projetos como resposta estruturada a fatores explicativos do problema, o método reforça a racionalidade da intervenção e amplia a conexão entre diagnóstico, execução e resultados.

Essa lógica não permanece em nível apenas conceitual. O próprio fluxo metodológico descrito pela CVL/SUBPAR prevê, após a definição dos objetivos, a elaboração das metas, a definição dos projetos e, em seguida, o detalhamento de projetos, atividades e orçamento, culminando na consolidação do conteúdo das iniciativas no livro do plano. Isso significa que a cadeia de valor não apenas orienta a formulação da intervenção, mas também sua tradução em elementos operacionais do Plano Estratégico. Cada iniciativa passa a incorporar, de forma integrada,

situação atual, descrição, objetivo, projetos, metas estratégicas, indicadores de acompanhamento, marcos e orçamento, o que confere densidade executiva à estratégia e reduz o risco de dissociação entre planejamento e implementação.

Os indicadores cumprem, nesse contexto, função decisiva, pois permitem monitorar diferentes componentes da cadeia. Alguns se vinculam mais diretamente aos objetivos e aos resultados esperados da iniciativa estratégica; outros se associam ao andamento dos projetos, às entregas previstas e aos marcos definidos para sua execução. Os marcos, por sua vez, funcionam como referências intermediárias de progresso, tornando visíveis etapas relevantes do desenvolvimento dos projetos. Já o orçamento conecta a estratégia às condições materiais de sua realização, reforçando a rastreabilidade entre prioridades, intervenção e recursos. Tal desenho está em sintonia com o Guia do Ipea, que situa o modelo lógico e os indicadores como partes centrais do desenho da política e da preparação do monitoramento, da avaliação e do controle.

Por essa razão, a cadeia de valor ou modelo lógico constitui mais do que um recurso de representação analítica. Ela funciona como mecanismo de organização da formulação e de sua tradução operacional, permitindo explicitar como os diferentes elementos da iniciativa se conectam e em que medida a intervenção proposta é coerente com o problema diagnosticado, com os resultados pretendidos e com as condições de implementação. Ao tornar visível esse encadeamento entre problema, objetivos, metas, projetos, indicadores, marcos e orçamento, a metodologia fortalece a consistência interna do plano e estabelece a base para seu acompanhamento posterior.

5.2.3. Participação social na formulação do plano: Conselho da Cidade e Participa.rio

O terceiro pilar da formulação das iniciativas estratégicas refere-se à participação social, incorporada à metodologia por meio de dois canais principais: o Conselho da Cidade, como instância consultiva especializada, e as enquetes realizadas na plataforma Participa.rio, como mecanismo de consulta pública digital. Longe de operar como elemento meramente acessório, essa dimensão participativa amplia a base informacional do processo de elaboração do plano e reforça sua legitimidade política e social. Ao ser articulada à estrutura metodológica já definida, a

participação contribui para aproximar o conteúdo das iniciativas estratégicas das percepções, demandas e prioridades identificadas fora da burocracia estatal.

No caso do Conselho da Cidade, sua função é particularmente relevante por se tratar de órgão consultivo composto por especialistas da sociedade civil nas mais diversas áreas de atuação, que apoiam e são consultados tanto na elaboração quanto no monitoramento do Plano Estratégico. Sua atuação introduz no processo uma instância qualificada de interlocução externa, capaz de oferecer subsídios técnicos, leitura crítica e validação das escolhas estratégicas formuladas pela administração. Com isso, o plano não se restringe à lógica interna da máquina pública, passando a incorporar também contribuições de atores externos com experiência e conhecimento sobre os temas priorizados.

De forma complementar, as enquetes realizadas no Participa.rio permitem consultar diretamente a população durante o processo de elaboração do plano, ampliando o alcance da participação para além dos espaços consultivos especializados. Esse mecanismo adiciona uma dimensão mais ampla de escuta pública, contribuindo para captar percepções sociais sobre problemas, prioridades e expectativas em relação à ação governamental. Em termos metodológicos, a combinação entre um canal consultivo especializado e um instrumento digital de consulta à população em geral fortalece a aderência social do planejamento, ao mesmo tempo em que amplia sua legitimidade e sua capacidade de refletir, de maneira mais consistente, tanto a leitura técnica quanto a percepção social sobre os desafios da cidade.

5.3. Monitoramento da estratégia: governança, acompanhamento e capacidade adaptativa

A metodologia analisada não trata o monitoramento como etapa posterior ou acessória ao planejamento, mas como componente constitutivo do próprio ciclo de gestão estratégica. Essa característica aparece tanto no relatório metodológico da CVL/SUBPAR, que atribui ao órgão a responsabilidade pela elaboração e pelo posterior monitoramento do Plano Estratégico, quanto no corpus documental examinado, no qual o Manual Interno de Monitoramento de Projetos e Metas é identificado como instrumento central para a formalização das rotinas de acompanhamento, dos critérios de status, dos procedimentos de gestão de

mudanças e dos mecanismos de controle da execução. Desse modo, o monitoramento deixa de ser compreendido como simples verificação de cumprimento e passa a operar como dispositivo de sustentação da estratégia ao longo do mandato.

Sob essa perspectiva, a principal função do monitoramento é transformar o plano em instrumento dinâmico de gestão, capaz de retroalimentar a tomada de decisão com base em informação periódica e padronizada. O material analisado indica que a metodologia prevê definição de responsáveis, frequência de atualização, critérios para classificação do andamento de projetos e metas e procedimentos para tratamento de desvios e reprogramações. Essa padronização é relevante porque reduz assimetrias entre áreas da administração, favorece a comparabilidade do desempenho e amplia a capacidade de coordenação da instância central de planejamento sobre uma carteira extensa de metas e projetos. Em termos analíticos, trata-se de um arranjo que combina controle processual, monitoramento de desempenho e suporte à decisão.

A estrutura de acompanhamento adotada na metodologia distingue, de forma explícita, três níveis de monitoramento, correspondentes a escalas distintas de análise e decisão. No nível operacional, o acompanhamento é realizado pela equipe de analistas do EGP-Rio em articulação com as equipes técnicas e os gerentes de projetos dos órgãos responsáveis, mediante atualizações periódicas, em geral mensais, sobre o andamento das atividades, o cumprimento das metas, os riscos identificados e os pontos que demandam atenção da alta gestão. No nível tático, o monitoramento se dá por meio de reuniões entre a equipe do EGP-Rio, as equipes técnicas dos órgãos e seus respectivos secretários, demandadas pela CVL/SUBPAR, com a finalidade de examinar o desempenho das iniciativas estratégicas, de suas metas e projetos, identificar gargalos e propor medidas corretivas ou de reorientação. Já no nível estratégico, o acompanhamento é conduzido pela alta gestão em reuniões trimestrais ou semestrais, convocadas pelo prefeito, nas quais se avalia o progresso geral do Plano Estratégico, se discutem os resultados alcançados, se analisam riscos e se deliberam eventuais reprogramações ou ajustes na estratégia. Essa organização em camadas é particularmente relevante porque distribui o monitoramento conforme a natureza dos

problemas e das decisões requeridas, articulando acompanhamento contínuo da execução, coordenação intersetorial e revisão estratégica do plano.

Outro aspecto central da metodologia é a incorporação da gestão de mudanças como dimensão regular do acompanhamento. Em vez de pressupor linearidade na execução, o modelo reconhece que a implementação do plano ocorre em contexto sujeito a restrições fiscais, mudanças normativas, revisões de prioridade e eventos não previstos. O monitoramento, nesse sentido, cumpre função não apenas de controle, mas de adaptação, ao permitir que alterações sejam processadas sem ruptura da coerência estratégica. Essa capacidade adaptativa é um dos elementos que mais diferenciam a metodologia analisada de concepções estáticas de planejamento, nas quais a revisão do plano tende a ser vista como exceção ou sinal de fracasso. Aqui, ao contrário, a possibilidade de ajuste aparece como atributo da própria governança estratégica.

Essa leitura é reforçada pelo próprio Plano Estratégico 2025–2028, que apresenta o monitoramento e a avaliação contínua como dimensões constitutivas do instrumento e os articula à lógica de gestão de alto desempenho da administração municipal. Assim, o monitoramento não se limita a acompanhar a execução de projetos isolados, mas participa da sustentação institucional do plano como sistema de prioridades, metas e entregas. Ao integrar acompanhamento periódico, critérios de status, instâncias de revisão e possibilidade de reprogramação, a metodologia fortalece a capacidade de o governo preservar direção estratégica sem abrir mão de flexibilidade operacional. É justamente essa combinação entre estrutura, acompanhamento e adaptação que permite compreender o planejamento analisado como processo contínuo de governança, e não apenas como produto formal de início de mandato.

5.4. Ganhos institucionais e desafios

A metodologia analisada produz efeitos que ultrapassam a elaboração formal do Plano Estratégico e alcançam dimensões relevantes da capacidade institucional da administração municipal. Um primeiro ganho diz respeito à padronização dos processos de planejamento, formulação e acompanhamento. A utilização de roteiros, formulários, critérios e rotinas comuns tende a reduzir assimetrias entre órgãos, criar uma linguagem compartilhada e conferir maior

previsibilidade ao processo decisório. Em contextos marcados por heterogeneidade organizacional, essa padronização não é um aspecto meramente procedimental, mas condição para que diferentes áreas consigam operar dentro de uma mesma lógica de planejamento orientado a resultados.

Um segundo ganho institucional refere-se ao fortalecimento da coordenação entre áreas e à melhoria da comunicação organizacional. Ao exigir interação entre a instância central de planejamento, os órgãos setoriais, os responsáveis pelos projetos e a alta gestão, a metodologia induz a circulação de informações e a construção de referências comuns sobre prioridades, riscos, metas e entregas. Isso tende a reduzir o isolamento decisório de cada órgão e a favorecer uma visão mais integrada da estratégia governamental. Em termos analíticos, trata-se de um efeito relevante, porque a fragmentação intersetorial é um dos obstáculos mais recorrentes à efetividade do planejamento público, especialmente em estruturas administrativas complexas e tematicamente transversais.

Também merece destaque o fortalecimento de uma cultura de resultados. Ao vincular o diagnóstico dos problemas à definição de objetivos, metas, projetos, indicadores e orçamento, a metodologia desloca o foco do simples registro de atividades para o acompanhamento de entregas e resultados esperados. Isso não elimina a importância dos processos, mas reordena sua função: procedimentos e rotinas passam a ser relevantes na medida em que sustentam a produção de resultados monitoráveis e comparáveis. Nesse sentido, a metodologia contribui para aproximar planejamento e gestão por desempenho, reforçando o uso de evidências e a responsabilização dos gestores em torno de compromissos explicitamente formulados.

Outro efeito importante é o aprimoramento da capacidade de tomada de decisão. A existência de uma arquitetura rastreável, associada a rotinas de acompanhamento e instâncias de revisão, amplia a base informacional disponível para decisões sobre priorização, correção de rumos, reprogramação e eventual realocação de esforços. A metodologia, nesse sentido, não apenas organiza o plano, mas melhora as condições para governá-lo. Em vez de depender exclusivamente de decisões reativas ou fragmentadas, a administração passa a dispor de um quadro mais estruturado para avaliar desvios, identificar gargalos

e ponderar alternativas de ajuste sem perda imediata de coerência estratégica.

Apesar desses avanços, a implementação de uma metodologia dessa natureza não está isenta de limites e desafios. Um deles é a resistência organizacional inerente à introdução de novos procedimentos, instrumentos de acompanhamento e mecanismos de responsabilização. Estruturas acostumadas a padrões menos integrados de planejamento podem reagir com baixa adesão, preenchimento meramente formal dos instrumentos ou dificuldade de internalizar a lógica de gestão orientada a resultados. Nesses casos, a robustez metodológica, por si só, não garante efetividade: sua operação depende de aprendizado institucional, coordenação contínua e comprometimento dos atores envolvidos.

Outro desafio decisivo está relacionado à qualidade e à disponibilidade dos dados. A efetividade do monitoramento depende de informações confiáveis, tempestivas e comparáveis, capazes de sustentar diagnósticos, medir progresso e subsidiar decisões. Quando os dados são insuficientes, despadronizados ou produzidos com baixa regularidade, a capacidade de acompanhamento se enfraquece e o sistema tende a operar com menor precisão analítica. Isso significa que a sustentabilidade da metodologia está diretamente condicionada não apenas à qualidade de seu desenho, mas também à existência de capacidades informacionais e técnicas compatíveis com o grau de sofisticação do modelo adotado.

Um desafio adicional diz respeito à capacidade técnica exigida da equipe responsável pela condução da metodologia. A elaboração e o monitoramento do Plano Estratégico, nos termos analisados, demandam uma equipe central apta a liderar o processo, orientar tecnicamente os órgãos setoriais, revisar a consistência entre diagnóstico, objetivos, metas, projetos e indicadores, além de assegurar o cumprimento dos ritos e prazos previstos ao longo do ciclo de planejamento e acompanhamento. Trata-se de uma exigência elevada, que combina competências analíticas, capacidade de coordenação interinstitucional, domínio metodológico e habilidade de interlocução com diferentes níveis da administração. Quando essa capacidade não está suficientemente consolidada, aumenta o risco de assimetrias na qualidade do conteúdo produzido, fragilidade na condução dos

processos e dificuldade de sustentar a metodologia como prática efetiva de gestão.

Por fim, a liderança da alta gestão constitui variável crítica para a continuidade e efetividade da metodologia. Como o planejamento envolve coordenação transversal, priorização política e mediação de conflitos distributivos, sua sustentação depende de apoio institucional consistente, capaz de assegurar engajamento das equipes, legitimar os ritos de monitoramento e preservar a centralidade estratégica do plano ao longo do mandato. Sem esse suporte, há risco de que a metodologia se reduza a exercício formal de planejamento, perdendo capacidade de incidir sobre o comportamento organizacional e sobre a condução efetiva da agenda governamental. Em síntese, os ganhos identificados são relevantes, mas sua consolidação depende de condições institucionais que não decorrem automaticamente da existência do método, exigindo investimento contínuo em coordenação, dados, capacitação, capacidade técnica da equipe condutora e liderança da alta gestão.

6. CONCLUSÃO

A análise da metodologia de elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro 2025–2028 permite concluir que sua principal contribuição reside na construção de um arranjo capaz de articular, de forma coerente, diagnóstico, formulação, execução, orçamento e monitoramento em uma lógica contínua de gestão estratégica. Mais do que um procedimento técnico de elaboração de plano, a metodologia configura um modo de organizar a ação governamental com base em nexos explícitos entre problema público, objetivos, metas, projetos, indicadores, marcos e recursos, reduzindo a fragmentação frequentemente observada entre planejamento e implementação no setor público.

Os resultados mostram que essa consistência decorre, em primeiro lugar, da forma como a metodologia organiza a construção do plano a partir de uma arquitetura estratégica hierarquizada e de um encadeamento lógico entre diagnóstico, decisão estratégica e implementação. O avanço não está apenas na existência formal de eixos, iniciativas, metas e projetos, mas na incorporação de uma lógica de construção que parte do problema público, identifica causas críticas, orienta a definição de objetivos e desdobra essa direção em metas, projetos, indicadores, marcos

e orçamento de forma integrada e rastreável. Com isso, a arquitetura do plano deixa de operar como estrutura predominantemente formal e passa a funcionar como instrumento analítico e operacional de organização da ação governamental.

Em segundo lugar, a robustez do processo de formulação se apoia na articulação entre três pilares complementares. A árvore de problemas qualifica o diagnóstico ao organizar a leitura dos problemas públicos a partir de suas causas e consequências, oferecendo base analítica mais consistente para a definição dos focos de intervenção. A cadeia de valor ou modelo lógico organiza a intervenção segundo um encadeamento causal explícito, conectando problema, objetivos, metas, projetos, indicadores, marcos e orçamento, ao mesmo tempo em que aproxima a metodologia dos referenciais da análise *ex ante*, da teoria da mudança e da gestão orientada para resultados. A participação social, por sua vez, amplia a base informacional do processo e reforça sua legitimidade, ao incorporar contribuições de instâncias consultivas e da população no processo de elaboração e acompanhamento do plano.

Outro aspecto central identificado é o papel do monitoramento na sustentação da metodologia. Ao ser tratado como dimensão constitutiva do ciclo de gestão, e não como etapa posterior, o monitoramento fortalece a capacidade adaptativa do plano, permitindo que desvios, riscos e mudanças de contexto sejam processados sem perda de coerência estratégica. A institucionalização de critérios de status, rotinas padronizadas e níveis diferenciados de acompanhamento amplia a governabilidade do plano e reforça a capacidade de transformar informação em decisão. Nesse sentido, o planejamento passa a operar como processo contínuo de governança, e não apenas como produto formal de início de mandato.

Do ponto de vista institucional, destacam-se ganhos associados à padronização de processos, ao fortalecimento da coordenação entre áreas, à melhoria da comunicação organizacional, à consolidação de uma cultura orientada a resultados e ao aprimoramento da capacidade de tomada de decisão. Tais efeitos, contudo, não são automáticos. Sua efetividade depende de condições como disponibilidade e qualidade de dados, capacidade técnica da equipe condutora, aprendizado organizacional, adesão dos órgãos setoriais e liderança consistente da

alta gestão. Nesse sentido, a robustez formal da metodologia não elimina seus desafios de implementação; ao contrário, evidencia que sua sustentabilidade depende de institucionalização e de capacidade de atravessar mudanças de governo sem perda de centralidade estratégica.

Como contribuição teórica, o estudo reforça a relevância de abordagens que compreendem o planejamento estratégico como parte de um sistema mais amplo de gestão orientada para resultados, no qual diagnóstico, formulação, execução, monitoramento e adaptação se encontram articulados. Ao examinar uma experiência concreta à luz desses referenciais, o artigo contribui para o debate sobre metodologias aplicadas no setor público, especialmente em contextos urbanos complexos. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa documental mostrou-se adequada para apreender a lógica formal da metodologia, embora não capture integralmente as dinâmicas informais e os desafios cotidianos de implementação. Por essa razão, futuras investigações podem aprofundar a análise por meio de entrevistas, estudos de caso e observação dos processos de monitoramento e revisão estratégica, bem como avançar na discussão sobre priorização de projetos em cenários de restrição fiscal, efeitos de longo prazo e adaptabilidade da metodologia a diferentes realidades municipais.

Em síntese, a metodologia analisada representa um avanço relevante na forma de conceber o planejamento estratégico municipal, ao tratá-lo como instrumento de coordenação da ação governamental orientado à produção de resultados e à geração de valor público. Ao alinhar arquitetura estratégica, qualificação do diagnóstico, explicitação da lógica da intervenção, participação social e monitoramento contínuo, o modelo examinado oferece uma referência consistente para pensar o planejamento não como peça declaratória de governo, mas como capacidade institucional de transformar prioridades em ação governável, monitorável e adaptável ao longo do tempo.

7. Referências

1. BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Brasília: Ipea, 2018.
2. BRYSON, John M. *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. 4. ed. San Francisco: Jossey-Bass/Wiley, 2011.
3. FUNNELL, S. C.; ROGERS, P. J. *Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models*. San Francisco: Jossey-Bass, 2011.
4. GARCÍA LÓPEZ, R.; GARCÍA MORENO, M. A. *Gestão para Resultados no Desenvolvimento: Avanços e Desafios na América Latina e no Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2010.
5. KUSEK, Jody Zall; RIST, Ray C. *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners*. Washington, D.C.: World Bank, 2004.
6. MARTINS, H. F.; MARINI, C. Um guia de governança para resultados na administração pública. *Revista do Serviço Público*, v. 61, n. 4, p. 343-366, 2010.
7. MOORE, M. H. *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
8. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. *Plano Estratégico Municipal*. Documento interno, 2021-2025.
9. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. *Manual Interno de Monitoramento de Projetos e Metas*. Documento interno, 2022.
10. POISTER, Theodore H. The future of strategic planning in the public sector: linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, v. 70, n. s1, p. s246-s255, 2010.
11. TONI, Jackson de. Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público. *Cadernos Enap*, n. 84, p. 1-20, 2021.
12. WEISS, C. H. Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families. In: CONNELL, J. P. et al. (Eds.). *New approaches to evaluating community initiatives*. Washington, DC: Aspen Institute, 1995.

Planejamento Governamental e Políticas Públicas: Governança e Metodologias Participativas na Elaboração do Plano Plurianual (PPA) do Estado da Bahia

- **Liliane da Silva Góes**

Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia – SEPLAN/CEPT- Coordenação Executiva de Planejamento Territorial e Articulação para Consórcios Públicos. Agente de Desenvolvimento Territorial - ADT- Território Metropolitano de Salvador - TMS, Brasil
E-mail: liliane.goes@seplan.ba.gov.br

- **Thiago dos Santos Xavier**

Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia – SEPLAN/CEPT- Coordenação Executiva de Planejamento Territorial e Articulação para Consórcios Públicos. Especialista em Gestão Governamental e Políticas Públicas – EPPGG, Brasil
E-mail: thiago.xavier@seplan.ba.gov.br

Resumo

O artigo analisa a experiência de elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 do Estado da Bahia, enfocando metodologias participativas e seus impactos no planejamento governamental. Parte-se da compreensão do PPA como instrumento estratégico que articula prioridades políticas, demandas sociais e restrições institucionais e fiscais, configurando-se como processo dinâmico e orientado por negociações entre múltiplos atores. Nesse contexto, destaca-se a institucionalização da escuta social, coordenada pela Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, como etapa formal do ciclo de planejamento, conforme previsto no Decreto Estadual nº 19.000/2019 e a elaboração participativa conforme Decreto nº 21.901, de 15 de fevereiro de 2023 que dispõe sobre a elaboração do PPA (2024–2027). A pesquisa adota abordagem qualitativa e participante baseada na análise documental e institucional do processo de elaboração do PPA, considerando dispositivos normativos, arranjos organizacionais e resultados operacionais. Os achados indicam que a escuta social amplia a participação territorial, diversifica o repertório informacional do Estado e contribui para a incorporação de demandas sociais ao planejamento. Evidencia-se, entretanto, que sua efetividade é mediada por critérios técnicos, políticos e orçamentários, que condicionam o alcance das contribuições. A análise também identifica desafios relacionados às assimetrias territoriais, à capacidade institucional e à necessidade de aprimoramento dos mecanismos de priorização, devolutiva e monitoramento. Conclui-se que a escuta social, ao articular normatividade, territorialização e negociação política, constitui dispositivo relevante de governança, fortalecendo a participação social e qualificando o planejamento público.

Palavras-chave: Escuta Social; Planejamento governamental; Plano Plurianual Participativo (PPA); Governança territorial; Políticas Públicas

1. INTRODUÇÃO

A elaboração do Plano Plurianual (PPA) constitui momento estratégico do planejamento governamental, ao materializar, sob a forma de lei, as diretrizes,

objetivos e metas que orientam a ação estatal em um horizonte de médio prazo. Previsto na Constituição Federal e elaborado a cada quatro anos, o PPA articula o plano de governo às restrições orçamentárias

e institucionais, exigindo a definição de prioridades, a alocação de recursos públicos e a organização da ação estatal em diferentes áreas.

Para além de sua dimensão técnico-administrativa, o PPA configura-se como processo político, marcado por negociações, disputas e mediações entre distintos atores institucionais, como órgãos setoriais, instâncias de planejamento, Poder Legislativo e sociedade civil. Nesse contexto, o planejamento assume o papel de arena estratégica de coordenação da ação estatal, na qual se explicitam as tensões entre demandas sociais, prioridades governamentais e restrições fiscais.

Após um período de retração dos espaços participativos nos ciclos anteriores, a elaboração do PPA Federal (24/27) sinaliza a retomada da participação social no planejamento governamental. A utilização da plataforma Brasil Participativo, associada à realização de plenárias presenciais e à atuação do Fórum Interconselhos, resultou em ampla mobilização social, evidenciando a revalorização das metodologias participativas no âmbito federal (Brasil, 2025).

No plano estadual, a incorporação da participação social ao PPA remonta ao ciclo 2008–2011, quando se iniciaram as escutas sociais como estratégia de aproximação entre Estado e sociedade. No Estado da Bahia, esse processo se consolida por meio da institucionalização da Escuta Social como metodologia participativa do planejamento, coordenada pela Secretaria do Planejamento - SEPLAN, por intermédio da Coordenação Executiva de Planejamento Territorial e Articulação para Consórcios - CEPT. Essa estrutura organizacional desempenha papel central na articulação entre territórios de identidade, conselhos de políticas públicas e instrumentos digitais, integrando a participação social ao ciclo formal do PPA.

No ciclo 2024–2027, observa-se o aprimoramento dessa metodologia, com a ampliação de instrumentos como plenárias territoriais, Grupos de Trabalho Territoriais e plataformas digitais. Esses dispositivos ampliam a capilaridade da participação e qualificam a coleta e sistematização de demandas, ao mesmo tempo em que tensionam a capacidade institucional do Estado de organizar, priorizar e incorporar essas contribuições ao planejamento e à programação orçamentária.

Apesar desses avanços, a adoção de metodologias participativas permanece condicionada a fatores estruturais, como assimetrias territoriais, heterogeneidade

das capacidades institucionais e restrições fiscais, que influenciam a conversão das demandas sociais em políticas públicas efetivas. Assim, a ampliação da participação convive com limites relacionados à incidência dessas contribuições no processo decisório.

Diante desse contexto, coloca-se como questão central compreender em que medida as metodologias participativas adotadas na elaboração do PPA influenciam o conteúdo das políticas públicas. A análise dirige-se, especialmente, à escuta social enquanto metodologia estruturante do planejamento, buscando compreender sua capacidade de incidir sobre a definição de prioridades governamentais e sua tradução em ações concretas.

Com base nesse enquadramento, o presente estudo analisa a experiência de elaboração do PPA 2024–2027 do Estado da Bahia, com foco na escuta social enquanto instrumento de governança. Busca-se examinar sua contribuição para a qualificação do processo de formulação das políticas públicas, bem como seus limites institucionais, técnicos e operacionais, além de identificar desafios e possibilidades para o aprimoramento das práticas participativas no planejamento governamental.

2. JUSTIFICATIVA

O debate contemporâneo sobre planejamento governamental tem incorporado a governança como dimensão estruturante da ação estatal, especialmente no que se refere à articulação entre múltiplos atores e à incorporação de mecanismos participativos nos processos decisórios. Nesse contexto, a participação social contribui para a qualificação das políticas públicas ao ampliar a capacidade do Estado de captar demandas, legitimar escolhas e orientar prioridades.

No campo do planejamento público, essa perspectiva implica compreender o PPA para além de sua função normativa, reconhecendo-o como instrumento estratégico de organização da ação governamental e de definição de diretrizes para a alocação de recursos. A adoção de metodologias participativas nesse processo reconfigura fluxos decisórios e impõe novos desafios à administração pública, especialmente no que se refere à coordenação institucional e à sistematização das demandas sociais.

No contexto brasileiro, o PPA participativo consolida-se como espaço relevante de articulação entre planejamento, orçamento e participação social. No

Estado da Bahia, essa dinâmica ganha especificidade com a institucionalização da escuta social, que estrutura a incorporação de contribuições da sociedade ao ciclo do planejamento, ampliando os canais de participação e organizando a mediação entre demandas territoriais e ação estatal.

Apesar desses avanços, persistem lacunas analíticas quanto aos efeitos concretos dessas metodologias sobre o conteúdo das políticas públicas e os processos decisórios. Em particular, destaca-se a necessidade de compreender em que medida a escuta social influencia a definição de prioridades governamentais, considerando os condicionantes institucionais, organizacionais e fiscais que limitam a ação estatal.

Diante desse contexto, justifica-se a análise da experiência de elaboração do PPA 2024–2027 da Bahia, por permitir examinar, em perspectiva aplicada, as potencialidades e os limites da escuta social como metodologia participativa. O estudo contribui para o debate sobre governança e participação ao oferecer subsídios ao aprimoramento das práticas institucionais, com ênfase na qualificação dos processos de priorização, na articulação entre participação social e tomada de decisão e no fortalecimento da capacidade estatal de incorporar demandas territoriais ao planejamento.

3. OBJETIVOS

3.1 - Objetivo Geral

Analisar a experiência de elaboração do PPA 2024–2027 do Estado da Bahia, com foco nas metodologias participativas adotadas, especialmente a escuta social, examinando sua incidência sobre o planejamento governamental e sua capacidade de influenciar a definição de prioridades e a formulação das políticas públicas.

3.2 - Objetivos Específicos

- Examinar o arranjo institucional e normativo da escuta social no processo de elaboração do PPA, considerando sua inserção no ciclo formal do planejamento governamental;
- Analisar a dinâmica de participação social no PPA 2024–2027, incluindo os mecanismos territoriais e os instrumentos de coleta e sistematização das demandas;

- Avaliar a incidência das contribuições sociais sobre o conteúdo do planejamento, observando sua incorporação nos programas, iniciativas e metas do PPA;
- Identificar os condicionantes institucionais, técnicos e orçamentários que influenciam a priorização das demandas e a tomada de decisão no planejamento governamental;
- Apontar os principais desafios e potencialidades das metodologias participativas adotadas, com vistas ao aprimoramento dos processos de planejamento e da governança pública.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

No Brasil, os estudos sobre participação política e mecanismos institucionalizados de engajamento passaram por transformações relevantes a partir da redemocratização, com ênfase na análise da eficácia dos arranjos participativos, seu papel na consolidação democrática e suas reconfigurações ao longo do tempo (Dagnino; Cunha, 2007; Avritzer, 2008).

O Plano Plurianual (PPA) configura-se como instrumento legal e estratégico do planejamento governamental, responsável por orientar a formulação de políticas públicas por meio da definição de diretrizes, objetivos e metas (Cavalcante, 2007; Oliveira, 2011; Arantes, 2014). Ao articular dimensões estratégicas e tático-operacionais, o PPA constitui espaço privilegiado para análise da participação social, ao evidenciar os mecanismos de incorporação das demandas cidadãs na ação estatal.

A literatura sobre participação no planejamento governamental identifica diferentes momentos históricos. Conforme Pires, Amaral e Santos (2014), o período de 1930 a 1980 foi marcado pela consolidação de instrumentos de planejamento sem participação social; a partir da Constituição de 1988, observa-se a expansão de mecanismos participativos, como conselhos e orçamento participativo; posteriormente, a adoção de reformas gerenciais, associadas a restrições fiscais, tensionou esses arranjos, introduzindo limites à atuação estatal e reconfigurando a participação (Jacobi, 2002).

Desde os anos 2000, a participação social no PPA tem sido estimulada por variadas iniciativas institucionais, como fóruns e instâncias interconselhos, ainda que frequentemente marcadas por fragilidades normativas e limitações nos mecanismos de

devolutiva (Fornazari; Macedo; Beserra, 2016). Esse percurso evidencia tanto a ampliação dos espaços participativos quanto os limites estruturais de incorporação das demandas sociais ao planejamento imersos em um campo em disputa no qual distintos projetos políticos definem seus sentidos e alcances (Dagnino 2006; Teixeira, 2020).

As mudanças político-institucionais e a expansão de mecanismos formais de participação para os setores organizados evidenciam a capacidade dos movimentos da sociedade civil de consolidarem sujeitos coletivos com interesses comuns, capazes de influenciar a gestão pública. Tais transformações indicam o surgimento de uma nova configuração institucional, na qual a participação social deixa de ser meramente consultiva e passa a integrar efetivamente os processos decisórios, ampliando a legitimidade e a qualidade das políticas públicas (Jacobi, 2002).

A incorporação de plataformas digitais aos processos participativos introduz novas dinâmicas e desafios, experiências recentes, como a Plataforma Brasil Participativo, ampliaram as possibilidades de interação, registro e priorização de propostas, embora evidenciem desigualdades de acesso e limitações na construção de agendas coletivas (Brasil, 2023a). Nesse sentido, a literatura destaca que a participação contemporânea se organiza de forma híbrida, articulando interações presenciais e digitais em processos interdependentes (Jardim, 2025).

No plano teórico, a discussão sobre governança contribui para compreender os limites e potencialidades desses arranjos. Para Bresser-Pereira (2004), a governança refere-se à capacidade administrativa e financeira do Estado de implementar suas decisões, enquanto a governabilidade está associada à legitimidade política. A participação social, nesse contexto, reforça a governabilidade, ao ampliar a legitimidade das decisões públicas, mas sua efetividade depende da capacidade estatal de implementação.

Complementarmente, o referencial de governança territorial, conforme desenvolvido por Pires (2017), permite compreender o PPA como um arranjo que articula múltiplos atores, instituições e escalas decisórias. Nessa perspectiva, a participação social deve ser analisada como processo relacional, no qual estratégias governamentais e mobilizações sociais se interpenetram, definindo limites e possibilidades para a construção de agendas públicas.

5. METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, orientada por uma perspectiva interpretativa, com o objetivo de compreender os processos de governança e as metodologias participativas mobilizadas na elaboração do PPA estadual. Essa escolha fundamenta-se na compreensão de que fenômenos marcados por interações institucionais, práticas participativas e disputas simbólicas demandam análise contextualizada e aprofundada, situando-se no campo das pesquisas qualitativas, voltadas à compreensão de significados, valores e relações sociais (Minayo, 2012).

Os procedimentos metodológicos combinaram análise documental e observação participante das plenárias territoriais do PPA, denominadas e normatizadas como Escutas Sociais. A observação participante possibilitou apreender as dinâmicas interativas, os padrões de participação, a presença e ausência de atores sociais, a distribuição do tempo de fala, a centralidade atribuída a diferentes temas de políticas públicas, bem como as estratégias adotadas pelo governo e pelos movimentos sociais para ampliar a mobilização da sociedade civil. Essa inserção empírica permitiu mapear não apenas o comportamento dos participantes, mas também a articulação de atores institucionais e sociais no processo de construção das proposições.

Complementarmente, realizou-se análise documental de dados secundários, incluindo relatórios governamentais, registros institucionais e materiais de sistematização das devolutivas do processo de escuta social, abrangendo também informações provenientes do ambiente digital de participação do PPA. Esses documentos forneceram subsídios essenciais para compreender diretrizes formais, instrumentos metodológicos e resultados sistematizados pelo poder público.

Para o tratamento dos dados, adotou-se a técnica de análise de conteúdo, que possibilita a organização, categorização e interpretação sistemática de informações qualitativas (Bardin, 2011). A aplicação dessa técnica permitiu identificar categorias analíticas relacionadas à participação social, governança, articulação institucional e capacidade estatal, possibilitando a análise tanto dos conteúdos explícitos quanto dos sentidos subjacentes às práticas institucionais observadas.

A delimitação temporal da pesquisa concentrou-se no ciclo recente de elaboração do PPA estadual,

marcado pela reativação e reconfiguração de mecanismos participativos no planejamento governamental, em alinhamento com processos federais e aprimoramentos estaduais. Nesse contexto, a dimensão participativa do PPA insere-se em um movimento mais amplo de reconstrução e fortalecimento de arranjos institucionais vinculados à democracia participativa no Brasil.

Sob essa perspectiva, os processos participativos analisados não se restringem a instrumentos técnicos de planejamento, mas constituem arenas de disputa política e institucional, nas quais diferentes atores, interesses e estratégias se articulam de forma relacional. As escolhas metodológicas que orientam o PPA Participativo, bem como as formas de engajamento e adaptação observadas, oferecem elementos analíticos relevantes para compreender os desafios e as possibilidades de reconstrução dos arranjos participativos no contexto contemporâneo

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Plano Plurianual (PPA) é normatizado pela Constituição Federal de 1988 (art. 165) como o principal instrumento de planejamento governamental de médio prazo no Brasil, articulando-se de forma integrada à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e à Lei Orçamentária Anual - LOA. No âmbito federal, especialmente entre 2004 e 2015, período correspondente aos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, observa-se a ampliação da participação social na elaboração do PPA, com a consolidação de arranjos institucionais, mecanismos de operacionalização e formatos de interação entre Estado e sociedade.

Os ciclos do PPA 2004–2007, 2008–2011 e 2012–2015 evidenciam a consolidação inicial do planejamento participativo no âmbito federal, associada à ampliação da transparência e à incorporação de demandas sociais na formulação de políticas públicas. No PPA 2016–2019, embora mantidas metodologias participativas, o contexto político-institucional decorrente do impeachment de Dilma Rousseff repercutiu na implementação e na reorientação das prioridades governamentais durante o governo Michel Temer.

No ciclo 2020–2023, apesar da realização de consulta pública digital, observa-se redução na intensidade e na qualidade da participação social, evidenciando limites na mobilização e na incidência da sociedade no planejamento governamental. Em contraste, o PPA

Participativo 2024–2027 do estado da Bahia, instituído pela Lei nº 14.756/2024, apresenta caráter sistêmico, ao integrar programas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como de instituições autônomas.

O processo de institucionalização da participação social no planejamento governamental destaca-se pela adoção das denominadas Escutas Sociais, formalmente incorporadas a partir do PPA 2008–2011. Esse modelo consolidou-se com base no recorte dos Territórios de Identidade, configurando uma estratégia de territorialização do planejamento público, posteriormente reforçada pela Lei Estadual nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014, que institui a Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia.

A referida legislação estabelece os Territórios de Identidade como unidades de planejamento das políticas públicas e institui mecanismos de governança participativa, como o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER, o Comitê de Acompanhamento do Plano Plurianual - CAPPa e o reconhecimento dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETER como instâncias de articulação territorial. Esses arranjos contribuem para a consolidação de um modelo de governança que integra diferentes escalas e atores no processo de planejamento.

FIGURA 1 – Linha do Tempo do Processo de Elaboração do PPA –P da Bahia (2024-2027)

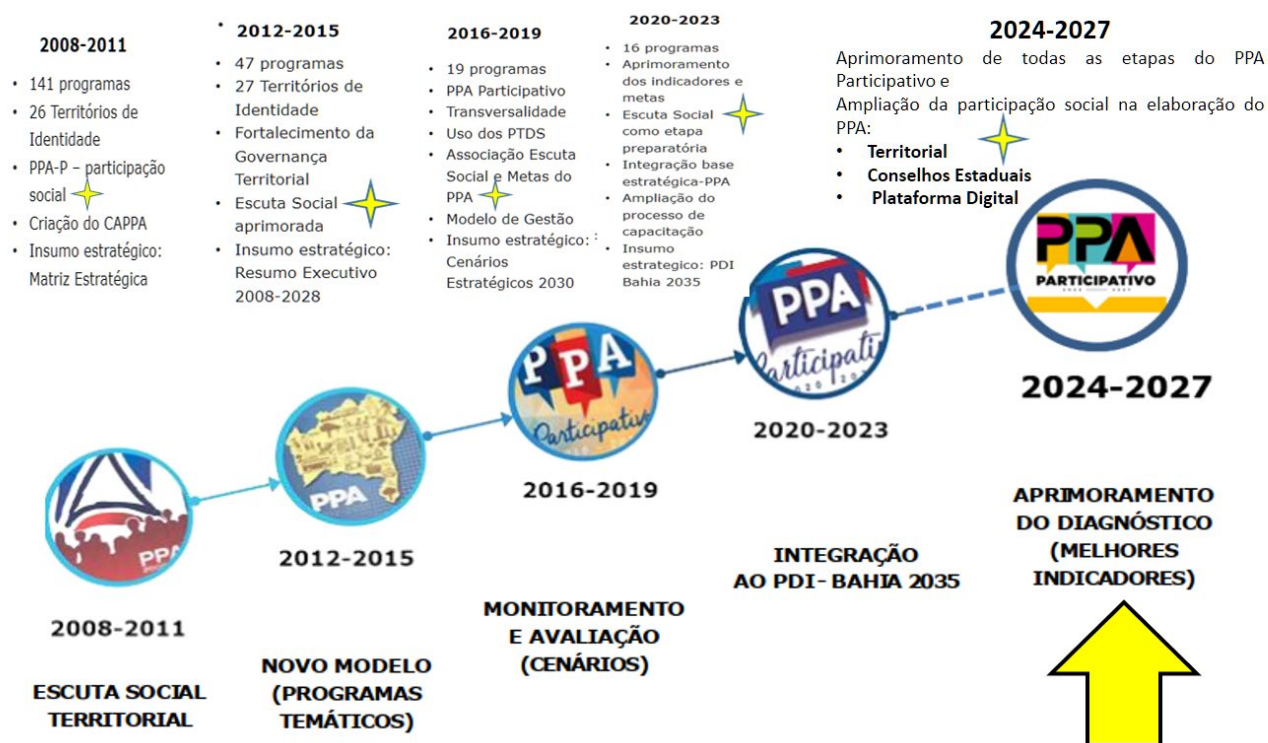


Fonte: BAHIA/SEPLAN/CEPT (2024)

Experiências recentes de reforma do Estado no Brasil têm ampliado a inserção da participação por meio da criação de espaços institucionais de interação entre Estado e sociedade. Nessa perspectiva, a prática da escuta social pode ser compreendida como dispositivo de ampliação democrática, ao estruturar arenas de debate e negociação em que se redefinem o interesse público e o papel estatal.

Contudo, conforme argumenta Dagnino (2006), a institucionalização da participação não implica, necessariamente, aprofundamento democrático, podendo coexistir com dinâmicas de baixa incidência e captura. Nesse sentido, à luz de Avritzer (2008), a efetividade desses espaços depende do desenho institucional e de sua capacidade de produzir deliberação e influência real sobre as decisões públicas.

FIGURA 2 – Evolução do Planejamento e Gestão Estratégica no contexto da Escuta Social



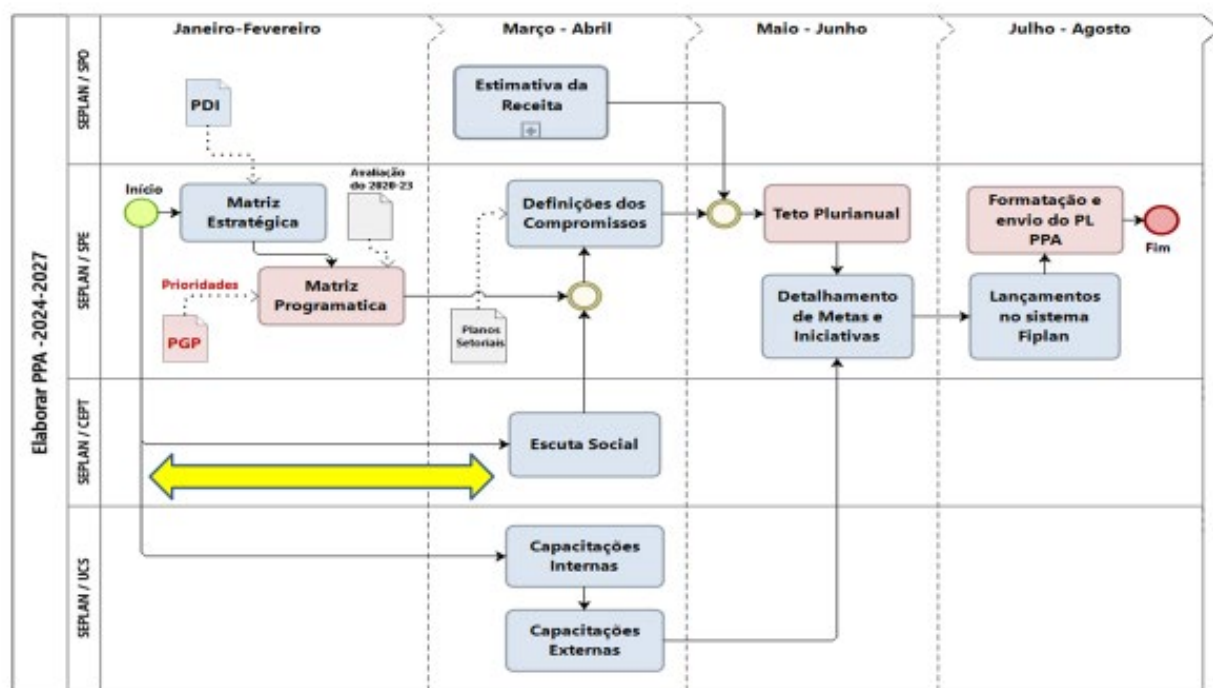
Fonte: Elaboração própria com base em BAHIA/SEPLAN/CEPT, (2026)

A metodologia participativa Escuta Social configura-se como processo estruturado de consulta à sociedade, conduzido pelo Poder Executivo, diretamente ou por meio de instâncias colegiadas, com o objetivo de qualificar a gestão pública pela incorporação da participação social (BAHIA, SEPLAN, 2023). Nessa perspectiva, a participação assume caráter estruturante no planejamento governamental, ao integrar-se ao processo decisório e redefinir a relação entre Estado e sociedade, em consonância com Cavalcante (2007), que a compreende como dimensão constitutiva das políticas públicas.

No plano organizacional, a condução desse processo é atribuída à Coordenação Executiva de Planejamento Territorial e Articulação para Consórcios Públicos - CEPT, unidade vinculada ao Gabinete da Secretaria do Planejamento. No âmbito dos normativos que regulamentam a participação social no Estado, compete à CEPT promover a inserção da sociedade civil nos processos de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas, atuando de forma articulada com as Superintendências de Planejamento Estratégico, de Orçamento Público e de Gestão Estratégica. Tal arranjo evidencia a institucionalização da

participação no interior da estrutura administrativa, conferindo maior capilaridade e integração ao processo de planejamento.

FIGURA 3 – Destaque para a CEPT no contexto das Unidades da SEPLAN para a elaboração do PPA (24/27)



Fonte: BAHIA/SEPLAN/CEPT (2024)

A análise da experiência de elaboração do PPA evidencia normatização da participação social no planejamento governamental, no Decreto nº 21.901, de 15 de fevereiro de 2023 e no ciclo 2020–2023, que faz referência explícita a escuta social, publicada no Decreto Estadual nº 19.000, de 02 de abril de 2019, que, ao regulamentar a elaboração do PPA, conferiu à escuta social estatuto jurídico-institucional e assegurou sua inserção direta no ciclo oficial do planejamento público (BAHIA, 2020).

A normativa estabelece, de forma explícita, que a participação da sociedade na construção do PPA ocorre por meio das escutas sociais, definindo seus mecanismos de coordenação, operacionalização e tratamento das propostas. No que se refere à coordenação do processo, o normativo dispõe:

“Art. 4º O processo de Escuta Social do PPA 2020-2023 será coordenado pela SEPLAN e pela Secretaria de Relações Institucionais - SERIN, com a participação de todas as secretarias setoriais. Parágrafo único - Cada setorial deverá designar servidores para compor as equipes de campo que realizarão a escuta social nos Territórios de

Identidade, contribuindo tecnicamente no seu âmbito de atuação.” (BAHIA, SEPLAN, 2023).

Quanto à operacionalização da escuta social, o decreto define:

“Art. 5º. O processo de Escuta Social será realizado por meio de assembleias com os Colegiados Territoriais nos 27 (vinte e sete) Territórios de Identidade. Parágrafo único - As assembleias com os Colegiados Territoriais terão como base a consolidação das propostas territoriais, estruturadas a partir de eixos estratégicos, por Território de Identidade, oriundas de processos participativos anteriormente realizados, especialmente as plenárias territoriais para a elaboração do Plano de Governo Participativo - PGP, dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - PTDS e do Plano Estratégico do Estado.” (BAHIA, SEPLAN, 2023).

No que tange ao tratamento das propostas oriundas da participação social, o decreto estabelece:

“Art. 6º. As propostas oriundas das escutas sociais serão sistematizadas pela SEPLAN e inseridas no

§ 1º As propostas deverão ser analisadas por todas as Secretarias e suas entidades vinculadas, para elaboração dos seus compromissos e metas para o PPA 2020-2023.

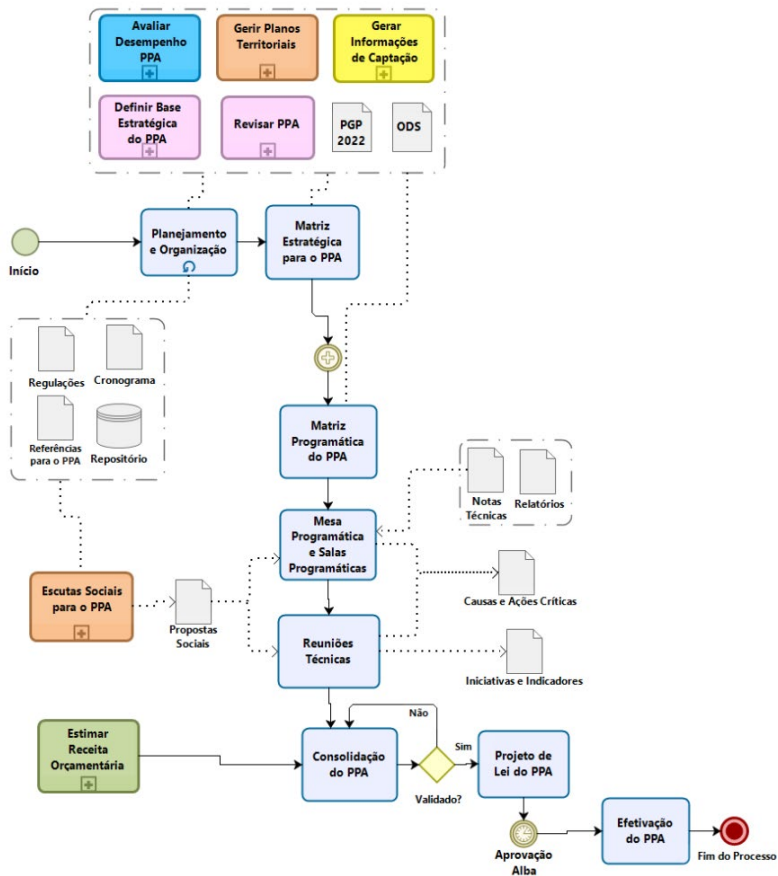
§ 2º As Secretarias e suas entidades vinculadas deverão apresentar, no FIPLAN, justificativa para a não incorporação ou incorporação parcial das propostas oriundas das escutas sociais ao PPA 2020-2023. (BAHIA, SEPLAN, 2023).

Nessa direção, informações institucionais descrevem que a metodologia adotada pelo PPA incorpora mecanismos participativos que envolvem a sociedade civil, suas formas organizativas e diferentes instâncias governamentais, além de se alinhar à Política de Desenvolvimento Territorial instituída pela Lei nº

13.214/2014. Tal normativa estabelece o Território de Identidade como unidade de referência para o planejamento das políticas públicas no estado da Bahia, reforçando a centralidade da dimensão territorial considerando os fatores sócio-identitários na organização das ações governamentais. (SANTOS, 2000)

O Decreto nº 22.770, de 17 de abril de 2024, que regulamenta o Modelo de Governança do Plano Plurianual Participativo (PPA) 2024–2027, reafirma a centralidade da participação social como elemento estruturante do planejamento governamental no Estado da Bahia. Ao estabelecer, em seu art. 2º, que a governança do PPA será orientada por diretrizes específicas, em consonância com aquelas previstas na Lei nº 14.647, de 26 de dezembro de 2023, o normativo consolida um arranjo institucional que incorpora, de forma explícita, mecanismos participativos no ciclo de formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas.

FIGURA 4 – Fluxo Geral das Etapas do Processo Elaboração do Plano Plurianual da Bahia (24/27)



Fonte: BAHIA/SEPLAN/CEPT/APG (2024)

Dentre as diretrizes dos referidos normativos, destaca-se a inclusão da escuta social como princípio orientador da governança do plano, conforme disposto no inciso IX do referido artigo, a escuta social é definida como: “processo de consulta à sociedade realizada pelo Poder Executivo, diretamente ou através de instâncias colegiadas, visando qualificar a gestão pública através da participação social” (Decreto nº 22.770/2024, art. 2º, inciso IX).

FIGURA 5 – Imagem ilustrativa correlacionando o ciclo do PPA (24-27) com peças gráficas das Escutas Sociais



Fonte: Elaboração própria com base em BAHIA/SEPLAN/CEPT (2024)

A formalização da escuta social no corpo do decreto a eleva à condição de diretriz normativa do planejamento, incorporando-a ao modelo de governança do PPA e conferindo-lhe função estruturante na organização dos fluxos institucionais. Nessa condição, a escuta social passa a operar como mecanismo de ordenamento da interação entre Estado e sociedade, orientando procedimentos, responsabilidades e formas de integração das demandas sociais no processo de planejamento.

Esse enquadramento, contudo, não se traduz automaticamente em capacidade de incidência sobre as decisões governamentais. Como assinala Avritzer (2008), a efetividade de mecanismos participativos está associada às condições institucionais que regulam sua operação, especialmente no que se refere à conversão das contribuições em prioridades programáticas. Nessa direção, conforme problematiza

Dagnino (2006), a ampliação formal dos canais participativos pode coexistir com processos decisórios pouco permeáveis, deslocando a participação para uma função de legitimação. Assim, a escuta social, embora institucionalmente central no modelo de governança, revela sua efetividade condicionada à capacidade estatal de processar, hierarquizar e incorporar as demandas no planejamento.

Informações institucionais apontam que para operacionalizar essa concepção, o modelo metodológico do PPA (24/27) adota o Planejamento Estratégico Situacional - PES, desenvolvido por Matus, (1993), como uma de suas referências, tal incidência possibilitaria a análise da realidade concreta e a formulação de estratégias orientadas ao enfrentamento de problemas públicos, na medida em que incorpora mais atores em suas decisões e considera o cenário complexo em que o planejamento se insere, influencia os

resultados, mas não os determina de forma absoluta, o que exige a adoção de metodologias flexíveis, adaptativas e sensíveis às dinâmicas territoriais e sociais.

Diferentemente das abordagens tradicionais, o PES reconhece a complexidade dos contextos nos quais se inserem o planejamento de cidades e a formulação de programas governamentais, considerando a diversidade de fatores políticos, sociais e institucionais que influenciam a ação pública, nesse sentido, o PES contribui para a ampliação dos espaços de participação e para a valorização da pluralidade de perspectivas na tomada de decisão Matus, (1993).

Segundo o Relatório de Gestão da SEPLAN (2024), observa-se o fortalecimento de uma governança orientada pela integração entre dados, participação social e coordenação interinstitucional, materializada em iniciativas voltadas ao aprimoramento do planejamento e dos mecanismos participativos. Esse movimento evidencia a incorporação da participação como dimensão estruturante da ação estatal,

em consonância com Cavalcante (2007), ao situá-la no interior do processo decisório.

No plano operacional, a qualificação das propostas oriundas da escuta social e sua priorização no planejamento indicam avanços nos mecanismos de processamento das demandas sociais, associados ao aperfeiçoamento da articulação com as Assessorias de Planejamento e Gestão e à melhoria dos registros no Sistema Fiplan. Sob a perspectiva de Pires (2017), esses elementos revelam o adensamento dos dispositivos institucionais que estruturam a governança territorial, ao integrar fluxos informacionais, instâncias administrativas e instrumentos de planejamento.

Ainda assim, conforme assinala Avritzer (2008), a qualificação procedimental não assegura, por si, maior capacidade de incidência das contribuições sociais, permanecendo condicionada à forma como essas demandas são hierarquizadas e convertidas em prioridades governamentais.

QUADRO 1 – Referências orientadoras da metodologia de elaboração do PPA 2024–2027

DIMENSÃO	CONCEITO
Situação-problema	Ponto de partida do planejamento é sempre uma situação-problema concreta e específica, que precisa ser analisada e entendida em profundidade antes de se definir uma estratégia de ação;
Análise da realidade	Método prioriza a análise da realidade em que a situação-problema está inserida, considerando não apenas os aspectos objetivos (como dados estatísticos), mas também os aspectos subjetivos (como percepções e valores das pessoas envolvidas);
Enfoque estratégico	A partir da análise da realidade, o planejamento busca definir uma estratégia de ação que permita superar a situação-problema identificada, levando em conta as possibilidades e limitações existentes;
Participação social	O método valoriza a participação social, envolvendo as pessoas e organizações abrangidas no processo de planejamento e decisão
Monitoramento e avaliação	O planejamento estratégico situacional prevê a realização de um monitoramento contínuo das ações implementadas, bem como a avaliação dos resultados alcançados, a fim de que se possa corrigir eventuais desvios e ajustar a estratégia de ação.

Fonte: Elaboração própria com base em BAHIA/SEPLAN/CEPT (2023)

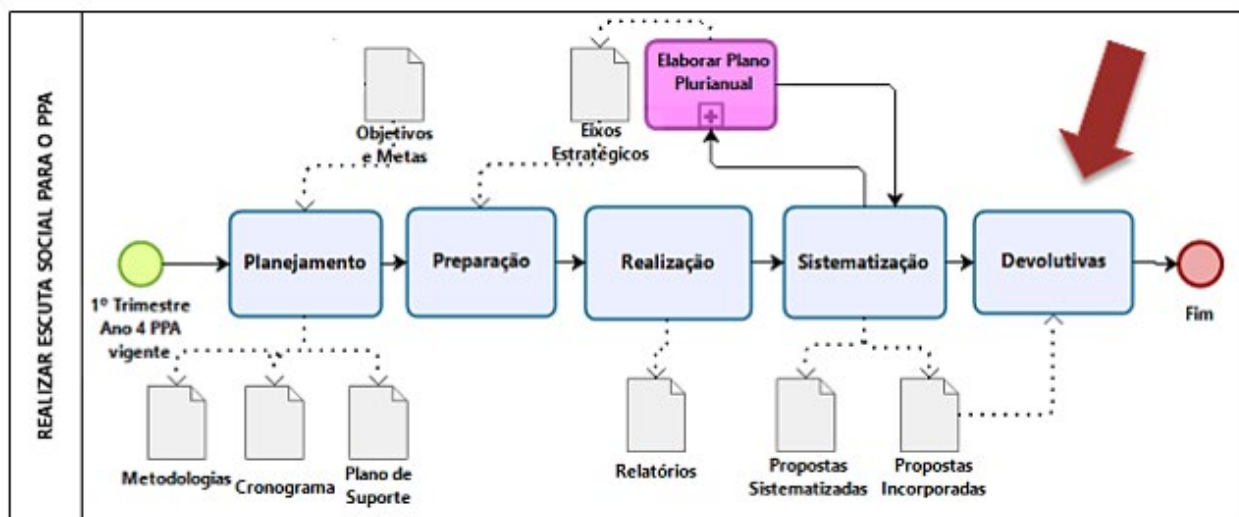
Em consonância com Cavalcante (2007), A elaboração do PPA incorpora múltiplos mecanismos de participação social, envolvendo sociedade civil e órgãos governamentais por meio de audiências

públicas, conselhos setoriais e instâncias territoriais. Esse arranjo amplia a transparência e fortalece a legitimidade das decisões públicas, ao aproximar o planejamento das demandas sociais.

Nessa direção, conforme Arantes (2014), a incorporação de mecanismos participativos no planejamento não elimina as tensões entre formulação e implementação, sobretudo no que se refere à conversão das demandas em prioridades governamentais. Nessa direção, Leonardo Avritzer (2008) destaca que a

efetividade desses arranjos depende de sua capacidade de influenciar decisões, enquanto Dagnino (2006) problematiza a possibilidade de que a ampliação desses espaços se traduza em processos de legitimação sem alteração substantiva das dinâmicas decisórias.

FIGURA 6 – Fluxo da Escuta Social na elaboração do PPA (2024 – 2027)



Fonte: BAHIA/SEPLAN/CEPT (2024)

O quadro evidencia que o processo de elaboração do PPA fundamenta-se na premissa da democracia participativa, institucionalizada por meio da “Escuta Social”, o fluxo procedimental adotado visa garantir que a alocação de recursos públicos e a definição de prioridades governamentais estejam em consonância com as demandas reais da sociedade civil. Para o desenvolvimento processual, a operacionalização inicia-se no primeiro trimestre do último ano do PPA vigente, assegurando a transição programática entre ciclos governamentais, a fase de planejamento e preparação institui o arcabouço metodológico e estratégico, servindo de alicerce para a realização das consultas.

A etapa de sistematização atua como o nexo técnico entre a participação popular e a técnica legislativa, filtrando e organizando as contribuições para a efetiva Elaboração do Plano Plurianual. Este encadeamento assegura que o PPA não seja apenas um documento orçamentário, mas um instrumento de planejamento estratégico orientado por resultados sociais. A etapa de devolutivas, dando continuidade ao ciclo de transparência pública que a administração formaliza a resposta ao cidadão, indicando a incorporação das

propostas no texto legal, tal prática fortalece a confiança institucional e legitima as escolhas públicas perante a sociedade.

As evidências apontam que o alinhamento entre a “Sistematização” e a “Elaboração do PPA” demonstra que a escuta social não é um evento isolado, mas uma condicionante técnica que deve informar a alocação de recursos e a definição de políticas públicas de longo prazo. O processo de elaboração do PPA participativo da Bahia seguiu um fluxo estruturado e integrado entre instâncias territoriais, digitais e conselhos estaduais, no início do ano de 2023, ocorreram a formação dos Grupos de Trabalho Territoriais - GTT e a elaboração das propostas nos territórios, enquanto, paralelamente, se realizaram a construção da plataforma digital e a orientação aos conselheiros para a participação na formulação das propostas (Jardim, 2025).

FIGURA 7 – Grupos de Trabalho Territorial – GTT no contexto da Escuta Social do PPA (2024–2027)

N	EIXO
1	Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação
2	Segurança Pública e Defesa Social
3	Meio Ambiente e Segurança Hídrica
4	Desenvolvimento Produtivo
5	Desenvolvimento Rural
6	Desenvolvimento Urbano, Rede de Cidades, Infraestrutura e Logística
7	Saúde
8	Assistência Social, Garantia de Direitos, Igualdade de Raça e de Gênero e Povos e Comunidades Tradicionais
9	Cultura
10	Gestão Governamental

Fonte: Elaboração própria com base em SEPLAN/CEPT (2024)

A etapa de devolutiva foi reforçada por iniciativas institucionais de transparência e prestação de contas. Segundo fontes institucionais em 17 de maio de 2024, a SEPLAN/CEPT apresentaram aos representantes dos CODETER os resultados das propostas debatidas nas plenárias territoriais e nos conselhos estaduais de políticas públicas no âmbito do PPA 2024–2027,

bem como a avaliação de desempenho da execução dos programas do ciclo anterior. Essa iniciativa evidencia a incorporação de mecanismos de retorno à sociedade como componente estruturante da metodologia da escuta social, fortalecendo a legitimidade do processo e ampliando as possibilidades de controle social sobre o planejamento governamental.

FIGURA 8 – Reunião virtual no contexto das devolutivas do PPA – Avaliação de desempenho da execução dos programas do ciclo anterior



Fonte: BAHIA/SEPLAN/CEPT

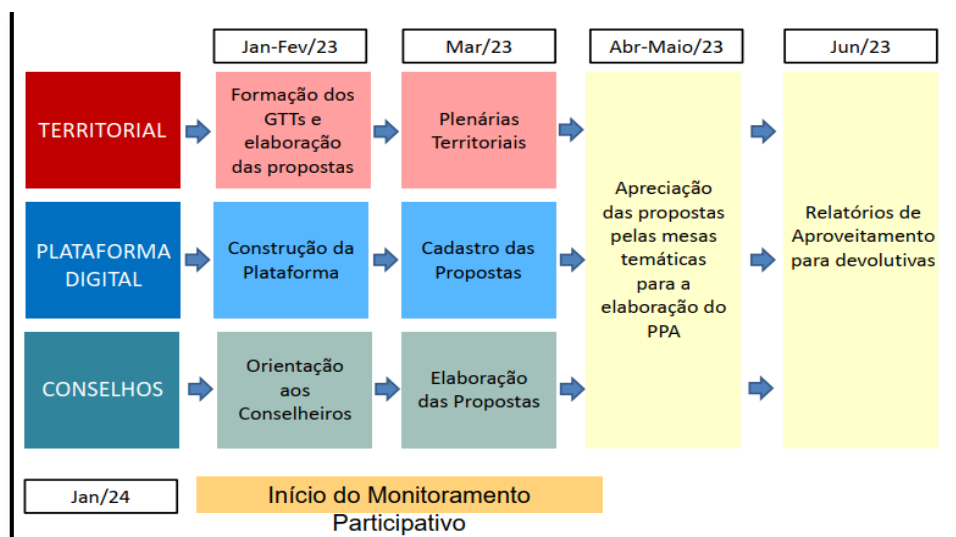
FIGURA 9 – Reunião virtual no contexto das devolutivas do PPA – Resultados das propostas debatidas nas plenárias territoriais e nos conselhos estaduais de políticas públicas



Fonte: BAHIA/SEPLAN/CEPT

No mês de março, foram realizadas as plenárias territoriais, concomitantemente ao registro de propostas na plataforma digital, assegurando a participação aberta de qualquer cidadão. Entre abril e maio, as propostas foram submetidas à apreciação nas mesas temáticas, etapa na qual as contribuições coletadas passaram por análise técnica, possibilitando sua incorporação ao Plano Plurianual. Em junho, foram elaborados os relatórios de aproveitamento das propostas, viabilizando a devolutiva aos participantes e às instâncias envolvidas no processo participativo.

FIGURA 10 – Fluxo do processo de elaboração do PPA Participativo da Bahia (2023-2024)



Fonte: Elaboração própria com base em SEPLAN/CEPT (2024)

Por fim, em janeiro de 2024, teve início o monitoramento participativo, consolidando o acompanhamento contínuo das iniciativas planejadas e a articulação entre sociedade civil e governo. Esse fluxo evidenciou o caráter integrado do processo, conectando participação presencial e digital, e reforçando a governança territorial e a efetividade da participação cidadã na formulação das políticas públicas.

A participação de atores com distintos papéis sociais, econômicos e políticos legitima o processo

de elaboração do planejamento quadrienal e fortalece sua capacidade de gestão, ao integrar diferentes visões e demandas no processo decisório. Nesse contexto, a escuta social consolida-se como estratégia metodológica central, ao operacionalizar, no plano institucional, os pressupostos do PES. No âmbito do PPA 2024–2027 do Estado da Bahia, a metodologia Escuta Social, organiza-se em três modalidades, estruturadas de forma complementar e articulada, abrangendo variadas escalas e perfis de participação,

QUADRO 2 – Modalidades da Escuta Social e resultados quantitativos – PPA Participativo 2024–2027

DIMENSÃO	CONCEITO	RESULTADOS
Territorial	Envolvendo as instâncias de organização da Política Territorial do Estado da Bahia – 27 Territórios; 417 municípios – 27 Colegiados Territoriais	8.492 participantes nas Plenárias Territórios – 3.635 propostas foram apreciadas e 1.399, priorizadas para apreciação do Governo Estadual.
Conselhos Estaduais	Instancias colegiadas de políticas setoriais e transversais vinculados a estrutura do Poder Executivo;	23 Conselhos Estaduais de Políticas Públicas ou congêneres apresentaram 804 propostas
Plataforma Digital	Voltada para cidadãos e cidadãs de maneira geral, podendo incorporar proposições de grupos e entidades	3.668 propostas foram inseridas na Plataforma Digital

Fonte: Elaboração própria com base em SEPLAN/CEPT (2023)

As propostas oriundas das plenárias territoriais e dos conselhos estaduais totalizam 2.203 registros, sendo tratadas no âmbito do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia (FIPLAN), onde são sistematizadas para fins de elaboração de relatórios de aproveitamento e monitoramento. Esse ambiente institucional constitui o principal instrumento de consolidação e análise das contribuições advindas do processo de escuta social.

Conforme apresentado no Gráfico I, evidencia maior concentração no eixo de Educação, que reúne 22% do total, em seguida, destacam-se os eixos de Igualdade de raça e de gênero e povos e comunidades tradicionais e Saúde, ambos com 10%, indicando a centralidade atribuída a políticas de equidade social e bem-estar coletivo.

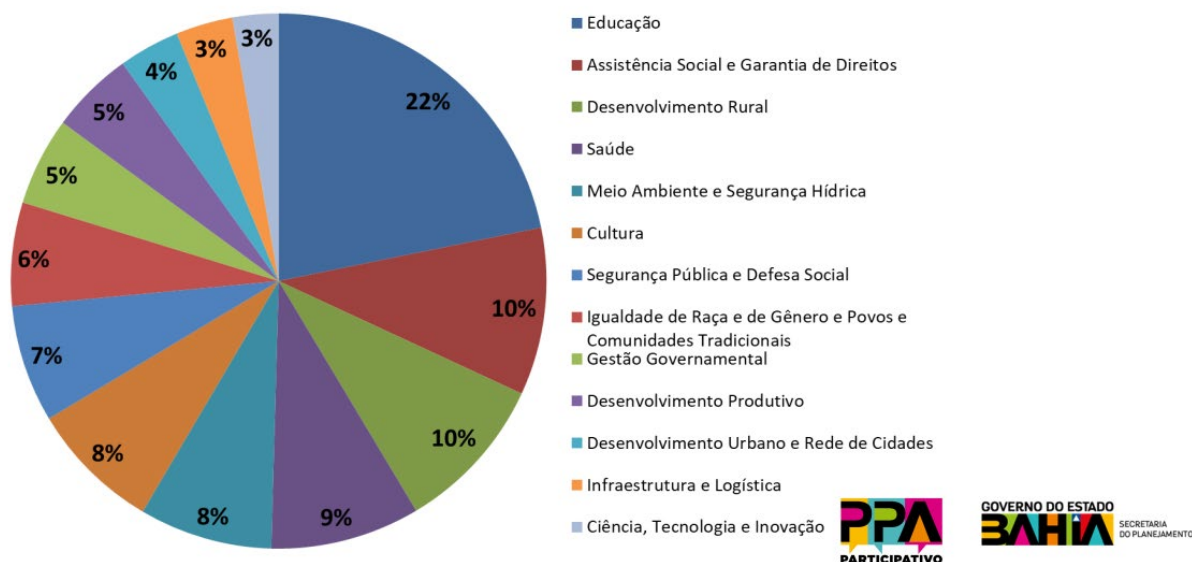
Na sequência, observa-se participação relevante nos eixos de Desenvolvimento produtivo (9%), Desenvolvimento urbano e rede de cidades (8%) e Infraestrutura e logística (8%), refletindo demandas associadas ao desenvolvimento econômico e à organização territorial. O eixo de Cultura representa 7%, seguido por Gestão governamental (6%).

Os demais eixos apresentam percentuais menores, porém analiticamente relevantes, como Segurança pública e defesa social (5%), Assistência social e garantia de direitos (5%), Desenvolvimento rural (4%), Ciência, tecnologia e inovação (3%) e Meio ambiente e segurança hídrica (3%), evidenciando a diversidade de pautas incorporadas ao processo participativo.

GRÁFICO I – Escuta Social – Propostas via Plenárias Territoriais + Conselhos Estaduais

ESCUTA SOCIAL - PLENÁRIAS + CONSELHOS ESTADUAIS

2.203 PROPOSTAS PRIORIZADAS - DIVISÃO POR EIXO TEMÁTICO



Fonte: SEPLAN/CEPT (2024)

A realização das plenárias territoriais constitui elemento central na operacionalização das metodologias participativas, permitindo compreender como se estruturam, na prática, os mecanismos de deliberação coletiva no planejamento governamental.

Do ponto de vista organizacional, as plenárias são organizadas em parceria com os Colegiados Territoriais e conduzidas por equipes técnicas da SEPLAN, subdivididas em funções específicas, moderador, moderador adjunto, redator e organizador, o que evidencia elevado grau de formalização do processo participativo, essa divisão de responsabilidades contribui para a padronização das atividades, o controle do tempo e a sistematização das contribuições, reforçando a dimensão institucional da participação.

A dinâmica das plenárias é precedida pela sistematização das propostas elaboradas nos Grupos de Trabalho Territoriais - GTT, previamente organizadas e disponibilizadas aos participantes. Esse procedimento indica que a participação se ancora em etapas anteriores de discussão técnica e territorial, o que tende a qualificar o debate e conferir maior consistência às proposições.

No plano metodológico, observam-se regras previamente definidas, como a leitura integral das propostas, a limitação do tempo de intervenção e a restrição à alteração de conteúdos já sistematizados, tais diretrizes

evidenciam um esforço de equilíbrio entre abertura à participação e necessidade de ordenamento do processo deliberativo, garantindo sua fluidez.

Entretanto, à luz das questões analíticas deste estudo, esse arranjo também impõe limites, a impossibilidade de alteração das propostas oriundas dos GTT restringe a revisão crítica no espaço ampliado da plenária, tensionando o caráter deliberativo da participação. Por outro lado, a possibilidade de apresentação de novas propostas condicionada à formulação imediata e à aprovação coletiva, introduz flexibilidade, ainda que circunscrita por restrições operacionais.

A etapa de priorização, realizada por votação, constitui momento decisório central, o modelo adotado, com número limitado de escolhas por participante, favorece a construção de consensos e a definição de prioridades coletivas. Destaca-se, ainda, a incorporação das propostas previamente priorizadas pelos GTT, o que reforça a articulação entre etapas e a representatividade territorial do processo.

A utilização de procedimentos sistematizados de apuração, com participação dos próprios atores da plenária e registro em tempo real, evidencia o compromisso com a transparência e a legitimidade, a consolidação imediata dos resultados e seu encaminhamento às instâncias institucionais reforçam a integração entre participação social e planejamento governamental.

Em síntese, a operacionalização das plenárias territoriais revela um modelo participativo estruturado, que combina organização técnica, deliberação coletiva e mecanismos de priorização. Contudo, sua efetividade

permanece condicionada ao equilíbrio entre controle metodológico e abertura à participação, evidenciando tensões inerentes à governança participativa no planejamento público.

QUADRO 3 – Síntese da Roteiro Metodológico da Escuta Social – Territorial do PPA (2024 – 2027)

Etapa/Dimensão	Descrição
Metodologia Geral	Metodologia Escuta Social Territorial – PPA 2024/2027
Trabalho dos GTT	Identificação do GTT: Ex.: Saúde; Educação; Cultura ...
Estrutura da Plenária	A plenária contará com 3 ou 4 técnicos da SEPLAN, na operacionalização da oficina.
Papéis dos Técnicos	Um Moderador, um Moderador Adjunto, um Redator, um Organizador da plenária.
Organização Prévia	As propostas dos GTT, já sistematizadas e impressas previamente pela SEPLAN, serão afixadas nas paredes laterais do auditório antes do início da plenária (Serão 2 conjuntos das propostas – por eixo – em impressão A3).
Preâmbulo do Moderador	Explicar a metodologia, inclusive formação dos GTT; valorizar o trabalho dos GTT (tempo de trabalho dedicado); convidar o ADT a fazer uma fala sobre como se realizou o trabalho dos GTT (de forma geral e objetiva).
Regras da Oficina – Leitura das Propostas	O Moderador fará a leitura das propostas elaboradas pelos GTT, sem interrupção, até o final; quem quiser fazer algum destaque deve anotar para se pronunciar ao final da leitura.
Regras da Oficina – Alterações	As propostas dos GTT não poderão sofrer alterações de conteúdo ou de sentido; caso o destaque implique alteração, deverá ser formulada nova proposta, redigida no momento da fala do proponente.
Regras da Oficina – Inclusões	Ao final da leitura será aberto espaço para destaques e inclusão de novas propostas, até o limite de 20.
Regras da Oficina – Priorização Inicial	As 3 primeiras propostas de cada GTT, conforme priorizadas por eles, serão garantidas entre as 50 que irão para as mesas temáticas do PPA.
Regras da Oficina – Complementação	As demais propostas serão votadas para escolha de 20, formando o conjunto das 50 propostas.
Encaminhamento Metodológico	Ao final da leitura, das emendas e da inclusão de novas propostas, será esclarecida a forma de votação.
Leitura das Propostas	O Moderador lê todas as propostas dos GTT, sem interrupção dos participantes.
Etapa de Destaques	Após a leitura, cada participante que anotou destaque poderá se manifestar por até 2 minutos.
Inclusão de Novas Propostas	Cada proponente terá até 3 minutos para expor sua proposta, que deverá ser aprovada pela plenária para ser inserida no rol.
Apresentação para Votação	Após as emendas e inclusões, o rol de propostas será exibido no telão para priorização por votação.
Regras de Votação	Cada participante receberá uma cédula e poderá votar em até 5 propostas (anotando os números das propostas escolhidas).
Tempo de Votação	Será concedido o tempo de 10 minutos para o início do escrutínio.
Estrutura de Apuração	Serão montadas 4 mesas de apuração com voluntários da plenária (4 duplas).
Processo de Apuração	As cédulas serão entregues nas mesas, que iniciarão a apuração imediatamente.
Mapas de Apuração	Mapas impressos serão utilizados pelas mesas para somar os votos, assinar os resultados e encaminhar ao Redator.
Consolidação dos Resultados	O Redator transcreverá os resultados para o mapa de consolidação (tabela Excel projetada), exibindo o resultado em tempo real para a plenária.
Registro Formal	O Redator salvará os resultados e imprimirá as propostas priorizadas em três vias para assinatura dos Moderadores, ADT e Coordenação do Colegiado.
Resultado Final	Serão apuradas 50 propostas a serem encaminhadas às mesas do PPA, incluindo também aquelas empatadas na quinquagésima posição.
Encaminhamento Institucional	O Redator encaminhará imediatamente o resultado de cada plenária para o GT de Normalização, na Seplan.

Fonte: Elaboração própria com base em SEPLAN/CEPT (2023)

Outro instrumento na implementação da escuta social foi a Plataforma Digital, concebida como estratégia de ampliação da participação cidadã e de

incorporação direta das contribuições da população ao planejamento governamental. Disponível por meio de endereços eletrônicos oficiais, a ferramenta

ofereceu orientações sobre o PPA, o funcionamento da escuta social, as formas de participação, além de informações sobre os eixos temáticos e as competências do Governo do Estado.

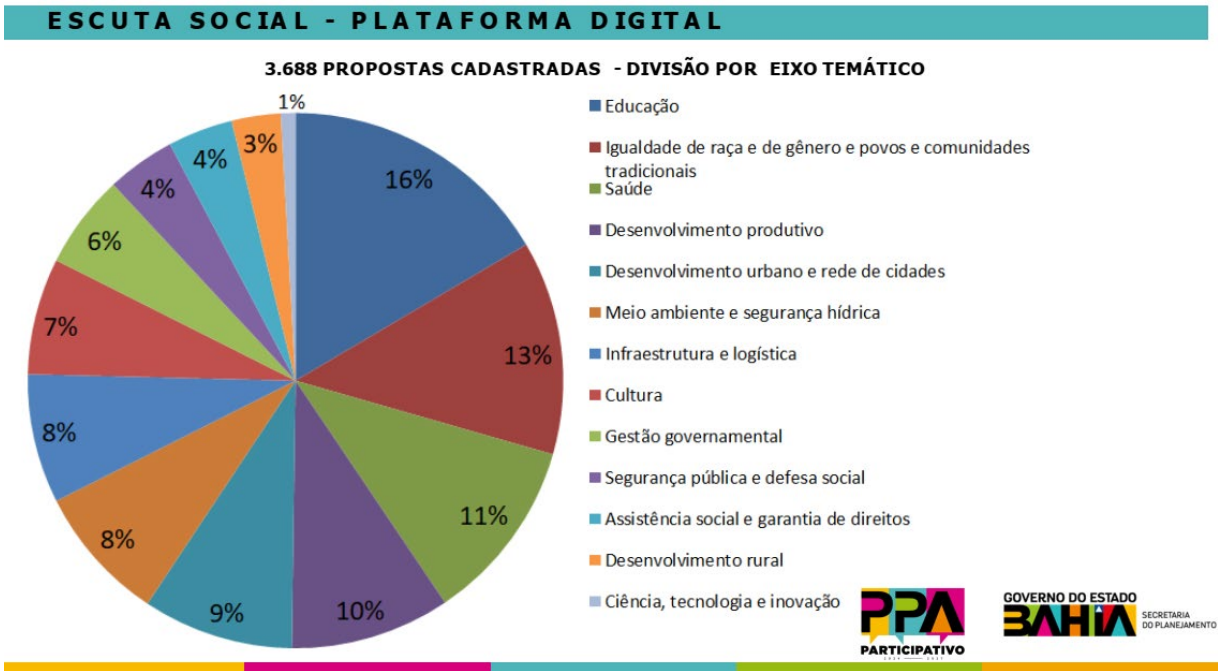
Quanto à sistematização, dados institucionais indicam que 3.668 propostas oriundas da plataforma digital foram consolidadas em relatório específico, constituindo um conjunto expressivo de contribuições diretas da sociedade. Essas proposições refletem demandas espontâneas dos cidadãos e ampliam o alcance da escuta social para além dos espaços presenciais e das instâncias institucionais (JARDIM, 2025).

O envio das propostas foi estruturado em etapas sequenciais, inicialmente, o cidadão realizou cadastro

com informações como nome, município e território identificado automaticamente, além de e-mail e, opcionalmente, número de WhatsApp, em seguida, selecionava o eixo temático correspondente e registrava a proposta no sistema.

Após a submissão, as contribuições foram encaminhadas à equipe responsável pela sistematização, que organizou e consolidou as propostas no Caderno de Propostas, esse material foi analisado em mesas temáticas e posteriormente disponibilizado aos participantes por e-mail, WhatsApp e ambiente digital, visando assegurar transparência e acesso às informações.

GRÁFICO II – Escuta Social – Propostas oriundas da Plataforma Digital



Fonte: SEPLAN/CEPT, (2024)

Quando a dimensão analisada são as propostas oriundas da Plataforma Digital, somaram o quantitativo de 3.688 propostas priorizadas a distribuição dessas propostas por eixo temático evidencia a diversidade de demandas apresentadas pelos diferentes atores sociais e territoriais. Conforme ilustrado no Gráfico II, observa-se maior concentração de propostas no eixo de Educação, que representa 16% do total, seguido pelos eixos de Igualdade de raça e de gênero e povos e comunidades tradicionais, com 13%, e Saúde, com 11%.

Na sequência, destacam-se os eixos de Desenvolvimento produtivo (10%), Desenvolvimento urbano e rede de cidades (9%), Infraestrutura e logística (8%) e Cultura (8%), indicando a relevância de temas relacionados à dinâmica econômica, à organização do espaço urbano e à valorização das dimensões socioculturais.

Outros eixos apresentam menor participação relativa, como Gestão governamental (7%), Segurança pública e defesa social (6%), Assistência social e garantia de direitos (4%), Desenvolvimento rural (4%) e Ciência, tecnologia e inovação (3%). Esses percentuais,

ainda que menores, evidenciam a presença de uma agenda diversificada, refletindo múltiplas prioridades e especificidades territoriais.

No caso das propostas oriundas dos conselhos estaduais de políticas públicas, a sistematização seguiu estrutura padronizada composta por quatro elementos: eixo, objetivo estratégico do Plano de Desenvolvimento

Integrado (PDI), problema e proposta. O eixo define a área temática; o objetivo estratégico estabelece a diretriz de desenvolvimento; o problema corresponde à situação identificada pelos atores; e a proposta apresenta alternativas de ação governamental para seu enfrentamento.

FIGURA 11 – Imagem da folha de registros instrumento de trabalho para os Conselhos Estaduais

CONSELHOS ESTADUAIS

- Os conselhos trabalharão os eixos afins à sua política pública.
- O método e produto serão os mesmos do GTT.
- Serão consideradas as **10 propostas** melhor ranqueadas por eixo.

EIXO	OBJETIVO ESTRATÉGICO DO PDI	PROBLEMA	PROPOSTA
			1.
			2.
			3.

- Os conselhos terão até o dia **18/04/2023** para encaminharem as suas propostas.
- Enviar para: **cept@seplan.ba.gov.br**

Fonte: BAHIA/SEPLAN/CEPT (2023)

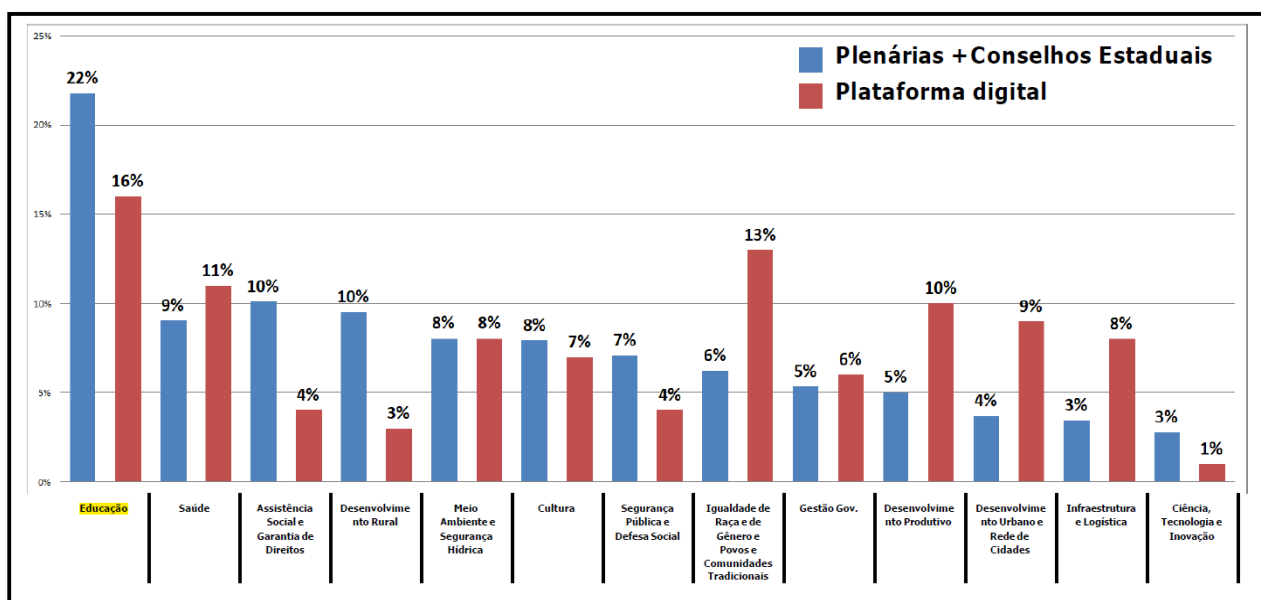
Cada registro pode reunir múltiplas propostas associadas a um mesmo problema, possibilitando a apresentação de alternativas de intervenção, esse formato qualifica a análise e a priorização das demandas ao explicitar a relação entre diagnóstico e proposição. No que se refere aos prazos e procedimentos operacionais, os conselhos tinham um período previamente definido para encaminhamento das propostas, o envio ocorre por canal institucional específico, assegurando a formalização e o registro das contribuições no fluxo de sistematização conduzido pelos órgãos responsáveis.

Segundo Menezes, Bezerra e Baccarin (2024, p. 15), “os desafios da participação social se intensificam diante da integração de dinâmicas digitais e presenciais na formulação do PPA 2024-2027” a participação social constitui princípio constitucional e elemento estruturante das sociedades democráticas,

assumindo papel central na formulação e implementação de políticas públicas.

No âmbito do Poder Executivo do Estado da Bahia, essa diretriz tem sido progressivamente incorporada ao processo de elaboração dos PPA por meio da institucionalização da escuta social, constitui elemento estruturante do arranjo participativo, atuando não apenas como instrumento de coleta de demandas, mas como dispositivo organizador da interação entre Estado e sociedade no planejamento governamental.

**GRÁFICO III – Contribuição por Eixo das Plenárias Territoriais + Conselhos Estaduais/
Plataforma Digital no contexto da Escuta Social para o PPA (2024-2027)**



Fonte: BAHIA/SEPLAN/CEPT (2023)

As evidências indicam que a Escuta Social estabelece interlocução direta com as premissas da Política Nacional de Participação Social – PNPS, na medida em que suas estratégias estruturadas contribuem para a institucionalização da participação social como método de governo. Nesse sentido, observa-se o fortalecimento da articulação entre instâncias e mecanismos participativos, bem como o aprimoramento das relações entre o governo federal e a sociedade civil, resguardando-se a autonomia dos sujeitos envolvidos e qualificando os processos de interlocução no âmbito das políticas públicas.

Nesse contexto, verifica-se a consolidação de mecanismos participativos nos programas governamentais

e o desenvolvimento de instrumentos que perpassam todo o ciclo de planejamento e orçamento. Destaca-se, ainda, o estímulo à adoção de metodologias que incorporam múltiplas formas de expressão e linguagens de participação, inclusive mediante o uso de tecnologias livres de comunicação e da internet. Esse arranjo institucional envolve conselhos de políticas públicas e instâncias colegiadas de natureza temática e permanente, instituídas por ato normativo, que estruturam espaços de diálogo entre sociedade civil e Estado, contribuindo para a qualificação dos processos decisórios e da gestão das políticas públicas (PNPS, 2014).

QUADRO 4 – Síntese da Metodologia Escuta Social, Instrumentos e Resultados da Participação Social no PPA 2024–2027

Aspecto	Detalhes / Características
Objetivo da Escuta Social	Ampliar os espaços de participação no PPA 2024–2027, incorporar novos instrumentos de coleta e sistematização de proposições, fortalecer a integração entre sociedade civil e governo e qualificar a formulação de políticas públicas com base nas demandas territoriais.
Espaços de Participação	- Plenárias territoriais nos 27 Territórios de Identidade da Bahia.- Conselhos estaduais de políticas públicas, com orientação para encaminhamento de propostas vinculadas às áreas de atuação.- Plataforma digital aberta à população, permitindo envio de proposições de forma livre.
Instrumentos Metodológicos	- Grupos de Trabalho Territoriais (GTT) organizados em 10 eixos temáticos alinhados ao Plano de Desenvolvimento Integrado Bahia 2035.- Plenárias territoriais para análise e priorização de propostas.- Consultas sistemáticas a conselhos estaduais.- Plataforma digital de submissão de propostas pelo cidadão.- Relatórios de devolutiva à sociedade sobre incorporação das proposições.
Participação Territorial e Quantitativa	- 10 GTT por território, média de 20 participantes cada.- Aproximadamente 5.400 participantes diretos nos GTTs.- Plenárias territoriais mobilizaram 8.492 participantes.- Aproximação ampla e multiescalar da sociedade civil no planejamento.
Processo de Coleta e Seleção de Propostas	- Propostas elaboradas nos GTTs encaminhadas às plenárias territoriais.- Seleção de 50 propostas por território para análise institucional.- Consolidação e análise em espaços técnicos como mesas temáticas e reuniões intersetoriais.- Relatórios de aproveitamento para devolutiva à sociedade.
Fluxo Temporal / Etapas	1. Preparação (início de 2023): formação e orientação dos GTTs, construção da plataforma digital, direcionamento aos conselhos estaduais.2. Março – Abril 2023 : realização das plenárias territoriais, inserção de propostas na plataforma digital e mobilização dos conselhos.3. Análise institucional : avaliação das contribuições em mesas temáticas e reuniões técnicas.4. Devolutiva : elaboração de relatórios para acompanhamento pela sociedade. 5. 2024 : início da fase de monitoramento do PPA, ampliando participação ao longo de todo o ciclo de políticas públicas.
Resultados Quantitativos	- Plenárias territoriais: 3.635 propostas analisadas, 1.399 priorizadas para análise governamental.- Conselhos estaduais: 23 instâncias participativas apresentaram 804 propostas.- Plataforma digital: 3.668 proposições submetidas pela população.- Total de proposições coletadas: 8.107
Inovações Relevantes	- Arranjo multiescalar e multicanal, articulando espaços territoriais, institucionais e digitais.- Ampliação do papel da participação social para além da formulação, incluindo monitoramento e avaliação.- Estruturação de GTTs para qualificação temática das propostas.- Integração das proposições ao ciclo de planejamento governamental de forma sistemática.
Desafios e Limites	- Grande volume e diversidade de propostas demandam processos robustos de sistematização e análise.- Incorporação efetiva das proposições depende da capacidade institucional do Estado.- Necessidade de qualificação contínua de mecanismos de devolutiva e monitoramento.- Limitações operacionais quanto à abrangência do monitoramento por parte dos CODETER.

Fonte: Elaboração própria com base em BAHIA/SEPLAN/CEPT (2023)

As inovações metodológicas ampliam os canais participativos e reconfiguram o processo de formulação das políticas públicas, incorporando sistematicamente as contribuições sociais, evidenciadas na capacidade de estruturar e qualificar o processo de planejamento, ao articular contribuições oriundas de diferentes segmentos sociais, cidadãos, lideranças de movimentos e coletivos, materializa-se em um modelo participativo multicanal e multiescalar, integrando instâncias territoriais, institucionais e digitais

bem como representantes de instituições públicas e privadas, em torno da definição de problemas e da construção de respostas governamentais (PNPS 2014).

No plano territorial, o processo de escuta social abrange as plenárias realizadas nos 27 Territórios de Identidade, os conselhos estaduais de políticas públicas e uma plataforma digital aberta à população, formando um sistema articulado de produção, circulação e consolidação de proposições. A escuta social orienta a criação dos Grupos de Trabalho Territoriais

- GTT, responsáveis pela elaboração qualificada das propostas. Organizados em dez eixos temáticos alinhados ao Plano de Desenvolvimento Integrado Bahia 2035, os GTT resultam de um processo de mobilização iniciado em janeiro de 2023, envolvendo cerca de 5.400 participantes, demonstrando que a escuta integra captação, mediação e construção coletiva das demandas.

Essa função estruturante também se evidencia no encadeamento metodológico: as propostas elaboradas nos GTT são submetidas às plenárias territoriais, debatidas e priorizadas, resultando na seleção de 50 proposições por território. Assim, a escuta se desdobra em etapas sucessivas de qualificação, nas quais as contribuições são progressivamente refinadas antes de sua incorporação ao planejamento governamental.

Ao longo de 2023, o processo organizou-se em etapas interdependentes: preparação (formação dos GTT, estruturação da plataforma digital e articulação com conselhos), mobilização (plenárias territoriais,

participação digital e contribuições dos conselhos) e análise (mesas temáticas e reuniões intersetoriais), culminando na elaboração de relatórios de devolutiva que permitem o acompanhamento social.

As propostas registradas são posteriormente sistematizadas em um Caderno de Propostas, que subsidia a análise em mesas temáticas compostas por equipes técnicas do governo, esse fluxo assegura que as contribuições sociais sejam tratadas em ambientes institucionais de decisão, ao mesmo tempo em que mecanismos de devolutiva como o envio de informações aos participantes e a disponibilização pública dos resultados, reforçam a transparência do processo.

As proposições resultantes desse processo são incorporadas ao longo de toda a elaboração do PPA, especialmente na definição de Indicadores, Compromissos e Iniciativas que integram os Programas Temáticos, reforçando o papel da participação na orientação das prioridades estatais.

FIGURA 12 – Matriz dos Programas PPA (24/27)



Fonte: BAHIA/SEPLA/CEPT, (2023)

A expressividade da escuta social evidencia-se na amplitude e diversidade dos canais mobilizados. As plenárias reuniram aproximadamente 8.492 participantes e apreciaram 3.635 propostas, das quais 1.399 foram priorizadas. Os conselhos estaduais apresentaram 804 proposições, distribuídas em 23 instâncias,

enquanto a plataforma digital registrou 3.668 contribuições, demonstrando capacidade de agregação de demandas em múltiplas escalas.

A centralidade da escuta social impõe desafios à capacidade institucional do Estado, uma vez que o volume e a heterogeneidade das proposições exigem

estruturas robustas de sistematização e análise. A efetividade desse modelo depende, portanto, da capacidade estatal de transformar contribuições sociais em programas e ações governamentais.

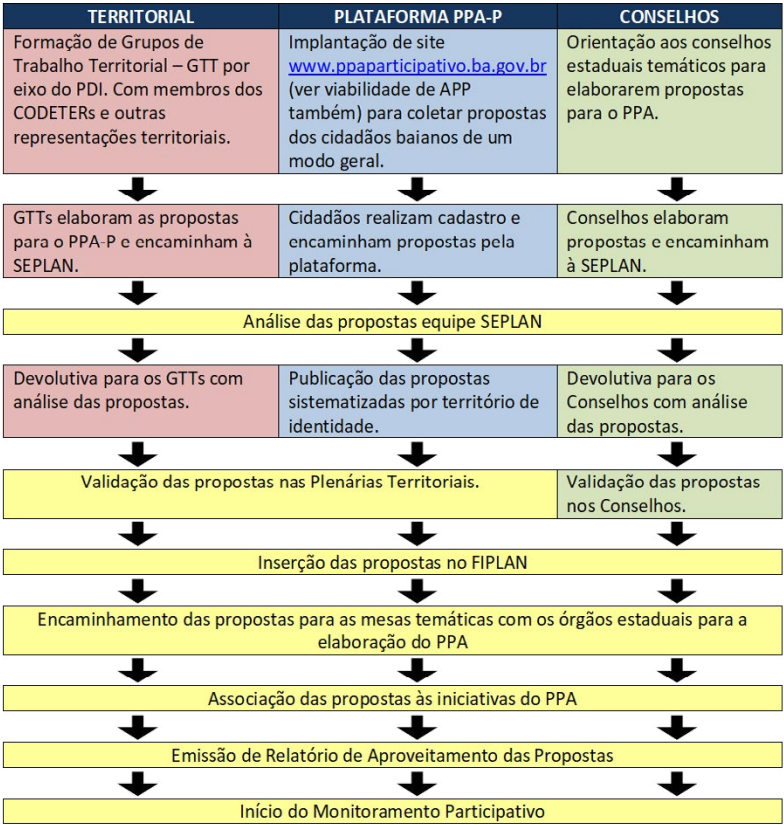
No PPA 2024–2027 da Bahia, a escuta social consolida-se como eixo organizador de um modelo participativo ampliado, no qual a interação entre Estado e sociedade não apenas informa, mas orienta o planejamento, entretanto cabe dizer que sua eficácia está diretamente relacionada à articulação entre participação social e capacidade institucional, reafirmando a centralidade da governança na mediação entre demandas sociais e ação estatal.

A partir de 2024, iniciou-se uma etapa de monitoramento participativo como parte do processo de

ampliação do escopo da escuta social, estendendo sua aplicação do planejamento à execução das políticas públicas, reforçando a continuidade da participação cidadã ao longo do ciclo governamental.

As análises apontam que a escuta social se configura como elemento estruturante da participação no PPA, a implementação articulada de múltiplas dimensões metodológicas e operacionais dentro de um mesmo arranjo institucional. Nesse horizonte, ao possibilitar a incorporação de demandas territoriais e setoriais ao planejamento governamental, esse mecanismo fortalece a governança participativa, qualifica a definição de prioridades estratégicas e amplia a capacidade do Estado de responder às complexidades sociais

FIGURA 13 – Resumo do fluxo Territorial; Plataforma Digital; Conselhos da Escuta Social para o PPA (2024–2027)



Fonte: Elaboração própria com base em BAHIA/SEPLAN/CEPT (2024)

Os dados do processo participativo indicam avanços na capacidade institucional de incorporação das demandas sociais, do total de 2.335 propostas apresentadas pela sociedade civil nos Territórios de Identidade e nos conselhos estaduais, 1.727 foram

acolhidas pelas secretarias estaduais, correspondendo a aproximadamente 74% de incorporação às iniciativas do PPA, percentual superior ao observado no ciclo anterior (PPA 2020–2023). Esse resultado está associado ao aprimoramento da escuta social,

especialmente no que se refere à qualificação das propostas e à sua maior aderência às estruturas programáticas do Estado.

Entretanto, a elevada taxa de incorporação não garante, por si só, a efetiva implementação das ações ou a produção de resultados concretos, a materialização

das propostas permanece condicionada a fatores institucionais, técnicos e orçamentários, evidenciando que a incidência da escuta social no planejamento é mediada por critérios de viabilidade e prioridades governamentais (Pires, 2012).

QUADRO 5 – Síntese do Monitoramento Participativo no âmbito das Escutas Sociais – PPA 2024–2027

Aspecto	Detalhes / Características
Objetivo do Monitoramento	Ampliar a participação social para além da formulação, acompanhando a execução das ações do PPA, fortalecendo a governança, a transparência e o controle social.
Escopo da Participação	- Acompanhamento das 2.335 propostas apresentadas pela sociedade civil nos 27 Territórios de Identidade e nos conselhos estaduais de políticas públicas.- 1.727 propostas incorporadas (~74%) pelas secretarias estaduais, representando incremento em relação ao ciclo anterior (PPA 2020–2023: ~50%).
Instrumentos e Metodologias	- Grupos de Trabalho Territoriais (GTTs) : qualificação e contextualização das propostas.- Consultas aos conselhos estaduais de políticas públicas : alinhamento com áreas de atuação.- Plataforma digital : submissão direta de propostas pela população.- Painéis de análise de dados / Business Intelligence : cruzamento de informações por território, origem das propostas e órgãos responsáveis.- Mecanismos de devolutiva : acompanhamento da incorporação das propostas ao PPA.
Processo e Dinâmica do Monitoramento	- Monitoramento iniciado em 2024, após a fase de formulação.- Definição de prioridades pelos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (CODETER).- Acompanhamento das propostas incorporadas em execução.- Avaliação de desempenho baseada em indicadores estratégicos.
Impactos e Aprimoramentos Institucionais	- Transição de modelos consultivos para formas estruturadas de participação, incluindo acompanhamento e avaliação das políticas.- Maior aderência das propostas às estruturas programáticas do Estado.- Reforço da capacidade institucional de transformar participação em resultados concretos.
Limites e Desafios	- A incorporação das propostas não garante implementação ou impacto social automático.- Dependência de orçamento, capacidade administrativa e coordenação intersetorial.- Limitação do controle social integral devido à abrangência do PPA.- Necessidade de priorização das ações monitoradas pelos CODETER.
Resultados Esperados / Evidências	- Fortalecimento da governança participativa.- Maior transparência e controle social sobre execução das políticas.- Identificação de assimetrias na execução das políticas públicas.- Consolidação de um modelo participativo estruturado, integrando formulação, monitoramento e avaliação.

Fonte: Elaboração própria com base em BAHIA/SEPLAN/CEPT (2024)

Nesse contexto, o monitoramento participativo emerge como mecanismo complementar, ao favorecer a transparência e ampliar as possibilidades de acompanhamento das propostas incorporadas. Ainda que não constitua o foco central da metodologia analisada, sua presença indica uma tendência de fortalecimento da governança, ao sinalizar a ampliação da participação social ao longo do ciclo das políticas públicas.

Em síntese, o monitoramento participativo, enquanto dimensão associada à escuta social, reforça o potencial de qualificação da relação entre Estado e sociedade no planejamento governamental. Contudo, sua efetividade, assim como a da própria escuta social, depende da capacidade institucional de transformar demandas sociais em ações concretas, mantendo-se como um dos principais desafios para a consolidação da governança participativa (Pires, 2017).

A operacionalização da escuta social no âmbito do PPA 2024–2027 evidencia sua incorporação como componente estruturante do processo de planejamento, articulando-se a iniciativas voltadas ao monitoramento, à avaliação e à gestão estratégica. Nesse contexto, a escuta social ultrapassa sua função consultiva, ao ser integrada aos fluxos institucionais de acompanhamento das políticas públicas, especialmente por meio de mecanismos de tratamento, sistematização e incorporação das demandas sociais.

Sob a perspectiva de Pires (2017), esse movimento revela o fortalecimento dos dispositivos institucionais que estruturam a governança territorial, ao conectar instrumentos de planejamento, instâncias de coordenação e processos participativos. Ao mesmo tempo, conforme argumenta Arantes (2014), tal integração reforça o caráter estratégico do PPA, ao articular participação, gestão e monitoramento na orientação da ação estatal.

QUADRO 6 – Iniciativa/Ano/Iniciativas do Programa do PPA com Programação Orçamentária/ Relato sobre a Iniciativa – Relatório de Gestão SEPLAN (2024)

Órgão	Iniciativa do Programa (PPA)	Ano	Relato da Iniciativa
SEPLAN	440-C1 - I0004 – Aperfeiçoar a gestão estratégica do ciclo quadrienal de planejamento	2024	A concepção metodológica de planejamento do PPA 2024-2027 fundamentada no equacionamento de problemas contribuiu para aperfeiçoar a gestão estratégica do ciclo quadrienal ao revelar os problemas e causas críticas existentes neste processo, possibilitando o desenvolvimento do modelo de Governança Integrada do PPA 2024-2027, o qual guarda diversas inovações ora em implementação. Dentre as inovações tem-se a proposição de integração dos processos de monitoramento e avaliação das dimensões sistêmica, setorial e territorial; o monitoramento baseado na gestão de risco, verificação periódica das informações de M&A e incorporação do processo de atendimento das Propostas de Escuta Social ao processo de monitoramento do PPA
SEPLAN	440-C1 - I0004 – Aperfeiçoar a gestão estratégica do ciclo quadrienal de planejamento	2025	Continuidade do monitoramento baseado na gestão de risco, da verificação periódica das informações de M&A e da integração entre os processos de Atendimento das Propostas de Escuta Social e de processo de Monitoramento do PPA, foram incluídas outras ações; entre essas, 26 Reuniões de Planejamento para M&A com caráter sistêmico e de colaboração interinstitucional envolvendo todos os órgãos do Estado
SEPLAN	440-C5 - I0006 – Promover o processo de participação social no monitoramento da execução das demandas da escuta social	2024	Foram realizadas reuniões do Comitê de Acompanhamento do PPA (CAPP) e aplicada a metodologia de análise dos relatórios de execução do PPA pelos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (CODETER) e pelo CAPP, incorporando as demandas oriundas da escuta social ao processo de monitoramento. O primeiro relatório do CAPP foi apresentado ao CEDETER, constituindo instrumento de devolutiva e acompanhamento das propostas.
SEPLAN	440-C5 - I0006 – Promover o processo de participação social no monitoramento da execução das demandas da escuta social	2025	Foram realizadas reuniões do CAPP e aplicada a metodologia de análise dos relatórios de execução do PPA pelos CODETER e pelo Comitê de Acompanhamento, mantendo a incorporação das demandas da escuta social no monitoramento. O processo de participação social encontra-se em redesenho, com vistas ao aprimoramento dos relatórios e à ampliação do envolvimento das secretarias na análise e resposta às demandas provenientes da escuta social.

Fonte: Elaboração Própria com base em BAHIA/SEPLAN (2024)

As iniciativas apresentadas evidenciam um avanço na integração entre participação social e monitoramento das políticas públicas, ao incorporar as demandas oriundas da escuta social aos processos de acompanhamento do PPA. A institucionalização de rotinas como reuniões sistemáticas, análise de relatórios e articulação interinstitucional indica o aprimoramento dos mecanismos de processamento

das contribuições sociais, conferindo maior densidade operacional à participação.

Entretanto, esse avanço se concentra predominantemente na dimensão procedimental, com ênfase na organização dos fluxos, na qualificação das informações e na ampliação dos espaços de interlocução. Conforme destaca Avritzer (2008), a efetividade da participação não se esgota na estruturação institucional,

dependendo de sua capacidade de influenciar a definição de prioridades e a alocação de recursos. Nessa direção, a incorporação das demandas ao monitoramento não assegura, por si, sua tradução em decisões estratégicas.

À luz de Dagnino (2006), a ampliação desses mecanismos pode coexistir com limites na incidência substantiva da participação, sobretudo quando sua função se concentra no acompanhamento e não na definição das diretrizes do planejamento. Assim, embora o arranjo institucional evidencie avanços na integração entre escuta social e governança, sua efetividade permanece condicionada à capacidade de converter as demandas sistematizadas em orientações concretas da ação governamental.

7. CONCLUSÃO

Este estudo analisou a experiência de elaboração do PPA 2024–2027 do Estado da Bahia, com ênfase na escuta social como metodologia participativa estruturante do planejamento governamental, buscando compreender sua incidência na definição de prioridades e na formulação de políticas públicas.

Os resultados evidenciam que a escuta social, mais do que instrumento acessório, configura-se como tecnologia de organização do processo decisório estatal (Arantes, 2014), ao estruturar fluxos, etapas e critérios de incorporação das demandas sociais no ciclo formal do planejamento. Sua institucionalização, ancorada em dispositivos normativos e integrada ao Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica (Sepege), confere estabilidade ao processo participativo e reafirma o papel dos CODETER como instâncias de mediação entre sociedade e Estado (Menezes, 2024).

No plano metodológico, a escuta social apresenta-se como arranjo multicanal e multiescalar, articulando plenárias territoriais, grupos de trabalho, conselhos e plataformas digitais. Embora esse desenho amplie o acesso e organize as proposições para o planejamento, evidencia limites estruturais, uma vez que a conversão de demandas em insumos técnicos depende de processos de mediação sujeitos a filtros institucionais e critérios técnicos.

A análise demonstra que a centralidade metodológica da escuta social não implica centralidade decisória. A incidência das contribuições no conteúdo do PPA é condicionada por fatores institucionais, técnicos e orçamentários que delimitam o grau de

incorporação das propostas. Assim, embora amplie o repertório informacional do Estado, sua influência sobre a priorização das políticas ocorre em um campo de negociações atravessado por critérios de viabilidade, alinhamento estratégico e restrições fiscais (Pires, 2012).

Nesse sentido, a escuta social desempenha função de mediação qualificada, sem deslocar o núcleo decisório da administração pública. Essa tensão entre ampliação da participação e seletividade da decisão constitui um dos principais achados, evidenciando limites e possibilidades das metodologias participativas (Dagnino et al., 2006).

Quanto à dinâmica de participação, o modelo adotado apresenta elevada capilaridade territorial e diversificação de canais, favorecendo a inclusão de diferentes atores e demandas territorializadas. Persistem, contudo, desafios relacionados às assimetrias entre territórios, à complexidade de sistematização dos dados e à necessidade de aprimorar mecanismos de devolutiva e transparência.

Adicionalmente, a incorporação da escuta social ao monitoramento do PPA sinaliza uma inflexão relevante, ao ampliar sua atuação para além da formulação e inseri-la no acompanhamento das políticas públicas, reforçando a importância de instrumentos contínuos de governança (Pires, 2017).

Embora os avanços se apresentem de forma desigual, a escuta social contribui para a ampliação de práticas participativas, o fortalecimento da transparência e a consolidação de espaços públicos. Sua efetividade, entretanto, depende da capacidade de integrar e traduzir as contribuições sociais em decisões governamentais, evidenciando o papel central da capacidade estatal nesse processo.

A superação das limitações identificadas requer o fortalecimento das instituições públicas e das organizações da sociedade civil, ampliando a incidência dos atores sociais na formulação e gestão das políticas públicas.

No âmbito do planejamento governamental e das políticas públicas, a experiência analisada evidencia que a escuta social se consolida como metodologia participativa estruturante da governança do PPA, ao articular dimensões normativas, territoriais e operacionais no processo de elaboração do plano.

Ao mesmo tempo, revela que a efetividade dessa governança depende da capacidade de integrar

participação e decisão, convertendo as contribuições sociais em diretrizes e prioridades concretas da ação estatal.

Em síntese, a escuta social no PPA da Bahia configura-se como inovação relevante ao institucionalizar

a participação no planejamento. Contudo, sua consolidação como instrumento efetivo de governança depende do aprimoramento dos mecanismos de articulação entre participação e decisão, de modo a ampliar sua incidência sobre as prioridades governamentais

8. Referências

1. ARANTES, Paulo. Planejamento estratégico e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2014., G.; SANTOS, F. Participação social e políticas públicas no Brasil: desafios e limites. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.
2. AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião pública*, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
3. BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Edições 70, 1977.
4. BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 98, p. 1-2, 26 maio 2014
5. BRASIL. Plataforma Brasil Participativo – Relatório de Participação. Brasília: Governo Federal, 2023a.
6. CAVALCANTE, F. Políticas públicas e participação cidadã. Recife: Editora UFPE, 2007.
7. DAGNINO, E.; OLVERA, O.; PANFICHI, A. Cidadania e democracia participativa na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
8. FORNAZARI, L.; MACEDO, P.; BESERRA, A. Inovações participativas nos Planos Plurianuais: experiências brasileiras. Brasília: IPEA, 2016.
9. JACOBI, Pedro R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. *Ciência & saúde coletiva*, v. 7, n. 3, p. 443-454, 2002.
10. JARDIM, Luiza. Avaliação da participação digital em nível nacional: a Plataforma Brasil Participativo. *Revista de Administração Pública*, v. 59, n. 2, p. e2024-0251, 2025.
11. MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. Brasília: Ipea, 1996.
12. MENEZES, Diego Matheus Oliveira de; BEZERRA, Felipe Portela; BACCARIN, Matheus. Entre dinâmicas digitais e presenciais: os desafios da participação social na formulação do Plano Plurianual 2024-2027. 2024.
13. MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade*. *Ciência & saúde coletiva*, v. 17, p. 621-626, 2012.
14. OLIVEIRA, J. Participação social e planejamento estratégico: experiências no PPA brasileiro. Brasília: IPEA, 2011.
15. PEREIRA, T.; BERNARDES, M.; VALE, T. Plataformas digitais e participação cidadã: design, moderação e usabilidade. *Revista de Administração Pública*, v. 56, n. 3, p. 512-531, 2022.
16. PIRES, Elson Luciano Silva et al. A governança territorial revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. *GEOgraphia*, v. 19, n. 41, p. 107-121, 2017.
17. PIRES, Roberto & VAZ, Alexander. Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Texto para discussão nº 1707. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.
18. TEIXEIRA, A. Participação social e ideários democráticos em governos progressistas. São Paulo: Editora UNESP, 2020

Planejamento governamental orientado a resultados: o Programa MS Ativo como instrumento de fortalecimento da capacidade de entrega municipal

- Felipe Stallone Jamel
- Isabela Tramansoli Resende
- Gustavo Morelli
- Marcela Belkiss Oliveira da Silva

Resumo

Este artigo analisa o Programa MS Ativo, iniciativa do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul voltada ao fortalecimento da cooperação entre estado e municípios, com foco na ampliação da capacidade de entrega municipal orientada a resultados. Partindo da literatura sobre federalismo cooperativo, capacidades estatais e planejamento governamental orientado a resultados, o estudo investiga como arranjos interfederativos podem contribuir para reduzir assimetrias institucionais e qualificar a ação pública local. Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso apoiado em triangulação de fontes, combinando pesquisa bibliográfica, análise documental, dados quantitativos e evidências qualitativas coletadas junto a representantes municipais participantes do primeiro ciclo do programa, realizado em 2024. Os resultados indicam que o MS Ativo produziu efeitos relevantes em duas dimensões centrais: a indução de planejamento e execução de ações nos municípios e o fortalecimento de capacidades institucionais locais, especialmente em diagnóstico, priorização, coordenação, monitoramento e aprendizado. Além da elaboração de mais de 190 planos de ação e da estruturação de centenas de ações e entregas, os achados apontam percepção positiva dos municípios quanto ao fortalecimento da parceria com o governo estadual, à utilidade dos planos de ação e à suficiência do portfólio de ações como instrumento de apoio à gestão. Embora a análise de indicadores finalísticos deva ser interpretada com cautela, em razão do curto horizonte temporal e da dificuldade de isolar causalidade, o estudo conclui que o programa constitui evidência promissora de que a cooperação estado-município pode fortalecer capacidades locais e tornar o planejamento governamental mais efetivo, sustentável e aderente à realidade federativa brasileira.)

Palavras-chave: Planejamento governamental; Federalismo cooperativo; Cooperação interfederativa; Capacidade de entrega municipal; Capacidades estatais; Gestão orientada a resultados.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um país federalista desde 1891. Um dos 28 países federalistas no mundo, segundo Forum of Federations¹. Os sistemas federalistas, em que pese as diferenças entre eles, buscam, de modo geral,

conciliar diversidade e autonomia com unidade e interdependência. Como base destas relações, existe um conjunto de regras próprias e outras compartilhadas que fornecem o regramento em termos de atribuições, poderes e recursos.

¹ Disponível em <<https://forumfed.org/>> Acesso em 18 de março de 2026

De modo objetivo, o funcionamento do modelo federalista implica sobreposição de jurisdições e complementaridade de ações, o que demanda cooperação entre os entes (MORELLI, 2023). No Brasil, a demanda por coordenação federativa foi ampliada substancialmente por duas inovações da constituição de 1988 (BRASIL, 1988). São elas: (i) estabelecer os municípios como entes autônomos do sistema federativo. Ressalte-se que, na maior parte das Federações, os governos locais são vinculados aos estados ou províncias; e (ii) definir os municípios como entes centrais da provisão de políticas públicas, sobretudo nas áreas sociais

Esse rearranjo fortaleceu a autonomia política, administrativa e financeira municipal, mas também tornou mais visíveis as assimetrias de capacidade existentes entre governos locais. Em consequência, a descentralização ampliou simultaneamente a responsabilidade municipal e a necessidade de coordenação interfederativa, uma vez que a autonomia formal não elimina desigualdades técnicas, fiscais e institucionais entre os entes subnacionais.

Fazer com que as políticas públicas, em especial as sociais, produzam os benefícios desejados não é uma tarefa simples. Demanda coordenação e cooperação federativa, dado que elas são parte de sistemas complexos, não hierárquicos, operados, frequentemente, por agentes em diferentes níveis federativos de governo e pela própria sociedade civil (JANUZZI, 2018).

Nesse contexto, o papel dos estados ainda está por se consolidar. Se, por um lado, a literatura brasileira de relações intergovernamentais concentrou grande parte de sua atenção na União como principal coordenadora das políticas públicas, seja pela capacidade de legislar e estabelecer padrões e políticas nacionais, seja pelo direcionamento de ações, por meio dos recursos nela centralizados, por outro, permanece relativamente mais indefinido o papel dos estados no federalismo brasileiro.

Conforme destaca Morelli (2023), os estados não podem atuar para substituir os municípios, via estadualização das ofertas: competir com eles, via sobreposição das ofertas; ou subordinar hierarquicamente os municípios, via relacionamentos “top-down”.

O presente artigo parte exatamente dessa lacuna e procura compreender como o ente estadual pode atuar de forma complementar, e não substitutiva, para acelerar o desempenho municipal em áreas de

responsabilidade compartilhada. Esse ponto é analiticamente importante porque desloca a discussão de uma lógica de comando hierárquico para uma lógica de coordenação, apoio técnico e fortalecimento de capacidades.

Em geral, apesar de estar prevista na Constituição Federal, estados e municípios apresentam baixa capacidade de cooperação, orientada a melhorar o desempenho e reduzir as suas desigualdades. Como argumenta Morelli (2023), a cooperação entre estados e municípios ainda carece, no Brasil, de arranjos institucionais capazes de converter autonomia formal em apoio efetivo à melhoria do desempenho local, especialmente em contextos marcados por fortes desigualdades de capacidade entre os entes.

Uma inovação neste campo foi o Programa MS Ativo, lançado pelo Governo do Estado de Mato Grosso do Sul em 2024. Concebido para melhorar a qualidade de vida e a competitividade por meio de cooperação estado-município, o programa tem por premissa a adesão voluntária pelos municípios, que poderiam tanto decidir por aderir a ele, quanto selecionar os desafios com os quais desejariam atuar. Ao todo, o Programa estabeleceu, em seu primeiro ciclo, cinco diferentes desafios, distribuídos por três áreas de atuação da gestão pública: Saúde, Educação e Ambiente de Negócios. Feita a adesão ao programa pelos municípios, coube a estes elaborar seus respectivos planos de ações. Em seu primeiro ano, um total de 52 (66%) municípios aderiram ao programa, sendo que 50 deles elaboraram planos de ações.

A amplitude temática e sua atualidade justificam e reforçam a escolha do programa como objeto do estudo de caso proposto. Deste modo, este artigo busca responder à seguinte questão: Como a cooperação estado-município no âmbito do Programa MS Ativo fortaleceu a capacidade de entrega dos municípios orientada a resultados?

Partindo desta ótica, o presente trabalho, além desta introdução, organiza-se em outras cinco seções. Na segunda seção, analisam-se os referenciais teóricos relativos aos desafios da cooperação entre os entes federados e relacionam-se os principais determinantes da cooperação institucional.

Na terceira parte, analisa-se o Programa MS Ativo, objeto do estudo. Na sequência, descreve-se a metodologia utilizada, ou seja, do estudo de caso. Detalha-se o processo de coleta e análise dos dados; as fontes, os

instrumentos e as metodologias de coleta, bem como apontam-se as questões sobre validade e confiabilidade e os limites das análises e da pesquisa.

A descrição dos resultados desta análise encontra-se na quinta seção, que interpreta os diferentes tipos de influência do programa nos desempenhos dos municípios. Na sexta e última seção, resgata-se o problema de pesquisa, apresentando suas principais respostas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 *Federalismo cooperativo e relação estados-municípios*

A literatura clássica sobre federalismo parte da ideia de que as federações buscam conciliar autonomia e interdependência. Elazar (1987) entende o federalismo como compromisso de parceria e cooperação ativa entre indivíduos e instituições que preservam, ao mesmo tempo, suas integridades próprias. Anderson (2009) e Watts (2006), em linha semelhante, mostram que o federalismo envolve a combinação entre diversidade, unidade, autogoverno e governo compartilhado. Essa chave é particularmente útil para pensar a cooperação entre entes que possuem competências sobrepostas e responsabilidades interdependentes na implementação das políticas públicas.

No caso brasileiro, a literatura indica que o federalismo assumiu trajetória distinta da experiência norte-americana. Segundo Abrucio e Franzese (2007), o modelo brasileiro resultou de processo de descentralização do centro para os estados, e depois para os municípios, não de um pacto originário entre unidades soberanas. As transformações posteriores, especialmente as da Constituição de 1988, ampliaram de forma decisiva o espaço dos municípios, conferindo-lhes autonomia e novas atribuições. O problema é que essa ampliação de responsabilidades não foi acompanhada por homogeneidade de capacidades. Muitos municípios passaram a ser provedores básicos de serviços sem dispor de estruturas técnico-administrativas compatíveis com o conjunto das funções assumidas.

Essa heterogeneidade é central para o argumento deste artigo. Em diálogo com Grin (2016) e Segatto, Maciel Euclides e Abrucio (2021), observa-se que o problema da cooperação interfederativa não se resume a repartir formalmente atribuições, mas envolve criar condições para que governos locais consigam exercer

com qualidade suas responsabilidades. Municípios pequenos ou menos desenvolvidos enfrentam maiores dificuldades para formular diagnósticos, selecionar prioridades, elaborar planos, coordenar atores e executar ações complexas. A cooperação, nesse caso, deve ser pensada também como mecanismo de redução de assimetrias institucionais e de fortalecimento de capacidades.

Morelli (2023) sugere que os estados precisam encontrar uma posição própria nesse arranjo. Seu papel mais promissor estaria em articular, complementar, apoiar tecnicamente e criar condições para acelerar o desempenho municipal. Essa formulação é especialmente importante para o presente artigo, porque aproxima a atuação estadual da ideia de fortalecimento da capacidade de entrega local, e não apenas da ideia de comando sobre resultados.

Sob a perspectiva das relações intergovernamentais, a cooperação em federações não decorre automaticamente da repartição constitucional de competências. Como mostram Abrucio e Franzese (2007), a simples definição formal de atribuições entre os entes não garante coordenação efetiva na implementação das políticas públicas. Em diálogo com essa leitura, Anderson (2008) e Watts (2008) ressaltam que o federalismo supõe a convivência entre autonomia e interdependência, o que exige mecanismos institucionais capazes de reduzir custos de coordenação, assimetrias informacionais e incentivos ao comportamento isolado dos governos. Em contextos marcados por competências compartilhadas, como ocorre em grande parte das políticas sociais brasileiras, a ausência desses mecanismos tende a gerar sobreposição de esforços, lacunas de atendimento e dificuldade de alinhamento entre prioridades políticas e capacidades administrativas. Por isso, o federalismo cooperativo deve ser compreendido menos como atributo normativo inscrito na Constituição e mais como arranjo efetivamente construído por meio de instâncias, rotinas e instrumentos de coordenação. Nesse terreno, os estados ocupam posição particularmente relevante, pois podem traduzir diretrizes mais amplas em apoio territorializado, aproximando conhecimento técnico, informação comparada e capacidade de articulação regional.

A posição intermediária dos estados também lhes confere vantagem comparativa para funções de difusão, adaptação e equalização institucional.

Enquanto a União tende a operar por grandes normativas nacionais e instrumentos mais padronizados, os governos estaduais dispõem de melhores condições para trabalhar com maior sensibilidade territorial, comparando desempenhos entre municípios próximos, identificando soluções replicáveis e ajustando formas de apoio a contextos distintos. Nesse sentido, Morelli (2023) argumenta que a atuação estadual mais promissora não é a de substituição da ação municipal, mas a de articulação, apoio técnico e aceleração do desempenho local. Essa formulação converge com a análise da OECD (2019), segundo a qual arranjos descentralizados funcionam melhor quando combinam autonomia decisória com mecanismos consistentes de coordenação e fortalecimento de capacidades. Para o caso brasileiro, isso reforça a ideia de que parte relevante do problema federativo está produzir condições para que governos com capacidades desiguais consigam agir sobre problemas compartilhados sem anular a autonomia uns dos outros.

2.2 Capacidades estatais e capacidade de entrega

A discussão sobre capacidades estatais fornece o elo entre federalismo, colaboração e resultados. Conforme destacado por Grin (2016), diferenças nas capacidades técnico-administrativas e político-relacionais influenciam a implementação das políticas públicas e seus resultados. Em termos práticos, isso significa que municípios podem ter responsabilidades semelhantes, mas condições muito distintas de formular, coordenar e executar ações públicas. Daí a importância de mecanismos que não apenas definam metas, mas também ampliem as condições efetivas para alcançá-las.

Neste artigo, a noção de capacidade de entrega municipal é empregada para designar justamente esse conjunto de condições institucionais que permite ao município transformar prioridades em ação pública organizada. Ela envolve pelo menos cinco elementos: capacidade de diagnóstico, capacidade de planejamento, capacidade de coordenação, capacidade de monitoramento e capacidade de aprendizado.

Essa interpretação tem consequências importantes. Se a capacidade de entrega depende de rotinas, informação, articulação e apoio institucional, então programas interfederativos devem ser avaliados também por seu efeito sobre essas capacidades intermediárias. Em outras palavras, a cooperação pode

gerar valor público relevante mesmo antes de produzir mudanças robustas nos indicadores finalísticos.

Trata-se de uma leitura mais processual e institucional dos resultados, coerente com contextos em que a implementação é multinível, o tempo de maturação é elevado e os fatores que influenciam os indicadores finais escapam parcialmente ao controle dos atores envolvidos. Em outras palavras, a análise que se pretende realizar olha não somente o “resultado final” do programa e mais a infraestrutura organizacional da entrega pública local.

A noção de capacidade de entrega pode ser aprofundada a partir do debate sobre *policy capacity*. Ao formular esse conceito, Wu, Ramesh e Howlett (2015) sustentam que as capacidades governamentais não se resumem à disponibilidade de recursos financeiros ou à existência formal de estruturas burocráticas, mas envolvem competências analíticas, operacionais e políticas distribuídas em diferentes níveis do Estado. Essa contribuição é particularmente útil para este artigo porque permite compreender que a entrega de resultados municipais depende tanto da habilidade de diagnosticar problemas e formular respostas adequadas quanto da capacidade de mobilizar atores, coordenar agendas, sustentar prioridades e ajustar a implementação ao longo do tempo.

No plano local, isso significa que a fragilidade de resultados nem sempre decorre de falta de vontade política ou de escassez orçamentária em sentido estrito; muitas vezes, ela expressa déficits de organização, de integração entre áreas, de uso de evidências e de tradução de metas em rotinas de execução. Em estudo sobre capacidades municipais no Brasil, Coelho, Guth e Loureiro (2020) mostram que atividades de planejamento e de interação com outros atores guardam associação importante com melhores condições de desenvolvimento humano, enquanto Segatto, Euclides e Abrucio (2021) destacam que capacidades técnico-administrativas e político-relacionais influenciam diretamente a implementação das políticas e a variação de seus resultados. Assim, ao analisar o MS Ativo, parece mais adequado observar se o programa fortalece competências organizacionais de formulação, coordenação, monitoramento e aprendizagem do que restringir sua avaliação a mudanças finalísticas imediatas.

Essa discussão permite ainda distinguir capacidade instalada de capacidade em uso. Muitos municípios

dispõem formalmente de secretarias, conselhos, sistemas, fundos e instrumentos normativos, mas isso não significa, necessariamente, que consigam mobilizar tais recursos de maneira coordenada em torno de prioridades claras. A capacidade de entrega, tal como empregada neste artigo, depende justamente dessa ativação: transformar estruturas dispersas em ação orientada, com foco, sequência lógica e acompanhamento. Nessa direção, Coelho, Guth e Loureiro (2020) ajudam a mostrar que a simples presença de estruturas administrativas não produz, por si só, melhores resultados, ao passo que Segatto, Euclides e Abrucio (2021) reforçam a importância das capacidades relacionais e organizacionais para a implementação efetiva.

Isso ajuda a compreender por que programas interfederativos bem desenhados podem produzir efeitos institucionais relevantes mesmo quando não aportam grandes volumes de recursos financeiros novos. Seu diferencial pode estar em criar método, cadência e coerência para o uso dos recursos já existentes. Em vez de “fazer pelo município”, programas dessa natureza podem ajudá-lo a fazer melhor com os meios de que dispõe, o que é especialmente relevante em contextos de escassez administrativa e forte heterogeneidade territorial.

2.3 Planejamento orientado a resultados em contexto federativo

O planejamento governamental orientado a resultados não pode ser compreendido como mera fixação de metas finais ou como simples enumeração de objetivos desejáveis. Em sentido mais rigoroso, ele requer um encadeamento consistente entre diagnóstico do problema, definição de objetivos, desenho da intervenção, metas de entrega, estratégia de implementação, monitoramento e avaliação.

Nessa perspectiva, a orientação a resultados perde densidade analítica quando se apoia exclusivamente em indicadores finalísticos. Jannuzzi (2022) sustenta que os sistemas de indicadores devem ser estruturados para subsidiar diagnóstico, monitoramento e avaliação, combinando informações secundárias e dados produzidos no âmbito dos próprios programas. Isso significa reconhecer que políticas públicas complexas exigem medidas capazes de acompanhar não apenas efeitos de longo prazo, mas também entregas, mudanças graduais e evidências de implementação.

Esse argumento torna-se ainda mais relevante em contextos interfederativos. Garson (2018) observa que, em um país federativo, a coordenação entre os três níveis de governo é fator fundamental para o sucesso das políticas públicas. Em chave semelhante, a OECD (2019) assinala que os resultados de arranjos descentralizados dependem fortemente da forma como a descentralização é desenhada e implementada, destacando a insuficiência de capacidades administrativas, técnicas e estratégicas como um de seus principais desafios. Em outras palavras, em políticas executadas por múltiplos entes, os resultados não derivam apenas da formulação de metas, mas também da existência de arranjos institucionais capazes de transformar pactuações em entregas efetivas.

Aplicada ao caso do Programa MS Ativo, essa lente permite qualificar a discussão sobre planejamento orientado a resultados. À luz da literatura citada, em experiências interfederativas, o fortalecimento da capacidade de entrega municipal pode ser tratado não como efeito lateral da política, mas como resultado estratégico mensurável do próprio planejamento orientado a resultados, uma vez que condiciona a continuidade, a qualidade e a sustentabilidade das entregas públicas.

Essa chave analítica ajuda a evitar uma leitura excessivamente linear da gestão por resultados. Em programas interfederativos, o vínculo entre ação pactuada e indicador final raramente é direto, porque os efeitos dependem de temporalidades mais longas, de múltiplos atores e de condições institucionais heterogêneas. Ao analisar a governança colaborativa, Ansell e Gash (2008) mostram que resultados sustentáveis emergem com maior probabilidade quando há desenho institucional claro, liderança facilitadora, compartilhamento de informação, construção gradual de confiança e definição de objetivos comuns entre os participantes.

Em sentido semelhante, Agranoff e McGuire (2003) observam que governos locais não atuam isoladamente, mas em ambientes interorganizacionais que exigem capacidades de articulação e gestão de redes. Em consequência, programas como o MS Ativo podem ser interpretados como arranjos de indução cooperativa: preservam a autonomia decisória municipal, mas oferecem repertório técnico, instrumentos de coordenação e canais permanentes de interlocução para reduzir incertezas e ampliar a qualidade

da implementação. Nessa perspectiva, a cooperação não elimina a autonomia local; ela a qualifica, ao criar condições para que decisões municipais sejam tomadas com maior densidade informacional, melhor encadeamento entre meios e fins e maior previsibilidade de execução.

3. DESCRIÇÃO DO CASO: O PROGRAMA MS ATIVO

Como discutido na seção anterior, pós-1988 os municípios passaram a ocupar posição central na provisão de políticas públicas, especialmente nas áreas sociais, sem que isso fosse acompanhado, de maneira homogênea, pela expansão de suas capacidades técnico-administrativas e político-institucionais. É nesse contexto que o governo do Estado de Mato Grosso do Sul instituiu, em 2024, sob coordenação da Secretaria Executiva de Gestão Estratégica e Municipalismo (Segem), o MS Ativo.

O programa foi concebido como instrumento de aproximação entre estado e municípios, com o propósito de substituir uma lógica predominantemente hierárquica, centrada em transferências e relações verticais, por uma dinâmica mais colaborativa, orientada ao planejamento, à pactuação de ações e ao acompanhamento de resultados. O pressuposto que organiza a iniciativa é o de que o estado não deve substituir os municípios em suas atribuições, mas atuar como articulador, apoiador técnico e indutor de capacidades para que os governos locais ampliem sua capacidade de enfrentar problemas públicos complexos.

O MS Ativo atuou, em seu primeiro ciclo, a partir de três áreas estratégicas: saúde, educação e ambiente de negócios. A escolha dessas áreas decorreu de diagnóstico técnico baseado na análise comparativa de mais de 40 indicadores socioeconômicos, bem como de alinhamento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. A partir desse diagnóstico, o programa estruturou sua atuação em torno de desafios considerados sensíveis à ação coordenada entre estado e municípios. São eles: enfrentamento da mortalidade materna; redução da mortalidade por doenças crônicas não transmissíveis; ampliação do acesso à educação infantil; fortalecimento da alfabetização e da aprendizagem nos anos iniciais; e melhoria do ambiente de negócios e do desenvolvimento econômico.

Do ponto de vista conceitual, o desenho do MS Ativo dialoga fortemente com a literatura sobre governança colaborativa e capacidades estatais mobilizada

neste artigo. O programa se apoia em três pilares: focalização de ações e recursos em desafios e territórios prioritários; orientação para resultados, por meio da construção conjunta de metas, ações e entregas; e governança colaborativa, baseada em compartilhamento de informações, apoio técnico, circulação de boas práticas e atuação em rede. Trata-se, portanto, de uma tentativa de enfrentar um problema clássico do federalismo brasileiro: a existência de competências formalmente descentralizadas, mas exercidas em contextos muito desiguais de capacidade estatal. Nesse sentido, o MS Ativo não se limita a propor ações aos municípios, mas procura oferecer instrumentos para que eles possam diagnosticar problemas, selecionar prioridades, planejar ações e acompanhar sua execução.

Sua lógica operacional está estruturada em torno de ciclos de cooperação entre estado e municípios. Cada município participante indica um representante municipal e agentes de articulação vinculados às áreas estratégicas do programa. Esses atores passam a atuar como pontos de contato entre a administração local e o governo estadual, sendo responsáveis por coordenar a elaboração dos planos, registrar informações na plataforma e acompanhar a execução das entregas.

Os planos de ação constituem o núcleo da metodologia do programa. Para apoiar sua elaboração, o estado disponibiliza aos municípios um portfólio de ações estratégicas, organizado por desafio. O instrumento combina preservação da autonomia municipal com indução estadual: o município mantém a prerrogativa de escolher as ações mais aderentes à sua realidade, mas passa a fazê-lo com base em diagnóstico, repertório técnico estruturado e interação com equipes do estado.

Outro componente central do programa é a plataforma digital do MS Ativo, concebida como ferramenta de gestão e monitoramento dos planos. Nela, os municípios acessam diagnósticos personalizados, consultam indicadores, elaboram seus planos de ação, registram entregas e mantêm comunicação com os técnicos estaduais.

À luz da pergunta de pesquisa deste artigo, o interesse analítico do caso reside menos em tratá-lo apenas como política setorial e mais em compreendê-lo como arranjo institucional de coordenação estado-município. Seu desenho revela uma aposta em mecanismos de apoio técnico, uso de dados, planejamento orientado

a resultados e monitoramento compartilhado como meios de fortalecimento da atuação municipal.

Assim, antes mesmo da análise dos resultados do programa, sua arquitetura já sugere uma hipótese relevante: a de que a cooperação interfederativa pode gerar valor público não apenas por eventual impacto em indicadores finalísticos, mas também por contribuir para organizar capacidades intermediárias de entrega no nível local.

4. METODOLOGIA

Este artigo é construído como um estudo de caso, nos termos de Yin (2015), por se tratar de investigação empírica de fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto real, especialmente quando fenômeno e contexto não se separam com clareza. O caso analisado é o Programa MS Ativo, cujo 1º ciclo foi executado em 2024, tendo como unidade de análise os municípios que aderiram ao programa e elaboraram planos de ação.

A estratégia metodológica deste artigo apoia-se em triangulação de fontes e de métodos. Os dados foram obtidos a partir de quatro conjuntos de fontes: pesquisa bibliográfica, análise documental, análise de dados quantitativos e análises qualitativas.

A análise quantitativa foi organizada em três dimensões: adesão e elaboração dos planos; execução dos planos; e impacto do programa. Para se avaliar o impacto do Programa, em termos quantitativo, foi tomado como o último valor disponível para o indicador que antecede o programa e avaliando o impacto nos dados mais recentes divulgados, já considerando o período da implantação do Programa.

Cabe notar, no entanto, dois limites principais para este tipo de avaliação de impacto: dificuldade de isolar os efeitos do programa em relação a outras iniciativas estaduais e municipais; e horizonte temporal reduzido, já que os planos começaram a ser executados em 2024.

A análise qualitativa foi estruturada a partir de uma pesquisa web realizada com agentes estaduais, em outubro de 2024. A pesquisa alcançou representantes de 40 (80%) municípios e buscou captar a percepção dos representantes locais sobre contribuição do programa para a gestão municipal, para a relação estado-municípios e para o avanço dos desafios pactuados.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Em seu primeiro ano de implementação, o Programa MS Ativo apresentou resultados em duas dimensões centrais de análise: (i) a capacidade de induzir planejamento e execução de ações nos municípios e (ii) o fortalecimento de capacidades institucionais locais, especialmente no que se refere à organização da gestão orientada para resultados.

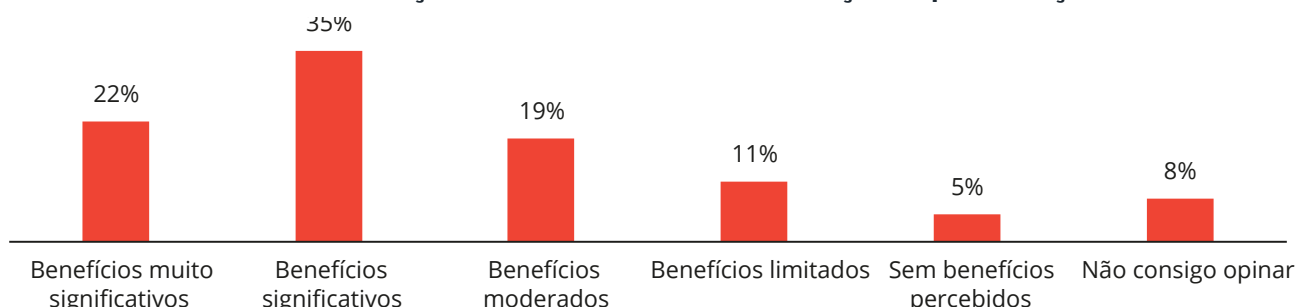
No que diz respeito à primeira camada, o programa apoiou a elaboração e a execução de mais de 190 Planos de Ação municipais. No conjunto dos municípios participantes, foram planejadas mais de 880 ações e mais de 1900 entregas, posteriormente submetidas a acompanhamento e validação por equipes técnicas estaduais. Esses dados evidenciam a capilaridade alcançada pela iniciativa e sua capacidade de estruturar agendas locais de intervenção com definição de objetivos, prazos e produtos verificáveis.

A execução dos Planos de Ação constitui um dos principais eixos de avaliação da efetividade do programa, uma vez que permite observar em que medida o arranjo de cooperação entre estado e municípios se traduz em entregas concretas. Nesse sentido, o monitoramento sistemático das ações realizadas e a comprovação de sua execução configuram elementos relevantes para aferição de desempenho, especialmente em programas voltados ao fortalecimento da capacidade de gestão pública.

Em uma pesquisa realizada com representantes de cerca de 40 municípios, aproximadamente 80% do total de participantes do 1º ciclo do MS Ativo, fica claro que os efeitos do programa não se limitaram ao aumento do volume de ações e entregas. Na percepção dos respondentes, houve também mudanças relevantes na forma de organizar a gestão municipal, especialmente no que se refere ao planejamento, à coordenação com o Governo do Estado, ao uso de instrumentos de apoio à implementação e ao monitoramento das ações.

Em primeiro lugar, os dados indicam que a elaboração de planos de ação foi percebida como um mecanismo relevante para acelerar entregas e resultados para a população. Entre os 37 respondentes desse item, 57% apontaram. Em contrapartida, 16% relataram benefícios limitados ou inexistentes. O gráfico a seguir traz o consolidado das respostas destes representantes municipais.

GRÁFICO 1 – Avaliação dos benefícios vinculados à elaboração dos planos de ação

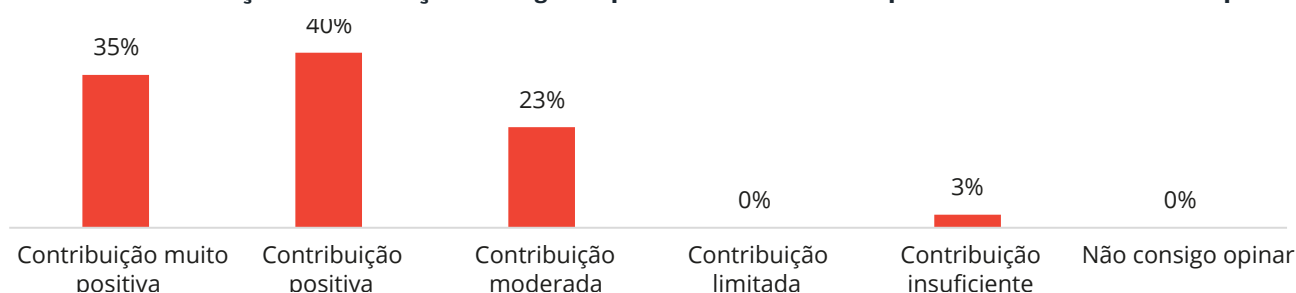


Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa realizada com representantes dos municípios participantes do 1º ciclo do MS Ativo

De maneira geral, esses resultados indicam que, para a maior parte dos municípios, o plano de ação não funcionou apenas como exigência formal, mas como instrumento capaz de orientar prioridades e conferir maior ritmo à execução.

Em segundo lugar, observa-se percepção ainda mais favorável quanto ao fortalecimento da parceria entre municípios e Governo do Estado. Entre os 40 respondentes, 75% classificaram essa contribuição como positiva ou muito positiva. Apenas 3% avaliaram a contribuição como insuficiente.

GRÁFICO 2 – Avaliação da contribuição do Programa para o fortalecimento da parceria entre Estado e municípios

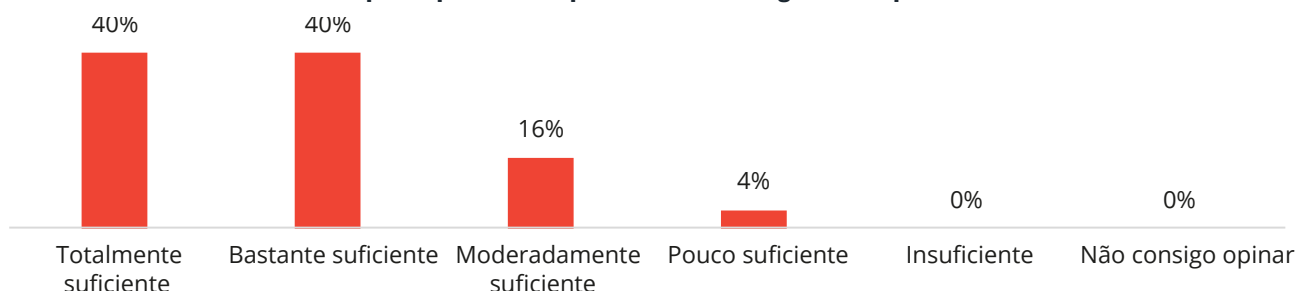


Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa realizada com representantes dos municípios participantes do 1º ciclo do MS Ativo

Esse resultado é particularmente relevante porque aponta para um efeito de coordenação interfederativa: mais do que apoiar entregas específicas, o programa parece ter ampliado a capacidade de articulação institucional entre os entes envolvidos, aspecto central para a implementação de políticas públicas em contextos federativos.

Os dados também mostram que o portfólio de ações foi reconhecido como importante suporte à qualificação das entregas planejadas. Entre os respondentes desse item, 80% consolidaram avaliações positivas e apenas 4% como pouco suficiente.

GRÁFICO 3 – Avaliação do grau de suficiência do Portfólio de Ações para aprimorar a qualidade das entregas municipais



Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa realizada com representantes dos municípios participantes do 1º ciclo do MS Ativo

Tal distribuição sugere que o portfólio operou como referência prática para orientar escolhas, organizar prioridades e aprimorar a qualidade do planejamento municipal, reduzindo incertezas na definição das ações a serem executadas.

Os achados qualitativos permitem interpretação mais densa quando confrontados com o referencial teórico mobilizado. O dado segundo o qual a maioria dos respondentes percebeu os planos de ação como úteis para acelerar entregas sugere que o programa não operou apenas como mecanismo de adesão formal, mas como instrumento de estruturação da ação governamental no nível local. Em termos analíticos, isso significa que os planos parecem ter cumprido uma função de tradução: converter desafios relativamente abstratos em compromissos operacionais, com ações, responsáveis, prazos e entregas passíveis de acompanhamento. Em municípios que frequentemente trabalham sob forte pressão cotidiana e baixa capacidade de planejamento, esse tipo de instrumento tende a reduzir dispersão decisória, melhorar a priorização e criar maior alinhamento entre intenção política e execução administrativa. Sob essa ótica, o plano de ação não é apenas um produto documental do programa, mas um dispositivo de capacidade estatal.

Esse aspecto é importante porque aproxima os resultados do MS Ativo da literatura sobre capacidades governamentais. Ao discutir *policy capacity*, Wu, Ramesh e Howlett (2015) observam que entregar políticas depende da articulação entre competências analíticas, operacionais e políticas. Aplicando essa chave ao caso estudado, a utilidade percebida dos planos pode ser lida como evidência de fortalecimento de pelo menos três dimensões: a capacidade analítica, ao organizar diagnósticos e prioridades; a capacidade operacional, ao ordenar entregas e prazos; e a capacidade política-relacional, ao criar linguagem comum entre município e estado. Na mesma direção, quando os respondentes valorizam o portfólio de ações como suficiente para qualificar entregas, o resultado sugere que o programa reduziu incertezas típicas da implementação local. Em vez de exigir que cada município construísse isoladamente seu repertório de respostas, o estado ofereceu um conjunto estruturado de possibilidades, permitindo que a autonomia municipal fosse exercida de forma mais informada e menos improvisada.

Também merece destaque o resultado relativo ao fortalecimento da parceria entre estado e municípios. Ao examinar as condições de sucesso da governança colaborativa, Ansell e Gash (2008) argumentam que a cooperação tende a se consolidar quando os atores passam a compartilhar fóruns, informação e objetivos minimamente convergentes. No caso analisado, a percepção majoritariamente positiva sobre a parceria sugere que o programa criou um ambiente mais favorável à coordenação interfederativa, mitigando a lógica tradicional de relacionamento episódico, verticalizado ou restrito à transferência de recursos. Esse ponto é decisivo para a interpretação dos resultados: mais do que verificar se o estado “entregou” algo aos municípios, importa notar se a experiência fortaleceu a capacidade de ambos de atuar conjuntamente em torno de desafios pactuados. Se essa leitura estiver correta, um dos efeitos centrais do primeiro ciclo do MS Ativo foi a criação de uma rotina cooperativa mais estruturada, capaz de sustentar a continuidade da implementação.

Em síntese, os resultados apontam que o MS Ativo produziu efeitos que vão além da dimensão quantitativa das entregas. Na percepção dos municípios, o programa contribuiu para estruturar melhor o planejamento, fortalecer a coordenação com o Governo do Estado, oferecer referências mais claras para a definição de prioridades e ampliar o uso de mecanismos de acompanhamento. Assim, mais do que induzir ações isoladas, o 1º ciclo parece ter estimulado mudanças na forma de organização da gestão municipal, com potencial para produzir efeitos mais duradouros sobre a capacidade estatal local.

Uma segunda dimensão de análise refere-se à evolução de indicadores associados às áreas contempladas pelo programa. Essa análise, contudo, deve ser interpretada com cautela. O intervalo temporal ainda é relativamente curto para a observação de efeitos mais consolidados, sobretudo em políticas cujos resultados dependem de maturação institucional e temporal mais longa. Além disso, a disponibilidade e a periodicidade de atualização das bases públicas limitam a abrangência da avaliação.

Ainda assim, os dados disponíveis apontam variações favoráveis em diferentes indicadores, abrangendo áreas como saúde, educação, ambiente de negócios, gestão pública e inovação. Em termos analíticos, tais resultados sugerem a presença de efeitos

iniciais compatíveis com os objetivos do programa, ainda que não permitam, neste estágio, estabelecer relações causais conclusivas entre a implementação do MS Ativo e a totalidade das variações observadas.

Na área da saúde, observam-se avanços em indicadores relacionados à atenção primária e ao acompanhamento de públicos prioritários. Na educação, os dados indicam ampliação da cobertura da educação infantil, tanto em creche quanto em

pré-escola. No campo do desenvolvimento econômico, verificam-se sinais de melhoria no ambiente de abertura de empresas, com redução de tempo de processamento e expansão de mecanismos de viabilidade automática. Também se identificam avanços em instrumentos normativos e administrativos relacionados à modernização da gestão pública, às compras públicas e ao ambiente institucional de ciência, tecnologia e inovação.

TABELA 1 – Evolução dos indicadores do Programa

Indicador	Base	Último dado	Evolução
Proporção de gestantes com pré-natal adequado	23 (2023)	27 (2025)	+ 4 p.p.
Proporção de mulheres com coleta de citopatológico na APS	23 (2023)	27 (2025)	+ 4 p.p.
Cobertura da atenção primária	66,4 (2021)	92,5 (2024)	+ 26,1 p.p.
Percentual de matrículas em creche (0 a 3 anos) (%)	36 (2022)	40,3 (2024)	+ 4,3 p.p.
Percentual de matrículas na Pré-Escola (4 a 5 anos) (%)	85,2 (2022)	92,5 (2024)	+ 7,3 p.p.
Cobertura de viabilidade automática (%)	0 (2023)	13,9 (2024)	+ 13,9 p.p.
Variação percentual de abertura de empresas (%)	-0,3 (2023)	1,4 (2024)	+ 1,7 p.p.
Variação percentual do fechamento de empresas (%)	2,4 (2023)	1,6 (2024)	- 0,8 p.p.
Tempo médio de abertura de empresas (horas)	14,4 (2023)	13 (2024)	- 1,4 horas
Cumprimento das boas práticas em compras públicas (%)	24,2 (2022)	31,2 (2024)	+ 7 p.p.
Legislação favorecendo ações de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) (%)	2,5 (2023)	43 (2024)	+ 40,5 p.p.
Lei da Liberdade Econômica publicada (%)	34,18 (2022)	46,8 (2024)	+ 12,6 p.p.

Fonte: Elaboração própria a partir dos indicadores do Programa MS Ativo disponíveis na plataforma do Programa

A análise dos indicadores setoriais deve seguir a mesma lógica interpretativa. Embora seja metodologicamente prudente evitar inferências causais fortes no curto prazo, o conjunto de variações favoráveis observado em saúde, educação, ambiente de negócios e instrumentos normativos de gestão sugere que o programa pode estar operando como fator de aceleração ou de qualificação de agendas já em curso. A relevância disso não está apenas no sinal positivo dos números, mas no fato de que eles se distribuem por áreas distintas e dialogam com o desenho da intervenção. Em outras palavras, os resultados quantitativos não aparecem como eventos isolados; eles se alinham a um

arranjo que combinou focalização em desafios, apoio técnico, pactuação de ações e monitoramento compartilhado. Ainda que não se possa atribuir toda a evolução observada exclusivamente ao MS Ativo, há coerência entre os meios mobilizados pelo programa e a direção dos resultados identificados.

Essa coerência é especialmente visível quando se observa a natureza dos indicadores. Parte deles está ligada a mudanças cuja evolução depende, em boa medida, de melhoria de rotinas, integração entre equipes, uso de informação e maior capacidade de coordenação local, justamente os tipos de capacidade que o programa procurou fortalecer. Nesse ponto, a

leitura proposta por Jannuzzi (2022) é particularmente útil, pois permite compreender que resultados intermediários e processos de implementação também compõem o universo da gestão orientada a resultados. Não se trata, portanto, apenas de verificar se determinado percentual aumentou ou diminuiu, mas de reconhecer que alguns desses avanços pressupõem pré-condições institucionais que não costumam emergir espontaneamente em ambientes municipais heterogêneos. Desse modo, a interpretação mais plausível é a de que o programa pode ter contribuído para organizar melhor a infraestrutura da implementação municipal, tornando mais factível a produção de resultados ao longo do tempo.

Há ainda um efeito menos visível, mas teoricamente relevante: a possibilidade de o MS Ativo contribuir para reduzir desigualdades de capacidade entre municípios. Ao analisar os desafios da descentralização, a OECD (2019) adverte que arranjos federativos podem ampliar disparidades quando distribuem responsabilidades sem prover instrumentos equivalentes de apoio e coordenação. Ao oferecer diagnóstico, portfólio, plataforma e acompanhamento, o programa parece atuar justamente sobre esse problema, criando um piso metodológico comum para municípios com estruturas muito distintas. Evidentemente, isso não elimina diferenças de base fiscal, técnica ou política, mas pode reduzir parte da desigualdade associada ao acesso à informação, método e suporte de implementação. Em termos de política pública, esse tipo de efeito é particularmente valioso porque aponta para uma função estadual de equalização institucional, mais do que de mera suplementação financeira.

Também é importante valorizar os resultados qualitativos mesmo sem um desenho experimental de avaliação. Em políticas de coordenação federativa, parte importante dos efeitos ocorre na esfera dos processos organizacionais e das capacidades relacionais, dimensões que dificilmente aparecem de imediato em bases secundárias tradicionais. Quando representantes municipais relatam melhora no planejamento, maior clareza de prioridades, suporte do portfólio e fortalecimento da relação com o estado, eles estão descrevendo mudanças em mecanismos de implementação que a literatura reconhece como precursores relevantes de desempenho. Nesse sentido, a contribuição de Ansell e Gash (2008) ajuda a entender que confiança, interação continuada e compartilhamento de objetivos não são

elementos periféricos, mas componentes centrais da efetividade em arranjos colaborativos. Assim, ainda que percepções não equivalham a prova definitiva de impacto, elas funcionam como evidência importante para identificar como os atores interpretam a utilidade prática do arranjo institucional e quais capacidades percebem ter sido fortalecidas.

Do ponto de vista da sustentabilidade, um aspecto central será observar, nos ciclos seguintes, se as capacidades estimuladas pelo programa se convertem em rotinas permanentes das prefeituras. A literatura sobre colaboração e capacidade estatal sugere que ganhos institucionais se tornam mais duradouros quando deixam de depender exclusivamente de lideranças individuais e passam a ser incorporados a procedimentos, sistemas de informação, formas de coordenação e repertórios técnicos estabilizados. Nessa linha, Agranoff e McGuire (2003) mostram que a gestão pública em rede produz efeitos mais consistentes quando as interações interorganizacionais se institucionalizam. Para o MS Ativo, isso significa que sua efetividade de médio prazo não deverá ser medida apenas pela continuidade formal do programa, mas pela capacidade de os municípios internalizarem práticas de diagnóstico, pactuação, registro de entregas, monitoramento e revisão de curso. Caso isso ocorra, o programa terá contribuído não apenas para um conjunto de entregas específicas, mas para a consolidação de uma gramática de gestão orientada a resultados no nível local.

Esses resultados, tomados em conjunto, indicam que o Programa MS Ativo tem operado não apenas como mecanismo de indução de entregas, mas também como dispositivo de coordenação interfederativa e fortalecimento da capacidade estatal em nível local. Ainda que a análise de impactos de mais longo prazo demande séries históricas mais extensas e estratégias avaliativas complementares, os achados iniciais apontam para a consolidação de um ciclo mais estruturado de planejamento, execução e monitoramento nos municípios participantes.

6. CONCLUSÃO

Este artigo procurou demonstrar que o Programa MS Ativo pode ser interpretado como instrumento de fortalecimento da capacidade de entrega municipal e que, apesar do curto período transcorrido desde seu lançamento, em 2024, já é possível identificar

evidências qualitativas e quantitativas que ajudam a compreender parte de suas contribuições. Mais do que examinar exclusivamente variações em indicadores finalísticos, o estudo buscou analisar de que modo a cooperação entre estado e municípios, organizada em torno de planejamento, pactuação, apoio técnico e monitoramento, pode contribuir para qualificar a ação pública local.

A análise desenvolvida ao longo do artigo indica que a principal contribuição da experiência esteve nas dimensões intermediárias da ação pública municipal. Os achados sugerem avanços na organização do planejamento, na definição de prioridades, na comunicação técnica com o governo estadual, no uso de instrumentos de acompanhamento e na estruturação de rotinas mais orientadas para resultados. Nesse sentido, o caso analisado reforça a ideia de que, em contextos federativos marcados por forte heterogeneidade institucional, o fortalecimento de capacidades locais não deve ser tratado apenas como condição prévia para a obtenção de resultados, mas como parte do próprio resultado estratégico buscado.

O estudo também permitiu observar que a leitura do caso se torna mais consistente quando se abandona uma concepção estreita de gestão por resultados, centrada apenas em indicadores finais de curto prazo. Em arranjos interfederativos, sobretudo quando a implementação depende de municípios com capacidades muito desiguais, a produção de resultados exige a construção de condições organizacionais e relacionais que sustentem a execução. Assim, pactuar metas sem fortalecer capacidades tende a reduzir a efetividade da cooperação. O Programa MS Ativo oferece evidências iniciais de que o planejamento orientado a resultados pode ganhar maior densidade quando articulado a instrumentos de apoio técnico, monitoramento compartilhado e coordenação não hierárquica.

No que se refere à evolução dos indicadores, os dados disponíveis apontam sinais favoráveis em diferentes áreas, como saúde, educação, ambiente de

negócios e modernização da gestão. Contudo, em razão do horizonte temporal ainda reduzido e da dificuldade de isolar os efeitos específicos do programa em relação a outras iniciativas em curso, tais resultados devem ser interpretados com prudência. Mais do que afirmar efeitos causais conclusivos, o caso permite sustentar que há evidências compatíveis com a hipótese de que o programa contribuiu para organizar melhor a infraestrutura da implementação municipal, criando condições mais favoráveis para a produção de resultados ao longo do tempo.

Dessa forma, abre-se espaço para análises futuras mais aprofundadas, à medida que o Programa avance e passe a produzir um volume maior de informações ao longo do tempo. A realização de novos ciclos poderá ampliar a robustez dos resultados e fortalecer a identificação de efeitos causais. Trata-se de um processo esperado e inerente à implementação da política, uma vez que a tendência é que os municípios e a gestão estadual se tornem progressivamente mais familiarizados com suas dinâmicas, aprimorando sua execução com maior eficiência e precisão e, assim, respondendo de maneira cada vez mais qualificada às necessidades específicas dos municípios que atuam em cooperação.

Em síntese, a principal resposta oferecida por este artigo é a de que o Programa MS Ativo foi relevante não apenas por estimular ações e entregas nos municípios participantes, mas sobretudo por demonstrar que a cooperação estado-município pode produzir ganhos concretos de capacidade local quando estruturada em torno de planejamento, informação, apoio técnico, acompanhamento e relação institucional colaborativa. Sua contribuição mais importante, portanto, está em revelar que o fortalecimento da capacidade de entrega municipal constitui caminho plausível, e mesmo indispensável, para tornar o planejamento governamental orientado a resultados mais realista, mais sustentável e mais eficaz em federações marcadas por desigualdade territorial e institucional.

7. Referências bibliográficas

1. ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria de Fátima Infante de; BEIRA, Lúcia (org.). Tópicos de economia paulista para gestores públicos. São Paulo: FUNDAP, 2007. p. 13-31.
2. AGRANOFF, Robert; MCGUIRE, Michael. Collaborative public management: new strategies for local governments. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.
3. ANDERSON, George. Federalism: an introduction. Toronto; New York: Oxford University Press, 2008.
4. ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.
5. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
6. COELHO, Rony; GUTH, Felipe; LOUREIRO, Miguel. Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 71, n. 4, p. 778-808, 2020.
7. ELAZAR, Daniel J. Exploring federalism. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.
8. GARSON, Sol. Planejamento, orçamento e gasto com políticas públicas: uma metodologia de apuração para estados e municípios. Porto Alegre: Editora Fi, 2018.
9. GRIN, Eduardo José. Rotas federativas para a promoção de capacidades estatais municipais: uma análise da experiência brasileira. 2016. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.
10. GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, n. 70, p. 93-126, 2018.
11. JANNUZZI, Paulo de Martino. A importância da informação estatística para as políticas sociais no Brasil: breve reflexão sobre a experiência do passado para considerar no presente. *Revista Brasileira de Estudos de População*, [s. l.], v. 35, n. 1, p. 1-10, 2018.
12. JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.
13. JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73, número especial 85 anos, p. 96-123, 2022.
14. MORELLI, Gustavo Henrique de Faria. Atuar com os municípios, sem substituí-los: a cooperação estado-município como instrumento de aceleração do desempenho das políticas públicas de educação, saúde e segurança: o caso do Programa Parcerias Municipais. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2023.
15. OECD. Making decentralisation work: a handbook for policy-makers. Paris: OECD Publishing, 2019.
16. SEGATTO, Catarina Ianni; EUCLYDES, Fillipe Maciel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 26, n. 84, 2021.
17. WATTS, Ronald L. Comparing federal systems. 3. ed. Montreal; Kingston: McGill-Queen's University Press, 2008.
18. WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.
19. YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Planejamento Público Municipal, Inovação Tecnológica e Governança Participativa: evidências a partir da elaboração do Plano Plurianual Participativo da cidade do Natal/RN

- **Cledilson Alves da Silva Filho**

Prefeitura Municipal do Natal/RN, Brasil

E-mail: cledilson.filho@natal.rn.gov.br

- **Analúcia de Azevedo Silva**

Prefeitura Municipal do Natal/RN, Brasil

E-mail: analucia.azevedo@natal.rn.gov.br

- **Yasmin Tavares de Paiva**

Prefeitura Municipal de Parnamirim/RN, Brasil

E-mail: yasminpaivva37@gmail.com

Resumo

O artigo examina o papel do Plano Plurianual (PPA) no município do Natal/RN ao longo das últimas duas décadas, buscando compreender sua contribuição para a continuidade e a organização das políticas públicas de médio prazo. Parte-se da observação de que o PPA, quando bem estruturado, não apenas orienta a ação governamental, mas também favorece o uso mais racional dos recursos públicos e amplia as possibilidades de diálogo com a sociedade. A análise foi conduzida a partir de uma abordagem quali-quantitativa, com base em legislações, documentos oficiais, planos governamentais e dados disponibilizados pela Administração Municipal. O texto também recorre a elementos visuais como gráficos, tabelas, figuras e registros fotográficos como forma de tornar mais clara a leitura dos processos descritos. No campo teórico, o trabalho dialoga com autores que discutem políticas públicas, gestão orientada a resultados e controle democrático, incorporando ainda reflexões sobre o papel das tecnologias digitais na transparência e na participação social. Entre os principais achados, destaca-se que, a partir do ciclo 2018-2021, houve um avanço perceptível na forma de elaboração do PPA, com a combinação de estratégias participativas presenciais e digitais, investimentos em capacitação e maior atenção à definição de metas e indicadores. Esses aspectos contribuíram para qualificar o acompanhamento das ações e fortalecer a implementação das políticas. Ao mesmo tempo, o uso de ferramentas digitais ampliou o alcance da participação social, sem substituir os espaços presenciais, que continuam essenciais para captar as demandas dos territórios. Nesse contexto, o planejamento municipal revela um processo em amadurecimento, mais integrado e sensível às dinâmicas contemporâneas.

Palavras-chave: Planejamento público; Plano Plurianual; Participação social; Governança pública; Tecnologias digitais.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 instituiu o planejamento como função estruturante da Administração Pública brasileira, conferindo ao Plano Plurianual (PPA) o papel de principal instrumento de planejamento governamental de médio prazo. No âmbito municipal, o PPA materializa diretrizes estratégicas, objetivos e metas da gestão pública, assegurando a continuidade das políticas públicas para além dos ciclos eleitorais e fortalecendo a racionalidade na alocação dos recursos públicos.

Nas últimas décadas, os desafios impostos à gestão pública – como a complexidade dos problemas urbanos, a ampliação das demandas sociais, as restrições fiscais e o avanço das tecnologias digitais – têm exigido o aprimoramento dos processos de planejamento, especialmente no que se refere à participação social, à transparência e à articulação entre os Poderes constituídos. Nesse contexto, destaca-se a incorporação de soluções tecnológicas e mecanismos inovadores de governança capazes de aproximar o Estado da sociedade e qualificar o processo decisório.

Dividido em três seções, o artigo apresentado analisa, a partir de um olhar crítico, as construções dos planos plurianuais da cidade do Natal/RN desde 2006 até 2026. Assim, a primeira seção descreve, em seus aspectos gerais, os cinco PPAs dos quadriênios de 2006-2009 até 2022-2025. A segunda seção trata das transformações técnicas e de participação social observadas como boas práticas no processo de elaboração dos PPAs 2018-2021 e 2022-2025. A terceira e última seção analisa a experiência recente de elaboração do Plano Plurianual Participativo 'Pra Frente Natal' para o quadriênio 2026-2029, com ênfase no uso de tecnologias digitais e na ampliação dos espaços de participação social e institucional, incluindo a atuação do Poder Legislativo Municipal.

2. JUSTIFICATIVA

O presente artigo se justifica por ser o PPA, como afirma Secchi (2009), o instrumento para o planejamento estratégico que estabelece as diretrizes, objetivos, programas, ações, metas e indicadores a serem seguidos pelas gestões em direção a uma visão de futuro, em um cenário de médio prazo. A análise crítica da elaboração dos últimos seis PPAs da Administração Pública da cidade do Natal/RN

é de suma importância na busca de reflexões sobre esse instrumento de planejamento, como sendo, de fato, um recurso da administração municipal para a melhoria da qualidade de vida da população, que alinha a atuação técnico-burocrática aos anseios da participação social.

3. OBJETIVOS

O objetivo é evidenciar as transformações estruturais, burocráticas e de participação social no processo de elaboração do planejamento público a partir dos planos plurianuais da cidade do Natal/RN nos últimos 20 anos.

Para alcançar o objetivo geral, o estudo persegue três objetivos específicos, a saber: a) conhecer as práticas históricas de elaboração dos PPAs em Natal nos últimos 20 anos, registrando os aspectos gerais observados para realização de análises críticas; b) identificar o período dos primeiros avanços estruturais no espaço temporal analisado e; c) destacar o Plano Plurianual Participativo 'Pra Frente Natal' no quadriênio 2026-2029 como análise comparativa para a observação de avanços da participação social sustentada na ideia de cidade inteligente e soluções e governo digital.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A fundamentação teórico-conceitual do artigo se alicerça em autores que dedicam suas pesquisas aos temas das políticas públicas, articulando eficiência administrativa, controle democrático e orientação para resultados. Bresser-Pereira (1996) evidencia que o planejamento público moderno deve equilibrar racionalidade técnica e legitimidade política, assegurando maior efetividade à ação estatal. Secchi (2009) destaca que o ciclo das políticas públicas demanda instrumentos capazes de integrar formulação, implementação, monitoramento e avaliação, especialmente em contextos marcados por elevada complexidade social e territorial. Já Bahia (2021) traz a necessidade de elaboração de indicadores como ferramenta para monitorar e avaliar as políticas públicas. Silva, Clementino e Almeida (2017) dissertam sobre governança pública com ênfase na participação social, na transparência e no controle social como dimensões essenciais para a legitimidade das decisões governamentais e para o aprimoramento das políticas públicas.

Adicionalmente, com Silva (2024), os estudos sobre governo digital e cidades inteligentes ressaltam o potencial do uso de plataformas digitais, dados e inteligência artificial para modernizar processos administrativos e aprimorar a relação Estado-sociedade, desde que orientados por princípios democráticos e centrados nas pessoas.

5. METODOLOGIA

A metodologia envolve o diálogo entre a literatura e a prática cotidiana do serviço público, discutindo eficiência administrativa, controle democrático e a orientação do planejamento para resultados.

O artigo apresenta uma análise comparativa de viés quali-quantitativo. Tal método científico está voltado à investigação das semelhanças e diferenças entre dois ou mais elementos, como objetos, fenômenos ou grupos. Seu objetivo é compreender relações, identificar causas e efeitos ou reconhecer padrões e tendências. Essa abordagem inclui etapas como a escolha dos casos, a definição de critérios de comparação, a coleta de informações e a interpretação dos contrastes, contribuindo para a produção de novos conhecimentos (Coelho, 2011).

Em razão dessa escolha metodológica, o artigo considerou os documentos relativos aos PPAs da cidade do Natal¹ para os quadriênios 2006-2009; 2010-2013; 2014-2017; 2018-2021, 2022-2025 e, mais recente, 2026-2029. Apoia-se fortemente nos dados da análise comparativa, nos marcos normativos, legislações, planos governamentais, sites oficiais e dados secundários fornecidos pela Prefeitura Municipal do Natal. Além disso, utiliza figuras ilustrativas, quadros, gráficos, tabelas e registros fotográficos que auxiliam na compreensão dos fenômenos analisados.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 – Diagnóstico e Maturação: a evolução dos PPAs em Natal (2006-2025)

A análise da evolução dos Planos Plurianuais (PPAs) do município do Natal, entre 2006 e 2025, permite compreender não apenas as transformações nos instrumentos de planejamento público, mas,

sobretudo, as mudanças na forma como o poder público interpreta e enfrenta a realidade social, econômica e urbana da cidade. Nesse sentido, o PPA deixa de ser apenas uma peça formal e passa, progressivamente, a refletir – ainda que de forma desigual – os principais desafios estruturais do território.

Com uma estrutura pré-definida e seguida pelos diferentes PPAs, o esqueleto do documento final do plano plurianual é construído a partir de eixos temáticos, programas multitemáticos, indicadores, metas e recursos financeiros. A Figura 1 representa, em suma, as definições de cada ferramenta de política pública utilizada na construção dos planos participativos.

1 O acesso aos livros dos PPAs de Natal/RN, bem como de seus anexos de lei, estão disponíveis para consulta pública no site da Prefeitura do Natal: <https://www2.natal.rn.gov.br/transparencia/orcamento-ppa.php>.

FIGURA 1 – Elementos e conceitos-chave dos Planos Plurianuais.

Com uma estrutura pré-definida e seguida pelos diferentes PPAs, o esqueleto do documento final do plano plurianual é construído a partir de eixos temáticos, programas multitemáticos, indicadores, metas e recursos financeiros.

Item	Conceito	Descrição Detalhada
	Indicador	instrumento que permite aferir o desempenho do Plano Plurianual Participativo no âmbito de cada programa, o que gera subsídios para o seu monitoramento e a sua avaliação a partir da observação do comportamento de uma determinada realidade ao longo do período do Plano ;
	Ação	instrumento de programação, com fontes de recursos financeiros definidas para sua execução orçamentária, que contribui para atender ao objetivo de um Programa , podendo ser classificada como: a) projeto: quando concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo, mas com delimitação temporal; b) atividade: quando se realiza de modo contínuo e permanente.
	Metas	instrumentos que expressam a medida de alcance da ação e de seu objetivo, com base em estimativas quantitativas, sem representarem limites obrigatórios para a realização das metas físicas previstas no Plano Plurianual Participativo.

Fonte: Elaborada com base nas observações dos autores sobre o PPA municipal.

Inserida na Região Metropolitana de Natal (RMN), a capital potiguar apresenta dinâmicas típicas de cidades médias brasileiras com forte dependência do setor de serviços, centralidade administrativa e crescente pressão sobre sua infraestrutura urbana. O processo de urbanização acelerada, aliado à expansão periférica e à limitada capacidade de planejamento integrado, contribuiu para a persistência de desigualdades socioespaciais, precariedade habitacional e déficits históricos em saneamento básico e mobilidade urbana. Esse contexto constitui o pano de fundo sobre o qual os diferentes PPAs foram formulados.

O PPA 2006-2009 pode ser sintetizado como um momento de planejamento normativo e discursivo. Estrutura-se a partir de diretrizes amplas, com sutil ênfase na participação social, na prematura integração intersetorial e na universalização dos serviços públicos. Organizado em eixos como desenvolvimento humano, socioespacial e econômico, o Plano apresenta uma concepção abrangente de políticas públicas, orientada pela melhoria da qualidade de vida e pela redução das desigualdades. Entretanto, esse período é marcado por um planejamento predominantemente normativo, no qual as estratégias aparecem mais como intenções do que como instrumentos operacionais. Embora haja preocupação com problemas estruturais

como saneamento, mobilidade e inclusão social, não se observa uma delimitação clara de mecanismos de implementação ou de monitoramento. Assim, o PPA assume um caráter mais declaratório, com baixa capacidade de tradução em resultados concretos da sociedade e da Administração Pública.

No ciclo seguinte, o PPA 2010-2013 mantém a estrutura baseada em desenvolvimento sustentável, incorporando de forma mais explícita a relação entre crescimento urbano, equidade social e preservação ambiental. Nesse PPA, observa-se a consolidação do discurso e primeiros sinais de diagnóstico. O plano reconhece a existência de desigualdades territoriais, destacando a diferença entre áreas centrais e periféricas e a ausência de infraestrutura em regiões mais vulneráveis.

Há, nesse período, um avanço na tentativa de incorporar mecanismos de avaliação e controle da gestão, com ênfase na eficiência administrativa e na responsabilidade fiscal. Contudo, apesar de maior clareza diagnóstica, as ações ainda permanecem condicionadas a uma lógica tradicional de planejamento, com limitada capacidade de articulação entre diagnóstico e execução. A identificação dos problemas avança, mas a efetividade das respostas permanece restrita.

O PPA 2014-2017 representa um ponto de inflexão ao explicitar de forma mais contundente os desafios estruturais do município e aprofundar o diagnóstico e ampliação da complexidade urbana. O plano reconhece déficits históricos em infraestrutura urbana, a desarticulação dos serviços públicos e a intensificação das desigualdades socioespaciais. Destaca-se, ainda, a elevada informalidade fundiária, com estimativas de que grande parte dos imóveis não possuía regularização.

Além disso, o documento incorpora a dimensão metropolitana como elemento central do planejamento, reconhecendo os efeitos da conurbação e a necessidade de coordenação regional a ser realizada com liderança do governo estadual. A abordagem torna-se mais sistêmica, considerando aspectos sociais, econômicos, ambientais e institucionais de forma integrada.

Apesar desse avanço analítico, persistem limitações na capacidade de implementação. O plano amplia o diagnóstico, mas ainda apresenta dificuldades em traduzir essa complexidade em ações efetivas e articuladas, revelando um descompasso entre planejamento e execução.

Com uma nova roupagem, O PPA 2018-2021 pode ser compreendido como uma crítica à formalidade e tentativa de ressignificação. Introduce uma inflexão importante ao reconhecer explicitamente a baixa efetividade histórica dos planos plurianuais, frequentemente tratados como peças formais. A partir dessa constatação, busca-se ressignificar o PPA como instrumento efetivo de planejamento, com maior integração entre governo e sociedade.

A principal inovação reside na ampliação dos mecanismos de participação social, com uso de ferramentas digitais e espaços deliberativos presenciais. Esse processo permite captar, de forma mais estruturada, as demandas da população, evidenciando a centralidade de temas como infraestrutura urbana, saneamento, assistência social e emprego.

Contudo, apesar do avanço metodológico, observa-se a persistência dos mesmos problemas estruturais identificados em ciclos anteriores. A participação social qualifica o diagnóstico, mas não altera substancialmente a capacidade de resposta do Estado, mantendo a distância entre planejamento e resultados.

O PPA 2022-2025 é de fato um material que apresenta uma sofisticação metodológica com a

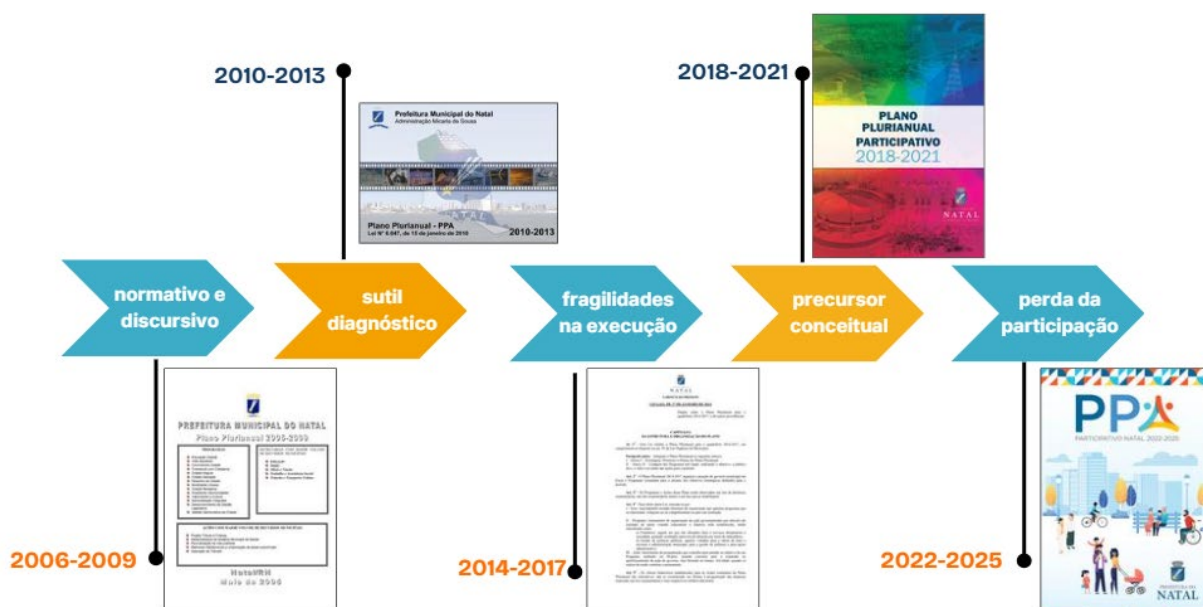
permanência dos desafios estruturais. Representa o estágio mais avançado em termos de metodologia de planejamento, incorporando elementos como governança colaborativa, integração institucional, uso de tecnologias digitais e alinhamento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O processo de elaboração amplia a participação social, inclusive em contexto de pandemia durante o processo de sua elaboração, utilizando formatos híbridos e instrumentos digitais.

Os dados provenientes desse processo evidenciam, de forma clara, as prioridades da população, com destaque para infraestrutura urbana, saneamento básico, assistência social, emprego e mobilidade. A concentração das demandas nesses setores revela a persistência de déficits históricos e reforça a centralidade das desigualdades territoriais.

Apesar do avanço na estruturação do planejamento, no uso de indicadores para avaliar o atingimento dos feitos das ações propostas e nas ferramentas implementadas de monitoramento, o plano ainda enfrenta limitações relacionadas à implementação das políticas públicas. A sofisticação metodológica não se traduz, necessariamente, em maior capacidade de transformação estrutural, evidenciando a permanência de entraves institucionais e financeiros.

A análise dos cinco ciclos de planejamento evidencia uma trajetória de amadurecimento progressivo do PPA no município do Natal, conforme a Figura 2. Observa-se a transição de um modelo predominantemente normativo e declaratório para uma abordagem mais diagnóstica, participativa e orientada por dados. Trata-se de uma síntese evolutiva de um instrumento, inicialmente formal, a um estágio evolutivo de espelho da realidade social. Contudo, essa evolução ocorre de forma assimétrica. Se, por um lado, há avanços significativos na capacidade de identificar problemas, incorporar a participação social e estruturar metodologias de planejamento, por outro, persistem limitações na implementação das ações e na superação dos desafios estruturais da cidade.

FIGURA 2 – Linha do tempo dos Planos Plurianuais da Cidade do Natal, nos últimos 20 anos.



Fonte: Elaborada pelos autores com base na leitura dos PPAs citados.

Os dados e prioridades identificados no PPA 2022-2025 revelam que problemas históricos – como desigualdade socioespacial, precariedade em saneamento básico, limitações na mobilidade urbana e fragilidade da base econômica – permanecem centrais na agenda pública. Nesse sentido, o principal desafio do planejamento municipal deixa de ser a identificação das demandas e passa a ser a capacidade institucional de enfrentá-las de forma efetiva.

Dessa forma, o PPA em Natal evolui de uma peça burocrática para um instrumento que reflete, com maior precisão, a realidade social do município. No entanto, a consolidação desse instrumento como mecanismo efetivo de transformação depende não apenas do aprimoramento metodológico, mas, sobretudo, do fortalecimento das capacidades estatais de implementação, coordenação e financiamento das políticas públicas.

6.2 – Transformações e fortalecimento da participação social

Destaca-se a partir de agora transformações técnicas muito mais próximas a mudanças de comportamento dos atores envolvidos com o processo de elaboração do PPA. Uma transformação de dentro para

fora, com a integração do conjunto de burocratas que planejam os rumos da gestão pública.

Sendo o PPA, como afirma Secchi (2009), o instrumento para o planejamento estratégico que estabelece as diretrizes, objetivos, programas, ações, metas e indicadores a serem seguidos pelas gestões em direção a uma visão de futuro, em um cenário de médio prazo, as ações presentes no documento precisavam refletir o compromisso da administração municipal com a melhoria da qualidade de vida da população, assim como espelhar o trabalho diário dos órgãos do executivo. Assim, a idealização do processo de elaboração do PPA 2018-2021 partiu dessa necessidade de resgate do documento como instrumento efetivo de planejamento.

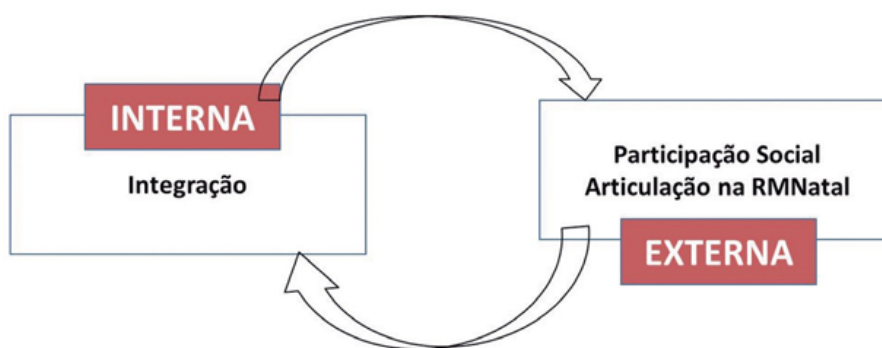
De acordo com a Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla, 2018), era indispensável promover a interação entre os diversos órgãos municipais, criando um ambiente propício para a integração das políticas públicas a serem planejadas e implementadas. O processo de planejamento para a criação de uma uniformização do conhecimento e de um fluxo de trabalho único e integrado entre os órgãos municipais objetivou fornecer as bases para a concretização de um planejamento integrado. Para além dessa integração interna, segundo a Sempla (2018), era necessário que

a equipe de elaboração do PPA 2018-2021, possibilitasse a inclusão da sociedade ao debate.

Não bastava capacitar o corpo burocrático-corporativo da Prefeitura; era imprescindível trazer a população para o debate por meio de seminários, fóruns interconselhos, audiências públicas e focar no diálogo com os municípios da Região Metropolitana de Natal. Além disso, inserindo-se no contexto de uma

democracia moderna, deveria investir-se também em inovação social e tecnológica, promovendo a participação social remota (PPA Virtual). Em razão do foco na participação social, o PPA 2018-2021 passou a se chamar PPA Participativo 2018-2021. Essa reestruturação inovadora se concentrou em duas linhas de atuação: uma interna e outra externa, conforme podemos visualizar na Figura 3.

FIGURA 3 – Esquema metodológico do PPA Participativo de Natal (2018-2021)

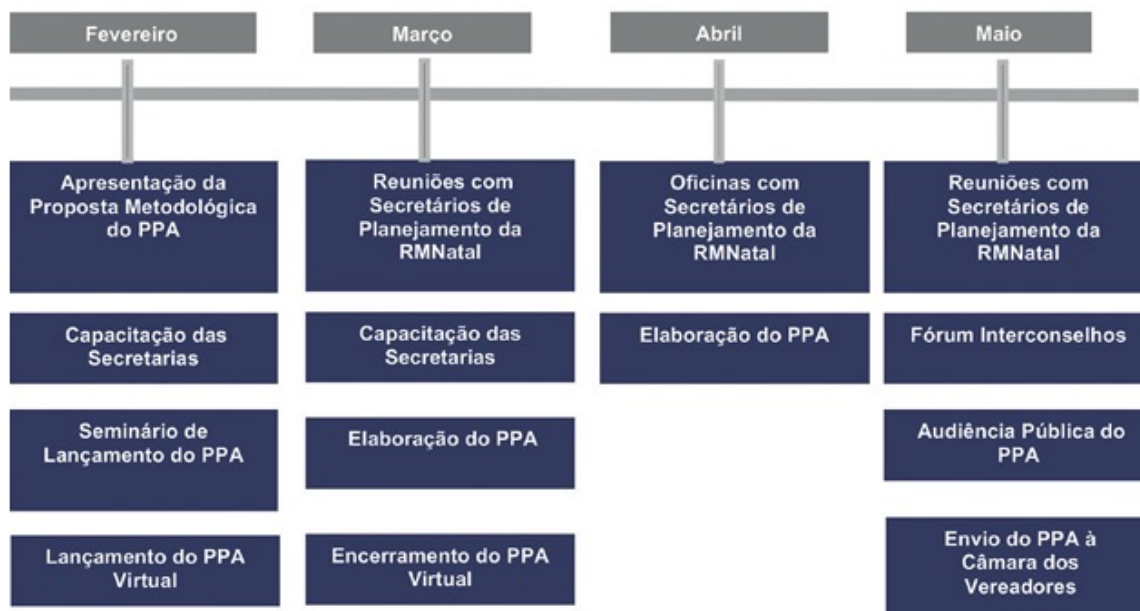


Fonte: desenvolvida pela Sempla durante o processo de elaboração do PPA em 2017 e catalogada no livro do PPA 2018-2021.

Para a Sempla (2017), essa linha de atuação externa agregou valor político e organizativo ao processo, criando uma sinergia entre as áreas meio e fim da gestão municipal, além da mobilização e do

envolvimento direto da sociedade. A Figura 4 apresenta o fluxo de todas as atividades internas e externas desenvolvidas para a consecução do PPA Participativo de Natal (2018-2021).

FIGURA 4 – Fluxograma das macroatividades do PPA Participativo de Natal (2018-2021)



Fonte: imagem desenvolvida pela Sempla durante o processo de elaboração do PPA em 2017 e catalogada no livro do PPA 2018-2021.

Observa-se que a plataforma que abrigou o PPA Virtual ficou acessível entre os meses de fevereiro e março (rever Figura 4). Ao passo que a população enviava as suas propostas, os órgãos municipais elaboravam as suas ações, com um olhar direcionado às metas, incorporando proposições oriundas do PPA Virtual, que se somavam ao planejamento prévio existente em cada área. De acordo com a Sempla (2017) as proposições provenientes da população, por meio do PPA Virtual, e das secretarias foram compatibilizadas, analisando-se as sugestões da sociedade natalense e a viabilidade técnica e financeira de seu atendimento.

Após esse processo, obteve-se como resultado três tipos de ações de acordo com sua origem: (1) Poder Público – quando elaboradas pelos técnicos das secretarias municipais; (2) Sociedade – ações provenientes da participação social; (3) Sociedade e Poder Público – ações previstas pelas secretarias e, igualmente, demandadas pela população de Natal.

Concluída toda a participação, inclusive com etapa de audiência para as contribuições dos vereadores da Câmara Legislativa de Natal, foram criados mais quatro rótulos de origem para as ações, a saber: “sociedade e emenda parlamentar” – para aquelas que tinham sido originadas da sociedade e foram modificadas por emenda parlamentar; “emenda parlamentar” – para as novas ações criadas a partir da discussão na Câmara; “sociedade, poder público e emenda parlamentar” – para as ações criadas em conjunto pela sociedade e poder público e que foram alteradas pelo legislativo municipal; “poder público e emenda parlamentar” para as proposições elaboradas pelo executivo com sugestões do legislativo no período de análise e emendas. O Quadro 1 apresenta a distribuição das ações do PPA Participativo por origem em 2017.

QUADRO 1 – Origem das Ações no PPA Participativo 2018–2021

Origem da Ação	Quantitativo de Ações	% de Ações por origem
Poder Público	165	51,40%
Sociedade e Poder Público	77	23,99%
Poder Público e Emenda Parlamentar	27	8,41%
Sociedade, Poder Público e Emenda Parlamentar	23	7,17%
Emenda Parlamentar	6	1,87%
Sociedade	22	6,85%
Sociedade e Emenda Parlamentar	1	0,31%
TOTAL	321	100%

Fonte: adaptado pelos autores com base no Relatório de Gestão da Sempla, 2017.

A Figura 5 é um mosaico de fotografias que registra os diversos momentos desse momento de participação técnica e social que tornou o PPA 2018-2021 de fato uma peça de planejamento e gestão. Vale ressaltar que a Prefeitura do Natal não tornou público o número da participação virtual.

FIGURA 5 – Registros da participação técnica e social no processo de elaboração do PPA 2018-2021



Figura 04 – Audiência Pública do PPA Participativo de Natal realizada no CEMURE em 26/05/2017.



Fonte: Sempla, 2017.

Fonte: registros fotográficos realizados durante todo o processo de elaboração em 2017 e catalogados no Relatório de Gestão da Sempla, 2017.

As transformações de cunho mais técnico dos PPAs 2018-2021 e 2022-2025 de Natal são observadas com o avanço do debate entre os técnicos dos órgãos da administração direta e indireta sobre a importância da criação de ‘metas’ com as quais seriam possíveis o acompanhamento e a avaliação contínua das políticas públicas. Assim, o PPA 2018-2021, elaborado no ano de 2017, foi estruturado em eixos, programas, ações e metas. Eram três eixos estratégicos e 13 programas governamentais.

O Eixo 1, intitulado Desenvolvimento humano, cidadania e participação social, contava com os programas “educando para a cidadania”, “viver com saúde”, “assistência e desenvolvimento social”, “vida ativa”, “cultura na cidade”, “reafirmando direitos”, “juventude integrada”, “segurança urbana”, “gestão democrática da cidade” e “gestão legislativa”. O Eixo 2, denominado Desenvolvimento Urbano e Metropolitano, acolheu o Programa ‘desenho da cidade’. O Eixo 3, nomeado como Desenvolvimento Econômico, Sustentável e Resiliente, comportou o Programa ‘desenvolvimento econômico’ e o Programa ‘ciência, tecnologia e inovação’.

O programa ‘ciência, tecnologia e inovação’ é um bom exemplo de como o item ‘Meta’ foi exaustivamente trabalhado pelos envolvidos com a tarefa. Na

Ação Fortalecimento do Programa Natal Cidade Inteligente e Humana, há 17 Metas a serem cumpridas. O exemplo mostra que o desenvolvimento de Metas como ferramenta de mensuração de alcance dos objetivos da gestão foi de extrema importância para o planejamento. A Figura 6 concentra as referidas metas intrinsecamente ligadas ao Plano de Governo no sentido de inserção da Cidade do Natal ao paradigma inteligente e humano, no qual o tripé ciência, tecnologia e inovação tomou fôlego e passou a concorrer por orçamentos das secretarias municipais.

FIGURA 6 – Metas da Ação 1629 – Fortalecimento do Programa Natal Cidade Inteligente e Humana, no PPA 18-21

Código: 1629 / Órgão: SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO/SEMPA / Tipo: PROJETO Título: FORTALECIMENTO DO PROGRAMA NATAL CIDADE INTELIGENTE E HUMANA Programa: CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO / Produto: PROGRAMA FORTALECIDO Objetivo: PROMOVER A COOPERAÇÃO NO CONHECIMENTO E NA INOVAÇÃO, POR MEIO DE AÇÕES INTEGRADAS QUE POSSIBILITEM O DESENVOLVIMENTO DE SOLUÇÕES URBANAS INOVADORAS, NAS AÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA, MOBILIDADE URBANA, TURISMO, SAÚDE, EDUCAÇÃO, ENTRE OUTRAS ÁREAS, QUE POSSAM CONTRIBUIR PARA O BEM-ESTARE A QUALIDADE DE VIDA DOS CIDADÃOS. Abrangência: MUNICÍPIO / Origem: PODER PÚBLICO/SOCIEDADE			17 METAS
ESTABELECE PARCEIRIAS COM OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL PARA ANALISAR O IMPACTO DE SOLUÇÕES INTELIGENTES PARA INTEGRAÇÃO DOS SERVIÇOS INTERMUNICIPAIS	IMPLEMENTAR 01 PROJETO DE ILUMINAÇÃO INTELIGENTE QUE PERMITA ANALISAR OS BENEFÍCIOS E IMPACTOS DAS TECNOLOGIAS DE ILUMINAÇÃO DE LED E DO RESPECTIVO SISTEMA DE GESTÃO INTELIGENTE	DIVULGAR O PROGRAMA NATAL CIDADE INTELIGENTE E HUMANA EM 08 EVENTOS LOCAIS, NACIONAIS E INTERNACIONAIS	
AMPLIAR PARA 04 A FORMALIZAÇÃO DE PARCEIRIAS COM UNIVERSIDADES E INSTITUTOS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	IMPLEMENTAR 01 PROJETO DE MOBILIDADE INTELIGENTE QUE PERMITA ANALISAR OS BENEFÍCIOS E IMPACTOS DAS TECNOLOGIAS DE SENSORIZAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS E DO RESPECTIVO SISTEMA DE GESTÃO INTELIGENTE	CAPACITAR 50% DA EQUIPE DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DA PREFEITURA DO NATAL NO USO DE PLATAFORMA FIWARE	
PROMOVER 04 HACKATONS E MARATONAS DO CONHECIMENTO PARA DESENVOLVER SOLUÇÕES QUE ATENDAM OS DESAFIOS DA CIDADE UTILIZANDO DADOS ABERTOS.	IMPLEMENTAR 01 PROJETO DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL QUE PERMITA ANALISAR OS BENEFÍCIOS E IMPACTOS DAS TECNOLOGIAS DE SENSORIZAÇÃO DA QUALIDADE DO MEIO AMBIENTE E DO RESPECTIVO SISTEMA DE GESTÃO INTELIGENTE INCLUINDO INSTRUMENTOS DE APOIO À TOMADA DE DECISÃO	IMPLEMENTAR 01 PROJETO SAÚDE DIGITAL, POR MEIO DE UMA PLATAFORMA DE SERVIÇOS PARA MELHORAR O ACESSO REMOTO, A QUALIDADE E A EFICIÊNCIA, REDUZINDO OS CUSTOS DO SISTEMA DE SAÚDE DO NATAL	
IMPLEMENTAR 01 PROJETO PILOTO DE BAIRRO INTELIGENTE E HUMANO	IMPLEMENTAR 01 POLÍTICA DE EFICIÊNCIA ENERGÉTICA E APLICAÇÃO DE ENERGIAS ALTERNATIVAS NOS EDIFÍCIO PÚBLICOS MUNICIPAIS	AMPLIAR EM 50% A UTILIZAÇÃO DO SOFTWARE E-CIDADE	
CRIAR 01 INCUBADORA DE EMPRESAS NA ÁREA DE ECONOMIA CRIATIVA E NOVA ECONOMIA	IMPLEMENTAR 01 PLANO DE AÇÃO PARA ENVOLVER A POPULAÇÃO NO FORTALECIMENTO DA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA. ATRAVÉS DA UTILIZAÇÃO DE METODOLOGIAS E TÉCNICAS SOCIAIS DESENVOLVIDAS NA PLATAFORMA FIWARE/WIN	ESTIMULAR O DESENVOLVIMENTO DE 10 APLICATIVOS E SOFTWARES QUE FACILITEM A INTERAÇÃO ENTRE A GESTÃO E O CIDADÃO	
CAPACITAR 50% DOS GESTORES PÚBLICOS ESCOLARES EM EDUCAÇÃO CIENTÍFICA, NOS MOLDES DA NOVA EDUCAÇÃO, EM PARCERIA COM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS		REALIZAR 01 MAPEAMENTO GRÁFICO GEORREFERENCIADO DAS INSTITUIÇÕES QUE ATUAM NA CTI TENDO EM VISTA A INTEGRAÇÃO DO ECOSISTEMA DE INOVAÇÃO	

Fonte: imagem desenvolvida pelos autores com base no anexo da Lei do PPA 2018-2021.

Interligados ao referido Programa, foram desenvolvidos 06 indicadores. À época, não se discutiram os indicadores do tipo insumo, processo (eficiência) e de impacto (eficácia), entre outros, de suma importância para o monitoramento e avaliação das políticas públicas, como assevera Januzzi (2005) e Bahia (2021). Apenas o indicador do tipo Produto foi elaborado, o que deu ao Programa Ciência, Tecnologia e Inovação indicadores que se confundem com o atingimento das Metas.

Alinhado ao esquema metodológico do PPA 2018-2021, o PPA Participativo 2022-2025 também se concentrou nas linhas de atuação interna e externa, de acordo com a Figura 7 apresentada em seu Livro de Apresentação.

FIGURA 7 – Esquema metodológico do PPA Participativo de Natal, 2022-2025.



Fonte: SEMPLA, 2021

Fonte: imagem desenvolvida pela Sempla durante o processo de elaboração do PPA em 2021 e catalogada no livro do PPA 2022-2025.

Apesar de mantidas as duas linhas de atuação, a equipe de elaboração desse PPA Participativo enfrentou muitos obstáculos surgidos com a crise sanitária provocada pela Covid-19, principalmente quanto à participação social, pois todo seu processo de elaboração ocorreu em meados do ano de 2021, ainda em um contexto de isolamento social. Não foram promovidas as capacitações dos servidores em sua plenitude e todos os processos externos ocorreram de forma remota e com baixa adesão pública.

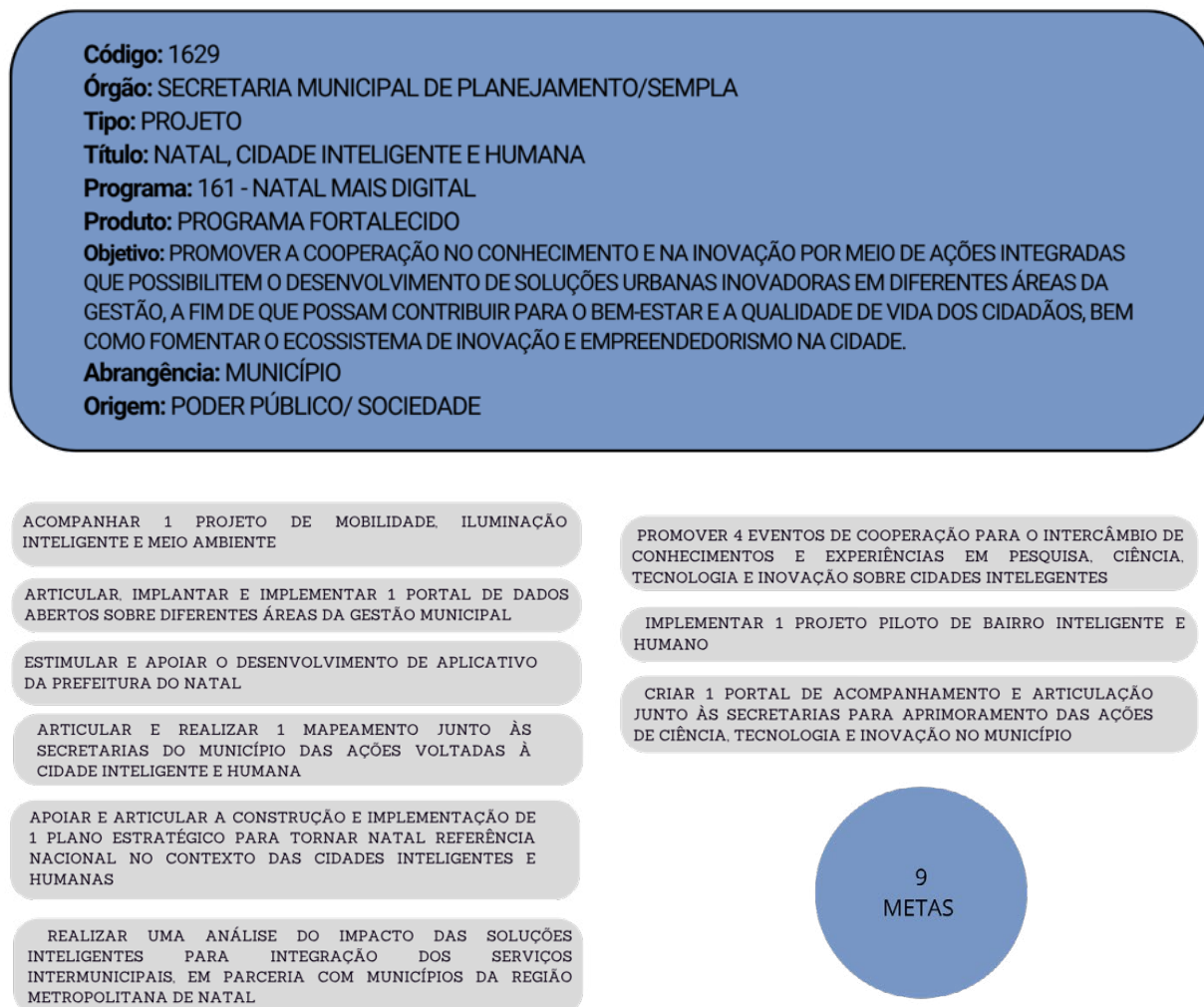
Enfrentando as adversidades, o PPA Participativo 2022-2025 foi organizado em quatro Eixos Estratégicos e 14 Programas Governamentais. O Eixo IV – Gestão Inovadora, Participativa e Integrada contém o Programa Natal Mais Digital (número 161), que dá continuidade à Ação 1629, permanecendo com o título ‘Fortalecimento do Programa Natal Cidade Inteligente e Humana’.

O programa Natal Mais Digital apresentou 09 metas. Segundo Silva (2024), a redução do número de metas na Ação 1629 se deu em razão da superação de algumas delas, como a implantação de fibra óptica (Rede GigaNatal), a criação do Parque Tecnológico Municipal (Metrópole Parque), a ligação de 27 órgãos da administração direta e indireta à rede de fibra óptica, implantação de solução por aplicativo para acessar serviços públicos (App Natal Digital), entre outros. Observa-se assim a seguridade e continuidade das políticas públicas e o fortalecimento do

uso eficiente dos recursos públicos, para além dos ciclos eleitorais.

A Figura 8 apresenta as novas metas da referida Ação no PPA 2022-2025, no qual o tripé ciência, tecnologia e inovação avança para outro patamar na gestão municipal, a saber: a governança digital.

FIGURA 8 – 09 metas da Ação 1629 – Fortalecimento do Programa Natal Cidade Inteligente e Humana



Fonte: imagem desenvolvida pelos autores com base no anexo da Lei do PPA 2022-2025.

Assim como na elaboração do PPA 2018-202 (no ano de 2017) em 2021 a equipe técnica não discutiu os indicadores do tipo de insumo, de processo (eficiência) e de impacto (eficácia). Continuou a trabalhar apenas com o indicador do tipo Produto, confundindo tal ferramenta de mensuração com o alcance de Metas. Assim, o Programa Natal Digital contém 06 indicadores.

Com base nas transformações evidenciadas na elaboração dos PPAs Participativos 2018 e 2022, a última seção amplia as análises, abordando sua capacidade de planejar o presente e o futuro da cidade no que se refere aos investimentos em governo digital com ganhos em desenvolvimento socioeconômico, cidadania e governança democrática.

6.3 – Fortalecimento do planejamento urbano: ações e metas do PPA 2026-2029

As cidades contemporâneas exigem uma gestão pública ágil, eficiente e profundamente conectada às necessidades reais dos seus habitantes. Neste cenário desafiante, o Plano Plurianual (PPA) 2026-2029 projeta um futuro urbano guiado por dados concretos e por um planejamento estratégico rigoroso. A terceira seção do documento ganha especial destaque ao estabelecer ações, metas e indicadores claros que visam fortalecer a infraestrutura e a organização da cidade.

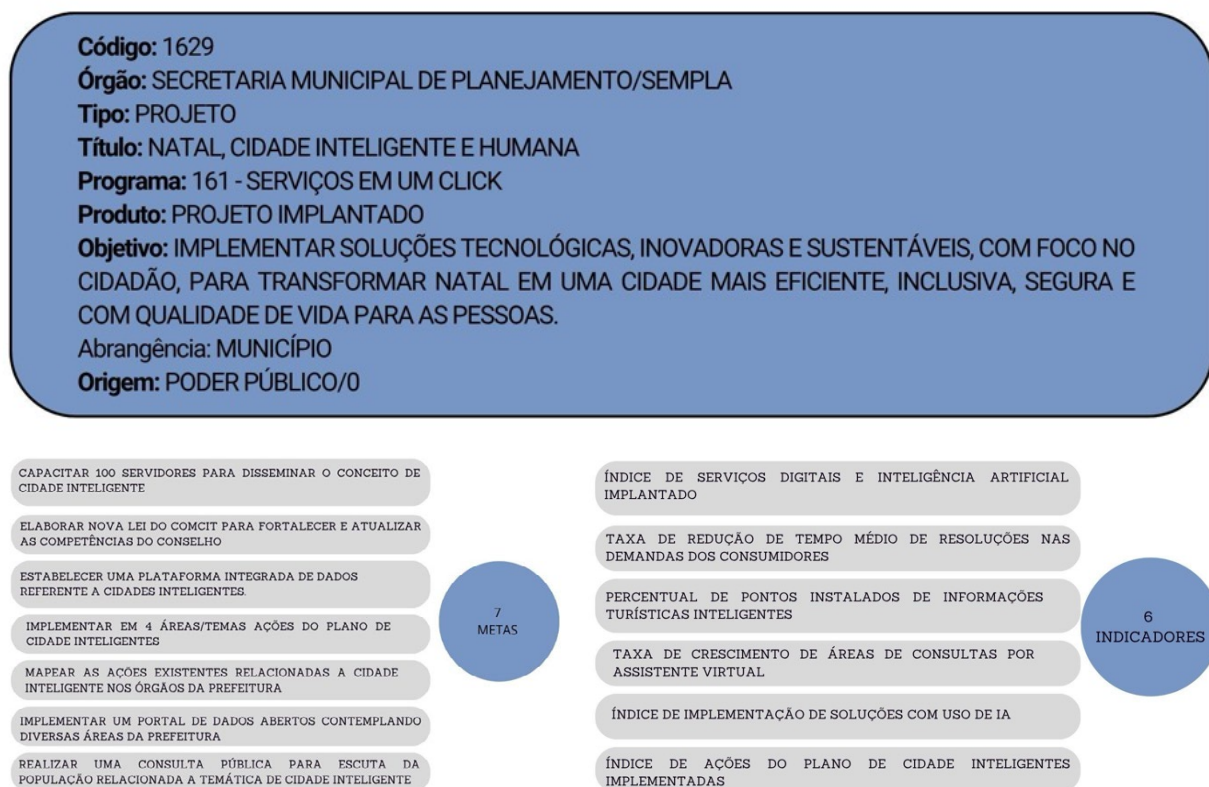
Este fortalecimento não se baseia apenas em obras físicas, mas assenta em dois pilares fundamentais e interdependentes: os investimentos maciços em ciência, tecnologia e inovação, e a consolidação da participação social e da governança democrática, conforme Figura 09. Trata-se de um roteiro que garante

que as políticas de longo prazo respondam de forma rápida e transparente aos desafios do século XXI.

A inovação e a tecnologia assumem-se como os verdadeiros motores deste novo planejamento. Longe de uma administração tradicional e meramente reativa, o PPA propõe uma transformação

digital profunda dos serviços públicos. O documento destaca, por meio dos seus indicadores, a necessidade de integração de sistemas, a automação de processos burocráticos e o avanço decisivo para o modelo de cidade inteligente.

FIGURA 09 – Metas da Ação 1629 – Natal, Cidade Inteligente e Humana e Indicadores de Programas no PPA 2026–2029



Fonte: imagem desenvolvida pelos autores com base no anexo da Lei do PPA 2026-2029.

Os investimentos em ciência, tecnologia e inovação são projetados não como fins em si mesmos, mas como ferramentas essenciais para otimizar o espaço urbano. Isto traduz-se na utilização de inteligência artificial e na análise de grandes volumes de dados para melhorar áreas críticas como a mobilidade urbana, a saúde pública e a educação. Ao definir metas quantificáveis para a modernização tecnológica, a gestão pública assegura que as decisões deixam de ser baseadas em suposições e passam a fundamentar-se em evidências científicas, aumentando exponencialmente a eficiência do Estado.

Contudo, a verdadeira força deste plano reside na compreensão de que a tecnologia, por mais avançada que seja, necessita ser direcionada pela vontade popular. É neste ponto que o PPA 2026-2029 cruza

a inovação com a participação social. As ferramentas digitais deixam de servir apenas à administração interna e passam a atuar como pontes entre o poder público e os cidadãos.

A utilização de plataformas digitais, aplicativos e redes sociais permitiu democratizar e ampliar a escuta das propostas da população durante a elaboração do PPA em questão. Em vez de decisões tomadas à porta fechada, o planejamento da cidade foi enriquecido pelas vozes das comunidades, de cidades da Região Metropolitana de Natal e dos Conselhos Municipais, garantindo que as metas projetadas reflitam as urgências vividas nos territórios. Os registros fotográficos abaixo, figura 9, em forma de mosaico, dão a dimensão do trabalho de escuta ativa realizado nas regiões administrativas de Natal por meio das

Plenárias nos Bairros; Fóruns Interconselhos, | Conferência Municipal e Fóruns da Metrópole Funcional de Natal (RMN Funcional).

FIGURA 10 – Momentos de escuta do PPA Pra Frente Natal 2026-2027.

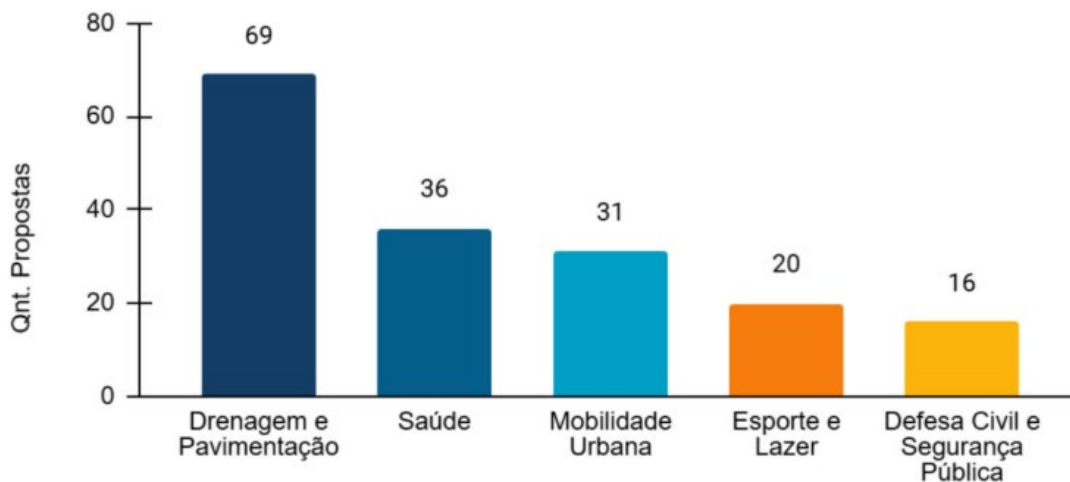


Fonte: Natal, PPA 2026-2029.

No contexto da participação remota, ao analisar o conteúdo das contribuições enviadas pelas plataformas digitais, é possível identificar de forma clara as prioridades e urgências destacadas pelos cidadãos.

O gráfico a seguir ilustra as cinco áreas temáticas que concentraram o maior volume de propostas no PPA Virtual, evidenciando as principais demandas da população para o planejamento da cidade.

GRÁFICO 1 – Cinco áreas temáticas com mais propostas no PPA Virtual



Fonte: Natal, PPA 2026-2029.

Além de identificar os temas prioritários, a Tabela 1 detalha os canais específicos utilizados para o envio dessas contribuições. Ao todo, foram registradas 274 propostas exclusivamente por meios virtuais. O dado de maior destaque é a adesão expressiva ao PPA IA

(WhatsApp), que concentrou a grande maioria das participações: 84% do total (229 propostas). Em contraste, o formulário tradicional via PPA Virtual (site) foi responsável por apenas 16% (45 propostas).

TABELA 1 – Propostas apresentadas virtualmente ao Plano Pra Frente Natal.

Ferramenta Virtual	Número de Propostas	% de Propostas
PPA Virtual (site)	45	16%
PPA IA (WhatsApp)	229	84%
TOTAL	274	100%

Fonte: desenvolvido pelos autores com base no PPA 2026-2029.

A iniciativa do PPA IA (WhatsApp) destacou-se por utilizar inteligência artificial (IA) integrada ao WhatsApp para promover a participação cidadã na elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2026-2029. A ferramenta permitiu que os cidadãos contribuíssem com sugestões e apontassem prioridades para o desenvolvimento da cidade de forma simples e acessível, pois em sua interação com os usuários foi possível utilizar a linguagem coloquial, o que facilitou a comunicação. Para além disso, a inovação permitiu

recepcionar mensagens em áudio ou gravações de vídeos dos cidadãos, para aqueles que utilizavam por opção ou por necessidade, como pessoas analfabetas, por exemplo. A Figura 11 traz a assistente virtual da Prefeitura, a Estela, solução digital por meio da qual os cidadãos fizeram as sugestões. Na referida Figura também consta a notícia² de que a iniciativa levou a Prefeitura a concorrer ao Prêmio CONIP de Inovação no Setor Público, em 2025.

FIGURA 11 – Estela, assistente virtual da Prefeitura do Natal



Natal Inova com PPA Participativo via WhatsApp com IA e Concorre ao Prêmio CONIP 2025

Publicado em: 14/05/2025 11:45

Foto: Divulgação



Fonte: Prefeitura Municipal do Natal, 2025.

Para compreender o alcance e a efetividade do processo participativo na elaboração do PPA, é

fundamental analisar como a população se distribuiu entre os diferentes canais de escuta oferecidos. O

2 Notícia “Natal Inova com PPA Participativo via WhatsApp com IA e Concorre ao Prêmio CONIP 2025”, disponível no site da Prefeitura do Natal: <https://www.natal.rn.gov.br/en/news/post/42388>.

planejamento adotou um modelo híbrido, combinando encontros presenciais estratégicos com ferramentas digitais, com o objetivo de alcançar o maior número possível de cidadãos. A Tabela 2 a seguir apresenta o

balanço consolidado desse engajamento, detalhando o número de participantes e o volume de demandas geradas em cada modalidade, permitindo avaliar quais estratégias tiveram maior adesão popular.

TABELA 2 – Percentual de participação social e demandas apresentadas ao PPA

Evento/Meio	Número de Participantes	Percentual de Participantes	Número de Demandas	Percentual de Demandas
Plenárias nos Bairros	278	40%	300	42%
Fóruns da Metrópole Funcional (RMN Funcional)	38	5%	68	10%
Conferência Municipal	116	17%	71	10%
PPA Virtual (Site)	45	7%	45	6%
PPA (WhatsApp)	215	31%	229	32%
TOTAL	692	100%	713	100%

Fonte: desenvolvido pelos autores com base no PPA 2026-2029.

Os dados consolidados revelam um panorama diversificado de participação cidadã, totalizando 692 participantes e 713 demandas registradas. A análise detalhada dos canais evidencia dois grandes pilares de mobilização popular: um presencial e outro digital.

O tradicional modelo de escuta local, representado pelas Plenárias nos Bairros, manteve seu protagonismo, concentrando a maior parcela do engajamento com 40% dos participantes (278 pessoas) e 42% do total de demandas (300 propostas). Isso demonstra que o debate territorializado e o contato direto nas comunidades continuam sendo essenciais para a formulação de políticas públicas.

No entanto, o grande diferencial do processo foi a força do PPA Virtual via WhatsApp. Consolidando-se como a segunda maior via de participação, o aplicativo atraiu 31% do público (215 pessoas) e foi responsável por 32% das demandas (229 propostas). O WhatsApp superou de forma expressiva canais institucionais importantes, como a Conferência Municipal (que registrou 17% dos participantes e 10% das demandas) e o formulário tradicional no site (com apenas 7% de adesão).

Essa configuração confirma que o formato híbrido foi um sucesso. Enquanto as plenárias de bairro garantiram o aprofundamento das discussões territoriais, a inteligência artificial via WhatsApp quebrou barreiras de deslocamento e tempo, democratizando o acesso ao

planejamento da cidade e provando ser a ferramenta virtual mais assertiva para o engajamento popular.

Esta sinergia deságua no fortalecimento de uma governança verdadeiramente democrática, seguindo os padrões e critérios discutidos por Silva, Clementino e Almeida (2017) no que tange à governança democrática no contexto do planejamento urbano.

O PPA 2026-2029 estipula ações que promovem a transparência absoluta dos dados gerados pela máquina pública. Quando o cidadão tem acesso claro e simplificado à informação sobre onde e como os recursos estão a ser aplicados, a fiscalização torna-se efetiva e partilhada. A governança democrática, neste contexto, é o resultado direto de um planejamento que une a precisão tecnológica à participação ativa. Os indicadores projetados para os próximos anos não medem apenas o crescimento econômico ou o cumprimento de obras, mas também o grau de envolvimento cívico e a capacidade de resposta da administração às exigências populares.

Em suma, o PPA 2026-2029 consolida uma visão moderna de gestão urbana. Ao alinhar ações e metas que dependem da ciência, tecnologia e inovação com mecanismos robustos de participação social, a cidade prepara-se para um futuro mais equitativo. O planejamento deixa de ser um documento estático e transforma-se num processo vivo e colaborativo. A governança democrática assegura que o

rumo do desenvolvimento é compartilhado, provando que o verdadeiro fortalecimento da cidade acontece quando o conhecimento científico e a vontade popular caminham lado a lado.

Para que a visão de uma cidade inteligente e participativa não se fique apenas pelas intenções teóricas, a síntese do PPA 2026-2029 materializa os seus conceitos por meio de indicadores de desempenho rigorosos e metas quantificáveis. A transição para uma governança digital exige, antes de mais, a preparação da própria máquina pública. O documento sublinha a necessidade de qualificar o servidor público, reconhecendo que a tecnologia apenas cumpre o seu verdadeiro propósito quando operada por profissionais capacitados para lidar com os novos paradigmas da administração contemporânea.

Um exemplo claro desta modernização é a inclusão de metas específicas para a capacitação tecnológica das equipes que servem à cidade. O PPA prevê o desenvolvimento de ações formativas focadas nas ferramentas do futuro, destacando-se a promoção de cursos de capacitação em Inteligência Artificial,

como o uso do ChatGPT, e em áreas de comunicação digital. Estes indicadores demonstram uma preocupação pragmática em atualizar as competências de quem atende o cidadão. O objetivo é garantir que o serviço público consiga acompanhar a velocidade das inovações tecnológicas, resultando em um atendimento mais célere e eficaz à população.

Além da capacitação interna, os indicadores projetados procuram medir o impacto direto destas inovações na qualidade de vida urbana e na transparência. As metas estabelecidas avaliam desde a eficácia na resolução de problemas locais até a taxa de adesão às plataformas de participação cidadã. Ao vincular o orçamento municipal a estas metas concretas, a governança democrática ganha uma ferramenta essencial de controle. A sociedade passa a dispor de métricas exatas para monitorizar se os investimentos em ciência, tecnologia e inovação estão, de fato, a traduzir-se numa cidade mais eficiente, ágil e inclusiva. O Quadro 2 reúne exemplos de indicadores ligados às ações com visão de uma cidade inteligente e participativa com os quais o PPA 2026-2029 se compromete.

QUADRO 2 – Indicadores de produto, processo e resultado do PPA 2026–2029 nas temáticas de cidade inteligente e gestão participativa

Numeração	Indicadores
1	Número de Pesquisa de Satisfação Geral dos Usuários de Água e Esgoto Realizadas
2	Taxa de Pleitos Avaliados para Reajuste ou Revisão Tarifária
3	Ações de Participação e Controle Social Realizadas pela Arsban
4	Tempo Médio de Respostas das Secretarias às Demandas Cadastradas no Sistema Fala Natal
5	Indicadores de Participação Social e Fiscalização
6	Percentual de Modernização do Portal de Transparência e Acervo do Arquivo Municipal
7	Taxa de Serviços Digitais e Inteligência Artificial Implantados
8	Percentual de Processos Otimizados com Uso de Sistemas e/ou Inteligência Artificial
9	Número de Acessos ao Site da Prefeitura
10	Número de Publicações no Site da Prefeitura
11	Percentual de Implantação do Sistema de Monitoramento Inteligente
12	Percentual de Pontos Instalados de Informações Turísticas Inteligentes
13	Taxa de Crescimento de Áreas de Consultas por Assistente Virtual
14	Índice de Implementação de Soluções com Uso de IA
15	Taxa de Ações do Plano de Cidade Inteligentes Implementadas
16	Taxa de Crescimento dos Atendimentos do Projeto Integrado do Poder Público e Sociedade

Fonte: elaborado pelos autores com base na leitura do PPA 2026-2029.

A integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nestas metas, em particular a construção de instituições mais eficazes e pacíficas, reforça o compromisso do planejamento com uma agenda de longo prazo. Fica claro que o desenvolvimento tecnológico e a participação ativa não operam de forma isolada; são os dois pilares que sustentam a modernização da cidade. Assim, cada indicador atingido ao longo do quadriênio servirá como prova de que a democratização do planejamento urbano é o caminho mais seguro para o desenvolvimento.

Mais do que um roteiro financeiro e administrativo para um período de quatro anos, o PPA 2026-2029 estabelece um novo paradigma para a gestão pública da cidade. O seu maior legado não se medirá exclusivamente pelos equipamentos instalados ou pelos sistemas digitais implementados, mas pela profunda mudança cultural que promove na relação entre o poder público e a sociedade. Ao entrelaçar de forma indissociável a inovação tecnológica com a governança democrática, este plano cria um padrão de exigência que dificilmente poderá ser ignorado pelas futuras administrações.

A partir desta nova estrutura, os próximos gestores herdarão um modelo em que a transparência deixa de ser uma concessão política para se tornar uma infraestrutura básica da máquina pública. O planejamento urbano não poderá retroceder a um formato de decisões isoladas. O verdadeiro impacto deste documento reside na consolidação de uma cidade que utiliza os dados não apenas para gerir recursos, mas para mapear e compreender as necessidades reais da sua população.

Ao modernizar o Estado com ferramentas digitais, inteligência artificial e servidores qualificados, o PPA 2026-2029 garante que o futuro da cidade será construído de forma colaborativa e fundamentada em evidências. Trata-se da fundação de uma nova tradição democrática local: uma realidade em que a ciência e a tecnologia funcionam como amplificadores da voz cidadã, assegurando que o desenvolvimento urbano seja, permanentemente, um projeto coletivo, eficiente e voltado para as pessoas.

7. CONCLUSÃO

A análise da evolução dos Planos Plurianuais (PPAs) do município do Natal/RN nas últimas duas décadas evidencia uma profunda transformação em

sua concepção e aplicabilidade. O estudo demonstrou que o planejamento público municipal transitou de um modelo predominantemente normativo, discursivo e burocrático para uma abordagem estratégica, diagnóstica e orientada por dados reais da cidade.

Observou-se que a reestruturação metodológica e a ampliação da participação social foram os grandes marcos para ressignificar o plano governamental. A incorporação de modelos híbridos, com o uso inovador de plataformas digitais, como o PPA Virtual, e espaços presenciais, permitiu democratizar a escuta pública e territorializar as demandas. Essa integração entre o ambiente interno (capacitação e articulação dos burocratas) e o externo (sociedade) garantiu que a gestão pública captasse as urgências reais da população, unindo a vontade popular ao conhecimento técnico.

Outro avanço substancial destacado na pesquisa foi a sofisticação na formulação de metas quantificáveis e indicadores de desempenho, fundamentais para evitar a descontinuidade das políticas públicas. Embora o estudo reconheça que o município ainda enfrenta desafios estruturais históricos e necessite transcender o uso exclusivo de indicadores de produto, é inegável que os processos de monitoramento e de prestação de contas ganharam maior racionalidade e transparência. A qualificação técnica continuada dos servidores, aliada à introdução de ferramentas tecnológicas, demonstrou ser o alicerce para essa modernização.

Por fim, a projeção do PPA Participativo 2026-2029 aponta para a consolidação de um novo paradigma de gestão urbana em Natal, indissociavelmente ligado ao conceito de cidade inteligente e humana. Conclui-se que a efetiva governança democrática ocorre quando a inovação tecnológica (como a inteligência artificial e a integração de dados) atua não como um fim em si mesma, mas como um instrumento amplificador da voz cidadã. Ao alinhar ciência, tecnologia e escuta ativa, o PPA deixa de ser uma peça estática e assegura que o desenvolvimento urbano se torne, de forma permanente, um projeto coletivo, eficiente e inclusivo.

8. Referências

1. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, 1996.
2. COELHO, Vera S. R. P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e políticas de saúde. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 279-295.
3. BAHIA, Leandro Oliveira. *Guia referencial para construção e análise de indicadores* / Leandro Oliveira Bahia. — Brasília: Enap, 2021. 43 p.: il. color. -Inclui bibliografia.
4. JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Brasília/DF, abr/jun, 2005.
5. NATAL (Município). Secretaria Municipal de Planejamento. *Relatório de gestão: 2017*. Natal: Sempla, 2017.
6. NATAL (Prefeitura). *PPA Participativo de Natal (2018-2021)*. Natal: PMN, 2018. Disponível em: <https://www2.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/documento/2018_Orcamentario_Plano_Plurianual___PPA_Plano_Plurianual_para_o_quadrienio_2018_2021_Livro__3322.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2026.
7. NATAL (Prefeitura). *PPA Participativo de Natal (2022-2025)*. Natal: PMN, 2022. Disponível em: <https://www2.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/documento/2022_Orcamentario_Plano_Plurianual___PPA_Plano_Plurianual___PPA_2022_2025_2494.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2026.
8. NATAL (Prefeitura). *Plano Plurianual Participativo (PPA) da Cidade do Natal (2026-2029)* / Organizado por Francisco Vagner Gutemberg de Araújo... [et al.]. — Natal, RN: SEMPLA, 2025. 404 p.: il. Disponível em: <https://ppa.natal.rn.gov.br/assets/documents/PPA_2026-2029.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2026.
9. SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2009.
10. SILVA, Analúcia de Azevedo. *Cidade inteligente e humana: perspectivas e contradições em Natal/RN* / Analúcia de Azevedo Silva. — 2024. 300f.: il.
11. SILVA, A. F. C.; CLEMENTINO, M. L. M.; ALMEIDA, L. S. *Governança democrática e planejamento urbano*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 2017.

Previsão de receitas orçamentárias municipais em pernambuco: comparativo de modelos estatísticos e de aprendizado de máquina com dados FINBRA (2000–2024)

- **Bernardo Chaves da Silva**
IGPE/Seplag-PE, Brasil
bernardo.silva@gd.seplag.pe.gov.br
- **José Ivo Carille Neto**
Seplag-PE, Brasil
ivo.carille@gd.seplag.pe.gov.br
- **Newton Rocha Cerezini**
IGPE/Seplag-PE, Brasil
newton.cerezini@gd.seplag.pe.gov.br

- **Paulo Salgado Gomes de Mattos Neto**
CIn-UFPE, Brasil
psgm@cin.ufpe.br
- **Constantino Candido Maranhão Mariz Neto**
CIn-UFPE, Brasil
ccmmn@cin.ufpe.br

Resumo

Este trabalho descreve a construção de um pipeline de previsão de receitas orçamentárias municipais para os 184 municípios de Pernambuco, utilizando dados do FINBRA (Finanças do Brasil) de 2000 a 2024. Avalia-se comparativamente o desempenho de modelos de previsão — *Exponential Smoothing* (ETS), *Auto Regressive Integrated Moving Average* (ARIMA), Theta, *Support Vector Regression* (SVR) e *Multi-Layer Perceptron* (MLP) — e de um método de ensemble adaptativo proposto, o AWE (*Adaptive Weighted Ensemble*), aplicados a séries temporais anuais de arrecadação com horizonte de um passo à frente. Modelos de *deep learning* (LSTM e GRU) foram implementados, mas excluídos do comparativo quantitativo por limitações estruturais decorrentes do tamanho reduzido das séries. O processo envolveu a harmonização de bases em dois formatos distintos, correção inflacionária pelo IPCA com base em 2024, transformação logarítmica e validação cruzada *rolling* com cinco divisões. Os resultados indicam que modelos estatísticos simples, como o Theta, superaram os modelos de aprendizado de máquina nas condições desta base, onde cada série possui no máximo 25 observações anuais. O AWE ocupa posição intermediária: segundo melhor resultado geral e distribuição de erros equivalente à do Theta, com a vantagem de adaptar os pesos por série.

Palavras-chave: Previsão de Receitas; Séries Temporais; Municípios; FINBRA; Aprendizado de Máquina; Ensemble Adaptativo.

1. INTRODUÇÃO

A elaboração do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) requer estimativas de receita para cada município. Na prática, essas estimativas são construídas com base em tendências históricas e julgamento técnico, sem necessariamente recorrer a métodos formais de previsão. Este trabalho parte de uma pergunta direta: dado o histórico

disponível no FINBRA, qual modelo de previsão produz estimativas mais próximas da receita realizada no ano seguinte?

A investigação de métodos preditivos aplicados à receita municipal assume papel estratégico no contexto da gestão fiscal contemporânea, sobretudo diante das exigências de planejamento, transparência e responsabilidade impostas pela Lei de Responsabilidade

Fiscal (BRASIL, 2000). Ao estabelecer normas voltadas ao equilíbrio das contas públicas, a LRF reforça a necessidade de estimativas de receita robustas e fundamentadas, uma vez que projeções imprecisas podem comprometer tanto a execução orçamentária quanto o cumprimento de metas fiscais.

Nesse cenário, o uso de modelos preditivos permite aprimorar a acurácia das previsões, reduzir incertezas e oferecer suporte mais qualificado à tomada de decisão. Além disso, a utilização de técnicas de aprendizagem de máquina como SVR e MLP para previsão de séries temporais no contexto do orçamento público já vem sendo explorada na literatura recente, com resultados promissores em termos de acurácia e modelagem de estruturas hierárquicas, conforme demonstrado por Carille Neto (2022).

Não se trata de substituir o processo orçamentário, mas de oferecer um referencial quantitativo que possa informar as projeções. O problema tem características que tornam a escolha do modelo não trivial: as séries são curtas (25 pontos no máximo), anuais, sem padrão sazonal identificável, e apresentam comportamento heterogêneo entre municípios de portes muito diferentes. Municípios como Recife e Caruaru têm receitas e históricos incomparáveis com pequenos municípios do Sertão.

O FINBRA passou por mudanças de formato ao longo do tempo, o que exigiu um trabalho de harmonização antes de qualquer modelagem. Para o período de 2000 a 2012, os dados estão em arquivos Microsoft Access (.mdb), com esquemas de colunas que variam a cada ano. De 2013 a 2024, os dados estão em arquivos CSV com separador ponto e vírgula, codificação Latin-1 e três linhas de cabeçalho. A construção de uma base única e consistente foi, portanto, parte relevante do esforço deste trabalho.

A análise cobre 184 municípios do estado de Pernambuco e foca na previsão da Receita Orçamentária Total — variável de maior interesse para o planejamento fiscal de médio prazo e que agrega todas as demais categorias de receita disponíveis na base.

2. OBJETIVOS

O objetivo principal deste trabalho é comparar o desempenho preditivo de modelos aplicados à previsão de receitas orçamentárias municipais em Pernambuco, com base nos dados históricos do FINBRA. Especificamente, o trabalho busca:

- Construir uma base histórica harmonizada de receitas municipais para os 184 municípios de Pernambuco, cobrindo o período de 2000 a 2024, a partir de fontes com formatos distintos.
- Aplicar correção inflacionária e transformação logarítmica como etapas de pré-processamento, avaliando seu impacto na qualidade das previsões.
- Implementar os modelos ETS, ARIMA, Theta, SVR, MLP, LSTM e GRU sob o mesmo protocolo de validação cruzada *rolling*; LSTM e GRU são implementados mas excluídos do comparativo quantitativo por limitações estruturais discutidas na Seção 5.2.
- Propor um método, chamado *Adaptive Weighted Ensemble* (AWE), que combina dinamicamente modelos estatísticos ponderando pelo desempenho acumulado em partições anteriores de cada série individual;
- Identificar qual classe de modelos apresenta melhor desempenho nas condições específicas desta base: séries anuais curtas, sem sazonalidade, com alta heterogeneidade entre municípios.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A previsão de receitas e despesas públicas constitui elemento central do direito financeiro e do processo orçamentário, sendo indissociável das funções de planejamento, alocação e controle das políticas públicas. No ordenamento brasileiro, o orçamento público é estruturado a partir de um sistema integrado de planejamento, composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumentos que articulam objetivos de médio prazo com a programação anual das ações governamentais (GIACOMONI, 2017). Nesse contexto, a qualidade das estimativas fiscais condiciona diretamente a capacidade do Estado de implementar políticas públicas de forma eficiente e sustentável.

Do ponto de vista do direito financeiro, a previsão orçamentária não se limita a um exercício técnico de projeção, mas assume natureza jurídica relevante, uma vez que fundamenta a autorização legislativa para a arrecadação de receitas e a realização de despesas. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a previsão de receitas deve observar critérios

técnicos e legais, vedando estimativas artificiais que possam comprometer o equilíbrio fiscal (BRASIL, 2000). Assim, a acurácia das previsões está diretamente associada ao princípio da responsabilidade na gestão fiscal, que busca assegurar a estabilidade das contas públicas e a confiança nas instituições.

Além disso, a literatura de políticas públicas destaca que o orçamento é um instrumento de materialização das escolhas governamentais, refletindo prioridades, restrições e disputas distributivas (WILDAVSKY; CAIDEN, 2004). Nesse sentido, previsões orçamentárias inadequadas podem gerar distorções na alocação de recursos, afetando a efetividade das políticas públicas e comprometendo a entrega de bens e serviços à sociedade. A superestimação de receitas, por exemplo, pode levar à frustração de despesas planejadas, enquanto a subestimação pode restringir indevidamente a ação governamental.

Outro aspecto relevante diz respeito à previsibilidade e à credibilidade fiscal. A consistência entre previsões e resultados observados ao longo do tempo contribui para a construção de reputação institucional e para a redução de incertezas no ambiente econômico (ALESINA; PEROTTI, 1996). No âmbito subnacional, essa questão é particularmente sensível, dado o elevado grau de dependência de transferências intergovernamentais e a limitada autonomia tributária de muitos municípios. Dessa forma, previsões mais precisas não apenas aprimoram o planejamento interno, mas também fortalecem a coordenação federativa e a transparência fiscal.

O princípio do equilíbrio orçamentário, ainda que não expresso de forma absoluta no ordenamento brasileiro, orienta a condução das finanças públicas ao estabelecer que a programação de despesas deve ser compatível com a capacidade real de arrecadação do ente federativo. Esse princípio ganha concretude por meio de regras como a limitação de empenho e movimentação financeira, prevista na legislação fiscal, que atua como mecanismo de ajuste diante de frustrações de receita (BRASIL, 2000). Nesse sentido, a qualidade da previsão orçamentária influencia diretamente a intensidade e a frequência desses ajustes, afetando a continuidade e a eficiência das políticas públicas.

Outro aspecto relevante refere-se ao princípio da transparência, que impõe à administração pública o dever de divulgar de forma clara e acessível as premissas e metodologias utilizadas na elaboração das

estimativas orçamentárias. A transparência não apenas fortalece o controle social e institucional, mas também contribui para a legitimidade do processo orçamentário, ao permitir que atores externos, como tribunais de contas, legislativo e sociedade civil, avaliem a consistência das projeções apresentadas (GIACOMONI, 2017). Nesse contexto, previsões mais bem fundamentadas reduzem a assimetria de informação e ampliam a *accountability* fiscal.

Por fim, a previsão orçamentária deve ser compreendida como um instrumento de governança pública, articulando dimensões técnicas, legais e políticas. A incorporação de métodos mais robustos de estimação, ainda que não substitua o julgamento institucional, contribui para reduzir arbitrariedades e aumentar a racionalidade do processo decisório. A consolidação de uma cultura de previsão baseada em evidências — sustentada por modelos estatísticos e de ensemble adaptativo — pode contribuir significativamente para o fortalecimento da capacidade institucional dos municípios, promovendo maior aderência à LRF e viabilizando uma gestão pública mais eficiente, resiliente e orientada a resultados (ALESINA; PEROTTI, 1996).

MODELOS DE PREVISÃO

A literatura de previsão de séries temporais oferece uma variedade de abordagens, desde modelos estatísticos clássicos até técnicas de aprendizado de máquina. Este trabalho emprega representantes de ambas as classes, cujas características são brevemente descritas a seguir.

Os modelos estatísticos tradicionais partem de premissas sobre a estrutura das séries temporais e estimam parâmetros por métodos como máxima verossimilhança. O ETS, na variante Holt amortecida, modela a tendência da série com um fator de amortecimento que atenua projeções de longo prazo, sendo adequado para séries com tendência instável (HYNDMAN; ATHANASOPOULOS, 2021). O ARIMA combina termos autorregressivos e de média móvel com diferenciação para tratar a não-estacionariedade, sendo amplamente utilizado em séries econômicas e fiscais. O modelo Theta, proposto por Assimakopoulos e Nikolopoulos (2000), decompõe a série em duas linhas theta com inclinações distintas e combina suas projeções, produzindo resultados competitivos especialmente em séries anuais sem sazonalidade — exatamente o contexto desta base.

Entre os modelos de aprendizado de máquina, o SVR utiliza um hiperplano de separação em um espaço de alta dimensão para realizar a regressão, com kernel RBF que captura relações não lineares entre os *lags* da série e o valor previsto. O MLP é uma rede neural *feedforward* com camadas ocultas e funções de ativação não lineares, capaz de aproximar funções arbitrárias com dados suficientes. LSTM (*Long Short-Term Memory*) e GRU (*Gated Recurrent Unit*) são arquiteturas de redes neurais recorrentes que incorporam mecanismos de memória seletiva, projetadas para capturar dependências temporais de longo alcance em séries com muitas observações (HYNDMAN; ATHANASOPOULOS, 2021).

O método AWE (*Adaptive Weighted Ensemble*), proposto neste trabalho, combina os modelos estatísticos ETS, ARIMA e Theta por meio de ponderação dinâmica baseada no desempenho histórico de cada modelo na própria série, conforme detalhado na Seção 4.4. A motivação para um ensemble adaptativo reside na heterogeneidade das séries municipais: nenhum modelo único domina em todos os municípios, e a combinação ponderada permite explorar as complementaridades entre os membros do pool de forma automatizada e transparente.

4. METODOLOGIA

O pipeline foi implementado integralmente em Python, em um único *note-book* Jupyter. Os pacotes centrais são *pandas* e *numpy* para manipulação de dados, *statsmodels* para os modelos estatísticos, *scikit-learn* para SVR e MLP, e *tensorflow / keras* para LSTM e GRU. A leitura dos arquivos *.mdb* utiliza *pyodbc* com o driver Microsoft Access ODBC.

4.1 Construção e pré-processamento da base

A base é construída em duas etapas e depois concatenada. Para o período 2000–2012, cada arquivo *.mdb* é aberto via conexão ODBC, a tabela de receitas é identificada pelo nome (contém “Rec” e não “CT”), e as colunas de interesse são extraídas por índice posicional — esse índice varia a cada ano e foi mapeado manualmente. O código municipal é padronizado como ‘26’ + *CD_MUN.zfill(4)*.

Para o período 2013–2024, cada arquivo CSV é lido com *skiprows=3* e *encoding='latin1'*. A filtragem retém apenas registros de Pernambuco (*UF == 'PE'*), da coluna realizadas (*Coluna == 'Realizadas'*) e dos códigos de conta que correspondem às sete categorias de receita listadas no Quadro 1. O código IBGE tem o último dígito (verificador) removido para compatibilidade com a base anterior.

QUADRO 1 – Variáveis disponíveis após harmonização da base FINBRA.

Coluna	Código de conta (CSV)
Receita Orçamentária (Anual)	1.0.0.0.00.0 / Total Receita
Receita Corrente (Anual)	1.1.0.0.00.0
Receita Tributária (Anual)	1.2.0.0.00.0
Receita de Contribuição (Anual)	1.3.0.0.00.0
Receita Patrimonial (Anual)	1.9.0.0.00.0
Outras Receitas Correntes (Anual)	1.7.0.0.00.0
Receita de Capital (Anual)	2.0.0.0.00.0

O resultado é um *DataFrame* com índice duplo (*CD_MUN, source*), onde *source* é o ano da observação (inteiro), totalizando 4.546 linhas para os 184 municípios.

Após a concatenação, os valores nominais são deflacionados pelo IPCA, com ano-base 2024. O fator

de correção para cada ano é a razão entre o nível de preços daquele ano e o de 2024; sem essa correção, os modelos aprenderiam em parte a inflação, não a dinâmica fiscal. Em seguida, aplica-se $\log(1 + x)$ a todos os valores para estabilizar a variância e aproximar

os erros de uma escala percentual. As previsões são retransformadas com $\exp(x) - 1$ ao final.

4.2 Modelos e validação cruzada

Os modelos implementados e avaliados sob o mesmo protocolo se dividem em três grupos. O primeiro compreende modelos estatísticos clássicos para séries temporais:

- **ETS (Holt amortecido)**: suavização exponencial com tendência aditiva e fator de amortecimento. Parâmetros estimados por máxima verossimilhança a cada janela de treino.
- **ARIMA(1,1,0)**: modelo autorregressivo integrado de ordem fixa. A ordem foi fixada em vez de selecionada automaticamente para garantir estabilidade nas 184 séries municipais.
- **Theta (method='auto')**: decompõe a série em duas linhas theta e combina suas projeções. Sem dessazonalização, dado que as séries são anuais.

O segundo grupo inclui modelos de aprendizado de máquina que usam os três últimos valores da série (no espaço log) como variáveis de entrada, normalizadas com *StandardScaler* ajustado apenas no conjunto de treino:

- **SVR**: com kernel RBF, $C = 1,0$, $\epsilon = 0,1$.
- **MLP**: duas camadas ocultas (10 e 5 neurônios), até 2.000 iterações de treinamento.
- **LSTM**: uma camada recorrente com 16 unidades, entrada no formato $(n, 3, 1)$, até 100 épocas com *early stopping* (paciência = 10).
- **GRU**: mesma arquitetura do LSTM, com unidades GRU.

Os modelos de *deep learning* (LSTM e GRU) são reconstruídos do zero a cada janela de treino para evitar vazamento de informação entre os folds. Essa decisão, necessária do ponto de vista metodológico, implica um custo computacional elevado: cerca de 2 horas de execução em CPU para os 184 municípios. Dada a limitação das séries — no máximo 25 observações anuais, com apenas 3 lags como entrada — e o histórico de instabilidade observado em arquiteturas similares (MLP) neste contexto, optou-se por documentar as limitações desses modelos sem incluir seus resultados no comparativo final. A evidência de que arquiteturas recorrentes não se beneficiam de séries tão curtas e sem sazonalidade está bem estabelecida na

literatura (MAKRIDAKIS et al., 2020), e o desempenho do MLP nesta base é consistente com essa expectativa.

4.3 Indicadores de Avaliação dos Modelos

Na avaliação de modelos de predição de séries temporais, a escolha dos indicadores de erro é tão importante quanto o próprio modelo, pois diferentes métricas capturam aspectos distintos do desempenho preditivo. Em geral, busca-se um conjunto de medidas que permita avaliar não apenas a magnitude do erro, mas também sua escala relativa, comparabilidade entre séries e robustez a características comuns em dados reais, como zeros, *outliers* e heterogeneidade. O sMAPE (*Symmetric Mean Absolute Percentage Error*) é amplamente utilizado por oferecer uma medida percentual do erro que é simétrica em relação aos valores observados e previstos. Diferentemente do MAPE tradicional, o sMAPE evita distorções quando os valores reais são muito baixos ou próximos de zero, situação comum em séries fiscais municipais. Por expressar o erro em termos relativos, ele facilita a interpretação e a comparação entre municípios com diferentes níveis de arrecadação.

O MASE (*Mean Absolute Scaled Error*), por sua vez, é particularmente relevante quando se deseja comparar o desempenho de modelos entre diferentes séries temporais. Ele escala o erro absoluto médio em relação ao erro de um modelo ingênuo (geralmente um modelo de persistência), o que permite interpretar diretamente se o modelo proposto é melhor que uma previsão simples de referência. Essa propriedade torna o MASE uma métrica robusta e comparável, especialmente útil em contextos com múltiplos municípios e diferentes padrões de arrecadação.

Dessa forma, o uso combinado dessas métricas proporciona uma avaliação mais abrangente dos modelos preditivos: o sMAPE contribui com uma leitura percentual e intuitiva do erro, e o MASE assegura comparabilidade e robustez entre séries. Em conjunto, esses indicadores oferecem uma base sólida para a seleção e validação de modelos no contexto da previsão de receitas públicas.

4.4 AWE — Adaptive Weighted Ensemble

O terceiro componente é o método de ensemble proposto neste trabalho: o AWE (*Adaptive Weighted Ensemble*). Trata-se de uma combinação ponderada dos modelos estatísticos do primeiro grupo (ETS,

ARIMA e Theta), em que os pesos são ajustados dinamicamente ao longo dos folds de validação cruzada de cada série individual.

A lógica central é a seguinte: em vez de escolher um único modelo para todas as séries ou fixar pesos iguais a priori, o AWE acumula o histórico de erro de cada modelo nos folds anteriores da mesma série e inverte esse erro para definir os pesos. Modelos que erraram menos nos folds anteriores recebem maior peso na previsão do fold corrente. Formalmente, o peso do modelo m no fold k é:

$$w_m^{(k)} = \frac{1}{\overline{SMAPE}_m^{(1:k-1)} + \varepsilon}$$

em que $\overline{SMAPE}_m^{(1:k-1)}$ é a média do SMAPE do modelo m nos folds anteriores ao fold k , e $\varepsilon = 10^{-8}$ é um termo de estabilidade numérica. No primeiro fold, onde não há histórico disponível, os pesos são inicializados de forma igual entre os modelos presentes.

A previsão final do AWE é a média ponderada normalizada das previsões dos três modelos do pool:

$$\hat{y}_{AWE}^{(k)} = \frac{\sum_m w_m^{(k)} \cdot \hat{y}_m^{(k)}}{\sum_m w_m^{(k)}}$$

O pool do AWE foi deliberadamente restrito aos modelos estatísticos (ETS, ARIMA, Theta), excluindo modelos de aprendizado de máquina. Essa escolha se justifica por dois motivos: (i) SVR e MLP apresentam instabilidade pronunciada em séries curtas, e sua inclusão contaminaria os pesos com erros catastróficos nos primeiros folds; (ii) o objetivo do AWE é combinar modelos com bom comportamento de base, deixando a seleção entre classes de modelos (estatístico vs. ML) como uma questão separada.

A validação segue o protocolo *rolling* com *TimeSeriesSplit*($n_splits=5$, $test_size=1$). Em cada fold, o modelo é treinado em tudo que precede o ponto de teste e faz uma previsão para o próximo ano. Para uma série de 25 pontos, os cinco folds cobrem os anos t_{21} a t_{25} . As métricas são calculadas no espaço original (após retransformação) e depois médias sobre os cinco folds por município. O Quadro 2 apresenta os resultados agregados sobre os 184 municípios.

QUADRO 2 – Comparativo de desempenho médio dos modelos. Pernambuco, 2000–2024.

Modelo	SMAPE (%)	MASE
Theta	9,02	1,67
AWE (proposto)	9,71	1,79
ETS (Holt amortecido)	10,20	1,85
ARIMA(1,1,0)	10,94	2,00
SVR	21,80	3,85
MLP	132,63	86,60
LSTM†	—	—
GRU†	—	—

Médias sobre os 184 municípios de Pernambuco, validação cruzada rolling (5 folds, $test_size=1$). SMAPE e MASE calculados no espaço original após retransformação $\exp(x) - 1$. MASE = 1 indica desempenho equivalente ao *naive* (passeio aleatório sem drift).

† LSTM e GRU: implementados mas excluídos do comparativo quantitativo — ver justificativa na Seção 5.2.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados do Quadro 2 mostram um padrão direto: modelos mais simples performam melhor. O Theta obteve o menor SMAPE (9,02%), seguido pelo AWE (9,71%). ETS e ARIMA ficaram próximos entre si, com erros em torno de 10–11%. O SVR apresentou desempenho consideravelmente pior (21,8%), e o MLP obteve um SMAPE médio de 132% e MASE de 86,60, indicando previsões numericamente instáveis na maioria dos municípios.

5.1 Limitações dos modelos de deep learning

Os modelos de *deep learning* (LSTM e GRU) foram implementados com as mesmas especificações da literatura, mas seus resultados foram excluídos do comparativo pela incapacidade de ajuste dos parâmetros em bases muito pequenas. O problema central é a relação desfavorável entre complexidade do modelo e tamanho da série. Cada município tem, no máximo, 25 observações anuais. Com 5 folds de validação cruzada, os primeiros folds operam com janelas de treino de apenas 20 a 21 pontos. Ao usar apenas 3 *lags* como entrada, LSTM e GRU recebem sequências de comprimento 3, que é insuficiente para que as células recorrentes dos modelos aprendam qualquer estrutura temporal relevante além de um simples modelo linear.

O custo computacional agrava a questão, uma vez que o treinamento de cada rede neural de aprendizado profundo leva aproximadamente 2 horas de execução para os 184 municípios. O resultado esperado, conforme antecipado pelo desempenho do MLP, que usa a mesma estratégia de *lags* mas com menor sobrecarga, é um SMAPE comparável ou superior ao do MLP. Dada a ausência de ganho preditivo esperado e o elevado custo computacional, optou-se por documentar a limitação no lugar de apresentar resultados que confirmariam apenas o fracasso da abordagem neste contexto específico.

Isso não significa que *deep learning* seja inadequado para previsão de receitas municipais em geral. Com séries mensais, múltiplas variáveis exógenas (repasse federais, PIB municipal, índices de atividade econômica regional) ou uma arquitetura hierárquica que compartilhe parâmetros entre municípios semelhantes, LSTM e GRU poderiam apresentar desempenho competitivo.

5.2 O modelo proposto: AWE

O AWE (*Adaptive Weighted Ensemble*) obteve SMAPE de 9,71% — segundo melhor resultado do comparativo, abaixo apenas do Theta (9,02%) e acima do ETS (10,20%), ARIMA (10,94%), SVR e MLP. Esse resultado, à primeira vista, pode parecer decepcionante para um método de ensemble: seria esperado que a combinação de modelos superasse qualquer membro individual. A literatura de forecasting, contudo, registra amplamente que ensembles tendem a ficar próximos do melhor membro, não necessariamente acima dele (MAKRIDAKIS et al., 2020). A explicação para o AWE não superar o Theta nesta base está na natu-

reza dos componentes combinados. O Theta, por consistência de desempenho, domina os pesos do AWE na maioria das séries e nos folds finais. O ARIMA, por sua vez, é o membro mais fraco do pool nesta base (10,94%), e sua inclusão, mesmo que com peso reduzido, aumenta o valor da média ponderada.

O argumento a favor do AWE, portanto, não está no SMAPE médio, mas na robustez da distribuição de erros. Um ensemble adaptativo tem menos probabilidade de produzir erros catastróficos em municípios específicos, porque o ajuste dinâmico de pesos penaliza automaticamente membros que falham em determinadas séries. Essa propriedade é

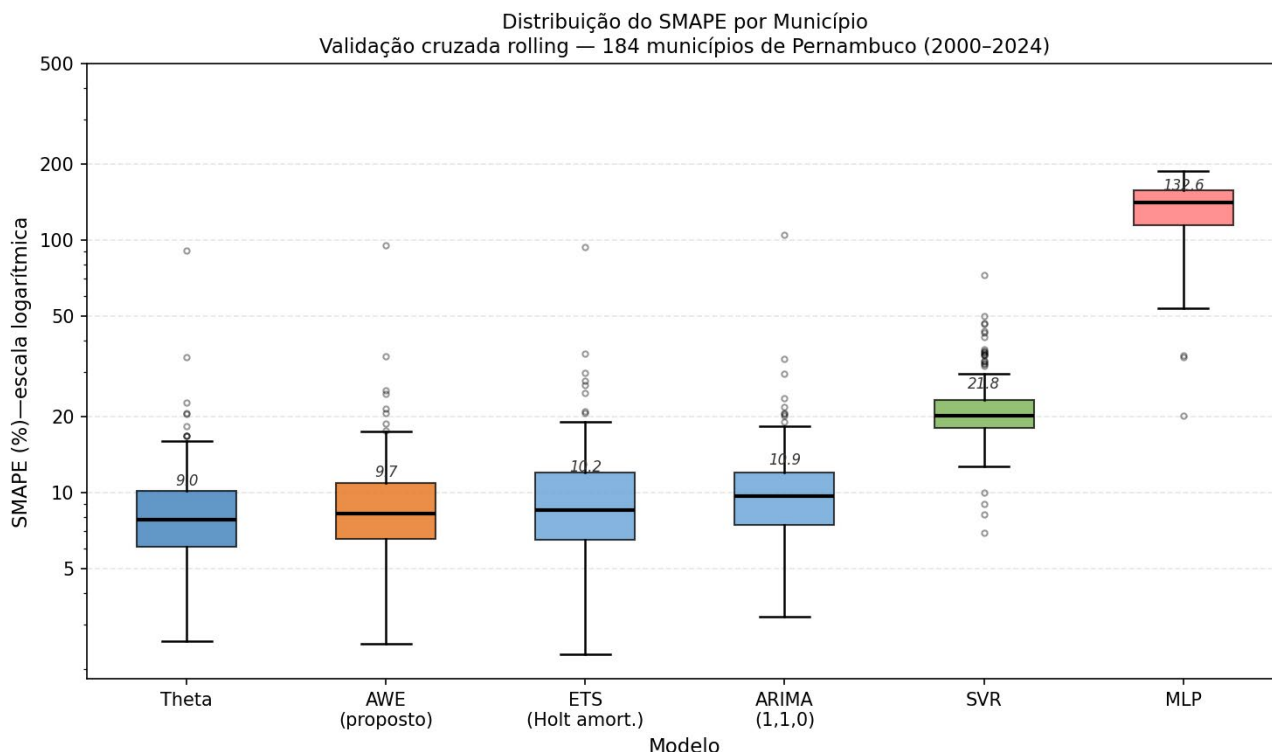
especialmente relevante no contexto fiscal: uma previsão errante por um fator de 3 ou 4 em um município pequeno pode comprometer o planejamento orçamentário local de forma irreversível. A análise do boxplot na seção a seguir quantifica essa vantagem.

Outro aspecto relevante do AWE é a interpretabilidade. O modelo entrega não apenas uma previsão, mas também os pesos finais atribuídos a cada membro do pool, o que permite identificar qual modelo foi considerado mais confiável para aquela série específica. Isso contribui para a transparência exigida pela LRF.

5.3 Análise da distribuição de erros por município

A Figura 1 apresenta o boxplot do SMAPE por município para os modelos com resultados reportados (Theta, AWE, ETS, ARIMA e SVR). O MLP é omitido da visualização em razão da instabilidade numérica já discutida — sua inclusão comprimiria a escala e tornaria a comparação entre os demais modelos ilegível.

FIGURA 1 – Distribuição do SMAPE por município — Theta, AWE (proposto), ETS, ARIMA e SVR. As anotações itálicas indicam a média aritmética de cada modelo. MLP omitido por instabilidade numérica (média de 132%). Validação cruzada rolling, 184 municípios de Pernambuco, 2000–2024.



A análise do boxplot revela aspectos relevantes que as médias do Quadro 2 ocultam:

Theta e AWE têm as distribuições mais próximas entre si e as mais concentradas. As caixas interquartis dos dois modelos são praticamente idênticas em largura — ambas contidas entre aproximadamente 5% e 16% de SMAPE —, com medianas em torno de 8% e 9%, respectivamente. Esse resultado é relevante: confirma que o AWE não apenas fica próximo do Theta em média, mas reproduz seu nível de robustez distribuição a distribuição. Nos municípios em que o Theta é o componente dominante do ensemble, o AWE essencialmente o replica; nos municípios em que o Theta falha, a redistribuição adaptativa de pesos para ETS ou ARIMA atenua o erro.

ETS e ARIMA apresentam padrão semelhante entre si, porém com medianas ligeiramente superiores. Ambos concentram a maioria dos municípios entre 6% e 18% de SMAPE, com medianas próximas a 9–10%. Theta, AWE, ETS e ARIMA compartilham o mesmo tipo de cauda superior: alguns municípios com SMAPE entre 30% e 95%, associados a séries com descontinuidades ou eventos extraordinários de

Receita de Capital que nenhum modelo univariado consegue antecipar.

SVR opera em um regime distinto. A caixa interquartil do SVR está inteiramente acima de 15%, com mediana em torno de 21% e bigodes superiores chegando a 30%. Diferentemente dos modelos estatísticos, o SVR não produz estimativas na faixa de 3–6% que os demais eventualmente alcançam em municípios de comportamento regular. O kernel RBF com parâmetros padrão captura padrões locais dos últimos 3 anos, mas ignora a tendência de longo prazo da série — limitação estrutural que se manifesta na elevação sistemática dos erros. **A heterogeneidade municipal é visível em todos os modelos.** Mesmo

Theta e AWE apresentam *outliers* acima de 90%. Esses pontos correspondem a municípios com comportamento atípico — criação de novo distrito, início de exploração de recurso natural, ou operações de crédito extraordinárias que inflam pontualmente a Receita de Capital. Nenhum modelo de série temporal univariada captura esses eventos de forma confiável, e é precisamente nesses casos que a abordagem de ensemble adaptativo encontra seu limite: se todos os

membros do pool falham, a ponderação dinâmica não pode compensar a ausência de informação.

Em síntese, a experimentação de métodos preditivos aplicada ao contexto dos municípios pernambucanos evidencia o potencial dessas abordagens para qualificar a gestão fiscal em nível local. Ao testar modelos com dados reais torna-se possível capturar dinâmicas específicas da arrecadação municipal, ampliando a precisão das estimativas e reduzindo a margem de erro nas previsões orçamentárias.

Tal avanço metodológico dialoga diretamente com os princípios estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), que exige que a previsão de receitas seja fundamentada em critérios técnicos, acompanhada de séries históricas e orientada à transparência e ao planejamento. Nesse sentido, os resultados obtidos a partir da aplicação empírica em municípios de Pernambuco reforçam que o uso de técnicas preditivas não deve ser visto apenas como inovação analítica, mas como instrumento necessário ao cumprimento das exigências legais e à prevenção de desequilíbrios fiscais.

Por fim, a consolidação de uma cultura de previsão baseada em evidências — sustentada por modelos estatísticos e de ensemble adaptativo — pode contribuir significativamente para o fortalecimento da capacidade institucional dos municípios, promovendo maior aderência à LRF e viabilizando uma gestão pública mais eficiente, resiliente e orientada a resultados.

6. CONCLUSÃO

A construção da base harmonizada FINBRA 2000–2024 para 184 municípios de Pernambuco é o principal produto concreto deste trabalho. O pipeline de pré-processamento — leitura de arquivos.mdb e CSV com esquemas distintos, correção inflacionária, transformação logarítmica — é documentado e reproduzível, e pode ser aplicado a outros estados com ajustes mínimos nos índices de colunas da base.mdb.

Quanto à questão central de qual modelo usar para previsão de receitas municipais com dados anuais: o Theta apresentou o menor SMAPE médio (9,02%) e é uma escolha sólida como linha de base única. O AWE, embora não supere o Theta em SMAPE médio, apresenta distribuição de erros equivalente à do Theta

— mesma amplitude interquartil — com o diferencial de adaptar os pesos por série, reduzindo a

probabilidade de falhas sistemáticas em municípios específicos. Isso o torna preferível em aplicações onde a consistência entre municípios é mais importante que a otimização da média. Modelos de aprendizado de máquina não se justificam com a configuração atual da base: os resultados de SVR e MLP ilustram com clareza o problema de sobreparametrização em séries curtas.

Para os modelos de *deep learning* (LSTM e GRU), a limitação é estrutural e não de implementação: séries anuais de 25 pontos, sem sazonalidade e com apenas 3 lags como entrada, não oferecem o substrato de aprendizado que essas arquiteturas exigem. O custo computacional de aproximadamente 2 horas por execução completa, sem ganho preditivo esperado sobre o MLP, reforça a decisão de excluí-los do comparativo e documentar a limitação de forma explícita.

Para ampliar a utilidade desse tipo de análise no planejamento fiscal estadual, os caminhos mais promissores não passam por modelos mais complexos, mas por melhores dados: séries mensais em vez de anuais, ou a incorporação de variáveis exógenas como transferências constitucionais, indicadores econômicos regionais e execução orçamentária acumulada.

Entre as principais limitações deste trabalho, destaca-se a qualidade e disponibilidade dos dados fiscais municipais, frequentemente marcados por inconsistências, mudanças metodológicas e lacunas temporais. Além disso, muitos modelos preditivos dependem fortemente de padrões históricos, o que reduz sua capacidade de adaptação a choques estruturais, como mudanças legislativas, crises econômicas ou alterações nos critérios de transferências intergovernamentais.

Há também limitações associadas à heterogeneidade dos municípios pernambucanos, cujas diferenças em estrutura econômica, capacidade administrativa e dependência de receitas externas dificultam a generalização de modelos únicos. Por fim, modelos mais sofisticados, como os baseados em aprendizado de máquina, podem apresentar desafios de interpretabilidade, o que tensiona sua aplicação em ambientes que exigem transparência e justificativa técnica, conforme preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Diante dessas limitações, abre-se um campo relevante para trabalhos futuros. Um primeiro avanço consiste na incorporação sistemática de variáveis exógenas aos modelos, como indicadores

macroeconômicos (PIB estadual e nacional, inflação, nível de atividade), variáveis demográficas, preços de commodities relevantes e indicadores de políticas públicas.

Outra agenda promissora envolve a construção de modelos hierárquicos ou segmentados por tipologias municipais, capazes de capturar melhor as especificidades locais. Ainda nessa direção, o desenvolvimento de métodos de seleção automática de modelos por

série — análogos ao AWE, mas operando no espaço de características das séries (*meta-learning*) — representa uma extensão natural deste trabalho. Por fim, estudos futuros podem avançar na dimensão institucional, avaliando como incorporar esses modelos nos processos formais de planejamento e orçamento, de modo a fortalecer sua aderência prática às exigências da LRF e ampliar seu impacto na gestão pública.

8. Referências

1. ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. Fiscal discipline and the budget process.
2. *American Economic Review*, v. 86, n. 2, p. 401–407, 1996.
3. ASSIMAKOPOULOS, V.; NIKOLOPOULOS, K. The theta model: a decomposition approach to forecasting. *International Journal of Forecasting*, v. 16, n. 4, p. 521–530, 2000.
4. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 01 mar. 2026.
5. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *FINBRA — Finanças do Brasil: dados contábeis dos municípios*. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/finbra>. Acesso em: 20 mar. 2026.
6. CARILLE NETO, José Ivo; NETO, Fernando B. de L.; DE OLIVEIRA, FL João. *Use of machine learning and multilevel analysis in hierarchical approaches of public expenditure forecasting*. 2022 IEEE International Conference on Systems, Man, and Cybernetics (SMC), p. 1155–1160, 2022.
7. GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
8. HYNDMAN, R. J.; ATHANASOPOULOS, G. *Forecasting: Principles and Practice*. 3. ed. Melbourne: OTexts, 2021. Disponível em: <https://otexts.com/fpp3/>.
9. HYNDMAN, R. J.; KOEHLER, A. B. Another look at measures of forecast accuracy. *International Journal of Forecasting*, v. 22, n. 4, p. 679–688, 2006.
10. MAKRIDAKIS, S.; SPILIOTIS, E.; ASSIMAKOPOULOS, V. The M4 Competition: 100,000 time series and 61 forecasting methods. *International Journal of Forecasting*, v. 36, n. 1, p. 54–74, 2020.
11. SCIKIT-LEARN DEVELOPERS. *scikit-learn: Machine Learning in Python*, versão 1.7. 2024. Disponível em: <https://scikit-learn.org>.
12. TENSORFLOW DEVELOPERS. *TensorFlow*, versão 2.21. 2024. Disponível em: <https://www.tensorflow.org>.
13. WILDAVSKY, Aaron; CAIDEN, Naomi. *The New Politics of the Budgetary Process*. 5. ed. New York: Pearson, 2004.

Sem margem para erros – é preciso transformar o planejamento governamental para concentrar esforços e gerar resultados relevantes

- **Humberto Martins Falcão**

Fundação Dom Cabral, Brasil

E-mail: humberto.martins@fdc.org.br

- **Renata Maria Paes de Vilhena**

Fundação Dom Cabral, Brasil

E-mail: rvilhena.associado@fdc.org.br

- **Paulo Paiva**

Fundação Dom Cabral, Brasil

E-mail: paulo.paiva@educ.fdc.org.br

Resumo

O artigo discute os desafios contemporâneos da gestão pública brasileira em um contexto marcado por crescente pressão social por políticas e serviços públicos de qualidade num quadro de restrições fiscais, maior controle institucional, transparência ampliada e déficits crônicos de capacidades institucionais. Com mais de 90% do orçamento público comprometido com despesas obrigatórias, a capacidade de investimento e inovação se torna limitada, reduzindo significativamente a margem para erros, desperdícios e decisões mal fundamentadas. Há um hiato significativo entre o processo de geração de riqueza — evidenciado, por exemplo, pelo tamanho do PIB brasileiro, que figura entre os maiores do mundo — e a capacidade de converter essa riqueza em bem-estar por meio do funcionamento das instituições públicas e privadas. Nesse cenário, a definição de prioridades passa a ser um problema estratégico central para governos.

Nesse sentido, a gestão pública precisa abandonar a lógica da dispersão de agendas e concentrar esforços em poucas dimensões estruturantes. O artigo analisa como essas dimensões se manifestam criticamente nos processos de planejamento governamental, onde a ausência de priorização tende a gerar fragmentação, perda de capacidade organizacional e decisões pouco eficazes. Destaca também casos em que portfólios estratégicos foram estruturados e demonstraram maior capacidade de execução e adaptação.

Conclui-se que a governança para resultados no âmbito macroinstitucional dos governos, parte essencial do processo de planejamento governamental, deixou de ser uma agenda inovadora e passou a representar um requisito básico para a ação estatal. Mais do que adotar novas ferramentas, o principal desafio reside em fortalecer a capacidade dos governos de fazer escolhas difíceis, priorizar agendas e concentrar esforços na geração de valor público.

Palavras-chave: Capacidade estatal; Governança de projetos; Gestão estratégica de pessoas; Uso qualificado de dados.

1. INTRODUÇÃO

A complexidade dos problemas públicos gera uma demanda crescente sobre o Estado. Contudo, há um hiato significativo entre o processo de geração de riqueza — evidenciado, por exemplo, pelo tamanho do PIB brasileiro, que figura entre os maiores do mundo — e a capacidade de converter essa riqueza em bem-estar por meio do funcionamento das instituições públicas e privadas. Também a gestão pública brasileira segue enfrentando restrições em relação à saúde fiscal de seus entes. Isso acaba se refletindo na diminuição significativa da margem para erros, desperdícios e decisões mal fundamentadas. Uma demonstração disso é que mais de 90% do orçamento público é destinado a despesas obrigatórias, segundo dados do IFI – Instituição Fiscal Independente, restando pouco espaço para investimentos e inovações. Nesse cenário, a definição de prioridades passa a ser um problema estratégico central para governos. A pergunta “o que acertar?” na gestão pública deixa de ser um exercício retórico e passa a constituir um problema estratégico central.

Este artigo parte da constatação de que, diante de déficits de capacidades, recursos escassos e demandas crescentes, os governos precisarão concentrar esforços em poucas agendas estruturantes, abandonando a lógica de dispersão e de tentativa de acomodar todos os interesses simultaneamente.

O artigo analisa como essas dimensões se manifestam criticamente nos processos de planejamento governamental, onde a ausência de priorização tende a gerar fragmentação, perda de capacidade organizacional e decisões pouco eficazes. Destaca também casos em que portfólios estratégicos foram estruturados e demonstraram maior capacidade de execução e adaptação.

Dessa forma, o presente artigo justifica-se pela necessidade de sistematizar e analisar essas dimensões à luz do debate contemporâneo sobre governança e gestão pública orientada a resultados. Ao discutir esses pilares, busca-se contribuir para a reflexão sobre os caminhos possíveis para fortalecer a capacidade governamental em um contexto de recursos escassos e demandas sociais crescentes.

O texto está organizado em quatro seções, além desta. A seção 2 apresenta dados que demonstram como o déficit de capacidades institucionais no Brasil limita o aproveitamento dos escassos recursos

fiscais. A seção 3 discorre de forma crítica sobre uma capacidade institucional central para o bom aproveitamento de recursos: o planejamento governamental. A seção 4 analisa as propostas de aperfeiçoamento do planejamento governamental que foram apresentadas como parte das iniciativas de transformação do Estado da Câmara dos Deputados (reforma administrativa) e do Governo Federal (revisão do DL 200). A seção 5 discorre, à guisa de conclusão, sobre experiências exitosas de planejamento governamental no Brasil.

2. O DÉFICIT DE CAPACIDADES INSTITUCIONAIS LIMITA O DESENVOLVIMENTO

A questão central é compreender por que a eficiência e a eficácia da gestão pública no Brasil são relativamente inferiores às observadas em outros países com níveis semelhantes de renda per capita. A resposta sintética para esse problema reside na existência de um déficit crônico e estrutural de capacidades institucionais (Martins, 2026), que limita o desempenho do país em termos de bem-estar social e restringe o aproveitamento mais eficiente dos recursos disponíveis. Para sustentar esse argumento, serão apresentados dados provenientes do Índice de Capacidades Institucionais (ICI).

O conceito de capacidades institucionais combina duas tradições interpretativas. De um lado, envolve a ideia aristotélica de força para realizar um intento, associada ao domínio de competências (Greeff & Ghoshal, 2004; Kaufman et al., 2003). De outro, remete à visão platônica de forma, relacionada à presença de atributos facilitadores — os chamados enablers — normalmente associados a regras, dispositivos, mecanismos e sistemas organizacionais (Williams, 2021). Nesse sentido, capacidades institucionais constituem condições necessárias e preditoras do desempenho, funcionando como requisitos hipotéticos para que organizações e sistemas institucionais produzam resultados. (Christensen & Gazley, 2008).

No campo da gestão pública, predomina historicamente a tradição weberiana de análise das capacidades estatais, entendidas como a proximidade de um país em relação ao modelo típico de burocracia racional-legal (Rauch & Evans, 2000). Esse modelo corresponde a uma forma de organização pública baseada em regras formais, competências técnicas, meritocracia impessoal e profissionalismo, sustentada por quadros permanentes dotados de certo grau de

autonomia. Estudos empíricos têm demonstrado correlações significativas entre o grau de “weberianidade” das burocracias e os níveis de desenvolvimento econômico e social (Evans & Rauch, 1999; Ben Ali, 2022; Charron et al., 2017; Dahlström & Lapuente, 2017).

Entretanto, para além dessa tradição, torna-se necessário ampliar o conceito de capacidades institucionais. Nas democracias contemporâneas, marcadas por pluralismo institucional, o funcionamento da sociedade depende não apenas das capacidades estatais, mas também das capacidades do setor privado e do terceiro setor (Agranoff, 2007; Koliba, Meek, & Zia,

2011; Agranoff & McGuire, 2003; Santos, 2012; Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010; Goldsmith & Eggers, 2004). Além disso, é preciso considerar não apenas as capacidades técnicas das organizações públicas, mas também suas capacidades gerenciais (Lodge & Wegrich, 2014; Martins & Oriol, 2026). É justamente essa ampliação analítica que orienta o Índice de Capacidades Institucionais (ICI), que permite comparar o Brasil com outros países e evidenciar a existência de um déficit de capacidades institucionais, conforme apresentado na Tabela 1.

TABELA 1 – Comparison of the ICI and its elements and sub-elements in Brazil with some groups of countries.

	Brazil	Lower Middle Income	Upper middle income	High income	LatAm	OECD	LatAm OECD	LatAm without OECD
Development	0.534	0.373	0.526	0.735	0.502	0.744	0.573	0.483
Institutional Capacity Index – ICI	0.484	0.338	0.454	0.659	0.417	0.672	0.520	0.389
Institutional Quality	0.449	0.340	0.449	0.723	0.421	0.718	0.557	0.385
Accountability	0.483	0.382	0.473	0.724	0.498	0.738	0.637	0.461
Quality of Judicial System	0.479	0.361	0.478	0.720	0.429	0.704	0.539	0.400
Public Security	0.270	0.345	0.433	0.728	0.340	0.703	0.438	0.314
Enforcement	0.470	0.379	0.496	0.760	0.479	0.755	0.615	0.444
Corruption Control	0.318	0.241	0.341	0.686	0.318	0.667	0.451	0.283
Information Access	0.692	0.327	0.471	0.717	0.464	0.739	0.672	0.409
Public Management	0.616	0.417	0.576	0.758	0.533	0.777	0.665	0.498
Government Performance	0.425	0.302	0.437	0.709	0.432	0.734	0.584	0.391
Digital Government	0.863	0.439	0.646	0.800	0.620	0.811	0.760	0.582
Bureaucratic Burden	0.568	0.504	0.643	0.766	0.549	0.785	0.654	0.521
Business Environment	0.345	0.238	0.305	0.491	0.268	0.509	0.313	0.257
Business	0.339	0.226	0.297	0.480	0.269	0.498	0.326	0.254
Credit	0.322	0.334	0.408	0.497	0.384	0.503	0.426	0.373
Exports	0.092	0.096	0.128	0.211	0.103	0.204	0.159	0.088
Knowledge Management	0.349	0.168	0.243	0.475	0.202	0.522	0.262	0.186
Investment	0.399	0.136	0.204	0.443	0.178	0.478	0.149	0.185
Logistics	0.444	0.289	0.366	0.603	0.323	0.625	0.405	0.301
Productivity	0.415	0.422	0.488	0.683	0.416	0.676	0.458	0.405

Fonte: Martins, Oriol & Guerra, 2026.

A Tabela 1 apresenta uma comparação do Brasil com diferentes grupos de países em termos de desenvolvimento e de capacidades institucionais. Em primeiro lugar, observa-se a comparação do Brasil com países de renda média-alta (PRMA). Nesse caso, o nível de desenvolvimento é praticamente equivalente (0,53 para o Brasil e 0,52 para o grupo), enquanto o ICI brasileiro aparece ligeiramente superior (0,48 contra 0,45). O país apresenta indicadores de gestão pública e ambiente de negócios relativamente melhores do que a média desse grupo, o que ajuda a explicar um pequeno diferencial em termos de desenvolvimento.

Contudo, ao considerar a dimensão dos recursos disponíveis, surgem evidências de ineficiência. A renda per capita brasileira (US\$ 9.133) é cerca de 17,7% superior à média dos países de renda média-alta (US\$ 7.760). Além disso, o gasto público per capita no Brasil (US\$ 10.069) supera em aproximadamente 20% o observado nesse grupo (US\$ 8.359). Apesar disso, os investimentos públicos em relação ao PIB são significativamente menores (1,67%) quando comparados aos dos países de renda média-alta (2,86%). Em outras palavras, o Brasil alcança níveis de bem-estar semelhantes aos de países de sua categoria, mas o faz utilizando cerca de 20% a mais de recursos. Esse quadro revela uma taxa relevante de ineficiência, associada a um déficit estrutural de capacidades institucionais.

Esse déficit se manifesta especialmente na dimensão da performance governamental (0,45 no Brasil e 0,43 nos PRMA), mas também se estende ao setor privado, particularmente nos indicadores de crédito (0,32 contra 0,40), exportações (0,09 contra 0,12) e produtividade (0,41 contra 0,48). Esses resultados evidenciam os componentes institucionais da chamada armadilha da renda média.

Uma segunda comparação coloca o Brasil frente aos países de renda alta (PRA) e aos países da OCDE, frequentemente considerados paradigmas de elevada capacidade institucional. Nesse caso, as diferenças tornam-se muito mais acentuadas. Em termos de desenvolvimento, os indicadores são de 0,53 para o Brasil, 0,73 para os PRA e 0,74 para a OCDE. Em relação ao ICI, os valores são 0,48 para o Brasil, 0,65 para os PRA e 0,67 para a OCDE. As discrepâncias também aparecem nos principais componentes do índice: qualidade institucional (0,44 no Brasil contra cerca de 0,72 nos PRA e 0,71 na OCDE), gestão pública (0,61 contra 0,75 e 0,77) e ambiente de negócios (0,34 contra 0,49 e 0,50). Esses

resultados indicam a distância ainda significativa que separa o Brasil de padrões institucionais considerados de classe mundial.

Uma terceira comparação examina o Brasil em relação aos países da América Latina, grupo que compartilha alguns legados político-administrativos semelhantes. Em termos de desenvolvimento, as diferenças são relativamente pequenas em relação à região como um todo (0,53 no Brasil e 0,50 na América Latina), mas maiores quando comparadas ao subconjunto latino-americano pertencente à OCDE (0,53 no Brasil e 0,57 na AL-OCDE).

No que se refere às capacidades institucionais, observa-se o movimento inverso: o Brasil aparece à frente da média latino-americana (0,48 contra 0,41), mas atrás do grupo latino-americano que integra a OCDE (0,48 contra 0,52). Esse padrão repete-se em dimensões como qualidade institucional (0,49 no Brasil, 0,42 na América Latina e 0,55 na AL-OCDE) e qualidade da gestão pública (0,61 no Brasil, 0,53 na América Latina e 0,66 na AL-OCDE). No entanto, no que se refere ao ambiente de negócios, o Brasil apresenta desempenho superior ao dos dois grupos (0,34 contra 0,26 e 0,31). Ainda assim, indicadores como segurança pública, cumprimento da lei, controle da corrupção, performance governamental, crédito, exportações e produtividade situam-se abaixo dos níveis médios observados na região.

De modo geral, entre os elementos mais críticos do déficit de capacidades institucionais brasileiro destacam-se segurança pública, crédito, exportações e produtividade, cujos níveis são inferiores inclusive aos observados em países de renda média-baixa. Em contraste, alguns indicadores colocam o país em posição relativamente mais favorável, como o acesso à informação e o governo digital.

O conjunto dessas comparações revela um quadro desafiador. Há um hiato significativo entre o processo de geração de riqueza — evidenciado, por exemplo, pelo tamanho do PIB brasileiro, que figura entre os maiores do mundo — e a capacidade de converter essa riqueza em bem-estar por meio do funcionamento das instituições públicas e privadas. Diante desse cenário, a melhoria das instituições emerge como uma prioridade nacional, particularmente no que se refere ao fortalecimento de sua dimensão gerencial, em especial o planejamento governamental.

3. LIMITAÇÕES DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

O planejamento governamental apresenta fragilidades estruturais que limitam sua efetividade como instrumento de gestão do desempenho e de orientação estratégica dos arranjos de governança pública. Embora seja reconhecido como essencial para lidar com problemas públicos complexos, ele permanece excessivamente associado a produtos formais — como planos e peças orçamentárias — e pouco integrado a um processo contínuo de decisão, coordenação, implementação, financiamento, aprendizado e ajuste estratégico adaptativo e plural, o que reduz sua capacidade de gerar valor público de forma sustentada.

Uma primeira limitação central é a dissociação entre planejamento e gestão estratégica. O planejamento tende a ser tratado como um exercício técnico e episódico, desvinculado da implementação e da melhoria de ciclos futuros de desempenho. Essa dicotomia faz com que o planejar seja visto como um fim em si mesmo, enquanto a execução é delegada a “outros”, enfraquecendo a articulação entre formulação, ação, avaliação e aprendizado adaptativo. Como resultado, perde-se a visão do planejamento como parte de um composto gerencial mais amplo e dinâmico.

A dimensão temporal constitui outra limitação crítica. Predomina o curto prazo imposto pelo ciclo político, aliado à baixa consciência estratégica sobre o longo prazo, frequentemente tratado como algo abstrato ou meramente retórico. A incapacidade de articular coerentemente curto, médio e longo prazos faz com que decisões imediatas não sejam orientadas por futuros desejáveis, resultando em políticas reativas, fragmentadas e pouco consistentes com projetos nacionais, regionais ou territoriais de desenvolvimento. Não obstante a recente ênfase no planejamento de longo prazo, que foi um logro, ainda há um elo perdido entre a perspectiva de longo-médio prazo e a realidade operacional do dia a dia — que é justamente o planejamento como parte da gestão do desempenho institucional.

Há também problemas relevantes na dimensão política do planejamento. Embora envolva necessariamente ambas as dimensões técnicas e políticas, o processo falha quando essas dimensões não interagem de forma produtiva. Isso gera planejamentos tecnocráticos, capturados por interesses específicos, populistas ou oportunistas, com baixa legitimidade

social. A participação tende a ser tratada de forma instrumental ou restrita, sem integração efetiva com instituições políticas, redes de políticas públicas e a sociedade em rede, o que compromete a qualidade das escolhas e a sustentação das estratégias.

No que se refere ao escopo e à escala, o planejamento sofre com indefinições entre planejamento governamental e planejamento nacional, bem como com a fraca articulação interfederativa. Os diferentes níveis — global, nacional, regional, setorial, organizacional e interorganizacional — raramente são alinhados de forma coerente. A ausência de uma perspectiva claramente ancorada nas aspirações da sociedade e em projetos de desenvolvimento de longo prazo resulta em planos descoordenados, com baixa capacidade de integração territorial e institucional.

Por fim, há limitações relacionadas aos sujeitos do planejamento e às capacidades institucionais. O planejamento permanece excessivamente concentrado em áreas ou equipes especializadas, quando deveria ser uma função gerencial transversal, assumida pelas lideranças e compartilhada em rede com parceiros governamentais e não governamentais. Esse distanciamento contribui para a perda de relevância do planejamento, agravada por um hiato de capacidades institucionais e por uma inércia organizacional que dificulta sua evolução como instrumento efetivo de desenvolvimento e transformação do Estado.

Todos estes problemas acabam impedindo ou reduzindo drasticamente uma efetiva gestão do desempenho governamental do ponto de vista macro-institucional, aquele que preconiza a definição de prioridades em planos estratégicos dos governos (que presumivelmente deveriam pautar ajustes nos planos plurianuais), o alinhamento das estratégias das organizações governamentais com o plano de governo, a definição de programas e projetos transversais, o monitoramento e a avaliação do desempenho institucional das organizações públicas e os sistemas de incentivos, alocação de recursos e melhoria organizacional necessária.

4. PROPOSTAS PARA MELHORIA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Serão analisadas, em perspectiva propositiva e acompanhadas de recomendações, duas iniciativas recentes de reforma institucional que dispõem sobre a temática do planejamento. A primeira é a proposta

de reforma administrativa elaborada pelo Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa da Câmara dos Deputados, instituído por ato do Presidente da Câmara em 28 de maio de 2025. Essa proposta reúne um conjunto de 70 medidas, distribuídas em três instrumentos normativos: um Projeto de Emenda Constitucional (PEC 38), um Projeto de Lei Complementar e um Projeto de Lei Ordinária. A segunda iniciativa é a proposta de Nova Lei Geral da Gestão Pública, elaborada por uma Comissão de Especialistas criada por ato conjunto do MGI e da AGU, com o objetivo de revisar e atualizar o Decreto-Lei 200/1967.

O foco desta análise preliminar é examinar a pertinência dessas propostas em relação aos problemas identificados no segmento anterior. Não se trata, portanto, de uma avaliação jurídica das iniciativas, tampouco de um exame sobre a adequação dos instrumentos normativos utilizados. Nessa perspectiva, o Quadro 1 apresenta uma avaliação sintética da pertinência das propostas do Grupo de Trabalho da Câmara dos Deputados, organizada por blocos temáticos e acompanhada de recomendações. O Quadro 2, por sua vez, apresenta uma comparação elaborada pelo MGI entre os instrumentos e regras previstos no Decreto-Lei 200/67 e aqueles contidos na proposta de Nova

Lei Geral da Gestão Pública, acrescida de uma breve avaliação de pertinência e recomendações.

A implementação dessas propostas exigirá, em parte, mudanças legislativas — independentemente de se tratar de normas constitucionais, complementares, ordinárias ou infralegais, nos diferentes níveis federativos. Contudo, parte das medidas poderia ser implementada desde já, como elementos de processos de transformação no âmbito das políticas de gestão pública.

Em qualquer cenário de mudança institucional, a implementação das propostas requer, como ocorre com qualquer política pública, a atuação de um empreendedor de políticas públicas — um líder político, frequentemente um governante, capaz de reconhecer a melhoria da gestão pública como prioridade estratégica para o avanço da sociedade e, eventualmente, para sua própria performance política. Esses empreendedores são aqueles que identificam janelas de oportunidade, conectam problemas a soluções, constroem coalizões, comunicam, convencem, influenciam e produzem resultados. Outros fatores, como a existência de equipes qualificadas, assistência técnica e disponibilidade de recursos, também são relevantes, mas desempenham papel secundário nesse processo.

QUADRO 1 – Análise das propostas do Grupo de Trabalho da Câmara dos Deputados – EIXO 1 – Estratégia, Governança e Gestão

Propostas	Análise da pertinência do escopo	Considerações e Recomendações
1. ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO obrigatória para todos os entes, em até 180 dias após o início do mandato, com divulgação pública de metas e resultados previstos para a gestão.	As propostas são pertinentes porque estes são elementos de um modelo de gestão do desempenho institucional, um elo perdido entre os planos de médio e longo prazo e o dia a dia das organizações. Ademais, promove foco, transparência programática e controle social de resultados. A questão crítica aqui é o estabelecimento de um sistema de incentivos financeiros, que, além de gerar muitos efeitos colaterais, tem eficácia inferior aos incentivos meritórios.	Estabelecer incentivos meritórios e permitir incentivos financeiros sem impô-los.
2. ACORDO DE RESULTADOS, baseado no Planejamento Estratégico. É o desdobramento, em objetivos e metas específicos, para cada órgão e entidade.		
3. BÔNUS DE RESULTADO para servidores que cumprirem os objetivos e as metas pactuadas no Acordo de Resultados. Equivalente a uma 14ª folha de pagamento.		
7. OBRIGATORIEDADE DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS, para todos os entes, com objetivos e metas claros, considerando seu custo de implementação.	As propostas são pertinentes na medida em que a avaliação de políticas (e dos gastos, incluindo-se o necessário levantamento de custos) constitui um elo perdido do processo de gestão estratégica, que enfatiza mais a formulação e a implementação. A proposta fortalece a cultura de gestão baseada em evidências, reduz o risco de gastos públicos improdutivos, promove aprendizado e continuidade.	Prever o estabelecimento de parâmetros técnicos a serem definidos mediante debate interfederativo.
8. REVISÃO DE GASTOS (“SPENDING REVIEW”) anual, realizada pelo governo federal.		

Fonte: Martins, 2026.

QUADRO 2 – Análise entre princípios, diretrizes e orientações do DL 200/67 e da proposta de Nova Lei Geral da Gestão Pública.

Tema	Proposta de Nova Lei Geral da Gestão Pública	Análise da pertinência do escopo	Considerações e Recomendações
Papel do Estado	Estado comprometido com o desenvolvimento sustentável e inclusivo, garantidor de direitos e promotor de políticas públicas, orientando sua atuação pela integração, cooperação e participação social.	A proposta é pertinente tendo em conta o modelo de Estado que está plasmado na Constituição de 1988, assim como os contornos da atuação do Estado contemporâneo pós-neoliberal nas democracias consolidadas.	
Paradigma de gestão pública	Gestão pública voltada para as finalidades da ação estatal, centrada nas políticas públicas e nas pessoas, baseada em inovação e fortalecimento das capacidades estatais.	A proposta é pertinente na medida em que a concepção de gestão pública nela encartada se posiciona bem na perspectiva da nova governança pública contemporânea (cujos elementos centrais, tais como capacidades, desempenho, valor público, inovação e colaboração, estão amplamente presentes) e da gestão de políticas públicas (que envolve formulação, implementação e monitoramento e avaliação de forma integrada).	Não obstante, menções à “governança pública” remetem ao conceito criado pelo TCU a partir da ideia de governança corporativa. Também a ideia de capacidade estatal deveria expandir para capacidades institucionais (incluindo capacidades do 3º setor e do setor privado) em linha com a ideia de pluralismo institucional presente no texto. Dessa forma, o eixo estruturante em “entrega de políticas públicas ancoradas em capacidades estatais” destoa da perspectiva institucional pluralista. Ademais, não revela a dimensão teleológica última para a qual as políticas públicas são instrumentais: prosperidade, bem-estar, sociedade resiliente.
Princípios centrais	Busca pela inclusão, equidade e sustentabilidade, a partir da efetividade da ação estatal, promovidas por meio da governança colaborativa, cooperação federativa, participação social, inovação e fortalecimento das capacidades estatais. Ação pública orientada pela integridade, segurança jurídica, consensualidade e consequencialismo.		
Políticas públicas	Entrega de políticas públicas, ancorada nas capacidades estatais.		
	Políticas públicas como eixo estruturante da gestão pública. Abordagem intersetorial e transversal. Previsão de catálogo nacional de políticas, com informações para gestores, entes federados e cidadãos e cidadãos. Gestão pública baseada no ciclo da política pública – formulação, implementação, monitoramento, avaliação.		
Gestão por evidências	Diagnóstico, indicadores e uso de dados no ciclo de políticas públicas.		
Instrumentos de implementação de políticas públicas	Rol exemplificativo de instrumentos com mecanismos variados, permitindo que tais meios sejam utilizados de forma isolada ou combinada, observando a adequação aos objetivos da política e a complexidade do objeto.		
Sustentabilidade como alvo da ação do Estado	Desenvolvimento com sustentabilidade ambiental e inclusão social e econômica como grandes propósitos da ação estatal.	A proposta é pertinente porque incorpora a ideia de tripla sustentabilidade ao desenvolvimento.	Entretanto, seria um bom espaço para trazer à tona termos que tendem a carregar mais significado dentro da ideia ampla de “desenvolvimento”, tais como bem-estar, prosperidade e enfrentamento de grandes desafios.

Tema	Proposta de Nova Lei Geral da Gestão Pública	Análise da pertinência do escopo	Considerações e Recomendações
Relação federativa	Cooperação federativa em todo o ciclo das políticas públicas.	A proposta é pertinente na medida em que prevê formas diversificadas de parcerias público-público no espaço interfederativo.	Embora faça menção a peculiaridades territoriais, poderia contemplar arranjos interfederativos específicos, mesorregionais, unidades de planejamento regional em voga em diversos modelos de governança regional de distintos países. Dispor sobre novos modelos de fomento e desenvolvimento regional em rede.
Adesão e implementação de políticas públicas por estados, DF e municípios.	Cooperação, apoio técnico e instrumentos de estímulo à melhoria da gestão. Exigências e formalidades proporcionais às capacidades dos entes, sem prejuízo da conformidade e transparência. Estímulo à inovação e experimentação local.		
Coordenação, supervisão e governança de órgãos e entidades	Supervisão voltada à melhoria da governança, que se fortalece com a contratualização de desempenho institucional para ampliação das autonomias organizacionais.	A pertinência da proposta é muito limitada. A questão da supervisão ministerial é confundida com a coordenação de governo, à qual a questão da autonomia gerencial é equivocadamente vinculada. Referências à “coordenação e gestão integrada” estão circunscritas ao suporte.	Resgatar os conceitos de centro de governo e, no bojo destes, os papéis fundamentais da coordenação governamental (de múltiplas formas), devidamente integrados ao direcionamento (planejamento) e controle (monitoramento e avaliação) como partes essenciais de um modelo de desempenho institucional.
Planejamento e orçamento	Planejamento de longo prazo, integração entre planos e orçamento, transparência.	A pertinência da proposta é muito limitada. Por um lado positivo, incorpora o planejamento de longo prazo. Por outro lado, não estrutura a camada da gestão do desempenho institucional em perspectiva macro-governamental (que vai além do planejamento estratégico dos órgãos e entidades), elo perdido entre o médio prazo e a atuação governamental do dia a dia. As disposições sobre orçamento público e articulação com planejamento e avaliação são muito vagas e amplas para tratar das imensas disfuncionalidades do orçamento público no Brasil.	Dispor de forma integrada sobre um sistema de gestão do desempenho institucional, que está fragmentado na proposta. Contemplar com mais detalhe, ousadia e vigor indicações para revisão da Lei 4320 (gestão orçamentária e financeira no setor público), tornando possível, por exemplo, e sob certas condições, a existência de orçamentos globais para órgãos e entidades públicas.
Avaliação de serviços públicos	Avaliação de serviços públicos pelos usuários.	A proposta é pertinente apesar de não integrar a temática sob um modelo de gestão do desempenho institucional.	Integrar a temática sob um modelo de gestão do desempenho institucional.
Avaliação de políticas públicas	Avaliação orientada à entrega de políticas públicas, impactos e sustentabilidade.		
Inovação em gestão e políticas públicas	Experimentação, sandboxes regulatórios, parcerias com startups e cooperação internacional.	A proposta é pertinente, abrindo um leque de possibilidades. Entretanto, não preconiza processos mais abrangentes e planejados de transformação institucional no setor público, quer numa perspectiva mais ampla e integrada de políticas de gestão pública, quer sob a forma de “reformas”, incluindo sua governança (instâncias e mecanismos de proposição).	Dispor sobre a governança das políticas de gestão, incluindo a definição de instâncias (comitês, conselhos etc.) e mecanismos de proposição, revisão, atualização, definição de critérios e parâmetros, inclusive do ponto de vista interfederativo.
Práticas inovadoras para a melhoria da gestão.	Práticas de inovação na gestão pública, como serviços compartilhados e uso de imóveis ociosos para políticas públicas.		
Transição governamental.	Dever de transmissão da gestão de modo a garantir a continuidade, com adequada transferência de dados e memória institucional.	A proposta é muito pertinente em linha com a necessidade de disciplinar as transições de governo no Brasil, evitando-se riscos patrimoniais e de interrupção de políticas e serviços públicos.	

Fonte: Martins, 2026.

De modo geral, observa-se que predominam proposições pertinentes aos problemas identificados, o que, contudo, não garante que tais medidas resultem

necessariamente em soluções atenuadoras ou definitivas. Ainda assim, ambas as iniciativas devem ser consideradas meritórias, apesar da existência de

eventuais lacunas, excessos e limitações. Lamenta-se, entretanto, que as duas propostas não tenham sido concebidas de forma integrada — ainda que, em princípio, sejam passíveis de integração.

Persistem, contudo, algumas lacunas importantes. No caso da reforma administrativa em tramitação na Câmara dos Deputados, destaca-se entre as principais ausências a falta de disposições relativas ao planejamento governamental, ao desenho organizacional e à governança das políticas de gestão pública, particularmente no que se refere à integração temática e multinível dessas políticas.

No que se refere à proposta de Nova Lei Geral da Gestão Pública elaborada pela AGU e pelo MGI, também se observam ausências relevantes. Entre elas destacam-se as temáticas da liderança pública, da gestão integrada do desempenho institucional e de pessoas, sob uma perspectiva mais ampla de coordenação e de centro de governo, bem como da governança das políticas de gestão pública, especialmente sob o ponto de vista interfederativo. Também se nota a ausência de um tratamento mais desenvolvido da organização governamental sob uma ótica gerencial.

Embora as propostas apresentem pertinência em relação aos problemas identificados, sua efetiva implementação dependerá da forma como diversas outras questões serão tratadas. O processo de transformação institucional é necessariamente mais amplo do que qualquer conjunto específico de propostas, pois envolve tanto os legados herdados do passado quanto os desafios de implementação que se projetam no futuro.

5. EXPERIÊNCIAS EXITOSAS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

Independentemente do rumo que as propostas tomarão, é possível avançar. Há precedentes que podem iluminar boas práticas de gestão do desempenho institucional.

No campo da governança de projetos e prioridades, casos práticos mostram diferenças significativas de desempenho entre governos que estruturaram portfólios estratégicos claros e aqueles que operam por meio de agendas dispersas. Experiências nacionais e internacionais demonstram que a definição de um conjunto limitado de projetos prioritários, acompanhados por mecanismos formais de monitoramento e responsabilização, tende a aumentar a previsibilidade da execução e a capacidade de coordenação entre órgãos

governamentais. Um exemplo frequentemente citado é o modelo de acompanhamento estratégico adotado pelo governo federal brasileiro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no qual projetos estruturantes passaram a ser monitorados diretamente pela alta liderança do governo, com reuniões periódicas de acompanhamento e sistemas de informação dedicados à gestão do portfólio (IPEA, 2022). Em âmbito subnacional, diversas administrações estaduais e municipais passaram a adotar estruturas semelhantes, instituindo comitês executivos de projetos estratégicos, rotinas periódicas de monitoramento e indicadores pactuados com as secretarias responsáveis.

Minas Gerais, por exemplo, adotou uma carteira de projetos estratégicos e estabeleceu uma unidade de *delivery*, chamada Escritório de Prioridades Estratégicas. A lógica das *delivery units* parte do reconhecimento de que governos frequentemente formulam boas políticas, mas enfrentam dificuldades na fase de implementação. Assim, a criação de estruturas dedicadas ao acompanhamento da execução busca reduzir o chamado “*implementation gap*”, fortalecendo a capacidade do governo de transformar prioridades políticas em resultados concretos. Nesse modelo, a unidade central não substitui os executores, mas atua como um mecanismo de coordenação estratégica, utilizando dados, metas claras e rotinas de monitoramento para apoiar a entrega de resultados (Barber, 2011).

Outro exemplo exitoso é o da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo, que implementou um modelo de gestão orientado para resultados. A partir da elaboração de um planejamento estratégico com horizonte de 10 anos, foi estruturada uma carteira de 19 projetos prioritários, pactuados entre as lideranças por meio de um Acordo de Resultados. Esses projetos passaram a ser acompanhados pela Unidade de Inovação e Gestão Estratégica, criada especificamente para esse fim.

O monitoramento ocorre por meio de reuniões periódicas, com desdobramentos nos níveis estratégico, tático e operacional, realizadas mensalmente e com a participação da alta direção da organização. Como resultado, observa-se uma mudança consistente na cultura institucional, hoje orientada para resultados, além de avanços na qualidade do gasto público no âmbito da PGE-ES

O modelo adotado pela PGE-ES dialoga com a tradição da reforma gerencial brasileira, conforme proposta

por Bresser-Pereira, ao estruturar acordos de resultados e alinhar planejamento estratégico, liderança e monitoramento. Também se aproxima das contribuições de Abrucio sobre fortalecimento da capacidade estatal e coordenação institucional

Este artigo argumenta que a gestão pública exigirá foco estratégico e maturidade institucional em um contexto de incapacidades crônicas e restrições crescentes. Gestão estratégica de governos e governança de projetos não são mais agendas de vanguarda, mas requisitos básicos para a sobrevivência organizacional do Estado.

Governança de prioridades exige disciplina institucional para limitar agendas e sustentar escolhas estratégicas. Em outras palavras, o desafio central

não é tecnológico ou procedimental, mas institucional e político.

A centralidade do resultado emerge como eixo articulador dessas dimensões, reforçando a necessidade de alinhar discurso, planejamento e execução. Mais do que adotar novas ferramentas, o desafio está em transformar práticas e culturas organizacionais, fortalecendo a capacidade de escolha e priorização dos governos.

Conclui-se que a pergunta fundamental para os gestores públicos não é apenas o que fazer, mas o que deixar de fazer. A disposição para enfrentar escolhas difíceis, abandonar agendas dispersas e concentrar esforços naquilo que gera valor público será determinante para a qualidade da ação governamental. Daí a importância do resgate do planejamento governamental.

Referências

1. Agranoff, R. (2007). *Managing within networks*. Georgetown University Press.
2. Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
3. Ben Ali, T. (2022). How Does Institutional Quality Affect Business Start-Up in High and Middle-Income Countries? An International Comparative Study. *Journal Knowledge Economy*, 13(4). <https://doi.org/10.1007/s13132-022-00895-1>
4. Bouckaert, G., Guy Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Palgrave Macmillan.
5. Charron, N., Dahlström, C., Fazekas, M., & Lapuente, V. (2017). Careers, connections, and corruption risks: Investigating the impact of bureaucratic meritocracy on public procurement processes. *The Journal of Politics*, 79(1), 89-104.
6. Christensen, R. K., & Gazley, B. (2008). Capability for public administration: Analysis of meaning and measurement. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 28(4), 265-279
7. Dahlström, C. & Lapuente, V. (2017), *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucracy, and Making of Good Government*, Cambridge University Press. doi:10.1017/9781316822869
8. Evans, P. B., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of 'Weberian' state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.
9. Goldsmith, S., & Eggers, W. (2004). *Governing by network*. Brookings Institution.
10. Greeff, G., & Ghoshal, R. (2004). Production capability management. *Practical E-Manufacturing and Supply Chain Management*, 214-242.
11. Kaufman, R., Oakley-Browne, H., Watkins, R., & Leigh, D. (2003). *Strategic planning for success: aligning people, performance, and payoffs*. San Francisco: Jossey-Bass/Pfeiffer.
12. Koliba, C., Meek, J. W., & Zia, A. (2011). *Governance networks in public administration and public policy*. CRC Press – UK.
13. Lodge, M., & Wegrich, K. (2014). *The problem-solving capability of the modern state: Governance challenges and administrative capabilities*. Oxford University Press, USA

14. Martins, H., Oriol, E. & Guerra, P. 2026. Institutional Capacity Index – ICI: Model, Indicators, and Index. AOM.
15. Martins, H. F. Reforma Administrativa. In:
16. Santos, FM (2012) A positive theory of social entrepreneurship. *Journal of Business Ethics*, 111(3), 35-351.
17. Williams, MJ (2021) Beyond state capability: bureaucratic performance, policy implementation and reform *Journal of Institutional Economics*, 17, 339–357
18. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998
19. ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

Sinceridade orçamentária e o modelo lógico: um roteiro prático para a fidedignidade do planejamento e a qualidade do gasto público

• **Safira Cardoso Carvalho**

Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão, Brasil

E-mail: safiracardosocravalho@gmail.com

Resumo

O presente artigo analisa a convergência entre o Princípio da Sinceridade Orçamentária e a metodologia do Modelo Lógico como instrumentos fundamentais para combater o fenômeno do “orçamento imaginário” nas finanças públicas brasileiras. No contexto da reconstrução do planejamento nacional, as peças orçamentárias frequentemente funcionam como ficções jurídicas, descoladas da realidade das políticas públicas e da efetiva capacidade técnica de execução estatal. A pesquisa fundamenta-se no dever constitucional de avaliação, consolidado pela Emenda Constitucional nº 109/2021, e na doutrina de José Maurício Conti, que defende o orçamento como um diagnóstico ético e fiel da situação existente. O objetivo central é propor um roteiro prático para que a gestão pública transite de uma administração predominantemente reativa para uma gestão estratégica orientada por evidências e resultados sociais. Metodologicamente, o estudo utiliza uma abordagem qualitativa e exploratória, baseada na análise documental das diretrizes técnicas do Ipea e na aplicação da técnica de Engenharia Reversa para reconstruir o nexo causal de programas em execução. Os resultados indicam que o Modelo Lógico, ao estruturar a Teoria do Programa e definir indicadores de desempenho SMART, reduz drasticamente a opacidade das chamadas “ações guarda-chuva” e amplia a legitimidade do gasto público. Conclui-se que a adoção institucional de diagramas visuais e critérios rigorosos de fidedignidade fortalece a capacidade do governo e a accountability, transformando as leis orçamentárias em instrumentos concretos de planejamento governamental e garantindo uma entrega de serviços públicos mais eficazes à sociedade.

Palavras-chave: Sinceridade orçamentária; modelo lógico; qualidade do gasto público; avaliação de políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

A gestão pública brasileira contemporânea atravessa um período de inflexão estratégica, materializado no esforço de reconstrução do planejamento nacional. Esse movimento busca reposicionar o planejamento como eixo estruturante da ação estatal, em contraposição ao improvisado e à fragmentação que historicamente marcaram a administração pública no país (CONTI, 2024). Nessa perspectiva, a política pública pode ser compreendida como a expressão da intencionalidade governamental orientada à resolução de problemas coletivos (CHRISPINO, 2016). Sua concretização, contudo, depende de instrumentos técnicos

e jurídicos capazes de traduzir prioridades estratégicas em alocações orçamentárias consistentes e em resultados socialmente verificáveis (CHRISPINO, 2016; CONTI, 2024).

Um dos principais entraves à efetividade desse processo reside na persistência do chamado “orçamento imaginário” (CONTI, 2024). Conforme observa Conti (2024), embora o orçamento constitua a norma mais relevante após a Constituição, no contexto brasileiro as leis orçamentárias frequentemente assumem caráter meramente formal, dissociando-se da realidade fática e da capacidade estatal de execução. Esse descompasso – particularmente entre instrumentos como o

Plano Plurianual (PPA) e a execução financeira – compromete a segurança jurídica, reduz a credibilidade institucional e esvazia o potencial do ciclo orçamentário como mecanismo de geração de valor público (CONTI, 2024; MATOS et al., 2023).

Nesse cenário, a Emenda Constitucional nº 109/2021 representa um marco normativo ao introduzir o dever explícito de avaliação de políticas públicas, vinculando os instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA) aos resultados do monitoramento (§ 16 do art. 165) (BRASIL, 2021). Diante desse novo arranjo, ganha centralidade a operacionalização do Princípio da Sinceridade Orçamentária, que exige que o orçamento reflita, de forma fidedigna, as condições reais de execução (CONTI, 2024). Todavia, persiste uma lacuna técnica relevante: a dificuldade de superar as chamadas “ações guarda-chuva”, caracterizadas pela alocação difusa de recursos, sem definição clara de nexos causais e de resultados esperados (CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

Diante desse contexto, o problema central de pesquisa que orienta este estudo pode ser sintetizado na seguinte questão: como operacionalizar tecnicamente o Princípio da Sinceridade Orçamentária no desenho das políticas públicas, de modo a assegurar que os programas orçamentários apresentem fidedignidade técnica e sejam efetivamente avaliáveis, conforme exige o ordenamento constitucional?

Para enfrentar esse desafio, sustenta-se que a utilização do Modelo Lógico – entendido como representação sistemática da teoria do programa – contribui para o fortalecimento da consistência técnica das intervenções governamentais (CASSIOLATO; GUERESI, 2010). Propõe-se, assim, a incorporação desse instrumento como estratégia para alinhar planejamento, orçamento e avaliação, promovendo a transição de uma gestão pública reativa para uma administração orientada por evidências, com impactos positivos sobre a governança federativa e a qualidade do gasto público no Brasil (GARCIA, 2015).

2. JUSTIFICATIVA

A elaboração deste estudo justifica-se, primordialmente, pela persistência do fenômeno do “orçamento imaginário” na gestão pública brasileira, prática que historicamente transforma as leis de planejamento em meras peças de ficção contábil, descoladas da realidade material e fiscal. Essa disfuncionalidade compromete

a credibilidade das instituições e esvazia a função orientadora do orçamento, tornando imperativo o resgate do Princípio da Sinceridade Orçamentária como requisito ético e técnico, conforme defendido por autores clássicos e contemporâneos como Silva (1973) e Conti (2024).

Academicamente, a pesquisa preenche uma lacuna ao promover a convergência entre o Direito Financeiro e as metodologias de planejamento estratégico. Enquanto o campo jurídico estabelece o dever da fidedignidade, o Modelo Lógico – amplamente detalhado por Cassiolato e Guerese (2010) – oferece a infraestrutura cognitiva necessária para operacionalizar esse dever, permitindo deslocar o foco da análise dos meios estritamente orçamentários para os efeitos gerados. A integração dessas áreas fortalece o planejamento, forçando o gestor a explicitar nexos causais antes de pleitear a alocação de recursos.

Sob a ótica normativa, a relevância do trabalho acentua-se diante da Emenda Constitucional nº 109/2021, que institucionalizou o dever constitucional de avaliação das políticas públicas. Sem uma metodologia que estabeleça metas fidedignas e descritores empíricos desde a fase de desenho, o monitoramento exigido pela nova ordem constitucional torna-se um rito burocrático vazio, incapaz de gerar o aprendizado institucional necessário para correções de rota.

Por fim, este estudo busca oferecer uma contribuição técnica ao sistematizar um roteiro aplicável aos entes federados, alicerçado na aplicação prática de ferramentas existentes, como a Engenharia Reversa e a Árvore de Problemas, utilizados como recursos de qualificação do gasto. Ao explorar esses filtros metodológicos, o trabalho pretende fornecer subsídios que auxiliem no saneamento de práticas orçamentárias inerciais e no enfrentamento das chamadas “ações guarda-chuva”. Dessa maneira, espera-se que a proposta colabore para o fortalecimento da fidedignidade do Plano Plurianual (PPA), auxiliando para que o instrumento de planejamento se aproxime, de forma fidedigna, dos compromissos de transformação social assumidos perante a sociedade.

3. OBJETIVOS

O presente estudo tem como objetivo central propor a aplicação da metodologia do Modelo Lógico como instrumento operacional para a concretização do Princípio da Sinceridade Orçamentária no planejamento

governamental brasileiro, com vistas a fortalecer a fidedignidade das peças orçamentárias e elevar a qualidade do gasto público (CONTI, 2024; CASSIOLATO; GUERESI, 2010). Para fundamentar essa proposta, o trabalho analisa a convergência normativa decorrente da Emenda Constitucional nº 109/2021, que instituiu a avaliação de políticas públicas como obrigação constitucional expressa, exigindo que a alocação de recursos seja orientada por evidências e resultados verificáveis (BRASIL, 2021; ABRAHAM, 2022).

Em termos analíticos, a pesquisa busca demonstrar como o Modelo Lógico, articulado à técnica de Engenharia Reversa, pode operar como filtro de validade técnica na explicitação da “Teoria do Programa”. Tal abordagem permite desvendar a opacidade das chamadas “ações guarda-chuva” e mitigar as disfuncionalidades associadas ao “orçamento imaginário”, caracterizado pela dissociação entre as leis orçamentárias e a realidade fática da capacidade estatal de execução (IPEA, 2013; CONTI, 2024; CASSIOLATO; GUERESI, 2010). Nesse sentido, o estudo também contextualiza a necessidade de transição de uma gestão pública reativa – frequentemente descrita como “administração-bombeiro” – para uma governança orientada por resultados sociais (GARCIA, 2015).

Para a operacionalização dessa proposta, o artigo dedica-se à sistematização de um roteiro prático estruturado em quatro eixos procedimentais interdependentes: (i) a reconstrução analítica de políticas em curso por meio da Engenharia Reversa; (ii) o diagnóstico situacional fundamentado no “momento explicativo” da Árvore de Problemas, com foco na identificação de causas críticas (MATUS, 1993; FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2007); (iii) a estruturação da Cadeia de Resultados, assegurando onexo causal entre insumos, produtos e impactos; e (iv) a definição de indicadores segundo o critério SMART, com vistas a garantir a avaliabilidade substantiva das metas (SCHAEFFER et al., 2023; IPEA, 2013).

Ao final, pretende-se oferecer um referencial metodológico capaz de subsidiar o aperfeiçoamento do Plano Plurianual (PPA), de modo a fortalecer o cumprimento de sua função estratégica e a contribuir para a promoção da transparência fiscal e da efetiva entrega de valor público à sociedade (CONTI, 2024; CHRISPINO, 2016).

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O embasamento deste estudo situa-se na interseção entre o Direito Financeiro contemporâneo e as metodologias de planejamento governamental, articulando referenciais capazes de enfrentar o fenômeno do denominado “orçamento imaginário” (CONTI, 2024). Tal conceito descreve situações em que as peças orçamentárias, embora formalmente aprovadas, assumem caráter meramente declaratório ou contábil, dissociando-se da realidade fática e da efetiva capacidade técnico-financeira de execução do Estado (CONTI, 2024).

No plano jurídico, a literatura destaca que o orçamento público constitui a norma de maior relevância após a Constituição, por definir, em termos concretos, a alocação de recursos e os destinos da coletividade. Entretanto, a recorrente imprecisão nas estimativas de receitas, aliada à rigidez de determinadas despesas, contribui para a produção de orçamentos com baixa aderência à realidade, fragilizando a segurança jurídica e a credibilidade institucional (CONTI, 2024; CONTI et al., 2019).

Nesse contexto, assume centralidade o Princípio da Sinceridade Orçamentária, compreendido como requisito ético e técnico que impõe a correspondência entre planejamento e capacidade real de execução. Tal princípio exige que a lei orçamentária seja fundamentada em diagnósticos consistentes, assegurando a compatibilidade entre objetivos, metas e recursos disponíveis (CONTI, 2024; SILVA, 1943). Essa perspectiva dialoga diretamente com o conceito de credibilidade orçamentária, segundo o qual o orçamento deve constituir um compromisso confiável de cumprimento das metas estabelecidas, com reduzido grau de desvio ao longo da execução (CONTI, 2024; BARROS FILHO; CÔRTEZ; NOCKO, 2021).

A transformação do dever de avaliar políticas públicas em imperativo jurídico explícito ocorre com a Emenda Constitucional nº 109/2021, que introduz dispositivos voltados à institucionalização do monitoramento e da avaliação no âmbito da administração pública (BRASIL, 2021). Ao inserir o § 16 no art. 37 da Constituição Federal e estabelecer a vinculação entre avaliação e planejamento orçamentário no § 16 do art. 165, a norma redefine o papel da avaliação, retirando-lhe o caráter meramente principiológico e atribuindo-lhe função estruturante no ciclo de políticas públicas. Conforme argumentam Abraham (2022)

e Pontes Júnior (2022), esse marco normativo reforça a exigência de fundamentação do gasto público em evidências, restringindo margens de discricionariedade desvinculadas de resultados.

No campo das metodologias de planejamento, o estudo apoia-se no Planejamento Estratégico Situacional (PES), desenvolvido por Carlos Matus, que rompe com abordagens normativas tradicionais ao reconhecer a complexidade dos problemas públicos e a presença de múltiplos atores com interesses divergentes (MATUS, 1993; MATUS, 1996). O PES estrutura-se, entre outros aspectos, a partir do chamado “momento explicativo”, no qual se elabora a teoria do problema por meio da identificação de descritores que evidenciem uma situação indesejada, estabelecendo a linha de base para a intervenção (MATUS, 1993; CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

A partir dessa base analítica, desenvolve-se a “teoria do programa”, que organiza logicamente as intervenções necessárias à transformação da realidade diagnosticada (IPEA, 2013; CASSIOLATO; GUERESI, 2010). Nesse âmbito, o Modelo Lógico apresenta-se como ferramenta operativa central, ao oferecer uma representação sistemática das relações causais entre insumos, atividades, produtos e resultados (CASSIOLATO; GUERESI, 2010; FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2007). Difundido no Brasil por instituições como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o Modelo Lógico contribui para a explicitação da lógica interna das políticas públicas, reduzindo a opacidade das intervenções e favorecendo sua avaliabilidade.

Além disso, ao exigir a explicitação de hipóteses causais e de fatores de contexto, o Modelo Lógico atua como mecanismo de validação técnica, contribuindo para a formulação de programas mais consistentes e alinhados aos princípios de transparência e accountability. Dessa forma, permite que as políticas públicas sejam concebidas já orientadas ao monitoramento e à avaliação, com base em indicadores capazes de mensurar resultados de forma objetiva (CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

Em contextos nos quais programas já se encontram em execução sem planejamento estruturado, destaca-se a utilização da técnica de engenharia reversa como estratégia metodológica complementar (IPEA, 2013). Esse procedimento consiste na reconstrução ex post da lógica de intervenção, permitindo identificar seus

fundamentos explicativos, sua teoria da mudança e seus possíveis pontos de inconsistência. Tal abordagem possibilita submeter políticas preexistentes – frequentemente caracterizadas como “ações guarda-chuva” – aos critérios de coerência lógica, fidedignidade e avaliabilidade exigidos pelo atual arranjo institucional (IPEA, 2013; CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

Dessa forma, a articulação entre os fundamentos do Direito Financeiro e as metodologias de planejamento orientadas por evidências sustenta a proposta deste estudo: a construção de um referencial capaz de promover maior transparência, consistência e efetividade na gestão orçamentária, contribuindo para a produção de valor público e para o fortalecimento da governança no contexto brasileiro (CONTI, 2024; CHRISPINO, 2016).

5. METODOLOGIA

A presente seção detalha o percurso metodológico adotado para fundamentar a proposta de integração entre o Princípio da Sinceridade Orçamentária e o Modelo Lógico no planejamento governamental brasileiro. O estudo adota uma abordagem qualitativa, baseada em análise documental e revisão de literatura técnica, com ênfase em publicações do Ipea e na doutrina de Direito Financeiro. A pesquisa caracteriza-se como descritiva, ao sistematizar um roteiro procedimental resultante da articulação de ferramentas consolidadas de planejamento estratégico aplicadas ao ciclo orçamentário. Estrutura-se, assim, como um relato técnico-científico voltado à produção de conhecimento aplicado, com o objetivo de oferecer subsídios metodológicos para o aperfeiçoamento institucional e para a superação do fenômeno do “orçamento imaginário”.

A investigação fundamenta-se na Teoria do Programa, conforme o referencial técnico consolidado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que preconiza a explicitação sistemática do nexo causal entre intervenções estatais e resultados sociais. Segundo Cassiolato e Guerresi (2010), o Modelo Lógico constitui um instrumento de organização das ações governamentais orientado aos resultados esperados, contribuindo para a clareza da intencionalidade da política e para a consistência de sua formulação. A adoção dessa abordagem justifica-se pela necessidade de superar padrões de gestão predominantemente reativos, avançando para uma administração pública

orientada por evidências, capaz de conferir fidedignidade às leis orçamentárias e de atender ao dever constitucional de avaliação instituído pela Emenda Constitucional nº 109/2021.

A estratégia metodológica organiza-se em quatro eixos procedimentais interdependentes, que compõem o roteiro prático proposto para o fortalecimento da fidedignidade do planejamento governamental. O primeiro eixo consiste na Engenharia Reversa de Programas, entendida como um procedimento analítico-reconstrutivo aplicado a políticas em execução que carecem de explicitação de sua lógica interna ou de definição de linha de base, permitindo identificar pressupostos implícitos e lacunas de desenho. O segundo eixo refere-se ao Diagnóstico Situacional por meio da Árvore de Problemas, centrado no “momento explicativo” do planejamento e fundamentado na abordagem de Matus (1993), com o objetivo de identificar causas críticas e descritores empíricos que evidenciem a existência do problema, ancorando a intervenção em bases observáveis.

O terceiro eixo corresponde à Construção da Cadeia de Resultados, que promove a articulação lógica entre insumos, atividades, produtos, resultados e impactos, assegurando que cada alocação orçamentária esteja vinculada a uma hipótese de transformação consistente e verificável. Por fim, o quarto eixo envolve a Seleção de Indicadores SMART, com base nos critérios de especificidade, mensurabilidade, atingibilidade, relevância e temporalidade, de modo a garantir que o Plano Plurianual (PPA) disponha das condições técnicas necessárias para o monitoramento e a avaliação contínua exigidos pelo ordenamento jurídico.

5.1. Eixo I: Engenharia Reversa de Programas Governamentais

O primeiro eixo metodológico, denominado engenharia reversa de programas, consiste em um procedimento de natureza analítico-reconstrutiva voltado ao tratamento de políticas, programas e ações já inseridos no ciclo orçamentário – especialmente no âmbito do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) -, mas que carecem de explicitação de sua lógica interna, de nexos causais demonstráveis ou de definição de linha de base (IPEA, 2013; CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

De acordo com o referencial técnico do Ipea, essa abordagem mostra-se particularmente relevante em

contextos nos quais intervenções foram implementadas sem a definição prévia de objetivos mensuráveis ou de estratégias de avaliação, o que compromete a justificativa da alocação de recursos sob a perspectiva de resultados (IPEA, 2013). Nesse sentido, o objetivo da engenharia reversa não se limita à análise do gasto público, mas consiste na reconstrução ex post da lógica de intervenção, convertendo ações fragmentadas em estruturas analíticas compreensíveis.

A operacionalização desse eixo envolve a sistematização de informações dispersas nos processos administrativos e nos registros institucionais. Para tanto, recorre-se à análise documental – incluindo editais, contratos, normas regulamentadoras e registros em sistemas de planejamento -, complementada por entrevistas estruturadas com gestores e técnicos responsáveis pela execução das políticas (CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

Um dos principais desafios dessa etapa consiste na identificação das chamadas “ações guarda-chuva”, caracterizadas por elevada generalidade e baixa definição programática. Embora tais ações possam conferir flexibilidade à execução orçamentária, tendem a dificultar a verificação do nexo causal entre o gasto público e os resultados sociais pretendidos (GARCIA, 2015; CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

No âmbito da engenharia reversa, as ações em execução são tratadas como evidências empíricas que permitem inferir as causas críticas que a política busca enfrentar. Conforme destacam Cassiolato e Guerresi (2010), esse processo frequentemente exige a reformulação do enunciado do problema, de modo a assegurar coerência entre a capacidade real de intervenção do programa e os resultados que se pretende alcançar.

Ao estabelecer linhas de base e delimitar com maior precisão o público-alvo, a engenharia reversa contribui para submeter programas já existentes aos critérios de avaliabilidade e fidedignidade, em consonância com o dever constitucional de avaliação instituído pela Emenda Constitucional nº 109/2021 (BRASIL, 2021; IPEA, 2013). Dessa forma, reduz-se a permanência de práticas associadas ao “orçamento imaginário”, ao mesmo tempo em que se fortalece a coerência entre planejamento, execução e avaliação.

Em termos analíticos, esse eixo metodológico pode ser compreendido como um instrumento de qualificação do portfólio de políticas públicas, ao evidenciar lacunas de desenho, inconsistências

lógicas e pressupostos não verificáveis que comprometem a efetividade do gasto público (CONTI, 2024; GARCIA, 2015).

5.2. Eixo II: Diagnóstico Situacional e a Árvore de Problemas

A ancoragem técnica do planejamento governamental e a consequente operacionalização do Princípio da Sinceridade Orçamentária exigem que a alocação de recursos seja orientada por diagnósticos consistentes operacionalização do Princípio da Sinceridade Orçamentária exigem que a alocação de recursos seja orientada por diagnósticos consistentes, fundamentados na realidade empírica, e não por diretrizes de caráter meramente voluntarista (CONTI, 2024; BRASIL, 2018). Nesse sentido, o presente eixo metodológico concentra-se no denominado “momento explicativo” (M1) do Planejamento Estratégico Situacional (PES), no qual se estrutura a chamada Teoria do Problema (MATUS, 1993; CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

Diferentemente de abordagens tradicionais, que pressupõem a existência de uma realidade objetiva e plenamente captável, a análise situacional parte do reconhecimento de que os problemas públicos são “quase-estruturados”, isto é, caracterizados por elevada complexidade, múltiplas causalidades e forte dependência da perspectiva dos atores envolvidos (MATUS,

1996; GARCIA, 2015). Nesse contexto, o rigor metodológico não se orienta à busca de uma verdade única, mas à construção de interpretações consistentes que permitam delimitar, de forma operacional, o objeto de intervenção estatal (MATUS, 1993; IPEA, 2013).

A principal ferramenta para organização dessa análise é a Árvore de Problemas, técnica que possibilita estruturar de forma integrada as relações causais associadas a uma situação indesejada (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2007; CASSIOLATO; GUERESI, 2010). Em termos analíticos, essa ferramenta organiza o problema em três níveis hierárquicos: o problema central, que expressa a condição negativa a ser enfrentada; as causas, que representam os fatores determinantes da sua ocorrência; e os efeitos, que correspondem às consequências observáveis dessa situação (RIO GRANDE DO SUL, 2023a; CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

Esse procedimento permite superar abordagens fragmentadas, favorecendo a construção de um diagnóstico estruturado que orienta a formulação de respostas mais precisas. Ao evidenciar as relações de causalidade, a Árvore de Problemas contribui para que o planejamento orçamentário direcione recursos às determinações efetivas do problema, evitando intervenções voltadas apenas aos seus sintomas (GARCIA, 2015; IPEA, 2013).

Diagrama 1 - Árvore de Problemas



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Cassiolato e Guerresi (2010) e Ipea (2015).

Conforme ilustrado no **Diagrama 1**, a utilização da Árvore de Problemas contribui para a substituição de rubricas genéricas por estruturas analíticas baseadas em encadeamentos causais explícitos. A representação visual favorece a comunicação entre os atores envolvidos no processo de planejamento, ampliando a transparência e a inteligibilidade das escolhas orçamentárias (CASSIOLATO; GUERESI, 2010; RIO GRANDE DO SUL, 2023a).

Para assegurar a consistência empírica desse diagnóstico, a metodologia requer a definição de descritores – também compreendidos como linha de base. Conforme proposto por Carlos Matus, os descritores correspondem a evidências observáveis e mensuráveis que caracterizam a situação-problema em um dado momento inicial (tempo t_0), funcionando como referência para o monitoramento das mudanças ao longo do tempo (MATUS, 1993; IPEA, 2013; CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

A definição desses parâmetros é fundamental para conferir fidedignidade ao planejamento, uma vez que vincula a alocação de recursos públicos a evidências concretas que demonstram a existência e a magnitude do problema a ser enfrentado (CONTI, 2024; MATOS et al., 2023). Na ausência de descritores consistentes, o monitoramento perde capacidade analítica, comprometendo o cumprimento do dever constitucional de avaliação previsto na Emenda Constitucional nº 109/2021 (BRASIL, 2021; ABRAHAM, 2022).

A etapa final deste eixo metodológico consiste na identificação das chamadas causas críticas. Diferentemente de abordagens que buscam abarcar a totalidade dos fatores explicativos, o Planejamento Estratégico Situacional orienta a priorização de pontos de intervenção que atendam simultaneamente a três critérios: i) elevado potencial de impacto sobre o problema central; ii) viabilidade de atuação governamental, considerando capacidades técnicas e financeiras; e iii) oportunidade política para implementação (MATUS, 1993; CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

Ao direcionar a ação governamental para essas causas críticas, o planejamento adquire caráter seletivo e estratégico, permitindo que a alocação de recursos no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) esteja fundamentada em hipóteses plausíveis de transformação da realidade, em consonância com os princípios de fidedignidade e eficiência do gasto público (GARCIA, 2015; CONTI, 2024; MATUS, 1991).

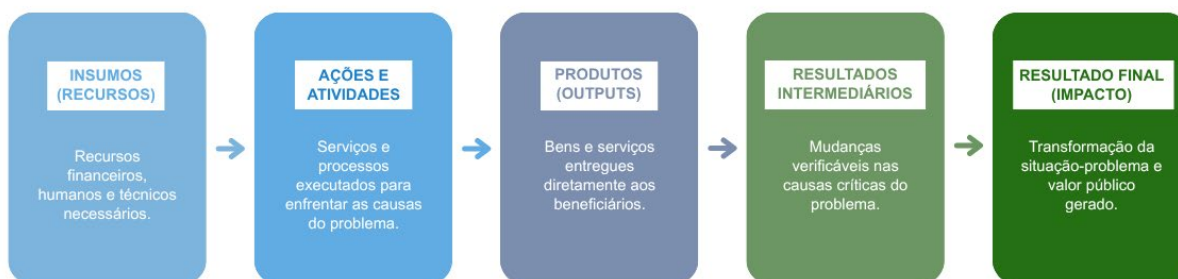
5.3. Eixo III: Estruturação da Cadeia de Resultados (Modelo Lógico)

A consolidação da “Teoria do Problema” no estágio anterior permite que o percurso metodológico avance para o “Momento Normativo” (M2), etapa dedicada à construção da “Teoria do Programa”. Nesse contexto, a realidade diagnosticada passa a ser confrontada com uma proposta de intervenção estruturada por meio do Modelo Lógico, ferramenta definida como uma representação visual e sistemática que explicita as conexões entre os recursos mobilizados e as mudanças sociais que se pretende alcançar. Na perspectiva deste roteiro técnico, o modelo funciona como um recurso de ancoragem do realismo fiscal, impedindo que as leis de planejamento se tornem meras listas de intenções e exigindo que cada dotação orçamentária esteja vinculada a uma hipótese de transformação fidedigna e verificável (IPEA, 2013; CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

A arquitetura dessa cadeia de valor organiza-se em blocos sequenciais que desvendam a “caixa-preta” da gestão pública, permitindo que o planejamento transite do foco exclusivo nos meios para a orientação efetiva por resultados (W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004; CASSIOLATO; GUERESI, 2010). O fluxo inicia-se com a identificação dos Insumos, que compreendem os recursos financeiros, humanos e físicos indispensáveis para a viabilização da política. Esses recursos são processados em Atividades, que representam os serviços e processos realizados sob o escopo da política pública. Como fruto imediato dessas ações, surgem os Produtos, definidos como entregas diretas e quantificáveis, devendo cada atividade estar obrigatoriamente associada a pelo menos uma entrega específica para garantir a transparência do gasto (IPEA, 2013; CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

Diferente de modelos burocráticos tradicionais, a metodologia aqui proposta exige a explicitação dos Resultados Intermediários e Finais. Enquanto os primeiros evidenciam mudanças nas causas críticas do problema – demonstrando que a entrega do produto efetivamente alterou a realidade local -, o resultado final representa a superação da situação-problema que motivou a intervenção governamental (MATUS, 1993; IPEA, 2013). Por fim, a estrutura incorpora a análise dos Impactos, que refletem os efeitos de longo prazo no bem-estar da população, embora sua aferição possa sofrer influências de fatores externos à governabilidade direta do gestor.

Diagrama 2 - Modelo Lógico da Cadeia de Resultados



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Cassiolato e Guerresi (2010) e Ipea (2015).

Conforme demonstrado no **Diagrama 2**, a robustez desta modelagem reside na aplicação do Teste de Consistência Lógica, fundamentado em assertivas do tipo “se – então”, representadas pelas setas. De acordo com esse rigoroso critério, se os insumos forem suficientes, as atividades ocorrerão; se as atividades forem executadas, os produtos serão gerados; e se os produtos forem entregues com qualidade, os resultados serão atingidos (W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004; CASSIOLATO; GUERESI, 2010). Esse encadeamento lógico é o principal antídoto contra o fenômeno das “ações guarda-chuva” – rubricas orçamentárias genéricas que, embora facilitem a execução financeira, pulverizam recursos sem um nexo causal demonstrável (GARCIA, 2015; IPEA, 2013).

Adicionalmente, a consistência do Modelo Lógico depende da incorporação de Indicadores de Desempenho adequados a cada elo da cadeia, permitindo não apenas o acompanhamento da execução, mas a avaliação substantiva da eficácia da política pública. Tais indicadores devem observar critérios de validade, confiabilidade e mensurabilidade, sendo capazes de capturar tanto a produção imediata (produtos) quanto as transformações sociais pretendidas (resultados), consolidando um sistema de monitoramento orientado por evidências (IPEA, 2013; MATOS et al., 2023).

Em última análise, a estruturação da Cadeia de Resultados transmuta o orçamento público de um rito burocrático de replicação de despesas em um instrumento de gestão estratégica fidedigna. Ao

tornar explícitos os pressupostos e as hipóteses que sustentam o programa, o Modelo Lógico assegura que o gasto público observe o Princípio da Sinceridade Orçamentária e cumpra, com rigor técnico, o dever constitucional de avaliação instituído pela Emenda Constitucional nº 109/2021 (BRASIL, 2021; CONTI, 2024).

5.4. Eixo IV: Seleção de Indicadores e Critérios SMART

A etapa final do percurso metodológico dedica-se à definição de métricas capazes de traduzir a execução física e os resultados sociais em informações úteis para a tomada de decisão estratégica. O indicador é aqui compreendido como um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução de um aspecto observado, permitindo a averiguação do sentido e da intensidade do movimento de variáveis relevantes para o enfrentamento do problema. No contexto da sinceridade orçamentária, a seleção de indicadores deixa de ser um rito meramente cartorial e assume a função de âncora do realismo fiscal, garantindo que as metas estipuladas no Plano Plurianual (PPA) sejam fidedignas e passíveis de verificação pela sociedade e pelos órgãos de controle.

Para assegurar a robustez técnica das métricas, a metodologia adota o Modelo SMART, exigindo que cada indicador atenda a cinco critérios fundamentais para a utilidade gerencial. O critério *Specific* (S) determina que o indicador deve focar em um aspecto

específico a ser transformado, sendo simples e facilmente comunicável. O critério *Measurable* (M) exige que a métrica seja passível de aferição quantitativa ou qualitativa, permitindo mensurar objetivamente se os resultados propostos foram alcançados. O critério *Achievable/Attributable* (A) estabelece que as metas devem ser realistas e alcançáveis frente ao cenário fiscal e às capacidades governativas instaladas. O

critério *Relevant* (R) assegura que o indicador reflita informações diretamente ligadas aos componentes da Cadeia de Resultados que pretende medir. Por fim, o critério *Time-bounded* (T) exige a explicitação da periodicidade de medição, garantindo que as informações retroalimentem o ciclo de planejamento em tempo oportuno.

Quadro 1 - Matriz de Indicadores de Desempenho (Modelo Ipea)

Elemento da Cadeia	Meta (PPA)	Indicador (Critério SMART)	Fórmula de Cálculo	Fonte da Informação
Produto (ex: Profissional treinado)	X profissionais	Taxa de profissionais capacitados	(Realizado / Previsto) x 100	Relatório de Gestão / SIG
Resultado (ex: Melhoria do serviço)	% de melhoria	Índice de eficácia do programa	Variação entre t1 e t0	Pesquisa de Campo / IBGE
Recursos (ex: Orçamento)	R\$ alocado	Índice de execução financeira	(Empenhado / Dotação) x 100	Portal da Transparência / LOA

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Cassiolato e Guerres (2010) e Ipea (2015).

Conforme estruturado no **Quadro 1**, a seleção das métricas diferencia sistematicamente os Indicadores de Produto, focados no desempenho simples entre o previsto e o executado, dos Indicadores de Resultado, voltados a mensurar mudanças substantivas na realidade social. Essa distinção é vital para evitar a “miopia gerencial” de focar apenas na entrega de meios, negligenciando a efetividade das políticas públicas. Além disso, a metodologia exige a fixação de uma Linha de Base (tempo t_0), que retira o planejamento do campo da “peça de ficção” ao estabelecer um parâmetro empírico inicial sobre o qual o progresso será medido ao longo do quadriênio.

Adicionalmente, a consistência do sistema de indicadores depende da definição clara de fontes de dados,

métodos de coleta e responsabilidades institucionais pela produção da informação. A ausência desses elementos compromete a confiabilidade das métricas e fragiliza o processo de monitoramento e avaliação, tornando o ciclo de planejamento vulnerável a distorções informacionais. Por essa razão, a governança dos dados deve ser tratada como parte integrante da política pública, assegurando a integridade, periodicidade e rastreabilidade das informações produzidas (IPEA, 2013; MATOS et al., 2023).

Finalmente, a seleção rigorosa de indicadores cumpre o dever constitucional de avaliação instituído pela Emenda Constitucional nº 109/2021. Ao vincular cada programa a indicadores que atendam aos requisitos de validade, confiabilidade e economicidade, o

gestor público institucionaliza uma cultura de governança baseada em evidências. Assim, a informação gerada deixa de ser um relatório estático e passa a funcionar como um “GPS” da gestão, permitindo correções de rota e garantindo que o gasto público produza, fidedignamente, o valor público prometido à população.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A presente seção analisa os principais achados e as implicações gerenciais decorrentes da aplicação do roteiro metodológico proposto, discutindo de que forma a convergência entre o Princípio da Sinceridade Orçamentária e o Modelo Lógico contribui para a superação das disfuncionalidades históricas do planejamento público brasileiro. A análise evidencia que a incorporação sistemática dessas ferramentas ao ciclo orçamentário favorece a transição de uma gestão predominantemente reativa para uma administração orientada por evidências e resultados. Tal movimento incide diretamente sobre o fenômeno do “orçamento imaginário”, ao promover maior aderência entre as leis de planejamento, a realidade fática e a capacidade estatal de execução.

Os resultados indicam que o principal ganho institucional não se limita ao cumprimento formal de exigências normativas, mas reside na construção de umnexo causal demonstrável entre os insumos aplicados e o valor público gerado. Nesse contexto, a estruturação da Cadeia de Resultados (Eixo III) opera como um filtro de qualidade do gasto, ao reduzir assimetrias de informação entre as áreas centrais de planejamento e os órgãos executores, especialmente por meio da explicitação de processos anteriormente opacos. Ao tornar as hipóteses de mudança inteligíveis, a metodologia reforça a função orientadora e coordenadora do orçamento no âmbito das políticas públicas.

Adicionalmente, observa-se que a articulação entre a Árvore de Problemas (Eixo II) e a Cadeia de Resultados (Eixo III) promove maior coerência interna no desenho das políticas públicas, ao alinhar diagnóstico, intervenção e monitoramento em um mesmo arcabouço lógico. Essa integração contribui para a redução da fragmentação característica do processo orçamentário e amplia a capacidade estatal de priorizar intervenções com maior potencial de impacto, especialmente ao concentrar esforços nas causas críticas previamente identificadas. Como resultado,

o planejamento deixa de configurar um exercício dissociado da execução e passa a constituir um instrumento efetivo de governança estratégica.

Por fim, os achados oferecem uma resposta técnica e operacional ao dever constitucional de avaliação instituído pela Emenda Constitucional nº 109/2021. A integração entre diagnóstico situacional e monitoramento por indicadores fidedignos permite a superação de práticas incrementalistas inerciais, favorecendo a construção de um processo contínuo de aprendizado institucional. Conclui-se, assim, que a sinceridade orçamentária deixa de se restringir a um conceito abstrato do Direito Financeiro e passa a operar como critério de validade técnica, essencial à fidedignidade do planejamento e ao fortalecimento da credibilidade das instituições públicas no contexto federativo.

6.1. O Nexo Causal como Antídoto ao “Orçamento Imaginário”

A aplicação do roteiro metodológico demonstra que a exigência de explicitação do nexocausal constitui o principal mecanismo de ruptura com o “orçamento imaginário” (CONTI, 2024), fenômeno que historicamente faz o planejamento brasileiro operar como uma ficção jurídica dissociada da realidade fática (SAGANUMA, 2020; CONTI, 2024). Os resultados indicam que a construção da “Teoria do Programa” impõe a conversão de intencionalidades governamentais difusas (CHRISPINO, 2016) em hipóteses de mudança verificáveis. Esse rigor metodológico reposiciona a peça orçamentária como elo orgânico entre o plano estratégico de ação e o inventário de recursos disponíveis (MACHADO JR., 2017; CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

Ao desvendar a “caixa-preta” operacional das chamadas “ações guarda-chuva”, a estruturação da Cadeia de Resultados (Eixo III) favorece a transição de uma gestão predominantemente reativa para uma governança orientada por evidências (GARCIA, 2015; IPEA, 2013). Como discutido, esse processo inibe a pulverização inercial de recursos em rubricas genéricas e opacas, ao exigir que o desenho da política identifique e mitigue previamente falhas recorrentes, como o “peso morto” – intervenções que não produzem mudanças na situação-problema – e o vazamento de benefícios para públicos não prioritários (CASSIOLATO; GUERESI, 2010; BRASIL, 2021).

Adicionalmente, a explicitação do nexos causal fortalece os mecanismos de controle interno e externo ao ampliar a rastreabilidade das decisões orçamentárias. Ao vincular cada dotação a uma cadeia lógica de entregas e resultados, reduz-se a margem para discricionariedades desvinculadas de resultados sociais e reforça-se a accountability institucional (ABRAHAM, 2022; CONTI, 2024). Isso permite que órgãos de controle e a sociedade civil avaliem não apenas a conformidade da execução financeira, mas também a fidedignidade e a efetividade substantiva das políticas implementadas.

Por fim, o Teste de Consistência Lógica (se-então) deixa de operar como um expediente formal e passa a constituir um filtro de validade técnica e ética da alocação de recursos (W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004; CASSIOLATO; GUERESI, 2010). O resultado é a institucionalização de um padrão de realismo fiscal, no qual o gasto público somente se legitima quando há coerência demonstrável entre insumos e valor público gerado. Nesse contexto, a sinceridade orçamentária deixa de ser um conceito abstrato do Direito Financeiro e passa a operar como regra de integridade, assegurando que o Plano Plurianual (PPA) cumpra sua função de coordenação estratégica das escolhas coletivas (CONTI, 2024; MATOS et al., 2023).

6.2. Eficiência Alocativa e a Redução de Assimetrias de Informação

A discussão dos resultados evidencia que a integração entre o planejamento estratégico e a execução orçamentária constitui um vetor central para a promoção da eficiência alocativa, ao permitir que o Estado distribua recursos de modo a maximizar o retorno social e a entrega de valor público (CONSEPLAN, 2025; GIACOMONI, 2017). Ao adotar o Modelo Lógico, a gestão pública desloca-se de um paradigma centrado no controle de insumos para uma governança orientada por evidências e resultados (GARCIA, 2015; CASSIOLATO; GUERESI, 2010). Nesse contexto, a dotação orçamentária deixa de ser um fim em si mesma e passa a estar condicionada à demonstração técnica de que as atividades previstas são suficientes para mitigar as causas críticas do problema (IPEA, 2013; CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

Um dos principais achados dessa abordagem é a redução das assimetrias de informação entre os órgãos centrais de planejamento e as áreas setoriais

finalísticas (MINAS GERAIS, 2025). A estruturação da Cadeia de Resultados contribui para o desvendamento das “caixas-pretas” das políticas públicas ao explicitar os compromissos, os riscos e as hipóteses que sustentam cada intervenção (CASSIOLATO; GUERESI, 2010). Essa maior transparência mitiga o fenômeno da “superestimação defensiva” de demandas orçamentárias, uma vez que a alocação de recursos passa a depender da robustez do nexos causal e da depuração de inconsistências, duplicidades e propostas inexecutáveis (MATO GROSSO, 2025).

Adicionalmente, a explicitação dos vínculos entre insumos, atividades e resultados contribui para o aprimoramento da decisão pública ao reduzir incertezas informacionais e alinhar expectativas entre diferentes níveis de governo (RIO DE JANEIRO, 2025). Ao tornar os pressupostos dos programas verificáveis, a metodologia reforça a disciplina fiscal e induz comportamentos organizacionais mais aderentes à lógica de desempenho, evitando a alocação de recursos em iniciativas de baixa efetividade (BANCO MUNDIAL, 2013; MATO GROSSO, 2025).

Além disso, a adoção de uma linguagem comum, baseada em modelos lógicos e indicadores SMART, fortalece a coordenação intersetorial e o diálogo institucional ao estabelecer padrões técnicos compartilhados entre as áreas (BEZERRA, 2021; MINAS GERAIS, 2025). Os achados também indicam que a colaboração interdisciplinar entre os campos da administração, economia e direito é fundamental para uma gestão pública mais abrangente e eficiente (OLIVEIRA; SANTOS; STRADIOTO, 2020). Nesse sentido, o orçamento deixa de ser um mero inventário de gastos para se consolidar como elo orgânico entre o plano de ação estratégica e o conjunto de recursos físicos e financeiros disponíveis (GIACOMONI, 2017; MACHADO JR., 2017). Assim, o fortalecimento da fidedignidade contribui para a consolidação da credibilidade da execução orçamentária, na medida em que o governo passa a entregar, de forma efetiva, aquilo que foi estrategicamente pactuado com a sociedade (CONTI, 2024; BANDEIRA; AMORIM, 2020).

6.3. O Monitoramento SMART como Instrumento de Controle e Transparência

A discussão evidencia que o uso de indicadores estruturados segundo o critério SMART constitui o principal mecanismo técnico para viabilizar o dever

constitucional de avaliação instituído pela Emenda Constitucional nº 109/2021. Os resultados indicam que a adoção dessas métricas permite que o monitoramento deixe de operar como um rito meramente formal e passe a assumir a função de instrumento de “gestão do presente”, ao fornecer subsídios para correções de rota e ajustes dinâmicos nas políticas públicas em tempo oportuno. Esse movimento favorece a consolidação de uma “transparência madura”, na qual a gestão pública informa à sociedade não apenas o volume de recursos executados, mas também o que foi prometido, o que foi efetivamente financiado e quais impactos sociais foram gerados.

Um achado central da análise reside na importância da distinção entre indicadores de produto e indicadores de resultado/efetividade, como forma de evitar o fenômeno do “produtivismo” ou da “miopia gerencial” (JANNUZZI, 2005). Enquanto os indicadores de produto evidenciam a capacidade operativa do Estado – expressa na entrega de bens e serviços –, são os indicadores de resultado que permitem aferir se a intervenção foi efetivamente capaz de produzir transformações na realidade social. A aplicação do roteiro metodológico assegura, nesse sentido, que o Plano Plurianual (PPA) não incorra em um “apagão” de indicadores de efetividade, garantindo que os recursos alocados estejam, de fato, associados à geração de valor público.

Adicionalmente, observa-se que a institucionalização de rotinas periódicas de coleta, análise e divulgação de indicadores amplia a confiabilidade do processo avaliativo e fortalece a governança pública. A previsibilidade dessas rotinas reduz a dependência de iniciativas ad hoc e contribui para a formação de séries históricas consistentes, essenciais à análise de tendências e à qualificação das decisões futuras. Dessa forma, o monitoramento deixa de ser uma atividade acessória e passa a constituir um elemento estruturante do ciclo de políticas públicas, integrando-se de maneira orgânica aos processos decisórios.

Por fim, o monitoramento sistemático atua como salvaguarda do Princípio da Sinceridade Orçamentária (CONTI, 2024). Ao institucionalizar ciclos de feedback nos quais os resultados aferidos retroalimentam o planejamento, o modelo proposto assegura a manutenção da fidedignidade das peças orçamentárias ao longo de sua execução. Conclui-se que o monitoramento orientado por evidências fortalece a

accountability e a legitimidade das escolhas governamentais, ao transformar a transparência em um ativo estratégico para a integridade do setor público.

7. CONCLUSÃO

O presente estudo buscou oferecer subsídios técnicos para demonstrar que a Sinceridade Orçamentária constitui condição indispensável para a eficiência da gestão pública e para a efetividade das políticas públicas no Brasil (CONTI, 2024; BRASIL, 2021). A investigação indicou que a fragilidade histórica do planejamento brasileiro não decorre exclusivamente da escassez de recursos, mas da persistência do fenômeno do “orçamento imaginário”, no qual leis formais são estruturadas sobre diagnósticos dissociados da realidade material (CONTI, 2024; MATOS et al., 2023). Nesse contexto, o distanciamento entre o Plano Plurianual (PPA) e a execução financeira esvazia a função estratégica do orçamento, reduzindo-o, por vezes, a uma peça de ficção contábil que compromete a credibilidade institucional e a entrega de valor público (BANDEIRA; AMORIM, 2020; CONTI, 2024).

A aplicação sistemática do Modelo Lógico mostrou-se um percurso viável para a operacionalização da fidedignidade orçamentária. Ao exigir a explicitação de descritores empíricos e de nexos causais consistentes, a metodologia atua como mecanismo de ancoragem do realismo fiscal (CASSIOLATO; GUERESI, 2010; IPEA, 2013). Os achados evidenciam que, ao submeter o gasto ao Teste de Consistência Lógica (“se-então”), as chamadas “ações guarda-chuva” perdem sua validade técnica, induzindo o gestor a converter intencionalidades difusas em compromissos de resultados monitoráveis (W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004; CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

Adicionalmente, conclui-se que esse referencial metodológico oferece respostas concretas ao dever constitucional de avaliação instituído pela Emenda Constitucional nº 109/2021 (BRASIL, 2021; ABRAHAM, 2022). A fidedignidade do planejamento permite que o monitoramento deixe de ocupar posição periférica e passe a constituir um instrumento de aprendizado institucional e de suporte à decisão estratégica (GARCIA, 2015; CASSIOLATO; GUERESI, 2010). Nesse sentido, a transparência fiscal pode evoluir para um estágio de maior maturidade, no qual se torna possível aferir, com precisão, não apenas o volume de recursos executados, mas também o que foi financiado

e quais impactos sociais foram efetivamente gerados (SCHAEFFER et al., 2023; CONTI, 2024).

Como encaminhamentos, recomenda-se a institucionalização de práticas de *spending reviews* e a adoção da cadeia de resultados como critério de admissibilidade para novos programas orçamentários (CONTI, 2024; IPEA, 2013). O fortalecimento das capacidades estatais – especialmente por meio da integração de linguagens entre planejamento e finanças – constitui condição necessária para reconciliar responsabilidade

fiscal e desenvolvimento nacional (OLIVEIRA; SANTOS; STRADIOTO, 2020; GARCIA, 2015). Em última instância, levar o orçamento a sério implica superar o imprevisto e consolidar um modelo de planejamento que funcione, simultaneamente, como pacto ético e como guia técnico fidedigno da ação estatal, capaz de sustentar a credibilidade institucional e a efetiva entrega de valor público à sociedade (CONTI, 2024; CHRISPINO, 2016).

8. Referências

1. ABRAHAM, Marcus. Direito Financeiro Contemporâneo. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.
2. ABRAHAM, Marcus. Emenda Constitucional 109/21 e a avaliação das políticas públicas. Jota, Coluna Fiscal, 16 jun. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/emenda-constitucional-109-21-e-a-avaliacao-das-politicas-publicas-16062022>. Acesso em: 06 abr. 2026.
3. BANCO MUNDIAL. Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks. Washington DC: World Bank, 2013.
4. BANDEIRA, H. T.; AMORIN, T. N. G. F. Percepção dos servidores públicos sobre planejamento estratégico organizacional: o caso de uma unidade descentralizada do MPF através da implantação do balanced scorecard. Revista de administração, ciências contábeis e sustentabilidade, v. 10, n. 2, p. 66-77, 2020.
5. BARROS FILHO, F. H.; CÔRTEZ, G. M.; NOCKO, A. Credibilidade e regras fiscais no Brasil. Revista Brasileira de Economia, 2021.
6. BEZERRA, Cândido. Planejamento governamental e orçamento público: desafios da integração e padronização nos entes federativos. Brasília: Ipea, 2021.
7. BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para estabelecer cláusulas de fiscalização e controle. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm. Acesso em: 06 abr. 2026.
8. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027. Brasília: MPO, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/240405-a-reconstrucao-do-planejamento-nacional-i-novacoes-e-desafios-do-ppa-2024-2027-digital.pdf. Acesso em: 06 abr. 2026.
9. CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica, n. 6). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5923>. Acesso em: 06 abr. 2026.
10. CHRISPINO, Alvaro. Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.
11. CONTI, José Mauricio. A luta pelo direito financeiro. 2. ed. ampl. São Paulo: Blucher, 2024.
12. CONTI, José Mauricio. O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br>. Acesso em: 06 abr. 2026.
13. CONTI, José Mauricio et al. Orçamentos Públicos: a Lei 4.320/1964 comentada. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

14. FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. Como elaborar modelo lógico de programa: um roteiro básico. Brasília: Ipea, 2007. (Nota Técnica, n. 2).
15. GARCIA, Ronaldo Coutinho. O PPA: o que não é e o que pode ser. Políticas sociais: acompanhamento e análise, n. 20. Brasília: Ipea, 2012.
16. GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. In: CARDOSO JR., J. C.; CUNHA, A. S. (org.). Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015.
17. GIACOMONI, James. Orçamento Público. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
18. IPEA. Metodologia de avaliação de resultados: o caso das intervenções do PAC Urbanização de Favelas. Texto para Discussão, n. 1903. Brasília: Ipea, 2013.
19. JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222>. Acesso em: 06 abr. 2026.
20. MACHADO JR, J. T. O orçamento público e o plano de ação estratégica. 2017.
21. MATOS, R. et al. Plano Plurianual do Maranhão 2020-2023 e o Efeito Transbordamento do Sistema de Planejamento Estadual. Boletim de Análise Político-Institucional, Brasília: Ipea, n. 34, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br>. Acesso em: 06 abr. 2026.
22. MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Manual de elaboração do PPA 2024-2027. Cuiabá: SEPLAG-MT, 2023. Disponível em: <http://www.seplag.mt.gov.br>. Acesso em: 06 abr. 2026.
23. MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. OKRs no Governo: como transformar planos em entregas reais. Cuiabá: SEPLAG-MT, 2025.
24. MATUS, Carlos. Política, planejamento & governo. v. 1. Brasília, DF: Ipea, 1993.
25. MATUS, Carlos. Adeus, senhor presidente: governar é governar-se. São Paulo: FUNDAP, 1996.
26. MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Manual de Elaboração e Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2024-2027 e da Proposta Orçamentária 2025. Belo Horizonte: SEPLAG-MG, 2024.
27. OLIVEIRA, C.; SANTOS, C.; STRADIOTO, J. A interdisciplinaridade na administração pública: proposta de um modelo de avaliação. Acta Scientiarum. Human and Social Sciences, v. 45, n. 1, 2020.
28. PONTES JÚNIOR, Luciano dos Santos. Avaliação estratégica do PPA: o impacto da EC 109/2021. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, 2022. Disponível em: <https://saberes.senado.leg.br>. Acesso em: 06 abr. 2026.
29. RIO DE JANEIRO. Secretaria de Planejamento e Gestão. PPA 2024-2027 Plano Plurianual. Rio de Janeiro, 2024.
30. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Marco Metodológico para Elaboração do PPA 2024-2027. Porto Alegre: SPGG, 2023. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202307/17153506-marco-metodologico-ppa-2024-2027-julho-2023.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2026.
31. SAGANUMA, Ricardo Shoiti. Pseudo-realidade e planejamento. 2020.
32. SCHAEFFER, Paola Rücker et al. Políticas estaduais de ciência, tecnologia e inovação para o RS: alinhamento entre o Planejamento Estratégico e o Plano Plurianual 2024-2027. Revista Estudos de Planejamento, Porto Alegre, n. 22, p. 72-94, dez. 2023. Disponível em: <https://estudosdeplanejamento.rs.gov.br>. Acesso em: 06 abr. 2026.
33. SILVA, José Afonso da. Orçamento programa no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.
34. W. K. KELLOGG FOUNDATION. Logic model development guide. Battle Creek: W.K. Kellogg Foundation, 2004.

Triangulação entre programa de governo, planejamento estratégico e diagnóstico de demandas da população como metodologia inovadora para o planejamento público municipal

- Angelina Raquel Pina Silva
- Maria Lucia Cautiero Horta Jardim

Resumo

Este artigo analisa a metodologia de planejamento público implementada em Pirai, Rio de Janeiro, a partir de 2025. O estudo descreve a “triangulação estratégica” entre o Programa de Governo, o Planejamento Estratégico e o Diagnóstico de Demandas oriundo do projeto “Governo Itinerante”. A abordagem qualitativa, baseada em análise documental e de conteúdo, demonstra como a integração desses instrumentos permitiu a elaboração de um Plano Plurianual (PPA 2026-2029) com alta legitimidade social e aderência às necessidades reais da população. Os resultados destacam a institucionalização de um ciclo contínuo de monitoramento por meio de reuniões de secretariado e encontros individuais, fortalecendo a governança colaborativa e a capacidade adaptativa da gestão. A transição do legado tecnológico do “Pirai Digital” para uma agenda focada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) é apresentada como um marco de evolução institucional. Conclui-se que o modelo oferece um caminho replicável para municípios que buscam superar o planejamento tradicional meramente burocrático, promovendo a eficiência e o fortalecimento da democracia local através de uma gestão orientada por dados e participação popular.

Palavras-chave: Planejamento Público Municipal; Participação Social; Governança; Pirai.

INTRODUÇÃO

O planejamento público municipal no Brasil frequentemente opera apenas a partir dos instrumentos de planejamento tradicionais (PPA, LDO e LOA) exigidos pela Constituição Federal, que em muitos casos é construído desconectado das demandas concretas da população. Esse descompasso compromete a efetividade das políticas, a transparência e, sobretudo, a capacidade de adaptação da gestão. Diante desse cenário, este artigo analisa a experiência implementada em Pirai, cidade localizada no Vale do Paraíba Fluminense, no Estado do Rio de Janeiro.

Atualmente o município está dividido em quatro distritos: Centro, Vila Monumento, Arrozal e

Santanésia. Com grande extensão territorial e baixa densidade demográfica, características que favorecem a preservação ambiental e a qualidade de vida, a cidade apresenta rica biodiversidade, com áreas de Mata Atlântica bem conservadas, ricas paisagens naturais e clima tranquilo que imprimem um caráter bucólico para o lugar. Esses fatores, aliados aos baixos índices de criminalidade, tornam o município um destino para aqueles que têm passado pelo êxodo urbano e para o público crescente de pessoas em busca do turismo rural e de base ecológica.

Um dos principais destaques do município é a presença da represa de Ribeirão das Lajes, um dos mais importantes reservatórios de água do Rio de

Janeiro, responsável por 95% do abastecimento da Região Metropolitana do Estado¹. O sistema associado à represa inclui estruturas de captação, elevatórias e de geração de energia, o que atrai emprego, transformando este território em um ponto estratégico da região. Além disto, o município é cortado por um longo trecho da Rodovia Presidente Dutra (BR-116), a principal ligação rodoviária entre as duas maiores metrópoles do país, Rio de Janeiro e São Paulo. Estas características e posição estratégica favorece o desenvolvimento logístico e econômico, atraindo emprego e renda, transformando uma cidade com população estimada de 29.066 pessoas².

Outro ponto de reconhecimento é a qualidade dos serviços públicos locais e a busca constante por inovação. O município ganhou notoriedade nacional e internacional durante a o primeiro e o segundo mandato como prefeito de Luiz Fernando de Souza, o Pezão (1997-2004).

A história das cidades é, em grande medida, a história de suas escolhas. Em diferentes momentos, comunidades são desafiadas a decidir entre permanecer presas a modelos tradicionais ou ousar trilhar caminhos inovadores. A experiência de Pirai Digital nasce exatamente desse ponto de inflexão: da decisão de um pequeno município brasileiro de apostar no futuro, utilizando a tecnologia como instrumento de transformação social, econômica e institucional.

O Programa Pirai Digital surge, nesse cenário, não apenas como uma iniciativa tecnológica, mas como uma estratégia de desenvolvimento local profundamente enraizada em valores de inclusão e cidadania. Ao expandir o acesso à internet, conectar escolas, integrar serviços públicos e criar uma infraestrutura própria de telecomunicações, o município deu um passo decisivo rumo à construção de uma sociedade mais justa, conectada e preparada para os desafios do século XXI.

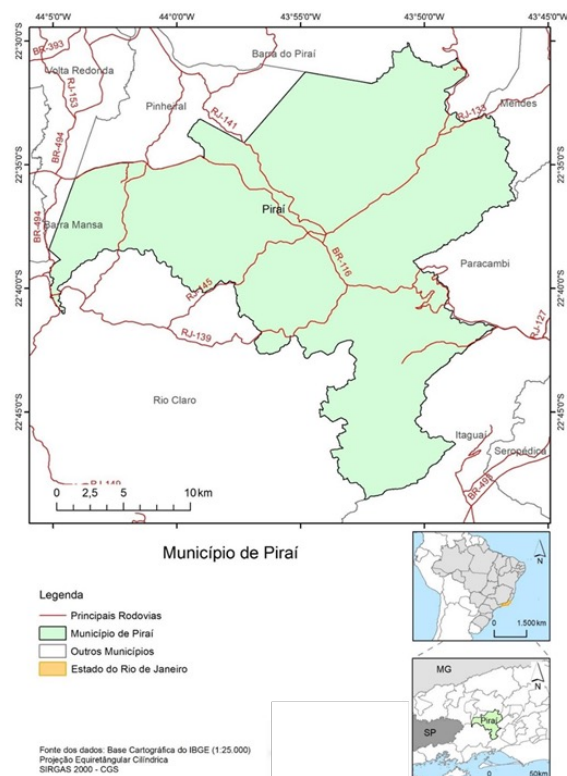
Mais do que implantar redes e equipamentos, Pirai promoveu uma mudança de paradigma. A tecnologia deixou de ser vista como um recurso acessório e passou a ocupar o centro das políticas públicas,

articulando educação, desenvolvimento econômico e participação social. Nesse processo, a inclusão digital consolidou-se como um direito e como uma ferramenta essencial para a redução das desigualdades e o fortalecimento da cidadania.

A experiência demonstra que o desenvolvimento não está condicionado ao tamanho ou à localização de um município, mas à sua capacidade de formular uma visão estratégica e mobilizar esforços coletivos em torno de objetivos comuns. Pirai revelou que é possível inovar com poucos recursos, desde que haja liderança, planejamento e compromisso com o bem público.³

Em seu atual mandato como prefeito (2025-) de Pirai foram retomadas boas práticas de gestão e governança que elevaram novamente os indicadores em saúde e desenvolvimento econômico, o que resultou em prêmios, atestando que as políticas públicas nestas áreas se destacam quando comparados a municípios de porte semelhante⁴.

MAPA DA CIDADE DE PIRAI



1 Acesso em: 04/04/2026. Disponível em: <https://www.light.com.br/SitePages/page-blog-postagem.aspx?postId=260>

2 Acesso em: 04/04/2026. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/pirai.html>

3 A esse respeito ver: Coelho, Franklin & Helena, Maria Helena Cautiero Horta Jardim. **Pirai Digital: Inclusão e Desenvolvimento Local**; in "Pirai: dos Caminhos do Café aos Caminhos Digitais", Vários autores, Editora Arco, Pirai, 2011

4 Acesso em: 04/04/2026. Disponível em: <https://premiocidadesexcelescentes.band.com.br/vencedores-2025-rio-de-janeiro/>

Nesse contexto, destaca-se o papel da Secretaria de Planejamento e Coordenação Governamental, concebida com o objetivo de padronizar a governança, elevar a qualidade das ações governamentais, garantir a execução de políticas públicas intersetoriais e a execução de projetos estratégicos. A estrutura foi pensada para esta atuasse de forma transversal, oferecendo especialistas e suporte técnico para demais secretarias, ao mesmo tempo em que exerce função estratégica de monitoramento e alinhamento das políticas públicas.

A pasta ganha relevância sob a liderança da secretária Maria Lucia Cautiero Horta Jardim, que estruturou uma equipe híbrida, combinando a experiência de ex-secretários municipais, servidores com longa trajetória na administração pública, e profissionais mais jovens com formação acadêmica avançada, incluindo mestres e doutores. Essa composição possibilitou a formação de uma rede de inteligência administrativa, organizada em quatro eixos complementares.

O setor de Projetos Especiais atua na concepção, estruturação e acompanhamento de iniciativas estratégicas, muitas vezes de caráter intersetorial, garantindo maior coerência entre planejamento e execução. Já o setor de Convênios desempenha papel fundamental na captação e gestão de recursos externos, especialmente junto aos governos estadual e federal, ampliando a capacidade de investimento do município. A área de Regularização Fundiária, por sua vez, contribui diretamente para a promoção da cidadania e da segurança jurídica, ao viabilizar a titulação de imóveis e a ordenação do território urbano, com impactos sociais e econômicos relevantes. Por fim, o setor de Planejamento funciona como núcleo articulador, responsável pela integração dos instrumentos estratégicos, pelo acompanhamento de metas e pela consolidação de informações que subsidiam a tomada de decisão. A atuação coordenada desses quatro setores fortalece a capacidade institucional da prefeitura, promovendo maior eficiência, integração e responsividade na gestão pública municipal.

Neste artigo, serão abordadas especificamente as ações desenvolvidas pelo setor de Planejamento, que buscou superar as lacunas apresentadas no início do texto por meio da construção de uma arquitetura integrada de planejamento e monitoramento. A abordagem adotada baseou-se na triangulação sistemática de três instrumentos fundamentais — o Programa de Governo, o Planejamento Estratégico e o Diagnóstico

Territorial de Demandas oriundo do “Governo Itinerante 2025” —, possibilitando a elaboração de um Plano Plurianual (PPA) mais robusto, socialmente legítimo e alinhado às reais necessidades da população, além de aderente aos compromissos assumidos pela gestão.

Para além dessa construção integrada, a administração municipal institucionalizou, ao final do primeiro ano, um sistema contínuo de monitoramento, voltado à avaliação sistemática da execução das ações frente ao que foi planejado. Essa prática não apenas corrige falhas processuais, mas também fortalece a cultura de planejamento no município, amplia os mecanismos de governança participativa, fortalece a democracia e eleva a capacidade adaptativa da gestão pública diante de novos desafios.

Nesse sentido, destaca-se o esforço deliberado de superação de uma histórica fragilidade identificada nos diferentes entes do poder público brasileiro relacionada à ausência de cultura de planejamento estruturado. Como parte dessa estratégia, foram implementadas reuniões quinzenais do secretariado, concebidas como espaços formais de alinhamento institucional. Nessas ocasiões, são discutidas diretrizes, avaliados resultados e ajustadas condutas, garantindo não apenas a padronização das ações governamentais, mas também a coerência entre a execução das políticas públicas e os compromissos estabelecidos no Plano de Governo e no Planejamento Estratégico. Esses encontros também se consolidaram como momentos fundamentais para o fortalecimento de práticas de gestão de pessoas e para a disseminação de instrumentos de planejamento e governança, promovendo maior integração entre as secretarias e contribuindo para uma atuação mais coordenada, eficiente e orientada a resultados.

REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Em primeiro lugar, a experiência deste município configura-se como uma resposta prática e inovadora aos princípios, diretrizes e mecanismos estabelecidos pelo Decreto Federal nº 9.203/2017, que institui a política de governança pública. O processo adotado materializa concretamente o conceito de *governança* como “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão” (Art. 2º, I), operacionalizando-o no nível municipal. A *liderança*, neste caso, foi exercida de forma direta pela alta administração, que conduziu

pessoalmente o Governo Itinerante e a Oficina de Planejamento Estratégico, demonstrando comprometimento e promovendo uma cultura de *integridade* e prestação de contas (Art. 5º, I). A estratégia foi construída de forma participativa e rigidamente alinhada à geração de *valor público*, traduzindo as necessidades da sociedade – captadas *in loco* – em programas, metas e, finalmente, em alocação orçamentária no PPA 2026-2029, em estrita observância ao direcionamento para resultados (Art. 4º, I). O controle e o monitoramento contínuo, baseados na análise de relatórios de execução e na verificação do atendimento às demandas populares, institucionalizaram um processo decisório orientado por evidências e voltado para a melhoria do desempenho (Art. 4º, III e VIII; Art. 6º, parágrafo único). A prática da transparência e da *participação social* foi radicalizada, indo além da consulta pública pontual para estabelecer um diálogo direto, registrado e auditável, fortalecendo a *accountability* (Art. 4º, XI). Por fim, a estrutura cíclica de planejamento, execução, monitoramento e correção incorpora a gestão de riscos de forma proativa, permitindo ajustes tempestivos para assegurar o cumprimento dos objetivos institucionais (Art. 17). Dessa maneira, a iniciativa não apenas se alinha ao Decreto Federal, mas avança em sua implementação, oferecendo um modelo concreto de como os entes subnacionais podem estruturar sua governança para produzir resultados efetivos e legítimos para a sociedade.

Ancorando-se em um diálogo teórico mais amplo, o estudo se fundamenta em três correntes complementares. Primeiro, nas “sugestões e caminhos para a reconstrução do planejamento” (REZENDE, 2010) adaptadas à realidade municipal, principalmente no que diz respeito ao comprometimento da liderança com a recuperação da cultura de planejamento e na recomposição da Secretaria de Planejamento e Coordenação Governamental. Segundo, nos princípios da governança colaborativa, que enfatizam a coprodução de políticas e a *accountability* através da participação social e da transparência (ANSELL; GASH, 2008). Terceiro, no conceito de planejamento estratégico entendido como um processo contínuo, no qual o monitoramento e a avaliação não são fases finais, mas mecanismos vitais de aprendizagem e correção de rumos (MATUS, 1996). A experiência analisada

opera precisamente na interseção fértil desses conceitos, propondo um modelo prático de sua integração.

METODOLOGIA

Trata-se de um estudo de uma experiência original, de abordagem qualitativa, com foco analítico voltado para o processo em si. A coleta de dados baseou-se em duas frentes principais: (1) na análise documental do Programa de Governo (elaborado em alinhamento aos ODS), do Mapa Estratégico (resultado de uma oficina que utilizou a metodologia Metaplan®) e do Relatório do Governo Itinerante (que sistematizou 583 demandas em 12 localidades) que culminaram na criação do PPA 2026-2029; e (2) na análise de conteúdo dos relatórios de execução de 2025 e das propostas formais para 2026, submetidos por todas as secretarias municipais. A técnica central que articulou essas fontes foi a triangulação analítica dos documentos norteadores ao avaliarmos o que foi executado em 2025 e o que foi projetado para o ano seguinte. Este método permitiu verificar a capacidade de cada secretaria transformar a intenção política em ações concretas, além de medir a responsividade política de cada uma delas, possibilitando assim reconstituir o ciclo completo – desde a definição estratégica até a verificação crítica da implementação das políticas.

PROGRAMA DE GOVERNO

Construído a muitas mãos, o Programa de Governo (2025-2028), se configura como o ponto de partida político e conceitual de toda a arquitetura de planejamento adotada pela gestão. Conforme expresso no próprio documento intitulado *Um Governo Para Todos*, o programa foi elaborado de forma participativa, com a escuta ativa realizada em dezenas de encontros durante a campanha de 2024. Foram ouvidos diferentes segmentos sociais, incluindo profissionais de educação, saúde, meio ambiente, turismo, gastronomia, gestores públicos, partidos políticos, produtores culturais, agricultores, religiosos, e jovens espalhados pelo território de Pirai⁵. Essa base participativa já sinalizava, desde o início, uma intenção de governança democrática e de construção coletiva das políticas públicas, superando a lógica de gestões centradas exclusivamente no gabinete.

5 PIRAI. Prefeitura Municipal. **Programa de Governo “Pirai Humano, Inteligente e Sustentável” – 2025-2028**. Pirai, 2024

O documento foi estruturado a partir de uma visão orientada ao desenvolvimento sustentável, à inclusão social e à inovação, culminando na proposta de um “Piraí Humano, Inteligente e Sustentável”. Essa concepção representa uma evolução significativa do legado do “Piraí Digital”, conforme detalhado no documento:

*A transição de Piraí Digital para Piraí ODS representa uma evolução significativa que vai além da simples inclusão digital, abrangendo um desenvolvimento sustentável mais amplo alinhado com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU*⁶

O programa organiza-se em 12 eixos temáticos, que incluem (1) Cultura para a Sustentabilidade, (2) Educação para a Sustentabilidade e Qualidade de Vida, (3) Ação Local para a Saúde, (4) Bens Naturais Comuns, (5) Planejamento, Desenho Urbano e Inovações Tecnológicas, (6) Consumo Responsável e Estilo de Vida Sustentável, (7) Economia Local Dinâmica, Criativa e Sustentável, (8) Gestão Local para a Sustentabilidade, (9) Equidade, Justiça Social e Cultura de Paz, (10) Cidade Resiliente, (11) Melhor Mobilidade, Menos Tráfego, e (12) Governança⁷. Cada um desses eixos foi desdobrado em diretrizes específicas, como por exemplo a universalização das creches, a implementação do ensino em tempo integral, o fortalecimento da atenção primária à saúde e a retomada de programas habitacionais, criando um arcabouço conceitual robusto para orientar as ações da gestão municipal nos quatro anos subsequentes.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

A operacionalização dessa visão política teve início com a realização da 1ª Oficina de Planejamento da Prefeitura de Piraí, realizada em janeiro de 2025. Desenvolvida pela profa. Dra. Maria Helena Cautiero Horta Jardim (UFRJ) e pelo secretário municipal de Ciência e Tecnologia, Prof. Dr. Franklin Dias Coelho, como produto final os professores redigiram

um relatório que documenta o processo de tradução das diretrizes do programa de governo em objetivos, metas e indicadores concretos. Conforme registrado, a oficina contou com a participação de todo o secretariado municipal, incluindo o prefeito, os secretários de cada pasta e representantes de órgãos como a Procuradoria e a Controladoria⁸. A metodologia adotada, inspirada no Metaplan, privilegiou a visualização, a participação igualitária e a objetividade, permitindo que os participantes expressassem suas visões sobre como a gestão deveria ser lembrada em 2028, resultando linhas norteadoras que deveriam acompanhar todas ações do governo, tais como: “Governo Humanizado”, “Governo Inovador em Políticas Públicas”, “Sustentabilidade Ambiental” e “Excelência em Gestão Pública”⁹.

Desse processo participativo emergiu um Mapa Estratégico que consolidou a missão do governo: “Promover o desenvolvimento sustentável, social e inovador, integrando cultura, educação, saúde, meio ambiente, esporte, lazer e economia para garantir qualidade de vida, justiça social e prosperidade para todos os cidadãos piraienses com gestão participativa e eficiente”¹⁰. A partir dessa missão, foram definidas três grandes visões de futuro, sintetizadas como: um governo que proporciona bem-estar social com acesso universal a serviços públicos; um Piraí de orgulho, inovador, tecnológico e sustentável; e um governo humanizado, eficaz e comprometido com os mais necessitados¹¹. Essas visões, por sua vez, foram desdobradas em 14 programas estratégicos, cada um acompanhado de metas e indicadores.

GOVERNO ITINERANTE 2025 – PIRAÍ É AQUI!

A etapa seguinte consistiu na validação e no aprimoramento dessas diretrizes por meio da escuta nos territórios. O relatório, intitulado “Governo Itinerante 2025: Piraí é Aqui!”, documenta de forma minuciosa a escuta ativa realizada em 12 bairros do município: Ribeirão das Lajes, Caiçara, Santanésia, Rosa Machado, Ponte das Laranjeiras, Varjão, Arrozal, Serra

6 Ibidem

7 Ibidem

8 PIRAÍ. Prefeitura Municipal. **Mapa Estratégico e Programas Estratégicos – 1ª Oficina de Planejamento**. Piraí, 2025

9 Ibidem

10 Ibidem

11 Ibidem

do Matoso, Cacaria, Jaqueira, Casa Amarela e Centro, promovendo encontros diretos entre a população e os secretários municipais (p. 4). O processo resultou na sistematização de 583 demandas escritas, além de falas registradas ao microfone, que foram organizadas em 20 grandes blocos temáticos, abrangendo desde energia e iluminação até política de proteção do patrimônio histórico e cultural.

A formação da agenda é uma manifestação da vontade do agente público, é o momento em que o Estado opta por resolver um problema social, e justamente a democracia e a participação social asseguram à sociedade a intervenção em tal momento. Se o exercício do poder é do povo, para alcançar o próprio desenvolvimento, então a formação na formação da agenda deve ser capitaneada por esse, sendo o Estado um gestor do procedimento democrático.¹²

Então, o exercício da cidadania compele o Estado a ter estruturas que possibilitem o recebimento de reclamações por parte dos administrados. Somente a administração pública estando aberta ao recebimento de demandas é que teremos uma participação social nessa etapa. A questão aqui apresentada permite que ocorra uma democracia de forma mais direta, da demanda do individual para o Estado, mas também ocorre a participação social de forma coletiva como, por exemplo, por intermédio de movimentos sociais.¹³

É a partir desse entendimento sobre a força constitutiva da participação que o Governo Itinerante em Piraí deixa de ser um mero evento de escuta para se tornar um verdadeiro ato de redistribuição de poder simbólico e político. As citações acima nos lembram de um princípio fundamental, tantas vezes esquecido nas práticas gerencialistas: a agenda governamental não é uma verdade revelada nos gabinetes, mas um campo de disputa legítima onde os problemas sociais ganham ou perdem visibilidade. Ao levar o secretário e o prefeito para os territórios, a administração municipal não está apenas “ouvindo sugestões”;

está, na prática, deslocando o centro de gravidade da decisão. O Estado, aqui, assume plenamente seu papel de “gestor do procedimento democrático”, criando canais concretos para que a cidadania molde as prioridades de ação.

Essa opção metodológica carrega em si uma crítica contundente ao planejamento tradicional, frequentemente capturado por lógicas setoriais ou por diagnósticos de especialistas que, embora tecnicamente sólidos, podem soar alheios ao cotidiano das pessoas. Quando um morador do Varjão pede uma passarela, ou quando a comunidade de Arrozal manifesta preocupação com crianças atípicas, eles não estão oferecendo “opiniões leigas”, estão traduzindo em linguagem viva a concretude de uma necessidade não atendida, algo que estatísticas e indicadores abstratos muitas vezes falham em capturar com a mesma densidade humana. A grande inovação do Governo Itinerante, portanto, reside em tratar essa subjetividade e essa experiência territorial como insumos de igual — senão maior — legitimidade que os dados técnicos para a definição do que é, de fato, estratégico.

Ao sistematizar todas as demandas a gestão cria um retrato de alta resolução das assimetrias e urgências locais. Mais do que números, essas demandas são narrativas: a reiterada solicitação por creches em bairros como Caiçara e Jaqueira não fala apenas de um déficit de vagas, mas da sobrecarga invisível sobre mulheres que precisam trabalhar; a angústia com filas para psiquiatria e neuropediatria, presente em quase todos os territórios, revela o sofrimento silencioso de famílias que lidam com o adoecimento mental e o transtorno do desenvolvimento sem o amparo adequado. Ao invés de achatar essas vozes em uma consulta pública genérica, o governo optou por reconhecer a diferença e a pluralidade como fonte de inteligência para a ação.

Esse movimento de escuta ativa, como veremos a seguir, não é uma peça em um teatro participativo. Ele se conecta diretamente com o Planejamento Estratégico e, mais importante, com a alocação de recursos no PPA. A passagem da fala do cidadão na praça da comunidade para uma ação orçamentária na lei plurianual é o grande teste de sinceridade de qualquer política participativa. Em Piraí, como os exemplos

12 Calçada, L. A. Z., & Reck, J. R. (2020). Democracia e Participação Social no Ciclo das Políticas Públicas. Revista Jurídica Cesumar: Mestrado (Online), 20(3), 425–443. <https://doi.org/10.17765/2176-9184.2020v20n3p425-443>

13 Ibidem.

demonstram, essa ponte foi construída com método, garantindo que a estratégia governamental não iria plainar acima e deslocada dos desejos população, mas fincasse os pés no território, reconhecendo que este é um especialista sobre si.

Triangulação Entre Os Três Instrumentos Como Forma De Garantir A Efetivação Da Políticas Públicas Através Do PPA

Se o Governo Itinerante revelou o mapa das necessidades sentidas nos territórios, o desafio seguinte era impedir que esse mapa virasse peça de museu. Não bastava ouvir; era preciso responder com a força do orçamento e a coerência do planejamento. Foi nesse ponto que a triangulação com o Programa de Governo e o Planejamento Estratégico mostrou sua potência, transformando demandas difusas em ações concretas e evitando que a gestão se perdesse em respostas fragmentadas ou meramente reativas.

Um dos exemplos mais emblemáticos dessa sintonia fina entre escuta e planejamento reside na demanda por creches. Longe de ser um pedido genérico por “mais educação”, a reivindicação que ecoou em Caiçara, Jaqueira, Varjão e Arrozal carrega um significado profundo. Trata-se da demanda por uma política de cuidado que é, ao mesmo tempo, um direito da criança, um alívio para a família e uma condição para a participação feminina no mercado de trabalho. Ao incluir a «Construção e Modernização de Unidade Escolar da Educação Infantil – Creche» como ação do PPA, com investimento previsto de quase R\$ 20 milhões e a entrega de quatro novas unidades, o governo não está apenas fazendo contabilidade de metas. Está dizendo àquelas mães e pais que sua luta diária para encontrar um lugar seguro para os filhos enquanto trabalham foi compreendida como uma prioridade estratégica. O início dos processos licitatórios, capturado pelo sistema de monitoramento, transforma a promessa de campanha em um canteiro de obras visível, um ato concreto de devolução à confiança depositada.

Outro campo onde a escuta territorial escancarou uma ferida histórica foi o da saúde, especialmente no acesso a especialistas. A queixa unânime sobre a dificuldade de consultas com psiquiatras, neurologistas e neuropediatras não é um detalhe menor. Ela expõe o abismo entre a atenção básica e a atenção especializada, um nó crítico que transforma a vida

de pacientes com condições crônicas ou graves em uma odisseia de esperas e desassistência. Quando a comunidade de Arrozal expressa “grande preocupação com o atendimento a crianças atípicas”, ela está demandando algo que vai além de um exame ou uma consulta: está pedindo uma rede de apoio, continuidade de tratamento e um olhar intersetorial que a medicina fragmentada muitas vezes não oferece.

A resposta governamental, ao prever uma dotação de mais de R\$ 64 milhões para a atenção especializada e ao instituir um projeto-piloto de telemedicina, demonstra ter captado a profundidade do problema. A telemedicina, nesse caso, não é apenas uma inovação tecnológica barata; é uma ferramenta de justiça territorial, que pode encurtar a distância entre o paciente da Serra do Matoso e o especialista que só existe no grande centro. O monitoramento dessas ações, debatido reiteradamente nas reuniões mensais do secretariado, garante que a dor da espera destas famílias não caia no esquecimento burocrático.

Quando moradores de Ribeirão das Lajes, Ponte das Laranjeiras e Cacaria pedem asfalto, calçadas, muros de contenção e pontes, eles estão descrevendo um cotidiano de obstáculos. Uma estrada esburacada não é apenas um transtorno; é um obstáculo ao acesso a serviços de saúde e educação. Uma encosta sem contenção é uma sentença de medo em cada noite de chuva. A falta de uma ciclovia ou de uma passarela é o desenho de uma cidade que prioriza o automóvel em detrimento da vida do pedestre. O PPA responde com um programa robusto que não se limita a tapar buracos, mas estabelece metas anuais de pavimentação (25 km por ano), contenção de encostas e ampliação das redes de esgoto e drenagem.

O que essa arquitetura de planejamento demonstra, portanto, é que a escuta não é um fim em si mesma, mas o início de um ciclo de responsividade. Cada demanda registrada no caderno do Governo Itinerante, ao ser transformada em um código de ação no PPA, deixa de ser uma reclamação para se tornar um compromisso de Estado com prazo, valor e responsável. O sistema de monitoramento, com suas reuniões mensais e relatórios de execução, fecha o círculo da confiança. É nesse movimento — da escuta à ação, da ação ao monitoramento, do monitoramento à prestação de contas — que a democracia se fortalece e a gestão pública se torna, de fato, uma arte de servir com inteligência e respeito.

Reuniões coletivas e individuais do secretariado como forma de monitoramento

Se o Planejamento Estratégico e o Governo Itinerante estabeleceram os rumos e as prioridades, coube às reuniões do secretariado o papel de garantir que esses compromissos não se perdessem no emaranhado da rotina administrativa. Ao longo de 2025, a Prefeitura de Pirai institucionalizou um calendário de encontros coletivos do secretariado, coordenados diretamente pela Secretaria de Planejamento e Coordenação Governamental. Mais do que meros espaços de alinhamento burocrático, essas reuniões foram concebidas como fóruns vivos de governança colaborativa, onde diferentes pastas — frequentemente acostumadas a operar de forma isolada — eram provocadas a enxergar o todo e a agir em sintonia.

Cada reunião, não se limitava a alinhar ações e posturas administrativas; os secretários eram convidados a apresentar o andamento de suas metas, a expor dificuldades e a receber sugestões dos pares. Foi nesse ambiente que políticas públicas de alta complexidade intersetorial puderam ser discutidas com a profundidade que exigem. Um exemplo paradigmático foi o debate sobre a política de manejo de cães e gatos, controle de zoonoses e bem-estar animal — uma agenda que, por sua natureza, atravessa as secretarias de Saúde, Meio Ambiente, Educação e Agricultura. Essa discussão expôs a necessidade de harmonia orquestrada entre pastas, algo que apenas um espaço de monitoramento coletivo poderia viabilizar. A Secretaria de Planejamento, ao atuar como facilitadora garantiu que dessas conversas nascessem compromissos concretos, prazos e responsáveis claros, evitando que a complexidade intersetorial se transformasse em desculpa para a inação.

Ao identificar nas falas compartilhadas nas reuniões os erros, desafios e gargalos organizacionais — como a inexistência de cronogramas lastreados em evidências, a dificuldade de aferição da produtividade das equipes ou a ausência de critérios objetivos para hierarquizar demandas — a referida pasta não se limitou ao registro passivo destes obstáculos, assumindo o papel de disseminadora de boas práticas de governança, ofertando às demais secretarias um repertório de instrumentos de gestão, modelos padronizados de cronogramas baseados em dados e matrizes de acompanhamento de metas. Essas soluções, gestadas no diálogo entre a área de planejamento e as

demais pastas, converteram as reuniões de monitoramento em um espaço de aprendizado institucional contínuo, onde os gestores setoriais não apenas presavam contas de seus resultados, mas também podiam colher novas técnicas e metodologias. A governança, nessa chave interpretativa, deixava de figurar como conceito abstrato ou retórica administrativa para se afirmar como um conjunto operacional de práticas — acessíveis, aplicáveis e, sobretudo, funcionalmente orientadas à entrega de valor público.

Por fim, a partir de dezembro de 2025, a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Governamental promoveu um novo formato de acompanhamento devido ao término do ciclo anual e a necessidade de preparar o terreno para o exercício de 2026. As reuniões coletivas deram lugar a encontros individuais entre a equipe de planejamento e cada uma das demais pastas. Nesses encontros, cada secretaria foi convidada a sentar-se à mesa para um balanço minucioso cujo objetivo era de um lado, avaliar os resultados efetivamente alcançados em 2025, confrontando-os com as metas estabelecidas no Planejamento Estratégico e com as demandas capturadas pelo Governo Itinerante, do outro, construir em parceria o mapa de prioridades para 2026. Assim a Secretaria de Planejamento não atuou como uma instância fiscalizadora superior, mas como uma parceira técnica que trazia para a mesa os dados consolidados do monitoramento, a análise orçamentária e a memória das demandas territoriais ainda não plenamente atendidas.

O resultado desse processo foi a definição compartilhada de um conjunto enxuto e factível de prioridades para o ano seguinte. Cada secretaria saiu dessas reuniões individuais com um compromisso claro: saber exatamente quais ações deveriam ser iniciadas, quais precisavam ser aceleradas e quais poderiam ser alteradas. Mais do que uma lista de desejos, o que emergiu dessas conversas foi um plano de voo realista, lastreado pela avaliação crítica do que havia funcionado e do que precisava ser corrigido.

Ao cabo desse processo, o que se consolidou em Pirai foi algo que vai além de um mero “sistema de monitoramento”. Trata-se da institucionalização de uma cultura de governo reflexiva, na qual planejar, executar, monitorar e corrigir não são fases estanques, mas movimentos contínuos de um mesmo processo. A Secretaria de Planejamento, ao desenhar e conduzir

esse processo, demonstrou que o verdadeiro papel do planejamento não é produzir documentos para cumprir com obrigações legais, mas orquestrar a inteligência coletiva da gestão em favor de resultados que mudam a vida das pessoas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos ações revela um processo organizado em duas fases interligadas e recursivas. Na fase de planejamento, a triangulação dos instrumentos permitiu filtrar e hierarquizar prioridades de maneira consistente. A visão macro, orientada pelos ODS e materializada no Programa de Governo, foi operacionalizada em programas estratégicos inter-setoriais no Planejamento Estratégico. Estes, por sua vez, foram validados e minuciosamente detalhados pelas demandas territoriais específicas levantadas no Governo Itinerante. Dessa síntese, emergiu uma diretriz clara que orientou a elaboração do PPA 2026-2029, conferindo-lhe simultaneamente legitimidade social e coerência técnica.

A fase de monitoramento, iniciada de forma estruturante ao término de 2025, constitui a inovação subsequente que consolida o modelo. A coleta formal de relatórios de execução e de propostas para o exercício seguinte criou um termo de comparação direto e inédito entre o planejado e o realizado. A análise cruzada desses documentos permitiu: (a) avaliar com precisão o ritmo e a efetividade da implementação em cada secretaria; (b) identificar e comunicar quais ações demandadas pela população no Governo Itinerante foram efetivamente atendidas, gerando um mecanismo de *accountability*; e (c) detectar dissonâncias entre a estratégia original e as contingências da realidade executiva.

Como resultado direto desse diagnóstico, a Secretaria de Planejamento e Coordenação Governamental pôde oferecer sugestões corretivas específicas às secretarias, propor ajustes de escopo ou cronograma no próprio Planejamento Estratégico, e realocar esforços para garantir a aderência aos compromissos publicamente assumidos. Esse mecanismo transforma o planejamento de um documento estático em um sistema dinâmico e vivo de gestão, promovendo ativamente a aprendizagem organizacional,

a transparência e uma governança genuinamente adaptativa.

CONCLUSÕES

A experiência de Pirai demonstra, de forma prática, que é possível e altamente frutífero institucionalizar um ciclo de planejamento e gestão pública municipal aliando a participação social.

Essa constatação, extraída da triangulação entre Programa de Governo, Planejamento Estratégico, Governo Itinerante e monitoramento contínuo, encontra respaldo e aprofundamento na literatura especializada sobre participação social e ação pública local. Afinal, o que se observou nos territórios de Pirai, a capilaridade das demandas, a legitimidade conferida pela escuta ativa e a efetiva tradução dessas vozes em ações orçamentárias, não é um fenômeno isolado ou idiossincrático, mas expressão de um princípio mais amplo que a teoria política há muito tempo vem afirmando:

Pode-se reafirmar que a participação é parte integrante da realidade social na qual as relações sociais ainda não estão cristalizadas em estruturas. Sua ação é relacional; ela é construção da/na transformação social. As práticas participativas e suas bases sociais evoluem, variando de acordo com os contextos sociais, históricos e geográficos. No entanto, a análise das experiências aqui apresentadas demonstra que há elementos de continuidade independentemente dos contextos. Os atores locais (do governo à sociedade) têm função estratégica na renovação do processo de formulação de políticas públicas locais. A aplicação do princípio participativo pode contribuir na construção da legitimidade do governo local, promover uma cultura mais democrática, tornar as decisões e a gestão em matéria de políticas públicas mais eficazes (Ziccardi, 2004). Os governos locais, em particular, não são mais considerados simples agências prestadoras de serviços; são chamados a garantir a articulação do que Duran e Thoenig (1996) denominaram “ação pública local”.¹⁴

A triangulação inicial assegura que o plano resultante seja ao mesmo tempo ambicioso em sua visão, técnico em sua execução e legítimo em sua origem. O monitoramento contínuo, por sua vez, garante que

14 GOHN, M. da G. M. (2019). TEORIAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. Caderno CRH, 32(85), 63–81. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i85.27655>

este plano seja um instrumento vivo, constantemente executado e permanentemente passível de aprimoramento. Pode-se concluir que a contribuição central do modelo reside em criar uma ponte operacional e prática entre a participação social, a decisão técnica e a gestão executiva, fortalecendo a capacidade de governança municipal em todas as suas dimensões.

Neste contexto, o alinhamento explícito e transversal aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) configurou-se como uma inovação estratégica de governança. Mais do que um referencial temático, os ODS atuaram como uma linguagem comum e um poderoso dispositivo integrador, conectando a ação local a compromissos globais e alongando o horizonte temporal do planejamento para muito além do ciclo governamental imediato. Essa opção conferiu coerência programática às diversas ações, impediu a fragmentação setorial tradicional e estabeleceu métricas internacionalmente reconhecidas para o monitoramento, transformando uma agenda universal em uma ferramenta prática de gestão municipal e de controle social.

A coerência e a potência desse modelo de planejamento participativo não se esgotaram no ciclo do PPA 2026-2029. Atualmente, a administração municipal encontra-se em processo de elaboração do novo Plano Diretor e Perfil Econômico e Ambiental do município, instrumento basilar de uma política urbana e

rural que orientará a organização territorial, o uso e a ocupação do solo, as diretrizes de mobilidade e a política ambiental para os próximos dez anos. Mais uma vez, o diagnóstico construído a partir do Governo Itinerante tem sido mobilizado como insumo central desse processo. Dessa forma, a experiência de Pirai demonstra que a metodologia aqui descrita não é um evento pontual ou uma inovação limitada a um ciclo de governo, mas um **novo** modo de fazer política pública — replicável, adaptável e capaz de se desdobrar em diferentes instrumentos de planejamento, do plurianual ao estratégico territorial, consolidando uma cultura de gestão democrática e orientada ao desenvolvimento sustentável de longo prazo.

Como a experiência ainda está em andamento, reconhece-se a necessidade de futuras avaliações que mensurem os resultados de longo prazo e os impactos sociais gerados por esta prática. Não obstante, o modelo já apresenta alto potencial de replicabilidade adaptada, oferecendo um caminho concreto e testado para municípios que buscam tornar seu planejamento mais democrático, efetivo e responsivo. Dessa forma, a experiência contribui substantivamente para o fortalecimento da governança federativa no Brasil, a partir de governos municipais comprometidos com a excelência em planejamento e no fortalecimento da democracia.

Referências

1. ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.
2. Coelho, Franklin & Helena, Maria Helena Cautiero Horta Jardim. Pirai Digital: Inclusão e Desenvolvimento Local; in “Pirai: dos Caminhos do Café aos Caminhos Digitais”, Vários autores, Editora Arco, Pirai, 2011.
3. MATUS, C. Adiós, señor presidente. Caracas: Fundación Altadir, 1996.
4. GOHN, M. da G. M. (2019). TEORIAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. *Caderno CRH*, 32(85), 63–81. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i85.27655>
5. PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRAI. Programa de Governo “Pirai Humano, Inteligente e Sustentável” – 2025-2028. 2024.
6. PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRAI. Mapa Estratégico e Programas Estratégicos – 1ª Oficina de Planejamento. 2025.
7. PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRAI. Relatório do Governo Itinerante – Pirai é aqui!. 2025.
8. REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasília: Ipea/CEPAL, 2010.
9. ZICCARDI, Alicia. Espaços públicos e participação cidadã. *Cadernos CRH*, Salvador, v. 17, n. 41, p. 245-260, 2004.



TEMA 03

Planejamento Setorial e Territorial

Análises sobre planejamento setorial; marco lógico de programas de duração continuada em setores de políticas públicas como saúde, assistência social, previdência, educação, segurança, saneamento, mobilidade, infraestrutura, energia, desenvolvimento econômico, meio ambiente, dentre outros; instrumentos de planejamento territorial de alcance local, regional ou nacional



SUMÁRIO DOS ARTIGOS DO TEMA 03

915

A atualização dos limites municipais como instrumento de planejamento governamental: institucionalização e continuidade da política territorial

- Maria Clara Haywanon Santos Araujo
- Leandra Gabriela da Silva Oliveira
- Paloma Alves Pinheiro
- Danilla Costa de Andrade

926

A consolidação da divisão político-administrativa do amazonas: revisão legal, cartográfica e territorial

- Karyane de Oliveira Tolentino Maciel
- Wilson Brito e Silva
- Bruno Cardoso Braga de Almeida
- Elson da Silva Souza

940

A implantação da infraestrutura sergipana de dados espaciais (ISDE)

- Ana Carolina Oliveira de Sá
- Acacia Maria Barros Souza
- Hérica Santos da Silva
- Ciro Brasil de Andrade

952

A revisitação dos territórios de planejamento como estratégia de atualização do planejamento regional: a experiência de Sergipe.

- Mylla Hayama Kamanda Moura Santos Santana
- Danilla Costa de Andrade
- Karolinne Santos Costa
- Raissa Santana Quintiliano dos Santos

964

Análise da estrutura produtiva e do desempenho macroeconômico dos estados brasileiros: um levantamento por meio dos dados do sistema de contas regionais

- Daniel Oliveira Paiva da Silva
- Urbano Cabral da Nóbrega Neto
- João Romeo Godoy Maynard

980

Cuidar para permanecer: saúde mental docente como estratégia transversal de planejamento governamental no âmbito municipal

- Fernanda Aparecida Costa

984 Desigualdades territoriais no acesso ao saneamento básico e seus impactos na saúde coletiva: uma análise multiescalar orientada ao planejamento setorial e territorial

- Nayara Dores da Silva Paes
- Odair Moreira Dias Junior
- Leonardo Tadeu Dalmedico de Cerqueira
- Rafael Albertoni Mazeto

1004 Dessazonalização de Séries Temporais do PIB Trimestral do Tocantins: Aplicação no Setor Agropecuário

- Lorenzo Costa Miranda
- Geizianne Pereira da Cunha
- Gleidson Bezerra da Cruz
- Maria Eduarda Martins Aires

1019 Diagnóstico das rotas de integração sul-americana: uma análise baseada em dados para infraestrutura e desenvolvimento

- Juliana Carla da Silva Santos

1036 Divisão otimizada de lotes em licitações públicas: um modelo aplicado à expansão de centros de educação infantil

- Carlos Alberto Gomes de Amorim Filho
- André Leite Wanderley
- Hugo Augusto Vasconcelos Medeiros
- Diogo de Carvalho Bezerra

1047 Elaboração do PIB Trimestral estadual como instrumento de monitoramento econômico contínuo, transparência e apoio à gestão governamental

- Maria Eduarda Aires Martins
- Lucas Gloria Lopes
- João Pedro Lima de Sá Andrade

1057 Ferramentas geoespaciais no enfrentamento da violência contra a mulher

- Carina Cristiane Korb
- Maria do Socorro Ramos Barbosa
- Luciana Dal Forno Gianluppi
- Laurie Fofonka Cunha

1068 Governança territorial e planejamento público: compatibilização entre zoneamento ecológico-econômico e ciclo orçamentário

- André Luís Borges Martins
- Cintia de Castro Garcia Martins
- Natália Maria Cardoso Mourão
- Thiago Martins Silva

1081 Governança Territorial na Segurança Pública: Oportunidades e desafios do Planejamento de longo prazo

- Nathalia Rodrigues Cordeiro
- Lucianna Souza Costa

1091 Inovação na Gestão Pública Municipal: Desenvolvimento de Sistema para Monitoramento de Emendas Parlamentares

- Rick Mayki de Menezes Lima
- Terezinha Santos Lima
- Monalisa Almeida de Oliveira Fonseca

1095 Inovação na gestão pública: monitoramento do valor adicionado bruto do turismo como instrumento de planejamento governamental

- Roberson Leite Silva Júnior
- Marcio de Mendonça Melânia
- Márcia Núbia Barbosa Lopes
- Teresa Márcia da Rocha Lima Emery

1108 Mapeamento da vegetação primária como instrumento do planejamento e ordenamento territorial

- Edson Martins da Silva
- Juraci de Ozeda Ala Filho
- Keile Costa Pereira
- Fabio Henriques de Jesus

1119 O Geoportal da Seplan e suas contribuições para o planejamento territorial no Tocantins

- Máira de Kássia Pedreira Pereira
- Rodrigo Sabino Teixeira Borges
- Paulo Augusto Barros de Sousa
- Pedro de Sousa Pinheiro

1131 O IEG: metodologia, evolução e implicações para o planejamento territorial do estado

- Nilson Antonio Batista
- Maria Aparecida Fritz de Alencar
- Lucas Matos Castelo
- Nilson Onofre Ormondes

1144 O modelo de distribuição de recursos do ICMS municipal a partir de critérios educacionais: resultados de três anos de ciclos no RS

- Pedro Tonon Zuanazzi
- Ricardo César Gadelha de Oliveira Júnior

1159 O papel da consolidação dos limites municipais enquanto ferramenta de planejamento

- Luciana Dal Forno Gianluppi
- Fernando Dreissig de Moraes
- Guilherme Augusto Cabreira
- Tiago Aparecido do Rosário

1171 O processo histórico de regionalização do planejamento no Tocantins – período 1960-2024

- Rodrigo Sabino Teixeira Borges
- Paulo Augusto Barros de Sousa
- Máira de Kássia Pedreira Pereira
- Pedro de Sousa Pinheiro

1193 Otimização de processos de negócio na segurança pública: um estudo sob a ótica do Business Process Management (BPM) no Estado de Pernambuco

- Arilson Ruan Neto Lopes
- Katarina Tatiana Marques Santiago
- Ricardo Luiz de Albuquerque Moreira Filho
- Fagner José Coutinho de Melo

1205 PIB Trimestral como Indicador de curto prazo: contribuições para análise econômica

- Grazielle Azevedo Evangelista
- Kézia Araújo Dias
- Lucas Gloria Lopes
- João Pedro Lima de Sá Andrade

1215 Planejamento, gestão e inovação social no Programa Bolsa Família: estrangulamentos operacionais e diretrizes para a reestruturação do cadastro único

- Carolina Beltrão de Medeiros
- Sergio Kelner Silveira

1227 Política de ordenamento territorial como estratégia de planejamento de longo prazo: o papel do zoneamento ecológico-econômico no desenvolvimento regional da Bahia

- Thiago Reis Góes
- Nícia Moreira da Silva Santos
- Ranieri Muricy Barreto

1238 Protocolos de emergência setoriais e matrizes de resposta: a experiência do Rio Grande do Sul

- Marcia da Silva Cezar Gade
- Natália Branco Stein
- Paulo Ricardo Ricco Uranga

1250 Reconfiguração socioprodutiva e desenvolvimento regional: formação técnica, aglomerações produtivas e os limites do planejamento em contextos de austeridade

- Luciana Leis
- Desirée Rosalino
- Ísis Mathias
- Erick Buonocore

1266 Reconstrução resiliente e planejamento governamental em contextos de desastres: estudo de caso de um estado brasileiro à luz de experiências internacionais

- Fernando Preusser de Mattos
- Marília Bruxel
- Cecília Rutkoski Hoff

1281 Regionalização do orçamento na educação paulistana: histórico institucional, desafios contemporâneos e evidências da experiência da secretaria municipal de educação do município de São Paulo

- Ananda Grinkraut
- Ciro Rodrigues De Freitas Regis Bandeira
- Samuel Ralize De Godoy
- Jonatas Henrique Custodio

1284 Regionalização do território tocantinense como suporte ao planejamento governamental

- Bruno Moure Cícero
- José Anunciação Batista Filho
- Leandro Roeder
- Romildo Leite Dias

1300 Transformação digital no planejamento territorial: sistema integrado de avaliação de terrenos para expansão da educação infantil

- Carlos Alberto Gomes de Amorim Filho
- Diogo de Carvalho Bezerra
- Hortênsia Nunes Braz de Oliveira
- José Emerson da Silva

A atualização dos limites municipais como instrumento de planejamento governamental: institucionalização e continuidade da política territorial

- **Maria Clara Haywanon Santos Araujo**

Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação do Estado de Sergipe, Brasil
E-mail: mclarahsa@gmail.com

- **Leandra Gabriela da Silva Oliveira**

Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação do Estado de Sergipe, Brasil
E-mail: leandragabrielaarq@gmail.com

- **Paloma Alves Pinheiro**

Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação do Estado de Sergipe, Brasil
E-mail: palomalvesp@gmail.com

- **Danilla Costa de Andrade**

Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação do Estado de Sergipe, Brasil
E-mail: danillacandrade@gmail.com

Resumo

O presente artigo analisa a atualização dos limites municipais como instrumento estratégico para o fortalecimento do planejamento governamental e da gestão territorial no estado de Sergipe. Parte-se do pressuposto de que as indefinições territoriais, decorrentes de marcos legais desatualizados e da ausência de bases cartográficas precisas, geram sobreposições espaciais, conflitos administrativos e lacunas institucionais, comprometendo a oferta de serviços públicos, a alocação de recursos e a garantia de direitos sociais, especialmente em áreas de fronteira municipal. Objetiva-se evidenciar a contribuição da atualização dos limites municipais para a qualificação do planejamento e da atuação estatal. A metodologia baseia-se na análise do Projeto de Atualização dos Limites Municipais, instituído pela Lei nº 8.219/2017, que utiliza geotecnologias, levantamento de campo com apoio de sistemas de posicionamento global, análise de bases cartográficas e escuta das populações locais, incorporando o direito consuetudinário e o pertencimento territorial ao processo de delimitação. Como recorte empírico, são analisados os municípios de Poço Verde, Simão Dias, Tomar do Geru e Cristinápolis, além de experiências em curso em Tobias Barreto e Riachão do Dantas. Os resultados demonstram que a atualização territorial contribui para a redução de conflitos institucionais, o fortalecimento da governança intermunicipal, a melhoria do planejamento e do orçamento público, ao fornecer uma base territorial mais precisa e aderente às dinâmicas locais. Conclui-se que a institucionalização dessa política pública, associada à participação social e ao uso de geotecnologias, constitui elemento fundamental para a promoção da justiça socioespacial, da eficiência administrativa e da continuidade do planejamento governamental.

Palavras-chave: Limites Municipais; Políticas Públicas; Gestão Municipal.

1. INTRODUÇÃO

A delimitação dos limites municipais no Brasil constitui um elemento fundamental para a organização do território e para a atuação do Estado, considerando que define a base espacial sobre a qual se estruturam políticas públicas, a gestão administrativa e a distribuição de recursos. Contudo, parte dessas delimitações baseiam-se em legislações antigas, com nenhuma ou pouca representação cartográfica precisa e incompatíveis com as dinâmicas territoriais contemporâneas, o que tem gerado conflitos administrativos, sobreposições espaciais e fragilidades no planejamento governamental.

No Estado de Sergipe, essa problemática se manifesta de forma recorrente, em áreas de fronteira municipal onde a ausência de definições claras impacta diretamente o cotidiano das populações e a efetividade da ação estatal. É nesse contexto que se insere o Projeto de Atualização dos Limites Municipais, institucionalizado por meio da Lei Ordinária nº 8.219, de 22 de junho de 2017, com o objetivo de promover a atualização das divisas intermunicipais, corrigindo imprecisões decorrentes de normativos defasados, enfrentando litígios existentes e fortalecendo a base territorial necessária ao planejamento governamental e ao orçamento público.

A iniciativa orienta-se pela busca de maior coerência territorial, pela integração das políticas públicas setoriais, especialmente para as comunidades situadas em áreas de fronteira, e pela garantia de continuidade administrativa, configurando-se como uma política pública estruturante voltada ao desenvolvimento regional e territorial equilibrado. Para além de sua dimensão técnica, o Projeto incorpora uma abordagem participativa, considerando o pertencimento territorial, o direito consuetudinário e a escuta ativa das populações envolvidas como elementos centrais no processo de definição dos limites.

Nesse sentido, este trabalho apresenta a trajetória do Projeto como uma prática de articulação entre escalas territoriais, voltada ao fomento da justiça socioespacial, ao fortalecimento da governança intermunicipal e da capacidade do Estado em estruturar instrumentos de ordenamento territorial, mesmo diante de transições de governo, contribuindo para a consolidação de boas práticas institucionais. A análise aborda experiências concretas no território sergipano, incluindo casos já concluídos, situações

em andamento e processos em diferentes estágios institucionais, para demonstrar como a atualização dos limites municipais enfrenta desafios contemporâneos da organização do espaço e se consolida como instrumento estratégico de gestão pública.

Adicionalmente, o estudo ressalta a relevância de políticas públicas participativas, da gestão democrática e da cooperação entre diferentes entes institucionais como elementos essenciais para a construção de uma base territorial mais coerente e funcional. A atualização dos limites municipais, nesse contexto, configura-se como instrumento fundamental para o exercício do direito ao território, ao incidir diretamente sobre o acesso a serviços essenciais, a gestão pública e a representatividade espacial, contribuindo para a redução de desigualdades socioespaciais e estimulando uma atuação colaborativa e democrática, em consonância com os princípios do planejamento governamental.

Para tanto, o trabalho se divide em sete seções, iniciando com a introdução, que contextualiza o tema, e em seguida a justificativa, que evidencia a importância da atualização dos limites municipais para o planejamento governamental e a gestão territorial. Na terceira seção é definido os objetivos geral e específicos que guiam a análise e posteriormente, o referencial teórico-conceitual fundamenta a discussão ao abordar as relações entre território, Estado e políticas públicas. Na sequência, a metodologia descreve os procedimentos técnicos e participativos adotados no Projeto de Atualização dos Limites Municipais, e a sexta seção apresenta os resultados e discussões, abordando experiências empíricas no Estado de Sergipe e destacando avanços, desafios e desdobramentos para a gestão pública. Por fim, são apresentadas as conclusões, que sintetizam os principais achados e reforçam a relevância da atualização dos limites municipais como instrumento estratégico para o planejamento governamental e a redução de desigualdades socioespaciais.

2. JUSTIFICATIVA

O presente trabalho se justifica pela necessidade de instrumentos capazes de enfrentar as imprecisões na delimitação dos limites municipais oriundos da desatualização de marcos normativos, resultando em conflitos administrativos, sobreposições territoriais e vazios institucionais. Essas inconsistências influenciam diretamente a organização e a eficiência da atuação do estado, afetando a oferta de bens e

serviços públicos, como a elaboração e execução do planejamento e do orçamento governamental.

Nesse cenário, a atualização dos limites municipais apresenta-se como uma ferramenta fundamental na busca por garantia de uma base territorial coerente, capaz de amparar a atuação das políticas públicas, uma vez que as atuais indefinições territoriais interferem não só na eficácia da organização dos serviços mas também dificultam a construção de instrumentos de planejamento e orçamento mais eficientes, cooperando assim para a manutenção de desigualdades socioespaciais.

Assim, em uma perspectiva mais ampla, o trabalho demonstra a atualização dos limites como política pública estruturante, que superou o caráter técnico e se firma como ação estratégica de gestão, com potencial para promover uma regionalização mais justa dos recursos públicos. Ainda ressalta-se a importância da participação social como elemento fundamental para compreender a diversidade das necessidades do território, fortalecer a legitimidade do processo e qualificar as deliberações do planejamento governamental.

3. OBJETIVOS

Esse trabalho tem como objetivo analisar a atualização dos limites municipais como instrumento estratégico subsidiando o planejamento e gestão governamental, expondo sua contribuição para a organização territorial, qualificando o planejamento, o orçamento público e a diminuição de desigualdades socioespaciais. Como objetivos específicos estão:

- Analisar os impactos decorrentes das indefinições território no que diz respeito à gestão de serviços públicos e atuação do Estado;
- Apresentar como a atualização dos limites auxilia na melhoria do planejamento e orçamento, promovendo justiça na organização de recursos;
- Avaliar a influência da atualização territorial na incorporação de políticas públicas em níveis locais e regionais;
- Pesquisar qual a participação da atualização de limites na diminuição das desigualdades socioespaciais;
- Compreender a relevância da participação social para estabelecer e identificar demandas do território e no desenvolvimento de soluções mais adequadas;
- Abordar o papel da institucionalização do processo como forma de assegurar a continuidade

administrativa e fortalecimento da gestão governamental;

- Ressaltar a ligação entre a precisa definição territorial e a efetividade da gestão pública.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O território sergipano, assim como qualquer espaço geográfico, é marcado por singularidades que o tornam uma realidade complexa e diversa. Longe de representar uma totalidade homogênea, trata-se de uma construção dinâmica, composta por diferentes realidades e esferas sociais com condições particulares a cada localidade. Essa configuração resulta da interação contínua entre fatores geográficos, sociais, políticos e econômicos, que se entrelaçam e influenciam diretamente a maneira como o espaço é ocupado e utilizado (Santos, 1996).

Por sua vez, o Estado atua dentro do espaço através de políticas que criam instrumentos de planejamento e condições para a realização de atividades econômicas e sociais, realizando transformações estruturais e intervenções no território, sobretudo diante do histórico e da persistência das heterogeneidades, desigualdades e injustiças que marcam a formação brasileira (Carlos, 2007; Cardoso Jr., 2017). Essa atuação consolida-se através de instrumentos de planejamento governamental que regulam a intervenção do estado sobre o território e orientam a ação pública de forma integrada.

A efetividade das políticas públicas e a entrega concreta de serviços à população devem constituir os principais critérios de avaliação da atuação estatal no território, permitindo calibrar o planejamento a partir da eficácia e da efetividade transformadora da ação governamental. Nesse sentido, o planejamento, quando estruturado de forma sistêmica e estratégica, assume papel fundamental ao orientar a intervenção estatal sobre o espaço, conferindo maior coerência às políticas públicas e contribuindo para a promoção de um projeto de desenvolvimento capaz de responder às demandas sociais contemporâneas (Cardoso Jr., 2017). Nesse sentido, o planejamento se consolida como dever do Estado, fundamental à continuidade das atuações governamentais e à superação de descontinuidades administrativas.

Assim, Oliveira e Soares (2012, p.6) inferem que “a ausência de políticas territoriais para além dos instrumentos de gestão municipal, como os planos diretores, limita a gestão e verdadeira integração no território brasileiro”. Portanto, política e território são

indissociáveis, mutuamente influenciáveis, de modo que a organização do território é resultado direto de decisões políticas, que dependem de uma base territorial específica (atualizada) para condicionar a efetividade das políticas públicas e do planejamento governamental (Oliveira e Soares, 2012).

A partir desse cenário, a organização das ações do Estado adota o papel de instrumento capaz de interligar política, território e atuação estatal, principalmente em contextos caracterizados por situações de indefinições institucionais e desigualdades socioespacial, assumindo assim o papel principal no planejamento governamental. A inexistência de políticas territoriais integradas afeta não só a gestão do espaço, mas também a efetividade das políticas e ações públicas promovidas pelo estado. Diante disso, propostas que proponham a institucionalização de métodos que incentivam a participação social e a união em diferentes aspectos o planejamento, apresentam-se como formas fundamentais para fortalecer a capacitação governamental, assegurando não só uma maior coerência para o planejamento e orçamento mas também a promoção equilibrada da atuação estatal sobre o território.

À luz dessas reflexões, fica claro que as fragilidades na organização do território não se restringem apenas a uma dimensão conceitual, mas se revelam também em problemas empíricos que afetam diretamente as ações do Estado e a vida da população. No Brasil e no contexto de Sergipe, estes problemas se apresentam categoricamente nas imprecisões legais e administrativas relacionadas a delimitação municipal, evidenciando a necessidade de políticas públicas que tenham como objetivo a atualização e ordenamento do território como condição central para o planejamento governamental eficiente.

5. METODOLOGIA

Atualmente, o Estado de Sergipe enfrenta desafios relacionados à delimitação municipal, decorrentes, em grande parte, devido à defasagem de marcos normativos territoriais elaborados em contextos técnicos e institucionais distintos dos atuais. Isto resulta em sobreposições espaciais e conflitos administrativos, afetando comunidades, equipamentos públicos, empreendimentos produtivos e áreas rurais, especialmente em trechos com longas de linhas secas, isto é, traçados retilíneos que desconsideram aspectos

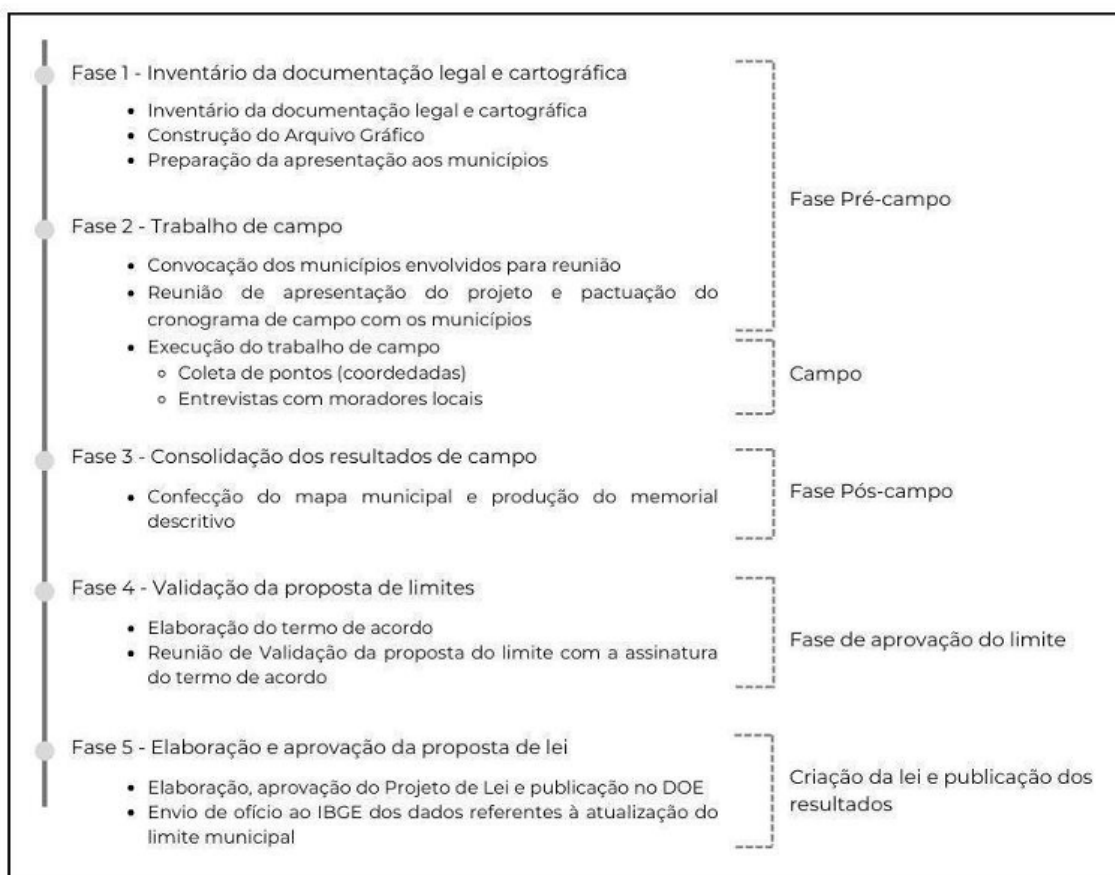
locais relevantes, como toponímias, ocupações consolidadas e dinâmicas sociais.

Assim, de modo a auxiliar na construção de um planejamento e orçamento territorial, o Projeto de Atualização de Limites Municipais apresenta-se como uma política pública estruturante e institucionalizada, baseada em metodologia técnica e participativa, que considera elementos naturais, referenciais legais, sobretudo no segmento do direito consuetudinário, e o respeito ao pertencimento das populações que vivem nas áreas de fronteiras municipais. Ressalta-se, ainda, que tal iniciativa é desenvolvida em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe (ALESE) e a Procuradoria-Geral do Estado (PGE), fortalecendo sua legitimidade institucional e a segurança jurídica dos resultados alcançados.

Esse Projeto possui uma metodologia de trabalho determinada pelo Plano de Ação que baseia-se no rigor técnico e na imparcialidade na coleta das informações, seja por meio do aparato geotecnológico, através do uso de GPS, bases cartográficas e imagens de satélite, seja por meio da aplicação de entrevistas com os moradores e agentes locais que conhecem o município em atualização. Todo o trabalho é acompanhado por representantes dos municípios indicados por seus gestores, para melhor compreensão do limite praticado pelos municípios na gestão do seu território, bem como para dar transparência aos gestores quanto à metodologia desenvolvida no trabalho de campo. Dessa forma, a metodologia adotada emprega geotecnologias, sistemas de informação geográfica (SIG), uso de software de geoprocessamento (como o QGIS) e práticas participativas, garantindo o envolvimento direto dos representantes dos municípios nos trabalhos de campo e imparcialidade.

O Projeto tem sua metodologia dividida em cinco fases articuladas, que seguem representadas na Figura 1:

FIGURA 1 – Fases do Projeto de Atualização dos Limites



Fonte: SEPLAN, 2025

Fonte: Acervo SEPLAN/SE, 2026.

Assim, o trabalho de Atualização dos Limites Municipais inicia na Fase 1, com a consulta e leitura das leis e arquivos históricos que definem a delimitação do município e de seus confrontantes. Essas leis são consideradas respeitando a ordem de data e número, utilizando, sempre que possível, aquela com data mais recente.

A partir do estudo da legislação, realiza-se a interpretação dos elementos que definem os limites do município em atualização. Após a construção do inventário de documentação legal e cartográfica existente e a análise do material, é realizado o trabalho de campo, Fase 2. Nesse contexto, a equipe técnica da SEPLAN/SDR é acompanhada de técnicos do IBGE e representantes dos municípios confrontantes, conhecedores do próprio território.

O resultado deste levantamento, que compreende a identificação e localização dos elementos que definem o limite do município em atualização no território, auxilia na elaboração do memorial descritivo, que irá

conter a descrição das linhas de divisa, por município, com as coordenadas geográficas de cada vértice utilizado, e o mapa municipal atualizado, caracterizando a Fase 3. As Fases 4 e 5 consistem de etapas administrativas, nas quais são realizadas reuniões com os líderes dos municípios para assinatura do termo de acordo de proposta de atualização dos limites municipais e a elaboração, aprovação e publicação da lei, respectivamente.

Assim, a metodologia adotada compreende a análise prévia da legislação vigente, o georreferenciamento em campo com o uso de receptores GNSS de alta precisão e a realização de entrevistas com moradores, lideranças comunitárias e representantes municipais. A escuta ativa das populações residentes nas áreas de fronteira integralizando o processo de planejamento governamental, evidenciando aspectos relevantes do pertencimento territorial e do uso social do espaço, além de fornecer subsídios essenciais para a consolidação de uma malha territorial alinhada

às dinâmicas locais e ao reconhecimento do direito consuetudinário.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados deste trabalho evidenciam que as indefinições territoriais entre municípios não se restringem a um problema de natureza cartográfica ou jurídica, configurando-se como um entrave estrutural ao planejamento governamental. Tais imprecisões produzem repercussões diretas na organização administrativa, na alocação de recursos públicos e na garantia de direitos sociais. As sobreposições territoriais e os vazios institucionais observados comprometem a atuação do Estado, sobretudo no que se refere à implementação de políticas públicas setoriais como saúde, educação, assistência social, saneamento e mobilidade, além de dificultarem a cooperação intermunicipal.

Nesse contexto, a imprecisão dos limites municipais interfere diretamente no ciclo de planejamento e orçamento público, afetando instrumentos fundamentais como os Planos Diretores Municipais e os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado. Ao gerar ambiguidades quanto à jurisdição territorial, tais inconsistências resultam na sobreposição de competências ou na formação de lacunas institucionais, reduzindo a efetividade das políticas urbanas e contribuindo para a ampliação das desigualdades socioespaciais.

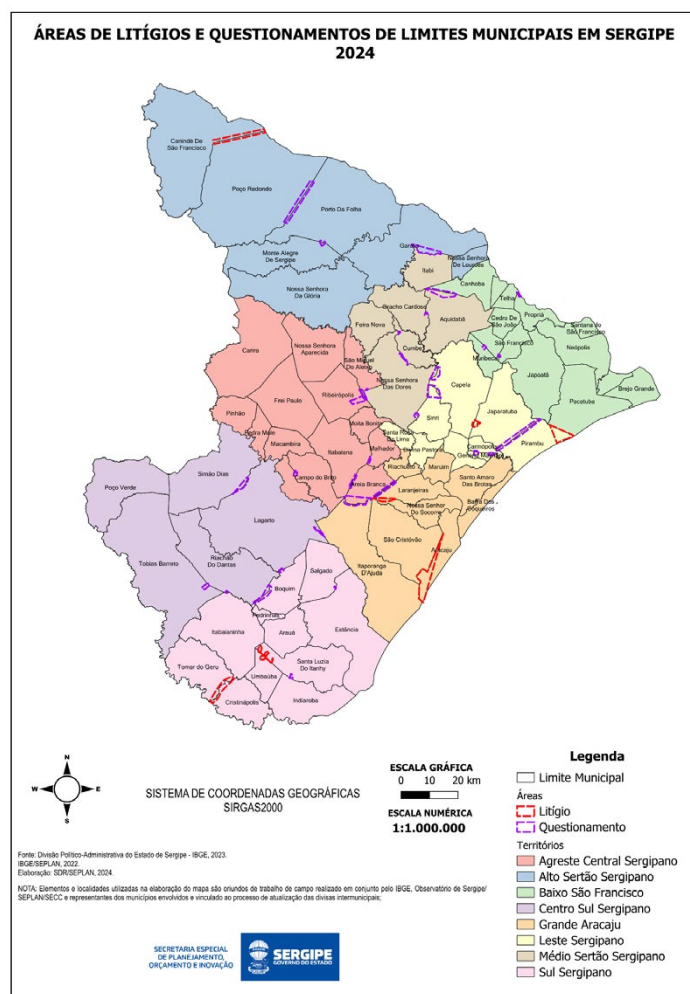
Dentre os trabalhos realizados desde a institucionalização do Projeto de Atualização dos Limites Municipais no estado de Sergipe, destacam-se casos emblemáticos que evidenciam, na prática, os desafios e as potencialidades dessa política pública. Entre eles, sobressaem-se a comunidade Caraíbas de Cima, situada entre os municípios de Poço Verde e Simão Dias, e as localidades Caraíba e Baixão, entre Tomar do Geru e Cristinápolis. Ademais, experiências em andamento envolvendo municípios como Tobias Barreto e Riachão do Dantas reforçam a abrangência e a relevância do Projeto, demonstrando que as problemáticas identificadas não são pontuais, mas recorrentes no território sergipano.

No caso dos municípios de Tomar do Geru e Cristinápolis, a tentativa de atualização dos limites territoriais por meio da Lei Estadual nº 8.524/2019 evidenciou tanto o potencial quanto os desafios inerentes a esse tipo de intervenção. O processo, conduzido com

base em metodologia técnica e participativa, buscou reconhecer os limites efetivamente praticados pelas populações locais, incorporando elementos como infraestrutura existente, vínculos administrativos e pertencimento territorial. No entanto, a judicialização do processo materializada na Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo município de Cristinápolis revelou a complexidade política e institucional envolvida na redefinição territorial.

A decisão do Tribunal de Justiça de Sergipe, ao declarar parcialmente inconstitucional a referida lei e restabelecer os limites definidos pela Lei nº 554/1954, expôs uma contradição estrutural relevante: a permanência de uma base legal desatualizada e desprovida de representação cartográfica adequada frente às exigências contemporâneas de precisão territorial e segurança jurídica. Atualmente, dentre as problemáticas identificadas pela SEPLAN e IBGE, existem oito casos de litígio e vinte e nove casos de questionamento, no qual não existe processo judicial, mas as prefeituras questionam extraoficialmente o caso, como demonstrado na Figura 2 abaixo. Esse cenário evidencia que a ausência de uma base territorial consolidada não apenas dificulta a gestão pública, mas também potencializa conflitos institucionais e instabilidade administrativa, comprometendo a continuidade das políticas públicas.

FIGURA 2 – Mapeamento de conflitos e litígios no Estado de Sergipe



Fonte: Acervo SEPLAN/SE, 2026.

No aspecto institucional, observa-se que embora a cooperação entre os diferentes entes seja condição indispensável para a atualização dos limites municipais, esse processo é afetado por tensões políticas e disputas de interesse, sobretudo entre as prefeituras envolvidas. As divergências quanto à definição dos limites tendem a surgir especialmente em situações que envolvem possíveis perdas territoriais, impactos financeiros ou reconfigurações administrativas. Nesse contexto, a atuação do Governo do Estado de Sergipe, por meio da SEPLAN/SDR, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe (ALESE) e da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) tem papel fundamental na mediação dos conflitos, na qualificação técnica das propostas e na garantia de segurança jurídica e legitimidade institucional do processo. Com

isso, encontrar um consenso demanda não apenas um trabalho tecnicamente fundamentado, mas também capacidade de mediação institucional e negociação política, evidenciando que o planejamento territorial é um processo tanto técnico quanto político.

Ademais, a necessidade de validação legislativa e a possibilidade de judicialização, como observado anteriormente, introduzem elementos de incerteza e podem comprometer a continuidade e a efetividade das propostas construídas em campo. Desse modo, embora a cooperação interinstitucional seja fundamental, ela revela-se também como um espaço de disputas no qual a consolidação de uma base territorial consoante com a realidade depende do equilíbrio entre interesses locais, diretrizes estaduais e marcos legais.

Por outro lado, o caso do município de Poço Verde, especialmente na sua confrontação com Simão Dias,

demonstra como a aplicação da metodologia do Projeto pode contribuir efetivamente para a resolução de conflitos e para o aprimoramento do planejamento territorial. A substituição de linhas secas caracterizadas por traços abstratos e imprecisos por elementos geográficos identificados em campo, aliada ao uso de geotecnologias e à escuta qualificada das comunidades locais, possibilitou uma redefinição mais coerente e aderente à realidade territorial.

Nos trechos com acidentes geográficos naturais, como rios e serras, o trabalho concentrou-se em ajustes cartográficos, como é o caso da divisa entre Poço Verde e Tobias Barreto, definida majoritariamente pelo Rio Caripau. No entanto, exceções a essa lógica exigiram investigações mais aprofundadas, como no ponto de trijunção entre Simão Dias, Tobias Barreto e Riachão do Dantas, no qual serras com nomes variados dificultavam a identificação do marco. Diante disso, foi necessária uma aproximação com os moradores, cuja memória e referência espacial ajudaram a clarificar a nomenclatura e a localização exata desses elementos naturais, evidenciando a relevância do saber territorial popular.

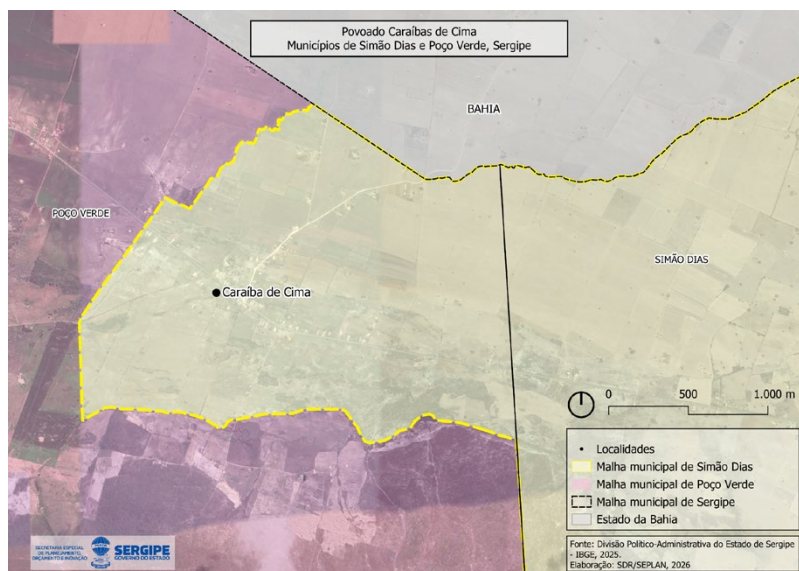
Outro fator determinante para o novo traçado municipal é a situação atual de serviços de infraestrutura nas áreas de fronteira, a exemplo de comunidades sem vias carroçáveis que enfrentam dificuldades para receber ambulâncias, caminhões de lixo e agentes de saúde, afetando diretamente a qualidade

de vida e comprometendo a presença do Estado. Essas condições territoriais não apenas revelam desigualdades socioespaciais, como também mostram como a indefinição dos limites tende a intensificá-las, reforçando a negligência institucional.

Nas localidades limítrofes, as entrevistas com os moradores revelaram o seu sentimento de pertencimento e identificaram qual município é responsável por serviços essenciais como energia, água, educação e saúde. Diante disso, as campanhas de campo realizadas nos trechos de divisa, com destaque para o limite entre Poço Verde e Simão Dias, foram fundamentais para compreender a realidade local. As entrevistas com os moradores revelaram o seu sentimento de pertencimento e identificaram qual município é responsável por serviços como energia, água, educação e saúde.

No trecho em questão está a localidade de Caraíbas de Cima, situada no município de Poço Verde, a 1,77 quilômetros da linha de limite com o município de Simão Dias, que caracterizou-se como um ponto de conflito durante as investigações de campo iniciais. Observou-se que embora alguns serviços sejam ofertados por Poço Verde, especialmente o acesso à educação, o que se justifica pela proximidade com escolas municipais e pela capacidade dessas unidades de absorver determinada quantidade de alunos, a maior parte dos serviços essenciais é fornecida por Simão Dias.

FIGURA 3 – Mapa atualizado do município de Poço Verde.



Fonte: Acervo SEPLAN/SE, 2026.

Durante as entrevistas semi-estruturadas realizadas com a população, a equipe entendeu que embora haja a prestação de serviços por diferentes municípios na mesma área, a população tende a reconhecer sua vinculação administrativa a partir de suas práticas cotidianas, como acesso a comércio, educação e redes sociais locais. Consequentemente, ao reconhecerem o município que efetivamente atende e oferece suporte às suas demandas, os moradores passam a se identificar e a desenvolver um sentimento de pertencimento em relação a esse território.

No caso de Caraíbas de Cima, a população se identificou como pertencente a Simão Dias, o que evidencia a relevância do direito consuetudinário e do pertencimento territorial no processo de delimitação. Esse aspecto reforça a necessidade de incorporar dimensões socioterritoriais ao planejamento, superando abordagens estritamente normativas e tecnicistas.

Verificou-se, nesses casos e em diversos outros, que a indefinição territorial impacta diretamente o acesso a serviços públicos, gerando situações de dupla vinculação administrativa ou, em alguns casos, de negligência institucional. Comunidades situadas em áreas de fronteira frequentemente enfrentam dificuldades no acesso a políticas públicas, evidenciando como a fragilidade na delimitação territorial contribui para a reprodução de desigualdades socioespaciais.

Dentre os desafios enfrentados ao longo do processo, destaca-se a necessidade de articulações políticas contínuas, especialmente em contextos de transição administrativa. Em municípios onde houve mudança de gestão, como em Poço Verde, foi necessário retomar o diálogo institucional, reapresentar o trabalho executado e estudarmos as possibilidades das tratativas da atualização territorial. Esse processo de reintrodução pode gerar atrasos, uma vez que a nova gestão precisa se inteirar dos objetivos e acordos prévios. A escuta institucional é fundamental para promover ajustes pontuais nas definições, baseando-se no consenso entre os municípios envolvidos. Em eventuais dúvidas ou receios sobre impactos territoriais e demográficos podem gerar hesitação, ainda que, na maioria das vezes, as mudanças não impliquem em perdas significativas para os entes envolvidos.

Outro ponto relevante refere-se aos impactos financeiros decorrentes da redefinição dos limites municipais. A delimitação territorial influencia diretamente indicadores utilizados na distribuição de

recursos, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o ICMS, reforçando o caráter estratégico da atualização territorial para o equilíbrio fiscal e para a capacidade de investimento dos entes municipais. Nesse sentido, a clareza na definição dos limites não apenas qualifica o planejamento, mas também contribui para maior justiça na distribuição de recursos públicos.

Dentre os casos mencionados, não foi necessária a alteração do FPM, uma vez que o contingente populacional afetado foi mínimo quando comparada a população do município. Contudo, no estado de Sergipe, ainda existem situações em aberto que podem vir a gerar impactos financeiros decorrentes da atualização dos limites municipais, a exemplo dos casos entre Canindé de São Francisco e Poço Redondo, bem como entre Aracaju e São Cristóvão, cujas possíveis alterações territoriais e populacionais podem ser significativas. Ressalta-se que, no momento, ambos os casos encontram-se em processo judicial em andamento, não havendo definição sobre a configuração territorial até a conclusão das respectivas ações.

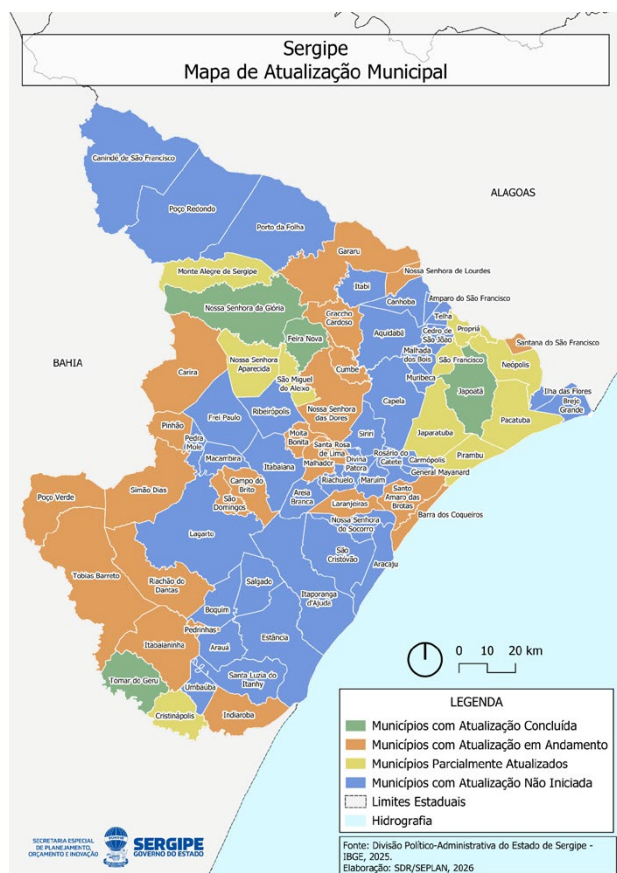
Nesse mesmo sentido, a ampliação das análises para outros municípios em processo de atualização, como Tobias Barreto e Riachão do Dantas, reforça que as dinâmicas observadas não constituem casos isolados, mas expressam uma problemática estrutural presente em diferentes regiões do Estado. Tais experiências corroboram a necessidade de continuidade e consolidação do Projeto como política pública permanente, capaz de enfrentar de forma sistêmica as inconsistências territoriais.

No estágio atual dos trabalhos, observa-se, a partir do mapeamento da situação dos municípios sergipanos (Figura 4), que o processo de atualização dos limites municipais se encontra em diferentes níveis de execução. Assim, o Estado possui um total de quatro municípios com atualização concluída, tendo seus limites já aprovados em Lei; vinte e três municípios em andamento, estando com seus trabalhos iniciados ou em processo de validação das propostas, etapa fundamental para a consolidação dos limites definidos e dez parcialmente atualizados, visto que um dos seus municípios confrontantes já possui lei aprovada. Destaca-se que os municípios de Poço Verde, Tobias Barreto e Riachão do Dantas já concluíram as etapas técnicas e encontram-se, no momento, aguardando

aprovação pela Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe (ALESE).

Esse panorama evidencia tanto os resultados já alcançados pelo Projeto quanto a existência de demandas ainda em aberto, incluindo áreas em análise e situações que envolvem maior complexidade técnica, institucional ou jurídica. Assim, o conjunto dessas experiências permite não apenas consolidar metodologias e diretrizes, mas também orientar a continuidade das ações, com vistas à ampliação da cobertura territorial e à resolução progressiva das inconsistências identificadas.

FIGURA 4 – Mapa de Sergipe destacando os trabalhos de atualização dos limites municipais.



Fonte: Acervo SEPLAN/SE, 2026.

Dessa forma, os resultados demonstram que a atualização dos limites municipais deve ser compreendida como uma política pública estruturante, capaz de integrar dimensões técnicas, jurídicas, sociais e políticas. Ao promover maior precisão territorial, reduzir conflitos administrativos e incorporar a participação social, o processo contribui para o fortalecimento

da governança territorial e para a construção de um planejamento governamental mais eficiente, integrado e equitativo.

Observa-se que a institucionalização dessa política, aliada ao uso de geotecnologias e à participação ativa das populações locais, constitui elemento fundamental para garantir a continuidade administrativa e a efetividade das ações do Estado no território. A experiência analisada no estado de Sergipe evidencia que a atualização dos limites municipais, quando conduzida de forma integrada e participativa, representa um avanço significativo na promoção da justiça socioespacial e na qualificação do planejamento público, consolidando-se como referência para outras unidades federativas.

7. CONCLUSÃO

Conclui-se que a atualização dos limites municipais, conduzida pela Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão de Sergipe (SEPLAN), em parceria com os municípios confrontantes, a Assembleia Legislativa de Sergipe (ALESE) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), configura-se como um instrumento estratégico para o fortalecimento do planejamento governamental e da gestão territorial. Ao ultrapassar a dimensão estritamente técnica da delimitação cartográfica, essa iniciativa assume um papel estruturante na organização do espaço e na qualificação da atuação do estado de Sergipe.

No contexto analisado, verificou-se que as indefinições territoriais comprometem não apenas a segurança jurídica, mas também a efetividade das políticas públicas, a distribuição equitativa de recursos e a garantia de direitos sociais, especialmente em áreas de fronteira municipal. Tais fragilidades evidenciam a centralidade da base territorial como elemento condicionante do planejamento e da ação estatal.

A adoção de uma metodologia que articula rigor técnico, uso de geotecnologias e participação social demonstrou-se fundamental para o enfrentamento dessas problemáticas. O Projeto de Atualização dos Limites Municipais evidenciou capacidade de corrigir inconsistências históricas, substituir traçados imprecisos por referenciais territorialmente reconhecidos e incorporar dimensões socioterritoriais ao processo de delimitação, integrando o direito consuetudinário, o pertencimento territorial e as dinâmicas locais como elementos legítimos do planejamento governamental.

Os resultados empíricos, observados em municípios como Poço Verde, Simão Dias, Tomar do Geru e Cristinápolis, bem como nas experiências em curso em outros municípios como Tobias Barreto e Riachão do Dantas, demonstram que os desafios relacionados à delimitação territorial possuem caráter recorrente e estrutural no estado de Sergipe. Ao mesmo tempo, evidenciam que a aplicação de procedimentos sistematizados e participativos contribui para a mitigação de conflitos institucionais, o fortalecimento da cooperação intermunicipal e o aprimoramento da governança territorial.

Os produtos técnicos gerados, como o memorial descritivo e os mapas atualizados, constituem uma base consistente para a formalização legal dos novos limites municipais, assegurando maior estabilidade administrativa e continuidade das ações públicas, mesmo diante de mudanças de gestão. Ademais, tais resultados não apenas atendem às exigências legais e institucionais, mas também incorporam os anseios das comunidades locais, ao refletirem de forma mais precisa seus vínculos territoriais e sentimentos de pertencimento.

Nesse sentido, a atualização dos limites municipais contribui diretamente para a qualificação do ciclo de planejamento e orçamento público, ao fornecer uma base territorial mais precisa e confiável, essencial para

a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Ao reduzir ambiguidades administrativas e delimitar com maior clareza as competências territoriais, amplia-se a capacidade de atuação do Estado e a eficiência na prestação de serviços à população.

Portanto, a institucionalização dessa política pública revela-se fundamental para garantir a continuidade administrativa e a consolidação dos avanços alcançados, especialmente em contextos marcados por transições de governo. A experiência sergipana evidencia que a integração entre tecnologia, conhecimento técnico e participação social constitui um caminho consistente para o enfrentamento de problemas históricos relacionados à organização do território.

Por fim, destaca-se que a consolidação e ampliação do Projeto de Atualização dos Limites Municipais para outros municípios do estado, bem como sua possível replicação em outras unidades federativas, representam oportunidades relevantes para o fortalecimento das políticas territoriais no Brasil. Ao promover maior coerência espacial, justiça na distribuição de recursos e efetividade das ações públicas, essa iniciativa contribui para a construção de um planejamento governamental mais integrado, democrático e orientado à redução das desigualdades socioespaciais.

8. Referências

1. CARDOSO JR., José Celso. O Brasil na encruzilhada: apontamentos para uma reforma do Estado de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista. Cadernos do Desenvolvimento, [S. l.], v. 12, n. 20, p. 99–133, 2017. Disponível em: <https://cadernosdodesenvolvimento.org.br/cdes/article/view/31>. Acesso em: 9 jan. 2026.
2. CARLOS, A. F. A. O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Labur, 2007.
3. OLIVEIRA, Floriano José Godinho de; SOARES, Thaís de Oliveira. Os limites da integração e das políticas territoriais na escala local: a ação dos municípios no planejamento territorial. Scripta Nova, Revista eletrônica de geografia y ciencias sociales, Barcelona, 2012.
4. SANTOS, M. A natureza do espaço. São Paulo: Edusp, 1996.

A consolidação da divisão político-administrativa do Amazonas: revisão legal, cartográfica e territorial

- **Karyane de Oliveira Tolentino Maciel**

Secretaria de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação – SEDECTI, Brasil
E-mail: karyane@gmail.com

- **Wilson Brito e Silva**

Secretaria de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação – SEDECTI, Brasil
E-mail: wsilva@sedecti.am.gov.br

- **Bruno Cardoso Braga de Almeida**

Secretaria de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação – SEDECTI, Brasil
E-mail: balmeida@sedecti.am.gov.br

- **Elson da Silva Souza**

Secretaria de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação – SEDECTI, Brasil
E-mail: esouza@sedecti.am.gov.br

Resumo

A definição dos limites municipais compõe elemento central para a organização territorial, o planejamento governamental e a gestão pública, sendo fundamental para assegurar coerência administrativa, segurança jurídica e adequada distribuição de recursos. No estado do Amazonas, cuja vasta extensão territorial e complexidade socioambiental impõem desafios significativos, a maior parte dos municípios foi criada na década de 1980, em um contexto marcado por limitações técnicas, escassez de bases cartográficas detalhadas e reduzida precisão nos memoriais descritivos.

Como consequência, verificam-se inconsistências na delimitação territorial, incluindo divergências toponímicas, ambiguidades na identificação de marcos geográficos e incompatibilidades entre os registros legais e as bases cartográficas atuais, o que impacta diretamente a gestão pública, o planejamento regional e a produção de informações estatísticas.

Diante desse cenário, o presente projeto tem como objetivo apresentar o processo de consolidação da divisão político-administrativa do estado do Amazonas, destacando os procedimentos metodológicos adotados e os principais resultados obtidos. A pesquisa caracteriza-se como aplicada, com abordagem qualitativo-quantitativa estruturada em etapas de levantamento documental, análise cartográfica em ambiente de Sistema de Informações Geográficas, verificação de campo e consolidação das bases territoriais.

Foram analisados 530 pontos ao longo dos limites municipais, dos quais 18,5% apresentaram divergências leves, 6,6% moderadas e 14,7% graves, enquanto 60,2% não apresentaram inconsistências. Como resultado, obteve-se uma base territorial unificada e atualizada, com maior precisão cartográfica, coerência legal e suporte qualificado à gestão territorial, contribuindo para a redução de conflitos administrativos e o aprimoramento do planejamento público no estado do Amazonas.

Palavras-chave: divisão político-administrativa; planejamento territorial; geoprocessamento; limites municipais; Amazonas.

1. INTRODUÇÃO

A definição dos limites territoriais constitui um dos pilares fundamentais da organização do Estado, sendo essencial para a estruturação político-administrativa, o planejamento governamental e a gestão pública. A delimitação territorial, materializada por meio de limites, divisas e fronteiras, resulta de processos históricos e de relações de poder que organizam o espaço político e administrativo. Nesse contexto, a definição clara e juridicamente consistente dos limites municipais é elemento essencial para garantir segurança jurídica, eficiência administrativa e adequada distribuição de recursos públicos.

No Brasil, essa temática assume especial relevância, sobretudo em estados caracterizados por grande extensão territorial e elevada complexidade socioambiental. Nesse cenário, o estado do Amazonas destaca-se por constituir a maior unidade federativa do país em área territorial, com aproximadamente 1.559.255,881 km², o que corresponde a cerca de 18% do território nacional (IBGE, 2022). Além disso, o estado é composto por sessenta e dois municípios e apresenta uma população estimada em aproximadamente 3.941.613 habitantes (IBGE, 2022), evidenciando os desafios associados à gestão e ao ordenamento de um território amplo e heterogêneo.

A organização espacial do Amazonas está fortemente condicionada por sua extensa rede hidrográfica. A região abriga a maior bacia hidrográfica do planeta, com cerca de 5.846.100 km², além de apresentar o maior volume de água doce do mundo, estimado em aproximadamente 216.342 m³/s (IBGE, 2015). Nesse contexto, o rio configura-se como elemento estruturador do território. O rio Amazonas e seus inúmeros afluentes desempenharam papel central na organização territorial da região, uma vez que muitos desses cursos d'água foram utilizados historicamente como referências naturais para a definição de limites administrativos e fronteiras municipais, além de constituírem eixos fundamentais de mobilidade, circulação e integração territorial.

A definição dos limites municipais no estado foi estabelecida, em grande medida, a partir de três categorias principais de elementos: naturais, antrópicos e imaginários. Entre os elementos naturais, destacam-se rios, divisores de águas, igarapés, lagos, paranás e nascentes, frequentemente utilizados como marcos territoriais devido à sua presença física no espaço

geográfico. Os elementos antrópicos, por sua vez, incluem rodovias, estradas, ramais, localidades e divisas de lotes, que refletem a ocupação humana e a infraestrutura instalada no território. Por fim, na ausência de referências naturais ou construídas, recorreu-se à utilização de elementos imaginários, como linhas secas, paralelos e meridianos, definidos por critérios cartográficos e geodésicos.

Os municípios amazonenses tiveram suas leis de criação promulgadas, em sua maioria, ao longo da década de 1980, em um contexto marcado por limitações técnicas, escassez de informações cartográficas detalhadas e reduzida disponibilidade de tecnologias de georreferenciamento. Como consequência, no processo de revisão cartográfica, foram identificadas inconsistências nos memoriais descritivos das leis de criação municipal, bem como divergências toponímicas, ambiguidades na definição dos marcos territoriais e imprecisões na representação cartográfica dos limites municipais.

Essas fragilidades geram impactos relevantes para a gestão pública e para a governança territorial. Entre os principais problemas decorrentes dessas inconsistências, destacam-se disputas administrativas entre municípios, questionamentos sobre dados populacionais, conflitos relacionados à arrecadação tributária, dificuldades na execução de políticas públicas e insegurança jurídica quanto à delimitação territorial. Além disso, a ausência de um limite territorial consolidado dificulta o planejamento governamental e compromete a eficiência das ações administrativas em diferentes níveis de governo.

Diante das inconsistências identificadas, a modernização dos limites territoriais do estado tornou-se necessária para o fortalecimento dos instrumentos de planejamento e gestão pública, compreendida como o processo de revisão, padronização e atualização das bases cartográficas e dos limites municipais. Nesse contexto, foi desenvolvido o projeto de Revisão e Consolidação da Divisão Político-Administrativa do Estado do Amazonas, coordenado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI), em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A iniciativa teve como objetivo realizar uma revisão abrangente dos limites municipais, promovendo a atualização dos memoriais descritivos das leis de

criação, bem como a qualificação do arquivo vetorial da divisão territorial.

A implementação desse projeto buscou promover uma compreensão clara, padronizada e tecnicamente consistente dos limites municipais do estado do Amazonas, tanto para a administração estadual quanto para as prefeituras municipais. Espera-se que os resultados obtidos subsidiem diferentes instâncias do Poder Público, especialmente o Poder Legislativo e os órgãos de planejamento e gestão territorial, na consolidação das divisas municipais por meio de uma legislação única e atualizada, capaz de incorporar os avanços tecnológicos e cartográficos disponíveis.

Além disso, a consolidação da divisão político-administrativa representa um instrumento técnico fundamental para o fortalecimento da governança territorial. A atualização dos limites tende a reduzir conflitos administrativos e demandas judiciais relacionadas à delimitação territorial, além de contribuir para maior precisão em levantamentos estatísticos, planejamento regional e implementação de políticas públicas.

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo apresentar os fundamentos teóricos, metodológicos e os principais resultados do processo de revisão e consolidação da divisão político-administrativa do estado do Amazonas, evidenciando sua importância para a modernização da gestão territorial e para o aprimoramento das bases cartográficas e legais que asseguram a organização do território amazonense.

2. JUSTIFICATIVA

A consolidação da divisão político-administrativa do estado do Amazonas justifica-se pela necessidade de superar inconsistências históricas presentes nos limites municipais, que impactam diretamente a gestão territorial e a atuação do poder público.

Grande parte dessas inconsistências decorre do contexto em que os municípios foram criados, sobretudo na década de 1980, período marcado por limitações técnicas, ausência de bases cartográficas detalhadas e baixa precisão nos memoriais descritivos. Como resultado, ao longo do tempo, consolidaram-se divergências entre os instrumentos legais e as representações cartográficas utilizadas pelos órgãos governamentais.

Além disso, fatores como alterações na dinâmica territorial, mudanças na nomenclatura de elementos geográficos e dificuldades na identificação de

referências descritas nas legislações contribuíram para interpretações divergentes dos limites municipais, intensificando conflitos administrativos e dificultando o planejamento regional.

Nesse contexto, a utilização de tecnologias de geoprocessamento e cartografia digital possibilita a revisão e atualização dessas delimitações, promovendo maior precisão espacial e alinhamento entre a legislação e a realidade territorial.

Dessa forma, a consolidação da divisão político-administrativa configura-se como uma ação estratégica para o fortalecimento da governança territorial, a redução de conflitos entre municípios e o aprimoramento do planejamento governamental em diferentes escalas.

3. OBJETIVOS

O presente projeto teve como objetivo apresentar o processo de consolidação da divisão político-administrativa do estado do Amazonas, destacando os principais procedimentos metodológicos adotados e os resultados obtidos na atualização dos memoriais descritivos das leis de criação municipal.

De forma específica, o projeto buscou:

- revisar as legislações de criação dos municípios amazonenses;
- identificar inconsistências nos memoriais descritivos dos limites municipais;
- atualizar referências geográficas e toponímicas presentes nos descritivos legais;
- inserir coordenadas geográficas aproximadas nos memoriais descritivos;
- consolidar o limite territorial mais preciso para subsidiar a gestão pública e o planejamento territorial.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

No Brasil, o processo de emancipação municipal foi impulsionado por múltiplos fatores, entre os quais se destacam aspectos econômicos, sociais, geográficos e militares. A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um ponto de inflexão nesse processo, ao reconhecer os municípios como entes federativos, conferindo-lhes autonomia política, administrativa e financeira. Esse marco redefiniu a organização político-administrativa do país e ampliou o papel dos municípios na gestão pública e na implementação de políticas territoriais.

Nesse contexto, a divisão político-administrativa assume papel estruturante, uma vez que representa a base territorial sobre a qual se organiza o exercício do poder estatal. No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 18, inciso IV, estabelecia, até 1996, que a definição das competências territoriais municipais ocorreria mediante legislação estadual (BRASIL, 1988). Tal configuração evidencia que a delimitação territorial não é apenas uma questão técnica, mas também um instrumento de regulação política e administrativa do espaço.

A intensificação da criação de municípios no Brasil, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990, reflete esse novo arranjo institucional. No estado do Amazonas, esse processo se materializou a partir de 1985, com a homologação dos primeiros cinquenta e nove municípios, seguida pela criação de mais três em 1987, totalizando os atuais sessenta e dois municípios. Contudo, esse movimento ocorreu em um contexto marcado por limitações técnicas e normativas, o que contribuiu para a existência de registros territoriais imprecisos e, em muitos casos, inconsistentes.

Dessa forma, no contexto histórico da emancipação municipal no Amazonas, observa-se que os registros norteadores adotados carecem de maior clareza e precisão. Tal fragilidade evidencia que os limites territoriais, especialmente os municipais, extrapolam a dimensão cartográfica, configurando-se como instrumentos jurídicos, administrativos e políticos fundamentais para a governança. A ausência de precisão na definição desses limites pode comprometer não apenas a gestão territorial, mas também a efetividade das políticas públicas e a segurança jurídica.

A consolidação da divisão político-administrativa, portanto, deve ser compreendida como um elemento central da gestão territorial, situando-se no nível mais elevado do planejamento e do ordenamento do território. Ao organizar o espaço em unidades político-administrativas, como estados e municípios, a divisão político-administrativa garante a definição clara de competências, a coordenação institucional e a efetiva atuação do Estado na gestão do território e na prestação de serviços públicos. Assim, a clareza e a precisão dos limites territoriais tornam-se condições indispensáveis para a eficiência administrativa e para a adequada distribuição de competências.

Sob a perspectiva geográfica, o território não pode ser reduzido a uma base física. Segundo Milton Santos

(2006), o território deve ser compreendido como resultado da interação entre materialidade e relações sociais, sendo constituído por um conjunto dinâmico de objetos e ações que expressam dimensões políticas, econômicas e sociais. Essa compreensão amplia a análise da divisão territorial, ao evidenciar que ela resulta de processos históricos, relações de poder e práticas sociais que moldam o espaço ao longo do tempo. Nesse sentido, a definição de limites administrativos deve ser interpretada como parte de uma dinâmica mais ampla para implementação de políticas públicas e organização do território.

A definição dos limites administrativos é essencial para a organização político-territorial, influenciando a gestão pública e a aplicação de políticas no espaço (MORAES, 2005). Limites imprecisos tendem a gerar conflitos territoriais, sobreposição de competências e insegurança jurídica, fatores que fragilizam a atuação do Estado e dificultam a implementação de ações governamentais. Portanto, a precisão territorial não é apenas desejável, mas necessária para a consolidação de uma governança eficaz.

No Brasil, a divisão político-administrativa apresenta caráter dinâmico, especialmente no que se refere à criação de municípios e à atualização de seus limites. A Emenda Constitucional nº 15, de 1996, ao alterar o inciso IV do artigo 18 da Constituição Federal, introduziu novos critérios para esses processos, condicionando-os à legislação estadual, à regulamentação por lei complementar federal e à consulta prévia das populações envolvidas, por meio de plebiscito, precedida da elaboração de Estudos de Viabilidade Municipal (BRASIL, 1988). Tal mudança normativa evidencia uma tentativa de conferir maior rigor e controle ao processo de reorganização territorial.

Nesse contexto, a atuação dos municípios no ordenamento territorial não é plena nem autônoma, uma vez que se encontra condicionada aos limites estabelecidos pela própria Constituição. Ao prever que essa competência deve ser exercida “no que couber”, o texto constitucional evidencia que as ações municipais devem estar em conformidade com as normas federais e estaduais, sobretudo no que se refere às competências concorrentes e privativas (GRAF; LEUZINGER, 1998).

Atualmente, a consolidação da divisão político-administrativa é acompanhada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que, para a

produção de seus mapas municipais, considera a atualização contínua da Divisão Político-Administrativa Brasileira (DPA), cuja dinâmica reflete as modificações ocorridas nos limites territoriais dos municípios ao longo do tempo (IBGE, 2022). Nesse contexto, tais alterações podem decorrer de fatores legais, como a publicação de novas legislações e decisões judiciais, bem como de aspectos técnicos, especialmente aqueles relacionados à elaboração de relatórios e pareceres pelos órgãos estaduais responsáveis pela divisão político-administrativa. Destacam-se, ainda, os ajustes cartográficos e as revisões legais como os principais mecanismos de atualização dos limites municipais, evidenciando a crescente integração entre dimensões jurídicas e técnicas na definição do território.

Diante disso, a consolidação da divisão político-administrativa envolve não apenas a análise, mas, quando necessário, a redefinição dos limites territoriais, com vistas a garantir maior precisão espacial e adequação às dinâmicas geográficas, socioeconômicas e políticas. Esse processo revela-se estratégico, na medida em que contribui para a melhoria da gestão pública, para a distribuição mais equitativa de recursos e para a mitigação de conflitos administrativos.

A gestão do território se realiza por meio do planejamento territorial e do ordenamento do território. O planejamento territorial consiste no processo de elaboração de planos que definem as formas de uso e ocupação do espaço, regulamentando os direitos e as interações da sociedade com o meio físico e biológico. Já o ordenamento territorial compreende um conjunto de princípios, diretrizes e normas voltados à organização do espaço, por meio de um processo dinâmico, contínuo, flexível e participativo, buscando o equilíbrio entre a sociedade, o meio físico e os recursos naturais, com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável. Dessa forma, o conhecimento detalhado desses espaços, tanto o físico quanto o abstrato, constituem elemento fundamental para uma gestão eficiente do território (IBGE, 2006). Nesse sentido, planejamento e ordenamento territorial se articulam diretamente com a divisão político-administrativa, uma vez que dependem de limites claros para sua efetiva implementação.

Essas particularidades tornam os desafios da gestão territorial ainda mais complexos em regiões de grande extensão e de difícil acesso, nas quais a rede hidrográfica atua como principal meio de circulação. A

necessidade de integrar o planejamento e o ordenamento do território às condições geográficas específicas evidencia a importância de uma abordagem adaptativa e estratégica, capaz de assegurar a eficácia da administração e a organização do espaço. Diante desses desafios naturais, a forma historicamente fragmentada de ocupação da Amazônia reforça a necessidade de estratégias que promovam maior integração territorial.

Na realidade amazônica, conforme destaca Becker (2013), a ocupação ocorreu de maneira descentralizada, resultando em estruturas administrativas pouco integradas. Esse cenário reforça o caráter estratégico da consolidação da divisão político-administrativa, instrumento essencial para reduzir desigualdades regionais, fortalecer a governança e promover o desenvolvimento territorial sustentável.

Nesse contexto, a cartografia desempenha papel central na gestão territorial, permitindo representar e analisar os limites municipais com maior precisão. O uso de bases cartográficas modernas possibilita identificar inconsistências, ambiguidades e alterações nos marcos físicos, muitos dos quais, como cursos d'água, historicamente servem de referência para a delimitação de fronteiras. Aliada às diretrizes técnicas e ao emprego de Sistemas de Informação Geográfica (SIG), a cartografia possibilita reinterpretar memoriais descritivos, corrigir inconsistências e produzir bases territoriais mais confiáveis. Assim, evidencia-se que a consolidação da divisão político-administrativa depende da articulação entre fundamentos jurídicos, avanços técnicos e compreensão das dinâmicas territoriais. Mais do que uma estrutura estática, essa divisão deve ser entendida como um processo contínuo de construção e ajuste, essencial para o fortalecimento da governança e para o planejamento territorial que acompanhe as demandas sociais, econômicas e ambientais da região.

4.1 Formação político-administrativa do Estado do Amazonas

Após a Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ser reconhecidos como entes federativos, adquirindo autonomia política, administrativa e financeira, além de assumirem papel relevante na gestão pública.

No estado do Amazonas, o processo de emancipação municipal ocorreu de forma fragmentada e com

baixa coordenação institucional, sendo conduzido em um contexto marcado por limitações técnicas e cartográficas da época.

A configuração atual dos sessenta e dois municípios amazonenses está associada a um processo contínuo de institucionalização, cuja última consolidação promulgada ocorreu por meio de quatro leis, em dois momentos distintos. Em 1985, cinquenta e nove municípios foram instituídos pela Lei nº 1.707, de 23 de outubro de 1985. Posteriormente, em 1987, foram criados mais três municípios, Apuí, Careiro da Várzea e Guajará, por meio das Leis nº 1.826, nº 1.827 e nº 1.828, de 30 de dezembro de 1987.

Dessa forma, o estado do Amazonas passou a contar com sessenta e dois municípios, configuração que permanece até a atualidade.

4.2 Divisão político-administrativa e gestão territorial

O processo de consolidação da divisão político-administrativa do estado do Amazonas decorre da necessidade de solucionar conflitos e divergências oriundos das legislações de criação dos municípios. Os descritivos de limites, elaborados em diferentes períodos, frequentemente apresentam inconsistências cartográficas e imprecisões técnicas, tornando indispensáveis a análise dos limites territoriais, especialmente diante da incorporação de novos insumos e técnicas de representação do espaço.

A divisão político-administrativa consiste no elemento essencial da gestão territorial, na medida em que organiza o espaço em unidades juridicamente instituídas, como estados e municípios, viabilizando a governança, a ação estatal e a implementação de políticas públicas. O território, assim, não se configura apenas como base física, mas como construção social resultante da atuação de múltiplos agentes e das relações que se materializam no espaço.

Nesse contexto, a Divisão Político-Administrativa (DPA) e a definição de limites territoriais desempenham papel central, estabelecendo de forma precisa os contornos dos entes federativos e assegurando clareza institucional, segurança administrativa e suporte à implementação de políticas públicas.

Embora relacionada ao desenvolvimento regional, a DPA não se confunde com esse conceito. Sua função é estruturar o território a partir de limites oficiais, definindo competências e viabilizando a atuação

institucional. Por outro lado, o desenvolvimento regional envolve estratégias e dinâmicas voltadas à redução das desigualdades espaciais e à promoção do crescimento equilibrado.

Assim, a divisão político-administrativa constitui a base sobre a qual se apoiam as ações de desenvolvimento, garantindo organização territorial e eficiência administrativa. O aprimoramento contínuo desse processo, por meio da atualização dos limites, assegura delimitações precisas e compatíveis com as dinâmicas geográficas e socioeconômicas, fortalecendo a coordenação entre os entes federativos e a distribuição equitativa de recursos e serviços.

4.3 Consolidação territorial e uso do geoprocessamento

O conhecimento constitui um fator preponderante para a definição e compreensão do território, na medida em que sua construção resulta da interação contínua entre diferentes agentes que atuam sobre o espaço. Nesse sentido, o território não se configura apenas como uma base física, mas como uma construção social dinâmica, marcada por relações, práticas e interesses diversos. Conforme destacado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a compreensão do território está diretamente associada às dinâmicas sociais que o estruturam, reforçando seu caráter relacional e multifacetado.

Para a gestão intraurbana, pode-se afirmar que os agentes responsáveis por sua condução dispõem de melhores condições para definir e interpretar esses espaços, considerando as especificidades locais e as interações estabelecidas entre as escalas local e global. Nessa perspectiva, o IBGE (2006) enfatiza que a compreensão das dinâmicas locais é fundamental para a adequada delimitação e gestão dos espaços administrativos, especialmente em contextos de elevada complexidade territorial.

Nesse contexto, com o avanço das tecnologias de geoprocessamento e a evolução da cartografia digital, tornou-se possível identificar, analisar e corrigir discrepâncias nos memoriais descritivos de limites municipais, promovendo maior compatibilidade entre as descrições legais e a realidade geográfica e administrativa.

Projetos voltados à consolidação da divisão político-administrativa buscam identificar inconsistências, denominadas divergências, por meio da análise da

dinâmica territorial ao longo do tempo, das alterações em elementos cartográficos e das imprecisões presentes nas legislações de criação dos municípios. Entre essas inconsistências, destacam-se descrições ambíguas, referências toponímicas inadequadas, presença de elementos não identificáveis no território e a sobreposição ou compartilhamento de localidades e empreendimento entre dois ou mais municípios.

Essas análises têm como finalidade subsidiar a atualização dos memoriais descritivos e dos limites territoriais, contribuindo para a consolidação da divisão político-administrativa.

5. METODOLOGIA

O presente projeto caracteriza-se como uma pesquisa de natureza aplicada, com abordagem qualitativo-quantitativa, estruturada a partir dos procedimentos técnicos empregados no projeto de consolidação da divisão político-administrativa do Estado do Amazonas. Tal enquadramento justifica-se pela necessidade de integrar análises descritivas e interpretativas a dados empíricos, permitindo não apenas a compreensão dos fenômenos territoriais, mas também a proposição de soluções voltadas ao aprimoramento da delimitação e gestão do espaço geográfico.

A metodologia foi estruturada em quatro etapas principais: levantamento documental, análise cartográfica, verificação de campo e consolidação das bases territoriais, as quais foram conduzidas de forma integrada e complementar, assegurando a articulação entre as diferentes fontes de dados e os procedimentos analíticos.

O levantamento e a análise das leis de criação dos sessenta e dois municípios permitiram identificar inconsistências nos memoriais descritivos, evidenciando limitações associadas ao contexto técnico de sua elaboração. Os memoriais descritivos dessas normativas foram examinados com o objetivo de identificar ambiguidades, inconsistências toponímicas, topológicas e geométricas, bem como imprecisões nas referências territoriais, sendo adotado, neste projeto, o termo “divergências” para designar, de forma integrada, esse conjunto de ocorrências.

Como estratégia metodológica, os municípios foram organizados em quatro blocos, tomando como referência o limite territorial adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para fins estatísticos, o que permitiu a condução das análises de

forma sistemática. A priorização dos municípios do primeiro bloco baseou-se na diferença entre a área delimitada pela SEDECTI, no ano de 2018, e o limite vigente do IBGE, associada à análise das unidades visitadas com base em dados do Instituto, considerando a ordenação decrescente dos maiores saldos negativos de área entre os limites utilizados pela SEDECTI e pelo IBGE, bem como a população das unidades visitadas, entendidas como endereços associados a estabelecimentos e edificações particulares e comerciais visitados pelo IBGE.

No processo de atualização, foram inseridas coordenadas geográficas aproximadas (CGA) nos pontos de delimitação dos limites municipais, bem como novas toponímias como referências espaciais, com a finalidade de aprimorar a interpretação dos memoriais descritivos. Os limites municipais foram georreferenciados de acordo com a interpretação das legislações, considerando medianas, margens e demais elementos descritos. As legislações dos municípios limítrofes foram analisadas comparativamente, permitindo a identificação e a correção de divergências, entendidas como inconsistências entre descrições legais, bases cartográficas e a realidade espacial observada, posteriormente classificadas em quatro níveis, leve, moderado, grave e sem divergência, possibilitando a qualificação do impacto de cada inconsistência na definição, continuidade e coerência dos limites municipais, com o objetivo de subsidiar sua padronização e consistência.

Na etapa cartográfica, os limites municipais foram interpretados e vetorizados em ambiente de Sistema de Informações Geográficas (SIG), com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Diretoria de Serviço Geográfico do Exército (DSG), em bases hidrográficas da Agência Nacional de Águas (ANA), em imagens de satélite (Maxar e ESRI) e em dados do Shuttle Radar Topography Mission (SRTM). Também foram incorporadas informações obtidas em campo com o uso de GPS, adotando-se como referência o Sistema Geodésico Brasileiro, no datum SIRGAS 2000.

Esse procedimento possibilitou a identificação de sobreposições territoriais, lacunas cartográficas e divergências entre diferentes representações espaciais, além de subsidiar a análise dos memoriais descritivos com base em evidências geoespaciais consistentes e tecnicamente validadas.

A verificação de campo desempenhou papel fundamental na validação das informações cartográficas, permitindo identificar inconsistências não detectáveis por meio de análise documental e evidenciando a importância da integração entre dados empíricos e geoespaciais. A verificação de campo foi realizada em municípios estratégicos da Região Metropolitana de Manaus, contemplando alguns dos treze municípios que a compõem, como Iranduba, Manacapuru, Novo Airão, Rio Preto da Eva, Presidente Figueiredo, Manaus, Autazes e Careiro da Várzea. O objetivo foi validar informações cartográficas, identificar toponímias não registradas em bases digitais e verificar elementos naturais e antrópicos utilizados como referências territoriais.

Durante os levantamentos de campo, foram desenvolvidas atividades como a demarcação de nascentes, a reambulação de localidades, a verificação da presença populacional e a identificação de ramais e cursos d'água.

Na etapa de consolidação, os dados foram sistematizados em uma base territorial unificada, contemplando os sessenta e dois municípios do Estado do Amazonas. Os limites municipais foram georreferenciados, integrados em um único arquivo vetorial e submetido à análise topológica, com o objetivo de identificar divergências de natureza geométrica, compreendidas como erros na forma, na posição e na estrutura espacial dos elementos, e garantir a continuidade e a consistência espacial das divisas.

Procedeu-se à análise e à padronização dos memoriais descritivos, com a unificação das informações constantes nas legislações analisadas. Esse processo envolveu a inserção de coordenadas geográficas aproximadas, a identificação e a classificação de divergências, a correção e padronização de toponímias, a inclusão de novas referências geográficas, a substituição de informações desatualizadas, a eliminação de inconsistências e a atualização de direcionamentos geográficos e trechos descritivos.

O memorial descritivo constitui um instrumento do planejamento territorial, caracterizado como um relato técnico detalhado, apresentado em formato textual, que reúne informações de referências geográficas utilizadas na definição de poligonais responsáveis pela delimitação dos limites municipais no território.

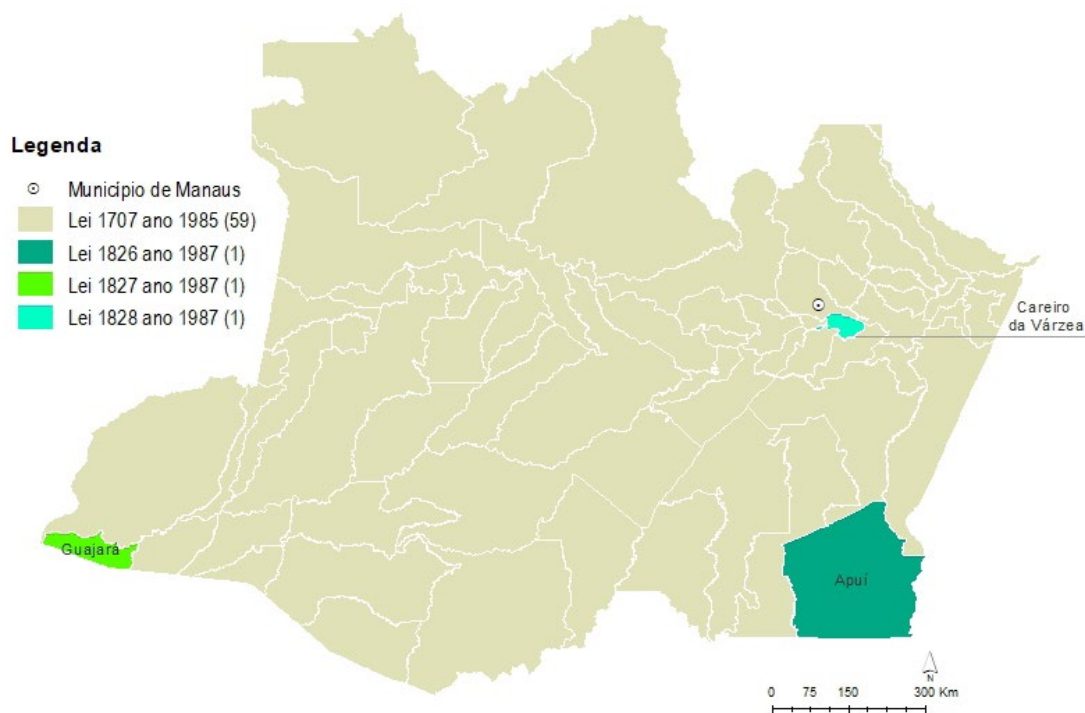
O processo de análise dos municípios do Estado do Amazonas envolveu a unificação dos memoriais

descritivos constantes nas quatro leis que instituem a criação dos sessenta e dois municípios, bem como a inserção de coordenadas geográficas aproximadas. Esse conjunto normativo compreende a Lei nº 1.707, de 23 de outubro de 1985, que estabelece cinquenta e nove municípios, e as Leis nº 1.826, nº 1.827 e nº 1.828, todas de 30 de dezembro de 1987, responsáveis pela criação dos municípios de Apuí, Guajará e Careiro da Várzea, (Figura 1).

Essas legislações foram analisadas e revisadas para a composição do presente documento, a partir dos seguintes procedimentos:

- análise das áreas territoriais dos municípios;
- inserção de Coordenadas Geográficas Aproximadas (CGA);
- identificação e classificação dos tipos de divergências;
- correção de ortografia e padronização ortográfica de toponímias e termos técnicos;
- inserção de novas referências geográficas;
- substituição de referências desatualizadas ou incompatíveis com a realidade territorial atual;
- remoção de referências que comprometiam a interpretação dos memoriais descritivos à luz das bases e documentos contemporâneos;
- atualização e correção de direcionamentos geográficos;
- atualização de trechos descritivos.

FIGURA 1 – Aplicação das legislações de criação municipal no Estado do Amazonas



Fonte: TOLENTINO, Karyane (2024)

Os memoriais descritivos revisados e atualizados apresentam informações detalhadas, organizadas por artigos, incluindo a indicação dos municípios limítrofes e a orientação dos percursos no sentido horário. As alterações realizadas foram destacadas em negrito no corpo dos artigos e sistematizadas em notas numeradas, contendo a especificação do tipo de modificação, sua justificativa e a respectiva base cartográfica utilizada como referência.

A análise integrada foi realizada por meio da construção de um banco de dados geográfico (geodatabase), estruturado no datum SIRGAS 2000, permitindo o armazenamento, a organização, a classificação e a análise constituída das informações produzidas e das divergências identificadas. Essa estrutura garantiu maior consistência no tratamento dos dados geoespaciais, além de assegurar a rastreabilidade das alterações realizadas ao longo do processo metodológico.

Foram definidos atributos como identificação dos pontos, municípios limítrofes, grau de divergência, status das toponímias, direcionamento geográfico, presença populacional e aspectos ortográficos, com o objetivo de compor os pontos no Sistema de Informações Geográficas (SIG), bem como estruturar,

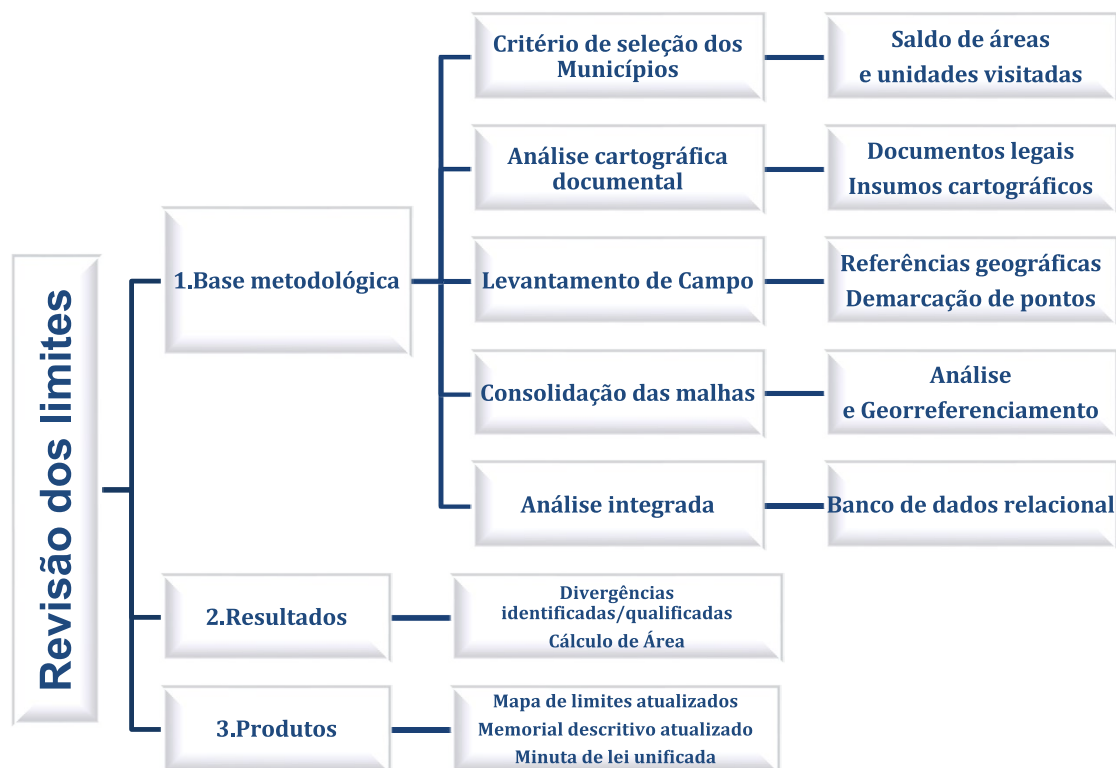
qualificar e padronizar as informações territoriais analisadas.

Adicionalmente, o ambiente de geodatabase favoreceu a padronização dos procedimentos analíticos e a integração entre as diferentes etapas da pesquisa, contribuindo para a confiabilidade dos produtos gerados e oferecendo suporte técnico à tomada de decisão no processo de delimitação e consolidação dos limites municipais.

O cálculo das áreas territoriais foi realizado por meio da projeção cartográfica Albers Equal Area Conic, adequada para a representação de grandes extensões territoriais, por minimizar distorções e preservar a proporcionalidade das áreas.

Por fim, conforme ilustrado no fluxograma metodológico apresentado na (Figura 2), este projeto reuniu em um único instrumento legal relativo à Divisão Político-Administrativa do Estado do Amazonas, fruto do Acordo de Cooperação Técnica entre a SEDECTI e o IBGE, a sistematização dos resultados, permitindo a geração de relatórios técnicos, produtos cartográficos e painéis analíticos, além do desenvolvimento de uma plataforma web destinada a apoiar a gestão territorial. Esses produtos subsidiaram a proposta de consolidação e homologação das divisas municipais,

FIGURA 2 – Fluxograma metodológico



Fonte: TOLENTINO, Karyane (2024)

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

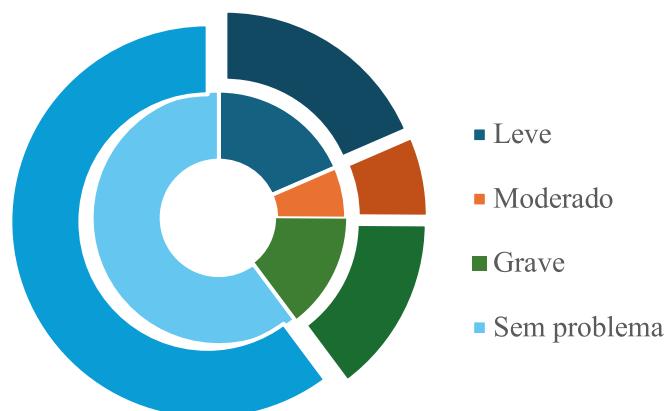
Os resultados obtidos estão diretamente relacionados às etapas metodológicas adotadas, evidenciando a eficácia da abordagem integrada entre análise documental, cartográfica, verificação de campo e consolidação das bases territoriais.

Inicialmente, a análise documental, baseada nos memoriais descritivos das legislações de criação dos municípios, associada à interpretação cartográfica em ambiente de Sistema de Informações Geográficas (SIG), possibilitou a identificação e avaliação de um total de 530 pontos de coordenadas ao longo dos limites municipais do Estado do Amazonas. Esses pontos foram analisados quanto à presença de divergências, conforme critérios previamente definidos na metodologia.

A predominância de divergências classificadas como leves (18,5%) sugere que parte das inconsistências está associada a imprecisões interpretativas e variações toponímicas, enquanto os casos moderados

e graves indicam problemas estruturais mais profundos na definição dos limites territoriais. Outros 35 pontos (6,6%) foram classificados como de grau moderado, associados, em sua maioria, a transformações ambientais ou antrópicas que demandaram atualização das referências territoriais. Já 78 pontos (14,7%) foram classificados como de grau grave, caracterizados por impactos diretos na delimitação territorial, sobretudo em áreas com presença populacional consolidada. Por fim, 319 pontos (60,2%) não apresentaram divergências, evidenciando consistência entre os memoriais descritivos e as bases cartográficas analisadas (Gráfico 01).

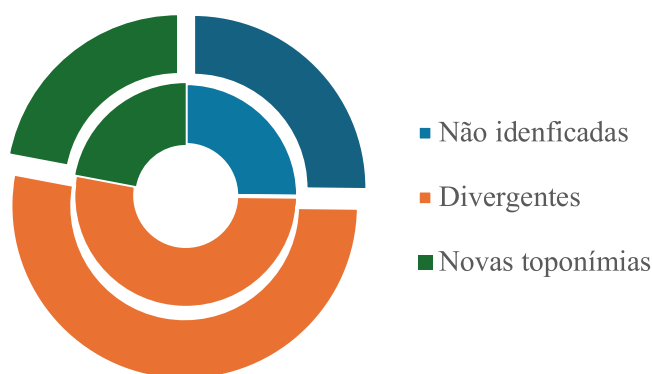
GRÁFICO 01 – % Grau de divergência identificadas nos pontos



Fonte: TOLENTINO, Karyane (2024)

No que se refere à análise toponímica, conduzida com base na comparação entre os memoriais descritivos, as bases cartográficas e as informações obtidas em campo, foram identificadas 72 toponímias não localizadas nos insumos disponíveis, geralmente associadas a áreas remotas ou a feições naturais sujeitas a alterações. Além disso, foram registradas 151 divergências toponímicas, decorrentes principalmente de variações de grafia, uso de nomenclaturas locais e mudanças ao longo do tempo. Como parte do processo de análise, foram inseridas 63 novas toponímias, contribuindo para o aprimoramento da precisão espacial e da interpretação dos memoriais descritivos (Gráfico 02).

GRÁFICO 02 – % Tipos de toponímia



Fonte: TOLENTINO, Karyane (2024)

A etapa de análise cartográfica, aliada ao uso de múltiplas bases geoespaciais, permitiu a identificação de inconsistências como sobreposições territoriais, lacunas cartográficas e desalinhamentos entre diferentes representações espaciais. Essas inconsistências foram corrigidas durante o processo de vetorização e ajuste dos limites municipais, garantindo maior coerência geométrica e continuidade espacial dos limites.

No que diz respeito aos direcionamentos geográficos, foram identificadas 12 divergências relacionadas à ausência ou uso inadequado de orientação cardinal nos memoriais descritivos. Essas inconsistências foram

revisadas com base em critérios técnicos e na análise integrada das bases cartográficas, contribuindo para maior precisão na definição dos limites territoriais.

A verificação de campo, realizada em municípios estratégicos da Região Metropolitana de Manaus, desempenhou papel fundamental na validação das informações cartográficas e na qualificação dos dados analisados. Essa etapa possibilitou a confirmação de elementos geográficos descritos nos memoriais, a identificação de toponímias não registradas nas bases digitais e a correção de inconsistências que não seriam detectadas exclusivamente por meio de

análise documental e cartográfica. Destaca-se, nesse contexto, a realização de reambulação em áreas com indefinição territorial, como no caso de uma comunidade cuja delimitação encontrava-se sobreposta ao limite municipal, sem clareza quanto à sua vinculação administrativa. A atividade de campo permitiu a verificação in loco da ocupação e dos elementos geográficos de referência, subsidiando a correta atribuição territorial e contribuindo para a mitigação de conflitos administrativos e melhoria da gestão pública local.

No que se refere às divergências associadas à dinâmica populacional, estas se destacaram como as mais críticas, por envolverem áreas de ocupação consolidada atravessadas por limites municipais. Tais situações geram conflitos administrativos e incertezas quanto à responsabilidade pela prestação de serviços públicos, sendo, por essa razão, classificadas como de grau grave.

A consolidação das informações em ambiente de geodatabase, estruturado no datum SIRGAS 2000, permitiu a integração, padronização e rastreabilidade dos dados produzidos ao longo da pesquisa. Essa base territorial unificada possibilitou a organização dos atributos associados aos pontos analisados, incluindo grau de divergência, status das toponímias, direcionamento geográfico e presença populacional, contribuindo para a consistência dos resultados e para o suporte à tomada de decisão.

Como resultado do processo de consolidação, foi possível atualizar as áreas territoriais dos municípios do Estado do Amazonas, totalizando 1.559.160,476 km². A comparação com dados anteriormente vigentes indicou que 34 municípios apresentaram redução de área, enquanto 28 registraram aumento, refletindo a maior precisão cartográfica, a adequação às feições naturais e a correção das inconsistências identificadas ao longo das etapas metodológicas.

De forma geral, os resultados evidenciam que a aplicação integrada dos procedimentos metodológicos adotados permitiu não apenas a identificação e correção de divergências, mas também o aprimoramento da base territorial do Estado do Amazonas. Observa-se que parte das inconsistências identificadas está associada a processos históricos de definição territorial, como a criação posterior de municípios, a exemplo de Apuí, Careiro da Várzea e Guajará, que contribuíram para a persistência de dúvidas de natureza referencial e territorial até os dias atuais.

Nesse contexto, a consolidação da divisão político-administrativa mostra-se fundamental para a redução dessas inconsistências, ao promover a padronização das informações, a atualização dos memoriais descritivos e o alinhamento entre os registros legais e a realidade geográfica observada. Os produtos gerados, incluindo a base vetorial consolidada, os memoriais descritivos revisados e os dados sistematizados em ambiente geoespacial, fornecem suporte técnico consistente à gestão territorial e à consolidação das divisas municipais.

7. CONCLUSÃO

A gestão do território do Estado do Amazonas, diante de sua elevada complexidade, evidencia a importância da divisão político-administrativa como instrumento fundamental para a organização espacial e o fortalecimento da atuação do poder público.

As legislações de criação dos municípios, majoritariamente fundamentadas em informações produzidas na década de 1980, apresentam, na atualidade, inconsistências decorrentes das limitações técnicas da época. Embora tenham representado um marco relevante na consolidação da estrutura territorial do estado, as transformações geográficas, tecnológicas e sociais ocorridas nas últimas décadas tornam necessária sua atualização.

Nesse contexto, a consolidação da divisão político-administrativa do Amazonas configura-se como um avanço técnico-institucional significativo. Os resultados obtidos demonstram que a integração entre análise legislativa, cartografia digital e verificação de campo constitui uma abordagem eficaz para a redefinição e o aprimoramento dos limites territoriais, contribuindo diretamente para o fortalecimento da governança e da gestão pública.

O projeto, ao incorporar informações georreferenciadas e adotar rigor metodológico baseado em levantamento documental, análise cartográfica em ambiente de Sistemas de Informações Geográficas (SIG), verificação de campo e abordagem qualitativo-quantitativa, possibilitou a atualização dos memoriais descritivos e a consolidação de uma base territorial mais precisa e consistente.

As divergências identificadas, classificadas nos níveis leve, moderado e grave, evidenciam que os principais desafios estão associados, sobretudo, às dinâmicas populacionais e às áreas de ocupação

consolidada, nas quais os impactos recaem diretamente sobre a prestação de serviços públicos e a definição de responsabilidades administrativas.

Embora parte dos conflitos territoriais extrapole a dimensão técnico-operacional, especialmente aqueles relacionados a demandas de reorganização político-administrativa, o estudo contribui de forma significativa para a compreensão dessas problemáticas e para a proposição de soluções baseadas em critérios técnicos e legais.

Dessa forma, conclui-se que a consolidação da divisão político-administrativa representa um instrumento estratégico para o fortalecimento da segurança jurídica, a redução de conflitos administrativos e o aprimoramento do planejamento territorial.

Por fim, o trabalho não apenas contribui para a realidade do estado do Amazonas, como também se consolida como referência metodológica para outras unidades federativas que enfrentam desafios semelhantes na organização e gestão de seus territórios.

8. Referências

1. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). Hidroweb: mapa. Disponível em: <https://www.snirh.gov.br/hidroweb/mapa>. Acesso em: mar. 2024.
2. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: mar. 2024.
3. EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). Imagem SRTM de 30 m. Disponível em: <https://www.cnpm.embrapa.br/projetos/relevobr/download/am/am.htm>. Acesso em: mar. 2024.
4. EXÉRCITO BRASILEIRO. Banco de Dados Geográficos do Exército (BDGEx – WMS). Disponível em: <https://bdgex.eb.mil.br/bdgexapp>. Acesso em: mar. 2024.
5. EXÉRCITO BRASILEIRO. Banco de Dados Geográficos do Exército (BDGEx – MapCache). Disponível em: <http://bdgex.eb.mil.br/mapcache>. Acesso em: mar. 2024.
6. EXÉRCITO BRASILEIRO. Banco de Dados Geográficos do Exército: cartas topográficas nas escalas 1:50.000, 1:100.000 e 1:250.000. Disponível em: <https://bdgex.eb.mil.br/mediador/index.php?modulo=pesquisarproduto&acao=formularioPesquisaTextual&padrao=html>. Acesso em: mar. 2024.
7. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Malhas territoriais 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/downloads-geociencias.html>. Acesso em: mar. 2024.
8. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Mapa estatístico municipal (MME 2010). Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias/downloads-geociencias.html?caminho=cartas_e_mapas/mapas_para_fins_de_levantamentos_estatisticos/censo_demografico_2010/mapas_municipais_estatisticos/. Acesso em: mar. 2024.
9. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Mapa estatístico municipal (MME 2020). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/downloads-geociencias.html>. Acesso em: mar. 2024.
10. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo agropecuário 2017. Disponível em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/>. Acesso em: mar. 2024.
11. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Base contínua de hidrografia do Brasil ao milionésimo – versão 1:250.000. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/bases-cartograficas-continuas/15759-brasil.html?edicao=38558&t=downloads>. Acesso em: mar. 2024.
12. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Base de faces de logradouros do Brasil. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/malhas-territoriais/28971-base-de-faces-de-logradouros-do-brasil.html>. Acesso em: mar. 2024.

13. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Malhas de setores censitários: divisões intramunicipais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/26565-malhas-de-setores-censitarios-divisoes-intramunicipais.html?edicao=26589&t=downloads>. Acesso em: mar. 2024.
14. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades@: panorama (Censo 2022). Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/panorama>. Acesso em: mar. 2024.
15. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Biblioteca IBGE (2015). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=440452&view=detalhes>. Acesso em: mar. 2024.
16. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Mesa redonda: base territorial – um instrumento para organização do território. 2006. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/confest_e_confege/pesquisa_trabalhos/arquivosPDF/M595_01.pdf. Acesso em: mar. 2024.
17. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Noções cartográficas para base operacional geográfica. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=281663>. Acesso em: mar. 2024.
18. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Atualização dos mapas municipais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-municipais/27437-atualizacao-dos-mapas-municipais.html>. Acesso em: mar. 2026.
19. IMPRENSA OFICIAL DO GOVERNO DO AMAZONAS. Lei nº 1.707, de 23 de outubro de 1985. Disponível em: <https://diario.imprensaoficial.am.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/8113/#/p:9/e:8113>. Acesso em: mar. 2024.
20. IMPRENSA OFICIAL DO GOVERNO DO AMAZONAS. Leis nº 1.826, nº 1.827 e nº 1.828, de 30 de dezembro de 1987. Disponível em: <https://diario.imprensaoficial.am.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/16289/#/p:5/e:16289>. Acesso em: mar. 2024.
21. SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2006.
22. MORAES, Antonio Carlos Robert. Território e história no Brasil. São Paulo: Annablume, 2005.
23. GRAF, Ana Cláudia; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Ordenamento territorial e competências municipais. Brasília: [s.n.], 1998.
24. BECKER, Bertha K. Amazônia: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

A implantação da infraestrutura sergipana de dados espaciais (ISDE)

- **Ana Carolina Oliveira de Sá**

Subsecretaria de Estudos e Pesquisas (Observatório de Sergipe) – SEPLAN/SE

- **Acacia Maria Barros Souza**

Subsecretaria de Estudos e Pesquisas (Observatório de Sergipe) – SEPLAN/SE

- **Hérica Santos da Silva**

Subsecretaria de Estudos e Pesquisas (Observatório de Sergipe) – SEPLAN/SE

- **Ciro Brasil de Andrade**

Subsecretaria de Estudos e Pesquisas (Observatório de Sergipe) – SEPLAN/SE

Resumo

A informação geoespacial assume papel central na sociedade atual, sobretudo no setor público, ao apoiar processos de tomada de decisão em diferentes escalas e finalidades. Em Sergipe, há expressiva produção de dados estatísticos, geográficos e cartográficos; entretanto, esses dados ainda se apresentam dispersos e com baixa padronização, o que limita seu uso eficiente. Além disso, a ausência de base cartográfica atualizada e de padrões adequados compromete o planejamento territorial e as políticas públicas. Diante desse cenário, surge a Infraestrutura Sergipana de Dados Espaciais (ISDE), iniciativa coordenada pela Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão de Sergipe (SEPLAN/SE). O presente artigo visa apresentar e analisar o processo inicial de implantação da ISDE, com ênfase a relevância estratégica para o fortalecimento institucional do planejamento governamental e à gestão pública por meio da inovação, democratização da informação e da transformação digital. Para tal, a obtenção das informações ocorreu através de pesquisa em referencial bibliográfico resultante de consultas a teses, dissertações, resumos e artigos publicados em periódicos e anais de eventos, bem como acesso e análise de geoportais e IDEs de outros estados da Federação, além de pesquisa documental realizada junto à SEPLAN/SE. Os resultados apontam para avanços importantes, como o diagnóstico das bases existentes, a realização de capacitações técnicas, a consolidação do inventário de dados, o desenvolvimento de um banco de dados geoespaciais e a disponibilização de um geoportal provisório. Destaca-se, ainda, o planejamento para a aquisição de uma nova base aerofotogramétrica oficial, essencial para aprimorar a gestão territorial no estado.

1. INTRODUÇÃO

A informação geoespacial assume, hoje em dia, uma importância crescente e fundamental para todos os cidadãos e principalmente para o setor público (Oliveira, 2015). O uso de novas tecnologias vêm sendo aplicado como apoio aos estudos geográficos e tomadas de decisão, principalmente a partir da década de 1990, com intensificação nos anos 2000.

Os dados são essenciais para a integração e tomada de decisões. Para Oliveira (2015), tomar uma decisão em qualquer processo de planejamento torna-se, a

cada dia, mais dependente de informações úteis, confiáveis e seguras. Sendo as maiores dificuldades relacionadas à aquisição, adequação, compatibilização e o compartilhamento com as instituições e a sociedade.

Com o avanço da tecnologia, observa-se o aumento da quantidade de ferramentas e metodologias (para coleta, projeção e produção da informação) utilizadas para o compartilhamento de diferentes tipos de dados, processo que, muitas vezes, não seguem um padrão estabelecido, aumentando a complexidade

de distribuição e reutilização da informação (Guedes, 2010).

Essa ausência de padronização pode comprometer aspectos como qualidade, segurança, confiabilidade, eficiência e interoperabilidade dos dados, evidenciando a necessidade de adoção de padrões capazes de garantir a manutenção de características desejáveis em produtos e serviços (Oliveira, 2015; Guedes, 2010).

Segundo Burity e Sá (2003), a padronização implica que os dados devem manter o mesmo significado e características quando forem migrados e usados em sistemas distintos, sem que haja a necessidade de um re-trabalho para adaptá-los à base de dados (Silva e Ribeiro, 2009).

Nesse contexto, a necessidade da definição e padronização de normas, políticas, tecnologias e recursos humanos necessários para adquirir, processar, armazenar, distribuir e melhorar a utilização de dados georreferenciados (Lunardi, 2006), inaugura, assim, o conceito de infraestrutura de dados espaciais (IDE), de acordo com Guedes (2010).

Infraestruturas de dados espaciais surgem como um conjunto de tecnologias, políticas, arranjos e mecanismos institucionais que facilitam o acesso aos dados espaciais (Nakamura e Filho, 2012), de uma necessidade de gerenciamento e compartilhamento de grandes quantidades de informações geográficas (Silva, 2017), de forma simplificada e entre os diversos níveis de governo, setor privado, academia e sociedade em geral (Nerbert, 2004). Assim, a IDE configura-se como uma importante ferramenta para a base e a busca de dados espaciais, pois, a partir de uma estrutura eficiente de gerenciamento de dados, proporciona um ambiente no qual organizações ou nações interagem por meio de tecnologias voltadas ao fomento das atividades de utilização, gestão e produção de dados geográficos (Leite, 2022).

Diversos países passaram a adotar a lógica de compartilhamento de dados espaciais entre órgãos da administração pública, posteriormente, ampliada para entidades privadas e para a sociedade, consolidando assim, infraestruturas de dados espaciais como instrumentos de integração institucional, transparência e apoio à tomada de decisão.

Esse movimento ocorre em consonância com a crescente e irreversível digitalização da sociedade, da economia e dos serviços, o que exige uma atuação estratégica do Estado para assegurar que esse processo

fortaleça a soberania nacional e promova o desenvolvimento regional e nacional (Amorim, Pelegrina, Julho, 2018; BRASIL, 2025).

“Instituições governamentais de todo o mundo, principalmente de países mais desenvolvidos, têm apresentado soluções importantes para o arranjo dessas informações. Neste avanço e na busca de melhorias contínuas, encontra-se a ISO 19115/2003, as Infraestruturas de Dados Espaciais – IDE e softwares livres para compatibilização, integração e disponibilização de informação. Dessa maneira, os novos formatos de gestão tendem a apostar na disponibilização de seus dados” (Oliveira, 2015, p.22).

Sergipe, o menor estado da Federação, gera uma enorme quantidade de dados, sejam eles, estatísticos, geográficos e cartográficos, que são utilizados e produzidos pelos diversos órgãos do funcionalismo público estadual, municipal, quanto por diferentes segmentos da sociedade. Contudo, grande parte dessas informações ainda se encontra dispersa, sem padronização e sem integração entre as bases existentes.

Embora haja iniciativas digitais voltadas à gestão pública, como o SERhidro e o MapAju, tais ferramentas não contemplam o território estadual de forma integrada, uma vez que possuem escopo setorial e municipal, respectivamente. Nesse contexto, a inexistência de uma Infraestrutura de Dados Espaciais (IDE) em nível estadual constitui um entrave à padronização, à integração e ao compartilhamento das informações geográficas, limitando o potencial de uso estratégico desses dados.

Além do que, a inexistência de uma base cartográfica atualizada, aliada à baixa densidade informacional e ao uso de padrões cartográficos que não atendem aos padrões técnicos e operacionais exigidos nos dias atuais, gera obstáculos significativos para os órgãos públicos, o que tem dificultado na formulação de políticas públicas e ações voltadas para o planejamento e gestão territorial. Atualmente, o estado de Sergipe dispõe de bases cartográficas digitais antigas, ambas na escala 1:2.000, que remontam aos anos de 2004 e 2010, referentes, respectivamente, aos municípios litorâneos e às sedes municipais.

A ausência de atualização desses dados compromete a precisão do planejamento territorial e resulta em uma gestão menos eficaz de riscos e

desastres, já que informações defasadas dificultam a identificação de áreas vulneráveis e a implementação de medidas preventivas, por exemplo. Essa desatualização dificulta a integração entre órgãos públicos e gera redundâncias e incompatibilidades nos dados, reduzindo a transparência, o monitoramento do território e o controle social, além de dispêndio desnecessário de recursos (Moraes, Cunha e Barbosa, 2018). Soma-se a isso, o impacto negativo sobre a qualidade, a confiabilidade e a segurança das informações produzidas, bem como a redução da competitividade econômica de Sergipe, ao enfraquecer a atração de investimentos que dependem de dados precisos para embasar decisões estratégicas.

Diante desse cenário, surge a Infraestrutura Sergipana de Dados Espaciais (ISDE), iniciativa coordenada pela Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão de Sergipe, vinculada ao Governo do Estado de Sergipe. Essa iniciativa evidencia a necessidade de implantar e democratizar o acesso às informações geográficas, assegurar a qualidade e a segurança dos dados geoespaciais, evitar a duplicidade de esforços e aquisições e, sobretudo, fortalecer a institucionalização do planejamento governamental por meio da inovação e da transformação digital.

A criação de um ambiente confiável que possibilite o acesso e o intercâmbio de dados geoespaciais entre usuários e produtores públicos e privados de todo o estado, integrado à IDE e alinhado aos seus padrões, garante que diferentes secretarias e órgãos sejam diretamente beneficiados por informações geoespaciais mais precisas, padronizadas e integradas. Trata-se de uma ferramenta essencial para aprimorar o planejamento territorial, a formulação de políticas públicas e a prestação de serviços à população. Assim, a ISDE se apresenta como uma solução integrada, eficiente e moderna, capaz de elevar Sergipe a um novo patamar de gestão e desenvolvimento.

O presente trabalho tem como objetivo apresentar e analisar o contexto inicial de implantação da IDE, destacando sua relevância como instrumento estruturante e permanente de apoio ao planejamento e à gestão pública.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A Cartografia constitui uma área do conhecimento dedicada à representação, organização, comunicação e utilização de aspectos do espaço geográfico por

meio da informação geoespacial. Nesse sentido, deve cumprir sua função essencial de indicar o que, onde e como ocorre determinado fenômeno geográfico, recorrendo ao uso de simbologia e projeções cartográficas (Antunes, 2007; Nogueira, 2008), de modo a favorecer a compreensão, por parte do usuário, das diferenças e semelhanças presentes no espaço representado (Nogueira, 2008).

“Tendo por base os resultados de observações diretas ou da análise de documentação, se voltam para a elaboração de mapas, cartas e outras formas de expressão ou representação de objetos, elementos, fenômenos e ambientes físicos e socioeconômicos, bem como a sua utilização” (Brasil, 1998 apud Oliveira, 2015, p. 33).

Que segundo Guedes (2010), inclui todos os processos, desde o tratamento dos dados até o uso final na criação de mapas e produtos relacionados com a informação espacial. Sendo importantes instrumentos a serem disponibilizados e compartilhados para a sociedade, setor público, privado e academia (Oliveira, 2015).

Sob a influência dos avanços tecnológicos, a cartografia passou por diferentes transformações e fases, onde deu início às fases de considerar a elaboração de mapas e outros documentos cartográficos em formato digital, iniciando uma nova linguagem como computação gráfica, cartografia automatizada ou cartografia digital (Guedes, 2010; Oliveira, 2015).

Segundo Serradj (2014), a revolução digital marcou uma grande transformação na Cartografia a partir da segunda metade do século XX, caracterizada pela passagem do modo analógico para o digital com o surgimento dos computadores e da informática. Esse processo permitiu, inicialmente, a automatização de procedimentos cartográficos, tornando a produção mais rápida e precisa.

Nesse contexto, a cartografia contemporânea busca atender às diversas áreas da atividade humana, orientando-se para a produção de informações cartográficas em larga escala, em menor tempo e com níveis crescentes de precisão. Para isso, incorpora tecnologias modernas, como o sensoriamento remoto, o sistema GNSS (Sistema Global de Navegação por Satélite) e os SIGs (Sistemas de Informação Geográfica), conforme destacado pela SPUGeo (2019).

Além disso, avanços relacionados à estruturação, gestão e modelização de dados também se destacam, favorecendo o desenvolvimento das Bases de Dados Localizados e dos Sistemas de Informação Geográfica – SIG (Tomlinson, 1988; Cauvin; Escobar; Serradj, 2008 apud Serradj, 2014).

A utilização dessas bases de dados, associada ao processamento computacional, ampliou significativamente as possibilidades de análise e representação do espaço geográfico, permitindo revelar informações anteriormente pouco perceptíveis e aplicá-las em diferentes áreas, como a pesquisa científica, o planejamento territorial e a comunicação cartográfica (Cauvin; Escobar; Serradj, 2008).

Com a consolidação da revolução digital, o mapa deixou de ser compreendido apenas como um produto fixo e definitivo, passando a assumir características dinâmicas, virtuais, temporais e manipuláveis. Essa transformação ampliou as possibilidades de interação do usuário com a informação geográfica, favorecendo formas mais interativas de exploração e interpretação dos dados espaciais (Serradj, 2014), além de responder às novas demandas sociais por representações visuais mais dinâmicas e acessíveis.

Diante desse cenário, a informação geoespacial torna-se um componente essencial para a Cartografia, sobretudo em um contexto marcado por rápidas transformações tecnológicas e pela crescente necessidade de dados cada vez mais robustos, integrados e abrangentes. Segundo Araújo (2016),

“A definição de informações geoespaciais (IG) abrange: os dados cartográficos e topográficos que representam o território; os dados político-administrativos; os dados de recursos naturais; e as imagens da superfície terrestre de satélites de observação da Terra. São também os dados ambientais; as malhas viárias representativas da infraestrutura de transportes; a localização e descrição de áreas protegidas; a descrição e representação de terras indígenas, imóveis urbanos e rurais; os distintos usos dos solos – para citar apenas alguns exemplos. Da mesma forma, as séries estatísticas sobre aspectos demográficos de uma determinada população, bem como a distribuição da população e os indicadores socioeconômicos podem ser também considerados, no seu conjunto, como informação geoespacial” (Araújo, 2016, p. 38).

A informação geoespacial está presente em diversas atividades do cotidiano e, na maioria das vezes, encontra-se associada a uma localização no espaço e ao seu respectivo contexto geográfico. Essa característica contribui para o fortalecimento da governança, ao fornecer aos cidadãos informações mais qualificadas e acessíveis, além de apoiar o crescimento econômico por meio do aprimoramento do planejamento e do suporte aos processos de tomada de decisão (CP-IDEA, 2013).

Os dados geoespaciais configuram-se como o alicerce da informação espacial aplicada a distintas atividades e a diversos perfis de usuários. Para Moraes, Cunha e Barbosa (2018), dados espaciais são aqueles dados georreferenciados (também definidos como geoespaciais ou geográficos) em que a dimensão espacial é o elemento fundamental, a qual se refere ao posicionamento na Terra, num período de tempo ou determinado instante. Sendo estes essenciais para compreender a organização do território e analisar fenômenos.

Os governos continuarão a ter um papel fundamental na prestação de informações geoespaciais e a ser usuários substanciais de dados geoespaciais, de acordo com Araújo (2016). Ao estabelecer conexões entre instituições e promover a colaboração com diferentes segmentos da comunidade de informações geoespaciais, é papel dessas entidades a disponibilização de estruturas geoespaciais mais integradas e confiáveis.

Tais informações são fundamentais para subsidiar os processos de tomada de decisão, abrangendo desde o planejamento estratégico de longo prazo até ações de resposta a situações emergenciais, contribuindo para que os potenciais benefícios para a sociedade sejam efetivamente alcançados (UN-GGIM, 2013).

De acordo com Araújo (2016), até o período anterior a 2008, não havia grande preocupação em relação à forma como as informações geoespaciais eram produzidas e compartilhadas entre diferentes instituições dos setores governamental e privado. Em geral, esses dados eram gerados e disponibilizados de maneira isolada, sem a adoção de padrões ou formatos comuns, o que dificultava a integração entre os sistemas, que não se comunicavam entre si e atendiam apenas às finalidades específicas para as quais foram originalmente produzidos ou adquiridos.

E é nessa lacuna que surgem as Infraestruturas de Dados Espaciais (IDE). No Brasil, em 2008, a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) foi instituída, sendo uma oportunidade de uso e compartilhamento de informações geoespaciais interoperáveis, distribuídas e acessadas através de uma geoportal (Araújo, 2016).

Trata-se de um instrumento integrado de tecnologias; políticas; mecanismos e procedimentos de coordenação e monitoramento; bem como de padrões e acordos, destinado a facilitar e ordenar a geração, o armazenamento, o acesso, o compartilhamento, a disseminação e o uso dos dados geoespaciais de origem federal, estadual, distrital e municipal, conforme estabelecido no Decreto-lei 6.666/2008, art.2º, III.

Uma IDE é caracterizada como uma relevante base para a descoberta, disseminação e uso coletivo de dados espaciais, desde mapas, tabelas, coordenadas, integrando diversos tipos de usuários, como os da comunidade científica, instituições governamentais e não governamentais (Nakamura e Filho, 2012), podendo ser definida como um conjunto de recursos voltados à informação geográfica, disponibilizados e compartilhados em ambiente web de forma interoperável, promovendo a integração entre diferentes atores com base em um marco legal.

Caracterizando-se como uma boa ação de governança, as Infraestruturas de Dados Espaciais são justificadas pela necessidade de facilitar o acesso às informações geoespaciais e promover sua reutilização, otimizando recursos e ampliando sua aplicação em diferentes escalas. Segundo Paixão et.al. (2008 apud Amorim, Pelegrina, Julião, 2018), essas infraestruturas possibilitam o acesso rápido a informações consistentes, contribuindo para o desenvolvimento econômico, social e ambiental, além de permitir ao usuário identificar quais dados estão disponíveis, onde se encontram e sob quais condições de acesso e uso.

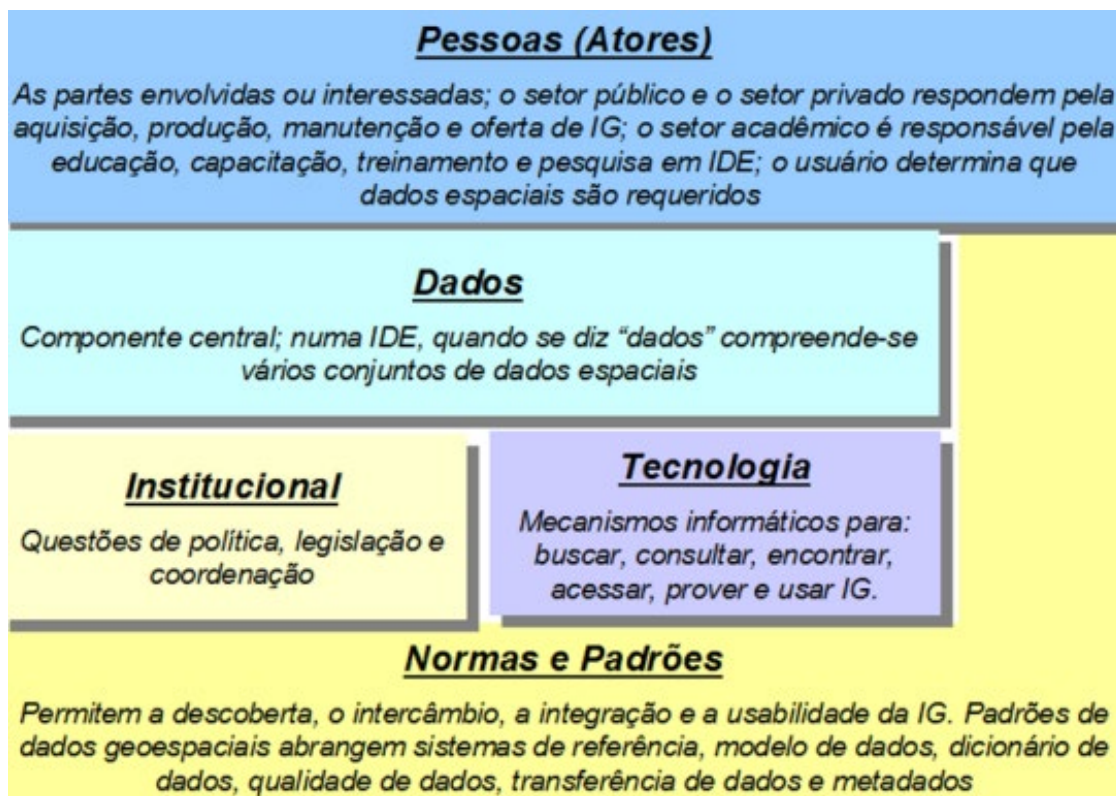
No que tange às unidades da federação, destaca-se o estado da Bahia, em razão de apresentar a iniciativa mais madura de estabelecimento de IDE, demonstrado desde o início da década de 2000. Na década supracitada, efetivou-se a reestruturação da Comissão Estadual de Cartografia, com vistas a urgente preocupação sobre padrões e normas na criação e disseminação de informação geográfica.

Conforme apontam Iniesto e Núñez (2014), a IDE possui os seguintes elementos de integração:

Tecnologia da informação/estrutura virtual representada pelos hardwares e softwares; Dados geográficos que indicam a localização geográfica associada, de forma direta ou indireta; Serviços web das funcionalidades a serem aplicadas nos dados geográficos; Interoperabilidade, que possibilita de integração de dados oriundos de diferentes organizações e em diferentes formatos; Metadados das informações acerca dos dados e serviços disponibilizados; Comunidade IDE que é composta pelos mais diferentes atores, podendo estes ser organizações do setor público, privado, acadêmico ou sociedade em geral, estes classificados como produtores, provedores, intermediários, usuários, desenvolvedores de software, provedores de hardware; e Marco legal, que consiste na legislação que consolida as regras e política de publicação e compartilhamento de informação geográfica de forma interoperável e atendendo às normas e padrões necessários.

Uma IDE é composta (Figura 1) por normas e padrões; tecnologia; dados (IG); Pessoas (atores).

FIGURA 1 – Componentes de uma IDE



Fonte: Adaptado de Warnest (2005 apud Oliveira; Ramos, 2013)

Em uma Infraestrutura de Dados Espaciais (IDE), os dados representam o elemento central do sistema, uma vez que constituem o principal recurso a ser produzido, organizado e compartilhado (Araújo, 2016), podendo ser agrupados em diferentes categorias, destacando-se os dados de referência, os dados temáticos e aqueles de valor agregado.

As pessoas (atores) também desempenham papel fundamental, pois correspondem aos diversos atores envolvidos nesse processo. Entre eles, encontram-se instituições do setor público e do setor privado, responsáveis pela aquisição, produção, atualização e disponibilização das informações espaciais; o meio acadêmico, que atua na formação, capacitação e desenvolvimento de pesquisas relacionadas às IDE; e os próprios usuários, que indicam as necessidades de informação e as formas mais adequadas de acesso aos dados (Williamson; Rajabifard; Feeney, 2003 Apud Araújo, 2016).

No que tange ao componente institucional, engloba elementos relacionados à formulação de políticas, à legislação e aos mecanismos de coordenação necessários para o funcionamento de uma IDE. Nesse âmbito, questões como a custódia dos dados, definição

de preços e regras de licenciamento assumem papel significativo para a gestão e compartilhamento das informações (Warnest, 2005 Apud Araújo, 2016)

O componente tecnológico, responsável por fornecer a infraestrutura física e os recursos computacionais que viabilizam o funcionamento da rede e dos sistemas capazes de localizar, consultar, acessar, disponibilizar e utilizar os dados geoespaciais. Esses recursos tecnológicos contribuem para o armazenamento, processamento, disseminação e acesso às informações espaciais (Williamson; Rajabifard; Feeney, 2003 Apud Araújo, 2016)

Por fim, as normas e os padrões constituem outro elemento essencial para a efetividade das IDE, pois possibilitam a descoberta, a troca, a integração e o uso adequado das informações espaciais. Nesse sentido, os padrões de dados espaciais abrangem diferentes aspectos, como sistemas de referência, modelos e dicionários de dados, controle de qualidade, mecanismos de transferência de dados e metadados, elementos fundamentais para garantir a interoperabilidade e a consistência das informações geoespaciais (Eagleson; Escobar; Williamson, 2000 Apud Araújo, 2016).

Considerando-se todos esses componentes e elementos funcionando e interagindo conforme as normas, as IDE se tornam visíveis através da Internet pelos geoportais, que são importantes recursos para a utilização eficaz dos sistemas de informação geográfica (SIG) e dos elementos-chave das IDE (Araújo, 2016; Moraes, Cunha, Barbosa, 2018).

Os geoportais emergem como instrumentos fundamentais para a operacionalização das IDEs, uma vez que concentram e disponibilizam, em um único ambiente digital, o acesso a informações, conteúdos e serviços geoespaciais por meio da Internet. Dessa forma, por meio de um *sítio web*, é possível disponibilizar ampla variedade de geosserviços a usuários com acesso à rede, contemplando, conforme Manrique e Manso-Callejo (2012 apud Amorim, Pelegrina, Julião, 2018), operações básicas que atendem tanto a usuários especialistas quanto ocasionais, oferecendo assim, funcionalidades de localização, visualização, download e processamento.

Conforme Maguire e Longley (2005 apud Araújo, 2016), o geoportal diferencia-se de um portal devido a sua conotação geográfica dos recursos e serviços, os quais são acessados pelos usuários através da aplicação web.

Dentre os vários exemplos de geoportais existentes, pode-se destacar os seguintes a saber: o *National Geospatial Data Framework*, o *Mullti-Agency Geographic Information for the Countryside* do Reino Unido, o *INSPIRE Geoportal*, um componente do projeto *Infrastruture for Spatial Information in Europe*, *Geospatial One-Stop*, dos EUA, e o Portal SIG Brasil.

Em suma, um geoportal deve ser concebido com uma interface clara e acessível, capaz de viabilizar a publicação e a consulta de dados, bem como o acesso aos serviços a eles associados. No âmbito da esfera estadual, sua utilização revela-se estratégica tanto para o uso interno de dados sensíveis e de acesso restrito, assegurando a gestão e a integração das informações institucionais, quanto para a divulgação de dados de interesse público à sociedade civil. Ademais, em função das necessidades dos usuários, é imprescindível a existência de canais de comunicação e suporte que garantam a adequada utilização do sistema.

3. METODOLOGIA

A metodologia está ancorada em procedimentos técnicos e científicos que articulam processos teóricos e práticos.

Inicialmente, o acervo teórico foi constituído através de consultas a teses, dissertações, resumos e artigos publicados em periódicos e anais de eventos nacionais e internacionais. Plataformas como o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível (CAPES); Repositórios Institucionais de Universidades de todo Brasil; Google Acadêmico etc., também foram consultados.

Consultas a trabalhos desenvolvidos por Oliveira (2015); Guedes (2010); Silva (2017); Nakamura e Filho (2012); Amorim, Pelegrina, Julião (2018), Moraes, Cunha e Barbosa (2018) etc, foram essenciais para o desenvolvimento teórico do artigo.

No que tange a pesquisa documental, foi realizado o acesso a base de dados e metadados da Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação vinculado ao Governo do Estado de Sergipe, além de consulta a decretos, termos, atas, relatórios no âmbito da Infraestrutura de Dados Espaciais.

No que se refere ao caráter prático da implementação da Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais de Sergipe, esta fundamenta-se na descrição de um planejamento incremental estruturado em quatro fases, previstas para o período de 2024 a 2027, integrando as dimensões técnicas, normativas e humanas. Ademais, foram realizadas consultas a páginas eletrônicas de diversos geoportais e Infraestruturas de Dados Espaciais de outras unidades da federação, a exemplo do Geoportal IDE Bahia e da Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais do Rio Grande do Sul (IEDE/RS), cujas experiências e diretrizes servem como referência para o fortalecimento, desenvolvimento e consolidação da IDE do estado de Sergipe.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Mediante a importância da estruturação e consolidação de uma Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais para o fortalecimento da governança estadual, desde 2024, o estado de Sergipe vem realizando iniciativas voltadas ao seu desenvolvimento. A padronização e integração de dados geoespaciais em uma plataforma acessível, integrada e inovadora apresenta diversas vantagens, desde uma estrutura padronizada de metadados e serviços, aprimoramento

da tomada de decisões, acessibilidade, transparência, e ainda, melhoria no planejamento territorial e gestão ambiental.

A ISDE vem sendo desenvolvida desde o ano supracitado e, ao longo desse período, tem avançado em etapas importantes para sua consolidação. Em 2025, alcançou um marco importante com a elaboração da Minuta do Marco Regulatório, documento que estabelece as diretrizes de governança dos dados geoespaciais no Estado.

Entre as principais fases alcançadas durante esse período, destacam-se: o diagnóstico da base de dados existente; a realização de capacitações técnicas voltadas aos agentes envolvidos na estruturação da IDE; a consolidação do Inventário de Dados; o desenvolvimento do Banco de Dados Geoespaciais; a disponibilização de um geoportal provisório; além de planejamento para a obtenção e gestão de uma nova base aerofotogramétrica oficial para o Estado,

que envolve, inclusive, uma base tecnológica capaz de explorar os dados geoespaciais e viabilizar múltiplas soluções e modelos de uso para diferentes perfis de usuários.

Pode-se destacar que a fase inicial, ocorrida no terceiro trimestre (setembro) de 2024, concentrou-se no diagnóstico situacional (Figura 2) fruto da Consultoria de Inventário de Dados do estado, o qual evidenciou a inexistência de uma base cartográfica atualizada, associada à baixa densidade informacional dos metadados e à utilização de padrões cartográficos que não atendem plenamente aos requisitos técnicos e operacionais atualmente exigidos. Além disso, foram identificadas inconsistências nos dados disponíveis, associadas a uma defasagem de espaço temporal. Afinal, as bases cartográficas digitais mais recentes de nosso Estado, ambas na escala 1:2.000, remontam aos anos de 2004 e 2010, referentes, respectivamente, aos municípios litorâneos e às sedes municipais.

FIGURA 2 – Reunião de diagnóstico situacional de base de dados nas secretarias



Fonte: autores, 2024.

A partir dessa consultoria, teve-se como desdobramentos o nivelamento técnico dos agentes envolvidos, que englobam diversas secretarias e órgãos do governo Estado, através de capacitações específicas em IDE. Tais capacitações foram estruturadas em quatro

módulos¹, realizadas no período de outubro de 2024 a fevereiro de 2025, sendo elas:

- Noções gerais de infraestrutura de dados espaciais (IDE);²
- Metadados³;
- Bancos de dados geográficos⁴;

1 O primeiro foi realizado de forma presencial e os demais ocorreram na modalidade remota.

2 Teve como público-alvo os tomadores de decisão, os produtores e gestores de geoinformação e os técnicos de tecnologia da informação.

3 Exclusivo para capacitar os produtores e gestores de geoinformação.

4 Voltado para os produtores e gestores de geoinformação e técnicos de tecnologia da informação.

- Especificação técnica do controle de qualidade de dados geoespaciais⁵.

O primeiro módulo (Figura 3), IDE, que teve considerável adesão das secretarias estaduais, abordou os seguintes temas: Noções gerais de Infraestrutura de Dados Espaciais – IDE; Banco de Dados Geográficos – BDG; Modelagem Conceitual de um BDG; e Conceitos básicos da técnica de modelagem. O módulo de Metadados, trabalhou o perfil de metadados geoespaciais do Brasil (Perfil MGB), os metadados segundo a

norma ET-PCDG, os aplicativos para gerenciamento de metadados e a prática de criação de metadados.

No módulo Bancos de dados geográficos, apresentou-se a modelagem lógica de BDG, modelagem física de BDG, ferramentas de manipulação de modelagem lógica de BDG e serviços de dados geoespaciais. Por fim, no último módulo, especificação técnica do controle de qualidade de dados geoespaciais (ET – CQDG) expôs os conceitos básicos sobre controle de qualidade de dados geoespaciais através do temas: visão geral da CQDG, erros na consistência lógica e erros nas amostras.

FIGURA 3 – Capacitação de técnicos dentro da temática da IDE



Fonte: autores, 2024.

A finalização do Inventário de Dados e o desenvolvimento do Banco de Dados Geoespaciais constituíram uma etapa fundamental para a análise da qualidade, integridade, confiabilidade e abrangência das informações disponíveis sobre os dados geoespaciais do Estado de Sergipe. Esse processo possibilitou identificar lacunas e inconsistências nos conjuntos de dados, evidenciando aspectos que demandam atenção no processo de estruturação da Infraestrutura de Dados Espaciais.

O encerramento do exercício de 2024 foi marcado pela formalização do suporte administrativo via Termo de Cooperação Técnica com a SEMFAZ e pelo início do levantamento orçamentário para a composição da Nova Base Cartográfica.

No primeiro semestre de 2025, mais especificamente em abril, a ISDE alcançou um marco relevante,

a partir da elaboração da Minuta do Marco Regulatório, documento que estabelece as diretrizes de governança dos dados geoespaciais no Estado.

Com o marco regulatório da ISDE, o estado poderá alcançar melhorias no planejamento urbano e gestão territorial, com o mapeamento detalhado de áreas urbanas e rurais, o que facilitará a definição de zoneamentos, uso do solo e expansão de infraestruturas; na tomada de decisão baseada em dados, permitindo aos gestores públicos uma melhor alocação de recursos e investimentos, baseada em informações precisas; além da integração entre órgãos e eficiência administrativa, reduzindo redundâncias e custos operacionais na obtenção de informações espaciais.

Ao final do segundo semestre do mesmo ano, consolidou-se um marco na estruturação sistêmica da iniciativa. Em novembro, foram implementados de

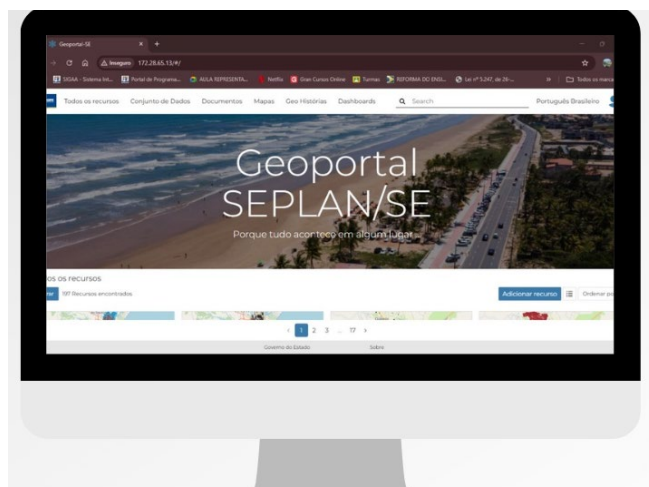
⁵ Também exclusivo para os produtores e os gestores de geoinformação.

forma simultânea o Inventário de Dados, o Banco de Dados Geoespaciais e o *deploy* do Geoportal Provisório, o que possibilitou, no âmbito interno, a realização das primeiras validações de usabilidade e a integração das diferentes camadas de informação.

No que se refere ao Geoportal, constitui-se como a principal interface de armazenamento e visualização

de informações geoespaciais e, mesmo em processo de implantação e não aberto ao acesso público (Figura 4), já reúne, em um único ambiente, dados, documentos, camadas temáticas e painéis interativos (dashboards), facilitando o acesso e a integração das informações geográficas.

FIGURA 4 – Geoportal provisório SEPLAN/SE



Fonte: autores, 2024.

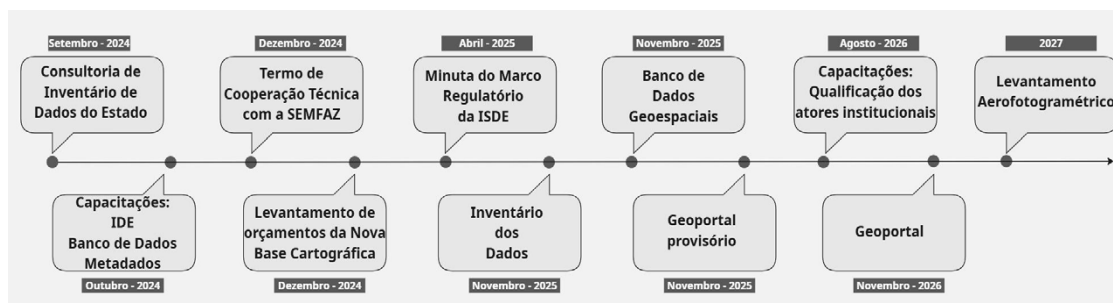
A etapa de maturação tecnológica está planejada para 2026, visto que estão previstas ações estruturantes voltadas à continuidade e à sustentabilidade do processo de implantação da IDE estadual. Entre elas, destacam-se a qualificação dos atores institucionais (agosto), por meio de capacitações técnicas direcionadas à produção, à gestão e ao uso de dados geoespaciais, ação que objetiva garantir a sustentabilidade operacional do sistema.

Para novembro de 2026, está previsto o lançamento do Geoportal definitivo, consolidando-se como a principal interface de disseminação, integração e disponibilização das informações geográficas produzidas e utilizadas pelas diversas secretarias e órgãos do Estado.

Por fim, estima-se que, em 2027, seja iniciado o ciclo de atualização da base de dados, voltado à execução do Levantamento Aerofotogramétrico, que fornecerá uma base cartográfica atualizada e de alta precisão. Essa etapa é fundamental para a obtenção de produtos cartográficos de alta resolução e para a atualização dos vetores espaciais que compõem a infraestrutura territorial do estado de Sergipe.

A figura abaixo (Figura 5) traz um cronograma, onde demonstra a evolução e desenvolvimento da Infraestrutura Sergipana de Dados Espaciais.

FIGURA 5 – Cronograma de atividades ISDE



Fonte: autores, 2026.

5. CONCLUSÕES

A dimensão territorial constitui em um atributo essencial para o planejamento público, orientando a execução de planos e ações políticas nas esferas municipal, estadual e federal. Nesse sentido, a criação de um ambiente confiável que possibilite o acesso e o intercâmbio de dados geoespaciais entre usuários e produtores públicos e privados de todo o estado de Sergipe, integrado à IDE e alinhado aos seus padrões,

garante que diferentes secretarias e órgãos sejam diretamente beneficiados por informações geoespaciais mais precisas, padronizadas e integradas.

Essas iniciativas darão continuidade ao processo de modernização da gestão pública do Estado, consolidando a IDE como uma ferramenta estratégica para a tomada de decisões, o desenvolvimento territorial, a formulação de políticas públicas e a prestação de serviços à população.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AMORIM, A., PELEGRINA, M. A., JULIÃO, R. P. Infraestruturas de dados espaciais. In: Cadastro e gestão territorial: uma visão luso-brasileira para a implementação de sistemas de informação cadastral nos municípios [online]. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018, pp. 37-52.
2. ANTUNES, A. F. B. Cadastro Técnico Urbano e Rural. Curso de Engenharia Cartográfica, 2007.
3. ARAÚJO, Valéria Oliveira Henrique de. Usabilidade de geoportais: o caso do visualizador da infraestrutura nacional de dados espaciais (INDE). 172p. Dissertação (mestrado) – Instituto Militar de Engenharia, Curso de Engenharia de Defesa – Rio de Janeiro, 2016spu
4. BRASIL. Informações Geoespaciais. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2025. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados/geoinformacao>>. Acesso em: jan. de 2026.
5. BRASIL. Decreto n. 6.666, de 27 de novembro de 2008. Institui, no âmbito do Poder Executivo federal, a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 28 de novembro de 2008, p. 57.
6. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); Comissão Nacional de Cartografia (CONCAR). Especificações técnicas para estruturação de dados geoespaciais digitais vetoriais – ET-EDGV. Versão 2.0, 27 set. 2007. Disponível em: <bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/36>. Acesso em: 07 de janeiro de 2025.
7. BURITY, E. F; SÁ, L. A. C. M. Aspectos da Normalização em Dados Espaciais. Anais do XXI Congresso Brasileiro de Cartografia. Belo Horizonte-MG, 2003.
8. CP-IDEA. Permanent Committee for Geospatial Data Infrastructure of the Americas. Spatial Data Infrastructure (SDI) Manual for the Americas. Rio de Janeiro: 2013.

9. GUEDES, Suzana Zeni. Implantação de uma infraestrutura de dados espaciais com base em tecnologias open source para riscos costeiros. 2010. 97 f. Dissertação (Mestrado em Ciência e Tecnologia Ambiental) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2010.
10. GUPTILL, S. C.; MORRISON, J. L. Elements of Spatial Data Quality. ICA Commission on Spatial Data Quality. 1.ed. Pergamon, 1997. 197p.
11. INIESTO, M.; NÚÑEZ, A. Introducción a las Infraestructuras de Datos Espaciales. [s.l.: s.n.].
12. JÚNIOR, P. F.; RAMOS, W. C.; DE OLIVEIRA, C. S. IMPLEMENTAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DE IDE ACADÊMICA PARA A UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ. OBSERVATORIUM: Revista Eletrônica de Geografia, v. 16, p. 53-66, 2025
13. LEITE, Mateus Almeida. Projeto de uma infraestrutura de dados espaciais no contexto das leis municipais de zoneamento, uso e ocupação do solo. 2022. 121 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Geodésicas) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências da Terra, Programa de Pós-Graduação em Ciências Geodésicas, Curitiba, 2022.
14. LIMA, P.; CÂMARA, G. GeoBR: Intercâmbio Sintático e Semântico de Dados Espaciais. Informática Pública vol. 4 (2): 251-281, 2002
15. LUNARDI, O. A.; AUGUSTO, M. J. C. Infra-Estrutura dos Dados Espaciais Brasileira Mapoteca Nacional Digital. In: Anais do Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 2006. Acesso em: jan. de 2026.
16. MORAES, Fernando Dreissig de; CUNHA, Laurie Fofonka; BARBOSA, Maria do Socorro Ramos. A implantação da Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais do Rio Grande do Sul: considerações iniciais. Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n. 31, p. 120–143, jun. 2018.
17. NAKAMURA, Eduardo Tomio; QUEIROZ FILHO, Alfredo Pereira de. Infraestrutura de dados espaciais: exemplo do Parque Estadual de Intervalos – SP. Revista Brasileira de Cartografia, Rio de Janeiro, n. 64/5, p. 723–735, 2012
18. NEBERT, D.D. Developing Spatial Data Infrastructures: The SDI Cookbook, Version 2.0 (GSDI-Technical Working Group). Disponível em: <<http://www.gsdi.org/gsdicookbookindex.asp>>. Acesso em: mar. de 2026.
19. NOGUEIRA, R. E. Cartografia – Representação, Comunicação e Visualização de Dados Espaciais. 2a ed. revista. Editora da UFSC. Florianópolis, 2008.
20. NUBIATO, E. L. Proposta de Requisitos para Aquisição de Sistema de Informação Territorial por Administrações Públicas Municipais. Dissertação – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.
21. OLIVEIRA, Mirtz Orige. Estruturação de dados geoespaciais temporais para apoiar o planejamento e a gestão do território. 2015. 260 f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Florianópolis, 2015.
22. DE OLIVEIRA, P. F.; RAMOS, J. A. S. Arquitetura e desafios de uma Infraestrutura de Dados Espaciais para setores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Anais XVI do Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto – SBSR, Foz do Iguaçu/PR, 2013.
23. SERRADJ, Aziz. Cartografia, informação geográfica e novas tecnologias. Revista do Departamento de Geografia – USP, São Paulo, v. especial Cartogeo, p. 455–481, 2014.
24. SILVA, E. S. Métodos de compartilhamento de processos geoespaciais em infraestruturas de dados espaciais. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências Geodésicas) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências da Terra, Programa de Pós-Graduação em Ciências Geodésicas, Curitiba, 2017.
25. SILVA, R. L.; RIBEIRO, J. A. Geotecnologias aplicadas à análise ambiental utilizando sensoriamento remoto. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO. Natal/RN – Brasil: INPE, p. 4977–4983, 2009.
26. SPUGEO. Sistema de Informação Geográfica – SIG. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2019

A revisitação dos territórios de planejamento como estratégia de atualização do planejamento regional: a experiência de Sergipe.

- **Mylla Hayama Kamanda Moura Santos Santana**
Secretaria Especial do Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
E-mail: myllahayama.santos@seplan.se.gov.br
- **Danilla Costa de Andrade**
Secretaria Especial do Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
E-mail: danilla.andrade@seplan.se.gov.br
- **Karolinne Santos Costa**
Secretaria Especial do Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
E-mail: karolinne.costa@seplan.se.gov.br
- **Raissa Santana Quintiliano dos Santos**
Secretaria Especial do Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
E-mail: raissa.santana@seplan.se.gov.br

Resumo

O planejamento territorial no Estado de Sergipe tem sido estruturado a partir de instrumentos institucionais relevantes, como o Decreto nº 24.338/2007, o Plano de Desenvolvimento Regional (2017) e o Planejamento Estratégico 2023–2026. Contudo, as transformações recentes nas dinâmicas socioeconômicas, territoriais e institucionais evidenciam a crescente defasagem entre os Territórios de Planejamento vigentes e as dinâmicas contemporâneas de desenvolvimento, comprometendo a efetividade do planejamento regional.

Diante desse contexto, o presente estudo tem como objetivo analisar o processo de revisitação dos Territórios de Planejamento no Estado de Sergipe, avaliando em que medida essa iniciativa contribui para a atualização do planejamento regional e para o fortalecimento da capacidade estatal de planejamento. Metodologicamente, adota-se uma abordagem de natureza qualitativa, com caráter participativo e territorializado, baseada na análise documental, levantamento de dados secundários, entrevistas com gestores públicos e realização de oficinas territoriais.

Os resultados evidenciam a existência de descompassos entre os recortes territoriais vigentes e as dinâmicas reais de mobilidade, acesso a serviços e relações socioeconômicas intermunicipais, além da emergência de novas centralidades regionais e da presença de territórios com baixa coesão interna.

Destaca-se, ainda, a importância da escuta social na qualificação do diagnóstico territorial e na incorporação de dimensões qualitativas, como identidade e pertencimento. Como contribuição, o estudo demonstra que a revisitação dos Territórios de Planejamento, associada à integração de dados e à participação social, constitui uma estratégia relevante para aprimorar o planejamento regional e subsidiar a formulação de políticas públicas mais aderentes às realidades locais contemporâneas e institucionais mais amplas e eficientes.

Palavras-chave: Planejamento territorial; Desenvolvimento regional; Planejamento estratégico; Políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento governamental de médio e longo prazo constitui instrumento central para a coordenação das políticas públicas, a redução das desigualdades territoriais e a promoção do desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, a adoção de instrumentos de planejamento regional tem sido amplamente utilizada como estratégia para orientar a ação estatal a partir das especificidades socioeconômicas e espaciais dos municípios que compõem o território estadual. Contudo, a efetividade desses instrumentos depende de sua capacidade de se manterem atualizados frente às transformações econômicas, sociais e culturais que incidem continuamente sobre o território.

Os Territórios de Planejamento, utilizados para organizar a ação estatal e municipal, não devem ser compreendidos como estruturas rígidas ou estáticas. Ao contrário, sua principal finalidade reside em atender à população de acordo com suas necessidades e transformações socioterritoriais, exigindo processos periódicos de revisão e adequação. A ausência desses processos pode comprometer a capacidade de resposta do poder público, dificultando a adequada alocação de recursos e a efetividade das políticas públicas.

Um exemplo ilustrativo desse descompasso pode ser observado na organização da atenção básica em saúde, especialmente no que se refere à localização e à cobertura das Unidades Básicas de Saúde (UBS). Um planejamento territorial atualizado pode contribuir para a redistribuição mais eficiente desses equipamentos, favorecendo a proximidade entre os serviços públicos e a população atendida, reduzindo deslocamentos e ampliando o acesso a serviços essenciais.

No contexto do Estado de Sergipe, marcado por intensas interdependências territoriais, concentração de serviços na Região Metropolitana de Aracaju e desigualdades socioespaciais persistentes especialmente entre o litoral e o semiárido, a atualização dos recortes territoriais assume papel ainda mais relevante. Estudos recentes evidenciam que a configuração atual dos territórios nem sempre reflete os fluxos reais de mobilidade, as relações funcionais entre os municípios e a emergência de novas centralidades regionais, indicando limitações dos instrumentos vigentes frente às dinâmicas contemporâneas.

Além disso, a compreensão das dinâmicas territoriais contemporâneas demanda a incorporação de abordagens analíticas que considerem a complexidade

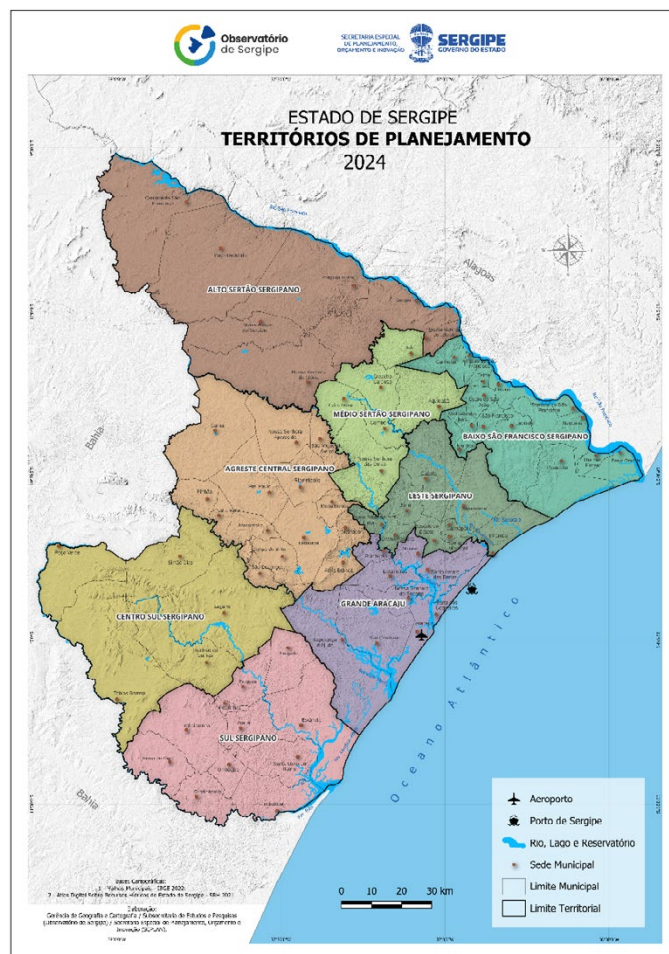
das interações espaciais, econômicas e sociais, especialmente em contextos marcados por intensificação dos fluxos e pela reconfiguração das relações intermunicipais. Nesse sentido, o planejamento territorial deve ser orientado não apenas por critérios técnico-administrativos, mas também por evidências empíricas e percepções locais, de modo a ampliar sua capacidade de adaptação e resposta frente às transformações em curso, contribuindo para maior efetividade das políticas públicas e fortalecimento da governança regional.

Atualmente, o estado adota uma divisão territorial estruturada em oito Territórios de Planejamento, definida a partir de critérios socioeconômicos, geográficos e funcionais. Essa configuração territorial está representada na Figura 1, que evidencia a distribuição espacial dos municípios e a organização regional atualmente adotada pelo estado.

A dinâmica territorial sergipana caracterizada por fluxos populacionais intensos, diversidade socioeconômica e diferentes níveis de integração regional impõe desafios constantes à efetividade dessa organização, reforçando a necessidade de processos contínuos de revisão.

Nesse contexto, a revisitação dos Territórios de Planejamento em Sergipe se insere como um processo estruturado e participativo, envolvendo a realização de entrevistas com gestores municipais, escuta de atores institucionais e sociais e a promoção de oficinas territoriais nos 75 municípios do estado. Esses espaços possibilitaram a incorporação de percepções locais, a identificação de dinâmicas regionais e o aprofundamento da compreensão sobre os desafios e potencialidades dos territórios.

FIGURA 1 – Divisão dos Territórios de Planejamento do Estado de Sergipe



Fonte: Observatório de Sergipe (2024).

Disponível em: <https://observatorio.se.gov.br/mapas-e-cartogramas/>

A adoção de metodologias participativas no planejamento territorial reforça a importância da articulação entre diferentes atores na formulação de políticas públicas. Conforme argumenta Dallabrida (2010), o desenvolvimento territorial está diretamente associado à capacidade de cooperação e construção coletiva de estratégias. De forma complementar, Raffestin (1993) destaca que o território é resultado de relações de poder e interações sociais, enquanto Brandão (2007) enfatiza a necessidade de considerar as desigualdades regionais na formulação de políticas mais equilibradas e inclusivas.

Dessa forma, a revisitação dos Territórios de Planejamento não se configura apenas como um exercício técnico de delimitação espacial, mas como um processo estratégico de qualificação da gestão pública, com potencial para aprimorar a alocação de recursos, fortalecer a integração interinstitucional e ampliar a

efetividade das políticas públicas. Trata-se de uma iniciativa que articula diagnóstico territorial, participação social e reorganização institucional, contribuindo para a construção de um modelo de planejamento mais aderente às dinâmicas contemporâneas.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo analisar o processo de revisitação dos Territórios de Planejamento no Estado de Sergipe, destacando seus fundamentos metodológicos, os principais achados decorrentes da análise integrada de dados e da escuta social, bem como suas contribuições para a qualificação do planejamento regional. Para tanto, adota-se uma abordagem qualitativa, de caráter participativo e territorializado, baseada na combinação de análise documental, levantamento de dados secundários, entrevistas e realização de oficinas territoriais, permitindo uma compreensão mais abrangente das

dinâmicas socioespaciais e dos desafios do planejamento regional no estado.

2. JUSTIFICATIVA

A atualização dos Territórios de Planejamento no Estado de Sergipe se insere em um contexto de transformações estruturais que impactam diretamente a organização espacial, a dinâmica econômica e as demandas sociais da população. As mudanças nos fluxos produtivos, nos padrões de mobilidade, na distribuição demográfica e na oferta de serviços públicos têm evidenciado limites nos recortes territoriais atualmente adotados, os quais, em muitos casos, já não refletem as interdependências regionais contemporâneas.

A manutenção de territórios defasados compromete a efetividade das políticas públicas, na medida em que dificulta a adequada alocação de recursos, a priorização de investimentos e a coordenação interinstitucional. Além disso, pode contribuir para a reprodução de desigualdades territoriais, ao não incorporar adequadamente as especificidades locais, os fluxos funcionais e a emergência de novas centralidades regionais.

Nesse sentido, a revisitação dos Territórios de Planejamento se justifica como uma estratégia essencial para o aprimoramento da governança territorial e o fortalecimento da capacidade estatal de planejamento, ao promover maior alinhamento entre as políticas públicas e as dinâmicas socioespaciais. Trata-se de um processo que ultrapassa a simples redefinição de limites administrativos, ao qualificar o diagnóstico territorial, incorporar diferentes fontes de informação e favorecer a construção de estratégias mais integradas e sustentáveis de desenvolvimento regional.

Adicionalmente, a iniciativa contribui para o alinhamento do planejamento estadual às abordagens contemporâneas de gestão pública, que enfatizam a territorialização das políticas, a articulação entre diferentes níveis de governo e a centralidade do cidadão na formulação e implementação das ações públicas.

A relevância da proposta é reforçada pelo processo de escuta ativa realizado nos 75 municípios sergipanos, por meio de entrevistas com gestores locais e da realização de oficinas territoriais, que possibilitaram a identificação qualificada das dinâmicas regionais, dos fluxos intermunicipais e das demandas específicas de cada território. Essa abordagem evidencia a

importância de incorporar a realidade vivenciada pelos municípios no processo de planejamento, conferindo maior legitimidade, precisão analítica e potencial de implementação às propostas formuladas.

Dessa forma, a revisitação dos Territórios de Planejamento configura-se como uma iniciativa estratégica para o aprimoramento do planejamento regional em Sergipe, ao possibilitar maior coerência entre a organização territorial e as dinâmicas contemporâneas, contribuindo para a construção de políticas públicas mais eficientes, integradas e orientadas às necessidades da população.

3. OBJETIVOS

Tem como objetivo geral fortalecer a capacidade estatal de planejamento regional por meio da revisitação desses territórios, contribuindo para a reavaliação das diretrizes do Plano de Desenvolvimento Regional vigente e para a formulação de estratégias voltadas ao desenvolvimento inclusivo e sustentável.

Como objetivo específico, pretende-se:

- i. *aprimorar o planejamento regional por meio da visita dos Territórios de Planejamento;*
- ii. *atualizar as diretrizes do Plano de Desenvolvimento Regional, considerando as dinâmicas territoriais contemporâneas.*
- iii. *estruturar objetivos, diretrizes, metas e ações estratégicas para o desenvolvimento regional;*
- iv. *construir uma matriz de indicadores para acompanhamento e a avaliação das políticas de desenvolvimento;*
- v. *subsidiar o planejamento regional a partir da elaboração de um diagnóstico socioeconômico detalhado.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O planejamento territorial é compreendido, na literatura, como um instrumento fundamental para a organização da ação pública e para a promoção do desenvolvimento regional. Nessa perspectiva, o território não se restringe a um recorte administrativo fixo, mas constitui uma construção socioespacial dinâmica, permanentemente moldada pelas relações sociais, econômicas e culturais.

Nessa perspectiva, o território deve ser compreendido como uma construção social dinâmica, que extrapola os limites administrativos e incorpora dimensões simbólicas, econômicas e funcionais. A

análise territorial, portanto, requer a consideração de elementos como identidade, pertencimento, fluxos de deslocamento e redes de interação, os quais influenciam diretamente a organização do espaço e a efetividade das políticas públicas.

Essa abordagem amplia a compreensão dos Territórios de Planejamento, permitindo que sejam interpretados como instrumentos flexíveis, passíveis de revisão periódica, de modo a acompanhar as transformações estruturais e atender de forma mais adequada às demandas da população.

Na obra “A natureza do espaço” Santos (1996), destaca-se a discussão territorial como resultado do uso social do espaço. No capítulo 15, “Ordem Universal, Ordem Local”, ao tratar de “território usado”, Santos destaca que as transformações históricas e funcionais exigem constantes revisões das formas de planejamento, compreensão que fundamenta a necessidade de processos periódicos de revisitação dos Territórios de Planejamento analisados neste estudo.

Neste contexto, Haesbaert (2004) aprofunda essa abordagem ao discutir as dimensões simbólicas, identitárias e políticas do território. Em “O mito da desterritorialização”, especialmente no capítulo Território, identidade e multiterritorialidade, o autor evidencia que os territórios são atravessados por múltiplas territorialidades, relacionadas à mobilidade, ao pertencimento e às experiências vividas pelos sujeitos. Ao desenvolver a noção de multiterritorialidade, Haesbaert demonstra que indivíduos e grupos sociais vivenciam simultaneamente diferentes territórios, construídos a partir de práticas cotidianas e vínculos identitários, o que reforça a importância da escuta social e da incorporação das percepções locais nos processos de análise e revisitação territorial.

Nesse sentido, a compreensão da multiterritorialidade implica reconhecer que os limites administrativos nem sempre correspondem às dinâmicas reais de circulação, acesso a serviços e relações socioeconômicas, o que representa um desafio direto para os modelos tradicionais de planejamento regional.

Contribuindo para esse debate, Vargas (2017) analisa criticamente a relação entre territórios de planejamento e territórios de identidade, evidenciando que os recortes institucionais adotados pelo Estado nem sempre correspondem às dinâmicas socioculturais e identitárias vivenciadas pela população. A autora destaca que os territórios são produzidos por

múltiplas manifestações culturais, práticas sociais e formas de pertencimento, que conferem sentido ao espaço vivido e devem ser consideradas nos processos de planejamento. Nesse sentido, o reconhecimento das identidades territoriais e a incorporação das percepções locais tornam-se elementos centrais para a construção de políticas públicas mais eficazes, participativas e territorialmente sensíveis.

Entretanto, observa-se que, na prática, muitos instrumentos de planejamento ainda se estruturam a partir de recortes técnico-administrativos rígidos, desconsiderando as dinâmicas territoriais vividas, o que pode comprometer a efetividade das políticas públicas e a aderência das ações governamentais às realidades locais.

Essa concepção sustenta a abordagem adotada no presente estudo, ao compreender a revisitação dos Territórios de Planejamento como um processo estratégico, dinâmico e orientado pela realidade socioterritorial.

No contexto do Estado de Sergipe, essa discussão se materializa na necessidade de revisão dos Territórios de Planejamento vigentes, uma vez que as transformações recentes nas dinâmicas socioeconômicas, nos fluxos de mobilidade e na oferta de serviços públicos têm evidenciado descompassos entre os recortes institucionais e as relações territoriais efetivamente estabelecidas.

No campo do planejamento regional, autores como Brandão (2007) ressaltam que o território deve ser entendido como espaço de articulação de políticas públicas, no qual se expressam desigualdades estruturais e oportunidades de desenvolvimento. O planejamento territorial, nesse contexto, assume papel central na coordenação de ações governamentais e na promoção de maior integração entre regiões, sendo fundamental para a construção de estratégias de desenvolvimento que considerem as especificidades locais.

Além disso, a literatura contemporânea enfatiza a importância da governança territorial como elemento estruturante do planejamento. Dallabrida (2011) define governança territorial como o conjunto de mecanismos e processos que promovem a articulação entre Estado, mercado e sociedade civil na construção de estratégias de desenvolvimento. Essa perspectiva destaca a necessidade de processos participativos,

colaborativos e interinstitucionais, capazes de ampliar a legitimidade e a efetividade das políticas públicas.

Outro aspecto relevante refere-se à distinção entre territórios de planejamento e territórios de identidade. Conforme discutido por Vargas (2017), os recortes institucionais adotados pelo Estado nem sempre correspondem às dinâmicas socioculturais vivenciadas pela população. Essa desconexão pode comprometer a efetividade das políticas públicas, na medida em que desconsidera vínculos territoriais construídos historicamente. Assim, a incorporação das percepções locais e da escuta social torna-se fundamental para a construção de territórios mais aderentes às realidades vividas.

Adicionalmente, o debate sobre planejamento territorial contemporâneo incorpora a noção de territorialização das políticas públicas, entendida como a adaptação das ações governamentais às especificidades dos territórios. Segundo Raffestin (1993), o território é produto de relações de poder e de processos de apropriação, sendo fundamental considerar essas dimensões na formulação de políticas. Nesse sentido, a territorialização contribui para aumentar a efetividade das ações públicas, ao alinhar intervenções às necessidades concretas da população.

Essa perspectiva dialoga com abordagens contemporâneas de desenvolvimento regional, como a abordagem place-based (BARCA, 2009), que enfatiza a necessidade de políticas públicas orientadas pelas especificidades territoriais, considerando capacidades locais, ativos regionais e dinâmicas socioeconômicas próprias.

Por fim, destaca-se que a revisitação dos Territórios de Planejamento se insere em uma agenda mais ampla de modernização da gestão pública, que busca maior eficiência, integração e orientação para resultados. A atualização dos recortes territoriais, associada à utilização de dados, indicadores e processos participativos, contribui para o fortalecimento da capacidade estatal de planejamento e para a construção de estratégias mais sustentáveis e inclusivas de desenvolvimento regional.

No contexto da gestão pública brasileira, o planejamento territorial também se relaciona diretamente com instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), os quais demandam crescente alinhamento com as especificidades territoriais. A

territorialização dessas políticas contribui para maior eficiência na alocação de recursos e maior efetividade das ações governamentais, ao aproximar o planejamento das realidades locais.

5. METODOLOGIA

A metodologia adotada pela Revisão dos Territórios de Planejamento, é de natureza qualitativa, com caráter participativo, dialógico e territorializado, sendo desenvolvida no âmbito da Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação- SEPLAN do Estado de Sergipe. O estudo foi estruturado a partir da combinação de análise documental, pesquisa de campo e validação institucional e social.

Inicialmente, foi realizado o levantamento documental e revisão bibliográfica de instrumentos oficiais de planejamento estadual, notadamente o Decreto nº 24.338/2007, o Plano de Desenvolvimento Regional e o Planejamento Estratégico 2023–2026, além de atos normativos, planos regionais e documentos técnicos produzidos pela administração pública.

Neste sentido, a produção de dados ocorreu por meio de pesquisa de campo in loco, com entrevistas semiestruturadas em conjunto com os gestores municipais de todos os 75 municípios de Sergipe, servidores estaduais e atores sociais locais, além da aplicação de questionário (survey) para ampliar a escuta social. De forma complementar, adotou-se uma metodologia participativa, com a realização de 9 grupos focais nos territórios e seminários de apresentação e validação dos resultados.

A análise territorial considerou de maneira integrada as dimensões jurídico-política, econômica, social, cultural e identitária, permitindo a identificação de desigualdades, vocações regionais e dinâmicas socioterritoriais. Como suporte à análise espacial, foram elaborados mapas temáticos e produtos cartográficos.

Complementarmente, o estudo analisa a avaliação de projetos, experiências e ações governamentais em áreas estratégicas do planejamento com foco em sua efetividade, impactos socioeconômicos e articulação com o planejamento regional. Na sequência, encontra-se em desenvolvimento a Etapa V, referente à elaboração da proposta de Plano de Ação Estratégico para o Desenvolvimento Regional, concebida como síntese integradora das etapas anteriores, contemplando a discussão de mecanismos de monitoramento

e avaliação por meio de uma Matriz de Indicadores e a validação institucional e social dos resultados.

Como estratégia de aprofundamento analítico, a pesquisa também incorporou procedimentos de triangulação de dados, combinando informações provenientes de bases secundárias com evidências coletadas em campo. Foram realizadas entrevistas em profundidade com gestores públicos, servidores estaduais e representantes da sociedade civil, além de oficinas participativas nos territórios, possibilitando a incorporação de percepções locais ao processo de análise.

Ademais, foram utilizadas técnicas de análise estatística, como a clusterização de dados socioeconômicos e a Análise de Componentes Principais (PCA), bem como a elaboração de mapas temáticos, permitindo identificar padrões territoriais, vocações econômicas e dinâmicas regionais com maior precisão. Essa abordagem integrada possibilitou uma leitura mais abrangente e qualificada do território sergipano.

Além disso, o processo metodológico foi estruturado em etapas sequenciais e complementares, contemplando: (i) levantamento e sistematização de dados secundários; (ii) realização de entrevistas e aplicação de instrumentos de coleta de dados primários; (iii) análise integrada das informações; e (iv) validação institucional e territorial dos resultados.

A etapa de análise dos dados envolveu a triangulação entre diferentes fontes de informação, permitindo maior robustez interpretativa e confiabilidade dos resultados. Os dados qualitativos foram analisados por meio de categorização temática, enquanto os dados quantitativos foram tratados por meio de técnicas estatísticas, possibilitando a identificação de padrões territoriais e a construção de tipologias regionais.

Esse conjunto de procedimentos permitiu não apenas a compreensão das dinâmicas territoriais vigentes, mas também a identificação de tendências de reorganização espacial, subsidiando a proposição de novos recortes territoriais mais aderentes às dinâmicas contemporâneas.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados obtidos a partir da análise integrada de dados secundários e primários evidenciam, de forma consistente, a existência de descompassos significativos entre a atual configuração dos Territórios

de Planejamento do Estado de Sergipe e as dinâmicas territoriais contemporâneas. A abordagem metodológica adotada, de natureza qualitativa e de caráter participativo, permitiu não apenas a identificação de padrões estruturais, mas também a incorporação de percepções qualitativas fundamentais para a compreensão das relações socioterritoriais.

6.1 Resultados das oficinas territoriais e escuta social

As oficinas territoriais realizadas nos municípios sergipanos constituíram um dos principais instrumentos de coleta de dados primários, permitindo a escuta qualificada de atores locais, incluindo gestores públicos, representantes da sociedade civil e atores com atuação nos setores econômicos e institucionais. Esses espaços possibilitaram a identificação de dinâmicas territoriais que, muitas vezes, não são captadas por indicadores estatísticos tradicionais. Além disso, a realização das oficinas ao longo dos territórios do estado garantiu elevada capilaridade à coleta de dados, permitindo a incorporação de diferentes realidades socioterritoriais.

FIGURA 2 – Registro da Oficina no Centro de Excelência Joana de Freitas Barbosa – Propriá – SE



Fonte: SEPLAN (2025).

As oficinas foram estruturadas a partir de instrumentos padronizados de coleta, organizados por dimensões temáticas econômica, social, cultural e de identidade e pertencimento, o que possibilitou a sistematização das percepções dos participantes e a comparabilidade dos resultados entre os territórios. Esse formato contribuiu para a construção de um diagnóstico mais consistente, ao articular diferentes perspectivas sobre o território.

A partir das discussões conduzidas nas oficinas, foi possível identificar padrões recorrentes entre os territórios. Destaca-se, inicialmente, a percepção generalizada de inadequação dos atuais recortes territoriais frente às dinâmicas reais de mobilidade e acesso a serviços públicos. Em diversos municípios, observou-se que os fluxos cotidianos da população especialmente para acesso à saúde, educação e comércio não correspondem à organização territorial vigente.

Outro aspecto relevante refere-se à emergência de novas centralidades regionais, reconhecidas pelos participantes como polos de atração econômica e de serviços, mas que não estão devidamente refletidas na divisão territorial atual. Essa constatação reforça a necessidade de revisão dos critérios de regionalização, incorporando variáveis funcionais e relacionais, para além de aspectos meramente geográficos ou administrativos.

Adicionalmente, as oficinas permitiram identificar, de forma sistematizada, vocações territoriais, prioridades locais, padrões de mobilidade e elementos

identitários, contribuindo para uma leitura mais abrangente das dinâmicas regionais. Nesse contexto, evidenciou-se a importância da dimensão identitária na configuração dos territórios.

Elementos como pertencimento cultural, relações históricas entre municípios e redes de cooperação local foram frequentemente destacadas pelos participantes como fatores essenciais para a construção de territórios mais coesos e funcionais. Tal achado corrobora abordagens teóricas que compreendem o território como construção social, resultante de interações, práticas e relações de poder.

FIGURA 3 – Registro da Oficina no Auditório do SINDISERV – Nossa Senhora da Glória – SE



Fonte: SEPLAN (2025).

As oficinas territoriais, enquanto espaços estruturados de escuta social, revelaram dinâmicas que não são plenamente captadas por dados secundários, como relações de proximidade funcional, vínculos históricos entre municípios e padrões informais de circulação da população. Nesse sentido, a escuta territorial não apenas complementa as evidências quantitativas, mas amplia significativamente a capacidade interpretativa do diagnóstico, conferindo maior aderência às realidades locais.

6.2 Análise dos dados secundários e evidências quantitativas

A análise dos dados secundários, incluindo indicadores socioeconômicos, demográficos e de infraestrutura, permitiu identificar padrões estruturais que reforcem os achados qualitativos. Evidenciou-se, por exemplo, a concentração de serviços e equipamentos públicos em determinadas regiões, especialmente na Região Metropolitana de Aracaju, evidenciando assimetrias territoriais significativas.

A aplicação de técnicas de análise estatística, como a clusterização de municípios com base em variáveis econômicas e sociais, possibilitou a identificação de agrupamentos territoriais com características homogêneas, que, em diversos casos, não coincidem com os territórios atualmente estabelecidos. Esse resultado sugere que a configuração vigente pode não refletir adequadamente as similaridades e interdependências existentes entre os municípios.

Além disso, a análise dos fluxos de deslocamento intermunicipal evidenciou redes funcionais que extrapolam os limites territoriais formais, indicando a necessidade de considerar a mobilidade cotidiana como variável central na redefinição dos territórios de planejamento.

6.3 Integração entre dados técnicos e percepção territorial

A triangulação entre dados quantitativos e qualitativos revelou elevada convergência entre as evidências estatísticas e as percepções dos atores locais. Em particular, aspectos como a baixa coesão interna de determinados territórios, a desconexão entre municípios pertencentes a uma mesma região administrativa e a existência de vínculos mais intensos com municípios de outros territórios foram apontados tanto nos dados quanto nas oficinas.

Essa convergência reforça a robustez dos resultados obtidos e evidencia a importância da adoção de abordagens metodológicas integradas no planejamento territorial. A escuta social, nesse contexto, não apenas complementa os dados técnicos, mas contribui para a qualificação do diagnóstico, ao incorporar dimensões subjetivas e relacionais que influenciam diretamente a efetividade das políticas públicas.

Essa articulação entre evidências técnicas e percepções locais reforça a necessidade de modelos de planejamento territorial mais sensíveis às dinâmicas reais de uso do território.

6.4 Implicações para a revisitação dos Territórios de Planejamento

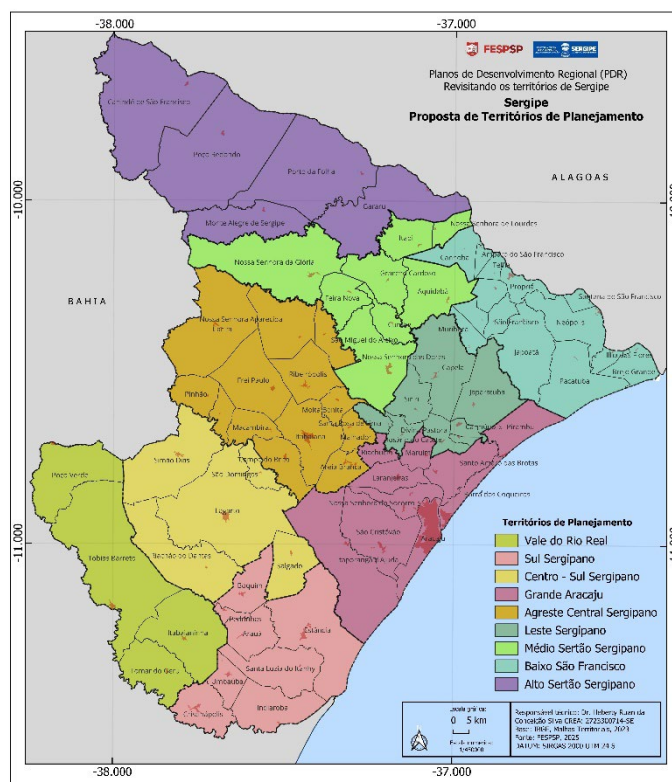
Os resultados obtidos demonstram de forma consistente que a revisitação dos Territórios de Planejamento em Sergipe deve considerar, de forma articulada, múltiplas dimensões, incluindo aspectos socioeconômicos, funcionais, identitários e de mobilidade. A redefinição territorial não deve se restringir a critérios estáticos, mas incorporar a dinâmica das relações intermunicipais e as transformações em curso no território.

A identificação de novas centralidades, associada à análise de fluxos e à percepção dos atores locais,

aponta para a necessidade de construção de territórios mais coerentes do ponto de vista funcional, capazes de orientar de forma mais eficiente a alocação de recursos e a implementação de políticas públicas.

Além disso, a incorporação da participação social no processo de planejamento territorial fortalece a legitimidade das propostas e amplia a capacidade de aderência das políticas às realidades locais. Nesse sentido, a experiência analisada demonstra que metodologias participativas não apenas enriquecem o diagnóstico, mas também contribuem para a construção de estratégias mais inclusivas e sustentáveis.

FIGURA 4 – Proposta de reconfiguração dos Territórios de Planejamento do Estado de Sergipe



Fonte: FESPSP (2025).

6.5 Validação institucional e consolidação dos resultados

Os achados do estudo foram apresentados em espaços institucionais de validação, incluindo seminários técnicos com a participação de equipes governamentais e representantes de diferentes secretarias estaduais. Esses momentos permitiram o refinamento das análises e a consolidação das

propostas de reorganização territorial, a partir do diálogo entre evidências técnicas e conhecimento institucional.

A validação institucional constitui etapa fundamental no processo de planejamento, na medida em que assegura maior consistência às propostas e favorece sua incorporação nos instrumentos formais de gestão pública. Ademais, contribui para o

alinhamento entre diferentes áreas do governo, fortalecendo a coordenação intersetorial e a efetividade das ações planejadas.

Esse processo de validação reforça a consistência analítica do estudo e amplia a viabilidade de incorporação das propostas no âmbito da gestão pública estadual.

7. CONCLUSÃO

A revisitação dos Territórios de Planejamento no Estado de Sergipe se consolida, à luz dos resultados parciais obtidos, como uma estratégia necessária para o aprimoramento do planejamento regional, diante das transformações socioeconômicas e das dinâmicas territoriais contemporâneas.

A análise integrada dos dados secundários e primários evidencia a existência de descompassos entre os recortes territoriais vigentes e as dinâmicas reais de uso do território, especialmente no que se refere aos fluxos intermunicipais, à distribuição de serviços públicos e à organização das atividades econômicas. Observa-se, ainda, a presença de territórios com baixa coesão interna e forte heterogeneidade socioeconômica, bem como a emergência de novas centralidades regionais não plenamente contempladas pelos limites institucionais atuais.

Do ponto de vista analítico, a utilização de técnicas estatísticas, como a clusterização e a Análise de Componentes Principais (PCA), permitiu identificar padrões territoriais mais homogêneos, revelando a existência de agrupamentos com características socioeconômicas distintas e reforçando a necessidade de adoção de critérios mais funcionais e aderentes às dinâmicas contemporâneas na redefinição dos territórios.

Complementarmente, os resultados provenientes das entrevistas e da escuta institucional indicam que, embora haja avanços na implementação de projetos estratégicos, persistem desafios relacionados à heterogeneidade dos estágios de execução, à ausência de padronização na classificação dos projetos e às limitações na articulação intersetorial, fatores que impactam diretamente a efetividade das políticas públicas e a capacidade de coordenação do planejamento governamental.

Adicionalmente, as evidências oriundas das oficinas e da participação social reforçam a importância da incorporação de dimensões qualitativas como

identidade, pertencimento e percepções locais no processo de planejamento, contribuindo para a construção de territórios mais aderentes às realidades vividas e para o fortalecimento da governança territorial.

Cabe destacar que o estudo ainda se encontra em andamento, com etapas posteriores voltadas à consolidação dos resultados, à validação institucional e à elaboração de um Plano de Ação Estratégico. Nesse sentido, os achados aqui apresentados devem ser compreendidos como indicativos de tendências e subsídios preliminares para a reconfiguração territorial, estando sujeitos a aprofundamentos analíticos e ajustes decorrentes do processo de validação.

Ainda assim, a experiência em curso já oferece contribuições relevantes ao campo do planejamento regional, ao evidenciar a importância da articulação entre análise técnica, uso de dados, metodologias participativas e integração institucional. Tal abordagem possibilita uma leitura mais qualificada do território e amplia as condições para formulação de políticas públicas mais eficientes, territorialmente orientadas e alinhadas às necessidades da população.

Como limitação do estudo, destaca-se o fato de que os resultados apresentados correspondem a uma etapa ainda em desenvolvimento do processo de revisão territorial, estando sujeitos a ajustes decorrentes das etapas posteriores de validação institucional e consolidação das análises.

Por fim, reforça-se que a institucionalização de processos periódicos de revisitação dos Territórios de Planejamento pode representar um avanço significativo na gestão pública, ao promover maior adaptabilidade dos instrumentos de planejamento, fortalecer a coordenação intersetorial e contribuir para a redução das desigualdades regionais, consolidando um modelo de planejamento mais dinâmico, integrado e orientado a resultados.

8. Referências

1. BARCA, Fabrizio. An agenda for a reformed cohesion policy: a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Brussels: European Commission, 2009.
2. BRANDÃO, Carlos Antônio. Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.
3. DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Porto Alegre: UFRGS, 2011.
4. FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO (FESPSP). Proposta de reconfiguração dos Territórios de Planejamento de Sergipe. São Paulo: FESPSP, 2025.
5. HAESBAERT, Rogério. O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
6. OBSERVATÓRIO DE SERGIPE. Mapas e cartogramas. Aracaju: Governo do Estado de Sergipe, 2024. Disponível em: <https://observatorio.se.gov.br/mapas-e-cartogramas/>. Acesso em: 06 abr. 2026.
7. RAFFESTIN, Claude. Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática, 1993.
8. SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.
9. SERGIPE. Decreto nº 24.338, de 2007. Dispõe sobre a organização dos Territórios de Planejamento do Estado de Sergipe. Aracaju: Governo do Estado de Sergipe, 2007.
10. SERGIPE. Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação (SEPLAN). Registros das oficinas territoriais. Aracaju: SEPLAN, 2025.
11. SERGIPE. Plano de Desenvolvimento Regional. Aracaju: Governo do Estado de Sergipe, 2017.
12. SERGIPE. Planejamento Estratégico do Estado de Sergipe 2023–2026. Aracaju: Governo do Estado de Sergipe, 2023.
13. VARGAS, Glória Maria. Territórios de planejamento e territórios de identidade: limites e possibilidades. 2017.

Análise da estrutura produtiva e do desempenho macroeconômico dos estados brasileiros: um levantamento por meio dos dados do sistema de contas regionais

- **Daniel Oliveira Paiva da Silva**

Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco
E-mail: daniel.oliveira@seplag.pe.gov.br

- **Urbano Cabral da Nóbrega Neto**

Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco
E-mail: urbano.nobrega@seplag.pe.gov.br

- **João Romeo Godoy Maynard**

Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco
joao.maynard@seplag.pe.gov.br

Resumo

Diante do avanço da complexidade produtiva brasileira e das constantes transformações nas cadeias de valor, torna-se primordial a confecção de pesquisas rigorosas a respeito da estrutura de produção e do desempenho macroeconômico nacional. Compreender como a riqueza é gerada e distribuída espacialmente é um passo fundamental para o planejamento de políticas públicas eficazes e para o entendimento das dinâmicas de desenvolvimento regional. Neste sentido, o presente estudo busca analisar este fenômeno considerando diferentes recortes geográficos entre os anos de 2002 e 2022. Para garantir a precisão dos resultados, a investigação fundamenta-se nos dados oficiais do Sistema de Contas Regionais (SCR), sob a égide do IBGE. Com essa finalidade, foram realizadas tanto análises estáticas como dinâmicas, permitindo uma visão longitudinal das mudanças estruturais ocorridas nas últimas duas décadas. A metodologia contempla desagregações detalhadas de atividades econômicas e a aplicação de conceitos essenciais da contabilidade social, tais como o Produto Interno Bruto (PIB) e o Valor Agregado Bruto (VAB). Adicionalmente, empregou-se o Quociente Locacional (QL), ferramenta clássica da economia regional, para evidenciar os níveis de especialização e concentração de atividades específicas nas unidades federativas brasileiras. Esse indicador permite identificar vocações produtivas locais e movimentos de aglomeração industrial ou de serviços. Algumas das constatações centrais evidenciadas neste artigo apontam para uma gradual desconcentração da produção nacional, reduzindo a hegemonia histórica da Região Sudeste. Em contrapartida, observa-se um aumento relevante da participação da Região Nordeste na composição da economia brasileira, sinalizando uma nova configuração na divisão territorial do trabalho no país.

Palavras-Chave: Contas Regionais; Planejamento territorial; Especialização produtiva.

1. INTRODUÇÃO

Ao longo do tempo, as mudanças que ocorrem em grandes nações acabam por moldar de forma significativa os seus subconjuntos. Dentre os aspectos

suscetíveis a essas oscilações, encontra-se a produção de bens e serviços que, no Brasil, pode ser avaliada por meio de sua distribuição regional. Considerando esse fenômeno o Instituto Brasileiro de Geografia

e Estatística (IBGE), desenvolveu um conjunto de estimativas pertinentes à Contabilidade Social por Unidades da Federação (UF) e Distrito Federal, denominado Sistema de Contas Regionais (SCR)¹.

Tendo-se em vista a rica base de dados do SCR e o seu potencial para a confecção de estudos a partir da divulgação de seus resultados, o presente artigo discutirá a composição da estrutura produtiva nacional em seus aspectos estaduais/regionais entre os anos de 2002 e 2022, com destaque especial para Pernambuco. Uma contribuição adicional será a utilização do cálculo do Quociente Locacional (QL) para a variável Valor Adicionado Bruto (VAB) total e para as atividades econômicas disponíveis ao nível de divulgação do SCR, a fim de analisar os processos de especialização produtiva das economias estaduais e sua evolução.

Dessa forma, o objetivo geral do presente artigo é incentivar o uso das bases de dados do IBGE por meio de análises que extrapolem a mera descrição dos fatos. Como objetivos específicos pretende detalhar as atividades produtivas que compõem o VAB, descrever o modelo analítico de especialização da produção, avaliar a contribuição dos estados do Nordeste para o PIB do Brasil, destacar a participação de Pernambuco, bem como retratar a especialização das atividades econômicas por meio do cálculo do QL das atividades econômicas que compõem o SCR.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O Produto Interno Bruto (PIB) é um indicador comumente utilizado para avaliar a economia de uma região (país, estado, município). Representa o somatório de todos bens e serviços finais produzidos em moeda local dos países, para um dado intervalo de tempo. Assim, em Contas Nacionais para se chegar à mensuração do produto agregado (PIB), computa-se a soma do VAB de todas as unidades produtoras da economia acrescido dos impostos, líquidos de subsídios, sendo essa forma de se calcular o PIB denominada de ótica do produto, segundo Feijó et al (2013).

Nesse sentido a evolução da participação das economias estaduais na economia nacional é calculada com base nos valores correntes e com isso são influenciadas, no decorrer do tempo, pelo comportamento dos preços e do volume (produção física). Já o crescimento

econômico reflete isoladamente a produção física, sem influência dos preços.

Com o intuito de retratar a especialização das atividades econômicas entre as 27 UF brasileiras será implementado o cálculo do Quociente Locacional (QL) das 18 atividades econômicas componentes do SCR, como mostra o Quadro 1.

QUADRO 1 – Desagregação das Atividades Econômicas

Agropecuária
Agricultura, inclusive apoio à agricultura e a pós-colheita
Pecuária, inclusive apoio à Pecuária
Produção florestal, pesca e aquicultura
Indústria
• Indústrias extrativas
• Indústrias de transformação
• Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação
Construção
Serviços
• Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas
• Transporte, armazenagem e correio
• Alojamento e alimentação
• Informação e comunicação
• Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados
• Atividades imobiliárias
• Atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares
• Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social
• Educação e saúde privadas
• Artes, cultura, esporte e recreação e outras atividades de serviços
• Serviços domésticos

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE

1 Segundo IBGE (2016a), o projeto do SCR iniciou-se em 1999 com a publicação da série 1985-1997, ano de referência 1985. Em 2007, o SCR foi revisado tendo como referência 2002. Em 2015, nova revisão da série regional foi realizada tendo como referência 2010.

Conforme as atividades constantes no Quadro 1, o QL será calculado utilizando-se os dados de VAB de cada atividade econômica. No campo da economia regional, essa é uma medida tradicionalmente utilizada para identificar o grau de especialização de uma região ao indicar a relevância de um setor em um determinado território, como demonstrado por Haddad et al (1989) e Porsee e Vale (2020).

3. METODOLOGIA

O presente artigo fomenta uma discussão macroeconômica sobre o desempenho dos estados brasileiros, utilizando os resultados do SCR. Far-se-á o uso de todas as séries históricas disponíveis no IBGE, sendo a mais longa iniciada a partir de 2002, com a disponibilização de informações para 15 atividades econômicas apresentadas em (IBGE, 2016).

Para calcular o QL foram utilizados dados de VAB das atividades econômicas das unidades da federação. Sua leitura indica que um QL maior que uma unidade mostra que a participação no VAB da atividade econômica é mais importante relativamente para o estado do que sua participação no VAB nacional. Por outro lado, um QL menor que uma unidade, a mesma atividade é mais importante para o país em relação a participação no estado.

Segundo Haddad et al (1989), o quociente locacional compara a participação percentual de uma região em um setor particular com a participação percentual da mesma região no total do emprego nacional. Se o valor do quociente locacional for maior do que 1, isto significa que a região é relativamente mais importante, no contexto nacional, em termos do setor, do que em termos gerais de todos os setores.

No campo da economia regional, essa é uma medida tradicionalmente utilizada para identificar o grau de especialização de uma região ao indicar a relevância de um setor em um determinado território. Assim como demonstrado em estudos como os de Haddad et al (1989) e Porsee e Vale (2020), essa medida compara a participação percentual de uma variável de um setor (por exemplo, o emprego) em uma região com a participação da própria região no total da economia nacional, onde:

$$QL_{ij} = \frac{E_{ij} / E_{i.}}{E_{.j} / E_{..}}$$

E_{ij} = emprego no setor i na região j

$E_{.j} = \sum_i E_{ij}$ = emprego total na região j

$E_{i.} = \sum_j E_{ij}$ = emprego total no setor i

$E_{..} = \sum_i \sum_j E_{ij}$ = emprego total

Ressalta-se que o QL é comumente utilizado a partir de sua leitura tradicional (maior ou menor que 1), mas a possibilidade de cálculo para distintos períodos permite que o indicador seja passível de análise da evolução do fenômeno em estudo, tornando a análise dual menos restritiva.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O PIB é o indicador mais utilizado para avaliar qualquer economia, considerado um ponto de referência associado à produção agregada. Em termos nacionais, a participação percentual dos estados e regiões no PIB (de 2002 a 2022) vem demonstrando o protagonismo do Sudeste, embora tal participação tenha diminuído. Em contraponto, outras regiões registraram aumento, com os maiores destaques sendo Centro-oeste e Norte, e os menores, mas não desprezíveis, Nordeste e Sul (Tabela 1).

TABELA 1 – Participação (%) dos estados e regiões brasileiras no PIB nacional (2002–2022)

Regiões/UF's	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Norte	4,7	4,7	5,0	4,9	5,0	5,0	5,0	5,0	5,3	5,5	5,4	5,5	5,3	5,3	5,4	5,6	5,5	5,7	6,3	6,3	5,7
RO	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	0,7
AC	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
AM	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,6	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5	1,6	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4
RR	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
PA	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0	1,9	2,1	2,3	2,2	2,3	2,2	2,2	2,2	2,4	2,3	2,4	2,8	2,9	2,3
AP	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
TO	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
Nordeste	13,1	12,8	12,9	13,0	13,2	13,0	13,1	13,6	13,5	13,3	13,6	13,6	13,9	14,2	14,3	14,5	14,3	14,2	14,2	13,8	13,8
MA	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4
PI	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
CE	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1
RN	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9
PB	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
PE	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,4	2,5	2,5	2,7	2,6	2,7	2,6	2,7	2,8	2,7	2,7	2,5	2,5	2,4
AL	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
SE	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
BA	4,0	3,9	4,0	4,1	4,0	4,0	3,9	4,1	4,0	3,8	3,8	3,8	3,9	4,1	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0	3,9	4,0
Sudeste	57,4	56,5	56,5	57,5	57,7	57,4	57,0	56,3	56,1	56,1	55,9	55,3	54,9	54,0	53,2	52,9	53,1	53,0	51,9	52,3	53,3
MG	8,3	8,4	8,8	8,7	8,8	8,8	9,0	8,6	9,0	9,1	9,2	9,2	8,9	8,7	8,7	8,8	8,8	8,8	9,0	9,5	9,0
ES	1,8	1,8	2,0	2,2	2,2	2,2	2,3	2,1	2,2	2,4	2,4	2,2	2,2	2,0	1,7	1,7	2,0	1,9	1,8	2,1	1,8
RJ	12,4	11,8	12,3	12,4	12,4	11,9	12,2	11,8	11,6	11,7	11,9	11,8	11,6	11,0	10,2	10,2	10,8	10,6	9,9	10,5	11,4
SP	34,9	34,4	33,4	34,2	34,2	34,4	33,5	33,8	33,3	32,8	32,4	32,2	32,2	32,4	32,5	32,2	31,6	31,8	31,2	30,2	31,1
Sul	16,2	17,1	16,8	15,9	15,6	16,1	16,0	15,9	16,0	15,9	15,9	16,5	16,4	16,8	17,0	17,0	17,1	17,2	17,2	17,3	16,6
PR	5,9	6,4	6,3	5,9	5,7	6,1	6,0	5,9	5,8	5,9	5,9	6,3	6,0	6,3	6,4	6,4	6,3	6,3	6,4	6,1	6,1
SC	3,7	3,7	3,8	3,8	3,8	3,8	3,9	3,9	4,0	4,0	4,0	4,0	4,2	4,2	4,1	4,2	4,3	4,4	4,6	4,8	4,6
RS	6,6	6,9	6,7	6,3	6,1	6,2	6,1	6,1	6,2	6,1	6,0	6,2	6,2	6,4	6,5	6,4	6,5	6,5	6,2	6,5	5,9
Centro-Oeste	8,6	8,9	8,9	8,6	8,4	8,6	8,9	9,3	9,1	9,1	9,2	9,1	9,4	9,7	10,1	10,0	9,9	9,9	10,4	10,3	10,6
MS	1,1	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4	1,6	1,6	1,7
MT	1,3	1,6	1,7	1,6	1,3	1,4	1,6	1,6	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8	2,0	1,9	2,0	1,9	2,3	2,6	2,5
GO	2,6	2,7	2,6	2,5	2,5	2,6	2,7	2,8	2,7	2,8	2,9	2,8	2,9	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8	2,9	3,0	3,2
DF	3,6	3,4	3,4	3,5	3,5	3,4	3,5	3,7	3,7	3,5	3,4	3,3	3,4	3,6	3,8	3,7	3,6	3,7	3,5	3,2	3,3

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE

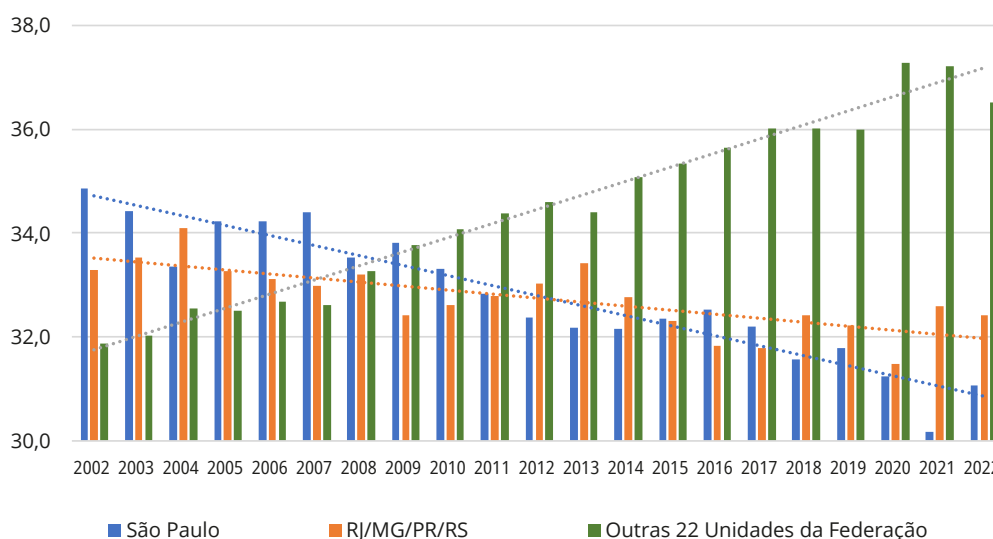
Regionalmente (Tabela 1) verifica-se o protagonismo da região Sudeste com média de 55% de participação no PIB do Brasil, embora que considerando as médias comparativas nos triênios de 2002-2004 com 2020-2022 essa participação diminuiu mais de 4 pontos percentuais. Por outro lado, as demais regiões registraram aumento, sendo os maiores destaques Centro-oeste e Norte, e os menores, Nordeste e Sul.

Sendo a região brasileira com maior peso no PIB, estados do Sudeste possuem as maiores contribuições com São Paulo (32,8%), Rio de Janeiro (11,5%) e Minas

Gerais (8,9%) ocupado os três primeiros lugares. O Sul é a segunda região, e juntamente com a média observada em seus estados, Rio Grande do Sul (6,3%), Paraná (6,1%) e Santa Catarina (4,1%), completam a lista das seis UF com participações destacadas no PIB nacional.

A despeito da concentração do PIB brasileiro no Sudeste, pode estar em curso um processo de desconcentração ao longo dos últimos anos. Isso porque o estado com maior participação vem perdendo peso comparativamente às outras unidades da federação, como depreende-se da leitura do Gráfico 1.

GRÁFICO 1* – Evolução da participação (%) para grupos de estados selecionados no PIB do Brasil (2002-2022)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE

* Essa representação foi inicialmente apresentada em IBGE (2023) sendo aqui atualizada para dados mais recentes.

De fato, São Paulo vem sensivelmente perdendo participação ao longo dos anos (Gráfico 1), assim como o grupo formado pelos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul. Ressalta-se, no entanto, o relevante incremento do conjunto das outras 22 unidades da federação, com estados importantes se inserindo nesse contexto. Pará, Santa Catarina, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul vêm consolidando suas produções no agronegócio e na extração mineral.

Num olhar para o Nordeste, sua participação no PIB do Brasil aumentou (de 13,1% (2002) para 13,8% (2022)) (Tabela 1). A participação média ficou em 13,6%, número este influenciado pelas suas três maiores economias (Bahia, Pernambuco e Ceará).

Nos demais estados ressaltam-se os bons resultados alcançados pelo Maranhão e Piauí, enquanto Paraíba e Rio Grande do Norte mantiveram suas participações. Por outro lado, Sergipe foi o único nordestino a perder espaço na economia nacional, reduzindo sua contribuição em cerca de 14% (redução de 0,1 p.p. na participação).

Deve-se levar em consideração que a evolução da participação das economias estaduais na economia nacional é calculada com base nos valores correntes² e com isso são influenciadas, no decorrer do tempo, pelo comportamento dos preços e do volume (produção física). Já o crescimento econômico reflete isoladamente o comportamento da produção física, sem a influência dos preços, a não

2 Expresso em unidades monetárias a preços do momento.

ser no contexto da composição das atividades econômicas na produção total.

O Nordeste é a terceira região que mais contribui para o PIB (Tabela 1). Dentre os estados que o compõem identifica-se concentração produtiva já que as suas

três maiores economias têm elevada participação no PIB da região, com Bahia (29,0%), Pernambuco (17,7%) e Ceará (15,4%) concentrando quase 2/3 da produção regional (Tabela 2).

TABELA 2 – Contribuição (%) dos estados nordestinos para o PIB do Nordeste (2002–2022)

UF's	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
MA	8,2	8,8	8,8	8,9	9,3	8,7	9,3	9,1	8,9	8,9	9,3	9,3	9,5	9,2	9,5	9,4	9,8	9,3	9,9	10,1	10,1
PI	3,7	3,8	3,7	3,8	4,2	3,9	4,0	4,2	4,3	4,4	4,4	4,3	4,7	4,6	4,6	4,8	5,0	5,0	5,2	5,2	5,2
CE	14,7	14,8	14,7	14,5	14,6	14,3	14,9	14,9	15,2	15,4	14,8	15,0	15,7	15,4	15,4	15,5	15,5	15,6	15,5	15,7	15,4
RN	7,0	6,7	6,9	7,1	7,2	7,4	7,1	6,8	6,9	7,0	7,1	7,1	6,7	6,7	6,6	6,7	6,7	6,8	6,6	6,5	6,8
PB	6,5	6,7	6,3	6,2	6,6	6,5	6,6	6,7	6,4	6,4	6,5	6,4	6,6	6,6	6,6	6,5	6,4	6,5	6,5	6,2	6,2
PE	18,5	17,6	17,9	17,8	17,5	17,6	17,3	17,6	18,6	18,9	19,6	19,5	19,3	18,5	18,6	19,0	18,5	18,9	17,9	17,8	17,7
AL	5,9	5,7	5,6	5,5	5,5	5,6	5,5	5,4	5,2	5,4	5,3	5,1	5,1	5,5	5,5	5,5	5,4	5,6	5,9	6,1	5,5
SE	5,3	5,3	5,3	5,1	5,2	5,1	5,3	4,8	5,1	5,0	5,0	4,9	4,7	4,5	4,3	4,3	4,2	4,3	4,2	4,2	4,1
BA	30,2	30,5	31,0	31,2	30,0	30,8	30,0	30,5	29,5	28,6	28,0	28,3	27,8	28,9	28,8	28,2	28,5	28,0	28,3	28,4	29,0

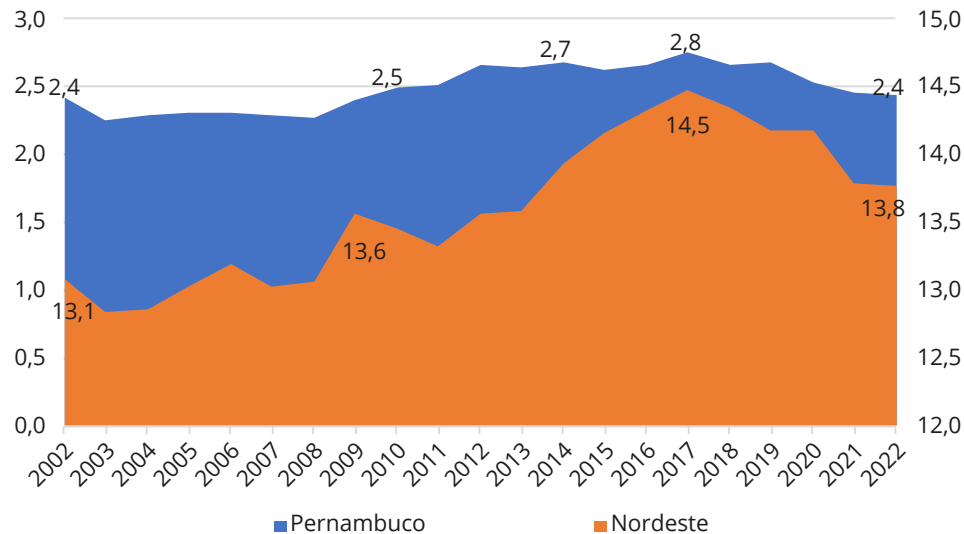
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE

Apesar dos desempenhos relativos diferenciados, as maiores economias da região permanecem sendo Bahia, Pernambuco e Ceará (Tabela 2). Por outro lado, houve uma inversão entre os estados do Piauí e Sergipe. De 2002 até 2013 o Piauí era o estado com menor participação, empatando em 2014, e estando a frente do estado de Sergipe desde 2015. Destaca-se também o desempenho do Maranhão, saltando de 8,2% (2002) para 10,1% (2022), que juntamente com o Piauí estão situados numa área denominada de Matopiba, um acrônimo formado pelos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, uma região que, segundo o MAPA (2023) tem uma dinâmica diferenciada de crescimento agrícola na produção de grãos, especialmente soja, milho e algodão.

A estrutura produtiva de Pernambuco e o desempenho das suas atividades econômicas no VAB do estado

Numa análise para Pernambuco com dados do SCR, sua participação na economia nacional, apesar de manter estabilidade nos extremos da série histórica (Gráfico 2) teve aumento na produção nominal ao longo da última década, movimento parecido com o da região Nordeste.

GRÁFICO 2 – Participação (%) do PIB de Pernambuco e Nordeste no PIB nacional (2002–2022)

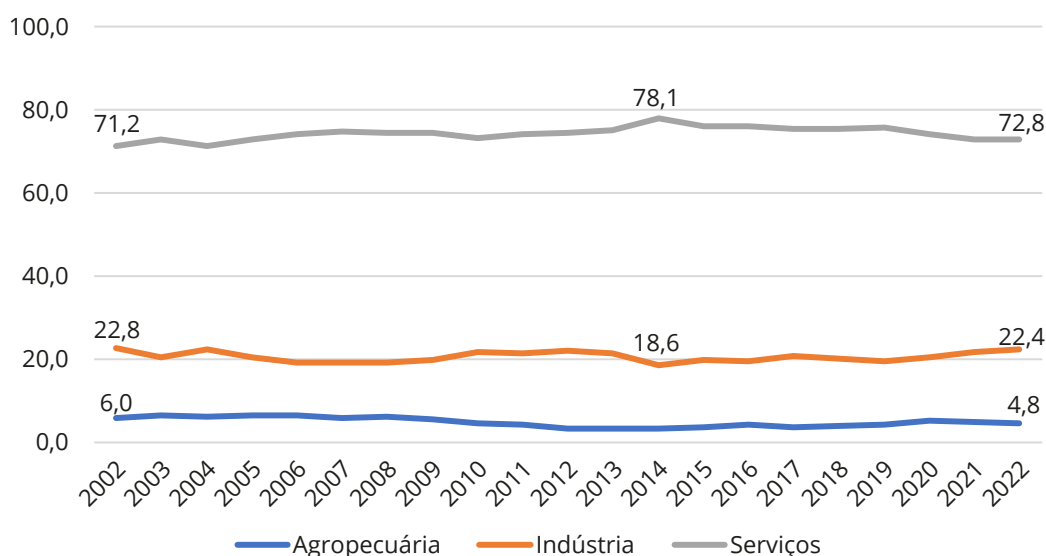


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE

No período (2002 a 2010) a participação média de Pernambuco no PIB nacional era de 2,3% e nos últimos dez anos passou para 2,6% (Gráfico 2). Neste mesmo contexto o Nordeste também apresentou incremento, com média nos últimos 10 anos de 14,0%. Na região, estados como Maranhão, Piauí e Ceará, apresentaram um relevante incremento de participação (Tabela 2).

Para a economia pernambucana de 2002 a 2022 foi de mudanças não desprezíveis em sua estrutura produtiva, retratadas pelas modificações das participações das atividades econômicas no VAB total do estado (Gráfico 3).

GRÁFICO 3 – Participação (%) das Grandes Atividades Econômicas no VAB total de Pernambuco (2002–2022)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE

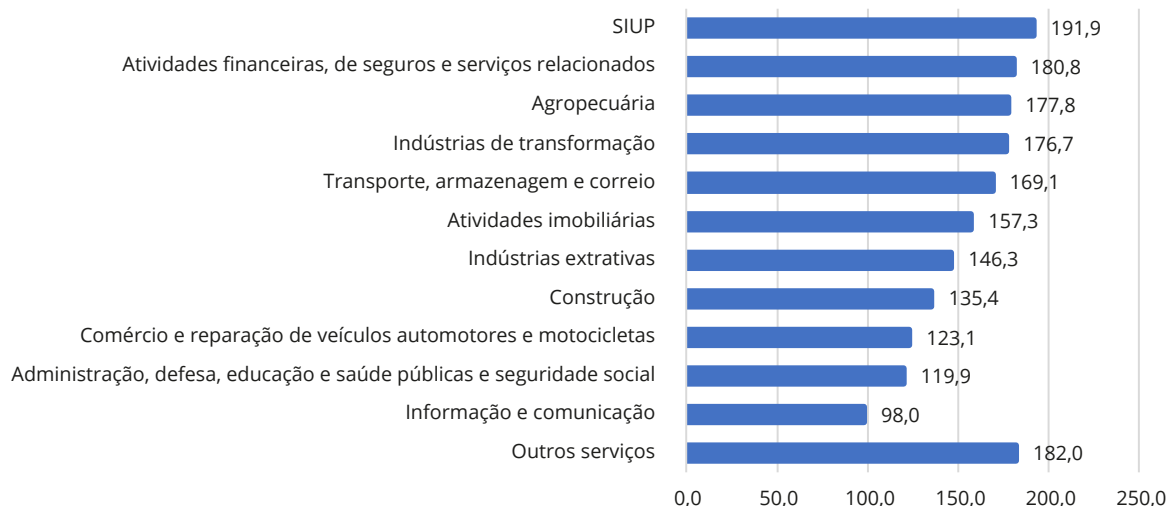
Na média, a maior atividade pernambucana, os Serviços, retornaram ao patamar do começo da série com pouco mais de 70% da economia estadual (Gráfico 3). Já a Agropecuária apresentou uma persistente, mais leve, trajetória de declínio de importância relativa no VAB total, muito em função do incremento das outras atividades no mesmo período, apesar do modesto desempenho de algumas culturas tradicionais, mas muito importantes no estado, como por exemplo a cana de açúcar.

Muito embora as mudanças experimentadas na economia de Pernambuco não sejam perceptíveis ao nível das grandes atividades econômicas (Agropecuária, Indústria e Serviços), como observado no Gráfico 3, pode-se destacar o incremento de valor criado pela Pecuária e ingresso de duas novas atividades econômicas na estrutura produtiva do estado.

Foram os casos do início do funcionamento das empresas Refinaria Abreu e Lima (RNEST), que iniciou suas operações em 2014 e da Stellantis em 2015.

Ao considerar a série do volume de todas as atividades econômicas que entram para o VAB, ao nível de divulgação do SCR, divulgadas pelo IBGE em 2024 relativos ao ano de 2022, a fim de registrar as taxas de crescimento real, foi feito o encadeamento das séries de 2002 a 2022. Os resultados das séries encadeadas para Pernambuco nas respectivas atividades econômicas para o maior período disponível podem ser vistos no Gráfico 4.

GRÁFICO 4 – Série encadeada do VAB das atividades econômicas de Pernambuco (2002–2022)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE

Observa-se que em Pernambuco (Gráfico 4), SIUP³ foi a atividade econômica com o maior aumento de produção física. O valor 191,9 significa dizer que a atividade produziu em 2022 o equivalente a 91,9% a mais do que produziu em 2002. A esse respeito ressalta-se a geração de energias alternativas como a solar e eólica, bem como o avanço da geração distribuída.

Breve estudo comparado sobre o desempenho macroeconômico das atividades econômicas entre as unidades da federação

Retomando a discussão sobre a concentração produtiva, do ponto de vista da participação das atividades econômicas para a geração do VAB do Brasil, corrobora-se a força dos estados da região Sudeste. Para realçar tal concentração apresenta-se a Tabela 4 com a identificação das maiores participações no VAB nas 18 atividades econômicas ao nível de divulgação do SCR.

De fato, o estado mais pujante do Brasil em termos de contribuição para o VAB é São Paulo. Das 18 atividades contempladas no SCR (de 2010 a 2021) (Tabela 3), o estado lidera na imensa maioria, sobretudo àquelas ligadas à Indústria e os Serviços. As exceções são a Pecuária, inclusive apoio à pecuária, Produção florestal, pesca e aquicultura e Indústrias extrativistas.

Resta notar que, embora seja a terceira região a contribuir para a geração do PIB do Brasil (Tabela 1), nenhuma das UF do Nordeste figura no ranking dos estados que mais contribuem para o VAB nas atividades econômicas que compõem o SCR. Apesar do desempenho em valores correntes apontar uma concentração no país, sobretudo nos estados da região Sudeste, na maioria dos estados do Sul e em poucos estados do Norte e do Centro-oeste, a análise em termos de crescimento real das economias estaduais mostra uma dinâmica ligeiramente diferente. Isso porque estados que possuem modesta participação tanto no PIB quanto no VAB nacional, tiveram um incremento significativo de produção física quando se considera a série das variações encadeadas⁴, como se observa na Tabela 4.

3 Refere-se às atividades de Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação.

4 Isso não corrobora a hipótese de convergência de renda, tendo-se em vista principalmente aspectos estruturais das respectivas economias estaduais, como alguns já mencionados no presente texto.

TABELA 3 – Ranking da participação das unidades da federação no VAB nacional por atividade econômica (2010 a 2021)

Atividades econômicas	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
	UF	%	UF	%	UF	%	UF	%	UF	%	UF	%	UF	%	UF	%	UF	%	UF	%	UF	%	UF	%
Agricultura, inclusive apoio à agricultura e a pós-colheita	SP	17,7	SP	15,0	SP	14,7	PR	13,9	SP	13,8	RS	13,6	SP	14,8	SP	15,1	RS	12,7	SP	13,1	PR	13,6	MT	17,0
Pecuária, inclusive apoio à Pecuária	MG	11,4	MG	11,2	MG	11,3	MG	12,1	MG	11,7	MG	10,5	MG	10,9	PR	11,0	PR	11,4	PR	11,5	PR	12,2	PR	11,0
Produção florestal, pesca e aquicultura	MG	18,0	MG	17,2	MG	28,9	MG	20,3	MG	17,2	MG	15,9	MG	15,3	MG	14,9	MG	17,7	MG	15,5	MG	16,3	MG	13,4
Indústrias extrativas	RJ	44,2	RJ	43,1	RJ	47,2	RJ	44,3	RJ	47,6	RJ	44,2	RJ	27,0	RJ	31,1	RJ	43,6	RJ	47,2	RJ	36,7	RJ	43,3
Indústrias de transformação	SP	41,7	SP	41,6	SP	41,0	SP	38,6	SP	38,6	SP	38,1	SP	38,5	SP	38,6	SP	37,7	SP	37,3	SP	36,7	SP	35,8
Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	SP	22,2	SP	21,9	SP	20,0	SP	21,8	SP	19,7	SP	21,4	SP	20,3	SP	19,1	SP	17,7	SP	18,6	SP	18,6	SP	18,5
Construção	SP	29,8	SP	27,9	SP	26,8	SP	27,5	SP	26,5	SP	27,5	SP	27,6	SP	28,9	SP	28,3	SP	26,9	SP	26,0	SP	25,5
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	SP	31,6	SP	32,6	SP	32,3	SP	32,6	SP	31,7	SP	32,0	SP	32,1	SP	32,3	SP	32,7	SP	33,4	SP	33,4	SP	32,0
Transporte, armazenagem e correio	SP	36,1	SP	35,7	SP	35,4	SP	36,0	SP	37,6	SP	34,3	SP	35,6	SP	34,6	SP	33,7	SP	35,0	SP	36,4	SP	34,6
Alojamento e alimentação	SP	32,3	SP	32,6	SP	30,4	SP	33,0	SP	33,7	SP	30,6	SP	31,7	SP	29,0	SP	28,4	SP	28,7	SP	27,4	SP	27,5
Informação e comunicação	SP	48,1	SP	48,5	SP	30,4	SP	49,6	SP	47,1	SP	48,0	SP	48,7	SP	50,1	SP	50,3	SP	51,8	SP	51,2	SP	54,5
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	SP	58,6	SP	58,2	SP	57,1	SP	55,9	SP	54,9	SP	55,4	SP	55,4	SP	54,1	SP	52,7	SP	52,8	SP	52,0	SP	51,2
Atividades imobiliárias	SP	31,4	SP	32,2	SP	32,9	SP	32,5	SP	32,1	SP	32,3	SP	32,3	SP	32,3	SP	32,7	SP	33,4	SP	33,3	SP	33,1
Atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares	SP	40,9	SP	41,2	SP	40,7	SP	40,8	SP	41,3	SP	41,8	SP	42,1	SP	41,5	SP	40,2	SP	41,2	SP	43,1	SP	40,9
Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social	SP	19,1	SP	18,8	SP	14,7	PR	13,9	SP	13,8	RS	13,6	SP	14,8	SP	15,1	RS	12,7	SP	13,1	PR	13,6	MT	17,0
Educação e saúde privadas	SP	38,1	SP	38,0	SP	37,7	SP	37,7	SP	38,4	SP	35,8	SP	33,9	SP	33,9	SP	34,1	SP	34,0	SP	33,7	SP	37,6
Artes, cultura, esporte e recreação e outras atividades de serviços	SP	34,5	SP	33,4	SP	33,7	SP	32,4	SP	33,7	SP	33,6	SP	34,1	SP	34,4	SP	35,6	SP	35,7	SP	35,3	SP	32,2
Serviços domésticos	SP	31,0	SP	31,1	SP	28,9	SP	30,2	SP	30,2	SP	29,3	SP	29,3	SP	29,8	SP	29,3	SP	29,9	SP	27,8	SP	27,1

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE

TABELA 4 – Série encadeada do VAB nas atividades econômicas por unidades da federação (2002–2022), com as respectivas taxas de variação (%) nas participações médias nos triênios de 2002–2004 e de 2020–2022

UF	VAB total		Agropecuária		Indústrias extrativas		Indústrias de transformação		Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação		Construção		Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas		Transporte, armazenagem e correio		Informação e comunicação		Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados		Atividades imobiliárias		Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social		Outros serviços	
	IVE¹	Δ%²	IVE¹	Δ%²	IVE¹	Δ%²	IVE¹	Δ%²	IVE¹	Δ%²	IVE¹	Δ%²	IVE¹	Δ%²	IVE¹	Δ%²	IVE¹	Δ%²	IVE¹	Δ%²	IVE¹	Δ%²	IVE¹	Δ%²	IVE¹	Δ%²
RO	1,83	22,3	1,88	64,6	2,19	-38,3	2,49	7,5	4,25	620,1	0,82	-28,2	2,31	13,2	1,75	-21,7	1,19	-19,1	4,71	131,4	2,02	8,6	1,34	5,5	2,03	-4,2
AC	1,83	13,5	1,67	61,3	1,79	-93,5	1,90	26,8	3,16	106,6	1,21	-33,4	2,43	-9,4	1,13	-41,8	2,38	20,7	3,74	130,7	2,21	6,1	1,50	9,3	2,26	11,4
AM	1,87	-3,3	1,23	-17,0	1,02	-71,7	1,78	2,2	2,54	154,4	1,52	-18,1	2,12	-17,8	2,34	-3,3	2,31	35,1	2,67	58,4	2,08	-14,5	1,61	16,3	2,01	3,5
RR	2,34	31,2	4,09	167,1	4,61	-249,6	1,35	-29,5	7,54	129,1	2,14	40,3	3,30	41,3	1,62	36,3	2,76	22,1	3,75	111,7	2,52	11,4	1,89	21,6	2,89	-2,6
PA	1,66	47,7	1,48	7,7	1,98	296,6	0,87	-25,2	2,56	70,3	2,09	62,9	2,00	-0,6	2,16	5,4	1,78	-17,8	3,06	60,5	2,22	1,8	1,36	36,3	2,19	4,2
AP	1,87	12,8	1,40	31,2	3,01	-98,7	1,36	7,9	-8,30	801,5	1,31	10,7	1,51	-17,6	0,98	-54,0	2,61	-23,1	4,34	86,8	2,83	42,8	1,63	15,0	2,35	-9,4
TO	2,40	54,7	5,41	139,7	13,35	20,7	3,47	265,7	3,90	13,2	1,46	-17,9	3,10	103,4	2,00	28,7	2,26	17,0	5,34	124,7	1,55	-42,9	1,45	53,8	2,89	74,9
MA	1,88	19,9	1,80	2,9	7,28	54,5	2,21	1,3	3,30	308,1	1,21	3,1	2,26	-12,4	1,94	11,9	2,03	-17,9	3,64	68,4	1,85	-1,6	1,31	38,9	2,29	33,5
PI	1,93	49,8	4,58	90,4	3,97	-53,4	2,44	2,2	10,58	906,7	1,48	124,8	1,70	50,9	1,46	-11,7	2,49	-6,7	4,01	63,9	1,65	18,0	1,17	35,3	2,27	48,5
CE	1,58	11,1	1,79	-16,5	0,38	-84,5	0,92	4,0	3,19	117,2	1,43	14,1	1,63	-5,0	1,54	-16,7	2,65	2,8	2,31	7,1	1,98	30,3	1,32	14,6	1,88	31,8
RN	1,40	3,1	1,49	-24,0	0,45	-82,1	0,86	16,0	3,21	139,6	1,44	-16,0	1,77	32,8	1,42	-43,7	1,61	-13,1	2,14	36,6	2,03	-9,3	1,30	11,3	1,78	22,3
PB	1,71	2,0	1,41	-36,7	2,99	-80,1	2,35	-30,5	2,52	38,5	1,57	40,6	1,68	12,9	1,36	-15,7	2,00	-8,2	3,15	41,0	1,90	-11,1	1,23	3,1	2,28	37,7
PE	1,45	3,6	1,78	-18,2	1,23	-17,5	1,46	59,8	1,92	67,0	0,98	-30,0	1,35	0,7	1,77	1,1	1,57	-37,5	1,82	-0,5	1,81	10,4	1,20	4,3	1,69	4,0
AL	1,57	6,3	1,96	9,8	0,55	-82,6	1,06	-36,8	1,93	-20,5	1,70	56,1	1,88	13,9	1,36	23,4	1,35	-30,6	2,41	50,7	1,85	0,7	1,20	12,4	2,02	34,8
SE	1,48	-17,4	1,76	-32,7	0,13	-88,8	0,98	-34,3	1,52	-14,7	1,25	-25,8	1,25	5,6	1,19	-38,7	1,30	-27,8	2,90	32,2	2,06	-15,8	1,36	1,3	1,84	-13,1
BA	1,45	1,7	1,70	-17,5	1,16	-68,7	1,19	52,1	2,08	16,8	1,41	3,0	1,17	-10,1	1,48	6,5	1,28	-37,1	2,11	11,2	1,95	-2,5	1,15	8,1	1,69	4,5
MG	1,43	9,0	1,75	12,3	0,76	58,3	1,02	20,4	1,55	-43,9	1,60	61,4	1,79	1,6	1,34	4,1	2,27	-17,6	2,25	18,0	1,74	9,5	1,21	-0,4	1,59	5,4
ES	1,51	1,3	1,58	31,2	1,20	-14,4	0,94	-26,5	1,36	-24,5	1,55	15,7	1,47	15,9	1,53	-6,6	1,99	-19,8	2,56	29,9	1,91	-6,6	1,31	-8,7	1,76	8,8
RJ	1,31	-11,2	0,86	-26,1	1,73	-16,6	0,85	-12,0	1,82	-17,8	0,98	-42,4	1,12	-24,4	1,20	12,2	1,31	-43,7	1,80	-5,6	1,60	-24,2	1,25	-19,2	1,26	-19,1
SP	1,48	-10,1	1,32	-44,3	7,28	242,9	1,02	-15,6	1,49	-23,9	1,31	-19,6	1,47	3,6	1,22	-1,2	2,81	25,7	1,68	-10,6	1,71	4,9	1,27	-14,9	1,60	-4,0
PR	1,45	-1,5	1,38	-0,4	2,54	-66,9	1,24	11,3	1,35	-15,0	1,47	43,3	1,43	-14,5	1,46	-11,2	1,88	7,2	1,95	-10,7	1,77	7,3	1,21	4,5	1,69	-0,2
SC	1,59	16,8	1,49	-26,9	1,53	-49,5	1,00	16,9	2,37	260,9	1,90	32,8	2,02	46,4	1,59	21,6	2,39	49,9	1,94	26,5	1,97	20,0	1,46	12,7	1,87	18,7
RS	1,29	-8,3	1,11	-20,6	0,78	-64,3	0,95	-3,4	1,50	16,2	1,37	15,2	1,51	-19,3	1,29	-28,1	1,99	6,0	1,82	3,9	1,62	-21,4	1,20	7,3	1,34	2,9
MS	1,82	35,1	1,68	20,6	0,93	-4,5	2,72	227,2	2,65	21,9	1,37	52,5	1,73	25,7	1,81	109,0	1,81	12,2	3,38	28,1	1,92	10,8	1,32	29,9	2,02	11,3
MT	2,46	66,8	4,26	96,5	2,22	-7,6	2,04	83,6	4,13	290,3	1,61	59,2	1,92	63,7	2,16	88,1	2,21	-0,9	4,27	49,2	2,07	1,0	1,47	39,0	2,58	43,5
GO	1,76	15,2	2,28	29,0	1,57	-63,3	1,85	50,4	1,44	-33,3	1,68	39,1	1,29	1,0	1,47	-1,0	1,56	-12,6	3,57	62,3	1,95	17,7	1,39	12,2	2,11	10,0
DF	1,67	-2,4	1,27	71,8	1,52	-93,8	1,65	-29,6	1,74	-49,1	1,42	-23,5	1,09	-11,6	1,14	-20,6	2,03	-19,5	2,62	24,8	1,99	28,8	1,44	-4,3	2,03	-1,1

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE. ¹ Índice de volume encadeado (2002 a 2022). ² Variação entre as participações (%) médias nos triênios de 2002 a 2004 e de 2020 a 2022

Tal como disposto na Tabela 4, ao se associar a produção encadeada tendo como referência o valor base de 2002, com a média de ganho de participação da UF no PIB do Brasil, busca-se refletir se a produção física está acompanhada da agregação nominal de valor e que ela se reflita no aumento da participação da UF. Ou seja, busca-se analisar como o comportamento dos preços pode influenciar nas economias estaduais de modo a alterar as suas participações na economia nacional, podendo o crescimento real apenas atenuar a perda de participação.

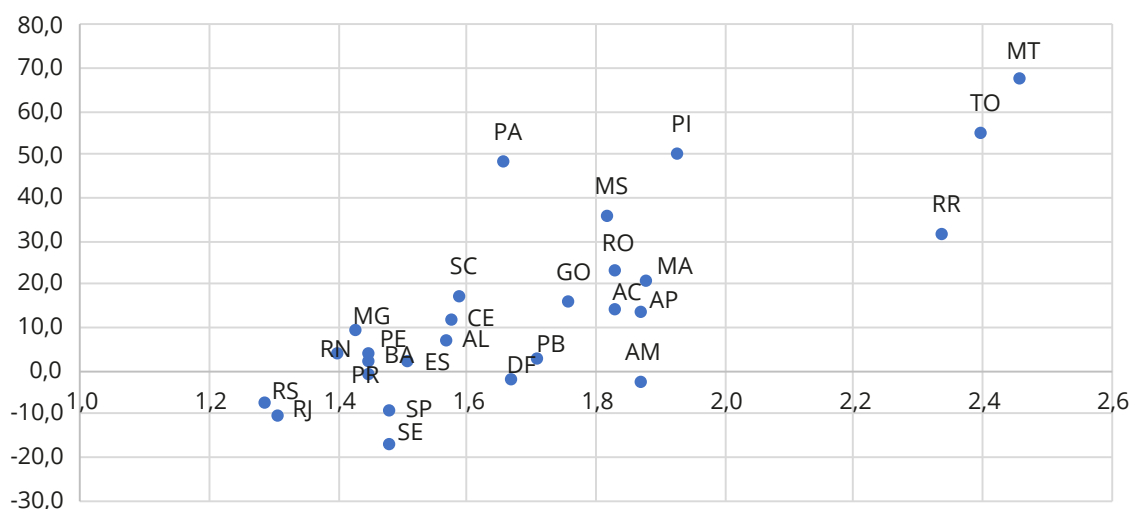
Ao analisar o índice de volume do VAB total encadeado (Tabela 4), os maiores acréscimos foram dos estados Mato Grosso, Tocantins e Roraima, com os valores das séries encadeadas em 2,46, 2,40 e 2,34, respectivamente. Isso significa, por exemplo, que o acréscimo na produção apontado em 2022 foi 146% maior no estado do Mato Grosso, em relação a base de comparação de 2002. Ressalta-se que o resultado do VAB reflete o comportamento de 18 diferentes

atividades, agrupadas em três grandes atividades econômicas que compõem a Agropecuária, a Indústria e os Serviços.

Adicionalmente ao incremento no volume de produção, o resultado do cálculo da variação da participação das UF no VAB nacional entre os triênios de 2002 a 2004 com 2020 a 2022, buscou-se avaliar se o incremento na produção proporcionou melhoria na participação relativa destas mesmas UF nacionalmente. Os casos mais favoráveis foram os de Mato Grosso e Tocantins que tiveram um aumento nas suas participações de 66,8% e 54,7%, respectivamente. O terceiro estado que mais cresceu sua participação média foi o Piauí com acréscimo de 49,8%, embora seu índice de volume do VAB encadeado de 1,93% tenha sido menor que o de Roraima.

As relações entre as séries encadeadas do VAB com as taxas médias de variação nas participações das UF no VAB do Brasil serão mostradas no Gráfico 5.

GRÁFICO 5 – Relação entre a série do VAB encadeado de 2002 a 2022 com as taxas médias de variação (%) nas participações das UF no VAB nacional nos triênios de 2002 a 2004 e de 2020 a 2022



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE

A representação do Gráfico 4 mostrou a associação entre a série do VAB encadeado para 2022 (referência o valor base de 2002), com a média da variação na participação das UF no VAB do Brasil, buscando refletir se a produção física foi acompanhada da agregação nominal de valor e se houve algum rebatimento nas participações relativas das UF. Como economicamente esperado, evidenciado no quadrante superior direito do Gráfico 4, os estados com os maiores VAB

encadeados foram os que tiveram os acréscimos de participação no VAB do Brasil mais elevados, evidenciando o que já fora constatado anteriormente, de estar havendo uma desconcentração da atividade nos estados da região Sudeste. Cabe notar também que estados como Amazonas, embora registrado aumento no VAB encadeado (1,87) teve sua participação média no VAB do Brasil diminuída em 3,3%, assim como Rio de Janeiro (-11,2%) e São Paulo (-10,1%).

A especialização das atividades produtivas das unidades da federação medida pelo Quociente Locacional (QL)

Ampliando a abordagem quanto às possibilidades de uso das informações do SCR, serão analisadas as especializações territoriais das atividades econômicas por meio do Quociente Locacional (QL). A abordagem do QL pode ser empreendida a partir de variáveis socioeconômicas diversas, a exemplo do emprego e da produção. Neste artigo, o QL foi calculado com os dados de VAB das atividades econômicas das unidades da federação.

Cabe ressaltar que o QL é comumente utilizado a partir de sua leitura tradicional (maior ou menor que 1), identificando que, quando maior que 1, a unidade geográfica apresenta especialização e quando for menor que 1, não é especializado. No entanto, a possibilidade de cálculo para distintos períodos, permite que o indicador seja passível de análise da evolução do fenômeno em estudo tornando a análise dual menos restritiva, a partir do momento em que um QL, independentemente do valor, reflita uma mudança de importância relativa com o passar do tempo, ensejando políticas setoriais modificadoras da realidade econômica.

Para utilizar o maior nível de desagregação do SCR ao nível de divulgação, foi calculado, a partir do VAB, o QL das 18 atividades econômicas para o período de 2010 a 2021 das unidades da federação. Com base nessas informações foi construído o ranking anual de cada atividade econômica, apresentando-se os primeiros colocados em cada uma (Tabela 5).

TABELA 5 – Ranking do QL nas unidades da federação por atividade econômica (2010 a 2021)

Atividades econômicas	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
	UF	QL	UF	QL	UF	QL	UF	QL	UF	QL	UF	QL	UF	QL	UF	QL	UF	QL	UF	QL	UF	QL	UF	QL
Agricultura, inclusive apoio à agricultura e a pós-colheita	MT	3,68	MT	4,87	MT	6,31	MT	5,61	MT	5,38	MT	5,02	MT	4,95	MT	4,77	MT	5,17	MT	5,72	MT	5,59	MT	6,24
Pecuária, inclusive apoio à Pecuária	RO	6,26	RO	6,18	RO	6,64	RO	6,90	RO	7,02	RO	7,28	RO	7,03	RO	7,45	RO	8,22	RO	7,84	RO	7,07	RO	7,79
Produção florestal, pesca e aquicultura	MS	5,19	AM	5,89	AM	5,06	AM	5,27	MS	5,83	AM	6,24	MS	5,60	MS	6,92	MS	6,68	MS	6,15	MS	5,67	TO	9,36
Indústrias extrativas	PA	6,03	ES	5,96	ES	5,82	ES	5,82	ES	6,26	ES	6,04	PA	9,46	PA	8,99	ES	5,55	PA	6,86	PA	9,97	PA	6,19
Indústrias de transformação	AM	2,09	AM	2,16	AM	1,93	AM	1,89	AM	1,91	AM	1,96	AM	2,20	AM	2,11	AM	2,10	AM	2,19	AM	2,24	AM	1,98
Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	SE	3,03	TO	3,02	TO	3,24	TO	2,88	MS	2,68	MS	2,17	RO	2,59	RO	4,12	PA	3,09	SE	2,79	SE	3,40	SE	4,10
Construção Civil	RO	2,03	RO	2,68	RO	2,01	RO	1,57	RO	1,64	PA	1,48	SE	1,54	SE	1,47	PI	1,36	PI	1,40	PI	1,66	PI	1,61
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	MA	1,39	MT	1,34	MT	1,38	PI	1,37	MT	1,37	MT	1,35	MS	1,43	MS	1,46	MT	1,41	MT	1,35	SC	1,35	SC	1,45
Transporte, armazenagem e correio	ES	1,22	ES	1,25	ES	1,18	ES	1,24	ES	1,21	ES	1,41	ES	1,53	ES	1,56	ES	1,32	ES	1,45	ES	1,54	ES	1,30
Alojamento e alimentação	AP	1,75	AP	1,61	AP	1,78	AP	1,47	RN	1,61	RN	1,64	AP	2,00	AP	2,24	AP	2,18	AP	1,91	AP	2,41	AP	2,63
Informação e comunicação	RJ	1,59	RJ	1,58	SP	1,59	SP	1,59	SP	1,51	SP	1,52	SP	1,53	SP	1,59	SP	1,63	SP	1,67	SP	1,68	SP	1,87
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	DF	2,01	DF	2,08	DF	2,02	DF	2,03	DF	2,09	DF	2,02	DF	2,06	DF	2,22	DF	2,27	DF	2,29	DF	2,29	DF	2,67
Atividades imobiliárias	MA	1,22	AP	1,16	BA	1,21	PE	1,18	PE	1,14	PE	1,13	PE	1,11	PB	1,11	AP	1,12	AC	1,24	AC	1,25	AP	1,21
Atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares	RJ	1,28	SP	1,29	SP	1,30	SP	1,31	SP	1,32	SP	1,33	RJ	1,34	SP	1,32	SP	1,30	SP	1,33	SP	1,41	SP	1,41
Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social	RR	3,01	RR	3,08	RR	3,12	RR	2,90	RR	2,79	RR	2,81	RR	2,82	RR	2,80	RR	2,65	AP	2,75	AP	2,76	AP	2,93
Educação e saúde privadas	RS	1,39	RS	1,38	RS	1,36	SE	1,41	RS	1,34	RS	1,37	RS	1,46	RS	1,56	RS	1,46	RS	1,52	RS	1,62	SP	1,29
Artes, cultura, esporte e recreação e outras atividades de serviços	RN	1,23	RN	1,24	MS	1,44	DF	1,19	MS	1,21	CE	1,19	RJ	1,31	RJ	1,34	CE	1,18	CE	1,21	CE	1,21	DF	1,24
Serviços domésticos	GO	1,41	GO	1,40	PI	1,50	PI	1,59	PI	1,38	GO	1,43	GO	1,44	GO	1,39	AL	1,46	GO	1,47	GO	1,49	SE	1,53

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE

O cálculo do QL (Tabela 5) mostrou as atividades produtivas mais especializadas ao longo dos anos nos estados brasileiros. Dentre as 18 atividades as que possuem os maiores QL estão ligadas à natureza ou dependentes dela como: Agricultura, inclusive apoio à agricultura; Pecuária; Produção florestal, pesca e aquicultura; e Indústrias extrativas.

Na Agricultura, há hegemonia do Mato Grosso; na Pecuária, Rondônia; nas Indústrias extrativas, Amazonas; no Transporte, Espírito Santo; nas Atividades Financeiras, Distrito Federal. Numa análise temporal dos QL das 18 atividades econômicas, identificou-se

aumento de magnitude em dez delas, em quatro uma queda leve e nas outras quatro, praticamente observou-se estabilidade.

Em termos da região Nordeste, suas UF aparecem com QL acima de 1 em 8 das 18 atividades econômicas analisadas. Dentre as que mais se destacam são as Atividades Imobiliárias e aquelas relacionadas Artes, cultura, esporte e recreação.

Para uma avaliação do QL focada em Pernambuco para as mesmas 18 atividades econômicas, apresenta-se a Tabela 6.

TABELA 6 – Quociente Locacional (QL) para as dezoito atividades do SCR em Pernambuco de 2010 a 2021

Atividades	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	QL > 1
Agricultura, inclusive apoio à agricultura e a pós-colheita	1,04	0,82	0,62	0,58	0,57	0,60	0,60	0,54	0,60	0,69	0,60	0,47	1
Pecuária, inclusive apoio à Pecuária	1,12	1,20	1,18	1,02	1,01	1,31	1,31	1,36	1,61	1,71	1,52	1,42	12
Produção florestal, pesca e aquicultura	0,20	0,25	0,23	0,28	0,31	0,34	0,36	0,31	0,37	0,38	0,41	0,39	0
Indústrias extrativas	0,05	0,03	0,03	0,03	0,01	0,03	0,07	0,07	0,02	0,03	0,03	0,01	0
Indústrias de transformação	0,67	0,65	0,79	0,85	0,77	0,87	0,94	1,06	1,04	1,04	1,01	1,02	5
Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	1,10	1,01	0,97	0,76	0,86	1,05	1,03	1,14	1,21	1,10	1,25	1,30	9
Construção civil	1,38	1,54	1,47	1,46	1,24	1,17	1,03	1,03	1,00	0,99	1,02	1,08	11
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	1,10	1,14	1,13	1,08	1,17	1,05	1,06	1,09	1,04	1,03	1,01	1,00	11
Transporte, armazenagem e correios	0,83	0,82	0,81	0,78	0,80	0,85	0,87	0,81	0,82	0,86	0,80	0,93	0
Alojamento e alimentação	1,30	1,26	1,16	1,21	1,18	1,22	1,33	1,38	1,29	1,19	1,41	1,64	12
Informação e comunicação	0,73	0,83	0,67	0,65	0,73	0,70	0,61	0,60	0,66	0,68	0,62	0,56	0
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	0,63	0,62	0,61	0,61	0,57	0,57	0,57	0,55	0,57	0,56	0,55	0,57	0
Atividades imobiliárias	1,02	1,12	1,18	1,18	1,14	1,13	1,11	1,04	1,07	1,06	1,10	1,12	12
Atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares	0,99	0,92	0,97	1,07	1,12	0,92	0,86	0,80	0,77	0,85	0,82	0,94	2
Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social	1,51	1,48	1,42	1,36	1,40	1,38	1,38	1,38	1,44	1,43	1,48	1,54	12
Educação e saúde privadas	0,85	0,89	0,96	1,00	0,99	1,04	1,04	1,03	1,04	1,04	1,05	1,13	7
Artes, cultura, esporte e recreação e outras atividades de serviços	0,99	1,02	0,94	0,93	0,94	0,90	0,97	0,84	0,81	0,80	0,83	1,01	2
Serviços domésticos	0,99	0,98	1,09	1,01	0,95	1,00	0,93	0,89	0,86	0,83	0,83	0,89	3
Número de QL > 1	8	8	7	8	7	9	8	9	9	8	9	9	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE

O cálculo do QL em Pernambuco (Tabela 6) revelou as atividades econômicas com o maior grau de especialização para a geração do VAB. Pecuária, Alojamento e alimentação, Atividades imobiliárias e Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social tiveram QL maiores que 1 em todo o período analisado (2010 a 2021), sobretudo Alojamento e alimentação, uma atividade com elevada correlação com o turismo.

Em contraponto, outras cinco atividades um QL inferior a 1 no período analisado, denotando pouca participação relativa: Produção florestal, pesca e aquicultura; Transporte, armazenagem e correios; Informação e comunicação; e Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados. Destas a menos relevante é a Indústria extrativa.

Numa perspectiva temporal do QL depreende-se certa mudança relativa na geração do VAB de Pernambuco. No início da série estava especializada na Construção civil com as obras para a Copa do Mundo, no decorrer do tempo há contribuição da Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social. Ascensão da Pecuária no estado, assim como a retomada das atividades de Alojamento e alimentação após a Covid-19.

5. CONCLUSÃO

As análises apresentadas neste artigo além da descrição estática de dados do SCR, oferece uma leitura sobre o desempenho macroeconômico suscitando aspectos do crescimento econômico, estrutura produtiva e especialização da produção. Com isso, pode contribuir para subsidiar políticas públicas e estratégias empresariais voltadas para a redução das desigualdades regionais e o aproveitamento de novas oportunidades.

Ao longo da exposição ficou evidente a relevância e o papel do SCR como ferramenta estratégica para a compreensão da economia brasileira em escala regional e estadual, com a sua estrutura metodológica alinhada às Contas Nacionais.

O estudo permitiu identificar certa tendência de desconcentração da produção e do VAB no país. Pôde-se verificar, por exemplo, que, embora a região Sudeste mantenha a liderança na geração da produção em termos de uma maior representação no PIB, sua participação relativa apresentou uma trajetória de queda.

O Nordeste neste contexto apresentou um desempenho positivo elevando levemente sua participação no PIB nacional. No entanto, suas três maiores economias (Bahia, Pernambuco e Ceará) perderam participação para o Piauí e o Maranhão. Particularmente Pernambuco mostrou estabilidade em termos relativos, mas mudanças estruturais significativas em sua economia.

Além da participação relativa das regiões e estados no PIB, verificou-se que o desempenho macroeconômico das atividades econômicas entre as UF para geração do VAB está concentrado também no Sudeste. Com isso posto, São Paulo é o mais pujante em termos de contribuição para o VAB, exercendo liderança absoluta quando analisada sua participação entre as 18 atividades contempladas no SCR.

Outra forma de medir o desempenho das UF foi feito com o cálculo do VAB encadeado, comparado com a variação média das participações relativas dos estados no VAB nacional. Interessante notar que os estados com os valores das séries encadeadas mais elevados foram das regiões Centro-oeste e Norte (Mato Grosso, Tocantins e Roraima), além de que um estado da região Nordeste, apesar de ter uma pequena contribuição no PIB nacional, o Piauí, foi um dos que mais aumentou a participação relativa no VAB do Brasil.

O cálculo do QL revelou padrões de especialização que ajudaram a compreender a competitividade de determinadas atividades produtivas nas UF. Essa leitura reforça a importância da diversificação produtiva e da valorização das vocações regionais para o fortalecimento das economias locais, como nos casos da Agricultura no Mato Grosso e da Indústria Extrativa no Espírito Santo.

Sobre o QL para Pernambuco revelou-se que entre as 18 atividades econômicas que compõem o SCR, quatro possuem maior grau de especialização para a geração do VAB com destaque para Pecuária; Alojamento e alimentação; Atividades imobiliárias; e Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social. Em uma perspectiva temporal percebeu-se uma mudança relativa na geração do VAB, onde no início da série estava centrada na Construção civil, no decorrer do tempo com a participação da Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social, além da ascensão da Pecuária no estado e a retomada das atividades de Alojamento e alimentação após a Covid-19.

REFERÊNCIAS

1. FEIJÓ, Carmem et al. Contabilidade Social: A nova referência das Contas Nacionais do Brasil. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
2. HADDAD, Paulo et al. Economia Regional: Teorias e Métodos de Análise. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1989.
3. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Contas Nacionais Trimestrais: Ano de Referência 2010. Rio de Janeiro: IBGE. 3 ed. Vol. 28, 2016. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=downloads>. Acesso em: 08 set. 2025.
4. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema de Contas Nacionais: Brasil 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html?=&t=notas-tecnicas>. Acesso em: 08 set. 2025.
5. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema de Contas Nacionais: Brasil 2022, nota técnica para revisão metodológica. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102128_notas_tecnicas.pdf. Acesso em: 08 set. 2025.
6. LEÃO, Hellen. Análise das Contas Regionais 2021. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2024. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/s482-dspace/handle/123456789/2007#:~:text=Analisa%20o%20desempenho%20do%20n%C3%ADvel%20da%20atividade%20econ%C3%B4mica,Instituto%20Brasileiro%20de%20Geografia%20e%20Estat%C3%ADstica%20%E2%88%92%20IBGE>. Acesso em: 08 set. 2025.
7. MAPA, Ministério da Agricultura e Pecuária. Projeções do Agronegócio: Brasil – 2022/23 a 2032/33. Brasília: Mapa, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/producao-de-graos-brasileira-devera-chegar-a-390-milhoes-de-toneladas-nos-proximos-dez-anos/ProjeesdoAgronegocio20232033.pdf>. Acesso em: 08 set. 2025.
8. PORSSSE, Alexandre; VALE, Vinícius. Medidas de Localização, Especialização e Concentração. Universidade Federal do Paraná, 2020. Disponível em: <https://nedur.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2020/08/04>. Acesso em: 08 fev. 2026.

Cuidar para permanecer: saúde mental docente como estratégia transversal de planejamento governamental no âmbito municipal

• **Fernanda Aparecida Costa**

Prefeitura Municipal de Pedralva, Brasil

E-mail: fernanda.costa.9526@gmail.com

Resumo

O adoecimento psíquico de professoras da rede pública municipal tem se intensificado nos últimos anos, impactando diretamente a continuidade das políticas educacionais, a capacidade administrativa dos municípios e a qualidade do ensino. O aumento de afastamentos por motivos relacionados à saúde mental, a rotatividade de profissionais e a sobrecarga institucional indicam que o sofrimento docente ultrapassa a esfera individual, configurando-se como um problema público que demanda respostas estruturadas no planejamento governamental. Apesar da existência de políticas públicas voltadas à atenção psicossocial, observa-se uma lacuna na oferta de cuidado clínico contínuo, ético e sigiloso direcionado às docentes, sendo comum a predominância de respostas administrativas ou medicalizantes.

Diante desse cenário, o projeto “Cuidar para permanecer: promoção de saúde mental para professoras da rede municipal”, desenvolvido no município de Pedralva (MG) pelo NISE – Núcleo Integrativo de Saúde e Educação, propõe integrar a saúde mental docente como agenda transversal do planejamento governamental. Trata-se de um estudo descritivo-analítico, baseado no relato de experiência da implementação de um modelo de intervenção institucional estruturado como política pública municipal.

A metodologia articula quatro eixos: cuidado clínico contínuo por meio de atendimentos psicológicos individuais; ações preventivas e psicoeducativas; articulação institucional com a gestão educacional; e monitoramento institucional por meio de indicadores administrativos.

Os resultados indicam elevada adesão das professoras ao projeto, com participação de 39 das 50 docentes da rede municipal. Observa-se fortalecimento do vínculo das docentes com a rede de ensino, maior abertura institucional para o tema da saúde mental e ampliação de espaços de escuta qualificada. O acompanhamento de indicadores administrativos relacionados à adesão, frequência aos atendimentos e registros de afastamentos permite monitorar a relação entre cuidado institucional e permanência das docentes em atividade. A experiência aponta potencial para prevenção de afastamentos e fortalecimento da sustentabilidade da política educacional municipal.

Palavras-chave: Saúde mental docente; Planejamento governamental; Políticas educacionais; Saúde do trabalhador; Rede pública municipal.

1. INTRODUÇÃO

O trabalho docente na educação básica tem sido marcado por intensificação de demandas, precarização das condições de trabalho e aumento de

responsabilidades institucionais. Esses fatores têm contribuído para o crescimento do adoecimento psíquico entre professoras da rede pública, fenômeno que impacta não apenas a saúde individual das

profissionais, mas também o funcionamento das instituições escolares e a continuidade das políticas educacionais.

No contexto da gestão pública municipal, afastamentos recorrentes por motivos de saúde mental geram descontinuidades pedagógicas, aumento de custos administrativos e dificuldades de planejamento educacional. Dessa forma, a saúde mental docente passa a ser compreendida não apenas como questão clínica, mas também como dimensão relevante para a sustentabilidade das políticas públicas.

Nesse cenário, torna-se necessário desenvolver estratégias institucionais que articulem cuidado clínico, prevenção e gestão pública, possibilitando respostas mais estruturadas ao sofrimento docente.

2. JUSTIFICATIVA

Estudos sobre saúde do trabalhador apontam que as condições institucionais e organizacionais do trabalho são determinantes importantes no processo de adoecimento psíquico. No caso da docência, fatores como sobrecarga, demandas emocionais e pressões institucionais contribuem para o surgimento de quadros de sofrimento psíquico e afastamentos do trabalho.

Apesar da existência de políticas públicas voltadas à saúde mental e à atenção psicossocial, observa-se uma lacuna na oferta de cuidado clínico contínuo voltado especificamente às professoras da rede municipal. Frequentemente, as respostas institucionais se restringem a encaminhamentos administrativos ou abordagens medicalizantes.

Nesse contexto, a criação de dispositivos institucionais de cuidado pode contribuir tanto para a promoção da saúde mental quanto para o fortalecimento da capacidade administrativa municipal, uma vez que a permanência saudável das profissionais impacta diretamente a continuidade das políticas educacionais.

3. OBJETIVOS

O presente trabalho tem como objetivo apresentar e analisar a experiência de implementação do projeto “Cuidar para permanecer: promoção de saúde mental para professoras da rede municipal”, desenvolvido no município de Pedralva (MG).

Busca-se compreender de que maneira a incorporação de ações estruturadas de cuidado em saúde mental pode contribuir para a permanência

das docentes em atividade, para a prevenção de afastamentos e para o fortalecimento da gestão pública educacional.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O projeto fundamenta-se em uma concepção ampliada do processo saúde-adoecimento, ancorada nos campos da saúde coletiva, da psicologia e da psicanálise, que compreendem o sofrimento psíquico como fenômeno atravessado por determinantes institucionais, sociais e laborais. No campo do planejamento governamental, dialoga com abordagens que reconhecem a saúde dos servidores públicos como dimensão estratégica para a sustentabilidade das políticas públicas e para o fortalecimento da capacidade estatal (PIRES; GOMIDE, 2016; LOTTA, 2019).

A literatura aponta que afastamentos recorrentes por adoecimento impactam diretamente o planejamento educacional, geram custos indiretos, comprometem a continuidade pedagógica e sobrecarregam a gestão pública (OLIVEIRA, 2004; BRASIL, 2012; TCU, 2020).

Nesse sentido, ações preventivas e assistenciais em saúde mental podem ser compreendidas como investimento público, especialmente quando integradas de forma transversal às políticas setoriais existentes.

5. METODOLOGIA

Trata-se de um estudo descritivo-analítico, baseado no relato de experiência da implementação de um modelo de intervenção institucional em saúde mental docente, estruturado como política pública municipal em fase de consolidação.

O projeto foi organizado a partir de um planejamento anual cíclico, alinhado ao calendário escolar e aos períodos historicamente críticos de adoecimento docente dentro do município e a alta demanda de afastamento por questão de saúde mental. A metodologia articula quatro eixos principais:

Cuidado clínico contínuo: atendimento psicológico individual, com tempo adequado, sigilo e continuidade, sem caráter avaliativo ou pericial, atuando de forma complementar às políticas públicas de saúde e educação.

Ações preventivas e psicoeducativas: oficinas temáticas, grupos opcionais e materiais educativos, direcionados às principais fontes de sofrimento docente ao longo do ano letivo.

Articulação institucional e governança: alinhamento com a Secretaria Municipal de Educação, apresentação do projeto às gestoras escolares e trabalho indireto com a gestão, respeitando os limites éticos do cuidado clínico.

Monitoramento e avaliação institucional: produção de relatórios técnicos com indicadores administrativos e engajamento ao projeto, sem violação do sigilo clínico.

Os dados para avaliação incluem informações administrativas da Secretaria de Educação, como afastamentos por motivos de saúde mental, tempo de afastamento, reincidência, adesão ao projeto e momentos críticos do calendário escolar. Os dados encontram-se em fase inicial de sistematização.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A implementação do projeto evidenciou elevada adesão das professoras da rede municipal ao dispositivo institucional de cuidado em saúde mental. Atualmente, das 50 docentes que compõem a rede municipal de ensino de Pedralva (MG), 39 participam ativamente do projeto, mantendo frequência regular nos atendimentos psicológicos individuais e nas atividades propostas ao longo do ano letivo. Esse dado expressa um nível significativo de engajamento institucional e indica a existência de demanda previamente reprimida por espaços estruturados de escuta qualificada no contexto da gestão educacional.

Além da adesão expressiva, observam-se efeitos institucionais relevantes decorrentes da implementação do projeto. Entre eles destacam-se o fortalecimento do vínculo das docentes com a rede municipal de ensino, a ampliação do diálogo entre profissionais da educação e gestão pública sobre o tema da saúde mental e a maior abertura das equipes gestoras escolares para o reconhecimento do sofrimento psíquico relacionado ao trabalho docente.

Do ponto de vista do planejamento governamental, o projeto passou a integrar a dinâmica institucional da rede municipal por meio do acompanhamento sistemático de indicadores administrativos, tais como adesão ao projeto, frequência aos atendimentos, participação em atividades coletivas e registros de afastamentos por motivos relacionados à saúde mental. Esses elementos permitem construir um sistema de monitoramento contínuo capaz de subsidiar a gestão pública na identificação de períodos

críticos do calendário escolar e na formulação de estratégias preventivas.

Embora a análise longitudinal dos dados administrativos ainda esteja em processo de sistematização, os indicadores institucionais já observados apontam para o potencial da iniciativa na prevenção do agravamento do sofrimento psíquico docente e no fortalecimento das condições de permanência das professoras em atividade. Nesse sentido, a experiência desenvolvida em Pedralva (MG), demonstra que a incorporação de dispositivos institucionais de cuidado pode contribuir para a sustentabilidade das políticas educacionais ao atuar simultaneamente na dimensão da saúde do trabalhador e na continuidade das ações pedagógicas.

Assim, o projeto evidencia que intervenções voltadas à saúde mental docente podem assumir papel estratégico no planejamento setorial, ao produzir condições institucionais que favorecem a estabilidade das equipes educacionais e o fortalecimento da capacidade administrativa municipal.

7. CONCLUSÃO

A experiência do projeto “Cuidar para permanecer: promoção de saúde mental para professoras da rede municipal”, desenvolvida no município de Pedralva (MG), evidencia que a promoção da saúde mental docente pode ser incorporada ao planejamento governamental como estratégia de fortalecimento da gestão pública educacional.

Os resultados observados indicam elevada adesão das profissionais ao dispositivo institucional de cuidado e apontam para a relevância da oferta de atendimento psicológico contínuo, ético e sigiloso no contexto das políticas públicas municipais. A institucionalização de espaços de escuta qualificada contribui para o reconhecimento do sofrimento psíquico relacionado ao trabalho docente e favorece a construção de estratégias preventivas no âmbito da gestão educacional.

Ao articular cuidado clínico, ações preventivas e monitoramento institucional, o projeto amplia a compreensão da saúde mental docente como dimensão relevante para a continuidade das políticas públicas e para o fortalecimento da capacidade estatal, conforme discutido no referencial teórico. Nesse sentido, iniciativas dessa natureza podem contribuir para a sustentabilidade da política educacional ao favorecer

condições mais estáveis de permanência das professoras na rede pública de ensino.

Além disso, a experiência demonstra o potencial de integração entre políticas de saúde e educação no âmbito municipal, oferecendo subsídios para o desenvolvimento de modelos de intervenção que possam ser adaptados a outros contextos administrativos, especialmente em municípios de pequeno e médio porte.

Dessa forma, o projeto reforça a importância de incorporar a saúde mental dos servidores públicos como tema estratégico no planejamento governamental, reconhecendo que o cuidado institucional com os profissionais que implementam as políticas públicas constitui elemento fundamental para a qualidade e continuidade da ação estatal.

8. Referências

1. ASSUNÇÃO, Ada Ávila; OLIVEIRA, Dalila Andrade. Intensificação do trabalho e saúde dos professores. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 107, p. 349–372, 2009.
2. BRASIL. Ministério da Saúde. Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora. Brasília: Ministério da Saúde, 2012.
3. BUSS, Paulo Marchiori; PELLEGRINI FILHO, Alberto. A saúde e seus determinantes sociais. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 77–93, 2007.
4. CODO, Wanderley. Educação: carinho e trabalho. Petrópolis: Vozes, 1999.
5. DEJOURS, Christophe. A loucura do trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2015.
6. GASPARINI, Sandra Maria; BARRETO, Sandhi Maria; ASSUNÇÃO, Ada Ávila. O professor, as condições de trabalho e os efeitos sobre sua saúde. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 189–199, 2005.
7. LAURELL, Asa Cristina. A saúde-doença como processo social. *Revista Latinoamericana de Salud*, México, v. 2, p. 7–25, 1982.
8. LOTTA, Gabriela Spanghero. Burocracia e implementação de políticas públicas: os agentes do Estado em ação. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.
9. MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.
10. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Relatório mundial da saúde: saúde mental – nova concepção, nova esperança. Genebra: OMS, 2001.
11. ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). Saúde mental no trabalho. Brasília: OPAS, 2018.
12. PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 31, n. 91, p. 1–18, 2016.

Desigualdades territoriais no acesso ao saneamento básico e seus impactos na saúde coletiva: uma análise multiescalar orientada ao planejamento setorial e territorial

- **Nayara Dores da Silva Paes**
SEPLAG – MT, Brasil
E-mail: nayarapaes@seplag.mt.gov.br
- **Odair Moreira Dias Junior**
SEPLAG – MT, Brasil
E-mail: odairjunior@seplag.mt.gov.br
- **Leonardo Tadeu Dalmedico de Cerqueira**
SEPLAG – MT, Brasil
E-mail: leonardocerqueira@seplag.mt.gov.br
- **Rafael Albertoni Mazeto**
SEPLAG – MT, Brasil
E-mail: rafaelmazeto@seplag.mt.gov.br

Resumo

O estudo analisa as desigualdades no acesso ao saneamento básico e seus impactos sobre indicadores das condições de saúde da população no estado de Mato Grosso, a partir de uma abordagem territorial multiescalar. Fundamentado na articulação entre planejamento territorial, políticas públicas setoriais e determinantes sociais da saúde, o trabalho utiliza dados do SNIS (2023), DataSUS e IBGE (2022), aplicando técnicas estatísticas e espaciais, como Análise de Componentes Principais (PCA), regressão linear e análise de agrupamentos, para construção de indicadores sintéticos de saneamento e saúde. Os resultados evidenciam forte heterogeneidade territorial. O esgotamento sanitário apresenta a situação mais crítica, enquanto os serviços de abastecimento de água e coleta de resíduos sólidos possuem maior abrangência, porém com elevada desigualdade entre municípios. Na dimensão saúde, observa-se variabilidade significativa entre os indicadores, com padrões distintos entre doenças de veiculação hídrica e arboviroses. A análise de regressão indica associação negativa entre saneamento e carga de doenças, sugerindo que melhores condições sanitárias estão relacionadas à redução de agravos, embora com baixo poder explicativo. A tipologia territorial revela a predominância de municípios com bom desempenho, representados por uma proporção expressiva de territórios consolidados, porém identifica territórios críticos e situações atípicas, reforçando a complexidade da relação entre saneamento e saúde. Os resultados também são analisados, de forma complementar, pelo porte municipal, grau de urbanização e pelas diferenças regionais. Conclui-se que a integração entre saneamento, saúde e território constitui ferramenta essencial para o planejamento público, contribuindo para a formulação de políticas mais equitativas, eficientes e orientadas por evidências territoriais.

Palavras-chave: Análise espacial; Vulnerabilidade territorial; Indicadores sintéticos.

1. INTRODUÇÃO

A Resolução nº 64/292 da Assembleia Geral das Nações Unidas reconhece o acesso à água potável e ao saneamento como um direito humano universal (ONU, 2010). Apesar desse reconhecimento, o saneamento básico ainda se configura como um dos principais desafios entre as políticas públicas setoriais. No Brasil, um grande contingente da população permanece com algum tipo de limitação no acesso aos serviços de saneamento, segundo a Trata Brasil (2025) cerca de 33 milhões de brasileiros vivem sem acesso a água e 90 milhões sem coleta de esgoto.

Com o objetivo de enfrentar esse cenário, foi instituído o Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020), que estabelece um arcabouço jurídico e regulatório voltado à organização da atuação coordenada entre União, estados e municípios, com vistas à universalização dos serviços. Esse marco abrange os componentes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana (BRASIL, 2020). Ademais, sua implementação articula-se a outros instrumentos de planejamento governamental, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), os quais desempenham papel fundamental na inserção de programas na agenda pública e na garantia de recursos para sua execução.

Não obstante os avanços normativos e institucionais, persistem entraves operacionais relevantes, tais como a limitada capacidade técnica dos entes executores e a sobrecarga dos agentes financeiros, os quais contribuem para a manutenção de desigualdades territoriais no acesso aos serviços de saneamento (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2025a). Essas desigualdades não se distribuem de forma aleatória no espaço; ao contrário, refletem padrões históricos de ocupação do território, assimetrias nas capacidades institucionais, trajetórias desiguais de investimento público e arranjos de governança setorial pouco articulados (REZENDE, 2014).

Como consequência, territórios com menor cobertura de saneamento tendem a apresentar maior incidência de agravos evitáveis à saúde, o que sobrecarrega os sistemas locais de atenção e amplia desigualdades sociais e regionais (FREITAS; MAGNABOSCO, 2023). Nesse sentido, a precariedade dos serviços de saneamento impacta diretamente a saúde coletiva, ao favorecer a ocorrência de doenças

de veiculação hídrica e intensificar a pressão sobre os sistemas públicos de saúde (MATO GROSSO, 2025). Embora a relação entre saneamento e saúde seja amplamente reconhecida, ainda são limitados os estudos que a analisam de forma territorializada e articulada aos instrumentos de planejamento setorial e territorial (LIMA; PEREIRA, 2025).

Diante desse contexto, o presente estudo tem como objetivo analisar as desigualdades no acesso ao saneamento básico e seus impactos sobre indicadores de saúde coletiva no estado de Mato Grosso, a partir de uma abordagem territorial multiescalar que contempla municípios e regiões de planejamento. Busca-se, assim, evidenciar como a integração entre análise espacial e instrumentos de planejamento pode subsidiar tanto o planejamento setorial (saneamento e saúde) quanto o planejamento territorial, contribuindo para a formulação de políticas públicas mais integradas, equitativas e territorialmente orientadas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O presente estudo fundamenta-se na convergência entre três campos analíticos: o planejamento territorial, o planejamento setorial em políticas públicas e os determinantes sociais da saúde. Essa articulação permite compreender o saneamento básico não apenas como um serviço de infraestrutura, mas como um elemento estruturante das condições de vida e das dinâmicas territoriais.

No âmbito do planejamento territorial, parte-se da concepção de território como uma construção socioespacial, resultante da interação entre políticas públicas, infraestrutura, dinâmicas econômicas e condições ambientais (BRASIL, 2020). Nessa perspectiva, o planejamento territorial transcende a dimensão estritamente espacial, incorporando aspectos sociais, institucionais e de governança, e configurando-se como instrumento estratégico para a redução de desigualdades locais e regionais (CRUZ et al., 2011). É nesse contexto que se insere o marco legal do saneamento básico no Brasil, com destaque para a Lei nº 14.026/2020, que reforça a centralidade do planejamento setorial ao exigir a elaboração e atualização dos planos municipais de saneamento, compatíveis com o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), como condição para o acesso a recursos federais. Ademais, a legislação incentiva a regionalização dos serviços, por meio da criação de unidades regionais,

visando garantir viabilidade técnica e econômica, especialmente para municípios com menor capacidade institucional.

Sob a ótica do planejamento setorial, o saneamento básico, compreendendo o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e o manejo de resíduos sólidos, é reconhecido como um dos pilares do desenvolvimento humano e da saúde coletiva, uma vez que sua inadequação está associada à degradação ambiental, à ocorrência de doenças e à ampliação das desigualdades sociais (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, 2023). Nesse sentido, a política municipal de saneamento assume papel central, devendo ser institucionalizada com a definição de modelos de prestação de serviços, mecanismos de regulação e fiscalização, políticas tarifárias e de subsídios, além de instrumentos de participação e controle social, considerados essenciais para a adequada provisão dos serviços (REZENDE, 2014).

No campo da saúde coletiva, a literatura sobre determinantes sociais da saúde evidencia que o acesso ao saneamento constitui um fator estrutural diretamente associado à incidência de doenças de veiculação hídrica, agravos infecciosos e parasitários, mortalidade infantil e condições gerais de bem-estar da população (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2025b). A ausência ou inadequação desses serviços, como no caso da falta de água tratada e esgotamento sanitário, favorece a exposição a agentes patogênicos por meio da ingestão de água contaminada, contato com o solo ou vetores. Para enfrentar tais desafios, a legislação brasileira estabelece competências compartilhadas entre União, estados e municípios na vigilância da qualidade da água, incluindo ações de monitoramento, capacitação técnica e articulação interinstitucional (FREITAS; MAGNABOSCO, 2023).

Entretanto, apesar do reconhecimento da interdependência entre saneamento e saúde, essas políticas ainda são frequentemente implementadas de forma fragmentada. A separação histórica entre setores e esferas governamentais, aliada a limitações de financiamento e capacidade institucional, compromete a efetividade das ações, sobretudo em regiões mais vulneráveis (COSSOLIN et al., 2025). Nesse contexto, as deficiências nas condições de vida e trabalho, como a ausência de acesso à água e esgotamento sanitário, atuam na base das iniquidades em saúde, transformando desigualdades socioeconômicas em

desigualdades epidemiológicas sistemáticas, injustas e evitáveis (BUSS; PELLEGRINI FILHO, 2007). Assim, a relação entre saneamento, saúde e território deve ser compreendida como um problema de planejamento público integrado, e não apenas como uma questão setorial ou epidemiológica.

Adicionalmente, essa relação manifesta-se de forma heterogênea no território, estando associada a fatores socioeconômicos, à qualidade da infraestrutura e às condições ambientais locais (COSSOLIN et al., 2025). Tal complexidade exige a adoção de uma abordagem territorial multiescalar, capaz de captar as interações entre diferentes níveis espaciais: local, regional e estadual. Abordagens uniescalares tendem a ser insuficientes para apreender a dinâmica desses fenômenos, uma vez que desconsideram as interdependências entre escalas e os arranjos federativos que condicionam a implementação das políticas públicas (REZENDE, 2014; BRANDÃO, 2007).

Diante desse quadro, torna-se evidente a necessidade de fortalecer estratégias de planejamento que integrem saneamento, saúde e território, com ênfase na articulação intersetorial e na coordenação interfederativa. A ampliação dos investimentos em infraestrutura básica, aliada ao aprimoramento dos instrumentos de gestão e planejamento, constitui condição fundamental para a promoção da equidade territorial, a garantia de direitos e a melhoria da qualidade de vida da população.

3. METODOLOGIA

Quanto ao procedimento metodológico, adotou-se uma abordagem quantitativa e espacial, com desenho analítico orientado ao planejamento setorial e territorial. A unidade básica de análise são os municípios, os quais são agregados, quando pertinente, em regiões de planejamento oficialmente reconhecidas.

3.1 Dados de entrada

Foram utilizados indicadores de saneamento básico, extraídos do Sistema Nacional De Informações sobre Saneamento Básico (2023), todos os dados são referentes à coleta de dados SNIS 2023, ponderados pela população do censo IBGE 2022:

- Percentual da população atendida por rede de abastecimento de água;
- Percentual da população atendida por rede de esgotamento sanitário;

- Percentual da população atendida por coleta de resíduos sólidos.

Referente a categoria saúde, as fontes usadas foram, DataSUS (2025), IEPS Data (2023), dos quais foram ponderados pela população do censo IBGE 2022, das quais foram usadas na elaboração das seguintes taxas:

- Taxa de incidência de diarreia e gastroenterite de origem infecciosa presumível;
- Taxa de incidência de hepatites virais;
- Taxas de internações por Condições Sensíveis à Atenção Primária à Saúde (ICSAPS);
- Taxa de incidência de Leptospirose;
- Taxa de Óbitos infantil;
- Taxa de Incidência de chikungunya;
- Taxa de Incidência de dengue;
- Taxa de Incidência de zika;
- Taxa de óbitos evitáveis.

Como variáveis complementares, incorporaram-se métricas e padrões espaciais com o objetivo de compreender o contexto territorial e demográfico subjacente aos desfechos de saúde e saneamento.

- População Urbana e Rural por Município, IBGE (2022);
- População Total por Município, IBGE (2022);
- Unidades Regionais de Saneamento Básico (URSB), Mato Grosso (2022).

3.2 Análise estatística

3.2.1 Ponderações Dimensão Saneamento

Para a dimensão saneamento, foi utilizado o percentual da população atendida por cada serviço (abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos), calculado pela razão entre a população atendida e a população total do respectivo município.

3.2.2 Ponderações e Taxas Dimensão saúde

Todas as variáveis foram ponderadas pela população de seus respectivos municípios. Em seguida, procedeu-se à padronização por meio do cálculo de taxas, utilizando fatores de multiplicação específicos para cada variável, definidos de acordo com sua natureza epidemiológica e magnitude de ocorrência.

Foram adotados os seguintes fatores de multiplicação: diarreia e gastroenterite de origem infecciosa

presumível (por 10.000 habitantes), hepatites virais (por 100.000 habitantes), internações por condições sensíveis à atenção primária – ICSAP (por 10.000 habitantes), leptospirose (por 100.000 habitantes), óbitos infantis (por 1.000 nascidos vivos), chikungunya (por 100.000 habitantes), dengue (por 100.000 habitantes), zika (por 100.000 habitantes) e outras causas evitáveis (por 100.000 habitantes).

3.2.3 Estatística descritiva

Para caracterizar e analisar os padrões territoriais da cobertura de saneamento e das condições de saúde, foram calculadas medidas de estatística descritiva para cada variável, incluindo medidas de tendência central (média e mediana), medidas de dispersão (desvio padrão e amplitude), valores mínimos e máximos, além da identificação de outliers.

3.2.4 Análise de Componente

Principais – PCA

Foi aplicada a Análise de Componentes Principais (PCA) separadamente para cada dimensão (saúde e saneamento), com o objetivo de identificar as variáveis que mais contribuem para a variância total dos dados, bem como extrair os componentes principais que concentram a maior parte da variabilidade, posteriormente utilizados nas análises de regressão.

A PCA consiste em uma técnica estatística multivariada que permite a redução da dimensionalidade de um conjunto de dados, preservando o máximo possível da variabilidade original por meio de combinações lineares entre as variáveis. A análise foi realizada no software R, por meio da função `prcomp()` (R Core Team, 2024).

Previamente à aplicação da PCA, os dados foram padronizados pelo método z-score, transformando as variáveis para uma escala com média zero e desvio padrão unitário. Esse procedimento é fundamental para evitar vieses decorrentes de diferenças de escala entre as variáveis, assegurando que todas contribuam de forma equivalente para a análise.

3.2.5 Regressão Linear simples

Para analisar a relação entre saneamento e saúde, foram ajustados modelos de regressão linear simples, considerando o primeiro componente principal da dimensão saneamento como variável explicativa e o primeiro componente principal da dimensão saúde como variável dependente. A escolha desses

componentes se justifica por concentrarem a maior parcela da variância dos respectivos conjuntos de variáveis, representando, de forma sintética, as dimensões analisadas. Ademais, essa abordagem permite uma interpretação mais direta da associação entre as dimensões sintéticas de saneamento e saúde, mantendo parcimônia e robustez analítica.

3.2.6 Indicadores sintéticos

Obtenção dos pesos

Os pesos utilizados na ponderação e construção dos indicadores foram extraídos dos componentes principais da PCA, adotando-se critérios que asseguram a robustez e a representatividade dos resultados. Para isso, consideraram-se os componentes que, em conjunto, explicassem pelo menos 60% da variância total dos dados. Adicionalmente, estabeleceu-se a inclusão mínima dos dois primeiros componentes principais (PC1 e PC2), por concentrarem, em geral, a maior parcela da variabilidade. Nos casos em que esses componentes não atingiram o limiar de 60% de variância explicada, componentes adicionais foram progressivamente incorporados até que esse critério fosse satisfeito.

A partir dos componentes selecionados, foram extraídos os loadings da PCA, os quais expressam a contribuição de cada variável original na formação dos componentes principais. Esses coeficientes serviram de base para a definição dos pesos atribuídos às variáveis na construção dos indicadores sintéticos de cada dimensão.

Para garantir a comparabilidade entre os pesos e refletir adequadamente a contribuição relativa de cada variável, os loadings foram normalizados pela raiz da soma dos quadrados (norma euclidiana). Esse procedimento assegura que os pesos sejam proporcionais à importância estatística das variáveis dentro de sua respectiva dimensão.

Padronização

Com o objetivo de permitir a comparabilidade entre variáveis com diferentes escalas e unidades de medida, os dados foram normalizados pelo método Mínimo-Máximo (Min-Max). Nesse procedimento, cada valor observado (referente às variáveis das dimensões saúde e saneamento) foi ajustado em relação aos valores mínimo e máximo da respectiva variável, resultando em uma padronização em escala adimensional variando entre 0 e 1. Assim, os menores

valores observados passam a assumir valores próximos de 0, enquanto os maiores se aproximam de 1, preservando a proporcionalidade dos dados originais.

Para as variáveis cuja interpretação é inversa, isto é, aquelas em que maiores valores representam piores condições (como as relacionadas a agravos à saúde), foi aplicada uma normalização invertida. Nesse caso, os valores foram reescalados de modo que os maiores valores originais passassem a assumir valores próximos de 0, enquanto os menores valores se aproximassem de 1.

Essa abordagem garante a padronização do sentido interpretativo entre todas as variáveis, de forma que valores mais elevados passem a indicar melhores condições. Além disso, preserva a proporcionalidade entre os dados e evita distorções na etapa de agregação, contribuindo para a construção de indicadores sintéticos consistentes e comparáveis.

Média Ponderada

Para a obtenção do indicador sintético de cada dimensão, após a definição dos pesos e a padronização das variáveis, foi realizada a agregação por meio de média ponderada. Para isso, cada variável foi multiplicada pelo peso correspondente, previamente obtido por meio da Análise de Componentes Principais (PCA), sendo posteriormente somadas para a composição do indicador final.

Ressalta-se que, como os pesos foram previamente normalizados de modo que sua soma seja igual a 1, não foi necessária a etapa de divisão adicional no cálculo da média ponderada.

3.2.7 Divisão dos Grupos (k-means)

Em cada dimensão, os municípios foram classificados em dois grupos (alto e baixo) com base nos valores do indicador sintético. Para essa etapa, os indicadores foram previamente padronizados pelo método mínimo-máximo (min-max), conforme descrito anteriormente, de modo a garantir comparabilidade entre os municípios.

Em seguida, aplicou-se uma análise de agrupamento (cluster analysis), com o objetivo de particionar os municípios em grupos internamente homogêneos e externamente heterogêneos, maximizando a similaridade intragrupo e a dissimilaridade entre grupos.

O método adotado foi o k-means, com definição prévia de dois clusters ($k = 2$), correspondentes às

categorias “alto” e “baixo”. A análise foi realizada no software R, por meio da função `kmeans()` (R Core Team, 2024).

3.2.8 Tipologia Territorial

A tipologia dos municípios foi construída a partir da integração dos resultados das análises de agrupamento das dimensões saúde e saneamento. Para isso, foram definidas quatro categorias: (i) municípios com desempenho alto em ambas as dimensões (saneamento e saúde), foram classificados como “Territórios Consolidados”; (ii) municípios com desempenho alto em saneamento e baixo em saúde, foram classificados como “Problemas no Sistema de Saúde”; (iii) municípios com desempenho baixo em saneamento e alto em saúde, foram classificados como “Territórios Atípicos”; e (iv) municípios com desempenho baixo em ambas as dimensões, foram classificados como “Territórios Críticos”.

Essa tipologia permite identificar padrões territoriais diferenciados de vulnerabilidade sanitária e epidemiológica, contribuindo para a análise integrada entre condições de saneamento e situação de saúde da população.

3.3 Variáveis Complementares

3.3.1 Porte dos Municípios

Para a classificação do porte municipal, considerou-se o contingente populacional de cada município, sendo estes categorizados em quatro classes: Porte I, correspondente a municípios com até 10.000 habitantes; Porte II, de 10.001 a 25.000 habitantes; Porte III, de 25.001 a 50.000 habitantes; e Porte IV, composto por municípios com população superior a 50.000 habitantes.

3.3.2 Grau de Urbanização

Para a classificação do grau de urbanização, os municípios foram agrupados em três classes a partir da razão entre a população rural e a população total. Inicialmente, calculou-se esse indicador para cada município e, em seguida, aplicou-se o método de agrupamento k-means, com definição prévia de três clusters ($k = 3$), correspondentes às categorias “Predominantemente Urbano”, “Intermediário” e “Predominantemente Rural”. A análise foi realizada no software R, por meio da função `kmeans()` (R Core Team, 2024).

3.4 Confeção dos mapas

Os mapas temáticos foram elaborados no software ArcGIS 10.8. A base vetorial contendo os limites dos 141 municípios do estado de Mato Grosso foi obtida junto ao INTERMAT (2022), em consonância com o ano-base adotado no estudo.

A vinculação entre os dados espaciais e a base tabular foi realizada por meio da ferramenta Join, disponível no módulo Joins and Relates, permitindo a associação das informações aos respectivos municípios. Posteriormente, os limites das Unidades Regionais de Saneamento Básico (URSB) foram delimitados a partir da agregação dos municípios, utilizando a ferramenta Dissolve (Data Management Tools).

Todos os mapas foram elaborados sob o sistema de projeção Cônica Conforme de Lambert, com datum SIRGAS 2000, garantindo a padronização espacial e a compatibilidade entre as diferentes camadas geográficas utilizadas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Padrões descritivos das variáveis saneamento e saúde

Dimensão Saneamento

A análise descritiva evidencia que o acesso ao esgotamento sanitário constitui o componente mais crítico do saneamento básico no estado de Mato Grosso. A cobertura média entre os municípios é de 11,5%, acompanhada de um elevado desvio padrão (23,4%), o que indica a coexistência de um grande número de municípios sem atendimento e de poucos com níveis mais elevados de cobertura. Quando se considera a população efetivamente atendida, esse percentual atinge 39% do total estadual, revelando que menos da metade da população dispõe de acesso ao serviço de esgotamento sanitário.

No que se refere aos serviços de abastecimento de água e coleta de resíduos sólidos, as médias municipais são superiores, alcançando, aproximadamente, 68% e 64%, respectivamente. Entretanto, esses indicadores também apresentam elevados desvios padrão (em torno de 30%), evidenciando significativa dispersão entre os municípios. Ao se considerar a população coberta por esses serviços, os percentuais correspondentes são de aproximadamente 83% para ambos indicadores (Tabela 1).

TABELA 1 – Estatísticas descritivas dos indicadores de cobertura de saneamento básico nos municípios analisados, incluindo atendimento com esgotamento sanitário, abastecimento de água e coleta de resíduos sólidos.

Estatística	População atendida com esgoto (%)	População atendida com água (%)	População atendida com coleta de lixo (%)
Mínimo	0,00	0,00	0,00
Máximo	100,00	100,00	100,00
Amplitude	100,00	100,00	100,00
Média	11,53	68,28	64,31
Mediana	0,00	78,22	73,75
Desvio Padrão	23,41	30,73	29,10

Fonte: Elaboração própria.

Em conjunto, esses resultados revelam a presença de padrões territoriais contrastantes, nos quais municípios com níveis próximos à universalização convivem com outros em situação de expressiva carência, configurando um cenário de acentuada heterogeneidade territorial no acesso aos serviços de saneamento básico.

Dimensão Saúde

A análise descritiva dos indicadores de saúde evidencia elevada heterogeneidade entre os municípios de Mato Grosso, com variações importantes conforme o tipo de agravo. Para as doenças de veiculação hídrica, a média entre os municípios foi de 65 casos por 100 mil habitantes, com desvio padrão elevado (105), indicando ampla dispersão. A taxa média estadual foi inferior à média municipal (56 casos por 100 mil hab.), sugerindo que municípios mais populosos apresentam, em geral, menores taxas relativas, enquanto os de menor porte concentram valores mais elevados.

De forma distinta, as arboviroses (Chikungunya, Dengue e Zika) apresentaram maior magnitude, com média entre os municípios de 2.770 casos por 100 mil habitantes e desvio padrão igualmente elevado (2.803), evidenciando forte variabilidade. Nesse caso, a taxa

média estadual (2.877 casos por 100 mil habitantes) supera a média municipal. Os resultados obtidos estão de acordo com os achados de Silva et al. (2021) que apontam para uma maior concentração de ocorrências de arboviroses em municípios mais populosos, especialmente em áreas urbanas.

Os demais indicadores também revelam padrões diferenciados. Os óbitos por causas evitáveis apresentaram média entre os municípios de 118 por 100 mil habitantes e variabilidade moderada (DP = 51,63), com taxa média estadual ligeiramente superior (121 por 100 mil hab.), sugerindo maior concentração em municípios mais populosos. As ICSAP registraram média entre os municípios de 110 por 10 mil habitantes e alta dispersão (DP = 84,73), com taxa média estadual inferior (87 por 10.000 hab.), indicando maior incidência relativa em municípios menores. Para a mortalidade infantil, a média entre os municípios foi de 2,57 por mil nascidos vivos e elevada variabilidade relativa (DP = 2,32), com taxa média estadual superior (2,79 por mil nascidos vivos), sugerindo maior peso dos municípios mais populosos. Essas e outras estatísticas descritivas encontram-se sistematizadas na tabela 2.

TABELA 2 – Estatísticas descritivas dos indicadores de saúde nos municípios analisados, incluindo medidas de tendência central e dispersão para doenças de veiculação hídrica, arboviroses, óbitos por causas evitáveis, internações por condições sensíveis à atenção primária (ICSAP) e óbitos infantis.

Estatística	Doenças de veiculação hídrica (por 100.000 hab.)	Arboviroses (por 100.000 hab.)	Óbitos por causas evitáveis (por 100.000 hab.)	ICSAP (por 10.000 hab.)	Óbitos infantis (por 1.000 hab. – Pop. Infantil)
Mínimo	0,00	52,66	0,00	16,41	0,00
Máximo	738,10	20.617,53	299,73	529,73	12,82
Amplitude	738,10	20.564,87	299,73	513,32	12,82
Média	65,78	2.770,69	117,89	110,09	2,57
Mediana	39,20	1.852,53	111,74	87,34	2,34
Desvio Padrão	105,51	2.803,37	51,63	84,73	2,32

Fonte: Elaboração própria.

Em conjunto, os resultados evidenciam padrões territoriais heterogêneos e não uniformes entre os diferentes indicadores de saúde, refletindo desigualdades no acesso, na qualidade dos serviços e nas condições socioeconômicas e ambientais, além de distintas dinâmicas de concentração espacial dos agravos no território.

4.2 Estrutura da variabilidade das dimensões: resultados da PCA

Dimensão Saneamento

Na dimensão saneamento, foram retidos os dois primeiros componentes principais, uma vez que o PC1 explicou 57,82%, da variância abaixo do critério mínimo de 60%, e a inclusão do PC2 elevou a variância acumulada para 84,09%. Os loadings do PC1 foram positivos e relativamente homogêneos para esgoto (0,62), água (0,82) e coleta de lixo (0,82), indicando que esse eixo representa um gradiente geral de cobertura dos serviços, no qual maiores valores correspondem a melhores condições de saneamento, podendo ser interpretado como um indicador sintético global. Já o PC2 apresentou comportamento distinto, com loading positivo para esgoto (0,78) e negativos para água (-0,31) e coleta de lixo (-0,28), evidenciando que esse componente não expressa nível de cobertura, mas sim uma diferenciação na composição dos serviços. Assim, escores elevados em PC2 indicam municípios com maior cobertura relativa de esgotamento sanitário e menor participação dos demais serviços, enquanto valores negativos refletem o padrão inverso.

Dimensão Saúde

A dimensão saúde revelou uma estrutura fortemente multidimensional, exigindo a retenção dos quatro primeiros componentes principais, os quais, em conjunto, explicam 64,26% da variância total dos dados. O primeiro componente (PC1) apresentou variância explicada de 19,82%, seguido pelo segundo (18,06%), terceiro (14,72%) e quarto componente (11,65%).

O primeiro componente (PC1) foi associado principalmente a agravos estruturais, como infecções presumíveis, ICSAP e óbitos infantis, enquanto apresentou relação inversa com arboviroses, indicando a distinção entre perfis epidemiológicos estruturais e ambientais. O segundo componente (PC2) destacou a dinâmica das arboviroses, associando-se positivamente a dengue, zika e outros agravos, sugerindo influência de fatores sazonais e territoriais. O terceiro componente (PC3) concentrou variáveis relacionadas à vulnerabilidade sanitária, como leptospirose, óbitos infantis e hepatites virais, enquanto o quarto componente (PC4) capturou variações mais específicas, com destaque para hepatites virais e óbitos por causas evitáveis. Considerando o número de eixos retidos e a quantidade de variáveis envolvidas, a síntese dos resultados pode ser melhor visualizada na tabela 3 a seguir.

TABELA 3 – PRINCIPAIS LOADINGS POR COMPONENTE PRINCIPAL DA DIMENSÃO SAÚDE.

Componente	Variáveis com loadings positivos	Variáveis com loadings negativos
PC1	Infecções presumíveis (0,68); ICSAP (0,56); Óbitos infantis (0,29); Óbitos por causas evitáveis (0,17)	Chikungunya (-0,55); Dengue (-0,50); Zika (-0,55)
PC2	Dengue (0,61); Zika (0,62); ICSAP (0,50); Infecções presumíveis (0,48); Óbitos por causas evitáveis (0,40)	—
PC3	Leptospirose (0,77); Óbitos infantis (0,62); Hepatites virais (0,48)	—
PC4	Hepatites virais (0,71); Óbitos por causas evitáveis (0,45); Chikungunya (0,40)	—

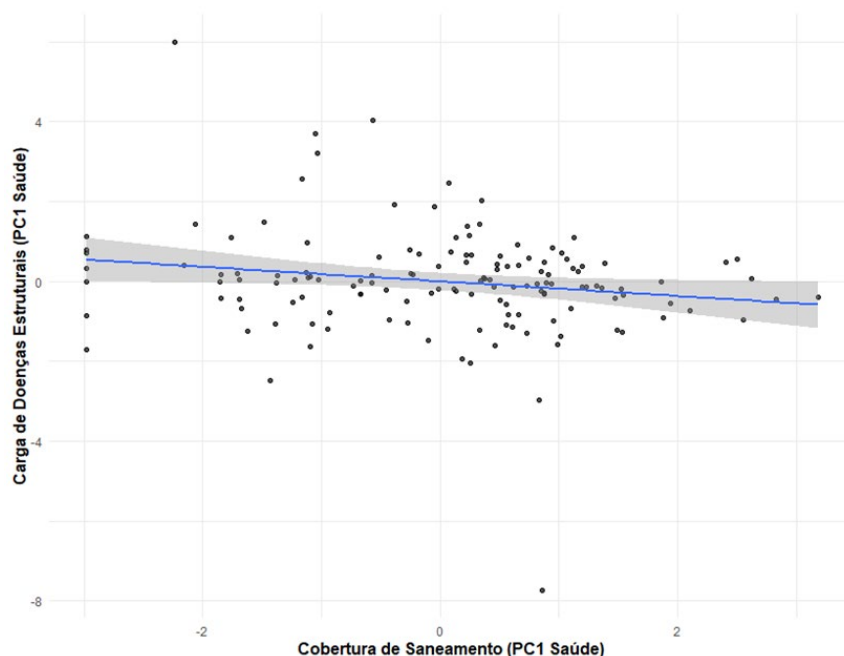
Fonte: Elaboração própria.

4.3 Relação entre saneamento e saúde

Observou-se associação negativa entre o componente de saneamento e o componente de saúde ($\beta = -0,18$; $p = 0,032$; $R^2 = 0,033$), ainda Teixeira e

Guilhermino (2006) descrevem a mesma correlação obtida nesse estudo, indicando que maiores níveis de saneamento estão associados à redução da carga de doenças, embora com baixo poder explicativo (Figura 1).

FIGURA 1 – Relação entre o componente principal de saneamento e a carga de doenças (PC1 da saúde), evidenciando associação negativa entre as variáveis.



Fonte: Elaboração própria.

A análise dos loadings do primeiro componente principal da dimensão saúde (PC1) evidenciou cargas positivas para indicadores relacionados à morbidade e mortalidade evitáveis, como a taxa de incidência de diarreia e gastroenterite de origem infecciosa presumível, as internações por condições sensíveis à atenção primária (ICSAP) e os óbitos infantis. Por

outro lado, observou-se cargas negativas para arboviroses, como dengue, zika e chikungunya.

Esse padrão sugere que a melhoria das condições de saneamento está mais diretamente associada à redução de agravos relacionados à infraestrutura básica e à vulnerabilidade social, enquanto as arboviroses apresentam dinâmica distinta, possivelmente influenciada por fatores ambientais, climáticos e

comportamentais não captados diretamente pelo indicador de saneamento, essa observação também foi observada por Mota et al. (2024).

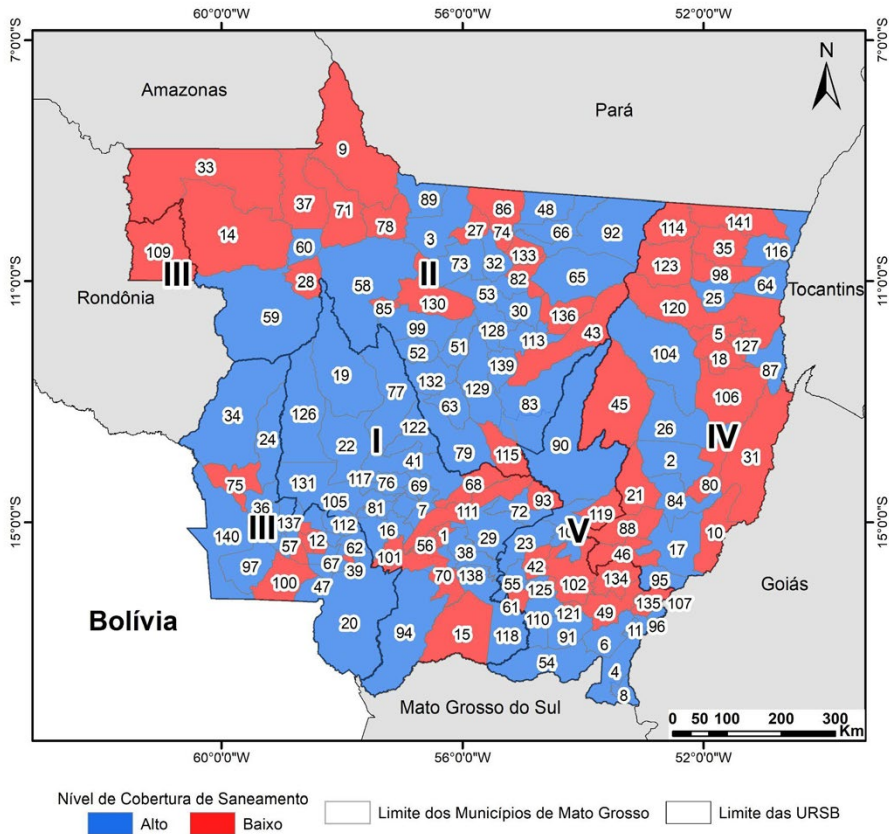
Esses resultados reforçam a necessidade de integração entre políticas de saneamento e estratégias específicas de controle vetorial, especialmente em contextos urbanos, onde a dinâmica de transmissão dessas doenças não depende exclusivamente da cobertura de serviços básicos, como relatado por Machado et. al (2013).

4.4 Indicadores sintéticos da saúde do saneamento

Dimensão Saneamento

A análise da dimensão saneamento evidencia que 84 municípios (59,6%) apresentam alto desempenho nos indicadores de cobertura, enquanto 57 municípios (40,4%) são classificados com baixo desempenho, a distribuição espacial desses resultados pode ser observada na Figura 2. Embora a maioria dos municípios esteja em condição favorável, a proporção de resultados insatisfatórios é significativa, revelando a existência de desigualdades territoriais expressivas e indicando que a universalização dos serviços ainda não foi alcançada. Em síntese, os dados apontam para um cenário de cobertura moderadamente positivo, porém com fragilidades estruturais relevantes e distribuição desigual no território.

FIGURA 2 – Classificação dos municípios de Mato Grosso segundo o nível de desempenho (alto e baixo) no saneamento, por URSB.



***A legenda com os nomes dos municípios pode ser consultada no Apêndice I.**

Fonte: Elaboração própria.

Ao analisar os resultados considerando as Unidades Regionais de Saneamento Básico (URSB), observa-se um padrão espacial heterogêneo e bem definido. As URSB I (Baixada Cuiabana) e III (Oeste)

apresentam os melhores desempenhos relativos, com 72,4% e 68,2% dos municípios classificados com alto nível de saneamento, respectivamente, configurando regiões com cobertura mais consolidada. A URSB V

(Sul) também apresenta desempenho intermediário, com 63,6% de municípios com alto desempenho, indicando uma situação relativamente equilibrada, ainda que com presença relevante de déficits. A URSB II (Norte/Médio-Norte) apresenta um cenário mais desafiador, com apenas 58,5% de desempenho alto e 41,5% de baixo desempenho, evidenciando limitações

importantes na expansão e consolidação dos serviços. Por fim, a URSB IV (Araguaia/Xingu) configura-se como a região mais crítica, com apenas 37,0% dos municípios em alto desempenho e 62,9% em condição insatisfatória, revelando um quadro de forte vulnerabilidade estrutural e baixa cobertura (Tabela 4).

TABELA 4 – Distribuição dos municípios, em valores absolutos e percentuais, segundo o nível de desempenho na dimensão saneamento (alto e baixo), por Unidades Regionais de Saneamento Básico (URSB).

Regiões de Saneamento	Quantidade de municípios	Municípios com desempenho Alto	Municípios com desempenho Alto (%)	Municípios com desempenho Baixo	Municípios com desempenho Baixo (%)
URSB I	29	21	72%	8	28%
URSB II	41	24	59%	17	41%
URSB III	22	15	68%	7	32%
URSB IV	27	10	37%	17	63%
URSB V	22	14	64%	8	36%

Fonte: Elaboração própria.

No conjunto, observa-se que as regiões com melhor desempenho (URSB I e III) estão associadas a contextos territoriais mais estruturados, com maior densidade e melhores condições de provisão dos serviços. Por outro lado, a URSB IV evidencia os efeitos das limitações estruturais típicas de regiões mais dispersas e menos urbanizadas, onde os custos de implantação e manutenção das redes são mais elevados e a capacidade institucional tende a ser mais restrita. A URSB II e a URSB V configuram situações intermediárias, nas quais coexistem avanços e limitações, refletindo estágios distintos de consolidação da infraestrutura sanitária.

A análise por porte populacional reforça a importância da escala na determinação do desempenho em saneamento. Os municípios de porte IV apresentam desempenho máximo, com 100% classificados como

alto, seguidos pelos municípios de porte III, com 88,9% de alto desempenho, evidenciando o papel da maior capacidade instalada, disponibilidade de recursos e economias de escala na ampliação da cobertura. Em contraste, os municípios de porte II apresentam o pior desempenho relativo, com apenas 55,8% classificados como alto e 44,2% como baixo, configurando o grupo mais vulnerável. Esse resultado sugere um estágio de transição, no qual o crescimento da demanda não é acompanhado pela expansão proporcional da infraestrutura. Já os municípios de porte I apresentam desempenho intermediário, com 70,1% de alto desempenho, indicando que, apesar das limitações estruturais, a menor escala populacional pode favorecer soluções mais simples ou níveis de cobertura relativamente adequados.

TABELA 5 – Distribuição dos municípios, em valores absolutos e percentuais, segundo o nível de desempenho na dimensão saneamento (alto e baixo), por porte populacional.

Porte do município	Quantidade de municípios	Municípios com desempenho Alto	Municípios com desempenho Alto (%)	Municípios com desempenho Baixo	Municípios com desempenho Baixo (%)
Porte I	67	47	70%	20	30%
Porte II	43	24	56%	19	44%
Porte III	18	16	89%	2	11%
Porte IV	13	13	100%	0	0%

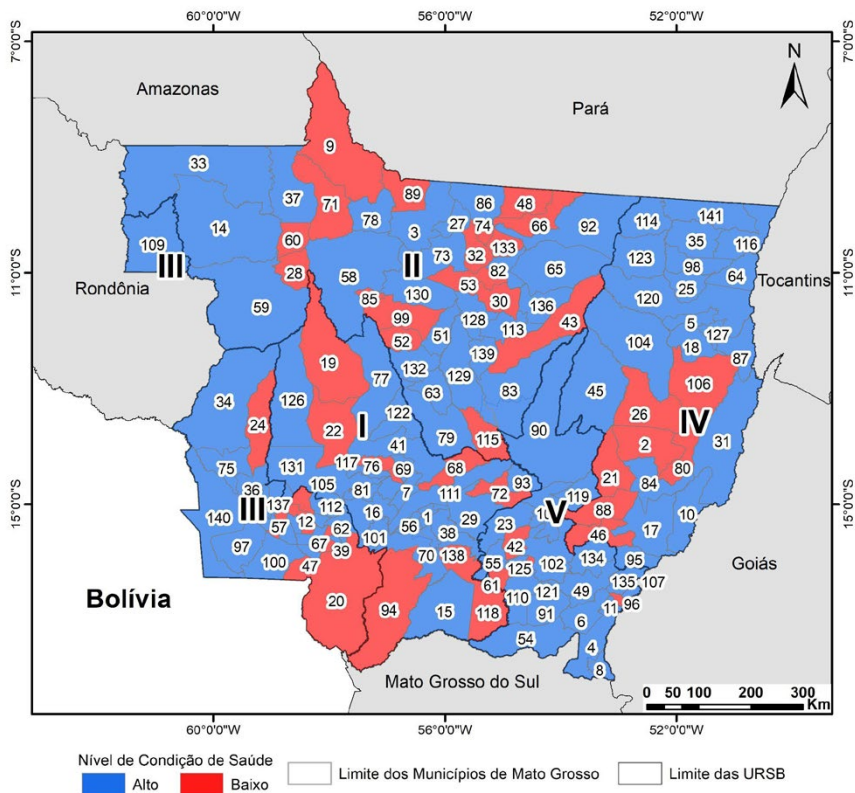
Fonte: Elaboração própria.

Em conjunto, os resultados demonstram que o saneamento apresenta maior dependência de fatores estruturais e econômicos do que a saúde, sendo fortemente influenciado pela escala, pela densidade populacional e pela capacidade de investimento. As diferenças observadas, que chegam a ultrapassar 30 pontos percentuais entre regiões, reforçam a necessidade de estratégias territorializadas, com ênfase em arranjos regionais, cooperação intermunicipal e mecanismos de financiamento que permitam superar as limitações das regiões mais vulneráveis, especialmente na URSB IV e nos municípios de porte II.

Dimensão Saúde

A análise da dimensão saúde indica que 71% apresentam alto desempenho, enquanto 29% registram resultados insatisfatórios, a distribuição espacial desses resultados pode ser observada na Figura 3. Embora predomine um resultado favorável, a proporção de baixo desempenho revela a persistência de desigualdades territoriais e heterogeneidade nos resultados. Em síntese, observa-se um sistema de saúde com desempenho global satisfatório, porém marcado por assimetrias que demandam atenção direcionada.

FIGURA 3 – Classificação dos municípios de Mato Grosso segundo o nível de desempenho (alto e baixo) nas condições de saúde, por URSB.



Fonte: Elaboração própria.

Considerando a divisão das Unidades Regionais de Saneamento Básico (URSB), observa-se um padrão espacial heterogêneo. As URSB I (Baixada Cuiabana), III (Oeste) e IV (Araguaia/Xingu) apresentam desempenhos semelhantes, com cerca de 72% a 74% dos municípios classificados com alto desempenho. A URSB V (Sul) destaca-se positivamente,

com aproximadamente 86% de municípios com desempenho alto. Em contraste, a URSB II (Norte/Médio-Norte) apresenta o cenário mais desfavorável, com apenas 59% de municípios em alto desempenho e 41% em baixo desempenho, concentrando a maior proporção de resultados insatisfatórios entre as regiões (Tabela 6).

TABELA 6 – Distribuição dos municípios, em valores absolutos e percentuais, segundo o nível de desempenho na dimensão saúde (alto e baixo), por Unidades Regionais de Saneamento Básico (URSB).

Regiões de Saneamento	Quantidade de municípios	Municípios com desempenho Alto	Municípios com desempenho Alto (%)	Municípios com desempenho Baixo	Municípios com desempenho Baixo (%)
URSB I	29	21	72	8	28%
URSB II	41	24	59	17	41%
URSB III	22	16	73%	6	27%
URSB IV	27	20	74%	7	26%
URSB V	22	19	86%	3	14%

Fonte: Elaboração própria.

Apesar da similaridade entre as USB I, III e IV, os fatores explicativos diferem. Na USB I, o desempenho pode estar associado à maior disponibilidade de infraestrutura e serviços, ainda que pressionados pela dinâmica urbana. Na USB III, reflete a heterogeneidade territorial. Já na USB IV, o desempenho intermediário, mesmo diante de limitações estruturais, pode estar relacionado à menor densidade populacional e a um perfil epidemiológico distinto. Esses resultados indicam que padrões semelhantes podem derivar de diferentes combinações entre oferta de serviços, demanda e características territoriais.

A análise por porte populacional revela um padrão não linear. Os municípios de porte IV apresentam o melhor desempenho (92% com alto nível),

possivelmente associado à maior capacidade instalada e à melhor organização das redes assistenciais, características típicas de municípios mais populosos. Os municípios de porte I também registram resultados elevados (78%), o que pode ser explicado pela maior efetividade da Atenção Primária à Saúde em contextos de menor complexidade. Em contrapartida, os municípios de porte II (67%) e III (61%) concentram os piores resultados relativos. Nos municípios de porte II, esse desempenho sugere um estágio de transição, no qual a expansão da demanda não é acompanhada pela infraestrutura de saúde. Já os municípios de porte III apresentam limitações estruturais mais acentuadas, posicionando-se entre a perda das vantagens da baixa escala e a insuficiência de redes assistenciais (Tabela 7).

TABELA 7 – Distribuição dos municípios, em valores absolutos e percentuais, segundo o nível de desempenho na dimensão saúde (alto e baixo), por porte populacional.

Porte do município	Quantidade de municípios	Municípios com desempenho Alto	Municípios com desempenho Alto (%)	Municípios com desempenho Baixo	Municípios com desempenho Baixo (%)
Porte I	67	52	78%	15	22%
Porte II	43	29	67%	14	33%
Porte III	18	11	61%	7	39%
Porte IV	13	12	92%	1	8%

Fonte: Elaboração própria.

Em conjunto, os resultados demonstram que, embora o desempenho em saúde seja globalmente positivo, persistem desigualdades territoriais e estruturais relevantes, reforçando a necessidade de estratégias diferenciadas conforme o contexto regional e o porte populacional.

4.5 Tipologia territorial e padrões multiescalares

A análise combinada entre saneamento e perfil epidemiológico permitiu classificar os municípios em

tipologias de vulnerabilidade. Predominam os Territórios Consolidados (42%), caracterizados por elevados níveis de saneamento e saúde. Os Territórios Atípicos (28%) representam uma parcela expressiva, evidenciando municípios com bons indicadores de saúde apesar de condições precárias de saneamento, possivelmente associados à atuação da atenção primária e a outros determinantes sociais. Por sua vez, cerca de 17% dos municípios foram classificados como “Problemas no Sistema de Saúde”, indicando contextos em

que, mesmo com bom saneamento, persistem baixos níveis de saúde. Já os Territórios Críticos (12%) configuram o grupo mais vulnerável, com desempenho insatisfatório em ambas as dimensões.

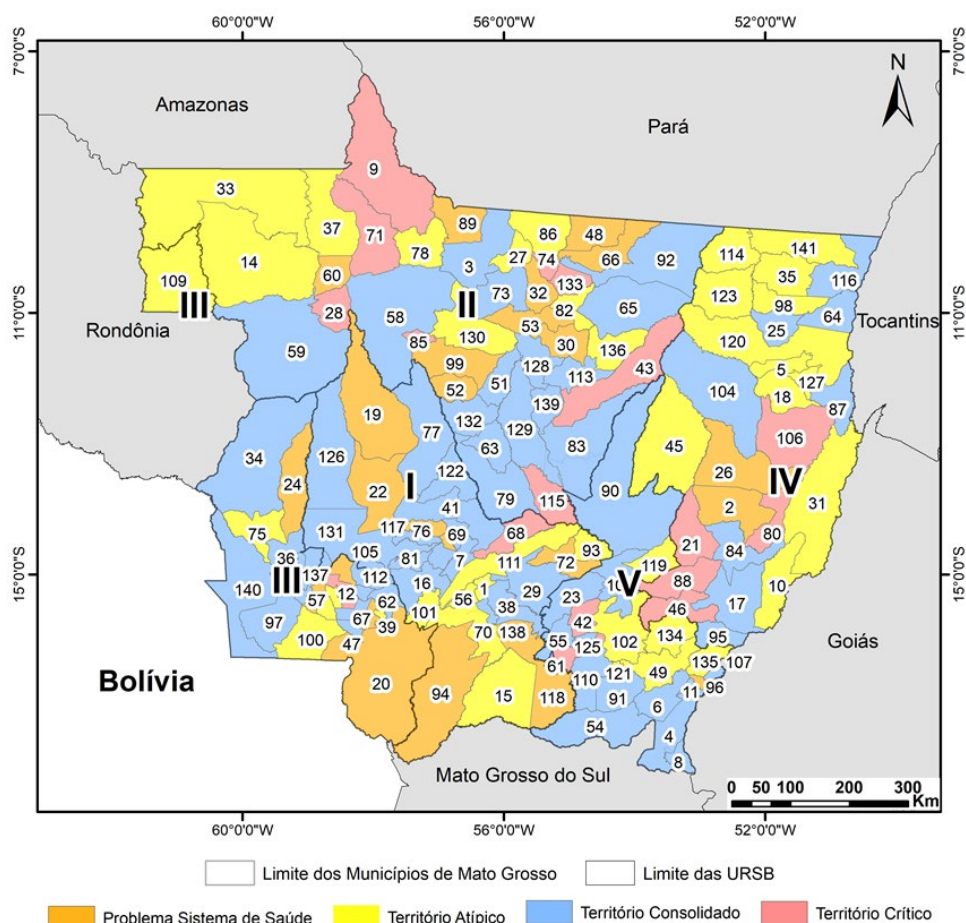
De modo geral, Mato Grosso apresenta resultados favoráveis na articulação entre saneamento e saúde, embora com expressiva heterogeneidade territorial. Na análise por região, a URSB V mantém a maior proporção de Territórios Consolidados (59% dos municípios), mas com participação relevante de Territórios Atípicos (27%). As categorias Território Crítico e Problema no Sistema de Saúde são pouco representativas, com 9% e 5%, respectivamente.

As URSB I e III apresentam desempenhos intermediários, com 48% e 45% dos municípios classificados como Território Consolidado, respectivamente. Nessas regiões, também se observam proporções significativas

de Territórios Atípicos (24% e 27%) e de municípios com Problemas no Sistema de Saúde (24% e 23%). Destaca-se, contudo, a baixa ocorrência de Territórios Críticos, com 3% e 5%, os menores valores entre todas as regiões.

Por sua vez, as URSB II e IV concentram as menores proporções de Territórios Consolidados (37% e 30%, respectivamente). Na URSB II, os Territórios Atípicos correspondem a 22% dos municípios, enquanto na URSB IV essa categoria é mais expressiva, alcançando 44%, o maior valor entre as regiões. Os municípios com Problemas no Sistema de Saúde representam 22% na URSB II e apenas 7% na URSB IV, o menor percentual observado. Em contrapartida, os Territórios Críticos são mais frequentes nessas regiões (20% e 19%, respectivamente), evidenciando maior vulnerabilidade quando comparadas às demais.

FIGURA 4 – Classificação dos municípios de Mato Grosso segundo tipologia territorial de saneamento e saúde, por URSB.



Fonte: Elaboração própria.

Quanto à relação com o porte populacional, observa-se que municípios de Porte I e II apresentam maior diversidade de tipologias, enquanto os de Porte III concentram maior incidência relativa de Problemas no Sistema de Saúde. Já nos municípios de Porte IV, predomina a tipologia Territórios Consolidados, possivelmente associada à menor complexidade territorial. Especificamente em relação aos Territórios Críticos, nota-se maior frequência em municípios de Porte I e II combinados a perfis rurais ou intermediários, sugerindo que a dispersão populacional e limitações estruturais ampliam a vulnerabilidade.

Quando analisada em conjunto com o perfil rural, a tipologia territorial reforça esse padrão de desigualdade. Os Territórios Consolidados concentram-se em municípios predominantemente urbanos, enquanto os Territórios Atípicos e, sobretudo, os Territórios Críticos, são mais frequentes em municípios de perfil rural ou intermediário. Esse resultado indica que a dispersão populacional, característica desses contextos, aliada às limitações de infraestrutura, dificulta a universalização do saneamento, embora nem

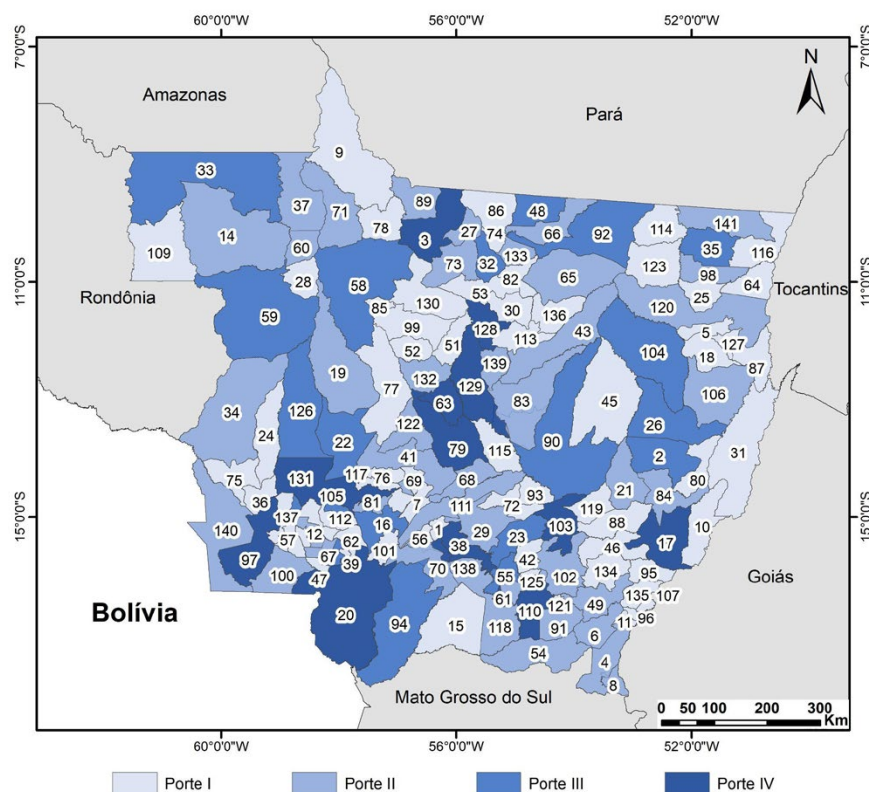
sempre se traduza diretamente em piores indicadores de saúde. Por outro lado, os municípios com Problemas no Sistema de Saúde distribuem-se mais em áreas urbanas e intermediárias, evidenciando que a maior disponibilidade de infraestrutura não garante, por si só, melhores condições de saúde.

4.6 Variáveis Complementares

Porte Municipal

A distribuição dos municípios segundo o porte populacional evidencia a predominância de municípios de pequeno porte no estado. Os municípios classificados como Porte I representam 48% do total, configurando quase metade das unidades analisadas e indicando uma forte presença de localidades com menor contingente populacional. Em seguida, os municípios de Porte II correspondem a 30%, também com participação significativa no conjunto estadual. Por sua vez, os municípios de Porte III e IV apresentam proporções menores, com 13% e 9%, respectivamente, refletindo a menor presença de municípios de médio e grande porte (Figura 5).

FIGURA 5 – Classificação dos municípios do estado de Mato Grosso por Porte Populacional.



Fonte: Elaboração própria.

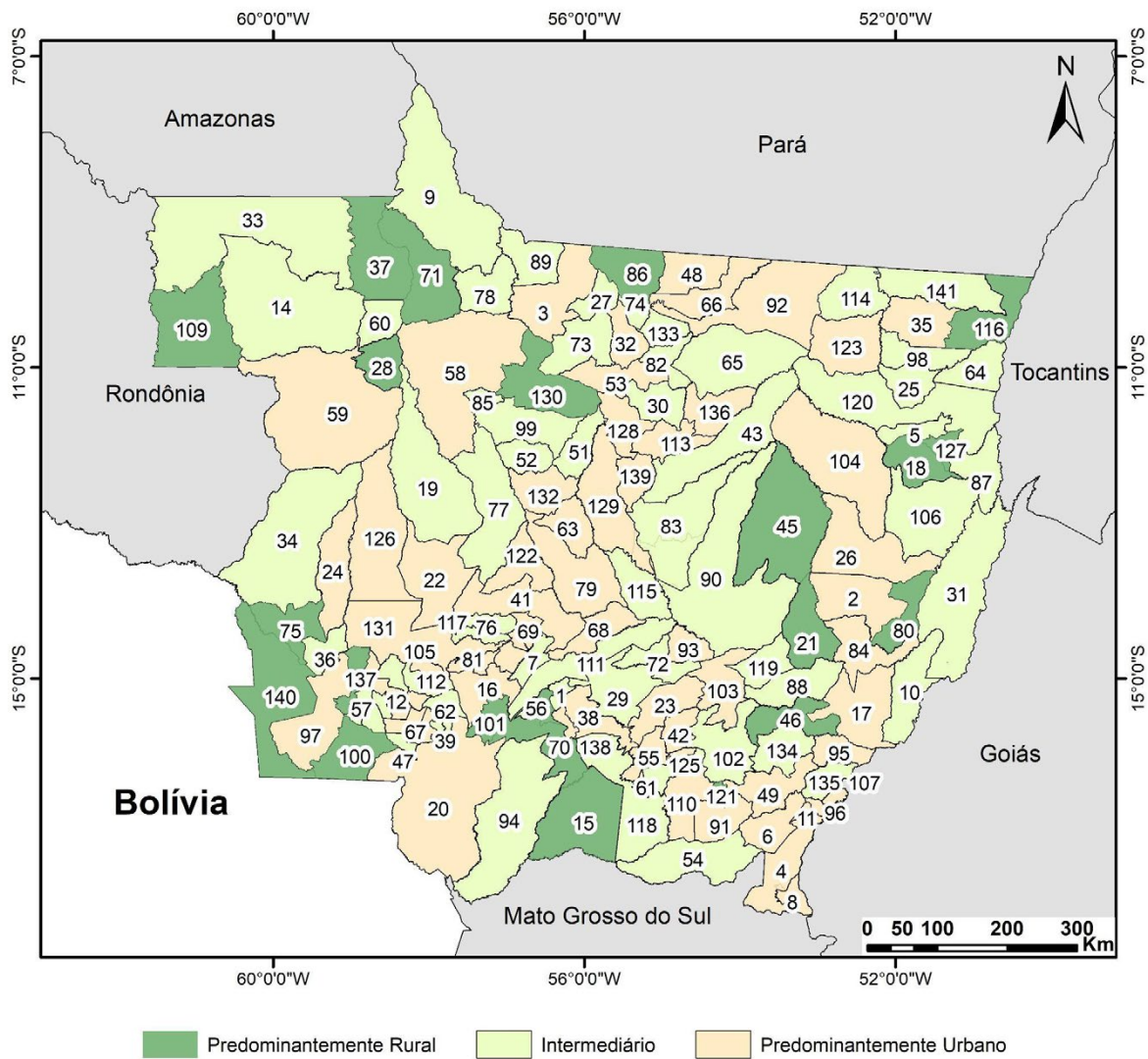
De forma geral, os resultados indicam uma estrutura territorial caracterizada pela predominância de municípios de menor escala populacional, o que pode influenciar diretamente a capacidade de provisão de serviços, a disponibilidade de infraestrutura e a organização das políticas públicas, especialmente nos setores de saúde e saneamento.

Grau de Urbanização

A análise do grau de urbanização dos municípios evidencia uma distribuição relativamente

equilibrada entre os diferentes perfis territoriais, com predominância de contextos intermediários e urbanos (Figura 6). Os municípios classificados como de caráter intermediário representam a maior proporção, correspondendo a 43% do total, o que indica uma configuração territorial marcada por transições entre ruralidade e urbanização, com características mistas quanto à ocupação e ao acesso a serviços.

FIGURA 6 – Classificação dos municípios do estado de Mato Grosso por Grau de Urbanização.



Fonte: Elaboração própria.

Os municípios predominantemente urbanos também apresentam participação expressiva, totalizando 42%, o que revela a relevância dos espaços mais densamente ocupados e com maior concentração de infraestrutura e serviços no estado. Em contraste, os municípios predominantemente rurais correspondem a 16% do total, configurando a menor parcela, porém ainda significativa, especialmente em regiões onde a dispersão populacional e as limitações estruturais tendem a ser mais acentuadas.

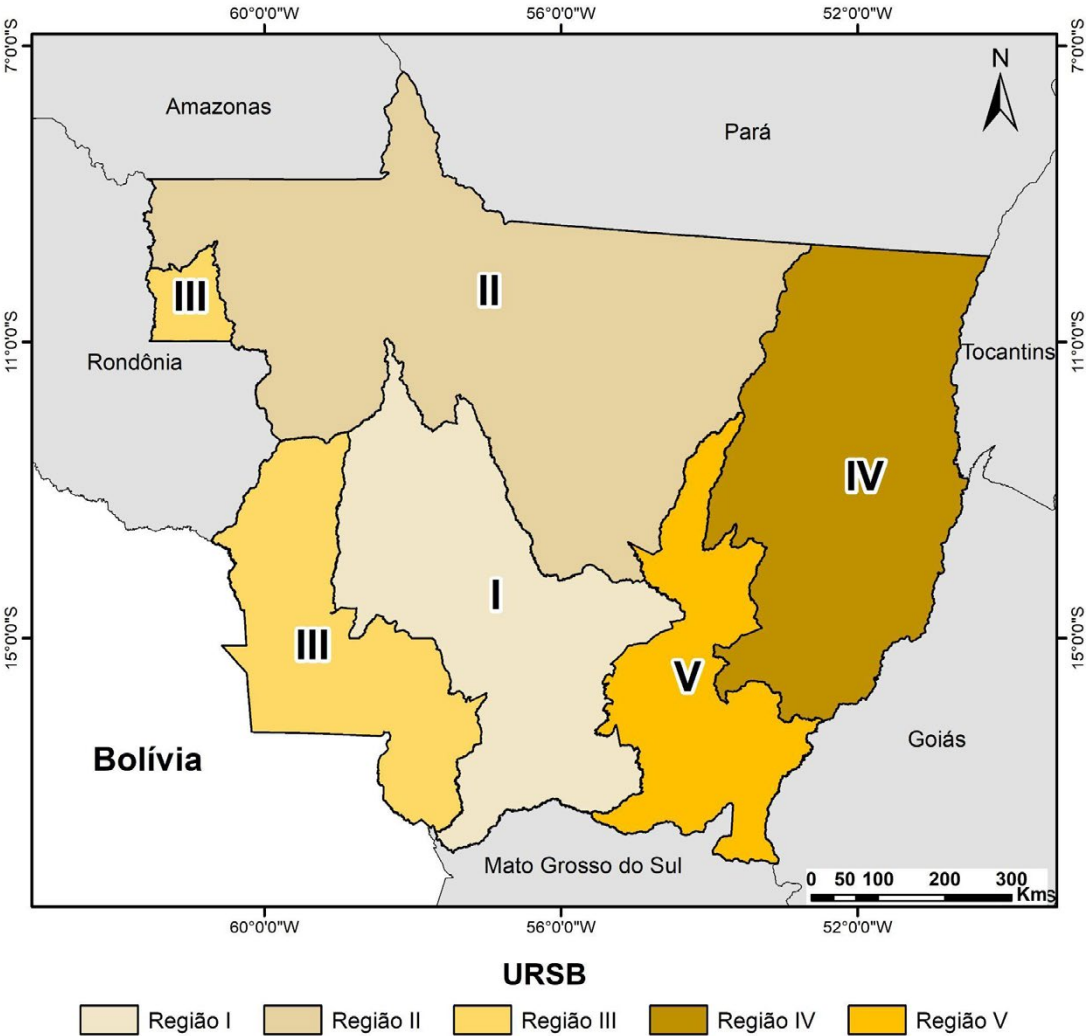
No conjunto, esses resultados, visualizados espacialmente no mapa, evidenciam a coexistência de diferentes graus de urbanização no território, reforçando a importância de abordagens diferenciadas

no planejamento e na implementação de políticas públicas, considerando as especificidades dos contextos urbanos, intermediários e rurais.

Unidade Regional de Saneamento Básico

A distribuição dos municípios segundo as Unidades Regionais de Saneamento Básico (URSB), instituídas pela Lei Ordinária nº 11.976, de 21 de dezembro de 2022, evidencia uma organização territorial relativamente equilibrada. A URSB II concentra a maior proporção de municípios (29% do total), configurando-se como a principal unidade em termos de abrangência territorial (Figura 7).

FIGURA 7 – Unidades Regionais de Saneamento Básico do Estado de Mato Grosso conforme a Lei ordinária 11.976 de 2022.



Fonte: Elaboração própria.

Na sequência, destacam-se a URSB I (21%) e a URSB IV (19%), ambas com participação intermediária no conjunto estadual. Por sua vez, as URSB III e V apresentam proporções semelhantes, cada uma representando 16% dos municípios, correspondendo às menores participações relativas entre as regiões analisadas.

De forma geral, os resultados indicam uma distribuição territorial relativamente desconcentrada, sem predominância absoluta de uma única região, embora com maior peso da URSB II. Esse padrão reforça a importância de considerar as especificidades regionais no planejamento e na implementação das políticas de saneamento, uma vez que a abrangência territorial pode influenciar tanto a gestão quanto a efetividade das ações.

5. CONCLUSÃO

O estudo demonstra que a integração entre saneamento, saúde e território, a partir de uma abordagem multiescalar, constitui uma ferramenta analítica relevante para subsidiar o planejamento setorial e territorial. Nesse sentido, os padrões espaciais de desigualdade e sua relação com desfechos em saúde permitem que o trabalho contribua para orientar decisões públicas baseadas em evidências territoriais, além de possibilitar a visualização do

cenário atual do saneamento no estado, tanto por regiões de saneamento quanto por municípios, analisando os impactos das políticas de saneamento e saúde segundo o porte populacional e o grau de urbanização.

Os resultados obtidos estão em consonância com a literatura científica, que aponta as políticas de saneamento como estruturantes da saúde coletiva e defende sua incorporação explícita aos instrumentos legais de planejamento, como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). No âmbito municipal, destaca-se a importância de que os planos diretores incorporem análises territoriais integradas como a presente. A adoção dessas abordagens contribui para qualificar a definição de prioridades, orientar a alocação mais eficiente de recursos públicos e fortalecer a articulação intersetorial, fornecendo evidências consistentes sobre cada dimensão analisada e suas inter-relações.

Como contribuição à área temática do congresso, o artigo reforça a centralidade do planejamento como função estratégica do Estado, ao demonstrar como análises territoriais podem ser aplicadas para o fortalecimento de políticas públicas de caráter continuado, promovendo maior equidade regional e, conseqüentemente, a melhoria das condições de vida da população.

6. Referências

1. BRANDÃO, Carlos. Território & Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora Unicamp, 2014.
2. BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico [...] e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 135, p. 1-4, 16 jul. 2020.
3. BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. Relatório Anual de Monitoramento 2020-2023: ano-base 2021. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2025.
4. BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Investimentos do PAC no saneamento. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2025a.
5. BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Relatório de atividades 2025: Comitê Internacional de Saneamento Básico (CISB). Brasília: Ministério das Cidades, 2025b.
6. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. Plano plurianual 2024-2027. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Planejamento/MPO, 2023.
7. BUSS, Paulo Marchiori; PELLEGRINI FILHO, Alberto. A saúde e seus determinantes sociais. Physis: Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 77-93, 2007.

8. COSSOLIN, Aline Silva et al. Impacto na saúde pública por doenças de veiculação hídrica, por falta de saneamento básico no estado de Mato Grosso, Brasil. [S. l.: s. n.], [2024]. 12 p.
9. CRUZ, Bruno de Oliveira; FURTADO, Bernardo Alves; MONASTERIO, Leonardo; RODRIGUES JÚNIOR, Waldery (org.). Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília, DF: Ipea, 2011.
10. FREITAS, Fernando Garcia de; MAGNABOSCO, Ana Lelia. Benefícios econômicos da expansão do saneamento no Mato Grosso. [S. l.]: Trata Brasil, 2023. (Saneamento e saúde).
11. INSTITUTO TRATA BRASIL. Ranking do Saneamento 2025. [S. l.]: Trata Brasil, 2025. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2025/>. Acesso em: 06/04/2026.
12. LIMA, Evaí Pereira da Silva; PEREIRA, Aires José. Saneamento básico e uso de fossas rudimentares: riscos ambientais e desafios para políticas públicas em Itiquira-MT. Revista Cerrados, Montes Claros, v. 23, n. 2, p. 369-390, jul./dez. 2025. DOI: 10.46551/rc24482692202530.
13. MACHADO, Carlos José Saldanha et al. Promoção da relação saúde–saneamento–cidade por meio da Virologia Ambiental. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 50, n. 199, p. 321-344, jul./set. 2013.
14. MATO GROSSO. Lei nº 11.976, de 21 de dezembro de 2022. Dispõe sobre a criação de Unidades Regionais de Saneamento Básico no Estado de Mato Grosso – URSB/MT [...]. Leis Estaduais Mato Grosso, 2022.
15. MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Saúde. Coordenadoria de Vigilância em Saúde Ambiental. Monitoramento da vigilância da qualidade da água para consumo humano no estado de Mato Grosso em 2024. [S. l.: s. n.], 2025. 32 p. (Boletim informativo VIGIÁGUA; Edição nº 01).
16. MOTA, Suianne Letícia Antunes et al. Arboviroses no Brasil: desafios para a saúde pública e o papel crucial do saneamento básico. ARACÊ, [S. l.], v. 6, n. 4, p. 11997–12010, 2024.
17. ONU – Organização das Nações Unidas. Resolução 64/292 – The human right to water and sanitation. Nova York: Assembleia Geral das Nações Unidas, 2010.
18. REZENDE, Sonaly Cristina (coord.). Panorama do saneamento básico no Brasil. Brasília: Ministério das Cidades, 2014. v. 5. (Investimentos em saneamento básico: análise histórica e estimativa de necessidades).
19. SILVA, Flaviana Calixta de Medeiros et al. Estudo temporal das arboviroses: Uma análise espacial. Research, Society and Development, v. 10, n. 7, e10910716220, 2021.
20. TEIXEIRA, Júlio César; GUILHERMINO, Renata Lopes. Análise da associação entre saneamento e saúde nos estados brasileiros, empregando dados secundários do banco de dados Indicadores e Dados Básicos para a Saúde 2003 – IDB 2003. Engenharia Sanitária e Ambiental, v. 11, n. 3, p. 277-282, jul./set. 2006.

Apêndice I

Identificação dos municípios de Mato Grosso segundo a codificação utilizada nos mapas

MUNICÍPIOS-MT				
1 Acorizal	30 Cláudia	59 Juína	88 Novo São Joaquim	117 Santo Afonso
2 Água Boa	31 Cocalinho	60 Juruena	89 Paranaíta	118 Santo Antônio do Leste
3 Alta Floresta	32 Colíder	61 Juscimeira	90 Paranatinga	119 Santo Antônio do Leverger
4 Alto Araguaia	33 Colniza	62 Lambari D'Oeste	91 Pedra Preta	120 São Félix do Araguaia
5 Alto Boa Vista	34 Comodoro	63 Lucas do Rio Verde	92 Peixoto de Azevedo	121 São José do Povo
6 Alto Garças	35 Confresa	64 Luciara	93 Planalto da Serra	122 São José do Rio Claro
7 Alto Paraguai	36 Conquista D'Oeste	65 Marcelândia	94 Poconé	123 São José do Xingu
8 Alto Taquari	37 Cotriguaçu	66 Matupá	95 Pontal do Araguaia	124 São José dos Quatro Marcos
9 Apiacás	38 Cuiabá	67 Mirassol d'Oeste	96 Ponte Branca	125 São Pedro da Cipa
10 Araguaiana	39 Curvelândia	68 Nobres	97 Pontes e Lacerda	126 Sapezal
11 Araguaína	40 Denise	69 Nortelândia	98 Porto Alegre do Norte	127 Serra Nova Dourada
12 Araputanga	41 Diamantino	70 Nossa Senhora do Livramento	99 Porto dos Gaúchos	128 Sinop
13 Arenópolis	42 Dom Aquino	71 Nova Bandeirantes	100 Porto Esperidião	129 Sorriso
14 Aripuanã	43 Feliz Natal	72 Nova Brasilândia	101 Porto Estrela	130 Tabaporã
15 Barão de Melgaço	44 Figueirópolis D'Oeste	73 Nova Canaã do Norte	102 Poxoréu	131 Tangará da Serra
16 Barra do Bugres	45 Gaúcha do Norte	74 Nova Guarita	103 Primavera do Leste	132 Tapurah
17 Barra do Garças	46 General Carneiro	75 Nova Lacerda	104 Querência	133 Terra Nova do Norte
18 Bom Jesus do Araguaia	47 Glória D'Oeste	76 Nova Marilândia	105 Reserva do Cabaçal	134 Tesouro
19 Brasnorte	48 Guarantã do Norte	77 Nova Maringá	106 Ribeirão Cascalheira	135 Torixoréu
20 Cáceres	49 Guiratinga	78 Nova Monte Verde	107 Ribeirãozinho	136 União do Sul
21 Campinápolis	50 Indaial	79 Nova Mutum	108 Rio Branco	137 Vale de São Domingos
22 Campo Novo do Parecis	51 Ipiranga do Norte	80 Nova Nazaré	109 Rondolândia	138 Várzea Grande
23 Campo Verde	52 Itanhangá	81 Nova Olímpia	110 Rondonópolis	139 Vera
24 Campos de Júlio	53 Itaúba	82 Nova Santa Helena	111 Rosário Oeste	140 Vila Bela da Santíssima Trindade
25 Canabrava do Norte	54 Itiquira	83 Nova Ubiratã	112 Salto do Céu	141 Vila Rica
26 Canarana	55 Jaciara	84 Nova Xavantina	113 Santa Carmem	
27 Carlinda	56 Jangada	85 Novo Horizonte do Norte	114 Santa Cruz do Xingu	
28 Castanheira	57 Jauru	86 Novo Mundo	115 Santa Rita do Trivelato	
29 Chapada dos Guimarães	58 Juara	87 Novo Santo Antônio	116 Santa Terezinha	

Dessazonalização de Séries Temporais do PIB Trimestral do Tocantins: Aplicação no Setor Agropecuário

- **Lorenzo Costa Miranda**

Secretaria do Planejamento e Orçamento – Tocantins, Brasil
lorenzocostaa@gmail.com

- **Geizianne Pereira da Cunha**

Secretaria do Planejamento e Orçamento – Tocantins, Brasil
geiziannecunha@gmail.com

- **Gleidson Bezerra da Cruz**

Secretaria do Planejamento e Orçamento – Tocantins, Brasil
gleidsoncruz8@gmail.com

- **Maria Eduarda Martins Aires**

Secretaria do Planejamento e Orçamento – Tocantins, Brasil
eduarda.aires@mail.uft.edu.br

Resumo

A estatística em conjunto com um grupo de informações confiáveis fundamentam a gestão pública eficiente, principalmente no direcionamento da análise de eficácia das políticas governamentais. Nesse sentido, este trabalho utiliza métodos estatísticos para remoção da sazonalidade, um componente comum em dados econômicos que, sem o tratamento necessário, torna-se potencial gerador de interpretações desacertadas da realidade. No setor agropecuário, esse componente possui impacto considerável, tornando o ajuste sazonal indispensável para a composição de uma base de informações confiáveis para a tomada de decisão. Portanto, esse trabalho fundamenta-se na necessidade de obter instrumentos analíticos precisos para a gestão pública através da estatística de séries temporais, visto que as oscilações sazonais intrínsecas à agropecuária podem mascarar a real trajetória econômica do setor. Conclui-se que ter estimativas da série da agropecuária sem o efeito da sazonalidade permite ao gestor público aprofundar sua análise setorial e quantificar fenômenos relevantes que antes não eram possíveis.

Palavras-chave: Estatística; Sazonalidade; Setor agropecuário; Tomada de decisão.

1. INTRODUÇÃO

De acordo com Ignácio (2010), métodos estatísticos sofisticam o processo de pesquisa na investigação de fenômenos e orientam a decisão em políticas socioeconômicas. Segundo o autor, “A estatística é a ciência que permite extrair dos dados a informação necessária para que seja possível tomar decisões acertadas” (Ignácio, 2010, p.9). Esse campo da ciência estrutura uma base de informações qualificadas, a qual é fundamental para a elaboração de políticas públicas.

Conforme Dagum e Bianconcini (2016), a estatística clássica assume que existem flutuações ocultas em dados temporais, sendo uma delas a sazonalidade.

Ferreira (2015) define a sazonalidade como movimentos oscilatórios de mesma periodicidade que ocorrem de forma intra-anual. Eles podem ser causados por variações climáticas, férias, feriados etc. Uma vez que o evento sazonal ocorre, espera-se que esse efeito se repita no ano seguinte, aproximadamente no mesmo período da última ocorrência.

De acordo com Pino (2014), a preocupação com a sazonalidade no campo foi crucial para a sobrevivência da humanidade em seus primórdios. Na agricultura, o autor exemplifica que as guerras de conquistas ocorriam apenas durante a época do ano em que não havia trabalho agrícola, uma vez que entre os recrutados para o combate estavam agricultores que precisavam voltar aos seus ofícios em períodos propícios à produção. O progresso técnico e a superação de barreiras naturais, e consequentemente sazonais, flexibilizaram a produção e encurtaram os ciclos produtivos, facilitando a geração de excedentes e promovendo o desenvolvimento socioeconômico.

Desse modo, considerando a necessidade de indicadores econômicos de curto prazo, a Secretaria do Planejamento e Orçamento do Estado do Tocantins (SEPLAN-TO) implantou, em 2025, o Produto Interno Bruto (PIB) Trimestral, disponibilizando a série de evolução do PIB e de seus setores com aproximadamente 90 dias de defasagem. O PIB Trimestral constitui um dos principais instrumentos de análise conjuntural, pois permite acompanhar a dinâmica econômica de forma mais detalhada em comparação às estimativas de atividade econômica anuais. No entanto, observar a variação bruta dos setores, especialmente da agropecuária, sem ter ciência da magnitude do efeito sazonal e desconhecendo a variação limpa desse fenômeno pode resultar em erros significativos.

No Tocantins, essa questão é ainda mais importante devido ao crescimento do setor agropecuário em sua estrutura produtiva. Entre 2010 e 2023, a participação do setor no valor adicionado total estadual passou de 11,7% para 23,7% (SEPLAN, 2025), apresentando uma dinâmica econômica recente. Devido ao avanço do setor na estrutura produtiva do estado, surge a necessidade de instrumentos analíticos mais precisos para a interpretação do desempenho setorial. Unindo esse fato ao contexto no qual oscilações sazonais podem mascarar a real trajetória de crescimento, torna-se emergente a dessazonalização.

Nesse contexto, o presente trabalho dedica-se a aplicar um ferramental estatístico para análise de informações do setor agropecuário do Estado do Tocantins, pois o setor é frequentemente impactado por eventos sazonais que dificultam e causam equívocos na tomada de decisão. A modelagem estatística permite isolar esse componente e demonstrar

resultados precisos para os gestores que atuam na condução desse setor econômico.

Portanto, este artigo propõe o seguinte problema de pesquisa: “Como a estimativa da atividade econômica da agropecuária, calculada através da metodologia do PIB Trimestral do Estado do Tocantins, comporta-se após a remoção dos efeitos sazonais?”.

2. JUSTIFICATIVA

A justificativa deste estudo fundamenta-se na necessidade de demonstrar a trajetória do setor agropecuário sem o efeito sazonal a partir do manuseio dos dados estaduais produzidos pelo PIB Trimestral do Tocantins. Propõe-se que o conhecimento dos dados limpos de oscilações ocasionadas pela sazonalidade seja de interesse dos profissionais que estudam e lidam com a gestão do referido setor. Portanto, expor resultados estatísticos a partir de métodos amplamente difundidos e indicados entre as grandes instituições do Brasil faz-se necessário para o ganho de compreensão dos competentes que lideram a formulação das políticas públicas.

3. OBJETIVOS

O objetivo geral deste artigo é aplicar o método de dessazonalização “X-13ARIMA-SEATS” para a retirada do efeito sazonal dos dados referentes à série encadeada da agropecuária obtida pela metodologia do PIB Trimestral do Tocantins. Dentre os objetivos específicos, estão: i) Explicar o conceito de sazonalidade; ii) Aplicar a dessazonalização nos dados referentes à agropecuária do Tocantins; iii) Expor resultados gráficos dos ajustes sazonais e; iv) Demonstrar a necessidade da dessazonalização para uma análise temporal embasada.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

De acordo com Guedes (2025), a análise de séries temporais é um campo da estatística voltado à compreensão, modelagem e previsão de fenômenos que evoluem ao longo do tempo. Com o avanço tecnológico de manuseio de dados, possibilitou-se monitorar e analisar eventos com maior nível de profundidade, o que subsidia a tomada de decisão estratégica em contextos complexos e dinâmicos nos mais diversos setores da sociedade. Portanto, conforme o autor, a análise de séries temporais trata-se de uma ferramenta poderosa para compreender padrões de

comportamento ao longo do tempo, modelar a evolução de fenômenos dinâmicos e fornecer subsídios técnicos para a tomada de decisão.

Nesse contexto, a definição técnica de série temporal, formulada por Dagum e Bianconcini (2016), aponta que série no tempo é um conjunto de observações compiladas em períodos consecutivos e iguais, como dias, semanas, meses, trimestres ou anos. Ainda mais, é um processo de eventos aleatórios controlado por leis probabilísticas. A mesma literatura aponta quatro componentes principais nas séries: tendência, ciclo, sazonalidade e flutuações irregulares.

O primeiro componente, a tendência, é a direção que a série temporal aponta no longo prazo, apresentando geralmente um formato suave e progressão gradual com causas atreladas a fatores estruturais. O ciclo consiste em oscilações periódicas que apresentam momentos de expansão e retração que ocorrem, em média, em intervalos superiores a um ano. Já a sazonalidade, como introduzida anteriormente, caracteriza-se por variações de curto prazo com periodicidade estritamente padronizada, ou seja, regularidade bem definida, que se repetem ano a ano. Suas causas variam de fatores climáticos e naturais a elementos culturais e cívicos-religiosos da sociedade. Dessa forma, pode-se afirmar que são causados por fatores exógenos às séries temporais, segundo Lopes (2007). A principal diferença entre sazonalidade e ciclo reside no fato de a primeira estar confinada a um período intra-anual.

Por fim, o quarto componente representa as oscilações imprevisíveis relacionadas a eventos de qualquer natureza, sem qualquer padrão sistemático. Sua quantificação pode ser atrelada a eventos pontuais. Estatisticamente, esse fator tende à estabilidade e os fatores que o fazem oscilar podem ser relacionados a choques de qualquer âmbito. Este componente incorpora mudanças na série relacionadas a deslocamentos da atividade econômica de um período a outro, como mudanças transitórias ou permanentes no nível da série e transições abruptas. O foco deste trabalho reside na sazonalidade.

Pino (2014) aborda o surgimento do termo sazonalidade e afirma que está ligado aos estudos de movimento de translação e inclinação da terra em relação ao sol, fundamentais para explicar o impacto das estações do ano na sociedade. O termo “estação” (do latim *statio*), ou também chamado de “sazão” (do

latim *satio*, que significa semear), possui vínculo intrínseco aos impactos sazonais, e consequentemente com a agricultura, a qual depende de condições naturais favoráveis.

Historicamente, Hylleberg (1992) relata que os primeiros estudos sobre padrões sazonais foram realizados por um banqueiro no objetivo de compreender a demanda por notas do Banco da Inglaterra. O mesmo identificou que a procura é maior em meses distintos aos meses em que ocorre a demanda de bancos regionais. O ajuste realizado foi através de cálculo de médias diárias após isolar os dados de fatores “perturbadores”. Com tais informações, pôde argumentar contra a tentativa desses bancos de equiparar a emissão de notas com a do Banco da Inglaterra. Este caso exemplifica uma das aplicações da análise sazonal.

Diante do exposto, Dagum e Bianconcini (2016) alertam que tomar decisões baseadas em dados brutos pode levar a estratégias e planos errôneos. A literatura exemplifica situações em que governos adotam políticas contracionistas em certos setores em períodos que, devido à sazonalidade, parecem estar em expansão quando, na verdade, iniciam uma recessão, mas que não é facilmente percebido. Essa confusão ocorre ao negligenciar a distinção entre efeito sazonal e evolução real da série temporal. De acordo com Morettin e Toloi (2018), a capacidade de reconhecer, interpretar e reagir a movimentos importantes não sazonais é corrompida pela presença dos próprios movimentos sazonais, sendo necessário minimizar tal efeito. Esse procedimento chama-se “dessazonalização”.

O IBGE (2022) contraindica o cálculo de variação entre períodos imediatamente anteriores ou consecutivos em séries que apresentam sazonalidade, isto é, não é possível alcançar análises certas comparando intervalos subsequentes, pois essa comparação pode estar sujeita a dois padrões sazonais distintos. Um exemplo é observar o limite entre o período da colheita e o período de descanso do solo para a agricultura. Calcular a variação entre os dois intervalos específicos pode apresentar uma redução substancial da atividade agrícola, entretanto, é apenas um fenômeno esperado de preservação do solo, não uma crise da produção.

Consoante a mesma literatura, o processo de ajuste sazonal parte da premissa que a trajetória temporal da série dessazonalizada apresentará variações

que devem a outros fatores que não sazonais, como choques de ordem econômica e institucional.

De acordo com Dagum e Bianconcini (2016), a maioria dos métodos de ajustamento sazonal desenvolve-se por meio de modelos univariados de séries temporais. O modelo Auto Regressive Integrated Moving Average (ARIMA) faz parte de tal categoria, e fundamenta métodos robustos de dessazonalização, como o X-13ARIMA-SEATS, ou simplesmente X-13, desenvolvido pelo Census Bureau em conjunto do Banco da Espanha, no qual aplica uma decomposição X-11 em uma de suas funções. Segundo Findley et al. (1998), O X-13 é um método que busca preservar a informação econômica relevante, ao mesmo tempo em que remove oscilações previsíveis que não refletem mudanças estruturais no nível de atividade.

O X-11 é um método não paramétrico de decomposição de séries elaborado pelo Bureau of the Census em 1920 (Shiskin; Young; Musgrave, 1965). Sua função é separar os dados nos quatro componentes elencados anteriormente, “suavizar” a série e eliminar um efeito indesejado, neste caso a sazonalidade. Ressalta-se que o X-13 parte da hipótese de sazonalidade estocástica, no qual adota a possibilidade da mudança do padrão conforme o tempo.

Conforme Dagum e Bianconcini (2016), o ajustamento sazonal significa remover as variações sazonais em conjunto com os efeitos de trading days (dias úteis) e moving holidays (feriados móveis), chamados comumente de “efeitos de calendário”. A literatura fundamenta a necessidade de incorporar os dias úteis no cálculo de remoção da sazonalidade, pois adota-se a hipótese de que dias úteis, ou dias da semana, apresentam nível de atividade econômica distinta dos feriados e fins de semana. Em outras palavras, dias úteis apresentam um nível de atividade econômica maior que dias de folga.

Nessa perspectiva, meses e trimestres com maior número de dias úteis em relação ao restante do ano exigem tratamento diferenciado. É possível, por exemplo, que a diferença do valor dos dados entre trimestres consecutivos decorra da diferença no número de dias úteis e não por fatores puramente econômicos. A negligência dos dias úteis pode comprometer a calibração do modelo, que falha ao não identificar se a atividade econômica deve pesar mais no primeiro ou no segundo trimestre. Portanto, o

modelo padroniza esses efeitos para isolar apenas as variações naturais da atividade.

No mesmo contexto, a identificação de feriados móveis se faz necessária, uma vez que no ano existem feriados não fixos que variam a data de suas incidência conforme o tempo. Da mesma forma, não especificar tais eventos prejudica o ajuste do modelo, que não identifica automaticamente quando a páscoa incide em março ou abril. Assim sendo, o modelo fará uma padronização de dias úteis e feriados móveis para identificar apenas variações naturais da atividade econômica, desconsiderando eventos especiais ou dias a mais. Esses efeitos retirados podem ser naturalmente considerados sazonalidade.

Partindo do escopo estritamente estatístico, os modelos ARIMA podem ser representados da seguinte forma:

Em que ϕ é o operador de defasagem, θ é o operador de autocorrelação (AR) não sazonal de ordem da função, ϕ_s é o fator AR sazonal de ordem, θ_s é o fator não sazonal de média móvel (MA) de ordem, ϕ_{s1} é o fator MA sazonal de ordem e θ_{s1} é o erro independente e identicamente distribuído com média zero e variância constante. O termo representa a diferenciação não sazonal de ordem e a diferenciação sazonal de ordem. O ARIMA também pode ser representado da forma $(p,d,q)(P,D,Q)_s$.

O método X-13ARIMA-SEATS utiliza uma extensão dessa lógica: o modelo regARIMA (Regression Model with ARIMA Errors). Esta modelagem acrescenta as variáveis de calendário expostas anteriormente para tentar explicar o comportamento da série e identifica os efeitos isolados (outliers) que mudam significativamente os dados. Conforme Dagum e Bianconcini (2016), o regARIMA parte da forma padrão de regressão linear:

sendo

No qual β são as variáveis de regressão testadas na série temporal e ϵ é o coeficiente que demonstra o impacto dessas variáveis na própria série. O ϵ é o conjunto dos “erros” da regressão. Por fim, o regARIMA é representado da seguinte forma:

Dessa maneira, com inserção do filtro X-11, é possível realizar um ajuste sazonal robusto estatisticamente, que ainda dependerá de passar por uma análise de indicadores de qualidade do ajuste. Devido a praticidade de aplicação e aos resultados frequentemente relevantes encontrados, diversas instituições de pesquisa brasileiras utilizam o método do X-13, como

o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para a metodologia do Sistema de Contas Nacionais, o Banco Central do Brasil (BACEN), o Instituto de Economia Aplicada (IPEA) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV). O IBGE (2015) realiza o procedimento de des-sazonalização para as séries encadeadas trimestrais obtidas a partir da metodologia das Contas Nacionais e para o PIB trimestral do Brasil.

Antes de aplicar o método de ajuste sazonal na série temporal, é preciso analisar a natureza dos dados e o comportamento que se espera deles. De acordo com Pino (2014), a sazonalidade da oferta agrícola está atrelada a variações climáticas das estações do ano e o desenvolvimento das culturas. As condições de temperatura e precipitação ou balanço hídrico condicionam o plantio e o desenvolvimento das culturas. Sob a ótica da demanda de produtos agropecuários, a sazonalidade surge na concentração de consumo em certos períodos ou datas. Dois exemplos dados pela obra são o consumo de carne suína e de peru nos fins dos anos e demanda por flores nos dias das mães ou no dia de finados. Conclui-se que a sazonalidade da demanda deve-se a fatores culturais relacionados ao calendário, como tradições, festas religiosas, férias escolares e etc. A sazonalidade também pode ocorrer por fatores exógenos à economia doméstica, como variações da demanda internacional de países importadores devido a fatores sociais e culturais.

Apesar da aparência econômica, a sazonalidade possui em suas causas raízes exógenas. Um caso de real interesse seria caso houvesse, por exemplo, um choque internacional de demanda, ou uma crise produtiva evidente, que não se enquadra em sazonalidade, pois não possui padrão repetitivo, mas pode ser mascarado pelo efeito sazonal caso ocorra no mesmo período de uma redução esperada, como períodos de seca. Outro exemplo seria um choque de progresso técnico, que tornasse as lavouras mais produtivas, gerando uma variação sustentada, ou seja um aumento em nível e não temporário. O progresso técnico apesar de ser facilmente observado pelo aumento sustentado, pode ter seu momento de introdução atenuado ao negligenciar a sazonalidade do período.

As séries temporais agropecuárias comumente passam por metodologias que visam sinalizar a atividade econômica do setor, agrupando diversas informações simultaneamente. Da mesma forma ocorre com o Tocantins, que através da Secretaria

do Planejamento e Orçamento do Estado do Tocantins (SEPLAN-TO) estima o PIB e seus três grandes setores trimestralmente. O setor da agropecuária segue as diretrizes do IBGE (2016), que expõe métodos para a mensuração dos setores de forma anual e com defasagem. Segundo a instituição, a agropecuária utiliza como fonte base o Censo Agropecuário de 2006 do IBGE. Para estimar valores correntes da série, utiliza-se o valor bruto de produção por tipo de cultura e produto declaradas no Censo, no caso de produtos de origem animal, ocorre a valoração pelo preço de venda informado em conjunto com as estimativas dos ciclos produtivos. As fontes utilizadas são referentes à produção agrícola, extração vegetal, silvicultura, produção de origem animal, rebanho de animais e aquicultura.

A SEPLAN-TO, na intenção de obter estimativas de curto prazo e com abrangência mais próxima da atualidade, aplicou métodos de desagregação temporal da agropecuária a partir de dados de progresso de safra por meio da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) para as culturas agrícolas e aplicação de métodos estatísticos alternativos para o caso da produção animal. Esses métodos reforçam o caráter sazonal da série ao distribuir dados anuais em trimestres a partir do estabelecimento de pesos.

Na ciência do conceito de sazonalidade e da necessidade de se observar o comportamento dos dados sem o ruído sazonal, o presente trabalho expõe a aplicação do método X-13ARIMA-SEATS nos dados do setor agropecuário tocantinense e discute seus resultados a seguir.

5. METODOLOGIA

Aplicou-se o método do X-13ARIMA-SEATS para os dados trimestrais da base móvel encadeada na base 100 do setor agropecuário do PIB do Estado do Tocantins para o lapso temporal do primeiro trimestre de 2010 ao quarto trimestre de 2024. A modelagem estatística foi aplicada através do software estatístico R, com o pacote seasonal, e de acordo com os parâmetros elencados pelo IBGE.

De volta ao escopo estatístico, agora também computacional, o IBGE (2015) executa o X-13 pela sua forma automática. As especificações utilizadas são: aplicação do filtro X-11; transformação automática, definindo entre a transformação aditiva ou multiplicativa a partir do melhor Akaike information Criterion (AIC), ou seja, pelo menor valor; identificação se

o número de dias úteis e o dia da páscoa (feriado móvel trimestral) devem ser incluídos na estimativa pelo menor AIC; aplica-se a rigidez da parte sazonal em (011), ou seja, MA (1) com a primeira diferença e permite o X-13 identificar os melhores valores para os demais parâmetros; permite incorporar ao modelo todos os tipos de outliers que forem significativos e, por fim, realiza a estimação de 6 trimestres futuros para melhorar os resultados após a aplicação dos filtros de médias móveis.

Para indicadores de qualidade, considera-se os testes de hipóteses dos parâmetros de regressão resultantes do regARIMA, dos resultados do teste de Shapiro para detectar normalidade dos resíduos da série ajustada, dos resultados de teste de Box-Ljung para identificar presença de autocorrelação nos resíduos, e por último, dos resultados do teste QS para detecção de sazonalidade significativa presente na série ajustada. A presença de um indicador não condizente com o esperado significa um ajuste não confiável. Atenta-se que, apesar da possível existência de coeficientes de regressão não significantes estatisticamente, optou-se por manter para equivaler ao padrão proposto pelo IBGE.

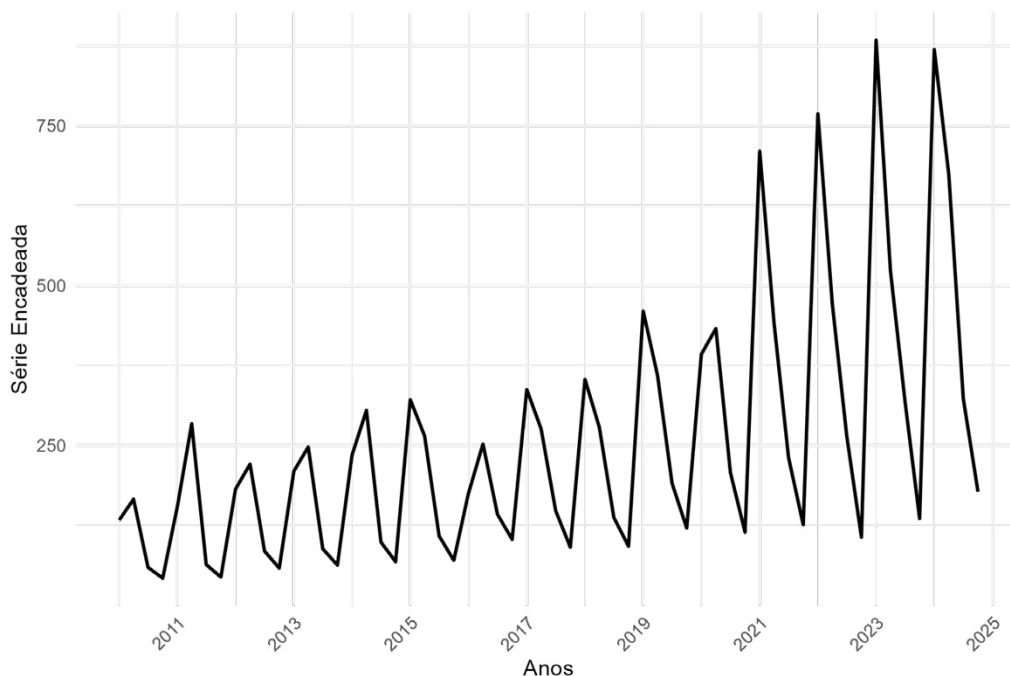
A partir dos resultados, são criados gráficos e tabelas comparativas entre a série original, isto é, a série com efeito sazonal, e a série dessazonalizada.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Como apresentado anteriormente, a série original da agropecuária do Tocantins possui um comportamento impactado pelo fator sazonal. A Figura 1 ilustra a evolução da série encadeada da agropecuária na periodicidade trimestral obtida pela SEPLAN-TO, e permite destacar dois principais pontos que serão discutidos nesta seção.

Primeiro, há evidências visuais de presença de sazonalidade, visto que existe um fator que força os valores a oscilarem de 25% a 700% positivamente entre trimestres subsequentes. Por outro lado, os trimestres chegaram a oscilar negativamente de 18% a 78%. Além do mais, o padrão é evidente e ocorre em intervalos semelhantes. Segundo, percebe-se que existe um segundo fator gerador de um aumento da magnitude de variação, entretanto este fator não é a sazonalidade, e sim a tendência.

FIGURA 1 – Evolução da Série Encadeada Original do Setor Agropecuário do Tocantins – 2010 a 2024



Elaboração: dos autores

Portanto, é possível traçar um diagnóstico visual de que há o componente significativo de sazonalidade interferindo na tendência real da série agropecuária. Ainda em relação à série original, a Tabela 1 expõe os dados numéricos da Figura 1 e a Tabela 2 expõe as variações trimestrais. Com variações bruscas, propõe-se a reflexão do cuidado relacionado à interpretação dessas transições. Ao incorporar tais variações nas análises econômicas do setor, pode-se levar a conclusões como a existência de instabilidade constante e crises sucessivas, entretanto, desviar de tal erro é imprescindível.

Essas variações não refletem desequilíbrios, crises, falências de empresas ou choques climáticos. Em períodos de variações negativas, o setor pode registrar expansão empresarial no ramo e aumento

de investimento; inversamente, variações positivas podem esconder crises de demanda e de oferta. A crise da COVID-19, no primeiro trimestre de 2020, exemplifica esse fenômeno por ser pouco perceptível na série encadeada original, que induz os tomadores de decisão a ter falsas conclusões quanto à capacidade do setor de absorver choques.

Essa ocorrência existe pois no primeiro trimestre dos anos ocorre a colheita de cerca de 70% a 80% da soja, maior produto agroexportador do Estado, e 40% a 60% do arroz, segundo a CONAB, que atenuou o choque pandêmico inicial do COVID-19. Entretanto, o recomendado é observar a série sem sazonalidade, isto é, apresentando apenas tendência, ciclo e efeitos irregulares para se ter noção do real impacto do choque.

TABELA 1 – Valores da Série Encadeada Original do Setor Agropecuário – Tocantins – 2010 a 2024

Ano	Trimestres			
	T1	T2	T3	T4
2010	132,947	165,758	59,161	42,134
2011	154,234	283,833	63,493	43,878
2012	181,676	220,711	84,410	58,025
2013	209,765	247,495	88,133	62,647
2014	235,108	304,764	98,637	67,905
2015	321,634	264,772	108,229	70,131
2016	174,871	252,177	142,062	102,918
2017	337,450	275,506	147,766	90,573
2018	353,334	278,226	137,075	92,152
2019	460,259	359,583	190,777	120,487
2020	392,840	432,729	207,748	113,937
2021	710,750	441,153	230,801	125,675
2022	768,981	472,200	264,495	106,158
2023	884,088	523,291	319,792	135,222
2024	869,530	673,989	323,169	177,704

Elaboração: dos autores

TABELA 2 – Variação percentual do Setor Agropecuário (Trimestre em relação ao Trimestre Imediatamente Anterior) – Tocantins – 2010 a 2024

Ano	Trimestres			
	T1	T2	T3	T4
2010	x	24,7	-64,3	-28,8
2011	266,1	84,0	-77,6	-30,9
2012	314,0	21,5	-61,8	-31,3
2013	261,5	18,0	-64,4	-28,9
2014	275,3	29,6	-67,6	-31,2
2015	373,7	-17,7	-59,1	-35,2
2016	149,3	44,2	-43,7	-27,6
2017	227,9	-18,4	-46,4	-38,7
2018	290,1	-21,3	-50,7	-32,8
2019	399,5	-21,9	-46,9	-36,8
2020	226,0	10,2	-52,0	-45,2
2021	523,8	-37,9	-47,7	-45,5
2022	511,9	-38,6	-44,0	-59,9
2023	732,8	-40,8	-38,9	-57,7
2024	543,0	-22,5	-52,1	-45,0

Elaboração: dos autores

Assim, com as análises visuais e numéricas prévias da série encadeada da agropecuária, faz-se a conclusão de que existe algum fator sazonal presente e é necessário aplicar a dessazonalização para limpar este efeito.

Aplicado o X-13, o método encontrou o seguinte modelo ARIMA sazonal: (1,0,1)(0,1,1). Os resultados

numéricos importantes estão nas Tabelas 3, 4 e 5. A Tabela 3 elenca as variáveis regressoras identificadas automaticamente pelo X-13 e os resultados dos respectivos testes de hipóteses.

TABELA 3 – Resultados do regARIMA do Setor Agropecuário – Tocantins – 2010 a 2024

Variável	Estimate	Std. Error	z value	Pr(> z)	Signif	P-valor
Constant	0,1078	0,0062	17,3861	1,05E-67	***	< 0.001
AO2016.1	-0,5686	0,1218	-4,6684	3,04E-06	***	< 0.001
AR-Nonseasonal-01	-1,0000	0,0002	-4181,7563	0	***	< 0.001
MA-Nonseasonal-01	-0,9991	0,0860	-11,6154	3,44E-31	***	< 0.001
MA-Seasonal-04	0,7160	0,1009	7,0980	1,27E-12	***	< 0.001

Elaboração: dos autores

Observa-se que o X-13 identificou cinco coeficientes que devem explicar, em tese, a série encadeada da agropecuária do Tocantins. Entre eles tem a constante, que indica a tendência da série, ou em outras

palavras o valor base da agropecuária quando nenhum outro fator está atingindo a série. A constante apresentou sinal positivo, que indica tendência

crescente, e significância estatística de 0,1%, confirmando o poder explicativo do coeficiente para todos os pontos da série.

Um outlier foi detectado e é chamado de additive outlier (AO). O coeficiente foi significativo a 0,1% e com sinal negativo, representando um choque brusco de queda que ocorreu no primeiro trimestre de 2016. Ainda mais, três parâmetros ARIMA foram identificados, sendo um autorregressivo (AR) não sazonal de ordem 1, uma média móvel (MA) não sazonal de ordem 1 e uma média móvel (MA) sazonal de ordem 4. Ambos apresentaram significância estatística a 0,1% (p-valor menor que 0,1%), ou seja, além de explicarem o conjunto de dados da série de 2010 a 2024, espera-se que o poder explicativo das estimativas dos coeficientes seja próximo da relação que ocorre no cenário real. Em outras palavras, pode-se confiar estatisticamente no impacto dessas variáveis. O parâmetro autorregressivo (AR) com sinal negativo indica que o

comportamento de um trimestre tende a apresentar uma correlação negativa ao trimestre imediatamente anterior. No entanto, um alerta é emitido ao observar um valor unitário do AR, indicando certa dificuldade do modelo de ajustar a série encadeada.

O coeficiente de MA não sazonal apresentou sinal negativo próximo da unidade indicando um ajuste matemático necessário ao realizar o processo de diferenciação da série – método presente no ARIMA e necessário para a decomposição com o X-11. O coeficiente de MA sazonal apresentou sinal positivo, indicando que resultados positivos, ou negativos, de um trimestre influenciam diretamente o desempenho no mesmo trimestre do ano seguinte, ou seja, há uma memória sazonal nos dados. Compreendendo os resultados iniciais do X-13, o mesmo exibiu os testes de não autocorrelação dos resíduos e normalidade dos mesmos na Tabela 4.

TABELA 4 – Indicadores de Não Autocorrelação e Normalidade dos Resíduos – Tocantins – 2010 a 2024

Indicador	Estatística	P-valor
Box-Ljung (Ausência de Autocorrelação)	14,432	0,8079
Shapiro-Wilk (Normalidade dos Resíduos)	0,9763	0,2817

Elaboração: dos autores

De acordo com a tabela, ambos apresentaram p-valores maiores que 5%, o que fornece indícios de que estes indicadores estão conforme o esperado de uma dessazonalização confiável, isto é, aceita-se a

hipótese de não autocorrelação e normalidade dos resíduos. A Tabela 5, por sua vez, apresenta o resultado definitivo da detecção inicial de sazonalidade na série original e na série dessazonalizada.

TABELA 5 – Teste QS para Detecção de Sazonalidade do Setor Agropecuário – Tocantins – 2010 a 2024

Teste_QS	qs	p-valor
qsori	76,91527	0
qsorievadj	79,14951	0
qsrtd	0,00368	0,99816
qssadj	0	1
qssadjevadj	0	1
qsirr	0	1
qsirrevadj	0	1

Elaboração: dos autores

De forma resumida, “qsori” significa teste QS para a série original e “qssadj” é o teste QS para a série ajustada sazonalmente. A hipótese inicial do teste, ou

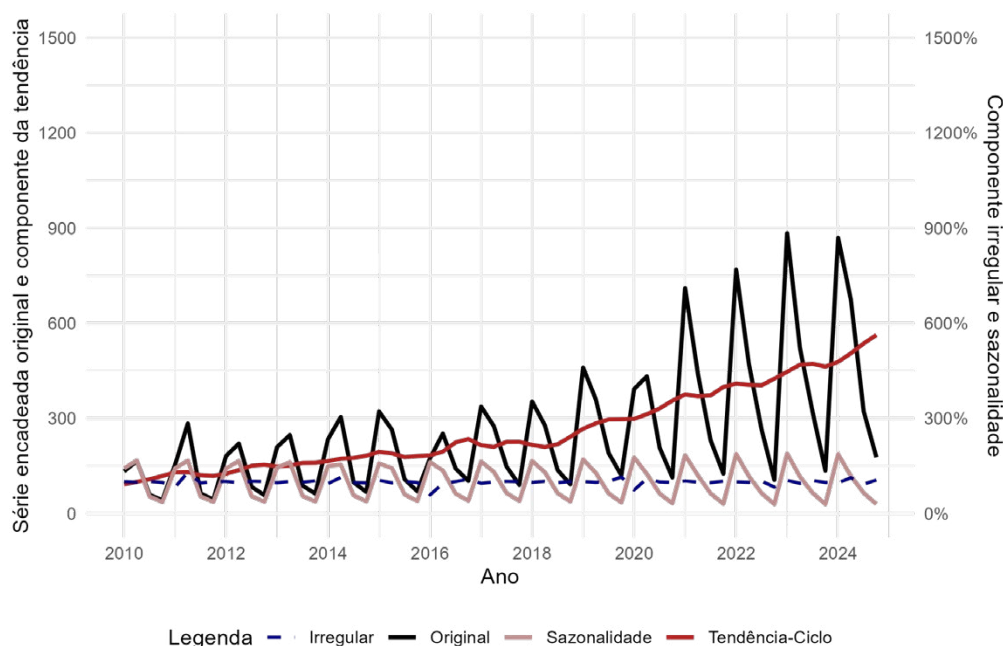
também chamada de hipótese nula, é de que não há sazonalidade na série em questão. O p-valor indica a probabilidade, de 0 a 1, de não rejeitar a hipótese nula

com os indícios estatísticos. Conforme a tabela, o teste afirma presença significativa de sazonalidade na série original (rejeição da hipótese nula), por outro lado, há uma aparente remoção da sazonalidade quando se faz o teste QS para a série ajustada (aceitação da hipótese nula). Dessa forma, o primeiro resultado condiz com as suposições iniciais do início desta seção e deste trabalho, e o segundo consolida um dos objetivos do mesmo.

A Figura 2 mostra o gráfico com a série encadeada original da agropecuária decomposta em tendência-ciclo, sazonalidade e fator irregular, um dos produtos

do método do X-13ARIMA-SEATS. Comprovando mais uma vez o primeiro ponto, a sazonalidade existe e o X-13 identificou uma decomposição multiplicativa da série temporal, ou seja, a sazonalidade é um escalar da tendência-ciclo, sendo este último um valor nominal. Portanto, conforme a tendência cresce, as variações se tornam proporcionalmente maiores, diferentemente caso a realidade fosse de uma decomposição aditiva, sendo a sazonalidade apenas uma soma da tendência. A mesma interpretação ocorre para os fatores irregulares, que também afetam de forma multiplicativa.

FIGURA 2 – Decomposição da Série Encadeada Original da Agropecuária do Tocantins – 2010 a 2024



Elaboração: dos autores

As Tabelas 6 e 7 detalham o impacto percentual dos fatores sazonais e irregulares sobre a tendência-ciclo. Nestas tabelas, o índice de 100% define a neutralidade, representando um trimestre médio ou não sazonal; valores acima desse patamar indicam incremento na atividade, enquanto valores abaixo sinalizam retração. Conforme a Tabela 6, os fatores sazonais superaram os 100% no primeiro e no segundo trimestres de todos os anos. Em contraste, o terceiro e o quarto trimestres apresentam índices inferiores a 100%, o que caracteriza uma redução sazonal em relação à tendência-ciclo. Esse comportamento decorre da forte concentração das safras de soja, arroz e milho no estado, conforme

já elencado. Nota-se, ainda, que a pecuária não possui peso relativo suficiente para alterar essa dinâmica dominada pelas grandes culturas agrícolas.

A segunda tabela evidencia o multiplicador do fator irregular para a tendência, evidenciando os períodos em que ocorrem variações não esperadas, diferentemente do multiplicador trimestral da sazonalidade. Normalmente são considerados aqueles que não podem ser explicados por métodos estatísticos e ocorrem de forma aleatória, dessa forma vale o estudo e a análise aprofundada do setor público quanto aos fatores exógenos, e pontuais, que são reflexos dos períodos de baixas ou de altas dos fatores irregulares.

TABELA 6 – Valores do Fator Sazonal do Setor Agropecuário – Tocantins – 2010 a 2024

Ano	Trimestres			
Ano	T1	T2	T3	T4
2010	142,743	167,338	53,946	36,180
2011	142,653	166,798	54,261	36,790
2012	142,648	165,415	54,916	37,335
2013	144,752	161,740	55,689	37,800
2014	150,229	154,012	57,410	38,345
2015	157,417	143,774	60,083	39,418
2016	162,102	135,646	62,739	40,320
2017	164,044	131,436	64,404	39,790
2018	165,778	130,295	64,231	37,739
2019	170,564	128,193	63,541	35,075
2020	176,861	125,117	62,851	32,546
2021	183,981	120,360	63,360	30,830
2022	187,500	118,005	63,976	29,872
2023	188,815	116,794	64,989	29,698
2024	187,244	118,077	65,041	29,809

Elaboração: dos autores

TABELA 7 – Valores do Fator Irregular do Setor Agropecuário – Tocantins – 2010 a 2024

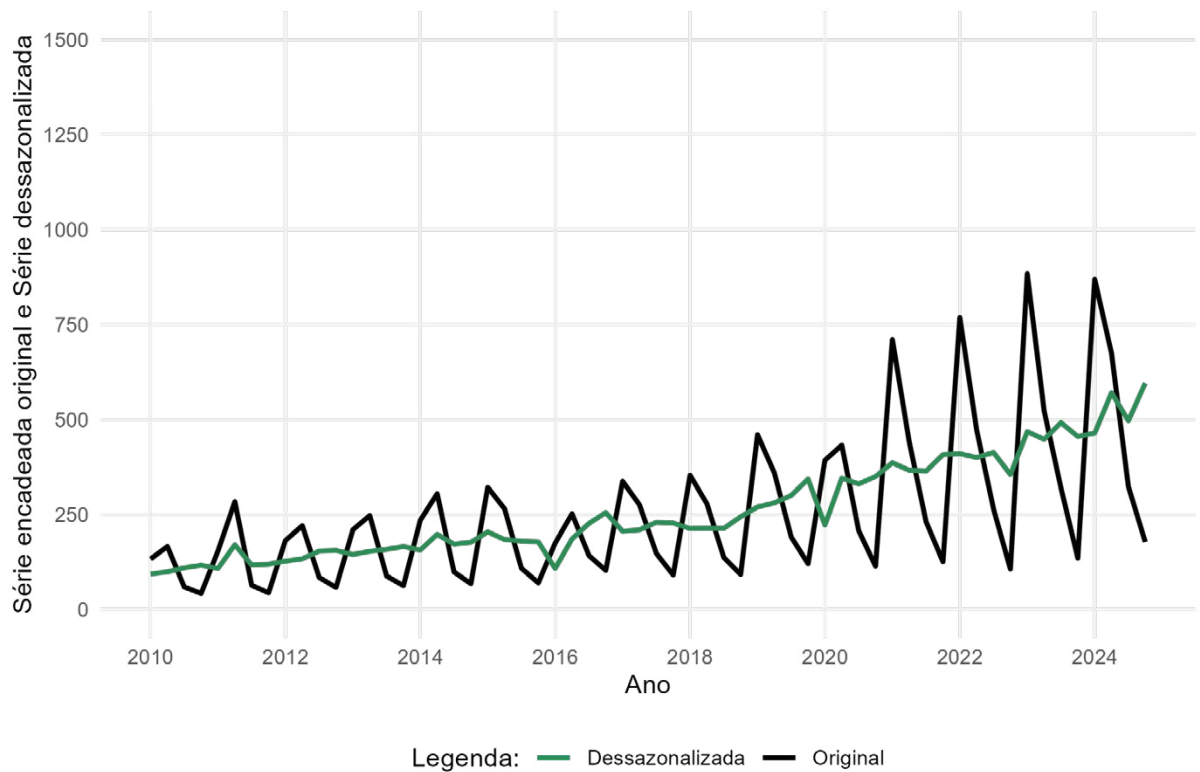
Ano	Trimestres			
Ano	T1	T2	T3	T4
2010	100,934	98,829	101,328	98,235
2011	83,167	130,374	96,701	100,360
2012	101,409	97,373	101,905	101,170
2013	97,418	101,292	98,897	103,230
2014	94,551	114,245	98,087	96,961
2015	105,014	96,990	101,126	98,179
2016	58,764	95,164	100,930	108,465
2017	95,530	99,666	101,511	100,604
2018	98,541	101,637	97,733	100,791
2019	100,934	98,601	101,128	115,549
2020	74,434	110,408	99,748	98,304
2021	102,860	99,097	97,742	102,114
2022	100,131	98,609	102,239	83,551
2023	104,725	95,480	104,223	98,260
2024	97,098	112,969	92,663	105,862

Elaboração: dos autores

Ao observar a Tabela 7 com o exemplo anterior, nota-se que, no primeiro trimestre de 2020, marcado pela pandemia de COVID-19, houve uma redução de aproximadamente 35% na tendência. Essa queda foi impulsionada por um fator irregular de 74,4%. Tal variação evidencia a ocorrência de um choque exógeno. No entanto, como a magnitude do componente sazonal foi superior nesse mesmo período, a detecção visual desse choque foi dificultada. Em contrapartida, o segundo trimestre de 2011 e o quarto

trimestre de 2019 apresentaram choques positivos, cujas causas merecem investigação detalhada por parte dos gestores públicos do setor. Por fim, a Figura 3 e a Tabela 8 consolidam os principais resultados deste trabalho referentes à dessazonalização. A figura ilustra a trajetória da série dessazonalizada, agregando apenas a tendência-ciclo e o componente irregular, enquanto a tabela detalha os respectivos valores encontrados após o X-13.

FIGURA 3 – Série Original e Série Dessazonalizada do Setor Agropecuário, por trimestre – Tocantins – 2010 a 2024



Fonte: Elaborado pelos autores

TABELA 8 – Valores da Série Encadeada Dessazonalizada do Setor Agropecuário – Tocantins – 2010 a 2024

Ano	Trimestres			
Ano	T1	T2	T3	T4
2010	93,138	99,056	109,667	116,455
2011	108,119	170,165	117,016	119,266
2012	127,359	133,428	153,707	155,418
2013	144,913	153,020	158,259	165,732
2014	156,500	197,883	171,811	177,089
2015	204,319	184,159	180,132	177,918
2016	107,877	185,908	226,434	255,252
2017	205,707	209,612	229,435	227,627
2018	213,137	213,536	213,410	244,182
2019	269,845	280,501	300,240	343,515
2020	222,118	345,861	330,542	350,077
2021	386,317	366,529	364,269	407,633
2022	410,123	400,152	413,426	355,374
2023	468,229	448,045	492,068	455,328
2024	464,383	570,804	496,867	596,147

Elaboração: dos autores

Ao analisar o gráfico, percebe-se que a série dessazonalizada acompanha a direção da série de tendência-ciclo, evidenciada na Figura 2, ao mesmo tempo que absorve os choques de variação negativa dos fatores irregulares. Em 2020, por exemplo, é visível que a série encadeada original apresenta variação positiva, mas sem a sazonalidade esta oscilação é negativa. Esse gráfico expõe o viés interpretativo gerado ao analisar variações entre períodos consecutivos que apresentam sazonalidade. Nota-se que, nos trimestres de baixa produção do setor, representados pelos vales da série original, isto é, nos dois últimos trimestres do ano de acordo com a Tabela 6, a série dessazonalizada apresenta moderação nas variações, desassociando o efeito de safra do desempenho econômico real.

A diferença de direções das variações entre a série original e dessazonalizada é esperada. Segundo o IBGE (2022), uma alta/queda na série original pode ser devida a sazonalidade e efeitos de calendário que mais do que compensaram a queda/alta da série impactada por outros fatores que determinam a dinâmica temporal. Portanto, quando a série é ajustada, as variações apontadas podem apresentar direções opostas.

7. CONCLUSÃO

Portanto, reitera-se a importância do conhecimento da magnitude dos efeitos sazonais e a noção do comportamento da série com e sem os efeitos. Espera-se que as evidências apresentadas nesse trabalho subsidiem a análise de viabilidade de políticas e maximizem a eficiência das medidas públicas. Clarificar visualmente e numericamente os fenômenos elencados permite um aprofundamento das discussões quanto a realidade daquilo que se está medindo, garantindo diagnósticos mais precisos para a gestão.

Desenvolver conclusões sob o olhar restrito da série original é menos eficaz de acordo com as próprias bibliografias citadas. Identificar momentos de choques atenuados pela sazonalidade e realizar investigações minuciosas para compreensão do comportamento do setor não seria possível sem o auxílio da série dessazonalizada.

A agropecuária, de acordo com a bibliografia, é sazonal por fatores estruturais relacionados à oferta e demanda de produtos agropecuários. Entretanto, há diversas séries que demandam passar por esse procedimento estatístico. Em uma situação no qual o decisor público planeja a viabilidade de um evento turístico e cultural precisa observar os períodos em que o potencial dessa ação seja maximizado, como férias

escolares, feriados prolongados, festas locais e muitas vezes a estação do verão. Para testar essa hipótese, podem-se correlacionar esses intervalos ao gasto da população com turismo e transporte. Consequentemente, o conhecimento da sazonalidade permite detectar as épocas de maior variação e otimizar as políticas públicas voltadas ao setor de eventos.

Dessa maneira, a dessazonalização não apenas gera novos insights quanto à natureza do comportamento dos dados, como também permite validar e descartar hipóteses iniciais. Na análise da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), por exemplo, espera-se que o tributo seja mais arrecadado em períodos de festas de fim de ano, pois é uma época que aglutina estímulos ao consumo e consequentemente à circulação em massa das mercadorias. Contudo, padrões sazonais de arrecadação elevada também podem ocorrer em períodos

como o Carnaval, a Páscoa e o Dia das Mães. A dessazonalização permitirá ter noção maior dos efeitos desses eventos. Em consciência disso, pode-se realisar o questionamento: qual seria a trajetória real da arrecadação caso os efeitos anuais que incentivam a circulação vultosa de mercadorias fossem isolados?

Espera-se que a exposição da dinâmica temporal da agropecuária com o processo de dessazonalização, e consequentemente de decomposição, promova o alinhamento dos métodos nos quais se realizam conclusões para uma série temporal de diversos âmbitos econômicos, ou seja, evidenciar os cuidados necessários para evitar interpretações errôneas. Além da agropecuária, séries relacionadas a atividade econômica de serviços e indústrias, que são também composições do PIB, devem ser analisadas sobre as duas óticas apresentadas neste trabalho.

8. Referências

1. DAGUM, Estela Bee; BIANCONCINI, Silvia. Seasonal adjustment methods and real time trend-cycle estimation. Cham: Springer, 2016. Disponível em: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-31822-6>. Acesso em: 06. abr 2026.
2. FINDLEY, David F. et al. New capabilities and methods of the X-12-ARIMA seasonal-adjustment program. Journal of Business & Economic Statistics, v. 16, n. 2, p. 127-152, 1998. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07350015.1998.10524743>. Acesso em: 06. abr 2026.
3. GUEDES, Kaio Yukio Gonçalves Vieira. ANÁLISE DE SÉRIES TEMPORAIS: Conceitos e aplicações. 2025. Disponível em: <https://rosario.ufma.br/jspui/handle/123456789/10120>. Acesso em: 06 abr. 2026
4. HYLLEBERG, Svend. Modelling seasonality. Oxford University Press, 1992. Disponível em: <https://academic.oup.com/book/51998>. Acesso em: 06 abr. 2026.
5. IBGE. Contas Regionais do Brasil. 2. ed. Av. Franklin Roosevelt, 166 – Centro -
6. 20021-120 – Rio de Janeiro, RJ – Brasil, 2016. v. 37. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=298459>. Acesso em: 06 abr. 2026.
7. IBGE. Perguntas frequentes sobre ajuste sazonal de séries temporais. [S.l.], 2022.
8. Atualizado em 31/03/2022. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/018d6fbf1103de27b6bf505252f74608.pdf. Acesso em: 06 abr. 2026.
9. IGNÁCIO, Sérgio Aparecido. Importância da estatística para o processo de conhecimento e tomada de decisão. Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD, n. 118, p. 175-192, 2010. Disponível em: <https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/89>. Acesso em: 06 abr. 2026.
10. LOPES, Artur CB. Sazonalidade em Séries Temporais Econômicas uma introdução e duas contribuições. 2007. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/cma/wpaper/1001.html>. Acesso em: 06 abr. 2026.

11. MORETTIN, Pedro A.; TOLOI, Clélia MC. Análise de séries temporais: modelos lineares univariados. Editora Blucher, 2018.7. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=UwC5DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=Análise+de+séries+temporais:+modelos+lineares+univariados+Morettin&ots=l-Jtl36RY_&sig=xAG1PIoaaBptxkIhAkjChKEVCIo#v=onepage&q=Análise%20de%20séries%20temporais%3A%20modelos%20lineares%20univariados%20Morettin&f=false. Acesso em: 06 abr. 2026.
12. PINO, Francisco Alberto. Sazonalidade na agricultura. Revista de Economia Agrícola, v. 61, n. 1, p. 63-93, 2014. Disponível em: <https://iea.agricultura.sp.gov.br/ftpiea/publicar/rea2014-1/rea4.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2026.
13. SHISKIN, J.; YOUNG, A. et MUSGRAVE J." The X11 Variant of the Census Method X11 Seasonal Adjustment Program", technical paper, v. 15, 1965. Disponível em: <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/working-papers/1967/adrm/shiskinyoungmusgrave1967.pdf>. Acesso em: 06. abr 2026.
14. TOCANTINS. Secretaria do Planejamento e Orçamento. PIB Trimestral – Tabelas Completas das Contas Trimestrais. Palmas: SEPLAN-TO, 2026. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/464008>. Acesso em: 06 abr. 2026.
15. TOCANTINS. Secretaria do Planejamento e Orçamento. Produto Interno Bruto do Tocantins – Tabela de Resultados 2010 a 2023. Palmas: SEPLAN-TO, 2025. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/453824>. Acesso em: 06 abr. 2026.

Diagnóstico das rotas de integração sul-americana: uma análise baseada em dados para infraestrutura e desenvolvimento

• **Juliana Carla da Silva Santos**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, Brasil

E-mail: juliana.santos@seplag.al.gov.br

Resumo

O diagnóstico das Rotas de Integração Sul-Americana, elaborado com base em dados públicos e indicadores oficiais, evidencia a aplicação de uma gestão pública orientada por dados e fundamentada em evidências. Foram utilizados dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), por meio da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX). Com o objetivo de analisar as exportações, a estrutura produtiva e os principais gargalos de infraestrutura do estado de Alagoas, o estudo apoia-se em bases abertas e acessíveis, o que reforça a transparência e amplia as possibilidades de formulação de políticas governamentais e de apoio à gestão estratégica do território. Entre os principais resultados, destaca-se a identificação de produtos com elevado potencial de exportação para o mercado sul-americano, como açúcares de cana, frutas tropicais, minerais metálicos e derivados do leite. Além disso, foram mapeados importantes entraves logísticos e de infraestrutura, como o alto custo da energia elétrica, a inatividade da malha ferroviária e as limitações nos sistemas de transporte rodoviário e aéreo. Essas informações subsidiam decisões estratégicas para a priorização de investimentos e a implementação de ações voltadas à integração regional, fortalecendo o planejamento territorial e a governança pública baseada em evidências. Nesse contexto, o diagnóstico técnico apresenta-se como subsídio relevante ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) para considerar a inclusão de Alagoas no projeto “Rotas de Integração Sul-Americana”. A participação do estado na iniciativa pode impulsionar seu desenvolvimento regional e ampliar sua inserção econômica na América do Sul, demonstrando o impacto positivo do uso qualificado de dados na formulação e no direcionamento de políticas públicas.

Palavras-chave: Gestão pública orientada por dados; Integração regional; Infraestrutura e desenvolvimento econômico.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a gestão pública tem passado por um processo de transformação impulsionado pelo uso intensivo de dados e pela busca por maior eficiência, transparência e efetividade na formulação de políticas públicas. Nesse contexto, o planejamento territorial e o desenvolvimento regional ganham novos contornos, especialmente quando associados a iniciativas que promovem a integração econômica e logística entre países. A proposta das Rotas de

Integração Sul-Americana, coordenada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), representa uma dessas estratégias, ao buscar fortalecer os vínculos entre os territórios por meio da melhoria das conexões físicas e comerciais.

O projeto Rotas de Integração Sul-Americana foi estruturado a partir do Consenso de Brasília, firmado em 30 de maio de 2023, e envolve cinco grandes corredores logísticos articulados junto aos 11 estados brasileiros de fronteira com os países vizinhos. Seu

objetivo central é impulsionar o comércio regional e reduzir custos e tempo de transporte entre o Brasil e seus vizinhos – além de abrir novas vias de acesso aos mercados asiáticos por meio de rotas bioceânicas e hidroviárias mais eficientes. Integrado ao Novo PAC, o programa envolve cerca de 190 projetos de infraestrutura – incluindo rodovias, hidrovias, ferrovias, portos, aeroportos, infovias e linhas de transmissão – com financiamento estimado em US\$ 10 bilhões fornecido por instituições como BNDES, BID, CAF e Fonplata. Ao alinhar dados oficiais e evidências técnicas ao planejamento dessas rotas, o MPO consolida uma abordagem estratégica que reforça a relevância do diagnóstico elaborado pelos estados como base para apoiar decisões sobre a inclusão do determinado estado no plano nacional de integração regional (“Rotas de Integração Sul-Americana”, 2025).

A adoção de dados públicos e indicadores oficiais como base para a elaboração do diagnóstico técnico dialogam diretamente com os princípios de transparência que fundamentam a concepção de um governo aberto. Para Maldonado-Lozano, Paredes-Aguilar e Palomino Alvarado (2021), a transparência é um dos pilares centrais dessa abordagem, ao fortalecer a governança pública por meio da disponibilização de informações que podem ser reaproveitadas pela sociedade.

Com o objetivo de contribuir para esse esforço, foi elaborado um diagnóstico técnico do estado de Alagoas, fundamentado em dados públicos e indicadores oficiais de diversas instituições, como o IBGE, ANATEL, ANEEL e MDIC/SECEX. O estudo analisa a estrutura produtiva, as exportações e os principais gargalos de infraestrutura, identificando oportunidades de inserção econômica regional e desafios críticos para a integração logística. Entre os resultados, destacam-se os produtos com alto potencial exportador e os entraves relacionados ao transporte, à energia e à conectividade. Ao apresentar evidências qualificadas, o diagnóstico oferece subsídios concretos para a formulação de políticas orientadas ao desenvolvimento regional, justificando a possível inclusão do estado no projeto das Rotas de Integração Sul-Americana.

A crescente demanda por políticas públicas baseadas em evidências reforça a importância de diagnósticos técnicos que utilizem dados oficiais e acessíveis para apoiar o planejamento estratégico e a tomada de decisão governamental. No contexto

da iniciativa federal Rotas de Integração Sul-Americana torna-se essencial que os estados brasileiros reúnam informações qualificadas sobre sua infraestrutura, estrutura produtiva e capacidade exportadora para fundamentar sua inserção em corredores logísticos regionais. Diante disso, o estado de Alagoas, embora não esteja entre os onze estados inicialmente contemplados no projeto, apresenta características econômicas e produtivas que justificam sua potencial inclusão, especialmente ao se considerar o conjunto de produtos com alto potencial exportador e os desafios logísticos mapeados.

A relevância deste estudo está, portanto, em oferecer uma base analítica e objetiva para subsidiar a integração de Alagoas à estratégia nacional de desenvolvimento regional via rotas logísticas continentais. Ao adotar dados públicos oficiais, o diagnóstico técnico evidencia não apenas o gargalo estrutural como também destaca oportunidades concretas de fortalecimento da inserção econômica de Alagoas no cenário sul-americano. Essa abordagem reforça o compromisso com a transparência e com a governança orientada por dados.

Diante desse cenário, o problema central que orienta o presente estudo é: Quais são os principais entraves e potencialidades do estado de Alagoas em relação à sua integração logística e comercial com os demais países da América do Sul, à luz das diretrizes do projeto Rotas de Integração Sul-Americana?

2. JUSTIFICATIVA

A crescente complexidade dos processos de planejamento público, especialmente no contexto do desenvolvimento regional e da integração econômica, tem exigido dos entes federativos maior capacidade analítica e uso qualificado de informações. Nesse cenário, a utilização de dados públicos e indicadores oficiais torna-se fundamental para orientar a formulação de políticas públicas mais eficientes, transparentes e alinhadas às necessidades territoriais.

A elaboração de um estudo baseado em evidências permite não apenas identificar oportunidades de inserção regional, mas também subsidiar decisões estratégicas no âmbito do planejamento governamental.

Além disso, a integração logística e comercial com países da América do Sul representa uma oportunidade concreta de diversificação econômica e ampliação das

exportações, especialmente para estados que, como Alagoas, possuem forte base agroindustrial e potencial produtivo ainda não plenamente explorado. Contudo, esse processo depende diretamente da superação de gargalos históricos relacionados à infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações.

Dessa forma, o presente estudo justifica-se pela necessidade de consolidar informações dispersas em diferentes bases institucionais, organizando-as em um diagnóstico estruturado que contribua para o fortalecimento da gestão pública baseada em evidências. Ao mesmo tempo, busca-se oferecer subsídios técnicos que apoiem a inclusão de Alagoas em estratégias nacionais de integração regional, ampliando sua participação nos fluxos econômicos sul-americanos e promovendo o desenvolvimento territorial de forma mais equilibrada e sustentável

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo geral

Analisar a estrutura produtiva, as exportações e os principais gargalos de infraestrutura do estado de Alagoas, com o intuito de subsidiar sua inserção no projeto Rotas de Integração Sul- Americana.

3.2 Objetivos específicos

Identificar a estrutura produtiva do estado de Alagoas, seus principais setores e produtos com potencial de inserção no mercado sul- americano;

Diagnosticar os gargalos de infraestrutura física, energética e digital que impactam a competitividade estadual;

Analisar as oportunidades estratégicas de integração econômica e logística com os países da América do Sul e sistematizar estudos e indicadores relevantes para subsidiar políticas públicas de desenvolvimento regional baseadas em evidências.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1 Gestão pública orientada por dados e políticas baseadas em evidências

A incorporação de dados e evidências na gestão pública tem se consolidado como um dos principais avanços na administração contemporânea. Segundo Head (2016), as políticas públicas baseadas em evidências buscam reduzir a subjetividade na tomada

de decisão, promovendo maior efetividade e racionalidade nas ações governamentais. Esse modelo parte do pressuposto de que decisões fundamentadas em dados confiáveis tendem a produzir melhores resultados sociais e econômicos.

No mesmo sentido, OECD (2020) destaca que o uso de dados públicos fortalece a capacidade estatal, melhora a prestação de serviços e amplia a transparência, contribuindo para o fortalecimento da confiança entre estado e sociedade. A disponibilidade de bases abertas, como as utilizadas neste estudo (IBGE, ANATEL, ANEEL e MDIC), está diretamente associada aos princípios do governo aberto, que envolve transparência, participação e colaboração.

Maldonado-Lozano, Paredes-Aguilar e Palomino Alvarado (2021) reforçam que a transparência e o acesso à informação são elementos centrais para a consolidação de uma governança pública mais eficiente. Ao permitir o reuso de dados por diferentes atores, o governo aberto amplia as possibilidades de análise e inovação na formulação de políticas públicas.

Nesse contexto, a construção de diagnósticos técnicos baseados em dados oficiais, como o apresentado neste trabalho, constitui instrumento essencial para orientar o planejamento estratégico e a priorização de investimentos públicos, especialmente em áreas estruturantes como infraestrutura e desenvolvimento regional.

4.2 Desenvolvimento regional e integração logística

O desenvolvimento regional está diretamente relacionado à capacidade de articulação entre infraestrutura, produção e mercados. Para autores como Perroux (1967), o crescimento econômico não ocorre de forma homogênea no território, sendo impulsionado por polos de desenvolvimento que irradiam dinamismo para regiões adjacentes. Essa perspectiva é fundamental para compreender a importância dos corredores logísticos e das rotas de integração.

De acordo com Hirschman (1958), investimentos em infraestrutura desempenham papel estratégico ao reduzir custos de transporte, ampliar mercados e estimular encadeamentos produtivos. No caso das rotas de integração sul-americana, a melhoria das conexões físicas entre países contribui para a expansão do comércio regional e para a inserção competitiva dos territórios nos fluxos internacionais.

No contexto latino-americano, iniciativas de integração física e logística têm sido discutidas como instrumentos de desenvolvimento, especialmente por organismos como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Essas estratégias buscam superar barreiras estruturais históricas, promovendo maior conectividade entre regiões e facilitando o escoamento da produção.

É importante destacar que a competitividade regional está fortemente associada à qualidade da infraestrutura. Segundo Porter (1990), fatores como logística eficiente, disponibilidade energética e acesso à tecnologia são determinantes para a inserção de regiões no comércio global. Nesse sentido, os gargalos identificados em Alagoas – como custo elevado de energia e limitações na malha de transportes – representam entraves concretos ao seu desenvolvimento.

5. METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa aplicada, de natureza descritiva e com abordagem quantitativa, tendo como base a análise de dados secundários provenientes de fontes oficiais e públicas. O diagnóstico técnico foi conduzido com o objetivo de identificar as potencialidades econômicas e os principais gargalos de infraestrutura do estado de Alagoas, visando subsidiar sua possível inserção no projeto federal Rotas de Integração Sul-Americana.

A coleta de dados foi realizada por meio da extração de informações disponibilizadas em bases institucionais reconhecidas, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), por meio da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX). Essas fontes foram selecionadas pela confiabilidade, abrangência e atualidade dos dados oferecidos, além de estarem alinhadas ao princípio da transparência pública, conforme previsto nas diretrizes do Governo Aberto.

O tratamento e a análise dos dados seguiram uma lógica exploratória e comparativa, com o uso de indicadores socioeconômicos, logísticos e energéticos para mapear os entraves e oportunidades do território alagoano. Foram observadas variáveis como volume e composição das exportações, disponibilidade e custo da energia elétrica, infraestrutura de

transportes (rodoviária, ferroviária e aérea), além da cobertura de telecomunicações. A análise foi orientada pela lógica territorial, buscando relacionar os dados à dinâmica regional e ao potencial de integração logística com os demais países sul-americanos.

A sistematização das informações permitiu a construção de um panorama técnico que articula os aspectos produtivos e de infraestrutura com a estratégia nacional das Rotas de Integração Sul-Americana. O enfoque territorial adotado foi essencial para assegurar que o diagnóstico considerasse as especificidades locais, de forma a orientar recomendações voltadas à priorização de investimentos e ao fortalecimento do planejamento regional com base em evidências.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) recebeu do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) uma solicitação com vistas à produção de um diagnóstico estratégico simplificado sobre a realidade produtiva, comercial e de infraestrutura do estado, com foco na integração regional sul-americana e nas oportunidades voltadas aos mercados internacionais, em especial os da América do Sul e da Ásia.

A demanda contempla os seguintes eixos analíticos:

- Diagnóstico Simplificado da Estrutura Produtiva Estadual:

Identificação dos cinco (5) principais setores produtivos do estado, considerando critérios de relevância econômica, geração de emprego e potencial de expansão; Seleção de dez (10) produtos com maior potencial de comercialização, com ênfase nas oportunidades de exportação para o mercado sul-americano; Mapeamento de até cinco (5) oportunidades estratégicas, a serem promovidas no contexto da intensificação do processo de integração sul-americana; Levantamento dos cinco (5) principais gargalos de infraestrutura (abrangendo os setores de energia, comunicações e transportes em seus diversos modais), que impactam negativamente a competitividade estadual; Indicação de dez (10) cidades-polo com importância estratégica para o desenvolvimento regional e inserção internacional do estado.

- Estudos Complementares:

Coleta e sistematização de estudos e análises considerados relevantes para a compreensão da dinâmica produtiva, comercial e de infraestrutura do estado, com especial atenção à inserção nos mercados sul-americano e asiático.

A partir das diretrizes estabelecidas na solicitação do MPO as equipes técnicas da SEPLAG, por meio da Superintendência de Informações e Cenários (SINC), da Superintendência de Planejamento e Políticas Públicas (SUPLAN) e da Superintendência de Orçamento Público (SOP), em articulação com outros órgãos estaduais, iniciaram a elaboração de um relatório técnico. Esse trabalho foi desenvolvido com base nas orientações recebidas, culminando posteriormente na apresentação dos principais aspectos.

O conteúdo da demanda foi organizado em dois eixos centrais, que estruturam o relatório técnico: (1) Diagnóstico Simplificado da Estrutura Produtiva Estadual; (2) Estudos Complementares.

6.1 Diagnóstico Simplificado da Estrutura Produtiva Estadual

O primeiro eixo da análise diz respeito à identificação dos cinco principais setores produtivos do estado, definidos com base em critérios de relevância econômica, geração de emprego e potencial de expansão. A partir da expertise técnica acumulada pela SEPLAG em sua participação no Programa do Sistema de Contas Regionais (SCR), foram selecionados os seguintes subsetores: Agricultura, Pecuária, Fabricação de Produtos Alimentícios, Extração de Minerais Metálicos e Fabricação de Bebidas.

Essa seleção foi subsidiada pelo conhecimento técnico adquirido pela equipe da SEPLAG ao longo de sua atuação na rede de cooperação federativa do SCR, coordenada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Tal participação possibilitou o domínio metodológico necessário para o entendimento aprofundado das dinâmicas produtivas locais, a partir do acesso e manuseio de dados econômicos regionalizados que compõem os cálculos do Produto Interno Bruto (PIB) estadual (IBGE, 25).

A estrutura produtiva de Alagoas apresenta uma forte influência do setor sucroenergético, evidenciada pela predominância dos açúcares de cana e seus derivados na pauta exportadora. Além disso, a extração de minerais metálicos também tem destaque, com a exportação de sulfetos de minérios de cobre, bem

como ladrilhos e placas para pavimentação ou revestimento, o que revela o aproveitamento dos recursos minerais disponíveis no estado.

Complementarmente, a fabricação de produtos alimentícios – como xaropes de açúcares e sucedâneos do mel – e a fabricação de bebidas configuram segmentos industriais relevantes, tanto para o abastecimento do mercado interno quanto para o fortalecimento das exportações. Esses setores compõem uma base produtiva com potencial estratégico de crescimento, alinhada às diretrizes de inserção de Alagoas nos mercados sul-americanos e asiáticos, conforme solicitado pelo MPO no escopo da demanda.

O segundo eixo da análise refere-se à seleção de dez produtos com maior potencial de comercialização, com foco nas oportunidades de exportação voltadas ao mercado sul-americano. A escolha considerou dados atualizados do ano de 2024, a partir da plataforma ComexStat, da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX/MDIC), com base nos volumes exportados e na consolidação de fluxos comerciais com os países vizinhos (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, 2025).

Os produtos selecionados refletem a diversidade da base produtiva estadual e sua capacidade de inserção competitiva no comércio internacional. Além de apresentarem volumes expressivos de exportação, esses itens já demonstram demanda consistente nos mercados sul-americanos, fator que confere a Alagoas uma posição estratégica para expansão de suas relações comerciais no âmbito regional.

Essa análise reforça a relevância da vocação agroindustrial do estado, evidenciada pela predominância de derivados de açúcar, como os “Outros açúcares de cana” e “Xaropes de açúcares e sucedâneos do mel”, ao lado de produtos minerais como os “Sulfetos de minérios de cobre”. Também se destacam itens de origem agropecuária, como “Couros e peles bovinas”, “Água de coco” e “Fécula de mandioca”, que, embora em menor escala, representam nichos promissores para diversificação da pauta exportadora e agregação de valor.

A seguir, apresenta-se o Quadro 1, com os dez produtos identificados como os de maior potencial de comercialização para o mercado sul-americano:

QUADRO 1 – Dez produtos com maior potencial de comercialização, sobretudo para o mercado da América do Sul (2024)

Produtos com maior potencial de comercialização	Quilograma Líquido
Outros açúcares de cana	1.182.400.922
Outros açúcares de cana, beterraba, sacarose quimicamente pura, sol.	118.483.922
Sulfetos de minérios de cobre e seus concentrados	104.842.158
Ladrilhos e placas (lajes), para pavimentação ou revestimento, exceto os das subposições 6907.30 e 6907.40, com um coeficiente de absorção de água, em peso, superior a 0,5 %, mas não superior a 10 %	26.239.316
Outros açúcares, xaropes de açúcares, sucedâneos do mel, etc, que contenham, em peso, no estado seco, 50 % de frutose (levulose)	12.288.386
Couros e peles em bruto, de bovinos, inteiros, de peso unitário superior a 16 kg, sem dividir	970.750
Água de coco (Cocos nucifera) com valor Brix não superior a 7,4	433.087
Outros tabacos não manufaturados, não destalados	426.510
Fécula de mandioca	378.300
Sucos (sumo) de outras frutas, não fermentado, sem adição de açúcar	225.965

Fonte: MDICS – Secretaria de Comércio Exterior- SECEX, disponível em <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>

O terceiro eixo da análise corresponde ao mapeamento de até cinco oportunidades estratégicas que possam ser promovidas no contexto da intensificação do processo de integração sul-americana. A identificação dessas oportunidades levou em consideração a evolução das exportações alagoanas ao longo da série histórica de 2013 a 2024, com foco nos produtos que apresentaram crescimento

consistente em valor comercial (US\$), especialmente para países do Mercosul.

A tabela a seguir (Quadro 2) apresenta os principais produtos exportados por Alagoas com tendência de crescimento nos valores exportados no período analisado. Esses itens apontam para nichos estratégicos que podem ser explorados com vistas à ampliação da inserção regional do estado.

QUADRO 2 – Produtos exportados por Alagoas que apresentam aumentos em seus valores (US\$) – 2013–2024

Série/Países Destino	Produtos por código da NCM1				
	1º produto	2º produto	3º produto	4º produto	5º produto
Produtos na série 2013-2024	Outras frutas, partes de plantas, preparadas/ conser vadas de outro modo	Águas minerais e águas gaseificadas, não adicionadas de açúcar ou de outros edulcorantes nem aromatizadas	Gasóleo (óleo diesel)	Cervejas de malte	Monofilamentos (monofios), etc, de polímeros de cloreto de vinila
Países do Mercosul	Chile	-	-	-	Argentina, Colômbia, Paraguai e Uruguai
Outros Países	Bahamas, Panamá, Ilhas Marshall, Países Baixos (Holanda), Libéria, Grécia e Reino Unido.	Libéria, Ilhas Marshall, Panamá, Itália, Luxemburgo, Hong Kong, Chipre, Malta, Bahamas, Singapura, Grécia, Rússia, Ilhas Cook, Montenegro, Palau, Dinamarca, Tailândia, Turquia, Gabão, Barbados, Antígua e Barbuda, Países Baixos (Holanda), Índia, China, Portugal, e Bélgica.	Bahamas, Irlanda e Libéria	Estados Unidos, Libéria, Hong Kong, Luxemburgo, Itália, Ilhas Marshall, Malta, Panamá, Singapura, Tailândia, Bahamas, Índia, Países Baixos (Holanda), Vietnã, Antígua e Barbuda, Portugal, e Chipre	-

Fonte: MDICS – Secretaria de Comércio Exterior- SECEX, disponível em <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>

Entre os produtos com maior potencial de expansão comercial, especialmente para países do Mercosul, destacam-se as frutas tropicais e seus derivados, cujo desempenho crescente ao longo da série histórica sugere oportunidades claras de consolidação e diversificação da pauta exportadora do estado.

Alagoas possui condições climáticas favoráveis à produção de frutas tropicais, cuja demanda tem se ampliado nos mercados sul-americanos, tanto in natura quanto em forma de produtos processados. A manga, por exemplo, apresenta alto potencial quando industrializada como suco ou polpa, com demanda já identificada na Argentina e no Chile. O abacaxi, utilizado tanto para consumo direto quanto na fabricação de geleias e frutas cristalizadas, é outro destaque – Alagoas já ocupou posição de destaque nacional como sétimo maior produtor do país.

O coco também merece atenção, sendo um dos produtos agrícolas mais relevantes do estado, com crescente presença no comércio exterior, especialmente

na forma de água de coco, óleo e leite de coco. Além disso, o maracujá se mostra competitivo, tanto por sua elevada produtividade quanto pela ampla utilização na indústria de sucos, cosméticos e alimentos funcionais.

Essas cadeias produtivas, integradas a uma estratégia de agregação de valor e acesso aos mercados sul-americanos, podem representar uma alavanca para o fortalecimento da agricultura alagoana, além de ampliar a resiliência econômica do estado diante da dependência de setores mais tradicionais. Assim, o investimento em estrutura logística, certificações sanitárias e promoção comercial desses produtos se configura como uma oportunidade estratégica alinhada aos objetivos da integração regional.

Vale ressaltar que o estado de Alagoas tem uma forte vocação para o setor produtivo da agropecuária, com destaque para a diversificação de produtos e a relevância estratégica desse setor na economia local.

QUADRO 3 – 10 Maiores Produtos da Agropecuária segundo Valor de Produção (2023)

Produtos da Agropecuária segundo Valor de Produção -2023					
Produto	Valor da Produção (Mil reais)	(%) no Valor da Produção	(%) acumulada no Valor da Produção	Ranking Nordeste	Ranking Brasil
Cana-de-açúcar	2.253674	38,73%	38,73%	2	5
Leite	1.488.017	25,57%	64,31%	4	10
Mandioca	448.923	7,72%	72,02%	4	12
Banana	244.217	4,20%	76,22%	6	14
Ovos de galinha	197.529	3,39%	79,61%	9	22
Laranja	165.589	2,85%	82,46%	3	9
Coco-da-baía	128.311	2,21%	84,66%	4	6
Abacaxi	111.297	1,91%	86,58%	3	9
Milho	97.760	1,68%	88,26%	6	21
Tilápia	90.993	1,56%	89,82%	4	10

Fonte: PAM, PPM-IBGE

É relevante destacar o papel do setor leiteiro em Alagoas, que atualmente ocupa a décima posição entre os maiores produtores de leite do Brasil e a sexta colocação no ranking nacional de produtividade (litros de leite por vaca ordenhada). Esses indicadores evidenciam o elevado potencial competitivo do estado nesse segmento.

No cenário atual, uma oportunidade estratégica é impulsionada pela instalação da indústria Natville em território alagoano, iniciativa que fortalece a cadeia produtiva local e amplia significativamente as perspectivas de exportação. A presença dessa unidade industrial contribui para a modernização do setor, atraindo tecnologias avançadas, aumentando a

capacidade de processamento e diversificando a oferta de derivados lácteos.

O quarto eixo refere-se ao levantamento dos cinco principais gargalos de infraestrutura, abrangendo os setores de energia, comunicações e transportes em seus diversos modais, que impactam negativamente a competitividade estadual. Para identificar, alguns indicadores foram utilizados como parâmetro, considerando a comparação de Alagoas com outras Unidades Federativas do Brasil. Tais indicadores permitem não apenas diagnosticar as fragilidades estruturais, mas também orientar as prioridades de investimento do estado, sobretudo nas áreas de infraestrutura física e digital, onde há maior potencial de crescimento.

Nesse contexto, o Estado de Alagoas vem estruturando um modelo sistemático de acompanhamento e monitoramento dos indicadores do Ranking de Competitividade dos Estados, desenvolvido pelo Centro de Liderança Pública (CLP). O processo envolve a coleta, organização e análise contínua de dados, com a centralização das informações em painéis de Business Intelligence (BI). Essa estratégia assegura

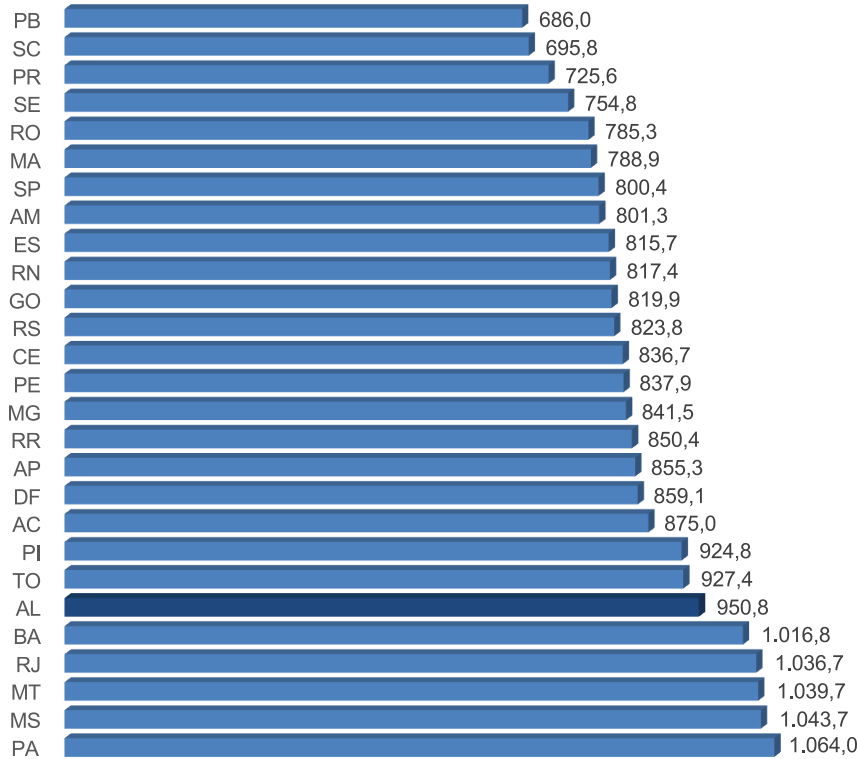
maior precisão e transparência, permitindo comparações interestaduais e o diagnóstico de áreas críticas (Centro de Liderança Pública (CLP), 2024).

A partir desse monitoramento, foram analisados três indicadores prioritários que evidenciam gargalos centrais para a competitividade de Alagoas: (i) o alto custo da energia elétrica, que limita a expansão industrial, agropecuária e comercial; (ii) a baixa cobertura de backhaul de fibra óptica, atualmente restrita a pouco mais da metade dos municípios; e (iii) a reduzida acessibilidade aos serviços de telecomunicações, refletida na baixa densidade de acessos de banda larga fixa e telefonia móvel. Em conjunto, esses fatores posicionam o estado em patamares inferiores no cenário nacional.

Custo da Energia Elétrica

Este indicador mensura a tarifa média de energia elétrica (com impostos) aplicada aos segmentos comercial, residencial, industrial e rural, ponderada de acordo com a participação de cada classe no consumo total. Dessa forma, reflete de maneira mais precisa o custo efetivo da energia elétrica para os diferentes perfis de consumidores.

GRÁFICO 1 – Posição das Unidades da Federação no Indicador de Custo da Energia Elétrica (2023)



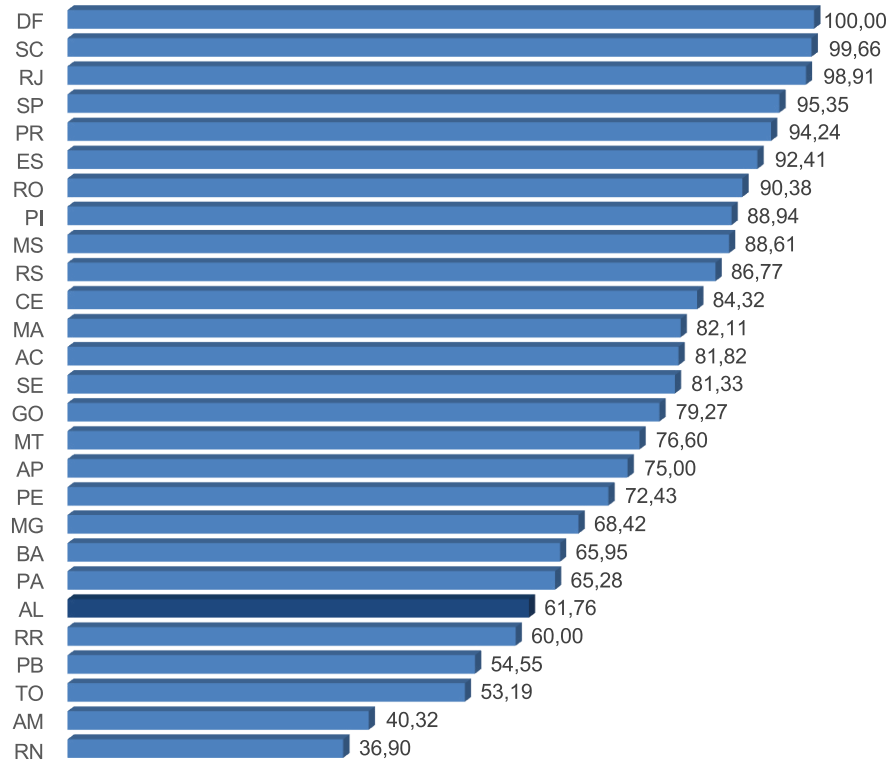
Fonte: ANEEL (2023)

O alto custo da energia elétrica em Alagoas impacta diretamente a produção industrial, agropecuária e comercial, reduzindo a competitividade das empresas locais e dificultando a atração de novos investimentos. Para reduzir esse problema, é essencial investir em infraestrutura energética, como a ampliação da geração de energia renovável, como solar e eólica. Neste indicador, Alagoas ocupa a 22ª posição.

Backhaul de Fibra Óptica

Este indicador mensura o percentual de municípios que dispõem de backhaul em fibra óptica. Essa infraestrutura, composta por redes de alta capacidade, é responsável por interligar os municípios aos principais pontos da rede nacional de telecomunicações, assegurando maior qualidade, estabilidade e eficiência na prestação dos serviços de conectividade.

GRÁFICO 2 – Posição das Unidades da Federação no Indicador backhaul de fibra óptica (%)

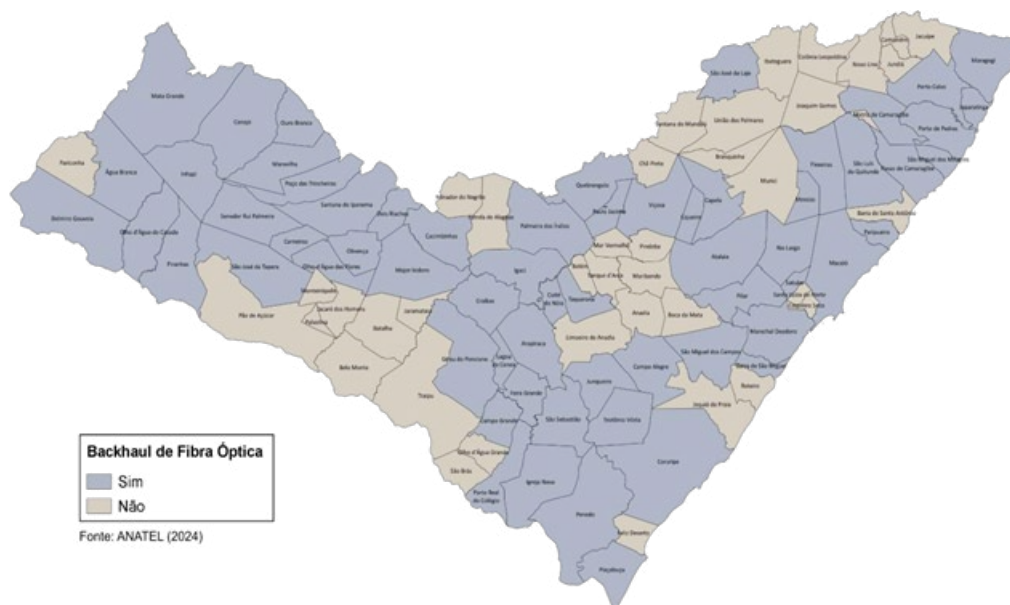


Fonte: ANATEL (2024).

A fibra óptica é essencial para a transmissão de grandes quantidades de dados em longas distâncias, com baixa perda de sinal. Alguns municípios sem fibra estão agrupados, facilitando as ações para a integração da rede no estado. De acordo com a Anatel, 63 municípios (61,76%) possuem backhaul de fibra óptica em Alagoas, enquanto os outros 39 não possuem (38,24%). Neste indicador, Alagoas ocupa a 22ª posição.

Segue a visualização do indicador geoespacializado para analisar dentro do estado as lacunas da fibra óptica nos municípios alagoanos.

MAPA 1 – Municípios com Backhaul de Fibra Óptica em Alagoas

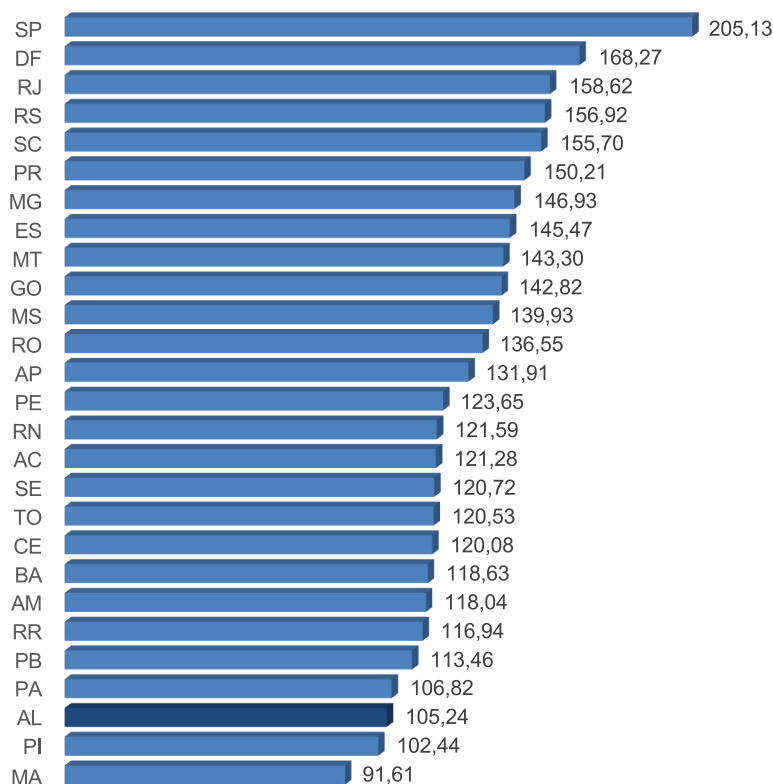


Fonte: ANATEL (2024). Elaboração: SINC/SEPLAG (2025).

Acessibilidade do Serviço de Telecomunicações

Este indicador mensura a densidade de acessos de telefonia móvel e de banda larga fixa, calculada a cada 100 habitantes, permitindo avaliar o nível de conectividade e a abrangência dos serviços de telecomunicações na população.

GRÁFICO 2 – Posição das Unidades da Federação no Indicador acessibilidade do Serviço de Telecomunicações



Fonte: ANATEL (2023) e IBGE (2022).

Para melhorar a acessibilidade do serviço de telecomunicações em Alagoas, é essencial investir na expansão da rede de fibra óptica, levando internet de alta velocidade a áreas rurais e periféricas para promover maior inclusão digital. Além disso, a instalação de novas torres de transmissão ajudaria a ampliar a cobertura de telefonia móvel e internet, especialmente em municípios do interior e zonas remotas.

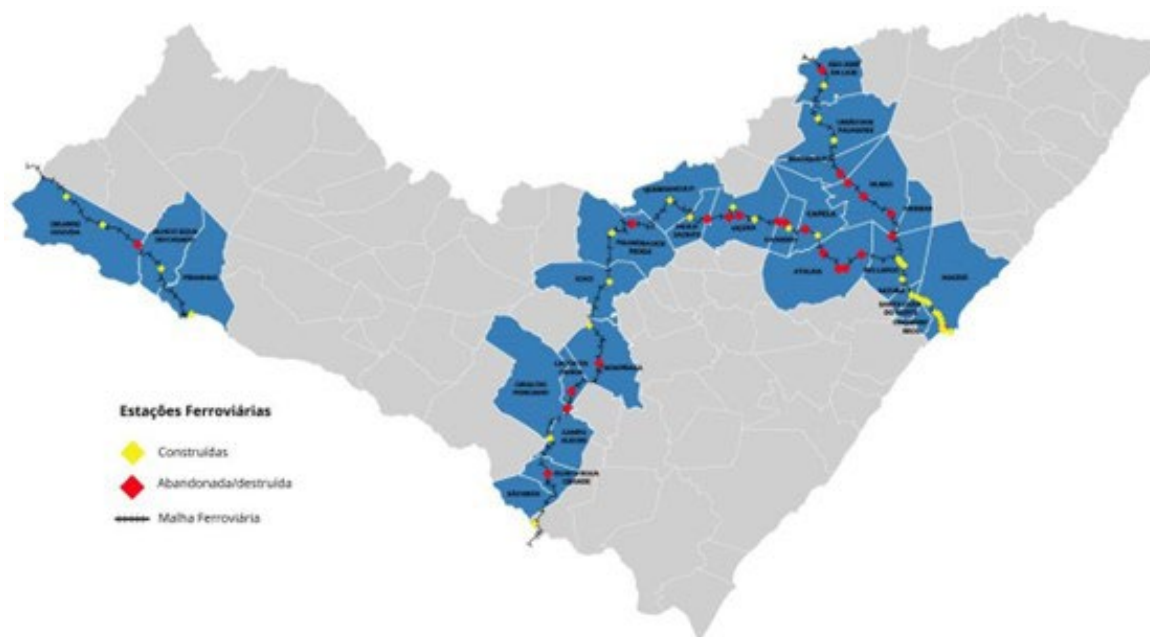
A partir da identificação dos cinco principais pontos de demanda, dos quais já apresentamos três sob a perspectiva do ranking, ampliamos a análise para além dessa métrica, relacionando-a à estratégia logística de escoamento da produção agropecuária. Nesse contexto, a malha ferroviária e rodoviária assume papel de destaque, tanto para a integração nacional quanto para a conexão com a América do

Sul, ainda que enfrente desafios estruturais e operacionais. Assim, esses serão os próximos dados a compor a análise.

Estações Ferroviárias de Alagoas

Com o objetivo de analisar a malha ferroviária e suas respectivas estações, foi consultada a base de dados georreferenciada do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As informações obtidas foram posteriormente ilustradas no mapa 2. Os municípios destacados em azul são aqueles por onde passa a linha férrea e, em sua maioria, possuem estações ferroviárias. Os pontos em amarelo representam as estações construídas, enquanto os pontos em vermelho indicam aquelas que foram abandonadas ou destruídas.

MAPA 2 – Situação das estações ferroviárias em Alagoas



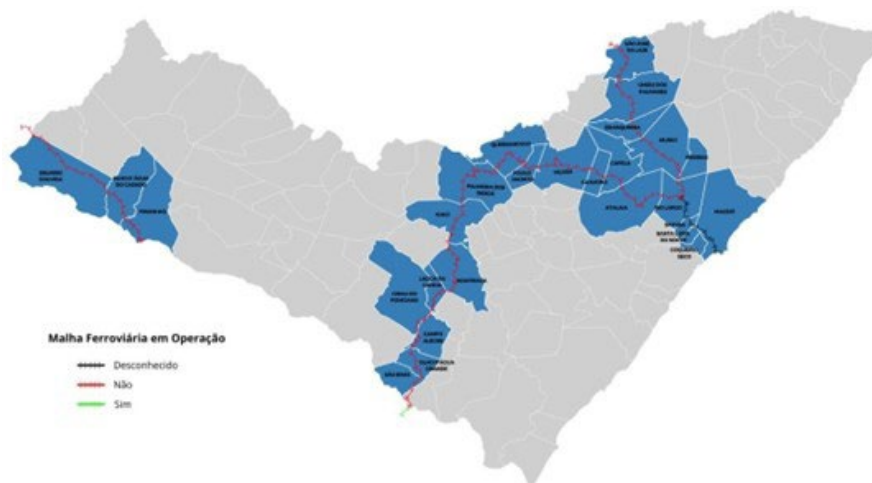
Fonte: IBGE (2022). Elaboração: SINC/SEPLAG (2025).

De acordo com o IBGE (2022), 17,39% das estações ferroviárias de Alagoas estão destruídas, 15,94% encontram-se abandonadas e 66,67% permanecem construídas.

Quando analisamos a situação da malha ferroviária sob a perspectiva da operação, observamos que praticamente toda a linha férrea não está em funcionamento (representada em vermelho no mapa abaixo). Além disso, é importante ressaltar que essas linhas se encontram abandonadas ou destruídas. Já o trecho

representado em preto, que abrange os municípios de Maceió, Coqueiro Seco, Santa Luzia do Norte, Satuba e Rio Largo, não apresenta informações claras sobre sua operação.

MAPA 3 – Situação da malha ferroviária em Alagoas



Fonte: IBGE (2022). Elaboração: SINC/SEPLAG (2025).

A malha ferroviária tem grande relevância no contexto socioeconômico regional, sendo uma alternativa estratégica para o escoamento da produção. Ao oferecer um meio de transporte eficiente e de baixo custo para mercadorias, ela reduz a dependência dos produtores em relação ao transporte rodoviário, mitigando impactos logísticos, como congestionamentos e altos custos com combustíveis.

Além disso, a ferrovia contribui para a competitividade do setor produtivo, facilitando o acesso a mercados distantes e promovendo o desenvolvimento econômico das regiões por onde passa. A eficiência no transporte de insumos e produtos acabados não apenas fortalece a cadeia produtiva, mas também

beneficia os consumidores finais, garantindo maior oferta de produtos a preços mais acessíveis.

A utilização do transporte ferroviário na logística é uma alternativa alinhada à redução de emissões de carbono, já que emite cerca de 20-30 gramas de CO₂ por tonelada-km, contra 60- 150 gramas do rodoviário, sendo até cinco vezes menos impactante. No entanto, a malha ferroviária atual, herdada de décadas anteriores, não atende adequadamente as cidades estratégicas para a produção e exportação, dificultando a integração entre centros produtivos e portos e limitando seu potencial como solução logística sustentável em larga escala.

MAPA 4 – Malha rodoviária do estado de Alagoas



Fonte: IBGE (2022). Elaboração: SINC/SEPLAG (2025).

O Mapa 4 ilustra a malha rodoviária do estado de Alagoas, destacando sua importância para a mobilidade e o desenvolvimento regional. Ao longo dos anos, o governo estadual tem realizado investimentos significativos na infraestrutura viária, com a pavimentação e recuperação de rodovias, construção de novas estradas e manutenção das vias existentes. Essas melhorias proporcionam um acesso mais seguro e eficiente tanto entre os municípios alagoanos quanto às principais rotas de ligação com estados vizinhos.

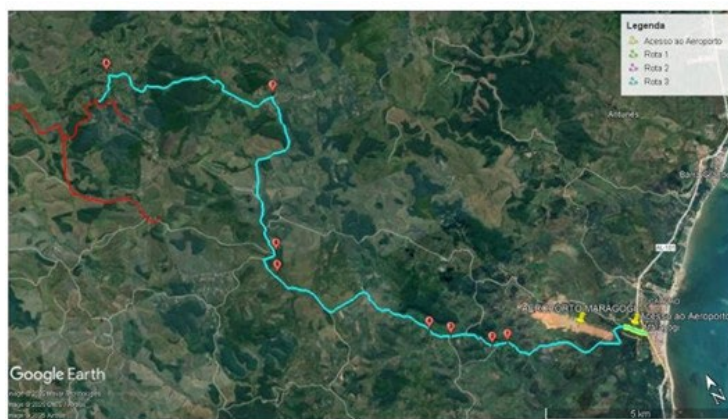
Além de facilitar o deslocamento da população, a modernização da malha rodoviária impulsiona a economia local, favorecendo o escoamento da produção agrícola, a circulação de mercadorias e o turismo, setor importante para Alagoas. Com estradas em melhores

condições, há uma redução no tempo de viagem e nos custos logísticos, beneficiando empresas e empreendedores que dependem do transporte rodoviário para suas atividades.

Apesar dos investimentos realizados, é importante considerar que alguns pontos mais afastados das áreas urbanas ainda carecem de pavimentação adequada, gerando dificuldades Maragogi, que, segundo dados do IBGE, foi o maior produtor de abacaxi de Alagoas em 2022.

Durante visitas a campo, foi constatado que, em uma das áreas de produção, as vias de acesso não eram pavimentadas, o que dificultava o trânsito de veículos e comprometia o escoamento para a distribuição do produto.

MAPA 5 – Via sem pavimentação em área de produção de abacaxi



ROTA 03 - TRAÇADO LADO ESQUERDO DO AEROPORTO
DISTANCIA DE: 23,8 KM

Fonte: Elaboração: SINC/SEPLAG (2025)

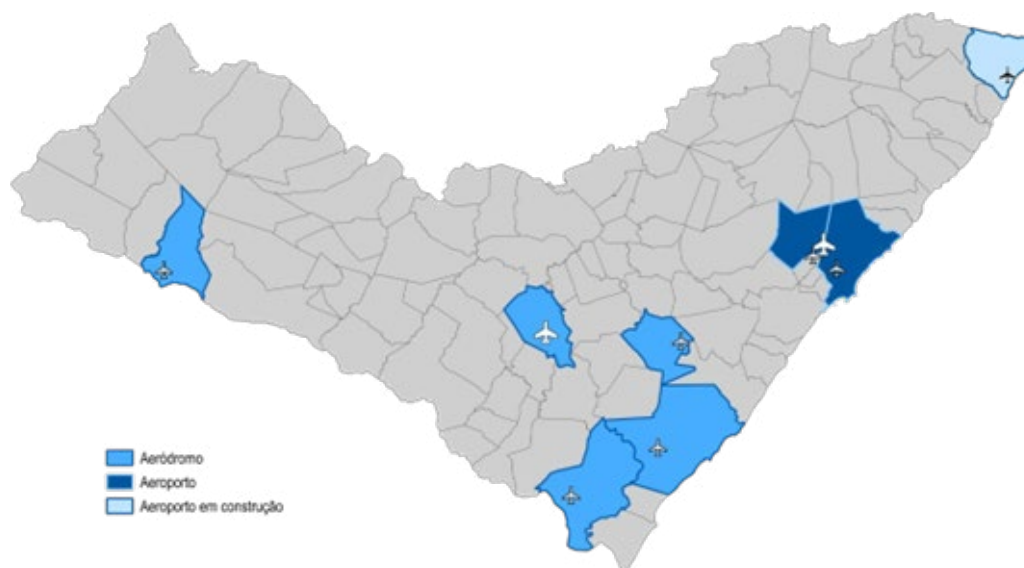
Nesse contexto, o governo do estado de Alagoas está mapeando as rotas de escoamento da produção agrícola para direcionar investimentos estratégicos.

As informações no mapa 6 são com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cinco municípios alagoanos possuem aeródromos: Piranhas, Arapiraca, Campo Alegre, Coruripe e Penedo. Além disso, entre Maceió e Rio Largo, encontra-se o Aeroporto Internacional Zumbi

dos Palmares. Vale destacar que um aeroporto é um aeródromo público equipado com instalações e facilidades para o apoio a aeronaves, bem como para o embarque e desembarque de passageiros e cargas.

No município de Maragogi, conhecido por seu forte potencial turístico, está em fase de construção o Aeroporto Costa dos Corais. A expectativa é que essa nova infraestrutura impulse ainda mais os investimentos do setor privado na região.

MAPA 6 – Pistas de Pouso e Aeroportos em Alagoas



Fonte: IBGE (2022). Elaboração: SINC/SEPLAG (2025).

De acordo com os dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDICS), que analisa as exportações por meio de transporte marítimo, rodoviário e aéreo, as exportações pelo modal rodoviário em 2024 totalizaram US\$ 889.623,93, o que representa 0,10% do valor total. Ainda segundo o MDICS, as exportações de Alagoas para outros países por meio de transporte aéreo somaram US\$ 547.328,36, representando 0,06% do total em 2024.

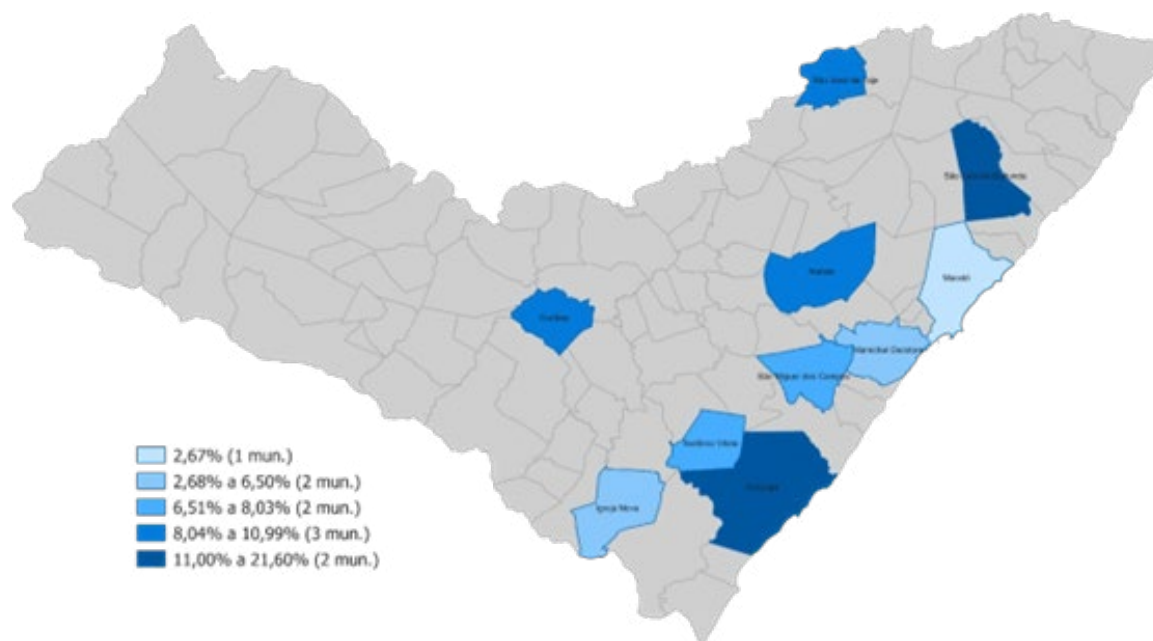
Por fim, o modal marítimo foi o que registrou o maior valor de exportação, com aproximadamente US\$ 900.363.047,71, correspondendo a 99,84% do total em 2024.

Por último desse eixo com a Indicação de dez (10) cidades-polo com importância estratégica para o desenvolvimento regional e inserção internacional do estado.

A seleção dos dez municípios mais relevantes para a dinâmica produtiva, das exportações no estado de Alagoas fundamenta-se na expressiva participação dessas cidades na quantidade total exportado, refletindo sua importância estratégica para a economia local. São Luís do Quitunde, São José da Laje, Atalaia, São Miguel dos Campos, Coruripe e Craíbas destacam-se pelo forte desempenho da agroindústria, especialmente na produção de açúcares e minérios de cobre e seus concentrados, que possuem significativa importância na balança comercial.

Teotônio Vilela e Igreja Nova, inseridos em áreas voltadas a produção agrícola, reforçam a relevância do setor primário nas exportações. Além disso, Marechal Deodoro e Maceió desempenham papel fundamental na infraestrutura logística, servindo como eixos estratégicos para o transporte e a distribuição de mercadorias.

MAPA 7 – Dez cidades polos relevantes para a dinâmica produtiva



Fonte: IBGE (2022). Elaboração: SINC/SEPLAG (2025).

A importância desses municípios para a dinâmica produtiva e comercial de Alagoas reflete o equilíbrio entre produção, infraestrutura e exportação, pilares determinantes para o desenvolvimento econômico do estado. Enquanto cidades como São Luís do Quitunde, Coruripe e Craíbas se destacam pela agroindústria e mineração, responsáveis por grandes volumes na balança comercial, outras como Maceió e Marechal Deodoro desempenham papéis estratégicos na logística, garantindo a conectividade e o escoamento das mercadorias. Essa articulação entre polos produtivos e centros logísticos evidencia a importância de investimentos que promovam a integração regional.

6.2 Estudos Complementares

O segundo e último eixo da análise refere-se à identificação de estudos e trabalhos complementares capazes de subsidiar a compreensão da dinâmica econômica, produtiva, de infraestrutura e de planejamento do estado de Alagoas. Nesse contexto, foram destacados os seguintes documentos e iniciativas:

- Programa Estadual de Concessões e Parcerias Público-Privadas de Alagoas – SEPLAG
- Atlas Eólico do Estado de Alagoas – SEDICS
- Balanço Energético de Alagoas – SEDICS
- Estudo sobre a Agricultura Familiar em Alagoas – SEPLAG

- Estudo sobre a Pecuária Leiteira em Alagoas – SEPLAG
- Estudo sobre o Canal do Sertão – SEPLAG

Esses estudos constituem referências estratégicas para aprofundar a análise sobre as potencialidades e os desafios do desenvolvimento regional, fornecendo subsídios técnicos para a formulação de políticas públicas mais alinhadas às necessidades de Alagoas e à sua inserção no projeto Rotas de Integração Sul-Americana.

7. CONCLUSÃO

O MPO solicitou a cada Unidade da Federação um Diagnóstico Simplificado para iniciar o mapeamento das vocações e estabelecer estratégia conjunta de atuação. Esses dados e informações foram comparados às políticas públicas, programas e projetos setoriais e territoriais vinculados ao tema da integração regional, como: a) Plano de Aceleração do Crescimento (PAC); b) Política Nacional de Desenvolvimento Regional; c) Zona de Processamento das Exportações (ZPEs); d) Mapa de Oportunidades da Agência Brasileira de Exportações (Apex-Brasil). O MPO divulgou o relatório que incorpora tais análises junto com mapas georreferenciados que ilustram elementos e as características constitutivas de cada território.

A extensão das Rotas de Integração Sul-Americana rumo ao litoral atlântico brasileiro fortalece a perspectiva da bioceanidade. O relatório divulgado recentemente consolida os resultados obtidos a partir de construção apoiada na consulta às Unidades da Federação que não fazem fronteira com os países vizinhos da América do Sul. Esse desafio envolve 16 Unidades da Federação – os 15 estados não fronteiriços e o Distrito Federal – situados nas regiões Norte (Tocantins), CentroOeste (Goiás e DF), bem como a totalidade das regiões Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia) e Sudeste (Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo).

A elaboração do Diagnóstico Simplificado para o estado de Alagoas demonstrou de forma clara suas potencialidades produtivas e exportadoras, bem como os principais desafios de infraestrutura e logística a serem superados. A incorporação de Alagoas, juntamente com outros 15 estados não fronteiriços e o Distrito Federal, ao projeto Rotas de Integração

Sul-Americana, representa um marco para o fortalecimento da integração regional e para a consolidação da bioceanidade, ampliando a conexão logística e comercial entre o Brasil e seus parceiros sul-americanos. Essa inclusão não apenas reconhece a importância estratégica da economia alagoana, mas também projeta novas oportunidades de inserção nos mercados internacionais, especialmente no eixo Atlântico–Pacífico.

O resultado alcançado reforça que a gestão pública baseada em evidências, apoiada em diagnósticos técnicos consistentes, é essencial para orientar investimentos, reduzir desigualdades regionais e garantir que estados como Alagoas participem ativamente de estratégias nacionais de desenvolvimento. Ainda que persistam desafios estruturais, a adesão ao projeto cria condições para mobilizar recursos, implementar parcerias público-privadas e ampliar a competitividade regional, consolidando um caminho promissor para o desenvolvimento sustentável e integrado.

8. Referências

1. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). Ranking de continuidade. Disponível em: <<https://www.gov.br/aneel/pt-br/centrais-de-conteudos/relatorios-e-indicadores/distribuicao/ranking-de-continuidade>>. Acesso em: 28 jul. 2025.
2. AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Infraestrutura: rede de transporte. Disponível em: <<https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/infraestrutura/rede-de-transporte>>. Acesso em: 31 jul. 2025.
3. BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS. Comércio exterior. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/comercio-exterior-1>>. Acesso em: 25 jul. 2025.
4. BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Rotas de integração sul-americana. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/articulacao-institucional/rotas-de-integracao-sul-americana>>. Acesso em: 22 jul. 2025.
5. CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA (CLP). Ranking de competitividade dos estados e dos municípios 2024. Disponível em: <<https://conteudo.clp.org.br/relatorios-tecnicos-2024>>. Acesso em: 28 jul. 2025.
6. COMEX STAT. Sistema de estatísticas de comércio exterior. Disponível em: <<https://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>>. Acesso em: 25 jul. 2025.
7. HEAD, Brian W. Toward more “evidence-informed” policy making? Public Administration Review, 2016.
8. HIRSCHMAN, Albert O. The strategy of economic development. New Haven: Yale University Press, 1958.
9. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Contas regionais do Brasil. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html>>. Acesso em: 25 jul. 2025.

10. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Produção agrícola municipal: culturas temporárias e permanentes. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9117-producao-agricola-municipal-culturas-temporarias-e-permanentes.html>>. Acesso em: 28 jul. 2025.
11. MALDONADO-LOZANO, Amelia Eunice; PAREDES-AGUILAR, Luis; PALOMINO ALVARADO, Gabriela del Pilar. Gestión de gobierno abierto en las instituciones públicas: una revisión de la literatura. Sapienza: International Journal of Interdisciplinary Studies, v. 2, n. 2, p. 137–152, 2021.
12. OECD. The path to becoming a data-driven public sector. Paris: OECD Publishing, 2020.
13. PERROUX, François. A economia do século XX. São Paulo: Herder, 1967.
14. PORTER, Michael E. The competitive advantage of nations. New York: Free Press, 1990.
15. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, GESTÃO E PATRIMÔNIO DE ALAGOAS. Malha ferroviária de Alagoas. Disponível em: <<https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/malha-ferroviaria-de-alagoas>>. Acesso em: 31 jul. 2025.

Divisão otimizada de lotes em licitações públicas: um modelo aplicado à expansão de centros de educação infantil

- **Carlos Alberto Gomes de Amorim Filho**

Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – Condepe/Fidem, Brasil

Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

E-mail: carlos.agaf@ufpe.br

- **André Leite Wanderley**

Secretaria Estadual de Projetos Estratégicos de Pernambuco, Brasil

Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

E-mail: andre.wanderley@ufpe.br

- **Hugo Augusto Vasconcelos Medeiros**

Secretaria Estadual de Planejamento de Pernambuco, Brasil

E-mail: hugoavmedeiros@gmail.com

- **Diogo de Carvalho Bezerra**

Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – Condepe/Fidem, Brasil

Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

E-mail: diogo.carvalhob@ufpe.br

Resumo

A expansão da infraestrutura de educação infantil representa um desafio relevante para a gestão pública, especialmente em contextos federativos que demandam coordenação entre diferentes níveis de governo e elevados volumes de investimento. No Estado de Pernambuco, esse processo tem sido conduzido no âmbito do programa Juntos pela Educação, que prevê a construção de Centros de Educação Infantil (CEIs). Nesse contexto, a definição da estratégia de contratação das obras – em particular, a divisão em lotes licitatórios – constitui etapa crítica para garantir eficiência, competitividade e viabilidade operacional. Este artigo apresenta um modelo de Programação Quadrática Binária (PQB) desenvolvido para apoiar a divisão de unidades educacionais em lotes. A abordagem incorpora a dimensão territorial na função objetivo, por meio da minimização das distâncias rodoviárias entre unidades, enquanto critérios financeiros e operacionais são tratados como restrições. A metodologia integra dados de localização geográfica, distâncias rodoviárias, custos de construção e parâmetros administrativos. A aplicação do modelo a um conjunto de 81 unidades distribuídas em 59 localidades resultou na formação de lotes homogêneos quanto a custo e número de unidades, além de espacialmente compactos. Os resultados indicam que a abordagem contribui para reduzir custos logísticos, ampliar a competitividade dos processos licitatórios e aprimorar o planejamento de investimentos públicos. Os achados evidenciam o potencial da utilização de métodos de otimização matemática como instrumento de apoio à tomada de decisão no setor público, contribuindo para o fortalecimento das capacidades estatais de planejamento.

Palavras-chave: Otimização; Licitações públicas; Programação inteira; Planejamento territorial; Educação infantil.

1. INTRODUÇÃO

A educação infantil constitui uma etapa fundamental para o desenvolvimento humano, sendo amplamente reconhecida como um dos principais instrumentos para redução de desigualdades sociais e promoção de oportunidades ao longo do ciclo de vida. A ampliação do acesso a creches e pré-escolas, portanto, figura como prioridade estratégica em políticas públicas voltadas ao desenvolvimento social e econômico.

No Brasil, a expansão da infraestrutura educacional enfrenta desafios relevantes, especialmente em contextos federativos marcados por desigualdades territoriais e heterogeneidade de capacidades institucionais. A construção de novas unidades escolares exige não apenas recursos financeiros, mas também planejamento territorial, coordenação intergovernamental e definição de estratégias eficientes de execução das obras.

No campo da gestão pública, a literatura recente tem enfatizado a importância do fortalecimento das capacidades estatais de planejamento como condição essencial para a implementação de políticas públicas complexas. Segundo Gomide e Pires (2014), políticas que envolvem múltiplos atores, elevada dispersão territorial e necessidade de coordenação interinstitucional demandam instrumentos analíticos capazes de organizar decisões e reduzir incertezas. Nessa perspectiva, o planejamento da expansão da infraestrutura educacional requer não apenas recursos financeiros, mas também métodos estruturados de apoio à decisão.

No Estado de Pernambuco, esse processo tem sido conduzido por meio do programa Juntos pela Educação (JpE), iniciativa estratégica voltada ao fortalecimento da educação básica. Formalizado pelo Decreto nº 54.836/2023, o programa estabelece um conjunto de ações voltadas à melhoria da qualidade do ensino e à ampliação do acesso, prevendo investimentos da ordem de R\$ 5,5 bilhões até 2026 em diferentes segmentos da educação básica (Pernambuco, 2023; Pernambuco, 2024a).

Entre seus eixos estruturantes, destaca-se o fortalecimento do regime de colaboração entre o Estado e os municípios, incluindo iniciativas voltadas à ampliação da infraestrutura da educação infantil. Nesse âmbito, o programa prevê a construção e equipagem de Centros de Educação Infantil (CEI) em parceria com os municípios pernambucanos, com o objetivo de

ampliar a oferta de vagas e melhorar as condições de atendimento às crianças na primeira infância (Pernambuco, 2024b).

A execução dessas obras envolve desafios operacionais significativos. As unidades encontram-se distribuídas em diferentes localidades, muitas vezes com elevada dispersão territorial, o que implica custos logísticos relevantes, necessidade de mobilização de equipes e maior complexidade na fiscalização dos contratos.

Estudos sobre gestão de projetos de infraestrutura indicam que a organização espacial dos empreendimentos influencia diretamente a eficiência da execução, afetando custos logísticos, mobilização de equipes e capacidade de supervisão (Ballard, 2000). Quando não adequadamente considerada, a dispersão territorial pode comprometer prazos e elevar custos indiretos, reforçando a necessidade de abordagens sistemáticas para o agrupamento de obras.

Diante desse cenário, a definição da estratégia de contratação – especialmente a divisão em lotes licitatórios – assume papel central. A configuração dos lotes pode influenciar diretamente a competitividade das licitações, a participação de empresas e a eficiência da execução contratual. Lotes excessivamente grandes tendem a restringir a concorrência, enquanto lotes muito fragmentados podem elevar custos administrativos e dificultar a gestão contratual.

Apesar de sua relevância prática, a definição de lotes licitatórios ainda é frequentemente realizada com base em critérios heurísticos ou decisões ad hoc, sem o uso sistemático de métodos analíticos capazes de integrar, de forma estruturada, diferentes dimensões do problema, combinando otimização territorial com restrições financeiras e operacionais.

Nesse sentido, identifica-se uma lacuna na literatura e na prática da gestão pública quanto à aplicação de modelos formais de otimização que integrem, de maneira estruturada, critérios territoriais, financeiros e operacionais na definição de lotes de obras públicas.

Diante disso, o presente artigo apresenta um modelo de Programação Quadrática Binária desenvolvido para apoiar a divisão de unidades educacionais em lotes, buscando maior equilíbrio entre custos, coerência territorial e viabilidade operacional.

2. JUSTIFICATIVA

A organização de obras públicas em lotes licitatórios constitui uma etapa crítica no planejamento de investimentos governamentais. No caso da expansão da infraestrutura educacional, essa etapa assume ainda maior relevância devido ao elevado número de unidades a serem construídas, à dispersão geográfica dos empreendimentos e à necessidade de execução simultânea das obras.

Em muitos contextos administrativos, a definição de lotes é realizada sem o apoio de ferramentas analíticas estruturadas, baseando-se em critérios simplificados ou na experiência dos gestores. Essa abordagem pode resultar em agrupamentos ineficientes, com impactos negativos sobre custos logísticos, prazos de execução e competitividade dos processos licitatórios.

A literatura sobre contratações públicas destaca que a divisão adequada dos objetos licitados pode ampliar a participação de empresas, reduzir riscos de concentração de mercado e melhorar a eficiência das contratações (Pellegrini, 2018). De forma complementar, estudos de planejamento territorial enfatizam a importância da proximidade geográfica e da coerência espacial na organização de serviços e infraestruturas (Barcelos; Pizzolato; Lorena, 2004; Church; Murray, 2009).

Sob a perspectiva da economia das contratações públicas, a estruturação dos objetos licitados influencia diretamente o comportamento competitivo dos agentes econômicos. Conforme discutido por Estache e Iimi (2009), o desenho de contratos e a definição de pacotes de obras afetam tanto a participação de empresas quanto a formação de preços, sendo recomendável a adoção de estratégias que equilibrem escala e acessibilidade ao mercado fornecedor.

Do ponto de vista metodológico, problemas de agrupamento e alocação com múltiplos critérios são classicamente tratados por modelos de programação inteira, que permitem representar decisões discretas e incorporar restrições complexas (Conforti; Cornuéjols; Zambelli, 2014). Adicionalmente, técnicas de linearização possibilitam tratar termos quadráticos associados a interações entre variáveis, ampliando a capacidade de modelagem de problemas reais (Adams; Forrester, 2005).

Apesar desses avanços teóricos, ainda são limitadas as aplicações práticas desses modelos no contexto da

gestão pública brasileira, especialmente no planejamento de obras de infraestrutura.

Sob uma perspectiva analítica, o problema de formação de lotes apresenta similaridades com problemas clássicos de clusterização e particionamento em pesquisa operacional, nos quais elementos são agrupados com base em critérios de proximidade ou similaridade. Métodos tradicionais de clusterização, embora úteis, não permitem incorporar explicitamente restrições operacionais e financeiras, o que reforça a vantagem do uso de modelos de otimização matemática em contextos aplicados (Bertsimas; Tsitsiklis, 1997).

Diante desse cenário, o desenvolvimento de um modelo de otimização aplicado à divisão de lotes licitatórios configura-se como uma contribuição relevante, tanto do ponto de vista prático quanto acadêmico, ao oferecer uma abordagem estruturada para um problema recorrente na gestão de investimentos públicos.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo geral

Desenvolver e aplicar um modelo de otimização baseado em Programação Quadrática Binária para apoiar a divisão de unidades educacionais em lotes licitatórios no contexto da expansão da infraestrutura de educação infantil.

3.2 Objetivos específicos

- Formular um modelo matemático capaz de integrar critérios territoriais, financeiros e operacionais na definição de lotes;
- Descrever o processo de construção e implementação do modelo de otimização;
- Aplicar o modelo a um conjunto de unidades educacionais distribuídas territorialmente;
- Analisar os resultados obtidos em termos de equilíbrio de custos, coerência territorial e condições de execução;
- Discutir as contribuições do uso de métodos de otimização para o planejamento de contratações públicas.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A estruturação de estratégias eficientes para contratação de obras públicas envolve desafios que articulam aspectos institucionais, territoriais e operacionais. No contexto da expansão da infraestrutura educacional,

esses desafios tornam-se ainda mais complexos devido à necessidade de coordenar múltiplas unidades distribuídas geograficamente, respeitando restrições orçamentárias, prazos de execução e capacidades do mercado fornecedor.

No campo das contratações públicas, a literatura destaca que o parcelamento do objeto licitado constitui um instrumento estratégico para promover eficiência e competitividade. A divisão em lotes permite ampliar a participação de empresas, especialmente de médio porte, reduzindo barreiras de entrada e mitigando riscos de concentração de mercado. No entanto, a definição desses lotes deve ser realizada de forma criteriosa, uma vez que diferentes configurações podem gerar impactos significativos sobre custos, prazos e qualidade da execução. Nesse sentido, Pellegrini (2018) argumenta que a modelagem de contratações públicas deve considerar simultaneamente aspectos econômicos, jurídicos e operacionais, destacando a relevância de abordagens estruturadas para o desenho de lotes licitatórios.

Sob a perspectiva territorial, a organização de empreendimentos distribuídos espacialmente exige a incorporação de critérios geográficos à tomada de decisão. A literatura sobre localização de equipamentos públicos demonstra que a proximidade espacial e a acessibilidade são elementos centrais para a eficiência na provisão de serviços (Barcelos; Pizzolato; Lorena, 2004). Embora esses estudos se concentrem na definição da localização de unidades, seus princípios são diretamente aplicáveis à fase de implementação, na medida em que a dispersão territorial das obras influencia custos logísticos, mobilização de recursos e capacidade de gestão dos contratos.

No campo da logística aplicada à infraestrutura, a organização espacial de atividades produtivas e operacionais é frequentemente tratada como um fator determinante para ganhos de eficiência. Modelos de roteirização e agrupamento geográfico demonstram que a redução de distâncias entre unidades operacionais contribui para diminuir custos de transporte, melhorar a alocação de recursos e aumentar a produtividade das equipes (Daskin, 2013). Esses princípios são diretamente aplicáveis à organização de obras públicas distribuídas territorialmente.

A definição de lotes licitatórios pode, portanto, ser interpretada como um problema de agrupamento com múltiplos critérios (Hansen; Jaumard, 1997), no qual

unidades devem ser alocadas a conjuntos de forma a equilibrar objetivos potencialmente conflitantes. Entre esses objetivos, destacam-se: a minimização de distâncias entre unidades pertencentes ao mesmo lote, a homogeneização dos custos totais dos contratos e a distribuição equilibrada do número de unidades por lote. A natureza combinatória desse problema torna sua resolução por métodos intuitivos ou heurísticos limitada, especialmente em cenários com grande número de unidades e elevada complexidade territorial.

Problemas dessa natureza envolvem múltiplas dimensões potencialmente conflitantes, frequentemente tratados na literatura como problemas de otimização multiobjetivo (Ehrgott, 2005). No entanto, neste estudo, opta-se por uma abordagem alternativa, na qual a dimensão territorial é tratada como objetivo de otimização, enquanto os demais critérios são incorporados como restrições de viabilidade.

Nesse contexto, a Pesquisa Operacional oferece um conjunto de ferramentas analíticas adequadas para tratar problemas de alocação e agrupamento. A programação inteira, em particular, permite modelar decisões discretas e incorporar restrições complexas de forma estruturada. Conforme destacado por Conforti, Cornuéjols e Zambelli (2014), modelos de programação inteira são amplamente utilizados em problemas de otimização combinatória, permitindo representar relações entre variáveis de decisão e restrições operacionais de forma rigorosa.

Em situações nas quais a função objetivo envolve interações entre pares de unidades – como ocorre na penalização de distâncias entre elementos atribuídos ao mesmo grupo –, a modelagem exige o uso de termos quadráticos. A Programação Quadrática Binária possibilita capturar essas interdependências ao incorporar produtos entre variáveis binárias, permitindo representar explicitamente relações de proximidade e similaridade entre elementos.

Entretanto, a presença de termos quadráticos aumenta a complexidade computacional do problema. Para contornar essa limitação, a literatura apresenta estratégias de linearização que permitem transformar produtos de variáveis binárias em expressões lineares equivalentes. Adams e Forrester (2005) propõem uma abordagem sistemática para a linearização de modelos 0-1, contribuindo para a obtenção de formulações mais compactas e computacionalmente eficientes. Essas

técnicas são particularmente relevantes em aplicações práticas, nas quais o tamanho do problema pode comprometer o desempenho dos algoritmos de solução.

A integração entre modelagem matemática e planejamento territorial permite avançar na construção de soluções mais robustas para problemas de gestão pública. No caso específico da divisão de lotes licitatórios, essa integração possibilita incorporar, em uma única estrutura analítica, critérios espaciais, financeiros e operacionais, superando limitações de abordagens baseadas exclusivamente em julgamento técnico ou regras simplificadas.

Além disso, a utilização de modelos formais de otimização contribui para aumentar a transparência e a rastreabilidade das decisões públicas. Ao explicitar os critérios utilizados, os parâmetros adotados e as restrições consideradas, esses modelos permitem maior controle sobre os resultados e facilitam sua replicação em diferentes contextos institucionais.

À luz dessas contribuições, o modelo apresentado neste artigo insere-se na interseção entre planejamento territorial e métodos quantitativos aplicados à gestão pública, ao propor uma abordagem de Programação Quadrática Binária para a definição de lotes licitatórios. A metodologia desenvolvida permite estruturar de forma integrada os principais trade-offs envolvidos no problema, oferecendo suporte analítico para decisões relacionadas à expansão da infraestrutura educacional.

Além dos ganhos operacionais, a adoção de modelos formais de otimização também contribui para o fortalecimento da governança pública. Ao explicitar critérios, parâmetros e restrições, essas abordagens aumentam a transparência dos processos decisórios e reduzem a discricionariedade, aspectos considerados centrais para a qualidade das instituições públicas (OECD, 2019).

5. METODOLOGIA

O presente estudo adota uma abordagem quantitativa aplicada, baseada no desenvolvimento e implementação de um modelo de otimização para apoio à definição de lotes licitatórios no contexto da expansão da infraestrutura de educação infantil. A metodologia combina técnicas de planejamento territorial com ferramentas da Pesquisa Operacional, permitindo tratar de forma estruturada um problema de alocação com múltiplos critérios, no qual a

dimensão territorial é incorporada à função objetivo, enquanto os critérios financeiros e operacionais são tratados como restrições do modelo.

O problema analisado consiste em definir a melhor forma de agrupar um conjunto de Centros de Educação Infantil (CEIs) em lotes de obras, de modo a equilibrar, de forma integrada, diferentes dimensões do problema, incluindo:

- proximidade territorial entre unidades;
- homogeneidade de custos entre os lotes;
- equilíbrio no número de unidades por lote;
- viabilidade operacional para execução contratual.

Nesse contexto, a proximidade territorial constitui o critério de otimização propriamente dito, enquanto os demais aspectos são incorporados como condições de viabilidade da solução.

Trata-se de um problema combinatório de alta complexidade, no qual o número de possíveis agrupamentos cresce exponencialmente com o número de unidades, inviabilizando soluções baseadas apenas em julgamento heurístico ou análise manual.

A estratégia metodológica foi organizada em três etapas principais: (i) estruturação da base de dados; (ii) formulação do modelo de otimização; e (iii) implementação computacional e obtenção das soluções.

5.1 Estruturação dos dados

A base de dados utilizada no modelo foi construída a partir de informações territoriais, financeiras e operacionais associadas às unidades educacionais consideradas no estudo. Para fins de demonstração, utilizou-se um conjunto composto por 81 Centros de Educação Infantil (CEIs) distribuídos em 59 municípios do Estado de Pernambuco.

Os principais dados utilizados no modelo são descritos a seguir:

- Localização geográfica: Coordenadas geográficas dos terrenos destinados à construção dos CEIs, utilizadas para cálculo de distâncias e análise territorial.
- Distâncias rodoviárias: matriz de distâncias entre pares de unidades, obtida por ferramentas de roteamento, refletindo a malha viária real;
- Custos estimados de construção: Os custos foram diferenciados conforme o porte das unidades (por exemplo, CEIs de 5 ou 10 salas), refletindo variações relevantes no valor das obras;

- Parâmetros administrativos: incluem número desejado de lotes, limites mínimos e máximos de unidades por lote e intervalos admissíveis de custo total.

Esses parâmetros foram definidos de forma a refletir restrições reais de planejamento e contratação pública. A matriz de distâncias constitui elemento central da modelagem, uma vez que captura a dimensão territorial do problema ao refletir os custos logísticos associados à execução das obras. De forma complementar, os custos estimados de construção permitem incorporar critérios de equilíbrio financeiro entre os lotes.

5.2 Formulação do modelo de otimização

O problema foi modelado como um programa de Programação Quadrática Binária (PQB), no qual a decisão consiste em atribuir cada unidade educacional a um único lote, de modo a otimizar simultaneamente critérios territoriais, financeiros e operacionais.

Conjuntos e índices

- conjunto de unidades (CEIs);
- conjunto de lotes.

Parâmetros

- distância rodoviária entre as unidades e ;
- custo estimado da unidade;
- número mínimo e máximo de unidades por lote;
- limite inferior e superior de custo por lote;

Variáveis de decisão

- variável binária que assume valor 1 se a unidade for alocada ao lote, e 0 caso contrário.

A formulação matemática do modelo segue a estrutura:

- Minimização das distâncias entre unidades pertencentes ao mesmo lote;
- Esse termo penaliza a alocação de unidades distantes em um mesmo lote, incentivando agrupamentos territorialmente compactos.

Sujeito às seguintes restrições:

- Alocação única. Cada unidade deve ser atri- buída a exatamente um lote:*
- Limites de custo. O custo total de cada lote deve respeitar intervalos estabelecidos:*

iii. *Tamanho dos lotes. Cada lote deve conter um número de unidades dentro de limites pré-definidos:*

iv. *Agrupamento territorial obrigatório. Unidades localizadas na mesma localidade devem ser alo- cadas ao mesmo lote:*

Essas restrições refletem tanto exigências admi- nistrativas quanto condições operacionais relevantes para a execução das obras.

A opção por tratar parte dos critérios como res- trições, em vez de incorporá-los diretamente à função objetivo, permite maior controle sobre a viabilidade das soluções geradas. Essa estratégia evita, por exemplo, a obtenção de soluções ótimas do ponto de vista territorial, mas inviáveis sob a ótica financeira ou operacional, contribuindo para maior aderência do modelo às condições reais de implementação.

5.3 Implementação computacional

O modelo foi implementado na linguagem AMPL (A Mathematical Programming Language), amplamente utilizada para formulação de problemas de opti- mização, em conjunto com o solver Bonmin, adequado para problemas de programação inteira não linear.

A escolha dessas ferramentas deve-se à sua capa- cidade de lidar com estruturas quadráticas e variáveis binárias, além de oferecer flexibilidade para ajustes na modelagem e nos parâmetros do problema.

A solução do modelo permite obter uma confi- guração de lotes que equilibra os diferentes critérios considerados, oferecendo suporte técnico para decisões relacionadas à organização de licitações públicas.

5.4 Considerações metodológicas

A abordagem adotada apresenta características que reforçam sua aplicabilidade em contextos de pla- nejamento público:

- **Flexibilidade:** os parâmetros do modelo podem ser ajustados conforme diferentes cenários de planejamento;
- **Escalabilidade:** a metodologia pode ser aplicada a conjuntos maiores de unidades;
- **Replicabilidade:** a estrutura do modelo permite sua adaptação para outros setores de infraestrutura;

- **Transparência:** os critérios utilizados são explicitamente definidos, facilitando a interpretação dos resultados.

Além disso, a utilização de uma formulação baseada em Programação Quadrática Binária permite capturar interações entre unidades de forma mais precisa, superando limitações de abordagens simplificadas.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A aplicação do modelo de Programação Quadrática Binária permitiu gerar uma solução estruturada para o problema de divisão de lotes licitatórios. A abordagem adotada incorpora a dimensão territorial diretamente na função objetivo – por meio da minimização das distâncias rodoviárias – enquanto os critérios financeiros e operacionais são tratados como restrições do modelo. Os resultados obtidos demonstram a capacidade da metodologia em produzir agrupamentos consistentes, aderentes às condições de viabilidade definidas e adequados ao contexto de gestão pública.

A solução resultante organizou as 81 unidades educacionais em 8 lotes, respeitando os limites previamente estabelecidos para número de unidades por lote e para variação de custos, ao mesmo tempo em que minimizou as distâncias rodoviárias intra-lote.

Para fins analíticos, os resultados são discutidos a partir de quatro dimensões principais: (i) equilíbrio operacional, (ii) homogeneidade de custos, (iii) coerência territorial e (iv) implicações para a competitividade das licitações.

6.1 Equilíbrio operacional dos lotes

Um dos objetivos centrais do modelo foi garantir equilíbrio no número de unidades atribuídas a cada lote, de modo a assegurar viabilidade operacional na execução dos contratos.

A solução obtida apresentou distribuição uniforme, com cada lote contendo entre 9 e 11 unidades, respeitando integralmente os limites estabelecidos, conforme apresentado na Tabela 1. Essa homogeneidade contribui para:

- padronização do escopo contratual;
- maior previsibilidade na execução das obras;
- redução de riscos associados à sobrecarga operacional de contratos específicos.

Em termos práticos, esse equilíbrio reduz a probabilidade de gargalos operacionais associados à execução simultânea de múltiplos contratos com cargas de trabalho desiguais.

TABELA 1 – Resumo dos lotes.

Lote	CEI			Cidades
	5 salas	10 salas	Total	
Lote 1	5	6	11	Arapirina (2), Dormentes, Exu, Lagoa Grande, Moreilândia, Parnamirim, Santa Maria da Boa Vista (3) e Trindade.
Lote 2	2	7	9	Belém do São Francisco, Custódia, Floresta (2), Igaracy, Quixaba, Tabira, Tacaratu e Terra Nova.
Lote 3	3	6	9	Alagoinha, Bom Conselho, Buíque, Manari, Saloá, Tupanatinga, Venturosa e Águas Belas (2).
Lote 4	1	8	9	Belo Jardim, Cachoeirinha, Ibirajuba, Jucati, Jupi, Pesqueira (2), Santa Cruz do Capibaribe e São João.
Lote 5	5	5	10	Cortês, Cupira, Gameleira, Lagoa dos Gatos, Palmares (2), Rio Formoso, Sirinhaém (2) e São Benedito do Sul.
Lote 6	5	6	11	Bezerras, Casinhas, Feira Nova, Lagoa do Carro, Limoeiro (2), Orobó (2), Riacho das Almas, Salgadinho e Tracunhaém.
Lote 7	5	6	11	Condado, Goiana, Igarassu, Itapissuma (3) e Paulista (5).
Lote 8	9	2	11	Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão dos Guararapes (2), Olinda (2), Pombos e Recife (5).
Total	35	46	81	59 municípios

Essa tabela ajuda a evidenciar objetivamente o equilíbrio alcançado pelo modelo.

6.2 Homogeneidade de custos

Outro aspecto relevante refere-se à distribuição dos custos entre os lotes. A modelagem buscou minimizar a variabilidade entre os valores totais dos contratos, evitando a formação de lotes excessivamente caros ou pouco atrativos. A Tabela 2 mostra os resultados.

TABELA 2 – Custo em reais dos lotes.

Lote	Terraplanagem	Obra	Custo Total
Lote 1	1.818.766	52.331.182	54.149.948
Lote 2	2.532.195	47.914.599	50.446.794
Lote 3	1.604.723	46.642.982	48.247.705
Lote 4	1.524.536	52.181.557	53.706.093
Lote 5	1.790.583	47.728.861	49.519.445
Lote 6	1.370.544	53.709.842	55.080.386
Lote 7	1.695.630	55.079.041	56.774.671
Lote 8	2.735.111	45.788.998	48.524.109
Total	15.072.089	401.377.063	416.449.152

Os resultados indicaram uma amplitude aproximada de R\$ 1,56 milhão entre os custos médios da unidade por lotes, o que representa cerca de 30% do custo médio das unidades individuais. Esse nível de variação pode ser considerado compatível com práticas de equilíbrio contratual em contratações públicas, pois:

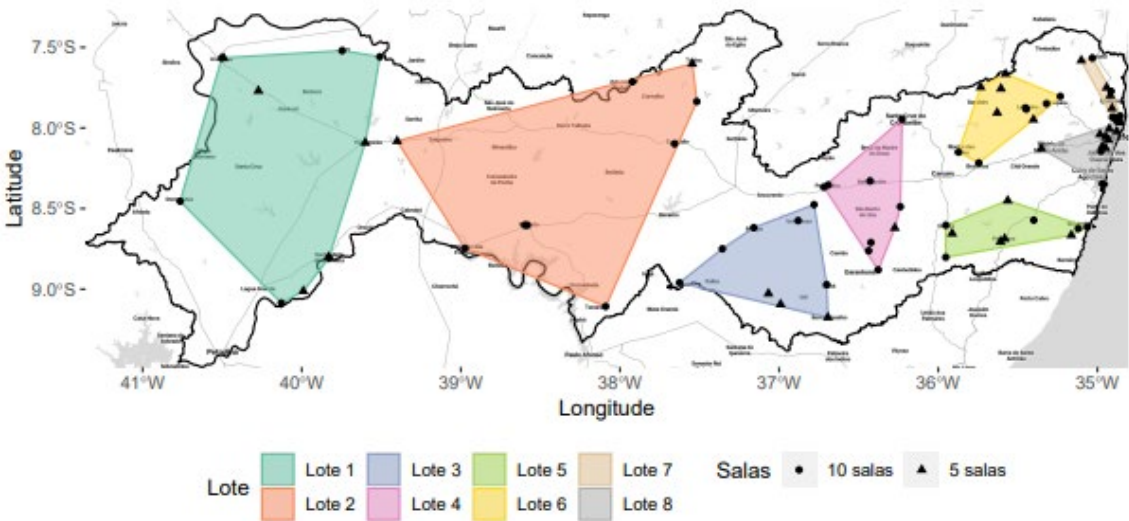
- reduz assimetrias excessivas entre contratos;
- evita concentração de risco financeiro;

- favorece maior equilíbrio competitivo entre empresas participantes.

6.3 Coerência territorial dos agrupamentos

A dimensão territorial constitui o núcleo da função objetivo do modelo. Ao incorporar explicitamente as distâncias rodoviárias na função de minimização, a solução privilegiou a formação de lotes geograficamente compactos, conforme ilustrado na Figura 1.

FIGURA 1 – Mapa dos lotes.



Esse resultado evidencia a efetividade da função objetivo adotada em capturar a dimensão espacial do problema, traduzindo critérios territoriais em uma métrica diretamente otimizada. Essa característica pode ser observada empiricamente na configuração dos lotes gerados, conforme evidenciado pelos seguintes aspectos:

- *unidades próximas foram sistematicamente agrupadas;*
- *a dispersão territorial dentro de cada lote foi reduzida;*
- *foram evitadas combinações espacialmente ineficientes.*

Essa coerência territorial implica ganhos diretos na execução das obras, tais como:

- *redução de custos logísticos (transporte de equipes e materiais);*
- *maior eficiência na mobilização de canteiros;*
- *facilitação da supervisão e fiscalização contratual.*

6.4 Integração entre critérios: efeitos da modelagem com restrições

Um aspecto central da abordagem adotada é a capacidade de integrar múltiplas dimensões do problema em uma única estrutura de modelagem. Cabe destacar que, embora apenas a dimensão territorial seja diretamente otimizada, os critérios financeiros e operacionais desempenham papel decisivo ao delimitar o espaço de soluções viáveis.

Observa-se que o modelo conseguiu simultaneamente:

- *manter equilíbrio no número de unidades;*
- *controlar a variabilidade de custos;*
- *minimizar distâncias territoriais.*

Esse resultado reforça a vantagem da modelagem quadrática binária em relação a abordagens simplificadas ou heurísticas, que frequentemente tratam esses critérios de forma isolada.

Do ponto de vista metodológico, isso demonstra que:

- *há complementaridade entre critérios territoriais e financeiros;*
- *soluções eficientes emergem da integração desses critérios;*

- *o uso de termos quadráticos permite capturar relações que modelos lineares não captariam com a mesma precisão.*

6.5 Implicações para competitividade das licitações

A estrutura dos lotes gerados possui implicações diretas sobre a dinâmica competitiva dos processos licitatórios. Lotes equilibrados tendem a:

- *ampliar a participação de empresas de médio porte;*
- *reduzir barreiras de entrada;*
- *evitar concentração excessiva de contratos em poucos fornecedores.*

Esse resultado está alinhado às diretrizes da literatura sobre governança de contratações públicas, que destaca a importância do parcelamento adequado como instrumento para promoção da concorrência.

Além disso, a padronização relativa dos lotes contribui para:

- *maior comparabilidade entre propostas;*
- *redução de distorções na formação de preços;*
- *maior transparência no processo licitatório.*

Esse efeito decorre diretamente da redução de assimetrias entre lotes, o que tende a tornar os contratos mais acessíveis a diferentes perfis de empresas.

6.6 Robustez da solução

A consistência interna e estabilidade das soluções obtidas evidenciam a robustez da abordagem metodológica adotada.

A utilização de Programação Quadrática Binária permitiu:

- *capturar interações complexas entre unidades;*
- *garantir aderência simultânea a múltiplas restrições;*
- *produzir soluções estáveis e replicáveis.*

Além disso, a estrutura do modelo permite a realização de análises de sensibilidade, possibilitando avaliar como alterações nos parâmetros (como número de lotes ou limites de custo) impactam a configuração das soluções.

Do ponto de vista computacional, embora o problema seja de natureza combinatória complexa, a

utilização do solver Bonmin mostrou-se adequada para o porte do problema analisado, produzindo soluções em tempo compatível com aplicações práticas.

6.7 Síntese dos resultados

De forma sintética, os resultados indicam que o modelo proposto:

- produz lotes equilibrados sob múltiplas dimensões;
- melhora a racionalidade do planejamento territorial;
- contribui para maior eficiência e competitividade nas contratações públicas.

A aplicação prática da metodologia reforça sua utilidade como instrumento de apoio à decisão, especialmente em contextos governamentais caracterizados por elevada complexidade territorial e necessidade de coordenação entre diferentes critérios de planejamento.

7. CONCLUSÃO

A expansão da infraestrutura de educação infantil representa um desafio complexo para a gestão pública, exigindo decisões que envolvem simultaneamente dimensões territoriais, financeiras e operacionais. Nesse contexto, a definição de estratégias eficientes para organização de lotes licitatórios constitui etapa fundamental para garantir a viabilidade, a competitividade e a eficiência na execução de obras públicas.

O presente artigo apresentou uma abordagem baseada em Programação Quadrática Binária para apoiar a divisão de unidades educacionais em lotes de contratação, estruturando de forma analítica um problema caracterizado por múltiplas dimensões e restrições. A modelagem proposta permitiu incorporar a dimensão territorial como critério de otimização, ao mesmo tempo em que assegurou a aderência a requisitos financeiros e operacionais por meio de restrições explicitamente definidas.

Os resultados obtidos evidenciam que a utilização de métodos quantitativos pode contribuir significativamente para qualificar o planejamento público, ao reduzir a subjetividade nas decisões e ampliar a racionalidade na alocação de recursos. Para além dos ganhos operacionais observados, destaca-se a capacidade da abordagem em estruturar de forma transparente os critérios que orientam a tomada de

decisão, favorecendo maior consistência e replicabilidade dos processos.

Do ponto de vista teórico, o estudo reforça a relevância da aplicação de técnicas de pesquisa operacional em problemas de planejamento governamental, especialmente aqueles que envolvem múltiplas unidades distribuídas territorialmente. Ao articular dimensões espaciais, financeiras e operacionais em uma única estrutura de modelagem, a abordagem proposta contribui para o avanço de metodologias aplicadas à gestão de infraestrutura pública.

Adicionalmente, o trabalho evidencia o papel de instrumentos analíticos no fortalecimento das capacidades estatais de planejamento. Ao oferecer suporte estruturado à tomada de decisão, modelos de otimização contribuem para a institucionalização de práticas mais baseadas em evidências, alinhadas aos princípios de eficiência, transparência e governança na gestão pública.

A experiência analisada também demonstra elevado potencial de replicabilidade. A metodologia pode ser adaptada para diferentes contextos e setores de políticas públicas que envolvem múltiplas obras distribuídas espacialmente, como saúde, saneamento, habitação e mobilidade urbana. Sua aplicação depende, fundamentalmente, da disponibilidade de dados básicos – como localização, custos e parâmetros administrativos –, o que a torna acessível a diferentes níveis de governo.

Apesar dos avanços apresentados, algumas limitações devem ser reconhecidas, como a dependência de estimativas de custo e a ausência de tratamento explícito de incertezas no modelo. Essas limitações abrem espaço para pesquisas futuras, que podem explorar extensões metodológicas, como modelos estocásticos, abordagens multiobjetivo mais avançadas ou integração com sistemas dinâmicos de informação geográfica.

Por fim, destaca-se que a incorporação de ferramentas quantitativas à gestão pública representa uma oportunidade estratégica para aprimorar a qualidade das políticas públicas. Ao alinhar rigor analítico, viabilidade operacional e sensibilidade territorial, abordagens como a apresentada neste artigo contribuem para o desenvolvimento de soluções mais eficientes, equitativas e sustentáveis na gestão de investimentos públicos.

8. Referências

1. Adams, W., Forrester, R. (2005). A simple recipe for concise mixed 0-1 linearizations. *Operations Research Letters*, 33(1), 55-61.
2. Ballard, G. (2000). *The Last Planner System of Production Control*. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – University of Birmingham.
3. Barcelos, F. B., Pizzolato, N. D., & Lorena, L. A. N. (2004). Localização de escolas do ensino fundamental com modelos capacitado e não-capacitado: Caso de Vitória/ES. *Pesquisa Operacional*, 24(1), 183-199.
4. Bertsimas, D.; Tsitsiklis, J. (1997). *Introduction to Linear Optimization*. Belmont: Athena Scientific.
5. Church, R.L. and Murray, A.T. (2009) *Business Site Selection, Location Analysis, and GIS*. John Wiley & Sons, Hoboken.
6. Conforti, M., Cornuéjols, G., & Zambelli, G. (2014). *Integer programming*. Springer International Publishing.
7. Daskin, M. S. (2013). *Network and Discrete Location: Models, Algorithms, and Applications*. 2. ed. Hoboken: Wiley.
8. Ehrgott, M. (2005). *Multicriteria Optimization*. 2. ed. Berlin: Springer.
9. Estache, Antonio & Iimi, Atsushi. (2009). Auctions with endogenous participation and quality thresholds: evidence from ODA infrastructure procurement, Policy Research Working Paper Series 4853, The World Bank.
10. Gomide, A. A.; Pires, R. R. C. (2014) *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA.
11. Hansen, P.; Jaumard, B. (1997). *Cluster analysis and mathematical programming*. Mathematical Programming.
12. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). *Government at a Glance 2019*. Paris: OECD Publishing.
13. Pellegrini, G. M. (2018). *Licitação Multiunitária: Modelagem de Contratações Públicas a partir da Teoria dos Leilões* (Dissertação de Mestrado). Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
14. Pernambuco. (2023). Decreto n. 54.836, de 2 de junho de 2023. Institui o Programa Juntos pela Educação. Assembleia Legislativa de Pernambuco, Recife, PE, 2 jun. 2023.
15. Pernambuco. (2024a). Governo do Estado lança licitação para a construção de 51 creches e pré-escolas. Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco.
16. Pernambuco. (2024b). *Plano Plurianual 2024-2027*. Governo do Estado de Pernambuco.

Elaboração do PIB Trimestral estadual como instrumento de monitoramento econômico contínuo, transparência e apoio à gestão governamental

- **Maria Eduarda Aires Martins**

Secretaria de Planejamento e Orçamento, Tocantins, Brasil
E-mail: eduarda.aires@mail.uft.edu.br

- **Lucas Gloria Lopes**

Secretaria de Planejamento e Orçamento, Tocantins, Brasil
E-mail: lucasoficial301@gmail.com

- **João Pedro Lima de Sá Andrade**

Secretaria de Planejamento e Orçamento, Tocantins, Brasil
E-mail: pedrolimaandrade3@gmail.com

Resumo

O presente estudo analisa o Produto Interno Bruto (PIB) trimestral estadual como instrumento de monitoramento econômico e suporte à gestão pública. Diante da defasagem temporal das Contas Regionais, que limita o acompanhamento conjuntural da economia em nível federativo, o PIB trimestral emerge como alternativa para a produção de estatísticas de menor periodicidade em relação ao PIB anual, capazes de reduzir lacunas informacionais e subsidiar decisões mais tempestivas. O trabalho adota abordagem qualitativa, baseada em revisão documental e análise conceitual, com o objetivo de reconstruir o fluxo de produção do indicador, discutir seus requisitos institucionais e examinar suas aplicações na administração pública. Os resultados evidenciam que a elaboração do PIB trimestral estadual exige compatibilização rigorosa com as diretrizes das Contas Nacionais, ao mesmo tempo em que demanda adaptações metodológicas decorrentes da limitação de dados primários. Nesse contexto, a utilização de proxies e registros administrativos torna-se essencial para viabilizar as estimativas. A análise também destaca que a credibilidade do indicador depende de arranjos institucionais sólidos, incluindo governança de dados, transparência nos processos de revisão e capacidade técnica das equipes envolvidas. No âmbito aplicado, o PIB trimestral demonstra relevância para o monitoramento do ciclo econômico, a análise da arrecadação tributária e o apoio ao planejamento governamental. Conclui-se que, embora apresente limitações inerentes à sua natureza estimativa, o indicador constitui ferramenta estratégica para o fortalecimento da governança pública e para a promoção de decisões baseadas em evidências no contexto estadual.

Palavras-chave: PIB trimestral estadual; Monitoramento econômico; Transparência governamental.

1. INTRODUÇÃO

A mensuração do Produto Interno Bruto (PIB) estadual no Brasil é realizada oficialmente por meio do Sistema de Contas Regionais (SCR), coordenado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em parceria com os órgãos estaduais de estatísticas,

Secretarias Estaduais de Governo e SUFRAMA. Embora metodologicamente robusto, esse sistema apresenta uma defasagem temporal entre o período de referência e a divulgação dos dados, o que limita sua utilidade para o acompanhamento conjuntural e

para a tomada de decisões de curto prazo no âmbito da gestão pública.

A crescente complexidade da gestão pública contemporânea, marcada por restrições fiscais, volatilidade econômica e maior exigência por transparência, tem ampliado a demanda por instrumentos capazes de subsidiar a tomada de decisão com base em evidências atualizadas e confiáveis. Nesse contexto, a produção de estatísticas econômicas assume papel central, não apenas como registro histórico da atividade produtiva, mas como insumo estratégico para o monitoramento contínuo da economia e para a formulação de políticas públicas mais eficazes.

No Brasil, o Produto Interno Bruto (PIB) constitui o principal indicador sintético da atividade econômica, sendo amplamente utilizado para análise de desempenho, planejamento governamental e definição de metas fiscais. Contudo, no âmbito da unidade da federação, a principal fonte oficial – o Sistema de Contas Regionais – apresenta uma defasagem temporal significativa entre o período de referência e sua divulgação, o que limita sua utilidade para o acompanhamento conjuntural e para decisões de curto prazo. Essa lacuna informacional torna-se particularmente crítica em contextos de instabilidade econômica, nos quais a capacidade de resposta do Estado depende da disponibilidade de informações tempestivas.

É nesse cenário que emerge o PIB trimestral estadual como uma alternativa metodológica voltada à produção de indicadores de menor periodicidade. Ao reduzir a defasagem informacional, esse instrumento permite captar, ainda que de forma aproximada, a dinâmica recente da atividade econômica, contribuindo para o monitoramento do ciclo econômico, a análise da arrecadação tributária e o aprimoramento do planejamento governamental. Entretanto, sua construção envolve desafios técnicos e institucionais relevantes, especialmente no que se refere à compatibilização com os referenciais das Contas Nacionais, à limitação de dados primários e à necessidade de utilização de proxies e métodos indiretos.

Além dos desafios metodológicos, a efetividade do PIB trimestral como instrumento de gestão pública depende de condições institucionais que assegurem sua credibilidade, transparência e utilidade. A produção, revisão e divulgação dessas estimativas requerem arranjos organizacionais estáveis, governança de dados estruturada e capacidade

técnica consolidada, de modo a garantir a consistência das informações e sua adequada interpretação pelos usuários.

Diante desse contexto, o presente trabalho tem como objetivo discutir como o PIB trimestral estadual pode ser estruturado e utilizado como instrumento de monitoramento contínuo da atividade econômica, de promoção da transparência governamental e de suporte qualificado à tomada de decisão no planejamento público. Para tanto, busca-se reconstruir analiticamente o fluxo de produção desse indicador, examinar os requisitos institucionais necessários à sua consolidação e analisar suas aplicações no âmbito da gestão pública.

2. JUSTIFICATIVA

Neste cenário, a necessidade do PIB trimestral estadual emerge não apenas como um indicador estatístico de curto prazo, mas como um instrumento estratégico de governança. Ele funciona como um termômetro da atividade econômica, permitindo que gestores públicos identifiquem tendências, avaliem o impacto de políticas públicas e antecipem variações na receita fiscal. Em contextos marcados por volatilidade econômica, restrições orçamentárias e crescente complexidade das demandas sociais, a disponibilidade de informações atualizadas torna-se elemento central para a condução eficiente da ação governamental.

A ausência de estatísticas econômicas em nível federativo com elevada periodicidade impõe limites significativos à capacidade de monitoramento do ciclo econômico em tempo real. Apesar da consolidação das Contas Regionais, observa-se a ausência de um arcabouço sistematizado que oriente a produção e o uso do PIB trimestral estadual como instrumento institucional de governança e planejamento. Nesse sentido, a produção de estimativas trimestrais do PIB contribui para reduzir a defasagem informacional existente entre a dinâmica econômica e sua mensuração oficial, ampliando a capacidade do Estado de reagir de forma mais ágil a mudanças conjunturais.

A elaboração dessas estimativas exige a integração de uma ampla gama de indicadores setoriais, o domínio de técnicas econométricas e a organização de fluxos contínuos de dados, o que pressupõe coordenação entre diferentes órgãos governamentais. Esse processo demanda, ainda, a estruturação de rotinas de

produção, validação e divulgação capazes de garantir a consistência e a confiabilidade das informações.

Nesse contexto, o presente estudo configura-se como um esforço analítico que propõe e organiza um modelo conceitual de produção e uso do PIB trimestral estadual como instrumento de monitoramento econômico e apoio à gestão pública. Ao fazê-lo, busca preencher uma lacuna na literatura aplicada, ao sistematizar práticas, desafios e possibilidades associadas à construção desse indicador em nível estadual.

Ao assegurar a publicidade tempestiva desses dados, o indicador consolida-se como um pilar de transparência governamental, ampliando o acesso à informação econômica e contribuindo para o fortalecimento dos mecanismos de prestação de contas. Dessa forma, este trabalho contribui ao propor uma articulação entre a produção estatística em nível estadual e os mecanismos de governança pública, estruturando o PIB trimestral estadual como instrumento analítico e institucional, capaz de qualificar o processo decisório e reforçar a relação entre Estado e sociedade por meio da disponibilização de evidências acessíveis e relevantes.

3. OBJETIVOS OBJETIVO GERAL

Discutir como o PIB trimestral estadual pode ser estruturado e utilizado como instrumento de monitoramento contínuo da atividade econômica, de promoção da transparência governamental e de suporte qualificado à tomada de decisão no planejamento público.

Objetivos específicos

- Reconstruir analiticamente um fluxo de produção do PIB trimestral estadual, explicitando decisões técnicas essenciais, limites e possibilidades do indicador.
- Discutir os requisitos institucionais e de governança da informação necessários para assegurar transparência, credibilidade e utilidade do PIB trimestral estadual.
- Examinar os usos do PIB trimestral estadual no monitoramento da atividade econômica, na análise da arrecadação e no ciclo de planejamento e orçamento público.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A administração pública contemporânea opera em um ambiente caracterizado pela alta complexidade sociodemográfica e por frequentes restrições fiscais e choques exógenos. Nesse cenário, o modelo tradicional de gestão – frequentemente fundamentado na intuição do gestor ou na mera repetição de padrões históricos – mostra-se insuficiente. O Tribunal de Contas da União (TCU, 2014) define que a superação desse modelo exige a instauração de uma governança pública efetiva, compreendida como a capacidade do Estado de exercer liderança, estratégia e controle para direcionar a gestão à entrega de resultados sustentáveis.

No centro dessa governança encontra-se o conceito de Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBE). Conforme postulado por Cavalcante (2019), a inovação no setor público e a mitigação de incertezas dependem intrinsecamente da substituição do empirismo pela análise rigorosa de dados. A teoria sugere que o planejamento governamental não pode prescindir de diagnósticos contínuos, sob o risco de alocar recursos escassos em programas ineficientes. Dessa forma, a produção de evidências empíricas deixa de ser uma atividade meio e consolida-se como o insumo primário para a capacidade de resposta e de direção estratégica do Estado.

A operacionalização de um Estado orientado por evidências impõe exigências severas à qualidade da informação que o alimenta. Jannuzzi (2017) estabelece os contornos da estatística pública, diferenciando um mero dado bruto de um indicador social ou econômico. Para que uma estatística ascenda à categoria de indicador útil à formulação de políticas, ela deve atender a um conjunto de propriedades metodológicas, dentre as quais sobressaem a validade, a confiabilidade, a comunicabilidade e a tempestividade.

A tempestividade é o atributo que define a aderência da informação ao tempo presente. A teoria de Jannuzzi (2017) argumenta que a periodicidade de atualização de um indicador deve ser simétrica à velocidade das transformações do fenômeno analisado.

No âmbito das estatísticas oficiais brasileiras, os indicadores estruturais de maior confiabilidade – como o consolidado das Contas Regionais – operam com uma defasagem temporal inerente aos seus processos de compatibilização (IBGE, 2016). Embora possuam inquestionável valor histórico e estrutural, estatísticas retrospectivas (ex-post) geram um “vazio

informacional” no curto prazo. Sem evidências de menor periodicidade para preencher essa lacuna, a administração lida com uma assimetria crítica, operando o tempo presente com as lentes de um passado já distante.

A exigência por tempestividade informacional atinge um ponto relevante quando cruzada com a teoria das finanças públicas. Giacomoni (2022) afasta a visão de que o orçamento público é uma mera peça contábil; trata-se do principal instrumento de intervenção e planejamento do Estado. O ciclo orçamentário – materializado no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) – exige que a estimativa de despesas seja estritamente limitada à previsão de receitas, as quais dependem visceralmente do nível de atividade econômica. Quando essas projeções baseiam-se em cenários macroeconômicos defasados, o Estado eleva o risco de frustrações fiscais e de desequilíbrio na prestação de serviços essenciais.

Mais do que o equilíbrio interno, as informações econômicas servem a um propósito democrático. Filgueiras (2011) introduz a crítica à “transparência passiva”, argumentando que o simples cumprimento de ritos burocráticos de publicação de dados não garante o controle social. A utilidade democrática da informação consolida-se na accountability (prestação de contas proativa). Isso significa que a evidência econômica deve ser traduzida para o debate público, obrigando o Estado a justificar as suas escolhas alocativas e as suas premissas orçamentárias de forma inteligível para a sociedade e para o mercado.

É nesse cruzamento teórico – a necessidade de evidências (Cavalcante, 2019), a urgência por estatísticas tempestivas (Jannuzzi, 2017) e a obrigatoriedade de ancorar o planejamento fiscal em premissas transparentes (Giacomoni, 2022; Filgueiras, 2011) – que se identifica a lacuna prática a ser preenchida pelos governos estaduais.

Essa demanda por indicadores capazes de refletir a dinâmica econômica com maior tempestividade tem levado diversos estados a estruturar o cálculo do PIB trimestral adaptando as diretrizes oficiais do Sistema de Contas Nacionais à disponibilidade e à granularidade de suas bases de dados locais e registros administrativos, como forma de mitigar a lacuna informacional deixada pela divulgação anual dos dados oficiais. No âmbito da federação brasileira, o SCR,

coordenado pelo IBGE em regime cooperativo com os órgãos estaduais, fornece o dado consolidado do PIB estadual com uma defasagem sistemática de aproximadamente dois anos, o que limita sua utilização para o acompanhamento conjuntural e para decisões de curto prazo no planejamento público.

Nesse contexto, a produção de indicadores econômicos de maior frequência articula-se diretamente com a noção de governança pública, entendida como a capacidade do Estado de coordenar instituições, normas e rotinas administrativas de modo a produzir resultados consistentes e sustentáveis, alinhados a valores éticos compartilhados e à primazia do interesse público (OECD, 2017). Essa abordagem supera a lógica estritamente hierárquica da administração tradicional, incorporando mecanismos de coordenação baseados em regras, procedimentos e fluxos sistemáticos de informação que orientam a ação coletiva e reduzem a fragmentação institucional. Sistemas de informação estruturados assumem, assim, papel central ao fornecer bases comuns para diagnóstico, monitoramento e avaliação, fortalecendo a racionalidade das escolhas públicas e viabilizando uma atuação estatal orientada por riscos e evidências (OECD, 2020).

A literatura aponta que práticas de gestão pública fundamentadas em evidências estão associadas a um planejamento estratégico mais assertivo, melhor alocação de recursos e maior credibilidade institucional, funcionando também como mecanismos de aprendizado organizacional e aprimoramento contínuo da ação estatal. A institucionalização de rotinas regulares de produção, revisão e divulgação de informações, combinada à transparência metodológica e à estabilidade organizacional, cria um ambiente no qual decisões públicas se apoiam em diagnósticos objetivos e passíveis de escrutínio técnico. Nesse quadro, a accountability emerge como princípio estruturante da ação governamental, não se limitando à divulgação de resultados ou à transparência formal, mas envolvendo a obrigação de explicitar critérios, métodos e justificativas que orientam as decisões públicas, permitindo a avaliação externa da coerência entre objetivos, instrumentos e resultados alcançados. (Bovens, 2007)

5. METODOLOGIA

O trabalho adota uma abordagem qualitativa, de caráter analítico e exploratório, fundamentada

em revisão documental e análise conceitual aplicada (Gil, 2019).

Inicialmente, realiza-se uma revisão dirigida de documentos técnicos e normativos relacionados à produção de estatísticas econômicas a nível estadual, com ênfase nas Contas Regionais, nas Contas Trimestrais e em experiências de produção de indicadores econômicos de menor periodicidade no âmbito estadual. Essa revisão tem caráter seletivo e busca identificar princípios, práticas recorrentes e decisões técnicas fundamentais para a elaboração de estimativas trimestrais do PIB.

Em seguida, procede-se à reconstrução analítica de um fluxo simplificado de produção do PIB trimestral estadual, com base nas práticas descritas na literatura e em documentos institucionais. Essa reconstrução não envolve a aplicação de métodos econométricos ou o uso de bases de dados primárias, limitando-se à explicitação das etapas lógicas, das escolhas técnicas centrais e de seus principais limites e potencialidades.

Na etapa final, realiza-se uma análise interpretativa dos usos do PIB trimestral no âmbito da gestão pública, discutindo sua aplicação no monitoramento da atividade econômica, no acompanhamento da arrecadação e no apoio ao ciclo de planejamento e orçamento governamental. Essa análise é conduzida à luz de documentos normativos e conceituais do planejamento público, bem como de literatura sobre transparência e uso de evidências na administração pública.

No âmbito normativo, ancorou-se nos padrões globais do System of National Accounts (SNA 2008) e nas diretrizes de Contas Nacionais Trimestrais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016). Para compreender a operacionalização prática dessas regras, foram analisadas as notas metodológicas e os boletins conjunturais de órgãos estaduais de estatística, a exemplo da Fundação João Pinheiro (FJP, 2017) em Minas Gerais, do Departamento de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (DEE-RS, 2020) e da Fundação Seade em São Paulo (SEADE, 2023). Essas análises permitiram observar como as recomendações macroeconômicas oficiais são adaptadas à disponibilidade de dados locais e integradas ao ciclo orçamentário dos entes subnacionais.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Fluxo de produção do PIB trimestral estadual

A partir da seleção e análise dirigida dos documentos técnicos e das experiências institucionais, conforme descrito na metodologia, observa-se que a elaboração do PIB trimestral estadual se ancora, antes de tudo, na necessidade de compatibilização com as diretrizes nacionais e internacionais que regem a produção das estatísticas macroeconômicas oficiais, em especial o System of National Accounts (SNA) e as orientações do IBGE. Essa harmonização metodológica não constitui uma escolha arbitrária, mas uma exigência técnica para assegurar comparabilidade entre as unidades da federação, coerência com o PIB nacional e aderência aos conceitos de produção e valor adicionado.

Ao mesmo tempo, por se tratar de um indicador de menor periodicidade em nível federativo, o PIB trimestral demanda adaptações operacionais específicas em relação ao Sistema de Contas Nacionais e Regionais, o que torna sua construção um processo de compatibilização entre padronização conceitual e limitações informacionais.

Não obstante esse alinhamento conceitual e metodológico, sua operacionalização em nível federativo enfrenta limitações concretas relacionadas à disponibilidade de dados primários. A construção desses indicadores esbarra, invariavelmente, nessas restrições informacionais. Enquanto o PIB anual estrutural se baseia em dados oriundos de pesquisas anuais e em fontes mais abrangentes e consolidadas, como demonstrativos contábeis, registros estruturais e outros dados fornecidos pelo Sistema de Contas Regionais (IBGE, 2016), o cálculo trimestral depende de indicadores de volume conjunturais.

Nesse contexto, as estimativas trimestrais são produzidas a partir de um conjunto mais restrito e menos desagregado de informações em comparação às Contas Regionais, além de seguirem um calendário próprio de divulgação. O referencial ideal de acompanhamento conjuntural é representado pelo Sistema de Contas Nacionais Trimestrais (IBGE, 2016), que se apoia em pesquisas mensais consolidadas, como a Pesquisa Industrial Mensal (PIM), a Pesquisa Mensal de Comércio (PMC) e a Pesquisa Mensal de Serviços (PMS). Contudo, no âmbito estadual, essas pesquisas frequentemente não possuem desagregação

ou representatividade estatística suficiente para todos os setores.

A escassez e, em alguns casos, a inadequação das fontes estatísticas intensificam as restrições metodológicas do indicador, tornando necessário o uso recorrente de proxies, métodos indiretos e hipóteses teóricas para suprir lacunas informacionais e assegurar a continuidade das estimativas. Nesse sentido, o fluxo de produção do PIB trimestral configura-se como um exercício complexo de compatibilização estatística, voltado a reduzir a defasagem temporal das contas regionais.

A análise de notas técnicas de instituições de referência, como o Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal (IPEDF, 2022) e a Fundação João Pinheiro em Minas Gerais (FJP, 2017), revela a substituição imprescindível devido a falta de dados estruturais por bases administrativas locais. É comum e metodologicamente aceito o uso do consumo de energia elétrica por classe tarifária, dados do CAGED para mensurar a evolução da massa salarial, fluxo de pedágios e, mais recentemente, o volume de transações registradas em Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e) e a arrecadação de ICMS como métricas de aproximação para o desempenho do comércio e dos serviços (SEADE, 2021). Essa adaptação ilustra as possibilidades do uso intensivo de registros administrativos na formulação de estatísticas públicas.

Uma vez selecionadas as variáveis, o fluxo de produção entra em sua etapa mais sensível: o alinhamento econométrico. Os indicadores conjunturais são capazes de capturar adequadamente a direção e a variação da atividade econômica, mas não o seu nível absoluto em valores correntes. Além disso, a ausência de mecanismos de compatibilização poderia resultar em estimativas trimestrais inconsistentes com o PIB anual oficial.

A operacionalização desse processo envolve diferentes arranjos institucionais, que variam conforme o grau de maturidade técnica e organizacional das unidades da federação. Esses arranjos podem incluir parcerias com institutos estaduais de pesquisa, a internalização das rotinas por equipes técnicas das áreas de planejamento e/ou fazenda, a contratação de consultorias especializadas. Embora tais estratégias não eliminem as limitações inerentes ao indicador, quando adotadas de forma coerente e transparente contribuem para a produção de estimativas mais

tempestivas e analiticamente úteis, aproximando o PIB trimestral do contexto econômico vigente no momento da divulgação.

Governança e requisitos institucionais

A análise do fluxo de produção do PIB trimestral estadual evidencia que, para além dos desafios estritamente técnicos, sua efetiva utilidade como instrumento de monitoramento econômico depende de condições institucionais e de governança da informação. Nesse sentido, a forma como os dados são produzidos, revisados e divulgados torna-se tão relevante quanto as escolhas metodológicas que orientam sua construção. Assim, a consolidação do indicador exige não apenas soluções operacionais para contornar limitações informacionais, mas também a estruturação de arranjos institucionais capazes de assegurar sua credibilidade, transparência e utilidade no âmbito da gestão pública.

A credibilidade, a transparência e a utilidade do indicador dependem de um arranjo institucional estruturado em quatro pilares analíticos: (i) harmonização metodológica; (ii) políticas de revisão e divulgação; (iii) governança de dados; e (iv) capacidade técnica institucional. Isso envolve além da adoção de padrões nacionais e internacionais, a garantia de consistência entre estimativas trimestrais e contas anuais, a divulgação regular e previsível com regras explícitas de revisão, a disponibilização aberta e auditável dos dados e a transformação das informações em formatos acessíveis ao público.

O primeiro pilar sustenta-se na premissa de que o cálculo regional não pode operar como uma “ilha estatística”. Para que o dado possua validade, os institutos estaduais devem observar estritamente as recomendações do System of National Accounts (SNA 2008) e as diretrizes do Sistema de Contas Regionais (SCR) do IBGE.

Institucionalmente, isso exige que a metodologia aplicada regionalmente espelhe os conceitos de valor adicionado, consumo intermediário e impostos adotados nas Contas Nacionais (IBGE, 2016). Mais do que uma formalidade acadêmica, a harmonização garante a comparabilidade do PIB do estado com o restante do país e assegura a convergência das estimativas de periodicidade com o dado anual definitivo. Sem esse alinhamento metodológico o Estado correria o risco

de gerar narrativas econômicas conflitantes, minando a confiança dos agentes na própria estatística oficial.

O segundo pilar concentra-se na formulação de políticas de transparência, partindo da premissa de que a credibilidade de um indicador de conjuntura é diretamente ligado à sua previsibilidade e auditabilidade. O Quarterly National Accounts Manual (Lee, 2018) estabelece que o lançamento de indicadores econômicos deve seguir um calendário pré-anunciado e rigorosamente cumprido. Essa prática mitiga o risco moral de manipulação política, impedindo que governos acelerem a divulgação de resultados positivos ou retenham dados que apontem recessão.

Ademais, a natureza do PIB trimestral pressupõe a convivência com dados preliminares, que são naturalmente revisados à medida que estatísticas estruturais mais completas se tornam disponíveis. Uma governança madura exige a publicação de “políticas de revisão” transparentes. A alteração de um dado passado não representa um erro de cálculo, mas sim o aprimoramento natural da série temporal. A publicação de notas técnicas que explicitem as fontes primárias e as proxies adotadas é o que garante o escrutínio público do indicador.

O terceiro pilar aborda a governança de dados, cujo desafio central é garantir a infraestrutura e o fluxo contínuo de registros administrativos demandados para a produção ágil de estatísticas públicas. Historicamente, no entanto, a administração pública lida com o desafio da fragmentação informacional, cenário em que bases de dados cruciais permanecem isoladas em “silos” departamentais. É para mitigar essa ineficiência estrutural que o referencial básico do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014) preconiza a integração intra-governamental e o compartilhamento de informações como diretrizes fundamentais para a boa governança pública.

Aplicada à realidade do PIB trimestral, essa diretriz de governança traduz-se na necessidade de formalizar arranjos institucionais – como decretos ou acordos de cooperação técnica – que viabilizem o trânsito de dados entre os diversos órgãos do Estado. Em estados com maior maturidade institucional, órgãos de planejamento e pesquisa conseguem acessar dados de menor periodicidade (como o volume de Notas Fiscais Eletrônicas) oriundos das Secretarias da Fazenda. Em entes onde essa cooperação ainda esbarra em barreiras burocráticas ou entraves de sigilo, o cálculo

acaba restrito a fontes secundárias ou públicas, o que evidencia que a qualidade da estatística depende da arquitetura institucional do governo.

Além da integração interna, e alinhado às recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017), o pilar da governança de dados exige que os resultados do indicador operem sob o paradigma de dados abertos. As matrizes e os resultados setoriais devem ser disponibilizados à sociedade em formatos tratáveis, permitindo a auditabilidade dos dados e o desenvolvimento de modelos próprios de previsão a partir do dado oficial.

O último pilar refere-se ao capital humano e à transformação do rigor econométrico em utilidade democrática. A manutenção de rotinas de encadeamento, ajuste sazonal e retropolação exige quadros técnicos altamente qualificados e protegidos da rotatividade política. A institucionalização das equipes de contas regionais é o que garante a memória de cálculo e a perenidade do indicador a longo prazo.

Contudo, a estatística não se esgota em si mesma. Conforme postulado por Jannuzzi (2017), a “comunicabilidade” é uma propriedade essencial aos indicadores sociais e econômicos. O arranjo institucional deve prever a tradução da complexidade matemática para o público não especialista. A elaboração de boletins conjunturais e a construção de painéis interativos de fácil navegação são ferramentas cruciais para promover a efetiva accountability governamental (Filgueiras, 2011). É por meio dessa tradução acessível que o indicador cumpre a sua missão de reduzir assimetrias de informação e fomentar o controle social sobre o desempenho da economia e da gestão pública.

Aplicações na gestão pública

A superação dos limites técnicos e a estruturação de um fluxo metodológico robusto para o cálculo do PIB trimestral estadual adquirem sentido prático quando o indicador é incorporado à rotina da administração pública. Mais do que uma métrica contábil, o PIB de menor periodicidade converte-se em um ativo de inteligência de Estado.

A eficácia de um indicador na administração pública depende diretamente de seus atributos metodológicos, em especial a sua tempestividade. Conforme elucida Jannuzzi (2017) ao definir as propriedades desejáveis das estatísticas públicas, a periodicidade de atualização de um dado deve ser compatível com

a velocidade das mudanças do fenômeno que ele busca mensurar.

No âmbito macroeconômico regional, a defasagem estrutural de aproximadamente dois anos para a consolidação do PIB anual (IBGE, 2016) impõe um limite severo ao monitoramento de curto prazo. Devido a esse hiato temporal, o indicador anual funciona essencialmente como uma avaliação retrospectiva (ex-post), incapaz de capturar a volatilidade imediata da economia. É para preencher essa lacuna informacional que o PIB trimestral é construído. De acordo com o Departamento de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (DEE-RS, 2020, p. 1), o objetivo central de estruturar séries de menor periodicidade é garantir a “célere disponibilidade de informações”, requisito “fundamental para o melhor entendimento das oscilações da economia”.

Essa necessidade de acompanhar a economia no tempo presente dialoga organicamente com a perspectiva de Cavalcante (2019) sobre a governança contemporânea. O autor argumenta que a superação de crises no setor público exige o abandono da intuição em favor de Políticas Públicas Baseadas em Evidências. Para que a gestão aja de forma pautada em evidências reais, o dado atualizado deixa de ser um mero número estatístico e passa a ser o insumo que torna possível mitigar incertezas em tempo hábil.

Na prática, a estruturação dessa série trimestral viabiliza a análise do comportamento cíclico da economia regional pelos governos estaduais. Os relatórios institucionais comprovam essa aplicação: o Boletim de Conjuntura da Economia Paulista, por exemplo, utiliza o PIB trimestral para atestar o grau de aceleração ou desaceleração do ciclo econômico paulista frente a choques externos, como a elevação das taxas de juros ou impactos climáticos na safra (SEADE, 2023). A identificação tempestiva desses ciclos de negócios permite que as secretarias de fazenda e planejamento corrijam rotas fiscais ou redirecionem incentivos setoriais ainda durante a vigência do ano orçamentário, em vez de reagirem a um cenário econômico já ultrapassado.

A dinâmica da economia real guarda uma correlação direta e indissociável com o desempenho das finanças estaduais. A principal fonte de recursos próprios dos estados brasileiros, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços (ICMS), responde de forma

elástica às variações no nível de atividade do comércio, da indústria e dos serviços (Santos et al., 2017).

Nesse sentido, a literatura de finanças públicas aponta que o acompanhamento da atividade econômica em menor periodicidade permite à administração pública distinguir choques estruturais na arrecadação de meras flutuações conjunturais. A experiência institucional do Estado de São Paulo evidencia essa aplicação prática: a elaboração do Boletim de Conjuntura da Economia Paulista resulta de uma parceria direta entre a Fundação Seade e a Secretaria da Fazenda e Planejamento, motivada expressamente pela necessidade de “compreender o desempenho da arrecadação tributária estadual” frente ao nível de atividade econômica (SEADE, 2023, p. 1).

Nesse contexto prático, a estimativa do PIB trimestral atua como um parâmetro macroeconômico de expectativa. O cruzamento analítico entre a evolução do indicador de atividade e a curva de recolhimento de impostos fornece ao Estado um diagnóstico de eficiência fiscal. Se a arrecadação sofre uma frustração em um período de retração do PIB trimestral, a queda é compreendida como um efeito do ciclo econômico. Por outro lado, se o indicador aponta expansão da atividade produtiva acompanhada de estagnação ou queda na arrecadação, o governo dispõe de uma evidência empírica sólida de perda de eficiência tributária ou evasão fiscal setorial, o que justifica e embasa revisões nas diretrizes de política fiscal.

A elaboração dos instrumentos que compõem o ciclo orçamentário brasileiro – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – exige, por força da legislação fiscal, a fixação de premissas macroeconômicas confiáveis no Anexo de Metas Fiscais.

O uso do PIB trimestral neste ciclo não ocorre pela transposição direta de dados passados para a lei, mas pela sua função como insumo primário nos modelos de previsão de cenários econômicos. Historicamente, estados que não dispunham de estatísticas conjunturais regionalizadas viam-se obrigados a balizar suas projeções de receita utilizando a expectativa de crescimento do PIB nacional. Essa prática metodológica gera distorções (subestimativas ou superestimativas de receita), uma vez que o ciclo econômico de um ente federativo pode descolar da média nacional devido a choques específicos, como uma safra agrícola recorde ou a paralisação de um polo industrial local.

A institucionalização do PIB trimestral resolve essa assimetria ao regionalizar as projeções. Ao dispor de uma série histórica atualizada e de menor periodicidade da própria economia, as Secretarias de Fazenda e Planejamento alimentam seus modelos econométricos com o dado local. Consequentemente, a formulação da LDO ganha maior precisão ao definir metas fiscais baseadas na real capacidade de tração da economia do estado. Da mesma forma, a estimativa da receita de impostos (como o ICMS) para a LOA torna-se mais aderente à realidade, mitigando o risco de frustrações orçamentárias.

Em instâncias de governança, como as delineadas no Plano Estratégico 2024-2027 da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2023), observa-se o esforço institucional de vincular a produção dessas estatísticas econômicas diretamente aos sistemas de gestão do PPA. Essa arquitetura reduz a distância entre a formulação estatística e a execução das políticas, consolidando o indicador de curto prazo como um instrumento relevante para a responsabilidade fiscal e o apoio qualificado à tomada de decisão governamental.

7. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho evidencia que o PIB trimestral estadual constitui um instrumento estratégico para o fortalecimento da capacidade analítica e decisória da administração pública, especialmente em contextos marcados por elevada incerteza e rápidas transformações econômicas. Ao reduzir a defasagem informacional inerente às estatísticas estruturais, esse indicador amplia a possibilidade de acompanhamento contínuo da atividade econômica, contribuindo para a formulação de políticas públicas mais responsivas e fundamentadas em evidências.

A reconstrução analítica do fluxo de produção demonstrou que a elaboração do PIB trimestral estadual não se resume a um exercício técnico de estimação, mas envolve um processo complexo de compatibilização entre rigor conceitual e limitações informacionais. A necessidade de alinhamento às diretrizes das Contas Nacionais, associada à escassez de dados primários em menor periodicidade no nível federal, impõe o uso de proxies, métodos indiretos e estratégias de ajuste econométrico, o que confere ao

indicador um caráter necessariamente aproximativo, ainda que metodologicamente consistente.

Nesse sentido, verificou-se que a qualidade e a confiabilidade do PIB trimestral não dependem exclusivamente das técnicas empregadas, mas também das condições institucionais que sustentam sua produção. A existência de arranjos organizacionais estáveis, políticas transparentes de revisão e divulgação, integração de bases de dados e equipes técnicas qualificadas configura um conjunto de requisitos indispensáveis para assegurar a credibilidade e a utilidade do indicador. Assim, a governança da informação emerge como elemento central para a consolidação do PIB trimestral como estatística pública relevante.

Adicionalmente, a análise das aplicações do indicador no âmbito da gestão pública reforça seu papel como ferramenta de inteligência de Estado. O uso do PIB trimestral no monitoramento do ciclo econômico, na interpretação do comportamento da arrecadação e no apoio ao planejamento orçamentário evidencia sua contribuição para a redução de incertezas e para o aprimoramento da gestão fiscal. Ao permitir a regionalização das análises macroeconômicas, o indicador contribui para decisões mais aderentes à realidade econômica local, mitigando distorções decorrentes do uso exclusivo de parâmetros nacionais.

Não obstante seus avanços e potencialidades, é importante reconhecer que o PIB trimestral estadual não substitui as estatísticas estruturais, mas as complementa. Sua natureza estimativa e sua dependência de dados indiretos impõem limites interpretativos que devem ser explicitados e comunicados de forma transparente aos usuários. Nesse sentido, o fortalecimento contínuo das bases de dados, o aprimoramento das metodologias e a institucionalização das rotinas de produção configuram caminhos fundamentais para o seu desenvolvimento.

Por fim, conclui-se que a consolidação do PIB trimestral estadual representa não apenas um avanço técnico na produção de estatísticas estaduais, mas também um passo relevante na direção de uma administração pública mais orientada por evidências, transparente e capaz de responder de forma mais eficiente às demandas da sociedade. Nesse contexto, o indicador reafirma seu potencial como instrumento de apoio à governança econômica e ao fortalecimento da accountability no setor público.

8. Referências

1. BOVENS, Mark. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, v. 13, n. 4, p. 447–468, jul. 2007.
2. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Tribunal de Contas da União. Versão 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p
3. CAVALCANTE, Pedro (ORG.). Inovação e políticas públicas: superando o mito da idéia. [S.l.]: Ipea, 2019.
4. DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (DEE-RS). Metodologia do PIB trimestral do Rio Grande do Sul. Nota técnica n. 22. Porto Alegre: DEE-RS, 2020.
5. FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 84, p. 65–94, 2011.
6. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Metodologia do PIB trimestral de Minas Gerais: referência 2010. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações, 2017.
7. FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). Conjuntura da economia paulista: 3º trimestre de 2023. São Paulo: SEADE, 2023.
8. GIACOMONI, James. Orçamento Público. 18. ed. SÃO PAULO, SP: Editora Atlas Ltda, 2022.
9. IBGE. Coordenação de Contas Nacionais. Contas nacionais trimestrais: ano referência 2010. 3. ed. Rio de Janeiro, 2016. (Série Relatórios Metodológicos, v. 28).
10. INTERNATIONAL MONETARY FUND. System of National Accounts 2008. Washington, D.C: International Monetary Fund, 2009.
11. JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. [S.l.]: Alínea, 2017.
12. LEE, Kwangwon. Quarterly National Accounts Manual (2017 Edition). Washington, D.C: International Monetary Fund, 2018.
13. OECD. Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well. [S.l.]: OECD Publishing, 2020.
14. OECD Recommendation of the Council on Public Integrity. OECD Legal Instruments, No. 0435, 22 Mar. 2017. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>
15. SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). Plano estratégico da SEI 2024–2027. Salvador: SEI, 2023.

Ferramentas geoespaciais no enfrentamento da violência contra a mulher

- **Carina Cristiane Korb**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: carina-korb@spgg.rs.gov.br

- **Maria do Socorro Ramos Barbosa**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: maria-barbosa@planejamento.rs.gov.br

- **Luciana Dal Forno Gianluppi**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: luciana-gianluppi@planejamento.rs.gov.br

- **Laurie Fofonka Cunha**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: laurie-cunha@planejamento.rs.gov.br

Resumo

A violência contra a mulher é um problema público complexo, cuja resposta demanda integração intersetorial e leitura territorial das desigualdades de acesso a serviços. Este artigo tem como objetivo apresentar o Painel da Rede de Proteção da Mulher no Rio Grande do Sul, desenvolvido no âmbito da Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais (IEDE-RS), como ferramenta geoespacial de apoio à formulação e ao aprimoramento de políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero. A metodologia baseou-se na coleta e sistematização de informações sobre instituições que compõem a Rede de Proteção, seguida de geolocalização de endereços e estruturação de camadas temáticas com metadados, utilizando ArcGIS Pro e Experience Builder (ArcGIS Enterprise), além de consulta a cartilhas e materiais governamentais de órgãos de justiça, segurança, saúde e assistência social. Como resultado, o Painel disponibiliza mapa interativo dos serviços, filtros por município e conteúdos orientativos (tipologias de violência, canais de denúncia, como denunciar, medidas protetivas e encaminhamentos), ampliando tanto o suporte à gestão pública quanto o acesso direto da sociedade à informação. Conclui-se que a visualização georreferenciada fortalece o planejamento territorial, a articulação institucional e a capacidade de resposta do Estado, contribuindo para a qualificação dos fluxos de atendimento e proteção.)

Palavras-chave: Política pública; geoprocessamento; geoinformação; violência.

1. INTRODUÇÃO

A violência contra a mulher é considerada uma violência de gênero (Bernardes, 2022), e um problema público de elevada complexidade (Silva et al., 2024). A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Belém do Pará, 1994) reconhece a violência contra a mulher como violação de direitos humanos e estabelece que os Estados signatários devem adotar políticas públicas

voltadas à prevenção, punição e erradicação desta violência (Brasil, 2025).

No Brasil, a violência contra a mulher persiste como um grave problema sócio-estrutural e a manutenção de elevados índices de ocorrência revela fragilidades nos mecanismos de governança, planejamento e coordenação das políticas públicas voltadas à proteção social e à garantia de direitos (Moreira e Carvalho, 2024). Embora o arcabouço normativo tenha sido ampliado nas últimas décadas e novas estruturas

institucionais tenham sido criadas, o enfrentamento do problema ainda demanda instrumentos capazes de integrar informações, orientar a tomada de decisão e qualificar a atuação do Estado em diferentes escalas territoriais (Machado e Fonseca, 2025).

Nesse contexto, o acesso à informação qualificada e georreferenciada torna-se um elemento central para o fortalecimento das redes de proteção e para a efetividade das ações de prevenção, acolhimento e enfrentamento da violência de gênero (Lobão, Oliveira, Júnior Oliveira, 2022; Messina, 2025).

A dimensão territorial da violência contra a mulher evidencia desigualdades regionais no acesso a serviços especializados, como delegacias, centros de referência, casas de acolhimento e canais de denúncia. A ausência ou a fragmentação dessas informações dificulta tanto a atuação do Poder Público quanto o acesso das mulheres e de suas famílias aos serviços disponíveis, especialmente em situações de urgência e vulnerabilidade. Assim, ferramentas geoespaciais emergem como instrumentos estratégicos para subsidiar o planejamento governamental, aprimorar a gestão das políticas públicas e promover respostas mais rápidas e eficazes às diferentes formas de violência.

Nesse cenário, a Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais do Rio Grande do Sul (IEDE-RS), coordenada pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), desempenha papel fundamental ao integrar, organizar e disponibilizar dados geoespaciais produzidos por diversos órgãos estaduais. A utilização de painéis interativos no âmbito da IEDE-RS amplia as possibilidades de visualização, análise e disseminação de informações, favorecendo tanto a tomada de decisão institucional quanto o acesso direto da sociedade a dados e informações relevantes.

Diante desse contexto, o presente artigo parte da seguinte questão orientadora: quais ferramentas geoespaciais podem contribuir para o fortalecimento da estrutura institucional e para o enfrentamento das diferentes formas de violência que afetam mulheres e famílias? Para responder a essa questão, o trabalho apresenta a aplicação do Painel da Rede de Proteção da Mulher no Rio Grande do Sul, desenvolvido pela SPGG em parceria com a Secretaria da Mulher (SDM), destacando seu potencial como ferramenta estratégica de apoio à formulação de políticas públicas baseadas em geoinformação e à ampliação do acesso a serviços essenciais de proteção e acolhimento.

2. JUSTIFICATIVA

A apresentação do Painel da Rede de Proteção da Mulher no Rio Grande do Sul justifica-se pela permanência de elevados índices de violência contra a mulher e pela necessidade de aprimorar a governança e a efetividade das políticas públicas de prevenção e proteção, especialmente diante de desigualdades territoriais no acesso a serviços especializados. A fragmentação e a baixa disponibilidade de informações integradas e georreferenciadas dificultam o planejamento, a alocação de recursos, a coordenação intersetorial e a orientação de respostas rápidas em situações de urgência, além de limitar o acesso da população a canais e equipamentos da rede de atendimento. Nesse sentido, o uso de ferramentas geoespaciais no âmbito da IEDE-RS, materializado no Painel desenvolvido pela SPGG em parceria com a SDM, mostra-se relevante por organizar e disponibilizar dados em ambiente interativo, qualificando a análise territorial do fenômeno, subsidiando decisões e contribuindo para ampliar a transparência e a capilaridade das ações do Estado no enfrentamento das diferentes formas de violência que afetam mulheres e famílias.

3. OBJETIVO

O principal objetivo deste artigo é apresentar o Painel da Rede de Proteção da Mulher no Rio Grande do Sul, desenvolvido no âmbito da IEDE-RS, como ferramenta geoespacial de apoio à formulação e ao aprimoramento de políticas públicas de enfrentamento da violência de gênero.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Do ponto de vista normativo, a violência contra a mulher configura-se como qualquer ação ou omissão baseada no gênero que cause danos físico, psicológico, sexual ou patrimonial, conforme definido pela Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). No Brasil, a Lei Maria da Penha é a principal legislação brasileira de combate à violência contra a mulher e classifica as agressões em cinco categorias: violência psicológica, violência moral, violência patrimonial, violência física e violência sexual.

De acordo com Ribeiro et al., (2024) a violência contra a mulher representa um grave problema de saúde e segurança pública. Se caracteriza como uma expressão da violência de gênero sendo perpetrada,

majoritariamente, nos ambientes domésticos, marcada pelos desequilíbrios de poder na relação entre homens e mulheres, legitimada de forma simbólica nas estruturas sociais e descrita como um problema multifatorial (Bourdieu, 2014; Campos; Tchalekian; Paiva, 2020; Costa e Dias Júnior, 2024).

Stochero e Pinto (2024) destacam que mulheres com baixos níveis de escolaridade, como ensino fundamental ou médio incompleto, pertencentes à faixa etária entre 18 e 29 anos, solteiras ou divorciadas, e que apresentam problemas de saúde física e mental, encontram-se em maior situação de vulnerabilidade, tanto no meio rural quanto no urbano. Por outro lado, mulheres residentes em áreas urbanas tendem a dispor de maior acesso a redes de suporte, serviços de saúde e de proteção, além de maior visibilidade social, fatores que podem favorecer a denúncia e o acesso às políticas de enfrentamento (Silva et al., 2019).

A despeito das políticas públicas implementadas nas últimas décadas e dos avanços normativos, como a atualização da Lei do Feminicídio (Lei nº 14.994), em 2024, a letalidade feminina, especialmente daquelas em situação de maior vulnerabilidade, segue como um problema público grave, e que, só em 2023, matou quase 4 mil mulheres (IPEA, 2025). No Rio Grande do Sul, indicadores de violência contra a mulher da Secretaria da Segurança Pública do estado registraram 53.166 casos no ano de 2025 (SSP/RS, 2026).

Esse cenário exige respostas rápidas e eficazes por parte do Poder Público, baseadas em dados confiáveis e ferramentas que permitam ações de prevenção da violência doméstica em níveis diferenciados (Ávila, 2017).

No âmbito da gestão pública e do planejamento territorial, a adoção de dados geoespaciais e de painéis interativos constitui instrumento técnico e institucional fundamental para integrar informações, qualificar a tomada de decisão e subsidiar os processos de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

No âmbito das geotecnologias, dados espaciais (ou geoespaciais) são registros georreferenciados cuja característica central é a localização na superfície terrestre em um dado momento ou período. De acordo com Câmara e Monteiro (2001), dados geoespaciais podem ser divididos em:

- **Dados temáticos:** oriundos de mapeamento in loco e voltados a distribuições qualitativas (por exemplo, mapas de solos ou de vegetação).

- **Dados cadastrais:** representam objetos geográficos com atributos e símbolos gráficos variados (como lotes urbanos com informações de proprietário e valor venal), armazenados em bancos de dados geoespaciais.

Painéis interativos resumizam de forma gráfica distintos dados e variáveis geoespaciais no formato de sites que agregam informações e recursos de visualização e consulta, pode conter diferentes seções ou elementos, como mapas, gráficos, tabelas, entre outros, e é construído combinando diversos elementos ou widgets. Um widget (legenda, gráfico de pizza, gráfico, mapa, indicador, medidor, lista) é um componente ou bloco de construção do painel (Bhatia et al., 2019).

Nesse contexto, a IEDE-RS configura-se como uma plataforma dedicada à disponibilização e ao compartilhamento de dados geoespaciais, geosserviços e painéis interativos produzidos e utilizados por diferentes órgãos da administração pública estadual, setores econômicos, comunidade acadêmica e público em geral. A estrutura da IEDE-RS é composta por um catálogo de dados geoespaciais, vinculado a um sistema de gerenciamento de metadados, serviços e aplicativos, e um geoportal interativo, o Geoportal RS.

O conceito de Infraestrutura de Dados Espaciais (IDE) está formalizado no Decreto Federal nº 6.666/2008 (INDE), alterado pelo Decreto 12.402 de 2024, como o “conjunto integrado de tecnologias, políticas, mecanismos e procedimentos de coordenação e monitoramento, padrões e acordos necessários para facilitar e para ordenar a geração, o armazenamento, o acesso, o compartilhamento, a disseminação e o uso dos dados geoespaciais de origem federal, estadual, distrital e municipal”. De forma semelhante, o Decreto Estadual nº 52.158/2014, institui a IEDE-RS) e a define como o “conjunto integrado de tecnologias, políticas, mecanismos e procedimentos de coordenação e monitoramento, padrões e acordos, necessários para facilitar e ordenar a geração, o armazenamento, o acesso, o compartilhamento, a disseminação e o uso dos dados geoespaciais”.

Apesar de existirem variações dessa definição conforme o contexto, o objetivo comum é otimizar o uso dos dados espaciais, integrando arranjos institucionais, normas e tecnologias para ampliar o acesso e padronizar processos.

A IEDE-RS começou a ser implementada em 2017, pelo Governo do Estado, com financiamento do Banco Mundial, com o objetivo de organizar e padronizar a produção e a gestão de dados geoespaciais estaduais, evitando duplicidades e desperdícios, além de subsidiar o planejamento, a gestão de políticas públicas e o ordenamento territorial com base na dimensão espacial. Sua plataforma digital, construída com soluções da Environmental Systems Research Institute (ESRI), centraliza o acesso ao acervo geoespacial, dissemina informações via geosserviços e aplicações e permite integração com a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), incluindo consulta e download de dados e metadados próprios e de parceiros.

5. METODOLOGIA

A elaboração do Painei fundamentou-se nas seguintes etapas:

1. *Coleta de informações de localização das instituições sociais, de justiça e segurança que integram a Rede de Proteção da Mulher no Estado. Esses dados, originalmente registrados como endereços físicos, foram posteriormente geolocalizados em um projeto na plataforma*

ArcGIS Pro, da ESRI, permitindo a representação espacial dos serviços e posterior integração ao painel interativo;

2. *Elaboração do Painei utilizando a aplicação Experience Builder disponível na plataforma ArcGis Enterprise. As informações geolocalizadas foram estruturadas em diferentes camadas temáticas, devidamente acompanhadas de metadados completos e integradas ao banco de dados da IEDE-RS, garantindo padronização e rastreabilidade dos dados.*

Outras informações necessárias à elaboração do Painei foram obtidas em cartilhas governamentais do Rio Grande do Sul: Secretaria da Segurança Pública, Secretaria de Desenvolvimento Social, Secretaria da Saúde, Tribunal de Justiça, Polícia Civil, Brigada Militar, Defensoria Pública e Ministério Público Estadual.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O principal resultado deste trabalho é o desenvolvimento e a disponibilização do Painei da Rede de Proteção da Mulher no Rio Grande do Sul, integrado à IEDE-RS, acessível no link: <https://iede.rs.gov.br/redeprotecaodamulher>, Figura 1.

FIGURA 1 – Tela inicial do Painei da Rede de Proteção da Mulher no Rio Grande do Sul.

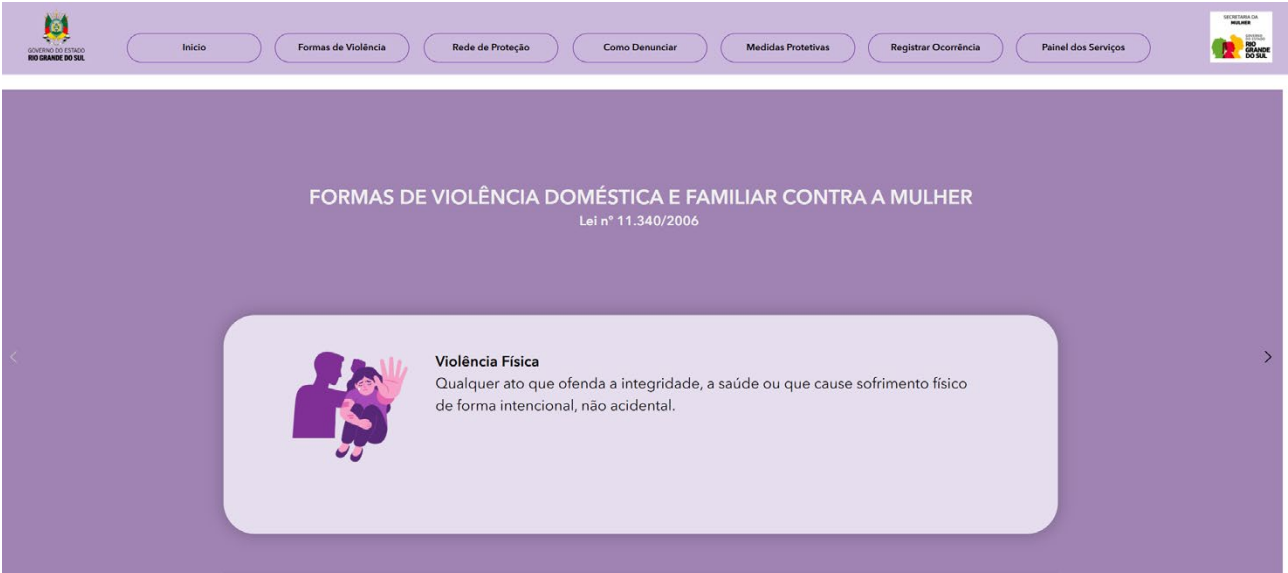


Fonte: Autores (2026).

Uma das seções centrais do Painei é dedicada à caracterização dos diferentes tipos de violência, conforme definido pela legislação brasileira, em especial a Lei Maria da Penha. São apresentados, de forma

clara e didática, os principais tipos de violência que afetam as mulheres, Figura 2.

FIGURA 2 – Seção de definição dos diferentes tipos de violência contra a mulher.



Fonte: Autores (2026).

Na terceira seção encontram-se as instituições que fazem parte da Rede de Proteção da Mulher RS, subdivididas em duas categorias: (i) Justiça e Segurança, (ii) Social (Quadro 1). Esta Rede é uma articulação institucional coordenada pelo Governo do Estado, por meio da Secretaria da Mulher (SDM). Tem como objetivo oferecer atendimento integral, humanizado

e articulado às mulheres em situação de violência doméstica e/ou familiar e de gênero, promovendo segurança, acolhimento e acesso a direitos. Representa um compromisso do Estado com a promoção dos direitos das mulheres oferecendo suporte integral e articulado para aquelas que se encontram em situação de violência doméstica e familiar.

QUADRO 1 – Instituições da Rede de Proteção da Mulher RS

Categoria	Instituições
Justiça e Segurança	Cartório Especializado no Atendimento à Mulher; Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; Patrulha Maria da Penha; Posto Policial de Proteção à Mulher; Sala das Margaridas; Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher; Delegacia de Polícia Online da Mulher RS; Postos Médicos Legais; Sala Lilás; Ouvidoria da Mulher; Promotorias de Justiça Especializada de Combate à Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher; Núcleo de Defesa da Mulher.
Social	Abrigo para Mulheres; Rede Mulher Sistema Nacional de Emprego/ Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social; Centro Estadual de Referência da Mulher Vânia Araújo Machado; Centros de Referência da Mulher Municipais; Rede Lilás; Hospitais de Referência para o Aborto Legal e Seguro.

No âmbito da seção orientativa, destaca-se a subseção “Como denunciar”, Figura 3, que sistematiza um roteiro de ação em linguagem simples, com o objetivo de apoiar a busca por ajuda e reduzir incertezas em momentos de urgência. O passo a passo reúne informações sobre canais disponíveis para registro e encaminhamento da denúncia (inclusive em meios digitais e por telefone), orienta a identificar o serviço mais adequado conforme o tipo de ocorrência e a localidade, e reforça a importância de acionar a Rede de Proteção para acolhimento e encaminhamentos complementares, como atendimento psicossocial e suporte jurídico.

Complementarmente, o Painel disponibiliza um botão de acesso direto à Delegacia Online da Mulher RS, recurso que encaminha os usuários para o ambiente oficial de registro digital de ocorrências e solicitação de serviços, reduzindo barreiras de deslocamento e ampliando a capilaridade do atendimento, especialmente em municípios sem unidade especializada. A página disponibiliza um conjunto de orientações e à localização de equipamentos da rede, a ferramenta reforça a lógica de “porta de entrada” informacional e contribui para tornar mais fluido o percurso de acesso ao sistema de proteção, articulando informação, encaminhamento e serviços públicos em um mesmo ambiente.

FIGURA 3 – Passo a passo para denúncia e, ou registro de ocorrência.



Início
Formas de Violência
Rede de Proteção
Como Denunciar
Medidas Protetivas
Registrar Ocorrência
Painel dos Serviços



COMO DENUNCIAR



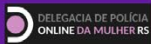


Casos graves e urgentes, como feminicídio, estupro, sequestro e outras situações que demandem intervenção imediata, **não devem ser registrados** pela Delegacia de Polícia Online da Mulher. Nesses casos, é imprescindível procurar imediatamente uma Delegacia de Polícia presencial, onde o atendimento adequado poderá ser realizado com a urgência necessária.

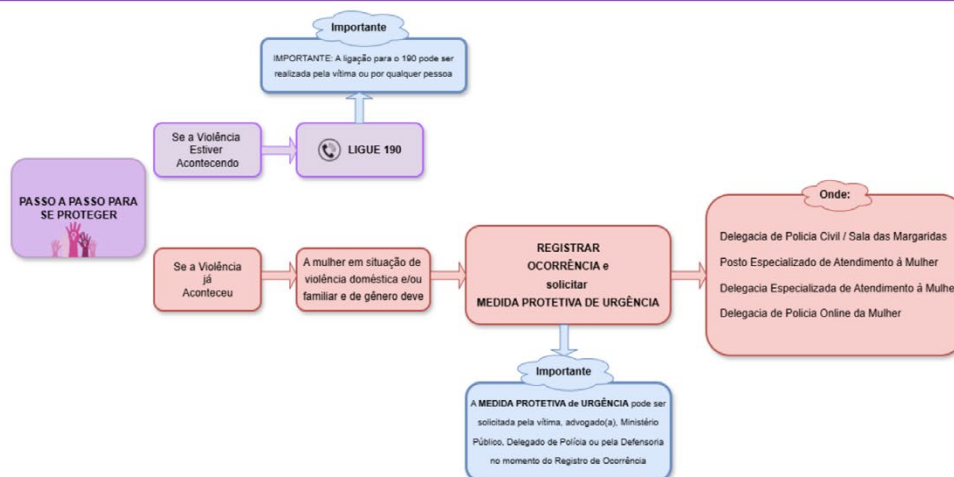
Toda forma de violência contra a mulher – seja sexual, física, moral, psicológica ou patrimonial – pode e deve ser denunciada.

Utilize os canais de denúncia.

COMO REGISTRAR



Na Delegacia de Polícia Online da Mulher, as vítimas de violência doméstica possuem um canal direto com a Polícia Civil para registrar uma ocorrência policial, sem a necessidade de ir até uma Delegacia de Polícia para denunciar seu agressor. Importante que sejam informados todos os detalhes do relacionamento e do autor do fato. Esse espaço foi especialmente projetado para que as mulheres tenham uma Delegacia de Polícia na palma de suas mãos.



Fonte: Autores (2026).

Outra funcionalidade de destaque é a seção “Medidas protetivas”, Figura 4, que apresenta, de forma sintética e acessível, o papel dessas determinações judiciais previstas na Lei Maria da Penha para interromper ciclos de violência e reduzir o risco de novas agressões. Ao explicitar quais são as medidas, em que situações podem ser solicitadas e quais encaminhamentos podem ser acionados junto aos serviços do sistema de justiça e da Rede de Proteção, o Painel contribui para qualificar a orientação à cidadania e para aproximar a informação jurídica do território. Essa estratégia reforça a dimensão preventiva da ferramenta, uma vez que combina conteúdo educativo com a possibilidade de localizar instituições competentes para acolhimento, registro e acompanhamento, favorecendo fluxos de atendimento mais claros e articulados entre segurança pública, justiça e assistência social.

FIGURA 4 – Seção sobre medidas protetivas do Painel.



Fonte: Autores (2026).

No eixo informativo do Painel, há uma chamada específica direcionada a terceiros, “Encontrou uma mulher em situação de violência?”, que desloca o foco do atendimento apenas da vítima para também contemplar a rede de apoio e a comunidade como agentes de identificação e acionamento de proteção. Esse conteúdo organiza, de modo objetivo, orientações sobre como proceder diante de uma suspeita ou confirmação de violência, reforçando a importância do encaminhamento por canais oficiais e do contato com serviços competentes, sem transferir à pessoa que testemunha a responsabilidade pela condução do caso. Ao incorporar essa perspectiva, o Painel contribui para ampliar a capacidade de resposta social, reduzir hesitações no momento do acionamento e fortalecer o fluxo de proteção a partir de uma comunicação pública clara e territorialmente referenciada.

Ao integrar essas orientações a uma plataforma georreferenciada, o Painel combina informação prática e localização de serviços, contribuindo para ampliar o acesso, qualificar o encaminhamento e fortalecer a capacidade de resposta da política pública em diferentes territórios.

Apresenta, de forma georreferenciada, os serviços e instituições que compõem a Rede de Proteção da Mulher no Rio Grande do Sul, organizados em camadas temáticas e representados em um mapa interativo na seção “Painel dos Serviços”, que podem ser filtradas por município, acessível no link:

https://iede.rs.gov.br/portal/apps/experience-builder/experience/?block_id=layout_224_block_15&id=9ef82228cb03447e8d8314faa1b29acb&page=Painel-dos-Servi%C3%A7os&views=Exibir-19.

Entre os principais componentes da rede mapeados no Painel dos Serviços destacam-se: delegacias especializadas de atendimento à mulher e unidades policiais; órgãos do sistema de justiça, como Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Judiciário; serviços da assistência social, incluindo centros de referência e casas de acolhimento; serviços de saúde e atendimento psicossocial; canais institucionais de denúncia e orientação.

A visualização espacial desses equipamentos permite identificar a distribuição territorial da Rede, evidenciando áreas com maior concentração de serviços e regiões com menor cobertura, subsidiando

análises sobre desigualdades no acesso às políticas públicas de proteção. Outro resultado relevante refere-se à integração institucional dos dados, uma vez que o Painel reúne informações provenientes de múltiplos órgãos estaduais, anteriormente dispersas em diferentes bases e documentos. A padronização dos dados, acompanhada de metadados completos e integrados ao catálogo da IEDE-RS, fortalece a governança da informação geoespacial e amplia a confiabilidade e a transparência das informações disponibilizadas ao poder público e à sociedade. Entretanto, esse avanço também evidencia desafios estruturais relacionados à governança dos dados, especialmente no que se refere à coordenação interinstitucional, à definição de responsabilidades pela manutenção e atualização das informações e à sustentabilidade dos fluxos de integração ao longo do tempo, aspectos fundamentais para garantir a consistência, a atualidade e o uso efetivo dos dados no apoio à formulação e ao monitoramento de políticas públicas.

7. CONCLUSÃO

Do ponto de vista da gestão pública, o Painel da Rede de Proteção da Mulher no Rio Grande do Sul configura-se como uma ferramenta estratégica de apoio à tomada de decisão, ao subsidiar o planejamento territorial, a alocação de recursos e a articulação interinstitucional no enfrentamento da violência de gênero. A visualização geoespacial dos serviços permite compreender, com maior precisão, a distribuição e a capilaridade da Rede, favorecendo a identificação de vazios assistenciais, sobreposições de oferta e possíveis descompassos entre demanda e capacidade instalada. Ao reunir, em um mesmo ambiente, o mapeamento das instituições e conteúdos orientativos sobre tipologias de violência, canais de denúncia, medidas protetivas e encaminhamentos, o painel avança para além da função de mero visualizador de dados: ele se consolida como instrumento de governança informacional e de comunicação pública, fortalecendo a coordenação entre áreas como justiça, segurança, saúde e assistência social.

Como evidenciado ao longo do trabalho, a dimensão territorial é constitutiva do problema público da violência contra a mulher. A incidência de casos, os padrões de subnotificação, os níveis de vulnerabilidade e, principalmente, a possibilidade de acesso rápido e seguro a serviços variam no espaço,

refletindo desigualdades socioeconômicas, barreiras de mobilidade, lacunas de oferta e assimetrias de capacidade institucional entre municípios. Nesse sentido, a possibilidade de visualizar, consultar e filtrar, por município, os equipamentos e serviços que compõem a Rede de Proteção da Mulher no Rio Grande do Sul contribui para qualificar diagnósticos e para transformar informações dispersas em inteligência territorial. Para gestores públicos, a ferramenta permite apoiar decisões sobre instalação de novas unidades, priorização de ações preventivas, pactuação de fluxos e organização de estratégias de integração regional. Para a sociedade, sobretudo para mulheres em situação de violência e suas redes de apoio, o acesso facilitado a orientações e pontos de atendimento reduz incertezas no momento do acionamento e pode abreviar o tempo entre a ocorrência, a denúncia e o acolhimento.

Ao disponibilizar conteúdo orientativo em linguagem clara e, simultaneamente, oferecer o recurso cartográfico de localização de serviços, o Painel da Rede de Proteção também atua como mecanismo de transparência ativa e de democratização do acesso à informação pública. Essa característica é particularmente relevante em um campo de política pública em que a desinformação, o medo, o isolamento e a dependência econômica são frequentemente utilizados como dispositivos de controle, dificultando a busca por ajuda. A apresentação dos canais de denúncia, a explicitação do que são medidas protetivas e a orientação dirigida a terceiros (rede de apoio e comunidade) contribuem para ampliar a capacidade de resposta social e institucional, reduzindo barreiras que, na prática, podem impedir o acionamento de proteção. Além disso, o caráter digital do Painel tende a mitigar limitações decorrentes de distância geográfica e de oferta desigual de serviços especializados, ao menos no que se refere à identificação de alternativas disponíveis e ao direcionamento para portas de entrada do sistema, incluindo recursos de registro online quando existentes.

Sob a ótica da gestão, a incorporação do Painel à Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais (IEDE-RS) agrega valor por inserir o tema da violência de gênero em um ecossistema institucional voltado à padronização, documentação e disseminação de geoinformação. A estruturação das camadas temáticas com metadados, associada ao uso de um

ambiente corporativo (ArcGIS Enterprise), favorece rastreabilidade, controle de versões e transparência metodológica, aspectos essenciais quando se trata de dados utilizados para planejamento e para comunicação pública. Além disso, ao articular informações originadas em diferentes órgãos e políticas setoriais, o Painei contribui para uma visão sistêmica da Rede de Proteção, condição indispensável para enfrentar um fenômeno multifatorial que demanda respostas integradas. Dessa forma, o produto final não deve ser entendido apenas como um aplicativo, mas como parte de um arranjo de governança capaz de sustentar, no tempo, fluxos de informação e de cooperação institucional.

Em termos operacionais, uma ferramenta com essas características pode apoiar, de maneira objetiva, perguntas que frequentemente aparecem no cotidiano da administração pública: quais municípios dispõem de delegacia especializada e quais dependem de serviços não especializados? Onde estão localizados os serviços de acolhimento e quais regiões apresentam maior distância de deslocamento até um ponto de atendimento? Em que territórios há maior concentração de instituições do sistema de justiça e em quais há fragilidades de acesso a defensoria, promotorias ou juizados? Como se distribuem, no espaço, portas de entrada do atendimento social e de saúde que podem receber e encaminhar casos de violência? Ao tornar visíveis essas dimensões, o Painei contribui para que o planejamento não se limite a uma lógica reativa, baseada apenas em ocorrências registradas, mas incorpore estratégias de prevenção e de fortalecimento de capacidades locais, inclusive por meio de articulação regional, consórcios, pactuações interfederativas e protocolos de atendimento integrados.

Ainda que os resultados indiquem ganhos relevantes de integração e de acesso à informação, é necessário reconhecer limites e desafios para a sustentação e o uso efetivo da ferramenta. O primeiro deles refere-se à atualização periódica das informações, uma vez que serviços podem ser inaugurados, descontinuados, ter mudanças de endereço, horário ou atribuições, e tais alterações afetam diretamente a utilidade do Painei, sobretudo em situações de urgência. A manutenção da qualidade da base depende, portanto, de rotinas de governança definidas, com responsabilidades claras entre instituições produtoras e gestoras da informação, além de mecanismos de validação.

Outro desafio está relacionado a eventuais inconsistências inerentes ao processo de geocodificação (por exemplo, endereços incompletos, padrões distintos de escrita e limitações de referência cartográfica), que podem gerar imprecisões de localização. Soma-se a isso a necessidade de compatibilizar diferentes taxonomias institucionais e terminologias setoriais para garantir que a categorização de serviços seja compreensível ao público e, ao mesmo tempo, útil para análise técnica.

Como encaminhamentos, recomenda-se que a evolução do Painei seja acompanhada pela institucionalização de um processo contínuo de gestão de dados, com periodicidade de revisão previamente estabelecida que permitam registrar mudanças e suas fontes. A adoção de acordos interinstitucionais e de padrões mínimos de cadastro (campos obrigatórios, formatos de endereço, descrição de serviços e contatos) pode reduzir retrabalho e aumentar a confiabilidade das informações. Do ponto de vista da análise e do monitoramento, há potencial para integrar camadas adicionais que apoiem leitura de contexto (por exemplo, recortes territoriais de políticas públicas e indicadores socioeconômicos) e, quando viável e respeitando marcos legais e éticos, articular dados agregados de demanda e atendimentos para subsidiar avaliação de cobertura e de efetividade. Também se coloca como agenda promissora o desenvolvimento de métricas de uso do próprio Painei (acessos, buscas, filtros acionados), de modo a orientar melhorias de usabilidade e verificar se o instrumento está alcançando públicos estratégicos.

Adicionalmente, para que o Painei alcance maior maturidade como instrumento de gestão, recomenda-se que sua utilização seja vinculada a rotinas de governança e a ciclos de planejamento e monitoramento das políticas públicas, evitando que a ferramenta se limite à consulta pontual. Isso pode incluir a definição de indicadores operacionais mínimos (por exemplo, tempo de atualização cadastral, cobertura territorial de serviços por tipologia, existência de fluxos pactuados por região) e a incorporação do Painei como referência em protocolos de encaminhamento e capacitações periódicas das equipes locais. Também é pertinente estimular o uso intersetorial do produto em instâncias de coordenação (comitês, grupos de trabalho e redes locais), de modo que a leitura territorial da oferta de serviços dialogue com estratégias de

prevenção, campanhas, ações educativas e respostas emergenciais. Por fim, o aprimoramento contínuo deve considerar aspectos de acessibilidade e usabilidade (linguagem simples, navegação intuitiva, compatibilidade com dispositivos móveis), assegurando que o Painel permaneça útil tanto para gestores quanto para a população, em diferentes contextos e níveis de conectividade. Recomenda-se, ainda, priorizar testes com usuários e pactuar fluxos de atendimento entre municípios, assegurando interoperabilidade, continuidade do cuidado e atualização colaborativa das informações disponibilizadas no Painel.

Por fim, a experiência apresentada reforça que geotecnologias, quando orientadas por necessidades concretas de políticas públicas e sustentadas por arranjos de governança, podem contribuir para tornar a ação estatal mais responsiva, transparente e territorialmente sensível. O Painel da Rede de Proteção da Mulher, ao integrar informação espacial, conteúdo educativo e referências de encaminhamento, oferece base para fortalecer fluxos de atendimento, apoiar a coordenação intersetorial e ampliar o acesso da cidadania a serviços essenciais. Além de sua aplicabilidade

no Estado do Rio Grande do Sul, o modelo adotado sugere possibilidade de replicação para outros temas de proteção social e para outras unidades federativas, desde que respeitadas as especificidades locais, os acordos institucionais e a necessidade permanente de atualização e qualificação da informação. Assim, a iniciativa contribui para o debate sobre inovação na gestão pública, indicando que a inteligência territorial e a disseminação de dados podem ser componentes estruturantes do enfrentamento à violência de gênero, com foco na prevenção, no acolhimento qualificado e na redução sustentada de desigualdades territoriais de acesso. Adicionalmente, ao consolidar um ponto único de consulta, o Painel tende a reduzir assimetrias informacionais entre órgãos e municípios, favorecendo a adoção de fluxos padronizados e o fortalecimento da capacidade local de resposta. A continuidade desse esforço demanda investimento em governança, capacitação técnica e comunicação pública, para que a ferramenta permaneça atual, confiável e efetivamente utilizada por gestores e pela população, em especial nos territórios com menor cobertura de serviços especializados.

8. Referências

1. ÁVILA, Thiago Pierobom de. Políticas Públicas de Prevenção Primária à Violência Contra a Mulher: Lições da Experiência Australiana. *Gênero*, Niterói, v. 17, n. 02, p. 95-125, 1 sem. 2017.
2. BERNARDES, A. C. F. Mapeamento da violência contra a mulher em Uberlândia – MG. 2022. 84 f. TCC (Graduação) – Curso de Engenharia de Agrimensura e Cartográfica, Universidade Federal de Uberlândia, Monte Carmelo, 2022.
3. BHATIA, Taranjot Singh; SINGH, Harpinder; LITORIA, P.K.; PATERYIA, Brijendra. GIS based Dashboard Development using Operations Dashboard for ArcGIS. Punjab Remote Sensing Centre, Ludhiana, Punjab, India. *International Journal of Computer Science and Technology*. v. 10, n 4, 2019. ISSN: 0976-8491 (online) | ISSN: 2229-4333 (print). Disponível em: <https://www.ijcst.com/vol10/issue4/4-taranjot-singh-bhatia.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2026.
4. BOURDIEU, Pierre. A dominação masculina, a condição feminina e a violência simbólica. Editora Best-Bolso, 2014. 176 p.
5. BRASIL. Ministério das Mulheres. Relatório anual socioeconômico da mulher: RASEAM / Ministério das Mulheres, Observatório Brasil da Igualdade de Gênero. Ano 7 (mar. 2025). Brasília: Observatório Brasil da Igualdade de Gênero/MMULHERES, 2025.
6. CAMPOS, Brisa; TCHALEKIAN, Bruna; PAIVA, Vera. Violência contra a mulher: vulnerabilidade programática em tempos de SARS-COV-2/COVID-19 em São Paulo. *Psicologia & Sociedade*, v. 32, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1807-0310/2020v32240336>. Acesso em: 08 jan. 2026.
7. COSTA, Carlos Felipe de Melo; DIAS JUNIOR, Claudelino Martins. Violência contra a mulher: um modelo de avaliação de desempenho de políticas públicas. *Revista Katálisis*, v. 27, 2024. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-0259.2024.e95039>. Acesso em: 08 jan. 2026.

8. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2025. Atlas da Violência 2025. 174 p. 2025. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5999-atlasdaviolencia2025.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2026.
9. LOBÃO, J. S. B.; OLIVEIRA, A.I.L.; JÚNIOR OLIVEIRA, I. de. 2022. Cartografia social: (re)descobrimos saberes. UEFS Editora. <https://books.scielo.org/id/bsx4q>.
10. MACHADO, A. A.; FONSECA, G.F. Avanços e limitações das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres. *Revista de Direito do Trabalho, Processo do Trabalho e Direito da Seguridade Social*, 14(2), 01–23. 2025. Acesso em: 06 mar. 2026.
11. MESSINA, K. L. G. Projeto Cartográfico Temático para a Análise Espacial dos Casos de Violência Contra a Mulher no Rio Grande do Sul. 2025. 73 f. TCC (Graduação) – Curso de Engenharia Cartográfica e de Agrimensura, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2025.
12. MOREIRA, C.V.R.S., CARVALHO, M.C. Violência contra a mulher: Políticas públicas existente no Brasil para o enfrentamento e prevenção. *Anais do CDU – Congresso de Direito UniCesumar*, [S. l.], p. 816–818, 2024. Disponível em: <https://lgpublica.com/index.php/anaiscd�/article/view/281>. Acesso em: 6 mar. 2026.
13. RIBEIRO, Luana; FIOREZE, Jordana; GALINA, Mariana; SMIDERLE, Fabiana. POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DO ESTADO NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA. *ARACÊ*, [S. l.], v. 6, n. 4, p. 18108–18124, 2024. DOI: 10.56238/arev6n4-414. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/2542>. Acesso em: 08 jan. 2026.
14. Silva, Brisana Indio do Brasil de Macêdo, Jorge Fernando de Carvalho Leite Barros, Sandra Elisa de Assis Freire, Fauston Negreiros, e João Paulo Macedo. 2019. “Produção da Psicologia no Brasil sobre mulheres rurais: revisão sistemática”. *Arquivos Brasileiros de Psicologia* 71 (2): 163–78. <https://doi.org/10.36482/1809-5267.ARBP2019v71i2p.163-178>.
15. SILVA, L. C. da.; COSTA, A. W. S. da; GUEDES, D. B. B.; SILVA, J. D. F. da; SILVA, K. C. R. da.; REIS, L. N. C.; SILVA, R. P. da.; ALMEIDA, S. K. M. de; NOBRE, S. E. F. R.; PAIVA, T. D. N. de. Política Nacional De Enfrentamento à Violência Contra a Mulher: uma revisão de literatura. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, [S.L.], v. 13, n. 2, p. 1-15, 18 nov. 2024. Editoriais Iberoamericanos. DOI: <http://dx.doi.org/10.23900/2359-1552v13n2-303-2024>. Acesso em: 6 mar. 2026.
16. STOCHERO, Luciane; PINTO, Liana Wernersbach. Prevalência e fatores associados à violência contra as mulheres rurais: um estudo transversal, pesquisa nacional de saúde, 2019. *Ciência & Saúde Coletiva*, [S.L.], v. 29, n. 1, p. 1-11, 2024. *FapUNIFESP (SciELO)*. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232024291.20452022>. Acesso em: 6 mar. 2026.
17. SSP/RS. SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO GRANDE DO SUL. Indicadores da Violência Contra a Mulher. Disponível em: <https://www.ssp.rs.gov.br/indicadores-da-violencia-contr-a-mulher>. Acesso em: 23 mar. 2026.

Governança territorial e planejamento público: compatibilização entre zoneamento ecológico-econômico e ciclo orçamentário

- André Luís Borges Martins
- Cintia de Castro Garcia Martins
- Natália Maria Cardoso Mourão
- Thiago Martins Silva

Resumo

No artigo analisa-se a integração entre o Zoneamento Ecológico-Econômico e o ciclo orçamentário como uma das condições de efetividade do planejamento territorial no Brasil. Parte-se da constatação de que, embora o ZEE possua consistência técnica e capacidade de produzir diagnósticos e diretrizes territoriais, sua efetividade é limitada pela baixa articulação com os mecanismos institucionais de decisão governamental. Com base na abordagem territorial, o estudo adota o território como eixo estruturante da ação estatal e destaca a necessidade de coordenação intersetorial, multiescalar e participativa. A análise do modelo lógico do ZEE evidencia seu potencial como instrumento estratégico, capaz de integrar dimensões ambientais, econômicas e sociais e orientar políticas públicas. No entanto, identifica-se lacuna entre produção de conhecimento e a indução de decisões, o que reforça a necessidade de integração ao orçamento-programa. Para o ZEE Roraima, aplicou-se a Metodologia de Análise e Solução de Problemas, que permitiu identificar causas institucionais da desconexão e propor intervenções baseadas em adequação normativa, capacitação institucional e monitoramento. Destaca-se o papel das Unidades de Gestão e Planejamento Territorial como base operativa para a territorialização das políticas públicas, ao alinhar diagnóstico, diretrizes e alocação de recursos. Conclui-se que a integração entre ZEE e orçamento constitui mecanismo central de indução territorial.

Palavras-chave: Governança Territorial, Zoneamento Ecológico-Econômico, Planejamento Público, Orçamento Público Governança Territorial.

INTRODUÇÃO

A integração entre instrumentos de ordenamento territorial e os sistemas formais de planejamento e orçamento público se constitui em desafio à gestão governamental contemporânea no Brasil (PARES, VALE, 2007; DE TONI, KLARMANN, 2002; FAVARETO, 2016; FAVARETO; LOTTA, 2017). Apesar do país dispor de instrumentos técnicos avançados de planejamento territorial, como o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), sua efetividade tem sido historicamente limitada pela frágil articulação com os mecanismos institucionais de decisão governamental (SILVA, 2013; RIBEIRO, 2022; MATEO, 2019; TCU, 2008).

Nesse contexto, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) representa um instrumento estratégico para a organização do território estadual, a proteção dos ecossistemas e a orientação do desenvolvimento socioeconômico (BRASIL, 2006). Contudo, sua capacidade de indução de políticas públicas estruturantes é logicamente depende de sua integração aos instrumentos formais de planejamento e orçamento (MARTINS, et. al.; 2025). Nesta direção, tem-se como objetivo descrever a proposta de integração do ZEE do Estado com o ciclo orçamentário, compreendendo essa integração como condição necessária para a efetividade de instrumentos de gestão e planejamento territorial como os zoneamentos ecológicos-econômicos.

A abordagem territorial do planejamento governamental compreende o território como categoria central de análise e de intervenção do Estado, superando a concepção tradicional de espaço como suporte neutro das políticas públicas. O território é concebido como espaço socialmente produzido, estruturado por relações de poder, assimetrias no acesso aos recursos, disputas simbólicas e arranjos institucionais, que condicionam tanto a formulação quanto a implementação das políticas públicas (SILVA, 2013; FAVARETO; LOTTA, 2022).

A perspectiva adotada reconhece o território como arena de governança, na qual múltiplos atores públicos e privados interagem em diferentes escalas, configurando processos decisórios complexos, negociados e multiescalares. No campo teórico do planejamento público, essa concepção implica a superação da fragmentação setorial e da lógica exclusivamente administrativa, substituindo-as por uma abordagem integrada, intersetorial e multiescalar e compreendendo o planejamento como processo sistêmico e políticas públicas articuladas a partir do território como eixo estruturante da ação estatal (FAVARETO, 2017).

O ZEE insere-se nesse marco conceitual como instrumento técnico-normativo de ordenamento territorial, orientando o uso e a ocupação do solo por meio da integração de critérios ambientais, econômicos, sociais e institucionais. Este instrumento organiza o território em zonas ou unidades de gestão com distintos graus de proteção, uso produtivo, restrição e conservação, estabelecendo diretrizes para políticas públicas, investimentos e atividades econômicas (BRASIL, 2006). Contudo, de forma isolada ou não articulada com demais instrumentos de planejamento, tende a permanecer restrito à função diagnóstica e cartográfica, sem capacidade efetiva de indução do desenvolvimento territorial (MARTINS, et.al.; 2025).

Diante do exposto, este artigo organiza-se em quatro seções, além desta introdução. A primeira seção discute a abordagem territorial do planejamento público, com ênfase em seus fundamentos teóricos e implicações institucionais. A segunda seção analisa o Zoneamento Ecológico-Econômico como instrumento estratégico, por meio de seu modelo lógico, suas potencialidades e suas limitações na indução de políticas públicas. A terceira seção apresenta a proposta de compatibilização entre o ZEE de Roraima e o ciclo orçamentário, com base na aplicação da

metodologia MASP. A quarta e última seção discute o papel das Unidades de Gestão e Planejamento Territorial como base operativa para a territorialização das políticas públicas.

1. A abordagem territorial e inovações institucionais

A abordagem territorial de políticas públicas representa uma mudança paradigmática na forma como o Estado concebe e intervém no espaço, especialmente em áreas rurais e interioranas. Essa abordagem emerge como resposta ao esgotamento do modelo setorial tradicional, que organiza a ação estatal a partir de recortes temáticos isolados, como agricultura, saúde ou educação, e desconsidera as interdependências que estruturam a dinâmica social em um espaço geográfico determinado (FAVARETO, 2006; 2016; 2017). Esse modelo setorial limita a efetividade das políticas públicas, pois fragmenta problemas complexos e impede a coordenação entre diferentes dimensões do desenvolvimento.

Ela também organiza a ação pública a partir do território como unidade central de análise e intervenção. O território não se reduz a um suporte físico ou administrativo, mas constitui uma construção social multidimensional que articula dimensões econômicas, sociais, ambientais, culturais e políticas. Os atores locais produzem o território por meio de relações de poder, redes de cooperação, identidades compartilhadas e formas institucionais específicas (FAVARETO, 2017). Essa perspectiva desloca o foco da política pública, que passa a priorizar processos de articulação, coordenação e governança em contextos territorializados.

Essa abordagem exige a consolidação de pilares operacionais que orientam o desenho e a implementação das políticas públicas. O primeiro pilar corresponde à intersectorialidade. A intersectorialidade pressupõe que o desenvolvimento resulta da articulação entre diferentes áreas governamentais e competências técnicas, o que exige coordenação institucional e integração de políticas públicas. A atuação isolada de setores reduz a capacidade de enfrentar problemas complexos, enquanto a ação integrada amplia a efetividade das intervenções (FAVARETO, 2016).

O segundo pilar corresponde à escala geográfica adequada. A abordagem territorial reconhece que o município isolado apresenta limitações estruturais

para planejar e executar estratégias de desenvolvimento. A escala municipal restringe a capacidade de mobilizar recursos, articular atores e captar fluxos econômicos mais amplos. A abordagem territorial propõe a adoção de escalas intermunicipais ou regionais, que respeitam identidades socioterritoriais e incorporam fluxos econômicos, sociais e institucionais compartilhados. Essa escala permite maior eficiência na alocação de recursos e maior coerência na definição de estratégias (FAVARETO, 2010; 2016).

O terceiro pilar corresponde ao enfoque relacional rural-urbano. A abordagem territorial supera a dicotomia entre campo e cidade ao reconhecer que esses espaços constituem uma unidade integrada por fluxos de trabalho, serviços, bens, informações e pessoas. O desenvolvimento rural depende das conexões com centros urbanos, enquanto o dinamismo urbano depende das funções produtivas, ambientais e sociais do espaço rural. Essa interdependência exige políticas públicas que considerem a complementaridade entre esses espaços e promovam sua integração funcional (FAVARETO, 2006; 2010; 2015).

O quarto pilar corresponde à gestão participativa. A gestão participativa privilegia o protagonismo dos atores locais na identificação de problemas, na definição de prioridades e na construção de projetos estratégicos de desenvolvimento. Essa lógica rompe com modelos centralizados e hierárquicos de decisão e adota processos do tipo bottom-up, nos quais a legitimidade e a efetividade das políticas derivam da participação social e da pactuação entre diferentes atores. A governança territorial passa a depender da capacidade de coordenação, negociação e construção de consensos em escala local e regional (FAVARETO, 2006; 2010).

Esses pilares estruturam uma mudança substantiva na ação estatal. O Estado deixa de atuar como agente centralizador e passa a exercer funções de indução, coordenação e apoio a processos territoriais. A política pública deixa de ser um conjunto de intervenções fragmentadas e passa a constituir uma estratégia integrada de desenvolvimento, orientada pela articulação entre atores, pela valorização de recursos endógenos e pela construção de capacidades territoriais.

1.1 Desenvolvimento histórico da abordagem territorial de políticas públicas.

O marco teórico inicial da abordagem territorial remonta à década de 1970, com o estudo de Arnaldo Bagnasco sobre a “Terceira Itália”. O autor analisou regiões do centro-norte italiano caracterizadas pela presença de pequenas e médias empresas articuladas em redes locais. Bagnasco demonstrou que o dinamismo econômico dessas regiões não resultava apenas de fatores clássicos, como capital ou tecnologia, mas do tecido social denso, da confiança entre os atores e dos laços de cooperação territorializados. Esse argumento desloca o foco da análise econômica para a dimensão social do desenvolvimento, ao evidenciar que a coordenação entre agentes locais reduz custos de transação, favorece a inovação incremental e sustenta arranjos produtivos flexíveis (FAVARETO, 2006).

Essa interpretação se articula com contribuições posteriores da sociologia econômica e da geografia econômica, que reforçam a centralidade do capital social, das instituições locais e da governança territorial. A noção de desenvolvimento deixa de se restringir ao crescimento setorial e passa a incorporar a capacidade de articulação entre atores públicos e privados em um espaço definido. O território assume, assim, a condição de ativo estratégico, pois concentra recursos materiais e imateriais que condicionam trajetórias diferenciadas de desenvolvimento (GHESTI; SILVA, 2016).

Na década de 1990, a União Europeia consolidou essa perspectiva ao institucionalizar políticas de desenvolvimento territorial. O principal instrumento desse movimento foi o Programa LEADER, criado para promover o desenvolvimento rural com base em estratégias locais integradas. O programa introduziu uma lógica inovadora de planejamento, ao substituir intervenções centralizadas por iniciativas construídas a partir de parcerias multissetoriais, envolvendo governos locais, setor privado e sociedade civil (Idem, *ibidem*).

O LEADER estruturou-se em princípios que se tornaram referência internacional. O programa adotou a abordagem bottom-up, na qual os atores locais participam diretamente da definição das prioridades e das estratégias de desenvolvimento. O programa incentivou a integração de setores econômicos e sociais em projetos territoriais, superando a fragmentação típica das políticas setoriais. O programa valorizou a inovação, a cooperação interterritorial e a criação de

redes, ampliando a capacidade de difusão de experiências bem-sucedidas (Idem, *ibidem*).

Esse conjunto de elementos consolidou a competitividade territorial como eixo analítico e normativo. O desenvolvimento passou a depender da capacidade do território de mobilizar seus recursos endógenos, articular atores e construir projetos coletivos. A experiência europeia influenciou políticas públicas em diversos países, especialmente na América Latina, ao fornecer um modelo de governança territorial que combina descentralização, participação social e integração de políticas (FAVARETO, 2006; 2010; GALVANESE; FAVARETO, 2014).

1.1.1 A experiência brasileira: da Agricultura Familiar ao Território

No Brasil, a experiência de enfoque territorial ocorreu de forma gradual e em etapas sucessivas, que refletem mudanças institucionais e conceituais na ação do Estado. A primeira etapa ocorreu na década de 1990, com a consolidação da agricultura familiar como categoria prioritária da política pública. Esse processo levou à criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que estruturou uma política de crédito rural direcionada a esse segmento. O PRONAF ampliou o acesso a financiamento e fortaleceu a base produtiva da agricultura familiar, mas manteve uma lógica predominantemente setorial, centrada no apoio à produção agrícola (FAVARETO, 2017).

A segunda etapa ocorreu no início dos anos 2000, quando se intensificou o reconhecimento dos limites do PRONAF para induzir processos mais amplos de desenvolvimento regional. A ênfase exclusiva no crédito agrícola mostrou-se insuficiente para enfrentar problemas estruturais, como baixa diversificação econômica, fragilidade institucional e desigualdades territoriais persistentes. Esse contexto impulsionou o debate sobre a chamada “nova ruralidade”, que redefine o espaço rural como um ambiente multifuncional, caracterizado pela diversificação de atividades econômicas, pela pluriatividade das famílias e pela crescente integração com dinâmicas urbanas (FAVARETO, 2006; 2017).

A terceira etapa corresponde à institucionalização da abordagem territorial no interior do Estado brasileiro. Esse processo ocorreu com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no

âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A SDT introduziu instrumentos e diretrizes voltados à operacionalização do enfoque territorial, com ênfase na articulação de políticas públicas, na valorização de dinâmicas locais e na construção de instâncias de governança territorial (FAVARETO, 2006; 2007; 2010; 2017). Nesse contexto, o Estado passou a estimular a formação dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (Codeter), que funcionam como espaços de deliberação e coordenação entre atores públicos e privados, e a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), que orientam estratégias de médio e longo prazo com base nas especificidades de cada território (FAVARETO, 2010).

A quarta etapa corresponde à expansão e ao aprofundamento da abordagem territorial, especialmente a partir de 2008, com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania. Esse programa buscou elevar o enfoque territorial à condição de política de governo, ao integrar ações de múltiplos setores e ampliar a escala de intervenção. A iniciativa articulou políticas de 22 ministérios sob coordenação da Casa Civil, com o objetivo de promover inclusão social, dinamização econômica e ampliação do acesso a serviços públicos em territórios considerados prioritários. Essa estratégia representou um avanço na tentativa de superar a fragmentação institucional, ao promover maior coordenação intersetorial e ao consolidar o território como referência para o planejamento e a execução das políticas públicas (FAVARETO, 2010; 2016).

Esse percurso evidenciou uma mudança progressiva na lógica da ação estatal. O Estado deslocou o foco de instrumentos setoriais para estratégias territoriais integradas, ampliando a importância da governança local e regional e reconhecendo a complexidade dos processos de desenvolvimento. Contudo, esse processo revelou limites operacionais e institucionais, como dificuldades de coordenação entre órgãos, assimetrias de capacidade entre territórios e dependência de arranjos federativos que nem sempre se mostraram estáveis (Idem, *idem*).

1.2 Inovações Institucionais e a efetividade da abordagem territorial

A abordagem territorial constitui um processo que articula democratização e eficiência na gestão do território. Sua efetividade depende da capacidade

do Estado de superar a fragmentação setorial e de incorporar as especificidades regionais nos processos decisórios. O território deve deixar de ser tratado como objeto passivo de investimento e passar a ser reconhecido como sujeito do desenvolvimento. Esse deslocamento exige um planejamento capaz de ativar capacidades locais, articular atores e transformar vantagens comparativas em competitividade sistêmica e bem-estar social (FAVARETO; LOTTA, 2022).

Nessa direção a efetividade da abordagem territorial depende da criação de inovações institucionais que alterem de forma concreta os mecanismos de coordenação, financiamento e governança das políticas públicas. A literatura e a experiência prática indicam a necessidade de instituir mecanismos formais de tripla coordenação, capazes de alinhar atores, escalas e interesses (Idem, ibidem).

Coordenações horizontais integram políticas de diferentes áreas governamentais, como educação, saúde, produção e meio ambiente, ao longo de todo o ciclo da política pública. Essa integração deve ocorrer desde o diagnóstico e o planejamento até a implementação e o monitoramento, e não apenas em ações pontuais. A coordenação horizontal reduz sobreposições, amplia sinergias e aumenta a efetividade das intervenções (FAVARETO, 2016; 2017).

Coordenações verticais organizam as relações federativas entre União, estados e municípios. Esse arranjo deve definir competências, responsabilidades e mecanismos de cofinanciamento, de modo a garantir complementaridade entre níveis de governo. A ausência dessa coordenação gera dispersão de recursos e descontinuidade das ações, enquanto sua presença fortalece a capacidade de execução territorial (FAVARETO, 2016; 2017).

Já coordenações entre Estado, sociedade e mercado ampliam a base de atores envolvidos nas estratégias de desenvolvimento. Esse mecanismo incorpora o setor privado, organizações sociais e segmentos não organizados, e reduz a concentração de poder em grupos específicos. Esse arranjo aumenta a legitimidade das decisões e amplia a capacidade de mobilização de recursos e conhecimentos (FAVARETO, 2017).

Essa ampliação da base de atores redefine a própria dinâmica da ação estatal, ao deslocar o foco da intervenção isolada para processos de coordenação e governança territorial. A atuação do Estado passa a depender da sua capacidade de articular interesses

divergentes, estruturar arenas de decisão e estabelecer mecanismos institucionais que garantam a cooperação entre diferentes agentes. Nesse sentido, a abordagem territorial exige não apenas participação ampliada, mas a construção de arranjos institucionais capazes de transformar essa participação em capacidade efetiva de coordenação e implementação de políticas públicas (FAVARETO, 2015; 2016; 2017; 2022).

2. O ZEE COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL E INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS

A análise do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) em Martins et al. (2025), com base em sua metodologia implementada (BRASIL, 1981; 2006), demonstrou que este instrumento possui uma estrutura interna consistente e potencialmente compatível com os pressupostos da abordagem territorial do planejamento público. O modelo lógico analisado evidencia que o ZEE não se limita a um instrumento descritivo, mas constitui uma intervenção estruturada, organizada por uma cadeia causal que conecta diagnóstico, planejamento, normatização e indução de resultados sobre o território (MARTINS et al., 2025).

Essa característica aproxima o ZEE do núcleo conceitual da abordagem territorial descrita acima que define o território como unidade central de intervenção e exige a articulação entre dimensões econômicas, sociais, ambientais e institucionais. O ZEE opera exatamente nesse plano, ao integrar essas dimensões em diagnósticos territoriais e traduzi-las em diretrizes normativas de uso e ocupação do solo. Nesse sentido, o ZEE não apenas dialoga com a abordagem territorial, mas pode fornecer sua base técnico-operacional.

A estruturação do ZEE em fases sequenciais, planejamento, diagnóstico, prognóstico e implementação (BRASIL, 2006) reforça esse argumento. Cada fase produz informações e por fim diretrizes que, quando articuladas, permitem a construção de estratégias territoriais consistentes. O diagnóstico identifica as condições biofísicas, socioeconômicas e institucionais. O prognóstico projeta cenários e define alternativas de desenvolvimento. A implementação orienta decisões públicas e privadas. Esse encadeamento revela que o ZEE possui atributos típicos de instrumentos estratégicos de planejamento, conforme exigido pelo modelo de orçamento-programa (MARTINS et al.; 2025).

Contudo, a abordagem territorial exige não apenas instrumentos tecnicamente consistentes, mas também capacidade institucional de coordenação. O ZEE, isoladamente, não garante essa coordenação. O próprio modelo lógico evidencia uma lacuna crítica na transição entre produção de conhecimento e indução de políticas públicas. A consistência observada nas etapas de diagnóstico e zonificação não se reproduz automaticamente na capacidade de orientar decisões de investimento e formulação de políticas (idem, ibidem).

A efetividade da abordagem territorial depende de inovações institucionais que promovam coordenação intersetorial, articulação federativa e integração entre Estado, sociedade e mercado. O ZEE fornece a base informacional e normativa para essa coordenação, mas não substitui os mecanismos institucionais necessários para sua operacionalização (Idem, ibidem).

Nesse ponto, a integração com o ciclo orçamentário emerge como elemento decisivo. O orçamento-programa organiza a ação estatal em torno de objetivos, metas e resultados (GIACOMONI, 2025), mas carece de base territorial estruturada. O ZEE pode suprir essa lacuna ao fornecer recortes espaciais, diagnósticos e diretrizes que permitem territorializar o orçamento (MARTINS, et al.; 2025).

Isto fica evidenciado por meio de análises das normativas estaduais que reforçam essa interpretação, conforme Quadro 1. A maioria dos ZEEs incorpora, em seus objetivos, a função de orientar políticas públicas e decisões de investimento. Em diversos casos, o ZEE é explicitamente definido como referência para o Plano Plurianual e para os demais instrumentos orçamentários. Isso indica um reconhecimento institucional, ainda que parcial, de sua capacidade de indução.

QUADRO 1 – Dispositivos legais de integração ZEE e Ciclo orçamentário:

UF	Nome	Dispositivos legais
AC	ZEE do Estado do Acre	Art. 30 – § 2º O Sistema apoiará o planejamento e a reorientação das decisões e ações do poder público, do setor privado e da sociedade em geral, visando a implementação do desenvolvimento sustentável, mediante ações voltadas para: II – assegurar a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento governamental como Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual e as diretrizes recomendadas pelo ZEE;
AP	ZEE do Estado do Amapá	Art. 5º O ZEE do Estado do Amapá será orientado pelos princípios constitucionais da função socioeconômica e ecológica da terra, da prevenção, precaução e do planejamento ambiental e territorial da participação informada, do acesso equitativo aos recursos naturais, da impessoalidade, da supremacia do interesse público e nacional, da eficiência no uso do solo (da terra) e recursos naturais, e tem os seguintes objetivos: V – servir como parâmetro para elaboração das políticas públicas do Estado, inclusive na orientação do Plano Plurianual – PPA
AM	MacroZEE do Estado do Amazonas	Art. 15. O sistema de Coordenação, Execução e Monitoramento do MZEE é composto por um conjunto de órgãos e instituições, com o objetivo de promover a implementação integrada das ações nas Categorias de Uso e Zonas Ecológicas-Econômicas definidas no Mapa Síntese. § 2º. O sistema apoiará o planejamento e a reorientação das decisões e ações do Poder Público, do setor privado e da sociedade em geral, visando à implementação do desenvolvimento sustentável, mediante ações voltadas para: II – assegurar a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento governamental como plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual e as diretrizes recomendadas pelo MZEE
AM	ZEE da Sub-Região do Purus	Art. 15. O Estado deverá articular, com os Municípios e a União, políticas, programas e planos que cumpram com as diretrizes e demais disposições apresentadas no ZEE da Sub-Região do Purus. § 1.º O ZEE da Sub-Região do Purus servirá de subsídios à elaboração do Plano Plurianual do Estado, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais dos órgãos e entidades da Administração.
DF	ZEE do Distrito Federal	Art. 5º São objetivos específicos do ZEE-DF: V – incorporar a avaliação dos riscos ecológicos nos instrumentos formais de planejamento e gestão pública e privada para garantia da integridade dos ecossistemas; Art. 44. Fica criada a Comissão Distrital do ZEE-DF – CDZEE-DF, órgão superior consultivo e deliberativo, a ser regulamentada por decreto, com as seguintes funções: IV – apresentar, a cada 2 anos, o resultado das análises e estudos à CDZEE-DF para subsidiar o aprimoramento do planejamento territorial, a adoção de ações corretivas, a elaboração dos projetos de plano plurianual e de orçamento anual e a execução orçamentária do Governo do Distrito Federal;
MA	MacroZEE do Estado do Maranhão	Art. 11 – O MacroZEE do Estado do Maranhão servirá de referência técnica à elaboração do Plano Plurianual do Estado, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, das Leis Orçamentárias Anuais e procedimentos administrativos dos órgãos e entidades da Administração Estadual Direta e Indireta.

UF	Nome	Dispositivos legais
MA	ZEE do Bioma Amazônico do Estado do Maranhão	Art. 18 – Fica instituído o Painel de Indicadores do Zoneamento Ecológico-Econômico do Bioma Amazônico do Estado Maranhense como instrumento de transparência, controle social e monitoramento de sua implementação, que deve contemplar, no mínimo, os seguintes temas: I – meio ambiente e serviços ecossistêmicos; II – desenvolvimento econômico com equidade; III – infraestrutura para competitividade e qualidade de vida; IV – governança e instituições para desenvolvimento sustentável, transparência e controle social. § 3º – O painel de indicadores a que se refere o caput deste artigo será disponibilizado em até dois anos, contados da data da publicação desta Lei, devendo ser atualizado, conforme estabelecido no Plano Plurianual (PPA).
MA	ZEE do Bioma Cerrado do Estado do Maranhão	Art. 21 – Fica instituído o Painel de Indicadores do ZEE-MA do Bioma Cerrado e Sistema Costeiro do Estado Maranhense como instrumento de transparência, controle social e monitoramento de sua implementação, que deve contemplar, no mínimo, os seguintes temas: § 3º – O painel de indicadores a que se refere o caput deste artigo será disponibilizado em até dois anos, contados da data da publicação desta Lei, devendo ser atualizado, conforme estabelecido no Plano Plurianual (PPA).
PA	ZEE DA Área de Influência das Rodovias BR-163 e BR-230 no Estado do Pará	Art. 17. O ZEE – Zona Oeste, servirá de subsídio à elaboração do Plano Plurianual do Estado e à política de investimentos públicos e incentivos fiscais do Estado, e orientará a iniciativa privada quanto à alocação de seus investimentos.
PA	ZEE da Zona Leste e Calha Norte do Estado do Pará	Art. 13. O ZEE Zona Leste e Calha Norte servirá de subsídio à elaboração do Plano Plurianual do Estado e à política de investimentos públicos e incentivos fiscais do Estado.
RR	ZEE de Roraima	Art. 8º. O ZEE-RR orienta-se pelos princípios constitucionais da função socioeconômica e ecológica da terra, da prevenção-precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da participação informada, do acesso equitativo aos recursos naturais, da impessoalidade, da supremacia do interesse público e nacional, da eficiência no uso do solo e recursos naturais, e tem os seguintes objetivos: IV – servir como parâmetro para a elaboração de todas as políticas públicas do Estado, sobretudo na orientação dos Planos Plurianuais (PPAs). Art. 12. A implementação de políticas públicas relativas a acessos, a créditos, incentivos fiscais e outros tipos de investimentos somente receberão colaboração, apoio e estímulo quando em consonância com as diretrizes do ZEE-RR e compatíveis com o Plano Plurianual de Ações – PPA do Estado de Roraima. Art. 14. O ZEE deve indicar processos de apropriação, preservação e conservação de recursos renováveis e não renováveis, considerando seus valores de uso direto, indireto e de opção e valores de não uso, de herança e de existência, assegurando a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento governamental, como Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual e as diretrizes a serem recomendadas pelo ZEE-RR. Art. 26. O poder público deverá instituir indicadores que demonstrem a consonância entre o Plano Plurianual e demais planos e programas estaduais com os programas definidos por esta lei de criação do ZEE-RR.

Fonte: Martins et al. Conseplan, 2025. Grifos nossos.

Essa constatação permite um avanço analítico relevante. O problema central não reside na insuficiência técnica do ZEE, mas na ausência de mecanismos institucionais que conectem seus produtos ao processo decisório estatal. O ZEE já incorpora elementos essenciais do planejamento estratégico, diagnóstico integrado, definição de cenários e diretrizes normativas. O que falta é sua incorporação sistemática à lógica do orçamento-programa e aos sistemas de governança territorial.

Nesta direção, é possível identificar três potencialidades centrais do ZEE como instrumento de abordagem territorial. A primeira potencialidade corresponde à capacidade de estruturar o planejamento territorial. O ZEE organiza o território em unidades diferenciadas, com base em critérios técnicos, e define diretrizes específicas para cada uma

delas. Essa estrutura permite superar a lógica homogênea das políticas públicas e introduzir diferenciação territorial na ação estatal.

A segunda potencialidade corresponde à capacidade de integrar políticas públicas. O ZEE fornece uma base comum para diferentes setores governamentais, o que facilita a coordenação intersetorial. Essa característica responde diretamente ao principal problema identificado pela abordagem territorial, a fragmentação da ação estatal.

A terceira potencialidade corresponde à capacidade de orientar a alocação de recursos. Quando integrado ao ciclo orçamentário, o ZEE permite direcionar investimentos públicos para territórios e atividades compatíveis com suas características socioambientais. Essa função transforma o ZEE em instrumento indutor de desenvolvimento territorial.

Essa articulação implica uma mudança qualitativa na função do ZEE. O instrumento deixaria de ser um produto técnico e passa a integrar o sistema de planejamento governamental. O ZEE assumiria papel de referência para a formulação de políticas, para a definição de prioridades e para a alocação de recursos.

Essa mudança redefiniria a relação entre território e Estado. O território deixaria de ser objeto passivo de intervenção e passaria a orientar a própria estrutura da ação estatal. O planejamento deixaria de ser setorial e passaria a ser territorializado. O orçamento deixaria de ser apenas financeiro e passaria a ser instrumento de desenvolvimento territorial.

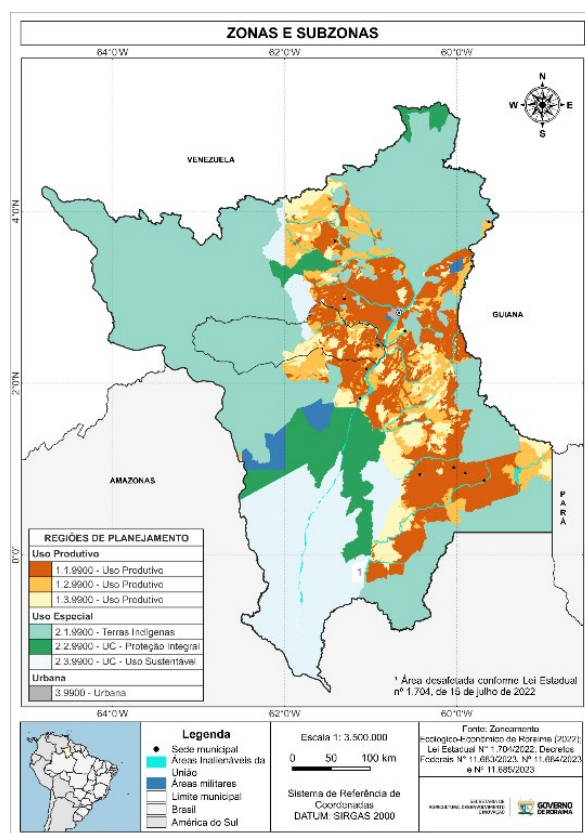
3. UNIDADES DE GESTÃO E PLANEJAMENTO TERRITORIAIS COMO BASE OPERATIVA PARA INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALIZADAS

As Unidades de Gestão e Planejamento Territorial (UGPTs), definidas no âmbito do Zoneamento Ecológico-Econômico de Roraima pela Lei 323/2022 (RORAIMA, 2022) constituem o elemento fundamental para a implementação da abordagem territorial no planejamento público. O Estado poderá ajustar seus instrumentos de planejamento e orçamento às especificidades territoriais previamente definidas por critérios técnicos, socioeconômicos e ambientais e participação social.

As UGPTs podem funcionar como unidades analíticas e operacionais. Cada unidade delimita um recorte espacial com características homogêneas ou funcionalmente articuladas. Essas características incluem condições biofísicas, dinâmicas produtivas, padrões de uso do solo, arranjos institucionais e formas de ocupação social. A delimitação dessas unidades permite superar a fragmentação administrativa baseada exclusivamente em limites municipais e introduz uma lógica territorial coerente com os processos reais de desenvolvimento, em detrimento das lógicas setoriais de implementação de políticas públicas (RORAIMA, 2022).

O funcionamento das UGPTs ocorre por meio de três funções principais. A primeira função consiste na organização do diagnóstico territorial, (Mapa 1) Cada UGPT consolida informações integradas sobre potencialidades, restrições de uso. Essa base permite qualificar a tomada de decisão e reduzir assimetrias de informação entre setores governamentais.

MAPA 1 – Unidades de Gestão e Planejamento Territorial (UGPTs):



A segunda função consiste na definição de diretrizes territoriais (Quadro 2). Cada UGPT estabelece parâmetros específicos de uso, ocupação e desenvolvimento, orientando tanto a ação pública quanto decisões privadas (idem, ibidem).

QUADRO 2

Zona	Subzona	Finalidade	Diretriz
Zona 1 Uso Produtivo	1.1	Agricultura, pecuária, manejo florestal	Incentivos produtivos com sustentabilidade ambiental
	1.2	Agroflorestas, fruticultura, pecuária manejada	Apoio a cultivos diversificados e restauração ecológica
	1.3	Extrativismo	Planejamento participativo e manejo adaptado
Zona 2 Uso Especial	2.1	Terras indígenas	Respeito à autodeterminação dos povos indígenas (PGTAs)
	2.2	Proteção Integral	Preservação, pesquisa, educação ambiental (Planos de Manejo)
	2.3	Uso Sustentável	Regularização fundiária e manejo comunitário (Planos de Manejo)
	2.4	Militar	Gestão da Defesa; conservação indireta
	2.5	Áreas inalienáveis da União	Restrição de transferência e uso público controlado
Zona 3 Urbana e Periurbana	-	Moradia, trabalho, comércio, serviços com infraestrutura	Gestão Urbana (Planos Diretores)

Fonte: Lei estadual 323/2022

Já a terceira função consiste na vinculação dessas diretrizes aos instrumentos de planejamento e orçamento do Estado.

A indução de políticas públicas territorializadas ocorreria quando essas três funções se conectassem ao ciclo de planejamento governamental. O Plano Plurianual incorporando as UGPTs como unidades de referência para a formulação de programas. Atividade e Projetos que compõem o conjunto de programas do PPA identificando explicitamente as UGPTs nas quais incide.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias poderá estabelecer prioridades alinhadas às diretrizes das UGPTs. Essa etapa definiria quais Unidades e quais tipos de intervenções poderiam receber maior atenção no exercício fiscal. A Lei Orçamentária Anual deve materializar essas prioridades na alocação de recursos. Os projetos e atividades podem vincular-se às UGPTs, permitindo identificar onde e como o gasto público incide no território.

Esse encadeamento transforma as UGPTs em mecanismo indutor. A indução ocorre porque as diretrizes territoriais passam a condicionar a formulação de atividades e projetos e a seleção e alocação de recursos. Políticas públicas deixam de ser distribuídas de forma uniforme e passam a ser direcionadas por critérios territoriais objetivos.

A lógica de indução também se estende à coordenação intersetorial. Diferentes políticas públicas que incidem sobre a mesma UGPT passam a compartilhar um referencial comum. Isso permite articular ações

de infraestrutura, produção, meio ambiente, saúde e educação dentro de um mesmo território. A UGPT funciona, portanto, como unidade de integração das políticas públicas.

Por fim o monitoramento pode representar outro componente essencial. A implementação de indicadores territorializados permite avaliar a aderência das políticas públicas às diretrizes das UGPTs. O uso de sistemas georreferenciados possibilita acompanhar a distribuição espacial dos investimentos e seus efeitos. Esse processo retroalimenta o planejamento, permitindo ajustes contínuos.

4. METODOLOGIA DE ANÁLISE E SOLUÇÃO DE PROBLEMAS APLICADO A COMPATIBILIZAÇÃO DO ZEE-RR E CICLO ORÇAMENTÁRIO DE RORAIMA.

A análise precedente demonstrou que o principal entrave à consolidação do Zoneamento Ecológico-Econômico como instrumento de planejamento territorial não reside em sua estrutura técnica, mas na ausência de mecanismos institucionais que garantam sua integração ao ciclo orçamentário. A partir dessa constatação, a aplicação da Metodologia de Análise e Solução de Problemas (MASP) permitiu estruturar essa problemática como um processo sistemático de análise e intervenção, orientado à solução concreta da compatibilização do ZEE Roraima e o ciclo orçamentário do Estado.

O MASP organiza a solução de problemas a partir de uma sequência lógica baseada no ciclo PDCA, que envolve identificação, análise, intervenção

e padronização. Essa abordagem apresenta aderência direta ao problema em questão, pois permitiu decompor a desconexão entre planejamento territorial

e orçamento em causas estruturais e operacionais, e propor medidas objetivas para compatibilização entre os instrumentos de planejamento, conforme Quadro 3.

QUADRO 3 – Método de Análise e Solução de Problemas:

PDCA	Fluxograma	Fase	Objetivo
P	1	Identificação do problema	Definir claramente o problema – reconhecer sua importância.
	2	Observação	Investigar as características específicas do problema com uma visão ampla e sob vários pontos de vista.
	3	Análise	Descobrir as causas fundamentais.
	4	Plano de Ação	Elaborar um plano para bloquear as causas fundamentais.
D	5	Ação	Bloquear as causas fundamentais.
C	6	Verificação	Verificar se o bloqueio foi efetivo.
		(Efetivo?)	
A	7	Padronização	Prevenir contra a reincidência do problema.
	8	Conclusão	Recapitular todo o processo de solução do problema para o trabalho futuro.

4.1 Resultados

A primeira etapa do MASP consistiu na identificação do problema. No contexto analisado, o problema central pode ser definido como a incompatibilidade entre a regionalização adotada pelos planos plurianuais do Estado e as unidades territoriais definidas pelo ZEE de Roraima. Neste caso, o planejamento governamental utiliza os limites municipais como base territorial, enquanto o ZEE organizou o território em Unidades de Gestão e Planejamento Territorial (UGPTs), definidas por critérios socioambientais e econômicos. Essa divergência compromete a capacidade de implementação de políticas públicas com abordagem territorial.

A etapa de observação permitiu detalhar as manifestações desse problema. Três dimensões se destacaram. A primeira corresponde à fragmentação territorial, na qual limites administrativos não correspondem às dinâmicas reais do território, especialmente em áreas com presença significativa de terras indígenas e unidades de conservação. A segunda correspondeu à baixa escala de planejamento, evidenciada pela predominância de ações orçamentárias sem recorte regional, o que indica centralização decisória e ausência de territorialização do gasto público. A terceira corresponde ao desalinhamento entre planejamento e ordenamento territorial, uma vez que o

ZEE, embora institucionalizado, não orienta efetivamente a programação orçamentária.

A etapa de análise identificou as causas fundamentais desse problema. A principal causa consistiu na ausência de mecanismos formais de integração entre o ZEE e o orçamento-programa. Essa ausência se manifesta na não incorporação das UGPTs como unidades de referência para a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. Somou-se a isso a baixa capacitação técnica dos agentes públicos em planejamento territorial e a inexistência de sistemas de monitoramento que permitam avaliar a compatibilidade entre políticas públicas e diretrizes territoriais.

A etapa de elaboração do plano de ação traduziu essas causas em intervenções concretas. A proposta estruturada no estudo organiza-se em três eixos principais.

O primeiro eixo corresponde à adequação normativa. A incorporação das UGPTs do ZEE à legislação estadual de planejamento permitirá alinhar as unidades territoriais do ordenamento ambiental com as unidades de planejamento governamental. Essa medida cria base institucional para a integração entre ZEE e orçamento, cuja proposta de Unidades

O segundo eixo correspondeu à capacitação institucional. A formação de servidores públicos em temas como planejamento territorial, regionalização e uso do

ZEE fortalecerá a capacidade do Estado de operacionalizar a abordagem territorial. Sem essa capacitação, a integração normativa tende a permanecer formal, sem efetividade prática.

O terceiro eixo correspondeu à criação de sistemas de monitoramento. A definição de indicadores, o mapeamento territorial das ações do PPA e o desenvolvimento de painéis georreferenciados permitirá acompanhar a aderência das políticas públicas às diretrizes do ZEE. Esse mecanismo introduzirá uma dimensão de controle e avaliação essencial para a consolidação do modelo.

A etapa de implementação (ação) consistirá na execução dessas medidas, com envolvimento de órgãos de planejamento e desenvolvimento. A etapa de verificação avaliará se as ações produziram efeitos sobre a territorialização do orçamento. Por fim, a padronização institucionalizará os procedimentos, garantindo sua continuidade.

Essa mudança pode produzir implicações diretas para o Estado. O planejamento passaria a ser orientado por unidades territoriais funcionalmente relevantes. O orçamento passaria a refletir prioridades territorializadas. As políticas públicas passariam a ser formuladas com base em diagnósticos integrados e direcionadas a realidades específicas.

Os resultados da aplicação do MASP evidenciam que a superação da incompatibilidade entre planejamento e ordenamento territorial depende da incorporação de unidades espaciais que reflitam as dinâmicas reais do território. Nesse sentido, as Unidades de Gestão e Planejamento Territorial (UGPTs) emergem como o elemento operativo capaz de materializar os eixos de intervenção propostos, especialmente no que se refere à adequação normativa, à territorialização do planejamento e à criação de mecanismos de monitoramento. Ao serem incorporadas como referência para os instrumentos do ciclo orçamentário, as UGPTs permitem ampliar a base municipal por recortes territoriais funcionalmente relevantes, alinhando diagnóstico, diretrizes e alocação de recursos. Dessa forma, a solução estruturada pelo MASP encontra nas UGPTs o mecanismo institucional que viabiliza sua implementação, convertendo a integração entre ZEE e orçamento em um arranjo concreto de indução de políticas públicas territorializadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo do artigo demonstrou que o principal limite à efetividade do Zoneamento Ecológico-Econômico no Brasil não reside em sua estrutura técnica, mas na ausência de mecanismos institucionais que garantam sua integração ao processo decisório estatal. O ZEE apresenta consistência metodológica, capacidade de diagnóstico integrado e potencial normativo para orientar o uso do território, porém permanece subutilizado quando não articulado ao ciclo de planejamento e orçamento público.

A abordagem territorial fornece o referencial teórico que permite compreender essa lacuna, ao evidenciar que a efetividade das políticas públicas depende da coordenação entre atores, escalas e instrumentos. Nesse contexto, a integração entre ZEE e orçamento-programa configura-se como condição necessária para transformar diretrizes territoriais em decisões concretas de alocação de recursos e implementação de políticas públicas.

A aplicação da metodologia MASP permitiu estruturar esse problema de forma analítica e operacional, identificando causas institucionais específicas e propondo um conjunto de intervenções baseadas em adequação normativa, capacitação institucional e criação de sistemas de monitoramento. Esses elementos indicam que a compatibilização entre ZEE e ciclo orçamentário não é apenas uma questão técnica, mas um processo de reorganização institucional que exige mudanças nos instrumentos, nas rotinas administrativas e nas capacidades do Estado.

Nesse arranjo, as Unidades de Gestão e Planejamento Territorial assumem papel central como base operativa da abordagem territorial. Ao funcionarem como unidades de referência para o planejamento e o orçamento, as UGPTs permitem alinhar diagnóstico, diretrizes e alocação de recursos, superando a fragmentação baseada em limites administrativos e introduzindo uma lógica territorial na ação estatal. Esse mecanismo transforma o ZEE em instrumento indutor, na medida em que condiciona a formulação de políticas públicas às especificidades de cada território.

No caso de Roraima, a adoção das UGPTs como base de planejamento apresenta potencial estratégico diante da complexidade territorial do estado, marcada pela coexistência de terras indígenas, unidades de conservação e áreas produtivas. A utilização dessas

unidades possibilita orientar políticas públicas de forma mais precisa, respeitando as especificidades socioambientais e promovendo maior coerência entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade.

Por fim, o estudo indica que a consolidação da abordagem territorial no planejamento público brasileiro depende da capacidade de institucionalizar

mecanismos de integração entre instrumentos técnicos e processos orçamentários. A compatibilização entre ZEE e ciclo orçamentário constitui um passo decisivo nessa direção, ao permitir que o território deixe de ser apenas objeto de diagnóstico e passe a atuar como referência estruturante da ação estatal.

Referências bibliográficas

1. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Diretrizes metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil. 3. ed., Brasília, DF: MMA, 2006.
2. BRASIL. Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
3. DA UNIÃO, TCU Tribunal de Contas. Acórdão nº 2468/2009–Plenário. Processo TC, n. 024.500, p. 9, 2008.
4. DE TONI, Jackson; KLARMANN, Herbert. Regionalização e planejamento: reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha. *Ensaio FEE*, v. 23, p. 517- 538, 2002.
5. FAVARETO, Arilson. Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 21, n. 62, p. 27-44, 2006.
6. FAVARETO, Arilson. A abordagem territorial do desenvolvimento rural-mudança institucional ou “inovação por adição”? *Estudos avançados*, v. 24, n. 68, p. 299-319, 2010.
7. FAVARETO, Arilson et al. Territórios importam–bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, v. 1, n. 1, p. 14-46, 2015.
8. FAVARETO, A. Cambios globales y locales: implicaciones para las dinámicas del desarrollo territorial. Conferencia proferida no III Congreso Internacional Gestión Territorial del Desarrollo Rural, Brasília 7-10 nov 2016.
9. FAVARETO, Arilson; LOTTA, Gabriela. Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros. *REDES: Revista do Desenvolvimento Regional*, v. 22, n. 3, p. 11-38, 2017.
10. FAVARETO, Arilson; LOTTA, Gabriela. A longa evolução das ideias sobre Estado, políticas públicas e territórios-para além das políticas e abordagens territorialmente cegas. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, v. 24, p. e202229, 2022.
11. GALVANESE, Carolina; FAVARETO, Arilson. Dilemas do planejamento regional e as instituições do desenvolvimento sustentável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 84, p. 73-86, 2014.
12. GIACOMONI, James. Orçamento público. 19. ed. [2. reimp.]. Barueri, SP: Atlas, 2025.
13. GHESTI, João Paulo; SILVA, Sandro Pereira. A abordagem territorial do programa Leader na Europa e sua transferência institucional ao contexto latino-americano: uma análise crítica. 2016.
14. JUNIOR, Isnard Marshall et al. *GESTÃO DA QUALIDADE E PROCESSOS-ED*. 2. Editora FGV, 2021.
15. MARTINS, André Luís Borges et al. Governança territorial e planejamento público: compatibilização entre Zoneamento Ecológico-Econômico e ciclo orçamentário. In: *CONGRESSO CONSULPLAN*, 1., 2025, Brasília.
16. MATTEO, K. C. Políticas públicas territoriais no Brasil. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019.
17. MATTEO, K. C. Políticas públicas territoriais no Brasil. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019.

18. PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. Coletânea planejamento e orçamento governamental: volume 1: a retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. 2007.
19. RIBEIRO, Patrícia de Freitas Reis Vilela; JUNQUEIRA RIBEIRO, José Cláudio. O Zoneamento Ecológico Econômico como instrumento de planejamento de políticas públicas municipais: um estudo sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas. *Conpedi Law Review*, Florianópolis, v. 8, n. 1, 2022.
20. RIBEIRO, Patrícia de Freitas Reis Vilela; JUNQUEIRA RIBEIRO, José Cláudio. O Zoneamento Ecológico Econômico como instrumento de planejamento de políticas públicas municipais: um estudo sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas. *Conpedi Law Review*, Florianópolis, v. 8, n. 1, 2022.
21. SILVA, Sandro Pereira. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. [S.l.]: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2013.
22. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Relatório de auditoria de natureza operacional. TC024.500/2008-9. Zoneamento Ecológico Econômico na Amazônia Legal. Brasília: TCU, 2008.
23. GHESTI, João Paulo; SILVA, Sandro Pereira. A abordagem territorial do programa Leader na Europa e sua transferência institucional ao contexto latino-americano: uma análise crítica. 2016.

Governança Territorial na Segurança Pública: Oportunidades e desafios do Planejamento de longo prazo

- **Nathalia Rodrigues Cordeiro**

SEPLAG-RJ, Brasil

E-mail: nathalia.cordeiro@gmail.com

- **Lucianna Souza Costa**

SESP-RJ, Brasil

E-mail: lucianna.costa@gmail.com

Resumo

Diante dos desafios relacionados à expansão do crime organizado no território, o problema central da pesquisa consiste em compreender como o planejamento estratégico de médio e longo prazo pode contribuir para a melhoria da governança territorial na Segurança Pública. A análise considerou as oportunidades e os desafios do Plano Estratégico de Reocupação Territorial (PERT), apresentado ao Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 675, no contexto do Estado do Rio de Janeiro, adotando uma abordagem metodológica de natureza básica e caráter exploratório. Com base nos referenciais do Tribunal de Contas da União, em revisão bibliográfica e na análise normativa e documental, identificou-se, entre os principais achados, que o fortalecimento da governança contribui para a formulação de políticas públicas mais eficazes em contextos territoriais vulneráveis, com elevado índice de violência e desigualdades sociais. Destaca-se, ainda, o caráter inovador do PERT, ao estimular a integração entre os órgãos e ampliar a capacidade de resposta a problemas sociais, econômicos e de Segurança Pública. A presença da participação social, o *benchmark* de boas práticas nacionais e internacionais e a experiência de políticas públicas pretéritas, já implementadas no Estado, como as Unidades de Polícia Pacificadora, Grupamento de Policiamento e Áreas Especiais e Cidade Integrada são fatores positivos que contribuem para orientar o Estado na construção das ações, embora persista o desafio operacional de transformar essas previsões formais em ações efetivas, seja pela complexidade das medidas, seja pelas limitações orçamentárias e financeiras enfrentadas pelo estado.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Segurança; Governança Territorial, Planejamento Estratégico; Gestão Pública.

1. INTRODUÇÃO

A violência no Brasil apresenta forte concentração territorial e está associada, em grande medida, à disputa entre grupos criminosos pelo controle de mercados ilícitos, afetando especialmente as áreas periféricas (FBSP, 2025). O enfrentamento desse problema por meio de políticas públicas fragmentadas e orientadas por horizontes de curto prazo tem se mostrado pouco efetivo, particularmente em territórios marcados por violência armada e desigualdades

históricas, conforme indicam os padrões persistentes de criminalidade divulgados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2025).

Devido à natureza multifatorial da segurança pública, o planejamento e a governança se tornam ainda mais desafiadores neste campo, exigindo a articulação entre diferentes órgãos, políticas setoriais e esferas de governo. Em um contexto de interações institucionais complexas, o presente estudo se justifica

pela necessidade de investigar arranjos de governança capazes de promover a superação desses desafios.

Sob a ótica da governança do território, a ausência estatal em áreas vulneráveis favorece o crescimento de atividades informais desenvolvidas por organizações criminosas, impactando negativamente a economia formal e contribuindo para a consolidação de um poder paralelo. A dependência dos moradores em relação a serviços essenciais, que deveriam ser garantidos pelo Estado, evidencia a fragilidade do poder público nesses locais. (Henrique, 2025).

Ademais, a flexibilidade e a adaptabilidade operacional das organizações criminosas, aliadas à sua habilidade tática de reposicionamento e expansão, dificultam as ações de segurança, impondo ao Estado a necessidade de estratégias integradas mais dinâmicas (Shoji, 2025).

Assim, visando reorganizar a atuação estatal em territórios vulneráveis, o Governo do Estado do Rio de Janeiro concebeu o Plano Estratégico de Reocupação Territorial (PERT), a partir da integração de ações de segurança pública, políticas públicas transversais, projetos sociais, planejamento de longo prazo e gestão estratégica.

O referido Plano Estratégico é fruto da decisão Judicial proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADPF 635. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, também conhecida como “ADPF das favelas”, foi proposta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), em 2019, e teve por escopo reduzir a letalidade policial e o impacto das operações nas favelas do estado do Rio de Janeiro (STF, 2019).

O acórdão, proferido em abril de 2025, contou com 726 páginas e determinou, dentre outras ações, a elaboração do Plano de Reocupação em áreas sob o domínio de organizações criminosas, pautado nos princípios do urbanismo social¹, com a previsão de políticas voltadas à juventude, a instalação de equipamentos públicos e a qualificação de serviços essenciais.

Esse tipo de intervenção judicial em políticas públicas, cada vez mais recorrente, tem por finalidade viabilizar a presença do Poder Público, de forma permanente, a fim de garantir a efetivação de direitos fundamentais estabelecidos na Constituição

da República Federativa do Brasil, em especial em seus artigos 5º e 6º.

Como desdobramento desse processo, o Plano Estratégico de Reocupação Territorial configura-se como um instrumento de planejamento de longo prazo, destinado a orientar as ações táticas e operacionais de reocupação territorial, transcendendo o caráter de mera diretriz. Alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e aos demais instrumentos de Planejamento estabelecidos no Estado, o documento apresenta-se como referencial central para a condução de todo o processo de reocupação territorial.

Nesse cenário, o presente artigo tem como objetivo analisar os principais desafios e oportunidades dessa experiência, ainda em formato piloto, como um caso inédito de planejamento público focado em territórios em situação de vulnerabilidade e sob forte domínio de organizações criminosas.

2. O PLANO ESTRATÉGICO DE REOCUPAÇÃO TERRITORIAL APRESENTADO

Conforme detalhado no PERT, sua estruturação se baseou em reuniões intersetoriais, estudos técnicos, benchmarking de experiências nacionais e internacionais, além de diagnóstico situacional, que subsidiaram a definição dos objetivos estratégicos, dos eixos temáticos e dos critérios de priorização territorial. A proposta ancora-se em uma construção participativa e intersetorial, voltada a execução coordenada das ações nos níveis estratégico, tático e operacional.

Para garantir seu caráter perene, o PERT, como instrumento de planejamento de longo prazo, buscou alinhar-se aos demais instrumentos de planejamento, previstos formalmente para o estado, como o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES) e o Plano Plurianual (PPA).

O PEDES2, inserido na constituição do estado por meio da Emenda Constitucional nº 92/2022, foi instituído pela Lei Estadual nº 10.266 de 28 de dezembro de 2023, como um instrumento governamental de médio prazo, pautado em premissas e diretrizes, que

1 Urbanismo social, em linhas gerais, pode ser caracterizado como uma abordagem de planejamento urbano baseada em infraestrutura qualificada e em políticas públicas estruturantes e contínuas, que priorizam a participação social em sua construção (Leite, 2023).

2 Art. 209, IV, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, oriundo da Emenda Constitucional nº 92 de 03 de novembro de 2022.

visam direcionar as ações do estado para o desenvolvimento socioeconômico e regional sustentável³.

O referido instrumento prevê missões que definem os objetivos e a direção para a resolução dos desafios, visando a mobilização dos diversos atores estratégicos do estado⁴. O ato normativo trouxe expressamente a segurança territorial como eixo prioritário, na missão IX, além da previsão de uma estrutura de governança robusta, composta por Comitê Gestor, Núcleo de Monitoramento e Avaliação, Conselho Científico de Assessoramento Técnico, Câmara Intersetorial e Câmaras Técnicas, cujas as atribuições estão estabelecidas no Decreto Estadual nº 48.405 de 16 de março de 2023.

Portanto, ao alinhar o PERT às diretrizes e premissas do PEDES e ao orientar que as ações dos planos táticos e operacionais decorrentes do PERT estejam vinculadas aos programas finalísticos do PPA, o Estado visa assegurar uma atuação coordenada e integrada, buscando, ainda, garantir os recursos necessários ao custeio das ações previstas.

Para a seleção dos territórios que irão receber as intervenções públicas, foram definidos critérios objetivos que contemplam: (i) o aspecto populacional, objetivando alcançar o maior número de beneficiários; (ii) a baixa criticidade, visando à redução de potenciais confrontos; e (iii) o risco de expansão territorial, buscando conter o avanço do crime organizado.

O ponto de maior destaque, entretanto, está em institucionalizar mecanismos de participação social, entendida como um dos seus pilares e pré-requisitos para as ações governamentais nos territórios. Ao dar voz aos moradores das localidades atendidas, para captar seus anseios e necessidades, o Estado efetiva a democracia participativa, permitindo a influência popular na tomada de decisão. A escuta ativa na formação do diagnóstico contribui para garantir que as políticas a serem implementadas sejam mais assertivas, alinhadas à realidade e às perspectivas sociais.

Contudo, é importante ressaltar que o documento divulgado se trata de um Plano Estratégico, uma baliza orientadora que fornece as diretrizes e a metodologia de trabalho. Nele está prevista a elaboração de planos táticos e operacionais, nos quais deverão ser detalhadas as ações voltadas a territórios específicos,

precedidas pela realização de um mapeamento situacional da área, a fim de formar um diagnóstico territorial preciso. A partir dos critérios citados acima, o primeiro local a receber as intervenções estatais será dentro do chamado “Cinturão de Jacarepaguá”, na Zona Sudoeste do município do Rio de Janeiro, nas comunidades Gardênia Azul, Rio das Pedras e Muzema, com previsão de ocorrer ainda em 2026.

3. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O estudo fundamenta-se no conceito de governança pública adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), compreendida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2020).

Esse referencial destaca a importância da existência de mecanismos de *accountability*, bem como da integração entre planejamento estratégico, definição de responsabilidades institucionais, gestão de riscos e coordenação, especialmente em contextos que demandam atuação intersetorial e cooperação entre diferentes níveis governamentais.

Num modelo que articula diversos atores, em vários níveis federativos, a Governança Multinível se apresenta como a mais adequada ao PERT. Seguindo as lições do Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas (TCU, 2021), a Governança Multinível pode ser entendida como a repartição de competência entre os Governantes, na qual a integração vertical se materializa por meio do compartilhamento de responsabilidades, e de forma horizontal, pela participação da sociedade civil e demais órgãos no mesmo nível hierárquico.

Adicionalmente, a literatura sobre políticas públicas ressalta que mudanças frequentes nas estruturas organizacionais tendem a comprometer a capacidade de coordenação governamental, a preservação da memória institucional e o aprendizado organizacional (Diniz, 2001; Lotta, 2019). Dessa forma, a efetividade do planejamento público, especialmente aquele com horizonte de longo prazo, depende da existência de

3 Art. 2º da Lei Estadual nº 10.266 de 28 de dezembro de 2023.

4 Art. 4º, II, da Lei Estadual nº 10.266 de 28 de dezembro de 2023.

estruturas de governança que permitam atenuar os efeitos das mudanças políticas e garantir maior estabilidade às estratégias.

No paradigma analítico do policy cycle (ciclo de políticas públicas), a avaliação, enquanto sua etapa final, contribui para mitigar a descontinuidade administrativa na medida em que promove aprendizagem institucional. Contudo, essa fase ainda não ocupa papel estratégico no desenho e na implementação de políticas (Dunn, 2018; Mokate, 2002).

4. METODOLOGIA

O trabalho adota uma abordagem qualitativa, fundamentada em análise bibliográfica e documental. A pesquisa configura-se como estudo do caso do governo do estado do Rio de Janeiro que elaborou um plano estratégico contendo diretrizes para a atuação estatal em territórios vulneráveis, sem deixar de considerar as especificidades de cada localidade.

Sublinha-se que o conceito de vulnerabilidade territorial, para os fins deste artigo, remete à exposição de determinados territórios a diferentes riscos sociais, econômicos e institucionais, combinada à limitada disponibilidade de ativos públicos, institucionais e sociais necessários para prevenir, absorver ou responder a esses riscos, resultando em maior probabilidade de perdas de bem-estar, conforme a revisão de literatura realizada por Alwang, Siegel e Jorgensen (2001).

Para analisar essa experiência, foram examinados, além do texto do Plano propriamente dito, atos normativos, instrumentos de planejamento, documentos institucionais e relatórios produzidos no âmbito do governo estadual. Quanto à referência teórica, consultou-se a literatura conceituada sobre governança pública, planejamento público e mudanças administrativas.

A pesquisa concentrou-se na análise do modelo de gestão proposto pelo mencionado Plano Estratégico, comparando-o às iniciativas anteriormente implementadas pelo governo fluminense em territórios vulneráveis. Essa avaliação foi efetuada, principalmente, no que tange aos arranjos institucionais e às respectivas estruturas de governança, tanto sob a ótica do seu arcabouço normativo quanto da sua aplicação prática.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Diante da complexidade e intersetorialidade das medidas, são inúmeros os desafios a serem superados pelo estado. O alinhamento e o compromisso entre os envolvidos tornam-se de suma importância para o êxito das ações planejadas. Os órgãos de controle externo também detêm papel fundamental nesse contexto, garantindo legalidade, transparência e manutenção do processo de reocupação.

Como oportunidades advindas da observância do PERT e de seus princípios, podem ser citadas a possibilidade de melhorias na qualidade de vida e nos serviços básicos oferecidos à população local, além do desenvolvimento urbano, social e econômico que impactam de forma positiva todo o estado.

Na história do Estado do Rio de Janeiro não há qualquer medida próxima ao PERT, o que o torna um desafio ainda maior. Quase todas as ações de intervenção estatal implementadas nas comunidades do estado foram medidas isoladas de segurança pública, através do policiamento de proximidade, com enfoque predominantemente policial, preventivo e/ou repressivo, com poucas ou quase nulas intervenções estruturais.

Dentre as principais iniciativas implementadas, no período entre 2000 e 2025, para reduzir a influência do crime organizado nas comunidades, destaca-se o Grupamento de Policiamento de Áreas Especiais (GPAE), as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) e o Programa Cidade Integrada. Este último, por não estar restrito somente às ações de policiamento, é o que mais se assemelha à proposta contida no PERT, embora em uma escala significativamente menor.

O GPAE, baseado no modelo de polícia comunitária, foi instituído em 2005, através da parceria entre a ONG Viva Rio e o Governo do Estado, com a participação da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, na sua execução. O Grupamento tinha por objetivo qualificar a gestão do policiamento comunitário, por meio de ações preventivas, inspirada na experiência da Polícia de Boston⁵.

Percebida como um aperfeiçoamento do GPAE, a Unidade de Polícia Pacificadora foi criada pelo Decreto Estadual nº 41.650 de 21 de janeiro de 2009, tendo por finalidade a pacificação e a manutenção da ordem pública nas comunidades sob domínio de

5 GPAE: https://vivario.org.br/grp_espc/

“grupos criminosos ostensivamente armados”⁶. A Política, instituída pela Secretaria de Estado de Segurança (SESEG), chegou ao patamar de 38 Unidades⁷ distribuídas em todo o estado. Porém, o advento da recuperação fiscal, oriunda da calamidade financeira decretada pelo Executivo⁸, e a extinção da SESEG, em 2019, levaram à redução expressiva das Unidades, que atualmente conta com apenas 16 bases sendo: 05 (cinco) na Zona Sul, 09 (nove) na Zona Norte, 01 (uma) na Zona Oeste e 01 (uma) na Região Central do Rio de Janeiro¹⁰.

À medida que as UPPs eram descontinuadas, perdendo a centralidade da década anterior, o Programa Cidade Integrada foi sendo concebido como uma nova estratégia de atuação territorial. O Programa, vinculado à Secretaria de Estado da Casa Civil, instituído em 2022 pelo Decreto Estadual nº 47.928 de 19 de janeiro de 2022, é o projeto mais recente implementado pelo Governo do Estado. Com o objetivo de desenvolver ações e projetos para o atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social, em comunidades de baixa renda, o programa se propõe a oferecer serviços básicos, lazer e cultura à comunidade.

Em comum, nenhuma das três iniciativas mencionadas teve a publicização de um planejamento estratégico prévio que as vinculasse, o que sugere que foram ações reativas, orientadas por fatores conjunturais e pela busca de resultados imediatos, em detrimento de uma visão mais abrangente, com critérios técnicos de implantação e metodologias consistentes de monitoramento e avaliação.

No caso do GPAE a iniciativa assumiu caráter experimental, restringindo-se a um projeto de governo, com baixa estabilidade e limitada capacidade de reprodução, sem se institucionalizar como uma política de Estado, nos termos da literatura (Souza, 2006). Em contraste, embora as UPPs apresentassem um desenho mais estruturado, sua expansão ocorreu descolada da capacidade operacional, sem planejamento de médio

e longo prazo. Essa fragilidade fica evidente com a instalação de várias unidades num curto espaço de tempo, sem logística adequada e condições dignas de trabalho¹¹.

Aliada a isso, no desenho inicial da política não havia previsão de estruturas de governança, que sobreveio a posteriori com o Conselho Permanente de Avaliação e Deliberação (CPAD) e a Comissão Executiva de Monitoramento e Avaliação da Política de Pacificação (CEMAPP)¹², mas que não se efetivaram na prática. Assim, a política foi descontinuada sem um processo formal de avaliação ou transição, demonstrando a deficiência de arranjos institucionais de correção de rumo e incorporação de lições aprendidas.

O Cidade Integrada segue lógica semelhante, com pouca clareza quanto ao planejamento, ferramentas de monitoramento e avaliação, bem como limitações na governança. Segundo o Relatório “Avaliação do Programa Cidade Integrada no bairro do Jacarezinho” (2021), a escolha dos territórios contemplados pelo Programa não se baseou em critérios técnicos, mas em respostas a eventos de grande repercussão, como a operação policial no Jacarezinho, em 2021, e o desabamento de edifícios na Muzema, em 2019.

Observa-se, portanto, que um dos principais desafios do planejamento de longo prazo na segurança pública está intrinsecamente relacionado à predominância de respostas reativas, frequentemente desencadeadas por eventos de grande comoção pública. Nesse contexto, a ausência de sistemas robustos de diagnóstico, monitoramento e definição de prioridades faz com que a agenda governamental seja pautada por pressões midiáticas.

No artigo de Beato (2007), fica evidente que, à época, a segurança pública era marcada pela fragilidade dos instrumentos de diagnóstico, monitoramento e avaliação, o que favorecia a definição precária de prioridades e a adoção de respostas reativas, frequentemente pautadas pela mídia. De acordo com o autor:

6 Conforme disposto no Decreto Estadual nº 42.787, de 06 de janeiro de 2011.

7 https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/11/politica/1520769227_645322.html

8 Estabelecido pelo Decreto Estadual nº 45.692 de 17 de junho de 2016.

9 Art. 4º do Decreto Estadual nº 46.544 de 01 de janeiro de 2019.

10 <https://sepm.rj.gov.br/2024/08/reestruturacao-das-upps-libera-mais-de-mil-policiais-militares-para-reforçar-patrolhamento-nas-ruas-do-rio/>

11 <https://oglobo.globo.com/rio/mp-denuncia-mas-condicoes-de-trabalho-de-policiais-do-rio-15789725#:~:text=RIO%20%2D%20Nos%20%C3%BAltimos%20anos%2C%20cerca,e%20fuzis%20defeituosos%2C%20e%20muitos%20soldados%20s%C3%A3o>

12 Instituídos nos termos do Decreto Estadual nº 45.186/2015.

(...) neste contexto, fatos de grande repercussão explorados pela mídia terminam por fornecer esta agenda aos gestores. O que gera a notícia pauta a agenda de prioridades de nossos governantes. São inúmeros os exemplos de reações das autoridades a eventos (...) que confirmam a tese da ausência de uma orientação política mais sólida na área da segurança. Medidas, leis, projetos, planos e políticas são orientados por tais eventos extraordinários. (BEATO, 2007, pág.34)

Não obstante os avanços recentes nos métodos de planejamento, monitoramento e avaliação, impulsionados pelo desenvolvimento de novas tecnologias, persistem desafios para a consolidação de um planejamento de longo prazo orientado por evidências no setor público, notadamente na área da segurança pública.

Essa breve análise comparativa evidencia que o PERT representa uma inovação em relação às experiências anteriores na medida em que, além de buscar integrar políticas setoriais sob uma lógica de planejamento de longo prazo, também incorpora a necessidade de elaboração e atualização frequente de um diagnóstico territorial, especialmente pautado na percepção dos moradores/usuários das políticas, conforme corroborado por trecho a seguir

Por essa razão, está prevista a participação de representantes da sociedade no Gabinete Integrado de Gestão Territorial, garantindo presença qualificada da comunidade na formulação, implementação e monitoramento das ações. Essa participação formal, entretanto, não substitui outras práticas de aproximação direta com o

território. O Plano Tático deve prever visitas periódicas às localidades, manutenção de mecanismos de escuta ativa, realização de novas oficinas em momentos-chave e aplicação de pesquisas periódicas para avaliação de resultados e impactos. As pesquisas deverão ser realizadas, preferencialmente, a cada três meses, no primeiro ano de intervenção no território, e uma vez por ano, nos anos seguintes. (PERT, pág. 68)

Ainda, é interessante notar que o PERT preconiza a utilização de pesquisas do tipo survey. Por serem geralmente anônimas, se traduzem em uma estratégia mais adequada ao contexto, considerando um eventual receio dessa população em se expor em instâncias formais. Desse modo, a pesquisa realizada foi conduzida por entrevistadores que já possuíam alguma inserção nas comunidades (PERT, pág. 151), o que contribui para ampliar a confiança dos respondentes.

Quanto à governança, de forma mais abrangente, considera-se que ela funciona como elo entre a formulação do plano e sua efetiva implementação, por conseguinte, a ausência de uma estrutura de governança adequada reduz o planejamento à um conjunto de diretrizes pouco conectadas à prática administrativa (OECD, 2020).

Nesse aspecto, a leitura do documento permite observar a importância dada aos mecanismos de governança multinível, particularmente, na articulação entre órgãos e na definição de responsabilidades institucionais. O Gabinete de Gestão Integrada (GGI) e o Gabinete Integrado de Gestão Territorial (GIGT) cumprem essa função, tendo a seguinte configuração:

Nível	Objetivo	Periodicidade	Responsável
GGI - Reuniões Estratégicas	Deliberação das recomendações apresentadas pelo GGIT, definição de diretrizes e realinhamento das ações. Acompanhamento de indicadores de resultado.	Semestral	Autoridade máxima de cada órgão.
GGIT - Reuniões Táticas	Enquanto Câmara Temática do GGI, realizar acompanhamento operacional, análise de indicadores de esforço e articulação entre órgãos.	Trimestral	Autoridade técnica indicada.
Reuniões de Crise	Promover resposta imediata a eventos críticos. Acompanhar a implantação da Reocupação nas comunidades priorizadas.	Antes da Fase 2-Intervenção integrada de justiça e segurança pública, ou convocadas de forma extraordinária, quando necessário.	Autoridade máxima de cada órgão ou representante por este indicado.

Fonte: PERT, pág 60.

Tais mecanismos apareciam de forma incipiente nas políticas e programas anteriormente implementados, o que pode ser entendido como um dos fatores que culminou no seu insucesso. Exemplo disso é a criação do CPAD e do CEMAPP, instâncias de monitoramento e avaliação instituídas apenas em 2015, seis anos após a implantação das primeiras UPPs. Já no caso dos Conselhos Comunitários do Cidade Integrada, apesar de previstos no Decreto Estadual nº 47.928/2022 de criação do Programa, também não se consolidaram como instâncias efetivas de governança e participação social, de acordo com o Relatório “Avaliação do Programa Cidade Integrada no bairro do Jacarezinho” (2021). Inclusive, a população local não foi consultada ou sequer informada sobre o programa, com as lideranças comunitárias tomando conhecimento somente após sua divulgação pela imprensa.

Na situação concreta estudada, a previsão de um colegiado estratégico no monitoramento das ações é fundamental para o acompanhamento da sua execução. Outrossim, a avaliação das políticas ao longo do processo de implementação, e não apenas ao seu final, oportuniza a realização de ajustes de forma célere.

Nesse sentido, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), na qualidade de fiscal do cumprimento da ADPF 635, apresentou ponderações nos autos da ação judicial, protocolada sob o número 41394/2026, destacando a necessidade de incorporar mecanismos de interlocução com o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Sociedade Civil em todo o processo, inclusive no acompanhamento da implementação do Plano. (Brasil, 2026)

Além disso, a proposta de criação de um Observatório, composto por integrantes de institutos de pesquisa e acadêmicos, constitui um mecanismo voltado à produção e análise de evidências para subsidiar o monitoramento e a revisão contínua do planejamento, a partir da sistematização de dados sobre dinâmicas sociais e territoriais. Alinhada à literatura de planejamento e gestão, junto com a incorporação de uma escuta contínua da população, a proposta fortalece a governança. É importante destacar, entretanto, a necessidade de acompanhar a efetiva implementação do Observatório, o que pode ser tema para futuras pesquisas.

A despeito da previsão formal dos dispositivos, procedimentos e ferramentas contidos no PERT, na prática, persistem problemas relativos à

institucionalização desses arranjos, especialmente em contextos marcados por solução de continuidade, rotatividade de lideranças, dificuldades de coordenação entre órgãos e baixa articulação entre os entes federativos. Esses fatores corroboram a necessidade de fortalecer instrumentos de planejamento capazes de transcender mandatos políticos e consolidar estratégias de longo prazo.

6. CONCLUSÃO

A experiência analisada oferece lições significativas para o debate sobre planejamento de longo prazo no âmbito subnacional, particularmente em áreas vulneráveis sob domínio ou influência de grupos armados. A partir da análise empírica, observa-se que o fortalecimento da governança é entendido como elemento central para a construção de políticas públicas mais eficazes em contextos territoriais complexos.

Para ser efetiva, a governança pública requer a existência de um Estado de Direito; uma sociedade civil participativa no que tange aos assuntos públicos; uma burocracia imbuída de ética profissional; políticas planejadas de forma previsível, aberta e transparente; e um braço executivo que se responsabilize por suas ações (WORLD BANK, 2007).

No caso estudado, cabe destacar, ainda, o papel do Poder Judiciário, que ao assumir uma postura interventiva diante de demandas estruturalmente complexas, busca mitigar os efeitos da omissão estatal e da ineficácia de políticas públicas, estimulando a cooperação institucional e a implementação de medidas voltadas à efetivação dos direitos fundamentais de segunda dimensão, que para sua concretização, demanda atuação positiva do Estado. Dessa forma, a ADPF 635 pode ser compreendida como um marco de transformação da jurisdição constitucional ao atribuir maior relevância a aspectos procedimentais, a transparência e a participação social (Paula, 2026).

A participação social teve especial destaque na concepção do PERT, com o objetivo de orientar a construção e dar legitimidade ao processo. A premissa do Plano é de que o envolvimento da comunidade contribui para a redução de conflitos e para o fortalecimento da coesão social, além de auxiliar os gestores na tomada de decisões e na capacidade de resposta às demandas sociais.

Outro grande diferencial do PERT é a perspectiva da criação de um Observatório para produção de

análises qualificadas, monitoramento de indicadores e a avaliação dos impactos da medida. A iniciativa deverá propiciar maior transparência, aprimoramento dos processos de avaliação e controle, além de viabilizar estudos sobre a dinâmica da criminalidade no Estado. O processo integrado e participativo gera maior confiabilidade por parte da população, e, ainda que não alcance o patamar desejado a curto prazo, seus efeitos podem ser sentidos a médio e longo prazo.

Vale salientar que o estudo focou na análise dos arranjos de governança e de sua operacionalização, não se propondo a avaliar os efeitos de longo prazo sobre os resultados substantivos dos programas e ações implementados. Ainda assim, o principal desafio do PERT permanece: transformar essas previsões formais em operação efetiva. A trajetória anterior indica que a simples existência de estruturas não assegura sua funcionalidade. Sem planejamento integrado, uma coordenação vertical e horizontal e o uso sistemático de evidências, as políticas tendem a reproduzir um histórico de ações pontuais, com baixa capacidade de gerar mudanças estruturais e de longo prazo.

Em que pese o documento seguir as boas práticas de planejamento e gestão públicos, o principal risco é, na sua aplicação concreta, a justaposição aleatória de programas, serviços e equipamentos, com baixa aderência às especificidades territoriais e às

necessidades da população, reproduzindo práticas assistencialistas, por vezes orientadas por racionalidades político-eleitorais.

A restrição orçamentária e financeira do Estado configura um dos maiores entraves à implementação da medida. Após um longo período de recuperação fiscal, e diante do elevado custo das ações, a participação dos demais entes federativos torna-se condição quase que indispensável para viabilizar a provisão de equipamentos e serviços essenciais à sua efetivação.

Em síntese, o modelo de governança multinível desenhado no PERT vai além de uma política isolada de segurança pública, favorecendo a integração entre diferentes órgãos e legitimando-se como referencial metodológico com potencial de replicabilidade em contextos que demandem estratégias voltadas a áreas vulneráveis, passíveis de reocupação territorial.

Além disso, a iniciativa mantém a capacidade de pronta resposta a problemas graves e imediatos, inerentes ao campo da segurança pública, sem perder de vista o caráter longitudinal dos instrumentos de planejamento. Considerando o dinamismo da violência e da criminalidade, conclui-se, a partir da experiência analisada, que o planejamento de longo prazo nesse setor deve ser compreendido como um processo contínuo, marcado por ajustes, aprendizado institucional e articulação permanente entre estratégia e execução.

7. Referências

1. ALWANG, Julia; SIEGEL, Paul B.; JORGENSEN, Steen. Vulnerability: a view from different disciplines. Washington, DC: World Bank, 2001. (Social Protection Discussion Paper, n. 0115).
2. BEATO, Claudio. A mídia define as prioridades da segurança pública. In: RAMOS, Silvia; PAIVA, Anabela (orgs.). Mídia e Violência: tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007, p 33-36.
3. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança organizacional: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-basico-de-governanca-organizacional>. Acesso em: 28 mar. 2026
4. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Pena justa: plano nacional para o enfrentamento do estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras – ADPF 347. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/pena-justa/plano-nacional-pena-justa.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2026
5. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635/RJ. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acesso em: 14 mar. 2026
6. BRASIL. Estado do Rio de Janeiro. Plano Estratégico de Reocupação Territorial apresentado nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635/RJ ao Supremo Tribunal Federal. Petição n.º 183783/2025, ao Ministro Relator Alexandre de Moraes, STF, Brasília, DF, 22 dez. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acesso em: 14 mar. 2026
7. BRASIL. Estado do Rio de Janeiro. Decreto nº 45.186, de 17 de março de 2015. Regulamenta o Programa de Polícia Pacificadora no Estado do Rio de Janeiro e determina outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 17 mar. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/4uw6Wq3>. Acesso em: 28 mar. 2026
8. BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Lei que define Organização Criminosa e dispõe sobre a investigação criminal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12850.htm. Acesso em: 29 mar. 2026.
9. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial de controle de políticas públicas. Brasília: TCU, Gabinete da Ministra-Corregedora Ana Arraes; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-de-controle-de-politicas-publicas>. Acesso em: 28 mar. 2026
10. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas. Brasília: TCU, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/30/90/36/1D/47F5B710140B5BA7F18818A8/Referencial%20de%20Governanca%20Multinivel.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2026
11. BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Relatório de atividades – Grupo de Trabalho ADPF 635. Protocolo n. 41394/2026. Brasília, DF, 2026. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502> Acesso em: 03 abr. 2026.
12. DINIZ, Eli. Reformas do Estado e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
13. DUNN, William N. Public Policy Analysis: An Integrated Approach. 6. ed. New York: Routledge, 2018.
14. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, s.d. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>. Acesso em: 23 jan. 2026.

15. HENRIQUE, Anna Victoria Medeiros Escorel Almeida. A expansão do crime organizado: da criação de um direito paralelo a intervenção nos setores formais da economia. *Revista Interagir*, Fortaleza, v. 22, n. 129, p. 15–17, 2025. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/interagir/article/view/6074>. Acesso em: 27 mar. 2026.
16. LEITE, C. (org.). *Guia de urbanismo social*. 1. ed. São Paulo: Núcleo de Urbanismo Social do Laboratório Arq. Futuro de Cidades do Insper; Diagonal, 2023.
17. LOTTA, Gabriela. *Burocracia e implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2019.
18. MOKATE, Karen Marie. Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 1, p. 89-131, jan./mar. 2002.
19. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Public governance for effective policy making*. Paris: OECD Publishing, 2020.
20. PAULA, Luana Otoni de. ADPF das favelas e a reinvenção da jurisdição constitucional. *Migalhas*, 6 mar. 2026. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/450996/adpf-das-favelas-e-a-reinvencao-da-jurisdicao-constitucional>. Acesso em: 14 mar. 2026
21. RIO DE JANEIRO. Decreto n.º 47. 928, de 19 de janeiro de 2022. Institui o Programa Cidade Integrada no âmbito do Governo do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 24 jan. 2022. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-47928-2022-rio-de-janeiro-institui-o-programa-cidade-integ>. Acesso em: 14 mar. 2026
22. RIO DE JANEIRO. Decreto nº 41.650, de 21 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a criação da Unidade de Polícia Pacificadora – UPP e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 22 jan. 2009. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-41650-2009-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-a-criacao-da-unidade-de-policia-pacificadora-upp-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 14 mar. 2026
23. RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (PEDES)*. Disponível em: <https://pedes.planejamento.rj.gov.br/pedes/?p=865>. Acesso em: 24 mar. 2026
24. RIO DE JANEIRO (Estado). *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*, de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <https://portal2.fazenda.rj.gov.br/wp-content/uploads/2022/09/constituicao-do-estado-do-rio-de-janeiro.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2026
25. RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 10.266, de 28 de dezembro de 2023. Institui o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (PEDES) para o período de 2024-2031. Disponível em: <https://bit.ly/4xrMEkb>. Acesso em: 24 mar. 2026
26. RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 48.405, de 16 de março de 2023. Dispõe sobre a estrutura de governança do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (PEDES). Disponível em: <https://bit.ly/4ez0Ccn>. Acesso em: 24 mar. 2026.
27. SHOJI, Alexandre. A violência urbana e a evolução do crime organizado no Brasil sob a ótica do Direito Internacional Humanitário e da doutrina militar terrestre: DOI: <https://zenodo.org/records/15520295>. *Revista do Ministério Público Militar*, [S. l.], v. 52, n. 46, p. 403–450, 2025. Disponível em: <https://revista.mpm.mp.br/rmpm/article/view/460> Acesso em: 1 abr. 2026.
28. SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20–45, jul./dez. 2006.
29. WORLD BANK. *Governance and management. Global Evaluations Sourcebook*, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/4fHEv4J>. Acesso em: 20 mar. 2026.

Inovação na Gestão Pública Municipal: Desenvolvimento de Sistema para Monitoramento de Emendas Parlamentares

- **Rick Mayki de Menezes Lima**

Secretaria Municipal de Saúde de Lagarto, Sergipe, Brasil
E-mail: ribeiro89d@gmail.com

- **Terezinha Santos Lima**

Secretaria Municipal de Saúde de Lagarto, Sergipe, Brasil
E-mail: linmaterezinha@gmail.com

- **Monalisa Almeida de Oliveira Fonseca**

Secretaria Municipal de Saúde de Lagarto, Sergipe, Brasil
E-mail: monalisafonseca28@gmail.com

Resumo

A gestão das emendas parlamentares constitui um desafio relevante para a administração pública municipal, especialmente em municípios que apresentam múltiplas fontes de financiamento e exigências normativas relacionadas à execução, monitoramento e prestação de contas dos recursos públicos. Nesse contexto, a ausência de instrumentos tecnológicos estruturados para acompanhamento dessas transferências pode gerar fragilidades no controle da execução financeira, dificuldades na organização das informações, limitações na integração entre setores administrativos e riscos de perda de prazos e inconsistências documentais. Além disso, a fragmentação das informações compromete a capacidade de análise estratégica por parte dos gestores, dificultando o planejamento e a tomada de decisão baseada em evidências.

O presente estudo descreve o desenvolvimento e a implementação do ASPLAN – Sistema de Acompanhamento e Planejamento de Emendas, concebido no âmbito da Coordenação de Planejamento da Secretaria Municipal de Saúde do município de Lagarto, no estado de Sergipe. Trata-se de uma solução tecnológica voltada à centralização, sistematização e monitoramento das informações relacionadas às emendas parlamentares destinadas ao município, possibilitando maior controle administrativo, organização documental, transparência institucional e apoio à tomada de decisão pelos gestores públicos.

A metodologia adotada baseou-se na análise dos fluxos de trabalho existentes, no diagnóstico das limitações do modelo manual anteriormente utilizado e na estruturação de um sistema digital capaz de integrar dados, documentos e relatórios gerenciais em uma única plataforma. O desenvolvimento do sistema priorizou princípios de usabilidade, integridade da informação, rastreabilidade de dados e segurança no acesso às informações.

Os resultados evidenciam avanços significativos na organização das informações, no acompanhamento da execução das emendas e na geração de relatórios gerenciais que subsidiam o planejamento institucional, o controle interno e a prestação de contas aos órgãos de controle. Conclui-se que a implementação do ASPLAN contribui para o fortalecimento da governança pública municipal, promovendo maior eficiência administrativa, segurança da informação, transparência e melhoria da capacidade institucional de gestão dos recursos provenientes de emendas parlamentares.

Palavras-chave: Gestão pública municipal; Emendas parlamentares; Inovação na gestão pública; Sistema de informação; Monitoramento e avaliação; Governança pública; Transformação digital.

1. INTRODUÇÃO

A gestão eficiente dos recursos públicos constitui um dos principais desafios da administração pública municipal contemporânea, especialmente em contextos caracterizados pela multiplicidade de fontes de financiamento, pelo aumento das exigências normativas e pela crescente demanda da sociedade por transparência, eficiência e controle social. No âmbito do financiamento público, as emendas parlamentares assumem papel estratégico ao viabilizar a execução de políticas públicas em diferentes áreas, com destaque para a saúde, por meio do custeio de serviços, da aquisição de equipamentos, do fortalecimento da infraestrutura e da ampliação da capacidade assistencial dos entes subnacionais.

Em municípios de médio porte, as emendas parlamentares oriundas das esferas estadual e federal representam um complemento relevante ao orçamento próprio, contribuindo para a superação de restrições financeiras e para a ampliação do acesso da população a serviços públicos essenciais. Contudo, a gestão dessas emendas impõe desafios significativos, uma vez que envolve múltiplos instrumentos normativos, prazos específicos, exigências documentais rigorosas e a necessidade de acompanhamento contínuo da execução física e financeira dos objetos pactuados.

Historicamente, em muitos contextos municipais, o controle das emendas parlamentares foi realizado por meio de instrumentos manuais e fragmentados, frequentemente concentrados em documentos estáticos, como planilhas ou arquivos de texto, que demandam atualização constante e estão sujeitos a inconsistências, perda de informações e limitações no compartilhamento entre setores. Esse modelo de gestão dificulta o monitoramento tempestivo, reduz a capacidade analítica dos gestores e fragiliza os processos de controle interno, planejamento e prestação de contas.

Diante desse cenário, torna-se imprescindível a modernização dos instrumentos de gestão pública, com a incorporação de soluções tecnológicas capazes de integrar dados, organizar fluxos de informação, apoiar a tomada de decisão e fortalecer a governança. É nesse contexto que se insere o desenvolvimento do ASPLAN – Sistema de Acompanhamento e Planejamento de Emendas, concebido como uma solução digital voltada à centralização, ao monitoramento e à qualificação da gestão das emendas parlamentares no âmbito municipal, promovendo maior eficiência administrativa, transparência e segurança da informação.

2. JUSTIFICATIVA

A gestão de emendas parlamentares representa um componente estratégico para o financiamento de políticas públicas nos municípios brasileiros, especialmente em áreas sensíveis como a saúde. Entretanto, apesar da relevância desses recursos para a ampliação da capacidade de investimento e custeio dos serviços públicos, muitos municípios ainda enfrentam dificuldades relacionadas à organização, ao monitoramento e ao controle das informações associadas a essas transferências.

No município de Lagarto, localizado no estado de Sergipe, a gestão das emendas parlamentares era historicamente realizada por meio de instrumentos manuais, baseados em planilhas eletrônicas e documentos dispersos em diferentes setores da administração pública. Esse modelo apresentava limitações importantes, tais como ausência de padronização das informações, dificuldade de atualização contínua, fragilidade na rastreabilidade dos dados e limitação na geração de relatórios gerenciais capazes de subsidiar o processo de tomada de decisão.

Diante desse cenário, a Coordenação de Planejamento da Secretaria Municipal de Saúde identificou a necessidade de desenvolver uma solução tecnológica capaz de organizar e sistematizar as informações relacionadas às emendas parlamentares destinadas ao município. A criação de um sistema específico para esse fim permitiria centralizar dados, padronizar registros, facilitar o acompanhamento da execução financeira e física das emendas, além de fortalecer os mecanismos de controle interno e transparência administrativa.

Assim, a implementação de um sistema digital voltado ao monitoramento das emendas parlamentares apresenta-se como uma estratégia de inovação na gestão pública municipal, contribuindo para o aprimoramento da governança, para a eficiência administrativa e para a qualificação dos processos de planejamento e monitoramento das políticas públicas financiadas por esses recursos.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo Geral

Desenvolver e implementar um sistema digital de acompanhamento e monitoramento das emendas parlamentares destinadas ao município de Lagarto,

Sergipe, visando aprimorar a gestão das informações, fortalecer o planejamento institucional e qualificar os processos de controle e transparência na administração pública municipal.

3.2 Objetivos Específicos

- Mapear os fluxos administrativos relacionados à gestão de emendas parlamentares no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde de Lagarto;
- Identificar fragilidades e limitações do modelo tradicional de controle baseado em instrumentos manuais;
- Estruturar uma base de dados padronizada que permita registrar, acompanhar e monitorar todas as etapas do ciclo de execução das emendas parlamentares;
- Desenvolver o ASPLAN – Sistema de Acompanhamento e Planejamento de Emendas, com funcionalidades voltadas à organização de informações, armazenamento documental e geração de relatórios gerenciais;
- Apoiar a tomada de decisão dos gestores públicos por meio da disponibilização de painéis de monitoramento e relatórios analíticos;
- Fortalecer os mecanismos de transparência, governança e controle interno relacionados à gestão dos recursos provenientes de emendas parlamentares.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O referencial teórico deste estudo fundamenta-se nos pressupostos da gestão pública contemporânea, do planejamento governamental, do monitoramento e avaliação (M&A), da governança pública e da transformação digital no setor público. A literatura especializada destaca que a adoção de sistemas de informação gerenciais constitui elemento central para o aprimoramento da eficiência administrativa, especialmente em organizações públicas caracterizadas por elevada complexidade operacional e forte regulação institucional (POLLITT; BOUCKAERT, 2011).

No campo da gestão pública, o planejamento e o acompanhamento sistemático da execução orçamentária e financeira são instrumentos essenciais para assegurar a efetividade das políticas públicas e o uso racional dos recursos disponíveis (MATIAS-PEREIRA, 2018). O monitoramento contínuo permite identificar desvios, antecipar riscos e subsidiar ajustes oportunos

na execução das ações governamentais, enquanto a avaliação contribui para a análise de resultados, impactos e sustentabilidade das intervenções, fortalecendo a accountability e a transparência institucional.

A governança pública, por sua vez, está associada à capacidade do Estado de formular, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas de forma coordenada, transparente e orientada a resultados, envolvendo mecanismos de controle, responsabilização e participação social (BRASIL, 2014). Nesse contexto, os sistemas de informação assumem papel estratégico ao integrar bases de dados, padronizar procedimentos, ampliar a rastreabilidade das ações e apoiar o processo decisório dos gestores públicos.

A transformação digital no setor público tem sido amplamente discutida como vetor de inovação, eficiência e melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade (OCDE, 2020). A digitalização de processos administrativos, associada ao uso de painéis gerenciais, relatórios analíticos e ferramentas de visualização de dados, contribui para a superação de modelos fragmentados e manuais, favorecendo uma gestão mais integrada, transparente e baseada em evidências.

5. METODOLOGIA

Trata-se de um estudo descritivo e aplicado, com abordagem qualitativa, que descreve o processo de concepção, desenvolvimento e implementação do ASPLAN em um contexto de gestão pública municipal. A pesquisa teve como foco a análise dos fluxos internos de trabalho relacionados à gestão de emendas parlamentares, bem como a identificação das necessidades informacionais dos gestores e técnicos envolvidos nesse processo.

Inicialmente, realizou-se o mapeamento do modelo vigente de controle das emendas parlamentares, baseado em instrumentos manuais e documentos estáticos, identificando-se suas principais limitações operacionais, fragilidades e riscos, tais como dificuldade de atualização, ausência de padronização, baixa integração entre setores e limitada capacidade de geração de informações gerenciais. A partir desse diagnóstico, procedeu-se à estruturação lógica dos dados, definindo campos, categorias e níveis de informação capazes de representar todo o ciclo de vida das emendas, desde a fase de proposta até a conclusão da execução e prestação de contas.

O desenvolvimento do sistema considerou princípios de usabilidade, segurança da informação, integridade dos dados e escalabilidade. Foram incorporados mecanismos de controle de acesso por perfil de usuário, armazenamento seguro de documentos comprobatórios e geração automatizada de relatórios e painéis gerenciais. O ASPLAN foi concebido como uma plataforma digital de uso contínuo, com possibilidade de aprimoramento progressivo e expansão funcional, incluindo compatibilidade com diferentes dispositivos e potencial integração com outros sistemas de gestão pública.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A implementação do ASPLAN resultou em avanços significativos na organização, no controle e na gestão das informações relacionadas às emendas parlamentares no âmbito municipal. A centralização dos dados em um único sistema reduziu a fragmentação das informações, eliminou redundâncias, padronizou registros e minimizou riscos associados ao uso de documentos estáticos e controles paralelos.

Os painéis gerenciais disponibilizados pelo sistema passaram a oferecer uma visão integrada da situação das emendas parlamentares, permitindo o acompanhamento do volume de recursos captados, em execução e concluídos, bem como a identificação de atrasos, pendências documentais e gargalos na execução física e financeira. A geração de relatórios analíticos contribuiu para o fortalecimento do planejamento, do controle interno e da prestação de contas aos órgãos financiadores e de controle.

Outro resultado relevante refere-se ao aprimoramento da segurança da informação. O controle de permissões e níveis de acesso assegura que apenas usuários autorizados possam visualizar ou alterar

dados sensíveis, garantindo a integridade, a confiabilidade e a confidencialidade das informações armazenadas. Esse aspecto é fundamental para o fortalecimento da governança pública e para a credibilidade institucional do processo de gestão das emendas parlamentares.

Os resultados observados corroboram a literatura que destaca o papel dos sistemas de informação como instrumentos estratégicos para o aprimoramento da gestão pública, especialmente em contextos caracterizados por elevada complexidade administrativa e crescente exigência por transparência, eficiência e responsabilização.

7. CONCLUSÃO

O ASPLAN configura-se como uma inovação relevante na gestão das emendas parlamentares no âmbito municipal, ao transformar um modelo manual, fragmentado e estático em um sistema digital integrado, dinâmico e seguro. A experiência analisada demonstra que soluções tecnológicas desenvolvidas a partir da realidade dos processos internos, com foco nas necessidades dos usuários e na lógica da administração pública, podem gerar impactos positivos significativos na eficiência administrativa, no controle interno e na transparência da gestão pública.

Conclui-se que o sistema fortalece o planejamento, o monitoramento e a avaliação das emendas parlamentares, contribuindo para uma aplicação mais eficiente, responsável e estratégica dos recursos públicos. Ademais, a iniciativa apresenta potencial de replicabilidade em outros municípios que enfrentam desafios semelhantes, consolidando-se como uma boa prática de governança, inovação e transformação digital no setor público.

8. Referências

1. BRASIL. Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2014.
2. MATIAS-PEREIRA, J. Manual de Gestão Pública Contemporânea. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
3. OCDE. Digital Government Index 2019: Results and Key Findings. Paris: OECD Publishing, 2020.
4. POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Inovação na gestão pública: monitoramento do valor adicionado bruto do turismo como instrumento de planejamento governamental

- **Roberson Leite Silva Júnior**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, Brasil
E-mail: roberson.leite@seplag.al.gov.br

- **Marcio de Mendonça Melânia**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, Brasil
E-mail: marcio.melania@seplag.al.gov.br

- **Márcia Núbia Barbosa Lopes**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, Brasil
E-mail: marcianubia.lopes@seplag.al.gov.br

- **Teresa Márcia da Rocha Lima Emery**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, Brasil
E-mail: teresa.emery@seplag.al.gov.br

Resumo

A incorporação de abordagens baseadas em evidências tem se consolidado como elemento central do planejamento governamental contemporâneo, sobretudo em contextos que demandam maior eficiência alocativa, transparência e capacidade analítica do Estado. Nesse cenário, a mensuração econômica de setores estratégicos, como o turismo, assume papel relevante para subsidiar a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas territoriais. Apesar de sua reconhecida importância para a geração de emprego, renda e dinamização regional, o turismo, visto sua complexidade e transversalidade com vários setores da economia historicamente apresentou limitações metodológicas para sua adequada mensuração no âmbito das contas regionais e municipais.

Este artigo analisa a experiência pioneira do Estado de Alagoas na implantação do monitoramento sistemático do Valor Adicionado Bruto (VAB) do Turismo, a partir da metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP) em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A pesquisa adota abordagem aplicada e descritivo-analítica, com análise de série temporal (2015–2023) e espacialização dos dados em nível municipal. Os resultados demonstram que, em 2023, o VAB do Turismo alagoano alcançou R\$ 4,06 bilhões, correspondendo a 5,07% do VAB total estadual, configurando recorde histórico da série. A análise identificou forte heterogeneidade territorial, com municípios litorâneos apresentando elevado grau de especialização turística. O estudo contribui para demonstrar que indicadores econômicos territoriais, quando sistematicamente monitorados, ampliam a capacidade diagnóstica do Estado, orientam investimentos e fortalecem a formulação de políticas públicas setoriais e regionais. Alagoas figura como um dos dois estados brasileiros a adotar essa metodologia, constituindo referência nacional em inovação na gestão pública.

Palavras-chave: Valor Adicionado Bruto. Turismo. Planejamento Governamental. Gestão Pública Baseada em Evidências. Desenvolvimento Regional. Alagoas.

1. INTRODUÇÃO

A incorporação de abordagens baseadas em evidências tem se consolidado como elemento central do planejamento governamental contemporâneo, sobretudo em contextos que demandam maior eficiência alocativa, transparência e capacidade analítica do Estado. Nesse cenário, a mensuração econômica de setores estratégicos, como o turismo, assume papel relevante para subsidiar a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas territoriais. Apesar de sua reconhecida importância para a geração de emprego, renda e dinamização regional, o turismo historicamente apresentou limitações metodológicas para sua adequada mensuração no âmbito das contas regionais e municipais, bem como em outras fontes de dados oficiais.

É nesse contexto que se insere a experiência apresentada neste trabalho, que descreve a adoção, pelo Estado de Alagoas, da metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP) para o cálculo do Valor Adicionado Bruto (VAB) do Turismo. A iniciativa permitiu estruturar o primeiro monitoramento sistemático do setor em nível municipal, produzindo informações inéditas para o período de 2015 a 2023. Ao transformar uma percepção predominantemente qualitativa sobre a relevância do turismo em evidência quantitativa, o projeto representa uma inovação na gestão pública estadual e amplia a capacidade de planejamento orientado por dados. Cabe ressaltar que apenas dois estados do Brasil desenvolvem esse trabalho.

No Brasil, o gap metodológico é particularmente relevante no nível subnacional. Enquanto a Conta Satélite do Turismo, elaborada pelo IBGE em consonância com as recomendações da Organização Mundial do Turismo (OMT) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), oferece estimativas nacionais da contribuição econômica do setor, a desagregação para estados e municípios permanece limitada. Essa lacuna impõe restrições significativas à capacidade dos governos estaduais e municipais de identificar vocações produtivas, monitorar impactos de políticas setoriais e alocar recursos com base em evidências territoriais (IPEA, 2022).

A partir de 2024, o governo alagoano implantou, por meio da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG-AL), o primeiro sistema de monitoramento sistemático do VAB do Turismo

em nível municipal, cobrindo o período de 2015 a 2023. A iniciativa utiliza metodologia desenvolvida pela FJP e integra dados das Contas Regionais do IBGE com informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), colocando Alagoas entre os dois únicos estados brasileiros a desenvolver esse tipo de monitoramento.

O presente artigo tem como objetivo principal demonstrar como o monitoramento sistemático do VAB do Turismo pode ser utilizado como instrumento inovador de planejamento governamental, contribuindo para orientar investimentos e fortalecer estratégias de desenvolvimento econômico regional. Especificamente, o trabalho busca: (i) descrever a metodologia adotada e avaliar sua robustez para o ciclo de gestão de políticas públicas; (ii) analisar a evolução do VAB do Turismo em Alagoas no período 2015–2023; (iii) mapear a distribuição territorial do setor em nível municipal; e (iv) discutir as implicações dos resultados para a formulação e o monitoramento de políticas públicas setoriais e regionais.

2. JUSTIFICATIVA

A relevância deste estudo fundamenta-se na necessidade de transição do modelo de gestão pública intuitiva para a Governança Orientada a Dados (Data-Driven Government) no Estado de Alagoas. Embora o turismo seja consensualmente reconhecido como um vetor estratégico de desenvolvimento, sua natureza multissetorial impõe desafios à mensuração econômica convencional. Como as atividades turísticas estão diluídas em diversos segmentos da CNAE, a ausência de uma métrica específica de Valor Adicionado Bruto (VAB) municipalizado gera uma “invisibilidade estatística” que compromete a eficácia do planejamento regional.

A adoção da metodologia de desagregação top-down da Fundação João Pinheiro (FJP) justifica-se, portanto, como um imperativo de soberania informacional. Ao isolar as Atividades Características do Turismo (ACTs) e espacializá-las em nível municipal, o Estado deixa de operar com base em estimativas genéricas e passa a deter evidências precisas sobre a economia de cada território.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo Geral

Institucionalizar um sistema de indicadores econômicos robustos sobre o mercado turístico alagoano, fundamentado em evidências estatísticas e rigor metodológico para subsidiar o planejamento governamental.

3.2 Objetivos Específicos

- *Apresentar a metodologia adotada e avaliar sua robustez para o ciclo de gestão de políticas públicas;*
- *Analisar a evolução e a distribuição territorial do VAB do Turismo em Alagoas no período 2015–2023;*
- *Analisar a estrutura das economias municipais do estado de Alagoas, com ênfase na relevância das atividades turísticas em relação ao total das atividades econômicas.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1 Planejamento Governamental e Gestão Pública Baseada em Evidências

O planejamento governamental contemporâneo transcende a perspectiva normativa do ciclo orçamentário para incorporar dimensões estratégicas que envolvem diagnóstico situacional, formulação de alternativas, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas (MATUS, 1996; MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010). A efetividade das políticas públicas depende não apenas da qualidade das intenções normativas, mas da capacidade institucional de monitorar implementação e resultados de forma sistemática e baseada em evidências robustas (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).

A consolidação do paradigma da governança orientada por dados representa um dos eixos centrais da modernização do Estado contemporâneo. Em um contexto de crescente pressão fiscal, ampliação das demandas sociais e necessidade de prestação de contas, a capacidade de formular, monitorar e avaliar políticas públicas a partir de evidências robustas tornou-se elemento estratégico para a eficiência alocativa e a legitimidade das decisões governamentais (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009). Como argumentam Evans e Davies (1999), a difusão de boas práticas em gestão pública depende da existência de

sistemas de informação que permitam comparação e aprendizado entre diferentes jurisdições.

O planejamento governamental no Brasil tem avançado na direção de práticas orientadas por evidências, mas ainda enfrenta obstáculos significativos: fragilidade dos sistemas de informação, descontinuidade de séries históricas, baixa capilaridade de indicadores territorializados e resistência institucional à incorporação de metodologias inovadoras (CAVALCANTE; CUNHA, 2020).

A disponibilidade de indicadores econômicos territorialmente desagregados constitui condição necessária – ainda que não suficiente – para que gestores públicos possam identificar especializações produtivas, monitorar dinâmicas setoriais e avaliar os impactos de suas intervenções. Head (2016) enfatiza que a transição para políticas “mais informadas por evidências” requer não apenas disponibilidade de dados, mas capacidade analítica institucionalizada para interpretá-los e incorporá-los ao ciclo decisório.

4.2 Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

Monitoramento e avaliação constituem funções essenciais do ciclo de políticas públicas. Enquanto o monitoramento acompanha continuamente a implementação e os resultados intermediários, a avaliação busca emitir juízos de valor sobre a efetividade, eficiência e sustentabilidade das intervenções (JANUZZI, 2016; RAMOS; SCHABBACH, 2012). A literatura diferencia quatro tipos principais de avaliação: (i) de necessidades ou diagnóstico, que antecede a formulação; (ii) de desenho, que analisa a consistência lógica da intervenção; (iii) de processos ou implementação, que verifica a execução; e (iv) de resultados ou impacto, que mensura os efeitos atribuíveis à política (COTTA, 1998; SECCHI, 2016).

Para que essas funções sejam exercidas adequadamente, é necessário dispor de indicadores confiáveis, tempestivos e territorializados. Indicadores sociais e econômicos operacionalizam conceitos abstratos, permitem comparações intertemporais e interestaduais, e subsidiam a alocação de recursos públicos com base em critérios técnicos (JANUZZI, 2017). No caso específico do turismo, a ausência de estatísticas sistemáticas em nível municipal compromete a capacidade dos gestores de identificar vocações regionais,

alocar investimentos com eficiência e avaliar impactos de políticas públicas.

4.3 Economia do Turismo e Contas Satélite

O turismo é definido pela Organização Mundial do Turismo como o conjunto de atividades realizadas por indivíduos em deslocamentos temporários para fora de seu entorno habitual, por período inferior a um ano e sem exercício de atividade remunerada no local visitado (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO, 2010). Do ponto de vista econômico, esse caráter transversal impõe desafios à mensuração do setor, uma vez que suas atividades se distribuem por diferentes ramos produtivos, tornando-o “invisível” nas estatísticas convencionais (UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION; BLOMBERG-NYGARD; ANDERSON, 2016).

A Conta Satélite do Turismo (CST), desenvolvida no âmbito das recomendações metodológicas da Organização das Nações Unidas, da OMT, da OCDE e do Eurostat, constitui um marco analítico fundamental para a mensuração econômica do turismo. A CST permite integrar o turismo ao Sistema de Contas Nacionais, viabilizando a estimação de agregados como o Valor Adicionado Bruto, o emprego e a formação de capital associados às atividades turísticas, de forma comparável entre países e territórios. Ao articular demanda turística e oferta produtiva a partir das Atividades Características do Turismo (ACTs), esse instrumento amplia a consistência estatística das análises e subsidia o planejamento governamental, especialmente em contextos de formulação de políticas públicas orientadas ao desenvolvimento regional e à avaliação de impactos econômicos do setor (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO, 2010). KADOTA; RABAHY(2003) seguem este argumento quando da importância de a CST no que se refere a informações fidedignas e consistentes, como suporte a estudos e avaliações do impacto socioeconômico do turismo.

A literatura internacional e nacional aponta que uma estratégia amplamente utilizada para contornar essa limitação é a identificação das Atividades Características do Turismo (ACTs), entendidas como aquelas que tenderiam a desaparecer ou reduzir-se significativamente na ausência de fluxos turísticos. Essa abordagem, adotada por organismos como a OMT, o IBGE, o Ipea e o Ministério do Turismo, permite

a aproximação do fenômeno turístico a partir das classificações econômicas existentes, preservando o rigor estatístico (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO, 2010).

4.4 Valor Adicionado Bruto e Indicadores Econômicos Territoriais

O Valor Adicionado Bruto (VAB) representa o valor que a atividade produtiva acrescenta aos bens e serviços consumidos no processo produtivo, sendo a principal medida de contribuição setorial ao PIB. Seu cálculo é feito pela diferença entre o valor bruto da produção e o consumo intermediário, ou pela soma da remuneração dos fatores de produção (FEIJÓ et al., 2013). No contexto brasileiro, o IBGE é o órgão responsável pela elaboração do Sistema de Contas Nacionais, incluindo as Contas Regionais do Brasil, que estimam o PIB dos estados e municípios (IBGE, 2024).

No contexto brasileiro, a Conta Satélite do Turismo, elaborada pelo IBGE em consonância com as recomendações internacionais da OMT e da OCDE, destaca que a mensuração do VAB do Turismo constitui instrumento central para a análise da contribuição econômica do setor e para o planejamento governamental. A disponibilização de estatísticas territorializadas permite identificar especializações produtivas, subsidiar estratégias regionais de desenvolvimento e aprimorar a coordenação entre políticas econômicas, setoriais e territoriais, reforçando a capacidade do Estado de formular intervenções mais eficientes e aderentes às dinâmicas locais (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2021).

A literatura sobre economia regional e desenvolvimento territorial destaca a importância dos indicadores econômicos georreferenciados para a identificação de arranjos produtivos locais, especialização setorial e dinâmicas de convergência ou divergência regional. O Quociente de Localização (QL), a análise shift-share e o próprio VAB per capita constituem ferramentas analíticas consagradas para o diagnóstico da estrutura produtiva territorial (HADDAD, 1989). No campo do turismo, Vanhove (2005) e Song, Dwyer e Li (2012) enfatizam que a mensuração econômica territorial do setor é condição para que gestores públicos possam identificar clusters turísticos, avaliar o impacto multiplicador local dos gastos turísticos e priorizar intervenções em infraestrutura, formação de mão de obra e promoção.

A Fundação João Pinheiro (FJP), em Minas Gerais, desenvolveu metodologia para desagregação do VAB do Turismo para estados e municípios, adaptando o arcabouço conceitual das CSTs ao contexto das contas regionais brasileiras e às fontes de dados administrativos disponíveis em nível subnacional (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2023). Essa metodologia foi adotada pelo Estado de Alagoas como base para a produção do primeiro monitoramento sistemático do setor em nível municipal, conforme descrito neste trabalho.

5. METODOLOGIA

5.1 Tipo e Abordagem da Pesquisa

O estudo adota uma abordagem aplicada e descritivo-analítica, fundamentada na metodologia da Fundação João Pinheiro para estimativa do VAB do Turismo. O procedimento metodológico baseia-se na desagregação de dados das Contas Regionais, em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com posterior distribuição dos agregados econômicos para o nível municipal. Esta abordagem articula três dimensões metodológicas complementares: (i) a análise documental e revisão bibliográfica das bases conceituais que fundamentam o cálculo do VAB do Turismo; (ii) a análise de série temporal dos dados econômicos do setor no Estado de Alagoas entre 2015 e 2023; e (iii) a espacialização dos resultados em nível municipal, com análise exploratória de dados territoriais.

A escolha pela abordagem mista justifica-se pela necessidade de articular a dimensão quantitativa dos indicadores econômicos com a análise qualitativa dos arranjos institucionais e processos de gestão que viabilizaram a produção e o uso das informações. O estudo pode ser caracterizado, adicionalmente, como estudo de caso institucional (YIN, 2015), na medida em que investiga em profundidade uma experiência específica de inovação na gestão pública estadual.

5.2 Identificação e Filtragem das Atividades Características do Turismo

Inicialmente, realizou-se o processo de identificação e filtragem das Atividades Características do Turismo (ACTs), com base na Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE 2.0, observando três critérios centrais: (i) aderência conceitual ao fenômeno turístico, conforme definição da OMT; (ii)

disponibilidade de dados secundários com cobertura municipal; e (iii) especificidades da estrutura produtiva estadual. Sempre que necessário, procedeu-se à desagregação em nível de subclasse da CNAE, a fim de evitar superestimações ou subestimações, como no caso da exclusão de atividades não estritamente turísticas.

As ACTs selecionadas abrangem dez agrupamentos: (i) alojamento; (ii) alimentação; (iii) transporte terrestre; (iv) transporte aquaviário; (v) transporte aéreo; (vi) aluguéis não imobiliários; (vii) agências de viagem e organização de eventos; (viii) Arte, Cultura, Esporte e Recreação; (ix) Atividades Auxiliares do transporte e (x) Comércio. O diferencial metodológico reside na desagregação ao nível de subclasse, de modo a minimizar superestimações – por exemplo, excluindo do segmento “5510 Hotéis e Similares” a parcela relativa a motéis, que conceitualmente não atendem ao fluxo turístico habitual.

5.3 Estratégia de Rateio e Fontes de Dados

Para o rateio municipal do VAB do Turismo, adotou-se metodologia análoga à utilizada no cálculo do PIB dos Municípios, por meio de indicadores específicos que permitem espacializar os agregados estaduais. Em situações de maior refinamento analítico, utilizou-se a massa salarial da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) como proxy da renda gerada pelas atividades selecionadas. Para o Transporte Aéreo, adotou-se o total de passageiros embarcados (Fonte: ANAC), proporcionando precisão superior à simples massa salarial. O VAB do comércio vinculado ao turismo segue o arquivo padrão do IBGE para o Comércio Varejista, garantindo alinhamento com a metodologia oficial do PIB dos Municípios.

Os dados utilizados na pesquisa provêm das seguintes fontes primárias: (a) Contas Regionais do IBGE – série histórica do VAB por setor de atividade para o Estado de Alagoas e seus municípios, período 2015–2023; (b) Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego – utilizada como proxy da massa salarial para rateio municipal do VAB das ACTs; (c) Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0) – base para identificação e filtragem das ACTs; (d) Plano Nacional do Turismo e estatísticas do Ministério do Turismo; (e) Nota Técnica VAB do Turismo de Alagoas, publicada no Portal de Dados Abertos do Governo do Estado de

Alagoas; e (f) documentação metodológica da Fundação João Pinheiro.

5.4 Métricas de Análise

A metodologia adotada estrutura-se em duas etapas analíticas complementares. A primeira tem como objetivo a identificação dos municípios com maior relevância turística no estado, a partir de dois indicadores principais: (i) a participação do VAB do Turismo no VAB total municipal, expressa em termos percentuais, de modo a captar localidades cuja dinâmica econômica é mais fortemente dependente da atividade turística; e (ii) o VAB do Turismo per capita, que permite identificar municípios com maior intensidade econômica do turismo em relação à população residente. Em ambas as métricas, foram selecionados os 25 municípios com melhor desempenho, compondo dois recortes analíticos distintos e complementares.

A segunda etapa dedica-se à análise de variações econômicas, com o objetivo de capturar tanto a magnitude absoluta quanto a intensidade relativa dos impactos ao longo do período. Para tanto, identificaram-se os municípios que apresentaram as maiores variações absolutas e relativas no VAB do Turismo, configurando os grupos mais expressivos em termos de crescimento e de impacto da crise pandêmica.

5.5 Limitações da Pesquisa

A pesquisa apresenta três limitações que devem ser consideradas na interpretação dos resultados. Primeira: os dados da RAIS cobrem apenas o mercado de trabalho formal, subestimando o VAB gerado pelo segmento informal do turismo – particularmente relevante em municípios menores e em atividades como alimentação popular e hospedagem não registrada. Segunda: a série histórica disponível (2015–2023) ainda é relativamente curta para análises de longo prazo ou avaliações de impacto com métodos quase-experimentais. Terceira: a análise não contempla variáveis de demanda turística direta (número de visitantes, gasto médio), cuja indisponibilidade em nível municipal constitui lacuna a ser superada em estudos futuros.

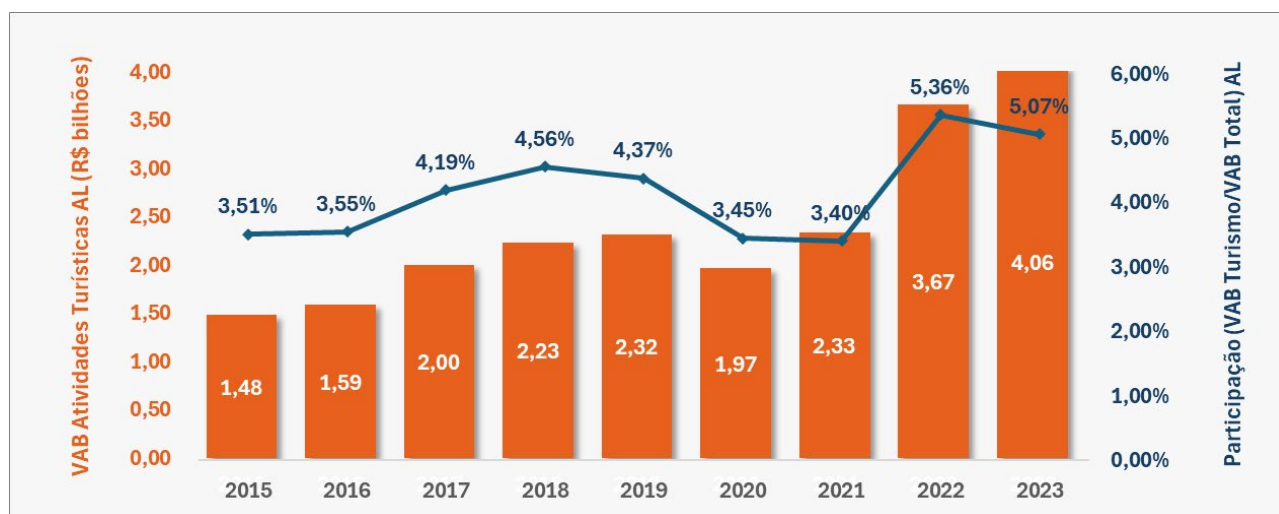
6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

6.1 Evolução do VAB do Turismo em Alagoas (2015–2023)

Os resultados do monitoramento evidenciam a relevância crescente do turismo na economia do Estado de Alagoas. Em 2023, o VAB do Turismo alcançou R\$ 4,06 bilhões, correspondendo a 5,07% do valor adicionado total da economia estadual, configurando um recorde histórico da série analisada. A evolução temporal revela não apenas a recuperação do setor após os impactos da pandemia, mas também sua consolidação como atividade estratégica.

O comportamento da série evidencia três fases distintas. No período pré-pandemia (2015–2019), o VAB do Turismo cresceu a uma taxa média anual de 12,19%, superior ao crescimento do VAB total estadual, que foi de 5,86% ao ano no mesmo período. Esse diferencial indica que o turismo se consolidou como setor de dinamismo superior à média da economia alagoana, corroborando a hipótese de que a especialização turística do estado – favorecida por ativos naturais como o Litoral Norte e a Laguna Mundaú – produziu efeitos econômicos mensuráveis e crescentes. Em 2020, houve retração expressiva em razão dos impactos da pandemia de COVID-19. A partir de 2021, observa-se retomada do crescimento, intensificada em 2022 e 2023, quando o indicador alcança os maiores valores da série histórica.

GRÁFICO 1 – Evolução do Valor Adicionado Bruto (VAB) do Turismo e participação no valor agregado total estadual – Alagoas – 2015-2023



Fonte: FJP-SEPLAG/SINC; elaboração própria.

Nota: Dados sujeitos a retificação.

Apresentando trajetória de crescimento sustentado ao longo do período analisado, interrompido pela pandemia de COVID-19 em 2020, a partir de 2021 teve início um processo de recuperação do VAB do Turismo estadual, que se intensificou em 2022 e 2023.

O comportamento da série evidencia três fases distintas. No período pré-pandemia (2015–2019), o VAB do Turismo cresceu a uma taxa média anual de 12,19%, superior ao crescimento do VAB total estadual, que foi de 5,86% ao ano no mesmo período. Esse diferencial indica que o turismo se consolidou como setor de dinamismo superior à média da economia alagoana, corroborando a hipótese de que a especialização turística do estado – favorecida por ativos naturais como o Litoral Norte e a Laguna Mundaú – produziu efeitos econômicos mensuráveis e crescentes.

6.2 Composição do VAB do Turismo por Atividades Características

Ao analisar a composição do Valor Adicionado Bruto do turismo, observa-se que o segmento de alimentação se destaca ao longo de toda a série analisada, consolidando-se como a principal atividade do setor. Em 2023, essa atividade apresentou participação de 65,35% no VAB do turismo. Em seguida, o segmento de alojamento posiciona-se como a segunda principal atividade, com participação de 15,29%, enquanto o segmento de aluguéis não imobiliários ocupa a terceira posição, respondendo por 7,68%. Em conjunto, essas três atividades concentram 88,33% do VAB do turismo, evidenciando sua elevada relevância na estrutura econômica do setor no estado.

TABELA 1 – Composição setorial do Valor Adicionado Bruto (VAB) do Turismo – Alagoas – 2015-2023

Atividade	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Alimentação	57,52%	56,36%	60,62%	56,30%	56,80%	69,34%	59,50%	66,55%	65,35%
Alojamento	14,89%	14,05%	13,24%	15,89%	15,03%	10,95%	19,47%	15,41%	15,29%
Aluguéis não imobiliários	7,23%	7,81%	9,26%	9,25%	8,97%	8,81%	8,67%	10,12%	7,68%
Agências de Viagens e organizações de eventos	4,20%	4,92%	2,69%	6,80%	4,89%	3,74%	3,73%	2,28%	3,29%
Comércio	1,34%	2,66%	3,61%	1,56%	1,81%	2,16%	2,93%	1,95%	1,85%
Demais Atividades	14,82%	14,20%	10,59%	10,19%	12,50%	5,00%	5,69%	3,69%	6,53%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: FJP-SEPLAG/SINC; elaboração própria.

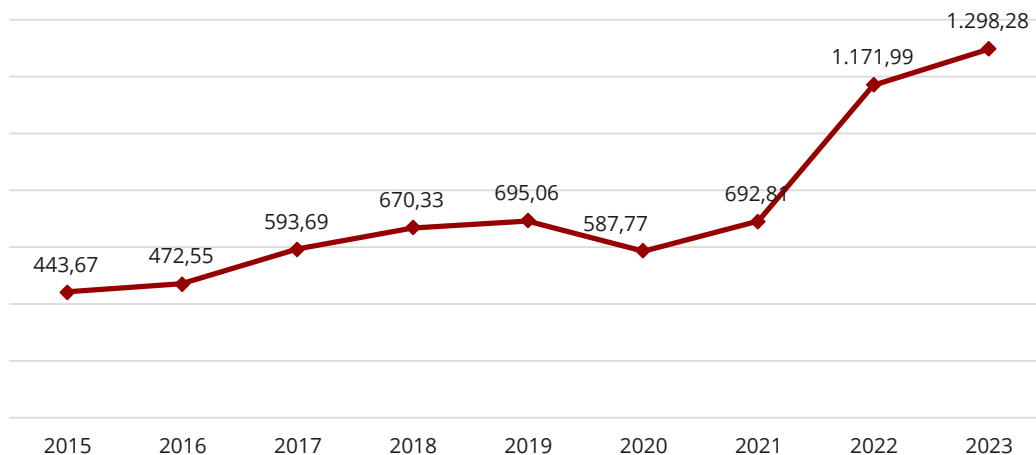
Nota: Dados sujeitos a retificação.

6.3 VAB per capita do turismo

O VAB per capita do turismo em Alagoas apresenta trajetória estrutural de expansão ao longo do período analisado. Em 2020, houve retração em razão dos impactos da pandemia de COVID-19. A partir de

2021, observa-se retomada do crescimento, intensificada em 2022 e 2023, quando o indicador alcança o maior valor da série, evidenciando a recuperação e o fortalecimento do turismo no estado como atividade econômica de elevada relevância per capita.

GRÁFICO 2 – Evolução do Valor Adicionado Bruto (VAB) per capita do Turismo em Alagoas (R\$/habitante) – 2015 a 2023



Fonte: FJP-SEPLAG/SINC; elaboração própria.

Nota: Dados sujeitos a retificação.

6.4 Análise Territorial:

Heterogeneidade Municipal

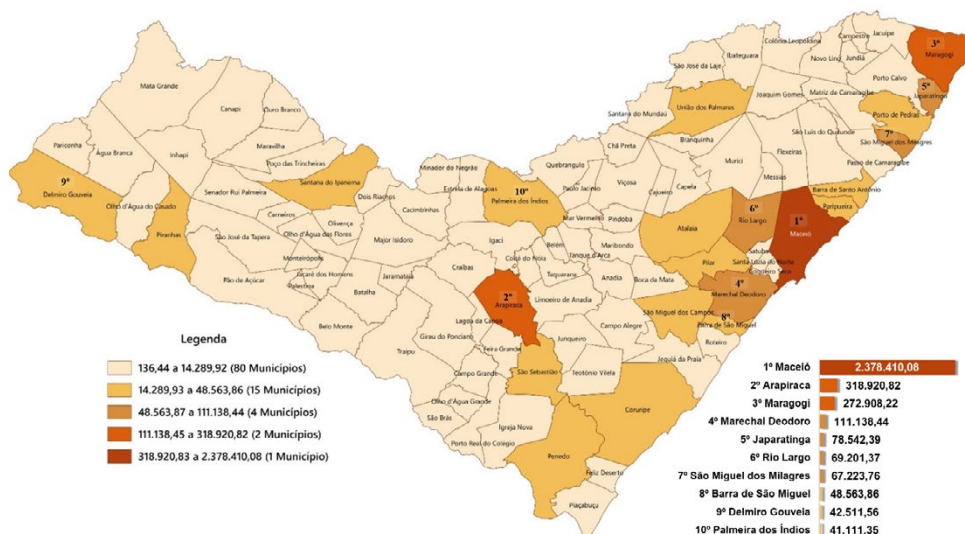
Um dos resultados mais relevantes do monitoramento do VAB do Turismo em nível municipal é a identificação da forte heterogeneidade territorial na distribuição do setor. Os 102 municípios alagoanos apresentam perfis turísticos muito distintos, com alta concentração do VAB turístico em poucos polos e baixíssima representatividade do setor na maioria dos municípios do interior. Essa distribuição reflete a dinâmica econômica dos municípios que dispõem de maior infraestrutura, contingente populacional, extensão territorial e atrativos turísticos – fatores que contribuem para a intensificação do fluxo turístico.

6.4.1 VAB do turismo em valores absolutos

No VAB do turismo em valores absolutos, destacam-se os municípios com maior porte econômico, geralmente associados a maior extensão territorial, população e infraestrutura turística consolidada. A distribuição espacial do VAB do Turismo ratifica o município de Maceió, capital do estado, como o principal polo turístico de Alagoas, reflexo tanto do peso demográfico e econômico da capital quanto de sua

centralidade como hub de distribuição de turistas para os destinos litorâneos, em virtude de ampla oferta hoteleira, gastronômica e de serviços (SEPLAG, 2026). Entre os municípios não capitalinos, Arapiraca destaca-se na segunda posição, desempenhando papel fundamental no fluxo de pessoas e mercadorias entre o litoral e o sertão. Maragogi ocupa a terceira posição, impulsionada pelo fortalecimento do turismo litorâneo e por suas piscinas naturais de elevada atratividade.

FIGURA 1 – Valor Adicionado Bruto (VAB) do Turismo (R\$ 1,00) nos Municípios de Alagoas – 2023



Fonte: FJP-SEPLAG/SINC; elaboração própria.

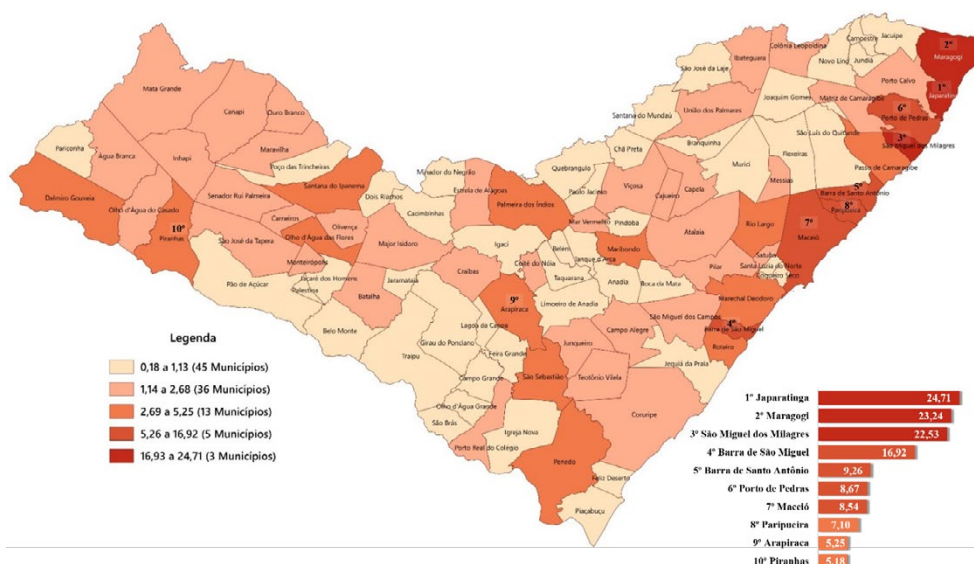
Nota: Dados sujeitos a retificação.

6.4.2 Participação Percentual do VAB do Turismo no Valor Agregado Total

A análise da participação do VAB do turismo no valor agregado total evidencia as localidades em que o turismo assume maior peso relativo na estrutura econômica municipal – indicador central de dependência turística e especialização produtiva. Japaratinga lidera o ranking das maiores participações no valor agregado total, destacando-se como o município com

maior intensidade econômica do turismo no território alagoano. Maragogi e São Miguel dos Milagres ocupam a 2ª e a 3ª posições, evidenciando o protagonismo do litoral norte de Alagoas na atividade turística. Barra de São Miguel, Barra de Santo Antônio e Porto de Pedras completam as primeiras posições, seguidos por Maceió (7ª), Paripueira (8ª), Arapiraca (9ª) e Piranhas (10ª).

FIGURA 2 – Participação do Valor Adicionado Bruto (VAB) do Turismo no valor agregado total nos Municípios de Alagoas – 2023



Fonte: FJP-SEPLAG/SINC; elaboração própria.

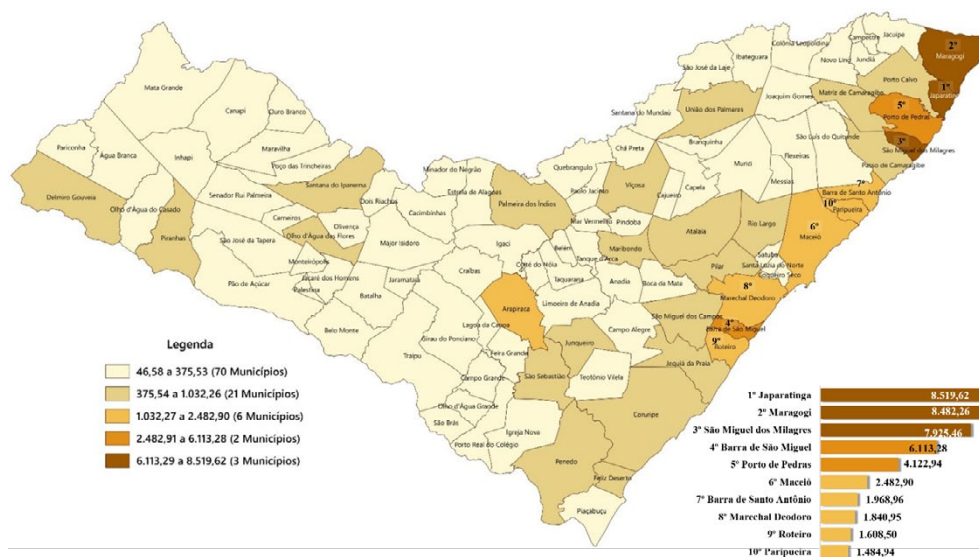
Nota: Dados sujeitos a retificação.

6.4.3 VAB do turismo per capita (R\$/habitante).

Sob a ótica do VAB do turismo per capita (R\$/habitante), essa métrica configura-se como importante indicador para avaliar a representatividade do turismo em relação à população local, relacionando o volume das atividades turísticas ao número de habitantes de cada região. Japaratinga registrou o maior VAB do turismo per capita em 2023, seguida por Maragogi e São Miguel dos Milagres, completando o grupo de

maior destaque no litoral norte. Barra de São Miguel ocupa a quarta posição, impulsionada por atrativos como a Praia da Barra de São Miguel, a Praia das Conchas e a Praia do Niquim. Porto de Pedras aparece na quinta colocação, enquanto Maceió posiciona-se na sexta, seguida por Barra de Santo Antônio, Marechal Deodoro, Roteiro e Paripueira, que completam o grupo dos dez primeiros municípios.

FIGURA 3 – Valor Adicionado Bruto (VAB) do Turismo per capita (R\$/habitante) nos Municípios de Alagoas – 2023



Fonte: FJP-SEPLAG/SINC; elaboração própria.

Nota: Dados sujeitos a retificação.

6.5 Implicações para o Planejamento Governamental

Os resultados produzidos pelo monitoramento do VAB do Turismo ampliam significativamente a capacidade diagnóstica do governo estadual em ao menos quatro dimensões estratégicas do planejamento público.

A primeira é a identificação de prioridades de investimento. O mapeamento da intensidade turística municipal permite ao governo estadual identificar municípios onde investimentos em infraestrutura turística – saneamento, mobilidade, qualificação de equipamentos – têm maior potencial de retorno econômico local. Municípios como Maragogi, Japaratinga e São Miguel dos Milagres, com elevada dependência turística, são candidatos naturais a programas de fortalecimento da oferta turística e diversificação econômica.

A segunda dimensão é o monitoramento de políticas setoriais. A série histórica do VAB do Turismo oferece uma linha de base quantitativa para avaliação de programas como o Programa de Regionalização do Turismo, o Mapa do Turismo Brasileiro e os planos estaduais de turismo. Com indicadores municipalizados, é possível verificar se determinadas intervenções produziram efeitos mensuráveis no valor adicionado do setor nos territórios-alvo, superando a dependência de avaliações meramente qualitativas.

A terceira dimensão é a gestão de riscos e resiliência. A análise do impacto da pandemia de 2020 sobre o VAB do Turismo municipal demonstra a utilidade do indicador para o mapeamento de vulnerabilidades territoriais. Municípios com alta dependência turística e baixa diversificação econômica merecem atenção especial no design de políticas de desenvolvimento regional, incluindo estratégias de diversificação

produtiva e de proteção social direcionada a trabalhadores do setor.

A quarta dimensão é o reforço à transparência e ao controle social. A publicação da Nota Técnica do VAB do Turismo no Portal de Dados Abertos do Governo de Alagoas representa um avanço concreto na disponibilização de informações econômicas territorializadas para pesquisadores, empresários e cidadãos, sendo coerente com a agenda de governo aberto e com as recomendações internacionais de transparência fiscal e estatística.

Do ponto de vista institucional, a articulação entre o governo estadual, os municípios e instituições técnicas como a FJP e o IBGE configura um modelo de governança em rede orientado à produção de evidências. Tal arranjo reforça a inovação na gestão pública ao integrar capacidades técnicas, padronização metodológica e uso estratégico da informação para subsidiar decisões de política pública.

7. CONCLUSÃO

A experiência de implantação do monitoramento do VAB do Turismo no Estado de Alagoas demonstra como a inovação metodológica e o uso qualificado de dados podem fortalecer o planejamento governamental. Ao transformar um setor historicamente percebido de forma intuitiva em objeto de mensuração sistemática, o Estado amplia sua capacidade de diagnóstico, planejamento e avaliação de políticas públicas territoriais.

Este artigo analisou a experiência pioneira do Estado de Alagoas na implantação do monitoramento sistemático do Valor Adicionado Bruto do Turismo em nível municipal, cobrindo o período de 2015 a 2023. Os resultados demonstram que o VAB do Turismo alagoano cresceu de forma sustentada, alcançando R\$ 4,06 bilhões em 2023 (5,07% do VAB total estadual), com forte concentração em municípios litorâneos e perfis de especialização turística diferenciados.

Do ponto de vista da gestão pública, a principal contribuição do estudo é demonstrar que a produção

sistemática de estatísticas econômicas territorializadas – como o VAB do Turismo municipal – amplia qualitativamente a capacidade diagnóstica e decisória do Estado. Ao transformar percepções qualitativas sobre a importância do turismo em evidências quantitativas robustas e comparáveis, o governo estadual passa a dispor de um instrumento concreto para priorizar investimentos, monitorar políticas setoriais, avaliar impactos e comunicar resultados com transparência.

Embora o caráter experimental da estatística imponha desafios, especialmente no nível municipal, os resultados já produzidos representam um avanço significativo na institucionalização de práticas baseadas em evidências. A continuidade do monitoramento, com atualização periódica da série e aprimoramentos metodológicos, tende a consolidar o VAB do Turismo como instrumento estratégico para o desenvolvimento regional e para a formulação de políticas públicas mais eficientes e orientadas ao território.

Para os gestores públicos, três recomendações centrais emergem deste estudo. Primeira: institucionalizar o monitoramento anual do VAB do Turismo como prática permanente da gestão estadual, integrando-o ao ciclo de planejamento do PPA e do orçamento estadual. Segunda: utilizar os indicadores de especialização e dependência turística municipal como critério explícito de priorização de investimentos em infraestrutura e promoção do turismo. Terceira: avançar na desagregação dos dados para o nível de arranjos territoriais e rotas turísticas, ampliando a granularidade das análises e o potencial de orientação de políticas locais.

Alagoas consolidou-se, com esta iniciativa, como referência nacional em inovação na gestão pública subnacional. A continuidade e o aprimoramento desse monitoramento representam não apenas um avanço técnico, mas uma aposta concreta na ideia de que um Estado mais bem informado é, por definição, um Estado mais capaz de servir ao bem público.

8. Referências

1. CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. É preciso inovar no governo, mas por quê? In: CAVALCANTE, P. et al. (Org.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2020. p. 15-32.
2. COTTA, T. C. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Revista do Serviço Público, Brasília, v. 49, n. 4, p. 89-111, 1998.
3. EVANS, M.; DAVIES, J. Understanding policy transfer: a multi-level, multi-disciplinary perspective. Public Administration, v. 77, n. 2, p. 361-385, 1999.
4. FEIJÓ, C. A. et al. Contabilidade social: o novo Sistema de Contas Nacionais do Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
5. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Metodologia de cálculo do Valor Adicionado Bruto do Turismo para estados e municípios brasileiros. Belo Horizonte: FJP, 2023.
6. HADDAD, P. R. Economia regional: teorias e métodos de análise. Fortaleza: BNB/ETENE, 1989.
7. HEAD, B. W. Toward more “evidence-informed” policy making? Public Administration Review, v. 76, n. 3, p. 472-484, 2016.
8. HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Studying public policy: policy cycles and policy subsystems. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.
9. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contas Regionais do Brasil 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.
10. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas experimentais: VAB municipal do turismo. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.
11. IPEA. Turismo e desenvolvimento regional no Brasil: uma análise exploratória. Brasília: IPEA, 2022. (Texto para Discussão, n. 2.783).
12. JANUZZI, P. M. Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.
13. JANUZZI, P. M. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. 6. ed. Campinas: Alínea, 2017.
14. KADOTA, D. K.; RABAHY, W. A. Conta Satélite de Turismo no Brasil: método de avaliação do impacto econômico do turismo. Revista Turismo em Análise, v. 14, n. 1, p. 65-84, 2003.
15. MATUS, C. Estratégias políticas: chimpanzé, Maquiavel e Gandhi. São Paulo: Fundap, 1996.
16. MINISTÉRIO DO TURISMO. MTur e IBGE: implantação da Conta Satélite de Turismo. Brasília: MTur, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo>. Acesso em: 22 jan. 2026.
17. MINISTÉRIO DO TURISMO. Plano Nacional do Turismo 2023-2027. Brasília: MTur, 2023.
18. MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.
19. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. Tourism Satellite Account: Recommended Methodological Framework 2008. Madrid: UNWTO; OCDE; Eurostat; UN, 2010.
20. PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. Implementation. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984.
21. RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.
22. SECCHI, L. Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

23. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, GESTÃO E PATRIMÔNIO DE ALAGOAS (SEPLAG). Nota Técnica: Valor Adicionado Bruto do Turismo de Alagoas – 2015-2023. Maceió: SEPLAG, 2026. Disponível em: <https://dados.al.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2026.
24. SONG, H.; DWYER, L.; LI, G. Tourism economics research: a review and assessment. *Annals of Tourism Research*, v. 39, n. 3, p. 1653-1682, 2012.
25. UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO); BLOMBERG-NYGARD, A.; ANDERSON, C. K. United Nations World Tourism Organization Study on Online Guest Reviews and Hotel Classification Systems: An Integrated Approach. *Service Science*, v. 8, n. 2, p. 139-151, 2016.
26. UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION. *Tourism Statistics*. Madrid: UNWTO, 2024. Disponível em: <https://www.unwto.org/tourism-statistics>. Acesso em: 22 jan. 2026.
27. VANHOVE, N. *The economics of tourism destinations*. Oxford: Elsevier, 2005.
28. YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Mapeamento da vegetação primária como instrumento do planejamento e ordenamento territorial

- **Edson Martins da Silva**
SEPLAG/MT, Brasil
edsonsilva@seplag.mt.gov.br
- **Juraci de Ozeda Ala Filho**
SEPLAG/MT, Brasil
juraciala@seplag.mt.gov.br
- **Keile Costa Pereira**
SEPLAG/MT, Brasil
keilepereira@seplag.mt.gov.br
- **Fabio Henriques de Jesus**
SEPLAG/MT, Brasil
fabiojesus@seplag.mt.gov.br

Resumo

O planejamento territorial governamental depende de bases de dados geoespaciais de alta precisão para fundamentar decisões com rigor técnico e segurança jurídica. Este artigo analisa a contribuição do Projeto de Mapeamento da Vegetação Primária – desenvolvido em parceria entre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Mato Grosso (SEPLAG/MT) – para o fortalecimento dos instrumentos de ordenamento territorial no sul da Amazônia. O projeto atualiza a classificação fitogeográfica do Projeto RADAMBRASIL (escala 1:1.000.000) para a escala de 1:250.000, ampliando em 16 vezes a precisão espacial e viabilizando a delimitação de polígonos a partir de 25 hectares. A metodologia integra fusão multissensorial (Landsat 8/9, Sentinel-2 óptico, Sentinel-1 SAR e SRTM), levantamentos de campo com dendrometria, coleta de exsicatas e análise geomorfológica, além de classificação fitogeográfica conforme o Manual Técnico da Vegetação Brasileira (IBGE, 2012). Os resultados evidenciam três achados de alto impacto: a reclassificação de extensas áreas de Cerrado para Campinaranas Amazônicas sobre Podzóis Hidromórficos; a documentação e delimitação de florestas ombrófilas com bambus do gênero *Guadua* no norte do Estado; e o aprimoramento dos limites da Floresta Estacional Sempre-Verde, tipologia estratégica para a estabilidade hídrica regional. Esses produtos têm aplicação direta no Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) estadual, na tipificação de Reservas Legais e Áreas de Preservação Permanente no Cadastro Ambiental Rural (CAR), no licenciamento ambiental de obras de infraestrutura e na definição de linhas de base para mecanismos REDD+. Conclui-se que a transição de escala representa mudança de paradigma na gestão pública territorial: de uma base cartográfica de exploração macroeconômica para um instrumento de precisão jurídica, conservação e segurança fundiária.

Palavras-chave: Planejamento territorial; Zoneamento Ecológico-Econômico; Vegetação primária; Sensoriamento remoto; Amazônia Meridional.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento territorial contemporâneo exige bases de dados geoespaciais de alta resolução capazes de subsidiar decisões governamentais com precisão jurídica e ambiental compatível com a escala de intervenção. No Brasil, a pressão sobre os recursos naturais da região amazônica impõe um desafio duplo: por um lado, a necessidade de informações detalhadas para a regularização fundiária e o licenciamento ambiental; por outro, a urgência de monitorar a integridade dos ecossistemas diante da expansão agropecuária, da exploração madeireira e dos crescentes conflitos pelo uso do solo.

Historicamente, o Projeto RADAMBRASIL (1970–1987) representou o esforço mais abrangente de inventário dos recursos naturais brasileiros, produzindo a primeira classificação fitogeográfica sistemática em escala nacional, na razão 1:1.000.000. Esse legado, embora fundamental para o planejamento macroeconômico e geopolítico da época, apresenta limitações estruturais que não mais se sustentam diante das exigências da gestão ambiental contemporânea. A área mínima mapeável nessa escala é de aproximadamente 400 hectares, o que impõe homogeneização de paisagens heterogêneas e a absorção de formações vegetais de menor extensão por tipologias dominantes circundantes. Quando a gestão ambiental opera no nível do imóvel rural – como exigido pelo Cadastro Ambiental Rural (CAR) – e quando instrumentos legais estabelecem percentuais diferenciados de Reserva Legal em função da fitofisionomia, essa imprecisão deixou de ser aceitável.

Diante dessa lacuna, o Projeto de Mapeamento da Vegetação Primária, desenvolvido em parceria entre o IBGE e a SEPLAG/MT, com apoio da Comissão Nacional do ZEE-Brasil, propõe a atualização e o refinamento da classificação fitogeográfica para a escala de 1:250.000 no sul da Amazônia, com foco no estado de Mato Grosso. A região não foi escolhida aleatoriamente: o sul da Amazônia constitui zona de tensão ecotônica entre os biomas Amazônia, Cerrado e Pantanal, concentrando simultaneamente elevada biodiversidade, intensa pressão antrópica, os maiores índices de conflito fundiário do país e um dos mais expressivos avanços da fronteira agropecuária.

A relevância desse projeto para o planejamento público vai além da dimensão técnico-científica. O Mato Grosso encontra-se em fase de elaboração do

seu Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) estadual, instrumento central da Política Nacional do Meio Ambiente que depende de informações cartográficas de vegetação primária para definir zonas de uso, corredores ecológicos e aptidões do território. Sem uma base atualizada e precisa, o ZEE reproduz as distorções herdadas do RADAMBRASIL e perde sua eficácia como ferramenta de ordenamento territorial.

O presente artigo tem como objetivo demonstrar que a transição de escala cartográfica não é mera questão de precisão técnica, mas uma mudança de paradigma com efeitos diretos e mensuráveis sobre instrumentos centrais de planejamento governamental: o ZEE, o CAR, o licenciamento ambiental e os mecanismos de pagamento por serviços ambientais, incluindo o REDD+. O argumento central é que o mapeamento da vegetação primária em 1:250.000 representa, em última análise, um instrumento de soberania territorial, segurança jurídica e equidade ambiental para o Estado de Mato Grosso e para o Brasil.

O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução que já inclui a justificativa e objetivos: o referencial teórico-conceitual, que situa o trabalho nas literaturas de planejamento territorial, ecologia de paisagens e geotecnologias; a metodologia, que detalha os procedimentos de fusão multissensorial e levantamento de campo; os resultados e discussão, organizados em torno dos achados centrais e de suas implicações para os instrumentos de gestão pública; e a conclusão, que sintetiza as contribuições do projeto e aponta perspectivas para sua continuidade.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 Planejamento territorial e informação geoespacial

O planejamento territorial é, em sua essência, um processo decisório sobre o uso do espaço. Sua efetividade depende da qualidade das informações disponíveis sobre as características físicas, ecológicas e sociais do território. Santos e Pereira (2019) demonstram que o avanço das geotecnologias transformou a capacidade do Estado de formular políticas públicas territorialmente adequadas, reduzindo a margem de erro nas intervenções sobre o espaço e permitindo a identificação de conflitos e vocações antes invisíveis a olho nu ou com as ferramentas disponíveis até os anos 1980.

No Brasil, dois instrumentos estruturantes do ordenamento territorial são diretamente dependentes de informações geoespaciais de vegetação primária. O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), regulamentado pelo Decreto n.º 4.297/2002, tem como finalidade organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais. A definição das zonas do ZEE – especialmente as zonas de uso restrito, de uso controlado e de corredores ecológicos – exige o mapeamento detalhado das tipologias vegetais primárias como insumo cartográfico fundamental (Brasil, 2007).

O segundo instrumento é o Cadastro Ambiental Rural (CAR), criado pelo Código Florestal (Brasil, 2012) como registro eletrônico obrigatório das propriedades rurais, destinado a integrar as informações ambientais para fins de controle, monitoramento, planejamento ambiental e combate ao desmatamento. Sua implementação plena, incluindo a delimitação de Reservas Legais (RL) e Áreas de Preservação Permanente (APP), depende da identificação precisa da cobertura vegetal original do imóvel.

A literatura sobre planejamento público no contexto amazônico tem destacado que a falta de informações cartográficas confiáveis não é apenas uma limitação técnica, mas um vetor ativo de conflito. A indefinição sobre a cobertura vegetal original de uma área facilita a grilagem, permite a subnotificação de desmatamentos e torna o licenciamento ambiental vulnerável a contestações judiciais. Nesse sentido, o investimento em mapeamento de precisão é, antes de tudo, um investimento em governança territorial (Câmara et al., 2006).

2.2 Domínios morfoclimáticos, ecótonos e a complexidade do sul da Amazônia

A compreensão da vegetação do sul da Amazônia exige o reconhecimento da sua posição singular no mosaico biogeográfico brasileiro. Ab'Sáber (2003) demonstrou que o território nacional é estruturado em grandes domínios morfoclimáticos – Amazônia, Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal –, cada um caracterizado pela interação específica entre relevo, clima, solos e vegetação. Mas é nas zonas de transição entre esses domínios, denominadas ecótonos ou áreas de tensão ecológica, que a

biodiversidade atinge seus picos mais elevados e, paradoxalmente, onde a fragilidade ambiental é maior.

O sul da Amazônia, e especialmente o estado de Mato Grosso, situa-se exatamente nessa zona de tensão. A região abriga formações vegetais que compartilham características de diferentes biomas, tornando sua classificação ao mesmo tempo desafiadora e politicamente sensível. Uma Campinarana sobre solos arenosos pode se assemelhar fisionomicamente a um Cerrado aberto; uma Floresta Estacional Sempre-Verde pode ser visualmente indistinguível de uma Floresta Ombrófila em períodos úmidos. Essa ambiguidade visual foi justamente o que gerou os erros sistemáticos do RADAMBRASIL e que o mapeamento em 1:250.000, combinado com análise pedológica e florística, veio a corrigir.

A complexidade ecotônica da região tem implicações diretas para o planejamento: tipologias vegetais de aparência fisionômica semelhante podem exigir regimes de proteção legal completamente distintos, estratégias de licenciamento diferenciadas e diferentes percentuais de Reserva Legal. A reclassificação de uma área de Cerrado para Campinarana, por exemplo, não apenas altera o valor ecológico atribuído àquela paisagem como modifica o enquadramento jurídico aplicável, com impactos concretos sobre o produtor rural, o órgão ambiental e o poder judiciário.

2.3 A classificação da vegetação brasileira e o Manual Técnico do IBGE

A classificação da vegetação brasileira foi sistematizada ao longo de décadas de trabalho coletivo entre botânicos, geógrafos e ecólogos, sendo consolidada pelo IBGE no Manual Técnico da Vegetação Brasileira (IBGE, 2012). O documento estabelece critérios padronizados baseados em aspectos florísticos, estruturais e ecológicos, definindo uma taxonomia que permite a produção de mapas comparáveis em escala nacional. Sua segunda edição incorporou avanços conceituais importantes, como a definição mais precisa das tipologias associadas a zonas de transição e a consolidação da Floresta Estacional Sempre-Verde como categoria autônoma, reconhecendo sua singularidade ecológica no contexto amazônico-cerradense.

Veloso, Rangel-Filho e Lima (1991) já haviam proposto uma classificação adaptada a um sistema

universal, buscando compatibilidade entre a nomenclatura brasileira e os padrões internacionais da UNESCO. Essa iniciativa foi fundamental para permitir que os dados brasileiros de vegetação pudessem ser incorporados a inventários globais de biodiversidade e a modelos climáticos internacionais. O Manual Técnico do IBGE avançou nessa direção, consolidando um sistema que equilibra rigor científico, aplicabilidade prática e compatibilidade internacional.

2.4 Geotecnologias e sensoriamento remoto aplicados ao mapeamento da vegetação

O avanço das geotecnologias, especialmente do sensoriamento remoto orbital, transformou radicalmente a capacidade de mapeamento da cobertura vegetal. Moreira (2011) sistematizou os fundamentos do sensoriamento remoto aplicado à vegetação, descrevendo como diferentes comprimentos de onda interagem de forma distinta com as estruturas das plantas, permitindo discriminar tipologias vegetais por suas assinaturas espectrais únicas. O desenvolvimento de sensores multiespectrais e hiperespectrais, aliado a plataformas de radar de abertura sintética (SAR), ampliou as possibilidades de mapeamento mesmo em condições de nebulosidade persistente – barreira histórica para o trabalho na Amazônia.

O programa Landsat, operando continuamente desde 1972, fornece uma série temporal de imagens ópticas de importância central para o monitoramento da cobertura vegetal brasileira. O lançamento dos satélites Sentinel-2 e Sentinel-1, pela Agência Espacial Europeia, adicionou capacidades de imageamento óptico de maior resolução e de radar SAR, respectivamente, ampliando significativamente a precisão dos mapeamentos. Câmara et al. (2006) pioneiramente analisaram como a integração dessas tecnologias poderia ser usada para o monitoramento do desmatamento na Amazônia, base metodológica sobre a qual os projetos PRODES e DETER do INPE foram construídos e que agora é incorporada ao mapeamento da vegetação primária.

A integração de dados topográficos do SRTM (Shuttle Radar Topography Mission) com imagens ópticas e de radar representa um avanço metodológico adicional relevante. O relevo é um preditor fundamental da distribuição de formações vegetais: encostas úmidas abrigam florestas ombrófilas; topos

de planalto sustentam cerrados; planícies aluviais são ocupadas por matas de galeria e formações ripárias. A modelagem digital do terreno a partir do SRTM permite associar a classificação da vegetação às condições topográficas e hidrológicas do sítio, reduzindo a dependência exclusiva das assinaturas espectrais e aumentando a robustez da classificação.

3. METODOLOGIA

3.1 Estrutura cartográfica e grade de referência

O território do estado de Mato Grosso foi sistematizado a partir das quadrículas do Mapa Índice Reduzido (MIR) do IBGE, que estruturam a cobertura cartográfica sistemática nacional na escala de 1:250.000. O MIR divide o território em folhas de dimensões padronizadas, cada uma correspondendo a um grau de latitude por um grau e trinta minutos de longitude. Cada folha é tratada como unidade de análise ecológica independente durante o processo de mapeamento, sendo posteriormente integrada ao contínuo vegetacional do bioma para a composição do mapa estadual.

A escala de 1:250.000 determina que 1 centímetro no mapa corresponde a 2,5 quilômetros no terreno. Isso implica uma área mínima mapeável de aproximadamente 25 hectares, em contraste com os cerca de 400 hectares da escala 1:1.000.000 do RADAM-BRASIL. Essa diferença de 16 vezes na resolução espacial não é apenas quantitativa: ela é qualitativa, porque permite identificar e delimitar formações vegetais que eram anteriormente invisíveis à cartografia nacional, como enclaves de Campinarana em matriz de floresta ombrófila, tabocais de Guadua em vales úmidos e faixas de floresta estacional em bordas de planalto.

3.2 Processamento digital de imagens

A barreira da nebulosidade persistente na Amazônia – que pode cobrir a região por mais de 200 dias por ano – foi superada por meio de uma estratégia de fusão multissensorial, combinando dados ópticos e de radar em diferentes janelas temporais. A metodologia empregou três famílias de sensores orbitais, integradas com dados topográficos terrestres.

Para os dados ópticos, foram utilizadas imagens Landsat 8/9 (resolução espacial de 30 m) e Sentinel-2 (resolução de 10 m nas bandas do visível e

infravermelho próximo). A partir dessas imagens, foram calculados o Índice de Vegetação por Diferença Normalizada (NDVI) e o Índice de Vegetação Aprimorado (EVI). O EVI mostrou-se superior ao NDVI em áreas de floresta densa, por não saturar em dosséis fechados com Índice de Área Foliar (IAF) elevado e por ser menos sensível à interferência atmosférica causada por aerossóis de queimadas. A análise multitemporal das imagens – cobrindo períodos secos e úmidos – permitiu identificar padrões de resposta espectral característicos de cada tipologia, especialmente úteis para distinguir formações que diferem em seu comportamento fenológico ao longo do ano.

Para os dados de radar, foram utilizadas imagens SAR do Sentinel-1 na banda C (comprimento de onda de 5,6 cm). O retroespalhamento de micro-ondas é sensível à estrutura tridimensional da vegetação, permitindo distinguir entre formações com diferentes densidades e volumes de biomassa. Formações gramíneo-lenhosas, como Campinaranas arbustivas, apresentam retroespalhamento significativamente diferente de florestas ombrófilas densas, mesmo quando suas assinaturas ópticas são similares. A combinação de dados de retroespalhamento em polarizações VV e VH permitiu aumentar a capacidade de discriminação entre tipologias adjacentes.

Os dados topográficos do SRTM (resolução de 30 m) foram processados para gerar modelos de declividade, aspecto e índice de umidade do terreno (TWI – Topographic Wetness Index). Esses modelos foram utilizados como variáveis auxiliares na classificação das tipologias, sendo especialmente relevantes para a delimitação de formações aluviais e matas de galeria, cuja ocorrência está diretamente condicionada à proximidade de cursos d'água e à frequência de inundação.

3.3 Protocolos de levantamento de campo

Os dados de sensoriamento remoto foram complementados por campanhas de campo estruturadas em transectos ecológicos, planejadas para cobrir a diversidade de fitofisionomias identificadas preliminarmente na interpretação das imagens. As campanhas privilegiaram áreas de transição ecológica, onde a incerteza de classificação é maior e

onde o impacto de uma classificação incorreta é mais significativo para o planejamento territorial.

A identificação botânica compreendeu a coleta de exsicatas para confirmação taxonômica em herbários parceiros (UFMT, UNEMAT), com foco em espécies indicadoras de cada fitofisionomia – Orchidaceae epifíticas e Bromeliaceae terrestres como indicadoras de Campinaranas; *Guadua* spp. como indicadoras de florestas com bambu; *Mauritia flexuosa* (buriti) como indicadora de formações aluviais. A análise pedológica foi conduzida com base em mapas pedológicos e reconhecimento visual em campo. O georreferenciamento abrangeu o registro de coordenadas GNSS de cada ponto amostral e de cada feição de interesse – limites de tipologia, áreas de transição e ocorrências de espécies indicadoras raras – para integração ao banco de dados geográficos do projeto.

3.4 Classificação fitogeográfica e validação

A classificação das tipologias vegetais seguiu rigorosamente os critérios do Manual Técnico da Vegetação Brasileira (IBGE, 2012), considerando quatro dimensões complementares: composição florística (presença de espécies indicadoras e dominantes), estrutura vertical da vegetação (estratificação do dossel, presença de emergentes, estrato herbáceo), regime hídrico (sazonalidade, frequência de inundação, influência do lençol freático) e características edáficas. A integração dessas quatro dimensões permite superar as ambiguidades fisiológicas que induziram os erros de classificação do RADAMBRASIL.

Os polígonos cartográficos preliminares, gerados pela interpretação das imagens de satélite, foram submetidos a processo de validação cruzada com os dados de campo, seguindo metodologia de amostragem estratificada por tipologia. A acurácia global dos polígonos foi avaliada com auxílio de mesa de luz e de um software de Sistemas de Informação Geográfica (SIG), o ArcGIS, com pontos de validação independentes dos pontos de treinamento. Polígonos com acurácia inferior ao limiar estabelecido foram revisados e reclassificados, assegurando consistência entre a informação cartográfica e a realidade observada em campo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 *Reclassificação de Campinaranas: impacto no licenciamento e na Reserva Legal*

O achado de maior relevância imediata para o planejamento territorial foi a reclassificação, em escala expressiva, de áreas anteriormente mapeadas pelo RADAMBRASIL como Cerrado ou Savana para Campinarana Amazônica. No mapeamento produzido entre 1970 e 1987, a semelhança fisionômica entre essas formações – presença de árvores tortuosas, dossel aberto e estrato graminoso – induziu a erros sistemáticos de classificação. O mapeamento atual, fundamentado na análise geomorfológica integrada à interpretação de imagens e à florística de campo, identificou que essas comunidades ocorrem sobre Podzóis Hidromórficos: solos arenosos, ácidos, com baixíssima capacidade de troca catiônica e horizonte espódico com acúmulo de matéria orgânica iluviada – características completamente distintas dos Latossolos e Neossolos que tipicamente sustentam o Cerrado.

A distinção não é trivial do ponto de vista do planejamento governamental. O Cerrado é um ecossistema dependente de sazonalidade climática e perturbação periódica pelo fogo, com resiliência relativamente alta a distúrbios moderados; a Campinarana é regulada pelo regime hídrico subterrâneo e pela oligotrofia extrema do solo, conferindo-lhe resiliência drasticamente menor à intervenção antrópica. Uma vez degradada, a Campinarana dificilmente se recupera sem intervenção ativa, dada a especificidade das condições edáficas que sustentam sua flora endêmica.

Para o licenciamento ambiental, a distinção é determinante: estratégias de manejo adequadas para o Cerrado – como o corte seletivo com plano de manejo ou a queima controlada – são completamente inadequadas para a Campinarana. A classificação incorreta expunha essas formações a regimes de licenciamento permissivos que resultavam na degradação irreversível de ecossistemas de altíssimo endemismo e baixíssima resiliência. Para o CAR, a implicação é ainda mais direta: o Código Florestal (Brasil, 2012) estabelece percentuais de Reserva Legal diferenciados – 80% para áreas de floresta e 35% para áreas de cerrado dentro da Amazônia Legal. Áreas de Campinarana classificadas

erroneamente como Cerrado estavam sujeitas ao percentual menor, resultando em sub-proteção legal de ecossistemas mais frágeis. A correção cartográfica fornece ao poder público a base técnica incontestável para exigir o enquadramento correto.

A relevância desse achado para a mediação de conflitos territoriais também é expressiva. Em disputas judiciais envolvendo terras públicas no sul da Amazônia, o argumento de que certas áreas ‘não possuem valor ecológico’ por apresentarem fisionomia aberta foi frequentemente utilizado para justificar a desafetação de áreas protegidas ou a redução de limites de Unidades de Conservação. O mapeamento oficial do IBGE, ao identificar e nomear Campinaranas em áreas antes classificadas genericamente como Savana, blindava tecnicamente essas formações contra esses argumentos, uma vez que a raridade e o endemismo biológico são critérios constitucionalmente relevantes para a proteção ambiental.

4.2 *Florestas com bambu (Tabocais): documentação, dinâmica e implicações para o manejo*

O mapeamento documentou e delimitou, com inédita precisão, extensões de florestas ombrófilas com dominância de bambus arborescentes do gênero *Guadua* – conhecidos regionalmente como tabocas – no norte do estado de Mato Grosso. Essas formações, embora mencionadas na literatura botânica regional (Almeida et al., 2010), nunca haviam sido mapeadas sistematicamente em escala compatível com o planejamento territorial. O RADAMBRASIL as classificava genericamente como Floresta Ombrófila Aberta, sem distinguir o subtipo de dominância.

A presença de bambus arborescentes altera profundamente a arquitetura e a dinâmica florestal. Os colmos de *Guadua* podem atingir até 20 metros de altura, sombreando o sub-bosque e suprimindo a regeneração de espécies arbóreas de valor madeireiro. Após a floração massiva (que ocorre em ciclos de 20 a 30 anos), os indivíduos morrem simultaneamente, criando grandes clareiras de necromassa que representam tanto risco de incêndio quanto oportunidade de invasão por espécies pioneiras. Essa dinâmica confere às florestas com bambu um comportamento ecológico distinto das florestas

ombrófilas densas, com implicações diretas para a estimativa de estoques de carbono e para os Planos de Manejo das Unidades de Conservação sobrepostas a essas áreas.

O debate sobre a origem das formações de Guadua no sul da Amazônia permanece em aberto na literatura científica. Uma hipótese sustenta que se trata de formações primárias, associadas a condições edáficas específicas (solos jovens e férteis em vales de sedimentos quaternários), com distribuição natural determinada pela geomorfologia; outra hipótese aponta para a expansão recente dos tabocais em resposta à fragmentação florestal e ao aumento de clareiras geradas pela exploração seletiva de madeira. O mapeamento em 1:250.000, ao revelar que essas formações seguem padrões geomorfológicos específicos – concentrando-se em vales de baixa declividade com solos de textura média –, favorece a hipótese de origem natural, sem, contudo, descartar a possibilidade de exacerbação antrópica.

Para o planejamento governamental, a documentação dessas formações tem três implicações práticas imediatas. Primeiro, a calibração dos modelos de estimativa de biomassa e estoques de carbono: florestas com Guadua apresentam biomassa acima do solo (AGB) significativamente inferior às florestas ombrófilas densas, e sua homogeneização com o bloco florestal resulta em superestimação dos estoques regionais. Segundo, a orientação dos Planos de Manejo de Unidades de Conservação de Uso Sustentável: Reservas Extrativistas e Florestas Estaduais sobrepostas a áreas de tabocal devem ter protocolos diferenciados de manejo madeireiro, reconhecendo a dinâmica da floração e o risco de incêndio. Terceiro, o licenciamento de obras de infraestrutura: a presença de Guadua antes do início das obras permite o planejamento do resgate de germoplasma e a proteção de espécies de sub-bosque endêmicas.

4.3 Floresta Estacional Sempre-Verde: também climático e instrumento de política hídrica

A delimitação da Floresta Estacional Sempre-Verde foi significativamente aprimorada pelo mapeamento em 1:250.000, especialmente na borda leste do Planalto dos Parecis, onde essa tipologia forma uma faixa de transição entre a Floresta Ombrófila Densa amazônica e as formações

savânicas do Cerrado. Trata-se de uma das formações mais politicamente relevantes para o planejamento territorial da região, por razões que combinam ecologia, hidrologia e economia agrária.

Do ponto de vista ecológico, a Floresta Estacional Sempre-Verde ocupa uma posição singular: suporta estação seca regional com déficit hídrico pronunciado – característica dos sistemas cerradenses – sem, contudo, perder a folhagem, comportamento que a aproxima das florestas ombrófilas em termos de manutenção da biomassa e do ciclo de nutrientes. Essa capacidade de manter o dossel fechado durante a seca é sustentada por sistemas radiculares profundos que acessam o lençol freático, característica que a torna particularmente sensível ao rebaixamento do lençol por drenagem artificial ou compactação do solo.

Do ponto de vista hidrológico, a análise espacial do mapeamento demonstrou que essa formação está diretamente associada à redistribuição de umidade pelos chamados ‘rios voadores’ – correntes de vapor d’água atmosférico que se formam pela evapotranspiração da floresta amazônica e se deslocam em direção ao sul e sudeste do continente. A supressão da Floresta Estacional Sempre-Verde interrompe um elo dessa cadeia de redistribuição hídrica, reduzindo a umidade disponível para as próprias lavouras adjacentes. Estudos recentes têm documentado que o declínio das chuvas em regiões agrícolas do Mato Grosso está parcialmente associado ao desmatamento da borda sul da Amazônia (Fearnside, 2005), tornando a conservação dessa formação uma questão de segurança hídrica para a própria produção agropecuária.

Para o ZEE do Mato Grosso, o mapeamento preciso dessa formação fornece argumento técnico-científico para a delimitação de Reservas Legais estratégicas que conectem fragmentos florestais ao longo das bacias hidrográficas do Planalto dos Parecis. Essa estratégia transforma a pauta ambiental em pauta de infraestrutura hídrica para a agricultura – uma linguagem mais eficaz no diálogo com o setor produtivo do que os argumentos tradicionais de conservação da biodiversidade.

4.4 Aplicações nos instrumentos de planejamento governamental

4.4.1 Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Mato Grosso

O ZEE do Estado de Mato Grosso, em fase de elaboração, utiliza o mapeamento de vegetação primária em 1:250.000 como insumo cartográfico central para a definição das zonas territoriais. Os impactos são observados em três dimensões analíticas. A primeira é a definição de zonas de uso restrito: o mapeamento preciso de formações frágeis – Campinaranas sobre Podzóis, matas de galeria e zonas ripárias – permite que o ZEE classifique essas áreas como zonas de conservação obrigatória ou de uso sustentável limitado, com restrições de atividades econômicas incompatíveis com a manutenção dos serviços ecossistêmicos que essas formações prestam. Na escala anterior, pequenos enclaves de vegetação rara eram invisíveis à cartografia e, portanto, às diretrizes do ZEE.

A segunda dimensão é o desenho de corredores ecológicos: a escala 1:250.000 permite identificar fragmentos de vegetação nativa que funcionam como trampolins ecológicos (stepping stones) para o deslocamento de fauna e o fluxo gênico entre Unidades de Conservação e Terras Indígenas. O ZEE utiliza esses fragmentos como eixos estruturantes dos corredores, estabelecendo diretrizes de manutenção da cobertura vegetal em propriedades privadas que se encontram na rota de conexão entre áreas protegidas. A terceira dimensão é o cruzamento de aptidão agrícola com dados climáticos: ao mapear com precisão a extensão da Floresta Estacional Sempre-Verde, o ZEE consegue cruzar informações de biomassa com regimes pluviométricos históricos e modelados, identificando áreas onde a conversão do solo tende a desencadear efeito de borda e savanização precoce.

4.4.2 Cadastro Ambiental Rural (CAR) e Código Florestal

O impacto do mapeamento em 1:250.000 sobre a implementação do CAR é direto e juridicamente relevante. A tipificação da Reserva Legal baseia-se nos percentuais diferenciados por fitofisionomia estabelecidos pelo Código Florestal (Brasil, 2012) – 80% para áreas de floresta na Amazônia Legal e 35% para áreas de cerrado no mesmo bioma. A escala anterior do RADAMBRASIL classificava genericamente muitas áreas de transição, permitindo que

proprietários argumentassem pelo enquadramento no menor percentual. O mapeamento em 1:250.000 fornece a base técnica oficial para dirimir essas disputas, estabelecendo com clareza se a cobertura original era floresta ou savana e qual o percentual de RL aplicável.

A identificação de Áreas de Preservação Permanente (APPs) é igualmente beneficiada: embora o relevo dite as APPs de topo de morro e encosta, são as formações vegetais primárias que identificam as matas ciliares, os buritizais e as áreas inundáveis sujeitas a proteção permanente. O mapeamento preciso das formações aluviais permite que proprietários rurais e fiscais ambientais identifiquem com precisão os limites das APPs hídricas, reduzindo litígios e aumentando o cumprimento voluntário da lei. Produtores que aderiram aos Programas de Regularização Ambiental (PRA) e precisam recompor Reservas Legais ou APPs degradadas contam com o mapa de vegetação primária para definir o ecossistema-referência da restauração, indicando as fitofisionomias e espécies-referência adequadas para cada sítio.

4.4.3 Licenciamento ambiental de obras de infraestrutura

O estado de Mato Grosso e a região sul da Amazônia concentram alguns dos projetos de infraestrutura de maior impacto ambiental em tramitação no Brasil, incluindo rodovias, hidrelétricas e ferrovias. A base cartográfica em 1:250.000 tornou-se referência obrigatória para os Estudos de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) dessas obras, com consequências concretas em três dimensões: o cálculo preciso de supressão e compensação florestal, que determina o passivo ambiental exigível; o planejamento do resgate de germoplasma de espécies endêmicas de Campinaranas, populações de *Guadua* e fragmentos de Floresta Estacional Sempre-Verde antes da supressão; e a identificação de alternativas de traçado segundo critérios objetivos de impacto ambiental, reduzindo a subjetividade dos processos de licenciamento e aumentando sua resistência a contestações judiciais.

4.4.4 REDD+ e estoques de carbono

A Amazônia Meridional desempenha papel crítico no balanço de carbono global. O Mato Grosso, integralmente inserido na Amazônia Legal, é um dos estados com maior potencial de contribuição para

os mecanismos de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD+), que recompensam financeiramente países e estados que mantêm suas florestas em pé e demonstram redução mensurável das emissões em relação a uma linha de base histórica (FREL – Forest Reference Emission Level).

A precisão do mapeamento é determinante para a credibilidade do REDD+ em três dimensões. Primeiro, o refinamento dos estoques de biomassa: florestas ombrófilas densas possuem estoques de carbono acima do solo (AGB) estimados entre 150 e 300 tC/ha; florestas abertas com bambu ou palmeiras apresentam valores entre 80 e 150 tC/ha; Campinaranas raramente ultrapassam 50 tC/ha. A homogeneização dessas tipologias em classes genéricas de ‘floresta’ resulta em superestimação dos estoques regionais e em créditos de carbono sem lastro biológico real – o que a literatura tem denominado ‘créditos fantasmas’ (Fearnside, 2005). Segundo, a definição de uma linha de base incontestável: uma FREL baseada em mapeamento tipologicamente preciso e conforme os padrões do IBGE tem muito maior probabilidade de aprovação pela UNFCCC. Terceiro, o monitoramento da degradação: o mapeamento detalhado permite distinguir o desmatamento por corte raso da degradação florestal progressiva, permitindo contabilizar emissões não captadas pelos sistemas tradicionais de monitoramento.

4.5 Mapeamento como instrumento de mediação em conflitos territoriais e segurança jurídica

O estado de Mato Grosso e a porção sul da Amazônia concentram um dos mais expressivos índices de sobreposição de títulos fundiários, conflitos agrários e grilagem de terras públicas do Brasil. Nesse cenário, a disponibilidade de um mapeamento oficial de vegetação primária em escala de gestão – produzido por instituição federal de reconhecida credibilidade técnica – adquire função que vai além do planejamento ambiental: torna-se instrumento de segurança jurídica e ordenamento fundiário.

Em processos de demarcação de Terras Indígenas, o mapeamento detalhado subsidia os laudos de identificação e delimitação exigidos pela FUNAI. A identificação de fitotipologias associadas a recursos de uso tradicional – castanhais em áreas de Floresta Ombrófila Aberta, buritizais em formações aluviais,

cipós em florestas de várzea – documenta a dependência ecológica dos grupos indígenas em relação ao território, fortalecendo o argumento de necessidade da demarcação. Em disputas judiciais onde invasores alegam que a área ‘já estava desmatada’ ou ‘era campo natural de pastagem’, o mapa oficial do IBGE serve como prova pericial objetiva sobre a cobertura vegetal original.

Para o combate à grilagem, o efeito é igualmente relevante: quando o IBGE e a SEPLAG/MT publicam um mapa de vegetação primária detalhado, estão, na prática, definindo a vocação ecológica e pública do solo. Se o mapa identifica uma área de Floresta Ombrófila Densa Primária em uma região sem titulação legítima, o Estado dispõe de fundamento técnico para destinar essa área à conservação pública ou ao uso comunitário. O mapeamento é, nesse sentido, uma forma de soberania do Estado sobre o território – e sua ausência é, inversamente, um convite à apropriação indevida.

4.6 Análise crítica: do RADAMBRASIL ao mapeamento de gestão

Uma avaliação crítica da evolução metodológica entre o RADAMBRASIL e o mapeamento atual permite compreender não apenas o avanço técnico, mas a mudança de propósito que esse avanço representa. O RADAMBRASIL foi concebido sob a lógica do desenvolvimentismo e da Integração Nacional: seu objetivo era identificar grandes maciços florestais, potenciais minerários e aptidões agrícolas em uma fronteira ainda desconhecida. A escala de 1:1.000.000 era adequada para esse planejamento macroeconômico e geopolítico, que operava na escala de estados e regiões.

O mapeamento atual, em contraste, é concebido como instrumento de gestão e preservação na escala do imóvel e da bacia hidrográfica. Onde o RADAMBRASIL via apenas ‘Floresta Ombrófila Aberta’, o novo mapeamento distingue subtipos com dominância de palmeiras, bambus ou cipós – elementos que alteram substancialmente o valor de conservação, o regime jurídico de proteção e o estoque de carbono. Onde o RADAMBRASIL homogeneizava centenas de milhares de hectares em rótulos genéricos de Cerrado, o novo mapeamento identifica enclaves de Campinarana de altíssimo endemismo que exigem tratamento diferenciado. Em síntese:

se o RADAMBRASIL foi o projeto da exploração e da integração territorial, o mapeamento em 1:250.000 é o projeto da soberania qualificada e da gestão responsável.

5. CONCLUSÃO

Este artigo demonstrou que o Projeto de Mapeamento da Vegetação Primária do estado de Mato Grosso, que está na sua fase final, conduzido em parceria entre IBGE e SEPLAG/MT na escala de 1:250.000, representa uma mudança de paradigma para o planejamento territorial governamental no Brasil. A transição de escala – de 1:1.000.000 para 1:250.000, com ganho muito grande na precisão espacial – não é questão técnica periférica: ela determina a precisão jurídica dos instrumentos de ordenamento territorial, a eficácia das políticas de regularização ambiental e a credibilidade dos inventários de carbono utilizados em negociações internacionais.

Os três achados centrais do projeto – a reclassificação de Campinaranas sobre Podzóis Hidromórficos anteriormente mapeadas como Cerrado, a documentação e delimitação de florestas com dominância de Guadua no norte do Mato Grosso, e o aprimoramento dos limites da Floresta Estacional Sempre-Verde – possuem aplicações imediatas e verificáveis em quatro instrumentos centrais de planejamento governamental. No ZEE estadual em elaboração, o mapeamento fundamenta a definição de zonas de uso restrito, o desenho de corredores ecológicos e o cruzamento com dados de aptidão agrícola. No CAR, orienta a tipificação de Reservas Legais, a delimitação de APPs e a definição de ecossistemas-referência

para restauração. No licenciamento ambiental, permite calcular com precisão o passivo ambiental de obras de infraestrutura e planejar ações de mitigação. No REDD+, fornece a base tipológica para estoques de carbono diferenciados e linhas de base incontestáveis.

Para além das aplicações setoriais, o mapeamento cumpre uma função transversal de segurança jurídica: ao definir oficialmente a cobertura vegetal primária do território, o Estado cria um referencial técnico que reduz a assimetria de informação que historicamente favorece a grilagem, o licenciamento negligente e a sub-proteção de ecossistemas frágeis. A indefinição cartográfica foi, por décadas, um combustível ativo de conflitos territoriais no sul da Amazônia; o mapeamento detalhado é inversamente, um instrumento de pacificação fundiária e de afirmação da soberania pública sobre o território.

O contínuo aprimoramento dessas bases cartográficas é condição para que o planejamento territorial brasileiro, mantenha-se à altura dos desafios do século XXI: a crise climática, a pressão sobre a biodiversidade, as demandas por segurança hídrica e alimentar, e os compromissos internacionais do Brasil no âmbito do Acordo de Paris e das Metas de Biodiversidade de Kunming-Montreal. O sul da Amazônia, como zona de fronteira ecológica e econômica, exige que a ciência oficial seja tão dinâmica quanto as transformações que o território sofre. O mapeamento da vegetação primária em 1:250.000 é a resposta técnica a essa exigência – e sua continuidade e ampliação para outros estados da Amazônia Legal é a agenda urgente que este artigo espera contribuir para evidenciar.

Referências

1. AB'SÁBER, A. N. Os domínios de natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.
2. ALMEIDA, A. S.; VIEIRA, I. C. G.; FERRAZ, S. F. B. Mudanças no uso e cobertura da terra na região do Arco do Desmatamento. *Acta Amazonica*, Manaus, v. 40, n. 3, p. 541-552, 2010.
3. BRASIL. Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Código Florestal. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.
4. BRASIL. Decreto n.º 4.297, de 10 de julho de 2002. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei n.º 6.938/1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

5. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Zoneamento Ecológico-Econômico: diretrizes metodológicas. Brasília: MMA, 2007.
6. CÂMARA, G.; VALERIANO, D. M.; SOARES-FILHO, B. S. Monitoramento do desmatamento na Amazônia por satélite. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da USP, 2006.
7. FEARNSIDE, P. M. Desmatamento na Amazônia brasileira: história, índices e consequências. Megadiversidade, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 113-123, 2005.
8. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Manual Técnico da Vegetação Brasileira. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. (Série Manuais Técnicos em Geociências, n. 1).
9. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Bases Cartográficas Contínuas do Brasil: metodologia e estrutura de dados. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.
10. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Mapeamento de Recursos Naturais – Vegetação (escala 1:250.000): notas metodológicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.
11. INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Metodologia utilizada nos projetos PRODES e DETER. São José dos Campos: INPE, 2019.
12. MOREIRA, M. A. Fundamentos do Sensoriamento Remoto e Metodologias de Aplicação. 4. ed. Viçosa: Editora UFV, 2011.
13. PROJETO RADAMBRASIL. Levantamento de Recursos Naturais. Rio de Janeiro: Ministério das Minas e Energia/DNPM, v. 1-34, 1973-1987.
14. SANTOS, M.; PEREIRA, R. Planejamento territorial e políticas públicas ambientais: o papel das geotecnologias. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, v. 74, n. 2, p. 55-78, 2019.
15. SILVA, J. M. C.; RYLANDS, A. B.; DA FONSECA, G. A. B. O destino das áreas de endemismo da Amazônia. Scientific American Brasil, São Paulo, v. 4, n. 37, p. 50-57, 2005.
16. VELOSO, H. P.; RANGEL-FILHO, A. L. R.; LIMA, J. C. A. Classificação da vegetação brasileira, adaptada a um sistema universal. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

O Geoportal da Seplan e suas contribuições para o planejamento territorial no Tocantins

- **Maíra de Kássia Pedreira Pereira**
Secretaria do Planejamento e Orçamento, Brasil
E-mail: maira.pereira@seplan.to.gov.br
- **Rodrigo Sabino Teixeira Borges**
Secretaria do Planejamento e Orçamento, Brasil
E-mail: rodrigo.borges@sefaz.to.gov.br
- **Paulo Augusto Barros de Sousa**
Secretaria do Planejamento e Orçamento, Brasil
E-mail: paulo.sousa@sefaz.to.gov.br
- **Pedro de Sousa Pinheiro**
Secretaria do Planejamento e Orçamento, Brasil
E-mail: pedro.pinheiro@sefaz.to.gov.br

Resumo

O presente artigo analisa o Geoportal da Secretaria do Planejamento e Orçamento (Seplan/TO) como instrumento estratégico para o planejamento territorial, a governança de dados e a democratização da informação geoespacial. Desenvolvido em software livre e alinhado às diretrizes da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), o Geoportal integra dados georreferenciados, socioambientais e estatísticos, oferecendo funcionalidades de visualização, análise e disseminação de informações. A pesquisa fundamenta-se em revisão bibliográfica, análise documental e estudo institucional, abordando a trajetória da Seplan na produção de dados territoriais, os referenciais conceituais de gestão territorial, infraestrutura de dados espaciais e interoperabilidade, bem como a arquitetura tecnológica do Geoportal. O diferencial desta análise está na análise dos diversos públicos que utilizam o Geoportal, incluindo órgãos estaduais, prefeituras, instituições federais, universidades, ONGs, empresas privadas, estudantes e cidadãos, com exemplos reais de uso. Os resultados evidenciam que o sistema fortalece a governança territorial, amplia a transparência pública e apoia processos decisórios em múltiplas escalas. Conclui-se que o Geoportal constitui uma política pública essencial para o desenvolvimento sustentável do Tocantins, com potencial de expansão por meio da implantação da IDE-TO.

Palavras-chave: Geoportal; Planejamento Territorial; INDE; Geotecnologias; Usuários.

1. INTRODUÇÃO

A gestão territorial contemporânea é marcada por desafios crescentes relacionados à complexidade dos espaços e territórios, à multiplicidade de agentes envolvidos e à necessidade de decisões políticas fundamentadas em evidências. Em um cenário de rápidas transformações socioeconômicas, pressões ambientais e avanço urbano acelerado, o acesso a informações e dados geoespaciais torna-se elemento central para a formulação de políticas públicas eficazes. A integração

entre bases de dados, ferramentas de análises espaciais e plataformas de disseminação de informações é hoje reconhecida como componente da governança territorial.

No Brasil, a criação da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), instituída pelo Decreto Federal nº 6.666/2008, atualizado pelo Decreto Federal nº 12.402/2025, representou um marco na organização e padronização da geoinformação pública. A partir desse marco regulatório, Estados e Municípios

passaram a desenvolver iniciativas próprias de gestão e disseminação de dados geoespaciais, alinhadas às diretrizes nacionais de interoperabilidade, metadados e acesso público. Nesse contexto, o Tocantins tem avançado na consolidação de sua base territorial e na disponibilização de informações por meio de plataformas digitais.

A Secretaria do Planejamento e Orçamento desempenha papel central nesse processo desde a década de 1990, quando iniciou a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e a construção de bases cartográficas e socioambientais. Ao longo dos últimos anos, a Seplan consolidou um acervo robusto de informações e dados, abrangendo temas como uso e cobertura da terra, infraestrutura, limites político-administrativos, sistemas hidrográficos, áreas protegidas e indicadores socioeconômicos. A necessidade de organizar, atualizar e disponibilizar esse conjunto de informações levou ao desenvolvimento do Geoportal, uma plataforma WebGIS baseada em software livre e alinhada às diretrizes da INDE.

O Geoportal da Seplan constitui uma das principais ferramentas de acesso público à geoinformação no estado. Sua arquitetura tecnológica permite a integração de dados de diferentes fontes, a visualização de mapas temáticos, o acesso a geosserviços e a realização de análises espaciais. Além disso, disponibiliza um catálogo de metadados estruturado conforme o Perfil de Metadados Geoespaciais do Brasil (Perfil MGB 2.0), garantindo transparência e padronização na documentação das bases de dados.

Após esta introdução, apresenta-se a justificativa, o objetivo e o referencial teórico, que abordará conceitos de gestão territorial, IDEs, interoperabilidade e plataforma WebGIS. Em seguida, descreve-se a metodologia adotada. A penúltima seção apresenta o resultado e discussão, incluindo a trajetória da Seplan na produção de dados territoriais, a arquitetura tecnológica do Geoportal, suas funcionalidades e a análise dos públicos usuários com exemplos reais de uso. Por fim, a conclusão sintetiza os principais achados e aponta perspectivas para o fortalecimento da governança territorial no Tocantins.

2. JUSTIFICATIVA

Esse artigo se justifica no fato de que a democratização da geoinformação não se limita à disponibilização de dados, mas envolve também a capacidade dos

usuários de acessar, interpretar e aplicar essas informações em suas atividades.

3. OBJETIVOS

O objetivo deste artigo é analisar os diversos públicos que utilizam o Geoportal e apresentar alguns exemplos reais de uso da plataforma. Embora o desenvolvimento de WebGIS governamentais seja amplamente discutido na literatura, poucos estudos abordam de forma detalhada os perfis dos usuários e as aplicações práticas dessas ferramentas no cotidiano institucional, acadêmico, empresarial e social. Ao identificar e caracterizar esses públicos, esta análise contribui para compreender o papel do Geoportal como política pública transversal, capaz de atender demandas variadas e fortalecer a governança territorial.

Assim, compreender quem são os usuários do Geoportal, como utilizam a plataforma e quais são suas necessidades específicas é fundamental para aprimorar a ferramenta e orientar o desenvolvimento de futura Infraestrutura de Dados Espaciais do Tocantins (IDE-TO), que se encontra em estágio embrionário.

4. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico fundamenta-se em quatro eixos principais: gestão territorial, infraestruturas de dados espaciais (IDEs), interoperabilidade geoespacial e plataformas WebGIS. Esses eixos dialogam diretamente com o papel desempenhado pelo Geoportal da Seplan, permitindo compreender sua relevância como instrumento de governança territorial e democratização da geoinformação.

A gestão territorial é um campo multidimensional que envolve a organização, o uso e a ocupação do espaço geográfico de forma integrada, considerando aspectos ambientais, sociais, econômicos e políticos. Segundo Vitte (2015), o território é resultado de processos históricos e relações de poder, e sua gestão exige instrumentos capazes de articular diferentes escalas e agentes.

No contexto brasileiro, a gestão territorial ganhou relevância a partir da Constituição Federal de 1988, que ampliou as competências dos entes federativos e reforçou a necessidade de instrumentos de planejamento, como planos diretores, zoneamentos e políticas setoriais. A criação de estados novos, como o Tocantins, intensificou a demanda por bases cartográficas,

diagnósticos socioambientais e sistemas de informação capazes de subsidiar decisões estratégicas.

O planejamento governamental, por sua vez, envolve a definição de metas, diretrizes e ações para orientar o desenvolvimento socioeconômico e, no Tocantins, a Seplan desempenha papel central nesse processo, coordenando instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e estudos diversos territoriais. A integração entre planejamento e geotecnologias é hoje reconhecida como fundamental para garantir maior precisão, transparência e eficiência nas políticas públicas.

A literatura aponta que a gestão territorial contemporânea depende cada vez mais de dados geoespaciais atualizados, interoperáveis e acessíveis (Câmara & Davis, 2001). A ausência de informações confiáveis pode comprometer diagnósticos, gerar conflitos de uso da terra e dificultar a implementação de políticas públicas. Nesse sentido, plataformas como o Geoportal tornam-se essenciais para apoiar a tomada de decisão em múltiplas escalas.

As Infraestruturas de Dados Espaciais (IDEs) são arranjos institucionais, tecnológicos e normativos destinados a facilitar o acesso, o compartilhamento e o uso de dados geoespaciais. Elas surgem como resposta à fragmentação de informações entre diferentes órgãos públicos e à necessidade de padronização e interoperabilidade.

No Brasil, a criação da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), por meio do Decreto Federal nº 6.666/2008, atualizado pelo Decreto nº 12.402/2025, estabeleceu diretrizes para a organização da geoinformação pública. A INDE define princípios como padronização de dados e metadados, interoperabilidade entre sistemas, acesso público e gratuito às informações, uso de padrões internacionais, como os do Open Geospatial Consortium (OGC) e integração entre instituições produtoras e usuárias de dados. A estrutura do Geoportal também instrumentaliza a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

A adesão do Tocantins à INDE, formalizada em 2024, representa um avanço significativo na consolidação de uma infraestrutura estadual de dados espaciais. A Seplan, como órgão coordenador, assume a responsabilidade de organizar, documentar e disponibilizar dados geoespaciais de interesse público, promovendo a integração entre secretarias, autarquias, prefeituras e instituições federais.

A literatura destaca que IDEs bem estruturadas contribuem para reduzir custos de produção de dados, evitar duplicidade de esforços, ampliar a transparência pública e fortalecer a governança territorial. Nesse ponto, o Geoportal pode ser compreendido como componente fundamental da futura IDE-TO, funcionando como plataforma de disseminação e acesso aos dados produzidos pelo Estado.

A interoperabilidade é um dos pilares das IDEs e refere-se à capacidade de diferentes sistemas, plataformas e instituições compartilharem dados de forma padronizada e eficiente. No campo da geoinformação, a interoperabilidade é viabilizada por padrões técnicos definidos pelo Open Geospatial Consortium (OGC), como WMS (Web Map Service), WFS (Web Feature Service), WCS (Web Coverage Service) e WMTS (Web Map Tile Service).

No caso do Tocantins, a adoção desses padrões no Geoportal da Seplan garante que órgãos estaduais, prefeituras, universidades, empresas e cidadãos possam acessar os dados de forma padronizada, utilizando softwares livres ou proprietários. Isso democratiza o uso da geoinformação e fortalece a capacidade analítica dos usuários.

Essa integração é fundamental para políticas públicas que envolvem múltiplos atores, como licenciamento ambiental, regularização fundiária, gestão de recursos hídricos e planejamento territorial, seja ele urbano ou agrário.

As plataformas WebGIS representam uma evolução significativa na disseminação de dados geoespaciais. Diferentemente dos sistemas tradicionais de geoprocessamento, que exigiam softwares instalados localmente e conhecimento técnico avançado, os WebGIS permitem que usuários acessem mapas e informações diretamente pelo navegador, sem necessidade de instalação ou configuração.

Câmara e Davis (2001) destacam que os WebGIS democratizam o acesso à geoinformação, ampliando o número de usuários e reduzindo barreiras técnicas. Essas plataformas permitem a visualização interativa de mapas, a sobreposição de camadas temáticas, análises espaciais básica, download de dados, acesso a geosserviços e a integração com sistemas externos.

No setor público, os WebGIS têm sido utilizados para apoiar decisões estratégicas e promover transparência, facilitando o acesso de prefeituras e cidadãos a informações territoriais. O Geoportal da

Seplan insere-se nesse contexto como uma plataforma robusta, baseada em software livre, que integra dados geoespaciais, socioambientais e estatísticos. Sua arquitetura tecnológica permite que usuários com diferentes níveis de conhecimento técnico acessem informações relevantes para suas atividades, desde análises complexas realizadas por órgãos estaduais até consultas simples feitas por cidadãos.

Goodchild (2007) introduziu o conceito de Volunteered Geographic Information (VGI), destacando o papel crescente dos cidadãos como produtores e consumidores de dados geoespaciais. A disseminação de plataformas WebGIS ampliou significativamente o acesso da sociedade civil à informação territorial, permitindo que ONGs, movimentos sociais, jornalistas, estudantes e cidadãos utilizem dados espaciais para monitorar políticas públicas, denunciar irregularidades e participar de processos decisórios.

A democratização da informação geoespacial é um dos principais benefícios dos WebGIS governamentais. Ao disponibilizar dados de forma aberta e acessível, o Estado reduz assimetrias informacionais e fortalece a participação social. No Tocantins, o Geoportal tem desempenhado esse papel ao permitir que cidadãos acessem informações sobre o território tocantinense, como físico-bióticas, político-administrativas e do uso e cobertura da terra.

Essa perspectiva reforça a importância de analisar os diferentes públicos usuários do Geoportal, compreendendo suas necessidades, usos e desafios. A diversidade de perfis, que inclui órgãos estaduais, prefeituras, instituições federais, universidades, ONGs, empresas e cidadãos, evidencia o caráter transversal da plataforma e sua relevância como política pública.

5. METODOLOGIA

A metodologia adotada neste artigo combina procedimentos qualitativos de análise documental, revisão bibliográfica e estudo institucional, articulados de forma a compreender o papel do Geoportal da Seplan na gestão territorial e os usos da plataforma por diferentes públicos.

A abordagem metodológica foi estruturada em quatro etapas principais: (1) levantamento e análise de documentos institucionais; (2) revisão teórica sobre gestão territorial, IDEs, interoperabilidade e WebGIS; (3) análise da arquitetura e funcionalidades

do Geoportal; e, (4) identificação e sistematização dos perfis de usuários e exemplos reais de uso.

A primeira etapa consistiu no levantamento de documentos oficiais relacionados à produção de dados geoespaciais no Tocantins e à institucionalização da gestão territorial no Estado. Foram analisados decretos estaduais e federais relacionados ao Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), à INDE e ao Sistema Cartográfico Estadual, criado pelo Decreto Estadual nº 5.459/2016, relatórios técnicos produzidos pela Seplan/TO desde a década de 1990, documentos metodológicos do ZEE, materiais institucionais sobre a Base de Dados Geográficos do Tocantins e registros de atualizações e publicações de camadas no Geoportal.

A partir desses documentos, foi possível identificar a evolução das bases de dados, os padrões adotados, as metodologias de mapeamento e os processos de atualização e disseminação das informações.

A segunda etapa consistiu em uma revisão bibliográfica sobre os principais conceitos que fundamentam a análise: gestão territorial, planejamento governamental, infraestruturas de dados espaciais (IDEs), interoperabilidade geoespacial e plataformas WebGIS. Foram consultados autores contemporâneos, incluindo Câmara e Davis (2001), Goodchild (2007), Vitte (2015) e publicações técnicas do INPE, IBGE e OGC.

A revisão bibliográfica teve como objetivos contextualizar o papel das geotecnologias na gestão territorial, compreender a importância das IDEs para a integração e padronização de dados, analisar o impacto dos WebGIS na democratização da informação e identificar tendências e desafios na disseminação de dados geoespaciais.

A terceira etapa consistiu na análise técnica do Geoportal, incluindo sua arquitetura, padrões adotados, serviços disponibilizados e funcionalidades oferecidas aos usuários. Essa análise foi realizada por meio da navegação na plataforma, consulta ao catálogo de metadados e verificação dos serviços OGC disponíveis (WMS e WFS), análise de ferramentas de visualização, consulta e análise espacial, identificação das camadas temáticas e de suas fontes de dados e avaliação da interface e usabilidade.

Essa etapa permitiu compreender como o Geoportal organiza e disponibiliza os dados geoespaciais, quais são suas potencialidades e limitações, e como suas funcionalidades atendem às necessidades dos diferentes usuários. A análise também possibilitou

identificar boas práticas adotadas pelo órgão, como o uso de software livre, a padronização de metadados e a integração com sistemas externos.

A quarta etapa consistiu na identificação e categorização dos diferentes públicos que utilizam o Geoportal da Seplan, bem como na sistematização de exemplos reais de uso da plataforma. Essa etapa foi realizada a partir da análise de registros de acesso e demandas recebidas pela Seplan, observação de práticas institucionais de órgãos estaduais e prefeituras, levantamento de projetos acadêmicos que utilizam os dados, identificação de iniciativas de empresas que fazem uso da plataforma e observação de usos espontâneos por cidadãos em redes sociais e consultas públicas.

Os públicos foram organizados em órgãos estaduais, prefeituras, órgãos federais, universidades, empresas privadas, estudantes e professores e cidadãos em geral.

Para cada categoria, foram identificados exemplos reais de uso, como análises ambientais realizadas pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, planejamento urbano e agrário em municípios do estado do Tocantins, pesquisas acadêmicas na Universidade Federal do Tocantins, estudos de impacto ambiental por empresas privadas, atividades pedagógicas em escolas e consultas territoriais por cidadãos.

Esses exemplos foram incorporados à seção de resultado e discussão, permitindo compreender como o Geoportal é utilizado na prática e quais são seus impactos na gestão territorial e na democratização da geoinformação.

A abordagem metodológica adotada é predominantemente qualitativa, centrada na análise de documentos, práticas institucionais e usos observados da plataforma. Essa abordagem é adequada para compreender fenômenos complexos, como a gestão territorial e o uso de geotecnologias por diferentes públicos.

6. RESULTADO E DISCUSSÃO

A seção de resultado e discussão apresenta a análise integrada da trajetória institucional da Seplan na produção de dados territoriais, da arquitetura tecnológica do Geoportal, de suas funcionalidades e, sobretudo, dos diversos públicos que utilizam a plataforma. Essa análise evidencia o papel estratégico

do Geoportal na governança territorial do Tocantins e sua relevância como política pública transversal.

6.1 Trajetória da Seplan na produção de geoinformação

A trajetória da Seplan/TO na produção de geoinformação remonta à década de 1990, quando o estado do Tocantins, recém-criado, enfrentava o desafio de estruturar sua base territorial. A ausência de mapas atualizados, diagnósticos socioambientais e informações georreferenciadas dificultava a formulação de políticas públicas e a implementação de projetos estruturantes. Nesse contexto, a Seplan assumiu a responsabilidade de coordenar o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), instrumento previsto no Decreto Federal nº 4.297/2002 e fundamental para orientar o uso sustentável do espaço, com seus diversos papéis, entre eles o uso político e socioambiental.

O ZEE do Tocantins foi desenvolvido em etapas, envolvendo levantamentos de campo, análises ambientais, estudos socioeconômicos e mapeamentos temáticos. Esse processo resultou na criação de uma base de dados robusta, que inclui informações sobre solos, geologia, vegetação, hidrografia, áreas de preservação, aptidão agrícola, infraestrutura e indicadores socioeconômicos. Ao longo dos anos, essa base foi ampliada e atualizada, incorporando novas tecnologias, como imagens de satélite de alta resolução, modelos digitais de elevação e dados estatísticos georreferenciados.

A consolidação da Base de Dados Geográficos representou um marco na gestão territorial do Estado. No entanto, a necessidade de organizar, documentar e disponibilizar essas informações de forma acessível levou ao desenvolvimento do Geoportal. A plataforma surgiu como resposta à demanda crescente por transparência, interoperabilidade e democratização da informação geoespacial, alinhando-se às diretrizes da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), tornando-se, assim, importante canal de disseminação de dados, consolidando-se como ferramenta estratégica para órgãos públicos, universidades, empresas e cidadãos.

6.2 Arquitetura tecnológica do Geoportal

O Geoportal da Seplan foi desenvolvido com base em tecnologias de software livre, o que garante flexibilidade, redução de custos e aderência a padrões

internacionais. Sua arquitetura é composta por três camadas (3-tier): a camada de dados, a camada de serviços e a camada de aplicação.

A camada de dados inclui o banco de dados geo-espacial, estruturado em PostgreSQL/PostGIS, que armazena informações vetoriais e matriciais. Essa camada integra dados produzidos pela Seplan e por outras instituições, como IBGE, INCRA, ANEEL e diversos órgãos estaduais. A organização dos dados segue padrões de nomenclatura, projeção cartográfica e estrutura de tabela de atributos.

A camada de serviços é responsável pela disponibilização dos dados por meio de protocolos OGC, como WMS, WFS, WCS e WMTS. Esses serviços permitem que usuários acessem os dados diretamente em softwares de geoprocessamento, como QGIS e ArcGIS, ou em sistemas corporativos de órgãos públicos.

A camada de aplicação corresponde à interface web do Geoportal, desenvolvida com tecnologias modernas de visualização e interação. Essa interface permite que usuários visualizem mapas temáticos, consultem atributos, realizem medições, façam análises espaciais básicas e acessem o catálogo de metadados. A usabilidade da plataforma foi projetada para atender tanto usuários técnicos quanto não técnicos, garantindo acessibilidade e facilidade de navegação.

O catálogo de metadados, estruturado conforme o Perfil de Metadados Geoespaciais do Brasil (Perfil MGB 2.0), é um dos destaques da arquitetura. Ele documenta informações essenciais sobre cada camada, como fonte, data de atualização, escala, metodologia e restrições de uso. Essa documentação é fundamental para garantir transparência e confiabilidade dos dados.

6.3 Funcionalidades e aplicações do Geoportal

O Geoportal reúne um conjunto de funcionalidades que o tornam uma ferramenta versátil para diferentes perfis de usuários, desde técnicos especializados até cidadãos sem formação em geotecnologias. Essas funcionalidades permitem que a plataforma seja utilizada tanto para análises complexas quanto para consultas simples. A seguir, são apresentadas as principais funcionalidades e suas aplicações práticas.

A visualização de mapas é a funcionalidade central do Geoportal. A plataforma permite que o usuário selecione camadas temáticas, ajuste transparências, alterne entre diferentes bases cartográficas e visualize informações em múltiplas escalas. Essa

visualização interativa facilita a compreensão espacial de fenômenos territoriais, como limites municipais e regionais, a rede hidrográfica, áreas protegidas e unidades de conservação. A possibilidade de sobrepor camadas permite análises integradas, como verificar a relação entre a malha rodoviária e áreas ambientalmente sensíveis.

Ao clicar sobre um elemento do mapa, o usuário pode acessar informações detalhadas sobre aquele objeto geográfico, como nome, código, área, perímetro, categoria, data de atualização e fonte dos dados, permitindo verificar características específicas de cada feição.

Ademais, o Geoportal oferece ferramentas básicas de análise espacial, como medição de distâncias e áreas, identificação de coordenadas, seleção de feições por localização, comparação temporal de camadas e análise de proximidade entre elementos.

Essas ferramentas permitem que usuários realizem análises rápidas sem necessidade de softwares especializados. Como exemplo, técnicos municipais podem medir a distância entre uma área de expansão urbana e um curso d'água para verificar conformidade com a legislação ambiental.

Uma das funcionalidades mais valorizadas pelos usuários técnicos é a possibilidade de realizar download de dados em diferentes formatos, como shapefile, geopackage e csv. Isso permite que os dados sejam utilizados em softwares de geoprocessamento, análises estatísticas e sistemas corporativos.

O download de dados é amplamente utilizado por pesquisadores acadêmicos, empresas de consultoria ambiental, prefeituras e órgãos estaduais.

Considerando o período de 2022 a 2025, foram registrados 104.536 acessos públicos, sendo que no ano de 2025, houve um total de 52.796 acessos nos projetos disponibilizados no Geoportal estadual (Tabela 1).

TABELA 1 – Número de acessos no Geoportal por projeto no ano de 2025

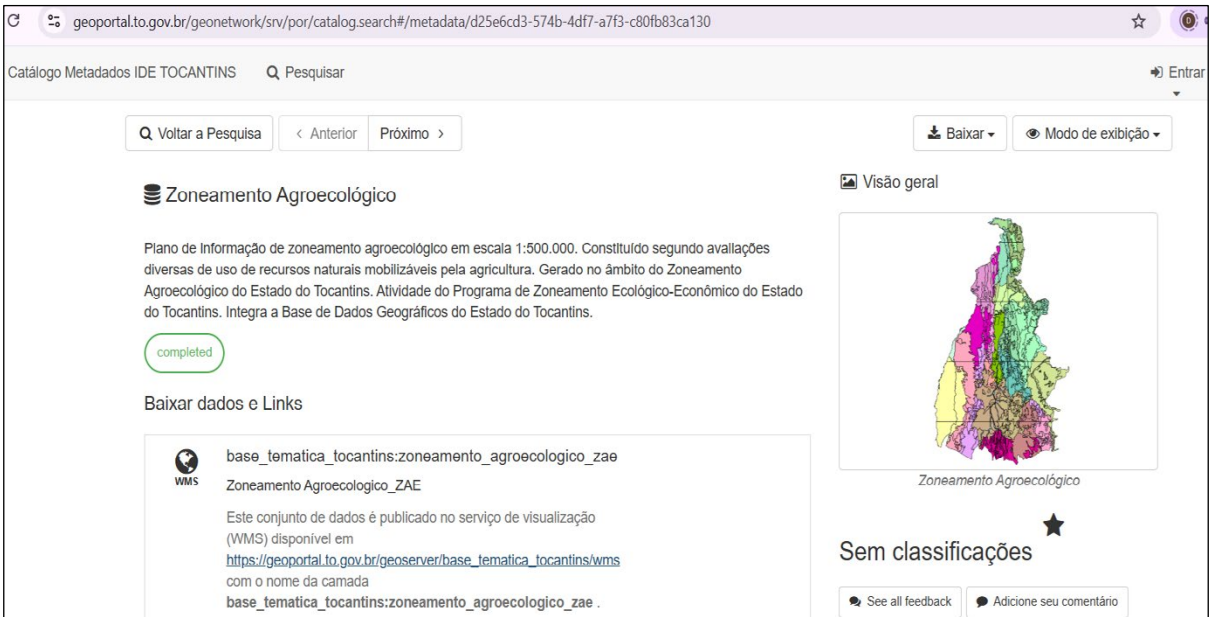
Projetos	Número de Acessos
Base Temática do Estado do Tocantins	8.317
Zoneamento Ecológico-Econômico	5.467
Base Temática do Sudeste do Tocantins	5.043
Imagens por Satélite	4.907
Base Digital Contínua	4.892
Estatística	4.689
Base Temática de Palmas	4.366
Zoneamento do Norte do Tocantins	4.214
Cartas Climáticas do Estado do Tocantins	4.195
Hidrogeológico do Centro-Norte do Estado do Tocantins	3.968
Base Temática do SIPAM	1.378
Zoneamento Agroecológico	1.344
Base de Referência de Palmas	14
Bases de Referência do Sudeste do Tocantins	2

Fonte: Geoportal da Seplan/TO (2026).

Essa funcionalidade reforça o caráter democrático do Geoportal, permitindo que qualquer usuário tenha acesso às mesmas informações utilizadas pelo governo. Órgãos estaduais podem utilizar amplamente os geosserviços para integrar dados do Geoportal em

seus fluxos de trabalho internos. A existência de metadados completos aumenta a confiabilidade dos dados e permite que usuários avaliem sua adequação para diferentes finalidades.

FIGURA 1 – Exemplo de metadado inserido na aplicação GeoNetwork, integrado ao Geoportal da Seplan.



Fonte: Seplan/TO (2026).

A interface do Geoportal foi projetada para atender tanto usuários técnicos quanto não técnicos. Elementos como menus intuitivos, ícones explicativos, legendas e ferramentas de navegação facilitam o uso da plataforma por cidadãos, estudantes e professores. Essa acessibilidade amplia o alcance social do Geoportal, permitindo que a população utilize a plataforma para consultas cotidianas.

A diversidade de públicos que acessam o Geoportal evidencia sua relevância como política pública transversal. A plataforma atende desde órgãos governamentais com alta demanda técnica até cidadãos que buscam informações básicas sobre seu território e essa multiplicidade de usos reforça o caráter democrático do Geoportal e sua importância para a governança territorial.

6.4 Usuários do Geoportal

Os órgãos estaduais constituem um dos públicos mais frequentes do Geoportal, utilizando a plataforma para subsidiar análises técnicas, planejamento setorial e monitoramento de políticas públicas. A Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh) é um dos exemplos mais expressivos, ocorrendo o acesso às camadas de hidrografia, unidades de conservação, áreas de preservação permanente e mosaicos de imagens de satélite para avaliar a viabilidade de empreendimentos, dentre outros objetivos técnicos. A possibilidade de sobrepor diferentes camadas permite identificar conflitos de uso da terra, áreas sensíveis e potenciais impactos ambientais.

Outro exemplo relevante é o uso pela Agência Tocantinense de Transportes e Obras (Ageto). O órgão utiliza o Geoportal para planejar obras rodoviárias, verificando a sobreposição de traçados com áreas ambientalmente sensíveis, terras indígenas, quilombos e áreas de preservação.

A Secretaria da Agricultura e Pecuária (Seagro) também utiliza o Geoportal para monitorar áreas de produção agrícola, identificar regiões com potencial para expansão e analisar a relação entre uso da terra e infraestrutura logística. Em programas de incentivo à agricultura familiar, a Seagro utiliza dados do Geoportal para mapear comunidades rurais, estradas vicinais e áreas de produção.

As prefeituras são um dos públicos que mais se beneficiam do Geoportal, especialmente aquelas com infraestrutura limitada para produção de dados geoespaciais. O acesso gratuito a informações atualizadas

permite que os municípios realizem diagnósticos, elaborem planos e monitorem políticas públicas sem depender exclusivamente de consultorias externas.

Um exemplo concreto é o uso do Geoportal pela Prefeitura de Pedro Afonso durante a revisão do Plano Diretor Municipal. A equipe técnica utilizou camadas de uso e cobertura da terra, limites municipais e rede hidrográfica para identificar zonas de expansão urbana, áreas suscetíveis a inundações e regiões prioritárias para regularização fundiária. A possibilidade de acessar dados atualizados e confiáveis facilitou a elaboração de mapas temáticos e análises espaciais essenciais ao planejamento territorial.

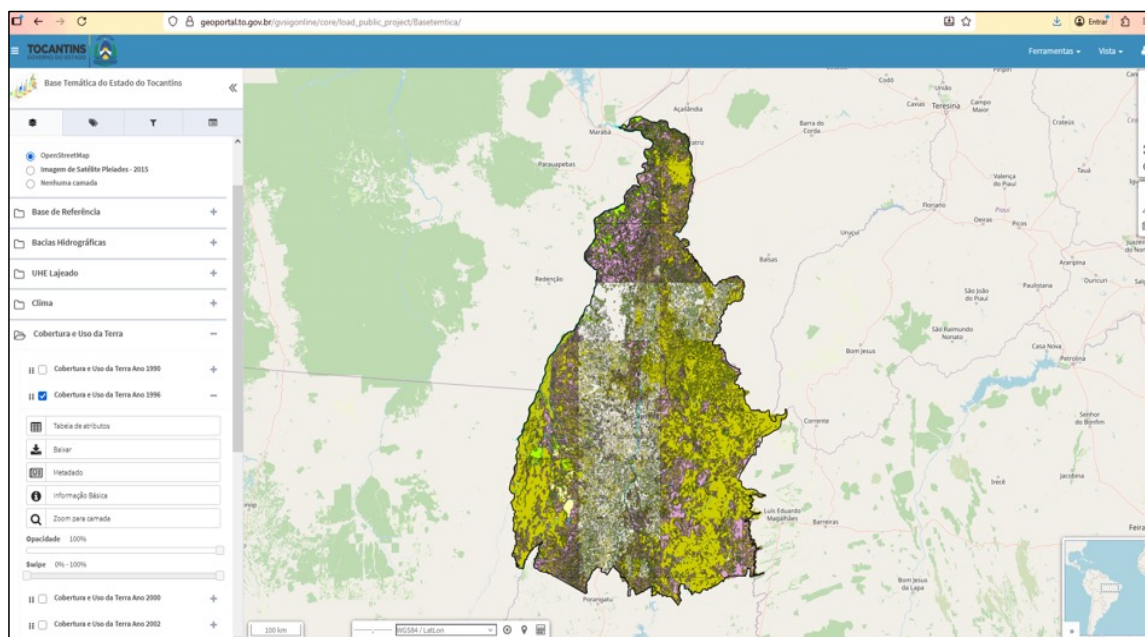
Além disso, prefeituras como a de Itacajá, Lizarda e Rio Sono, podem utilizar o Geoportal para elaborar projetos básicos, identificar limites, planejar rotas de transporte escolar e monitorar áreas de preservação permanente. Para muitos desses municípios, o Geoportal representa a principal fonte de dados geoespaciais disponíveis.

Instituições federais, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), por exemplo, podem acessar camadas de unidades de conservação para cruzar informações com alertas de satélite e planejar operações de fiscalização.

A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), pode utilizar o Geoportal para verificar a localização de barragens, cursos d'água e unidades de conservação, integrando essas informações a sistemas federais de monitoramento. As universidades e centros de pesquisa constituem um dos públicos mais ativos e diversificados do Geoportal. A plataforma é amplamente utilizada em atividades de ensino, pesquisa e extensão, contribuindo para a formação de estudantes, o desenvolvimento de trabalhos científicos e a produção de conhecimento aplicado ao território do estado do Tocantins.

A Universidade Federal do Tocantins (UFT) é uma das instituições que mais utiliza o Geoportal. Em cursos como Geografia, Engenharia Ambiental, Arquitetura e Urbanismo e Agronomia, professores incorporam o Geoportal em atividades práticas de disciplinas relacionadas a geoprocessamento, cartografia, planejamento e análise ambiental. Em aulas de Sistemas de Informação Geográfica (SIG), por exemplo, estudantes utilizam camadas de uso e cobertura da terra, hidrografia e malha rodoviária para realizar análises espaciais, elaborar mapas temáticos e interpretar dinâmicas socioambientais.

FIGURA 2 – Mapa interativo de uso e cobertura da terra do Geoportal.



Fonte: Seplan/TO (2026).

Em projetos de pesquisa científica, o Geoportal tem sido utilizado para análises sobre mudanças no uso da terra, expansão agrícola no Matopiba, impactos e vulnerabilidade socioambiental e planejamento ambiental e regional. Em um trabalho recente sobre a expansão da fronteira agrícola no sudoeste do Tocantins, pesquisadores da UFT utilizaram dados de uso da terra e imagens de satélite disponibilizadas no Geoportal para analisar a evolução da ocupação agrícola. A integração desses dados permitiu identificar padrões de desmatamento, expansão de pastagens e intensificação da produção de grãos.

O Instituto Federal do Tocantins (IFTO) também utiliza o Geoportal em atividades de ensino técnico e tecnológico. Em cursos de Meio Ambiente, Agrimensura e Informática, professores utilizam a plataforma para ensinar conceitos de cartografia, análise espacial e interpretação de dados geográficos. Estudantes realizam projetos de iniciação científica utilizando o Geoportal para mapear áreas de risco, analisar a expansão urbana de municípios e identificar áreas prioritárias para a conservação ambiental.

Organizações não governamentais (ONGs) desempenham papel importante no monitoramento ambiental, na defesa de direitos socioambientais e na promoção da conservação da biodiversidade. No Tocantins, diversas ONGs podem utilizar o Geoportal

como fonte de dados para análises e produção de relatórios técnicos.

ONGs que atuam na defesa de direitos territoriais de povos indígenas e comunidades quilombolas também utilizam o Geoportal para verificar limites territoriais, identificar sobreposições com áreas de interesse econômico e monitorar pressões externas. A possibilidade de acessar dados atualizados e confiáveis fortalece a capacidade dessas organizações de atuar em processos administrativos e judiciais.

Empresas privadas, especialmente aquelas que atuam nos setores de engenharia, consultoria ambiental, energia e agronegócio, utilizam o Geoportal como fonte de dados para estudos técnicos, planejamento de empreendimentos e elaboração de relatórios.

No setor de energia solar, empresas utilizam dados de relevo, clima, infraestrutura viária, empreendimentos de geração de energia e uso da terra para identificar áreas adequadas para instalação de usinas fotovoltaicas. A possibilidade de acessar dados atualizados facilita a análise preliminar de viabilidade.

No agronegócio, produtores rurais, associações, cooperativas e empresas de logística utilizam o Geoportal para verificar limites municipais, relevo, pedologia e áreas de reserva legal, infraestrutura de transporte e disponibilidade hídrica. Esses dados são utilizados para planejar a expansão agrícola,

suscetibilidade agrícola, altimetria e otimizar rotas de escoamento da produção.

O Geoportal também tem sido utilizado por escolas da rede pública e privada, onde professores utilizam a plataforma para trabalhar conteúdos relacionados ao território tocantinense, promovendo atividades práticas que aproximam os estudantes da realidade local e regional do estado.

Em escolas de Palmas, por exemplo, professores utilizam o Geoportal para ensinar sobre bacias hidrográficas, limites municipais, vegetação nativa e áreas de preservação. Essa abordagem fortalece a educação ambiental e estimula a cultura de uso da geoinformação desde cedo, ampliando a capacidade crítica dos estudantes e fortalecendo a cidadania territorial.

O público mais amplo e diversificado do Geoportal é composto por cidadãos que utilizam a plataforma para consultas cotidianas. Embora não realizem análises técnicas complexas, esses usuários se beneficiam da transparência e da acessibilidade das informações disponibilizadas. Um exemplo recorrente envolve proprietários rurais que utilizam o Geoportal para verificar a localização de suas áreas em relação a reservas legais e cursos d'água. Essa consulta é frequentemente utilizada para orientar processos de regularização ambiental e adequação ao Código Florestal Brasileiro.

Esses usos demonstram que o Geoportal não é apenas uma ferramenta técnica, mas também um instrumento de cidadania, permitindo que a população tenha acesso a informações que antes eram restritas a órgãos governamentais.

A análise dos diferentes públicos usuários do Geoportal da Seplan revela que a plataforma desempenha um papel estratégico na governança territorial do Tocantins. Sua arquitetura tecnológica, baseada em software livre e padrões internacionais, garante interoperabilidade, acessibilidade e confiabilidade dos dados. As funcionalidades oferecidas atendem a demandas variadas, desde análises técnicas complexas até consultas simples realizadas por cidadãos.

Essa multiplicidade de usos reforça a importância do Geoportal como instrumento de democratização da informação e de fortalecimento da transparência pública. Ao disponibilizar dados de forma aberta e acessível, o Estado reduz assimetrias informacionais, amplia a participação social e fortalece a tomada de decisão baseada em evidências.

Além disso, o Geoportal se configura como base fundamental para a futura Infraestrutura de Dados Espaciais do Tocantins (IDE-TO), que deverá integrar dados de diferentes instituições, padronizar processos e ampliar a interoperabilidade entre sistemas.

7. CONCLUSÃO

O Geoportal da Seplan/TO consolidou-se como um instrumento estratégico para o planejamento territorial, a gestão pública e a democratização da informação geoespacial no estado. A análise realizada ao longo deste artigo evidencia que a plataforma não apenas organiza e disponibiliza dados, mas também estrutura um ecossistema de governança territorial que integra instituições, promove transparência e fortalece a tomada de decisão baseada em evidências.

A trajetória histórica do órgão na produção de dados territoriais, iniciada com o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) na década de 1990, foi fundamental para a construção de uma base sólida de informações socioambientais, cartográficas e estatísticas. Esse acúmulo de conhecimento técnico e institucional permitiu que o Tocantins avançasse na direção de uma política pública consistente de geoinformação, culminando no desenvolvimento do Geoportal e na adesão formal à Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE). A plataforma representa, portanto, a materialização de décadas de esforços voltados à organização, padronização e disseminação de dados territoriais.

A arquitetura tecnológica do Geoportal, baseada em software livre e padrões internacionais do Open Geospatial Consortium (OGC), garante interoperabilidade, flexibilidade e sustentabilidade e, o catálogo de metadados, estruturado conforme o Perfil de Metadados Geoespaciais do Brasil (MGB), reforça a transparência e a confiabilidade das informações disponibilizadas.

As funcionalidades do Geoportal atendem a uma ampla gama de necessidades e essa versatilidade é um dos principais fatores que explicam a diversidade de públicos usuários identificados neste artigo. Órgãos estaduais utilizam a plataforma para licenciamento ambiental, planejamento de infraestrutura e monitoramento de políticas públicas. Prefeituras e consórcios intermunicipais recorrem ao Geoportal para elaborar planos diretores, identificar áreas de risco e planejar ações regionais. Órgãos federais utilizam

os dados para fiscalização, regularização fundiária e análise hidrográfica.

No campo acadêmico, universidades utilizam o Geoportal como fonte de dados para estudos científicos, atividades de ensino e projetos de extensão. Empresas privadas utilizam os dados para análises de viabilidade, planejamento de empreendimentos e elaboração de diagnósticos ambientais. Estudantes e professores da educação básica utilizam a plataforma WebGIS para atividades pedagógicas que aproximam os conteúdos escolares da realidade local e regional. Por fim, cidadãos utilizam a plataforma para consultas cotidianas, fortalecendo a transparência pública e a cidadania territorial.

Essa multiplicidade de usos demonstra que o Geoportal transcende sua função técnica e se configura como uma política pública transversal, capaz de atender demandas diversas e promover integração entre diferentes setores da sociedade. A democratização da informação geoespacial, proporcionada pela plataforma, reduz assimetrias informacionais, fortalece o controle social e amplia a participação da sociedade na gestão do território.

Os resultados desta análise também apontam desafios e oportunidades para o futuro. A consolidação da Infraestrutura de Dados Espaciais do Tocantins (IDE-TO) representa o próximo passo para ampliar a integração entre instituições, padronizar processos e fortalecer a governança. A expansão do catálogo de dados, a atualização contínua das camadas, a capacitação de usuários e a integração com sistemas

corporativos são ações que podem potencializar ainda mais o impacto do Geoportal.

Além disso, a ampliação do uso do Geoportal na educação básica e superior pode contribuir para a formação de uma cultura de uso da geoinformação no estado, fortalecendo competências técnicas e ampliando a compreensão crítica de uso do espaço.

Apesar de ter havido um processo de manutenção, grandes inserções de dados geográficos no Geoportal e um expressivo acesso público às informações, faz-se necessária a realização de manutenções, atualizações e inserções de funcionalidades ao sistema, principalmente devido ao avanço constante das tecnologias, expondo a riscos de segurança e falhas de desempenho, tornando-se necessária a adaptação e otimização das funcionalidades, abrangendo melhorias e adequações voltadas à usabilidade e o aprimoramento das formas de exploração dos dados disponibilizados, como a possibilidade de cópia (download) de camadas publicadas segundo critérios de filtro, o agrupamento de camadas para fazer operações matemáticas, a produção de estatísticas sobre acessos e a disponibilização de painéis (dashboards).

O Geoportal é uma ferramenta essencial para o desenvolvimento sustentável do Tocantins. Sua capacidade de integrar dados, promover transparência e apoiar decisões estratégicas o torna um pilar da governança territorial contemporânea. Ao democratizar o acesso à geoinformação, o Geoportal contribui para um Estado mais eficiente, participativo e preparado para enfrentar os desafios do século XXI.

Referências

1. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos. Brasília, 2023.
2. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o Acesso à Informação. Diário Oficial da União, Brasília, 2011.
3. BRASIL. Decreto nº 6.666, de 27 de novembro de 2008. Institui a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE. Diário Oficial da União, Brasília, 2008.
4. BRASIL. Decreto nº 12.402, de 13 de março de 2025. Altera o Decreto nº 6.666, de 27 de novembro de 2008, que institui, no âmbito do Poder Executivo federal, a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE. Diário Oficial da União, Brasília, 2025.
5. CÂMARA, G.; DAVIS, C. Introdução à Ciência da Geoinformação. São José dos Campos: INPE, 2001.
6. GOODCHILD, M. F. Citizens as sensors: the world of volunteered geography. *GeoJournal*, v. 69, p. 211–221, 2007.

7. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Base Cartográfica Contínua do Brasil ao Milionésimo. Rio de Janeiro, 2023.
8. INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária. Brasília, 2023.
9. INDE – Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais. Perfil de Metadados Geoespaciais do Brasil (MGB). Brasília: CONCAR, 2021.
10. OGC – Open Geospatial Consortium. OGC Standards and Specifications. 2023. Disponível em: <<https://www.ogc.org>>. Acesso em: 2026.
11. SEPLAN – Secretaria do Planejamento e Orçamento do Estado do Tocantins. Geoportal da Seplan/TO. Palmas, 2026. Disponível em: <https://geoportal.seplan.to.gov.br/> (geoportal.seplan.to.gov.br in Bing). Acesso em: 2026.
12. SEPLAN – Secretaria do Planejamento e Orçamento do Estado do Tocantins. Zoneamento Ecológico-Econômico do Tocantins: Relatórios Técnicos. Palmas, diversas edições (1998–2023).
13. SEPLAN – Secretaria do Planejamento e Orçamento do Estado do Tocantins. Base de Dados Geográficos do Tocantins. Palmas, 2025.
14. VITTE, A. C. Território, planejamento e políticas públicas: reflexões teóricas e práticas. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 17, n. 2, p. 9–25, 2015.

O IEG: metodologia, evolução e implicações para o planejamento territorial do estado

- **Nilson Antonio Batista**
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Brasil
nilsonbatista@seplag.mt.gov.br
- **Maria Aparecida Fritz de Alencar**
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Brasil
mariaalencar@seplag.mt.gov.br
- **Lucas Matos Castelo**
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Brasil
lucascastelo@seplag.mt.gov.br
- **Nilson Onofre Ormondes**
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Brasil
nilsonormondes@seplag.mt.gov.br

Resumo:

O Índice Econômico Geral (IEG) foi desenvolvido pelo Governo do Estado de Mato Grosso, em parceria com a Universidade Federal de Viçosa, como um instrumento sintético para analisar o desenvolvimento econômico dos municípios. Sua criação responde à necessidade de compreender a complexidade territorial e econômica do estado, marcado por grandes desigualdades regionais, diferenças históricas de ocupação e forte diversidade produtiva.

A metodologia do baseia-se na integração de múltiplos indicadores econômicos, utilizando técnicas de análise multivariada, especialmente a Análise de Componentes Principais (PCA), para atribuição de pesos. Entre os principais componentes estão: o Índice de Concentração Normalizado (ICn), que mede a especialização produtiva; o Índice de Produção Agropecuária e Extrativa (IPAE), que avalia a capacidade produtiva do setor primário; o Valor Adicionado Fiscal (VAF) *per capita*, como *proxy* da produção econômica; e indicadores derivados da matriz dinâmica da estrutura produtiva, que classificam os setores econômicos quanto ao seu dinamismo.

Os resultados mostraram que dos 141 municípios, 22 apresentaram alto desempenho econômico, 78 municípios obtiveram médio desempenho econômico e 41 municípios demonstraram baixo desempenho econômico. As regiões mais dinâmicas concentram-se no centro e no sul do Estado e estão associadas com a produção de commodities e/ou maiores cidades, enquanto áreas do norte e faixas de fronteiras apresentam menor desempenho econômico.

Conclui-se que o é uma ferramenta estratégica para o planejamento territorial, permitindo identificar desigualdades, orientar políticas públicas e promover um desenvolvimento regional mais equilibrado e sustentável.

Palavras-chave: Índice Sintético da economia; Planejamento Territorial; Desenvolvimento Regional; Desenvolvimento Econômico.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento territorial no Brasil passou a incorporar instrumentos de diagnóstico socioeconômico de forma sistemática a partir da regulamentação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e do Decreto Federal nº 4.297/2002. Este último estabeleceu os critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), determinando em seu art. 12º que o zoneamento deve conter diagnósticos detalhados dos recursos naturais, da socioeconomia e do marco jurídico-institucional, com o objetivo de ampliar o conhecimento sobre a diversidade e a complexidade dos territórios. Complementarmente, o art. 13º define que tais diagnósticos devem abranger, entre outros aspectos, as tendências de ocupação e articulação regional, considerando os padrões de uso da terra, os fluxos econômicos e populacionais, a localização das infraestruturas e a circulação da informação. Dessa forma, um planejamento territorial eficiente depende, de maneira crescente, da utilização de indicadores capazes de traduzir realidades complexas em informações acessíveis, comparáveis e úteis à tomada de decisão no âmbito das políticas públicas.

Historicamente, Mato Grosso acompanhou essa tendência de forma pioneira. Logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o estado iniciou seus primeiros trabalhos de planejamento, amparado pelo art. 263 da Constituição Estadual de 1989. Já em 1992, com a Lei nº 5.993 (posteriormente revogada pela Lei nº 9.523/2011), o estado instituiu o Zoneamento Antrópico-Ambiental. Essa legislação foi o marco inicial que permitiu a Mato Grosso estruturar sua primeira proposta de gestão territorial, fundamentada nos mesmos princípios de diagnóstico e análise institucional que o governo federal consolidou anos mais tarde.

Desde a primeira versão do ZEE de Mato Grosso elaborada ainda no início do século XXI até a última, denominada como Zoneamento Socioeconômico e Ecológico (ZSEE), a ser entregue em 2027, sempre houve muito esforço em atender os requisitos técnicos e normativos na elaboração das propostas. A evolução do conhecimento e das novas tecnologias permitiu avançar substancialmente nos diagnósticos, contemplando, na nova versão do instrumento de planejamento territorial, um diagnóstico econômico abrangente.

Nesse contexto, foi construído um índice sintético da economia, o Índice Econômico Geral (IEG), como elemento principal de diagnóstico estratégico das dinâmicas econômicas municipais e regionais do Estado. O indicador foi desenvolvido a partir de uma metodologia acadêmica robusta estruturada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), integrando diferentes dimensões da economia, permitindo apresentar um retrato regional especializado de desenvolvimento econômico, da concentração produtiva e tendências estruturais de desenvolvimento econômico.

Este artigo, portanto, apresenta a metodologia, a modelagem e os resultados do, um novo indicador sintético desenvolvido para diagnosticar as dinâmicas econômicas municipais e demonstra sua aplicação como ferramenta estratégica para o planejamento territorial e a formulação de políticas públicas em Mato Grosso.

2. JUSTIFICATIVA

O Estado de Mato Grosso, apesar de sua proeminência econômica no cenário nacional, a qual vem sendo impulsionada pelo agronegócio, enfrenta o desafio histórico de conciliar desenvolvimento com acentuadas desigualdades territoriais. A complexidade de sua ocupação, a diversidade de suas estruturas produtivas e as disparidades entre as regiões exigem instrumentos de análise que superem abordagens setoriais e ofereçam uma visão integrada da realidade socioeconômica. As ferramentas de planejamento territorial, como o ZSEE, dependem de diagnósticos precisos para a formulação de políticas públicas eficazes, capazes de promover um desenvolvimento regional equilibrado e sustentável.

Nesse contexto, a construção de um índice sintético como o torna-se fundamental. A carência de um indicador que consolide múltiplas dimensões da economia, como a especialização produtiva, a capacidade do setor primário e o valor gerado nos municípios, em uma única métrica, representa uma lacuna significativa para o planejamento estratégico do Estado. A utilização de indicadores isolados ou com grande defasagem temporal, como o PIB municipal, limita a capacidade dos gestores de compreenderem as dinâmicas atuais e de agirem proativamente.

Portanto, este artigo se justifica pela necessidade de apresentar uma metodologia inovadora e robusta, o, que serve como uma ferramenta estratégica para

o diagnóstico e monitoramento das economias municipais. Ao detalhar sua concepção, validação e aplicação, o trabalho contribui não apenas para a academia, mas principalmente para a gestão pública, oferecendo um instrumento essencial para a identificação de potencialidades e gargalos, a orientação de investimentos e a promoção de políticas públicas mais assertivas e alinhadas às realidades de um dos territórios mais dinâmicos e heterogêneos do Brasil.

3. OBJETIVOS

3.1 *Objetivos Geral*

Apresentar o como um instrumento sintético para o diagnóstico da economia dos municípios de Mato Grosso, detalhando sua metodologia de construção e demonstrando seu potencial como ferramenta para o planejamento territorial e a formulação de políticas públicas.

3.2. *Objetivos Específicos*

- Descrever os fundamentos teóricos e conceituais que embasam a criação de indicadores sintéticos para a análise do desenvolvimento regional.
- Detalhar a composição e o processo de cálculo de cada um dos componentes IEG o Índice de Concentração Normalizado (ICn), o Indicador de Produção Agropecuária e Extrativista (IPAE) e o Valor Adicionado Fiscal (VAF) per capita.
- Explicar a modelagem estatística utilizada para a agregação dos indicadores, incluindo o uso da Análise de Componentes Principais (PCA) para a ponderação dos pesos.
- Apresentar e analisar os resultados do para os 141 municípios de Mato Grosso, identificando as principais dinâmicas e desigualdades econômicas regionais.
- Discutir as implicações do como ferramenta estratégica para o monitoramento e a promoção do desenvolvimento territorial equilibrado no Estado.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A construção de indicadores sintéticos voltados à análise do desenvolvimento econômico territorial consolidou-se como uma estratégia central no âmbito do planejamento público, especialmente em contextos caracterizados por elevada heterogeneidade regional e

persistência de desigualdades espaciais. As dinâmicas econômicas territoriais envolvem múltiplas variáveis interdependentes, cuja análise isolada tende a limitar a compreensão dos processos de desenvolvimento regional. Nesse sentido, torna-se necessário recorrer a abordagens capazes de integrar diferentes dimensões socioeconômicas em métricas analíticas consistentes.

No que se refere ao desenvolvimento do, a base metodológica e conceitual fundamental foi estabelecida a partir dos estudos de Crocco et al. (2006). Os autores propõem uma metodologia de identificação de aglomerações produtivas locais baseada na integração simultânea de diferentes dimensões analíticas, considerando a especialização produtiva, a relevância regional das atividades, sua inserção no contexto nacional e a escala absoluta da produção. Tal abordagem confere maior robustez à análise espacial da atividade econômica e contribui para a compreensão das assimetrias regionais.

Os indicadores sintéticos territoriais assumem, portanto, um papel estratégico ao consolidarem diversas dimensões do desempenho econômico em medidas únicas, facilitando análises comparativas entre unidades espaciais e períodos distintos. Desde que fundamentados em critérios metodológicos transparentes e estatisticamente robustos, esses indicadores ampliam a capacidade interpretativa dos gestores públicos e pesquisadores, preservando a leitura espacial das dinâmicas econômicas e subsidiando o planejamento regional (PENA; DALLEMOLE; LISBÔA, 2021).

O uso da análise multivariada de dados destaca-se como um suporte metodológico fundamental para esse tipo de abordagem, ao possibilitar a redução da dimensionalidade dos dados e a integração estatisticamente consistente de múltiplas variáveis econômicas e sociais (HAIR et al., 2009). Esse conjunto de técnicas permite a construção de indicadores sintéticos que sintetizam informações complexas, sem comprometer a capacidade explicativa dos fenômenos analisados.

Dessa forma, a concepção do dialoga com os fundamentos da economia regional, da análise multivariada e do planejamento territorial, consolidando-se como uma ferramenta analítica relevante para subsidiar políticas públicas voltadas à redução das desigualdades regionais, à dinamização das economias locais e à promoção de um desenvolvimento territorial sustentável, conforme evidenciado em estudos

aplicados à realidade amazônica (PENA; SANTOS; OLIVEIRA, 2014).

5. METODOLOGIA

A elaboração de um diagnóstico consistente que reflita a realidade econômica territorial constituiu um desafio recorrente ao longo das diferentes tentativas de desenvolvimento do Zoneamento Territorial do Estado. Esse desafio decorre, principalmente, de dois fatores centrais: a dificuldade de acesso a bases de dados que representem adequadamente a complexidade da economia regional em seus múltiplos matizes e a escassez de equipes técnicas com expertise específica em análise econômica territorial e métodos quantitativos avançados.

Diante das complexidades do território, uma visão da realidade da economia dos municípios revela-se em sua complexidade. Somente uma acurada análise das estruturas de produção poderia revelar as desigualdades da economia dos Municípios. Em um esforço conjunto, a equipe técnica da SEPLAG-MT e pesquisadores da UFV desenvolveram o diagnóstico com indicadores potentes e robustos capazes de revelar a realidade da economia dos municípios e das regiões do Estado.

Por meio da aplicação de métodos estatísticos, foi estruturado um indicador sintético – o – capaz de representar, de forma integrada, o desempenho econômico dos municípios e regiões de Mato Grosso.

A metodologia do fundamenta-se na agregação de três indicadores considerados essenciais para mensurar a economia regional: o; o e; o.

5.1 Índice de Concentração Normalizado (ICn)

O formou-se pela integração de outros três indicadores de concentração -, e - que se complementam, a fim de dirimir eventuais distorções no uso isolado dos indicadores. Desta forma tem-se,

$$ICn = \theta_1 QLn_{ij} + \theta_2 HHn_{ij} + \theta_3 PRn_{ij} \quad (1)$$

Onde:

θ_1, θ_2 e θ_3 e correspondem aos pesos de cada um dos indicadores para cada atividade econômica específica;

QLn_{ij} corresponde ao Quociente Locacional normalizado da atividade no município;

HHn_{ij} corresponde ao Índice Herfindahl-Hirschman modificado normalizado da atividade no município e;

PEn_{ij} corresponde a Participação Relativa normalizada da atividade no município.

O Quociente Locacional (QL) tem como objetivo determinar a especialização ou não de um município em uma atividade produtiva específica. Para o ZSEE do Estado, os métodos adotados, de forma adaptada para a construção do são os propostos por Britto e Albuquerque (2002), Sebrae (2002) e Crocco et al. (2006). Para obtenção do, tem-se,

$$QL = \frac{\frac{F_j^i}{F_j}}{\frac{F_{MT}^i}{F_{MT}}} \quad (2)$$

Onde:

F_j^i corresponde ao vínculo de emprego da atividade no município;

F_j corresponde ao vínculo de emprego total do município;

F_{MT}^i corresponde ao vínculo de emprego da atividade em Mato Grosso e;

F_{MT} corresponde ao vínculo de emprego total em Mato Grosso.

Além do QL, foi considerado o Índice Herfindahl-Hirschman modificado (HHm), proposto por Pena, Dallemole e Lisboa (2021), Castro, Kuhn e Pena (2017) e Crocco et al. (2006), tendo em vista a semelhança entre os objetos de pesquisa por eles analisados. O busca mensurar de maneira adequada o peso relativo das atividades econômicas em relação ao contexto estadual, visando garantir maior precisão na análise de especialização regional. Deste modo,

$$HHm = \left(\frac{F_j^i}{F_{MT}^i} \right) - \left(\frac{F_j}{F_{MT}} \right) \quad (3)$$

Por fim, tem-se por terceiro indicador utilizado a Participação Relativa da atividade econômica (PR). Este, por sua vez, objetiva captar a importância da atividade econômica no município em relação à mesma atividade total no Estado. Tem-se, portanto, a seguinte função:

$$PR = \left(\frac{F_j^i}{F_{MT}^i} \right) \quad (4)$$

Os dados de emprego formal foram extraídos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e agregados em 37 segmentos econômicos estruturados com base no CNAE 2.0, sobre os quais aplicou-se os indicadores de concentração demonstrados nas equações 2, 3 e 4.

Os segmentos econômicos dividiram-se em 10 segmentos no setor primário da economia, 21 no setor secundário e 6 no setor terciário.

Para cada segmento econômico foram adotadas diversas atividades específicas agrupadas segundo o CNAE 2.0

Para a derivação dos pesos, aplicou-se a Análise de Componentes Principais (PCA), método que requer a construção prévia de uma matriz de correlação entre as variáveis (QL, HHm e PR), conforme proposto por Hair et al. (2009) e Vieira et al. (2022). Cada peso (θ_1 , θ_2 e θ_3) corresponde à contribuição relativa de cada indicador na variabilidade explicada pelos componentes principais retidos.

Os pesos que compõem o são expressos em porcentagem e devem satisfazer a condição de normalização $\theta_1 + \theta_2 + \theta_3 = 1$ (ou 100%). Com os pesos definidos, o cálculo do ICn segue a formulação apresentada na Equação 1, que agrega de forma ponderada os três indicadores normalizados via método Min-Max, garantindo uma medida integrada da concentração econômica.

A interpretação do resultado ICn dependerá do valor do ICn médio do estado ("ICn global"), que será representado pela letra. Onde, é o resultado da média aritmética simples dos ICn de todos os municípios contidos na amostra, para cada segmento econômico selecionado. Ou seja,

$$\alpha = \frac{\sum_{j=1}^n ICn_{ij}}{n} \quad (5)$$

Onde:

corresponde ao total de municípios na amostra.

Se o $ICn > \alpha$ e $ICn > 1$, tem-se um espaço especializado no segmento produtivo considerado. Entretanto, se $\alpha < ICn < 1$, entende-se que o município é diferenciado. Enquanto que, se $ICn < \alpha$, considera-se que o município não apresenta qualquer grau de especialização ou diferenciação – sem grau de especialização – na atividade selecionada, em relação a média do estado.

5.1.1 Uso da Matriz Dinâmica da Estrutura Produtiva

A integração dos índices QL, HHm e PR permitiu a aplicação da matriz dinâmica da estrutura produtiva (Figura 1), ferramenta que enquadra os segmentos econômicos municipais em quatro quadrantes distintos. Esses quadrantes refletem as variações na performance das atividades produtivas, classificando-as em tipologias de dinamismo setorial.

FIGURA 1 – Matriz dinâmica da estrutura produtiva.

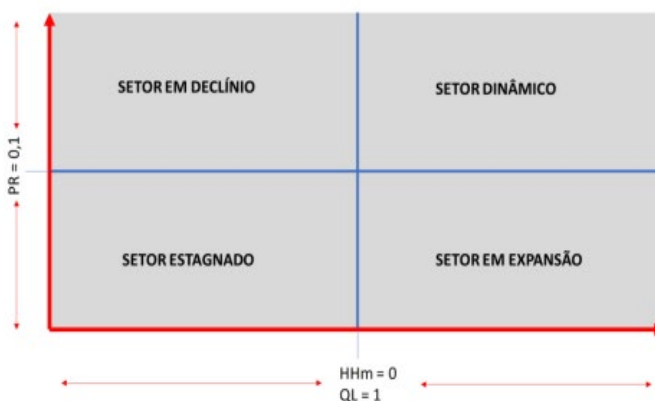


Figura 1. Matriz dinâmica da estrutura produtiva.
Fonte: Adaptado de Pena (2014).

Fonte: Adaptado de Pena, Santos e Oliveira (2014).

A análise horizontal da matriz, que avalia o grau de especialização e o poder de atratividade local das atividades econômicas, permite inferir que quanto mais à direita do eixo horizontal uma atividade se posiciona, maior é seu nível de especialização e sua proximidade em relação aos setores considerados dinâmicos e alinhados com as expectativas de desenvolvimento regional.

A análise vertical, relacionada à evolução temporal da participação das atividades econômicas no mercado, indica a competitividade do município ou região. Setores que ampliam sua participação de mercado ao longo do tempo são classificados como competitivos, sinalizando capacidade de crescimento e adaptação às demandas econômicas.

Conforme a Figura 1, os resultados limites e representam, respectivamente: grau de especialização local da atividade analisada, sugerindo concentração produtiva em setores específicos, ainda que esteja no limiar e, baixa concentração local, mas não negativa,

indicando distribuição equilibrada da atividade no território.

Esses indicadores ajudam a posicionar as atividades nos quadrantes da matriz dinâmica da estrutura produtiva. A classificação dos setores econômicos, adaptada de Pena, Dallemole e Lisboa (2021), segue os seguintes critérios lógicos:

- **Setor estagnado** ($QL < 1$, e $HHm < 0$ e $PR < 0,1$): caracterizado pela ausência de especialização local da atividade, com ausência de concentração e reduzida atividade do setor, combinado com baixa participação relativa no estado de Mato Grosso;
- **Setor em declínio** ($QL < 1$, e $HHm < 0$ e $PR > 0,1$): apresenta acentuada participação relativa, no entanto não é especializado no setor e não oferece atratividade e nenhum estímulo pela ausência de concentração produtiva;
- **Setor em expansão** ($QL \geq 1$, e $HHm \geq 0$ e $PR < 0,1$): possui alto grau de especialização das atividades locais no município, com concentração já estabelecida e com forte atratividade, mas ainda não consolidado enquanto polo de dominância, possui baixa participação relativa;
- **Setor dinâmico** ($QL \geq 1$, e $HHm \geq 0$ e $PR > 0,1$): apresenta alto grau de especialização local, com alguma concentração estabelecida no setor que impulsiona a atratividade e com a presença de atividades importantes ou participação relativa superior a 10%.

Esses setores evidenciam as dinâmicas econômicas dos municípios analisados.

5.2 Indicador de Produção Agropecuária e Extrativista (IPAE)

O Indicador de Produção Agropecuária e Extrativista (IPAE) tem como objetivo analisar a distribuição espacial e a aptidão produtiva (agrícola, pecuária e extrativista) de uma região, integrando dados que refletem a espacialização e a capacidade econômica do território.

Alinhado à metodologia dos coeficientes de concentração previamente descritos, o busca mapear e quantificar as atividades agropecuárias e extrativistas no estado de Mato Grosso, oferecendo insights estratégicos para políticas públicas e investimentos. A criação desse indicador justifica-se pela relevância

socioeconômica do setor para o estado, que lidera nacionalmente a produção de soja, milho, algodão e o rebanho bovino, conforme dados do IBGE (2023).

Essa centralidade é corroborada pelo expressivo Valor Bruto da Produção Agropecuária (VBP) de R\$248 bilhões em 2023, conforme o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), valor que corresponde a aproximadamente 19% do VBP nacional no mesmo ano.

O, portanto, mensura não apenas a capacidade produtiva, mas também subsidia análises sobre competitividade, sustentabilidade e planejamento territorial no contexto mato-grossense.

O é composto por seis indicadores componentes, conforme demonstrado na Equação 6.

$$IPAE = b_1 ICP + b_2 ICT + b_3 IEV + b_4 IPP + b_5 IPQ + b_6 ISV \quad (6)$$

Onde:

$b_1, b_2, \dots$, representam os pesos, obtidos por meio da participação relativa do valor de produção de cada atividade;

ICP é o Indicador de Culturas Permanentes;

ICT é o Indicador de Culturas Temporárias;

IEV é o Indicador de Extrativismo Vegetal;

IPP é o Indicador de Atividade Pecuária;

IPQ é o Indicador para Aquicultura e;

ISV é o Indicador para Silvicultura.

O cálculo de cada indicador componente (ICP, ICT, IEV, IPP, IPQ e ISV) segue uma lógica padronizada de duas etapas: primeiro, calcula-se a participação relativa da produção de cada cultura ou atividade do município em relação ao total do estado. Segundo, estima-se uma média ponderada dessas participações para obter o indicador final de cada componente.

O Indicador de Culturas Permanentes (ICP), mensura a importância econômica de uma atividade produtiva em cada município mato-grossense, tendo como variável a quantidade produzida de cultivos permanentes, como café, cacau, entre outros. A análise busca comparar a representatividade local da atividade em relação ao contexto global de Mato Grosso. Deste modo, tem-se a participação relativa (C_n) das atividades permanentes,

$$C_n = \sum_{i=1, j=1}^n \frac{X_j}{X_{ij}} \quad (7)$$

Onde:

X_j corresponde a variável da atividade relacionada às culturas permanentes no município;

X_{ij} corresponde a variável da atividade relacionada às culturas permanentes em Mato Grosso.

Para cada atividade considerada, há necessidade de fazer uma ponderação quanto à importância relativa de cada atividade. Assim, tem-se a fórmula do, Equação 8, que consiste em estimar a média ponderada das diferentes participações relativas, obtidas com base na Equação 7, para cada município do Estado.

$$ICP = \frac{a_1 C_1 + a_2 C_2 + a_3 C_3 + \dots + a_n C_n}{\sum_{i=1}^n a_i} \quad (8)$$

Onde:

$C_1, C_2, C_3, \dots, C_n$ corresponde aos valores relativos das diferentes variáveis referentes às culturas permanentes por município;

$a_1, a_2, a_3, \dots, a_n$ corresponde aos pesos para cada variável, calculados a partir do valor da produção de cada cultura considerada no cálculo existente no município.

O Indicador de Culturas Temporárias (IEV), mensura a importância econômica de uma atividade produtiva em cada município mato-grossense, tendo como variável a quantidade produzida de cultivos temporários, como milho, amendoim em casca, entre outros. A análise busca comparar a representatividade local da atividade em relação ao contexto global de Mato Grosso. Deste modo, tem-se a participação relativa (E_n) das atividades temporárias,

$$E_n = \sum_{i=1, j=1}^n \frac{X_j}{X_{ij}} \quad (9)$$

Onde:

X_j corresponde a variável de produção das culturas temporárias no município;

X_{ij} corresponde a variável de produção das culturas temporárias em Mato Grosso.

Para cada atividade considerada, há necessidade de fazer uma ponderação quanto à importância relativa de cada atividade. Assim, tem-se a fórmula do ICT, Equação 10, que consiste em estimar a média ponderada das diferentes participações relativas, obtidas com base na Equação 9, para cada município do Estado.

$$ICT = \frac{a_1 T_1 + a_2 T_2 + a_3 T_3 + \dots + a_n T_n}{\sum_{i=1}^n a_i} \quad (10)$$

Onde:

$T_1, T_2, T_3, \dots, T_n$ corresponde aos valores relativos das diferentes variáveis referentes às culturas temporárias por município.

O Indicador de Extrativismo Vegetal (IEV), mensura a importância econômica de uma atividade produtiva em cada município mato-grossense, tendo como variável o volume de produção advindo do extrativismo vegetal. A análise busca comparar a representatividade local da atividade em relação ao contexto global de Mato Grosso. Deste modo, tem-se a participação relativa (E_n) das atividades extrativas vegetal,

$$E_n = \sum_{i=1, j=1}^n \frac{X_j}{X_{ij}} \quad (11)$$

Onde:

X_j corresponde a variável de produção do extrativismo vegetal no município;

X_{ij} corresponde a variável de produção do extrativismo vegetal em Mato Grosso.

Para cada atividade considerada, há necessidade de fazer uma ponderação quanto à importância relativa de cada atividade. Assim, tem-se a fórmula do, Equação 12, que consiste em estimar a média ponderada das diferentes participações relativas, obtidas com base na Equação 11, para cada município do Estado.

$$IEV = \frac{a_1 E_1 + a_2 E_2 + a_3 E_3 + \dots + a_n E_n}{\sum_{i=1}^n a_i} \quad (12)$$

Onde:

$E_1, E_2, E_3, \dots, E_n$ corresponde aos valores relativos das diferentes variáveis referentes ao volume de produção do extrativismo vegetal por município.

O Indicador de Atividade Pecuária (IPP), mensura a importância econômica de uma atividade produtiva em cada município mato-grossense, tendo como variável as atividades pecuárias. A análise busca comparar a representatividade local da atividade em relação ao contexto global de Mato Grosso. Deste modo, tem-se a participação relativa (P_n) das atividades pecuárias,

$$P_n = \sum_{i=1, j=1}^n \frac{X_j}{X_{ij}} \quad (13)$$

Onde:

X_j corresponde a variável de atividade pecuária no município;

X_{ij} corresponde a variável de atividade pecuária em Mato Grosso.

Para cada atividade considerada, há necessidade de fazer uma ponderação quanto à importância relativa de cada atividade. Assim, tem-se a fórmula do, Equação 14, que consiste em estimar a média ponderada das diferentes participações relativas, obtidas com base na Equação 13, para cada município do Estado.

$$IPP = \frac{a_1 P_1 + a_2 P_2 + a_3 P_3 + \dots + a_n P_n}{\sum_{i=1}^n a_i} \quad (14)$$

Onde:

$P_1, P_2, P_3, \dots, P_n$ corresponde aos valores relativos das diferentes variáveis referentes às atividades pecuárias por município.

O Indicador para Silvicultura (ISV), mensura a importância econômica de uma atividade produtiva em cada município mato-grossense, tendo como variável o valor de produção da silvicultura. A análise busca comparar a representatividade local da atividade em relação ao contexto global de Mato Grosso. Deste modo, tem-se a participação relativa (P_n) das atividades de silvicultura,

$$S_n = \sum_{i=1, j=1}^n \frac{X_j}{X_{ij}} \quad (15)$$

Onde:

X_j corresponde a variável do valor de produção da silvicultura no município;

X_{ij} corresponde a variável do valor de produção da silvicultura em Mato Grosso.

Para cada atividade considerada, há necessidade de fazer uma ponderação quanto à importância relativa de cada atividade. Assim, tem-se a fórmula do, Equação 16, que consiste em estimar a média ponderada das diferentes participações relativas, obtidas com base na Equação 15, para cada município do Estado.

$$ISV = \frac{a_1 S_1 + a_2 S_2 + a_3 S_3 + \dots + a_n S_n}{\sum_{i=1}^n a_i} \quad (16)$$

Onde:

$S_1, S_2, S_3, \dots, S_n$ corresponde aos valores relativos das diferentes variáveis referentes ao valor de produção da silvicultura por município.

O Indicador para Aquicultura (IPQ), mensura a importância econômica de uma atividade produtiva

em cada município mato-grossense, tendo como variável o valor de produção da aquicultura. A análise busca comparar a representatividade local da atividade em relação ao contexto global de Mato Grosso. Deste modo, tem-se a participação relativa (Q_n) das atividades aquícolas,

$$Q_n = \sum_{i=1, j=1}^n \frac{X_j}{X_{ij}} \quad (17)$$

Onde:

X_j corresponde a variável do valor de produção da atividade aquícola no município;

X_{ij} corresponde a variável do valor de produção da atividade aquícola em Mato Grosso.

Para cada atividade considerada, há necessidade de fazer uma ponderação quanto à importância relativa de cada atividade. Assim, tem-se a fórmula do IPQ, Equação 16, que consiste em estimar a média ponderada das diferentes participações relativas, obtidas com base na Equação 15, para cada município do Estado.

$$IPQ = \frac{a_1 Q_1 + a_2 Q_2 + a_3 Q_3 + \dots + a_n Q_n}{\sum_{i=1}^n a_i} \quad (18)$$

Onde:

$Q_1, Q_2, Q_3, \dots, Q_n$ corresponde aos valores relativos das diferentes variáveis referentes às atividades aquícolas por município.

Para o cálculo do serão utilizadas as seguintes bases de dados a saber: Produção Agrícola Municipal – PAM, Pesquisa da Pecuária Municipal – PPM e Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura – PEVS, fornecidas pelo IBGE (2022), conforme Quadro 1.

QUADRO 1 – Base de dados utilizada para os cálculos do ICP, ICT, IEV, IPP, ISV e IPQ.

Indicador	Tabela	Variáveis
ICP	Tabela 1613 – IBGE	Quantidade produzida e Valor da produção.
ICT	Tabela 1612 – IBGE	Quantidade produzida e Valor da produção.
IEV	Tabela 289 – IBGE	Quantidade produzida e Valor da produção.
IPP	Tabela 3939 – IBGE e; VBP – MAPA	Efetivo dos rebanhos e Valor bruto da produção.
ISV	Tabela 289 – IBGE	Quantidade produzida e Valor da produção.
IPQ	Tabela 3940 – IBGE	Quantidade produzida e Valor da produção.

Fonte: IBGE (2022) e MAPA (2022).

5.3 Valor Adicionado Fiscal (VAF) per capita

O Valor Adicionado Fiscal (VAF) é apurado pela Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ) em metodologia própria. Eles servem como medida de produção de valor econômico para repartição do ICMS. Assim, os dados do VAF dividido pela população do município é um excelente indicador da medida da produção econômica. Na falta de dados do PIB per capita, que tem defasagem de dois anos, o VAF per capita foi usado como substituto.

O VAF Per capita do município é obtido por meio da Equação 19.

$$\text{VAF per capita} = \frac{\text{VAF}_{jt}}{\text{Pop}_{jt}} \quad (19)$$

Onde:

VAF_{jt} corresponde ao VAF do município no ano;

Pop_{jt} corresponde a população estimada do município no ano.

5.4 Construção do Índice Econômico Geral (IEG)

Os indicadores calculados nos tópicos anteriores forneceram insights importantes sobre o desenvolvimento da economia do Estado, mas ainda faltava encontrar uma medida econômica de representação geral que pudesse sintetizar a visão sobre a economia como um todo.

Assim, a equipe da UFV junto a SEPLAG desenvolveu uma modelagem que pudesse aprovar todo o trabalho realizado anteriormente transformando em um único Índice Econômico Geral (IEG). O modelo

desenvolvido para o IEG consolidou o uso de quatro indicadores – ISCD, ISDE, IPAE e VAF.

A classificação da matriz dinâmica da estrutura produtiva permitiu extrair um Indicador de Segmentos Dinâmicos e em Expansão (ISCD), sendo este obtido por meio da relação entre o total de setor classificado como dinâmico e em expansão de cada Município dividido pelo total de segmentos econômicos. Ou seja,

$$\text{ISCD} = \frac{(\text{dinâmico} + \text{em expansão})}{\text{Total de segmentos}} \quad (20)$$

Na classificação final do ICN extraiu-se o indicador de Segmentos Diferenciados e Especializados (ISDE). Aqueles segmentos classificados como diferenciados e especializados compuseram a base para o cálculo do ISDE, conforme metodologia detalhada a seguir (Equação 21).

$$\text{ISDE} = \frac{(\text{diferenciado} + \text{especializado})}{\text{Total de segmentos}} \quad (21)$$

Ambos os indicadores – ISCD, ISDE, IPAE e VAF per capita – passam posteriormente por um processo de normalização, com o objetivo de ajustar os valores para uma escala comparável e permitir sua integração ao índice composto final. Portanto, os indicadores normalizados são representados como ISCDn, ISDEn, IPAE n e VAF n, e somente após essa etapa, evitando confusão na interpretação e na replicação da metodologia.

Assim, de posse do ISCDn, ISDEn, IPAE n e VAF n e, todos normalizados pelo método matemático Min-Max, calcula-se o IEG, conforme a equação (22):

$$\text{IEG} = \alpha_1 \text{ISCDn} + \alpha_2 \text{ISDEn} + \alpha_3 \text{IPAE n} + \alpha_4 \text{VAF n} \quad (22)$$

Onde:

$\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3, \dots, \alpha_n$ são os pesos dados a cada variável que compõem o, estimados via PCA.

O IEG, após calculado, também deve ter seus resultados normalizados pelo método Min-Max, obtendo o Índice Econômico Geral normalizado (IEGn).

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O resultado final do IEG, para o ano de 2022, apresenta um retrato sintético do desenvolvimento da economia dos municípios do Estado de Mato Grosso.

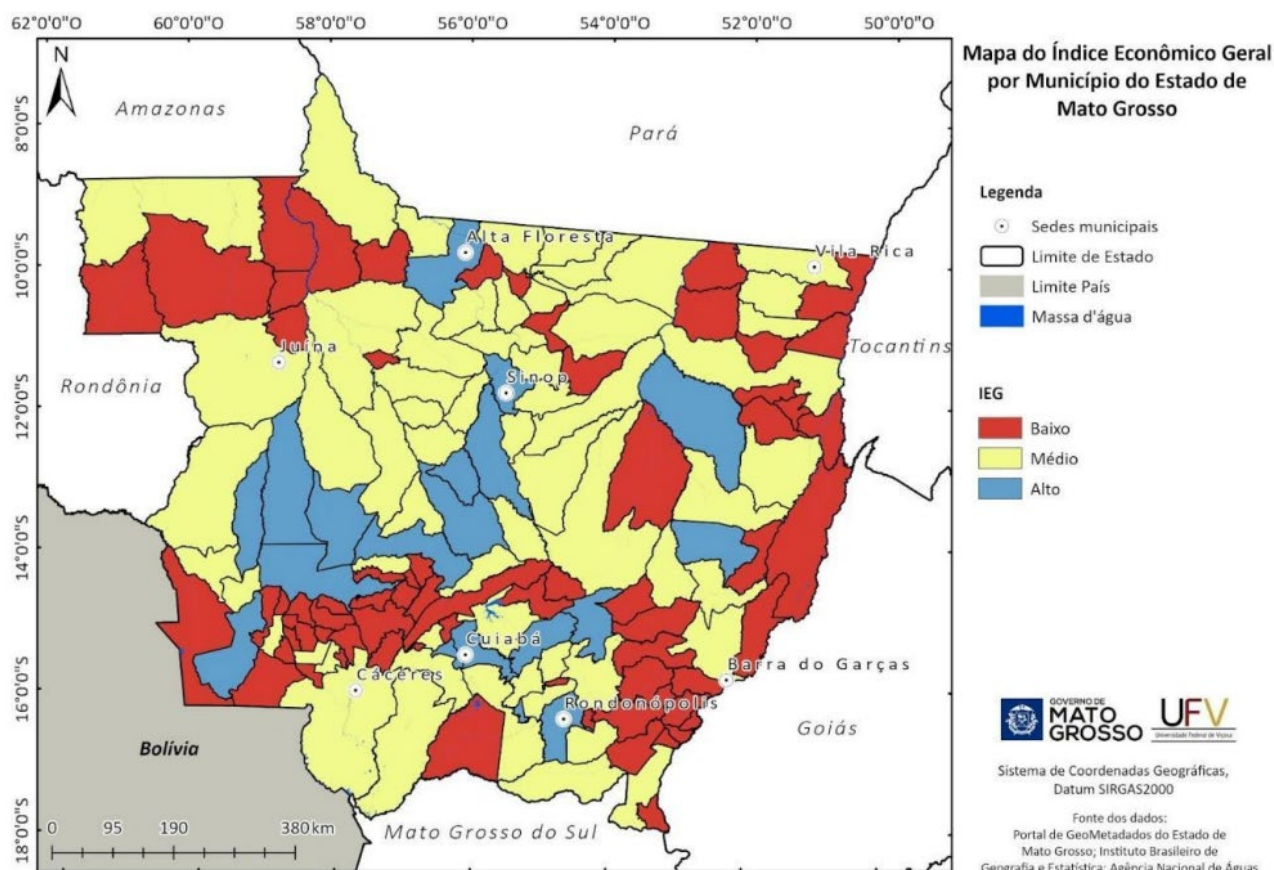
De posse dos resultados obtidos, para cada município do estado do Mato Grosso, houve a necessidade

de classificar os municípios de acordo com os valores obtidos. Dessa forma, foram criadas três classes a saber: baixo, médio e alto, realizadas via análise de clusters, com base nos IEGn. Onde, as classes refletem a situação econômica, em termos de valores, de cada município em relação à média do estado do Mato Grosso. Ou seja, os municípios classificados como baixo, foram os que apresentaram um resultado inferior à média do estado, em relação à condição econômica. Já os municípios classificados como médio,

foram os que apresentaram um resultado igual ou próximo à média do estado, em relação à condição econômica. E, por fim, os municípios classificados como alto, foram os que apresentaram um resultado superior à média do estado, em relação à condição econômica.

A Figura 2 traz os resultados do IEG de forma espacializada, onde podemos verificar a condição econômica de cada município que compõem o estado do Mato Grosso.

FIGURA 2 – Índice Econômico Geral espacializado por município, Mato Grosso – 2022.



Fonte: Resultados da pesquisa.

Observa-se um conjunto de 22 municípios com alto dinamismo econômico, entre eles Rondonópolis, Sinop e Sorriso, em geral associados à produção de commodities voltadas à exportação. Isso corrobora com o achado de Oliveira, Lima e Rippel (2024), que ao analisarem o comportamento das disparidades econômicas regionais em Mato Grosso no início do século XXI, detectaram diferenças regionais no setor

agropecuário, com destaque para a região Imediata de Sorriso, a qual foi mais significativa em 2020, com grau de disparidade mais heterogêneo. Os autores concluem que o desempenho cumulativo e crescente do setor agropecuário impactou positivamente o setor industrial e de serviços nos anos de 2002, 2010 e 2022. Além disso, eles reforçam que a vasta extensão de áreas suscetíveis a produção associada a modernização da

agricultura, favoreceram o crescimento e o dinamismo econômico nas regiões imediatas de Mato Grosso.

Outros 78 municípios apresentam desempenho intermediário, como Cáceres e Nobres, caracterizando economias em processo de transição, com estruturas produtivas parcialmente consolidadas, porém ainda com baixo grau de dinamismo. Pela ótica de renda, a longo prazo, Dassow, Costa e Figueiredo (2011) ressaltam a necessidade de conhecer o comportamento econômico comparando inclusive municípios com características semelhantes a fim de amenizar, bem como evidenciar, os problemas de desigualdades econômicas. Os autores ressaltam a relevância de ampliar o agronegócio, especialmente por meio de atividades mais industrializadas, com o objetivo de agregar maior valor aos produtos agrícolas do estado, aumentar a renda e gerar empregos, tornando o processo de crescimento econômico menos vulnerável e mais sustentável.

Por fim, 41 municípios apresentam desempenho econômico reduzido, em sua maioria de pequeno porte, como Acorizal e Araguainha, com atividades produtivas restritas e maior dependência de transferências públicas. Faria (2014) indaga se a composição produtiva regional conseguirá traçar um novo panorama socioeconômico em Mato Grosso que incorpore os grupos minoritários, sem comprometer a estrutura e o funcionamento dos ecossistemas locais. No que concerne aos incentivos fiscais e sua contribuição ao desenvolvimento econômico, Vieira e Grasel (2021), a partir de suas pesquisas, concluem que programas ou planos públicos de estímulo ao desenvolvimento, quando pautados por regras claras, parcimoniosas, estruturantes, simples e impessoais, mostram-se mais eficazes, desde que associados a ações políticas, públicas e jurídicas atualizadas, em um contexto que favoreça liberdade, segurança e igualdade de condições necessárias ao aumento da competitividade e do desenvolvimento.

Os resultados indicam que os municípios mais dinâmicos estão concentrados ao longo do corredor logístico do agronegócio, evidenciando a íntima relação entre infraestrutura, produção e articulação com os mercados nacionais e internacionais. Essas áreas também aproveitam políticas de fomento ligadas ao Fundo Estadual de Transporte e Habitação (FETHAB), as quais auxiliam na ampliação da atividade econômica. Os investimentos efetuados no

âmbito dos programas federais de concessão de ferrovias e de arrendamentos portuários, juntamente com a expansão da fronteira agrícola, contribuíram para a continuidade do processo de reordenação do território de Mato Grosso, iniciado na década de 1980, marcado pela ocupação do cerrado com o objetivo de ampliar a produção agrário-exportadora (PASIN, 2007). O autor resalta como traços centrais desse processo o aumento populacional, a formação de grandes propriedades tecnificadas e a existência de corredores de exportação. Péra e Caixeta-Filho (2022), ao estudarem a demanda por corredores multimodais destinados à exportação de grãos no Estado, concluíram que tais corredores são fundamentais para a competitividade do agronegócio em Mato Grosso e, por consequência, do Brasil.

A adoção da classificação em três níveis (baixo, médio e alto desempenho) está alinhada à lógica analítica da dimensão socioeconômica do ZSEE do Estado. Nesse contexto, o foi incorporado como variável estruturante na definição das Unidades Ecológicas, passando a atuar também como instrumento de monitoramento das dinâmicas socioeconômicas territoriais.

Dessa forma, o IEG se consolida como ferramenta estratégica para o planejamento público, permitindo não apenas o acompanhamento da evolução econômica, mas também a alocação de recursos de forma mais eficiente, o desenho de políticas de incentivo para áreas de baixo desempenho e a avaliação do impacto de projetos de infraestrutura, orientando o Estado rumo a um desenvolvimento mais equitativo e sustentável.

7. CONCLUSÃO

O presente artigo se propôs a enfrentar o desafio de diagnosticar a complexa e heterogênea realidade econômica do Estado de Mato Grosso, desenvolvendo e apresentando o como uma ferramenta sintética e robusta para o planejamento territorial. O objetivo central foi detalhar sua construção metodológica e demonstrar sua aplicação prática, validando-o como um instrumento estratégico para a formulação de políticas públicas mais eficazes.

A metodologia, que integra dimensões de especialização produtiva (ICn), capacidade do setor primário (IPAE) e produção econômica (VAF per capita) por meio de uma modelagem estatística transparente (PCA), demonstrou ser capaz de capturar as

múltiplas facetas do desenvolvimento municipal. O principal resultado foi a classificação dos 141 municípios do estado, que revelou um padrão de acentuada desigualdade espacial: um núcleo dinâmico de 22 municípios de alto desempenho, fortemente associado ao agronegócio de exportação, contrasta com uma extensa periferia de 41 municípios de baixa atividade econômica.

Deste modo, o consolida-se como uma ferramenta de gestão pública de valor inestimável, permitindo que o governo do Estado de Mato Grosso avance para além de diagnósticos setoriais, rumo a uma compreensão integrada do território, essencial para a alocação eficiente de recursos e o desenho de políticas focadas na redução das disparidades.

Reconhece-se, contudo, que o presente estudo possui limitações. O IEG é uma fotografia da economia em um dado momento e se concentra em dimensões predominantemente econômicas. Futuras pesquisas poderiam enriquecer esta análise de diversas formas. Sugere-se a construção de uma série histórica do para monitorar a evolução das dinâmicas territoriais

ao longo do tempo, permitindo avaliar o impacto de políticas públicas implementadas. Adicionalmente, há expectativa de que ele possa ser usado como um indicador referência no Estado na análise de economia regional. Além disso, sua integração ao Índice de Condição de Vida (ICV) formou a dimensão socioeconômica do ZSEE do Estado, que analisada de forma conjunta aos indicadores ambientais formam o ZSEE, indispensável ao desenvolvimento sustentável. Assim, nos próximos 5 a 10 anos, em uma nova revisão do ZSEE, os impactos das políticas públicas de desenvolvimento territorial do Estado poderão ser analisados com base em evidências.

Em suma, o IEG cumpre seu papel como um avanço significativo para o planejamento territorial em Mato Grosso. Ao traduzir a complexidade da economia em uma métrica clara e operacional, ele capacita os gestores a enxergarem o território de forma mais nítida e a agirem de modo mais estratégico, fomentando um caminho de desenvolvimento que seja não apenas próspero, mas também mais justo e equilibrado para todos os mato-grossenses.

Referências

1. BRITTO, J.; ALBUQUERQUE, E. M. Clusters industriais na economia brasileira: uma análise exploratória a partir de dados da RAIS. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 71 – 102, 2002.
2. CASTRO, V. C.; KUHN, L.; PENA, H. W. A. Análise do quociente locacional e da dinâmica produtiva do município de Salinópolis–Pará. *Revista Observatório de la Economia Latino-americana*, Brasil, set, 2017.
3. CROCCO, M. A.; GALINARI, R.; SANTOS, F.; LEMOS, M. B.; SIMÕES, R. Metodologia de identificação de aglomerações produtivas locais. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 16, n. 2, p. 211 – 241, 2006.
4. DASSOW, Charline; COSTA, Raphaela Marya Gerônima Santos da; FIGUEIREDO, Adriano Marcos Rodrigues. Crescimento econômico municipal em Mato Grosso: uma análise de convergência de renda. *Revista Brasileira de Economia*, v. 65, p. 359-372, 2011.
5. FARIA, Alexandre Magno de Melo. Perspectivas para o desenvolvimento de Mato Grosso. 2014. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7521>. Acesso em: 31 mar. 2026.
6. HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. *Análise Multivariada de Dados*. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.
7. OLIVEIRA, L.; LIMA, J.; RIPPEL, R. Crescimento econômico e disparidade regional em Mato Grosso no início do século XXI. *Revista Geográfica Acadêmica*, v. 18, n. 1, p. 94–112, 2024. Disponível em: <https://revista.ufrb.br/rga/article/view/8107>. Acesso em: 31 mar. 2026.
8. PASIN, Jorge Antonio Bozoti. A logística da exportação da soja em grãos de Mato Grosso. 2007. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12136>. Acesso em: 01 abr. 2026.
9. PENA, H. W. A.; DALLEMOLE, D.; LISBÔA, E. G.; Abordagem metodológica para análise de cenários na região de integração do Rio Guamá, estado do Pará. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v.7, n.7, p. 74864 – 74884, 2021.

10. PENA, H. W. A.; SANTOS, A. M.; OLIVEIRA, H. P.; Análise da dinâmica da estrutura produtiva do município de Barcarena, Pa-Brasil. *Observatório de la Economia Latinoamericana*: issue 194, 2014.
11. PÉRA, Thiago Guilherme; CAIXETA-FILHO, José Vicente. Corredores multimodais para exportação de grãos no Mato Grosso: uma análise de concorrência. *Revista Brasileira de Transportes*, v. 2, n. 2, p. 168–207, 2022. DOI: 10.12660/rbt.v2n2.2022.88582. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rbt/article/view/88582>. Acesso em: 1 abr. 2026.
12. SEBRAE. Subsídios para a identificação de clusters no Brasil. Dez. 2002.
13. VIEIRA, F. S.; GRASEL, Dirceu. Os incentivos fiscais e suas contribuições para o desenvolvimento econômico: o caso do programa de desenvolvimento industrial e comercial de Mato Grosso (PRODEIC) de 2003 a 2014. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 51, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/918>. Acesso em: 31 mar. 2026.
14. VIEIRA, W. C.; FERREIRA NETO, J. A.; ROQUE, M. P. B.; ROCHA, B. D. Using Principal Component Analysis to Build Socioeconomic Status Indices. *International Journal of Statistics and Applications*, v. 12, n. 3, p. 77-82, 2022. DOI: 10.5923/j.statistics.20221203.

O modelo de distribuição de recursos do ICMS municipal a partir de critérios educacionais: resultados de três anos de ciclos no RS

- **Pedro Tonon Zuanazzi**

Departamento de Economia e Estatística

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: pedro-zuanazzi@spgg.rs.gov.br

- **Ricardo César Gadelha de Oliveira Júnior**

Departamento de Economia e Estatística

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: ricardo-junior@spgg.rs.gov.br

Resumo

O estudo apresenta e analisa os resultados do novo modelo de distribuição do ICMS municipal no Rio Grande do Sul, que passou a incluir critérios educacionais com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino fundamental. Inspirado na experiência do Ceará, o modelo foi adaptado à realidade gaúcha para promover maior equidade. A metodologia inédita no país utiliza dois indicadores: o IMERS, que mede o nível e a evolução do aprendizado da educação municipal, e a PRE, que define a alocação dos recursos com base na qualidade do ensino e no porte populacional. Desde sua implementação, a avaliação de proficiência foi aplicada por três anos, havendo evolução entre os dois primeiros e estabilidade no terceiro, tendo esse último período de avaliação coincidido com as enchentes ocorridas no território gaúcho que gerou impactos importantes na Educação. Os resultados estão disponíveis em um painel interativo acessível ao público e gestores.

Palavras-chave: Avaliação de aprendizagem; IMERS; ICMS Municipal; Rio Grande do Sul

1. INTRODUÇÃO

A importância da educação no desenvolvimento de uma nação ou de um ente federativo e no seu crescimento econômico tem sido bem documentada nas últimas décadas. Diversas análises demonstram que investimentos em educação possuem retorno positivo sobre o bem-estar econômico através dos seguintes mecanismos: (a) a educação eleva o capital humano e, por conseguinte, a produtividade dos trabalhadores no mercado de trabalho, com efeitos diretos sobre o crescimento econômico e a redução da pobreza; (b) a educação aumenta a capacidade de inovação de um país, também com impacto sobre crescimento; (c) a educação permite a difusão de novos conhecimentos e absorção de informações e tecnologias desenvolvidas por outros agentes, o que também facilita o desenvolvimento econômico (Hanushek;

Wößmann, 2010). No Brasil, Barros, Henriques e Mendonça (2000) documentaram que o efeito da expansão da educação no crescimento econômico, na redução do crescimento populacional, na queda da mortalidade infantil e no aumento da expectativa de vida é positivo e significativo.

Se no passado a taxa de analfabetismo foi a principal preocupação brasileira em relação à educação, hoje é possível afirmar que esse indicador apresentou uma melhora expressiva ao longo dos últimos 80 anos, conforme revelam os sucessivos Censos Demográficos (IBGE, 2024). Em 1940, o levantamento registrava que 56,0% da população com 15 anos ou mais era analfabeta; já no Censo de 2022, esse percentual havia caído para 7,0%. A tendência é de queda contínua, uma vez que, entre os mais jovens – de 15 a 34 anos –, a taxa de analfabetismo está abaixo de 2,0%. Assim,

com a substituição geracional e a redução natural da população mais idosa, o Brasil caminha para níveis residuais de analfabetismo, ainda que em algumas regiões específicas e entre populações mais vulneráveis o avanço possa ocorrer de forma mais lenta.

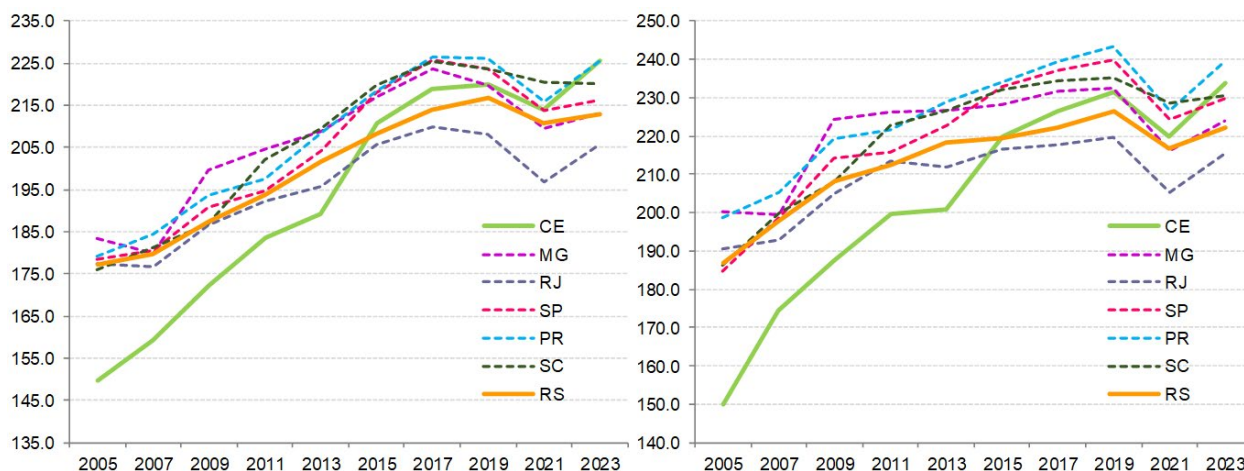
Uma vez superado o desafio do analfabetismo, permanecem os desafios em outros indicadores educacionais, como a alta evasão escolar e a qualidade educacional. No primeiro caso, o desafio é diminuir o nível de atraso ou abandono escolar, que atingiu 23,3% dos adolescentes de 15 a 17 anos em 2024, frente aos 76,7% que frequentavam ou tinham concluído o Ensino Médio (IBGE, 2025).

No que tange à qualidade educacional, o Brasil ainda se encontra em um patamar elementar quando comparado a outros países. Em 2022, os resultados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) mostraram que a proficiência do Brasil é muito baixa principalmente em Matemática, mas também

em Ciências e Leitura. Do total de 81 países que participaram da avaliação, o País ocupou a faixa 62.^a e 69.^a no ranking de Matemática, a faixa 53.^a e 64.^a no ranking de Ciências e a faixa 44.^a e 57.^a no ranking de Leitura. Esse diagnóstico sinaliza que 73% dos estudantes brasileiros com 15 anos de idade não possuem nível básico de Matemática, sendo esse percentual de 55% e 50% em relação às Ciências e à Leitura, respectivamente (INEP, 2023).

No contexto subnacional, as figuras a seguir ilustram a trajetória da qualidade educacional apresentando a evolução das notas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)¹ em Língua Portuguesa e Matemática para os anos iniciais (Figura 1) e para os anos finais (Figura 2) do ensino fundamental em estados selecionados do Sul e Sudeste, além do Ceará – Unidade Federativa que foi adicionada à lista acima por possuir uma trajetória de destaque com um crescimento significativo ao longo dos anos.

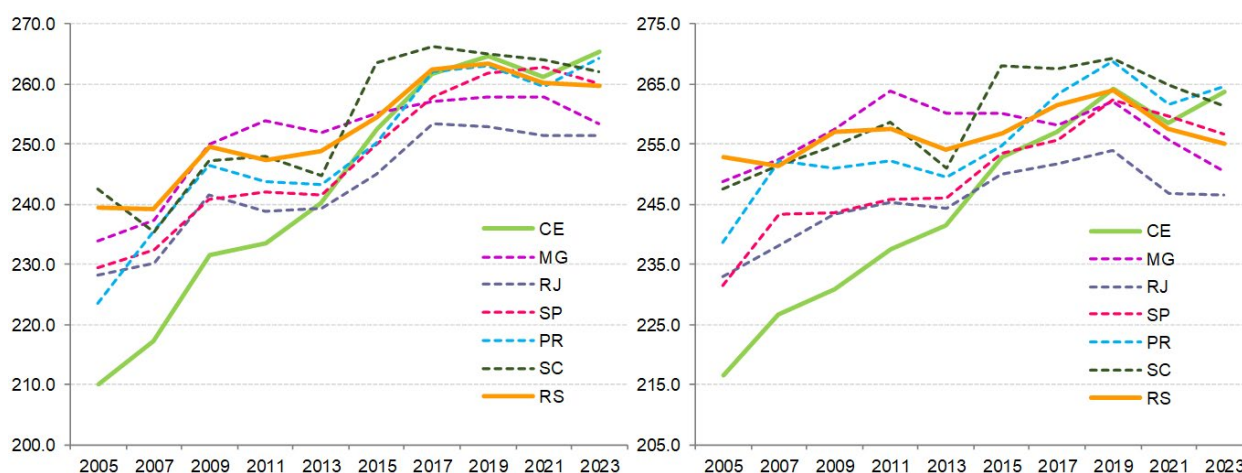
FIGURA 1 – Evolução na nota do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) em Língua Portuguesa e Matemática para os anos iniciais da rede pública em estados selecionados do Brasil – 2005-2023



Fonte: Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2025).

1 O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) é um conjunto de avaliações externas em larga escala que permite ao Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) realizar um diagnóstico da Educação Básica brasileira e de fatores que podem interferir no desempenho do estudante.

FIGURA 2 – Evolução na nota do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) em Língua Portuguesa e Matemática para os anos finais da rede pública em estados selecionados do Brasil – 2005–2023



Fonte: Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2025).

No Rio Grande do Sul, embora a qualidade educacional permaneça em patamar relativamente próximo ao dos demais estados do Sul e do Sudeste – regiões com níveis socioeconômicos semelhantes –, observa-se que, nos últimos anos, o Estado perdeu algumas posições no ranking da qualidade do ensino fundamental. Considerando-se os anos iniciais do ensino fundamental, dentre os sete estados analisados, em 2005 o RS ocupava a 5ª colocação na média de Português, caindo para a 6ª colocação em 2023, ao passo que em Matemática o RS passou da 4ª para a 6ª colocação no período. Em relação aos anos finais, se em 2005 o RS era o 1º e o 2º colocado nas avaliações de Matemática e Língua Portuguesa, respectivamente, em 2023 passou a ocupar a 5ª colocação em ambas as avaliações.

O Ceará, por sua vez, partia em 2005 de patamares bastante inferiores, semelhantes aos de outros estados das regiões Norte e Nordeste, de menor desenvolvimento socioeconômico. Nos anos seguintes, registrou um avanço acelerado na qualidade educacional, alcançando níveis comparáveis aos dos estados do Sul e Sudeste por volta de 2015. Em 2023, consolidou-se entre as primeiras posições, ocupando o 1º lugar em Língua Portuguesa e o 2º em Matemática, tanto nos anos iniciais quanto nos anos finais do ensino fundamental.

O avanço registrado pelo Ceará foi consequência de um conjunto de ações, estando, entre elas, a implementação de uma política pública de incentivo à melhoria educacional por meio da repartição de recursos financeiros aos municípios. Desde 2007, os resultados da educação na rede municipal passaram a compor os critérios de distribuição do ICMS².

De fato, os estudos mais recentes reportam que o foco no conhecimento dos alunos, mais do que no tempo em que ficam na escola e na taxa de comparecimento, gera mais resultados em termos de melhoria do capital humano e, portanto, no desenvolvimento socioeconômico. Desse modo, políticas que incentivem a qualidade das escolas são primordiais (Hanushek; Wößmann, 2010). A proposta de incentivar financeiramente os municípios, mediante a inclusão de indicadores de qualidade da educação na repartição da cota-parte de ICMS, tem por objetivo aumentar o engajamento dos gestores municipais e de escolas públicas nos resultados de aprendizagem. Posteriormente, a rede estadual também atinge ganhos de qualidade, uma vez que recebe um percentual maior de alunos provenientes da rede municipal em níveis correspondentes aos seus anos de ensino.

As Figuras 1 e 2 evidenciam a evolução acelerada e contínua das notas do Ceará nas provas de Língua Portuguesa e Matemática do SAEB, tanto nos anos iniciais – foco central da estratégia estadual – quanto

2 Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

nos anos finais do ensino fundamental, que se beneficiaram do fortalecimento das primeiras etapas. Entre outros fatores, essa trajetória está associada à política de incentivo adotada no Ceará, hoje considerado um estado referência na educação.

Baseando-se na experiência Cearense, a partir de 2019 o Rio Grande do Sul iniciou estudos para desenvolver um modelo de incentivos com características semelhantes, mas adequado à realidade local e incorporando aperfeiçoamentos elaborados pela equipe técnica. Como resultado, em 2021 foram instituídos o Índice Municipal de Educação do Rio Grande do Sul (IMERS) e a Participação no Rateio da Cota-Parte da Educação (PRE), que passaram a integrar a composição do Índice de Participação dos Municípios (IPM). O IMERS é calculado tendo como insumo as provas anuais do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do RS (SAERS), havendo, até o momento, três anos de avaliação – 2022, 2023 e 2024.

A presente nota técnica, tem como objetivo detalhar a metodologia da proposta estadual de distribuição de recursos do ICMS municipal a partir de critérios educacionais e apresentar os resultados dos três primeiros anos de avaliação. Dessa forma, a seção 2 realiza uma análise um pouco mais aprofundada da política educacional adotada no Ceará, a seção 3 elenca as adaptações empregadas no caso gaúcho, a seção 4 detalha as metodologias do IMERS e da PRE e a seção 5 analisa os resultados dos três primeiros anos.

2. UMA ANÁLISE SOBRE A ESTRATÉGIA ADOTADA NO CEARÁ

O Estado do Ceará tem sido reconhecido nos últimos 15 anos como um caso de sucesso no que se refere à qualidade educacional, em que pese sua condição socioeconômica pouco favorável a tal melhoria acentuada. Loureiro et al. (2020), em um relatório do Banco Mundial, argumentam nesse sentido, quando lembram que o Ceará tem o quinto menor Produto Interno Bruto (PIB) per capita entre os estados brasileiros, mas, a despeito disso, desde 2005, apresenta o maior aumento no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no ensino fundamental. Desde o início desse processo, quase todos os municípios do Estado deixaram de ter baixo nível de qualidade educacional no que se refere ao aprendizado e à aprovação escolar, tendo 10 municípios entre os vinte melhores no País, e, inclusive, a maior pontuação dentre todos os municípios, Sobral.

O que o relatório do Banco Mundial aponta é que o Estado é altamente eficiente, pois apresenta esses resultados mesmo tendo investido cerca de um terço do total empregado por estados brasileiros mais ricos. E, como consequência dessa melhora educacional, o Ceará apresenta crescimento econômico sustentado nos últimos anos, melhorando substancialmente sua produtividade e sua participação no PIB nacional.

Novamente, de acordo com Loureiro et al. (2020), tais mudanças foram baseadas em cinco pilares interdependentes, ou seja, só puderam alcançar tais resultados por serem implantados em conjunto. O primeiro deles diz respeito aos incentivos financeiros para os municípios que atingiram metas estabelecidas. Com a aprovação da Lei Estadual n.º 14.023/2007, foi alterada a forma como o Governo estadual cearense transfere a cota-parte do ICMS aos municípios. Do total do ICMS arrecadado, 25% são transferidos aos municípios. Desse percentual repassado, 75% estão vinculados à atividade econômica, e o restante é discricionário. Até então, os repasses tinham como critérios de distribuição a população e o nível de renda municipais. Com o novo critério, as transferências (25% discricionárias) passaram a ser estabelecidas a partir do desempenho de cada município em suas políticas de educação (18%), saúde (5%) e meio ambiente (2%).

Como forma de cálculo para o repasse relativo ao desempenho educacional, foi criado o Índice de Qualidade de Educação (IQA), que é formado pelo nível e pela evolução da alfabetização no 2º ano (IQA); o desempenho nas avaliações de aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática no 5º ano (Índice de Qualidade do Fundamental (IQF)); e as taxas de aprovação escolar nos anos iniciais do ensino fundamental (Simões; Araújo, 2019). No início, a fórmula do índice dava maior peso às melhorias na alfabetização, mas foi sendo alterada à medida que a educação do Estado evoluía, dando mais peso à aprendizagem no 5º ano.

Além do Ceará, outros três estados utilizam a educação como elemento de cálculo da distribuição de um percentual do ICMS discricionário: Minas Gerais, Amapá e Pernambuco. No entanto, o Ceará é o único estado que utiliza critérios exclusivamente criados considerando-se o desempenho dos municípios nas políticas públicas de educação (Simões; Araújo, 2019).

O segundo pilar está associado à assistência técnica para municípios que apresentam dificuldades em melhorar a aprendizagem. Em 2007, foi implantado o

Pacto pela Alfabetização na Idade Certa (PAIC), programa cujo principal objetivo é realizar ações de apoio técnico às secretarias municipais de educação, como formações com foco em práticas pedagógicas para os professores, produção de materiais de alfabetização e visitas às escolas para orientar sobre a implementação das mudanças na política educacional. Além disso, o PAIC também busca fortalecer a governança das secretarias municipais de educação e promover o uso dos resultados das avaliações como forma de avaliar e balizar o trabalho de gestores e professores.

A liderança política que colocou o aprendizado como principal objetivo da política educacional configura-se como o terceiro pilar desse projeto. Para que tais mudanças pudessem ser levadas a cabo, a educação teve de ser definida como uma condição necessária para o desenvolvimento socioeconômico do Estado. Além disso, também foi necessário incorporar os diferentes atores envolvidos com a educação e convencê-los que as reformas tinham como objetivo principal o aprendizado dos alunos, o que, ao final, acabaria beneficiando a todos.

O quarto pilar é a transferência da gestão das escolas de ensino fundamental para os municípios. A municipalização das escolas de ensino fundamental, tanto nos anos iniciais quanto nos finais, constituiu-se em um elemento central do modelo educacional cearense. Quase todas as escolas fundamentais do Estado estão sob gestão dos governos municipais, o que lhes garante autonomia para implementar sua política educacional.

Por fim, o estabelecimento de sistema confiável de monitoramento e avaliação dos resultados educacionais dos municípios caracteriza-se como o quinto pilar. Tal sistema, anual e contínuo, foi implantado em parceria com os governos municipais, em todas as escolas públicas, e os resultados são usados para compor diagnósticos que orientam a definição das metas de aprendizado e as ações de formação para professores.

A combinação desses cinco pilares vem sendo apontada como fundamental para o sucesso da política educacional cearense dos últimos 15 anos na redução da pobreza de aprendizagem, como mostram alguns estudos apontados pelo Banco Mundial (Petterini; Irffi, 2013; Shirasu et al., 2013 apud Loureiro et al., 2020). Tal intervenção diminuiu a desigualdade de desempenho entre os municípios mais pobres e os

mais ricos (Brandão, 2014 apud Loureiro et al., 2020). Depois das mudanças educacionais, a probabilidade de os estudantes cearenses trabalharem fora de casa diminuiu em 35%; alunos de menor nível socioeconômico têm mais probabilidade de frequentar a escola e obterem melhorias significativamente maiores em Matemática e Língua Portuguesa do que os de condição socioeconômica mais alta.

Como conclusão, o relatório do Banco Mundial aponta que alguns elementos acabaram fortalecendo as mudanças na política educacional no Ceará e colaboraram para a obtenção de tais resultados: foco em escolas e alunos com baixo desempenho escolar; recompensas para melhorias, ao invés de níveis absolutos; liberdade para usar as recompensas em qualquer setor, não necessariamente na educação; e assistência técnica para os agentes envolvidos, para lhes transmitir a sensação de que, com tais alterações, melhores resultados seriam possíveis.

Outro elemento é apontado por Vieira e Vidal (2013) para os resultados alcançados na política educacional cearense desde a reforma da distribuição da cota-parte do ICMS de acordo com os resultados educacionais: a colaboração entre os governos estadual e municipais. O Ceará é apontado como uma experiência positiva no que se refere à articulação entre estado e municípios, especificamente na política educacional. O processo de municipalização no Ceará, ou seja, a transferência da gestão das escolas de ensino fundamental da secretaria estadual para as municipais, foi um processo de permanente aproximação e negociação entre estado e municípios, que precisou de vontade política, paciência e disposição para trabalho conjunto.

Para analisar o impacto da mudança da lei de distribuição da cota-parte do ICMS sobre a educação nos municípios do Ceará, Petterini e Irffi (2013) utilizaram as notas-médias das provas de Português e Matemática da Prova Brasil de 2007 e de 2009 em cada município cearense, tendo como grupo de controle os outros municípios dos estados nordestinos, menos Pernambuco e Piauí, que já possuíam leis semelhantes. Sem controles adicionais, a melhoria das notas dos alunos cearenses foi maior que a dos outros municípios nordestinos, aumentando, em média, 5,65 pontos na nota de Português e 3,74 pontos em Matemática.

3. O CASO GAÚCHO E AS PARTICULARIDADES DOS INDICADORES IMERS E PRE

Inspirando-se na experiência bem-sucedida adotada no Ceará, o Rio Grande do Sul propôs indicadores de mensuração da qualidade da educação, porém com formas de cálculos um pouco distintas. Entre as principais semelhanças, destacam-se: a elaboração de uma prova própria anual, o uso do percentual da taxa de aprovação nas etapas de ensino e de abstenção no sistema de avaliação e a utilização de nível de proficiência e evolução ao longo do tempo para mensurar a qualidade de ensino dos municípios. Há de se destacar, ainda, que a disponibilidade da equipe do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece) e do Governo do Estado do Ceará, tanto através de visita presencial quanto com material de apoio, foi fundamental para a presente construção.

Dentre as principais diferenças que motivaram a abordagem distinta, destaca-se que o RS possui particularidades, como um elevado percentual de participação da rede estadual no ensino fundamental (no Ceará, o ensino fundamental é municipalizado, com raras exceções), que exigem adaptações. Outro fator que estimulou a construção de uma forma de cálculo diferente foi a escolha por destinar, para municípios com igual qualidade na educação, montantes maiores de recursos aos mais populosos (inserindo-se uma proporcionalidade), com mais matrículas e com um número maior de alunos em situação vulnerável. Assim, incentiva-se, em larga escala, todos os municípios, independentemente do porte.

Com relação à normalização de resultados das provas de aprendizagem de larga escala, a metodologia do Governo do Estado não opta por ordenar os municípios, de tal modo que aquele de pior nota recebe a nota mínima, e o de maior nota, a nota máxima. Ao optar por não ordenar, municípios próximos em termos de qualidade da educação obtêm notas próximas, mesmo que haja diferença significativa entre os seus ranqueamentos.

Adicionalmente, no modelo do Ceará, peso e evolução possuem valores fixos. Assim, um município

$$IMERS_{t,i} = 0,40 * (IQA_{t,i}) + 0,35 * (IQI_{t,i}) + 0,15 * (IQF_{t,i}) + 0,10 * (IA_{t,i})$$

Os três subíndices de aprendizagem (IQA, IQI e IQF) são construídos a partir dos resultados do SAERS no 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental, respectivamente, considerando as provas de Língua

que se mantiver no patamar máximo terá sua parcela referente à evolução zerada. Na presente formulação, embora peso e evolução sejam também considerados, eles não possuem um percentual fixo: o peso da evolução varia, sendo maior para municípios que partem de uma situação de aprendizagem baixa. Além disso, o modelo previsto reduz a nota final de municípios que apresentam involução no aprendizado, buscando gerar incentivos para que aqueles que possuem boa qualidade mantenham-se em patamar elevado.

De fato, foram elaborados dois indicadores com características distintas: o Índice Municipal da Educação do RS e a Participação no Rateio da Cota-Parte da Educação. O primeiro compara a qualidade educacional entre os municípios para fins de se ter uma métrica para a parcela referente à qualidade educacional do rateio de ICMS, ao passo que a PRE calcula o percentual de recursos a ser recebido por município, com as novas ponderações dos critérios de distribuição do imposto referido.

4. METODOLOGIA

Na presente seção, apresenta-se uma síntese da metodologia utilizada na construção do IMERS e da PRE, destacando as principais etapas e escolhas analíticas. São brevemente descritos os procedimentos de cálculo, bem como a composição dos indicadores. A descrição formal completa do IMERS e da PRE – incluindo a derivação dos subíndices e as regras de tratamento de dados ausentes – encontra-se em Zuanazzi et al. (2024).

O IMERS é um indicador sintético, com variação entre 0 e 100, construído para mensurar a qualidade da educação na rede municipal de ensino fundamental, sendo composto por quatro subíndices: a qualidade da alfabetização (IQA), com peso de 40%; a qualidade dos anos iniciais do ensino fundamental (IQI), com peso de 35%; a qualidade dos anos finais do ensino fundamental (IQF), com peso de 15%; e o índice de aprovação (IA), com peso de 10%. Formalmente, para cada município, no ano, o índice é dado por:

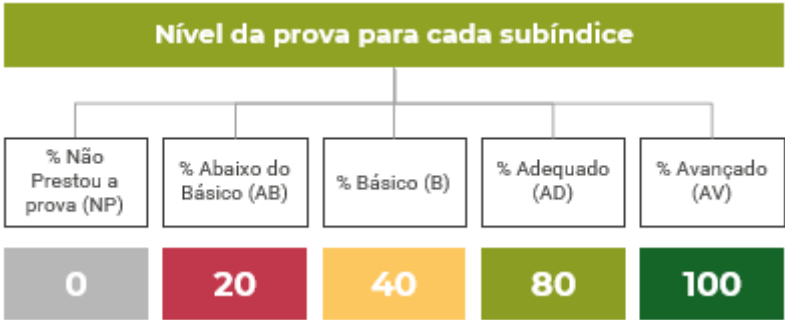
Portuguesa e Matemática. Em cada etapa, o índice é dado pela soma do nível de proficiência observado no ano corrente com uma componente de evolução

em relação ao desempenho médio do município nos três anos anteriores.

Conforme destacado na Figura 3, o nível de proficiência, em cada subíndice, para cada prova, é obtido com base em uma média ponderada da distribuição dos

alunos avaliados entre as categorias de desempenho, com os seguintes pesos: avançado (100), adequado (80), básico (40) e abaixo do básico (20) —, além do percentual de não comparecimento às provas (0).

FIGURA 3 – Pesos da composição do nível de cada prova (Português e Matemática) em cada etapa de ensino



Fonte: Elaborado pelos autores

Em outras palavras, o município atingirá nível máximo na prova (100) caso todos os alunos do ano avaliado realizem a prova e recebem a avaliação no nível de proficiência avançado. Em contrapartida, receberá nível zero caso nenhum aluno compareça para realizar a prova e não sejam apresentadas justificativas.

Já a parcela referente à evolução de cada indicador de proficiência foi desenhada a fim de permitir que municípios com níveis mais baixos de aprendizado tivessem incentivos e condições de melhorar sua educação. A fórmula da evolução pesa mais para avanços de proficiência cujo nível de origem é mais baixo. A Figura 4.

FIGURA 4 – Valores finais dos indicadores ($IQA_{t,i}$, $IQI_{t,i}$ ou $IQF_{t,i}$), dados o nível atual ($N_{t,i}$) e o nível médio dos anos anteriores ($\bar{N}_{t-1,i}$)

		$N_{t,i}$										
		0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
$\bar{N}_{t-1,i}$	0	0,0	26,0	43,9	58,4	70,2	79,7	87,3	93,0	96,9	99,2	100,0
	10	0,0	10,0	34,2	50,9	64,3	75,1	83,8	90,5	95,3	98,5	100,0
	20	0,0	9,0	20,0	42,4	57,9	70,3	80,1	87,8	93,6	97,7	100,0
	30	0,0	8,0	18,0	30,0	50,7	65,0	76,2	85,1	91,9	96,8	100,0
	40	0,0	7,0	16,0	27,0	40,0	58,9	72,0	82,2	90,1	95,9	100,0
	50	0,0	6,0	14,0	24,0	36,0	50,0	67,1	79,0	88,1	95,0	100,0
	60	0,0	5,0	12,0	21,0	32,0	45,0	60,0	75,3	86,0	94,1	100,0
	70	0,0	4,0	10,0	18,0	28,0	40,0	54,0	70,0	83,6	93,0	100,0
	80	0,0	3,0	8,0	15,0	24,0	35,0	48,0	63,0	80,0	91,8	100,0
	90	0,0	2,0	6,0	12,0	20,0	30,0	42,0	56,0	72,0	90,0	100,0
	100	0,0	1,0	4,0	9,0	16,0	25,0	36,0	49,0	64,0	81,0	100,0

Fonte: Elaborado pelos autores

Por exemplo, se um município possui nível de proficiência nos anos finais do ensino fundamental (9.º ano) na média dos últimos três anos igual a 10 ($\bar{N}_{t-1,i}^{IQF} = 10$), avançando para 20 ($N_{t,i}^{IQF} = 20$) no ano corrente (t), o componente de evolução ($E_{t,i}^{IQF}$) será de 14,2 pontos, fazendo o indicador de qualidade ($IQF_{t,i}$) aumentar para 34,2.

Ocorre também um decréscimo de valor no indicador final caso o município reduza seu nível de proficiência. Por exemplo, se o seu nível médio, nos últimos três anos, é 70 ($\bar{N}_{t-1,i} = 70$), caindo para 50 no ano corrente ($N_{t,i}^{IQF} = 50$), o componente de evolução ($E_{t,i}^{IQF}$) será negativo em 10, reduzindo seu indicador de qualidade para 40. Esse mecanismo foi desenhado para que os municípios sejam incentivados a permanecer com qualidade elevada, uma vez que tenham obtido esse patamar. É possível verificar que um município que atingir nota máxima 100 não poderá ser ultrapassado pelos demais, pois em nenhum cenário é possível superar esse valor.

O índice de aprovação (IA), por sua vez, corresponde à taxa de aprovação de todos os anos do ensino fundamental da rede municipal, calculada a partir das

Taxas de Rendimento Escolar divulgadas pelo INEP ou, quando aplicável, de estatísticas oficiais da Secretaria Estadual de Educação.

Nos casos em que informações de proficiência ou aprovação não estão disponíveis, aplicam-se regras específicas de tratamento, que diferenciam situações justificadas – como ausência de número mínimo de alunos ou circunstâncias extraordinárias reconhecidas pela administração educacional – de situações não justificadas ou marcadas por irregularidades. De modo geral, esses procedimentos podem envolver imputações com base em médias ou valores mínimos observados, e a componente de evolução deixa de ser computada quando o indicador do ano corrente ou os anos de referência dependem de valores imputados.

A PRE é o mecanismo que transforma o desempenho educacional em participação relativa de cada município no critério educacional do ICMS. Em termos gerais, ela é calculada a partir do produto entre o IMERS do município e uma medida de porte, sendo a participação relativa definida em relação à soma estadual desses produtos. Formalmente:

$$PRE_{t,i} = \frac{IMERS_{t,i} * Porte_{t,i}}{\sum_i^{497} (IMERS_{t,i} * Porte_{t,i})}$$

O componente de porte busca compatibilizar incentivos educacionais com critérios redistributivos associados ao tamanho do município, à dimensão da rede e ao perfil socioeconômico dos estudantes. Ele é formado por três variáveis: população municipal, com peso de 0,85; número de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal, com peso de 0,10; e número de alunos em situação de vulnerabilidade, com peso de 0,05. Sua expressão é a seguinte:

$$Porte_{t,i} = 0,85 \frac{Pop_{t,i}}{\sum_i^{497} Pop_{t,i}} + 0,10 * \frac{NM_{t,i}}{\sum_i^{497} NM_{t,i}} + 0,05 * \frac{NAV_{t,i}}{\sum_i^{497} NAV_{t,i}}$$

Em que representa a população do município no ano; o número de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal; e, o número de alunos em situação de vulnerabilidade na rede municipal, conforme os critérios operacionais adotados pelo programa social de referência e identificados a partir do Cadastro Único. Dessa forma, a PRE distribui recursos considerando não apenas a qualidade educacional medida pelo IMERS, mas também o porte da rede e a presença de estudantes em situação socioeconômica mais vulnerável.

As principais bases de dados utilizadas na construção dos indicadores são o SAERS, o Censo Escolar da Educação Básica/INEP, as Taxas de Rendimento Escolar do INEP, estatísticas oficiais da Secretaria Estadual de Educação e informações do Cadastro Único. Como já mencionado anteriormente, o detalhamento preciso das fontes, das fórmulas, dos procedimentos de operacionalização e das regras completas de cálculo pode ser consultado em Zuanazzi et al. (2024).

5 RESOLUÇÕES RELATIVAS AOS MUNICÍPIOS EM CALAMIDADE

Os anos de 2023 e 2024 foram marcados por ocorrências de chuvas intensas no RS, com abrangências distintas. Ao passo que o evento do mês de setembro de 2023 ocorreu majoritariamente na região do Vale do Taquari e parcialmente na Serra, com 20 municípios declarando calamidade e 63 declarando emergência, o evento do mês de maio de 2024 atingiu o Estado de forma generalizada. Na ocasião, 95 municípios declararam calamidade (incluindo os cinco mais populosos – Porto Alegre, Caxias do Sul, Canoas, Pelotas e Santa Maria) e 323 declararam emergência.

Em ambos os períodos, a comissão técnica do SAERS, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 10-A do Decreto 56.679/2023, propôs ao governador a criação de excepcionalidades para os municípios em calamidade, o que foi aceito e publicado no Diário Oficial do Estado (DOE). Com pequenas variações, elas consistem em evitar prejuízos aos municípios mais atingidos, permitindo com que aqueles que apresentassem redução da nota em relação ao período anterior não fossem prejudicados.

No caso dos 95 municípios em calamidade atingidos pelas enchentes de 2024, para cada subíndice, aqueles que apresentaram piora em algum ano de avaliação receberam o maior valor entre sua nota do ano corrente da avaliação, a média de seus resultados nos

dois anos anteriores (2022 e 2023) e o resultado do ano anterior (2023). A excepcionalidade foi aplicada desde que não haja prejuízo ao município na nota final de cada subíndice.

Para fins analíticos, como a resolução nº1 de 2023 atinge um número pequeno de municípios, optou-se por não gerar comparações dos resultados com e sem a sua incidência. No entanto, no caso da Resolução nº1 de 2025, que se refere às chuvas de 2024, por atingir muitos municípios, optou-se por dispor os dados dos dois cenários: sem sua aplicação e com sua aplicação. Como se observa, o cenário em que a norma é considerada, ou seja, o IMERS oficial, apresenta sutil melhora em comparação ao cenário hipotético, em que ela é desconsiderada. Devido ao fato dessa diferença ser pequena, ao longo do estudo será priorizada a análise dos resultados oficiais, evitando que o texto se torne demasiadamente repetitivo.

6 ANÁLISE DOS RESULTADOS NOS TRÊS PRIMEIROS CICLOS

Ao examinar as três edições do SAERS, verifica-se uma evolução no período, com a média de todos os municípios no IMERS passando de 59,79 em 2022 para 63,55 em 2024. Dos demais subíndices que compõem o IMERS, apenas os relacionados à alfabetização (IQA) apresentaram decréscimo. A Tabela 1 dispõe a média de todos os municípios do RS no IMERS e seus subíndices para os anos de 2022, 2023 e 2024:

TABELA 1 – Média do IMERS e seus subíndices IQA, IQI e IQF, para todos os municípios do RS, 2022, 2023, 2024 sem correção e 2024 oficial

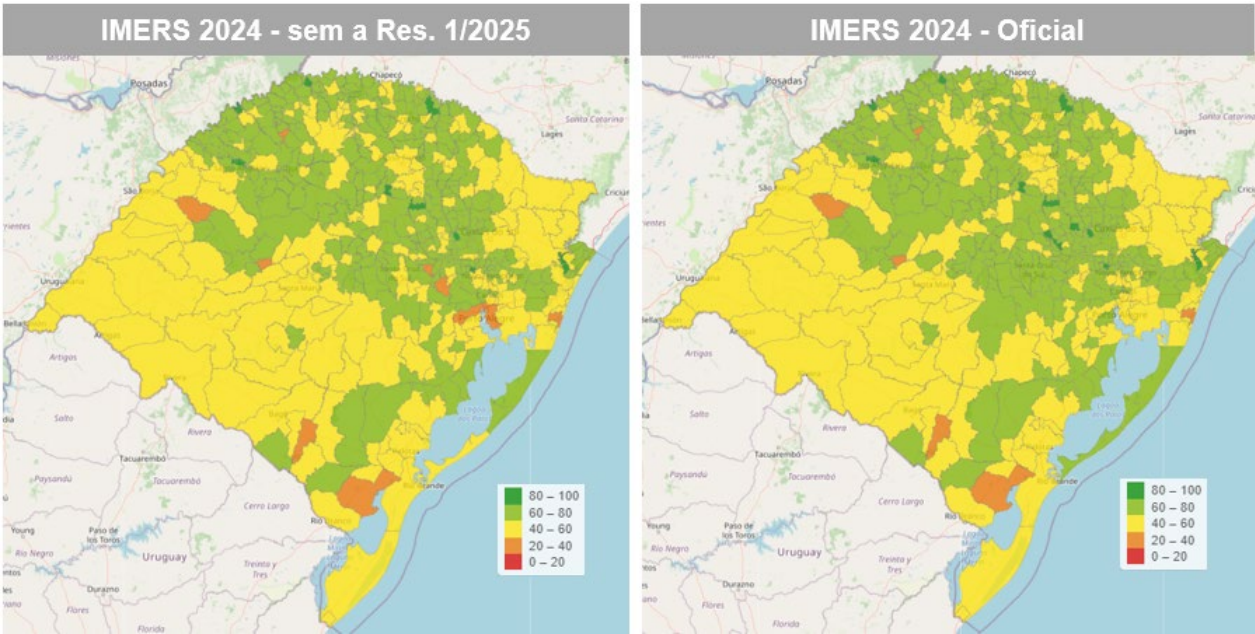
Média dos Índices	2022	2023	2024(1)	2024(2)
IMERS	59,79	63,44	62,29	63,55
IQA	62,45	66,46	57,11	59,50
Nível IQA	62,45	66,29	61,11	62,55
IQI	55,49	60,95	66,74	67,29
Nível IQI	55,49	59,51	63,89	64,25
IQF	40,14	40,09	43,63	44,33
Nível IQF	40,14	39,53	41,78	42,25
IA	93,69	95,07	95,45	95,45

Fonte: Elaborado pelos autores
(1): Cenário sem a aplicação da resolução nº 1/2025 da Comissão Técnica do SAERS
(2): IMERS oficial

A Figura 5 reforça a já mencionada sutil diferença entre o IMERS sem a resolução nº 1 de 2025 e o IMERS oficial. Dentre os 497 municípios do estado, 268 ficaram acima da média do IMERS do RS em 2024. É possível notar que os municípios com os índices maiores que a média estadual, que estão em verde

ou verde escuro, estão mais localizados na metade norte do território gaúcho, de maior desenvolvimento socioeconômico, enquanto a maioria dos municípios com o IMERS um pouco abaixo da média, pintados em amarelo, estão mais localizados na metade sul.

FIGURA 5 – Resultados do IMERS por município, 2024



Fonte: Elaborado pelos autores

A Tabela 2 dispõe a quantidade e o percentual de municípios classificados em cada uma das categorias da figura, a partir de seus IMERS, nos anos de 2022 e 2024. De acordo com a classificação utilizada na Figura 5, em 2024, seis municípios foram classificados com o IMERS entre 20 e 40 (cor laranja); 162 entre 40 e 60 (cor amarela); 317 entre 60 e 80 (cor verde); e 12 entre 80 e 100 (cor verde escura).

A comparação dos dados relativos aos anos de 2023 e 2024 revela que houve acréscimo da quantidade de municípios que atingiu os dois estratos mais baixos de IMERS, 163 e 168 municípios respectivamente, e, conseqüentemente, diminuição nos dois grupos mais altos, indo de 334 em 2023 para 329 em 2024.

TABELA 2 – Distribuição dos municípios por faixa de resultado do IMERS, 2022, 2023, 2024 sem correção e 2024 oficial

IMERS	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS			
	2022	2023	2024(1)	2024(2)
20 a 40	13 (2,6%)	8 (1,6%)	10 (2,0%)	6 (1,2%)
40 a 60	214 (43,1%)	155 (31,2%)	181 (36,4%)	162 (32,6%)
60 a 80	266 (53,5%)	314 (63,2%)	297 (59,8%)	317 (63,8%)
80 a 100	4 (0,8)	20 (4,0%)	9 (1,8%)	12 (2,4%)

Fonte: Elaborado pelos autores.
(1): Cenário sem a aplicação da resolução nº 1/2025 da Comissão Técnica do SAERS.
(2): IMERS oficial

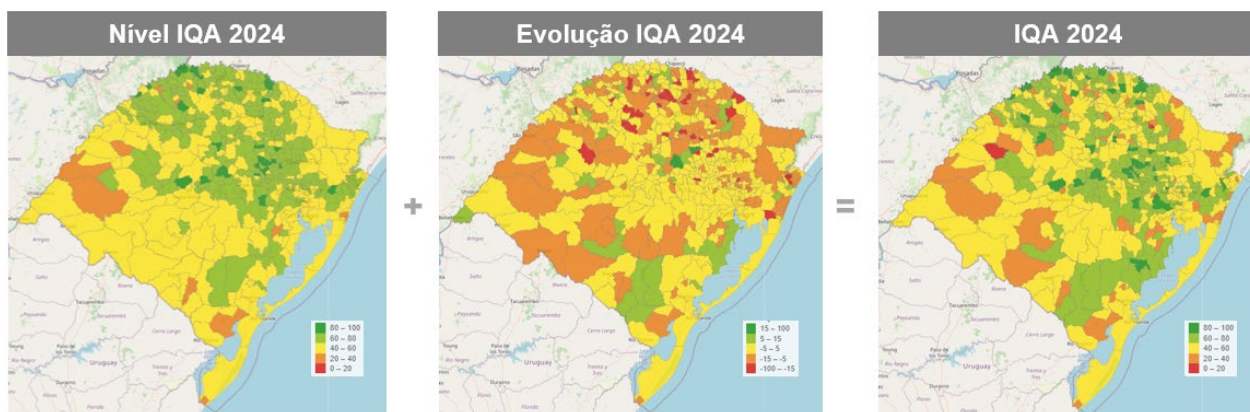
5.1 Resultados do IQA (Índice da Qualidade da Alfabetização)

A respeito do IQA, que mede a qualidade no 2º ano do Ensino Fundamental, 257 municípios obtiveram índices maiores ou iguais ao valor estadual. Em 2024, a média em Língua Portuguesa de todos os municípios foi de 61,23 (frente a 65,30 em 2022) e a média em matemática foi de 63,88 frente a 63,27 em 2022.

A partir da Figura 6, observa-se que, no indicador de nível do IQA (à esquerda), há uma maior concentração de municípios destacados em amarelo na metade sul e no nordeste do Rio Grande do Sul, enquanto predominam áreas verdes na metade norte do estado

– evidenciando a disparidade no desenvolvimento social e econômico entre essas regiões. Por sua vez, no que se refere à evolução do IQA (ao centro), verifica-se maior incidência de municípios classificados em vermelho na metade norte, faixa que representa o pior desempenho do indicador. Embora o mapa do índice final do IQA (à direita) apresente mais áreas verdes no norte do Estado, sugerindo que ainda persistem as desigualdades internas ao RS no que se refere aos resultados educacionais dos alunos do 2º ano do ensino fundamental, verifica-se que ele é mais homogêneo que o mapa do nível do IQA, reforçando o papel de igualdade competitiva que é buscado na componente evolução.

FIGURA 6 – Nível, Evolução e IQA Final nos municípios do RS, 2024



Fonte: Elaborado pelos autores

A partir dos dados dispostos na Tabela 3, é possível verificar o percentual de municípios que ficaram classificados em cada um dos intervalos de IQA utilizados na Figura 6. Nota-se que a maior proporção dos municípios (41,6%) se encontra no intervalo entre 60 e 80 pontos, totalizando 207 municípios, enquanto 39% (194 municípios) foi classificado entre 40 e 60 pontos. Esses dados demonstram que a maior parte dos municípios se concentra nas faixas intermediárias

de IQA, com uma presença expressiva nos intervalos entre 40 e 80 pontos.

Comparando os dados de 2023 e 2024, o número de municípios que tiveram o IQA entre 0 e 20 manteve-se estável. Ademais, aumentou a quantidade dos dois grupos seguintes – entre 20 e 40 e entre 40 e 60 – e diminuíram nos dois estratos mais elevados.

TABELA 3 – Distribuição dos municípios por faixa de resultado do IQA, 2022, 2023, 2024 sem correção e 2024 oficial

IQA	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS			
	2022	2023	2024(1)	2024(2)
0 a 20	1 (0,2%)	2 (0,4%)	3 (0,6%)	2 (0,4%)
20 a 40	22 (4,4%)	18 (3,6%)	60 (12,1%)	49 (9,9%)
40 a 60	177 (35,6%)	129 (26,0%)	221 (44,5%)	194 (39%)
60 a 80	250 (50,3%)	266 (53,5%)	176 (35,4%)	207 (41,6%)
80 a 100	47 (9,5%)	82 (16,5%)	37 (7,4%)	45 (9,1%)

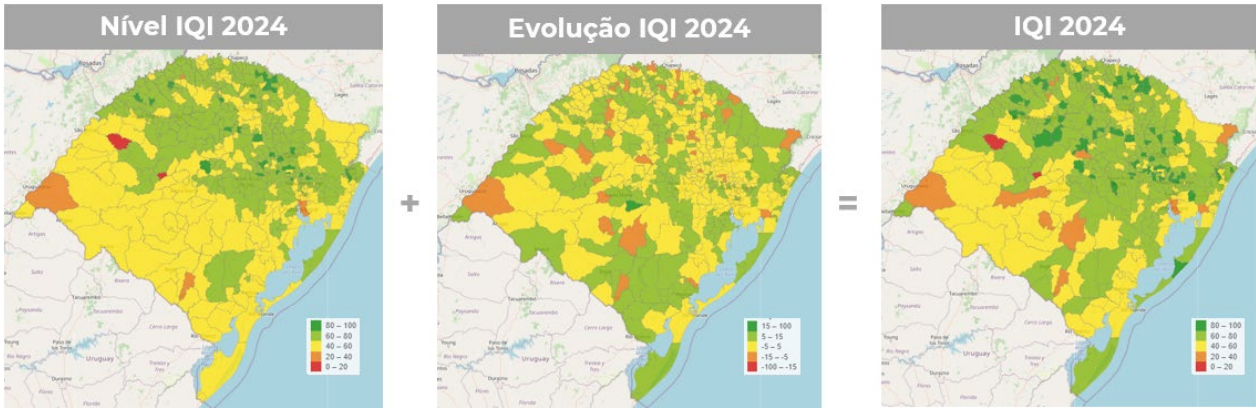
Fonte: Elaborado pelos autores
(1): Cenário sem a aplicação da resolução nº 1/2025 da Comissão Técnica do SAERS
(2): IQA oficial

5.2 Resultados do IQI (Índice da Qualidade dos Anos Iniciais)

O IQI de cada um dos municípios do RS pode ser visualizado na Figura 7. Assim como se verificou no IQA, no nível do IQI (à esquerda), é possível notar que há mais áreas amarelas na metade sul (de menor desenvolvimento socioeconômico), e mais áreas verdes na metade norte (de maior desenvolvimento

socioeconômico). O componente de evolução do índice (ao meio) apresentou uma distribuição espacial homogênea em todo o Estado, com áreas amarelas, laranjas e verdes em todas as regiões. O mapa do índice final para os anos iniciais do ensino fundamental foi menos desigual entre as duas metades do RS, em comparação ao mapa do Nível do IQI.

FIGURA 7 – Nível, Evolução e IQI Final nos municípios do RS, 2024



Fonte: Elaborado pelos autores

Com base nos dados apresentados na Tabela 4, é possível observar a distribuição percentual dos municípios em cada um dos intervalos de IQA adotados na Figura 7. A distribuição dos municípios em 2024 evidencia que a maior parte se encontra em faixas intermediárias e altas de qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental, pois um total de 302 municípios (cerca de 60%) foi classificado no intervalo de 60 a 80 pontos. Por outro lado, os municípios com IQI mais baixo representam uma fração menor, com apenas 13 municípios (2,6%) no intervalo de 20 a 40 pontos, e apenas 2 municípios (0,4%) no

intervalo de 0 a 20 pontos. Ademais, houve diminuição, comparando 2023 e 2024, da quantidade de municípios classificados no estrato de 20 a 40 (de 37 para 13) e de 40 a 60 (de 192 para 105). Por fim, elevaram-se a participação nos dois grupos mais elevados de IQI: entre 60 e 80 pontos (de 229 para 302) e entre 80 e 100 pontos (de 37 para 75).

TABELA 4 – Distribuição dos municípios por faixa de resultado do IQI, 2022, 2023, 2024 sem correção e 2024 oficial

IQI	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS			
	2022	2023	2024(1)	2024(2)
0 a 20	1 (0,2%)	2 (0,4%)	2 (0,4%)	2 (0,4%)
20 a 40	52 (10,5%)	37 (7,4%)	20 (4%)	13 (2,6%)
40 a 60	265 (53,3%)	192 (38,6%)	107 (21,5%)	105 (21,1%)
60 a 80	172 (34,6%)	229 (46,1%)	294 (59,2%)	302 (60,8%)
80 a 100	7 (1,4%)	37 (7,4%)	74 (14,9%)	75 (15,1%)

Fonte: Elaborado pelos autores

(1): Cenário sem a aplicação da resolução nº 1/2025 da Comissão Técnica do SAERS

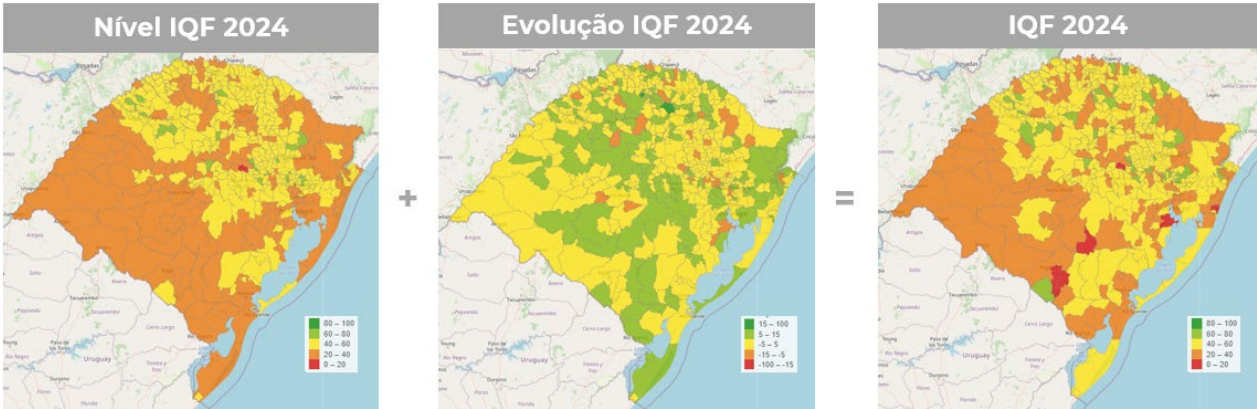
(2): IQI oficial

5.3 Resultados do IQF (Índice da Qualidade dos Anos Finais)

O indicador de qualidade dos anos finais do ensino fundamental, IQF, apresenta os piores números dentre os subíndices do IMERS, como atesta a Figura 8. Ao analisar o nível (à esquerda), é possível observar quanto os números dos municípios gaúchos são piores, em relação aos níveis dos outros níveis de ensino (IQA e IQI). Há poucos municípios pintados em verde na

metade norte, muitos em amarelo e laranja, e nenhum verde na metade sul, que é praticamente toda da cor laranja. A componente evolução, apresentada ao centro, possui um comportamento disperso territorialmente, fazendo com que o índice final (à direita) tenha uma relação territorial semelhante ao nível do Subíndice, salientando as diferenças regionais do Estado entre norte e sul.

FIGURA 8 – Nível, Evolução e IQF Final nos municípios do RS, 2024



Fonte: Elaborado pelos autores

Os dados da Tabela 5 permitem identificar o percentual de municípios que se enquadram em cada um dos intervalos de IQF utilizados na Figura 8. Pela distribuição dos percentuais de 2024, é possível notar a pior situação do IQF em comparação aos outros índices. Enquanto no IQA e no IQI os maiores percentuais se encontram, em ambos os casos, no estrato 60 a 80, no IQF a maior concentração de municípios está situada no grupo 40 a 60 (61,2%). Quase 29% foram classificados no estrato de 20 a 40, enquanto pouco mais de 9% dos municípios obtiveram índices

entre 60 e 80 e nenhum na faixa de resultado mais elevada, acima de 80. Esses dados demonstram que a distribuição dos municípios está fortemente concentrada em faixas intermediárias e baixas do IQF. Além disso, o IQF tem o maior número de municípios classificados no nível mais baixo de resultado (6), em comparação aos demais anos do ensino fundamental.

Em comparação com os números de 2022 e 2023, no entanto, verifica-se uma melhora do IQF: houve diminuição nos dois estratos de pontuação mais baixos, que englobam 0 a 40 pontos, e, conseqüentemente,

aumento nos que abarcam os municípios com médias entre 40 e 80 pontos. A faixa mais elevada

de pontuação não teve nenhum caso, enquanto em 2023 houve apenas um.

TABELA 5 – Distribuição dos municípios por faixa de resultado do IQF, 2022, 2023, 2024 sem correção e 2024 oficial

IQF	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS			
	2022	2023	2024(1)	2024(2)
0 a 20	7 (1,4%)	21 (4,2%)	8 (1,6%)	6 (1,2%)
20 a 40	202 (40,6%)	274 (55,1%)	154 (31%)	142 (28,6%)
40 a 60	276 (55,5%)	175 (35,2%)	291 (58,6%)	304 (61,2%)
60 a 80	12 (2,4%)	26 (5,2%)	44 (8,9%)	45 (9,1%)
80 a 100	0 (0,0%)	1 (0,2%)	0 (0%)	0 (0%)

Fonte: Elaborado pelos autores
(1): Cenário sem a aplicação da resolução nº 1/2025 da Comissão Técnica do SAERS
(2): IQF oficial

6 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo apresentar e analisar os resultados do Índice Municipal de Educação do Rio Grande do Sul (IMERS), bem como discutir seus efeitos no âmbito de uma política de incentivos voltada à melhoria da qualidade educacional. A proposta fundamenta-se na vinculação de parte do repasse da cota-parte do ICMS aos municípios baseada no desempenho educacional, operacionalizada por meio da Participação no Rateio da Cota-Parte da Educação (PRE), a qual passa a integrar o Índice de Participação dos Municípios (IPM). Nesse contexto, o IMERS constitui o principal instrumento de mensuração, incorporando não apenas o nível atual de qualidade do ensino fundamental da rede municipal, mas também sua evolução recente, características da rede e fatores socioeconômicos dos estudantes, de modo a induzir avanços consistentes e equitativos na educação pública municipal.

Os indicadores em questão levam em conta não somente o atual nível de qualidade percebida nos municípios, mas também a evolução em relação aos últimos três anos, a taxa de participação dos alunos na avaliação de aprendizagem, o tamanho da rede municipal dos anos iniciais do ensino fundamental, a

dimensão populacional do município e a consideração do nível socioeconômico dos alunos pela ponderação de estudantes em situação de vulnerabilidade.

Nos três anos em que a nota do IMERS foi aplicada para a distribuição dos recursos do ICMS no RS, houve evolução da média do índice dos municípios gaúchos. Aumentou a quantidade de municípios que ficaram classificados nos dois estratos mais elevados do índice, e, conseqüentemente, diminuiu o total nos dois estratos mais baixos. A evolução foi mais nítida entre os municípios localizados na metade norte do estado.

No entanto, ao se analisarem os subíndices, observa-se que, na comparação entre 2022 e 2024, não houve avanço no indicador relacionado à alfabetização. No caso do IQA, verificou-se melhora de 2022 para 2023, seguida de retração em 2024. Cabe destacar que, nesse último ano, o Rio Grande do Sul enfrentou um estado de calamidade em decorrência das enchentes, o que recomenda cautela na interpretação dos resultados e a necessidade de acompanhamento nos anos subsequentes. Ainda assim, nas demais etapas de ensino – IQI e IQF – houve aumento no número de municípios classificados nos grupos de pontuação mais elevados.

Referências

1. BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Education and equitable economic development. *Economia*, Niterói, v. 1, n. 1, p. 111-144, 2000.
2. HANUSHEK, E. A.; WÖßMANN, L. Education and Economic Growth. In: PETERSON, P.; BAKER, E.; MCGAW, B. (ed.). *International Encyclopedia of Education*. Oxford: Elsevier, 2010. v. 2, p. 245-252. Disponível em: <http://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/Hanushek%2BWoesmann%202010%20IntEncEduc%202.pdf>. Acesso em: 5 out. 2021.
3. IBGE. Censo 2022: Taxa de analfabetismo cai de 9,6% para 7,0% em 12 anos, mas desigualdades persistem. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40098-censo-2022-taxa-de-analfabetismo-cai-de-9-6-para-7-0-em-12-anos-mas-desigualdades-persistem>. Acesso em: 26 ago. 2025.
4. IBGE. Indicadores educacionais avançam em 2024, mas atraso escolar aumenta. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/43699-indicadores-educacionais-avancam-em-2024-mas-atraso-escolar-aumenta>. Acesso em: 26 ago. 2025.
5. INEP. Resultados do SAEB. Brasília, DF: INEP, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/resultados>. Acesso em: 27 ago. 2025.
6. INEP. Nota Sobre o Brasil no Pisa 2022. Brasília, DF: INEP, 2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2022/pisa_2022_brazil_prt.pdf. Acesso em: 26 ago. 2025.
7. LOUREIRO, A.; CRUZ, L.; LAUTHARTE, I.; EVANS, D. K. O Ceará é um modelo para reduzir a pobreza de aprendizagem. [S. l.]: World Bank Group, 2020. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/200981594196175640/pdf/The-State-of-Ceara-in-Brazil-is-a-Role-Model-for-Reducing-Learning-Poverty.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2021.
8. PETTERINI, F.; IRFFI, G. Evaluating the impact of a change in the ICMS tax law in the state of Ceará in municipal education and health indicators. *Economia*, Niterói, v. 14, n. 3-4, p. 171-184, 2013.
9. SHIRASU, M.; IRFFI, G.; PETTERINI, F. Melhorando a qualidade da educação por meio do incentivo orçamentário aos prefeitos: o caso da Lei do ICMS no Ceará. [Ceará]: [s. n.], 2013. Disponível em: <https://caen.ufc.br/wp-content/uploads/2013/06/melhorando-a-qualidade-da-educacao-por-meio-do-incentivo-orcamentario-aos-prefeitos-o-caso-da-lei-do-icms-no-ceara.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2021.
10. SIMÕES, A. A.; ARAÚJO, E. A. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, Brasília, DF, v. 3, p. 9-64, 2019.
11. VIEIRA, S. Gestão, avaliação e sucesso escolar: recortes da trajetória cearense. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 45-60, 2007.
12. VIEIRA, S.; VIDAL, E. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, out./dez. 2013.
13. ZUANAZZI, P. T.; SULZBACH, V. N.; BELÉ, F. A.; OLIVEIRA JR, R. G. de. O modelo de distribuição de recursos do ICMS municipal a partir de critérios educacionais: metodologia dos indicadores IMERS e PRE. Porto Alegre: SPGG/DEE, 2024. (Nota Técnica n. 100). Disponível em: <https://dee.rs.gov.br/notas-tecnicas>. Acesso em: 09 mar. 2026.

O papel da consolidação dos limites municipais enquanto ferramenta de planejamento

- **Luciana Dal Forno Gianluppi**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: luciana-gianluppi@planejamento.rs.gov.br

- **Fernando Dreissig de Moraes**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: fernando-moraes@planejamento.rs.gov.br

- **Guilherme Augusto Cabreira**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: guilherme-cabreira@planejamento.rs.gov.br

- **Tiago Aparecido do Rosário**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: tiago-rosario@planejamento.rs.gov.br

Resumo

O artigo discute a consolidação de limites municipais como um elemento de planejamento territorial no Brasil, destacando que limites inconsistentes produzem sobreposições administrativas, conflitos institucionais, insegurança jurídica e distorções na arrecadação e distribuição de recursos. Parte-se do contexto histórico de formação municipal e da intensificação da fragmentação territorial após a Constituição Federal de 1988, que ampliou a autonomia dos municípios e evidenciou a necessidade de malhas municipais mais precisas. Apresenta-se a metodologia empregada pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul (SPGG-RS), materializada a partir de relatório técnico de análise do limite municipal, estruturado em etapas de pesquisa documental e cartográfica, interpretação da legislação, verificação de coerência com cartas topográficas, imagens e trabalho de campo com coleta de pontos GNSS e entrevistas com moradores locais. O estudo de caso do município de Feliz demonstra problemas comumente identificados em atividades deste tipo, tais como referências legais pouco concretas no terreno, mudanças em estradas e cursos d'água, divergências toponímicas e elementos desaparecidos, que podem gerar trechos de "limite aberto" e possibilitam potenciais ajustes legislativos para sanar essas lacunas. Por fim, o texto descreve a análise técnica da documentação dentro do fluxo previsto na Lei Estadual nº 14.338/2013, mais especificamente mapa e memorial descritivo, ressaltando que o rigor metodológico e a análise territorial qualificam decisões, reduzem litígios e fortalecem o planejamento regional.

Palavras-chave: Limites Municipais; Consolidação; Divisão Político-administrativa; Planejamento Territorial; Cartografia.

1. INTRODUÇÃO

Desde o período colonial, a divisão do território brasileiro em unidades político-administrativas foi utilizada como instrumento de domínio, ocupação e organização do espaço geográfico. A criação de vilas, cidades e municípios esteve associada tanto à necessidade de defesa e controle do território quanto à promoção do desenvolvimento econômico e social. Ao longo do tempo, a compartimentação do território em municípios tornou-se um elemento estrutural da formação do Estado brasileiro, refletindo dinâmicas de ocupação, interesses políticos e estratégias de integração nacional.

No contexto contemporâneo, a Constituição Federal de 1988 reforçou a autonomia municipal e delegou às unidades administrativas a responsabilidade de regulamentar os limites internos, o que resultou em uma intensa fragmentação territorial, especialmente na década de 1990. Esse processo, embora tenha ampliado o acesso a recursos e serviços públicos em muitas localidades, também gerou desafios relacionados à viabilidade econômica, gestão eficiente de recursos e à necessidade de atualização e consolidação dos limites entre os municípios.

Os limites municipais representam a base espacial da organização político-administrativa do Estado brasileiro. Embora frequentemente tratados como elementos cartográficos estáticos, tais limites exercem papel central na definição de competências administrativas, arrecadação tributária, distribuição de transferências constitucionais e na oferta de serviços públicos a população. Quando imprecisos, tornam-se fontes recorrentes de conflitos, litígios judiciais e ineficiências administrativas.

2. JUSTIFICATIVA

A análise de limites municipais constitui um campo de atuação do conhecimento geográfico e jurídico, na medida em que articula a interpretação do território a partir de seus fundamentos legais, históricos e cartográficos. Os limites administrativos não são apenas linhas que definem um polígono de uma unidade, mas expressões territoriais de atuação política, jurídica e técnica que influenciam diretamente a organização do espaço geográfico e o exercício do poder. Nesse sentido, este tipo de estudo, ao integrar métodos de análise documental, cartográfica e de trabalho de campo, desempenha papel importante na identificação

de inconsistências entre a legislação, a representação cartográfica e a realidade territorial.

A correta definição e consolidação dos limites municipais possui relevância para todos os níveis da administração pública. No âmbito municipal, impacta significativamente o planejamento governamental, a arrecadação tributária, o licenciamento ambiental e a prestação de serviços públicos. Em escala estadual e federal, por sua vez, interfere na construção de bases territoriais oficiais, na formulação de políticas públicas, no cálculo da área dos municípios, na produção de estatísticas e no repasse de recursos públicos. Além disso, limites imprecisos podem gerar conflitos entre prefeituras, impactando potencialmente em processos que chegam ao Poder Judiciário.

Para a população local, a definição de limites municipais assume especial importância, pois afeta diretamente não apenas o acesso a políticas públicas, mas também a dimensão simbólica do pertencimento a um lugar. Essa é uma situação comum a diversos municípios brasileiros, que possuem limites definidos por legislações antigas, elaboradas sem critérios técnicos rigorosos, sem georreferenciamento e baseadas em marcos naturais ou artificiais hoje inexistentes. Esse cenário compromete o planejamento e dificulta a formulação de políticas públicas que levem em conta a dimensão territorial. Nesse contexto, a consolidação técnica e jurídica dos limites municipais emerge como ferramenta estratégica para o planejamento e o desenvolvimento regional, contribuindo para a redução de conflitos, o fortalecimento da gestão territorial e a maior segurança jurídica para os gestores públicos.

3. OBJETIVOS

Este artigo possui, como objetivo geral, apresentar a metodologia desenvolvida pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (SPGG-RS) para a análise de delimitação municipal e sua utilização como ferramenta para a revisão e consolidação de limites. Também constituem, como objetivos específicos, o debate acerca da contribuição deste tipo de trabalho para o planejamento e governança territorial; e a apresentação de um estudo de caso sobre um relatório de análise de delimitação e suas constatações, juntamente com o posterior processo de análise técnica da documentação referente à correção de limites municipais.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL: LIMITES MUNICIPAIS, PLANEJAMENTO TERRITORIAL E A ABORDAGEM SISTÊMICA

A delimitação precisa do território municipal é condição necessária para um planejamento eficaz, pois políticas públicas nas áreas de saúde, educação, infraestrutura, meio ambiente e ordenamento territorial dependem de uma base espacial inequívoca. Limites mal definidos produzem sobreposições administrativas, áreas de vazio institucional e conflitos quanto à responsabilidade pela provisão de serviços públicos.

Para além, o planejamento regional pressupõe a articulação entre municípios contíguos, o que exige clareza sobre as áreas de jurisdição de cada ente limítrofe. A consolidação dos limites municipais, portanto, não se restringe apenas a uma questão cartográfica, mas configura-se como um instrumento de racionalização da gestão pública e de fortalecimento da cooperação intermunicipal.

A importância de limites municipais bem estabelecidos para o planejamento territorial é amplamente reconhecida (IPECE, 2011), sendo apontada como ferramenta estratégica por diversos motivos. Primeiramente, garante a segurança jurídica e administrativa, evitando litígios entre municípios, reduzindo conflitos sobre a prestação de serviços e arrecadação de tributos, além de assegurar maior segurança para investimentos públicos e privados.

Em segundo lugar, a eficiência na gestão pública é favorecida pela clareza dos limites, permitindo que os gestores planejem e executem políticas considerando as reais necessidades da população e as características do território sob sua jurisdição. Outro aspecto relevante é a distribuição equitativa de recursos, uma vez que a delimitação precisa é fundamental para o cálculo de indicadores socioeconômicos, repasses constitucionais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e para o implemento de políticas de desenvolvimento regional.

Também é necessário destacar o planejamento integrado e participativo, pois processos de atualização dos limites envolvem não apenas análises técnicas e cartográficas, mas também a escuta das comunidades locais, o respeito ao direito consuetudinário e a busca de consensos entre municípios, órgãos estaduais e federais (Costa; Andrade; Araújo, 2025).

Apesar da relevância do tema, a consolidação dos limites enfrenta desafios históricos e contemporâneos.

Muitas leis definidoras são antigas, imprecisas e não consideram transformações territoriais, como mudanças de topônimos e desaparecimento de marcos naturais. Soma-se a isso a ausência de coordenadas geográficas precisas, dificultando a identificação dos limites reais, gerando sobreposições, áreas de litígio e insegurança para população e gestores.

Visando superar esses obstáculos, metodologias recentes têm combinado diferentes abordagens: análise da legislação vigente, com revisão das normas de criação e alteração dos municípios; levantamentos de campo, que incluem a identificação de marcos naturais e artificiais; entrevistas com moradores e técnicos locais; uso de geotecnologias, como Global Navigation Satellite System (GNSS), imagens de satélite e Sistemas de Informação Geográfica (SIG) para georreferenciamento e produção de mapas atualizados. Outra ênfase abordada na metodologia refere-se à participação social, por meio da escuta ativa das comunidades através de entrevistas semiestruturadas, levando em conta o entendimento sobre os limites e a busca por elementos que o compõem.

A consolidação dos limites municipais também se apresenta como ferramenta para o desenvolvimento regional equilibrado. Limites claros e reconhecidos institucionalmente permitem o planejamento de infraestrutura, com definição de áreas prioritárias para investimentos em saúde, educação, transporte e saneamento. Desse modo, trata-se também de uma ferramenta de garantia da universalidade de atendimento aos cidadãos, de modo a evitar, principalmente, que alguns grupos fiquem marginalizados da ação das políticas públicas.

Para atingir esses objetivos analíticos, a metodologia em questão é desenvolvida a partir de uma abordagem sistêmica, a qual busca compreender e analisar o território através da identificação dos diferentes elementos que o compõem e suas interações. Trata-se, portanto, de uma concepção de planejamento que evidencia as conexões entre partes distintas, possibilitando uma compreensão mais ampla e integrada dos fenômenos analisados:

O desafio ensejado pela abordagem sistêmica, fruto direto da Teoria dos Sistemas, é o do entendimento da complexidade do todo. Tal necessidade encontra-se não apenas no seio da ciência moderna, como foco de superação dos mosaicos mecânicos

da ciência clássica, mas, também como vimos aqui, no cerne de uma nova demanda sociocultural. Se a complexidade da natureza não foi reduzida a comportamentos lineares, muito menos o será quando encarada sob uma perspectiva ambiental, ou seja, da qual o Homem é parte integrante. Não há como entender tal realidade por partes, separá-las, dividi-las e depois juntá-las para que funcionem novamente. A Geografia, sempre esteve às voltas com tal desafio, mesmo antes da eclosão da onda ambiental”, e não por acaso está intimamente ligada a essa “nova” demanda, pois a complexidade sempre foi inerente ao seu objeto de estudo, ou seja, a abordagem da complexidade enquanto sistema ambiental. (Vicente; Perez Filho, 2003, p. 342)

Esta abordagem tem como norma principal o reconhecimento de que os sistemas são compostos por elementos interdependentes, que interagem e se influenciam mutuamente. Ao adotar uma visão sistêmica, é possível enxergar além das partes isoladas e compreender as relações e conexões que existem entre elas, permitindo uma compreensão mais abrangente e holística dos fenômenos estudados.

Quando tratamos de imprecisões relacionadas a questão territorial, o emprego da abordagem do pensamento sistêmico representa uma ferramenta metodológica fundamental para entender a complexidade dos sistemas urbanos (Barcellos; Barcellos, 2004). O pensamento sistêmico permite a análise das inter-relações entre variáveis socioeconômicas,

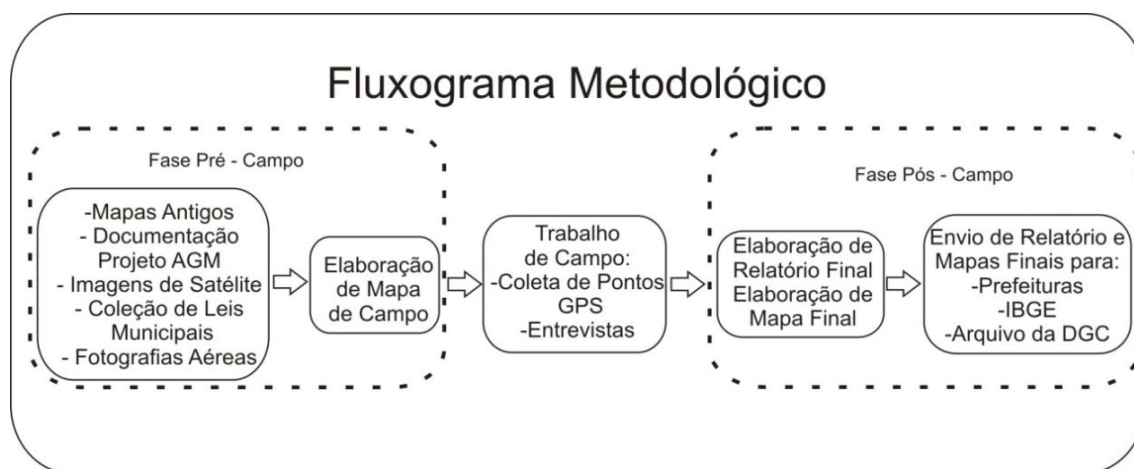
políticas e culturais, ajudando a identificar causas subjacentes, evitando soluções superficiais, compreendendo que a interação entre participantes é crucial para a construção de soluções que deem conta da complexidade envolvendo a questão dos limites municipais. Em síntese, a abordagem sistêmica aplicada em problemáticas territoriais oferece uma forma de análise e compreensão mais completa e integrada, auxiliando na solução de questões complexas e na tomada de decisões mais informadas.

5. A CONSOLIDAÇÃO DE LIMITES MUNICIPAIS PELA SPGG-RS: CONSTRUÇÃO METODOLÓGICA

A Divisão de Geografia e Cartografia (DGC) é um setor vinculado ao Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN), que está dentro do escopo de atividades da Subsecretaria de Planejamento (SUPLAN), conforme disposto no Art. 3º, Inciso V, alínea C, item 6 do Decreto Estadual nº 56.382/2022, que dispõe sobre a estrutura básica da SPGG-RS (Rio Grande do Sul, 2022). O Relatório Técnico de Análise do Limite Municipal é o produto das atividades de consolidação praticadas pela DGC. Trata-se de um documento técnico construído através de uma metodologia adotada em 2012 e aperfeiçoada continuamente desde então.

Ao adotar a perspectiva sistêmica, a construção de um relatório analítico tem como base um fluxo metodológico composto de três fases operacionais, conforme apresentado na Figura 1.

FIGURA 1 – Fluxo metodológico para geração de mapa e relatório de campo



Org.: DGC/DEPLAN/SUPLAN/SPGG-RS

Para executar a metodologia referida, são utilizados e consultados os seguintes materiais e acervos:

- Acervo do Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul (APERs) e do Memorial da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul;
- Acervo cartográfico da DGC/DEPLAN/SUPLAN/SPGG-RS;
- Acervo online do Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul;
- Acervo do Projeto Arquivo Gráfico Municipal (AGM-RS), base de dados elaborada a partir de convênio celebrado entre o Estado do Rio Grande do Sul e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado entre os anos de 1994 e 2004;
- Base cartográfica gerada pela Divisão do Serviço Geográfico do Exército Brasileiro (DSG/EB) na escala 1:50.000, convertida para o formato digital e georreferenciada no datum SIRGAS 2000; Banco de dados do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural – SICAR;
- Coleção de fotografias aéreas do Projeto AF 63-32 (voo AST-10), da DSG/EB, em escala 1:60.000, obtidas entre 1964 e 1968, disponível parcialmente no 1º Centro de Geoinformação – Divisão de Levantamento General Augusto Tasso Fragoso e no acervo da DGC/DEPLAN/SUPLAN/SPGG;
- Imagens de satélite de diversas fontes, como Google Earth, PlanetScope e da camada “Imagem Mundial” no software ArcGIS PRO;
- Receptor GNSS com erro de posicionamento compatível com a escala 1:50.000;
- Softwares de SIG, como ArcGIS PRO e QGIS; e
- Entrevistas realizadas junto à população que reside nas proximidades do limite, objetivando consolidar as informações sobre os elementos que o compõem.

O trabalho de análise dos limites municipais inicia com a apreciação das leis que definem a delimitação do município e de seus confrontantes. As leis são consideradas respeitando a ordem de data e número, utilizando, sempre que possível, aquela com data mais recente e, em caso de promulgação no mesmo dia, aquela com maior numeração ordinária.

A partir da legislação cabível, realiza-se a interpretação dos elementos que definem os limites

municipais. Este trabalho consiste na verificação da coerência entre o texto legal e a delimitação do município promovida por intermédio do Projeto AGM-RS nas cartas topográficas da DSG/EB, base cartográfica utilizada nos trabalhos desenvolvidos no setor.

Após a análise do material em gabinete, eventuais questionamentos podem indicar a necessidade de verificação da situação in loco. Para dirimir estas dúvidas, é realizado trabalho de campo. Neste tipo de levantamento, são identificados e georreferenciados elementos que compõem os limites de cada um dos municípios em consolidação, aliado a entrevistas realizadas junto à população residente, além das informações compiladas em gabinete.

O resultado do levantamento compreende a identificação e localização, no terreno, dos elementos que definem o limite dos municípios em análise, sendo apresentado em um relatório técnico. Para tal, leva-se em consideração os trechos descritos na lei, segmentados pelos municípios confrontantes, contando a análise sobre os trechos, além de figuras para ilustração e a numeração dos pontos adquiridos pelo receptor GNSS com informações coletadas em campo.

Assim, o Relatório Técnico de Análise do Limite Municipal evidencia de forma concreta os impactos da imprecisão territorial, com resultados que identificam trechos de limites consolidados e outros classificados como “limite aberto”, especialmente em áreas onde a legislação original apresenta imprecisões textuais ou divergências entre mapas oficiais e a percepção da população local. Tais conflitos impactam diretamente a gestão municipal, dificultando ações de fiscalização, planejamento viário, licenciamento ambiental, arrecadação tributária e prestação de serviços essenciais.

A partir das inconsistências e erros encontrados ao longo do processo de análise e do trabalho de campo, as informações são levadas ao conhecimento dos gestores municipais através do relatório, representando uma importante ferramenta para o processo de correção de limites municipais. No Rio Grande do Sul, a Lei Estadual nº 14.338, de 30 de outubro de 2013 (Rio Grande do Sul, 2013) foi criada para corrigir erros históricos na descrição de limites municipais, que muitas vezes não correspondiam à realidade geográfica ou social. A norma estabelece critérios técnicos para a correção, exigindo que os municípios interessados apresentem à Comissão de Assuntos Municipais da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (CAM/

ALRS) um conjunto de documentos administrativos, legais e técnicos para compor o processo legislativo de correção, incluindo uma proposta de mapa e memorial descritivo contemplando o limite municipal proposto.

O processo também prevê a consulta popular, exigindo um abaixo-assinado com mais de 50% dos moradores da área atingida. A lei busca corrigir limites de municípios que apresentam problemas e inconsistências, utilizando tecnologias contemporâneas para garantir precisão na demarcação. Além disso, orienta que os mapas sigam padrões cartográficos oficiais e que as justificativas dos erros originais sejam documentadas.

6. RELATO DE CAMPO: ANÁLISE DO LIMITE MUNICIPAL DE FELIZ

A realização do trabalho de análise do limite do município de Feliz foi originada a partir de um ofício encaminhado pela respectiva Prefeitura Municipal, solicitando esclarecimentos a respeito de sua delimitação e a disponibilização de mapa de limites do município em meio digital e analógico. Para atender o pedido, técnicos do setor realizaram um trabalho de campo em período compreendido entre os meses de agosto a setembro de 2015, com o objetivo de levantar informações para esclarecer as dúvidas de limite apontadas.

Trabalho semelhante já havia sido feito na década de 1990, quando técnicos do IBGE e da DGC realizaram pesquisa de campo no âmbito do Projeto AGM-RS para identificar os elementos definidores dos limites entre os municípios supracitados. Este projeto foi um importante instrumento que tinha como objetivo identificar os elementos definidores dos limites municipais. Na ocasião foram estabelecidas etapas para realização do trabalho, tais como as seguintes: criação de uma versão preliminar dos arquivos gráficos provenientes do levantamento da documentação legal e cartográfica existente e representação gráfica dos limites municipais nas cartas topográficas, compondo arquivos; comparação dos arquivos gráficos preliminares resultantes da análise das leis definidoras dos limites municipais entre os órgãos conveniados e posterior trabalho de campo para identificação in loco dos elementos limítrofes que suscitaram dúvidas. Cabe salientar que a tecnologia utilizada à época, para a identificação dos elementos limítrofes, apresentava erros maiores do que o aparato

utilizado contemporaneamente, de forma que os trabalhos revisados podem apresentar alguma diferença de área e localização.

Para determinação dos elementos limítrofes do município de Feliz, a metodologia adotada determina que sejam empregadas sempre as descrições de lei mais recentes. Neste caso, foram apreciadas as seguintes leis estaduais:

- Lei Estadual nº 3.726, de 17 de fevereiro de 1959, que cria o Município de Feliz;
- Lei Estadual nº 7.653, de 12 de maio de 1982; que cria o município de Bom Princípio;
- Lei Estadual nº 8.576, de 29 de abril de 1988; que cria o município de São José do Hortêncio;
- Lei Estadual nº 9.557, de 20 de março de 1992, que retifica os limites da área do município de Feliz;
- Lei Estadual nº 9.615, de 20 de março de 1992, que cria o município de Vale Real;
- Lei Estadual nº 9.623, de 20 de março de 1992; que cria o município de Alto Feliz;
- Lei Estadual nº 9.631, de 20 de março de 1992, que cria o município de Linha Nova;
- Lei Estadual nº 10.621, de 28 de dezembro de 1995, que desmembra a localidade de Morro Batatas do Município de Alto Feliz e determina sua anexação ao Município de Feliz;
- Lei Estadual nº 10.692, de 9 de janeiro de 1996, que altera a redação do artigo 2º da Lei nº 9.615, de 20 de março de 1992, que cria o Município de Vale Real.

Durante a fase de pesquisa cartográfica, que engloba a consulta não apenas ao acervo da SPGG, mas também a outras instituições relevantes, como o Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul (APERS), o Memorial da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALRS) e a Divisão de Terras Públicas da Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária (SEHAB), foram encontrados alguns mapas que balizaram o trabalho analítico, pois neles estão representados os elementos limítrofes descritos nas leis citadas anteriormente. Nesse sentido, os mapas que acompanham os respectivos processos legislativos que geraram os dispositivos legais supracitados são fundamentais para uma interpretação mais apurada de cada lei.

No limite entre Feliz e Alto Feliz, observou-se que uma linha seca definida em lei não intercepta a cota altimétrica mencionada, fato que compromete a coerência da descrição do limite. Esse descompasso evidencia uma fragilidade recorrente em memoriais descritivos que utilizam elementos fortemente amarrados na base cartográfica do Exército Brasileiro e que não são claramente visíveis no terreno, como é o caso do uso de uma cota altimétrica. Como resultado, foi identificada a necessidade de correção deste trecho de limite, dividindo o segmento em duas linhas secas distintas.

Na confrontação com município de Vale Real, a pesquisa em campo, através da realização de entrevistas com moradores, evidenciou uma importante divergência entre a situação constante no mapa de emancipação de Vale Real e a percepção dos moradores locais sobre o limite, que não reconheceram o elemento hídrico indicado como constituinte do limite legal, sendo substituído, na prática, por um trecho de uma estrada situado próximo a uma curva. Essa é uma situação comum em diversos municípios do Rio Grande do Sul, na qual existe uma percepção de facto que diverge do disposto no texto legal.

Em relação ao limite com Linha Nova, foram encontrados diversos problemas. Nesse trecho, não foi possível identificar, em campo, diversos elementos citados na legislação, como antigas propriedades rurais, cursos d'água e travessões coloniais. Para fins de conceituação, os travessões possuem origem na distribuição de lotes no período da colonização do Rio Grande do Sul. Por definição, um travessão constitui-se de uma linha previamente estabelecida que serve de base para a demarcação de diversos lotes. Em função disso, também é conhecida como "Linha de Base" ou "Linha Demarcatória", em geral de sentido Norte-Sul ou Leste-Oeste (Handschunch; La Salvia, 1974). Trata-se de um tipo de elemento muito comumente utilizado para delimitação de municípios, principalmente naqueles com forte influência de colonização italiana, alemã e polonesa no estado do Rio Grande do Sul. No caso em questão, não foi possível encontrar um travessão colonial indicado em função do abandono de propriedades que descaracterizaram profundamente a região, impedindo a materialização do traçado definido na lei vigente. Além disso, foram constatadas divergências em toponímias, sobretudo

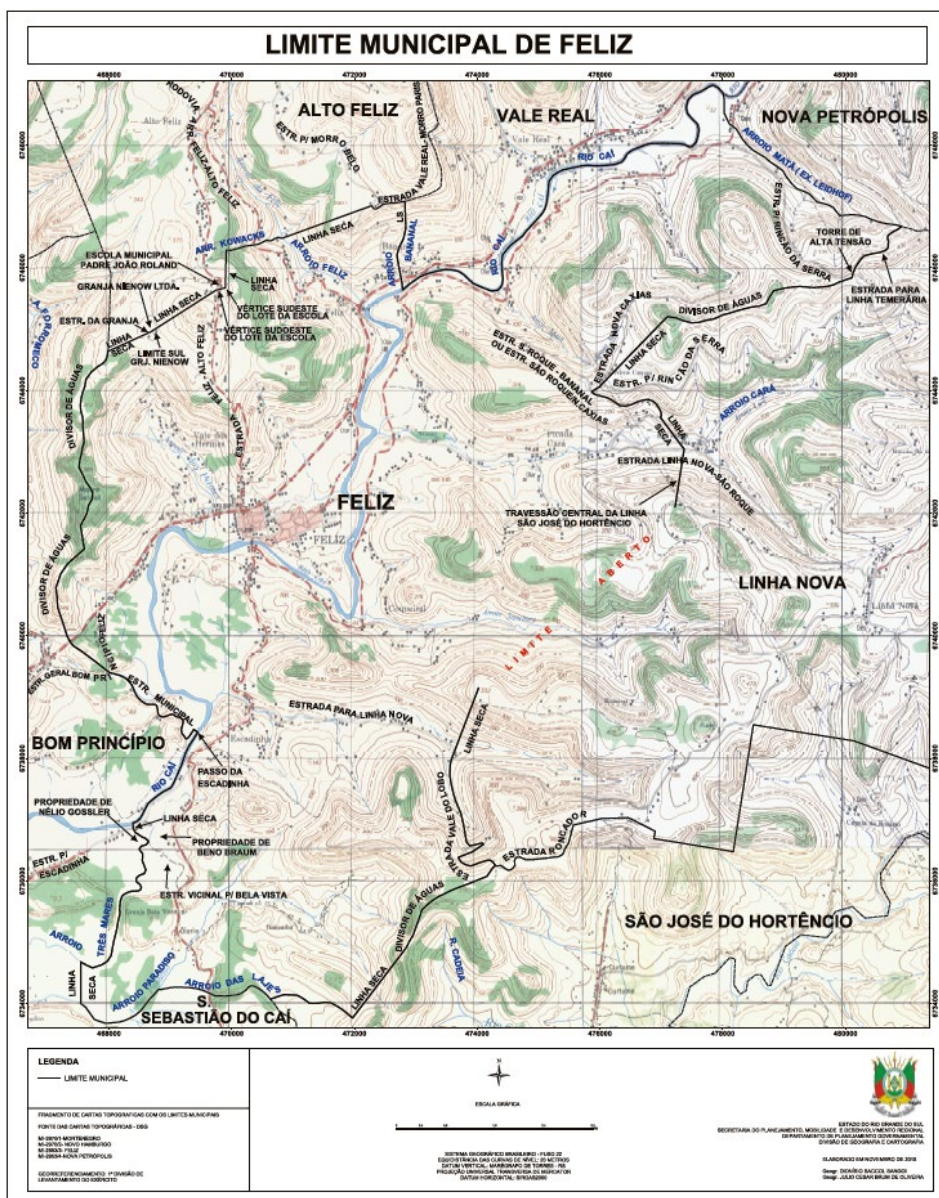
na identificação de arroios, o que determinou a ocorrência de trechos em aberto.

Na confrontação com os municípios de São José do Hortêncio e São Sebastião do Caí, não foram encontrados problemas, visto que os elementos mencionados na legislação vigente são bastante reconhecidos no terreno.

No limite com Bom Princípio, por outro lado, uma série de dificuldades foi encontrada. Primeiramente, cabe destacar a utilização parcial de antigos traçados rodoviários por novas estradas, fato que resultou em interpretações equivocadas na ocasião do Projeto AGM-RS. Esse processo gerou inconsistências na definição do ponto exato de encontro das estradas mencionadas na legislação vigente, o que impactou na interpretação anterior. O levantamento em questão permitiu corrigir essas interpretações, demonstrando que o limite segue o divisor de águas conforme foi possível remontar à configuração existente na época da promulgação da lei definidora do limite, e não necessariamente o traçado rodoviário mais recente. Outro problema identificado nesse trecho foi a divergência na denominação de cursos d'água, com diferentes leis estaduais atribuindo grafias diferentes ao mesmo elemento hidrográfico, sendo recomendável que essa inconsistência das hidronímias seja superada em uma eventual correção legal.

Como resultado, após a conclusão dos trabalhos de campo e da consolidação das análises em gabinete, os relatórios técnicos de limites municipais foram formalmente encaminhados ao município solicitante, bem como aos municípios confrontantes diretamente envolvidos, através de envio de ofícios aos gestores municipais, acompanhados de um mapa dos limites do município em questão (Figura 2). Adicionalmente, cópia desses materiais foi remetida à Superintendência do IBGE no Rio Grande do Sul, com o objetivo de subsidiar a atualização das malhas municipais oficiais e assegurar a compatibilidade entre os limites político-administrativos gerados pela SPGG-RS e os respectivos materiais organizados pelo Instituto.

FIGURA 2 – Mapa do limite municipal de Feliz



Org: DGC/DEPLAN/SUPLAN/SPGG

7. O PROCESSO DE CORREÇÃO DE LIMITE ENTRE OS MUNICÍPIOS DE FELIZ E ALTO FELIZ

A promulgação da Lei Estadual nº 14.338/2013 representou um marco institucional importante no tratamento das inconsistências históricas relacionadas aos limites municipais no Estado do Rio Grande do Sul. Este dispositivo legal surgiu a partir da articulação entre os poderes executivo e legislativo do Estado, estabelecendo critérios, procedimentos e competências para a correção de limites. Este processo difere da criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios, vedado pela Emenda Constitucional

nº 15/1996 (Brasil, 1996), pois a correção passou a ser compreendida como um instrumento legal para ajustar imprecisões de descrição, representação cartográfica ou materialização no território, sem objetivar a transferência de áreas.

Do ponto de vista administrativo, o processo de correção de limites é iniciado a partir da manifestação dos municípios interessados. As respectivas câmaras municipais devem autorizar os prefeitos para que seja iniciada a tramitação. Essa solicitação formal vem acompanhada de documentação técnica (mapa e memorial descritivo), justificativa, abaixo assinado

de 50% dos moradores da área, além das leis autorizativas. A condução do processo ocorre no âmbito do Poder Legislativo, por meio da CAM/ALRS, mas com participação da SPGG na análise da documentação e no assessoramento dos responsáveis técnicos pelas propostas.

A parceria entre estas instituições gerou o manual “Correção de Limites Municipais” (Etges; Cunha, 2017), elaborado no âmbito da CAM/ALRS, com assessoria técnica da SPGG. Este documento constitui um importante instrumento orientador para os processos legislativos de correção de limite. A cartilha sistematiza os procedimentos legislativos, administrativos e técnicos de acordo com a Lei nº 14.338/2013, detalhando padrões para elaboração de mapas e memoriais descritivos, além de esclarecer competências institucionais. Também conta, em anexo, com modelos de redação de memorial descritivo e dos projetos de lei municipais. Sua aplicação contribui para a padronização das propostas e a redução de inconsistências técnicas e metodológicas, fornecendo uma espécie de guia para gestores municipais e responsáveis técnicos.

Nesse sentido, a SPGG avalia a coerência entre o mapa e o memorial descritivo, a pertinência das referências espaciais utilizadas, a correção das coordenadas apresentadas, a adequação de toponímias e a compatibilidade da proposta com relação às cartas topográficas da DSG/EB. A partir disso, ocorre a elaboração de um parecer contendo considerações sobre mapa e memorial descritivo, que posteriormente é enviado ao responsável técnico e, eventualmente, também aos municípios envolvidos, quando solicitado. Caso sejam identificadas inconsistências, o processo retorna ao município proponente para ajustes, promovendo, por conseguinte, um aperfeiçoamento técnico dos materiais componentes da correção. Posteriormente, o processo segue para aprovação no poder legislativo, culminando na elaboração de projeto de lei e posterior promulgação.

Essa parceria entre os poderes executivo e legislativo ressalta a importância da apreciação da documentação para que o processo de correção de limites possua rigor técnico. Trata-se de uma etapa fundamental para evitar imprecisões que provoquem insegurança na interpretação das novas referências de limite aprovadas.

O processo de correção do limite municipal envolvendo o município de Feliz, especificamente

em sua confrontação com Vale Real, constitui um exemplo concreto do potencial da aplicação da Lei nº 14.338/2013 e dos trâmites por ela estabelecidos. A demanda foi gerada a partir de manifestação do prefeito municipal, que encaminhou, em janeiro de 2023, ofício ao Gabinete da SPGG, contendo, em anexo, a documentação a ser avaliada. A partir disso, foi gerado um expediente administrativo no qual foram juntados todos os documentos recebidos e produzidos. A análise técnica gerou dois pareceres sucessivos, fato que caracteriza a construção do processo a partir dos apontamentos realizados pelos técnicos da SPGG e dos ajustes feitos pelo responsável técnico.

A partir da primeira versão da documentação técnica encaminhada junto ao ofício que gerou a demanda, foi apontada a necessidade de alguns ajustes necessários no mapa e no memorial descritivo. Em suma, no mapa, a sugestão foi de que a representação gráfica do limite atual e o proposto fosse adequada de acordo com o constante no manual de correção, além da indicação de cotas altimétricas através de setas. No memorial descritivo, por sua vez, foram observadas divergências em direções indicadas e a representação no mapa, a necessidade de amarração de um vértice a algum elemento fisicamente visível no terreno, o formato de apresentação de algumas coordenadas, além de pequenos erros de grafia.

Após os ajustes realizados pelos proponentes, o processo retornou à SPGG. Decorrente de uma nova análise, o segundo parecer confirmou a resolução das pendências no mapa e no memorial descritivo. Nesse sentido, a proposta passou a atender plenamente aos critérios técnicos estabelecidos no manual de correção de limites municipais, mantendo a coerência entre texto e representação gráfica no mapa. A partir disso, o processo iniciou a tramitação na Assembleia Legislativa.

8. CONCLUSÃO

A análise das atividades desenvolvidas pela DGC/DEPLAN/SUPLAN/SPGG revela que a consolidação dos limites municipais atua como um importante alicerce do planejamento. Territórios bem definidos favorecem a coordenação entre municípios, a implementação de políticas integradas e o planejamento de infraestruturas regionais, como sistemas viários, saneamento e gestão ambiental. Com base no que foi apresentado, o presente estudo demonstra que

a consolidação dos limites, por meio da atualização cartográfica e da correção legal, cria condições para uma maior segurança jurídica e para a atuação mais eficiente do poder público, além de reduzir potenciais disputas intermunicipais.

Além disso, a segurança jurídica proporcionada por limites consolidados reduz conflitos administrativos e judiciais, liberando recursos institucionais para ações estratégicas de desenvolvimento. A clareza sobre a delimitação também fortalece a identidade local e o sentimento de pertencimento, fator relevante para a coesão social.

Assim, os trabalhos já realizados demonstram que a consolidação dos limites municipais transcende a dimensão técnica, constituindo uma importante ferramenta estratégica de planejamento e desenvolvimento regional. Processos baseados em rigor metodológico, uso de geotecnologias, atualização legal e escuta territorial contribuem para uma governança mais eficiente e integrada.

No caso do município de Feliz, de forma geral, os resultados do trabalho evidenciaram que a principal dificuldade na definição dos limites não está necessariamente na ausência de elementos físicos, mas na incompatibilidade entre a legislação, os registros cartográficos históricos e a percepção local sobre a realidade territorial. Os erros encontrados na legislação vigente, aliados à utilização de referências que não são mais reconhecidas no terreno, representaram um ponto significativamente crítico para a imprecisão dos limites. O relatório de análise de limite municipal, portanto, constitui um importante subsídio utilizado pelas prefeituras para reconhecer os problemas em sua delimitação e buscar soluções de resolução.

O processo de correção legal, por intermédio da Lei Estadual nº 14.338/2013, demonstra a importância da observância rigorosa de critérios técnicos na análise da documentação proposta como forma de evitar imprecisões na interpretação dos elementos constituintes do limite ajustado. A atualização dos limites municipais inconsistentes à realidade do terreno é

importante para sanar problemas antigos e oferecer maior segurança jurídica aos gestores municipais.

Esse movimento de busca pela correção de limites é perceptível pela quantidade de processos dessa natureza em tramitação na Assembleia Legislativa. Percebe-se uma mobilização crescente de prefeituras gaúchas, que vêm buscando sanar erros históricos e inconsistências técnicas por meio dos instrumentos instituídos no âmbito estadual, muitas vezes motivadas pelos diagnósticos apresentados através dos relatórios elaborados pela SPGG.

No que se refere aos benefícios mais diretamente perceptíveis para a gestão municipal, a revisão e a consolidação de limites tendem a produzir efeitos importantes na arrecadação de impostos e na realização de investimentos. Ao reduzir situações de indefinição de jurisdição administrativa, o município passa a ter maior capacidade de identificar e enquadrar corretamente contribuintes e empreendimentos, diminuindo disputas sobre a incidência de tributos associados à localização de imóveis e atividades econômicas. Embora este artigo não tenha como foco mensurar resultados fiscais após eventuais correções, a consolidação e correção de limites propiciam maior segurança a respeito da jurisdição dos municípios, aspecto que pode repercutir positivamente tanto na apuração de receitas quanto no planejamento orçamentário, ao tornar mais consistente a base territorial utilizada para cadastro, fiscalização e prestação de serviços.

Nesse sentido, é salutar que a revisão sistemática dos limites municipais seja incorporada às agendas permanentes dos setores estaduais responsáveis pela atualização das bases político-administrativas, articulando-se com políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento regional. A consolidação dos limites municipais, quando bem conduzida, fortalece o Estado, qualifica a gestão pública e cria referências sólidas para a governança e o desenvolvimento territorial sustentável.

9. Referências

1. BARCELLOS, P. F. P.; BARCELLOS, L. F. P. Planejamento urbano sob perspectiva sistêmica: considerações sobre a função social da propriedade e a preocupação ambiental. *Revista da FAE*, [S. l.], v. 7, n. 1, 2017. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/439>. Acesso em: 15 jan. 2026.
2. BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jan. 2026.
3. BRASIL. Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 set. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm. Acesso em: 11 mar. 2026.
4. COSTA, V. A.; ANDRADE, D. C.; ARAÚJO, M. C. H. S. Projeto de Atualização dos Limites Municipais de Sergipe: A atuação estratégica da SEPLAN para fortalecer a eficiência da gestão pública no planejamento territorial e desenvolvimento regional. *Planejamento e Futuro*, Brasília, p. 532-548, ago. 2025. Trabalho apresentado no 1º Congresso Conseplan, 2025, [Brasília, DF].
5. IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. A Questão dos Limites Municipais no Estado do Ceará. IPECE Informe. Fortaleza, n. 16, ago. 2011. 22 p. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/lpece_Informe_16_agosto_2011.pdf. Acesso em: 13 jan. 2026.
6. LA SALVIA, F.; HANDSCHUNCH, N. S. B. Processos de Colonização no Rio Grande do Sul. *Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul*. Ano 19, n. 17, p. 03-43. jan.-dez. 1974. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/boletim-geografico-rs/article/view/3375/3881>. Acesso em: 9 mar. 2026.
7. ETGES, F. M.; CUNHA, L. F. (org.). Correção de limites municipais. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2017. 44 p. ISBN 978-85-66054-38-5. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repdcp_m505/CAM/arQUIVOS2017/Corre%C3%A7%C3%A3o%20de%20Limites%20Municipais%20-%202017.pdf. Acesso em: 11 mar. 2026.
8. RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 3.726, de 17 de fevereiro de 1959. Cria o Município de Feliz. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 19 fev. 1959. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=51613&Texto=&Origem=1. Acesso em: 11 mar. 2026.
9. RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 7.653, de 12 de maio de 1982. Cria o Município de Bom Princípio. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 12 maio 1982. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=24316&Texto=&Origem=1. Acesso em: 11 mar. 2026.
10. RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 8.576, de 29 de abril de 1988. Cria o Município de São José do Hortêncio. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 29 abr. 1988. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=19871&Texto=&Origem=1. Acesso em: 11 mar. 2026.
11. RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 9.557, de 20 de março de 1992. Retifica os limites da área do Município de Feliz, constante na Lei nº 3.726, de 17 de fevereiro de 1959, que criou o município. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 24 mar. 1992. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=16113&Texto=&Origem=1. Acesso em: 11 mar. 2026.
12. RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 9.615, de 20 de março de 1992. Cria o Município de Vale Real. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 26 mar. 1992. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=16171&Texto=&Origem=1. Acesso em: 11 mar. 2026.
13. RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 9.623, de 20 de março de 1992. Cria o Município de Alto Feliz. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 20 mar. 1992. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=16179&Texto=&Origem=1. Acesso em: 11 mar. 2026.
14. RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 9.631, de 20 de março de 1992. Cria o Município de Linha Nova. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 26 mar. 1992. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=16187&Texto=&Origem=1. Acesso em: 11 mar. 2026.

15. RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.621, de 28 de dezembro de 1995. Desmembra a localidade de Morro Batatas do Município de Alto Feliz e determina sua anexação ao Município de Feliz. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 29 dez. 1995. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=11458&Texto=&Origem=1. Acesso em: 11 mar. 2026.
16. RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.692, de 9 de janeiro de 1996. Altera a redação do art. 2º da Lei nº 9.615, de 20 de março de 1992, que cria o Município de Vale Real. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 10 jan. 1996. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=11551&Texto=&Origem=1. Acesso em: 11 mar. 2026.
17. RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 14.338, de 30 de outubro de 2013. Dispõe sobre a correção de limite entre os municípios no Estado do Rio Grande do Sul. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 31 out. 2013. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=59946&Texto=&Origem=1. Acesso em: 8 jan. 2026.
18. RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 56.382, de 14 de fevereiro de 2022. Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 16 fev. 2022. Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/diario?td=DOE&dt=2022-02-16&pg=8>. Acesso em: 23 dez. 2025.
19. RIO GRANDE DO SUL (Estado). Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. Relatório Técnico de Análise das Divisas entre o Município de Feliz e seus confrontantes. Porto Alegre, RS: Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional, 2015. 18 p.
20. VICENTE, L. E.; PEREZ FILHO, A. Abordagem sistêmica e Geografia. Geografia Rio Claro. v. 28, n. 3, p. 323-344, 2003. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/ageteo/article/view/1122>. Acesso em 15 dez. 2025.

O processo histórico de regionalização do planejamento no Tocantins – período 1960–2024

- **Rodrigo Sabino Teixeira Borges**

Secretaria do Planejamento e Orçamento – SEPLAN, Brasil

E-mail: rodrigo.borges@sefaz.to.gov.br

- **Paulo Augusto Barros de Sousa**

Secretaria do Planejamento e Orçamento – SEPLAN, Brasil

E-mail: paulo.sousa@sefaz.to.gov.br

- **Maíra de Kássia Pedreira Pereira**

Secretaria do Planejamento e Orçamento – SEPLAN, Brasil

E-mail: maira.pereira@seplan.to.gov.br

- **Pedro de Sousa Pinheiro**

Secretaria do Planejamento e Orçamento – SEPLAN, Brasil

E-mail: pedro.pinheiro@sefaz.to.gov.br

Resumo

A regionalização do território constitui instrumento fundamental para o planejamento governamental, orientando a organização espacial das políticas públicas, a produção de estatísticas e a alocação de recursos. No Brasil, destaca-se o papel do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cujas propostas de divisão regional estruturaram referenciais metodológicos baseados, inicialmente, em critérios de homogeneidade e, posteriormente, na polarização urbana e nos fluxos territoriais. Este estudo analisa as diferentes propostas de regionalização aplicadas ao território do atual Estado do Tocantins, no período de 1960 a 2024, com ênfase em seus fundamentos teóricos e na influência das abordagens do IBGE. A pesquisa adotou abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise documental de regionalizações oficiais, planos governamentais e instrumentos de planejamento, como os Planos Plurianuais. Os resultados evidenciam que as primeiras propostas dialogam com modelos nacionais de base homogênea, enquanto as posteriores incorporam progressivamente a lógica da rede urbana e das Regiões de Influência das Cidades, refletindo a transição para abordagens funcionais e relacionais do território. No contexto estadual, especialmente após a criação do Tocantins, observa-se a multiplicação de iniciativas de regionalização voltadas à gestão pública, com crescente incorporação de critérios como conectividade, centralidade urbana e dinâmica socioeconômica. Esse processo culmina em propostas mais integradas, como a da SEPLAN (2024), alinhadas aos referenciais contemporâneos. Conclui-se que a trajetória da regionalização no Tocantins reflete a influência estruturante do IBGE, embora ainda persistam desafios quanto à estabilidade dos recortes e sua consolidação como base efetiva da governança territorial.

Palavras-chave: Palavras-chave: Regionalização; Planejamento territorial; Tocantins; Políticas públicas; Desenvolvimento regional; Governança territorial.

1. INTRODUÇÃO

A regionalização do espaço geográfico como instrumento de planejamento governamental tem

sido um grande desafio para governantes, técnicos e acadêmicos nas últimas décadas, dada as necessidades de desenvolvimento de políticas públicas,

integração de ações setoriais e estímulo ao desenvolvimento e integração regional. A divisão regional é uma tarefa usualmente executada para a definição de base territorial institucionalizada para levantamento e divulgação de dados estatísticos. Em termos de estratégia para o desenvolvimento, deve orientar espacialmente a distribuição de investimentos estatais, de forma a reduzir as desigualdades regionais. No contexto científico e acadêmico, é um exercício de conceitos, teorias e métodos que levem a um determinado modelo.

O espaço geográfico correspondente ao Estado do Tocantins foi objeto de diversos estudos e propostas de regionalização com propósitos de planejamento governamental, gestão territorial, e elaboração de políticas públicas. Ao longo do tempo, sucessivas divisões regionais foram institucionalizadas segundo múltiplas concepções metodológicas, e distintos propósitos técnicos, institucionais e políticos, fomentados pelo processo contínuo de reestruturação do território brasileiro, e de expansão de suas redes de articulação econômica, técnica e político-institucional.

A regionalização do território do Tocantins constitui um processo histórico, dinâmico e cumulativo, que evolui de abordagens descritivas e administrativas para modelos integrados voltados ao planejamento governamental, refletindo mudanças nos referenciais teóricos, institucionais e nas dinâmicas territoriais.

Este artigo tem por objetivo identificar os diferentes recortes regionais elaborados no território correspondente ao Tocantins no período 1960-2024 para fins administrativos ou de planejamento. Destacamos que o inventário abrange recortes territoriais anteriores ao ano de 1988 – constituição do Estado do Tocantins. Esta análise foi elaborada no contexto do estudo “Regiões de Planejamento do Estado do Tocantins” (SEPLAN, 2024).

2. JUSTIFICATIVA

A regionalização do território constitui instrumento fundamental para o planejamento governamental, ao permitir a organização espacial das ações públicas e a adequada alocação de recursos. Em contextos marcados por heterogeneidades socioeconômicas e territoriais, como o brasileiro, a definição de recortes regionais consistentes torna-se elemento estratégico para a promoção do desenvolvimento equilibrado e para a redução de desigualdades.

No caso do Estado do Tocantins, a construção de modelos de regionalização apresenta especificidades associadas à sua formação recente, às dinâmicas de ocupação territorial e à sua condição de área de transição entre diferentes regiões do país. Tais características reforçam a necessidade de compreender como os distintos recortes regionais foram concebidos e utilizados ao longo do tempo, tanto em âmbito federal quanto estadual.

A análise histórica das regionalizações permite evidenciar a diversidade de abordagens teórico-metodológicas adotadas, que variam desde critérios de homogeneidade física e econômica até perspectivas baseadas na rede urbana e na funcionalidade territorial. Esse percurso revela não apenas mudanças conceituais no campo do planejamento, mas também transformações institucionais e políticas que influenciaram a organização do território.

Além disso, o estudo das regionalizações adotadas ao longo do tempo possibilita compreender sua relação com os instrumentos de planejamento governamental, especialmente no que se refere à formulação de políticas públicas e à elaboração dos Planos Plurianuais (PPA). A territorialização dessas políticas depende, em grande medida, da definição de recortes espaciais que orientem a atuação estatal de forma integrada e eficiente.

No contexto atual, marcado por crescentes demandas por eficiência, transparência e integração das ações governamentais, revisar e sistematizar os modelos de regionalização utilizados no Estado torna-se particularmente relevante. Tal esforço contribui para o aprimoramento das bases técnicas do planejamento, subsidiando a construção de propostas mais aderentes às dinâmicas territoriais contemporâneas.

Por fim, este estudo se justifica pela sua contribuição ao debate sobre planejamento e governança territorial, ao oferecer uma análise sistematizada do processo histórico de regionalização no Tocantins. Ao reunir e interpretar diferentes experiências de recorte territorial, o trabalho fornece subsídios para o aperfeiçoamento das políticas públicas e para a consolidação de estratégias de desenvolvimento regional mais eficazes e equitativas.

3. OBJETIVOS

O presente estudo analisa o processo histórico de regionalização do planejamento no território

correspondente ao atual Estado do Tocantins, no período de 1960 a 2024, com foco na identificação dos principais recortes regionais e de seus fundamentos metodológicos e institucionais. Para tanto, examinam-se as diferentes propostas de regionalização, incluindo aquelas anteriores à criação do estado, bem como os critérios predominantes em cada modelo.

Adicionalmente, investiga-se a evolução dessas regionalizações no contexto das transformações do planejamento territorial brasileiro, com ênfase na atuação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e nas iniciativas estaduais. Avalia-se, ainda, a relação entre os recortes adotados e os instrumentos de planejamento governamental, especialmente quanto à organização administrativa e à territorialização das políticas públicas, contribuindo para a compreensão das bases que sustentam a atual proposta de Regiões de Planejamento do Estado (SEPLAN, 2024).

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A compreensão dos conceitos de região e regionalização constitui fundamento indispensável para a análise das práticas de planejamento territorial. Parte-se do entendimento de que a região é uma construção analítica e normativa, cuja delimitação depende dos objetivos e critérios adotados, enquanto a regionalização representa sua operacionalização no âmbito da ação estatal. De modo geral, o termo região está associado à ideia de diferenciação espacial, caracterizando-se por relativa homogeneidade interna e distinção em relação a outras áreas (Corrêa, 1997). Ambos os conceitos são marcados por forte polissemia, assumindo diferentes significados conforme os referenciais teóricos e os contextos de aplicação, conforme destaca Ribeiro (2015).

No campo do planejamento, a regionalização configura-se como um instrumento técnico-político voltado à organização do território, articulando conhecimento científico, estratégias institucionais e objetivos de desenvolvimento. Tradicionalmente, três critérios orientam os processos de divisão regional: a homogeneidade, a polarização e a finalidade de planejamento. O primeiro busca identificar áreas com características semelhantes; o segundo enfatiza as relações funcionais e hierárquicas da rede urbana; e o terceiro refere-se à definição de recortes territoriais com vistas à implementação e à gestão de políticas públicas.

No Brasil, tais abordagens foram sistematizadas, sobretudo, pelo IBGE, cujas regionalizações combinaram, ao longo do tempo, critérios de homogeneidade e polarização, evoluindo de recortes baseados em características físicas para modelos centrados na rede urbana e nos fluxos territoriais. Essa trajetória evidencia a transição de uma leitura mais descritiva do espaço para abordagens funcionais e relacionais, com maior aderência às dinâmicas contemporâneas do território.

Nesse contexto, destacam-se os estudos sobre a organização da rede urbana e as Regiões de Influência das Cidades (REGIC), fundamentados na teoria dos fluxos centrais (Taylor, 2001), que enfatiza o papel dos fluxos de pessoas, mercadorias, serviços e informações na estruturação do território. Essa abordagem incorpora, por sua vez, fundamentos da teoria das localidades centrais (Christaller, 1966), baseada na hierarquia dos centros urbanos e na distribuição de bens e serviços, contribuindo para a compreensão da centralidade e da articulação espacial.

Outra constatação acerca da divisão regional brasileira refere-se ao seu caráter utilitário, uma vez que as Grandes Regiões são oficialmente adotadas como base territorial para a produção e a divulgação de dados estatísticos, respeitando, em geral, os limites político-administrativos. Uma exceção relevante foi a criação do Estado do Tocantins, em 1988, a partir da incorporação de municípios anteriormente pertencentes ao Estado de Goiás, passando a integrar a Região Norte do País.

No que se refere a recortes espaciais de menor escala, como as microrregiões, observa-se maior dinamismo nas divisões regionais, decorrente tanto de diferentes concepções teóricas quanto da própria dinâmica político-econômica do País. Esse processo implicou fragmentação territorial, criação de novos municípios e alterações nas características que fundamentam a delimitação dessas áreas (Magnago, 1995).

No âmbito estadual, a regionalização consolidou-se como instrumento estratégico de planejamento, com iniciativas que remontam ao período anterior à criação do estado e que se intensificam posteriormente, incorporando critérios de homogeneidade, polarização, conectividade e identidade regional.

Essa evolução culmina em modelos mais integrados de regionalização, como o proposto pela Secretaria do Planejamento e Orçamento (SEPLAN,

2024), que articula os três critérios clássicos – homogeneidade, polarização e finalidade de planejamento –, evidenciando maior maturidade metodológica e alinhamento às dinâmicas territoriais contemporâneas. No contexto do planejamento governamental, especialmente no âmbito do Plano Plurianual (PPA), a regionalização tem sido utilizada como base para a definição de prioridades, realização de consultas públicas e alocação territorial dos investimentos. A convergência observada nos recortes mais recentes indica um processo de consolidação de referenciais territoriais mais estáveis. Assim, a regionalização é compreendida como um processo dinâmico e cumulativo, que reflete a evolução dos referenciais teóricos e das transformações institucionais e territoriais, contribuindo para o aprimoramento da ação estatal e para a promoção do desenvolvimento regional.

5. METODOLOGIA

Considerando a multiplicidade de abordagens e critérios existentes, a regionalização é compreendida, neste estudo, como um processo por meio do qual o Estado define recortes territoriais com a finalidade de orientar a aplicação sistêmica de ações no território, especialmente no âmbito do planejamento governamental e da gestão de políticas públicas.

A metodologia adotada baseou-se em revisão sistemática da literatura, com abordagem predominantemente qualitativa, orientada pelo método dedutivo. O estudo fundamentou-se na análise crítica de documentos institucionais, estudos técnicos, marcos legais e produções acadêmicas, mobilizando referenciais teóricos consolidados como suporte à interpretação do objeto de estudo, partindo de pressupostos gerais sobre regionalização e planejamento territorial para a compreensão de suas manifestações específicas no território analisado.

O procedimento de revisão bibliográfica sistemática foi orientado pela identificação e análise dos principais conceitos, métodos e modelos de divisão regional formulados a partir do final da década de 1950, em âmbito federal – com destaque para a atuação do IBGE – e estadual, no que se refere à organização administrativa e a territorialização das políticas públicas. Foram analisados planos de desenvolvimento e instrumentos de gestão governamental elaborados pelo Estado de Goiás entre as décadas de 1960 e 1980,

período em que o atual território do Tocantins ainda integrava aquele ente federativo.

No que se refere ao Estado do Tocantins, foram examinados documentos técnicos, instrumentos normativos e bases legais voltados ao planejamento estadual, incluindo os Planos Plurianuais, além de estudos institucionais recentes relacionados à definição de regiões de planejamento. Essa etapa permitiu identificar a evolução dos recortes territoriais adotados e sua vinculação com estratégias de desenvolvimento e organização administrativa.

Para a espacialização das propostas de regionalização aplicadas ao território correspondente ao Estado do Tocantins, procedeu-se à compatibilização dos diferentes recortes regionais com o processo histórico de divisão político-administrativa estadual e municipal. Para tanto, foram utilizadas bases geográficas oficiais do IBGE (2011) e da SEPLAN (2022; 2025), permitindo a representação cartográfica comparativa das distintas regionalizações ao longo do período analisado.

Foram espacializadas as regionalizações utilizadas como base para o PPA do Estado, destacando-se as sedes regionais dos eventos públicos participativos (reuniões, encontros, ou consultas públicas).

Por fim, os resultados foram sistematizados de forma a evidenciar continuidades, rupturas e convergências entre os modelos analisados, contribuindo para a compreensão da evolução do planejamento territorial no Estado e oferecendo subsídios à reflexão sobre a adequação dos recortes regionais às dinâmicas contemporâneas de governança e desenvolvimento regional.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O espaço geográfico correspondente ao atual Estado do Tocantins tem sido, desde o final da década de 1950, objeto de sucessivas propostas de regionalização voltadas ao planejamento estatal, à gestão do território e à formulação de políticas públicas. Esses recortes expressam não apenas distintas abordagens teórico-metodológicas, mas também os objetivos técnicos, institucionais e políticos de cada período, evidenciando o caráter dinâmico e relacional do conceito de região. Nesse contexto, as regionalizações acompanham – e, em certa medida, também induzem – os processos de reestruturação do território brasileiro, especialmente aqueles associados à interiorização do desenvolvimento, à criação de novas unidades

federativas e à expansão das redes de integração econômica, técnica e político-institucional.

Antigo Norte do Estado de Goiás

Anteriormente à criação do Estado do Tocantins, identificam-se quatro estudos de regionalização elaborados pelo IBGE. No âmbito do então Estado de Goiás, também foram produzidas ao menos quatro propostas de regionalização com finalidades predominantemente administrativas, ainda no período em que sua porção setentrional integrava esse ente federativo.

A análise das regionalizações elaboradas pelo IBGE para o território brasileiro permite compreender os referenciais teórico-metodológicos que, em grande medida, orientaram as propostas de divisão regional adotadas em âmbito estadual. No caso do norte goiano – correspondente ao atual Estado do Tocantins – essas regionalizações constituem importante base interpretativa, ao evidenciarem a evolução dos critérios de leitura e organização do território ao longo do tempo.

A primeira dessas iniciativas, publicada pelo IBGE em 1960, consistiu na divisão do território nacional em “Zonas Fisiográficas” (IBGE, 1960), fundamentada na caracterização do meio físico e na localização geográfica como elementos estruturantes do quadro regional brasileiro. Nessa perspectiva, o então norte de Goiás – correspondente ao atual território tocan-tinense – foi subdividido em quatro zonas: Norte Goiano (Médio Tocantins), Paranã, Alto Tocantins e Araguaia-Tocantins (Bico do Papagaio) (Figura 1).

Na revisão realizada em 1968, o IBGE redefiniu a regionalização nacional ao instituir cinco Grandes Regiões (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste) e 361 Microrregiões Homogêneas¹, reafirmando o conceito de espaço homogêneo como expressão da organização da produção, resultante da combinação de fatores físicos, sociais e econômicos (IBGE, 1970). Essa divisão passou a servir como base estatística oficial a partir da década de 1970, substituindo as Zonas Fisiográficas². No caso do norte goiano, foram delimitadas microrregiões como Extremo Norte Goiano (345), Baixo Araguaia Goiano (346), Tocantins-Pedro

Afonso (348), Médio Tocantins-Araguaia (349) e Alto Tocantins (350) (Figura 2), evidenciando maior refinamento na apreensão das dinâmicas produtivas e socioeconômicas.

1 Em 1976, o IBGE apresentou uma divisão regional complementar, introduzindo o nível das Mesorregiões Homogêneas entre as macrorregiões e as microrregiões. A partir dessa proposta, o território brasileiro passou a ser organizado em cinco macrorregiões, 87 mesorregiões homogêneas e 361 microrregiões homogêneas. Nesse contexto, o território correspondente ao atual Estado do Tocantins integrava a Mesorregião Homogênea Norte Goiano (IBGE, 1976).

2 Com as transformações na sociedade brasileira após o Regime Militar de 1964, tornou-se necessário revisar conceitos insuficientes para explicar a realidade nacional. A centralização do poder, a ideologia da integração nacional e a reorganização da divisão territorial do trabalho passaram a orientar a gestão do território, com impactos na organização do espaço. Nesse contexto, a pesquisa regional passou a enfatizar o conceito de região, o planejamento regional e as noções de desenvolvimento e desigualdades regionais (Magnago, 1995).

FIGURA 1 – Zonas Fisiográficas – 1960

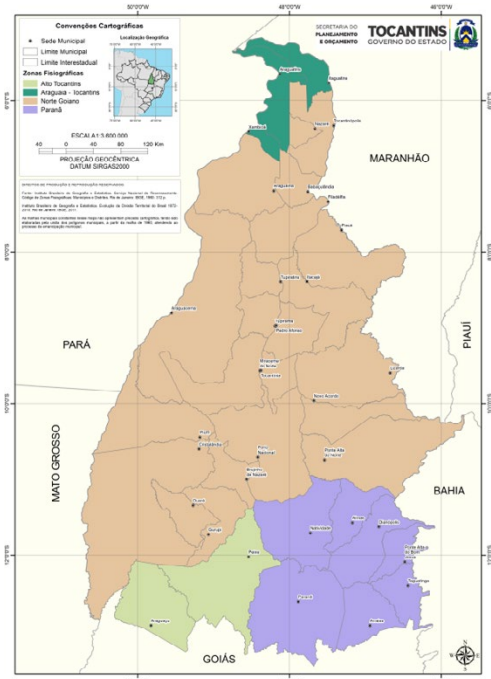
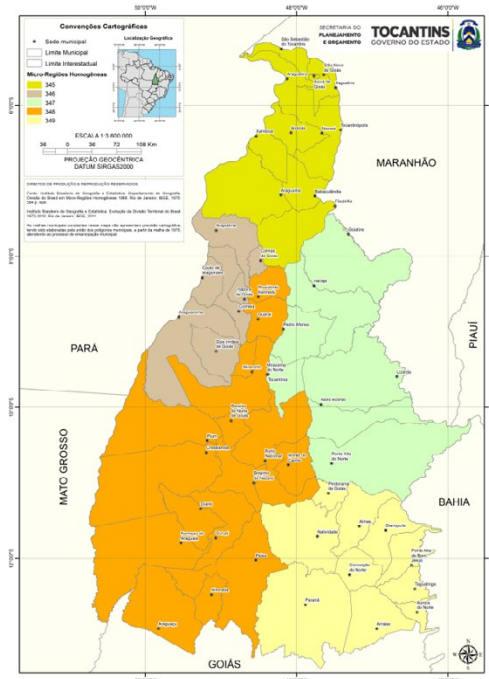


FIGURA 2 – Microrregiões Homogêneas – 1968



A partir de 1972, observa-se uma inflexão metodológica com a publicação da “Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas” (IBGE, 1972), que desloca o enfoque da homogeneidade para a funcionalidade do território, baseada nas relações hierárquicas entre centros urbanos e suas áreas de influência³. Esse modelo passou a subsidiar políticas regionalizadas de desenvolvimento, organização da infraestrutura e definição de investimentos públicos. No norte goiano⁴, Porto Nacional destacou-se como principal centro urbano, classificado como centro sub-regional A, enquanto outros municípios foram enquadrados como centros locais de nível A (Miracema do Tocantins, Araguaína, Pedro Afonso e Filadélfia) e nível B (Gurupi,

Natividade, Dianópolis, Couto de Magalhães e Tocantinópolis) (Figura 3).

Essa abordagem foi aprofundada em 1987, com o estudo “Região de Influência das Cidades – REGIC” (IBGE, 1987)⁵, que analisou a rede urbana brasileira a partir das centralidades e da distribuição de bens e serviços, com base em dados de 1978⁶. Nesse novo arranjo, Araguaína passou a ocupar posição de maior hierarquia na rede urbana do norte goiano, superando Porto Nacional, enquanto outros municípios foram classificados como centros de zona, a exemplo de Tocantinópolis, Filadélfia, Couto de Magalhães, Pedro Afonso, Dianópolis, Gurupi e Novo Alegre (SEPLAN, 2016) (Figura 4).

- 3 Adotou-se o método de contagem dos relacionamentos ou vínculos entre centros urbanos, com base em três setores de atividade: fluxos agrícolas, distribuição de bens e prestação de serviços à economia e à população. Foram considerados dados referentes a 1966, obtidos por meio de questionários aplicados em municípios com população superior a 10.000 habitantes (IBGE, 1972).
- 4 O estudo realizado pela SEPLAN (2016) intitulado “Rede de Cidades” analisou a configuração e tendências de evolução da rede urbana do Tocantins, por meio das rede urbana brasileira referentes aos dados de 1966, 1978, 1993 e 2007 (IBGE, 1972, 1987, 2000 e 2008).
- 5 Segundo o IPEA (2021), as pesquisas do IBGE sobre a organização da rede urbana e as Regiões de Influência das Cidades (REGIC) têm como referência teórica a teoria dos fluxos centrais de Taylor (2001), a qual, por sua vez, incorpora a teoria das localidades centrais de Christaller (1966). Foram brevemente consideradas a pesquisa de 1966, sistematizada no estudo Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas (IBGE, 1972), bem como a série de estudos intitulada Regiões de Influência das Cidades, realizada nos anos de 1978 (IBGE, 1987), 1993 (IBGE, 2000), 2007 (IBGE, 2008) e 2018 (IBGE, 2020). Esses estudos atualizaram sucessivamente as informações sobre a organização, a hierarquia e as áreas de influência da rede urbana nacional, além de permitirem a análise da trajetória das centralidades exercidas pelos municípios brasileiros ao longo do tempo.
- 6 No estudo do IBGE (1987), foi estabelecida uma hierarquia urbana composta por Metrópole Regional, Centro Submetropolitano, Capital Regional, Centro Sub-Regional, Centro de Zona e municípios subordinados. A análise baseou-se em dados de 1978 e contemplou 1.416 sedes municipais com capacidade de exercer funções de centralidade a partir de seus próprios limites territoriais. Essas informações subsidiaram a definição dos níveis hierárquicos, das áreas de influência das cidades e das relações de subordinação entre os centros urbanos.

FIGURA 3 – Rede Urbana – 1966

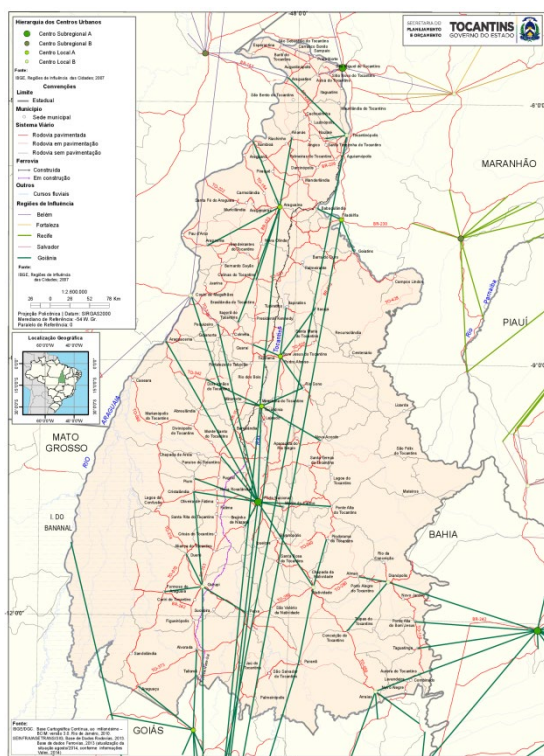
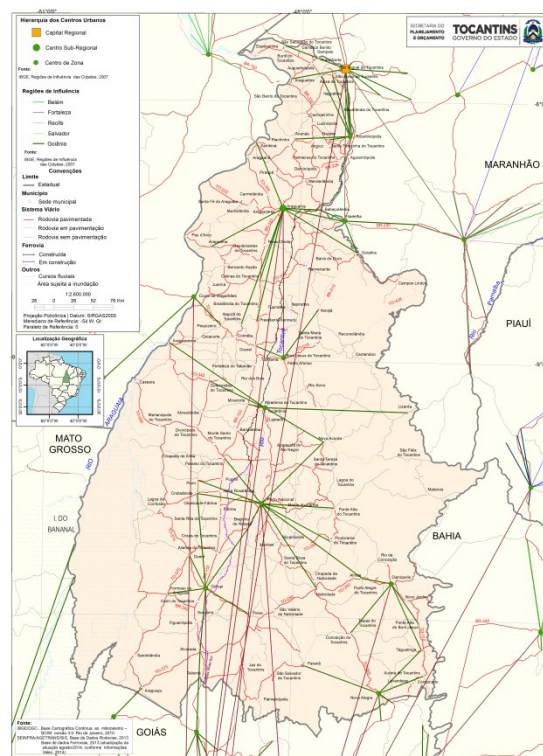


FIGURA 4 – Rede Urbana – 1978



Anteriormente à criação do Estado do Tocantins, o Estado de Goiás formulou quatro propostas de regionalização com objetivos predominantemente administrativos (Salgado, 2012), especializadas nas Figuras 5 a 8. Essas iniciativas refletem a incorporação progressiva de critérios técnicos ao planejamento estadual, em diálogo com diferentes abordagens de regionalização adotadas no período.

A primeira proposta foi instituída no âmbito do “Plano de Desenvolvimento Econômico de Goiás (1961-1965)”, adotando critérios de homogeneidade fundamentados em estimativas de renda e produto interno. Nessa configuração, o território foi organizado em seis regiões: Norte (abrangendo o atual território tocantinense), Planalto, Mato Grosso de Goiás, Goiânia, Estrada de Ferro e Sudoeste.

Na sequência, o “Plano de Ação do Governo (1968-1970)” introduziu uma regionalização estruturada a partir do agrupamento de municípios contíguos com níveis semelhantes de desenvolvimento socioeconômico, articulados por centros urbanos polarizadores. Com vistas à elaboração do diagnóstico estadual, foram definidas 16 regiões – Extremo Norte, Araguaia, Nordeste, Bananal, Palma, Crixás-Açu, Tocantizinho,

Leste, Rio Vermelho, Mato Grosso de Goiás, Planalto, Alto Araguaia, Sudoeste, Meia Ponte, Estrada de Ferro e Paranaíba – das quais as cinco primeiras correspondiam ao atual território do Tocantins.

A terceira proposta, vinculada às “Diretrizes Gerais e Setoriais da Ação (1975-1979)”, evidencia o fortalecimento da dimensão estratégica da regionalização, orientada à redução dos desequilíbrios regionais. Para fins analíticos, o estado foi subdividido em sete regiões: Norte, Noroeste, Nordeste, Leste, Centro-Oeste, Sudoeste e Sul, sendo que as três primeiras abrangiam áreas equivalentes ao atual Tocantins.

FIGURA 6 – Plano de Ação – 1968/1970

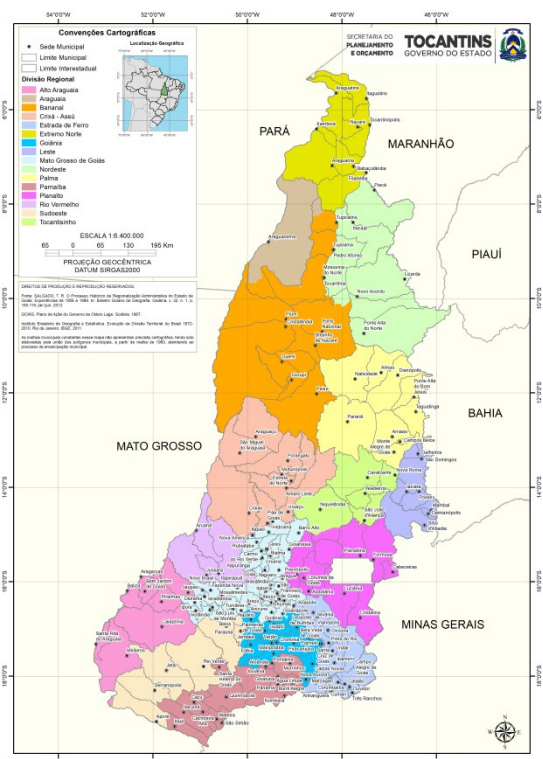
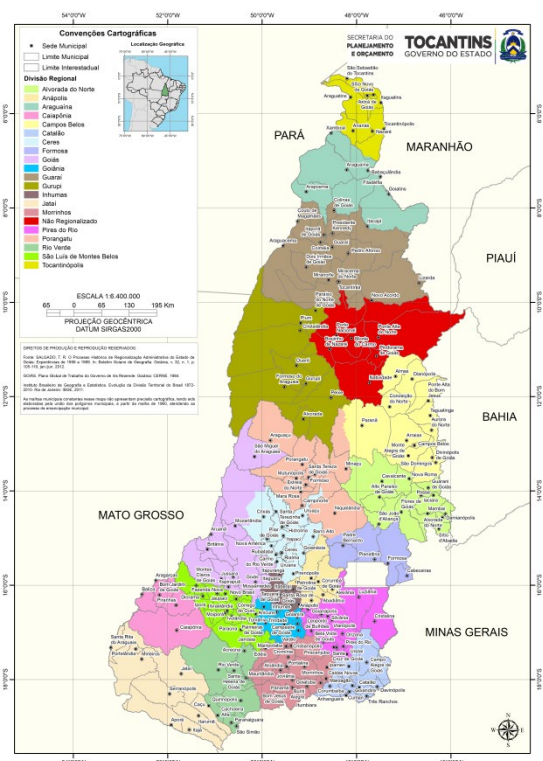


FIGURA 8 – Plano Global de Trabalho – 1984/1987



Por fim, no contexto do “Plano Global de Trabalho (1984-1987)”, observa-se maior detalhamento dos recortes territoriais, com a subdivisão do estado em 20 regiões: Tocantinópolis, Araguaína, Guaraí, Gurupi, Campos Belos, Goiás, Porangatu, Alvorada do Norte, Ceres, Formosa, Inhumas, Anápolis, Caia-pônia, São Luiz dos Montes Belos, Goiânia, Pires do Rio, Jataí, Rio Verde, Morrinhos e Catalão. Nesse arranjo, o atual território tocantinense encontrava-se contemplado principalmente pelas regiões de Tocantinópolis, Araguaína, Guaraí e Gurupi, além de um polígono não regionalizado que abrangia partes de Porto Nacional e da porção leste, correspondente à área do Jalapão.

ESTADO DO TOCANTINS

A partir da criação do Estado do Tocantins, identificam-se novos esforços de regionalização, totalizando

15 estudos, sendo sete em âmbito federal e oito em nível estadual. No caso do IBGE, observa-se a continuidade e o aprofundamento de abordagens voltadas à compreensão da organização territorial, com crescente ênfase na rede urbana e nos fluxos que estruturam o espaço.

Em 1990, o IBGE publicou um novo modelo de regionalização que passou a adotar as Unidades da Federação como universo de análise, subdivididas em mesorregiões e microrregiões geográficas (IBGE, 1990)^{7,8}. Nesse contexto, o recém-criado Estado do Tocantins foi organizado em duas mesorregiões: a Mesorregião Ocidental do Tocantins, composta pelas microrregiões Bico do Papagaio, Araguaína, Miracema do Tocantins, Rio Formoso e Gurupi; e a Mesorregião Oriental do Tocantins, composta pelas microrregiões Porto Nacional, Jalapão e Dianópolis (Figuras 9 e 10).

FIGURA 9 – Mesorregiões Geográficas – 1990

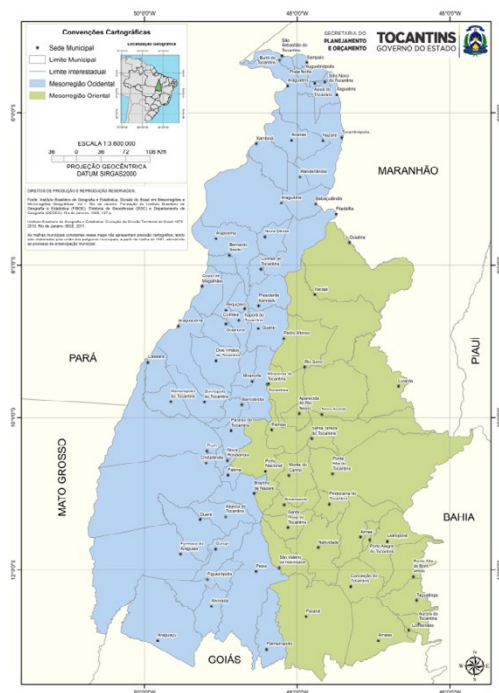
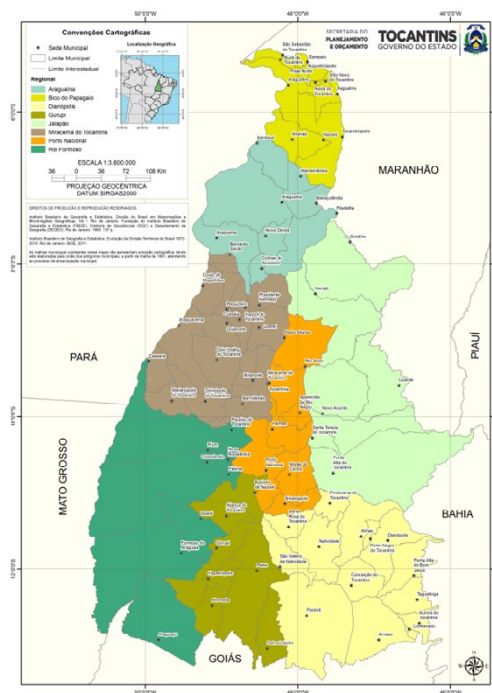


FIGURA 10 – Microrregiões Geográficas – 1990



- 7 De acordo com o IBGE (2017), a elaboração das Mesorregiões e Microrregiões Geográficas ocorreu após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consolidou o pacto federativo e ampliou as competências dos estados e municípios sobre seus territórios. Em contraste, os recortes anteriores de Mesorregiões e Microrregiões estavam orientados por uma lógica de planejamento territorial mais centralizada.
- 8 A mesorregião geográfica corresponde a uma área individualizada no interior de uma Unidade da Federação, caracterizada por formas de organização do espaço geográfico definidas pelo processo social como elemento determinante, pelo quadro natural como condicionante e pela rede de comunicação e de lugares como elemento de articulação espacial (IBGE, 1990). Foram definidas 137 mesorregiões no Brasil. As microrregiões geográficas, por sua vez, constituem subdivisões das mesorregiões e apresentam especificidades quanto à organização do espaço. Sua delimitação considera, principalmente, a estrutura da produção – agropecuária, industrial, extrativa mineral ou pesqueira –, sendo complementada por informações sobre o quadro natural e as relações sociais e econômicas locais. O modelo introduzido substituiu a denominação “Microrregião Homogênea” por “Microrregião Geográfica” (IBGE, 1990), totalizando 558 unidades no território nacional.

No ano 2000, foi publicado o estudo “Regiões de Influência das Cidades – 1993” (IBGE, 2000), que analisa a rede urbana brasileira a partir da hierarquia dos centros e de suas áreas de influência⁹. O estudo destaca o papel das redes na viabilização da circulação e comunicação entre diferentes pontos do território (fixos), bem como os fluxos que os articulam, impulsionados por relações sociais. Com base em dados de 1993, Araguaína configurava-se como o principal centro urbano do estado, enquanto Palmas ainda ocupava posição intermediária na hierarquia, seguida por Gurupi. Porto Nacional, Paraíso do Tocantins e Guaraí foram classificados em níveis hierárquicos inferiores (Figura 11).

As atualizações subsequentes do estudo REGIC, com dados de 2007¹⁰ e 2018¹¹ (IBGE, 2008; 2020),

incorporaram novos critérios, incluindo aspectos relacionados à gestão pública e empresarial e à oferta de equipamentos e serviços, com o objetivo de identificar os centros emissores de decisões e os nós estruturantes das redes urbanas.

Com base no REGIC 2007 (IBGE, 2008) e conforme sistematizado por SEPLAN (2016), observa-se uma inflexão relevante na hierarquia urbana estadual: Palmas passa a ocupar a posição de maior centralidade, classificada como Capital Regional B, seguida por Araguaína (Capital Regional C) e Gurupi (Centro Sub-regional B). Na sequência, outros seis municípios foram classificados como Centros de Zona A (Figura 12).

FIGURA 11 – Rede Urbana – 1993

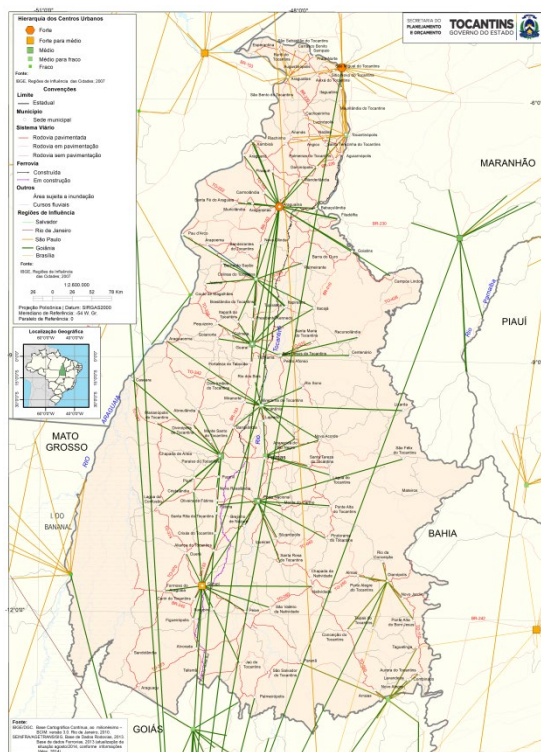
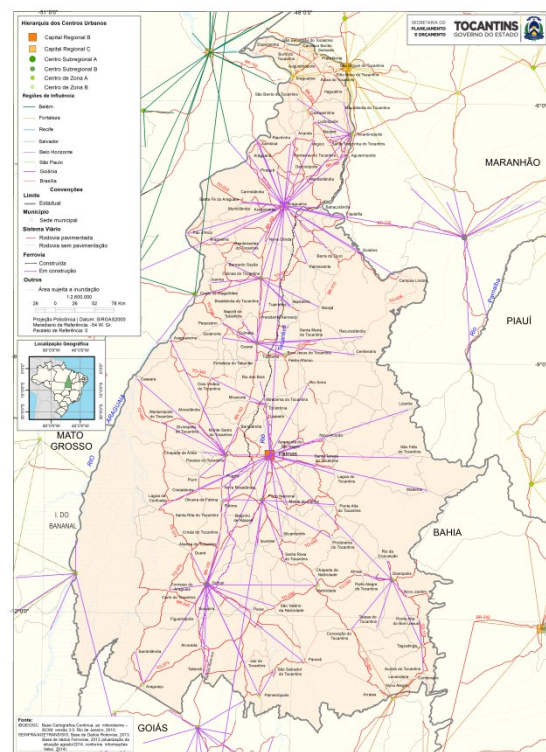


FIGURA 12 – Rede Urbana – 2007



- 9 No trabalho de IBGE (IBGE, 2000) foram utilizados dados de 1993, gerados por meio de questionários encaminhados para 2106 municípios com atividades indicativas de centralidade extramunicipal, mais aqueles com população superior a 20.000 habitantes. Foram representados oito níveis de hierarquia/padrões de cidades no país.
- 10 Do total de 5.567 municípios existentes em 2007, 1.082 foram identificados segundo o critério de gestão, sendo 906 centros de gestão federal e 724 de gestão empresarial, com sobreposição entre essas categorias. Dentre esses, 711 foram classificados como centros de gestão do território. Para esses centros, as ligações interurbanas foram analisadas com base em dados secundários; para os demais 4.625 municípios, realizou-se pesquisa direta, com levantamento de informações sobre uma ampla gama de relações e fluxos (IBGE, 2008).
- 11 De acordo com IBGE (2020), a classificação dos centros foi realizada conforme: i) metrópoles (15 centros): grande metrópole nacional (ACP de São Paulo), metrópoles nacionais (ACPs de Rio de Janeiro e Brasília) e metrópoles (ACPs de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife e Salvador); ii) capitais regionais (97 centros) A, B e C; iii) centros sub-regionais (352 centros) A e B; iv) centros de zona (398 centros) A e B; e v) centros locais (4.037 cidades).

No REGIC 2018 (IBGE, 2020), essa estrutura se consolida, com Palmas mantendo-se como principal centro urbano do estado (Capital Regional B), seguida por Araguaína (também classificada como Capital Regional B) e Gurupi (Centro Regional A). Adicionalmente, Porto Nacional e Paraíso do Tocantins foram reclassificados como Centros Sub-regionais B, evidenciando maior complexidade funcional na rede urbana estadual (Figura 13).

A partir do arcabouço conceitual do REGIC 2007, o IBGE elaborou a “Divisão Urbano-Regional do Brasil”

(IBGE, 2013), que propõe uma leitura do território nacional baseada nos fluxos estruturados pela rede urbana. O estudo identifica Regiões de Articulação Urbana em três escalas – Ampliada, Intermediária e Imediata –, definidas a partir de centros que exercem funções de comando sobre seus respectivos territórios. No caso do Tocantins, o estado passa a integrar diferentes regiões ampliadas (Goiânia, Brasília, Salvador e Fortaleza), além de apresentar regiões intermediárias (Palmas, Araguaína, Gurupi, entre outras) e imediatas distribuídas em seu território (Figuras 14, 15 e 16).

FIGURA 13 – Rede Urbana – 2018

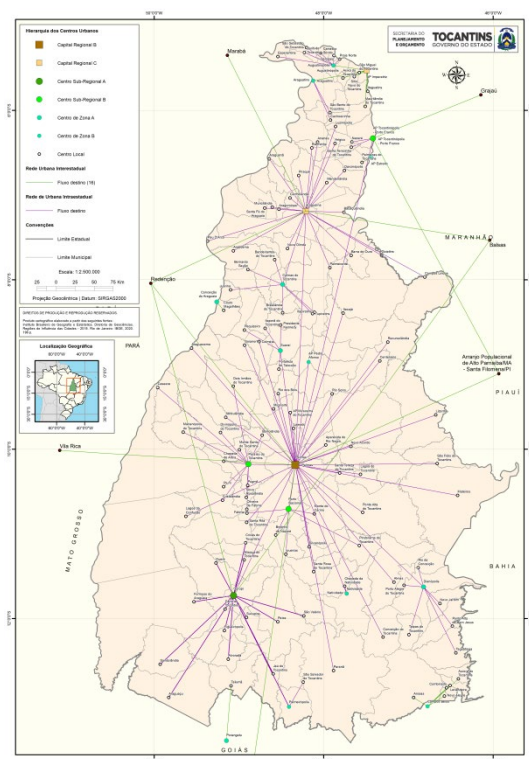
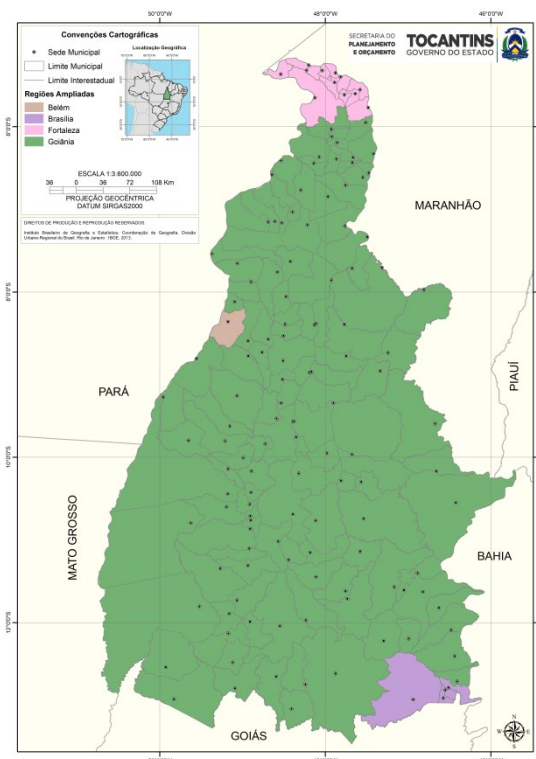


FIGURA 14 – Região de Articulação Urbana Ampliada – 2013



Em 2017, o IBGE reformulou o modelo de regionalização nacional ao instituir as Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias, estruturadas a partir da rede urbana, dos fluxos de gestão e da oferta de funções urbanas mais complexas (IBGE, 2017)¹². Nesse novo arranjo, o Tocantins foi subdividido em três Regiões Geográficas Intermediárias – Gurupi, Palmas e Araguaína –, cada uma composta por suas respectivas Regiões Geográficas Imediatas (Figuras 17 e 18).

¹² As Regiões Geográficas Intermediárias correspondem a uma escala situada entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas. Em termos gerais, essas regiões recebem a denominação do polo de maior hierarquia urbana, uma vez que a regionalização se baseia na identificação de cidades-polo e dos municípios a elas vinculados. Foram definidas 509 Regiões Geográficas Imediatas e 133 Regiões Geográficas Intermediárias (IBGE, 2017). Segundo o IBGE (2017a), essa nova divisão regional busca incorporar as transformações ocorridas no território nacional desde a década de 1990, abrangendo mudanças de natureza socioeconômica e político-administrativa, bem como aquelas associadas à globalização, com destaque para a reconfiguração das redes de circulação de pessoas, mercadorias e informações.

FIGURA 15 – Região de Articulação Urbana Intermediária – 2013

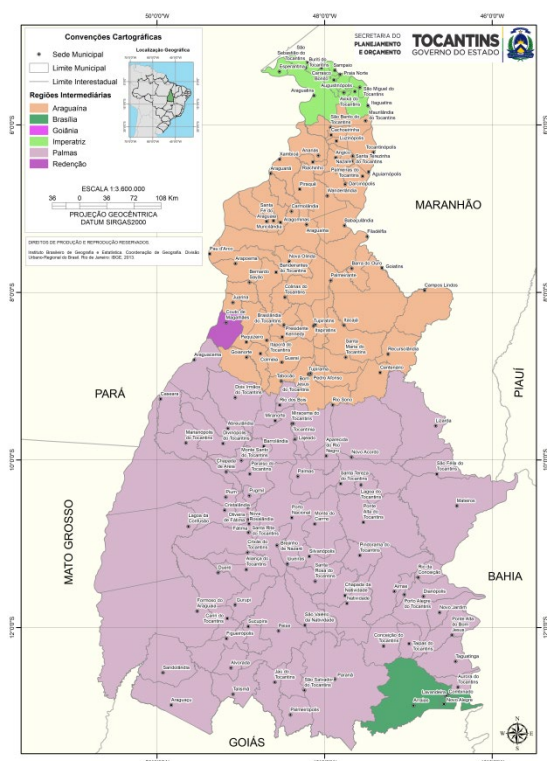


FIGURA 16 – Região de Articulação Urbana Imediata – 2013

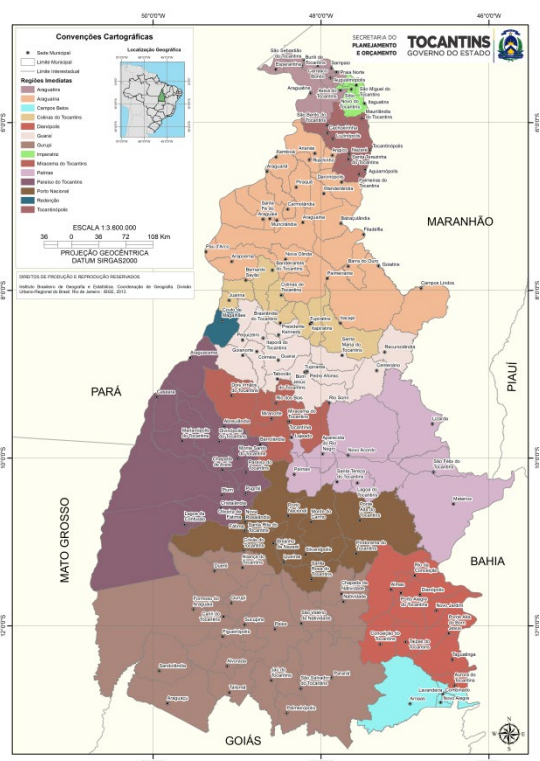


FIGURA 17 – Região Geográfica Imediata – 2017

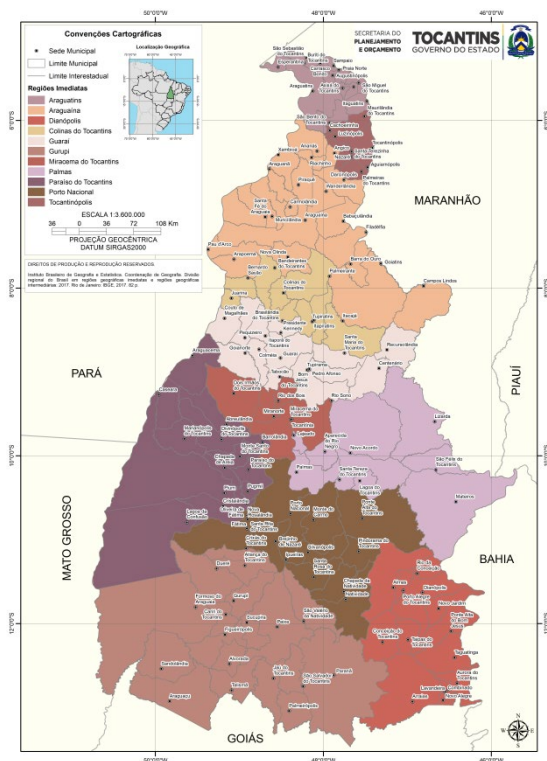
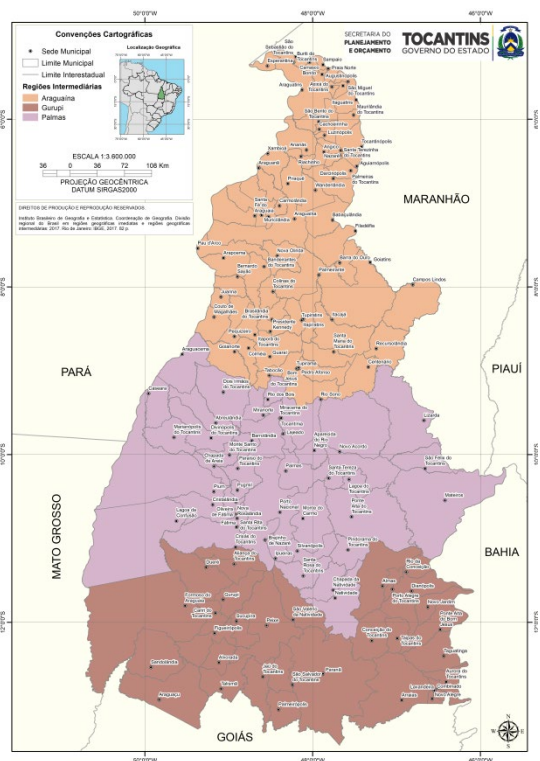
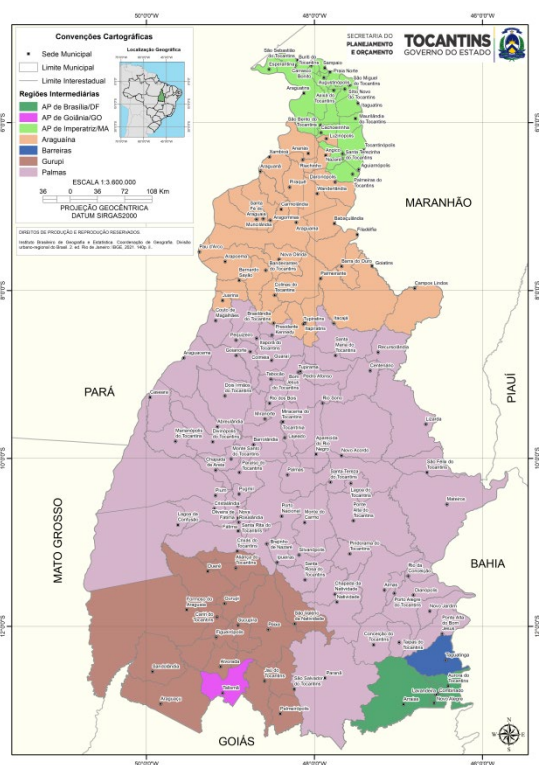


FIGURA 18 – Região Geográfica Intermediária – 2017



A trajetória das regionalizações elaboradas pelo IBGE, especialmente a partir da década de 1990, evidencia a consolidação de abordagens centradas na

FIGURA 20 – Região de Articulação Urbana Intermediária – 2021



A primeira regionalização instituída pela administração estadual foi formalizada por meio do Decreto

Estadual nº 47, de 2 de janeiro de 1989 (Tocantins, 1989a), sendo incorporada à estrutura organizacional básica da então Assessoria de Planejamento e

Coordenação Geral. Nessa configuração inicial, foram criadas 12 Regiões Administrativas, abrangendo os 79 municípios então existentes no Estado (Figura 22).

FIGURA 21 – Região de Articulação Urbana Imediata – 2021

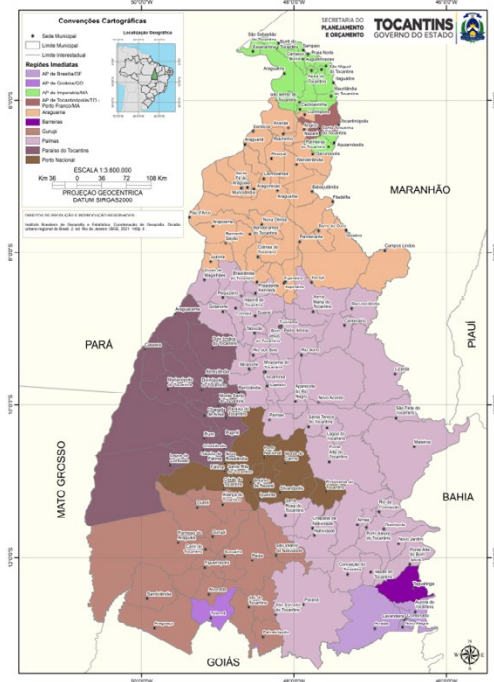
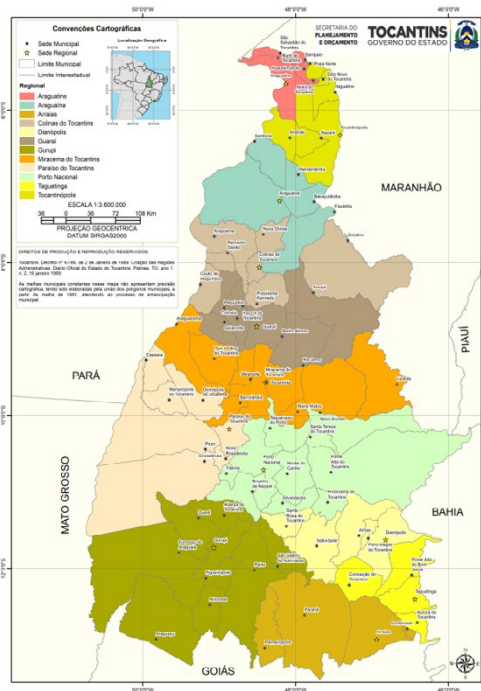


FIGURA 22 – Regiões Administrativas – 1989a



Ainda em 1989, esse arranjo regional foi ampliado, elevando-se o número de Regiões Administrativas de 12 para 15, por meio do Decreto Estadual nº 791, de 15 de maio de 1989 (Tocantins, 1989b). Nesse processo, foram mantidas as 12 sedes previamente instituídas, com a incorporação de três novas unidades regionais (Figura 23).

Destaca-se que parte das Regiões Administrativas definidas por esses instrumentos normativos – Decretos Estaduais nº 47/1989 e nº 791/1989 – não apresentava contiguidade espacial, evidenciando limitações na coerência territorial do recorte adotado.

Também em 1989, foi elaborada proposta alternativa para regionalização administrativa do Tocantins, por meio do documento “Relatório sobre o Processo de Regionalização Administrativa” (ASPLAN, 1989). Nessa abordagem, foram definidas regiões de planejamento com base em parâmetros de homogeneidade intra-regional e heterogeneidade inter-regional. Os critérios considerados incluíram a continuidade geográfica dos municípios, a similaridade das atividades produtivas dominantes, a identidade associada ao processo histórico de povoamento, a existência de vias

de comunicação e o relativo equilíbrio em termos de área territorial. A proposta resultou na definição de dez regiões: Extremo Norte, Norte, Nordeste, Noroeste, Central, Leste, Sudoeste, Centro-Sul, Médio Sudeste e Sudeste (Figura 24).

Em 1992, por meio do documento “Tocantins: Realidade e Perspectivas” (Tocantins, 1992) foi proposta a regionalização por Regiões de Planejamento – RP, (RP), estruturada a partir de critérios de agregação regional e hierarquização municipal. Foram considerados indicadores como área, população, arrecadação de impostos (Fundo de Participação dos Municípios – FPM), número de consumidores de energia elétrica, densidade demográfica e distância entre cidades-polo, além da perspectiva de integração de centros urbanos situados nos limites estaduais. Definiram-se oito Regiões de Planejamento: Tocantinópolis (RP1), Araguaína (RP2), Guaraí (RP3), Paraíso do Tocantins (RP4), Palmas (RP5), Porto Nacional (RP6), Gurupi (RP7) e Dianópolis (RP8) (Figura 25).

FIGURA 23 – Regiões Administrativas – 1989b

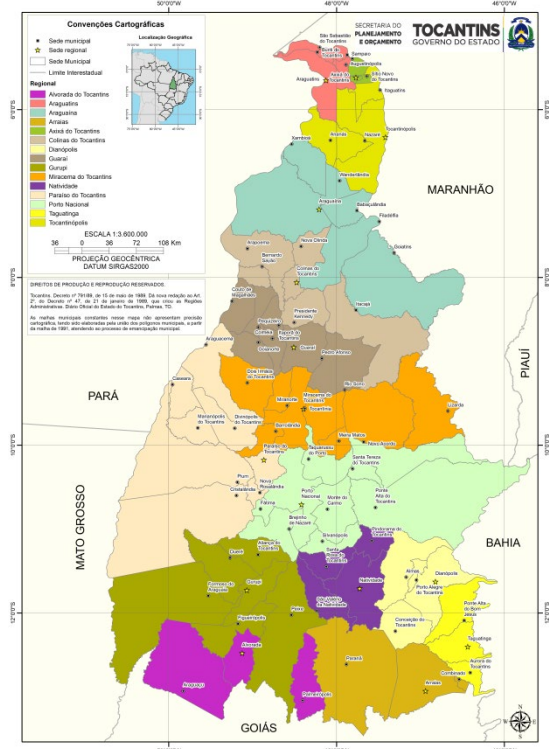
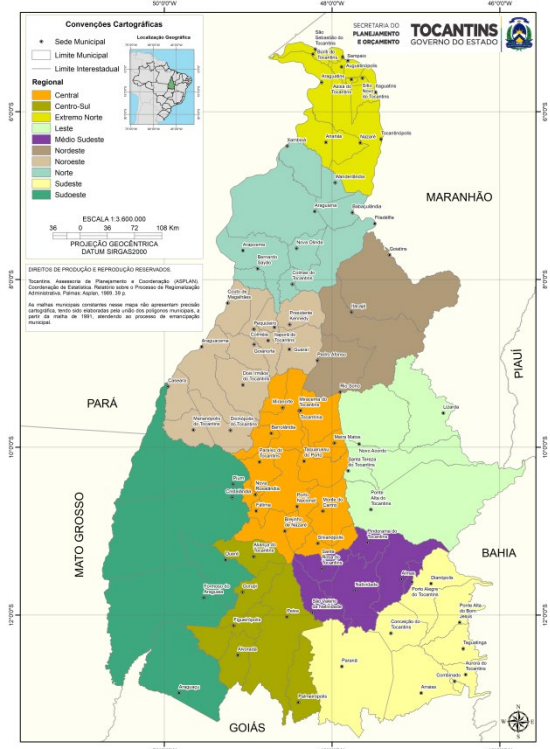


FIGURA 24 – Regionalização Administrativa – 1989



Em 1997, foi elaborada a regionalização por “Regiões Programa” (SEPLAN, 1997), baseada em critérios combinados de homogeneidade histórico-econômica, características físicas da paisagem, contiguidade territorial, conectividade entre sedes municipais e equilíbrio regional quanto à dimensão territorial e, na medida do possível, ao contingente populacional. Foram definidas dez Regiões Programa: I – Extremo Norte (Bico do Papagaio), II – Norte, III – Noroeste, IV – Nordeste, V – Centro-Oeste, VI – Central, VII – Leste (Jalapão), VIII – Sudoeste (Ilha do Bananal), IX – Sul e X – Sudeste (Figura 26).

Em 1999 foi proposta regionalização estruturada em Regiões Administrativas e Áreas Programa, apresentada nos documentos “Atlas do Tocantins: Subsídios ao Planejamento da Gestão Territorial” (SEPLAN, 1999) e “Tocantins 2020” (SEPLAN, 1999) 13. A partir de 2005, a regionalização passou a ser denominada Áreas

Programa (Seplan, 2005). Os agrupamentos foram definidos com base em critérios de contiguidade, homogeneidade interna, consideração de aspectos físicos da paisagem natural e formação histórica, resultando na delimitação de 18 unidades regionais, conforme determinação governamental¹⁴ (Figura 27).

Em 2004, foi elaborada uma divisão regional voltada à promoção do desenvolvimento econômico, apresentada no documento “Guia de Incentivos: Oportunidades de Negócios no Tocantins” (SEPLAN, 2004). Nessa abordagem, o Estado foi subdividido em nove regiões concebidas como eixos de desenvolvimento regional, orientadas à especialização produtiva, à atração de investimentos e à integração territorial, com vistas à redução das disparidades regionais. Foram definidas as seguintes regiões: Bico do Papagaio, Norte, Noroeste, Nordeste, Jalapão, Central, Centro-Oeste, Sul e Sudeste 15 (Figura 28).

13 No documento “Tocantins 2020” (SEPLAN, 1999), foi projetada a expansão do número de Regiões Administrativas, Áreas Programa e municípios no Tocantins. À época, o estado contava com 139 municípios e 18 Regiões Administrativas. As projeções indicavam que, em 2002, haveria 150 municípios e 21 Regiões Administrativas e, em 2020, 210 municípios e 30 Regiões Administrativas. Entretanto, essa ampliação não se concretizou conforme previsto no estudo.

14 Essa regionalização foi adotada nos encontros regionais do PPA 2004–2007, realizados em 2003 (Tocantins, 2003), com exceção da porção sudeste do Estado, que não foi contemplada nessa delimitação.

15 No estudo “Planejamento Estratégico do Estado do Tocantins – 30 anos” (SEPLAN, 2010), foi indicada a necessidade de revisão futura dessa regionalização, sobretudo com foco na formulação de políticas públicas de desenvolvimento econômico integrado.

[illegible]

Convenções Cartográficas

- Sede Municipal
- Limite Municipal
- Limite Interestadual

Regional

- Bico do Papagaio
- Central
- Centro-Oeste
- Interação
- Nordeste
- Noroeste
- Norte
- Sudeste
- Sul

ESCALA 1:3.600.000

36 0 36 72 108 Km

PROJEÇÃO GEOCÊNTRICA DATUM SIRGAS2000

DIRETOS DE PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO REGIONAIS

Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, Diretoria de Planejamento, Tocantins
 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, Atlas do Brasil
 Novembro 2002, 2003 e 2004

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO

MARANHÃO

PARÁ

MATO GROSSO

GOIÁS

BAHIA

PIAUI

Mais recentemente, o estudo Regiões de Planejamento do Estado do Tocantins (SEPLAN, 2024) definiu oito Regiões e três Macrorregiões de Planejamento, com base em critérios técnicos que articulam polarização urbana, relações de influência, características geográficas homogêneas, formação histórico-social

e dinâmicas socioeconômicas, incluindo produção e fluxos agropecuários (Figuras 29 e 30). O instrumento foi instituído pela Portaria SEPLAN nº 91/GASEC, de 18 de outubro de 2024, no Diário Oficial do Estado, para fins de planejamento e formulação dos planos plurianuais e dos orçamentos anuais.

FIGURA 29 – Regiões de Planejamento do Estado do Tocantins

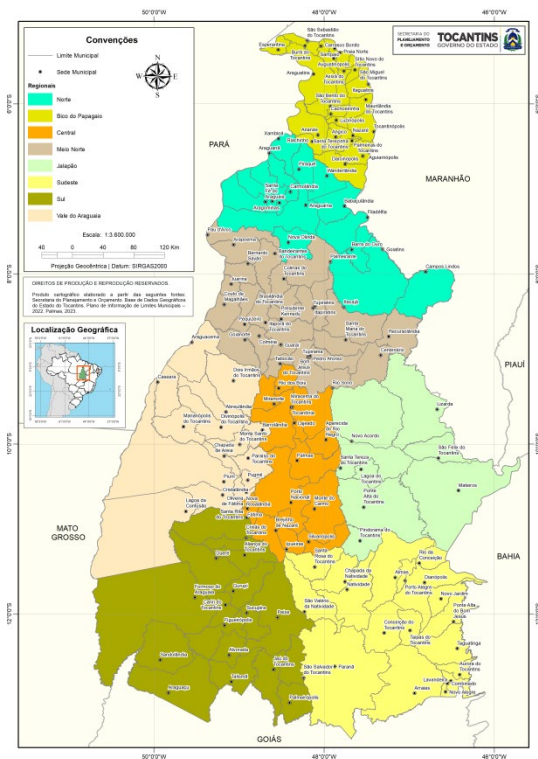
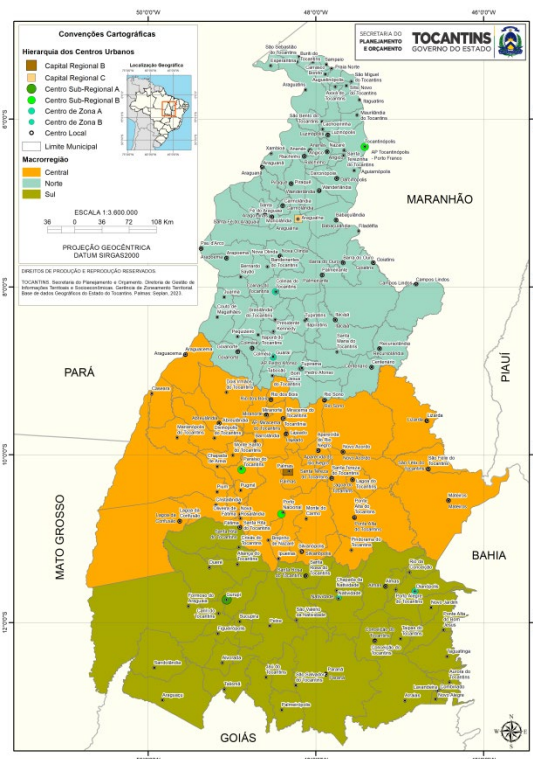


FIGURA 30 – Macrorregiões de Planejamento do Estado do Tocantins



Do ponto de vista metodológico, a regionalização proposta pela SEPLAN (2024) consolida uma abordagem integradora ao articular três componentes centrais: polarização, homogeneização e planejamento. A polarização orienta a identificação e hierarquização dos polos urbanos e de suas redes de influência; a homogeneização delimita regiões com características físicas, econômicas, sociais ou culturais semelhantes, considerando também a contiguidade territorial e o equilíbrio espacial; e o componente de planejamento confere caráter operacional à regionalização, ao permitir a individualização das dinâmicas regionais e o direcionamento mais eficiente das políticas públicas.

SÍNTESE CRÍTICA DA REGIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO NO TOCANTINS

A análise do processo de regionalização do planejamento no Tocantins evidencia uma trajetória marcada pela transição de referenciais exógenos, de

base nacional, para arranjos progressivamente mais aderentes às dinâmicas territoriais internas do Estado. As regionalizações produzidas pelo IBGE, ainda que fundamentais como matriz interpretativa inicial, estruturaram-se a partir de critérios predominantemente voltados à leitura do território em escala macrorregional, com ênfase na homogeneidade e na polarização urbana, sem, contudo, responder de forma plena às especificidades operacionais do planejamento estadual.

Com a criação do Estado, observa-se um movimento contínuo de experimentação institucional, no qual diferentes propostas de regionalização passaram a refletir não apenas a necessidade de organização administrativa, mas também a incorporação gradual de critérios técnicos mais sofisticados. Nesse percurso, verifica-se a coexistência – nem sempre plenamente articulada – entre recortes orientados por funcionalidade administrativa e aqueles fundamentados em princípios de homogeneidade territorial, conectividade

e identidade histórico-produtiva, revelando tensões inerentes ao processo de construção de uma regionalização efetivamente instrumental ao planejamento.

A evolução das propostas estaduais indica um avanço progressivo na capacidade de articulação entre critérios analíticos e finalidades operacionais. Se, por um lado, as primeiras regionalizações apresentavam limitações quanto à coerência territorial – como evidenciado pela ausência de contiguidade em determinados recortes –, por outro, as iniciativas subsequentes buscaram incorporar variáveis socioeconômicas, estruturais e espaciais mais complexas, aproximando-se de uma abordagem integrada do território. Esse movimento culmina, mais recentemente, na proposição de regionalizações que combinam, de forma explícita, os componentes de polarização, homogeneização e planejamento, consolidando uma base metodológica mais robusta.

Nesse contexto, a regionalização deixa de ser compreendida apenas como instrumento de compartimentação territorial e passa a assumir papel estratégico na mediação entre diagnóstico e ação estatal. Ao permitir a identificação de dinâmicas regionais diferenciadas, bem como a hierarquização de centros urbanos e fluxos, tais recortes ampliam a capacidade do Estado de formular, implementar e monitorar políticas públicas de forma territorialmente orientada. Ainda assim, persistem desafios relacionados à estabilidade dos recortes regionais ao longo do tempo, à integração entre diferentes instrumentos de planejamento e à consolidação de uma cultura institucional que reconheça a regionalização como elemento estruturante – e não apenas acessório – da ação governamental.

As propostas de regionalização analisadas neste trabalho estão sintetizadas abaixo.

QUADRO – síntese das regionalizações do território do Tocantins (1960–2024)

Ano	Instituição	Proposta	Critério	Finalidade	Nº Regiões (TO)
1960	IBGE	Zonas Fisiográficas	Homogeneidade natural	Estatística territorial	4
1968	IBGE	Microrregiões Homôneas	Homogeneidade	Estatística/Planejamento	4
1972	IBGE	Regiões Funcionais Urbanas	Polarização	Análise urbana	–
1987	IBGE	REGIC (1978)	Polarização	Hierarquia urbana	–
1990	IBGE	Meso/Microrregiões Geográficas	Homog./Funcional	Estatística	2 / 8
2000	IBGE	REGIC (1993)	Polarização	Gestão territorial	–
2008	IBGE	REGIC (2007)	Fluxos/Polarização	Gestão territorial	–
2013	IBGE	Regiões de Articulação Urbana Ampliada, Intermediária e Imediata	Polarização	Planejamento	4 / 6 / 16
2017	IBGE	Regiões Geográficas Intermediária e Imediata	Funcional/Fluxos	Estatística/Planejamento	3 / 11
2020	IBGE	REGIC (2017)	Polarização	Gestão territorial	–
2021	IBGE	Divisão Urbano-Regional / Regiões de Articulação Ampliada, Intermediária e Imediata	Funcional/Fluxos	Planejamento	4 / 7 / 10
1961–1965	Goiás – Governo	Plano de Desenvolvimento Econômico	Planejamento	Gestão regional	1
1968–1970	Goiás – Governo	Plano de Ação do Governo	Planejamento / Homogeneidade	Gestão regional	5
1975–1979	Goiás – Governo	Diretrizes Gerais e Setoriais de Ação	Planejamento	Gestão regional	3
1984–1987	Goiás – Governo	Plano Global de Trabalho	Planejamento	Gestão pública	4
1989	Tocantins	Regiões Administrativas	Administração	Gestão pública	12
1989	Tocantins	Regiões Administrativas	Administração	Gestão pública	15
1989	Tocantins	Regiões Administrativas	Planejamento	Políticas públicas	10
1992	Tocantins	Regiões de Planejamento	Planejamento	Desenvolvimento regional	8
1997	Tocantins	Regiões Programa	Planejamento / Homogeneidade	Políticas públicas	10
1999	Tocantins	Regiões Administrativas e Áreas Programa	Administração	Gestão pública	18
2004	Tocantins	Regiões Econômicas	Planejamento	Desenvolvimento econômico	9
2024	Tocantins	Regiões de Planejamento	Integrado	Planejamento estratégico	8 + 3 macro

Nota: “–” indica propostas sem delimitação regional contínua no território tocaninense.

Outras Divisões Regionais

Para além das regionalizações estruturantes do planejamento territorial, observam-se outros recortes regionais elaborados no âmbito de instrumentos específicos de gestão, como o PPA e a institucionalização de regiões metropolitanas. Tais divisões, embora relevantes do ponto de vista operacional e normativo, apresentam caráter complementar, sendo orientadas por finalidades setoriais ou administrativas específicas, não se configurando, necessariamente, como propostas integradas de regionalização do território estadual.

Na década de 1990, foram instituídas Regiões de Planejamento e Regiões Programa, utilizadas como referência para a formulação de políticas públicas e para a elaboração do Plano Plurianual. Progressivamente, os PPAs passaram a incorporar a dimensão territorial participativa, por meio da realização de consultas públicas regionalizadas e da definição de sedes para os encontros, refletindo distintos arranjos espaciais conforme os objetivos estratégicos de cada ciclo de planejamento.

Nos dois primeiros PPAs – 1992-1995 e 1996-1999 – não foram identificados eventos regionalizados, conforme verificado nas respectivas Leis Estaduais. A partir dos anos 2000, novas regionalizações passaram a ser adotadas no âmbito desses instrumentos, como as Áreas Programa e os eixos de desenvolvimento regional, buscando articular especialização produtiva, atração de investimentos e redução das disparidades territoriais. Os PPAs mais recentes

mantiveram essa diretriz, definindo regiões e sedes de consultas públicas com base em critérios socioeconômicos, políticos, históricos e geográficos. Ao longo do período, foram identificadas sete regionalizações distintas no âmbito do PPA: 2000-2003 (10 regiões), 2004-2007 (16 regionais), 2008-2011 (14 regionais), 2012-2015 (nove macrorregiões), 2016-2019 (nove regiões de planejamento), 2020-2023 (10 regionais) e 2024-2027 (10 regionais), conforme ilustrado nas Figuras 31 a 37.

Destaca-se a manutenção do recorte regional nos dois ciclos mais recentes (2020-2023 e 2024-2027), bem como sua correspondência com a proposta territorial apresentada pela SEPLAN (2024) no estudo Regiões de Planejamento do Estado do Tocantins, indicando uma tendência de convergência entre instrumentos de planejamento.

Por fim, na década de 2010, foram instituídas as Regiões Metropolitanas de Palmas e de Gurupi, com o objetivo de integrar o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Entretanto, apesar de sua formalização legal, essas regiões não foram efetivamente implementadas, permanecendo como instrumentos institucionais de limitada aplicação prática no ordenamento territorial do Estado. Mais recentemente, no ano de 2026, foram instituídas as Regiões Metropolitanas de Palmas, Araguaína e Gurupi, por meio da Lei Complementar Estadual nº 172, de 11 de fevereiro de 2026, indicando a retomada da agenda de organização metropolitana no Estado.

FIGURA 33 – Plano Plurianual 2008-2011

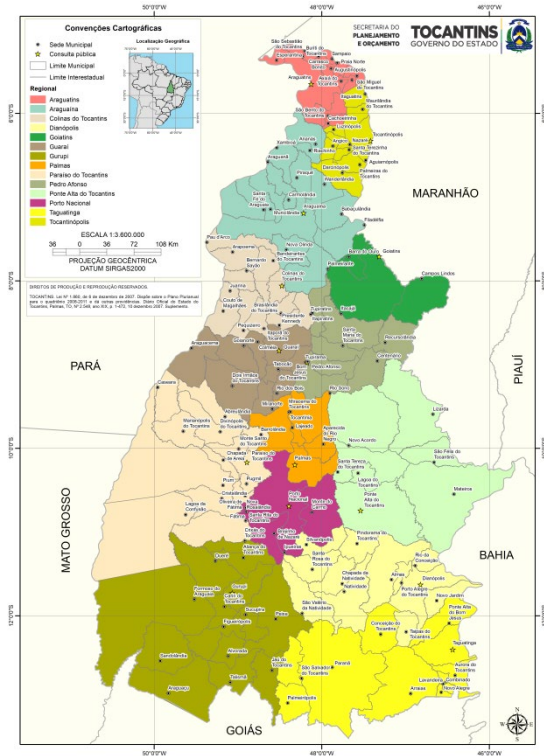


FIGURA 34 – Plano Plurianual 2012-2015

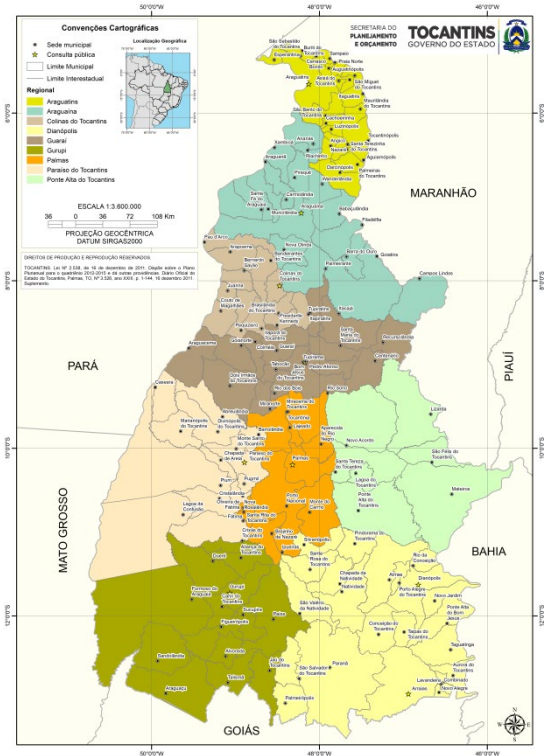


FIGURA 35 – Plano Plurianual 2016-2019

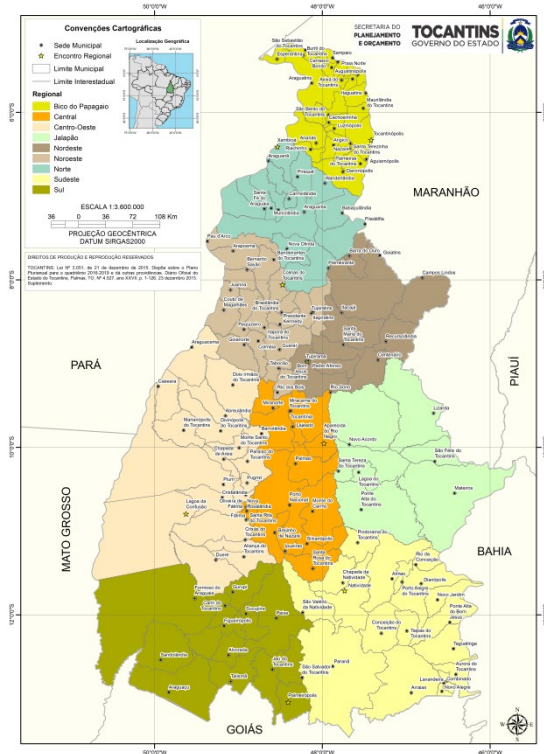


FIGURA 36 – Plano Plurianual 2020-2023

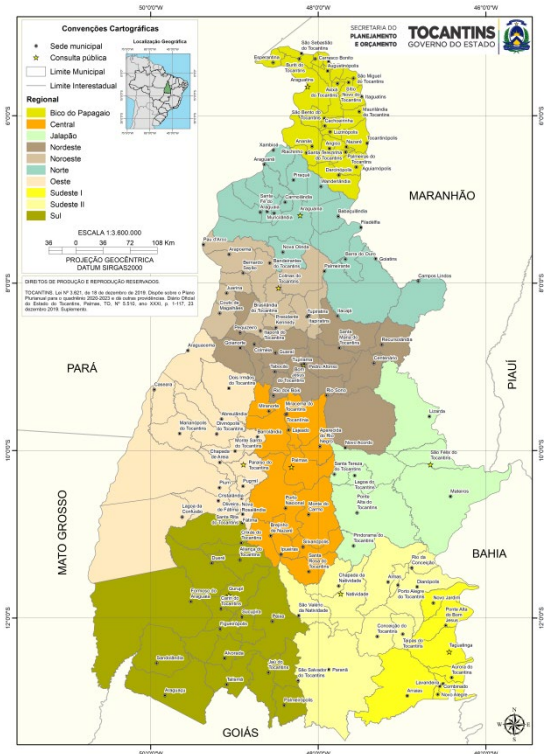
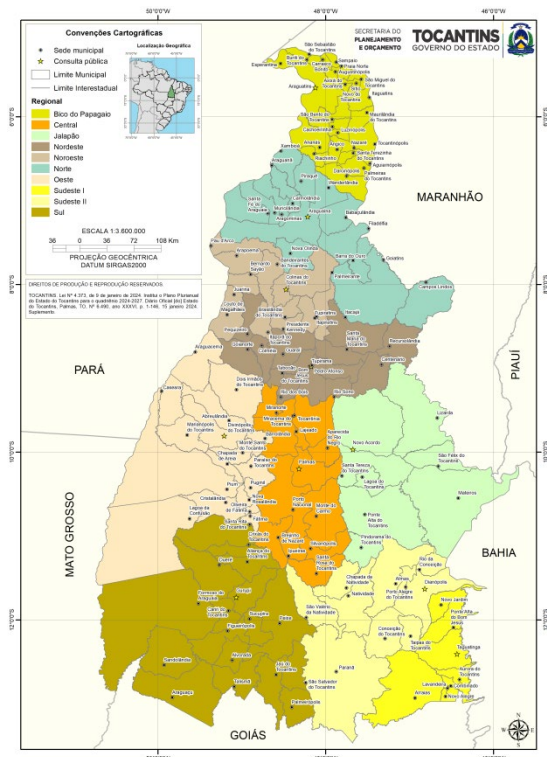


FIGURA 37 – Plano Plurianual 2024-2027



7. CONCLUSÃO

As análises desenvolvidas ao longo deste trabalho evidenciam que o processo histórico de regionalização do planejamento no Tocantins não se deu de forma linear, mas por meio de sucessivas aproximações metodológicas e institucionais, marcadas pela adaptação de referenciais externos e pela incorporação progressiva de especificidades locais. Nesse percurso, as regionalizações do IBGE desempenharam papel estruturante como matriz inicial de interpretação, enquanto as propostas estaduais passaram a refletir, de maneira crescente, as demandas operacionais e estratégicas do planejamento governamental.

8. Referências

1. CHRISTALLER, W. Central places in Southern Germany. New Jersey: Prentice Hall, 1966.
2. CORRÊA, R. L. Região: a tradição geográfica. In: CORRÊA, R. L. Trajetórias geográficas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. p. 183-196.
3. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 1960. Serviço Nacional de Recenseamento. Código de Zonas Fisiográficas: Municípios e Distritos. Rio de Janeiro: IBGE, 1960. 312 p.
4. -----, 1970. Departamento de Geografia. Divisão do Brasil em Micro-Regiões Homogêneas 1968. Rio de Janeiro: IBGE, 1970. 564 p. ilust.
5. -----, 1972. Departamento de Geografia. Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas. Rio de Janeiro: IBGE, 1972. 110 p.

Observa-se que, ao longo do tempo, houve um deslocamento gradual de abordagens predominantemente descritivas e normativas para configurações mais analíticas e integradas, capazes de articular critérios de homogeneidade territorial, polarização urbana e funcionalidade administrativa. Esse movimento revela não apenas o amadurecimento técnico-institucional do Estado, mas também a ampliação da compreensão do território como elemento ativo na formulação de políticas públicas, superando a visão meramente compartimentalizada da regionalização.

Entretanto, persistem desafios relevantes, especialmente no que se refere à estabilidade dos recortes regionais, à compatibilização entre diferentes instrumentos de planejamento e à efetiva institucionalização da regionalização como diretriz estruturante da ação estatal. A coexistência de múltiplas divisões territoriais – muitas vezes orientadas por finalidades específicas – ainda limita a consolidação de uma base territorial única capaz de orientar, de forma consistente, o planejamento, a gestão e o monitoramento das políticas públicas.

Nesse contexto, a consolidação de uma regionalização do planejamento no Tocantins demanda não apenas o aprimoramento metodológico dos recortes existentes, mas, sobretudo, sua integração a um sistema mais amplo de governança territorial. Tal perspectiva implica fortalecer mecanismos institucionais, promover a articulação entre escalas e instrumentos – como planos, programas e sistemas de informação geográfica – e assegurar maior estabilidade e legitimidade aos recortes regionais adotados. Assim, a regionalização tende a se afirmar não apenas como ferramenta técnica, mas como elemento estruturante da política pública, capaz de qualificar a atuação estatal e contribuir para a redução das desigualdades territoriais no Estado.

6. ----- . 1977. Diretoria de Divulgação. Sinopse Estatística do Brasil 1977. Sinopse Estatística do Brasil. Rio de Janeiro, v. 5, p. 1-628, 1977.
7. ----- . 1987. Diretoria de Geociências. Regiões de Influência das Cidades. Corrêa, Roberto Lobato Azevedo (Coord.). Rio de Janeiro: IBGE, 1987. 212 p.
8. ----- . 1990. Divisão do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas. Vol I. Rio de Janeiro: FIBGE. Diretoria de Geociências. Rio de Janeiro. 1990. 137 p.
9. ----- . 1992. Divisão do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas Vol. II. Departamento de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE. 1992. 303 p.
10. IBGE. ----- . 2000. Diretoria de Geociências. Regiões de Influência das Cidades – 1993. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. 230 p. il.
11. ----- . 2002. Diretoria de Geociências. Departamento de Geografia. Divisão Territorial Brasileira – 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 35 p.
12. ----- . 2008. Diretoria de Geociências. Regiões de Influência das Cidades – 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. 201 p. il.
13. ----- . 2017. Coordenação de Geografia. Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 82 p.
14. ----- . 2020. Regiões de Influência das Cidades – 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 196 p.
15. MAGNAGO, Angélica Alves. 1995. A divisão regional brasileira – uma revisão bibliográfica. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 65-92, out./dez. 1995.
16. RIBEIRO, A. C. T. Regionalização: fato e ferramenta. In: LIMONAD, Ester; HAESBAERT, Rogério; MOREIRA, Ruy (orgs.). Brasil, século XXI – Por uma nova regionalização: processos, escalas, agentes. Rio de Janeiro: Ed. Letra Capital, 2015. p. 194-212.
17. SALGADO, T. R. O Processo Histórico de Regionalização Administrativa do Estado de Goiás: Experiências de 1956 a 1989. In: Boletim Goiano de Geografia. Goiânia, v. 32, n. 1, p. 105-119, jan./jun. 2012.
18. Secretaria do Planejamento e do Meio Ambiente (SEPLAN). 1997. Regiões Programa – Estado do Tocantins. Palmas: Seplan/DPI, 1997. Trabalho de discussão interna.
19. ----- . 1999. Atlas do Tocantins: subsídios ao planejamento da gestão territorial. Diretoria de Zoneamento Ecológico-Econômico – DZE. Palmas: Seplan, 1999. 49 p. il.
20. ----- . 2005. Tocantins. Guia de Incentivos. Oportunidades de Negócios no Tocantins. 2ª ed. rev. amp. Palmas: Seplan/DPL, 2005. 56 p. il.
21. Secretaria do Planejamento (SEPLAN). 2009. Anuário Estatístico do Estado do Tocantins – Edição 2009. vol. 3. Palmas: Seplan/DPIE, 2009. 878p.
22. Secretaria do Planejamento e Orçamento – SEPLAN. 2024. Superintendência de Planejamento Governamental – SPG. Diretoria de Gestão de Informações Territoriais e Socioeconômicas. Gerência de Zoneamento Territorial. Regiões de Planejamento do Estado do Tocantins. Palmas: SEPLAN/SPG. 292 p.
23. Sistema Estadual de Planejamento e Meio Ambiente (SEPLAN). 1997. Diretoria de Pesquisas e Informação. Anuário Estatístico do Estado do Tocantins. 1997. Palmas: Seplan/DPI, 634 p., il.
24. TAYLOR, P. J. 2004. World city network: a global urban analysis. London: Routledge, 2004. 241 p.
25. TAYLOR, P. J. Specification of the world city network. Geographical Analysis, New York, v. 33, n. 2, p. 181-194, Apr. 2001.
26. TOCANTINS. 1992. Tocantins: Realidade e Perspectivas. Palmas: C.P. Consultoria e Planejamento. 350 p. Anexos.
27. ----- . 2010. Planejamento Estratégico do Estado do Tocantins – 30 anos. Palmas: Seplan, 2010. 196 p.

Otimização de processos de negócio na segurança pública: um estudo sob a ótica do Business Process Management (BPM) no Estado de Pernambuco

- **Arilson Ruan Neto Lopes**

*Universidade de Pernambuco (UPE), Brasil
E-mail: arilson.lopes@upe.br*

- **Katarina Tatiana Marques Santiago**

*Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional (SEPLAG-PE), Brasil
E-mail: katarina.santiago@gd.seplag.pe.gov.br*

- **Ricardo Luiz de Albuquerque Moreira Filho**

*Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional (SEPLAG-PE), Brasil
E-mail: ricardolui.moreira@gd.seplag.pe.gov.br*

- **Fagner José Coutinho de Melo**

*Universidade de Pernambuco (UPE), Brasil
E-mail: fagner.melo@upe.br*

Resumo

Este estudo tem como objetivo investigar a aplicabilidade do Business Process Management (BPM) para a otimização dos processos de negócio no âmbito da segurança pública no Estado de Pernambuco. Nesse contexto, foram analisados os fluxos de trabalho das polícias Civil e Militar do Estado no atendimento a casos de Mortes Violentas Intencionais (MVI), com o intuito de construir a Modelagem (AS IS), Análise e Desenho (TO BE) dos processos, fundamentados na notação Business Process Model and Notation (BPMN). Para atender ao objetivo proposto, foi conduzida uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório. Dessa forma, a coleta de dados deu-se por meio de entrevistas semiestruturadas com servidores que integram cinco instituições vinculadas à Secretaria de Defesa Social (SDS) de Pernambuco. Assim, a abordagem metodológica permitiu uma compreensão mais aprofundada das nuances e especificidades relacionadas ao estudo em foco, contribuindo para uma Modelagem (AS IS) mais precisa, legítima e representativa. Os resultados da investigação revelaram que a interoperabilidade de sistemas é fundamental para fortalecer a governança, ampliar a capacidade de resposta institucional e qualificar a tomada de decisão baseada em evidências. Conclui-se, portanto, que o uso do Business Process Management (BPM) configura-se como uma ferramenta estratégica indispensável para promover a modernização administrativa no setor público, a compreensão dos fluxos operacionais, a otimização de tarefas e a melhoria na prestação de serviços essenciais à população.

Palavras-chave: Segurança Pública; Business Process Management; Gestão por Processos; Governança Pública.

1. INTRODUÇÃO

A segurança pública constitui um dos pilares fundamentais do Estado democrático de direito, sendo responsável pela preservação da ordem pública,

da incolumidade dos indivíduos e da proteção do patrimônio (Souto, 2024). Trata-se de um campo complexo, que envolve múltiplos atores institucionais e cuja atuação se dá de forma direta e indireta no

enfrentamento da violência e da criminalidade (Ferreira; Novaes; Macedo, 2023). No ordenamento jurídico brasileiro, essa responsabilidade é distribuída entre órgãos específicos, com destaque para as polícias Civil e Militar (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

No contexto nacional, a análise da segurança pública é fortemente orientada por indicadores criminais, como Mortes Violentas Intencionais (MVI), Crimes Violentos Contra o Patrimônio (CVP) e Violência Contra a Mulher (VCM), sistematizados por instituições como, por exemplo, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) (Ferreira; Novaes; Macedo, 2023). Dessa forma, esses indicadores permitem mensurar o nível de violência, subsidiar políticas públicas e avaliar a efetividade das ações estatais no combate à criminalidade.

Em consonância com o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Pernambuco (2023), compreendem-se como Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP) os delitos classificados como roubo, extorsão mediante sequestro e roubo com restrição da liberdade da vítima. No que se refere ao indicador de Violência Contra a Mulher (VCM), considera-se a quantidade de mulheres vítimas de algum tipo de violência, seja ela física, psicológica, moral ou sexual.

Ferreira, Diniz e Campos (2024) enfatizam que a taxa de Mortes Violentas Intencionais (MVI) tem sido utilizada como um dos principais parâmetros para monitoramento e avaliação das políticas de segurança pública. Em Pernambuco, esse cenário apontado pelos autores se confirma, uma vez que o índice agrega homicídio, feminicídio, lesão corporal seguida de morte, latrocínio e das excludentes de ilicitude, isto é, mortes por intervenção de agentes policiais ou em legítima defesa do cidadão (Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, 2023).

Por conseguinte, tal parâmetro torna-se indispensável para nortear o ciclo de políticas públicas, permitindo validar o impacto das intervenções e embasar o planejamento estratégico das instituições de segurança. Todavia, apesar de avanços recentes observados em períodos específicos, os dados históricos revelam um cenário desafiador, com taxas de homicídios elevadas e oscilações significativas ao longo dos últimos anos, posicionando o Estado entre os mais violentos do país (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2025).

Diante desse cenário, torna-se evidente que o enfrentamento da violência não depende exclusivamente do aumento de recursos ou do reforço ostensivo das forças policiais, mas também da forma como os processos institucionais são estruturados, geridos e integrados. As polícias Civil e Militar, embora possuam atribuições distintas, atuam de maneira interdependente dentro de um processo de negócio voltado à produção da segurança pública (Ferreira; Novaes; Macedo, 2023). Assim, compreender essas instituições sob a ótica de processos de negócio permite identificar gargalos, sobreposições, falhas de comunicação e oportunidades de melhoria (Fortes; Norato, 2025).

Nesse sentido, o Business Process Management (BPM) surge como uma abordagem estratégica capaz de promover maior eficiência, integração e racionalização dos processos organizacionais, inclusive no setor público (Zech, 2025; Weinzierl et al., 2024). A Modelagem (AS IS), Análise e Desenho (TO BE) dos processos, por meio da notação Business Process Model and Notation (BPMN), possibilitam uma visão sistêmica das atividades desempenhadas pelas forças de segurança, contribuindo para a otimização da gestão e para a tomada de decisões baseadas em evidências (Weinzierl et al., 2024; Aganette; Aganette, 2022).

Em conformidade com Penkal e Cordeiro (2023), o BPM constitui uma abordagem de gestão que visa administrar os processos de negócio de maneira holística e integrada. Dessa forma, este estudo parte da premissa de que a segurança pública pode ser compreendida como um processo de negócio complexo, no qual a integração entre tarefas, pessoas, sistemas e instituições é essencial para a entrega de valor à sociedade. Desta maneira, este artigo tem como pergunta de pesquisa: Como a aplicação do Business Process Management (BPM) pode contribuir para a otimização dos processos de negócio na Polícia Civil e Militar do Estado de Pernambuco? Tendo como objetivo analisar como a aplicação do Business Process Management (BPM) pode contribuir para a otimização dos processos de negócio no âmbito da Polícia Civil e Militar do Estado de Pernambuco.

Diante de uma literatura ainda incipiente sobre o tema, esta pesquisa justifica-se pela necessidade de preencher tal lacuna teórica enquanto endereça questões práticas da organização. O estudo visa fomentar também o compartilhamento do conhecimento e a integração entre áreas, permitindo

diagnosticar obstruções no fluxo de trabalho e, conseqüentemente, o fortalecimento das políticas públicas de segurança (Zech, 2025).

Nas seções subseqüentes deste artigo, apresenta-se o referencial teórico que sustenta os conceitos relevantes para compreender o problema em questão. Na seqüência, detalham-se os procedimentos metodológicos para o fenômeno em estudo. Posteriormente, os resultados são então expostos e discutidos à luz da fundamentação teórica. E, por fim, as considerações finais sintetizam os achados, apontam as limitações do estudo e sugerem caminhos para pesquisas futuras.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Neste item foram abordados os principais tópicos relacionados à temática, com o intuito de compor a base teórica para a análise do problema proposto. À vista disso, esta seção apresenta as discussões acerca da governança e dos indicadores da segurança pública em Pernambuco, evidenciando sua importância para o monitoramento e a tomada de decisão. Além disso, aborda-se a adoção do Business Process Management (BPM) no setor público, com ênfase na segurança pública, bem como a conceituação dessa abordagem e sua relevância para a melhoria da eficiência, integração e transparência dos processos organizacionais.

2.1. Governança e indicadores da segurança pública em Pernambuco

De forma ampla, a violência configura-se como um fenômeno universal e intrínseco à convivência humana, apresentando uma natureza multifacetada que impede explicações baseadas em causas isoladas (Lira, 2024). Diante dessa complexidade, a segurança pública consolida-se como uma política

de Estado que exige a articulação entre diferentes esferas governamentais, sustentada por mecanismos de coordenação e avaliação.

Segundo Ferreira, Novaes e Macedo (2023), esse conceito engloba organizações que atuam direta ou indiretamente na preservação da ordem e na prevenção da criminalidade, visando resguardar o patrimônio e a integridade dos cidadãos. Sob o amparo da Constituição Federal de 1988, essa estrutura é composta pelas polícias Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, Civis, Militares, Penais, além dos Corpos de Bombeiros Militares (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Conforme discutido por Ferreira, Novaes e Macedo (2023) e Dantas (2022), a gestão da segurança pública fundamenta-se na análise de indicadores críticos, como as Mortes Violentas Intencionais (MVI), os Crimes Violentos Contra o Patrimônio (CVP) e a Violência Contra a Mulher (VCM). Tais índices, consolidados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), desempenham um papel central na governança do setor, pois permitem mensurar a magnitude da violência e balizar a tomada de decisões estratégicas.

Nesse sentido, conforme evidenciado no Quadro 1, os dados consolidados pelo FBSP demonstram a complexidade inerente ao enfrentamento da criminalidade em Pernambuco, cujas dinâmicas se articulam de maneira estrutural à atuação das polícias Civil e Militar (Ferreira, Novaes, Macedo, 2023; Souto, 2024). Por conseguinte, a efetivação das políticas de segurança no Estado de Pernambuco configura-se como uma responsabilidade transversal, exigindo o compromisso integrado entre as forças policiais e as demais secretarias e agentes estatais pertinentes.

QUADRO 1 – Série histórica das Mortes Violentas Intencionais (MVI) em Pernambuco

Taxas registradas por cem mil habitantes													
Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Pernambuco	36,7	34,0	37,5	42,2	48,4	58,3	44,6	36,3	39,8	35,6	36,1	38,3	36,2

Fonte: Elaborado com base no 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2025).

Sendo assim, a governança e o monitoramento das políticas de segurança pública alicerçam-se em indicadores criminais que viabilizam a avaliação contínua e o refinamento das estratégias estatais. Nesse contexto, a confiabilidade e a relevância dos dados tornam-se

pressupostos indispensáveis para a curadoria desses índices, destacando-se a taxa de MVI como o parâmetro primordial para o enfrentamento da violência no Estado de Pernambuco (Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, 2023).

No entanto, o cenário atual impõe desafios. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2025), a taxa de MVI em Pernambuco alcançou 36,2 por 100 mil habitantes, o que representa uma redução de cerca de 5,4% em relação ao ano anterior. Contudo, a taxa pernambucana continua substancialmente acima da média nacional (20,8/100 mil), cerca de 74% superior. Tal disparidade ratifica a posição do Estado entre as unidades federativas com os indicadores de violência mais acentuados do país, demandando esforços contínuos de mitigação (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2025).

2.2. Business Process Management (BPM)

Em um cenário organizacional cada vez mais orientado a resultados, eficiência e transparência, o Business Process Management (BPM), ou Gestão de Processos de Negócio, emerge como uma abordagem estratégica e multidisciplinar dedicada à definição, análise, aprimoramento e controle dos processos de negócio, integrando conhecimentos da Administração, da Engenharia de Produção e da Tecnologia da Informação (TI), com foco principal na otimização dos processos para elevar a eficiência, reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços prestado (Kunduru, 2023; Aganette; Aganette, 2022; Santos et al., 2011).

Para viabilizar a aplicação prática dessa abordagem, o BPM é estruturado em um ciclo composto por cinco fases: Modelagem (AS IS), Análise, Desenho (TO BE), Gerenciamento e Transformação (Kunduru, 2023; Association of Business Process Management Professionals, 2013). A fase de Modelagem (AS IS) consiste na representação detalhada do estado atual do processo, possibilitando a compreensão precisa de seu funcionamento (Weinzierl et al., 2024). Na etapa de Análise, são examinadas as atividades que compõem o processo, seus resultados, bem como as restrições, falhas e discontinuidades que podem comprometer o desempenho organizacional (Weinzierl et al., 2024; Dumas et al., 2018).

Em seguida, a fase de Desenho envolve a elaboração de uma nova configuração do processo (TO BE), na qual são eliminadas atividades que não agregam valor e redefinidas as etapas do processo aprimorado (Weinzierl et al., 2024; Dumas et al., 2018). Conforme Zech (2025), o Gerenciamento refere-se à definição de métricas, indicadores ou medidas de desempenho para o monitoramento sistemático dos processos.

Por fim, a fase de Transformação busca promover mudanças mais abrangentes, gerando novas capacidades organizacionais, incorporando infraestrutura de tecnologia da informação e ampliando a criação de valor (Weinzierl et al., 2024).

Segundo Medeiro (2025), essas etapas compõem o ciclo de vida do BPM. Entretanto, Penkal e Cordeiro (2023) salientam que a operacionalização do ciclo de vida do BPM não ocorre de forma uniforme, sendo influenciada pelo escopo adotado e pela maturidade da arquitetura de processos da organização, o que varia conforme cada organização em foco.

Nesse contexto, o Business Process Management (BPM) assume papel estratégico na organização, ao promover a estruturação, a padronização e o controle dos processos, tendo o fluxo de atividades como fator-chave da eficiência operacional (Subramanyam, 2025). Conforme apontam Vom Brocke et al. (2021), as capacidades associadas ao BPM são frequentemente compreendidas como dinâmicas, orientadas não apenas à estabilidade, mas sobretudo à superação de desafios organizacionais. Nessa perspectiva, o BPM não se limita a mapear como os processos acontecem, ele se propõe a interpretá-los criticamente e a explorar práticas inovadoras capazes de servir melhor às pessoas, às organizações e, principalmente, à própria sociedade (Iden; Danilova; Eikebrokk, 2025).

Para Taherdoost e Madanchian (2023), a modelagem dos processos é frequentemente realizada por meio da notação Business Process Model and Notation (BPMN), um padrão amplamente utilizado por sua clareza, padronização e facilidade de compreensão, discussão corroborada também por Penkal e Cordeiro (2023). Nesse ínterim, Rebelo et al. (2020) defende que a notação oferece um conjunto robusto de símbolos que possibilitam a modelagem de diferentes aspectos dos processos de negócio.

Trata-se, portanto, de uma linguagem padronizada para mapeamento de processos de negócio, utilizada por sua simplicidade e facilidade de interpretação, permitindo que diferentes atores compreendam os processos mesmo sem conhecimento técnico aprofundado (Lima, 2025; Rebelo et al., 2020). Ademais, essa linguagem favorece a comunicação entre os envolvidos e contribui para a efetiva implementação dos processos (Penkal; Cordeiro, 2023).

Segundo Aziz e Nuryana (2025), o Bizagi Modeler figura entre os softwares mais amplamente utilizados

para apoiar a construção e a modelagem de processos de negócio, oferecendo suporte específico à representação dos fluxos organizacionais com base no padrão BPMN (Elwino; Nuryana, 2025).

2.3. Adoção do Business Process Management (BPM) no setor público e na segurança pública

De acordo com a Association of Business Process Management Professionals (2013), o termo “negócio” refere-se à interação entre pessoas que executam atividades voltadas à entrega de valor aos clientes e à geração de retorno para os stakeholders, ou seja, para as partes interessadas. Assim, esse conceito abrange todos os tipos de organizações, sejam elas com ou sem fins lucrativos, públicas ou privadas, independentemente de seu porte ou setor de atuação.

Em vista disso, o negócio da segurança pública pode ser entendido como o conjunto de atividades operacionais, investigativas e protocolares realizadas pelos integrantes das instituições, cujas interações visam gerar valor à sociedade por meio da prevenção da violência, da resolutividade de crimes e da garantia da ordem pública. Sob essa ótica, tais instituições operam por meio de processos de negócio (Zech, 2025; Weinzierl et al., 2024).

Conforme discorrem Juliatto, Tortorella e Freitas (2024), um processo de negócio consiste em uma série de tarefas interconectadas que buscam atingir os objetivos de uma organização, entregando valor diretamente ao cliente e permitindo uma compreensão clara da operação organizacional. Com esse cenário em vista, o Business Process Management (BPM) consolida-se como uma abordagem estratégica para gerenciar o fluxo de trabalho organizacional e equacionar os desafios (Viteri-Sánchez; Novillo-Villegas, 2025).

Na leitura de Zech (2025), o aumento da complexidade da Administração Pública, associado às crescentes demandas sociais por serviços mais ágeis, eficientes e transparentes, tem impulsionado a adoção do BPM como um instrumento estratégico voltado à modernização organizacional.

Porter (1989) sustenta que a vantagem competitiva emerge quando a organização, com precisão estratégica, é capaz de ampliar o valor percebido por seus clientes ou de orquestrar suas operações com níveis superiores de eficiência, convertendo desempenho em diferenciação sustentável. Contudo, embora esse

conceito esteja tradicionalmente associado ao setor privado, ele pode ser adaptado à esfera pública na medida em que orienta a oferta de serviços com maior qualidade, eficiência e menor custo. Assim, configura-se como uma prática gerencial voltada à melhoria sistemática do desempenho das atividades em distintos contextos organizacionais (Fortes; Norato, 2025).

Em contextos públicos, a gestão por processos atua como uma ponte que conecta a estratégia institucional à sua materialização na execução prática (Porter, 1989). Assim, a adoção da gestão por processos gera ganhos estratégicos claros para o setor público (Zech, 2025). Orviedo e Juliatto (2021) argumentam que a sociedade exige do serviço público maior transparência na disponibilização das informações, bem como mais agilidade e qualidade na prestação dos serviços. Nesse sentido, o BPM deve ser adaptado, uma vez que seu foco central precisa estar voltado à oferta de serviços públicos essenciais à coletividade.

Howlett (2019) enfatiza a gestão de processos como uma ferramenta eficaz para promover transformações e ganhos de eficiência na prestação de serviços públicos. Embora o BPM tenha se originado no setor privado, com foco na racionalização gerencial e produtiva do trabalho, sua adoção pelo setor público tem se intensificado justamente pelo potencial de aprimorar a eficiência na entrega de produtos e serviços à sociedade (Scholta et al., 2019).

Sob esse viés, Carvalho, Castro e Silva (2025) argumentam que a adoção do BPM no setor público é um instrumento estratégico para otimizar processos administrativos, especialmente nas compras públicas, ao promover a melhoria contínua da gestão, o fortalecimento do controle social e o aprimoramento da governança das contratações.

Em razão disso, o BPM tem sido amplamente adotado por organizações públicas como uma estratégia fundamental para o gerenciamento e a otimização de sua cadeia de processos, favorecendo a eficiência operacional, a redução de custos e o alinhamento estratégico (Takagi et al., 2025). Entretanto, os autores destacam que o sucesso da implementação do BPM no setor público depende do engajamento da alta gestão e de uma governança sólida que assegure a continuidade das práticas ao longo do projeto (Takagi et al., 2025).

No âmbito da gestão de processos aplicada à segurança pública, Tupinambá e Oliveira (2025) analisaram

a gestão dos processos do Departamento Integrado de Operações Aéreas da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Amazonas. Os autores evidenciam que a adoção de abordagens estruturadas, como o BPM, associada a modelos de maturidade, a exemplo do Capability Maturity Model Integration (CMMI), contribui para maior padronização, previsibilidade e controle das atividades organizacionais. Dentre os principais resultados observados, destacam-se o aumento da eficiência operacional, a diminuição de falhas, o uso mais racional dos recursos públicos e o fortalecimento da tomada de decisão orientada por dados (Tupinambá; Oliveira, 2025).

Ademais, a gestão de processos potencializa a integração entre setores, o acompanhamento sistemático por meio de indicadores de desempenho e a consolidação de uma cultura de melhoria contínua, aspectos essenciais para ampliar a capacidade de resposta do Estado e assegurar serviços de segurança pública mais eficazes, transparentes e alinhados às demandas sociais (Tupinambá; Oliveira, 2025).

Nessa direção, evidencia-se a relevância do BPM como instrumento estratégico no setor público, em consonância com Penkal e Cordeiro (2023), que apresentaram um modelo de padronização do encaminhamento de atestados médicos de transtornos mentais na Polícia Militar do Estado do Paraná, fundamentado na Gestão de Processos de Negócios. Os pesquisadores demonstram que a padronização dos processos promove maior transparência, melhora a comunicação institucional e fortalece a confiança da sociedade, além de favorecer uma gestão mais justa e equitativa da saúde mental dos policiais (Penkal; Cordeiro, 2023). Assim, o BPM, aliado à implementação de Procedimentos Operacionais Padrão (POP), fortalece a governança no setor público e atua como instrumento estratégico e indispensável de apoio à segurança pública (Penkal; Cordeiro, 2023; Souza; Silva, 2025).

Nesta abordagem holística, Souza e Silva (2025) discorrem sobre os ganhos de padronização, previsibilidade e governança nos processos de atendimento inicial da Defensoria Pública do Estado do Amazonas, ao adotarem o BPM e os POPs como ferramentas de eficiência administrativa. Dessa forma, evidenciam que processos bem geridos e padronizados no sistema de justiça são indissociáveis de uma política de segurança pública eficaz, democrática e orientada à cidadania.

No âmbito das instituições públicas, a Gestão de Processos de Negócios destaca-se como abordagem orientada ao aprimoramento da eficiência administrativa, da transparência institucional e da qualidade dos serviços públicos (Penkal; Cordeiro, 2023). Nesse horizonte, a gestão de processos assume papel estratégico no fortalecimento da segurança pública (Tupinambá; Oliveira, 2025).

3. METODOLOGIA

Conforme destaca Gil (2008), a pesquisa aplicada tem como propósito central enfrentar problemáticas concretas do contexto contemporâneo, intervindo em realidades específicas e gerando conhecimentos com aplicação prática imediata. À luz dessa perspectiva, o presente estudo enquadra-se como uma pesquisa de natureza aplicada, uma vez que se orienta para a produção de resultados capazes de subsidiar ações e decisões no âmbito da gestão de processos na segurança pública do Estado de Pernambuco.

Ao que cabe ao objetivo, a pesquisa caracteriza-se como exploratória, conforme a classificação proposta por Marconi e Lakatos (2017), visto que proporciona maior familiaridade com o fenômeno em estudo ao mapear e detalhar o processo atual relacionado aos casos de Mortes Violentas Intencionais (MVI) no Estado de Pernambuco, registrando suas etapas, atores e fluxos institucionais. Quanto à abordagem, sua natureza é qualitativa, dado que a principal preocupação consiste na compreensão da perspectiva dos indivíduos e no contexto da interpretação em que a problemática se manifesta (Miguel, 2018).

Nesse contexto, a técnica de pesquisa adotada para a coleta de dados foi a entrevista. De acordo com Marconi e Lakatos (2017), a entrevista é um encontro entre duas pessoas com o objetivo de que uma delas obtenha informações sobre determinado assunto, sendo um procedimento amplamente utilizado em investigações sociais ou no diagnóstico e tratamento de problemas sociais. Isto posto, optou-se pelo uso da entrevista semiestruturada, por oferecer maior flexibilidade à coleta de dados (Marconi; Lakatos, 2017).

Assim, esse formato permite ao entrevistador conduzir a conversa com base em um roteiro previamente elaborado, ao mesmo tempo em que possibilita a inclusão de perguntas adicionais para esclarecimentos, conforme a necessidade do momento (Minayo, 2015). Além disso, proporciona ao entrevistado

maior liberdade para expressar suas percepções de forma dinâmica e espontânea, o que contribui para a obtenção de informações mais autênticas e detalhadas (Laville; Dionne, 1999).

Nesse sentido, realizaram-se 09 entrevistas com 11 gestores envolvidos diretamente nos processos

analisados, atuantes em cinco instituições vinculadas à Secretaria de Defesa Social (SDS) de Pernambuco, as quais são compreendidas como funções de negócio por contribuírem para o alcance dos objetivos estratégicos institucionais (Quadro 2).

QUADRO 2 – Detalhamento das entrevistas realizadas

Data	Responsável	Entrevistado(s)	Vínculo	Assunto
17/09/2024	Arilson Lopes Katarina Santiago	Entrevistado 1 Entrevistado 2	Centro Integrado de Defesa Social (CIODS)	Modelagem (AS IS)
19/09/2024	Arilson Lopes Katarina Santiago	Entrevistado 3 Entrevistado 4	1º Batalhão da Polícia Militar de Pernambuco (PMPE) – Duarte Coelho	Modelagem (AS IS)
21/11/2024	Arilson Lopes Katarina Santiago	Entrevistado 5 Entrevistado 6	Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP)	Modelagem (AS IS)
09/04/2025	Arilson Lopes Katarina Santiago	Entrevistado 7 Entrevistado 8	Instituto de Criminalística Professor Armando Samico (ICPAS)	Modelagem (AS IS)
25/04/2025	Arilson Lopes Katarina Santiago	Entrevistado 9 Entrevistado 10	Instituto de Medicina Legal Antônio Persivo Cunha (IMLAPC)	Modelagem (AS IS)
09/05/2025	Arilson Lopes	Entrevistado 2	Centro Integrado de Defesa Social (CIODS)	Validação da Modelagem (AS IS)
14/05/2025	Arilson Lopes	Entrevistado 11 Entrevistado 4	1º Batalhão da Polícia Militar de Pernambuco (PMPE) – Duarte Coelho	Validação da Modelagem (AS IS)
21/05/2025	Arilson Lopes	Entrevistado 6	Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP)	Validação da Modelagem (AS IS)
23/05/2025	Arilson Lopes	Entrevistado 7 Entrevistado 8	Instituto de Criminalística Professor Armando Samico (ICPAS)	Validação da Modelagem (AS IS)

Fonte: Elaboração dos autores (2026).

A partir dos dados obtidos nas entrevistas iniciais, foi elaborado o primeiro protótipo dos processos utilizando o software Bizagi Modeler, com base na notação Business Process Model and Notation (BPMN). Em seguida, foram promovidos novos encontros com os entrevistados (Quadro 2), nos quais a Modelagem (AS IS) foi apresentada para validação, correções e ajustes, assegurando a fidelidade e a legitimidade da representação dos processos das partes interessadas.

Dessa forma, a utilização da entrevista semiestruturada revelou-se estratégica para a construção de um modelo processual alinhado à realidade operacional. Ao passo que a interação direta dos stakeholders envolvidos no processo permitiu captar nuances e especificidades que dificilmente seriam obtidas por outros meios de coleta, contribuindo para uma modelagem mais precisa, legítima e representativa do fluxo das atividades relacionadas ao atendimento dos casos de Mortes Violentas Intencionais (MVI). O resultado desse esforço inicial constituiu uma base

sólida para as próximas etapas do estudo, que visaram à análise crítica, identificação de gargalos e proposição de melhorias.

No desenvolvimento analítico do processo estudado, conforme orientação do Association of Business Process Management Professionals (2013), foram abordados os seguintes aspectos da Análise: 1) Contexto organizacional do processo; 2) Verificação de handoffs; 3) Estudo das regras de negócio; 4) Estudo da capacidade; 5) Verificação de gargalos; 6) Variação do processo; 7) Quantificação de custo; 8) Envolvimento humano; 9) Existência de pontos de controle; e 10) Utilização de sistemas de informação.

Além disso, foi elaborada uma Matriz SWOT com o objetivo de subsidiar uma análise estratégica de caráter visual e estruturado. Nesse contexto, a fase de Análise constitui o fundamento para a etapa subsequente de Desenho (TO BE) dos processos, na qual são concebidas as proposições de melhoria representadas no modelo futuro.

No presente estudo, considera-se que a documentação gerada a partir da modelagem de processos de negócio constitui um recurso relevante e objetivo para explicitar o conhecimento e os elementos relacionados à aprendizagem organizacional, os quais se manifestam, entre outros, por meio de diagramas e instruções de trabalho (Zech, 2025).

Em razão da natureza sensível das informações institucionais, os Business Process Diagrams (BPD), isto é, as representações visuais do fluxo do processo, bem como a descrição operacional detalhada, foram suprimidos neste artigo. Assim, apresentam-se apenas os aspectos metodológicos e analíticos decorrentes da Modelagem (AS IS), Análise e Desenho (TO BE) do estudo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nas instituições públicas, a gestão de processos administrativos é indispensável para garantir eficiência, transparência e qualidade na prestação de serviços públicos (Penkal; Cordeiro, 2023). No caso específico da aplicação do Business Process Management (BPM) para a otimização dos processos de negócio na Polícia Civil e Militar do Estado de Pernambuco, a Modelagem (AS IS) dos processos no estado atual possibilitou uma visão integrada e sistêmica das atividades relacionadas à gestão dos eventos de violência letal, evidenciando de forma inequívoca a interdependência entre as diferentes unidades organizacionais envolvidas.

A partir disso, foi possível identificar gargalos operacionais, sobreposições de atividades e descontinuidades no fluxo de informações, elementos que impactam negativamente tanto a eficiência operacional quanto a tempestividade das ações institucionais, discussão abordada por Tupinambá e Oliveira (2025). Além disso, a validação dos modelos junto aos stakeholders revelou-se um fator determinante para o fortalecimento do engajamento organizacional, aspecto amplamente reconhecido na literatura como crítico para o sucesso de iniciativas de gestão por processos no setor público.

Neste saara, a Análise de processos possibilitou uma compreensão aprofundada das atividades envolvidas, dos resultados gerados e da capacidade dos processos em alcançar os objetivos estabelecidos, conforme argumentam Weinzierl et al. (2024), sobretudo, ao considerar o ambiente de negócios em que a

organização está inserida, o contexto organizacional do processo e as particularidades do setor de atuação.

Ao que cabe a camada de sistemas utilizados, sendo este um dos principais gargalos identificados na Análise, verificou-se que a integração entre os sistemas de informação é insuficiente, uma vez que operam, em sua maioria, de forma isolada e sem mecanismos de interoperabilidade. Dessa forma, a fragmentação tecnológica, aliada à predominância de atividades manuais, contribui de maneira significativa para a ocorrência de retrabalhos, atrasos no processo decisório e limitações na consolidação e análise de informações estratégicas. Observa-se, portanto, que, embora os sistemas de informação estejam presentes ao longo do processo, seu uso ocorre majoritariamente como suporte às atividades humanas, não havendo etapas plenamente automatizadas.

Assim, as evidências empíricas decorrentes da Análise dos processos corroboram a literatura especializada, que aponta a desarticulação dos sistemas de informação e os baixos níveis de automação como desafios recorrentes enfrentados pelas organizações públicas, especialmente em contextos caracterizados por elevada complexidade organizacional e institucional, como o da segurança pública (Fortes; Norato, 2025).

Dessa forma, a Análise aprofundada dos processos no estado atual constituiu a base para a construção do cenário futuro, orientado à eliminação de gargalos, à redução de retrabalhos, à mitigação de pontos críticos e ao aprimoramento do fluxo informacional (Fortes; Norato, 2025). Sendo assim, caracterizando a etapa de Análise como a base para a fase de Desenho (TO BE) dos processos.

Ao propor um novo Desenho do processo (TO BE), considerou-se a possibilidade de automatizar determinadas atividades que, no modelo atual (AS IS), são executadas manualmente por agentes humanos, passando a ser realizadas por meio dos sistemas institucionais já em uso. Nesse sentido, as sugestões de melhoria concentram-se na criação de uma Application Programming Interface (API) no âmbito das atividades desempenhadas pelo Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP), especialmente no que se refere à Pulseira de Identificação do Cadáver (PIC) e ao Boletim de Identificação do Cadáver (BIC).

Assim, a implementação dessa interface permitiria que as informações fossem diretamente preenchidas e armazenadas no sistema Polícia Ágil, mantido pela

Secretaria de Defesa Social (SDS) e acessado por servidores da Polícia Militar de Pernambuco (PMPE), Polícia Civil de Pernambuco (PCPE), Polícia Científica de Pernambuco e Corpo de Bombeiros Militar de Pernambuco (CBMPE). Assim, o objetivo é agilizar o registro de ocorrências envolvendo vítimas de Mortes Violentas Intencionais (MVI) e viabilizar o acesso às informações em tempo real por todas as unidades operativas, contribuindo para maior celeridade, integração e eficiência no fluxo informacional.

Outro ponto de melhoria refere-se à utilização do Sistema de Procedimentos Policiais (SPP) da Polícia Civil de Pernambuco (PCPE) como repositório central para os documentos periciais relacionados às vítimas de Mortes Violentas Intencionais (MVI). Nesse contexto, os laudos e demais documentos periciais elaborados no âmbito do Instituto de Criminalística Professor Armando Samico (ICPAS) e do Instituto de Medicina Legal Antônio Persivo Cunha (IMLAPC) passariam a ser produzidos, consultados e armazenados diretamente no próprio sistema da PCPE. Com isso, os policiais civis responsáveis pela condução das investigações e dos procedimentos vinculados ao Inquérito Policial (IP) teriam acesso imediato às perícias por meio do mesmo sistema, reduzindo etapas intermediárias de compartilhamento de informação.

Com intuito de não descontinuar o uso do Gerenciador Digital de Laudos (GDL), sistema utilizado pelos institutos periciais, propôs também a implementação de uma Application Programming Interface (API) no Sistema de Procedimentos Policiais (SPP), de modo a viabilizar a integração entre os sistemas e possibilitar a recuperação automatizada das informações previamente registradas no referido gerenciador.

Portanto, essas iniciativas tendem a contribuir para o aprimoramento do fluxo informacional, promovendo maior integração entre os sistemas institucionais, padronização dos registros e ampliação da capacidade de resposta institucional no tratamento das ocorrências. Ademais, a integração sistêmica fortalece a interoperabilidade entre as plataformas utilizadas pelas diferentes unidades, favorecendo uma gestão mais eficiente das informações e a racionalização do fluxo informacional. Nesse sentido, tais melhorias configuram a eliminação de atividades que não agregam valor ao processo em estudo, conforme discutido na literatura de gestão de processos de negócio por Weinzierl et al. (2024) e Dumas et al. (2018).

Dessa maneira, a adoção da gestão de processos proporciona ganhos estratégicos evidentes. No estudo de Zech (2025) são discutidos os benefícios advindos do mapeamento dos processos de negócios relacionados à segurança pública, que baseiam-se em operacionais, estratégicos, organizacionais e sociais. Dentre eles, destacam-se a redução de retrabalho e erros, a otimização do tempo de resposta, o apoio à tomada de decisão, a integração entre setores e a maior eficiência no atendimento à sociedade. De forma análoga, esses benefícios também estão presentes nas propostas de Desenho (TO BE) apresentadas no estudo.

À luz do referencial teórico adotado, verifica-se que a aplicação do Business Process Management (BPM) vai além da mera identificação de falhas e pontos críticos, ao oferecer subsídios metodológicos para a proposição de melhorias estruturadas e orientadas a resultados. Nesse sentido, à luz de Penkal e Cordeiro (2023), a utilização do BPMN mostrou-se adequada para facilitar a compreensão dos processos por múltiplos atores institucionais, promovendo maior alinhamento, transparência e efetividade na comunicação organizacional.

Isto posto, os resultados obtidos reforçam que a abordagem orientada a processos pode contribuir para a racionalização das atividades, o fortalecimento da governança e a ampliação da capacidade de resposta institucional, elementos essenciais ao aprimoramento das políticas de segurança pública. Assim, o BPM consolida-se como um instrumento promissor para subsidiar decisões estratégicas e promover ganhos sustentáveis de eficiência, integração e desempenho organizacional na Administração Pública, em diálogo com Zech (2025).

5. CONCLUSÃO

No cenário atual, a crescente complexidade das demandas na área de segurança pública torna-se cada vez mais relevante, o que demanda uma resposta eficiente, tempestiva e baseada em evidências empíricas por parte das forças policiais e do Estado. Nesse contexto, a metodologia Business Process Management (BPM) surge com o intuito de promover maior eficiência, integração e racionalização dos processos no setor público. Quando aliada ao uso da notação Business Process Model and Notation (BPMN), possibilita a identificação de gargalos, sobreposições, falhas de comunicação e oportunidades de melhoria nos processos.

Os resultados deste estudo evidenciam que as melhorias de gestão decorrentes da aplicação de BPM no contexto da segurança pública abrangem desde a compreensão clara dos processos até sua otimização e inovação. Entre os principais benefícios, destaca-se a visualização e compreensão dos fluxos por meio da modelagem do estado atual (AS IS), bem como a análise e o redesenho dos processos (TO BE), incorporando novos recursos, dinâmicas operacionais e abordagens institucionais. Nesse sentido, a padronização e o mapeamento de processos configuram-se como pilares fundamentais para a modernização administrativa e o fortalecimento institucional.

Além do mais, cumpre destacar que a pesquisa contemplou fatores relevantes para a efetividade da gestão da informação e da tramitação dos procedimentos policiais, evidenciando aspectos centrais para as investigações e demais atividades no âmbito policial. Entre eles, sobressai a necessidade de fortalecimento da integração sistêmica entre o Sistema de Procedimentos Policiais (SPP) e os demais sistemas institucionais, a exemplo do Consensus, do Ministério Público de Pernambuco (MPPE), de modo a assegurar maior fluidez no intercâmbio de informações, na expedição de representações e requisitórios e no acompanhamento processual posterior à lavratura do Inquérito Policial (IP). Nesse contexto, também se mostra primordial automatizar a disponibilização de dados relativos às audiências de custódia realizadas.

Outro aspecto igualmente relevante diz respeito à interação com o Sistema Integrado de Administração Prisional (SIAP), de forma a possibilitar o retorno automático da situação prisional, progressão de regime e demais atos judiciais correlatos, reduzindo a atual dependência de consultas manuais e promovendo maior celeridade, rastreabilidade e integração entre as instituições que compõem o sistema de justiça criminal

e prisional do Estado. Dessa maneira, tal perspectiva reforça a compreensão de que a atuação policial investigativa não se sustenta de forma isolada, mas depende de uma articulação holística e contínua com os demais órgãos do Poder Judiciário e da administração prisional.

Quanto às limitações da pesquisa, destaca-se que o estudo se restringe ao atendimento de ocorrências de Mortes Violentas Intencionais (MVI) consumadas no âmbito da Diretoria Integrada Metropolitana (DIM), na Região Metropolitana do Recife (RMR). Ademais, observa-se que a literatura sobre a aplicação de Business Process Management (BPM) na área de segurança pública ainda é incipiente, evidenciando a necessidade de ampliação de estudos científicos voltados a essa temática.

Como agenda para pesquisas futuras, recomenda-se, considerando as evidências apresentadas, a ampliação do mapeamento de processos relacionados ao atendimento de casos de MVI na Diretoria Integrada do Interior I (DINTER I) e Diretoria Integrada do Interior II (DINTER II) do Estado, bem como a reprodução deste estudo nas ocorrências envolvendo tentativas de MVI. Sugere-se, ainda, a investigação de casos classificados como Mortes a Esclarecer, registros de natureza provisória, que podem ocultar ocorrências de letalidade intencional.

Em suma, este artigo contribui ao inserir a perspectiva da gestão por processos no contexto da segurança pública no Estado de Pernambuco, promovendo reflexões que articulam teoria e prática. Ao propor melhorias aplicáveis à Administração Pública, reforça-se a importância da adoção de abordagens orientadas a processos como instrumento para o aprimoramento da eficiência institucional, da qualidade dos serviços prestados e da efetividade das políticas públicas de segurança.

6. Referências

1. AGANETTE, K. J. P.; AGANETTE, E. C. Transição do modelo de estrutura funcional para uma visão por processos: uma revisão sistemática da literatura. *Brazilian Journal of Development*, v. 8, n. 3, p. 20964-20985, 2022.
2. Association of Business Process Management Professionals (ABPMP). Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio – BPM CBOK V3.0. 1ª ed. São Paulo: ABPMP Brasil, 2013.
3. AZIZ, D. P. M.; NURYANA, I. K. D. Business Process Analysis and Modeling Using the Business Process Model Notation (Bpmn) Method (Case Study: Simo Jaya Printing). *Journal of Emerging Information Systems and Business Intelligence*, v. 6, n. 3, p. 307-319, 2025.
4. BRASIL. Constituição (1988). Art. 144º. In: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal. Acesso em: 08 jan. 2026.

5. CARVALHO, R. C.; CASTRO, M. C. D.; SILVA, S. L. F. C. Otimização dos processos de compras públicas no Instituto Federal do Amapá: uma abordagem integrada com Gestão de Processos de Negócio (BPM) e desenvolvimento de guia digital. In: XIII Simpósio Internacional de Gestão, Projetos, Inovação e Sustentabilidade (SINGEP) – CYRUS Institute of Knowledge (CIK), 13ª ed., 2025, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: Universidade Nove de Julho (UNINOVE), 2025, p. 1-19.
6. DANTAS, R. F. Desenho de mecanismo incentivo compatível para gestão por resultados na segurança pública. *Revista de Gestão Pública: Práticas e desafios*. v. 14, n. 1, p. 1-28, 2022.
7. DUMAS, M. et al. *Fundamentals of business process management*. New York: Springer-Verlag, 2018.
8. ELWINO, E. A. R.; NURYANA, I. K. D. Broiler Chicken Meat Production Process Modeling at UD. Hari Ayam Using the Business Process Model and Notation (BPMN) Method. *Journal of Emerging Information Systems and Business Intelligence (JEISBI)*, v. 6, n. 2, p. 131-140, 2025.
9. FERREIRA, D. L. S.; NOVAES, S. M.; MACEDO, F. G. L. Cidades inteligentes e inovação: a videovigilância na Segurança Pública de Recife, Brasil. *Cadernos Metrópole*, v. 25, n. 58, p. 1095-1122, 2023.
10. FERREIRA, R. P.; DINIZ, G. F. C.; CAMPOS, M. S. Uso de indicadores de mortes violentas intencionais e elucidação de inquéritos policiais para mensuração de eficiência da PCMG. *Contribuciones a Las Ciencias Sociales (CLCS)*, v. 17, n. 2, p. e5435, 2024.
11. FORTES, M. G.; NORATO, H. Aplicação de BPM para melhorias de gestão na saúde pública. *Ambiente: Gestão e Desenvolvimento*, v. 18, n. 2, p. 1-24, 2025.
12. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), 2025. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>>. Acesso em: 08 jan. 2026.
13. GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.
14. HOWLETT, M. Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach. *Public policy and administration*, v. 34, n. 4, p. 405-430, 2019.
15. IDEN, J.; DANILOVA, K. B.; EIKEBROKK, T. Business process management and digitalization—a reciprocal relationship. *Business Process Management Journal*, v. 31, n. 2, p. 393-415, 2025.
16. JULIATTO, D. L.; TORTORELLA, G. L.; FREITAS, J. C. S. How can Business Process Management support the development of omni-channel services?. *ARACÊ*, v. 6, n. 4, p. 15151-15169, 2024.
17. KUNDURU, A. R. Cloud appian BPM (Business Process Management) usage in health care industry. *IJARCCCE International Journal of Advanced Research in Computer and Communication Engineering*, v. 12, n. 6, p. 339-343, 2023.
18. LAVILLE, C.; DIONNE, J. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: ArtMed, 1999.
19. LIMA, I. et al. Optimization of patient flow in a cohort study using Business Process Model and Notation (BPMN). *Procedia Computer Science*, v. 256, p. 1224-1231, 2025.
20. LIRA, K. F. S. Gênero, violência e saúde mental: relato de experiência no sertão pernambucano. *Fractal: Revista de Psicologia*, v. 36, p. e10119, 2024.
21. MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.
22. MEDEIRO, J. G. Business process governance in the age of digital transformation: a critical analysis of the integration between BPMN, Process Mining and Artificial Intelligence. *Journal of Interdisciplinary Debates*, v. 6, n. 4, p. 46-57, 2025.
23. MIGUEL, P. A. C. *Metodologia de pesquisa em engenharia de produção e gestão de operações*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2018.
24. MINAYO, M. C. S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 14ª ed. São Paulo: Hucitec, 2015.

25. ORVIEDO, S. K.; JULIATTO, D. L. Gestão de processos no serviço público: uma análise bibliométrica. *Revista Brasileira de Administração Científica*, v. 12, n. 4, p. 270-281, 2021.
26. PENKAL, R. C.; CORDEIRO, S. Transformando a gestão de atestados psicológicos e psiquiátricos na Polícia Militar do Paraná: o papel da gestão por processos e da padronização de procedimentos. *Brazilian Journal of Development*, v. 9, n. 3, p. 11477-11501, 2023.
27. PORTER, M. E. *Competitive advantage: creating and sustaining superior performance*. New York: Free Press, 1989.
28. REBELO, V. L. V. et al. Mapeamento de processo com base na metodologia BPMN: Estudo de caso em uma companhia de gás. *Caderno de Graduação – Ciências Exatas e Tecnológicas*, v. 6, n. 2, p. 19-30, 2020.
29. SANTOS, H. R. M. et al. Um estudo exploratório sobre adoção de BPM em organizações públicas. In: VII Simpósio Brasileiro de Sistemas de Informação (SBSI), 7ª ed., 2011, Salvador. *Anais [...]*. Bahia: Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2011, v. 7, p. 501-508.
30. SCHOLTA, H. et al. Semi-automatic inductive construction of reference process models that represent best practices in public administrations: A method. *Information Systems*, v. 84, p. 63-87, 2019.
31. Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional (SEPLAG). *Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social 2023-2030*, 2023. Disponível em: <<https://www.seplag.pe.gov.br/prioridades/43-prioridades/41-juntos-pela-seguranca>>
32. >. Acesso em: 08 jan. 2026.
33. SOUTO, M. V. O pluralismo jurídico e a concretização do direito fundamental à segurança pública. *Revista Sociedade Científica*, v. 7, n. 1, pág. 468-495, 2024.
34. SOUZA, S. A.; SILVA, J. M. Gestão de processos na Defensoria Pública do Estado Amazonas (DPE/AM): Sugestão do Procedimento Operacional Padrão (POP) na recepção do polo Purus, Lábrea-AM. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 11, n. 5, p. 5083-5101, 2025.
35. SUBRAMANYAM, S. V. Revolutionizing enterprise workflows: The role of declarative rules in business process systems. *International Journal of Information Technology and Management Information Systems (IJITMIS)*, v. 16, n. 2, p. 341-365, 2025.
36. TAHERDOOST, H.; MADANCHIAN, M. Blockchain and business process management (bpm) synergy: a comparative analysis of modeling approaches. *Information*, v. 15, n. 1, p. 9, 2023.
37. TAKAGI, N. et al. Riscos em projetos de BPM no setor público: uma visão da equipe de execução do projeto. In: Escola Regional de Sistemas de Informação de Mato Grosso (ERSI-MT), 1ª ed., 2025, Cuiabá/MT. *Anais [...]*. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, 2025, p. 47-56.
38. TUPINAMBÁ, C. A. F.; OLIVEIRA, O. V. Maturidade institucional e gestão de processos: avaliação do departamento integrado de operações da secretaria de segurança pública do Amazonas. In: 36º Encontro Nacional dos Cursos de Graduação em Administração – ENANGRAD, 36ª ed., 2025, Fortaleza. *Anais [...]*. Fortaleza: Universidade de Fortaleza (UNIFOR), 2025, p. 1-15.
39. VITERI-SÁNCHEZ, C.; NOVILLO-VILLEGAS, S. A framework for a sustainable adoption of Business Process Management. *Sustainability*, v. 17, n. 21, p. 9827, 2025.
40. VOM BROCKE, J. et al. A five-level framework for research on process mining. *Business & Information Systems Engineering*, v. 63, n. 5, p. 483-490, 2021.
41. WEINZIERL, S. et al. Machine learning in business process management: A systematic literature review. *Expert Systems with Applications*, v. 253, p. 124181, 2024.
42. ZECH, C. E. J. Implementação de um procedimento administrativo padrão para o mapeamento de processos na Polícia Militar do Paraná (PMPR). *RECIMA21-Revista Científica Multidisciplinar-ISSN 2675-6218*, v. 6, n. 9, p. e696781-e696781, 2025.

PIB Trimestral como Indicador de curto prazo: contribuições para análise econômica

- **Grazielle Azevedo Evangelista**

Secretaria de Planejamento e Orçamento, Tocantins, Brasil
E-mail: graziseplan@gmail.com

- **Kézia Araújo Dias**

Secretaria de Planejamento e Orçamento, Tocantins, Brasil
E-mail: kezia.araujo@seplan.to.gov.br

- **Lucas Gloria Lopes**

Secretaria de Planejamento e Orçamento, Tocantins, Brasil
E-mail: lucasoficial301@gmail.com

- **João Pedro Lima de Sá Andrade**

Secretaria de Planejamento e Orçamento, Tocantins, Brasil
E-mail: pedrolimaandrade3@gmail.com

Resumo

O presente artigo analisa a relevância do Produto Interno Bruto (PIB) Trimestral como indicador de alta frequência para a análise conjuntural e o aprimoramento da gestão pública no Estado do Tocantins, em contraposição à defasagem informacional do PIB anual, que limita a tomada de decisão em curto prazo. A partir de uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo-analítico, fundamentada em revisão bibliográfica e documental, o estudo utiliza o Tocantins como estudo de caso, considerando seu histórico de crescimento econômico superior à média nacional e seu processo de diversificação produtiva. Os resultados evidenciam que o PIB Trimestral possibilita a identificação tempestiva de flutuações econômicas, pontos de inflexão do ciclo e impactos de políticas públicas, com destaque para a dinâmica setorial marcada pela predominância dos serviços, pelo protagonismo recente da agropecuária e pela expansão industrial. Ademais, o indicador contribui para maior eficiência na alocação de recursos públicos, na priorização de investimentos e na avaliação de programas governamentais, reduzindo a assimetria informacional e ampliando a capacidade de resposta a choques exógenos. Sua divulgação periódica fortalece a transparência, a accountability e a credibilidade institucional, favorecendo a atração de investimentos. Conclui-se que o PIB Trimestral configura-se como instrumento estratégico de governança territorial, essencial ao planejamento econômico e à promoção do desenvolvimento regional sustentável.

Palavras-chave: PIB Trimestral; análise conjuntural; gestão pública; Tocantins; desenvolvimento regional.

1. INTRODUÇÃO

O Produto Interno Bruto (PIB) é amplamente reconhecido como o principal indicador da atividade econômica de uma nação, estado ou região, refletindo a totalidade de bens e serviços finais produzidos em um dado período. Tradicionalmente, a divulgação anual do PIB oferece uma perspectiva macroeconômica consolidada, porém com uma defasagem

que pode limitar sua utilidade para decisões estratégicas de curto prazo. A emergência do cálculo do PIB Trimestral representa um avanço significativo, proporcionando uma visão mais dinâmica e tempestiva das flutuações econômicas, essencial para a identificação de tendências, ciclos e a avaliação imediata dos impactos de políticas públicas (IBGE, 2023). A relevância de indicadores de alta frequência, como

o PIB Trimestral, reside na sua capacidade de oferecer um panorama mais acurado e em tempo real da atividade econômica, permitindo que governos, empresas e cidadãos tomem decisões mais informadas e proativas.

No contexto brasileiro, onde as disparidades regionais e os processos de diversificação produtiva são marcantes, a análise do PIB Trimestral adquire uma importância ainda maior. O Estado do Tocantins, em particular, destaca-se por um crescimento econômico robusto e consistente, posicionando-se como a segunda Unidade Federativa com maior crescimento acumulado entre 2002 e 2023, com uma taxa média anual de 4,9%, superando a média nacional de 2,2% (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS IBGE, 2023). Este cenário de dinamismo exige ferramentas de acompanhamento econômico que permitam uma gestão pública ágil e eficaz, capaz de responder às rápidas transformações e de otimizar o planejamento. A economia tocantinense, impulsionada por setores como o agronegócio, tem demonstrado uma resiliência notável, o que torna o monitoramento de curto prazo ainda mais crucial para manutenção dessa trajetória.

A iniciativa de desenvolver um sistema de cálculo para o PIB Trimestral no Tocantins, em parceria com o IBGE e consultoria especializada, visa suprir a lacuna informacional gerada pela defasagem dos dados anuais. Com a divulgação dos primeiros resultados em junho de 2025, e a construção de séries históricas desde 2010, o Estado passa a dispor de um instrumento valioso para aprimorar a formulação de políticas públicas e o planejamento econômico, alinhando-os à realidade conjuntural (TOCANTINS, 2025a). A relevância deste estudo reside na análise aprofundada de como a implementação e o uso do PIB Trimestral no Tocantins contribuem para uma governança mais eficiente e para o desenvolvimento econômico sustentável, fornecendo um modelo para outras regiões em processo de crescimento e diversificação. Este artigo busca, portanto, explorar as nuances e os benefícios da aplicação do PIB Trimestral como um pilar para a gestão econômica estratégica no Tocantins.

Além disso, a crescente complexidade das economias regionais e a intensificação das interações entre mercados locais, nacionais e internacionais reforçam a necessidade de instrumentos analíticos mais sensíveis às variações de curto prazo. Em estados emergentes como o Tocantins, onde o crescimento

econômico é frequentemente impulsionado por fatores sazonais – especialmente no setor agropecuário –, a ausência de indicadores frequentes pode ocultar mudanças estruturais relevantes. Nesse sentido, o PIB Trimestral não apenas reduz a defasagem temporal das informações, mas também permite a construção de diagnósticos mais precisos sobre o comportamento econômico, contribuindo para uma gestão pública orientada por evidências e mais adaptativa às condições conjunturais.

2. JUSTIFICATIVA (FONTE ARIAL 12 – ALINHADO ESQUERDA)

A necessidade de informações econômicas atualizadas e de alta frequência é premente para a gestão pública e o planejamento estratégico, especialmente em economias em rápido desenvolvimento como a do Tocantins. A defasagem inerente à divulgação anual do PIB, que pode chegar a dois anos, compromete a capacidade dos gestores de tomar decisões informadas em tempo hábil, resultando em políticas públicas que podem não estar plenamente alinhadas com o cenário econômico corrente. Em um mundo cada vez mais volátil e incerto, a agilidade na resposta a choques econômicos e a capacidade de antecipar tendências são diferenciais competitivos para qualquer governo.

O PIB Trimestral surge como uma resposta a essa limitação, oferecendo um panorama mais preciso e frequente do desempenho econômico. Para o Tocantins, um estado com uma economia em diversificação e com taxas de crescimento expressivas, a disponibilidade desses dados é crucial para: (i) identificar precocemente inflexões no ciclo econômico, permitindo ajustes proativos nas políticas; (ii) avaliar a efetividade de programas de incentivo e investimentos, garantindo que os recursos públicos sejam aplicados de forma otimizada; (iii) otimizar a alocação de recursos públicos, direcionando-os para as áreas de maior necessidade e potencial de retorno; e (iv) fortalecer a credibilidade do Estado junto a investidores e parceiros, promovendo um ambiente de negócios mais seguro e transparente (TOCANTINS, 2025b). A implementação do cálculo do PIB Trimestral reflete um compromisso com a modernização da gestão pública e a busca por maior eficiência e transparência na condução da política econômica estadual. A ausência de dados conjunturais detalhados e em tempo real pode levar a decisões subótimas, desperdício de recursos e perda de oportunidades de

desenvolvimento, justificando plenamente a adoção e o aprimoramento contínuo de indicadores como o PIB Trimestral.

Adicionalmente, a disponibilidade de dados trimestrais contribui para o fortalecimento da cultura de monitoramento e avaliação dentro da administração pública. Ao institucionalizar o uso contínuo de indicadores econômicos atualizados, o Estado passa a operar com maior capacidade analítica, reduzindo a dependência de decisões baseadas exclusivamente em percepções ou tendências passadas. Essa mudança de paradigma favorece a adoção de práticas mais modernas de gestão, alinhadas aos princípios de governança orientada por resultados, em que o acompanhamento sistemático de indicadores permite ajustes dinâmicos e maior efetividade na implementação das políticas públicas.

3. OBJETIVOS

O presente artigo tem como objetivo principal analisar a relevância do PIB Trimestral como indicador de curto prazo para a análise econômica e a gestão pública no Estado do Tocantins. Para tanto, busca-se:

- *Destacar as contribuições do PIB Trimestral para a compreensão das variações conjunturais e dos ciclos econômicos, com ênfase na identificação de pontos de inflexão e na antecipação de cenários econômicos, permitindo uma intervenção governamental mais eficaz.*
- *Avaliar o papel do PIB Trimestral na formulação e ajuste de políticas públicas, bem como na priorização de investimentos, analisando sua capacidade de direcionar ações governamentais de forma mais eficaz e alinhada às necessidades do estado.*
- *Discutir como a divulgação regular do PIB Trimestral pode fortalecer a comunicação institucional, a transparência e a atração de investimentos para o Estado do Tocantins, examinando o impacto na percepção de risco e na confiança dos agentes econômicos, tanto nacionais quanto internacionais.*
- *Contextualizar a experiência do Tocantins na elaboração e utilização do PIB Trimestral, considerando seu histórico de crescimento econômico e os desafios e oportunidades inerentes a uma economia em*

diversificação, oferecendo um estudo de caso relevante para outras regiões.

Propor recomendações para o aprimoramento contínuo da utilização do PIB Trimestral como ferramenta de planejamento e gestão no contexto estadual, visando maximizar seus benefícios e mitigar suas limitações

De forma complementar, os objetivos delineados neste estudo também buscam contribuir para o debate acadêmico e institucional acerca da importância da regionalização dos indicadores macroeconômicos no Brasil. Ao analisar a experiência do Tocantins, pretende-se evidenciar como a adaptação de instrumentos tradicionalmente nacionais para o contexto subnacional pode gerar ganhos significativos em termos de planejamento, coordenação e execução de políticas públicas. Assim, o artigo não se limita a uma análise descritiva, mas propõe reflexões que podem ser replicadas em outras unidades federativas com características semelhantes.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O PIB, em sua concepção, representa a soma do valor adicionado de todos os bens e serviços finais produzidos em uma economia durante um período específico, sendo a métrica fundamental para o acompanhamento do desempenho econômico (IBGE, 2023). A mensuração do PIB segue as diretrizes do Sistema de Contas Nacionais, que adere a padrões internacionais, garantindo a comparabilidade dos dados ao longo do tempo e entre diferentes regiões (IBGE, 2023). A evolução dos sistemas de contas nacionais tem permitido uma desagregação cada vez maior dos dados, tanto em termos setoriais quanto temporais, o que é fundamental para a análise econômica moderna. A compreensão da estrutura e da metodologia de cálculo do PIB é essencial para interpretar corretamente suas variações e implicações.

A literatura econômica contemporânea enfatiza a importância de indicadores de alta frequência, como o PIB Trimestral, para uma análise conjuntural aprofundada. Tais indicadores são cruciais para a detecção precoce de mudanças no ciclo econômico, a identificação de choques exógenos e a avaliação dos efeitos de políticas governamentais (IPEA, 2021). Ao contrário do PIB anual, que oferece uma perspectiva mais agregada e retrospectiva, o PIB Trimestral permite capturar

nuances sazonais e transformações estruturais de curto prazo, minimizando a defasagem informacional que pode impactar o processo decisório (IPEA, 2021). Autores como Blanchard e Quah (1989) e Stock e Watson (1999) destacam a importância de modelos que utilizam dados de alta frequência para a previsão e análise de choques macroeconômicos, ressaltando a superioridade desses modelos em relação aos que se baseiam apenas em dados anuais. A aplicação desses modelos no contexto regional, como o do Tocantins, permite uma compreensão mais refinada das dinâmicas econômicas locais.

No âmbito do planejamento governamental, a integração de indicadores econômicos robustos é um pilar para aprimorar a governança, a eficiência na alocação de recursos e a transparência fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) (BRASIL, 2000) sublinha a necessidade de instrumentos que suportem o equilíbrio das contas públicas, a projeção de receitas e o controle de despesas, conferindo aos indicadores macroeconômicos um papel central na gestão fiscal responsável. Nesse contexto, o PIB Trimestral transcende sua função meramente estatística, configurando-se como uma ferramenta de governança territorial que articula planejamento, orçamento e a avaliação de políticas públicas em escala regional. A capacidade de monitorar o desempenho econômico em intervalos menores permite que os governos ajustem suas estratégias de forma proativa, mitigando riscos e capitalizando oportunidades de desenvolvimento. Além disso, a transparência na divulgação desses dados fortalece a accountability e a participação social no controle das finanças públicas, promovendo uma gestão mais democrática e eficiente.

Outro aspecto relevante na literatura refere-se à crescente utilização de indicadores coincidentes e antecedentes na análise econômica, os quais complementam o PIB Trimestral na identificação de tendências. Índices de produção industrial, volume de vendas no comércio e indicadores de confiança são frequentemente utilizados em conjunto para fornecer uma visão mais abrangente da atividade econômica. Nesse contexto, o PIB Trimestral atua como um indicador-síntese, consolidando diversas informações dispersas em uma métrica única e comparável, o que reforça sua importância como ferramenta central na análise macroeconômica regional e na formulação de políticas públicas baseadas em evidências.

5. METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo-analítico, fundamentada em uma revisão bibliográfica e documental abrangente. Para a construção deste artigo, foram analisados documentos técnicos e institucionais de órgãos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e, especificamente para o contexto do Tocantins, a Secretaria do Planejamento e Orçamento (SEPLAN-TO) (IBGE, 2023; IPEA, 2021; BRASIL, 2000; BRASIL, 2022; TOCANTINS, s.d.). Adicionalmente, foi consultada literatura acadêmica pertinente sobre indicadores econômicos regionais e planejamento público, com foco em estudos que abordam a aplicação de dados de alta frequência na gestão macroeconômica e regional, bem como a teoria do desenvolvimento regional e a economia do agronegócio.

O Estado do Tocantins é empregado como estudo de caso ilustrativo e analítico, considerando suas particularidades econômicas, institucionais e territoriais. A análise centraliza-se na função do PIB Trimestral como um instrumento de suporte à gestão pública, sem a pretensão de realizar modelagens econométricas complexas. Prioriza-se, assim, a interpretação conceitual e institucional do indicador, buscando compreender suas implicações práticas para o planejamento e a tomada de decisão no cenário estadual. A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental em sites oficiais, repositórios de publicações governamentais e bases de dados acadêmicas, com especial atenção aos boletins e apresentações da SEPLAN-TO que detalham a metodologia e os resultados do PIB Trimestral do estado. A análise dos dados foi qualitativa, buscando identificar tendências, padrões e relações causais entre o desempenho do PIB Trimestral e as políticas públicas implementadas, bem como suas implicações para o desenvolvimento regional. A validação das informações foi realizada por meio da triangulação de fontes, comparando os dados da SEPLAN-TO com outras publicações oficiais e estudos acadêmicos.

Cabe destacar que a opção por uma abordagem qualitativa se justifica pela natureza exploratória e interpretativa do estudo, que busca compreender o papel institucional e estratégico do PIB Trimestral no contexto da gestão pública. Ainda que não sejam

aplicadas técnicas econométricas, a análise fundamenta-se em evidências empíricas e dados oficiais, garantindo consistência e rigor metodológico. Essa abordagem permite uma compreensão mais ampla dos impactos do indicador, indo além de sua dimensão quantitativa e explorando suas implicações para a governança, o planejamento e a tomada de decisão no âmbito estadual.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Estado do Tocantins, localizado na Região Norte do Brasil, apresenta uma economia em contínua diversificação. Historicamente dependente do setor agropecuário, o estado tem demonstrado uma expansão notável nos setores de serviços, comércio, logística, turismo e energia. Sua localização geográfica estratégica e os investimentos em infraestrutura têm fortalecido sua posição no cenário econômico nacional (TOCANTINS, 2025b). A análise do PIB Trimestral revela a dinâmica dessa transformação, permitindo uma compreensão mais aprofundada dos fatores que impulsionam o crescimento e dos desafios a serem superados. A compreensão dessas dinâmicas é fundamental para a formulação de políticas que promovam um desenvolvimento equilibrado e sustentável.

Nesse ambiente dinâmico, o PIB Trimestral emerge como uma ferramenta indispensável para o monitoramento contínuo da economia estadual. A Secretaria do Planejamento e Orçamento (SEPLAN-TO) utiliza este indicador para avaliar, com maior frequência, o desempenho setorial da economia, permitindo a identificação de tendências de crescimento ou desaceleração que são cruciais para a formulação de políticas públicas eficazes (TOCANTINS, 2025b).

A capacidade de identificar rapidamente as áreas de maior e menor dinamismo econômico permite que o governo direcione seus esforços e recursos de forma mais estratégica, maximizando o impacto das intervenções e minimizando os riscos de alocação ineficiente.

6.1. Desempenho Econômico Recente do Tocantins

Os dados mais recentes do Boletim PIB Trimestral do Tocantins, referentes ao 3º trimestre de 2025, revelam um cenário de crescimento robusto. A estimativa do PIB para o 3º trimestre de 2025 totalizou R\$ 18,4 bilhões. Para o acumulado anual (janeiro a setembro de 2025), o PIB alcançou R\$ 63,8 bilhões. A projeção para o PIB total do Tocantins ao final de 2025 é de R\$ 80,9 bilhões, dos quais R\$ 72,9 bilhões correspondem ao Valor Adicionado (VA) e R\$ 7,9 bilhões aos Impostos (TOCANTINS, 2025c).

O crescimento do PIB tocantinense no 3º trimestre de 2025 foi de 2,7% em relação ao mesmo período de 2024. No acumulado anual (janeiro a setembro de 2025), o acréscimo foi de 6,3% em relação ao ano anterior. Nos últimos 12 meses (outubro de 2024 a setembro de 2025), o PIB registrou elevação de 6,8% (TOCANTINS, 2025c). Estes números demonstram a resiliência e o dinamismo da economia estadual, superando a média nacional em diversos períodos. A análise desses dados em conjunto com as séries históricas permite identificar padrões de sazonalidade e tendências de longo prazo, fornecendo subsídios valiosos para a formulação de políticas econômicas e para a avaliação do impacto de eventos exógenos, como variações nos preços de commodities ou mudanças climáticas.

TABELA 1 – Principais Resultados do PIB do Tocantins (3º Trimestre de 2024 a 3º Trimestre de 2025)

Taxas (%)	2024.III	2024.IV	2025.I	2025.II	2025.III
Trimestre / mesmo trimestre do ano anterior	7,2	8,6	11,8	3,6	2,7
Acumulado Anual / mesmo período do Ano Anterior	6,4	6,8	11,8	7,8	6,3
Acumulado nos últimos 12 meses / mesmo período imediatamente anteriores	7,2	6,8	9,8	7,8	6,8

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Tocantins (2025c).

A leitura desses resultados à luz do contexto macroeconômico nacional e internacional também se mostra fundamental. Fatores como a dinâmica das exportações de commodities, variações cambiais e condições

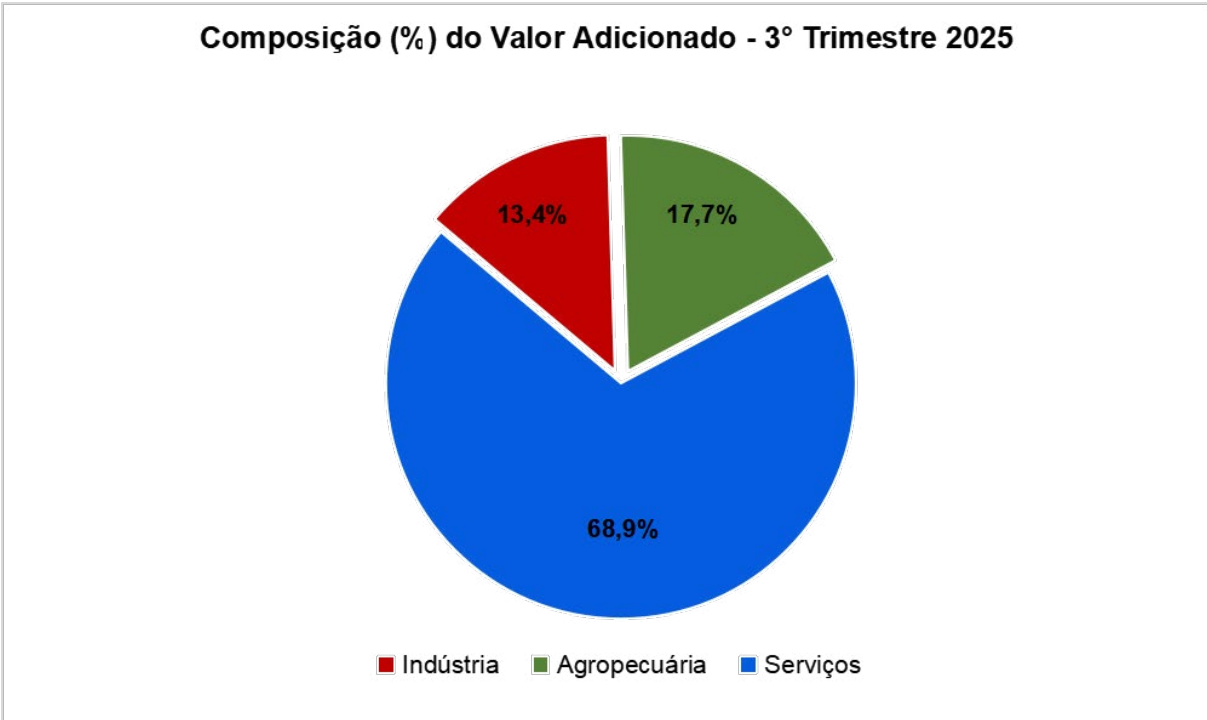
climáticas influenciam diretamente o desempenho da economia tocantinense, especialmente no setor agropecuário. O PIB Trimestral, ao captar essas variações com maior frequência, permite que tais influências

sejam identificadas com maior clareza, possibilitando respostas mais rápidas por parte dos gestores públicos e contribuindo para a mitigação de riscos associados à volatilidade econômica.

6.2. Análise Setorial do Valor Adicionado

A composição do Valor Adicionado (VA) a preços básicos no 3º trimestre de 2025 reflete a estrutura produtiva do Tocantins. O setor de Serviços contribuiu

com R\$ 11,3 bilhões, seguido pela Agropecuária com R\$ 2,9 bilhões e pela Indústria com R\$ 2,2 bilhões (TOCANTINS, 2025c). Essa distribuição setorial demonstra a crescente importância do setor de serviços na economia tocantinense, embora a agropecuária continue sendo um pilar fundamental. A análise detalhada de cada setor é crucial para entender as forças motrizes do crescimento e identificar áreas para intervenção e fomento.



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Tocantins (2025c).

6.2.1. Setor Agropecuário

O setor agropecuário foi o principal motor do crescimento no 3º trimestre de 2025, registrando um avanço de 12,4% em relação ao mesmo período do ano anterior. Este desempenho notável foi impulsionado, sobretudo, pela magnitude do crescimento do Milho, cuja maior parte da colheita é realizada no terceiro trimestre, somado ao cultivo da banana e à contribuição do rebanho bovino (TOCANTINS, 2025c). No acumulado anual (janeiro a setembro de 2025), a agropecuária apresentou um crescimento ainda mais expressivo de 20,0%, com destaque para a produção de Soja e outros grãos como Algodão, além da pecuária bovina (TOCANTINS, 2025c). Nos últimos 12 meses, o crescimento da agropecuária foi de 20,8%, resultado das supersafras e investimentos em tecnologia e infraestrutura (TOCANTINS, 2025c). A

resiliência e a capacidade de expansão do agronegócio tocantinense são fatores cruciais para a estabilidade econômica do estado, e a análise trimestral permite monitorar de perto as variações sazonais e os impactos de eventos climáticos ou de mercado, como a flutuação dos preços internacionais de commodities. A modernização do setor e a adoção de práticas sustentáveis são elementos chave para a manutenção desse crescimento.

6.2.2. Setor Industrial

O setor industrial apresentou um crescimento de 3,4% no 3º trimestre de 2025, impulsionado principalmente pelo desempenho da Indústria de Transformação, com destaque para a atividade de Fabricação de Produtos Alimentícios. Outras atividades como Fabricação de Produtos Químicos,

Fabricação de Álcool e outros biocombustíveis, e Preparação de Couros também registraram crescimento. As atividades de Construção Civil e de Eletricidade e Água apresentaram variações positivas, mas em menor magnitude (TOCANTINS, 2025c). No acumulado anual, o crescimento da indústria foi de 1,8%, e nos últimos 12 meses, de 3,1%, influenciado pela Indústria de Transformação e Construção Civil, apesar da retração na atividade de Eletricidade (TOCANTINS, 2025c). A diversificação da base industrial, com o crescimento de setores como o de alimentos e biocombustíveis, indica um movimento positivo em direção a uma economia mais robusta e menos dependente de um único setor. No entanto, a retração em atividades como a de eletricidade aponta para a necessidade de investimentos e políticas de incentivo para garantir um crescimento equilibrado e a segurança energética do estado. A promoção de um ambiente de negócios favorável e o estímulo à inovação são essenciais para o desenvolvimento contínuo da indústria tocantinense.

6.2.3. Setor de Serviços

O setor de serviços, o de maior participação no PIB tocantinense, apresentou um crescimento modesto de 0,3% no 3º trimestre de 2025. A Pesquisa Mensal do Comércio (PMC-IBGE) indicou retração nas atividades do Comércio Varejista e Atacadista, além de contração nos segmentos de Transportes e de Artes, cultura, esporte, recreação e outros serviços. Contudo, o desempenho positivo das atividades de Administração Pública, Atividades Profissionais, Aluguel, Alojamento e Alimentação e do Setor Financeiro contribuíram para evitar uma queda maior no setor (TOCANTINS, 2025c). No acumulado anual, o setor de serviços cresceu 1,8%, impulsionado principalmente pela Administração Pública, Atividades Profissionais, Aluguel e Transportes, apesar do recuo no Comércio, Financeiro e Artes (TOCANTINS, 2025c). Nos últimos 12 meses, o crescimento foi de 2,6%, com a maioria das atividades apresentando crescimento, exceto o Comércio que se manteve estável (TOCANTINS, 2025c). A complexidade do setor de serviços, com a coexistência de atividades em expansão e em retração, exige uma análise cuidadosa para identificar os gargalos e as oportunidades de crescimento. A dependência da Administração Pública para impulsionar o setor de serviços pode indicar a necessidade de fortalecer outros segmentos, como o turismo e os

serviços especializados, para garantir um crescimento mais autônomo e sustentável, reduzindo a vulnerabilidade a flutuações no setor público.

6.3. Comparativo de Crescimento Econômico

O Tocantins tem se destacado no cenário nacional por seu crescimento econômico. Entre 2002 e 2023, o estado acumulou um crescimento de 173,1%, com uma taxa média anual de 4,9%, superando a média nacional de 2,2%. Este desempenho coloca o Tocantins como a segunda Unidade Federativa com maior crescimento acumulado no período, ficando atrás apenas de Mato Grosso (5,2% a.a.) (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS IBGE, 2023; TOCANTINS, 2025b). Essa performance notável é um reflexo das políticas de desenvolvimento implementadas e do potencial produtivo da região, especialmente no agronegócio, que tem se beneficiado de investimentos em infraestrutura e tecnologia. A análise comparativa com outros estados e com a média nacional reforça a singularidade da trajetória de crescimento do Tocantins.

Conforme ressaltou o então secretário de Estado da Secretaria do Planejamento e Orçamento, Sergislei Moura, o Tocantins cresceu mais que o dobro do Brasil no acumulado de 12 meses (7,1% contra 3,5% nacional), evidenciando a força da economia estadual, com destaque para o agronegócio, indústria e serviços (TOCANTINS, 2025a). Essa comparação reforça a posição do Tocantins como um polo de desenvolvimento no cenário nacional, atraindo investimentos e gerando oportunidades para a população local. A manutenção desse ritmo de crescimento dependerá da continuidade de políticas públicas eficazes e da capacidade de adaptação às mudanças do cenário econômico global.

6.4. Implicações para a Gestão Pública e o Planejamento

A utilização do PIB Trimestral no Tocantins tem demonstrado ser um instrumento crucial para a gestão pública. A periodicidade mais frequente dos dados permite ajustes tempestivos em políticas públicas, reavaliação de programas de incentivo econômico e uma priorização mais eficiente de investimentos em infraestrutura. A redução da defasagem informacional minimiza o risco de decisões baseadas em cenários desatualizados, aumentando a eficácia das ações governamentais (TOCANTINS, 2025b). A

agilidade na resposta a mudanças econômicas é um diferencial competitivo para o estado, permitindo que ele se adapte rapidamente a novos desafios e oportunidades, como a atração de novas indústrias ou o desenvolvimento de novos mercados.

Além disso, o PIB Trimestral possibilita uma avaliação mais precisa da efetividade das políticas públicas. Ao correlacionar o desempenho setorial do PIB com a implementação de programas específicos (e.g., incentivos ao agronegócio sustentável, fomento ao turismo regional, investimentos em educação), os gestores podem verificar se as ações estão produzindo os efeitos econômicos desejados. Crescimentos setoriais após a adoção de determinadas políticas indicam efetividade, enquanto desempenhos aquém do esperado sinalizam a necessidade de revisão ou redirecionamento de recursos (TOCANTINS, 2025b). Essa abordagem baseada em evidências é fundamental para otimizar a alocação de recursos públicos e garantir que as políticas estejam alinhadas com os objetivos de desenvolvimento do estado, promovendo uma gestão mais transparente e responsável.

A divulgação regular do PIB Trimestral também fortalece a comunicação institucional com o mercado, investidores e agentes financeiros. A previsibilidade e a credibilidade associadas a um monitoramento econômico contínuo ampliam as oportunidades de parcerias, financiamentos e atração de novos investimentos para o estado. Em um cenário global de incertezas e rápidas mudanças, o PIB Trimestral funciona como um termômetro de curto prazo, contribuindo para o aumento da resiliência econômica estadual (TOCANTINS, 2025b). A transparência na divulgação dos dados econômicos é um fator chave para construir a confiança dos investidores e promover um ambiente de negócios favorável, essencial para o crescimento de longo prazo.

Outro ponto relevante refere-se ao uso do PIB Trimestral como instrumento de suporte à elaboração de cenários prospectivos. A partir da análise das tendências recentes, os gestores podem projetar diferentes trajetórias para a economia estadual, considerando variáveis como investimentos públicos, desempenho setorial e conjuntura externa. Essas projeções são fundamentais para o planejamento de médio prazo, especialmente na definição de prioridades orçamentárias e na elaboração de planos

plurianuais, contribuindo para uma gestão mais estratégica e orientada ao futuro.

6.5. Desafios e Perspectivas Futuras

Apesar dos avanços significativos na utilização do PIB Trimestral, o Tocantins ainda enfrenta desafios e possui oportunidades para aprimorar ainda mais essa ferramenta. Um dos desafios reside na necessidade de aprofundar a desagregação dos dados, permitindo análises mais granulares por município ou microrregião. Isso possibilitaria a identificação de disparidades regionais e a formulação de políticas mais direcionadas para o desenvolvimento local, garantindo que os benefícios do crescimento econômico sejam distribuídos de forma mais equitativa. A coleta e processamento de dados em níveis mais desagregados, no entanto, exigem investimentos em infraestrutura e capacitação técnica.

Outro ponto importante é a integração do PIB Trimestral com outros indicadores sociais e ambientais, visando uma análise mais holística do desenvolvimento sustentável do estado. A correlação entre o crescimento econômico e a melhoria dos indicadores de educação, saúde, saneamento básico e preservação ambiental é fundamental para garantir que o desenvolvimento seja verdadeiramente sustentável e inclusivo. A criação de um painel de indicadores integrados pode oferecer uma visão mais completa do progresso do estado.

As perspectivas futuras incluem a contínua capacitação das equipes técnicas da SEPLAN-TO e a ampliação das parcerias com instituições de pesquisa e universidades para o desenvolvimento de modelos preditivos mais sofisticados. A utilização de técnicas de big data e inteligência artificial pode potencializar a análise do PIB Trimestral, permitindo a identificação de padrões complexos e a geração de insights mais profundos, auxiliando na antecipação de cenários e na formulação de políticas proativas. A colaboração com a academia pode trazer novas perspectivas e metodologias para a análise econômica do estado.

Além disso, a promoção de um diálogo contínuo com o setor produtivo e a sociedade civil é fundamental para garantir que o PIB Trimestral continue sendo uma ferramenta relevante e útil para todos os stakeholders do desenvolvimento tocantinense, promovendo a participação e o engajamento de todos os atores sociais.

7. CONCLUSÃO

O PIB Trimestral consolida-se como um instrumento estratégico de inestimável valor para a análise econômica e a governança pública no Estado do Tocantins. Sua capacidade de fornecer informações atualizadas e sensíveis às variações conjunturais impacta diretamente a qualidade da tomada de decisão, o planejamento orçamentário e a avaliação da efetividade das políticas públicas. A iniciativa do Tocantins em calcular e divulgar este indicador demonstra um alinhamento com as melhores práticas de gestão e responsabilidade fiscal, posicionando o estado na vanguarda do monitoramento econômico regional. A adoção de uma abordagem baseada em dados de alta frequência é um diferencial que contribui para a modernização da gestão pública e para a promoção de um desenvolvimento mais robusto e resiliente.

Mais do que uma mera métrica estatística, o PIB Trimestral promove a transparência, a previsibilidade e a eficiência da gestão pública, fomentando um diálogo construtivo entre o governo, a sociedade e o setor privado. A utilização sistemática deste indicador representa um avanço institucional significativo para o Tocantins, contribuindo para o fortalecimento

de sua posição econômica no cenário nacional, impulsionando um desenvolvimento mais dinâmico, competitivo e comprometido com o bem-estar de sua população. A continuidade dos investimentos na produção e análise desses dados é fundamental para que o Tocantins possa consolidar seu crescimento e enfrentar os desafios futuros com maior resiliência e capacidade de adaptação, garantindo um futuro próspero para todos os seus cidadãos.

Por fim, destaca-se que o avanço na produção e utilização de indicadores econômicos regionais, como o PIB Trimestral, representa um passo importante na consolidação de uma cultura de planejamento baseada em dados no setor público brasileiro. A experiência do Tocantins evidencia que, mesmo em estados de menor porte relativo, é possível desenvolver instrumentos sofisticados de análise econômica, desde que haja investimento institucional, capacitação técnica e articulação com órgãos especializados. Dessa forma, o fortalecimento contínuo dessas iniciativas tende a ampliar a eficiência da gestão pública e a promover um desenvolvimento regional mais equilibrado e sustentável.

8. Referências

1. AGÊNCIA DE NOTÍCIAS IBGE. PIB cresce em todos os 27 estados do país em 2023. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/45142-pib-cresce-em-todos-os-27-estados-do-pais-em-2023>. Acesso em: 6 abr. 2026.
2. BLANCHARD, Olivier Jean; QUAH, Danny. The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances. *The American Economic Review*, v. 79, n. 4, p. 655-673, 1989.
3. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000.
4. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manuais de planejamento e finanças públicas. Brasília, DF: STN, 2022.
5. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sistema de Contas Nacionais: metodologia e conceitos. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.
6. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Indicadores econômicos regionais e análise conjuntural. Brasília, DF: IPEA, 2021.
7. STOCK, James H.; WATSON, Mark W. Business Cycle Fluctuations in US Macroeconomic Time Series. *In*: TAYLOR, John B.; WOODFORD, Michael (ed.). *Handbook of Macroeconomics*. Amsterdam: Elsevier, 1999. v. 1, p. 3-64.
8. TOCANTINS. Governo do Estado. PIB do Tocantins cresce 3,1% no primeiro trimestre e acumula 7,1% nos últimos 12 meses com incentivos do governo. 2025a. Disponível em: <https://www.to.gov.br/secom/noticias/pib-do-tocantins-cresce-31-no-primeiro-trimestre-e-acumula-71-nos-ultimos-12-meses-com-incentivos-do-governo/3t7y5uexsuic>. Acesso em: 6 abr. 2026.

9. TOCANTINS. Secretaria do Planejamento e Orçamento. PIB do Tocantins cresce 3,1% no primeiro trimestre e acumula 7,1% nos últimos 12 meses com incentivos do governo. 2025b. Disponível em: <https://www.to.gov.br/seplan/pib-trimestral/3t7y5uexsuic>. Acesso em: 6 abr. 2026.
10. TOCANTINS. Secretaria do Planejamento e Orçamento. Gerência de Contas Regionais. Boletim PIB Trimestral do Tocantins Nº 03/2025. Palmas: SEPLAN-TO, 2025c. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/463854>. Acesso em: 6 abr. 2026.
11. TOCANTINS. Secretaria do Planejamento e Orçamento. Relatórios de conjuntura econômica e planejamento estratégico. Palmas: SEPLAN-TO, s.d.

Planejamento, gestão e inovação social no Programa Bolsa Família: estrangulamentos operacionais e diretrizes para a reestruturação do cadastro único

- **Carolina Beltrão de Medeiros**

Pesquisadora, NISP/DIPES – Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ) – carolina.medeiros@fundaj.gov.br

- **Sergio Kelner Silveira**

Economista, NISP/DIPES – Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ) – sergio.kelner@fundaj.gov.br

Resumo

Este artigo analisa os principais estrangulamentos observados na operação do Cadastro Único (CadÚnico) e do Programa Bolsa Família (PBF) em municípios de pequeno e médio porte, com foco nas dimensões de planejamento, gestão e governança. A análise parte do reconhecimento de que a efetividade do programa está diretamente associada à qualidade das informações cadastrais, à capacidade administrativa local e à coordenação intergovernamental – dimensões frequentemente fragilizadas pela ausência de instrumentos de planejamento adaptativo e por limitações estruturais na gestão local das políticas sociais. Adotando abordagem qualitativa de natureza exploratória e analítica, o estudo combina análise documental, dados secundários e evidências empíricas obtidas em estudos de caso conduzidos em municípios de pequeno e médio porte, articuladas a dados administrativos do CadÚnico e do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social. A análise é organizada em três eixos interdependentes – planejamento, gestão e governança –, estrutura que permite identificar relações causais entre os estrangulamentos observados e as limitações institucionais que os produzem. Os resultados evidenciam que os estrangulamentos se concentram na fragilidade do planejamento estratégico local, na alta rotatividade das equipes técnicas, na insuficiência de capacitação, na burocratização dos processos e nas falhas de coordenação intergovernamental. Com base nesses resultados, o artigo propõe diretrizes de reestruturação do programa orientadas por abordagens de inovação social, territorialização do planejamento e fortalecimento institucional, contribuindo para o debate sobre a continuidade e a efetividade das políticas sociais no contexto federativo brasileiro.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Cadastro Único. Estrangulamentos operacionais. Inovação social. Planejamento territorial.

1. INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) constitui um dos principais instrumentos da política social brasileira, desempenhando papel central na mitigação da pobreza e na redução das desigualdades sociais e regionais. Desde sua criação, em 2003, o programa alcançou escala sem precedentes na proteção social brasileira, chegando a cobrir mais de 21 milhões de famílias em sua fase mais recente de expansão. Sua

efetividade está diretamente associada à capacidade do Estado de planejar, gerir e monitorar políticas públicas de caráter continuado, bem como à qualidade das informações produzidas pelo Cadastro Único (CadÚnico), principal base de dados para identificação, focalização e acompanhamento das famílias beneficiárias.

A dimensão do desafio pode ser apreendida pelos dados de evolução do Cadastro Único. Entre agosto de

2012 e setembro de 2023, o número total de famílias inscritas cresceu de forma contínua e expressiva, passando de aproximadamente 25 milhões para mais de 43 milhões de registros. A análise dessa série temporal, elaborada com base em dados da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGI/MDS), revela três padrões relevantes para a compreensão dos estrangulamentos operacionais. O primeiro é a expansão consistente, indicando que, ao longo dos anos, um número crescente de famílias buscou acesso ao cadastro – seja por demanda genuína por assistência social, seja por expansão ativa da cobertura do sistema. O segundo é a variação na taxa de crescimento: períodos de estabilização, como em torno de 2016, contrastam com acelerações significativas a partir de 2018 e, mais intensamente, a partir de 2020. O terceiro padrão é a ausência de declínios significativos, sugerindo que as famílias tendem a permanecer no sistema mesmo quando suas condições de renda se alteram, o que aponta para um problema estrutural de atualização e depuração cadastral que agrava os estrangulamentos analisados neste trabalho (SILVEIRA; MEDEIROS, 2024).

Nos últimos anos, o programa passou por transformações normativas, operacionais e institucionais relevantes, ao mesmo tempo em que se intensificaram desafios estruturais relacionados à coordenação federativa, à capacidade administrativa municipal e à adaptação das políticas às realidades territoriais. Pesquisas conduzidas em âmbito institucional sobre a gestão local do PBF têm identificado padrão recorrente de fragilidades operacionais que comprometem tanto a qualidade das informações cadastrais quanto a efetividade do programa na redução das desigualdades.

O perfil das famílias inscritas no CadÚnico também é estático. A quantidade de famílias classificadas na faixa de pobreza segundo os critérios do Programa Bolsa Família manteve-se relativamente estável entre 2012 e o final de 2019, em torno de 15 a 17 milhões de famílias, com flutuações moderadas. A partir de 2020, registrou-se um salto significativo no número de famílias nessa faixa, atingindo o pico em torno de 2021-2022 – fenômeno diretamente associado aos impactos econômicos da pandemia de Covid-19, que ampliou drasticamente a vulnerabilidade de famílias que anteriormente se encontravam acima da linha de pobreza. Após esse pico, observou-se uma estabilização e leve declínio, possivelmente refletindo tanto

a recuperação econômica gradual quanto ajustes nos critérios de elegibilidade. Paralelamente, a quantidade de famílias inscritas com renda per capita acima de meio salário-mínimo cresceu de forma contínua, com aceleração notável em 2023, sugerindo que parcela crescente das famílias cadastradas supera o limite formal de elegibilidade para os benefícios, sem que isso resulte na exclusão oportuna do cadastro – configurando um dos vetores do problema de desatualização cadastral (SILVEIRA; MEDEIROS, 2024).

Em municípios de pequeno e médio porte, essas dificuldades tendem a se manifestar de forma mais aguda, em razão da escassez de recursos humanos qualificados, das limitações tecnológicas e das fragilidades nos processos de planejamento e gestão local. Nesses contextos, a capacidade de articulação entre o cadastro, o benefício e os serviços socioassistenciais é frequentemente comprometida pela ausência de instrumentos de planejamento adaptativo e pela baixa integração entre os diferentes sistemas de informação do SUAS.

Nesse contexto, este trabalho tem como objetivo analisar os principais estrangulamentos observados na operação do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família em municípios selecionados, de pequeno e médio porte, no estado de Sergipe, com foco nas dimensões de planejamento, gestão e governança. A partir dessa análise, o artigo propõe diretrizes para a reestruturação do programa com base em abordagens de inovação social, planejamento territorial e fortalecimento institucional, buscando contribuir para o debate sobre a institucionalização e a continuidade do planejamento governamental no campo das políticas sociais.

O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico-conceitual, articulando contribuições da literatura sobre planejamento governamental, análise de políticas públicas e inovação social. A terceira seção descreve os procedimentos metodológicos. A quarta seção apresenta e discute os resultados, organizados nos três eixos analíticos. A quinta seção sistematiza as diretrizes de reestruturação. A sexta seção apresenta as conclusões.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 Planejamento Governamental e Capacidades Estatais

A literatura sobre planejamento governamental destaca que políticas públicas de duração continuada demandam capacidades estatais estáveis, coordenação multinível e instrumentos de planejamento capazes de lidar com contextos territoriais heterogêneos (Matus, 1993; Rezende, 2015). Abordagens clássicas do planejamento estratégico, em especial o Planejamento Estratégico Situacional (PES) proposto por Matus (1993), enfatizam que a ausência de diagnóstico consistente, com definição clara de prioridades e mecanismos de adaptação, tende a produzir políticas reativas e fragmentadas, com impactos limitados no médio e longo prazo.

No campo da análise de políticas públicas, Dunn (2018) e Secchi (2014) ressaltam a importância de integrar planejamento, implementação e avaliação, compreendendo as políticas como processos dinâmicos e interdependentes. Programas de transferência de renda, nesse sentido, não devem ser concebidos apenas como mecanismos compensatórios, mas como componentes de estratégias mais amplas de desenvolvimento humano, inclusão produtiva e redução das desigualdades estruturais. Essa perspectiva exige que o planejamento seja tratado como processo contínuo de aprendizagem institucional, e não como a elaboração pontual de instrumentos formais.

A dimensão territorial do planejamento é igualmente central. Milton Santos (2000) argumenta que o território não é apenas suporte físico das ações humanas, mas dimensão ativa que condiciona e é condicionada pelas relações sociais e pelas políticas públicas. Políticas sociais que ignoram as especificidades territoriais tendem a produzir resultados assimétricos, ampliando em vez de reduzir as desigualdades regionais. Sen (2010), por sua vez, ressalta que o desenvolvimento deve ser compreendido como expansão das liberdades substantivas dos indivíduos, o que implica que programas de transferência de renda apenas cumprem sua função plena quando articulados a políticas que ampliam as capacidades e as oportunidades das populações beneficiárias.

A heterogeneidade territorial do Brasil, marcada por enormes disparidades entre municípios em termos de capacidade administrativa, estrutura de

serviços e dinâmicas econômicas locais, constitui fator amplificador dos estrangulamentos operacionais do CadÚnico. Municípios de pequeno porte do semiárido nordestino, com forte dependência de transferências governamentais e equipes técnicas reduzidas, enfrentam desafios qualitativamente distintos daqueles enfrentados por metrópoles do Sudeste. No entanto, o sistema de gestão do CadÚnico opera predominantemente com regras e procedimentos uniformes, sem suficiente adaptação às capacidades e realidades locais.

A análise desses dados evidencia que essa uniformidade coexiste com uma base de beneficiários de perfil radicalmente heterogêneo, o que produz lacunas sistemáticas tanto de inclusão – famílias elegíveis que não acessam o cadastro – quanto de atualização – famílias cadastradas que não correspondem mais ao perfil original (SILVEIRA; MEDEIROS, 2024).

2.2 Inovação Social como Abordagem para a Reestruturação de Políticas Públicas

A literatura sobre inovação social contribui de forma decisiva para o debate sobre a reestruturação de políticas públicas. Mulgan (2019), Murray, Caulier-Grice e Mulgan (2010) e Phills, Deiglmeier e Miller (2008) conceituam a inovação social como o desenvolvimento de novas ideias, arranjos institucionais e práticas que atendem necessidades sociais de maneira mais eficaz do que as soluções existentes, ao mesmo tempo em que fortalecem capacidades coletivas e relações sociais.

No setor público, essa abordagem desloca o foco da inovação estritamente tecnológica para mudanças nos processos, nas formas de governança e na interação entre Estado, território e sociedade. Bignetti (2011) destaca que a inovação social no campo das políticas públicas implica rever os modelos de formulação e implementação, incorporando a participação dos cidadãos e das organizações comunitárias como coprodutores de soluções, e não apenas como receptores de serviços.

No contexto das políticas sociais, a inovação social está associada à construção de arranjos colaborativos, à coprodução de soluções públicas e à valorização dos saberes locais – elementos fundamentais para enfrentar problemas complexos e persistentes como a pobreza e a desigualdade. Essa perspectiva dialoga diretamente com abordagens territoriais do

planejamento, ao reconhecer que políticas nacionais padronizadas tendem a produzir resultados assimétricos quando não incorporam mecanismos de adaptação às realidades locais (Ostrom, 1990).

Neste trabalho, a inovação social aplicada ao Programa Bolsa Família é compreendida não como a criação de um novo programa, mas como a reconfiguração de seus instrumentos de planejamento, gestão e governança, de modo a ampliar sua capacidade de articular políticas setoriais, fortalecer instituições locais e promover trajetórias sustentáveis de inclusão social e desenvolvimento territorial. Essa reconfiguração tem em Furtado (2007) uma ancoragem adicional: a superação das desigualdades regionais estruturais exige políticas que mobilizem as potencialidades endógenas dos territórios, e não apenas transferências compensatórias.

3. METODOLOGIA

O estudo adotou abordagem qualitativa, de caráter exploratório e analítico, combinando análise documental, uso de dados secundários e evidências empíricas obtidas a partir de estudos de caso em municípios de pequeno e médio porte do estado de Sergipe, escolhidos de forma intencional: São Cristóvão, Indiaroba e Moita Bonita.

No plano empírico, a pesquisa de campo foi estruturada com base em grupos focais, entrevistas e análise situacional dos mecanismos locais de operação do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família. A escolha dos grupos focais decorreu de sua capacidade de explorar em profundidade percepções, experiências e opiniões dos participantes, permitindo não apenas captar problemas recorrentes da implementação, mas também gerar hipóteses interpretativas e proposições para o aperfeiçoamento do programa. Em articulação com as prefeituras, buscou-se compor grupos diversificados de gestores e beneficiários, com diferentes níveis de experiência e inserção no programa, de modo a ampliar a variedade de perspectivas e qualificar a análise comparada dos achados.

Estes municípios foram selecionados por apresentarem perfis representativos dos desafios enfrentados pela gestão local do PBF em contextos de menor capacidade institucional – caracterizados pela limitação de recursos humanos qualificados, pela dependência de transferências governamentais como principal fonte de renda local e pela fragilidade da infraestrutura de

gestão do SUAS. Esses perfis foram definidos com base em indicadores do Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M) e da capacidade institucional municipal registrada nos sistemas do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social.

No que diz respeito aos procedimentos de análise documental, foram consideradas como fontes: documentos normativos, relatórios administrativos e relatórios de dados do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família.

A análise foi organizada em três eixos analíticos: (i) planejamento, (ii) gestão e (iii) governança. No plano operacional, as evidências qualitativas foram organizadas em enunciados de campo, entendidos neste artigo como unidades analíticas construídas a partir da síntese de problemas, percepções e recorrências extraídas das falas dos participantes nos grupos focais e nas entrevistas. Esses enunciados não correspondem, necessariamente, a transcrições literais, mas a formulações sintéticas elaboradas pelos pesquisadores para permitir codificação, comparação entre municípios e interpretação analítica dos achados. Em seguida, tais unidades foram submetidas à análise categorial, com classificação por conteúdo, afinidade temática e hierarquia causal, permitindo identificar padrões convergentes e divergentes entre os contextos pesquisados.

Essa estrutura permitiu identificar relações causais entre os estrangulamentos observados e as limitações institucionais existentes, bem como analisar seus impactos sobre a qualidade da informação, a capacidade de focalização do programa e a efetividade da política no território. Os achados foram triangulados com dados do CadÚnico e com informações obtidas junto à gestão federal do programa, permitindo avaliar em que medida os problemas identificados em nível local refletem padrões mais amplos do sistema de gestão do PBF.

Com base no diagnóstico empírico, foram sistematizadas diretrizes analíticas voltadas à reestruturação do Programa Bolsa Família, orientadas por princípios de inovação social, territorialização do planejamento e fortalecimento das capacidades estatais locais. A sistematização seguiu a lógica proposta por Mulgan (2019) para ciclos de inovação social no setor público: diagnóstico, geração de alternativas, prototipagem e escalonamento de soluções.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados indicam que os principais estrangulamentos do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família se concentram em três dimensões interdependentes,

que se reforçam mutuamente e cujos efeitos sobre a efetividade do programa são sinérgicos. A Tabela 1 apresenta uma síntese dos estrangulamentos identificados e seus respectivos impactos operacionais.

TABELA 1 – Estrangulamentos por Eixo Analítico e Impactos Operacionais

Eixo Analítico	Principais Estrangulamentos Identificados	Impactos na Operação do CadÚnico e do PBF
Planejamento	Fragilidade do planejamento estratégico local; ausência de instrumentos adaptativos; reatividade a mudanças normativas centrais; desarticulação entre sistemas de informação.	Comprometimento da antecipação de riscos operacionais; dificuldades de integração entre cadastro, benefício e serviços socioassistenciais; baixa capacidade de adaptação territorial.
Gestão	Alta rotatividade das equipes técnicas; insuficiência de capacitação; burocracia excessiva; ambiguidade no conceito de família; dificuldades de atualização e validação cadastral.	Deterioração da qualidade dos dados; comprometimento da focalização; ineficiências no gasto público; aumento de inclusões e exclusões indevidas.
Governança	Falhas na coordenação intergovernamental; baixa participação social; limitada integração intersetorial; fragilidade na comunicação com beneficiários.	Assimetrias de informação; perda de legitimidade local; comprometimento da cobertura em populações vulneráveis; enfraquecimento do controle social.

Fonte: Elaboração dos autores com base em pesquisa de campo e análise documental (2026)

A análise comparada dos enunciados de campo reforça que a incidência dos problemas varia entre os municípios e entre os eixos analíticos. Em São Cristóvão, foram identificados 67 enunciados, dos quais 72% se referiam a fatores restritivos e 28% a fatores potencializadores, com distribuição relativamente equilibrada entre planejamento e programação (39%), gestão (25%) e governança (36%). Em Moita Bonita, foram registrados 38 enunciados, dos quais 81% restritivos, com forte concentração no eixo da gestão (58%). Em Indiaroba, também com predominância de fatores restritivos (81% de 37 enunciados), o maior peso recaiu sobre o eixo do planejamento e da programação (59%), seguido de gestão (38%). Esses resultados sugerem que, embora os três eixos sejam interdependentes, os estrangulamentos assumem configurações diferenciadas conforme o perfil territorial e a capacidade institucional local.

Essa diferenciação empírica é relevante porque impede interpretar os problemas do Cadastro Único e do Bolsa Família como expressão uniforme de “má gestão” em sentido amplo. Em contextos mais urbanos e institucionalmente mais estruturados, como São Cristóvão, os problemas aparecem de forma mais distribuída entre planejamento, gestão e governança. Já em contextos de maior vulnerabilidade territorial e menor capacidade de coordenação, como Indiaroba, os déficits de planejamento e programação assumem maior centralidade, o que repercute diretamente sobre

a gestão cadastral, a fiscalização e a articulação com os demais serviços públicos.

4.1 Eixo do Planejamento: Fragilidade Estratégica e Reatividade

No eixo do planejamento, observa-se a fragilidade do planejamento estratégico local, frequentemente restrito à adaptação reativa a mudanças normativas definidas em nível central. A transição do Auxílio Brasil para o novo Programa Bolsa Família, concluída em 2023, evidenciou essa limitação: municípios com menor capacidade institucional demonstraram dificuldades significativas para ajustar seus processos de cadastramento e acompanhamento às novas exigências normativas, resultando em acumulação de pendências cadastrais e atrasos na atualização dos dados.

A ausência de instrumentos de planejamento adaptativo compromete a antecipação de riscos operacionais, a integração de sistemas e a articulação entre políticas setoriais. Gestores entrevistados relataram que o ciclo de planejamento local se reduz, na prática, ao preenchimento de formulários exigidos pelo nível federal, sem que haja espaço real para diagnósticos territorializados ou para a definição de prioridades alinhadas às especificidades locais.

A pesquisa de campo ajuda a especificar essa limitação. Nos grupos focais, emergiu a percepção de que o planejamento operativo do programa permanece fortemente centralizado pelo MDS e difundido aos

operadores locais de maneira predominantemente normativa, sem correspondente investimento em qualificação técnica e aperfeiçoamento do sistema operacional. Ao mesmo tempo, os participantes associaram os problemas de planejamento à dificuldade de integrar informações, interpretar mudanças legislativas e operar, de modo articulado, os vários programas que gravitam em torno do CadÚnico. Isso sugere que o déficit de planejamento não se resume à ausência de instrumentos formais, mas envolve uma incapacidade mais ampla de transformar exigências centrais em rotinas territorialmente adaptadas e institucionalmente sustentáveis.

Essa dinâmica reproduz o que Matus (1993) denomina planejamento normativo – que parte de normas e metas definidas externamente, sem considerar as condições e recursos disponíveis no território.

A desarticulação entre os sistemas de informação constitui dimensão adicional desse estrangulamento. O CadÚnico, os sistemas do SUAS, os registros de saúde e os dados educacionais operam, na maioria dos municípios investigados, de forma fragmentada, sem interoperabilidade efetiva. Isso compromete a capacidade de produzir diagnósticos integrados das famílias beneficiárias e de identificar oportunidades de articulação entre o benefício e os demais serviços socioassistenciais disponíveis.

Os dados de evolução do CadÚnico revelam como essa desarticulação se manifesta empiricamente. O crescimento acelerado do número total de inscritos – que dobrou entre 2012 e 2023, chegando a mais de 43 milhões de famílias – não foi acompanhado por expansão proporcional da capacidade de gestão e depuração cadastral nos municípios. A consequência mais visível é o acúmulo de registros desatualizados: famílias cuja renda per capita cresceu acima de meio salário-mínimo permaneceram no sistema, compondo uma parcela crescente do total de inscritos sem que os sistemas de informação competentes – saúde, educação, previdência, trabalho – interoperassem de forma eficaz para sinalizar essa mudança de perfil. Esse fenômeno é particularmente evidente nos dados de 2022-2023, quando a proporção de famílias com renda acima de meio salário-mínimo no CadÚnico cresceu de forma acentuada, indicando que o sistema absorveu o choque pandêmico sem desenvolver mecanismos ágeis de revisão e atualização dos registros (Silveira; Medeiros, 2024).

4.2 Eixo da Gestão: Burocracia, Capacitação e Ambiguidade Cadastral

No eixo da gestão, destacam-se problemas relacionados à alta rotatividade das equipes técnicas, à insuficiência de capacitação, à burocratização dos processos e às dificuldades de atualização e validação das informações cadastrais. Esses fatores afetam diretamente a qualidade dos dados, a fiscalização e a confiabilidade do sistema, com impactos relevantes sobre a focalização do programa e a eficiência do gasto público.

Os achados qualitativos detalham como essa limitação se traduz em problemas operacionais concretos. Foram registrados relatos de alta rotatividade de cadastradores em razão da baixa remuneração, dificuldades de fiscalização presencial por carência de pessoal, equipamentos e condições de segurança, ausência de atualização cadastral tempestiva, incompatibilidades entre dispositivos utilizados pelas equipes e aplicativos operacionais, além de dificuldades recorrentes para verificar perfis familiares baseados em renda autodeclarada. Em contextos de maior pressão social, as visitas de fiscalização também se tornam tensas, uma vez que o receio de perda do benefício afeta a relação entre gestores e beneficiários. Em conjunto, esses elementos mostram que o problema da gestão não se resume a insuficiência abstrata de pessoal, mas envolve fragilidades concretas de qualificação, estabilidade da equipe, infraestrutura de trabalho e capacidade de validação da informação.

A pesquisa de campo permite detalhar com mais nitidez a materialidade desses entraves. Entre os problemas recorrentes registrados em campo, destacam-se a dificuldade de identificar perfis familiares com base na renda autodeclarada, a produção de inconsistências cadastrais pela separação artificial de membros de uma mesma residência e a tensão que acompanha as visitas de fiscalização, marcadas pelo receio dos beneficiários de perder o acesso ao programa. Esses elementos revelam que a gestão cadastral opera sob uma dupla pressão: de um lado, a exigência de precisão e controle; de outro, a fragilidade social das famílias atendidas e a baixa clareza pública sobre regras, critérios e procedimentos. O resultado é um ambiente de trabalho em que burocracia, insegurança informacional e vulnerabilidade social se combinam, dificultando a atualização tempestiva do cadastro e comprometendo a qualidade da focalização.

A rotatividade das equipes técnicas constitui um dos principais vetores de deterioração da qualidade do cadastro. Em municípios de pequeno porte, o operador do CadÚnico frequentemente é o mesmo servidor responsável por múltiplas atribuições na secretaria de assistência social, sem estabilidade no cargo e sujeito às discontinuidades dos ciclos políticos municipais. Cada mudança de equipe implica perda de conhecimento acumulado sobre as famílias cadastradas, sobre os procedimentos operacionais e sobre as particularidades locais que condicionam o processo de cadastramento.

A ambiguidade no conceito de família é um estranhamento identificado tanto na pesquisa de campo quanto no debate nacional sobre o programa. O PBF opera com conceito de família que nem sempre corresponde às configurações familiares efetivamente existentes nos territórios – famílias estendidas, arranjos multigeracionais, uniões informais e nucleações variáveis são realidades cotidianas que o cadastro tem dificuldade de capturar com precisão. Essa ambiguidade produz tanto exclusões indevidas – famílias elegíveis não cadastradas por não se enquadrarem nos critérios formais – quanto inclusões irregulares resultantes de interpretações inconsistentes das regras pelos operadores locais.

A burocratização excessiva dos processos de cadastramento, atualização e revisão é apontada pelos gestores como fator que reduz a eficiência operacional e desestimula a participação das famílias. Exigências documentais complexas, prazos apertados para atualização cadastral e ausência de mecanismos simplificados para situações específicas – como famílias em situação de rua ou em contextos de extrema vulnerabilidade – constituem barreiras que comprometem a cobertura do programa.

A análise comparada entre os perfis de inscrição no CadÚnico ao longo do tempo revela que essas falhas de gestão têm consequências diretas sobre a qualidade do cadastro. A proporção entre famílias com renda per capita até meio salário-mínimo – que agrega pobreza e baixa renda – e famílias com renda acima desse limite manteve-se relativamente estável entre 2012 e início de 2022, quando a parcela de baixa renda representava cerca de 80 a 85% do total de inscritos.

A partir de 2022, e com intensidade crescente em 2023, essa composição sofreu alteração significativa: a parcela de famílias com renda acima de meio

salário-mínimo cresceu substancialmente, atingindo mais de 30% dos inscritos em alguns meses de 2023. Esse deslocamento pode refletir tanto uma melhoria real nas condições de vida de parcela das famílias cadastradas quanto um problema de desatualização: famílias que superaram o critério de renda e deveriam ter sido desligadas ou reposicionadas no sistema continuaram ativas no CadÚnico, distorcendo a fotografia da vulnerabilidade social que o cadastro deveria retratar com precisão. Essa ambiguidade nos dados cadastrais agrava a burocratização descrita acima, pois exige processos adicionais de revisão que, sem sistemas integrados, demandam intervenção manual intensiva das equipes locais (Silveira; Medeiros, 2024).

4.3 Eixo da Governança: Coordenação, Participação e Comunicação

No eixo da governança, os achados evidenciam falhas na coordenação intergovernamental, baixa participação social e limitada integração intersetorial. A fragilidade dos mecanismos de comunicação com os beneficiários e de escuta das demandas territoriais contribui para assimetrias de informação e reduz a legitimidade das políticas públicas no nível local.

No material empírico, as fragilidades de governança aparecem sobretudo sob a forma de assimetrias de informação e falhas comunicacionais. Os grupos focais registraram muitas dúvidas dos beneficiários quanto às regras do Cadastro Único e do Bolsa Família, bem como desconhecimento de direitos, critérios e procedimentos por parte de segmentos mais vulneráveis das comunidades.

A pesquisa de campo evidencia que essas falhas de governança não dizem respeito apenas à comunicação administrativa em sentido estrito, mas a um problema mais amplo de inteligibilidade pública do programa. Muitos beneficiários não compreendem plenamente as regras do Cadastro Único e do Bolsa Família e tendem a atribuir ao governo municipal a posição de gestor integral do benefício, enquanto o governo federal aparece apenas como instância pagadora. Essa confusão de papéis enfraquece a transparência, dificulta o controle social e amplia a distância entre política pública formalmente desenhada e política efetivamente compreendida no território. Além disso, a governança local é tensionada por dificuldades de relacionamento entre municípios e Caixa Econômica Federal e por falhas de comunicação entre

gestão municipal e gestão federal, que podem produzir bloqueios indevidos, desgaste institucional e insegurança para os usuários.

Ao mesmo tempo, mudanças legislativas e operacionais definidas em nível central tendem a repercutir diretamente sobre a gestão local sem que haja, necessariamente, canais eficazes de comunicação e tradução dessas mudanças para os usuários finais.

Esse quadro produz desgaste institucional em dois sentidos. De um lado, enfraquece a confiança dos beneficiários na gestão local, que passa a ser percebida como responsável por decisões e bloqueios que, muitas vezes, decorrem de regimentos ou inconsistências produzidos em outras escalas do sistema. De outro, limita a capacidade de participação e controle social, pois a baixa circulação de informação dificulta tanto a compreensão dos direitos quanto o acompanhamento crítico do funcionamento do programa. Nesse sentido, a governança do PBF não pode ser pensada apenas como coordenação vertical entre entes federados, mas também como capacidade horizontal de comunicação pública, mediação institucional e produção de legitimidade no território.

A coordenação federativa do PBF opera, na prática, de forma predominantemente vertical, com o nível federal definindo regras, sistemas e procedimentos que os municípios devem implementar, com limitada margem para adaptações às condições locais. Essa dinâmica é agravada pela escassez de espaços formais de articulação horizontal entre municípios, que permitiriam a troca de experiências e a construção de soluções compartilhadas para problemas comuns. A baixa participação dos municípios na verificação e validação dos dados cadastrais – identificada tanto na pesquisa de campo quanto em análises nacionais do programa – reflete, em parte, essa estrutura de governança excessivamente centralizada.

A participação social nos processos de monitoramento e avaliação do programa é limitada. Os conselhos municipais de assistência social, instâncias formalmente constituídas para exercer o controle social das políticas do SUAS, nem sempre dispõem de informações suficientes para avaliar o desempenho local do CadÚnico e do PBF. A ausência de mecanismos sistemáticos de prestação de contas e de acesso a dados desagregados por território compromete a capacidade dessas instâncias de exercer papel efetivo de monitoramento e de proposição de melhorias.

A comunicação com os beneficiários constitui dimensão adicional desse eixo. Gestores entrevistados relataram que a desinformação sobre as regras do programa é um problema recorrente, manifestando-se tanto na dificuldade dos beneficiários em compreender os critérios de elegibilidade e os motivos de bloqueio ou cancelamento do benefício, quanto na disseminação de informações incorretas por canais informais. Essa assimetria de informação compromete a legitimidade do programa e pode levar ao não acesso de famílias elegíveis ou à mobilização de contestações administrativas desnecessárias.

O impacto da pandemia de Covid-19 sobre o CadÚnico e o PBF ilustra com clareza as limitações dos arranjos de governança existentes. O aumento expressivo no número de famílias em situação de pobreza a partir de 2020 – com pico por volta de 2021-2022 – representou um teste de estresse para os sistemas de cadastramento e de gestão das condicionalidades. A resposta a essa crise demandou ajustes ad hoc nas regras de elegibilidade e na operação dos sistemas, sem que os mecanismos ordinários de coordenação federativa estivessem preparados para absorver o choque. Em muitos municípios, as equipes de gestão do CadÚnico foram sobrecarregadas com a demanda por novos cadastramentos simultâneo às exigências de revisão dos registros existentes, comprometendo a qualidade de ambas as operações. A ausência de canais efetivos de comunicação com os beneficiários agravou o problema: famílias que deveriam atualizar informações não foram alertadas tempestivamente, e famílias que passaram a ser elegíveis encontraram dificuldades para compreender os novos critérios e procedimentos de acesso (Silveira; Medeiros, 2024).

5. DIRETRIZES PARA A REESTRUTURAÇÃO DO CADÚNICO E DO PBF

A proposta de reestruturação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único apresentada neste trabalho parte do entendimento de que os estratagemas identificados não podem ser superados apenas por ajustes incrementais nos sistemas e nos procedimentos existentes. Defende-se uma abordagem de inovação social que reposicione o programa como instrumento sistêmico de desenvolvimento territorial, estruturado a partir de cinco vetores interdependentes. A Tabela 2 sintetiza as diretrizes propostas.

TABELA 2 – Diretrizes de Reestruturação por Vetor de Inovação Social

Vetor de Inovação Social	Diretriz de Reestruturação	Aplicação ao CadÚnico/PBF
Territorialização do planejamento	Incorporar diagnósticos territoriais no ciclo do PPA municipal; adaptar instrumentos de planejamento às realidades locais.	Módulos locais de planejamento do CadÚnico por perfil territorial; metas adequadas à heterogeneidade municipal.
Fortalecimento das capacidades estatais locais	Formação contínua de gestores; redução da rotatividade por meio de carreiras específicas de assistência social.	Programas permanentes de capacitação de operadores do SUAS e do CadÚnico, com certificação e valorização profissional.
Integração intersetorial	Superar a lógica setorial fragmentada; articular PBF com políticas de saúde, educação e inclusão produtiva.	Interoperabilidade do CadÚnico com sistemas de saúde (RNDS) e educação (INEP); painéis integrados de monitoramento.
Participação e coprodução	Ampliar canais de escuta territorial; incorporar saberes locais e demandas das comunidades no redesenho do programa.	Conselhos municipais de assistência social com papel ativo no monitoramento do CadÚnico; ouvidorias acessíveis.
Tecnologia para Monitoramento e Avaliação	Uso estratégico de dados administrativos para monitoramento contínuo, detecção precoce de irregularidades e avaliação de impacto.	Painéis de visualização de dados do CadÚnico por município; alertas automáticos de inconsistências cadastrais.

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados da pesquisa, Mulgan (2019), Murray et al. (2010) e Phills et al. (2008).

A territorialização do planejamento constitui o vetor central das diretrizes propostas. Isso implica incorporar diagnósticos territorializados no ciclo de planejamento municipal do PBF, com instrumentos que permitam identificar as especificidades locais – perfis de vulnerabilidade, dinâmicas populacionais, disponibilidade de serviços socioassistenciais – e traduzi-las em metas e estratégias operacionais adaptadas. Matus (1993) já apontava que o planejamento efetivo exige conhecimento situacional, isto é, a capacidade de partir de uma leitura precisa da realidade concreta para orientar a ação governamental.

Parte relevante das diretrizes aqui propostas encontra ressonância em mudanças institucionais que começaram a ser implementadas no mesmo período em que a pesquisa de campo identificou falhas na integração de sistemas, na atualização cadastral e na sobrecarga das rotinas locais de operação. Em junho de 2023, foi iniciada a primeira etapa da integração entre o Cadastro Único e o CNIS, posteriormente regulamentada por instrução normativa específica. Essa integração foi concebida para qualificar as informações de renda, automatizar parte da averiguação cadastral, reduzir a necessidade de deslocamentos presenciais ao CRAS e melhorar o monitoramento e a avaliação dos programas sociais que utilizam a base do CadÚnico. À luz dos achados empíricos deste artigo, essa mudança institucional aparece como resposta parcial a problemas identificados em campo, especialmente aqueles relacionados à desatualização

cadastral, à sobrecarga das equipes locais e à baixa interoperabilidade entre sistemas.

O fortalecimento das capacidades estatais locais é condição habilitadora para a implementação dos demais vetores. Sem equipes técnicas estáveis, qualificadas e dotadas de ferramentas adequadas, nenhuma diretriz de inovação social pode ser operacionalizada de forma sustentável. Isso implica investimentos em carreiras específicas da assistência social que reduzam a rotatividade, programas contínuos de capacitação e certificação de operadores do CadÚnico e do SUAS, e o desenvolvimento de sistemas de apoio à decisão que simplifiquem e orientem as rotinas operacionais.

A pesquisa de campo também sugere que o aprimoramento do programa não deve ser reduzido à integração tecnológica de bases de dados. Embora a integração CNIS–CadÚnico represente avanço relevante, os achados empíricos apontam necessidades adicionais, como treinamento em técnicas de planejamento colaborativo, estruturação de redes de colaboração, capacitação continuada dos operadores e iniciativas voltadas ao incentivo ao empreendedorismo e à superação da percepção de “acomodação” associada aos beneficiários. Em termos analíticos, isso significa que a reestruturação do programa exige combinar inovação tecnológica com inovação organizacional e territorial, de modo a ampliar não apenas a precisão cadastral, mas também a capacidade de coordenação, comunicação e ativação de oportunidades nos territórios.

A integração intersetorial é imprescindível para que o PBF cumpra seu potencial como componente de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento humano. A interoperabilidade entre o CadÚnico e os sistemas de saúde, educação e inclusão produtiva – já prevista normativamente, mas ainda limitada na prática – constitui a base técnica para que essa integração seja operacionalizada. Painéis integrados de monitoramento, acessíveis aos gestores locais, podem ampliar significativamente a capacidade de articulação entre o benefício e os demais serviços disponíveis para as famílias beneficiárias.

A ampliação da participação e da coprodução representa mudança na concepção do papel dos beneficiários e das comunidades no processo de gestão do programa. Conforme Ostrom (1990), sistemas de governança sustentáveis dependem da participação ativa dos usuários na definição de regras e no monitoramento de sua aplicação. Para o PBF, isso implica fortalecer os conselhos municipais de assistência social, criar canais acessíveis de escuta e ouvidoria, e incorporar as demandas e os saberes locais no redesenho dos instrumentos de cadastramento e acompanhamento.

As evidências empíricas e os dados de evolução do CadÚnico convergem para um conjunto articulado de recomendações. A primeira e mais urgente é o aprimoramento contínuo da precisão e abrangência do Cadastro Único como instrumento de identificação das famílias vulneráveis, incluindo mecanismos automáticos de atualização baseados na interoperabilidade com sistemas setoriais de saúde, educação e previdência. A segunda recomendação é a implementação de políticas públicas multifacetadas que considerem as variações regionais e a volatilidade econômica: os dados mostram que crises como a pandemia de Covid-19 têm capacidade de alterar radicalmente o perfil do cadastro em curto espaço de tempo, exigindo que o sistema tenha resiliência suficiente para absorver esses choques sem perder qualidade. A terceira recomendação é a adoção de uma abordagem de análise contextualizada, que incorpore informações sobre política social, dinâmica econômica e critérios de inscrição no CadÚnico para uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas observadas – superando a tendência de tratar o cadastro como uma fotografia estática da pobreza, quando na verdade ele capta um

processo contínuo e heterogêneo de variação nas condições de vida das famílias brasileiras.

Por fim, o uso estratégico de tecnologias para monitoramento e avaliação deve ser orientado não pela sofisticação técnica em si, mas pela capacidade de produzir informações acionáveis para os gestores locais. Painéis de visualização de dados do CadÚnico por município, sistemas de alertas automáticos para inconsistências cadastrais e ferramentas de análise de trajetórias familiares representam inovações de baixo custo com alto potencial de impacto sobre a qualidade da gestão local do programa.

6. CONCLUSÃO

A análise evidencia que os estrangulamentos observados na operação do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família refletem limitações estruturais do modelo de planejamento governamental, especialmente no que se refere à articulação territorial, à coordenação federativa e à adaptação às realidades locais. Essas limitações não são acidentais ou conjunturais: resultam de um modelo de gestão que concentra a formulação no nível central e delega a implementação a municípios com capacidades institucionais frequentemente insuficientes para operacionalizar, com qualidade, as exigências normativas do programa.

Os achados empíricos apresentados ao longo do artigo mostram que tais limitações se expressam de forma territorialmente diferenciada. Municípios com maior dispersão rural, maior proporção de população no Cadastro Único e maior dependência de transferências sociais tendem a concentrar estrangulamentos mais agudos nos eixos do planejamento e da gestão, enquanto contextos mais urbanos e relativamente mais estruturados revelam distribuição mais equilibrada entre planejamento, gestão e governança. A comparação entre os casos analisados reforça que a reestruturação do programa exige soluções diferenciadas, sensíveis às capacidades locais e às condições concretas dos territórios.

O estudo reforça a necessidade de superar abordagens fragmentadas e reativas, avançando para modelos de planejamento mais integrados, participativos e orientados ao longo prazo. A transição do planejamento normativo-reativo para um planejamento estratégico situacional – que parte das condições concretas do território, mobiliza as capacidades locais e incorpora mecanismos robustos de

monitoramento e aprendizagem – é condição fundamental para ampliar a efetividade do programa em contextos de maior vulnerabilidade institucional.

As diretrizes de reestruturação baseadas na inovação social oferecem um caminho consistente para o aprimoramento do programa, ao combinar territorialização do planejamento, fortalecimento das capacidades estatais locais, integração intersetorial, ampliação da participação social e uso estratégico de tecnologias para monitoramento e avaliação. Esse conjunto de vetores representa não apenas uma agenda de modernização da gestão, mas uma reorientação conceitual que reposiciona o PBF como instrumento sistêmico de desenvolvimento territorial, articulando a transferência de renda a estratégias mais amplas de inclusão social e promoção das capacidades humanas.

Em perspectiva mais ampla, a pesquisa de campo mostra que os problemas do CadÚnico e do Bolsa Família não podem ser interpretados apenas como falhas operacionais isoladas. Eles expressam uma combinação de planejamento reativo, fragilidades persistentes de gestão local e déficits de governança comunicativa e participativa. Ao mesmo tempo, a própria pesquisa de campo evidencia que tais entraves convivem com possibilidades concretas de aperfeiçoamento, seja por meio de maior integração de sistemas, seja pelo fortalecimento das capacidades locais, pela melhoria dos fluxos de informação e pela construção de estratégias mais abrangentes de inclusão produtiva e inovação social. Essa leitura reforça a tese central do artigo: a efetividade do programa

depende menos de ajustes fragmentados e mais da construção de um arranjo institucional capaz de articular precisão cadastral, coordenação federativa e adaptação territorial.

A trajetória dos dados do CadÚnico entre 2012 e 2023 ilustra com precisão os limites do modelo atual e a urgência da transformação proposta. O crescimento de mais de 18 milhões de famílias inscritas no período, a aceleração provocada pela pandemia e a alteração do perfil de renda observada em 2022-2023 demonstram que o sistema opera em um ambiente de alta volatilidade, que demanda capacidades de gestão, monitoramento e adaptação muito superiores às que os municípios dispõem atualmente. A adequação do Cadastro Único a essa realidade dinâmica não é apenas uma questão operacional, mas uma condição estrutural para que o PBF mantenha sua efetividade como principal instrumento de proteção social da população brasileira mais vulnerável.

Ao dialogar com o debate sobre planejamento setorial e territorial, o trabalho contribui para a reflexão sobre os desafios e as possibilidades de institucionalização e continuidade das políticas sociais no contexto federativo brasileiro. Os achados sugerem que o aprimoramento do CadÚnico e do PBF depende menos de reformas normativas isoladas e mais da construção de capacidades analíticas, institucionais e territoriais que permitam ao Estado operar com maior consistência, adaptabilidade e responsabilidade perante as populações que mais dependem das políticas sociais para acessar seus direitos fundamentais.

Referências

1. BIGNETTI, L. P. As inovações sociais: uma incursão por ideias, tendências e focos de pesquisa. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 47, n. 1, p. 3–14, jan./abr. 2011.
2. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Programa Bolsa Família: legislação consolidada. Brasília: MDS, 2023.
3. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Manual do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Brasília: MDS, 2017.
4. DUNN, W. N. *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. 6. ed. New York: Routledge, 2018.
5. FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
6. IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). Brasília: IPEA, 2013.
7. MATUS, C. *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: IPEA, 1993.
8. MULGAN, G. *Social Innovation: How Societies Find the Power to Change*. Bristol: Policy Press, 2019.

9. MURRAY, R.; CAULIER-GRICE, J.; MULGAN, G. The Open Book of Social Innovation. London: Nesta/The Young Foundation, 2010.
10. OSTROM, E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
11. PHILLS, J. A.; DEIGLMEIER, K.; MILLER, D. T. Rediscovering social innovation. Stanford Social Innovation Review, v. 6, n. 4, p. 34–43, 2008.
12. REZENDE, F. Planejamento e Orçamento Público no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.
13. SANTOS, M. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.
14. SECCHI, L. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
15. SEN, A. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
16. SILVEIRA, S. K.; MEDEIROS, C. B. Nota Técnica 14 – Evolução do Número e do Perfil das Famílias Inscritas no Cadastro Único no Brasil. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Núcleo de Inovação Social em Políticas Públicas (NISP/DIPES), 2024.
17. SOARES, S.; SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: IPEA, 2009. (Texto para Discussão, n. 1424).

Política de ordenamento territorial como estratégia de planejamento de longo prazo: o papel do zoneamento ecológico-econômico no desenvolvimento regional da Bahia

- **Thiago Reis Góes**

Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, Brasil
thiago.goes@seplan.ba.gov.br

- **Nícia Moreira da Silva Santos**

Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, Brasil
nícia.santos@seplan.ba.gov.br

- **Ranieri Muricy Barreto**

Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, Brasil
ranieri.barreto@seplan.ba.gov.br

Resumo

O artigo analisa o ordenamento territorial como elemento importante para o planejamento de longo prazo, com foco no papel do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). Parte-se da concepção do território como espaço de relações sociais, econômicas e ambientais, marcado por disputas e desigualdades. O ordenamento territorial configura-se como um importante instrumento do planejamento de longo prazo, na medida em que busca organizar o uso e a ocupação do território integrando as dimensões econômicas, sociais, ambientais. No contexto baiano, estado que apresenta grande dimensão territorial, abriga três distintos biomas e possui profundas desigualdades regionais, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) apresenta-se como uma estratégia de caráter técnico e institucional que possibilita reduzir as incertezas, dando maior previsibilidade para os atores econômicos e sociais com relação aos usos do território, além de minimizar a pressão antrópica no meio biofísico, sendo, portanto, um instrumento importante para o planejamento de longo prazo. A partir de abordagem qualitativa e analítico-descritiva, discute-se o conceito de ordenamento territorial, sua relação com o planejamento de longo prazo e analisa-se o processo de elaboração e implantação do ZEE do estado da Bahia. Conclui-se que a consolidação do ordenamento territorial, ancorada no ZEE, como elemento do planejamento é condição fundamental para a construção de um modelo de desenvolvimento regional mais equilibrado, sustentável e socialmente inclusivo, mas os desafios institucionais e de governança são entraves concretos à sua implementação.

Palavra Chave: Ordenamento Territorial, Zoneamento Ecológico-Econômico, Planejamento de Longo Prazo, Desenvolvimento Sustentável

1. INTRODUÇÃO

A discussão sobre o planejamento de longo prazo no Brasil tem ganhado relevância nas recentes reflexões sobre políticas de desenvolvimento, especialmente após um período de predominância

neoliberal, durante o qual o Estado viu sua capacidade de planejar e impulsionar o desenvolvimento ser progressivamente reduzida. Nesse contexto, o mercado demonstrou limitações para enfrentar problemas socioeconômicos estruturais, sobretudo em

um país de grande extensão territorial, com ampla diversidade ambiental e significativa heterogeneidade social e econômica, como o Brasil.

O planejamento de longo prazo constitui elemento central da capacidade do Estado de orientar o desenvolvimento econômico e social em contextos marcados por desigualdades territoriais e pressões ambientais. No Brasil, o processo de retomada do planejamento de longo prazo pode ser evidenciado por meio da implementação de um conjunto de planos de longo prazo dos estados subnacionais, bem como pela União, ao apresentar o plano Estratégia Brasil 2050.

Embora o planejamento de longo prazo seja um instrumento fundamental para antecipar tendências e enfrentar os desafios estruturais, este instrumento precisa interagir e considerar a dimensão territorial do planejamento para além de obrigações normativas de territorialização das ações de políticas públicas. Neste sentido, embora o ciclo de planejamento territorializado com intuito de superar as desigualdades regionais seja necessário, é preciso, ainda, compreender o território enquanto totalidade e palco da interação social, econômica e ambiental. Portanto, espaço de produção e de conflito.

Com a aceleração do processo de globalização, a intensificação das pressões climáticas e o desafio persistente de um quadro de desigualdades regionais, a capacidade dos Estados e governos subnacionais de governar o território de forma sustentável, equitativa e prospectiva, ou seja, numa lógica de longo prazo, tornou-se crucial. Nesse cenário, o planejamento territorial emerge como estratégia fundamental para conferir coerência espacial às políticas públicas e para promoção do desenvolvimento sustentável.

O planejamento territorial, entendido como o conjunto de políticas públicas, instrumentos legais e arranjos institucionais por meio dos quais os Estados governam o uso, a organização e o desenvolvimento do espaço geográfico, abrange no seu escopo o ordenamento territorial. Este possibilita organizar a ação do Estado e dos atores econômicos e sociais no espaço, considerando as suas especificidades, sendo, portanto, uma importante estratégia para o planejamento de longo prazo. A organização do uso e ocupação do território, integrando as dimensões econômicas, sociais, ambientais, permite reduzir as incertezas e dá maior previsibilidade para os atores econômicos e sociais. Assim, o ordenamento territorial assume

papel central como estratégia de planejamento de longo prazo. Trata-se de política capaz de orientar a ação estatal no espaço, reduzindo conflitos socioambientais e qualificando a alocação de recursos para a promoção do desenvolvimento.

Em países marcados por elevada heterogeneidade espacial e profundas desigualdades regionais, como o Brasil, políticas de caráter setorial e de curto prazo se mostram insuficientes para enfrentar desafios estruturais relacionados à distribuição de oportunidades econômicas e à sustentabilidade ambiental. Nesse cenário, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) se configura como um dos principais instrumentos de ordenamento territorial ao reduzir conflitos sociais e ambientais e minimizar a pressão antrópica no meio biofísico.

2. JUSTIFICATIVA

No contexto baiano, estado que apresenta grande dimensão territorial, abriga três distintos biomas e possui profundas desigualdades regionais e heterogeneidade da ocupação e usos do solo, além de possuir o maior litoral brasileiro, as especificidades territoriais precisam ser consideradas nos instrumentos de planejamento para que se possa alcançar um novo patamar de desenvolvimento sustentável equilibrado regionalmente.

Dessa forma, estudos de caso tal como se propõe, sobre o processo de implantação do ZEE no estado da Bahia, contribui com as discussões e possibilita identificar os limites e desafios do planejamento territorial e a necessidade de sua integração ao planejamento de longo prazo. O trabalho se justifica na medida que a produção acadêmica sobre o tema do ZEE ainda é limitada (ARANTES et al., 2023, SANTOS et al 2025) e sua articulação com as políticas de planejamento são restritas (ITANI et al., 2025).

3. OBJETIVO

O presente artigo tem como objetivo analisar o ordenamento territorial como política de planejamento de longo prazo, com ênfase no papel do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) enquanto instrumento estratégico de desenvolvimento regional. A partir de revisão bibliográfica e análise conceitual, o artigo discute os fundamentos do ZEE enquanto instrumento de ordenamento territorial e os desafios de sua implementação para o contexto específico da Bahia.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O debate sobre desenvolvimento regional tem destacado a crescente importância do território enquanto dimensão estratégica para atuação de políticas públicas, uma vez que as mesmas se materializam no território (SANTOS, 2006). Para Brandão (2007, p. 43), o território é o espaço onde “se materializam as estratégias do capital e do Estado”. É, portanto, uma construção social, marcada por relações de poder, disputas e trajetórias específicas (SANTOS; SILVEIRA, 2001). O território é o espaço usado (SANTOS, 2006), resultado de práticas sociais, políticas e econômicas que envolve poder, identidade e disputa.

Osorio (2012) chama atenção que “os distintos padrões de reprodução observados nas distintas historicidades se repercutem diferentemente no espaço geográfico, uma vez que o capital para se valorizar exige diferentes estruturas produtivas e formatos de infraestrutura. Assim, o capital intervém no território de maneira diversa, segundo as necessidades particulares que sua metamorfose exige” (OSORIO, 2012, p. 73). O território é apropriado para garantir o processo de reprodução do capital (HARVEY, 2006).

A apropriação do espaço pelo capital causa na escala local, no território desordem, no sentido de um novo ordenamento. De fato, a produção capitalista do espaço é marcada por um processo de espoliação inclusive do próprio território (HARVEY, 2006). Barreiras físicas e normativas são suprimidas, novos objetos técnicos são incorporados ao espaço e os mais distintos espaços tendem a se tornar espaços de globalização, logo, alvos de atores hegemônicos e da valorização do capital. Mas, há, também, os espaços não hegemônicos e no nível local, os vetores de racionalidade fundamentais para a valorização do capital, provocam conflitos, pois os objetos técnicos hegemônicos que respondem às ações também hegemônicas pouco dialogam com os sujeitos locais de um determinado território (SANTOS, 2006).

A contribuição de Brandão (2007) é central para articular essas dimensões a partir da noção de múltiplas escalas e múltiplos níveis de poder. Para o autor, o desenvolvimento territorial é um processo relacional e multiescalar, no qual decisões tomadas em escalas globais e nacionais se materializam de forma específica nos territórios regionais e locais. O autor critica abordagens que isolam o local como espaço autônomo de desenvolvimento, ressaltando que as escalas são

socialmente construídas e permanentemente articuladas por relações de poder assimétricas.

A produção de novos espaços para a produção pode incorrer na desterritorialização de sujeitos sociais que estão à margem do processo de produção, pois apenas os atores hegemônicos são integrados e utilizam todos os espaços. Territórios, assim, são apropriados pelo capital para integrá-los à sua dinâmica de valorização. Haesbaert (2004) destaca que a globalização cria múltiplos territórios sobrepostos e um processo crescente de desterritorialização. Para o autor, são as populações excluídas de território, seja no sentido mais elementar (terra, terreno) ou mesmo cultural e simbólico que são tolhidos de sua experiência total do espaço.

Tais características do processo reprodução dos espaços exigem novas bases para planejar o território de modo a coordenar seus usos, reduzir conflitos, desigualdades e promover sustentabilidade. Ademais, muitos dos desafios atuais da sociedade – mudanças climáticas, acesso à moradia e a terra, transição demográfica, reestruturação econômica e desigualdades regionais e sociais – são irremediavelmente espaciais em sua natureza. Essa concepção do território rompe com visões que tratam o mesmo como mero suporte das atividades econômicas. Reconhecer o território como espaços de interações sociais e destas com o meio ambiente, bem como espaço de disputa e conflito requer planejamento.

O planejamento territorial abrange todas as intervenções públicas que moldam a distribuição espacial de atividades, populações e infraestrutura em um determinado território. É entendido como um processo político-comunicativo – no qual interesses e valores conflitantes são negociados (HEALEY, 2006), a partir de uma base técnica-racional sobre as dimensões econômicas e naturais do território.

O ordenamento territorial se coloca como uma alternativa para o planejamento territorial e gestão da interação entre sociedade e espaço natural no território, organizando usos (urbano, rural, industrial) e fluxos para qualificar o desenvolvimento. Trata-se de um instrumento de intervenção política e de regulação estatal para ordenar o território na medida que integra as dimensões social, ambiental e normativa, respondendo às vocações de cada território (MORAES, 2005).

Já Becker e Egler (1997) destacam que o ordenamento territorial é um instrumento fundamental do

Estado para integrar, controlar e valorizar espaços. Messias da Costa (2005) assevera que ordenar é coordenar fluxos e repartir poder, fundamental para as relações que se dão no território. Ferrão (2010) define o ordenamento do território como um quadro estratégico de coordenação das políticas públicas no espaço, capaz de conferir coerência à ação estatal e reduzir a fragmentação institucional, além de acomodar distintos interesses.

O ordenamento territorial pode ser definido, portanto, como o conjunto de diretrizes, instrumentos e práticas voltados à organização do uso, da ocupação e da gestão do território, considerando a interação entre fatores econômicos, sociais, ambientais e institucionais. O ordenamento territorial permite antecipar conflitos de uso do solo, identificar potencialidades e vulnerabilidades territoriais e orientar a localização de investimentos públicos e privados, contribuindo para a previsibilidade das decisões dos agentes econômicos e governamentais.

Lima e Alves (2020) evidenciam que o ordenamento territorial é importante para o desenvolvimento regional e devem ser tratados como dimensões complementares do planejamento estatal. As autoras defendem que o Estado exerce centralidade como agente promotor de políticas públicas integradas necessárias para a redução das desigualdades socioespaciais e para o desenvolvimento sustentável. Mas é por meio de seu papel como agente regulador, produtor e organizador do espaço que o Estado tem centralidade na organização do território. O ordenamento territorial emerge, portanto, como instrumento de planejamento que visa racionalizar o uso do território e articular políticas públicas em diferentes escalas.

Segundo Lima e Alves (2020), o ordenamento territorial corresponde a uma prática estatal que busca organizar o território por meio do planejamento e da alocação de recursos, visando reduzir desigualdades e promover o desenvolvimento. Dessa forma, consolida-se como elemento central da capacidade estatal de planejar o território para além dos ciclos políticos de curto prazo.

Trata-se, em nível institucional, de um processo de planejamento de longo prazo que exige mecanismos de compromisso sustentado para além dos governos individuais e dos ciclos eleitorais. Isto exige dispositivos institucionais capazes de enfrentar esse desafio de governança espacial que possam levar em

conta simultaneamente a sensibilidade ecológica, o potencial econômico, as necessidades sociais e a sustentabilidade a longo prazo.

Assim, o ordenamento territorial assume papel central como estratégia de planejamento de longo prazo, ao articular dimensões econômicas, sociais, ambientais e institucionais em uma perspectiva integrada capaz de orientar a ação antrópica no espaço, reduzindo conflitos socioambientais. Dentre os instrumentos de ordenamento territorial, destaca-se o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).

Becker e Egler (1997, p. 19) definem o ZEE como “um instrumento de planejamento que busca compatibilizar desenvolvimento econômico e conservação ambiental a partir das potencialidades e limitações do território”. A relação entre a atividade econômica e os sistemas ecológicos está no cerne do objetivo do instrumento, na medida em que o ZEE delimita o território em zonas econômicas ecológicas com base numa avaliação integrada do potencial produtivo (agrícola, florestal, mineral, hidrológico, turístico) e da vulnerabilidade ecológica (valor da biodiversidade, fragilidade, provisão de serviços ecossistêmicos). Os mapas de zoneamento resultantes visam orientar as decisões de uso da terra para configurações que concilie o bem-estar a longo prazo, prevenindo a degradação irreversível do capital natural. Assim, busca-se de forma técnica e institucionalizada mediar interesses econômicos, sociais e ambientais no longo prazo.

O ZEE representa, portanto, um avanço na institucionalização do planejamento territorial porque diferentemente de abordagens puramente normativas, o ZEE incorpora uma dimensão estratégica e prospectiva, ao indicar usos preferenciais, restrições e cenários de desenvolvimento (Becker e Egler, 1997).

Ferrão (2010) e Acsegrad (2004) destacam que o ZEE não deve ser compreendido como simples compartimentação espacial, mas como instrumento dinâmico de gestão territorial, sujeito à pactuação entre diferentes atores e à revisão periódica de suas diretrizes. **Para Moraes (2005), o ZEE tem uma definição estratégica e vai além do mapeamento físico, sendo um instrumento de intervenção política e de regulação estatal para ordenar o território, cujo conceito do ordenamento não é inato, mas construído por decisões políticas que visam o desenvolvimento, sendo fundamental para o planejamento estratégico de longo prazo.**

A dimensão de longo prazo do ZEE é tanto sua característica definidora quanto seu desafio mais fundamental. Ao contrário do zoneamento convencional do uso da terra, que normalmente opera em horizontes de planejamento de curto prazo, o ZEE aborda escalas temporais maiores por incorporar os processos ecológicos – sucessão florestal, formação do solo, recarga de aquíferos, recuperação de espécies. Essa dimensão temporal de longo prazo exige que o ZEE seja pautado por estruturas institucionais capazes de sustentar o compromisso ao longo dos ciclos eleitorais, das flutuações econômicas e da assimetria de interesses das gerações presentes e futuras.

A sustentabilidade da equidade intergeracional é uma das questões centrais do zoneamento ecológico econômico, visto que ele se constitui como um instrumento de governança de longo prazo, fundamentado no compromisso normativo com o desenvolvimento sustentável do presente com a preservação do capital natural para as gerações futuras. Os beneficiários da conservação ecológica a longo prazo não estão representados nos processos políticos atuais, de modo que os desafios da conservação são suportados pelas comunidades e proprietários de terras atuais.

A orientação de longo prazo do ZEE e os conflitos de interesses presentes e futuros quanto aos usos do território evidenciam o caráter desafiador e a necessidade de uma governança do próprio instrumento e de coesão territorial.

5. METODOLOGIA

O artigo adota uma abordagem qualitativa, de caráter analítico-institucional, combinando revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso. A pesquisa foi desenvolvida em três etapas complementares. A primeira consistiu em revisão bibliográfica sistemática sobre ordenamento territorial, planejamento de longo prazo e Zoneamento Ecológico-Econômico. A segunda etapa envolveu análise documental de marcos normativos, planos e documentos institucionais relacionados ao ZEE no Brasil. Essa análise teve como objetivo identificar o grau de institucionalização do ZEE e sua articulação com os instrumentos formais de planejamento governamental. A terceira etapa consistiu na realização de um estudo de caso do estado da Bahia. A combinação dessas estratégias metodológicas possibilitou uma análise integrada, articulando fundamentos teóricos,

marcos institucionais e evidências empíricas, possibilitando uma análise robusta sobre a temática.

Além desta introdução, na seção 2 é discutido o referencial teórico que fundamenta o ZEE como instrumento de ordenamento territorial. Em seguida, discute-se a experiência brasileira na execução e implantação do ZEE. Na seção 4 é evidenciado o processo de construção e implantação do ZEE Bahia. Por fim, tem-se as considerações finais.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Como destacado, o Zoneamento Ecológico-Econômico se constitui como um dos principais instrumentos da política de ordenamento territorial. Regulamentado pelo Decreto nº 4.297/2002, o ZEE estabelece diretrizes para o uso e a ocupação do território a partir da integração entre critérios ecológicos e econômicos, considerando vulnerabilidades ambientais, potencialidades produtivas e dinâmicas socioeconômicas (BRASIL, 2002). Trata-se de um instrumento de planejamento territorial previsto na Política Nacional do Meio Ambiente, instituído pela Lei nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981).

De acordo com este normativo, o ZEE tem como objetivo viabilizar o desenvolvimento sustentável a partir da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a proteção ambiental. Para tanto, parte do diagnóstico dos meios físico, socioeconômico e jurídico-institucional e do estabelecimento de cenários exploratórios para a proposição de diretrizes legais e programáticas para cada unidade territorial identificada, estabelecendo, inclusive, ações voltadas à mitigação ou correção de impactos ambientais danosos porventura ocorridos (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2026).

Portanto, ao integrar critérios ecológicos e econômicos busca compatibilizar desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental, orientando o uso do território a partir da identificação de potencialidades e restrições ambientais. Destaca-se que possui caráter técnico, na medida que estabelece diretrizes técnicas metodológicas para sua elaboração (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2006) e institucional, regulamentada via decreto de lei, configurando-se como um dos principais instrumentos de ordenamento territorial do país.

Segundo Dantas (2011), o ZEE que atua na organização territorial e sua principal função é identificar as

potencialidades e restrições de cada área, permitindo a definição de atividades econômicas compatíveis com as características ambientais. Além disso, o autor ressalta que o referido instrumento aponta as atividades que podem e devem ser implantadas em cada porção do território. Assim, ao delimitar zonas com diferentes características sociais e biofísicas, a partir das quais se estabelece graus de uso e restrição de modo a compatibilizar atividades produtivas com a conservação dos recursos naturais, ele não apenas organiza o espaço, mas também orienta decisões estratégicas de investimento e desenvolvimento, ao oferecer base técnica para a tomada de decisões públicas e privadas.

A implementação do ZEE no Brasil se fortaleceu nos anos 1990 com o Programa de Zoneamento da Amazônia Legal (PZEEAL). Com isso, as primeiras experiências de zoneamento no Brasil ocorreram na Amazônia. Posteriormente, foi utilizado na zona costeira, associadas a políticas como o Plano Nacional de Gerenciamento (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2026)

O Decreto nº 4.297/2002 representou a consolidação normativa do ZEE enquanto instrumento de ordenamento territorial no Brasil e o novo Código Florestal (BRASIL, 2012) tornou obrigatória a elaboração dos ZEEs estaduais e cinco anos, após sua publicação. No entanto, apesar da centralidade como instrumento da política de ordenamento territorial e da política ambiental brasileira, a sua implantação enfrenta desafios significativos que extrapolam a dimensão técnica, envolvendo questões institucionais, políticas, econômicas e de governança (ARANTES et al., 2023, DANTAS, 2011, ITANI et al., 2025, LOPES et al., 2019, PAIVA; MELO, 2023, SANTOS et al., 2025, VIANA, 2022).

Dantas (2011), ao analisar o ZEE do estado de Roraima, evidencia fragilidades institucionais e dificuldades de coordenação entre diferentes atores para um resultado efetivo do instrumento. De acordo com o autor, os desafios mais significativos para implantação do ZEE no estado estão relacionados à governança e à coordenação política do instrumento. Viana (2022) afirma que o Zoneamento Ecológico-Econômico do estado do Acre desempenhou papel relevante na estruturação do ordenamento territorial e na promoção do desenvolvimento sustentável, contudo, evidencia limitações estruturais do instrumento, como a morosidade nos processos de atualização, a defasagem de

informações e a baixa apropriação por parte de gestores locais e da sociedade, além da descontinuidade política comprometem a implementação da diretrizes do ZEE e reduzem sua efetividade.

Arantes et al. (2023) ao realizar uma revisão sistemática e bibliométrica da literatura sobre as abordagens e métodos utilizados no zoneamento ecológico-econômico no Brasil revela que, embora seja reconhecido como instrumento fundamental para o planejamento territorial, sua aplicação ainda enfrenta desafios importantes, como a ausência de padronização metodológica. Itani et al. (2025) destaca que há grande heterogeneidade na implantação do ZEE no Brasil. As autoras observam diferentes níveis de institucionalização do ZEE no país e uma série de problemas relacionados a dificuldade de atualização e operacionalização do instrumento.

Paiva e Melo (2023), por sua vez, evidenciam uma ambiguidade estrutural do ZEE que compromete sua efetividade. Para as autoras, há uma dualidade no que diz respeito ao entendimento do ZEE enquanto instrumento normativo de comando e controle ou como ferramenta indicativa de planejamento. As divergências quanto ao ZEE ser instrumento normativo ou indicativo afetam sua aplicação prática.

Paiva e Melo (2023) ressaltam também que, apesar de potencial estratégico do ZEE, sua implementação tem sido marcada por limitações institucionais e políticas. De acordo com as autoras os ZEEs no Brasil se restringem à etapa técnica de classificação territorial e delimitação das zonas, sendo frequentemente desvinculados do processo político-administrativo necessário à sua efetivação. Complementarmente, Itani et al. (2025) destacam que a incorporação do ZEE aos processos formais de planejamento ainda é limitada, sendo frequentemente tratado como instrumento técnico isolado.

Entretanto, o zoneamento não é apenas um instrumento de caráter técnico, mas sobretudo, político, pois envolve decisões sobre prioridades de uso do solo e distribuição de recursos, portanto, depende da capacidade institucional de incorporar suas diretrizes às políticas públicas. Ademais, a lógica de curto prazo tende a gerar pressão política para horizontes de planejamento mais curtos, enquanto o ZEE é fundamentalmente um instrumento de longo prazo voltada ao bem estar de gerações futuras. Superar essa pressão exige mecanismos institucionais e pactuação social.

Entretanto, Santos et al. (2025), por meio de pesquisa bibliométrica com artigos que abordam a temática do ZEE, observa que há pouca atenção às dimensões sociais e institucionais, como governança e participação nas discussões do ZEE.

Para Viana (2022), a efetividade do ZEE depende de avanços institucionais, atualização contínua, integração com políticas públicas e fortalecimento da participação social. O principal desafio do ZEE enquanto instrumento de ordenamento territorial não está na sua concepção, mas na sua implementação, reforçando a importância da governança territorial e da superação de problemas de natureza institucional, incluindo “pouca vontade política”, “ausência de mecanismos legais” e “baixa articulação institucional”, descontinuidade administrativa e falta de integração com outras políticas públicas.

Neste sentido, Itani et al. (2025) destacam que sua efetividade depende da incorporação aos instrumentos de planejamento governamental e às políticas públicas setoriais, evitando fragmentação ou uso isolado. Essa perspectiva reforça a crítica à dissociação entre planejamento territorial e execução de políticas, indicando que o ZEE deve atuar como base estruturante para decisões públicas, especialmente em áreas como infraestrutura, meio ambiente e desenvolvimento regional.

A efetividade da política de ordenamento territorial, operacionalizada por instrumentos como o ZEE, depende de marcos regulatório claros, arranjos institucionais capazes de articular diferentes níveis de governo e distintos interesses que se expressam no território por meio de uma pactuação social e coesão territorial, além da sua incorporação aos instrumentos de planejamento, orçamento e regulação.

Além disso, importante ressaltar que a participação social e a transparência devem premissas do ZEE, desde sua elaboração até a governança. Isto é fundamental para a construção de elementos que sejam capazes de mediar conflitos e progredir em pactuações que orientem estrategicamente planos, programas e projetos públicos e privados para o desenvolvimento sustentável.

O estado da Bahia possui uma diversidade de biomas, é um estado caracterizado por desigualdades regionais, pelo papel que vem assumindo atualmente como uma importante fronteira agrícola, mineral e energética, tendo mais de dois terços do seu território em uma região semiárida, onde a questão hídrica

é um desafio estrutural. O estado também possui o maior litoral brasileiro e importantes projetos de infraestrutura estão em execução ou previstas no seu território. Tais características necessariamente impõem pressão sobre recursos naturais e tendem a expressar disputas e conflitos, especialmente por terras e água.

O processo de elaboração do ZEE/BA foi iniciado no ano de 2010 com contratação de consultoria especializada para elaboração dos estudos. Entre os anos de 2010 a 2013, o foco dos trabalhos foi pautado no levantamento de informações socioeconômicas e ambientais de todo o território baiano, seguida de uma análise especializada e integradora dos aspectos sociais, econômicos, culturais e biofísicos do estado, utilizando planos de informação com as escalas cartográficas disponíveis à época. Possui como objetivos específicos: indicar prioridades para conservação e uso sustentável da biodiversidade, definir Zonas Ecológico Econômicas, estabelecer diretrizes para as Zonas, disponibilizar banco de dados georreferenciados ao público e orientar o desenvolvimento socioeconômico do Estado.

A primeira versão do documento subsidiou debates em reuniões promovidas com todas as Secretarias do Estado e entidades da Administração Pública Estadual, integrantes da Comissão Especial ZEE/BA e convidados para ajustes e contribuições do documento.

No ano de 2013 se iniciou uma nova etapa da elaboração do ZEE/BA, com a participação da sociedade civil em audiências e reuniões públicas para discussões do instrumento. Na ocasião foram realizadas nove audiências públicas. Em 2014, foram cinco audiências e 27 escutas territoriais, além de canal aberto na internet para contribuições. Os debates e contribuições se pautaram especialmente no que diz respeito às delimitações das zonas, diretrizes do ZEE, vedações de atividades nas zonas e aos cenários elaborados. As contribuições dos diferentes segmentos da sociedade e de outras instituições públicas foram disponibilizadas por meio de uma ferramenta de acesso às informações do ZEE, um WebSIG.

Cumprir informar que o ZEE/BA é um instrumento multiescalar, visto que utilizou planos de informações com escalas de 1:100.000 a 1:1.000.000. As Zonas Ecológico Econômicas são compatíveis com escala 1:250.000. Entretanto, ainda não possui o detalhamento necessário para estabelecer vedações,

restrições e alternativas de exploração do território e determinar realocações de atividades (Art. 3º do Decreto Federal nº 4297/2002). Em função deste aspecto técnico, o ZEE/BA não estabeleceu vedações nas zonas delimitadas e isto foi ponto de grandes discussões com ambientalistas e movimentos sociais, que nutriam expectativas de vedações de atividades produtivas em algumas zonas. Não obstante, contemplou, de acordo com as escalas dos documentos, algumas advertências e indicação de alternativas para situações de incompatibilidade de práticas e as diretrizes das zonas.

Em 2014, o ZEE foi concluído e disponibilizado em plataforma digital. Na sequência, o documento foi encaminhado à Procuradoria Geral do Estado da Bahia (PGE/BA) para análise jurídica, com posterior previsão de envio à Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA) para debate e aprovação. Contudo, a PGE/BA apresentou questionamentos quanto à ausência de definição de matéria sujeita à reserva legal. As tratativas com o órgão se estenderam até 2017, quando a Comissão Técnica do ZEE/BA elaborou um novo relatório.

No segundo semestre de 2020, teve início uma nova etapa de consulta pública, realizada em formato virtual por meio do site oficial do ZEE/BA. Nessa fase, foi disponibilizado o relatório parcial da Comissão Técnica do ZEE/BA, acompanhado das respostas às contribuições recebidas nos processos participativos anteriores, incluindo os acolhimentos e as justificativas para eventuais rejeições, com o objetivo de subsidiar a apreciação e manifestação da sociedade.

As contribuições da sociedade referentes a esses documentos foram novamente analisadas pelas equipes técnicas, culminando na consolidação do trabalho e no encaminhamento do Relatório da Consulta Pública à PGE/BA, com o objetivo de avaliar a atualização dos marcos legais que sustentam o ZEE. Nessa etapa, não foram identificados impedimentos quanto aos normativos jurídicos examinados, sendo recomendada a implementação do ZEE-BA.

Assim, no que diz respeito aos princípios normativos, requisitos e determinações legais aplicáveis ao ZEE e aos critérios metodológicos da sua elaboração, o ZEE/BA foi finalizado no ano de 2022, portanto, 12 anos após o início dos trabalhos. Isto evidencia a dimensão do trabalho realizado, mas também constata que houve grandes dificuldades no processo

de elaboração do instrumento. Finalizado a etapa de elaboração do ZEE, a etapa seguinte seria sua implantação, mas até o momento o referido instrumento não foi implantado.

A não aprovação do ZEE na Assembleia Legislativa do Estado (ALBA) impõe tensões no que diz respeito à legitimidade político-institucional do instrumento e priva o zoneamento de força normativa no ordenamento jurídico estadual. Entretanto, isto não impede que os estudos técnicos do ZEE sejam utilizados na orientação de diversas ações de agentes públicos, planos e projetos governamentais, uma vez que tecnicamente os documentos do ZEE trazem um conjunto rico de informações sociais, econômicas e ambientais, além de cenários que integram tais dimensões no âmbito territorial.

Considerar as informações dos documentos do ZEE subsidiaria a elaboração de políticas, planos e programas setoriais da agricultura, indústria, turismo, energia, entre outros. Suas informações são importantes para fortalecer o planejamento territorial e ambiental e as macropolíticas territoriais, para orientar processos de pactuação setorial e os grandes investimentos públicos de infraestrutura, além de fornecer diretrizes gerais para conservação e indicar a presença de fatores que exijam maior rigor nos processos de controle ambiental. Contudo, a não legitimidade política e institucional limita este importante instrumento de planejamento.

Ademais, a implementação do ZEE requer forte coordenação interinstitucional, envolvendo secretarias de meio ambiente, planejamento, agricultura, infraestrutura, entre outras. No entanto, a ausência de mecanismos eficazes de governança e integração entre essas instâncias resulta em sobreposição de ações, conflitos de interesse e baixa efetividade na aplicação das diretrizes do zoneamento nas políticas públicas setoriais.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do processo de implementação do Zoneamento Ecológico-Econômico no estado da Bahia oferece um retrato exemplar das limitações estruturais que comprometem o instrumento em escala nacional. Os maiores gargalos para efetividade do ZEE não estão na sua elaboração, mas sim na regulamentação e implementação de seus ZEEs, sendo que aliar os estudos técnicos de zoneamento aos interesses

dos diversos atores institucionais e políticos parece ser sempre o maior desafio. O caso baiano reafirma esse diagnóstico.

A questão do caráter normativo-vinculante ou meramente indicativo-informativo do ZEE é uma das tensões centrais da literatura especializada e o caso baiano a ilustra de forma concreta, uma vez que sem o respaldo legislativo, o instrumento encontra dificuldade de operar como vetor efetivo de governança territorial, reduzindo significativamente sua capacidade de resistir a pressões de curto prazo – sejam elas de origem econômica, eleitoral ou setorial. Mas também dificulta até mesmo a utilização dos documentos técnicos do ZEE como referência para o planejamento.

Um dos problemas observados no processo de elaboração e implantação do ZEE/BA se refere à dificuldade de delimitar e fazer cumprir restrições de uso em determinadas zonas, fato relacionado à escala cartográfica adotada. O Decreto Federal 4.297/2002 prevê escalas distintas para diferentes finalidades: 1:1.000.000 para indicativos estratégicos; 1:250.000 para ordenamento estadual ou regional; e escalas locais de 1:100.000 para instrumentos operacionais como planos diretores. No contexto baiano, marcado por alta heterogeneidade ambiental entre biomas como Mata Atlântica, Caatinga e Cerrado, e por dinâmicas fundiárias distintas entre o litoral, o semiárido e o oeste agrícola, a imprecisão cartográfica inviabiliza consensos em torno das diretrizes das zonas. Com isso dificulta-se a adesão dos atores locais ao instrumento e a pactuação territorial.

A resistência à limitação de atividades não emerge apenas por limitações técnicas que limitam a orientações do zoneamento, envolve também interesses econômicos contrariados que para serem superados requerem mediação participativa e política de forma intensa e equitativa. A etapa técnica deve ser alinhada ao processo político-administrativo, que envolve as questões federativas e também os interesses intergeracionais.

A legitimidade legislativa, a resistência à implementação das restrições e a inadequação cartográfica combinadas à baixa pactuação social e coesão territorial

se configura um problema de ancoragem institucional do ZEE/BA. Entretanto, em que pese os problemas técnico institucionais, o ZEE revela-se como instrumento essencial para compatibilizar desenvolvimento econômico, sustentabilidade ambiental e redução das desigualdades regionais.

Os desafios identificados – técnicos, institucionais, políticos e de governança – demonstram que a efetividade do ZEE depende de sua consolidação como política de Estado, integrada aos instrumentos de planejamento, orçamento e financiamento do desenvolvimento. A superação desses desafios exige fortalecimento das capacidades estatais, coordenação federativa e processos de pactuação social que reconheçam o território como eixo estruturante do desenvolvimento.

O território é o lócus onde ocorre as interações sociais, o processo de produção e a relação da sociedade com o meio biofísico. Assim, ao integrar critérios ecológicos, econômicos e sociais, o ZEE oferece uma leitura estruturada do território capaz de orientar decisões públicas e privadas ao longo do tempo, reduzindo incertezas, antecipando conflitos e qualificando a alocação de recursos. Sua incorporação aos instrumentos formais de planejamento – como planos de desenvolvimento estadual, políticas regionais e instrumentos plurianuais – confere coerência espacial às políticas públicas e fortalece a capacidade do Estado de induzir trajetórias de desenvolvimento sustentáveis e territorialmente equilibradas.

O ZEE, ao constituir-se numa referência territorial comum, permite superar a fragmentação das políticas públicas e reduzir a dependência de instrumentos de curto prazo, frequentemente incapazes de enfrentar desafios estruturais. Dessa forma, a principal contribuição deste artigo reside em reafirmar o Zoneamento Ecológico-Econômico como elemento estruturante do planejamento de longo prazo, e não como instrumento acessório ou meramente regulatório. Sua importância estratégica decorre da capacidade de transformar o território em eixo organizador da ação estatal, orientando políticas públicas de forma integrada, prospectiva e sustentável.

8. Referências Bibliográficas

1. ACSELRAD, Henri. Conflitos ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.
2. ARANTES, Letícia Tondato; SILVA, Darllan Collins da Cunha e; LOURENÇO, Roberto Wagner. Uma revisão sistemática sobre as abordagens e métodos utilizados no zoneamento ecológico-econômico no Brasil. *Revista Principia*, João Pessoa, v. 60, n. 3, p. 938–957, 2023.
3. BECKER, Bertha K.; EGLER, Cláudio A. G. Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
4. BRANDÃO, Carlos Antônio. Território & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.
5. BRASIL. Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002. Regulamenta o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil, 2002.
6. BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, 1981.
7. BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Novo Código Florestal, 2012.
8. DANTAS, Marcos Mendonça. O zoneamento ecológico econômico como instrumento de desenvolvimento do estado de Roraima. 2011. 109 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011
9. FERRÃO, João. Ordenamento do território e desenvolvimento regional: políticas, atores e governança. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2010.
10. HAESBAERT, Rogério. O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
11. HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2006.
12. HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
13. Healey, Patsy. *Urban Complexity and Spatial Strategies*. Routledge, 2006.
14. ITANI, Marcia Renata; GALLARDO, Amarilis Lucia Casteli Figueiredo; ZUQUIM, Maria de Lourdes. Zoneamento Ecológico-Econômico: panorama e interface com o planejamento e as políticas públicas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 39, n. 114.
15. LIMA, L. G. D.; ALVES, L. S. F. Ordenamento territorial e desenvolvimento regional: aproximações conceituais. Campina Grande: EDUEPB, 2020.
16. LOPES, E. R. do N. et al. Caminhos e entraves do Zoneamento Ecológico-Econômico no Brasil. *Caminhos de Geografia*, v.20, n.69, p.342-59, mar. 2019.
17. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). Diretrizes metodológicas para o ZEE do território nacional. Brasília, 2001; 2006.
18. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). Histórico do ZEE. Disponível em: < <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/controle-ao-desmatamento-queimadas-e-ordenamento-ambiental-territorial/zoneamento-ecologico-econômico/historico-do-zee> >. Acesso em: 10/01/2026.
19. MESSIAS DA COSTA, WANDERLEY. Subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília: MI, SDR, 2005, p. 55-60
20. MORAES, Antonio Carlos Robert. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília: MI, SDR, 2005, p. 43-47

21. Santos, Adriana Bilar Chaquime dos et al. Ecological-Economic Zoning: A Bibliometric Analysis. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, v. 19, n. 8, p. 1–19, 2025
22. SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Edusp, 2006.
23. SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
24. VIANA, Jarlene Gomes de Lima. *Efeitos da implementação do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) sobre o uso e a ocupação da terra no estado do Acre*. 2022. 111 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Florestais) – Universidade de Brasília, Faculdade de Tecnologia, Departamento de Engenharia Florestal, Brasília, DF, 2022.

Protocolos de emergência setoriais e matrizes de resposta: a experiência do Rio Grande do Sul

- **Marcia da Silva Cezar Gade**

Secretaria da Reconstrução Gaúcha – Rio Grande do Sul – Brasil
marcia-gadea@serg.rs.gov.br

- **Natália Branco Stein**

Secretaria da Reconstrução Gaúcha – Rio Grande do Sul – Brasil
natalia-stein@serg.rs.gov.br

- **Paulo Ricardo Ricco Uranga**

Secretaria da Reconstrução Gaúcha – Rio Grande do Sul – Brasil
paulo-uranga@serg.rs.gov.br

Resumo

Os desastres hidrológicos têm se intensificado nas últimas décadas em diversas regiões do mundo. No Brasil, enchentes, inundações e enxurradas figuram entre os desastres mais recorrentes registrados pelos sistemas de proteção e defesa civil. Tais ocorrências evidenciam fragilidades institucionais relacionadas à coordenação entre políticas públicas responsáveis pela resposta emergencial. Este artigo tem como objetivo apresentar e analisar a experiência de construção de protocolos de emergência setoriais para as Secretarias da Saúde e de Desenvolvimento Social no âmbito da estrutura institucional do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, tendo como referência o evento das inundações que ocorreram em maio de 2024. Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório e analítico, baseada em revisão bibliográfica e documental sobre gestão de riscos, governança colaborativa e políticas públicas de resposta a emergências. Como principal contribuição, cita-se o método de construção dos protocolos, desenvolvido a partir da elaboração de matrizes de resposta, utilizadas como instrumento estruturante para a sistematização das ações institucionais. A elaboração dessas matrizes envolveu o mapeamento de competências institucionais, a definição de responsabilidades, a organização de fluxos operacionais e a validação intersetorial, permitindo sistematizar e orientar as ações das secretarias em contextos emergenciais. A análise indica que a ausência de protocolos integrados compromete a efetividade da resposta estatal, gerando lacunas no atendimento às populações afetadas. Conclui-se que o fortalecimento da governança intersetorial constitui elemento central para o aprimoramento das políticas públicas de gestão de desastres, contribuindo para a construção de sistemas institucionais mais resilientes frente às mudanças climáticas.

Palavras-chave: Desastres hídricos; governança intersetorial; políticas públicas; gestão de riscos; proteção social.

1. INTRODUÇÃO

Eventos climáticos extremos têm se tornado cada vez mais frequentes e intensos nas últimas décadas, configurando um dos principais desafios contemporâneos para a gestão pública em diferentes escalas territoriais. A intensificação de fenômenos

hidrometeorológicos, como enchentes, deslizamentos, estiagens prolongadas e ondas de calor, tem ampliado significativamente os riscos sociais, sanitários, ambientais e econômicos enfrentados por governos nacionais e subnacionais. Esse cenário está diretamente relacionado aos efeitos das mudanças

climáticas, à expansão urbana desordenada e às desigualdades socioespaciais que tornam determinadas populações mais vulneráveis aos impactos de desastres.

Nos países em desenvolvimento, particularmente em contextos federativos, os governos subnacionais desempenham papel central na gestão de riscos e desastres, pois são responsáveis por grande parte das ações de preparação, resposta e recuperação. Estados e municípios constituem a linha de frente na implementação de políticas públicas voltadas ao atendimento das populações afetadas, à coordenação de ações emergenciais e à mobilização de recursos institucionais. No entanto, muitas vezes essas esferas governamentais enfrentam limitações institucionais, orçamentárias e operacionais que dificultam respostas rápidas, coordenadas e eficazes diante de eventos extremos.

No Brasil, episódios recentes de desastres associados a eventos climáticos extremos têm evidenciado fragilidades nos sistemas de gestão de riscos, especialmente no que diz respeito à coordenação interinstitucional e à definição clara de responsabilidades entre os diferentes órgãos governamentais. Nesse contexto, torna-se cada vez mais evidente a necessidade de construir e utilizar instrumentos institucionais capazes de orientar e organizar a atuação do Estado diante de emergências.

Entre esses instrumentos, destacam-se os protocolos de emergência, entendidos como conjuntos sistematizados de diretrizes, procedimentos e responsabilidades previamente definidos para orientar a atuação de diferentes atores institucionais em situações críticas. Esses protocolos têm como finalidade reduzir a improvisação, padronizar fluxos decisórios e promover maior integração entre os diferentes setores envolvidos na gestão de desastres. (ONU; UNDRR, 2017). No âmbito das políticas públicas, as áreas de saúde e assistência social desempenham papel particularmente relevante na resposta a desastres, uma vez que são responsáveis pelo atendimento direto à população afetada, pela garantia de direitos sociais e pela implementação de ações de proteção e cuidado em contextos de crise. A atuação dessas áreas exige elevada capacidade de coordenação

institucional, planejamento prévio e definição clara de fluxos operacionais.

Entretanto, a construção de protocolos de emergência para essas áreas enfrenta desafios significativos, sobretudo em razão da complexidade das estruturas administrativas, da fragmentação das responsabilidades institucionais e da diversidade de arranjos organizacionais presentes nos diferentes territórios. Além disso, muitas vezes as informações disponíveis sobre as práticas institucionais adotadas em situações de desastre são fragmentadas, pouco sistematizadas ou baseadas predominantemente em experiências informais acumuladas ao longo do tempo. (TIENRNEY, 2014).

Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo apresentar e analisar a experiência de construção de protocolos de emergência setoriais para as Secretarias da Saúde e de Desenvolvimento Social no âmbito da estrutura institucional do Governo do Estado do Rio Grande do Sul¹, tendo como referência as inundações que assolaram o Estado em maio de 2024, dando ênfase na utilização de matrizes de resposta como instrumento metodológico de sistematização das ações institucionais.

A construção de protocolos para esses setores justifica-se pela centralidade de suas atribuições no contexto de desastres. No caso da saúde, destacam-se o atendimento médico emergencial, a vigilância epidemiológica e o controle de riscos sanitários associados às enchentes, sendo recorrente, nessas situações, o aumento de doenças de veiculação hídrica, o que exige monitoramento contínuo das condições sanitárias. Já a assistência social desempenha papel fundamental na proteção das famílias afetadas, com ênfase na organização de abrigos temporários, no cadastramento das famílias atingidas e na concessão de benefícios eventuais destinados ao atendimento de necessidades imediatas.

A elaboração dos protocolos foi inicialmente subsidiada por um conjunto de entrevistas com gestores e técnicos envolvidos nas diferentes etapas da gestão do desastre. Contudo, os dados obtidos por meio dessas entrevistas mostraram-se insuficientes, isoladamente, para a construção de protocolos

1 O projeto de Protocolos de Emergência Setoriais tem como objeto quatro áreas identificadas como críticas no evento das inundações de 2024: Saúde, Assistência Social, Comunicação e Logística. Este artigo trata das áreas que estão mais avançadas e em que foram realizadas o maior número de reuniões com os atores do Estado, Saúde e Assistência Social.

operacionais detalhados. A complexidade das ações institucionais, associada à diversidade de interpretações e práticas entre os diferentes órgãos envolvidos, demandou a adoção de instrumentos metodológicos complementares capazes de organizar e aprofundar as informações coletadas.

Como meio de solucionar a necessidade de informações complementares às retornadas pelas entrevistas, foram desenvolvidas matrizes de resposta ao desastre, preenchidas com as equipes técnicas do governo envolvidas nas ações de emergência e utilizadas como ferramenta de sistematização e análise das ações institucionais. Essas matrizes permitiram estruturar as ações identificadas a partir de diferentes dimensões analíticas, incluindo objetivos, procedimentos operacionais, recursos mobilizados, responsáveis institucionais e resultados esperados. Além de facilitar a organização das informações, as matrizes também contribuíram para promover processos de discussão coletiva entre os atores envolvidos, permitindo a validação e o refinamento das ações propostas. Assim, o artigo busca contribuir para o debate sobre governança de riscos e gestão de desastres ao apresentar uma experiência metodológica de construção participativa de protocolos de emergência em nível subnacional. Ao analisar os desafios e as estratégias adotadas nesse processo, pretende-se oferecer subsídios para o aprimoramento das capacidades institucionais de planejamento e resposta a desastres em contextos governamentais complexos.

Nesse sentido, o artigo está estruturado em seis seções principais. Após esta introdução, a seção de referencial teórico apresenta os fundamentos conceituais sobre desastres, gestão de riscos, governança e o papel dos protocolos de emergência como instrumentos de coordenação institucional, desdobrando-se em três subseções que abordam, respectivamente, a gestão de riscos e desastres, a governança e capacidade estatal, e os protocolos de emergência. Em seguida, a seção de metodologia descreve o processo de construção dos protocolos, destacando a abordagem participativa adotada, o uso de entrevistas semiestruturadas e a construção das matrizes de resposta como instrumento de sistematização e validação das ações institucionais. A seção de resultados apresenta os principais achados empíricos, evidenciando a contribuição das matrizes para a organização das ações, a definição de responsabilidades e o fortalecimento

da coordenação interinstitucional. Na sequência, a discussão analisa esses resultados à luz da literatura, com ênfase na importância da governança interseccional para a efetividade das respostas a desastres. Por fim, a conclusão sintetiza os principais achados do estudo, destaca suas contribuições para o campo da gestão de riscos e aponta implicações para o aprimoramento das capacidades institucionais em contextos de eventos extremos.

2. JUSTIFICATIVA

A construção de protocolos de emergência para órgãos governamentais enfrenta desafios significativos, especialmente em razão da complexidade das estruturas administrativas, da fragmentação das responsabilidades institucionais e da diversidade de arranjos organizacionais presentes nos diferentes territórios. Além disso, as informações disponíveis sobre as práticas institucionais adotadas em situações de desastre frequentemente se apresentam de forma fragmentada, pouco sistematizada ou baseadas predominantemente em experiências informais acumuladas ao longo do tempo, o que dificulta a consolidação de procedimentos operacionais claros e padronizados (TIENRNEY, 2014). No contexto de eventos extremos, como as inundações que atingiram o estado do Rio Grande do Sul em maio de 2024, a atuação coordenada entre diferentes setores governamentais torna-se fundamental para a efetividade das ações de resposta. Nesse cenário, as áreas de saúde e assistência social assumem papel central, uma vez que concentram atribuições diretamente relacionadas à proteção da população afetada. Na área da saúde, destacam-se o atendimento médico emergencial, a vigilância epidemiológica e o controle de riscos sanitários decorrentes das enchentes, incluindo o monitoramento de doenças de veiculação hídrica. Já a assistência social desempenha funções essenciais na proteção das famílias atingidas, como a organização de abrigos temporários, o cadastramento das populações afetadas e a concessão de benefícios eventuais destinados ao atendimento de necessidades imediatas.

Diante dessas demandas, torna-se necessário desenvolver instrumentos metodológicos capazes de sistematizar as ações institucionais e apoiar a construção de protocolos operacionais que fortaleçam a coordenação interinstitucional e a capacidade estatal de resposta a desastres. Nesse sentido, a utilização

de matrizes de resposta ao desastre apresenta-se como uma ferramenta promissora para organizar informações, definir responsabilidades e estruturar procedimentos, contribuindo para o aprimoramento do planejamento e da governança da gestão de riscos

3. OBJETIVO

O presente artigo tem como objetivo apresentar e analisar a experiência de construção de protocolos de emergência setoriais para as Secretarias da Saúde e de Desenvolvimento Social no âmbito da estrutura institucional do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, tomando como referência as inundações ocorridas em maio de 2024. O estudo enfatiza a utilização de matrizes de resposta ao desastre como instrumento metodológico para a sistematização das ações institucionais, buscando compreender sua contribuição para a organização das atividades de resposta, a definição de responsabilidades entre os órgãos envolvidos e o fortalecimento da coordenação interinstitucional na gestão de desastres.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A literatura sobre desastres tem avançado significativamente nas últimas décadas, incorporando abordagens interdisciplinares que buscam compreender a complexidade desses eventos. Um dos principais avanços teóricos nesse campo refere-se à superação da perspectiva tradicional que interpretava os desastres exclusivamente como fenômenos naturais. Estudos contemporâneos indicam que tais eventos devem ser compreendidos como processos socioambientais, resultantes da interação entre ameaças naturais e condições sociais, institucionais e territoriais que produzem vulnerabilidade (LAVELL, 2003; TIERNEY, 2014).

Autores como Lavell (2003) argumentam que os desastres devem ser compreendidos como processos socialmente construídos, resultantes da interação entre ameaças naturais e vulnerabilidades socioeconômicas. Nessa perspectiva, o impacto de um evento extremo não depende apenas da intensidade do fenômeno natural, mas também das condições sociais e institucionais presentes no território. No contexto brasileiro, Valencio (2014) destaca que os desastres revelam fragilidades estruturais nas políticas públicas e nos padrões de organização do espaço urbano. Para a autora, a sociologia dos desastres

permite compreender como processos históricos de desigualdade e exclusão social contribuem para ampliar os impactos de eventos extremos sobre determinados grupos populacionais.

Freitas et al. (2012) ressaltam que a vulnerabilidade socioambiental constitui elemento central na análise dos desastres contemporâneos. Segundo os autores, populações em situação de pobreza e precariedade habitacional tendem a estar mais expostas a riscos ambientais, o que intensifica os efeitos de eventos como enchentes, inundações e deslizamentos. Nesse sentido, a gestão de desastres exige abordagens que articulem políticas de proteção social, planejamento urbano e gestão territorial.

No âmbito da gestão de desastres, a atuação institucional é frequentemente organizada a partir de um ciclo contínuo que compreende as fases de prevenção, preparação, resposta e recuperação. Esse modelo tem sido amplamente utilizado por organismos internacionais e sistemas nacionais de proteção e defesa civil para estruturar políticas públicas voltadas à redução de riscos. A literatura destaca que instrumentos institucionais, como planos e protocolos de emergência, desempenham papel relevante especialmente nas fases de preparação e resposta, ao reduzir a improvisação, padronizar procedimentos operacionais e promover maior integração entre diferentes setores governamentais (UNDRR, 2015).

A gestão de desastres também tem sido analisada a partir do conceito de governança. Rhodes (1996) define governança como um conjunto de mecanismos de coordenação que envolve múltiplos atores institucionais e sociais na formulação e implementação de políticas públicas. No campo da gestão de emergências, essa abordagem destaca a importância da cooperação entre diferentes organizações públicas e da construção de redes interinstitucionais capazes de compartilhar recursos e informações.

Kapucu (2006) argumenta que a resposta eficaz a desastres depende da existência de redes interorganizacionais capazes de promover colaboração entre diferentes agências governamentais. Para o autor, modelos de governança baseados na cooperação tendem a produzir respostas mais rápidas e eficientes em contextos de crise. No Brasil, a institucionalização do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil representou um avanço importante na organização das políticas públicas voltadas à gestão

de desastres. Entretanto, estudos indicam que ainda persistem desafios relacionados à integração entre setores responsáveis pela resposta emergencial.

Nesse contexto, a literatura recente tem enfatizado a importância da governança intersetorial como estratégia para fortalecer a capacidade estatal de resposta a eventos extremos. A articulação entre setores como saúde, assistência social, comunicação institucional e logística constitui elemento fundamental para garantir atendimento adequado às populações afetadas e promover respostas institucionais mais eficazes.

Os protocolos de emergência constituem, nesse sentido, instrumentos centrais na gestão de riscos e desastres. Podem ser definidos como conjuntos sistematizados de diretrizes, procedimentos e responsabilidades previamente estabelecidos para orientar a atuação de diferentes atores institucionais diante de situações críticas. Seu objetivo principal é garantir respostas rápidas, coordenadas e eficazes, contribuindo para minimizar perdas humanas, materiais, ambientais e sociais decorrentes de eventos extremos (ONU; UNDRR, 2017).

Sob a perspectiva da governança de riscos, tais instrumentos assumem papel estratégico ao explicitar atribuições institucionais, níveis de autoridade e mecanismos de coordenação vertical e horizontal entre organizações públicas. Estudos indicam que a ausência ou fragilidade de protocolos operacionais tende a produzir sobreposição de funções, lacunas operacionais e atrasos nas ações de resposta, ampliando os impactos do desastre sobre populações vulneráveis (ONU, UNDRR, 2017). Dessa forma, protocolos não devem ser compreendidos apenas como documentos técnicos, mas como dispositivos institucionais que refletem arranjos de governança e capacidades estatais de coordenação.

A literatura recente também enfatiza a importância de que protocolos de emergência sejam construídos de forma participativa e adaptados às especificidades territoriais. Protocolos excessivamente genéricos, distantes das realidades locais, tendem a apresentar baixa efetividade operacional. Nesse sentido, abordagens que incorporam o conhecimento de atores locais, experiências prévias de desastres e características socioambientais do território mostram-se mais eficazes para orientar respostas contextualizadas e socialmente sensíveis (TIERNEY, 2014).

4.1 Gestão de riscos e desastres

A gestão de riscos e desastres consolidou-se nas últimas décadas como um campo interdisciplinar que articula contribuições de diversas áreas do conhecimento, incluindo administração pública, sociologia, geografia, planejamento urbano e saúde coletiva. O debate acadêmico recente tem enfatizado a necessidade de superar abordagens predominantemente reativas, centradas exclusivamente na resposta emergencial, incorporando estratégias mais amplas voltadas à prevenção, preparação e construção de resiliência.

Nesse contexto, a literatura internacional destaca a importância de fortalecer sistemas de governança capazes de lidar com riscos complexos e interdependentes. O Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030 (ONU, UNDRR, 2015) constitui atualmente um dos principais referenciais normativos globais para a redução de riscos de desastres. O documento estabelece diretrizes voltadas ao fortalecimento da governança de riscos, à ampliação do conhecimento sobre ameaças e vulnerabilidades e ao investimento em medidas estruturais e não estruturais de prevenção e preparação.

O marco de Sendai também enfatiza que a efetividade das políticas de redução de riscos depende significativamente das capacidades institucionais existentes nos diferentes níveis de governo, especialmente no âmbito local e subnacional, onde os impactos dos desastres tendem a se manifestar de forma mais imediata.

4.2 Governança de riscos e capacidade estatal

A governança de riscos pode ser compreendida como o conjunto de instituições, processos e mecanismos por meio dos quais diferentes atores sociais participam da gestão de riscos e desastres. Essa abordagem enfatiza que a gestão de desastres não é apenas uma questão técnica, mas também um processo político e institucional que envolve múltiplos atores, interesses e níveis de decisão.

Tierney (2014) destaca que desastres não devem ser compreendidos apenas como fenômenos naturais, mas como eventos socialmente produzidos, resultantes da interação entre processos ambientais e estruturas sociais de vulnerabilidade. Nesse sentido, a capacidade dos governos de responder adequadamente a desastres depende tanto de recursos materiais

quanto de arranjos institucionais capazes de coordenar ações coletivas.

Gomide e Pires (2014) destacam que a capacidade estatal depende da existência de instrumentos administrativos capazes de organizar, orientar e conferir maior efetividade à atuação das organizações públicas. Entre esses instrumentos estão planos, protocolos operacionais, sistemas de informação e mecanismos de coordenação interinstitucional. Esses dispositivos contribuem para estruturar processos decisórios, padronizar procedimentos e fortalecer a capacidade de resposta do Estado diante de diferentes desafios da gestão pública.

No contexto da gestão de desastres, a existência de protocolos operacionais claros pode contribuir significativamente para fortalecer a capacidade de resposta dos governos, reduzindo a incerteza e a improvisação durante situações de crise.

4.3 Protocolos de emergência como instrumentos de coordenação

Os protocolos de emergência constituem instrumentos institucionais fundamentais para a organização da resposta governamental em situações de crise e desastre. De modo geral, podem ser compreendidos como conjuntos sistematizados de diretrizes operacionais, procedimentos técnicos e definições de responsabilidades institucionais previamente estabelecidos para orientar a atuação coordenada de diferentes organizações públicas diante de eventos críticos (UNDRR, 2015; ONU, 2017).

No campo da gestão de riscos e desastres, esses instrumentos desempenham papel estratégico na redução da improvisação e na padronização das ações institucionais durante situações de emergência. A definição prévia de fluxos de comunicação, cadeias de comando, responsabilidades operacionais e mecanismos de mobilização de recursos contribui para ampliar a capacidade de resposta dos governos, permitindo que decisões sejam tomadas de forma mais rápida, organizada e eficaz em contextos marcados por elevada incerteza e pressão temporal (ALEXANDER, 2005; KAPUCU, 2006).

Comfort (2001) e Tierney (2014), destacam que a ausência de protocolos operacionais claros constitui um dos fatores que mais comprometem a efetividade das respostas institucionais em contextos de desastre. Em cenários caracterizados por múltiplos atores,

elevada complexidade organizacional e necessidade de decisões rápidas, a falta de diretrizes previamente estabelecidas tende a gerar sobreposição de funções, lacunas operacionais e dificuldades de coordenação entre diferentes organizações públicas (COMFORT, 2007; TIERNEY, 2014).

Nesse sentido, os protocolos de emergência também podem ser compreendidos como instrumentos de governança pública, na medida em que estruturam mecanismos de coordenação vertical e horizontal entre diferentes níveis de governo e setores da administração pública. Ao explicitar atribuições institucionais, rotinas operacionais e canais de comunicação interorganizacional, esses instrumentos contribuem para reduzir conflitos institucionais e fortalecer a cooperação entre diferentes órgãos responsáveis pela resposta a emergências (RHODES, 1996; KAPUCU, 2006).

Outro aspecto importante, refere-se à necessidade de que protocolos de emergência sejam elaborados e forma contextualizada e adaptados às especificidades territoriais. Protocolos excessivamente genéricos ou desconectados das realidades locais tendem a apresentar baixa efetividade operacional. Por essa razão, diversos estudos recomendam que sua elaboração incorpore conhecimentos técnicos, experiências acumuladas em eventos anteriores e contribuições de atores institucionais que atuam diretamente nos territórios afetados (TIERNEY, 2014; LAVELL, 2003).

Além disso, protocolos eficazes devem ser compreendidos como instrumentos dinâmicos, sujeitos a revisões periódicas e processos contínuos de aprendizagem institucional. Exercícios simulados, avaliações pós-desastre e processos de monitoramento institucional constituem mecanismos importantes para identificar fragilidades operacionais e aprimorar continuamente os procedimentos estabelecidos (UNDRR, 2015).

Dessa forma, mais do que documentos administrativos formais, os protocolos de emergência configuram-se como instrumentos estratégicos de coordenação institucional, capazes de fortalecer a governança da gestão de desastres e ampliar a capacidade do Estado de responder de maneira integrada, eficiente e socialmente sensível a eventos extremos (KAPUCU, 2006; TIERNEY, 2014)

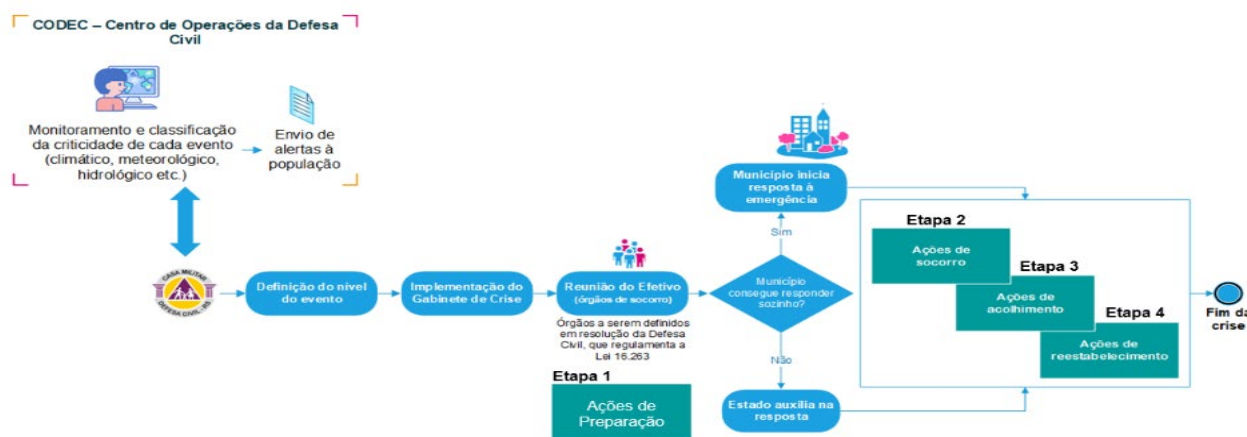
5. METODOLOGIA

Para viabilizar a construção dos protocolos de emergência, as ações identificadas por meio de entrevistas semiestruturadas foram inicialmente organizadas nas áreas críticas de Saúde e Assistência Social, considerando suas atribuições no contexto de desastres. Na sequência, essas ações foram classificadas conforme as etapas previstas no protocolo: planejamento estratégico, preparação, socorro, acolhimento e restabelecimento. O planejamento estratégico compreende

ações prévias ao evento; a preparação é ativada diante de alertas de nível Muito Alto (Vermelho) ou Extremo (Roxo), com a instalação do Gabinete de Crise; e as etapas de socorro, acolhimento e restabelecimento correspondem, respectivamente, à resposta imediata, à assistência humanitária e à recuperação, podendo ocorrer de forma paralela até o encerramento da crise, conforme apresentado na Figura 1.

FIGURA 1 – Estrutura do Protocolo – Fluxo Macro de Eventos

Estrutura do Protocolo Fluxo macro de eventos



Posteriormente, essas ações foram, então, validadas por grupos intersetoriais, compostos por servidores das áreas da saúde, assistência social, Defesa Civil e Secretaria da Reconstrução, além dos especialistas em desastres da consultoria parceira do projeto (Figura 2). O processo foi realizado em um turno de trabalho, no qual se deu a apresentação do material elaborado, a validação das ações em grupos menores (de três a quatro integrantes) e, por fim, a identificação de ações prioritárias e/ou estratégicas em plenária com o grande grupo.

FIGURA 2 – Processo de Construção dos Protocolos de Emergência



Fonte: Elaborada pelos autores.

O passo seguinte consistiu na construção das matrizes de resposta com o grupo intersetorial, cujo modelo teórico é apresentado na Tabela 1. Nesse processo, as ações de resposta ao desastre previamente identificadas nas entrevistas foram discutidas, aprofundadas e validadas coletivamente, favorecendo a

construção de consensos. Esses consensos foram, então, sistematizados nas matrizes de resposta, utilizadas como instrumento metodológico para organizar, sintetizar e consolidar as ações definidas, assegurando a coerência entre as evidências qualitativas levantadas e os resultados obtidos.

TABELA 1 – Estrutura analítica da matriz de resposta utilizada na construção dos protocolos

Dimensão Analítica	Descrição	Finalidade na construção do protocolo
Por quê?	Define a justificativa institucional da ação e o problema que se pretende enfrentar.	Permite compreender a relevância da ação no contexto da gestão do desastre.
Como?	Descreve os procedimentos operacionais necessários para a execução da ação.	Estrutura o passo a passo das atividades a serem realizadas.
Momento:	Indica a fase do ciclo de gestão do desastre em que a ação deve ser executada.	Permite organizar as ações segundo as fases de análise de risco, preparação, resposta e recuperação.
Quais?	Identifica os recursos institucionais, humanos, financeiros e materiais necessários para a execução da ação.	Viabiliza o planejamento operacional das ações.
Responsável:	Define o órgão, setor ou função administrativa responsável pela execução da ação.	Estabelece clareza institucional sobre responsabilidades.
O que deve entregar:	Indica o resultado concreto esperado após a execução da ação.	Permite avaliar a efetividade da ação implementada.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Para essa etapa, foram realizadas diversas reuniões, iniciando pelas ações prioritárias previamente identificadas e, posteriormente, avançando para o preenchimento das demais matrizes. Esse processo se articulou a uma dinâmica participativa e deliberativa contínua, na qual cada ação potencial relacionada à gestão do evento adverso era inicialmente apresentada às equipes técnicas para análise e discussão, sendo posteriormente ajustada, validada e incorporada às matrizes. Dessa forma, as matrizes não apenas organizaram as informações, mas estruturaram o próprio método de construção dos protocolos.

Durante as sessões de trabalho, os participantes avaliavam coletivamente cada ação proposta, considerando aspectos como viabilidade operacional, responsabilidades institucionais e recursos disponíveis. A partir desse processo de discussão estruturada, as equipes definiam as estratégias de atuação adequadas para cada situação analisada, registrando-as nas respectivas matrizes de resposta. Esse procedimento permitiu sistematizar as decisões e alinhar as responsabilidades entre os diferentes atores institucionais envolvidos na gestão do risco e na resposta ao desastre.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A dinâmica metodológica adotada mostrou-se produtiva para a consolidação das ações e protocolos analisados. A utilização das matrizes de resposta ao desastre possibilitou não apenas a sistematização das informações previamente obtidas nas entrevistas, mas também o aprofundamento analítico das práticas institucionais relacionadas à gestão e resposta a eventos adversos. Esse processo evidenciou, ainda, a necessidade de elaboração de protocolos operacionais internos complementares, considerados fundamentais para viabilizar, na prática, a implementação das ações previstas nos protocolos setoriais.

A organização das ações nas matrizes seguiu a lógica do **ciclo de gestão de desastres**, amplamente adotado na literatura internacional e nas políticas públicas de redução de riscos. Esse ciclo compreende diferentes fases inter-relacionadas – **estratégica, preparação, resposta e reestabelecimento** – que orientam a estruturação das ações institucionais ao longo do processo de gestão de eventos adversos (ALEXANDER, 2002; HADDOW, BULLOCK & COPPOLA, 2017; WISNER et al., 2004). No presente estudo, essa abordagem permitiu estruturar as ações conforme o

momento de ocorrência do evento e o tipo de intervenção requerida, contribuindo para maior clareza na definição de responsabilidades e na organização das medidas institucionais.

A partir dessa estrutura, e considerando as funções institucionais de cada setor, foram elaboradas matrizes conceituais de resposta intersetorial, voltadas à integração e à coordenação efetiva das ações. Essas matrizes estabelecem responsabilidades de forma clara e propõem a criação de canais permanentes de comunicação entre as instituições participantes. Até o momento, foram desenvolvidas as matrizes referentes à Saúde e à Assistência Social, cabendo, em etapas subsequentes, a elaboração das matrizes de Logística e Comunicação.

Para validação das ações e construção das matrizes de resposta, foram realizadas quatro reuniões com a equipe da Secretaria da Saúde e mais quatro reuniões com a equipe da Secretaria de Desenvolvimento Social, totalizando mais de 30 horas de reuniões entre os grupos de trabalhos interinstitucionais. A partir dessas reuniões, as ações foram progressivamente qualificadas.

Como exemplo, apresenta-se uma ação da área da saúde inicialmente identificada na etapa de entrevistas:

“Avaliar a necessidade de mobilizar equipes adicionais de atendimento pré-hospitalar (APH) com mapeamento de eventual necessidade de apoio logístico, como por veículos 4x4, ambulâncias, e aeronaves públicas ou privadas previamente cadastradas, identificando a frota necessária para a atuação e destinando-as para a área potencialmente atingida.”

Após as reuniões de trabalho e a construção da respectiva matriz, a ação foi aprimorada:

“Acionar, conforme protocolos previamente estabelecidos, aeronaves públicas ou privadas cadastradas pela Defesa Civil estadual e parceiros estratégicos para deslocamento de pacientes já inseridos no sistema de saúde e apoio logístico. A ativação deve seguir critérios (como comunidade isolada ou paciente crítico previamente mapeado), fluxo de decisão definido e função/cargo responsável pela autorização, com integração direta entre ponto focal da SES no nível central e ponto focal no território. A avaliação deve considerar previamente os recursos e serviços contratualizados no

território e a capacidade de ampliação do atendimento antes do acionamento. Basear-se em mapeamento de capacidade aérea atualizado e mecanismos claros de acionamento.”

Esse aprimoramento evidencia maior detalhamento operacional, definição de critérios, fluxos

decisórios e responsabilidades, além de maior aderência à realidade da Secretaria Estadual de Saúde (SES). Com isso, o preenchimento dos itens da matriz de resposta contribui para qualificar e operacionalizar a ação, conforme exemplificado na Tabela 2.

TABELA 2 – Matriz da ação da saúde utilizada como exemplo

Dimensão Analítica	Descrição
Por quê?	Comprometimento do modal terrestre
Como?	1. Perfil de pacientes (e ou complexidade); 2. Localidade do paciente (hospital ou casa); 3. Capacidade instalada; 4. Quantidade de pacientes a serem removidos; 5. Capacidade do território; 6. Disponibilidade de equipe de saúde para acompanhamento do paciente
Momento:	Análise de risco e preparação
Quais?	Prestadores contratualizados; aeronaves do Estado; aeronaves Privadas; outros Entes.
Responsável:	Nugesp.- Núcleo de Gestão de Emergência em Saúde Pública
O que deve entregar:	Diagnóstico da necessidade (tipo da aeronave; recursos necessários; quantidades)

Os protocolos de emergência setoriais estão integrando matrizes para 65 ações da Secretaria Estadual da Saúde e 48 ações da Secretaria de Desenvolvimento Social. Neste momento estão sendo preenchidas as matrizes de responsabilidades, com as informações dos responsáveis indicados nas matrizes de resposta, consolidando os dois primeiros protocolos setoriais. Na sequência serão encaminhadas as atividades para a validação e construção das matrizes para 46 ações de Comunicação e 52 ações de Logística, além de outras 42 ações transversais.

O processo de construção das matrizes também revelou desafios relevantes, particularmente no que se refere à conciliação de agendas entre os diferentes atores institucionais envolvidos e à priorização das atividades relacionadas à elaboração dos protocolos em meio às demandas administrativas e operacionais rotineiras das secretarias participantes. Tais limitações são recorrentes em processos interinstitucionais de planejamento, especialmente em contextos nos quais as políticas de redução de riscos ainda competem com outras prioridades institucionais.

Apesar dessas dificuldades, à medida que as atividades avançaram e se ampliou a compreensão acerca da relevância dos protocolos de emergência para a organização da resposta institucional, observou-se um aumento progressivo no nível de engajamento das equipes participantes. Nesse contexto, a dedicação e a participação ativa dos servidores públicos

mostraram-se fundamentais para a consolidação dos protocolos, para o aprimoramento da coordenação interinstitucional e para o fortalecimento da capacidade institucional de resposta frente a desastres.

A análise dos resultados evidencia que a governança intersetorial constitui elemento central para o fortalecimento da capacidade estatal de resposta a desastres hidrológicos. A ausência de protocolos integrados entre setores pode comprometer significativamente a eficácia das ações emergenciais. Diversos estudos indicam que a fragmentação institucional representa um dos principais desafios da gestão de desastres. Quando diferentes órgãos atuam de forma isolada, torna-se mais difícil coordenar recursos, compartilhar informações e estabelecer prioridades de atendimento.

Nesse contexto, a proposta de matriz integrada de resposta contribui para o aprimoramento das políticas públicas de gestão de desastres ao estruturar responsabilidades e fluxos de atuação entre saúde e assistência social, a matriz pode servir como instrumento de planejamento institucional. As matrizes possibilitaram, ainda, a identificação de responsabilidades, fluxos decisórios, recursos mobilizados e lacunas operacionais, atuando como ferramenta de síntese, validação coletiva e refinamento das informações previamente levantadas. Além disso, a construção coletiva das matrizes reforçou princípios de **governança colaborativa**, entendida como a articulação entre diferentes instituições públicas e atores envolvidos na gestão de políticas e na tomada de

decisões em contextos complexos (ANSELL & GASH, 2008; KAPUCU, 2006).

A relevância desses instrumentos torna-se ainda mais evidente diante dos desafios da coordenação interinstitucional, amplamente reconhecida como um dos principais entraves na gestão de emergências e desastres, que demandam a atuação simultânea de múltiplos órgãos com competências distintas (COMFORT, 2007; KAPUCU & GARAYEV, 2011). Nesse sentido, protocolos operacionais e matrizes de resposta assumem papel estratégico ao estabelecer procedimentos, responsabilidades e fluxos previamente definidos, reduzindo incertezas e ampliando a capacidade de coordenação em situações críticas.

A literatura sobre planejamento de emergência destaca que a existência de protocolos claros e previamente pactuados entre as instituições é um elemento central para a eficácia das respostas a desastres. Esses instrumentos permitem padronizar procedimentos, definir cadeias de comando, organizar fluxos de comunicação e orientar a mobilização de recursos em cenários de crise (PERRY & LINDELL, 2003; COPPOLA, 2015). No presente estudo, a elaboração das matrizes de resposta contribuiu para traduzir diretrizes gerais de gestão de desastres em procedimentos operacionais concretos, adaptados à realidade institucional analisada.

Por fim, a institucionalização de protocolos intersetoriais também favorece a aprendizagem organizacional, ao permitir que experiências anteriores sejam sistematizadas e incorporadas aos processos de planejamento e preparação para eventos futuros. Soma-se a isso a importância da comunicação pública em situações de emergência, uma vez que informações claras e acessíveis orientam a população e reduzem comportamentos de risco. Assim, a consolidação de sistemas de governança intersetorial configura-se como estratégia fundamental para enfrentar os desafios decorrentes da intensificação dos eventos climáticos extremos.

7. CONCLUSÃO

Os desastres hidrológicos representam desafios crescentes para as políticas públicas contemporâneas, especialmente em contextos marcados por desigualdades sociais e vulnerabilidades territoriais. A intensificação das mudanças climáticas tende a aumentar a frequência e a intensidade desses eventos, exigindo respostas institucionais cada vez mais

eficientes. Nesse contexto, este estudo analisou os desafios da governança intersetorial na gestão de desastres hídricos e propôs uma matriz conceitual de resposta integrada entre saúde e assistência social.

A análise da literatura demonstrou que a capacidade de resposta do Estado depende da articulação entre diferentes setores da administração pública. A fragmentação institucional e a ausência de protocolos integrados constituem obstáculos importantes, pois dificultam a coordenação, geram sobreposição de funções, lacunas operacionais e atrasos na mobilização de recursos, comprometendo a eficácia das ações emergenciais, especialmente para populações mais vulneráveis.

Diante disso, a matriz conceitual proposta neste artigo oferece um instrumento analítico e operacional que pode contribuir para o aprimoramento dos sistemas de resposta a desastres. Ao definir responsabilidades e fluxos de atuação entre setores estratégicos, esse modelo pode subsidiar a elaboração de protocolos institucionais mais claros e eficazes, além de favorecer operacionalização e tempestividade das ações de emergência. A principal função desses instrumentos é reduzir a incerteza e a improvisação em situações de crise, proporcionando maior previsibilidade, coordenação e eficiência às ações institucionais.

O fortalecimento da governança intersetorial representa passo fundamental para a construção de políticas públicas mais resilientes e capazes de proteger as populações diante de eventos extremos. A integração entre políticas públicas em contextos de desastre também exige investimento em planejamento institucional, capacitação de equipes e desenvolvimento de sistemas de informação compartilhados. Experiências internacionais demonstram que sistemas de resposta bem estruturados dependem da existência de protocolos claros de cooperação entre diferentes órgãos governamentais, reforçando a importância da consolidação de uma cultura institucional baseada na colaboração.

Por fim, como desdobramentos do estudo, destacam-se a construção das matrizes de resposta para as áreas de logística e comunicação, bem como de suas respectivas matrizes de responsabilidades. Prevê-se, ainda, a realização de simulado de mesa para aplicação dos protocolos nos quatro setores, a elaboração de materiais de capacitação e o desenvolvimento de indicadores e métodos para avaliação da efetividade dos protocolos.

8. Referências

1. ALEXANDER, David. Towards the development of a standard in emergency planning. *Disaster Prevention and Management*, v. 14, n. 2, p. 158–175, 2005.
2. ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 4, p. 543–571, 2008.
3. COMFORT, Louise K. Crisis management in hindsight: cognition, communication, coordination, and control. *Public Administration Review*, v. 67, n. s1, p. 189–197, 2007.
4. COPPOLA, Damon P. *Introduction to international disaster management*. 3. ed. Oxford: Butterworth-Heinemann, 2015.
5. FREITAS, Carlos Machado de et al. *Desastres naturais e saúde no Brasil*. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2012.
6. GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
7. HADDOW, George D.; BULLOCK, Jane A.; COPPOLA, Damon P. *Introduction to emergency management*. 6. ed. Oxford: Butterworth-Heinemann, 2017.
8. KAPUCU, Naim. Interagency coordination in dynamic context: networks in emergency management. *Connections*, v. 26, n. 2, p. 33–48, 2006.
9. KAPUCU, Naim; GARAYEV, Vener. Collaborative decision-making in emergency and disaster management. *International Journal of Public Administration*, v. 34, n. 6, p. 366–375, 2011.
10. LAVELL, Allan. *La gestión local del riesgo: nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. Guatemala: CEPREDENAC/PNUD, 2003.
11. ONU (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030*. UNDRR Publications. Disponível em: <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>
12. ONU (2017) *United Nations Office for Disaster Risk Reduction; United Nations. Words into action guidelines: national disaster risk assessment*. Geneva: United Nations, 2017.
13. PERRY, Ronald W.; LINDELL, Michael K. Preparedness for emergency response: guidelines for the emergency planning process. *Disasters*, v. 27, n. 4, p. 336–350, 2003.
14. RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. 44, n. 4, p. 652–667, 1996.
15. TIERNEY, Kathleen. *The social roots of risk: producing disasters, promoting resilience*. Stanford: Stanford University Press, 2014.
16. VALENCIO, Norma. *Desastres: tecnociência e vulnerabilidade social*. São Carlos: RiMa Editora, 2014.
17. WISNER, Ben et al. *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. 2. ed. London: Routledge, 2004.

Reconfiguração socioprodutiva e desenvolvimento regional: formação técnica, aglomerações produtivas e os limites do planejamento em contextos de austeridade

- **Luciana Leis**
SEPLAG/RJ; UFF, Brasil
E-mail: luciana.leis@gmail.com
- **Desirée Rosalino**
SEPLAG/RJ, Brasil
E-mail: desiree.rosalino@gmail.com
- **Ísis Mathias**
SEPLAG/RJ; UFF, Brasil
E-mail: isismathias91@gmail.com
- **Erick Buonocore**
SEPLAG/RJ, Brasil
E-mail: buonocoreerick@gmail.com

Resumo

Este artigo analisa a correspondência entre estrutura produtiva e oferta de formação técnica e tecnológica no estado do Rio de Janeiro, à luz do debate sobre competitividade sistêmica territorial e transformação estrutural. Parte-se da hipótese de que o descompasso entre aglomerações produtivas e sistema formativo constitui um gargalo ao desenvolvimento regional. A metodologia adota abordagem quantitativa baseada no cruzamento de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), estruturados a partir da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) e da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), com os catálogos nacionais de cursos técnicos e tecnológicos, utilizando o Quociente Locacional de Emprego (QL) para identificar especializações produtivas. Os resultados evidenciam heterogeneidades territoriais significativas, marcadas pela concentração da oferta formativa na Região Metropolitana e por lacunas em regiões com especialização produtiva relevante, sobretudo nos eixos industriais, de infraestrutura, tecnologia da informação e logística. Conclui-se que a qualificação da força de trabalho não constitui variável autônoma, mas depende da coerência entre sistema produtivo, sistema formativo e coordenação institucional. Em contextos de restrição fiscal, a eficiência do investimento em educação profissional está condicionada à sua aderência às dinâmicas territoriais, o que requer planejamento integrado orientado por evidências.

Palavras-chave: Planejamento territorial; qualificação profissional; aglomerações produtivas; desenvolvimento regional; competitividade sistêmica.

1. INTRODUÇÃO

A reconfiguração socioprodutiva tem alterado as bases do desenvolvimento regional, especialmente em contextos marcados por transformações tecnológicas,

reestruturação produtiva e restrições fiscais persistentes. Nessas condições, a capacidade de geração de emprego e renda de qualidade se torna crescentemente dependente da incorporação de conhecimento, da

complexidade das atividades econômicas e da existência de arranjos institucionais capazes de coordenar processos de mudança estrutural.

Nesse cenário, a qualificação da força de trabalho assume papel estratégico. A transição de sistemas produtivos baseados em rotinas padronizadas para estruturas mais flexíveis e intensivas em conhecimento amplia a demanda por competências técnicas e tecnológicas. A efetividade da qualificação, contudo, não decorre automaticamente da expansão da escolaridade, mas da sua capacidade de se integrar às dinâmicas concretas de produção, ao conteúdo das atividades produtivas e às trajetórias tecnológicas predominantes em cada território. A mudança tecnológica altera continuamente esse conteúdo, redefinindo a demanda por competências e exigindo maior capacidade de adaptação institucional e organizacional. Sob essa perspectiva, o desafio do desenvolvimento territorial se desloca da simples ampliação do capital humano para a construção de mecanismos capazes de alinhar estrutura produtiva, conteúdo das atividades e sistemas de formação.

À luz dessa problemática, este artigo parte da hipótese de que o descompasso territorial entre aglomerações produtivas e oferta de formação técnica e tecnológica constitui um gargalo estrutural ao desenvolvimento regional. Argumenta-se que a ausência de correspondência entre especialização produtiva e oferta educacional limita a absorção do progresso técnico, restringe os efeitos multiplicadores da atividade econômica e compromete trajetórias de transformação estrutural.

O objetivo do estudo é analisar a correspondência entre base produtiva e oferta de formação técnica e tecnológica no estado do Rio de Janeiro, oferecendo base empírica para o aperfeiçoamento do planejamento público em contextos de austeridade. Para tanto, o trabalho identifica especializações produtivas por meio do Quociente Locacional (QL), com base em dados de emprego da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)¹, utilizando a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) e os catálogos nacionais de cursos técnicos e tecnológicos.

Ao articular essas dimensões, o artigo contribui para o debate sobre competitividade sistêmica

territorial ao sustentar que a qualificação da força de trabalho deve ser compreendida como infraestrutura estratégica imaterial da transformação estrutural, cuja efetividade depende da coerência entre sistema produtivo, sistema formativo e mecanismos de coordenação institucional. Em contextos de restrição fiscal, essa articulação se torna ainda mais decisiva, uma vez que a eficiência do investimento público em educação profissional depende da sua capacidade de responder às dinâmicas produtivas territoriais e de induzir processos cumulativos de desenvolvimento.

2. ESTRUTURA PRODUTIVA, AGLOMERAÇÕES E COMPETITIVIDADE SISTÊMICA TERRITORIAL

Para analisar essa problemática, mobiliza-se um arcabouço teórico que articula economias de aglomeração, transformação estrutural, sistemas de inovação e coordenação institucional. Nessa abordagem, a qualificação profissional emerge como variável estratégica do desenvolvimento regional. A efetividade da qualificação, entretanto, não decorre automaticamente da expansão da escolaridade, mas da sua capacidade de se articular às dinâmicas concretas de produção, ao conteúdo das tarefas desempenhadas e às trajetórias tecnológicas predominantes em cada território. Quando essa articulação não se realiza, a formação tende a gerar fenômenos persistentes de subutilização de habilidades, baixa produtividade e desalinhamento entre oferta educacional e demanda produtiva.

As teorias tradicionais da localização industrial constituem ponto de partida relevante para a análise da dinâmica territorial. Em *Principles of Economics*, Marshall (1982), ao desenvolver a noção de distritos industriais, demonstra que a proximidade espacial entre firmas favorece a difusão de conhecimento tácito, a formação de mercados de trabalho especializados e a geração de economias externas associadas à divisão do trabalho e à especialização crescente. A aglomeração deixa, assim, de ser compreendida apenas como mecanismo de redução de custos e passa a configurar um ambiente industrial propício ao aprendizado coletivo e à produção social de competências. Tais externalidades, entretanto, não operam de forma automática, pois dependem da densidade das interações locais e do grau de organização produtiva.

¹ Disponibilizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Ao examinar os agentes fundamentais da produção, a saber, terra, trabalho, capital e organização, Marshall evidencia que o progresso econômico resulta da interação entre esses elementos, com destaque para o papel da qualificação da força de trabalho na eficiência produtiva. A organização industrial, ao articular divisão do trabalho, mecanização e economias de escala, reforça a compreensão de que a aglomeração territorial constitui processo dinâmico de construção de capacidades, no qual a formação de competências assume papel central para a competitividade.

Weber (1929), em *The Theory of the Location of Industries*, propõe uma abordagem analítica centrada na minimização de custos, especialmente de transporte e de trabalho, buscando identificar regularidades na distribuição espacial das atividades industriais. Embora relevante para a formalização da teoria locacional, essa perspectiva permanece ancorada em uma racionalidade estática, com limitada incorporação da dimensão qualitativa do trabalho e dos processos cumulativos de aprendizado.

A literatura contemporânea amplia essa interpretação ao associar a competitividade territorial à formação de clusters, nos quais a proximidade geográfica e institucional intensifica as interações entre empresas, fornecedores e instituições (PORTER, 1990). Nesses arranjos, a competitividade não decorre do desempenho isolado das firmas, mas da articulação sistêmica entre agentes econômicos, que favorece processos de inovação e upgrading contínuo². A dinâmica concorrencial, combinada à cooperação e à presença de indústrias correlatas, contribui para o fortalecimento das capacidades produtivas e para a consolidação de trajetórias de transformação estrutural.

Os processos de desenvolvimento regional tendem a operar sob dinâmica cumulativa. Myrdal (1960) demonstra que o crescimento se estrutura por mecanismos de causalção circular, nos quais as vantagens iniciais se reforçam ao longo do tempo, produzindo trajetórias divergentes entre regiões. Na ausência de mecanismos de difusão de capacidades, tais processos tendem a aprofundar desigualdades territoriais, consolidando padrões de polarização econômica.

No plano estrutural, a centralidade da indústria encontra respaldo nas contribuições de Kaldor (1966), para quem a expansão da manufatura constitui

condição fundamental do crescimento econômico, em virtude de seu potencial de gerar economias de escala e aprendizado cumulativo. Contudo, esses efeitos não se materializam automaticamente, dependendo da capacidade do território de absorver e internalizar o progresso técnico.

A literatura recente aprofunda essa interpretação ao evidenciar que a mudança tecnológica reconfigura o conteúdo das atividades produtivas. Tecnologias baseadas em computação tendem a substituir tarefas rotineiras e a complementar atividades não rotineiras analíticas e interativas, alterando a estrutura da demanda por competências (AUTOR; LEVY; MURNANE, 2003). A transformação estrutural, nesse sentido, não se limita à recomposição setorial, mas envolve a reorganização interna das atividades produtivas e das capacidades requeridas.

Assim, a dinâmica produtiva territorial depende não apenas da presença de setores industriais, mas da natureza das atividades desenvolvidas e da capacidade de mobilizar competências compatíveis com trajetórias tecnológicas mais complexas. Em contextos de baixa complexidade produtiva, a expansão da escolaridade pode não se traduzir em ganhos de produtividade, evidenciando a existência de descompassos estruturais entre formação e uso das habilidades.

A teoria do capital humano introduz elemento central para a compreensão da relação entre qualificação e desempenho econômico ao tratar habilidades e conhecimentos como resultado de investimentos deliberados em educação, treinamento e saúde (SCHULTZ, 1961). Nessa perspectiva, o crescimento não depende apenas da acumulação de capital físico, mas da capacidade de elevar qualitativamente o fator trabalho, ampliando sua produtividade ao longo do tempo.

Entretanto, a expansão da escolaridade não garante, por si só, sua utilização produtiva. Evidências empíricas indicam que os retornos das habilidades dependem de sua correspondência com o conteúdo das atividades produtivas e com a estrutura da demanda por competências (DESJARDINS; RUBENSON, 2011). Em contextos de baixa absorção produtiva, a elevação do nível educacional pode resultar em sobrequalificação ou subutilização de habilidades, evidenciando descompassos entre formação e estrutura produtiva.

2 Para o autor, upgrading contínuo corresponde a um processo contínuo de elevação do conteúdo tecnológico, organizacional e produtivo das firmas, setores ou territórios ao longo do tempo (PORTER, 1990).

Essa limitação desloca a análise para uma perspectiva sistêmica, na qual a conversão do capital humano em produtividade depende do ambiente institucional e das formas de organização da produção. A abordagem dos Sistemas Nacionais e Regionais de Inovação enfatiza que a capacidade inovativa resulta da interação entre empresas, universidades, organizações de pesquisa e políticas públicas, configurando arranjos institucionais que estruturam processos de aprendizado e difusão tecnológica (NELSON, 1993; NIOSI et al., 1993). À luz desse contexto, a inovação emerge de interações contínuas entre agentes, sendo condicionada por trajetórias históricas e estruturas produtivas específicas.

A tradição neo-schumpeteriana reforça essa interpretação ao conceber a inovação como processo cumulativo e historicamente condicionado, sustentado por mecanismos de aprendizado iterativo (FREEMAN; SOETE, 2008; LUNDVALL, 2016). A capacidade inovativa de um território depende, nesse sentido, não apenas da presença de setores produtivos dinâmicos, mas da existência de estruturas institucionais e sociais que viabilizem a circulação e recombinação do conhecimento. Essa dimensão relacional tem sido associada à presença de capital social, que está relacionado a um conjunto de redes, normas de confiança e mecanismos de cooperação que facilitam a interação entre agentes econômicos e institucionais (LEIS, 2012).

A abordagem evolucionária aprofunda esse quadro ao compreender a mudança tecnológica como processo de busca, experimentação e seleção em ambientes marcados por incerteza. Firms heterogêneas desenvolvem trajetórias distintas de aprendizado e as estruturas produtivas emergem dessas dinâmicas de variação e seleção, resultando em distribuições persistentes de desempenho e capacidades (DOSI et al., 1995; DOSI; NELSON, 1994; DOSI, 2010). Em termos territoriais, isso implica que o desenvolvimento depende da capacidade de sustentar processos cumulativos de construção de competências, nos quais a qualificação da força de trabalho se articula a estruturas produtivas e institucionais capazes de absorver e mobilizar o conhecimento.

A dimensão institucional é central para compreender a organização das interações econômicas que sustentam os processos de inovação e transformação produtiva. North (1990; 1991) define instituições

como as regras do jogo que estruturam incentivos e reduzem a incerteza nas transações econômicas. Essas regras incluem tanto dispositivos formais, como leis e contratos, quanto normas informais que orientam o comportamento dos agentes. O desempenho econômico depende, nesse sentido, não apenas da existência dessas regras, mas da sua efetividade, isto é, da capacidade de enforcement que assegura o cumprimento dos contratos e a previsibilidade das interações. A qualidade do ambiente institucional condiciona, portanto, os custos de transação, a coordenação econômica e a viabilidade de processos de aprendizado e investimento de longo prazo.

A contribuição de Evans (1995) acrescenta uma dimensão organizacional a essa análise ao demonstrar que a eficácia da coordenação institucional depende da configuração do Estado. O autor argumenta que a promoção da transformação produtiva requer a combinação entre autonomia burocrática e inserção relacional com o setor produtivo. Essa autonomia inserida permite ao Estado coordenar investimentos, induzir processos de aprendizado e articular políticas industriais, tecnológicas e formativas de maneira coerente com a configuração produtiva. Em escala territorial, isso implica que a construção de capacidades depende da capacidade estatal de integrar organizações de ensino, empresas e instrumentos de política pública em estratégias convergentes.

A teoria das proximidades aprofunda essa discussão ao evidenciar que a coordenação sob incerteza depende de múltiplas dimensões de proximidade, que não se restringem ao espaço geográfico (BOSCHMA, 2005). Proximidades cognitiva, organizacional, social e institucional influenciam a capacidade dos agentes de interagir, compartilhar conhecimento e desenvolver soluções produtivas. A inovação depende da combinação entre proximidade e diversidade, uma vez que a circulação do conhecimento requer arranjos institucionais que promovam interação entre agentes sem restringir a diversidade de conexões e fluxos de informação.

Nesse quadro, a qualificação da força de trabalho desempenha papel estratégico ao reforçar a proximidade cognitiva e ampliar a capacidade de absorção tecnológica. Quando articulada a estruturas produtivas e institucionais, a formação profissional contribui para viabilizar a circulação do conhecimento e sustentar processos de aprendizado coletivo. Na ausência

dessa articulação, a qualificação tende a produzir efeitos limitados, evidenciando que sua efetividade depende da existência de mecanismos institucionais capazes de coordenar, de forma consistente, a relação entre sistema formativo, base produtiva e dinâmica de inovação.

A experiência histórica de industrialização tardia evidencia que a constituição de capacidades produtivas e tecnológicas não resulta de processos espontâneos de mercado, mas de estratégias deliberadas de coordenação e intervenção estatal. Chang (2004; 2007) demonstra que países atualmente desenvolvidos recorreram a políticas de proteção, subsídios e instrumentos de política industrial para promover o *catching-up*³, consolidando suas capacidades produtivas antes de adotarem posições favoráveis ao livre comércio.

Essa perspectiva desloca a análise do desenvolvimento para o plano institucional, no qual a transformação estrutural depende da capacidade de coordenar investimentos, orientar a especialização produtiva e sustentar processos de aprendizado ao longo do tempo. Em contextos periféricos, a ausência desse tipo de coordenação tende a reforçar especializações regressivas e a limitar a formação de capacidades endógenas.

A literatura sobre industrialização tardia aprofunda esse argumento ao evidenciar que o crescimento nesses países ocorreu por meio de processos sistemáticos de aprendizado produtivo. Amsden (1989) demonstra que a industrialização se baseou na assimilação, adaptação e aperfeiçoamento de tecnologias existentes, apoiada por arranjos institucionais que combinaram incentivos, metas de desempenho e disciplina competitiva. O êxito dessas experiências esteve associado à capacidade do Estado de estruturar mecanismos de coordenação que alinharam investimento, aprendizado e desempenho produtivo.

No âmbito dessa análise, a construção de capacidades não pode ser compreendida apenas como resultado da acumulação de fatores, mas como processo institucionalmente mediado de aprendizado cumulativo. Em termos territoriais, isso implica que a qualificação da força de trabalho adquire efetividade

apenas quando articulada a estratégias de desenvolvimento produtivo capazes de direcionar sua utilização, reforçando a centralidade da coordenação estatal na transformação estrutural.

No plano empírico, a análise dessas dinâmicas pode ser operacionalizada por meio da identificação de aglomerações produtivas. O Quociente de Localização, conforme sistematizado por Crocco et al. (2002), constitui instrumento relevante para mapear especializações territoriais e sinalizar a presença potencial de economias externas. Contudo, esse indicador captura apenas a concentração relativa das atividades, não revelando a densidade das capacidades tecnológicas, formativas e institucionais que sustentam a competitividade de longo prazo.

A ausência de correspondência entre estrutura produtiva e qualificação da força de trabalho configura, nesse sentido, um gargalo estrutural ao desenvolvimento regional. Esse descompasso pode ser interpretado como expressão territorial de desajustes entre oferta e demanda de competências, nos quais a formação não encontra condições efetivas de utilização no sistema produtivo.

Nessa perspectiva, a análise da dinâmica territorial requer a articulação entre duas dimensões complementares: a estrutura setorial e a oferta de formação técnica e tecnológica. A identificação de especializações produtivas, quando combinada à análise das suas ocupações predominantes e das trajetórias formativas disponíveis no território onde operam, permite avaliar o grau de alinhamento entre a base produtiva e o sistema formativo.

A literatura evolucionária indica que diferenças de desempenho entre territórios decorrem não apenas da composição setorial, mas da qualidade e densidade das capacidades produtivas e organizacionais. Assim, a qualificação da força de trabalho deve ser compreendida como capacidade efetivamente mobilizada no interior das atividades produtivas, e não apenas como estoque educacional.

Na ausência de alinhamento entre base produtiva e sistema formativo, as externalidades associadas à aglomeração tendem a se enfraquecer, limitando os efeitos multiplicadores da atividade econômica. Nesse

3 *Catching-up* designa o processo pelo qual países retardatários buscam reduzir a distância tecnológica e produtiva em relação às economias líderes por meio de políticas deliberadas de proteção, coordenação e construção de capacidades internas, em oposição à ideia de convergência automática via livre mercado (CHANG, 2004)

contexto, a coordenação institucional assume papel central, ao viabilizar a articulação entre políticas educacionais, estratégias produtivas e mecanismos de desenvolvimento territorial.

3. FORMAÇÃO PROFISSIONAL, COMPETITIVIDADE E COORDENAÇÃO TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO

A competitividade é compreendida como propriedade sistêmica, condicionada por arranjos institucionais que articulam tecido produtivo, políticas públicas e sistema educacional, e não como resultado agregado de firmas isoladas (FAJNZYLBBER, 1988; EVANS, 1995). Assim, a qualificação da força de trabalho assume papel estratégico ao viabilizar a absorção do progresso técnico e a adaptação às transformações produtivas.

O desalinhamento entre oferta educacional e demanda produtiva constitui fator central para a ocorrência de sobrequalificação e subutilização de habilidades (DESJARDINS; RUBENSON, 2011; FREEMAN, 1976, 1979). A relação entre qualificação e inserção no mercado de trabalho pode ser explicada por dois mecanismos complementares: o efeito direto do capital humano sobre produtividade e empregabilidade (SCHULTZ, 1961) e o papel da certificação na redução de assimetrias de informação e na alocação ocupacional. Em ambos os casos, a efetividade da qualificação depende da correspondência entre competências formadas e demandas produtivas.

Sob a perspectiva territorial, essa correspondência é condicionada pelo padrão de especialização produtiva, sendo mais efetiva em contextos com setores consolidados e demanda por competências específicas (SUZIGAN et al., 2019). A mudança tecnológica aprofunda esse desafio ao redefinir continuamente o conteúdo das tarefas, com substituição de atividades rotineiras e valorização de competências analíticas e interativas (AUTOR; LEVY; MURNANE, 2003).

Diante disso, a coordenação estatal torna-se central para alinhar formação e dinâmica produtiva, exigindo instrumentos de planejamento baseados em diagnósticos territoriais e articulação institucional (EVANS, 1995; CHANG, 2004; 2007). Nesse sentido, os mecanismos institucionais e de coordenação estatal se tornam determinantes para converter a qualificação em capacidade produtiva efetiva, exigindo instrumentos de política pública capazes de alinhar, de forma sistemática, oferta formativa e dinâmica econômica territorial.

Essa concepção encontra expressão no marco normativo recente da Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (PNEPT), instituída pelo Decreto nº 12.603, de 28 de agosto de 2025 (BRASIL, 2025), que desloca a Educação Profissional e Tecnológica (EPT) de uma lógica expansionista para uma lógica de integração sistêmica com o mercado de trabalho. A política estabelece mecanismos de articulação entre oferta formativa, diagnóstico do mercado de trabalho, acompanhamento de egressos e avaliação contínua, estruturando um sistema orientado por evidências.

A introdução de instâncias de governança tripartite e a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica (SINAEP) reforçam esse desenho institucional ao reduzir assimetrias informacionais e promover coordenação entre sistema educacional e setor produtivo. Nesse modelo, a EPT passa a ser concebida como componente de um sistema de desenvolvimento produtivo, e não como política isolada.

No Brasil, a educação profissional técnica de nível médio (EPTNM), quando articulada ao ensino médio, corresponde à oferta de cursos técnicos que pode ocorrer nas formas integrada e concomitante. A forma integrada se destina a estudantes que concluíram o ensino fundamental, sendo realizada mediante matrícula única na mesma instituição. A forma concomitante se destina a estudantes que estejam cursando o ensino médio e pode ocorrer com matrículas distintas ou por meio de articulação interinstitucional, inclusive na modalidade intercomplementar, baseada em projeto pedagógico unificado (BRASIL, 2025 c).

Além dos estudantes em idade regular, destaca-se ainda o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), que articula a EPTNM à Educação de Jovens e Adultos (EJA). No âmbito desse programa, admitem-se diferentes arranjos curriculares, como o PROEJA concomitante e o PROEJA integrado, ambos amparados pelo artigo 36-C da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), evidenciando a diversidade institucional da oferta de educação profissional no país.

Esse conjunto normativo inaugura uma concepção de educação profissional como política pública estratégica, cuja legitimidade se apoia na capacidade de alinhar formação técnica e tecnológica aos processos produtivos efetivos do território. Esse arcabouço

encontra desdobramentos no estado do Rio de Janeiro, especialmente em contexto de restrição fiscal. O Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES) explicita a necessidade de integrar planejamento produtivo e sustentabilidade fiscal, reconhecendo o desenvolvimento econômico como condição para a ampliação da base arrecadatória estadual.

A instituição do Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (PROPAG), por meio da Lei Complementar nº 212 de 2025 (BRASIL, 2025), reforça essa lógica ao condicionar a reorganização fiscal à realização de investimentos em áreas prioritárias e ao fortalecimento da capacidade econômica dos estados.

Nesse contexto, a Lei nº 11.094 de 2026 (RIO DE JANEIRO, 2026), ao instituir o Programa de Capacitação Profissional voltado aos complexos econômicos do PEDES, materializa, em nível territorial, a articulação entre formação profissional, perfil produtivo e planejamento público. Ao vincular a oferta formativa às demandas dos setores estratégicos, a política estadual se configura como elemento estruturante de convergência entre política educacional, estratégia de desenvolvimento econômico e racionalidade fiscal, consolidando, no plano estadual, um encadeamento institucional entre formação profissional, dinamização produtiva e sustentabilidade das contas públicas.

Sob essas condições, a competitividade territorial passa a ser compreendida como expressão da coerência entre base produtiva, sistema formativo e coordenação estatal. A qualificação técnica assume, assim, papel estruturante ao atuar como elo entre aprendizado produtivo, absorção tecnológica e transformação estrutural.

Considerando o referencial teórico trabalhado neste artigo, torna-se evidente que a relação entre formação profissional e atividades produtivas não pode ser tratada como uma simples correspondência entre oferta educacional e demanda ocupacional, mas como um processo estruturalmente mediado pela configuração do sistema produtivo e pelo conteúdo das tarefas nele incorporadas. A qualificação da força de trabalho adquire sentido econômico apenas quando articulada às dinâmicas concretas de produção, isto é, quando as competências formadas encontram condições institucionais e tecnológicas para serem efetivamente absorvidas pelas atividades produtivas. Assim, a análise empírica da correspondência entre tecido produtivo e oferta de formação técnica e tecnológica constitui

etapa fundamental para compreender os limites e as possibilidades da transformação regional, permitindo identificar em que medida os sistemas formativos estão alinhados ou dissociados das especializações produtivas territorialmente constituídas.

4. METODOLOGIA

O estudo adota abordagem quantitativa de caráter descritivo-analítico, orientada à identificação da correspondência entre base produtiva e oferta de formação técnica e tecnológica no território do estado do Rio de Janeiro. A estratégia metodológica se fundamenta na articulação entre duas dimensões analíticas, a saber, especialização produtiva e oferta formativa, permitindo avaliar, em perspectiva territorial, o grau de alinhamento entre demanda potencial por competências e disponibilidade de formação profissional.

A identificação das aglomerações produtivas foi realizada por meio do cálculo do Quociente Locacional de Emprego (QL), a partir dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) referentes ao ano de 2023. O indicador foi calculado na escala municipal e por subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), comparando a participação relativa de cada atividade no território com sua participação no conjunto da economia nacional.

Formalmente, o QL é definido como:

$$QL = (E_{ij} / E_j) / (E_i / E)$$

onde:

- E_{ij} - vínculos empregatícios no setor i na região j ;
- E_j - vínculos empregatícios na região j ;
- E_i -vínculos empregatícios no setor i no Brasil;
- E - vínculos empregatícios no Brasil.

Valores de QL superiores a 1 indicam especialização relativa. Para maior robustez analítica, foram consideradas apenas atividades com QL superior a 10 e participação mínima de 1% dos vínculos totais do município.

É importante ressaltar que apenas foram analisadas as atividades presentes nos Complexos Econômicos⁴ identificados no PEDES – Complexo Econômico de Petróleo e Gás, Complexo da Economia do Mar, Complexo Econômico da Saúde, Complexo da Economia Verde, Complexo da Economia Criativa e Turismo e Complexo de Infraestrutura e Logística – e, posteriormente, regionalizadas segundo as regiões político-administrativas

4 Os complexos econômicos são entendidos como “um conjunto de associações intra e intersetoriais na estrutura produtiva, segundo uma mesma base técnica de produção” (RIO DE JANEIRO, 2024, p. 12).

do estado, de modo a captar padrões territoriais de especialização.⁵

A dimensão ocupacional foi incorporada por meio da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), utilizando-se os vínculos empregatícios da RAIS, no ano de 2023, para identificar as ocupações predominantes em cada atividade econômica. Para assegurar relevância estatística e aderência às dinâmicas produtivas, foram consideradas apenas as ocupações que representavam, no mínimo, 2% do total dos vínculos em cada atividade no país.

Com base nessas informações, foi construída uma matriz de correspondência entre atividades econômicas e ocupações, permitindo aproximar a demanda por qualificação ao conteúdo efetivo das atividades produtivas. Em seguida, elaborou-se uma “tabela ponte” entre ocupações e cursos de formação técnica e tecnológica, a partir da articulação entre RAIS, Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT) e Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia (CNCST), viabilizando a vinculação entre perfis ocupacionais e trajetórias formativas.

A oferta de cursos foi mapeada a partir de bases oficiais, que incluíram o Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), o Censo da Educação Básica (para cursos técnicos) e o Censo da Educação Superior (para cursos superiores de tecnologia). Os cursos foram classificados segundo eixo tecnológico, natureza institucional e localização territorial.

A partir do cruzamento dessas dimensões, definiram-se três situações analíticas: (i) correspondência territorial, quando há alinhamento entre especialização produtiva, ocupações e oferta formativa; (ii) lacunas formativas, quando atividades especializadas não encontram oferta compatível; e (iii) desalinhamentos estruturais, quando a oferta formativa se apresenta dissociada da base produtiva local. Essa tipologia permite identificar padrões territoriais de ajuste e desajuste entre produção e formação, oferecendo evidências empíricas para o planejamento público.

Cabe destacar que a “demanda” por formação profissional, tal como operacionalizada neste estudo, constitui

uma proxy derivada do arranjo produtivo observado, não correspondendo a uma mensuração direta das necessidades do setor produtivo. A demanda efetiva por qualificação depende de fatores adicionais, como estratégias empresariais, trajetórias tecnológicas e decisões de investimento, que extrapolam o escopo dos dados utilizados. Ainda assim, a abordagem adotada permite captar, de forma consistente, padrões estruturais de correspondência entre atividades econômicas e formação profissional.

Por fim, a análise é conduzida em perspectiva territorial, partindo do pressuposto de que a efetividade da qualificação profissional depende da existência de um sistema produtivo capaz de absorver e mobilizar as competências formadas. Nesse sentido, a metodologia adotada permite operacionalizar empiricamente a hipótese central do estudo, segundo a qual a ausência de alinhamento entre estrutura produtiva e oferta formativa constitui um entrave à transformação estrutural e ao desenvolvimento regional.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

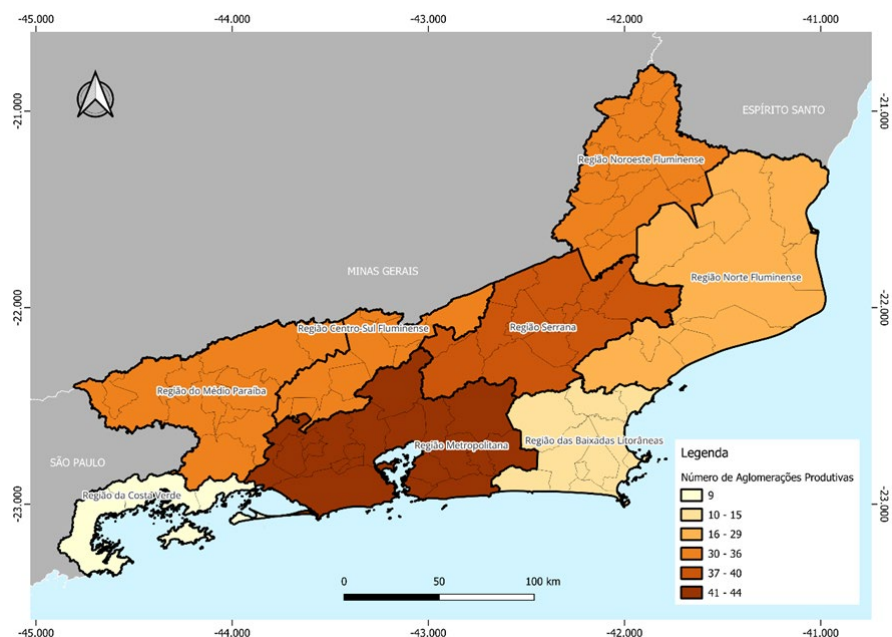
Os padrões territoriais de especialização produtiva no estado do Rio de Janeiro evidenciam heterogeneidades relevantes na distribuição das atividades econômicas e na sua articulação com a oferta de formação técnica e tecnológica. A análise integrada entre aglomerações produtivas, estrutura ocupacional e oferta formativa permite identificar diferentes graus de correspondência, lacunas e desalinhamentos entre a base produtiva e o sistema educacional.

As aglomerações produtivas, identificadas na figura 1, possuem QL maior que 10 e representam, pelo menos 1%, dos vínculos empregatícios do município. Foi realizado o cruzamento com a oferta de cursos técnicos e superiores de tecnologia.⁶ Já a figura 2, exibe a distribuição de organizações com oferta de ensino técnico de nível médio, demonstrando a alta densidade de organizações na Região Metropolitana.

5 Não há cálculo de QL, de forma agregada, para as regiões político-administrativas. As atividades consideradas nessas regiões serão advindas da agregação das atividades identificadas nos municípios que as compõem.

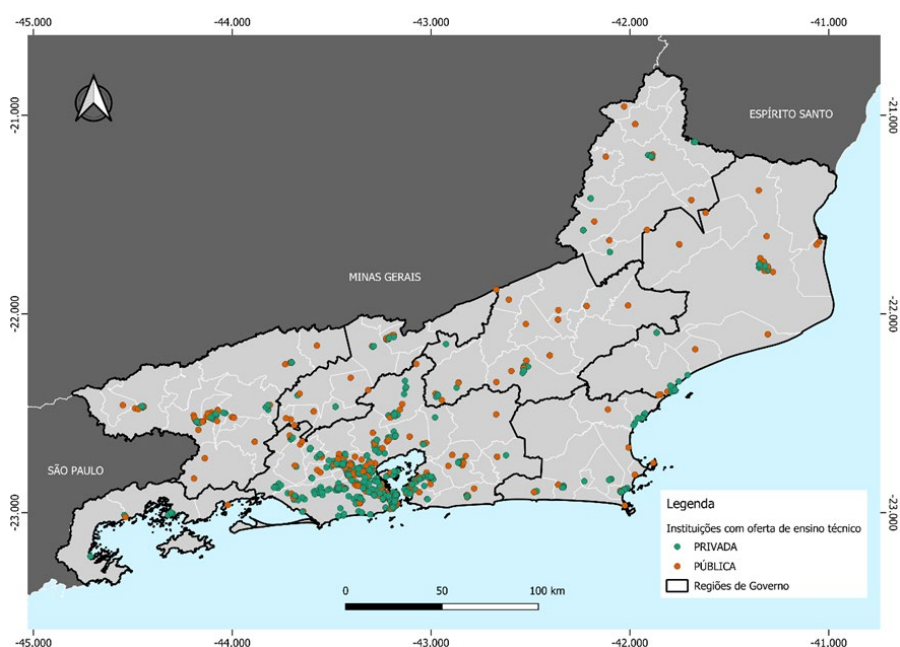
6 Foram excluídos da análise os cursos dos Eixos Tecnológicos de Gestão e Negócios e de Desenvolvimento Educacional e Social, por apresentarem caráter predominantemente transversal às atividades produtivas, voltados majoritariamente à formação de funções de apoio e gestão. Também foram desconsiderados os cursos do Eixo Tecnológico Militar, em razão de sua especificidade institucional e vinculação ao Ministério da Defesa e às Forças Armadas.

FIGURA 1 – Número de aglomerações produtivas identificadas por região administrativa do ERJ (2023).



Fonte: Elaboração Própria a partir da RAIS/MTE, 2026.

FIGURA 2 – Distribuição de organizações com oferta de ensino técnico no ERJ.



Fonte: Elaboração Própria a partir da SISTEC e Censo da Educação Básica, 2026.

Em relação aos cursos técnicos associados às aglomerações produtivas, a Tabela 1 apresenta o número de cursos de alta especialização sem oferta disponível no município de localização da atividade econômica ou na respectiva região de governo, correspondendo a lacunas formativas.⁷

⁷ Isto é, ausência de correspondência na oferta de educação profissional e tecnológica, nesse caso, especificamente, técnica de nível médio.

TABELA 1 – Número de cursos técnicos, por eixo e área tecnológica, que não tem oferta para demanda potencial derivada da estrutura produtiva do município ou na região, por região político-administrativa (2023)

Eixo Tecnológico	Área Tecnológica	Centro-Sul Fluminense	Costa Verde	Baixadas Litorâneas	Médio Paraíba	Metropolitana	Noroeste Fluminense	Norte Fluminense	Serrana
Ambiente e Saúde	Gestão e Promoção da Saúde e Bem-Estar	-	-	-	-	-	1	-	-
Controle e Processos Industriais	Eletrônica e Automação	-	-	-	-	-	-	2	-
	Manutenção e Operação	-	-	-	-	1	5	1	5
	Metalmecânica	1	1	1	9	-	6	-	2
	Sistemas de Energia	2	2	-	1	-	1	-	1
Informação e Comunicação	Infraestrutura de Informação e Comunicação	6	-	-	-	-	-	-	2
Infraestrutura	Operações de Transporte	3	2	2	3	-	-	-	2
Produção Alimentícia	Não possui divisão em Áreas Tecnológicas	-	2	2	1	-	-	1	-
Produção Cultural e Design	Comunicação Midiática	-	-	-	-	-	-	-	1
	Design	-	-	1	-	-	1	-	-
Produção Industrial	Materiais	1	-	-	-	2	1	-	-
	Química	1	-	-	2	2	2	-	-
	Têxtil e Vestuário	1	-	-	-	-	-	-	-
Recursos Naturais	Produção Agrícola e Pecuária	-	-	-	-	-	2	-	-
Segurança	Não possui divisão em Áreas Tecnológicas	-	-	1	-	1	-	3	-
Turismo, Hospitalidade e Lazer	Apoio técnico a eventos	-	-	-	-	-	-	-	1
	Atividades Turísticas	1	1	-	-	-	-	-	1
	Recreação e Sociabilidade	1		-	-	-	-	-	-
	Serviços de Gastronomia	1	4	4	2	-	-	-	1

Fonte: Elaboração própria.

Considerando as regiões político-administrativas fluminenses, entre todas as regiões analisadas, a Centro-Sul apresenta o maior número de subclasses da CNAE com demanda formativa não atendida, totalizando 12 atividades econômicas sem correspondência de oferta de cursos técnicos em algum município da região de governo. As aglomerações produtivas locais se concentram em atividades industriais diversificadas, com destaque para a fabricação de embalagens de papel e cartolina, a geração de energia

elétrica e a fabricação de peças e acessórios para veículos automotores. Essa configuração produtiva requer formação predominante pelo eixo tecnológico de Controle e Processos Industriais, especialmente nas áreas de Sistemas de Energia e Metalmecânica, além de demandas pelo eixo de Infraestrutura, vinculadas ao comércio atacadista de materiais de construção e às concessionárias de rodovias. O eixo de Turismo, Hospitalidade e Lazer também figura entre as demandas regionais, associado à presença de parques temáticos.

A Região da Costa Verde se diferencia das demais pela presença de uma aglomeração produtiva de alta especialização centrada na indústria naval, representada pela subclasse de construção de embarcações de grande porte. Essa atividade requer formação simultânea pelas áreas tecnológicas de Metalmeccânica e Sistemas de Energia, ambas vinculadas ao eixo de Controle e Processos Industriais, sem que haja oferta correspondente de cursos técnicos no território. Além da cadeia da indústria naval, a região apresenta lacunas formativas associadas a atividades do setor de turismo e alimentação, como serviços de gastronomia e produção alimentícia, e atividades de infraestrutura de transporte.

Destaca-se que a Região das Baixadas Litorâneas apresenta um perfil de demanda formativa marcado pela coexistência de atividades industriais de alta especialização com atividades do setor de serviços. Além da cadeia de atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural, foram identificadas lacunas formativas vinculadas a atividades de turismo e lazer, produção alimentícia e produção cultural e design, totalizando seis subclasses demandantes com formação não atendidas. Essa região é a única, entre as analisadas, que apresenta requerimentos formativos simultâneos em seis eixos tecnológicos distintos, denotando uma estrutura econômica relativamente diversificada em termos setoriais, ainda que com menor intensidade de especialização em comparação às regiões com QL mais elevados.

A Região do Médio Paraíba concentra as demandas formativas não atendidas de maior intensidade de especialização produtiva, especialmente na fabricação de outros tubos de ferro e aço. A região tem 11 subclasses com demanda formativa não atendida. Historicamente vinculada à indústria metalomeccânica e automotiva, a região apresenta aglomerações produtivas expressivas em subclasses como fabricação de automóveis e utilitários, fabricação de máquinas para terraplenagem e construção, e fabricação de tubos metálicos, todas demandando cursos no eixo de Controle e Processos Industriais, especificamente nas áreas tecnológicas de Metalmeccânica e Sistemas de Energia. Além do eixo industrial dominante, também há necessidade formativa nos eixos de Turismo, Hospitalidade e Lazer e de Produção Alimentícia, indicando que a lacuna formativa não se restringe ao

segmento metalomeccânico, ainda que seja nele que se concentrem as especializações de maior magnitude.

Já a Região Metropolitana apresenta quatro subclasses com requerimentos formativos não atendidos, derivados da base produtiva local, e o menor número de cursos em vazios formativos das regiões. Provavelmente, esse quadro é consequência da maior densidade da oferta de educação profissional e tecnológica já existente na região, como pode ser visto na Figura 2. As lacunas identificadas se concentram nos eixos de Segurança, vinculado a atividades de apoio à extração de petróleo e gás, e de Controle e Processos Industriais, associado à produção industrial diversificada. O eixo de Produção Industrial aparece com demanda potencial derivada da base produtiva pela área de Química, articulada a atividades fabris específicas.

A Região Noroeste Fluminense registra 12 subclasses com demanda formativa não atendida. As aglomerações produtivas locais se articulam em torno de cadeias como a extração de calcário e dolomita, a fabricação de papel e a preparação de derivados animais, todas gerando demanda concentrada no eixo de Controle e Processos Industriais, com ênfase na área de Manutenção e Operação. O eixo de Produção Industrial, com destaque para a área de Química, também aparece entre as demandas regionais, associado à fabricação de papel. Destaque para a demanda de cursos do eixo de Recursos Naturais, vinculado a atividades agropecuárias.

Observa-se, na Região Norte Fluminense, quatro subclasses com demandas formativas não atendidas. A estrutura produtiva regional é fortemente marcada pela cadeia de petróleo e gás natural, que evidencia lacunas formativas simultâneas nos eixos de Segurança e de Controle e Processos Industriais, este último pela área de Eletrônica e Automação. Além dessa cadeia dominante, há também vazios formativos no eixo de Produção Alimentícia, associada a atividades agroindustriais locais.

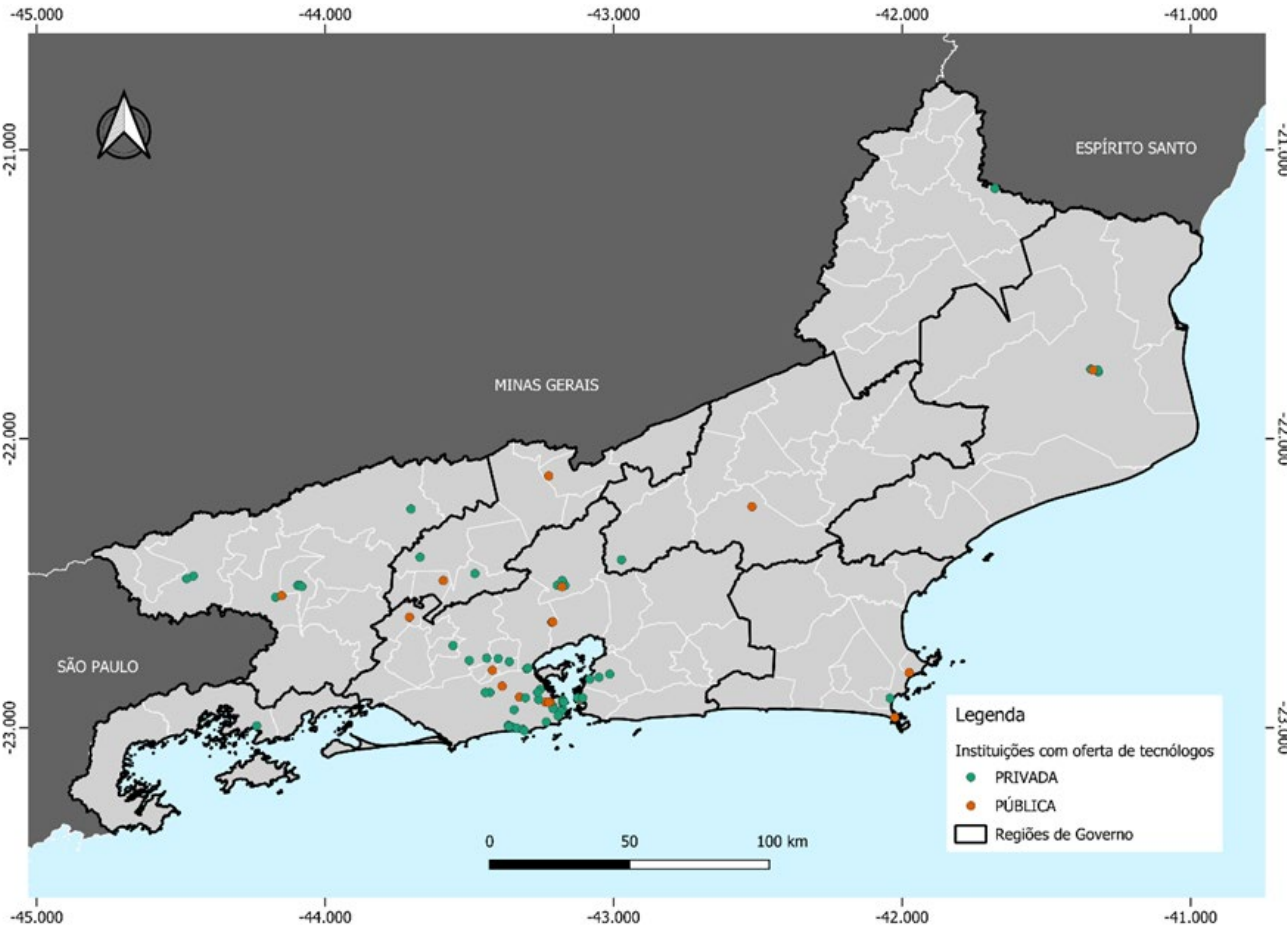
Na Região Serrana, observa-se a maior diversidade de áreas tecnológicas com lacunas formativas, totalizando nove áreas, distribuídas entre 12 subclasses e cinco eixos tecnológicos distintos. A dinâmica do sistema produtivo regional articula atividades industriais de transformação, como a fabricação de cimento e a preparação de subprodutos do abate, com atividades de logística e turismo. O eixo de Controle

e Processos Industriais concentra as demandas de maior intensidade, especialmente nas áreas de Manutenção e Operação, enquanto o eixo de Infraestrutura aparece associado ao comércio atacadista de aves abatidas e derivados, vinculado à área de Operações de Transporte. O eixo de Informação e Comunicação está associado à demanda de cursos na área de Infraestrutura de Informação e Comunicação e o eixo de Turismo, Hospitalidade e Lazer apresenta

lacunas nas áreas de Atividades Turísticas e Serviços de Gastronomia.

Com respeito à distribuição de organizações com oferta de ensino superior em tecnologia (cursos tecnólogos), a figura 3 exibe a espacialização das organizações ofertantes desse tipo de ensino superior, que se mostra mais limitada quantitativamente que a referente à oferta de nível médio. Entretanto, assim como as organizações que ofertam ensino médio, é perceptível a concentração na Região Metropolitana.

FIGURA 3 – Distribuição de organizações com oferta de cursos para tecnólogos no ERJ (2023)



Fonte: Elaboração Própria a partir do Censo da Educação Superior, 2026.

Em termos quantitativos, a tabela 2 apresenta o número de cursos superiores em tecnologia, por eixo e área tecnológica, que não tem oferta nem no município nem na região.

TABELA 2 – Número de cursos superiores em tecnologia, por eixo e área tecnológica, que não tem oferta para demanda potencial derivada da estrutura produtiva do município ou na região, por região político-administrativa (2023)

Eixo Tecnológico	Área Tecnológica	Centro-Sul Fluminense	Costa Verde	Baixas Litorâneas	Médio Paraíba	Metropolitana	Noroeste Fluminense	Norte Fluminense	Serrana
Controle e Processos Industriais	Manutenção e Operação	1	-	-	-	-	-	-	-
Informação e Comunicação	Desenvolvimento de Sistemas	-	-	-	3	6	-	-	6
	Gestão e Segurança	1	-	-	-	-	-	-	1
Infraestrutura	Operações de Transporte	-	-	-	4	2	-	2	-
Recursos Naturais	Produção Agrícola e Pecuária	-	-	1	-	-	-	-	1
Turismo, Hospitalidade e Lazer	Apoio Técnico a Eventos	-	-	-	-	-	-	-	1

Fonte: Elaboração própria.

No caso da Região Centro-Sul Fluminense, há duas subclasses com demanda de cursos superiores de tecnologia não atendida. A primeira é a atividade de manutenção de redes de distribuição de energia elétrica, que requer formação pelo eixo de Controle e Processos Industriais, especificamente na área de Manutenção e Operação, sem correspondência de oferta de tecnólogo no município ou na região. A segunda lacuna identificada se vincula à subclasse de serviços de comunicação multimídia, que demanda o eixo de Informação e Comunicação na área de Gestão e Segurança.

Observa-se na Região das Baixadas Litorâneas uma única subclasse demandante, criação de bovinos para corte, com necessidade de formação no eixo de Recursos Naturais, na área de Produção Agrícola e Pecuária. Trata-se da única região em que a demanda por tecnólogos se restringe exclusivamente ao eixo de Recursos Naturais, diferenciando seu perfil das demais regiões analisadas.

A Região do Médio Paraíba concentra sete cursos superiores de tecnologia que não são ofertados e poderiam atender às necessidades das atividades

econômicas presentes na região, distribuídos por três subclasses e dois eixos tecnológicos. A fabricação de cervejas e chopes exige formação em três cursos no eixo de Informação e Comunicação, na área de Desenvolvimento de Sistemas. O eixo de Infraestrutura, na área de Operações de Transporte, está vinculado a duas subclasses: depósito de mercadorias para terceiros e organização logística do transporte de carga. Ambas requerem formação voltada à gestão logística, refletindo a relevância das atividades de distribuição e armazenagem na cadeia produtiva regional.

Observa-se, na Região Metropolitana, a ausência de oito cursos superiores de tecnologia, distribuídos por três subclasses e dois eixos tecnológicos. A demanda pelo eixo de Informação e Comunicação, na área de Desenvolvimento de Sistemas, está associada à fabricação de cervejas e chopes e a atividade de provedores de conteúdo na internet. O eixo de Infraestrutura completa o perfil regional com demanda por Operações de Transporte, associada à organização logística do transporte de carga.

Na Região Norte Fluminense, há a atividade de organização logística do transporte de carga como

única subclasse com demanda de curso tecnólogo não atendido, gerando demanda potencial no eixo de Infraestrutura, na área de Operações de Transporte.

Em relação à Região Serrana, há a concentração do maior número de cursos superiores de tecnologia sem oferta entre as regiões analisadas. Essas lacunas se distribuem por cinco subclasses, três eixos tecnológicos e quatro áreas tecnológicas distintas. O eixo de Informação e Comunicação domina as demandas regionais, com lacunas nas áreas de Desenvolvimento de Sistemas e Gestão e Segurança, associadas a subclasses como serviços de comunicação multimídia, fabricação de cervejas e chopes e suporte técnico em tecnologia da informação. Além do eixo de TIC, a região apresenta lacunas no eixo de Turismo, Hospitalidade e Lazer, na área de Apoio Técnico a Eventos, associada à organização de feiras e congressos, e no eixo de Recursos Naturais, vinculado à criação de bovinos para corte.

Os cursos técnicos revelam descompassos concentrados nas cadeias industriais de transformação, metalomecânica e energética, enquanto os tecnólogos evidenciam lacunas predominantemente no campo das tecnologias da informação e da logística.

É fundamental ressaltar que as lacunas identificadas nestes resultados não sinalizam um vazio total de oferta, mas sim pontos de desequilíbrio entre a estrutura produtiva existente, relacionada aos complexos econômicos descritos no PEDES e a capacidade formativa atual.

A opção metodológica por analisar o cenário através de áreas tecnológicas permitiu uma síntese mais estratégica das prioridades regionais, sem desconsiderar o suporte educacional já consolidado no território. Diversas cadeias produtivas operam com atendimento pleno de cursos existentes, como exemplificado pela oferta de cursos na área de Desenvolvimento de Sistemas na Região Metropolitana, cursos na área de Gestão em Saúde em escala estadual e no eixo tecnológico de Produção Alimentícia na Região Serrana. Assim, os resultados aqui expostos delimitam apenas onde a expansão pode ser prioritária para o desenvolvimento econômico com base nos Complexos Econômicos identificados no PEDES.

Os resultados evidenciam desalinhamentos territoriais relevantes entre arranjo produtivo e oferta formativa, marcados pela concentração da oferta na Região Metropolitana e por lacunas em regiões

com especialização produtiva. Esses desajustes se manifestam sobretudo nos eixos industriais, de infraestrutura, tecnologia da informação e logística, indicando limitações na adequação da oferta educacional às dinâmicas produtivas territoriais. Nesse sentido, o modelo analítico desenvolvido se configura como instrumento operacional de apoio ao planejamento público, ao permitir a identificação de territórios e áreas tecnológicas prioritárias para alocação de recursos de forma mais eficiente e aderente à estrutura produtiva.

6. CONCLUSÃO

Os resultados confirmam a hipótese de que o descompasso entre aglomerações produtivas e oferta de formação técnica e tecnológica constitui um gargalo estrutural ao desenvolvimento regional no estado do Rio de Janeiro. Ao evidenciar a ausência de alinhamento entre especialização produtiva e sistema formativo, o estudo demonstra que a qualificação da força de trabalho não pode ser tratada como variável autônoma, mas como componente de um sistema articulado de desenvolvimento.

Do ponto de vista analítico, o artigo reforça a perspectiva de competitividade sistêmica territorial ao mostrar que a efetividade da qualificação depende da coerência entre a organização produtiva do território, o conteúdo das atividades e os arranjos institucionais. Em contextos de heterogeneidade estrutural, a expansão desarticulada da oferta educacional tende a produzir subutilização de habilidades e baixa produtividade, limitando os efeitos do progresso técnico sobre o desenvolvimento regional.

No plano metodológico, a principal contribuição do estudo consiste na construção de um instrumento analítico replicável, baseado no cruzamento de bases de dados administrativas e classificações oficiais, capaz de operacionalizar empiricamente a relação entre demanda produtiva e oferta formativa. Esse instrumento permite identificar, no território, lacunas e correspondências, oferecendo subsídios objetivos para o planejamento público orientado por evidências.

Em termos de implicações para políticas públicas, os resultados indicam que a eficiência do investimento em educação profissional, especialmente em contextos de restrição fiscal, depende diretamente de sua aderência às dinâmicas produtivas territoriais. Isso requer a superação de estratégias expansionistas

desarticuladas e a adoção de uma abordagem de planejamento territorial integrado, baseada em diagnósticos consistentes e na coordenação entre Estado, organizações de ensino e setor produtivo.

Adicionalmente, a interiorização da oferta formativa deve ser orientada pelas especializações produtivas locais, de modo a fortalecer cadeias produtivas, reduzir fricções no mercado de trabalho e ampliar os efeitos multiplicadores da atividade econômica. Nesse sentido, o modelo proposto pode ser incorporado como ferramenta de apoio à formulação de políticas, contribuindo para a definição de prioridades territoriais e setoriais no âmbito do planejamento estadual.

Por fim, embora a análise esteja limitada ao uso de dados secundários e à utilização da especialização

produtiva local como proxy da demanda por qualificação, os resultados oferecem evidências robustas sobre a importância da articulação entre sistema produtivo e sistema formativo. Pesquisas futuras podem aprofundar essa abordagem por meio da incorporação de dados primários e análises dinâmicas, ampliando a capacidade de compreensão dos mecanismos de alinhamento entre formação e trabalho.

Apesar dessas limitações, o estudo demonstra que o planejamento territorial orientado por evidências e baseado na articulação entre estrutura produtiva e formação profissional constitui instrumento central para a indução de trajetórias de desenvolvimento mais equilibradas, eficientes e sustentáveis.

7. Referências

1. AMSDEN, Alice H. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
2. ANDERSON, Ronald; COHN, Theodore; DAY, Catherine; HOWLETT, Michael; MURRAY, Craig (Org.). *Innovation Systems in a Global Context: The North American Experience*. Montreal; Kingston: McGill-Queen's University Press, 1998.
3. AUTOR, David H.; LEVY, Frank; MURNANE, Richard J. The skill content of recent technological change: an empirical exploration. *The Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, v. 118, n. 4, p. 1279–1333, nov. 2003.
4. BOSCHMA, Ron. Proximity and innovation: a critical assessment. *Regional Studies*, v. 39, n. 1, p. 61–74, 2005.
5. CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
6. CHANG, Ha-Joon. *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. London: Bloomsbury Press, 2007.
7. CROCCO, Marco; GALINARI, R.; SANTOS, F.; LEMOS, M.; SIMÕES, R. Metodologia de identificação de aglomerações produtivas locais. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 2002.
8. DESJARDINS, Richard; RUBENSON, Kjell. An analysis of skill mismatch using direct measures of skills. Paris: OECD Publishing, 2011. (OECD Education Working Papers, n. 63).
9. EVANS, Peter. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. New Jersey, Princeton: Princeton University Press, 1995.
10. FAJNZYLBER, F. Competitividad internacional: evolución y lecciones. *Revista de la CEPAL*, n. 36, p. 7–24, dez. 1988.
11. FREEMAN, Richard B. *The overeducated American*. New York: Academic Press, 1976.
12. FREEMAN, Richard B. Why is there a youth labor market problem? NBER, Working Paper, n. 365, 1979.
13. FREEMAN, C.; SOETE, L. *A Economia da Inovação Industrial*. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2008.
14. KALDOR, Nicholas. *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom*. Cambridge: Cambridge University Press, 1966.

15. LEIS, Luciana Pereira. O Capital Social como Propulsor da Inovação: estudo da vitivinicultura no Vale do Submédio São Francisco (2012). Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.
16. LUNDVALL, Bengt-Åke. Innovation systems and development: history, theory and challenges. In: REINERT, Erik S.; GOSH, Jayati; KATTEL, Rainer (org.). Handbook of alternative theories of economic development. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016. p. 594–612.
17. MARSHALL, Alfred. Principles of Economics. 8. ed. London: Macmillan, 1982. (Obra original publicada em 1890).
18. MYRDAL, Gunnar. Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960.
19. NELSON, Richard R. (org.). National innovation systems: a comparative analysis. New York: Oxford University Press, 1993.
20. NIOSI, Jorge; SAVIOTTI, Paolo; BELLON, Bertrand; CROW, Michael. National systems of innovation: in search of a workable concept. In: NELSON, Richard R. (org.). National innovation systems: a comparative analysis. New York: Oxford University Press, 1993.
21. NORTH, Douglass C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
22. NORTH, Douglass C. Institutions. Journal of Economic Perspectives, v. 5, n. 1, p. 97–112, 1991.
23. PORTER, Michael E. The Competitive Advantage of Nations. New York: Free Press, 1990.
24. RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. PEDES: Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro 2024-2054: documento base: volume II. Rio de Janeiro: SEPLAG, 2024. Disponível em: <https://pedes.planejamento.rj.gov.br/pedes/wp-content/uploads/2024/12/PEDES-Documento-Base-volume-II.pdf>
25. SCHULTZ, Theodore W. Investment in human capital. The American Economic Review, v. 51, n. 1, p. 1–17, 1961.
26. SUZIGAN, Wilson; GARCIA, Renato; FURTADO, João (Org.). Sistemas locais de produção e inovação: fundamentos e políticas. Campinas: Editora da Unicamp, 2019.
27. WEBER, Alfred. Theory of the Location of Industries. Chicago: University of Chicago Press, 1929.
28. NORMATIVAS
29. BRASIL. Decreto nº 12.603, de 28 de agosto de 2025. Institui a Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2025 a.
30. BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1996.
31. BRASIL. Lei Complementar nº 212, de 2025. Institui o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2025 b.
32. BRASIL. Ministério da Educação. Relatório GTI da Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica: versão preliminar. Brasília: MEC, 2025 c.
33. RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 11.072, de 2025. Autoriza adesão ao PROPAG. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2025.
34. RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 11.094, de 2026. Institui o Programa de Capacitação Profissional e Empregabilidade. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2026.

Reconstrução resiliente e planejamento governamental em contextos de desastres: estudo de caso de um estado brasileiro à luz de experiências internacionais

- **Fernando Preusser de Mattos**

Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG), Brasil
E-mail: fernando-mattos@serg.rs.gov.br

- **Marília Bruzel**

Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG), Brasil
E-mail: marilia-bruzel@serg.rs.gov.br

- **Cecília Rutkoski Hoff**

Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG), Brasil
E-mail: cecilia-hoff@serg.rs.gov.br

Resumo

O artigo analisa os tempos da reconstrução resiliente pós-desastre e seus impactos sobre o planejamento e o orçamento públicos, tendo como estudo de caso o processo de recuperação em curso no Rio Grande do Sul após o desastre climático de 2024. Partindo do referencial teórico-conceitual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) sobre arranjos institucionais de recuperação, o trabalho argumenta que processos de reconstrução pós-desastres de grande escala são necessariamente plurianuais, organizam-se em fases sucessivas e parcialmente sobrepostas e frequentemente atravessam ciclos políticos, orçamentários e administrativos. Adota-se uma abordagem qualitativa e comparativa, baseada em análise documental de marcos normativos, planos, relatórios técnicos e experiências internacionais selecionadas. Para fins comparativos, são examinados os casos do estado indiano de Kerala após as enchentes, de 2018, de Moçambique após os ciclones Iдай e Kenneth, em 2019, e do Paquistão após as enchentes de 2022. A análise demonstra que, assim como nesses contextos internacionais, a reconstrução no Rio Grande do Sul demanda arranjos institucionais específicos, coordenação intergovernamental, financiamento sustentado no tempo e instrumentos extraordinários de planejamento e execução. O artigo argumenta também que o Plano Rio Grande pode ser compreendido como um marco estratégico de recuperação ao estruturar governança, financiamento e priorização de ações em horizonte plurianual. Conclui-se que a reconstrução resiliente não se limita à reposição de ativos, mas constitui processo de transformação territorial e institucional de longo prazo, cuja efetividade depende da capacidade do Estado de sustentar continuidade, coordenação e adaptação diante de riscos inerentes ao processo.

1. INTRODUÇÃO

Desastres de grande magnitude impõem desafios complexos e duradouros à ação do Estado, especialmente no que se refere ao planejamento e orçamento públicos. Diferentemente da resposta emergencial,

processos de reconstrução pós-desastre envolvem a recomposição de infraestrutura crítica, a restauração de serviços essenciais, a recuperação de meios de subsistência e a incorporação de medidas de adaptação e resiliência capazes de reduzir vulnerabilidades futuras.

Essas múltiplas dimensões tornam a reconstrução um processo estruturalmente plurianual, frequentemente atravessando ciclos orçamentários e perpassando diferentes mandatos governamentais (UNDP, 2020).

A literatura internacional e a prática de organismos multilaterais especializados na área indicam que a recuperação pós-desastre tende a se organizar em fases sucessivas e parcialmente sobrepostas, que vão da resposta imediata e alívio emergencial, passando por uma etapa intermediária de recuperação inicial até um horizonte de longo prazo voltado à reconstrução resiliente e ao restabelecimento de uma trajetória de desenvolvimento socioeconômico sustentável. Cada uma dessas fases mobiliza instrumentos, capacidades institucionais, arranjos de governança e fontes de financiamento distintos, o que impõe desafios específicos ao planejamento e à execução orçamentária (JOHNSON; OLSHANSKY, 2017; UNDP, 2020, 2021; ADBI, 2023).

O presente artigo discute os tempos da reconstrução resiliente e seus impactos sobre o planejamento e o orçamento públicos à luz do caso do Rio Grande do Sul, estado atingido, entre abril e maio de 2024, por um desastre climático de magnitude e escala sem precedentes no Brasil. Em um intervalo de poucos dias, níveis de precipitação jamais registrados no estado ocasionaram enxurradas, inundações e movimentos de massa de proporções catastróficas. Ao todo, 478 municípios gaúchos decretaram estado de emergência ou calamidade – isto é, 95% do total de 497 municípios. Dados da Defesa Civil estadual somam 2.398.255 pessoas diretamente afetadas, 388.781 desalojadas, 806 feridas, 23 desaparecidas e 185 óbitos decorrentes do desastre (RIO GRANDE DO SUL, 2025). O evento configurou-se, também, como um dos desastres mais custosos da história do Brasil, com um impacto total estimado em aproximadamente R\$ 88,9 bilhões, incluindo perdas, danos e custos adicionais (SUÁREZ; BELLO; CAMPBELL, 2024).

Valendo-se de uma abordagem qualitativa e comparativa, baseada na análise de relatórios oficiais, diagnósticos de perdas e danos, planos e programas de reconstrução, esta análise busca comparar o processo em curso no Rio Grande do Sul com casos selecionados de reconstrução pós-desastre na Índia, em Moçambique e no Paquistão, todos eles representativos de desastres hidrometeorológicos de grande escala em países em desenvolvimento. Como referência para

a seleção de casos comparativos, foram utilizados repositórios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com lições aprendidas e melhores práticas, como o Compêndio Global de Boas Práticas em Recuperação Pós-Desastre, o Manual de Instituições de Recuperação e o Programa de Recuperação pós-Enchentes (UNDP, 2020, 2021; UNDP PAKISTAN, 2022).

As evidências empíricas e marcos conceituais analisados demonstram que, assim como observado internacionalmente, a reconstrução em curso no Brasil obedece à lógica das três fases da recuperação e enfrenta constrangimentos típicos de processos de longo prazo. A discussão busca demonstrar como diferentes projetos e políticas implementados no estado após o desastre distribuem-se ao longo dessas diferentes fases de recuperação, e como tal dinâmica dialoga com experiências internacionais comparáveis. O foco reside nos prazos efetivos de reconstrução, na organização das fases da recuperação e nos instrumentos de planejamento e financiamento mobilizados ao longo do tempo. Com isso, o estudo permite compreender como processos de reconstrução pós-desastre articulam-se temporalmente e quais desafios impõem ao planejamento governamental.

Segue-se a esta introdução uma discussão a respeito do referencial teórico-conceitual desenvolvido pelo PNUD para arranjos institucionais voltados à recuperação pós-desastre (UNDP, 2021). Na sequência, discutem-se os três casos internacionais selecionados à luz do referencial proposto. Em seguida, a seção 3 discute o caso do Rio Grande do Sul, avaliando tanto o perfil e a magnitude do desastre de 2024 quanto à estratégia de resposta e recuperação resiliente instituída por meio do Plano Rio Grande – Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Rio Grande do Sul. Por fim, a seção de conclusão propõe uma análise comparada do caso brasileiro com as experiências internacionais, evidenciando que processos de reconstrução pós-desastres de grande escala seguem, de maneira recorrente, a lógica das três fases, com longa predominância da etapa de reconstrução propriamente dita, a qual se estende por anos e envolve ampla reorganização institucional e territorial.

2. RECUPERAÇÃO RESILIENTE PÓS-DESASTRE: REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL E CASOS INTERNACIONAIS

2.1 Referencial teórico-conceitual

A literatura especializada e a prática de organismos multilaterais de referência na área têm enfatizado que a reconstrução pós-desastre não se resume à reposição física de ativos destruídos, mas sim constitui um processo multidimensional de reorganização territorial, social, econômica e institucional, cuja condução exige capacidades estatais específicas e mecanismos de coordenação extraordinários. Diferentemente da gestão rotineira de políticas públicas, processos de reconstrução, sobretudo após desastres de grande escala, envolvem simultaneamente uma forte pressão política e social pela execução acelerada dos projetos, escrutínio público elevado, com múltiplos atores, interesses e mandatos, grande volume de recursos financeiros e, frequentemente, graves assimetrias de capacidade entre os entes e órgãos envolvidos. Como resume um relatório que compila lições aprendidas de seis grandes catástrofes recentes ao redor do mundo, “a recuperação após grandes desastres é sempre complexa, toma um tempo muito longo e nunca ocorre rápido o suficiente para a população afetada” (JOHNSON; OLSHANSKY, 2016, p. 5, tradução nossa).

De modo semelhante, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ressalta que a recuperação de desastres multijurisdicionais e de larga escala “raramente é bem-sucedida quando uma abordagem de ‘business-as-usual’ é aplicada a essa tarefa tão complexa” (UNDP, 2021, p. 11, tradução nossa). O organismo sustenta que processos de recuperação bem-sucedidos tendem a demandar arranjos institucionais dedicados, capazes de combinar autoridade política, coordenação intergovernamental, capacidade técnica e flexibilidade operacional. A efetividade da recuperação depende, assim, menos da existência de recursos e mais da capacidade de organizá-los e orientá-los por meio de uma arquitetura institucional e de governança adequada, preferencialmente disponível aos tomadores de decisão antes do desastre e, portanto, que seja acionável em um curto espaço de tempo (UNDP, 2021).

No entanto, nos diferentes contextos nacionais e subnacionais analisados pela literatura especializada

na área evidencia-se um déficit generalizado na prontidão para a recuperação resiliente, isto é, arranjos institucionais para a recuperação são constituídos, geralmente, após a materialização de desastres. Organismos internacionais como o PNUD e o Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (*United Nations Office for Disaster Risk Reduction*, UNDRR) enfatizam a noção de *prontidão para a recuperação resiliente* como dimensão central da gestão de riscos (UNDRR, 2025). Na prática, isso se traduz em planejamento e práticas pré-desastres que permitam que governos, setor privado e comunidades possam “reconstruir de forma mais forte, rápida e equitativa” sempre que ocorrer um desastre, por meio de marcos legais, protocolos administrativos, instrumentos de contratação e financiamento, metodologias de avaliação e demais mecanismos de coordenação e capacidades institucionais desenvolvidos previamente (UNDP, 2021, p. 14, tradução nossa).

Em reação ou em antecedência a um desastre, arranjos institucionais para a recuperação ocupam papel central como condição *sine qua non* para uma reconstrução eficaz, inclusiva e resiliente. O arcabouço teórico-conceitual proposto pelo PNUD (2021) compreende a recuperação como campo especializado da administração pública, com exigências próprias de governança, planejamento, financiamento, implementação, monitoramento e articulação intersetorial. Segundo essa abordagem, os arranjos institucionais de recuperação podem ser definidos como o “sistema institucional estabelecido por atores governamentais para gerir estratégias, planos, políticas, programas e projetos de recuperação de desastres” (UNDP, 2021, p. 10, tradução nossa). Tais arranjos delimitam quem lidera o processo, como se distribuem responsabilidades entre órgãos e níveis de governo, quais instrumentos orientam a tomada de decisão e de que forma se articulam atores governamentais, sociedade civil, setor privado e parceiros internacionais. Mais do que um desenho administrativo, trata-se de uma arquitetura de governança voltada a dar coerência, legitimidade e capacidade operacional à reconstrução, sobretudo em contextos nos quais os efeitos do desastre extrapolam fronteiras setoriais, territoriais e temporais convencionais da ação estatal.

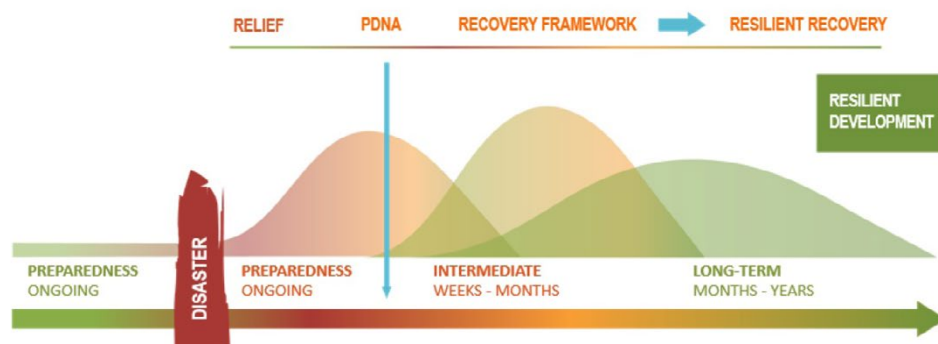
Dois elementos mostram-se fundamentais com relação ao referencial proposto pelo PNUD: primeiro, o de que tais arranjos institucionais devem integrar

um marco de recuperação pós-desastre (*Disaster Recovery Framework – DRF*), entendido como orientação estratégica da recuperação, conforme concebido no âmbito da parceria tripartite entre a União Europeia (UE), o PNUD e o Banco Mundial voltada a orientar governos e demais partes interessadas em processos de reconstrução pós-desastre (GFDRR, 2020). Nesse enquadramento, os arranjos institucionais não são um elemento acessório, mas a dimensão que operacionaliza o *framework*, a estratégia adotada pelo ente público competente para orientar a recuperação, convertendo prioridades estratégicas em capacidades concretas de coordenação e entrega. Segundo, que a qualidade da reconstrução não depende apenas do conteúdo dos planos adotados, mas da forma como o Estado se organiza para executá-los mediante o acionamento dos arranjos institucionais ao longo do tempo, perpassando diferentes gestões e mandatos governamentais, em um contexto de incerteza e de sobreposição entre as fases de resposta, recuperação inicial e reconstrução de longo prazo.

A temporalidade própria da recuperação pós-desastre, concebida não como evento pontual, mas

como processo progressivo, cumulativo e necessariamente prolongado é, portanto, outro elemento-chave do referencial proposto pelo PNUD. Podem-se distinguir três fases da recuperação: uma fase de curto prazo, correspondente à resposta e ao alívio emergencial, voltada à proteção de vidas, meios de subsistência e ativos essenciais; uma fase intermediária, associada à recuperação inicial, que se desenvolve nas semanas e meses subsequentes ao desastre e envolve, entre outros, a avaliação de perdas e danos, a formulação do marco estratégico de recuperação e a execução de medidas prioritárias; e, por fim, uma fase de longo prazo, voltada à reconstrução infraestrutural propriamente dita, ao incremento de capacidades em matéria de preparação e à construção de resiliência no longo prazo (UNDP, 2021, p. 12-13). Embora descritas analiticamente como fases distintas, o organismo reconhece que tais fases são, na prática, sucessivas e parcialmente sobrepostas, o que significa que diferentes frentes de ação coexistem no tempo e exigem do Estado a capacidade de operar simultaneamente em horizontes temporais distintos, conforme ilustra a Figura 1.

FIGURA 1 – Fases da recuperação pós-desastre



Fonte: GFDRR (2020, p. 26).

O referencial teórico-conceitual do PNUD oferece também uma tipologia particularmente útil quanto aos diferentes modelos de gestão institucional a serem adotados para coordenar e implementar políticas públicas de recuperação resiliente ao longo dessas três fases. A publicação identifica três opções organizacionais de tipo ideal, com variações conforme circunstâncias do contexto político-administrativo em questão e do desastre em reação ao qual são

constituídos tais modelos. A primeira consiste em fortalecer e coordenar instituições já existentes, especialmente ministérios setoriais ou secretarias finalísticas, ou então instituições descentralizadas em nível local, preservando a estrutura estatal ordinária mediante a inclusão de mecanismos extraordinários de coordenação. A segunda opção é a criação de uma nova agência dedicada à reconstrução, temporária ou permanente, com mandato específico para liderar e,

em alguns casos, implementar diretamente a recuperação. Por fim, a terceira corresponde a um modelo híbrido, no qual se cria uma unidade específica no interior da estrutura governamental já existente – ou acima, no formato de uma comissão internacional, por exemplo –, combinando capacidade de coordenação com execução descentralizada do processo de recuperação (UNDP, 2021, p. 18-26).

Esses modelos não são apresentados pelo PNUD como alternativas normativamente hierarquizadas, mas sim como opções contingentes, entre outros, ao contexto político-administrativo, à magnitude do desastre e às capacidades pré-existentes do Estado. O primeiro modelo tende a ser mais rápido e menos custoso institucionalmente, visto aproveitar capacidades já instaladas, embora possa reproduzir limitações burocráticas e dispersão de responsabilidades. O segundo exprime maior clareza de mandato, mas envolve custos de transação e riscos de sobreposição institucional, entre outros desafios. Já o terceiro modelo busca imprimir maior coordenação e disciplina gerencial à reconstrução sem romper integralmente com a estrutura estatal existente, ainda que possa gerar estruturas paralelas excessivamente orientadas por lógicas de projeto ou por exigências de financiadores externos, com prejuízos potenciais à apropriação governamental e à institucionalização de capacidades duradouras.

Mais do que uma decisão organizacional, trata-se, portanto, de uma escolha de governança. Tal escolha ocorre, não raramente, em contextos em que prevalecem lacunas significativas em matéria de prontidão para a recuperação resiliente e, conseqüentemente, incertezas quanto ao modelo mais adequado para gerir o processo de recuperação resiliente de forma eficiente, inclusiva e sustentável. Como aponta um estudo da organização norte-americana sem fins lucrativos Lincoln Institute of Land Policy, comparando processos de reconstrução em seis países,

[q]uando ocorre um desastre catastrófico, líderes das comunidades afetadas sabem que carecem da experiência relevante e recorrem a lições de outros. Geralmente eles improvisam, inovam e aprendem conforme progridem, mas depois muitos notam que a recuperação poderia ter sido mais rápida, melhor e mais fácil se soubessem o que aprenderam desde então (JOHNSON; OLSHANSKY, 2016, p. 4, tradução nossa).

2.2 Casos internacionais

Os três casos internacionais de reconstrução pós-desastre selecionados para fins de análise e comparação, na Índia, em Moçambique e no Paquistão, permitem observar como, em contextos distintos, desastres de grande escala desencadeiam processos de recuperação necessariamente plurianuais, nos quais a fase emergencial cede espaço, de forma gradual e sobreposta, a etapas mais longas e complexas de recuperação inicial e reconstrução de longo prazo. Como apontado anteriormente, os três casos em questão são representativos de desastres hidrometeorológicos de grande escala em países em desenvolvimento e foram selecionados a partir de compilações de experiências internacionais e lições aprendidas do PNUD (UNDP, 2020, 2021; UNDP PAKISTAN, 2022). Em todos eles, a transição entre resposta, planejamento da recuperação e implementação da reconstrução exigiu arranjos institucionais específicos, mecanismos extraordinários de coordenação e forte articulação entre diferentes escalas de governo, organismos multilaterais e atores locais. Ao mesmo tempo, os três casos revelam que a recuperação dificilmente se esgota na reconstrução física de ativos, envolvendo também desafios persistentes, como o reassentamento de populações, a recomposição de meios de vida, o financiamento sustentado no longo prazo e a redução de vulnerabilidades estruturais.

Nesse sentido, os casos internacionais aqui mobilizados não devem ser lidos como experiências de reconstrução “bem-sucedidas” ou “malsucedidas”, mas sim como trajetórias institucionais concretas que evidenciam os dilemas da governança da recuperação em países em desenvolvimento expostos a eventos hidrometeorológicos extremos. Eles permitem examinar, para além das fronteiras nacionais, como diferentes governos organizaram a liderança da reconstrução, definiram prioridades, mobilizaram recursos e estruturaram a passagem da emergência para a recuperação de médio e longo prazos, bem como os limites dessa transição em contextos marcados por recorrência de desastres, desigualdades sociais e restrições administrativas.

Índia: as enchentes de 2018 no estado de Kerala

Nos meses de junho, julho e agosto de 2018, o estado indiano de Kerala enfrentou as piores enchentes desde

1924. O desastre afetou aproximadamente 5,4 milhões de habitantes, deslocou 1,4 milhão de pessoas e causou 433 mortes, além de atingir 1.259 das 1.664 vilas do estado, o equivalente a cerca de 75% do total (UNDP, 2018). Danos profundos a habitações, rodovias, pontes, sistemas de abastecimento, infraestrutura social e ativos produtivos revelaram a elevada exposição territorial do estado a eventos climáticos extremos e a interdependência entre infraestrutura, ocupação do solo e vulnerabilidade socioambiental. Em resposta ao desastre, o governo estadual estruturou o *Rebuild Kerala Development Programme* (RKDP) como principal marco de planejamento da recuperação, articulando reconstrução física, resiliência climática, fortalecimento institucional e reformas de gestão do risco, com apoio financeiro e técnico do Banco Mundial, do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (*Asian Infrastructure Investment Bank* – AIIB) e demais parceiros internacionais (REBUILD KERALA INITIATIVE, 2018).

A partir do referencial teórico-conceitual desenvolvido pelo PNUD, o caso do estado indiano de Kerala mostra-se particularmente ilustrativo, porque evidencia uma tentativa de converter a fase de recuperação inicial em oportunidade para construção de um quadro mais abrangente de reconstrução resiliente, em vez de limitar a ação pública à reposição de ativos danificados. Isso porque o RKDP funcionou, na prática, como um equivalente subnacional de DRF, isto é, de um marco de recuperação pós-desastre, articulando visão estratégica, priorização de ações, financiamento e monitoramento da recuperação em horizonte plurianual, o que se aproxima da lógica proposta pelo PNUD para grandes desastres (UNDP, 2021). Entre suas prioridades estiveram a reconstrução habitacional com padrões mais resilientes, a restauração de infraestrutura crítica, o reforço da governança local e o aprimoramento de sistemas de alerta, drenagem, gestão hídrica e planejamento territorial (REBUILD KERALA INITIATIVE, 2018). O caso também evidencia a importância da coordenação multinível e do uso de capacidades estatais existentes, combinadas com mecanismos extraordinários de gestão, característica compatível com o modelo institucional que o PNUD descreve como fortalecimento de instituições existentes com coordenação reforçada (UNDP, 2021).

Entretanto, a experiência de Kerala também demonstra os limites de uma abordagem

excessivamente centrada na reconstrução física. Estudos posteriores sobre o processo de recuperação no estado indicam que, embora a entrega de moradias e o reassentamento de populações tenham sido frequentemente tratados como evidência de recuperação concluída, persistiram desafios significativos relacionados, por exemplo, à adequação dos locais de relocação, ao acesso à infraestrutura básica nesses locais, à recomposição de meios de subsistência e à participação das comunidades afetadas (ADBI, 2023). Em vários casos, sobretudo entre comunidades tribais e costeiras, o deslocamento territorial produziu novos custos sociais e econômicos, sobretudo em virtude do rompimento de redes de sociabilidade e de estratégias tradicionais de trabalho e sobrevivência (ADBI, 2023).

O caso de Kerala chama atenção, assim, para o fato de que a reconstrução pós-desastre não se encerra com a conclusão das obras habitacionais, mas sim depende da capacidade de tratar a recuperação como processo social de longo prazo, em linha com a crítica do PNUD à compreensão limitada da reconstrução como mero exercício de engenharia ou recuperação física de ativos (UNDP, 2021; ADBI, 2023). A experiência do estado de Kerala mostra, portanto, como mesmo um caso relativamente avançado em termos de planejamento e mobilização internacional permanece sujeito às tensões entre velocidade, inclusão, territorialidade e sustentabilidade de longo prazo da recuperação pós-desastre.

Moçambique: os ciclones Idai e Kenneth em 2019

Moçambique foi atingido pelos ciclones Idai e Kenneth entre março e abril de 2019, em um dos episódios climáticos mais severos já registrados no sul da África. Mais de 650 vidas foram perdidas, cerca de 2 milhões de pessoas foram diretamente afetadas em ao menos sete províncias e dezenas de milhares de residências, escolas, unidades de saúde, estradas e sistemas de abastecimento foram destruídos ou danificados (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2020). A magnitude do desastre revelou não apenas a exposição do país a eventos extremos, mas também a fragilidade estrutural de assentamentos, infraestrutura pública e meios de vida em territórios marcados por pobreza, urbanização precária e dependência de economias locais vulneráveis. Em resposta, o governo moçambicano, com apoio do Banco Africano de

Desenvolvimento (AfDB), do Banco Mundial, de agências da ONU e de outros parceiros internacionais, estruturou programas de recuperação voltados à reconstrução habitacional resiliente, à restauração de infraestrutura pública e ao apoio à retomada econômica e social (AFDB, 2025).

O caso moçambicano é especialmente relevante para o presente artigo porque evidencia de forma clara a passagem entre as três fases da recuperação descritas pelo PNUD. Após a etapa inicial de resposta humanitária, o país avançou para uma fase de recuperação inicial fortemente ancorada em avaliações de perdas, danos e necessidades, condição central para a formulação de estratégias de reconstrução segundo o modelo promovido pelo sistema ONU, União Europeia e Banco Mundial (GFDRR, 2020). Na etapa seguinte, a reconstrução foi operacionalizada por meio de diferentes instrumentos e arranjos institucionais, incluindo o Projecto de Recuperação e Resiliência de Emergência do Ciclone Idai e Kenneth (PRREC) e a atuação do Gabinete de Reconstrução Pós-Ciclones (GREPOC), responsável por coordenar parte relevante dos esforços de reconstrução habitacional e de infraestrutura (IOM MOZAMBIQUE, 2024). Essa arquitetura aproxima-se do que o PNUD identifica como modelo híbrido de recuperação, no qual estruturas específicas de coordenação são criadas para acelerar a implementação, sem substituir inteiramente o quadro existente de órgãos públicos dotados de competência e responsabilidade para incidir na reconstrução (UNDP, 2021).

Até o final de 2025, aproximadamente 90% das metas físicas do PRREC haviam sido alcançadas, incluindo a reconstrução ou reparo de cerca de 15 mil unidades habitacionais, além de centenas de infraestruturas públicas e benefícios diretos para cerca de 250 mil pessoas, o que demonstra a capacidade do país e de seus parceiros de converter parte importante da agenda de recuperação em entregas materiais concretas (AFDB, 2025). Paralelamente, a cooperação entre o governo moçambicano, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Banco Mundial viabilizou o projeto Recuperação de Moradias, voltado ao atendimento de mais de 6.600 famílias vulneráveis, com foco em soluções habitacionais mais seguras e adaptadas ao risco (IOM MOZAMBIQUE, 2024).

Como no caso indiano, a experiência de Moçambique sugere que a recuperação de longo prazo não se

limita à execução física dos projetos. A recorrência e sobreposição de eventos extremos e a persistência de vulnerabilidades socioeconômicas impõem um horizonte prolongado de reconstrução, no qual a conclusão de obras não se traduz, automaticamente, na superação das consequências do desastre. Em termos do argumento deste artigo, trata-se de um caso emblemático de como as fases da reconstrução se prolongam muito além do ciclo emergencial, exigindo coordenação duradoura, capacidade de financiamento e institucionalidade apta a sustentar políticas de recuperação ao longo do tempo.

Paquistão: as enchentes de 2022

O caso do Paquistão representa, entre os três selecionados, talvez o exemplo mais evidente da natureza estruturalmente prolongada, cumulativa e politicamente desafiadora de reconstrução pós-desastre. Em 2022, o país enfrentou as enchentes mais devastadoras em décadas, com impactos significativos sobre pessoas, moradias, infraestrutura, agricultura e serviços essenciais. Estima-se que mais de 33 milhões de pessoas tenham sido afetadas, mais de dois milhões de casas tenham sido destruídas ou danificadas e as perdas econômicas tenham superado US\$ 30 bilhões, em um contexto já marcado por desigualdades territoriais, fragilidade fiscal e elevada exposição climática (UNDP PAKISTAN, 2022). O desastre foi particularmente grave porque ocorreu antes da conclusão plena dos processos de recuperação associados a desastres anteriores, inclusive experiências de reconstrução em larga escala, revelando como a sucessão de eventos extremos pode comprometer ganhos acumulados e aprofundar vulnerabilidades preexistentes.

Em resposta, o governo paquistanês, em articulação com o sistema ONU, o Banco Mundial, o Banco Asiático de Desenvolvimento (*Asian Development Bank* – ADB) e outros parceiros, elaborou, em dezembro de 2022, o Marco de Recuperação, Reabilitação e Reconstrução Resilientes (*Resilient Recovery, Rehabilitation and Reconstruction Framework* – 4RF), concebido como principal instrumento nacional de orientação da reconstrução (GOVERNMENT OF PAKISTAN, 2022). O plano prevê investimentos de pelo menos US\$ 16 bilhões ao longo de sete anos, combinando reconstrução habitacional, restauração de infraestrutura, recuperação de meios de vida, proteção social, adaptação climática e fortalecimento institucional.

À luz do referencial do PNUD, o 4RF constitui um exemplo bastante nítido de DRF nacional, isto é, um marco estratégico voltado a transformar o diagnóstico de perdas, danos e necessidades em uma agenda de recuperação programada, financiável e monitorável ao longo do curto, médio e longo prazos (GFDRR, 2020; UNDP, 2021). Ao mesmo tempo, o caso paquistanês remete a uma longa trajetória institucional de gestão da reconstrução no país, marcada por experiências anteriores com autoridades e arranjos específicos de recuperação, como as estruturas criadas após o terremoto de 2005, frequentemente citadas na literatura internacional como exemplos de institucionalização progressiva da capacidade de reconstrução (UNDP, 2021).

Ainda assim, a experiência recente do Paquistão também demonstra os riscos de interrupção e retomada cíclica da recuperação pós-desastre. As novas inundações-relâmpago registradas em 2025, em meio ao período de monções, comprometeram parte dos avanços obtidos e reforçaram o caráter não linear da reconstrução em contextos de alta recorrência climática. Em janeiro de 2026, milhões de pessoas ainda viviam em abrigos temporários, com lacunas significativas de atendimento e reconstrução, especialmente nas províncias de Punjab e Khyber Pakhtunkhwa, evidenciando a permanência da recuperação em uma conjuntura em que se sobrepõem as fases de assistência humanitária emergencial e reconstrução de longo prazo (RELIEFWEB, 2026).

O caso paquistanês ilustra como a recuperação não é apenas longa, mas também suscetível à reincidência do desastre, o que impõe ao planejamento governamental e ao orçamento público a necessidade de operarem simultaneamente com adaptação e gestão permanente do risco. Mais do que um episódio isolado, a reconstrução pós-enchentes no Paquistão mostra como, em cenários de aumento da frequência e da intensidade de eventos climáticos extremos, a distinção entre “pós-desastre” e “pré-desastre” torna-se cada vez mais tênue, reforçando a centralidade da noção de prontidão para recuperação defendida por organismos internacionais como o PNUD e o UNDRR, como parte da institucionalidade necessária à construção de resiliência (UNDP, 2021; UNDRR, 2025).

Tomados em conjunto, os três casos analisados brevemente acima sugerem que processos de reconstrução pós-desastres de grande escala tendem a compartilhar

ao menos quatro características analiticamente relevantes para os fins desta discussão. Em primeiro lugar, todos confirmam a premissa de que a recuperação envolve múltiplas fases e é plurianual, com forte predominância da etapa de reconstrução de longo prazo sobre a fase inicial de resposta. Em segundo lugar, revelam que a efetividade da reconstrução depende da existência, ou da rápida mobilização, de arranjos institucionais capazes de coordenar diferentes setores, níveis de governo e fontes de financiamento, em linha com o referencial do PNUD sobre instituições de recuperação. Em terceiro lugar, demonstram que a reconstrução habitacional e de infraestrutura, embora central, não esgota a agenda da recuperação, que inclui também reassentamento, recuperação de meios de vida, participação social, planejamento territorial, adaptação e governança. Por fim, os três casos evidenciam que a recuperação pós-desastre transcorre em ambientes de elevada incerteza e vulnerabilidade, frequentemente sujeitos a novos choques, mudanças políticas e limitações de capacidade estatal, o que reforça a necessidade de tratar a recuperação como agenda de desenvolvimento de longo prazo, e não como apêndice temporário da resposta emergencial.

É justamente a partir dessa matriz comparativa que o caso do Rio Grande do Sul pode ser compreendido. Assim como nos contextos pós-desastre de Kerala, de Moçambique e do Paquistão, o estado brasileiro foi compelido a estruturar, em prazo reduzido, um conjunto de instrumentos, programas e arranjos institucionais voltados a uma reconstrução que, embora iniciada sob forte pressão emergencial, projeta-se inevitavelmente por vários anos. A análise do caso da reconstrução gaúcha ganha, portanto, densidade quando situada nesse repertório internacional de experiências comparáveis, permitindo avaliar em que medida o processo em curso no Brasil reproduz padrões observados em outros contextos de reconstrução resiliente pós-desastre.

3. DESASTRE E RECUPERAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL

Em 2024, o Rio Grande do Sul (RS) foi atingido por ocorrência de evento hidrometeorológico e climatológico extremo. Sua dimensão e impacto foi muito superior quando comparados aos desastres registrados no ano anterior, em setembro e novembro de 2023, bem como à enchente histórica registrada em 1941. Conforme registros do Sistema Integrado de

Informações sobre Desastres (S2iD), do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), da Defesa Civil do estado do RS e do Relatório Técnico do Departamento de Economia e Estatística da Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul (DEE/SPGG), foram registradas mais de 180 mortes, além do prejuízo financeiro na casa de bilhões de reais em setores como agropecuária, construção civil, indústria, comércio e serviços (PESSOA et al., 2025).

Em resposta aos impactos do desastre e aos desafios apresentados, o Governo do Estado instituiu o Plano Rio Grande (PRG), Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Lei Estadual nº 16.134/2024, regulamentada pelo Decreto nº 57.647/2024 (RIO GRANDE DO SUL, 2024a, 2024b). A construção e operacionalização do PRG reflete elementos fundamentais presentes na literatura e nas experiências internacionais mencionadas anteriormente.

3.1 Recuperação pós-desastre no Rio Grande do Sul

Inicialmente, destaca-se que o PRG expressa o DRF do estado, ou seja, a estratégia estadual de recuperação que orienta o conjunto de políticas públicas implementadas em resposta ao desastre. Ademais, enquanto marco orientador do processo, o Plano institui um novo arcabouço de governança com os seguintes arranjos institucionais: i) uma nova secretaria, a Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG), que dá sequência à estrutura anterior da Secretaria de Parcerias e Concessões (SEPAR) e torna-se o ente central, dentre as pastas do Executivo, responsável pela coordenação dos projetos da reconstrução e pela gestão do fundo público da reconstrução; ii) um Comitê Gestor do Plano Rio Grande, instância deliberativa sobre a aprovação dos projetos coordenada pelo próprio Governador do Estado; iii) o Fundo do Plano Rio Grande (FUNRIGS), criado para gerenciar os recursos destinados à reconstrução; iv) o Conselho do Plano Rio Grande, espaço de interlocução direta com grupos organizados da sociedade civil; e v) o Comitê Científico de Adaptação e Resiliência Climática (CCARC), órgão consultivo de caráter técnico-científico composto por especialistas convidados de instituições acadêmicas.

A partir disso, é possível inferir que o PRG tem sido implementado sobre o tipo ideal de organização

classificado como híbrido, ou seja, combinando mecanismos de coordenação e implementação descentralizada das intervenções (PNUD, 2021). O fortalecimento desse arranjo institucional permite a execução integrada dos projetos, na medida em que centraliza a gestão sobre todas as iniciativas sendo implementadas. Nesse sentido, a estrutura de governança estabelecida mitiga um desafio comum associado ao desenvolvimento de ações isoladas, o que acaba conduzindo à sobreposição de iniciativas, à redução na eficiência de gasto, à redução do efeito potencial de impacto do projeto, produzindo, como consequência, altos custos de informação para a população acerca dos projetos existentes. Assim, a governança do PRG promove a articulação entre órgãos do Estado – secretarias executivas, de planejamento, Casa Civil, entre outras – e junto à comunidade acadêmica e à sociedade civil.

Ademais, a governança instituída tem papel fundamental na perenização dos projetos, ampliando a garantia, tanto da finalização daqueles já em execução, quanto da aprovação do desenho de política e implementação daqueles ainda na esteira de produção. Como demonstrado inicialmente, a recuperação pós-desastre constitui um processo plurianual e que atravessa mandatos distintos, de modo que as intervenções possam resistir à mudança de planos de governo, a trocas de gestores e, inclusive, à própria perda de saliência do tema junto à população, o que reduz a prioridade das ações na agenda governamental.

Por último, importa destacar como o arcabouço de governança instituído em resposta ao desastre no RS potencializou mecanismos de cooperação federativa, essenciais para a implementação do PRG enquanto estratégia de recuperação resiliente. Inicialmente, a articulação entre a União e o estado do RS, por meio da promulgação da Lei Complementar nº 206/2024, foi um primeiro mecanismo-chave para a provisão de recursos para o planejamento da recuperação pós-desastre (BRASIL, 2024). Isso porque essa normativa, regulamentada pelo Decreto 12.118/2024, estabelece uma série de critérios para a execução dos recursos, dentre os quais se destacam os seguintes: i) subvenção de recursos proveniente da postergação de dívida do ente com a União; ii) aporte estrito para ações vinculadas ao evento que engendrou decreto de calamidade pelo ente federado; iii) prazo limite de vigência de 36 meses; e iv) apresentação de “Plano

de Investimentos” dos recursos provisionados. Nesse sentido, arranjos institucionais que integram a arquitetura de governança instituída após o desastre, como a SERG e o Comitê Gestor do PRG, tornaram-se os principais articuladores, junto ao Governo Federal, para a gestão dos recursos.

O PRG divide seus projetos nos Eixos Emergencial, Preparação, Recuperação, Resiliência, Diagnóstico e Governança. Essa delimitação foi feita com apoio do CCARC, que também compõe a estrutura de governança instituída. Ademais, considerando-se a divisão entre tais eixos de projetos, e apoiando-se no sistema

de fases de recuperação pós-desastre apresentado acima, construiu-se o Plano de Investimentos, um dos principais instrumentos de planejamento da gestão (Figura 2). Além de essencial na tomada de decisão sobre a priorização de projetos, o planejamento quanto à alocação de recursos, e o acompanhamento da sua execução, o Plano de Investimentos tornou claros os limites à efetivação da recuperação, especialmente no que tange a implementação de elementos de resiliência segundo o princípio de reconstruir melhor (em inglês, *build back better*), no prazo de vigência previsto.

FIGURA 2 – Fases e Eixos do Plano Rio Grande



Fonte: Elaboração própria.

A perspectiva temporal desenvolvida pelo PNUD, discutida acima, é um instrumento importante para compreender as ações implementadas no âmbito do PRG. Isto é, no imediato pós-desastre, ações de cunho emergencial foram implementadas, entre elas o repasse de auxílio financeiro para população atingida, a desobstrução de rodovias e estradas vicinais e a implementação de abrigos. Em seguida, ações estruturais e não estruturais começaram a ser desenhadas simultaneamente. Assim, além daquelas iniciativas mais relevantes perante o debate público, como a contratação de projetos e obras, a recuperação pós-desastre perpassa outros elementos fundamentais. A elaboração de documentos técnicos e administrativos necessários aos processos de novas contratações, o mapeamento de iniciativas já em andamento desenvolvidas por outros entes federativos ou organizações não estatais, provisões de crédito para grupos específicos – microempresas, setor primário, pesquisa e desenvolvimento –, novos instrumentos de execução multinível, processos de contratação de novos

servidores, entre outros, são exemplos dessa segunda fase. Cumpre destacar que a existência de arcabouço normativo específico, na prática oferecendo maior flexibilidade nos contextos de emergência e calamidade, foi fundamental nesse período.

A etapa subsequente às ações emergenciais envolveu articulação com atores diversos da sociedade civil, academia, associações de municípios, organizações internacionais e bancos de desenvolvimento. Com isso, retoma-se a perspectiva de “arcabouço institucional” referenciada anteriormente (UNDP, 2021), a qual trata da determinação de responsabilidades e articulação com atores não governamentais. A aproximação da gestão estadual com outros setores permitiu identificar novos problemas e desafios a serem sanados. Entre eles, destaca-se a baixa capacidade técnica alocada nos entes locais e lacunas na disseminação da informação e na transparência em relação ao cenário real pós-desastre e às ações desempenhadas pelo estado. Como exemplo, ressalta-se a importância do desenvolvimento dos estudos

diagnósticos, através da contratação de serviços de batimetria e topografia do estado, que tiveram papel fundamental no enfrentamento de discursos alarmistas e inflados baseados em “achismos” e/ou interesses privados, os quais acabam alarmando a população. Para além da correta identificação dos problemas, os estudos de diagnóstico se constituem em insumos para a elaboração de projetos complexos de Sistemas de Proteção Contra Cheias – SPCC destinados a ampliar a resiliência do estado no longo prazo.

Ademais, a segunda fase da recuperação pós-desastre desempenhou um conjunto de ações não estruturais orientadas para o desenvolvimento da cultura de prevenção pós-desastres, capacitações de gestores, especialmente das defesas civis regionais e municipais para a elaboração e/ou revisão dos Protocolos de Emergência. Foram adquiridos três radares meteorológicos, 130 novas estações hidrometeorológicas e contratada a elaboração de modelagem hidrodinâmica, com o objetivo de ampliar a capacidade de previsão e possibilitar o acionamento de protocolos de emergência e a realocação de populações vulneráveis antes de eventuais novos desastres. Nesta mesma linha, o desenvolvimento de Planos Diretores Municipais em uma parceria entre universidade, estado e municípios, foi crucial para apoiar os municípios no desenvolvimento de políticas que mitiguem os impactos futuros de novos eventos, através da reorganização do território para impedir a habitação em áreas de alto risco de inundações.

Essa aproximação com as gestões locais foi essencial para entender os desafios e as necessidades destes entes. Tal cenário converge com o arcabouço federal instituído, o qual prevê um extenso conjunto de responsabilidades e competências para os governos subnacionais. Ocorre que, ainda em condições alheias à calamidade, estes possuem dificuldades importantes na provisão dos serviços, situação que se agrava enormemente quando emergem novas atribuições vinculadas à recuperação pós-desastre.

Nesse âmbito, avançamos para a terceira fase da recuperação pós-desastre, a qual integra como uma das principais ações a recuperação dos Sistemas de Proteção Contra Cheias (SPCCs). No que se refere às competências interfederativas, os municípios possuem responsabilidade sobre a manutenção das estruturas de contenção de cheias, como diques, casas de bombas, comportas e bacias de amortecimento. No entanto,

o evento de 2024 tornou clara a necessidade de uma visão integrada dos SPCCs, os quais estão sob responsabilidade dos municípios, mas cujos impactos se dão em nível regional. Isto é, a ação de um município tem potencial para afetar a segurança e as ações dos demais na bacia ou região hidrográfica.

Ainda em relação à última fase da recuperação pós-desastre, nela estão incluídas a finalização da aquisição de equipamentos de resposta e segurança, a conclusão de obras de rodovias, programas habitacionais e recuperação de equipamentos públicos como hospitais e escolas. Para todas as ações, mas especialmente as de natureza infraestrutural, foi indispensável a garantia do embasamento técnico científico, seja através do CCARC, seja por meio da realização de capacitações e *workshops* com agências nacionais e entidades internacionais especializadas em medidas de resiliência, prevenção contra desastres e gestão de riscos.

3.2 Desafios para a recuperação pós-desastre

A partir da breve descrição realizada sobre o processo em curso no RS é possível identificar alguns desafios importantes à recuperação resiliente do estado que se alinham aos casos internacionais discutidos acima. Inicialmente, infere-se que a disponibilidade de recursos para o financiamento das iniciativas está entre um dos principais desafios para a recuperação pós-desastre. Isso decorre de inúmeros fatores, dentre os quais os seguintes: i) a necessidade de provisão volumosa de recursos, tendo em vista perdas e danos pós-desastre; ii) orçamentos públicos já comprometidos com despesas obrigatórias; iii) ausência de instrumentos pré-estabelecidos, o que foi parcialmente sanado no caso do RS com a Lei Complementar nº 206/2024, aplicável para demais estados e também municípios brasileiros; iv) a dependência de recursos externos, frequentemente incertos e sujeitos a condicionalidades; v) a imprevisibilidade, no longo prazo, sobre a ocorrência de novos desastres, cujas consequências sobreponham-se às do desastre em questão.

É fato que a implementação da Lei Complementar nº 206/2024 foi um avanço fundamental em termos de disponibilidade orçamentária para a recuperação pós-desastre no RS. Entretanto, a aplicação de recursos públicos pelo estado, bem como sua transferência para os entes municipais, apresenta inúmeras etapas processuais que, por vezes, podem inviabilizar a utilização

dos recursos em tempo hábil. A partir daí, destaca-se a adaptação do repasse “fundo a fundo”, um dos instrumentos disponíveis para a transferência de recursos entre estado e municípios. Durante o período emergencial, os entes locais receberam recursos da Defesa Civil estadual por meio de fundos municipais de defesa civil constituídos para este fim.

Posteriormente, a identificação de montantes de demanda relacionados à recuperação dos SPCCs, elaboração de planos de drenagem urbana e ampliação de redes de drenagem, culminou na criação do Programa Fundo a Fundo da Reconstrução (RIO GRANDE DO SUL, 2025b). Esse programa tornou saliente outro desafio, não obstante já conhecido, referente a ausência de capacidades técnicas e financeiras em boa parte das gestões locais. Como mencionado anteriormente, embora a competência para a execução da manutenção dos SPCCs, dos sistemas de saneamento e do abastecimento de água seja municipal, identifica-se a existência de dificuldades financeiras e técnicas que dificultam a execução eficiente das políticas¹. Assim, com o repasse fundo a fundo, foi possível fornecer apoio técnico às equipes municipais por meio da elaboração e disponibilização de modelos de materiais técnicos, realização de apontamentos e ajustes nos projetos e propostas submetidos ao programa, além da disponibilização mais célere de recursos.

Um último desafio que cabe ser evidenciado está vinculado ao período necessário à recuperação pós-desastre, tendo em vista que, conforme disposições estabelecidas na Lei Complementar nº 206/2024, a suspensão da dívida vigora por até 36 meses. A referência às três fases apresentada pelo PNUD (2021), bem como as experiências empíricas internacionais discutidas acima, explicitam a necessidade de prazos longos para a consecução de ações orientadas à recuperação efetiva e resiliente. Tal cenário aplica-se, principalmente, às obras de maior vulto, complexidade técnica e impacto territorial, como os SPCCs, que exigem planejamento rigoroso e execução cuidadosa, visto que um erro em projetos dessa complexidade pode comprometer a proteção de toda a população.

No entanto, o evento extremo ocasionou danos significativos em todas as regiões do Estado, resultando na necessidade de execução simultânea de elevado

número de obras de reconstrução e reparos em múltiplas localidades. Como consequência, houve um aumento expressivo da demanda regional por serviços especializados, o que, por sua vez, contribuiu tanto para a limitação da oferta de empresas aptas à execução dos objetos contratados quanto para a elevação dos preços apresentados pelos potenciais licitantes. Mesmo quando superados esses desafios, observa-se que as empresas aptas passaram a operar projetos que mobilizam recursos humanos e materiais muito superiores à sua capacidade histórica. As empresas contratadas pelo Estado do Rio Grande do Sul para conduzir as obras de recuperação de rodovias e para a execução de infraestrutura para novos loteamentos habitacionais e a entrega de moradias definitivas são exemplos dessa dificuldade.

A temporalidade da recuperação pós-desastre implica desafios não somente na disponibilização de recursos por períodos extensos, mas também na perenização das ações de recuperação. Processos de reconstrução estruturais, como infraestrutura, reassentamento ou reconfiguração urbana, frequentemente ultrapassam um único mandato governamental, o que cria um descompasso importante. A alternância de mandatos pode afetar a continuidade administrativa, na medida em que novas gestões podem redefinir prioridades, alterar equipes técnicas ou mesmo descontinuar iniciativas anteriores, o que compromete a perenização das ações de recuperação. Como apontado anteriormente, em contextos de reconstrução pós-desastre isso é particularmente problemático, porque muitas intervenções dependem de coordenação ao longo do tempo. Nesse contexto, são fundamentais mecanismos como planos de longo prazo, arranjos institucionais mais estáveis e instrumentos de governança que garantam continuidade independentemente da administração. Finalmente, a necessidade de prazos longos impacta a comunicação com a população. Como entregas infraestruturais centrais às estratégias de redução do risco e recuperação resiliente, a exemplo dos SPCCs, demoram a aparecer, pode surgir a percepção de inação ou lentidão, especialmente quando há troca de governo no meio do processo. Isso exige uma capacidade constante de comunicar que determinadas obras e políticas têm

1 A Lei Federal nº 14.026, de 2020, conhecida como o Novo Marco do Saneamento Básico, é um exemplo da necessidade de inserir mecanismos de regionalização em temas que são de competência municipal.

um “tempo necessário” e que esse tempo dilatado não representa falha, mas sim condição necessária para a segurança do projeto e a garantia da construção de resiliência.

4. CONCLUSÕES

A reconstrução pós-desastre configura-se como um processo intrinsecamente complexo e plurianual, cuja temporalidade desafia os instrumentos tradicionais de planejamento e orçamento público. O caso do Rio Grande do Sul evidencia que, diante de eventos extremos de grande magnitude, a ação estatal precisa operar simultaneamente em múltiplos horizontes temporais, conciliando a urgência da resposta com a necessidade de planejamento de longo prazo orientado à resiliência, desenvolvendo, idealmente, arranjos institucionais perenes que assegurem a prontidão para a recuperação resiliente.

Assim como observado internacionalmente, a reconstrução em curso no Brasil obedece à lógica das três fases da recuperação e enfrenta constrangimentos típicos de processos de longo prazo. A experiência analisada à luz de casos internacionais e do arcabouço teórico-conceitual do PNUD reforça que a recuperação resiliente não se limita à reposição de ativos, mas envolve transformações estruturais que demandam coordenação interinstitucional, arranjos de governança dedicados e capacidade técnica e financeira sustentada ao longo do tempo. No RS, como nos demais contextos analisados, a criação de um marco estratégico que oriente as políticas de resposta, recuperação e reconstrução – um *Disaster Recovery Framework* (DRF) conforme discutido na seção 2 – representa o esforço de organizar as diferentes dimensões do pós-desastre de forma integrada. De fato, por meio do Conselho do PRG e do Comitê Científico, por exemplo,

a estratégia em implementação no RS conta com elementos importantes e inovadores de planejamento governamental que integram a participação social e o conhecimento técnico-científico aos processos de reconstrução resiliente.

Não obstante, desafios significativos persistem. A disponibilidade e execução de recursos esbarram em limitações fiscais, entraves procedimentais e desigualdades de capacidade entre entes federativos. Ademais, a necessidade de prazos prolongados para obras estruturais contrasta com ciclos políticos mais curtos, criando tensões entre continuidade das políticas e incentivos de curto prazo. A pressão legítima da sociedade por agilidade nas entregas, somada à sobrecarga de mercados locais e à escassez de capacidade técnica sobretudo em nível local, não apenas torna ainda mais complexa a implementação em larga escala de projetos de reconstrução, como também contribui para o que Kamal Kishore, Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres e Chefe do UNDRR, denomina a “tirania da pressa” (em inglês, “*tyranny of rush*”), isto é, o impulso de reconstruir rapidamente sem, contudo, reconstruir melhor (THE STRAITS TIMES, 2024).

Conclui-se, portanto, que a efetividade da reconstrução resiliente depende não apenas do volume de recursos mobilizados, mas, sobretudo, da capacidade do Estado de sustentar, ao longo do tempo, arranjos institucionais estáveis, mecanismos financeiros adequados e estratégias de coordenação que transcendam ciclos orçamentários e mandatos políticos. É nesse alinhamento entre tempo, capacidade e governança que reside o principal desafio para a construção de trajetórias de desenvolvimento informadas pelo risco e que assegurem resiliência.

Referências

1. ADBI. Asian Development Bank Institute. Navigating Resilient Post-Disaster Recovery in Asia and the Pacific. Piyush Tiwari; Dil B. Rahut; KE Seetha Ram (Eds.). Tokyo: ADBI, 2023. 204 p.
2. AFDB. Banco Africano de Desenvolvimento. Multinational – Post Cyclone IDAI Emergency Recovery and Resilience Programme for Mozambique Malawi and Zimbabwe – IPR October 2025. Disponível em: <https://www.afdb.org/pt/documents/multinational-post-cyclone-idai-emergency-recovery-and-resilience-programme-mozambique-malawi-and-zimbabwe-ipr-october-2025>. Acesso em: 15 jan. 2026.
3. BRASIL. Lei Complementar nº 206, de 16 de maio de 2024. Autoriza a União a postergar o pagamento da dívida de entes federativos afetados por calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, mediante proposta do Poder Executivo federal, e a reduzir a taxa de juros dos contratos de dívida dos referidos entes com a União; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília – DF, ano 162, nº 95, p. 1, 17 maio 2024.
4. GFDRR. Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. Disaster Recovery Framework Guidebook. World Bank (jointly published with EU and UNDP): Washington, DC, 2020. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/692141603785003050/pdf/Disaster-Recovery-Framework-Guide.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2026.
5. GOVERNMENT OF PAKISTAN. Resilient Recovery, Rehabilitation, and Reconstruction Framework Pakistan (4RF). 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pakistan/publications/pakistan-floods-2022-resilient-recovery-rehabilitation-and-reconstruction-framework-4rf>. Acesso em: 15 jan. 2026.
6. IOM MOZAMBIQUE. Rising from the Storm: How Mozambique's Women (and Men) are Rebuilding Lives After Cyclone Idai. Disponível em: <https://mozambique.iom.int/stories/rising-storm-how-mozambiques-women-and-men-are-rebuilding-lives-after-cyclone-idai>. Acesso em: 8 jan. 2026.
7. JOHNSON, Laurie A.; OLSHANSKY, Robert B. After Great Disasters: An In-Depth Analysis of How Six Countries Managed Community Recovery. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2017. 76 p.
8. PESSOA, Mariana Lisboa (coord); ANJOS, Gabriele dos; XAVIER SOBRINHO, Guilherme Gaspar de Freitas; LAZZARI, Martinho Roberto; OLIVEIRA JÚNIOR, Ricardo César Gadelha de. Impactos socioeconômicos dos eventos climáticos extremos de 2024 no Rio Grande do Sul: uma análise após um ano do desastre. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2025. Relatório Técnico.
9. REBUILD KERALA INITIATIVE (RKI). Rebuild Kerala Development Programme: A Resilient Recovery Policy Framework and Action Plan for Shaping Kerala's Resilient, Risk-Informed Development and Recovery from 2018 Floods. Disponível em: <https://www.preventionweb.net/publication/india-rebuild-kerala-development-programme>. Acesso: 15 jan. 2026.
10. RELIEFWEB. Pakistan Flooding Response – Situation Report #9, January 7, 2026. 2026. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/pakistan/pakistan-flooding-response-situation-report-9-january-7-2026>. Acesso em: 8 jan. 2026.
11. REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. Projecto de Recuperação e Resiliência de Emergência do Ciclone Idai e Kenneth (PRREC). Quadro de Gestão Ambiental e Social (QGAS). Maputo: República de Moçambique, 2020. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099430005212212521/pdf/P17104005c7c-190090be00015f58d6947be.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2026.
12. RIO GRANDE DO SUL. Decreto Nº 57.647, de 3 de junho de 2024. Regulamenta o Plano Rio Grande e institui o respectivo Comitê Gestor, Conselho e Comitê Científico de Adaptação e Resiliência Climática, do Rio Grande do Sul nos anos de 2023 e 2024, bem como dispõe sobre o Fundo do Plano Rio Grande (Funrigs). Diário Oficial do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 5 de junho de 2024b.

13. RIO GRANDE DO SUL. Lei Nº 16.134, de 24 de maio de 2024. Institui o Plano Rio Grande, Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul, cria o Fundo do Plano Rio Grande – FUNRIGS – e dá outras providências. Diário Oficial do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 24 de maio de 2024a.
14. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Reconstrução Gaúcha. Fundo a Fundo da Reconstrução. Secretaria da Reconstrução Gaúcha, 2025b. Disponível em: <https://planoriogrande.rs.gov.br/fundo-a-fundo-reconstrucao>. Acesso em: 30 mar. 2026.
15. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Comunicação. SOS Rio Grande do Sul. Situação nos Municípios. Balanço das enchentes de maio de 2024 no Rio Grande do Sul. 19 ago. 2025. Secretaria de Comunicação, 2025a. Disponível em: <https://sosenchentes.rs.gov.br/situacao-nos-municipios>. Acesso em: 30 mar. 2026.
16. SUÁREZ, Ginés; BELLO, Omar; CAMPBELL, Jack. Avaliação dos efeitos e impactos das inundações no Rio Grande do Sul. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), nov. 2024. (Nota técnica do BID; 3039). Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/publications/portuguese/viewer/Avaliac%C3%A3o-dos-efeitos-e-impactos-das-inundac%C3%B5es-no-Rio-Grande-do-Sul.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2025.
17. THE STRAITS TIMES. Prioritise resilience when rebuilding after disasters, as extreme weather events worsen: UN official. The Straits Times, 26 jul. 2024. Disponível em: <https://www.straitstimes.com/world/prioritise-resilience-when-rebuilding-after-disasters-as-extreme-weather-events-worsen-un-official>. Acesso em: 30 mar. 2026.
18. UNDP PAKISTAN. United Nations Development Programme – Pakistan. UNDP Pakistan Flood Recovery Programme. UNDP Pakistan, 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pakistan/frp>. Acesso em: 6 abr. 2026.
19. UNDP. United Nations Development Programme. Kerala Post-Disaster Needs Assessment – Floods and Landslides - August 2018. UNDP, 2018. Disponível em: <https://www.undp.org/publications/post-disaster-needs-assessment-kerala>. Acesso em: 30 mar. 2026.
20. UNDP. United Nations Development Programme. Global compendium of good practices on post disaster recovery. Nova Iorque: UNDP, 2020. Disponível em: <https://www.undp.org/latin-america/publications/global-compendium-good-practices-post-disaster-recovery>. Acesso em: 15 jan. 2026.
21. UNDP. United Nations Development Programme. Handbook on Recovery Institutions. A Guidebook for Recovery Leaders and Practitioners. Nova Iorque: UNDP, 2021. Disponível em: <https://www.undp.org/publications/handbook-recovery-institutions-guidebook-recovery-leaders-and-practitioners>. Acesso em: 15 jan. 2026.
22. UNDRR. United Nations Office for Disaster Risk Reduction. Recovery Readiness Framework and Assessment Tool. Draft Version. UNDRR, 2025. Disponível em: <https://www.undrr.org/publication/documents-and-publications/recovery-readiness-framework-and-assessment-tool>. Acesso em: 6 abr. 2026.

Regionalização do orçamento na educação paulistana: histórico institucional, desafios contemporâneos e evidências da experiência da secretaria municipal de educação do município de São Paulo

- **Ananda Grinkraut**
anandag@sme.prefeitura.sp.gov.br
- **Ciro Rodrigues De Freitas Regis Bandeira**
ciro.bandeira@sme.prefeitura.sp.gov.br
- **Samuel Ralize De Godoy**
samuel.godoy@sme.prefeitura.sp.gov.br
- **Jonatas Henrique Custodio**
jonatas.custodio@sme.prefeitura.sp.gov.br

INTRODUÇÃO

As desigualdades socioespaciais de grandes metrópoles como São Paulo moldam profundamente o acesso a direitos, serviços e oportunidades. Estudos recentes mostram que o território opera como um “gatilho de reprodução de desigualdades”, produzindo condições estruturais que limitam a mobilidade social e aprofundam diferenças entre regiões centrais e periféricas (Marin; Almeida, 2023). A regionalização do orçamento surge, nesse contexto, como um instrumento capaz de enfrentar essas disparidades ao tornar visível a distribuição territorial dos recursos. A literatura convergente (Satiro; Marin; Godoy, 2021; Marin; Almeida, 2023; Peres; Cuccin, 2024) enfatiza que regionalizar é simultaneamente um mecanismo de justiça distributiva, transparência e governança intersetorial, essenciais para grandes cidades que enfrentam desigualdades persistentes e multiescalares como São Paulo.

A inclusão da variável territorial no orçamento visa, para além da construção de políticas públicas para redução de desigualdades, a transparência dos gastos de recursos públicos, reforçando o princípio da

publicidade na Administração Pública. Esse processo é parte de um movimento mais amplo no município de São Paulo, intensificado com a introdução do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público (IDRGP) no PPA (Plano Plurianual) 2022–2025, que vincula parte do orçamento discricionário a indicadores socioespaciais (Marin; Almeida, 2023). Em diálogo direto com essa agenda, a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME) buscou aprimorar métodos, sistemas e rotinas para que os gastos educacionais – da alimentação ao transporte, da folha às parcerias – pudessem ser territorializados de forma consistente.

Este resumo integra literatura recente, achados empíricos e documentos internos que registram os fluxos, desafios e decisões metodológicas da SME no processo de regionalização ao longo de 2025.

REFERENCIAL TEÓRICO CONCEITUAL

O início das discussões acerca do tema da regionalização na cidade de São Paulo data da década de 1990, com a menção na Lei Orgânica do Município de 1990 – que prevê a regionalização no PPA e, a partir de emenda, no Programa de Metas (PdM)

-, passando por oscilações nos períodos seguintes e tendo implementações práticas conforme as diferentes gestões municipais (PERES; CUCCIN, 2024). Em um movimento de descentralização que se segue da Constituição Federal de 1988, os debates sobre gestão local e participação social foram se tornando maiores nas décadas seguintes.

Um dos principais passos para a institucionalização da regionalização do orçamento foi, como destaca Cuccin (2025), a inserção do instrumento de Detalhamento da Ação (DA), em 2014, um classificador territorial inserido no sistema orçamentário para identificar a localização geográfica dos gastos no momento do empenho. Outro marco relevante, segundo a bibliografia, foi a criação do Índice de Distribuição Regional de Gasto Público (IDRGP), desenvolvido pela Prefeitura em parceria com a Fundação Tide Setúbal e institucionalizado primeiramente no PPA 2022-2025, com o objetivo de tornar a distribuição de recursos públicos mais equitativa entre as regiões do município. Para Satiro, Marin e Godoy (2021), o instrumento é estratégico para a regionalização e potencializa o debate contemporâneo sobre a atenção ao território nas políticas setoriais, que, sem esse tipo de esforço, tendem a reproduzir desigualdades e favorecer regiões já estruturadas. Cabe mencionar, ademais, que a regionalização aprimora, como apontam Marin e Almeida (2023), a transparência, a participação social, a integração intersetorial, o enfrentamento do incrementalismo e o planejamento baseado em prioridades de alto nível.

Na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME), a discussão sobre regionalização antecede o ciclo atual e possui bases históricas importantes. Em 2019, a SME lançou o Livro Aberto, primeiro esforço de regionalização da execução orçamentária educacional, permitindo a visualização de despesas por Diretoria Regional de Educação (DRE). Em 2020-2021, a SME integrou o Grupo de Trabalho do Observatório de Políticas Públicas do TCM-SP, que mapeou bases, endereços e critérios para viabilizar a regionalização do gasto educacional e contribuiu para o entendimento de que a territorialização deveria tornar-se rotina administrativa. Esses antecedentes pavimentaram o caminho para o processo de 2025, quando a SME iniciou uma agenda sistemática de regionalização da execução, integrando áreas técnicas, normativas e operacionais.

METODOLOGIA

Este artigo foi construído a partir de uma metodologia que combinou inicialmente uma pesquisa exploratória sobre as experiências de regionalização e referenciais teóricos, seguida da estruturação do projeto de regionalização dos gastos da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo no ano de 2025. Em uma terceira etapa, foi feito o mapeamento do processo de regionalização atual da SME, identificando pontos críticos e gargalos. Na sequência, iniciou-se o desenho de como o processo poderia ser aprimorado, estabelecendo fluxos e rotinas.

No que se refere ao planejamento e consecução das atividades da regionalização, foram identificados os seguintes eixos: 1) Estruturação do projeto e engajamento institucional, que envolveu equipes especializadas e coordenadorias da Secretaria, buscando tornar o projeto parte das práticas institucionais; 2) Diagnóstico e qualificação das informações, com análise das bases de dados orçamentários no Sistema de Orçamento e Finanças (SOF) e monitoramento do preenchimento do Detalhamento da Ação (DA); 3) Desenvolvimento de metodologias de regionalização diferenciadas para cada tipo de despesa devido à ampla diversidade dos gastos, como remuneração, alimentação escolar, limpeza e vigilância e transporte escolar; 4) Desenvolvimento de Ferramentas de Acompanhamento, com inclusão dos dados em painéis de atualização automatizadas e mapas dinâmicos do território.

Da etapa de trabalho nesses eixos seguiu-se a discussão sobre a redução das desigualdades territoriais, pautando-se pelo IDRGP e debatendo políticas de enfrentamento de desigualdades já existentes, como a Gratificação de Local de Trabalho (GLT) e a atualização dos critérios de distribuição do Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF). Por fim, foram consolidados os resultados e, com a produção de registros, promovendo a experiência de agentes qualificados para a regionalização dos gastos nos anos subsequentes.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Um dos principais resultados do projeto documentado neste artigo foi evidenciar que a regionalização não é apenas uma questão técnica, mas também uma política de equidade. Com a promoção de engajamento do corpo técnico e compreensão do

funcionamento das rotinas e fluxos para a inclusão e padronização das informações sobre a localização das despesas, foi possível um aumento significativo dos registros de gastos regionalizados. Corroborando a literatura (PERES & CUCCIN, 2024), ressaltamos que a regionalização só se materializa quando acompanhada por burocracias especializadas, sistemas estáveis e formação contínua dos servidores, além de governança transversal.

Os desafios se mostraram na medida em que algumas das despesas são executadas em outras secretarias da Prefeitura, como o Transporte Escolar Gratuito, na Secretaria Municipal de Transportes. Foram obtidos importantes avanços na regionalização das despesas com remuneração (o gasto mais vultoso) e com alimentação escolar. Ainda, as particularidades e complexidades de cada gasto exigiram diferentes metodologias para suas respectivas regionalizações. A diminuição do volume de despesas classificadas como “não preenchida” no DA ou “não regionalizável” – a qualificação do preenchimento – possibilitou um diagnóstico mais apurado

do orçamento e, consequentemente, melhores discussões para as políticas públicas.

CONCLUSÕES

O histórico da regionalização dos gastos na cidade de São Paulo revela um processo gradual e incremental, que evoluiu de uma intenção normativa para uma ferramenta estratégica de combate às desigualdades socioespaciais. A partir da experiência da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo no ano de 2025, foi promovido um legado institucional: processos mapeados, metodologias definidas, bases qualificadas e ferramentas de gestão territorial implementadas. Os dados regionalizados agora têm grande potencial para subsidiar decisões de alocação de recursos e a análise de desigualdades regionais. O trabalho realizado ao longo de 2025 estabelece bases para que a regionalização se consolide de forma ainda mais abrangente, fortalecendo a equidade territorial e aprimorando a capacidade da rede de responder às necessidades específicas de cada território.

Referências

1. CUCCIN, Isabella Natali Miranda. A dimensão territorial no planejamento público: o caso do município de São Paulo. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília, v. 15, e2501, p. 1–16, 2025. Disponível em: <https://www.assecor.org.br/rbpo>.
2. MARIN, Pedro de Lima; ALMEIDA, Mariana Neubern de Souza. Orçamento regionalizado como ferramenta de combate às desigualdades socioespaciais: reflexões a partir do PPA 2022–2025 do município de São Paulo. *Boletim de Análise Político Institucional*, n. 34, p. 102–111, mar. 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.
3. PERES, Ursula; CUCCIN, Isabella. São Paulo: desafios para regionalizar seu orçamento. *Revista Rosa*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 1–?, 31 dez. 2024. Disponível em: <https://revistarosa.com/>.
4. SATIRO, Vivian; MARIN, Pedro de Lima; GODOY, Samuel Ralize. Regionalizar o orçamento para diminuir desigualdades. *Nexo Políticas Públicas*, 23 nov. 2021. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2021/Regionalizar-o-orcamento-para-diminuir-desigualdades>. Acesso em: 19 jan. 2026
5. Palavras-chave: regionalização do orçamento; planejamento e orçamento público; desigualdades socioespaciais; gestão pública municipal; política educacional.

Regionalização do território tocantinense como suporte ao planejamento governamental

- **Bruno Moure Cícero**

Secretaria do Planejamento e Orçamento – SEPLAN, Brasil
E-mail: bruno.cicero@sefaz.to.gov.br

- **José Anunciação Batista Filho**

Secretaria do Planejamento e Orçamento – SEPLAN, Brasil
E-mail: jose.batistafilho@hotmail.com

- **Leandro Roeder**

Secretaria do Planejamento e Orçamento – SEPLAN, Brasil
E-mail: leandro.roeder@sefaz.to.gov.br

- **Romildo Leite Dias**

Secretaria do Planejamento e Orçamento – SEPLAN, Brasil
E-mail: ldromildo23@gmail.com

Resumo

A regionalização territorial do Estado do Tocantins constitui instrumento estratégico para a organização de ações governamentais, permitindo a integração de políticas públicas, a racionalização da alocação de recursos e o aprimoramento da gestão pública orientada ao desenvolvimento regional. No contexto do planejamento, a definição de recortes territoriais adequados torna-se essencial para assegurar a coerência espacial das políticas públicas e para fortalecer a capacidade de monitoramento e avaliação das intervenções estatais. Este artigo apresenta a metodologia de regionalização do território adotada para fins de planejamento governamental estadual, desenvolvida com o objetivo de estabelecer um referencial geográfico capaz de orientar a formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas. O estudo fundamenta-se na integração de três dimensões analíticas principais: polarização da rede urbana, homogeneidade territorial e funcionalidade para o planejamento. A análise considerou a hierarquia dos centros urbanos e suas áreas de influência, com base no estudo Regiões de Influência das Cidades (REGIC 2018), bem como parâmetros de contiguidade geográfica, características socioeconômicas, formação histórico-territorial e dinâmicas produtivas regionais. A regionalização resultante estrutura o território em oito regiões de planejamento e três macrorregiões, organizadas em torno de polos urbanos com diferentes níveis de influência territorial. O modelo proposto busca fortalecer a integração das políticas setoriais, aprimorar a regionalização dos instrumentos de planejamento governamental, como o Plano Plurianual, e contribuir para a redução das desigualdades territoriais. Conclui-se que a regionalização adotada constitui uma ferramenta estratégica para a governança territorial, ampliando a eficácia das ações governamentais e promovendo maior aderência entre planejamento público e dinâmicas territoriais.

Palavras-chave: Regionalização; Tocantins; Planejamento governamental; Desenvolvimento regional; Políticas públicas; Governança territorial.

1. INTRODUÇÃO

A regionalização do espaço geográfico constitui um instrumento fundamental para a organização do planejamento governamental e para a implementação

de políticas públicas com abordagem territorial. Ao estruturar o espaço em unidades espaciais dotadas de relativa coerência interna, a regionalização favorece a integração de políticas setoriais, o aprimoramento

da gestão pública e o direcionamento mais eficiente dos investimentos estatais.

No âmbito da administração pública, diferentes delimitações espaciais são frequentemente utilizadas para fins estatísticos, administrativos ou setoriais. Entretanto, tais recortes nem sempre correspondem às necessidades do planejamento regional, o que pode dificultar a articulação entre políticas públicas e a territorialização dos instrumentos de planejamento governamental, como o Plano Plurianual (PPA).

Diante desse contexto, o Estado do Tocantins identificou a necessidade de estabelecer um modelo de regionalização capaz de integrar critérios geográficos, socioeconômicos e operacionais, permitindo que o território seja compreendido como uma dimensão estratégica da gestão pública. Nesse sentido, a regionalização orientada ao planejamento deve considerar tanto as relações de influência entre os centros urbanos quanto às especificidades socioeconômicas e espaciais que caracterizam as diferentes regiões.

A construção de um modelo de regionalização voltado ao planejamento exige a consideração desses múltiplos critérios e dimensões do território. A incorporação de diferentes elementos analíticos permite compreender as interações espaciais que estruturam o território tocantinense, bem como identificar potencialidades e limitações que influenciam o desenvolvimento regional. Assim, a regionalização proposta busca oferecer um referencial territorial capaz de subsidiar a formulação, a implementação e o monitoramento das políticas públicas, contribuindo para o aprimoramento do planejamento estratégico estadual.

Além de seu papel como ferramenta técnica de ordenamento territorial, a regionalização também contribui para o fortalecimento da governança pública ao permitir uma leitura mais estruturada das dinâmicas espaciais que influenciam o desenvolvimento regional. A identificação de áreas com características socioeconômicas semelhantes, bem como de centros urbanos com capacidade de polarização, possibilita orientar ações governamentais de forma mais articulada, promovendo maior racionalidade na alocação de recursos e na priorização de investimentos públicos. Dessa forma, a regionalização torna-se um elemento estratégico para ampliar a efetividade das políticas públicas e reduzir desigualdades territoriais.

Nesse contexto, torna-se fundamental que os processos de regionalização estejam fundamentados em

bases metodológicas consistentes e em informações territoriais atualizadas, capazes de refletir as transformações que ocorrem ao longo do tempo. O dinamismo das atividades produtivas, a expansão das redes de infraestrutura e as mudanças nos padrões de ocupação do território exigem revisões periódicas dos recortes regionais adotados pelo poder público.

Adicionalmente, a regionalização orientada ao planejamento contribui para ampliar a capacidade do Estado de promover estratégias de desenvolvimento territorial mais equilibradas e inclusivas. Ao considerar as especificidades e potencialidades de cada região, torna-se possível formular políticas públicas mais aderentes às realidades locais, fortalecendo a cooperação entre municípios e estimulando processos de integração regional.

Assim, a regionalização não deve ser compreendida como uma delimitação estática, mas como um instrumento analítico e operacional passível de aperfeiçoamentos, de modo a acompanhar as novas demandas do planejamento e da gestão pública.

É importante salientar, que, desde a criação do Tocantins foram elaboradas diversas regionalizações. Entretanto, considerando-se que o território vem passando por processos muito intensos de transformação, é oportuna uma revisão dos modelos até então propostos para o estado. As diversas divisões de órgãos setoriais foram definidas mediante critérios voltadas para atendimento de suas necessidades específicas, portanto, sem parâmetros para atendimento de necessidades de planejamento global e regional. Por conseguinte, ocorre a falta de unicidade espacial comum a todos os órgãos públicos, dificultando ou mesmo inviabilizando a integração de ações setoriais quanto à regionalização do plano plurianual.

Este artigo apresenta o modelo de regionalização desenvolvido para subsidiar o planejamento governamental do Estado do Tocantins, descrevendo seus fundamentos conceituais, os procedimentos metodológicos adotados e os principais resultados obtidos.

2. JUSTIFICATIVA

A crescente complexidade das dinâmicas territoriais e das demandas por políticas públicas exige instrumentos de planejamento capazes de considerar as especificidades regionais e as inter-relações entre os diferentes espaços do território. Nesse contexto, a regionalização constitui uma ferramenta estratégica

para orientar a atuação governamental de forma mais integrada e eficiente, permitindo uma leitura mais abrangente das dinâmicas socioeconômicas e espaciais que estruturam o território e influenciam a formulação de políticas públicas.

A inexistência de um recorte territorial específico para o planejamento pode gerar fragmentação institucional, sobreposição de iniciativas e dificuldades na integração de políticas públicas. Além disso, limita a capacidade de monitoramento e avaliação das ações governamentais em escala regional, dificultando a identificação de desigualdades territoriais, a mensuração de resultados e o direcionamento mais adequado de recursos e investimentos públicos.

A adoção de uma regionalização voltada ao planejamento público permite estruturar o território em unidades espacialmente integradas, favorecendo a territorialização dos programas governamentais, a identificação de vocações produtivas regionais e a definição de estratégias diferenciadas de desenvolvimento, considerando as características sociais, econômicas, culturais, ambientais e institucionais que condicionam as dinâmicas de cada região.

Assim, a construção de um modelo de regionalização fundamentado em critérios técnicos e em referências conceituais da geografia regional e do planejamento territorial torna-se essencial para fortalecer a governança territorial e aprimorar os instrumentos de planejamento governamental, contribuindo para maior coordenação entre políticas setoriais, para a racionalização da atuação estatal no território e para o aprimoramento dos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

3. OBJETIVOS

Objetivo Geral

- *Apresentar o modelo de regionalização territorial do Estado do Tocantins, desenvolvido com o objetivo de subsidiar o planejamento governamental estadual e apoiar os processos de formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas.*

Objetivos Específicos

- *Identificar referências conceituais e metodológicas para a regionalização territorial aplicada ao planejamento público;*

- *Analisar a rede urbana e as áreas de influência dos centros urbanos como elemento estruturante da organização territorial;*
- *Delimitar regiões de planejamento com base em critérios de polarização urbana, homogeneidade territorial e funcionalidade para a gestão pública;*
- *Estruturar uma divisão regional capaz de orientar a regionalização dos instrumentos de planejamento governamental e fortalecer a integração das políticas públicas.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Conceitualmente, a região é associada genericamente à noção de diferenciação de áreas, que apresenta grande uniformidade interna e grande diferença face a outros conjuntos (CORRÊA, 1997). A regionalização é um processo contínuo de formação e transformação de regiões, que permite conceber a determinada área certa particularidade e identidade (PEREIRA, 2000).

A regionalização constitui um conceito central na geografia e no planejamento territorial, sendo amplamente utilizada como instrumento de análise e organização do espaço. Segundo a literatura especializada, as regiões podem ser definidas a partir de diferentes critérios, incluindo características físicas, socioeconômicas, culturais ou articulações territoriais. Nessa perspectiva, a região pode ser compreendida como uma forma de diferenciação do espaço geográfico, resultante de processos históricos, econômicos e sociais que produzem distintas formas de organização territorial (CORRÊA, 1997).

No contexto do planejamento territorial, destacam-se três critérios amplamente utilizados nos processos de regionalização: a homogeneidade, a polarização e a finalidade de planejamento. As regiões homogêneas são definidas a partir da identificação de características semelhantes entre diferentes áreas, podendo considerar aspectos físicos, socioeconômicos ou produtivos que conferem relativa uniformidade ao território. Por sua vez, as regiões de polarização são delimitadas com base nas relações de influência exercidas por centros urbanos sobre áreas circunvizinhas, considerando fluxos de pessoas, bens, serviços e informações que estruturam a rede urbana. Já as regiões de planejamento correspondem a recortes territoriais

definidos com objetivos administrativos e estratégicos, voltados à organização das ações governamentais e à implementação de políticas públicas. Esses diferentes critérios têm sido amplamente empregados em propostas de divisão territorial no Brasil, especialmente nos estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, que historicamente utilizou princípios de homogeneidade e de polarização para estruturar regionalizações destinadas à análise estatística e à compreensão da organização do espaço geográfico nacional.

A análise da rede de cidades desempenha papel fundamental na compreensão da organização espacial das atividades econômicas e sociais. Os centros urbanos exercem funções de polarização territorial, oferecendo serviços, infraestrutura e oportunidades econômicas que influenciam áreas mais amplas do território. Essa perspectiva foi sistematizada na teoria dos lugares centrais desenvolvida por Walter Christaller, segundo a qual os centros urbanos organizam-se em uma estrutura hierárquica baseada na oferta de bens e serviços e na área de influência que exercem sobre os territórios circunvizinhos (CHRISTALLER, 1966).

Nesse sentido, estudos sobre hierarquia urbana e regiões de influência das cidades constituem importantes referências para o planejamento territorial, pois permitem compreender as relações de dependência e complementaridade entre diferentes localidades. No Brasil, pesquisas como o estudo “Regiões de Influência das Cidades”, desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE oferecem importantes subsídios para a análise das interações espaciais e da estrutura da rede urbana, contribuindo para a formulação de políticas públicas e estratégias de desenvolvimento regional.

A regionalização voltada ao planejamento governamental busca integrar essas diferentes abordagens, para a construção de recortes territoriais que apoiem a gestão pública e o desenvolvimento regional. Nesse contexto, experiências de planejamento territorial no Brasil, como os processos de zoneamento ecológico-econômico e as divisões regionais adotadas por diferentes estados, evidenciam a importância de construir modelos de regionalização capazes de refletir as dinâmicas territoriais contemporâneas e apoiar a formulação de estratégias de desenvolvimento regional integradas. No caso do Estado do Tocantins, iniciativas relacionadas ao Zoneamento

Ecológico-Econômico e às regionalizações administrativas e de planejamento evidenciam a busca por instrumentos que permitam compreender a organização territorial e orientar a atuação governamental de forma mais eficiente.

5. METODOLOGIA

A proposta de regionalização para o planejamento territorial do estado do Tocantins foi elaborada a partir da integração de dois componentes metodológicos complementares: polarização e homogeneização. Essa abordagem permitiu identificar os principais centros urbanos de articulação do território e, simultaneamente, delimitar regiões com características territoriais semelhantes, de modo a estruturar um recorte espacial adequado às necessidades de planejamento e gestão de políticas públicas no estado.

Outros parâmetros considerados foram a contiguidade geográfica dos municípios em uma mesma região e relativo equilíbrio, em termos da área territorial, entre as regionalizações definidas. A unidade espacial básica adotada na análise foi o município, considerando a importância de estabelecer regiões de planejamento compatíveis com a divisão político-administrativa vigente. Essa escolha possibilita maior aderência entre o processo de regionalização e os instrumentos institucionais de gestão pública, além de facilitar a implementação de políticas territoriais e o monitoramento das ações governamentais.

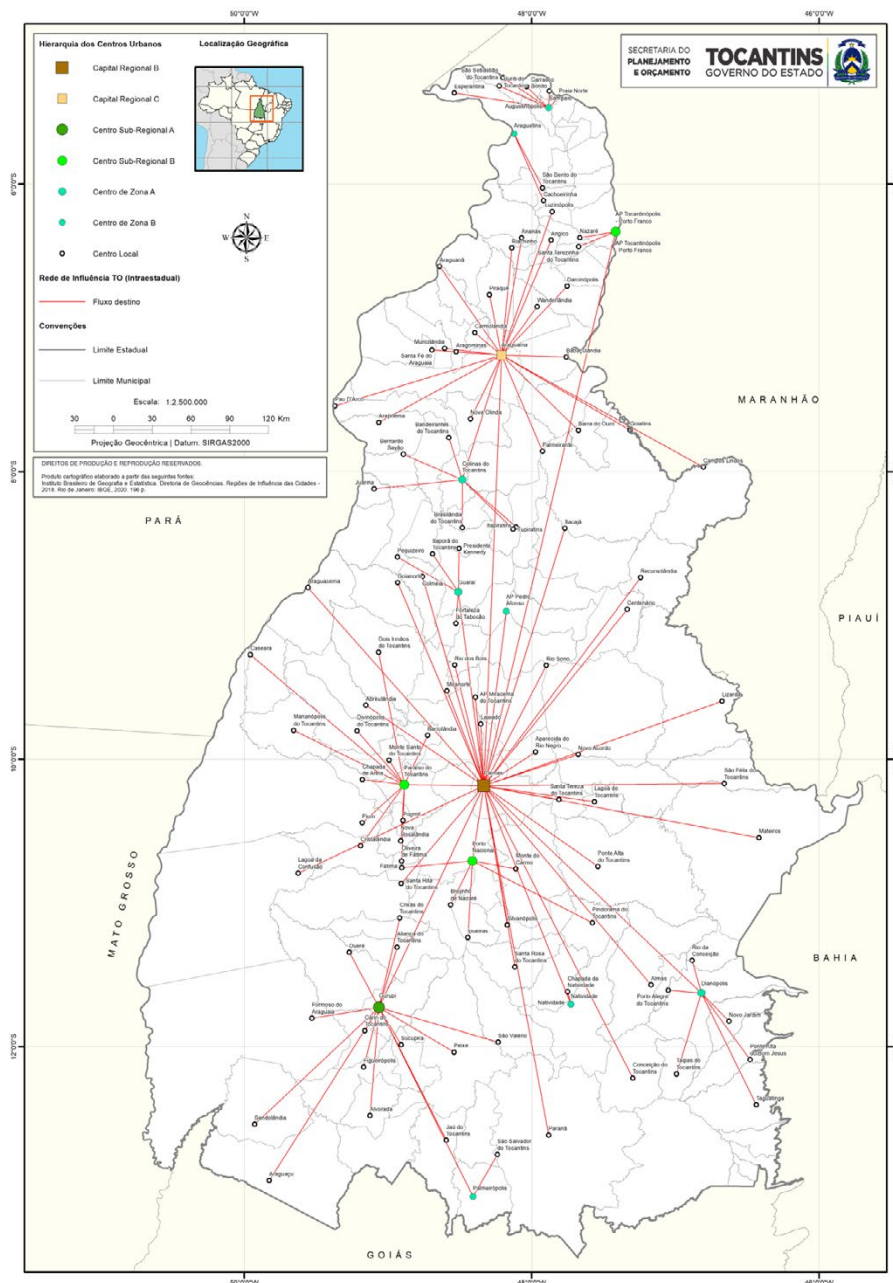
No componente de polarização buscou-se identificar e hierarquizar os polos de articulação territorial, correspondentes aos centros urbanos que exercem influência sobre outros municípios (mapa 1) por meio da oferta de bens, serviços e funções administrativas. A identificação desses polos considerou a capacidade de atração das cidades e a intensidade das relações estabelecidas com os municípios do entorno, evidenciando a organização da rede urbana estadual.

Como principal insumo técnico para essa etapa foi utilizado o estudo Regiões de Influência das Cidades – REGIC 2018 (IBGE, 2020), elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Esse estudo analisa a estrutura da rede urbana brasileira e estabelece a hierarquia dos centros urbanos com base nas relações funcionais entre as cidades, considerando fluxos de trabalho, deslocamentos populacionais, trocas comerciais, oferta de serviços especializados e conexões de transporte e comunicação.

A unidade urbana de análise adotada pela pesquisa é composta por Arranjos Populacionais e Municípios Isolados. Os Arranjos Populacionais correspondem a agrupamentos de municípios que apresentam elevado grau de integração territorial, seja pela contiguidade das áreas urbanizadas, seja pela presença de

deslocamentos pendulares significativos para trabalho ou estudo. Já os Municípios Isolados correspondem àqueles que não participam desses agrupamentos, mas que também integram a rede urbana por meio de relações funcionais com centros de maior hierarquia.

MAPA 1 – Rede de Influência Intra-estadual – 2018



Com base na classificação estabelecida pela REGIC 2018 (IBGE, 2020), foi possível sistematizar a hierarquia urbana do Tocantins, identificando diferentes níveis de centralidade. Nesse contexto, destaca-se Palmas,

classificada como Capital Regional B e principal centro urbano do estado, exercendo papel estratégico na organização administrativa, econômica e de serviços especializados. No norte do estado, Araguaína foi

classificada como Capital Regional C, constituindo importante polo regional em termos populacionais e econômicos. Também se destacam centros sub-regionais, como Gurupi, Porto Nacional, Paraíso do Tocantins e Tocantinópolis, que desempenham funções intermediárias na rede urbana e articulam fluxos de bens, serviços e população entre os municípios de suas áreas de influência.

A análise da rede urbana também evidenciou a existência de conexões com centros localizados em estados vizinhos, caracterizando influências interestaduais (mapa 2) que contribuem para a dinâmica territorial do Tocantins. Entre esses centros destacam-se Imperatriz, Goiânia, Campos Belos e Porangatu, que exercem influência direta sobre determinados municípios tocaninenses em função da proximidade geográfica e da oferta de serviços especializados. Essa configuração evidencia que a rede de influência territorial é dinâmica e extrapola os limites administrativos estaduais, sendo moldada por fluxos econômicos, sociais e institucionais.

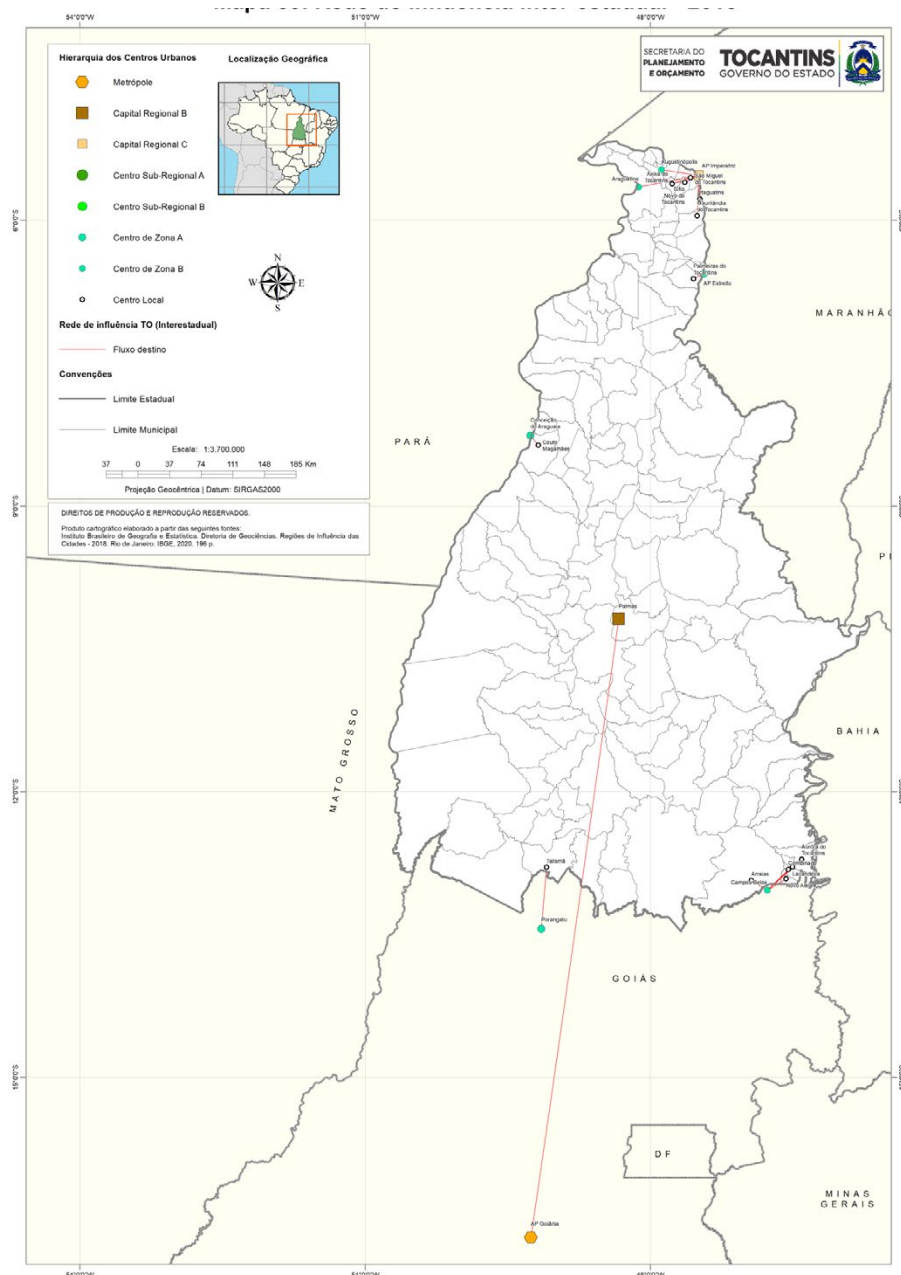
O componente de homogeneização foi desenvolvido por meio da delimitação de regiões que apresentam similaridades em pelo menos um dos elementos analisados, incluindo aspectos físicos, econômicos, sociais ou culturais. Essa etapa buscou identificar áreas territorialmente coerentes, nas quais os municípios compartilham características estruturais ou padrões de interação semelhantes. Além dessas dimensões, foram considerados critérios complementares para a definição dos recortes territoriais, como a contiguidade geográfica entre municípios pertencentes a uma mesma região e a busca por relativo equilíbrio em termos de área territorial entre as regionalizações definidas.

Nesse contexto, a integração de informações físicas e socioeconômicas do estado do Tocantins buscou compreender a relação entre as características naturais do território e sua dinâmica de ocupação e desenvolvimento. Para isso, foram utilizados dados secundários provenientes de estudos técnicos e estatísticos produzidos por instituições oficiais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a Secretaria do Planejamento e Orçamento do Tocantins e a Secretaria da Fazenda do Tocantins. Essas informações foram sistematizadas e analisadas de forma integrada, considerando variáveis relacionadas às condições fisiográficas e à dinâmica socioeconômica,

o que permitiu identificar padrões territoriais e desigualdades regionais no estado.

A partir da articulação entre os componentes de polarização e homogeneização foi estruturada uma divisão territorial em macrorregiões. As macrorregiões correspondem a unidades geográficas formadas pelo agrupamento de diversas regiões que apresentam características socioeconômicas e ambientais semelhantes, constituindo recortes espaciais mais amplos voltados ao planejamento territorial em escala regional. Essas unidades são estruturadas a partir de centros urbanos de maior porte, dotados de maior complexidade funcional e maior capacidade de polarização, refletindo as áreas de influência de centros regionais que organizam a rede urbana em níveis mais abrangentes.

MAPA 2 – Rede de Influência Inter-estadual – 2018



No Tocantins, cada macrorregião possui um centro urbano de hierarquia superior que atua como polo de referência para um conjunto expressivo de municípios, concentrando serviços especializados, atividades administrativas e funções econômicas estratégicas. A denominação das regiões e macrorregiões foi definida com base em critérios de localização geográfica, buscando facilitar a identificação territorial e a compreensão espacial das unidades de planejamento.

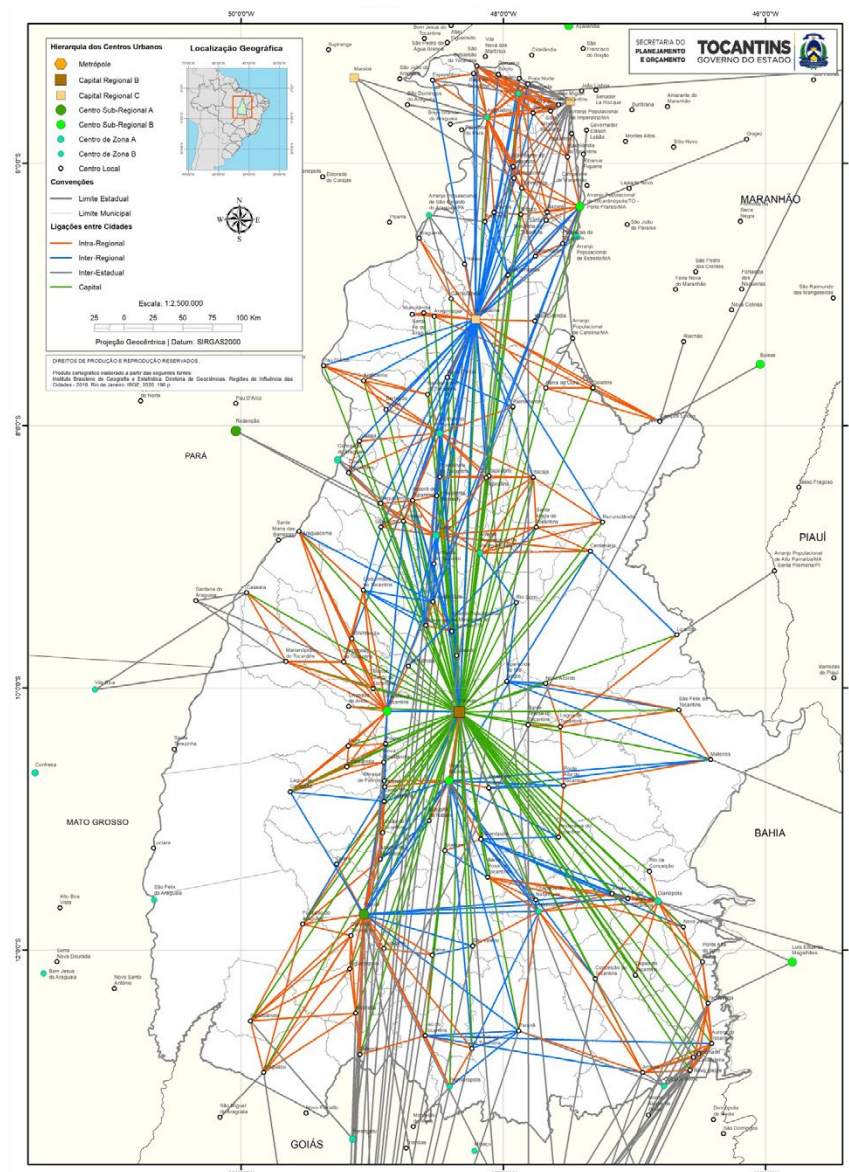
Complementarmente, foram analisados os fluxos de deslocamento da população para acesso a bens e serviços, com base na matriz de relacionamentos entre

cidades disponibilizada pela pesquisa REGIC 2018 (mapa 3). Essa matriz permite identificar padrões de deslocamento e intensidade das conexões entre municípios, evidenciando os principais eixos de interação territorial. Para essa análise foram considerados diferentes tipos de bens e serviços, incluindo aquisição de vestuário e calçados, compra de móveis e eletroeletrônicos, serviços de saúde de baixa, média e alta complexidade, ensino superior, atividades culturais e esportivas, acesso a aeroportos, circulação de jornais e transporte público.

A análise desses fluxos possibilitou compreender os padrões de mobilidade regional e identificar as principais relações funcionais entre os centros urbanos e os municípios de sua área de influência. Dessa forma, foi possível evidenciar a organização espacial do território tocantinense, distinguindo-se vínculos intraestaduais – relacionados às interações entre municípios do próprio estado – e vínculos interestaduais – estabelecidos com centros urbanos situados em unidades federativas vizinhas. Esses elementos constituíram subsídios fundamentais para a definição das regiões de planejamento e para a compreensão da dinâmica territorial do Tocantins.

Como parte do procedimento metodológico, foi realizado um levantamento e análise das principais propostas de regionalização aplicadas ao território correspondente ao estado do Tocantins, com o objetivo de compreender a evolução dos recortes territoriais utilizados para planejamento governamental, gestão territorial e formulação de políticas públicas. Ao longo do tempo, essas divisões regionais refletiram diferentes concepções metodológicas e finalidades institucionais, acompanhando as transformações na organização do território brasileiro e a expansão de suas redes econômicas, técnicas e político-institucionais.

MAPA 3 – Ligação entre Cidades – 2018



6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O estado do Tocantins está localizado na região Norte do Brasil, tendo por limites os estados de Goiás, Mato Grosso, Pará, Maranhão, Piauí e Bahia. A maior parte de seu território pertence à Amazônia Legal (terras situadas ao norte da latitude Sul de 13° 00' e a longitude Oeste de 46° 30'). Em termos político-administrativos, é constituído por 139 municípios com seus centros urbanos administrativos e 18 distritos. Possui uma superfície de 277.423,627 km², com população de 1.511.459 habitantes, conforme dados do Censo Demográfico de 2022 do IBGE, resultando em uma densidade demográfica de 5,45 habitantes/km².

A dinâmica econômica tocantinense é impulsionada principalmente pelos eixos de infraestrutura rodoviária e ferroviária e pela interligação entre os principais municípios. As relações interestaduais estão fortemente ligadas às atividades do setor primário, com destaque para a agricultura (milho e soja) no leste, agropecuária no sul e sudoeste, e pecuária no norte.

A economia do Tocantins apresenta significativas regionalidades, que revelam a expressão de suas potencialidades e vocações (SEFAZ, 2020). De acordo com dados do IBGE, ao longo das décadas de 2000 e 2010, além da pecuária e do cultivo de arroz no sudoeste, que são atividades tradicionais, a agropecuária ampliou sua participação, principalmente devido à expansão das plantações de soja no leste e sul, cana-de-açúcar e milho no nordeste, e atividades relacionadas ao reflorestamento no norte, assim como pesca e aquicultura no sul. Por sua vez, a produção de bovinos, concentrada no sudoeste e noroeste, quase dobrou, enquanto a produção de aves, concentrada no norte, mais que quadruplicou. Esses fatores contribuíram para fortalecer a estrutura agropecuária do estado, impulsionando a cadeia produtiva de carnes.

Além disso, houve aumento na capacidade produtiva das indústrias em Tocantins, impulsionado por investimentos recentes, como unidades de esmagamento de soja em Porto Nacional e Santa Rosa do Tocantins. Novos setores econômicos também ganharam destaque, como a fabricação de biocombustíveis em Pedro Afonso e de cimento em Xambioá. A expansão da silvicultura, especialmente com o cultivo de eucalipto, tem sido um fator significativo na economia, atraindo investimentos para o plantio de árvores destinadas à produção de celulose e também na aquisição de reflorestamentos já estabelecidos

no estado. Embora esses setores ainda tenham uma representação modesta, eles apresentam uma tendência de crescimento (SEFAZ, 2020).

Destarte, a regionalização do planejamento do Estado do Tocantins resultou na estruturação do território em oito regiões (mapas 4 e 5), organizadas em torno de polos urbanos com diferentes níveis de influência territorial e capacidade de articulação regional. Essas unidades regionais apresentam relações de polarização que se manifestam em diferentes escalas: intrarregional, quando restritas ao interior de uma mesma região; inter-regional, quando envolvem fluxos entre diferentes regiões; e interestadual, quando extrapolam os limites do estado, evidenciando a integração funcional entre os centros urbanos e suas áreas de influência.

Em uma escala territorial mais ampla, as regiões foram agrupadas em três macrorregiões de planejamento (mapas 6 e 7): Norte, Central e Sul. Cada macrorregião apresenta características socioeconômicas e produtivas específicas, além de centros urbanos responsáveis pela articulação da rede urbana regional. A Macrorregião Norte destaca-se pela diversidade de atividades econômicas e pela presença de importantes centros urbanos regionais, que exercem papel relevante na oferta de serviços e na dinamização das atividades produtivas. A Macrorregião Central concentra o núcleo político-administrativo do estado e desempenha papel estratégico na logística e na oferta de serviços públicos de maior complexidade. Já a Macrorregião Sul apresenta forte dinamismo agropecuário, com destaque para atividades ligadas à agroindústria e à produção de grãos, configurando-se como importante polo de produção agropecuária do estado.

Essa estrutura regional permite maior aderência entre as políticas públicas e as dinâmicas territoriais, favorecendo a integração das ações governamentais e a distribuição mais equilibrada dos investimentos públicos.

A nova regionalização foi formalizada pela Portaria SEPLAN Nº 91/GASEC/2024 (DOE nº 6.682), que define a divisão regional do Estado para fins de planejamento e na formulação dos Planos Plurianuais e dos Orçamentos Anuais. A partir desse marco legal, os planos de desenvolvimento regional e as metas da Administração Pública Estadual, estabelecidas nos Planos Plurianuais e nas Leis Orçamentárias Anuais,

para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, serão regionalizadas com base no recorte regional estabelecido.

Um dos primeiros projetos que incorporou a divisão regional de planejamento como referência estruturante para sua elaboração, adotando o recorte territorial em oito regiões como base analítica e operacional, foi o Projeto de Desenvolvimento Produtivo, Resiliente e Inclusivo do Tocantins, capitaneado pela SEPLAN, com financiamento do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD. Essa integração permitiu alinhar as ações do projeto às especificidades socioeconômicas e produtivas de cada território, garantindo maior coerência na definição de prioridades, na alocação de recursos e na articulação com os polos regionais. Dessa forma, o projeto reforça a lógica do planejamento regionalizado ao promover intervenções mais direcionadas, potencializando os arranjos produtivos locais e contribuindo para o desenvolvimento equilibrado e sustentável do estado.

A eficácia desse modelo evidencia-se também na sua aplicação no Plano Plurianual para o quadriênio 2024-2027, que adota integralmente esse recorte territorial para conferir maior capilaridade e precisão às ações governamentais. Além disso, as diversas subdivisões físico-regionais dos órgãos da administração pública estadual já estão em processo de adequação às novas Regiões de Planejamento, visando à harmonização das políticas setoriais e o fortalecimento da gestão estratégica.

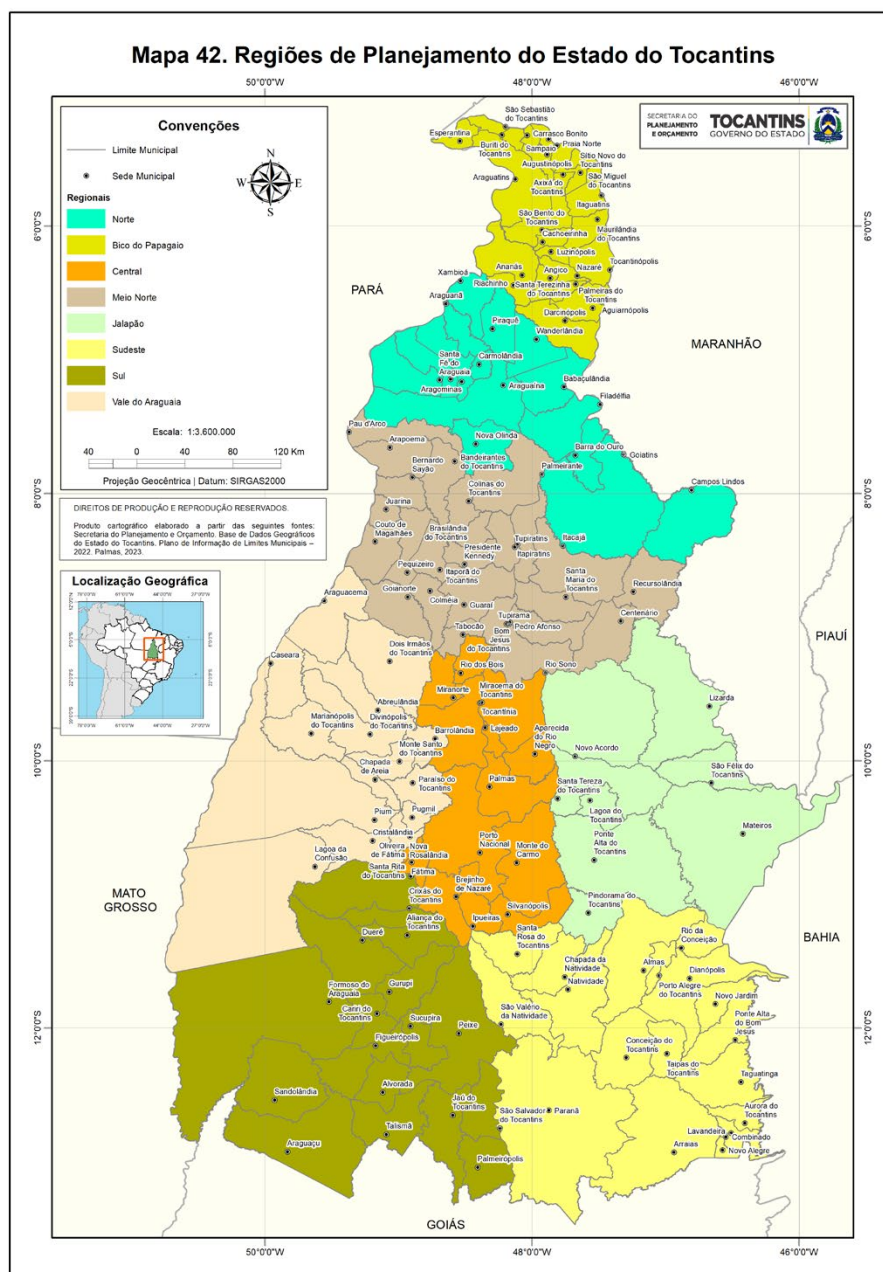
Adicionalmente, destaca-se o apoio institucional que a Secretaria de Planejamento e Orçamento exerceu para a consolidação de mecanismos de avaliação de políticas públicas regionalizadas, disponibilizando o modelo de regionais que facilita a medição de resultados e comparação da evolução ao longo do tempo, considerando a padronização da regionalização proposta.

Dentro das atividades que já utilizaram a Regionalização como fundamentos, destacamos, ainda, os estudos para a criação das Regiões Metropolitanas de Palmas, Araguaína e Gurupi, instituída por meio da Lei Complementar nº 172, de 11 de fevereiro de 2026, que dispõe sobre a organização e funcionamento, revogando a Lei Complementar nº 90, de 30 de dezembro de 2013 e a Lei Complementar nº 93, de 3 de abril de 2014.

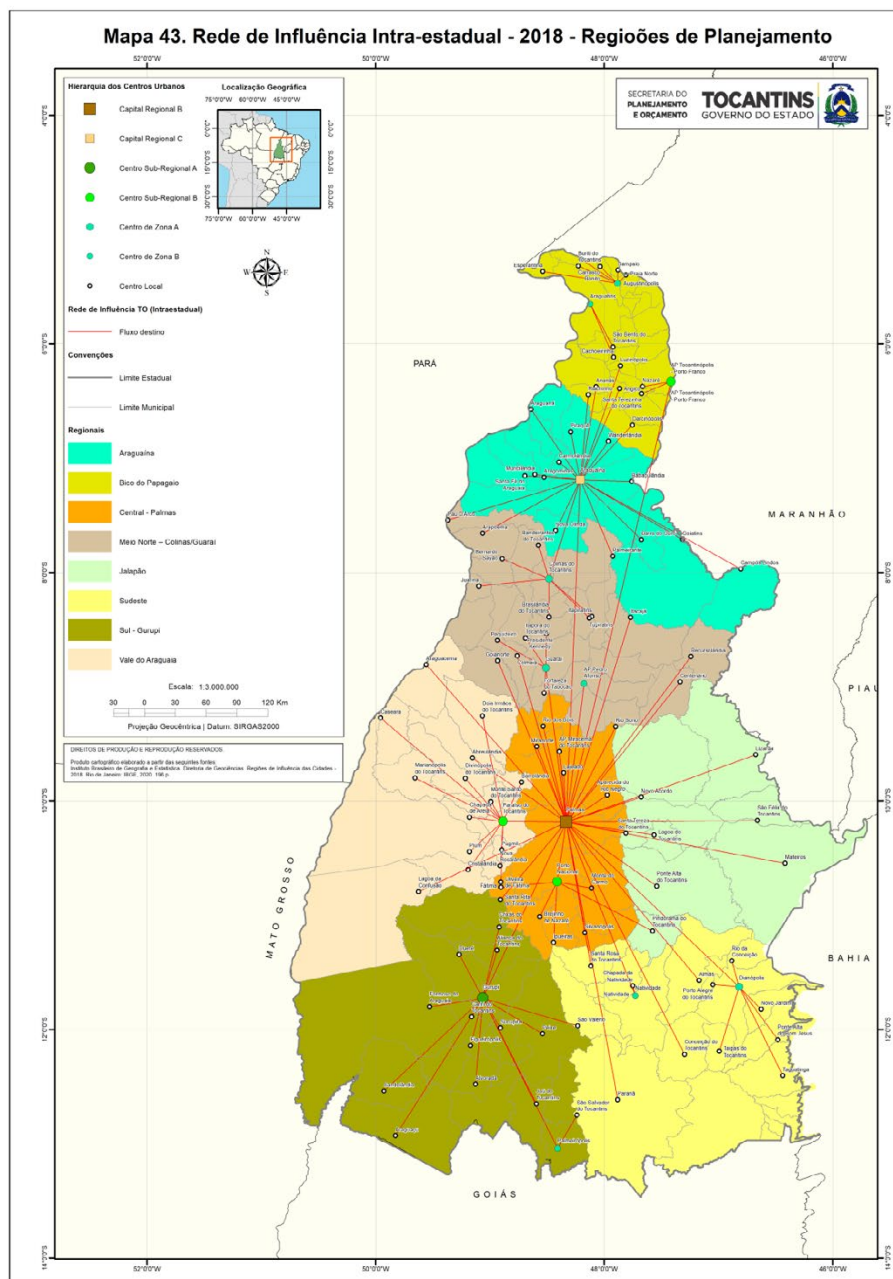
A nova conformação das Regiões Metropolitanas do Tocantins, seguiu a proposta da Regionalização do Planejamento, observando as 3 (três) macrorregiões de planejamento, que incorporam as 8 (oito) Regiões de Planejamento. Assim, a Região Metropolitana de Araguaína é composta pelos municípios das Regiões do Bico do Papagaio, Norte e Meio-Norte, com 65 municípios, a Região Metropolitana de Palmas é composta pelos municípios das Regiões do Vale do Araguaia, Central e Jalapão, totalizando 38 municípios, e por fim a Região Metropolitana de Gurupi é formada pelos municípios das Regiões Sul e Sudeste, com 36 municípios.

É importante destacar dois aspectos contidos na referida legislação, o primeiro refere-se ao estabelecimento dos Conselhos de Desenvolvimento Regional das Regiões Metropolitanas como instância colegiada deliberativa interfederativa de cada Região Metropolitana, com representação do Estado e dos Municípios, na forma do regulamento. O segundo refere-se a obrigatoriedade do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, como instrumento de planejamento metropolitano, com a coordenação do Conselho. O terceiro refere-se a instituição dos Fundos de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas.

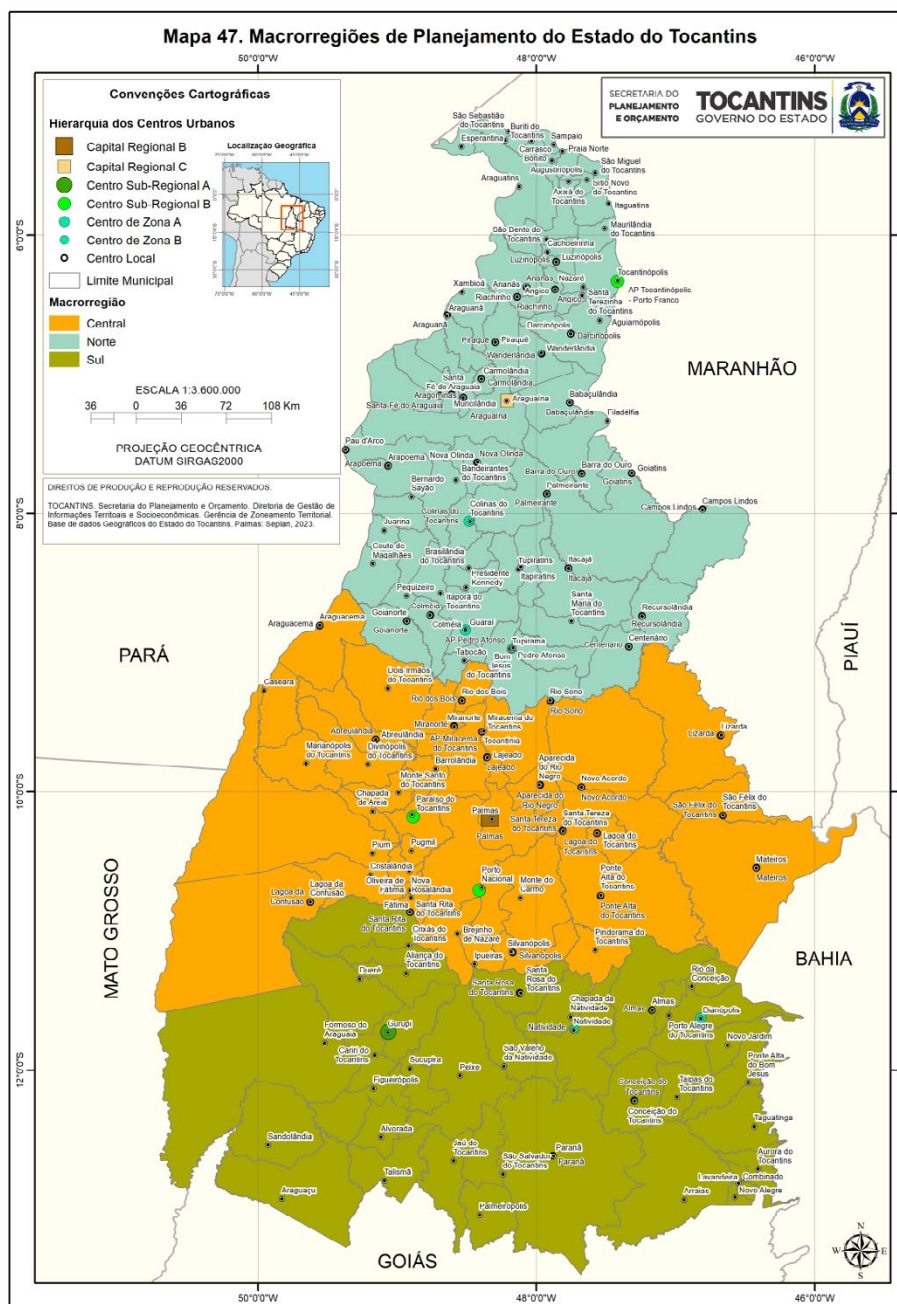
MAPA 4 – Regiões de Planejamento do Estado do Tocantins



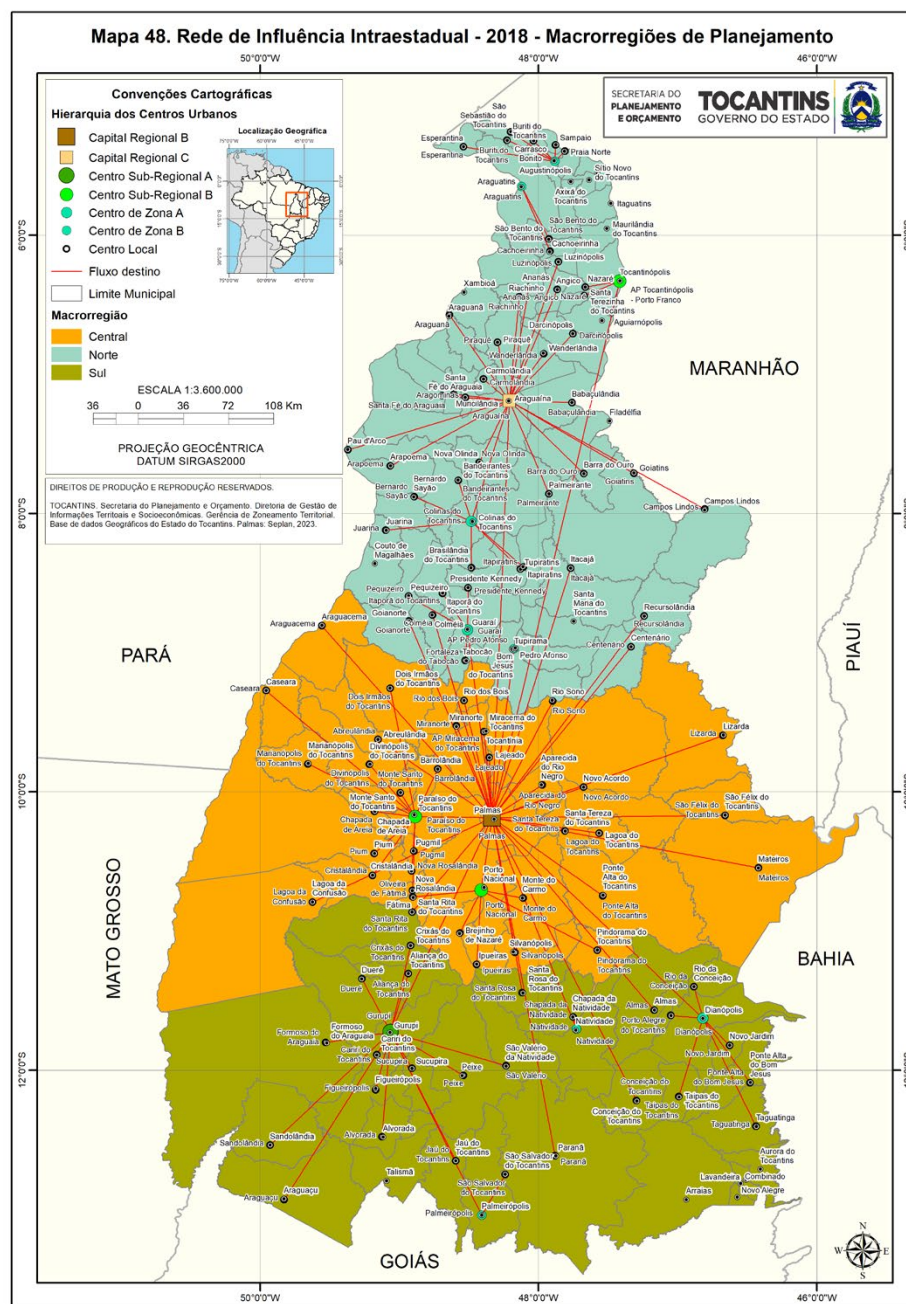
MAPA 5 – Rede de Influência Intra-estadual – 2018 – Regiões de Planejamento



MAPA 6 – Macrorregiões de Planejamento do Estado do Tocantins



MAPA 7 – Rede de Influência Intraestadual – 2018 – Macrorregiões de Planejamento



7. CONCLUSÃO

A regionalização territorial aplicada ao planejamento governamental constitui um instrumento relevante para qualificar a organização das ações públicas e fortalecer a governança territorial. No caso do Tocantins, a estruturação do território em regiões de planejamento permite alinhar os instrumentos de gestão pública às dinâmicas espaciais e às relações estabelecidas entre os municípios.

A divisão regional proposta possibilita organizar o território em unidades espacialmente coerentes, favorecendo a articulação entre políticas públicas, a territorialização das ações governamentais e o aprimoramento dos mecanismos de acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Ao considerar a estrutura da rede urbana e as características socioeconômicas do estado, o modelo adotado contribui para uma leitura mais integrada das dinâmicas regionais

e para a definição de estratégias de desenvolvimento territorial mais consistente.

A institucionalização desse recorte territorial no planejamento governamental amplia sua capacidade de orientar a formulação de programas e projetos, além de fortalecer a coordenação entre diferentes áreas da administração pública. Nesse sentido, a regionalização passa a atuar como referência para a organização das políticas públicas e para a regionalização dos instrumentos de planejamento, contribuindo para maior coerência entre a atuação estatal e a realidade territorial.

Observa-se que estudos e trabalhos técnicos utilizaram a regionalização como subsídio ao planejamento. Contudo, ainda persistem desafios para sua ampla adoção como principal insumo no planejamento dos órgãos e entidades da administração pública estadual.

Visando uma maior integração da informação contida no presente trabalho, a Secretaria do

Planejamento e Orçamento iniciou processo de comunicação às demais entidades do executivo estadual com vias de padronizar os processos de planejamento e acompanhamento dos resultados, tendo como base a regionalização proposta no presente artigo. Vale ressaltar a importância desse esforço em modernizar os processos de planejamento, execução e monitoramento de resultados das políticas públicas ao longo do tempo, integrados ao Plano Plurianual e aos mecanismos de orçamento público estadual.

Por fim, destaca-se que a regionalização deve ser compreendida como um processo dinâmico, sujeito a aperfeiçoamentos conforme as transformações socioeconômicas e territoriais do estado. A continuidade de sua incorporação nos instrumentos de gestão pública tende a ampliar sua efetividade como ferramenta de planejamento e como suporte à promoção de um desenvolvimento regional mais equilibrado.

8. Referências

1. Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. 2023. Marcus Marcelo requer estudo para criação da Região Metropolitana de Araguaína. Disponível em: <https://al.to.leg.br/noticia/gabinete/marcus-marcelo/12109/marcus-marcelo-requer-estudo-para-criacao-da-regiao-metropolitana-de-araguaina>. Acesso: 23 out. 2023.
2. CORRÊA, R. L. Região: a tradição geográfica. In: CORRÊA, R. L. Trajetórias geográficas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. p. 183-196.
3. CHRISTALLER, W. 1966. Central places in southern Germany. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966. 230 p.
4. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 1990. Divisão do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas. Vol I. Rio de Janeiro: Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE). Diretoria de Geociências (DGC) e Departamento de Geografia (DEGEO). Rio de Janeiro. 1990. 137 p.
5. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 1992. Divisão do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas Vol. II. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Departamento de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE. 1992. 303 p.
6. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2000. Diretoria de Geociências. Regiões de Influência das Cidades – 1993. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. 230 p. il.
7. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2002. Diretoria de Geociências. Departamento de Geografia. Divisão Territorial Brasileira – 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 35 p.
8. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2008. Diretoria de Geociências. Regiões de Influência das Cidades – 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. 201 p. il.
9. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2017. Coordenação de Geografia. Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 82 p.
10. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2020. Diretoria de Geociências. Regiões de Influência das Cidades – 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 196 p.

11. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2023. Censo Demográfico 2022 – População e domicílios Primeiros resultados. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=37225&t=resultados>>. Acesso em: 18 set. 2023.
12. PEREIRA, Paulo Affonso Soares. Rios, Redes e Regiões: A sustentabilidade a partir de um enfoque integrado dos recursos terrestres. Porto Alegre: Editora AGE, 2000.
13. Secretaria da Fazenda e Planejamento (SEFAZ-TO). 2020. Subsecretaria do Planejamento e Orçamento. Superintendência de Planejamento Governamental. Diretoria de Gestão de Informações Territoriais e Socioeconômicas. Gerência de Zoneamento Territorial (GZT). Projeto de Desenvolvimento Regional Integrado e Sustentável. Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Tocantins. Plano de Zoneamento Ecológico-Econômico. Palmas: SEFAZ/GIES, 2020. 464 p., Ilust.
14. Secretaria do Planejamento e Orçamento (Seplan). 2016. Superintendência de Planejamento e Desenvolvimento. Diretoria de Pesquisa e Informações Econômicas. Gerência de Indicadores Econômicos e Sociais. Zoneamento Ecológico-Econômico. Diagnóstico da Dinâmica Social e Econômica do Estado do Tocantins. Rede de Cidades. Palmas: Seplan, 2016. 76 p., Ilust.
15. Secretaria do Planejamento e Orçamento – SEPLAN. Superintendência de Planejamento Governamental – SPG. Diretoria de Gestão de Informações Territoriais e Socioeconômicas. Gerência de Zoneamento Territorial. Regiões de Planejamento do Estado do Tocantins. Palmas: SEPLAN/SPG, 2024. 292 p.
16. TOCANTINS. Portaria SEPLAN Nº 91/GASEC, de 18 de outubro de 2024. Institui a divisão regional do Estado para fins de planejamento e formulação dos Planos Plurianuais e dos Orçamentos Anuais. Diário Oficial [do] Estado do Tocantins, Palmas, TO, Nº 6.682, ano XXXVI, p. 35, 22 out. 2024. Suplemento.
17. TOCANTINS. Lei Complementar Nº 172, de 11 de Fevereiro de 2026. Institui as Regiões Metropolitanas de Palmas, Araguaina e Gurupi, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e outras providências. Diário Oficial do Estado Tocantins, Palmas, TO Nº 6.998, ano XXXVIII, p. 1-5, 11 fevereiro 2026.

Transformação digital no planejamento territorial: sistema integrado de avaliação de terrenos para expansão da educação infantil

- **Carlos Alberto Gomes de Amorim Filho**

Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – Condepe/Fidem, Brasil
Universidade Federal de Pernambuco, Brasil
E-mail: carlos.agaf@ufpe.br

- **Diogo de Carvalho Bezerra**

Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – Condepe/Fidem, Brasil
Universidade Federal de Pernambuco, Brasil
E-mail: diogo.carvalhob@ufpe.br

- **Hortênsia Nunes Braz de Oliveira**

Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – Condepe/Fidem, Brasil
E-mail: Hnunesboliveira@gmail.com

- **José Emerson da Silva**

Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco, Brasil
E-mail: jose.esilva@adm.educacao.pe.gov.br

Resumo

A expansão da infraestrutura de educação infantil representa um desafio relevante para a gestão pública, exigindo coordenação entre diferentes níveis de governo e a análise de múltiplos critérios territoriais, urbanísticos e fundiários. No Estado de Pernambuco, a ampliação da oferta de vagas em creches e pré-escolas tem sido conduzida no âmbito do programa Juntos pela Educação, que prevê investimentos significativos na melhoria da infraestrutura educacional e no fortalecimento do regime de colaboração entre o Estado e os municípios. Nesse contexto, a seleção de áreas adequadas para implantação de novos Centros de Educação Infantil demanda processos estruturados de análise capazes de integrar informações provenientes de diferentes fontes institucionais. Este artigo apresenta o desenvolvimento e a implementação de um Sistema Integrado de Avaliação de Terrenos concebido como ferramenta digital de apoio ao planejamento territorial da expansão da educação infantil. A solução foi desenvolvida utilizando ferramentas de análise de dados e desenvolvimento de aplicações web, permitindo a criação de uma plataforma interativa voltada à organização das análises técnicas e à consolidação das informações relativas aos terrenos encaminhados pelos municípios. O sistema integra bases de dados territoriais e administrativas, permitindo a visualização de indicadores, o acompanhamento do estágio de análise de cada terreno e a consulta rápida de informações por meio de interfaces interativas. Os resultados indicam que a ferramenta contribuiu para reduzir inconsistências informacionais, melhorar a organização do fluxo de análise e ampliar a capacidade institucional de avaliação territorial.

Palavras-chave: Transformação digital; Planejamento territorial; Gestão pública; Sistemas de apoio à decisão; Educação infantil.

1. INTRODUÇÃO

A educação infantil constitui uma etapa fundamental no desenvolvimento humano e na formação das bases cognitivas, sociais e emocionais das crianças. Diversos estudos evidenciam que investimentos realizados nos primeiros anos de vida produzem impactos significativos ao longo do ciclo educacional e profissional, contribuindo para a redução de desigualdades sociais e para a promoção de oportunidades mais equitativas na sociedade. Diante desse cenário, a ampliação do acesso à educação infantil de qualidade tem sido reconhecida como uma estratégia central para o desenvolvimento social e econômico dos países.

No Brasil, a expansão da oferta de vagas em creches e pré-escolas tem sido objeto de políticas públicas voltadas à universalização do acesso e à redução das desigualdades territoriais na oferta de serviços educacionais. Apesar dos avanços observados nas últimas décadas, ainda persistem desafios relevantes relacionados à disponibilidade de infraestrutura adequada, especialmente em municípios de médio e pequeno porte e em áreas urbanas em expansão.

A expansão da infraestrutura destinada à educação infantil envolve, entre outros aspectos, a construção de novas unidades educacionais e a ampliação da capacidade das estruturas existentes. Esse processo exige decisões complexas relacionadas ao planejamento territorial, à seleção de terrenos adequados e à articulação entre diferentes níveis de governo. A definição da localização de novos equipamentos educacionais deve considerar fatores como distribuição espacial da população, acessibilidade urbana, disponibilidade de infraestrutura básica, características fundiárias e conformidade com normas urbanísticas e ambientais.

No Estado de Pernambuco, esse processo de ampliação da infraestrutura educacional tem sido conduzido por meio do programa Juntos pela Educação (JpE), uma iniciativa estratégica do Governo do Estado voltada ao fortalecimento da educação básica. Formalizado pelo Decreto nº 54.836/2023, o programa estabelece um conjunto de ações voltadas à melhoria da qualidade do ensino e à ampliação do acesso à educação, prevendo investimentos da ordem de R\$ 5,5 bilhões até 2026 em diferentes segmentos e modalidades da educação básica (Pernambuco, 2023; Pernambuco, 2024a).

Entre os eixos estruturantes do programa destaca-se o fortalecimento do regime de colaboração entre o

Estado e os municípios, incluindo iniciativas voltadas à ampliação da infraestrutura da educação infantil. Nesse contexto, o programa prevê a construção e equipagem de Centros de Educação Infantil (CEI) em parceria com os municípios pernambucanos, com o objetivo de ampliar a oferta de vagas e melhorar as condições de atendimento às crianças na primeira infância (Pernambuco, 2024b).

A implementação dessa política pública também envolve desafios operacionais relevantes. A seleção de áreas adequadas para implantação de novas unidades educacionais depende da análise de múltiplos critérios técnicos, incluindo aspectos fundiários, urbanísticos, ambientais e territoriais. Além disso, a necessidade de avaliar propostas de terrenos encaminhadas por um grande número de municípios exige a organização de fluxos administrativos capazes de integrar informações provenientes de diferentes setores técnicos da administração pública.

Nesse sentido, a ausência de sistemas integrados de gestão da informação pode dificultar o acompanhamento das análises técnicas, gerar inconsistências nos registros administrativos e aumentar o tempo necessário para consolidação das avaliações realizadas pelas equipes responsáveis pelo processo.

Diante desses desafios institucionais e operacionais, foi desenvolvido um Sistema Integrado de Avaliação de Terrenos, concebido como uma ferramenta digital de apoio ao planejamento territorial da expansão da infraestrutura de educação infantil no Estado de Pernambuco. O sistema foi projetado para organizar o fluxo de análise dos terrenos encaminhados pelos municípios, integrar bases de dados territoriais e socioeconômicas e fornecer instrumentos analíticos que auxiliem as equipes técnicas na avaliação das áreas propostas para implantação de Centros de Educação Infantil.

A literatura destaca que a integração de bases de dados e a melhoria da qualidade da informação são fatores centrais para o sucesso de iniciativas de transformação digital no setor público (Al-Mamary et al., 2025).

Apesar dos avanços recentes na agenda de transformação digital no setor público, ainda são relativamente escassos estudos que descrevem de forma aplicada como ferramentas digitais e análises territoriais baseadas em dados podem ser incorporadas aos processos cotidianos de planejamento governamental,

especialmente no contexto de políticas de infraestrutura educacional.

A solução foi desenvolvida utilizando ferramentas de análise de dados e desenvolvimento de aplicações web, permitindo a criação de uma plataforma interativa capaz de centralizar informações, facilitar o acompanhamento das análises técnicas e ampliar a capacidade institucional de avaliação territorial.

Sob essa perspectiva, o presente artigo tem como objetivo apresentar o processo de desenvolvimento e implementação do Sistema Integrado de Avaliação de Terrenos, discutindo suas funcionalidades, contribuições para a organização dos processos administrativos e seu potencial como instrumento de apoio ao planejamento territorial da expansão da educação infantil.

A partir da análise dessa experiência, busca-se também contribuir para o debate sobre o papel da transformação digital na modernização da gestão pública e na qualificação dos processos de tomada de decisão em políticas de infraestrutura educacional. Segundo Osborne et al. (2022), a transformação digital tem sido apontada como um dos principais vetores de inovação na gestão pública, com potencial para melhorar eficiência, coordenação institucional e qualidade dos serviços prestados à sociedade.

2. JUSTIFICATIVA

A expansão da rede de educação infantil requer investimentos significativos em infraestrutura física, envolvendo planejamento territorial, análise fundiária, avaliação da demanda e coordenação institucional. A etapa de seleção e avaliação de terrenos representa um dos principais desafios desse processo, pois envolve a análise simultânea de múltiplos critérios técnicos, jurídicos e territoriais.

Em muitos contextos administrativos, essas análises são realizadas por meio de procedimentos fragmentados, baseados em planilhas independentes e trocas informais de documentos entre diferentes setores da administração pública. A ausência de sistemas integrados de informação dificulta a consolidação das análises, aumenta o risco de inconsistências nos dados e reduz a transparência dos processos decisórios. De acordo com David et al. (2023), a adoção de tecnologias digitais por governos locais enfrenta desafios relacionados à capacidade técnica e à

integração de informações provenientes de diferentes setores administrativos.

A literatura sobre planejamento territorial e localização de equipamentos públicos destaca que a definição adequada da localização de unidades educacionais deve considerar fatores como acessibilidade, distribuição espacial da população, infraestrutura urbana disponível e equidade territorial (Barcelos; Pizzolato; Lorena, 2004). A ausência de ferramentas capazes de integrar essas dimensões tende a comprometer a eficiência das políticas de expansão da rede educacional.

Ademais, estudos sobre planejamento de infraestrutura educacional apontam que a utilização de sistemas de informação geográfica e de bases de dados integradas pode melhorar significativamente a qualidade das decisões relacionadas à distribuição territorial de equipamentos públicos (Mapa; Lima, 2012). Tais ferramentas permitem visualizar padrões espaciais de demanda, identificar áreas prioritárias para investimento e avaliar restrições territoriais que possam inviabilizar determinados projetos.

No campo da gestão pública, a adoção de práticas de governança baseadas em padronização de procedimentos e rastreabilidade das decisões também tem sido apontada como elemento fundamental para aumentar a eficiência e a transparência na implementação de políticas públicas (Brasil, 2024). A ausência de fluxos estruturados de análise pode gerar atrasos administrativos, retrabalho e dificuldades de coordenação entre diferentes setores institucionais.

Nesse sentido, o desenvolvimento de um sistema digital integrado para avaliação de terrenos apresenta-se como uma estratégia relevante para enfrentar esses desafios. Ao centralizar dados, padronizar rotinas administrativas e integrar informações territoriais, tais ferramentas podem ampliar significativamente a capacidade analítica das instituições responsáveis pelo planejamento de investimentos públicos.

Iniciativas de transformação digital têm sido apontadas como importantes instrumentos para ampliar a capacidade de inovação e melhorar a eficiência administrativa no setor público brasileiro (Cavalcante et al., 2020).

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo geral

Analisar o desenvolvimento e a implementação de um Sistema Integrado de Avaliação de Terrenos, concebido como ferramenta de apoio ao planejamento territorial da expansão da infraestrutura de educação infantil no Estado de Pernambuco.

3.2 Objetivos específicos

- Descrever o processo de desenvolvimento do sistema digital de análise de terrenos;
- Caracterizar a arquitetura e os principais módulos da aplicação;
- Avaliar os ganhos operacionais e institucionais decorrentes da utilização da ferramenta;
- Analisar as contribuições da integração entre tecnologias digitais e planejamento territorial para a gestão de políticas públicas.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A definição da localização de equipamentos públicos constitui um dos temas clássicos do planejamento territorial e da economia urbana. Decisões sobre onde implantar escolas, hospitais ou outras infraestruturas públicas envolvem a consideração simultânea de múltiplos critérios, incluindo distribuição espacial da população, acessibilidade, disponibilidade de infraestrutura urbana, custos de implantação e objetivos de equidade territorial.

No caso específico da educação básica, a literatura aponta que a localização adequada das unidades escolares exerce influência direta sobre o acesso da população aos serviços educacionais. Distâncias excessivas entre residência e escola podem reduzir a frequência escolar, aumentar custos de deslocamento e ampliar desigualdades de acesso entre diferentes territórios. Nessa situação, modelos de localização de escolas têm sido utilizados para apoiar decisões de planejamento educacional e otimizar a distribuição territorial da rede de ensino (Barcelos; Pizzolatto; Lorena, 2004).

A expansão da infraestrutura educacional exige, portanto, análises territoriais capazes de integrar informações demográficas, urbanísticas e institucionais. Estudos que combinam sistemas de informações geográficas com modelos de planejamento territorial demonstram que a integração dessas bases de dados

permite identificar padrões espaciais de demanda, avaliar a cobertura da rede existente e apoiar a definição de áreas prioritárias para novos investimentos (Mapa; Lima, 2012).

Entretanto, a incorporação desses instrumentos analíticos na prática administrativa do setor público frequentemente enfrenta limitações institucionais e tecnológicas. A fragmentação das bases de dados governamentais, a ausência de padronização de procedimentos administrativos e a falta de ferramentas integradas de análise dificultam a incorporação sistemática de evidências territoriais nos processos de tomada de decisão.

A literatura sobre governança de obras públicas destaca que decisões relacionadas à implantação de infraestrutura dependem de fluxos administrativos claros, documentação padronizada e mecanismos que garantam rastreabilidade das análises realizadas. A ausência desses elementos pode resultar em atrasos na implementação dos projetos, aumento de custos e redução da eficiência dos investimentos públicos (Pellegrini, 2018).

Nesse contexto, a digitalização de processos administrativos tem sido apontada como um dos principais vetores de modernização da gestão pública. Sistemas digitais de apoio à decisão permitem integrar diferentes bases de dados, organizar fluxos de trabalho e ampliar a capacidade analítica das instituições responsáveis pelo planejamento de políticas públicas.

A incorporação de tecnologias digitais na administração pública não implica apenas a adoção de novas ferramentas, mas também mudanças institucionais nos processos de tomada de decisão e coordenação administrativa (Fountain, 2001).

No campo das contratações públicas, diretrizes recentes também enfatizam a importância da organização sistemática das informações e da adoção de critérios transparentes para análise de projetos e investimentos. O Guia Nacional de Contratações Sustentáveis destaca que processos administrativos devem ser estruturados de forma a garantir consistência nas informações utilizadas, padronização de procedimentos e registro adequado das decisões técnicas (Brasil, 2024).

A inclusão de ferramentas digitais ao planejamento territorial pode contribuir significativamente para atingir esses objetivos. Ao centralizar bases de dados, integrar informações geoespaciais e estruturar rotinas

administrativas, sistemas digitais permitem reduzir inconsistências informacionais, diminuir retrabalho e ampliar a transparência das decisões.

Além do mais, o uso de tecnologias abertas e flexíveis, como linguagens de programação voltadas para análise de dados e plataformas de desenvolvimento de aplicativos interativos, tem ampliado as possibilidades de criação de soluções customizadas no setor público. Essas ferramentas permitem desenvolver sistemas adaptados às necessidades específicas das instituições, sem depender exclusivamente de soluções proprietárias de alto custo.

Sob essa perspectiva, a experiência analisada neste artigo representa um exemplo de aplicação dessas abordagens ao planejamento territorial da expansão da infraestrutura educacional. O sistema desenvolvido integra dados socioeconômicos, territoriais e administrativos em uma única plataforma digital, criando condições para análises mais consistentes e para maior coordenação institucional no processo de avaliação de terrenos destinados à construção de unidades de educação infantil.

Nesse sentido, o desenvolvimento de ferramentas digitais voltadas à integração de dados territoriais e administrativos pode representar um instrumento relevante para fortalecer a capacidade analítica do Estado e aprimorar os processos de planejamento de políticas públicas baseadas em evidências.

5. METODOLOGIA

O presente estudo adota uma abordagem de natureza aplicada, baseada na análise do processo de desenvolvimento e implementação de um sistema digital de apoio à avaliação territorial de terrenos destinados à expansão da infraestrutura de educação infantil.

A pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso institucional, centrado na experiência do Estado de Pernambuco no contexto da implementação do programa Juntos pela Educação, no qual se descrevem as etapas de concepção, desenvolvimento e utilização do

Sistema Integrado de Avaliação de Terrenos. Esse tipo de abordagem permite compreender como soluções tecnológicas podem ser incorporadas às rotinas administrativas e quais impactos podem gerar na organização dos processos de planejamento público.

O desenvolvimento do sistema ocorreu em resposta a desafios identificados no processo de análise de terrenos enviados por municípios interessados em receber investimentos para construção de Centros de Educação Infantil. Antes da implementação da solução digital, o fluxo de análise apresentava características típicas de processos administrativos fragmentados.

Cada setor técnico envolvido na avaliação utilizava planilhas próprias, frequentemente com estruturas e padrões de preenchimento distintos. Essa heterogeneidade dificultava a consolidação das informações, gerava inconsistências nos dados e tornava mais complexo o acompanhamento do estágio de análise de cada terreno.

Adicionalmente, a comunicação com os municípios ocorria predominantemente por meio de troca de e-mails intermediada pela secretaria responsável pela política educacional. Embora esse fluxo fosse necessário para garantir formalidade administrativa, a ausência de uma base centralizada de informações dificultava a organização das análises internas.

Diante desse cenário, a primeira etapa do projeto consistiu na criação de uma base de dados única e padronizada. Essa base foi estruturada inicialmente em formato de planilha, com campos previamente definidos para registro das informações fundiárias, territoriais e documentais associadas a cada terreno.

Para garantir padronização no processo de análise, foi definida uma estrutura de variáveis associadas a cada terreno avaliado. Essas variáveis foram organizadas em diferentes categorias temáticas, contemplando aspectos fundiários, territoriais, urbanos e administrativos relevantes para a análise da viabilidade de implantação dos Centros de Educação Infantil.

QUADRO 1 – Variáveis consideradas na avaliação dos terrenos.

Categoria	Variáveis analisadas	Descrição
Identificação	Município, código do terreno, endereço, coordenadas geográficas, porte da creche.	Informações básicas de identificação da área.
Dimensão física	Área total do terreno, formato do lote.	Verificação da compatibilidade com o projeto padrão do CEI.
Situação fundiária	Propriedade do terreno, existência de matrícula ou registro.	Avaliação da regularidade jurídica da área.
Condições ambientais	Presença de áreas de preservação, restrições ambientais.	Verificação de possíveis impedimentos legais.
Infraestrutura urbana	Acesso viário, disponibilidade de água, energia elétrica e esgotamento sanitário.	Condições básicas para implantação da unidade educacional.
Análise demanda	Quantidade de crianças fora de creche/escola.	Estimativa do déficit de vagas nas proximidades do terreno.
Inserção territorial	Verificação de possíveis impedimentos legais.	Avaliação da acessibilidade e atendimento à população.
Topografia	Status do levantamento topográfico.	Realização da topografia do terreno para estimativa da movimentação de terra necessária.
Sondagem	Status sondagem.	Realização da sondagem do terreno para investigar as características físicas e mecânicas do subsolo.
Convênio	Assinatura, publicação, vigência.	Informações sobre o convênio celebrado com o município.

A planilha foi configurada com mecanismos de proteção de células e definição de responsabilidades de edição por setor, de forma a reduzir erros de preenchimento e garantir maior consistência nas informações registradas. Além disso, estabeleceu-se um fluxo de atualização centralizado, no qual apenas um responsável realizava a consolidação final dos dados.

Com a base de dados estruturada, iniciou-se o desenvolvimento do aplicativo digital utilizando a linguagem de programação R e o framework Shiny. Essa tecnologia foi escolhida por apresentar diversas vantagens para projetos de análise de dados no setor público, incluindo flexibilidade, baixo custo de implementação e facilidade de integração com bibliotecas de análise estatística e geoespacial. Somando a isso, a utilização de ferramentas *open source* contribui para reduzir custos de licenciamento e ampliar a possibilidade de replicação da solução em diferentes contextos institucionais.

O sistema foi concebido como um aplicativo web interno, acessível apenas às equipes técnicas envolvidas no processo de avaliação dos terrenos. A arquitetura da aplicação foi organizada em módulos, cada um voltado para um conjunto específico de análises e funcionalidades.

Entre os módulos desenvolvidos no sistema, destaca-se o módulo de Análise Territorial, concebido para apoiar a avaliação da adequação da localização dos terrenos propostos para implantação dos Centros de Educação Infantil.

Nesse módulo foram integradas diferentes bases de dados georreferenciadas, permitindo a realização de análises espaciais relacionadas à demanda potencial por vagas em creches e à distribuição territorial da infraestrutura educacional existente.

Inicialmente, foi realizado o georreferenciamento das crianças em idade de creche registradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). A partir dessas informações, foram elaborados mapas de calor para cada município do estado, permitindo identificar áreas com maior concentração de crianças potencialmente demandantes de vagas em educação infantil.

Adicionalmente, foi incorporada ao sistema uma camada geográfica contendo a localização dos estabelecimentos de educação infantil existentes, obtida a partir dos dados do Censo Escolar. Essa integração permitiu visualizar a relação entre a distribuição da demanda potencial e a oferta territorial de unidades educacionais.

O módulo também permite a inserção das coordenadas geográficas dos terrenos indicados pelos municípios ou pelas equipes técnicas do estado para análise de viabilidade. Quando um terreno é inserido no sistema, o aplicativo gera automaticamente *buffers* de 1 km e 2 km de raio ao redor do ponto selecionado. Esses *buffers* permitem estimar a quantidade de crianças em idade de creche residentes nas proximidades da área proposta, contribuindo para

avaliar a pertinência territorial da implantação da unidade educacional.

Além disso, foram incluídas camadas geográficas contendo os terrenos já em processo de análise e aqueles previamente selecionados para construção de unidades. Essa funcionalidade permite evitar sobreposição territorial entre investimentos e contribui para uma distribuição mais equilibrada da infraestrutura educacional no território.

O módulo de Análise Territorial constitui um dos principais componentes analíticos do sistema. Entretanto, a plataforma desenvolvida incorpora também outras funcionalidades voltadas ao acompanhamento e à organização do fluxo de avaliação dos terrenos. O Quadro 2 apresenta uma síntese dos principais módulos e funcionalidades disponíveis na aplicação.

QUADRO 2 – Funcionalidades do Sistema Integrado de Avaliação de Terrenos.

Módulo do sistema	Funcionalidade	Descrição
Dashboard geral	Visualização de indicadores	Apresenta panorama geral dos terrenos analisados
Análise territorial	Visualização em mapa	Permite visualizar a localização dos terrenos e consultar informações detalhadas da área.
Monitoramento das análises técnicas	Acompanhamento do status	Mostra o estágio de avaliação de cada terreno.
Evolução das análises	Acompanhamento semanal da quantidade de terrenos mapeados	Mostra uma linha do tempo com a quantidade de terrenos mapeados e analisados por semana.

Como funcionalidade complementar ao aplicativo principal, foi desenvolvido ainda um *chatbot* interno, integrado à mesma base de dados utilizada pelo sistema. Essa ferramenta foi concebida para permitir consultas rápidas às informações cadastradas, possibilitando que gestores e técnicos obtenham dados sobre os terrenos em análise por meio de comandos simples.

Quando acionado, o *chatbot* retorna dados relevantes sobre o terreno consultado, incluindo localização, situação da análise e links diretos para visualização da área no *Google Maps*. Essa funcionalidade foi projetada para facilitar o acesso rápido às informações durante reuniões e processos decisórios.

A aplicação dessas ferramentas no processo de avaliação territorial permitiu analisar, de forma sistematizada, os impactos da digitalização dos fluxos de análise de terrenos no planejamento da expansão da infraestrutura de educação infantil no Estado de Pernambuco.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A implementação do Sistema Integrado de Avaliação de Terrenos produziu impactos significativos na organização dos processos internos de análise territorial relacionados à expansão da rede de educação infantil.

Durante o período de utilização da ferramenta, foram avaliados mais de 550 terrenos distribuídos em todos os 184 municípios do Estado de Pernambuco, permitindo a consolidação de um banco de dados territorial abrangente e estruturado. Esse volume expressivo de análises evidencia a relevância operacional da ferramenta e demonstra sua capacidade de apoiar processos de avaliação territorial em larga escala.

A análise dos resultados obtidos permite identificar três dimensões principais de impacto: ganhos operacionais, melhoria da qualidade das decisões e fortalecimento da governança administrativa.

6.1 Ganhos operacionais

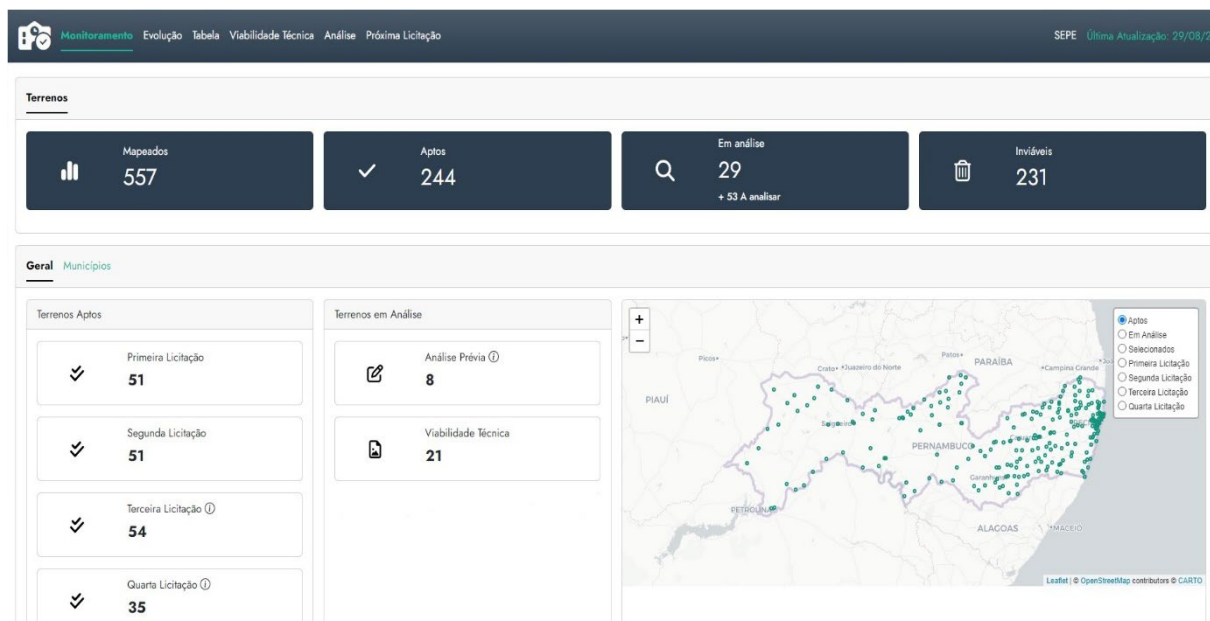
Um dos efeitos mais imediatos da implementação do sistema foi a redução significativa do retrabalho associado à consolidação de informações provenientes de diferentes setores institucionais.

A centralização dos dados em uma única base estruturada permitiu eliminar duplicidades de registros, reduzir inconsistências e facilitar a atualização das informações. Adicionalmente, o sistema passou a oferecer uma visão integrada do conjunto de terrenos analisados, permitindo acompanhar o estágio de avaliação de cada processo.

A interface principal do sistema, Figura 1, foi estruturada em formato de painel interativo (*dashboard*), permitindo a visualização consolidada de indicadores

e informações relevantes para o acompanhamento das análises territoriais.

FIGURA 1 – Interface principal do painel de visualização do Sistema Integrado de Avaliação de Terrenos, utilizado para acompanhamento das análises realizadas no âmbito da expansão dos Centros de Educação Infantil.



Outro ganho importante foi a padronização dos procedimentos técnicos utilizados na análise dos terrenos. A definição prévia dos campos de informação e dos critérios de avaliação contribuiu para reduzir variações na forma como diferentes setores registravam suas análises.

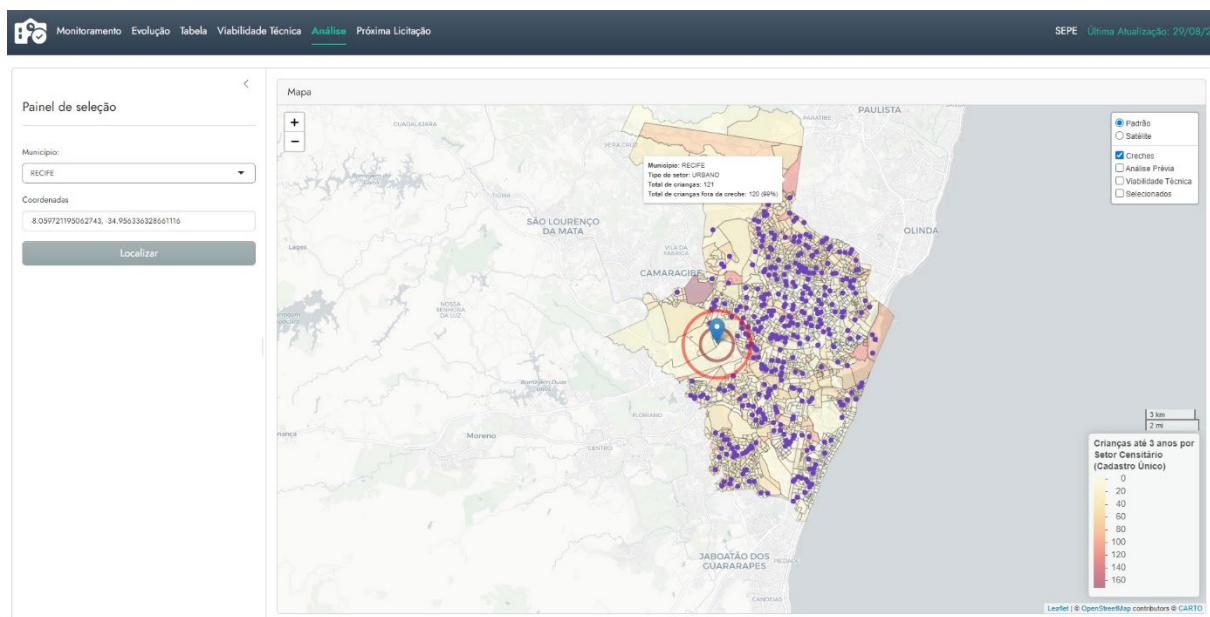
Essa padronização resultou em maior consistência nas informações utilizadas para subsidiar decisões relacionadas ao planejamento da expansão da infraestrutura educacional.

6.2 MELHORIA DA QUALIDADE DAS DECISÕES

A integração entre bases de dados territoriais, socioeconômicas e documentais ampliou significativamente a capacidade analítica das equipes responsáveis pela avaliação dos terrenos. Esse avanço esteve diretamente associado às funcionalidades geoespaciais incorporadas ao módulo de Análise Territorial do sistema.

Por meio dessas ferramentas de análise espacial, tornou-se possível visualizar a distribuição territorial dos terrenos enviados pelos municípios e avaliar sua relação com diferentes indicadores de demanda potencial, conforme pode ser observado na Figura 2.

FIGURA 2 – Interface do módulo de Análise Territorial do Sistema Integrado de Avaliação de Terrenos, apresentando a integração de mapas de calor de crianças em idade de creche, localização de unidades educacionais e análise de buffers de demanda.



Nesse ambiente analítico, foram integradas informações provenientes do Cadastro Único e do Censo Escolar em uma mesma interface geoespacial. Por meio de mapas de calor representando a distribuição territorial de crianças em idade de creche e da visualização da localização das unidades educacionais existentes, tornou-se possível identificar áreas com maior déficit potencial de atendimento.

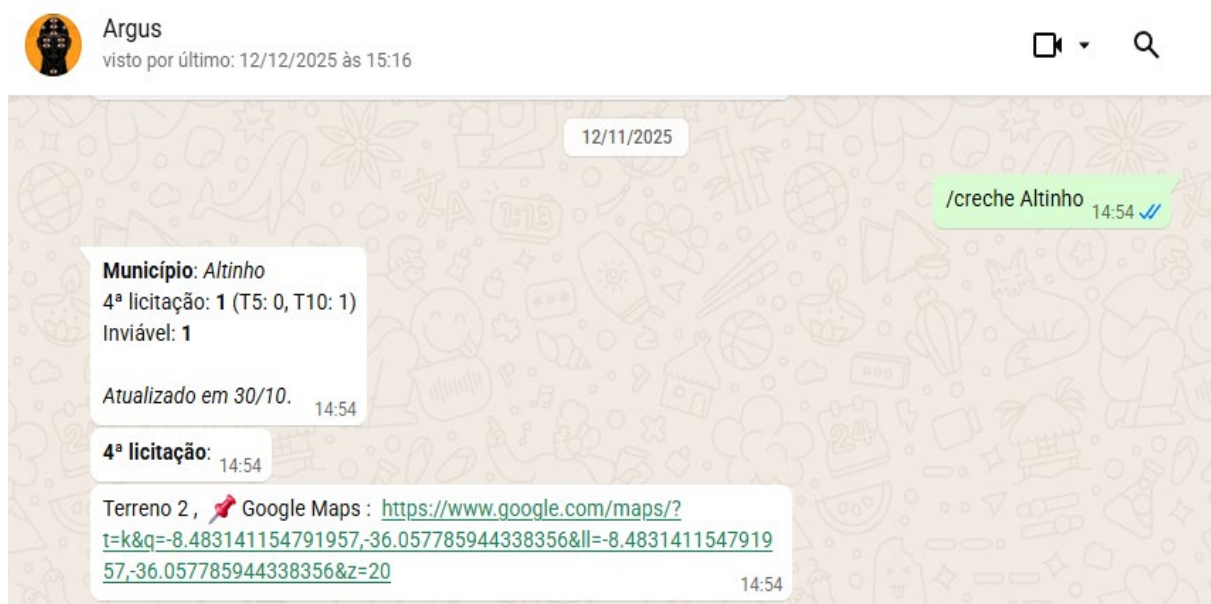
A ferramenta também possibilitou estimar a demanda potencial no entorno dos terrenos analisados por meio da geração automática de *buffers* de 1 km e 2 km de raio. Essa funcionalidade permitiu avaliar de forma mais objetiva a pertinência territorial das áreas propostas pelos municípios, contribuindo para priorizar investimentos em regiões

com maior concentração de crianças sem acesso a vagas em creche.

A utilização dessas informações contribuiu para tornar o processo decisório mais consistente e alinhado aos princípios de planejamento territorial apontados na literatura (Barcelos; Pizzolato; Lorena, 2004; Mapa; Lima, 2012).

No que se refere às funcionalidades complementares do sistema, a utilização do *chatbot* como ferramenta de consulta, ver Figura 3, permitiu ampliar o acesso às informações consolidadas no sistema. Gestores puderam obter rapidamente dados sobre terrenos específicos durante reuniões ou discussões técnicas, reduzindo a necessidade de buscas manuais em diferentes bases de dados.

FIGURA 3 – Chatbot integrado à base de dados do Sistema Integrado de Avaliação de Terrenos.



Essa funcionalidade mostrou-se particularmente útil em contextos de tomada de decisão rápida, nos quais a disponibilidade imediata de informações territoriais pode influenciar a definição de prioridades de investimento.

6.3 Fortalecimento da governança administrativa

Outro resultado relevante foi o fortalecimento da governança administrativa associada ao processo de avaliação dos terrenos.

A estruturação do fluxo de análise dentro do sistema permitiu aumentar a rastreabilidade das decisões técnicas, registrando de forma organizada as etapas de avaliação realizadas por cada setor institucional.

Esse registro sistemático das análises contribui para ampliar a transparência dos processos e facilitar eventuais revisões ou auditorias administrativas, alinhando-se às recomendações de boas práticas de gestão pública (Brasil, 2024).

Adicionalmente, a sistematização das informações contribui para a construção de memória institucional, permitindo que decisões futuras sejam apoiadas em históricos consolidados de análise. Esse aspecto é particularmente relevante em contextos de alta rotatividade de equipes ou de continuidade de políticas públicas ao longo de diferentes gestões, nos quais a preservação e a organização do conhecimento técnico tornam-se elementos estratégicos para a sustentabilidade das ações governamentais.

7. CONCLUSÃO

A expansão da infraestrutura de educação infantil representa um desafio relevante para a gestão pública, exigindo planejamento territorial, análise fundiária, uso qualificado de dado e coordenação entre diferentes níveis de governo. Nesse contexto, a incorporação de ferramentas digitais ao processo de planejamento pode desempenhar papel fundamental no fortalecimento da capacidade institucional do Estado.

O Sistema Integrado de Avaliação de Terrenos desenvolvido no contexto do Estado de Pernambuco apresentado neste artigo constitui um exemplo concreto de como soluções tecnológicas relativamente simples podem contribuir para aprimorar a organização de processos administrativos complexos. Ao centralizar informações, padronizar fluxos de trabalho e integrar bases de dados territoriais, o sistema permitiu melhorar a eficiência das análises técnicas relacionadas à seleção de áreas para implantação de Centros de Educação Infantil.

Os resultados observados indicam que a digitalização de rotinas administrativas pode gerar ganhos operacionais relevantes, reduzir inconsistências informacionais e ampliar a qualidade das decisões relacionadas ao planejamento de investimentos públicos.

Além disso, a experiência analisada demonstra que ferramentas desenvolvidas com tecnologias abertas e de baixo custo podem ser implementadas de forma

relativamente rápida, adaptando-se às necessidades específicas das instituições públicas.

A utilização de um *chatbot* integrado à base de dados do sistema também evidencia o potencial de novas interfaces digitais para ampliar o acesso às informações e facilitar a utilização de dados técnicos no processo decisório.

Do ponto de vista mais amplo, o caso apresentado reforça a importância da integração entre tecnologia, governança de dados e planejamento territorial para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficientes e transparentes.

Nesse sentido, a experiência analisada também evidencia o potencial das abordagens de governo orientado por dados no fortalecimento da capacidade analítica das instituições públicas. A integração de diferentes bases de informação em uma plataforma

única de análise territorial permitiu transformar dados administrativos dispersos em insumos estruturados para o planejamento governamental, ampliando as possibilidades de utilização de evidências empíricas na definição de prioridades de investimento público.

Por fim, destaca-se que a arquitetura do sistema desenvolvido apresenta elevado potencial de replicabilidade. Ferramentas semelhantes poderiam ser aplicadas em outras áreas de políticas públicas que envolvem avaliação territorial e seleção de áreas para implantação de infraestrutura, como saúde, segurança pública e mobilidade urbana.

A difusão de experiências desse tipo pode contribuir para fortalecer a agenda de transformação digital no setor público e ampliar o uso de evidências territoriais na formulação e implementação de políticas públicas.

8. Referências

1. Al-Mamary, Y. H., Alshallaqi, M., Abubakar, A. A., Alhakimi, W., Alhaidan, H., (2025). A comprehensive conceptual model of digital transformation in public services: exploring key factors and their impact on government success. *Future Business Journal*, Springer, vol. 11(1), pages 1-20, December.
2. Barcelos, F. B., Pizzolato, N. D., & Lorena, L. A. N. (2004). Localização de escolas do ensino fundamental com modelos capacitado e não-capacitado: Caso de Vitória/ES. *Pesquisa Operacional*, 24(1), 183-199.
3. BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Guia Nacional de Contratações Sustentáveis. 6. ed. Brasília: AGU, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Publicacoes/cartilhas/guia-nacional-de-contratacoes-sustentaveis-2024.pdf>. Acesso em: 13/03/26.
4. Cavalcante, P., Camões, M., Cunha, B., Severo, W. (orgs.). (2017). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: ENAP.
5. David, A., Yigitcanlar, T., Li, R. Y. M., Corchado, J. M., Cheong, P. H., Mossberger, K., Mehmood, R. (2023). Understanding Local Government Digital Technology Adoption Strategies: A PRISMA Review. *Sustainability*, MDPI, vol. 15(12), pages 1-43, June.
6. Fountain, J. E. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
7. Mapa, S. M. S., & Lima, R. S. (2012). Uso combinado de sistemas de informações geográficas para transportes e programação linear inteira mista em problemas de localização de instalações. *Gestão & Produção*, 19(1), 119-136.
8. Osborne, S. P.; Cucciniello, M.; Nasi, G.; Zhu, E. (2022). Digital transformation, artificial intelligence and effective public services: challenges and opportunities. *Global Public Policy and Governance*.
9. Pellegrini, G. M. (2018). *Licitação Multiunitária: Modelagem de Contratações Públicas a partir da Teoria dos Leilões* (Dissertação de Mestrado). Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
10. Pernambuco. (2023). Decreto n. 54.836, de 2 de junho de 2023. Institui o Programa Juntos pela Educação. Assembleia Legislativa de Pernambuco, Recife, PE, 2 jun. 2023.
11. Pernambuco. (2024a). Governo do Estado lança licitação para a construção de 51 creches e pré-escolas. Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco.
12. Pernambuco. (2024b). Plano Plurianual 2024-2027. Governo do Estado de Pernambuco.



TEMA 04

Fundamentos Econômico-Fiscais

Planejamento orçamentário e suas práticas e desafios; bases e condução da política fiscal; estratégias de financiamento das políticas públicas; tributação, arrecadação e reforma tributária; operações de crédito.



SUMÁRIO DOS ARTIGOS DO TEMA 04

1313 Do fim da guerra fiscal à emergência da “guerra financeira”: fundos subnacionais e a reconfiguração do desenvolvimento regional no Brasil pós-reforma tributária

- Marília Sorrini Peres Ortiz
- Fernando Amorim Teixeira
- Leandro Ferreira

1327 O controle fiscal pelo resultado primário e o desafio dos investimentos públicos: análise das novas regras fiscais da união e de um ente federado em face da demanda por infraestrutura

- Carlos Eduardo Pereira Siqueira Meneses
- Jéssica Santos de Jesus

1341 O Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza: as ações desenvolvidas e a nova estrutura de tributação

- Adélia Cristina Silva de Lima

1355 Reforma tributária e justiça social no Brasil: desafios, contradições e caminhos para reduzir a desigualdade

- Guilherme Thomaz
- Juliana d’Escoffier di Stasio

1369 Reforma tributária e os desafios para as políticas de atração de investimento da Bahia: o caso do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE) e do Desenvolve

- Thiago Reis Góes
- Luiz Alberto Bastos Petitinga
- Ana Cristina Cerqueira

1378 Uso de Verbas Discricionárias no Âmbito Estadual de Alagoas: uma solução para os tempos de escassez orçamentária

- Eraldo Henrique de Souza Amaral
- Genildo José da Silva
- Marina Beatriz de Lima Oliveira Silva
- Nathaly Christini Oliveira Silva

Do fim da guerra fiscal à emergência da “guerra financeira”: fundos subnacionais e a reconfiguração do desenvolvimento regional no Brasil pós-reforma tributária¹

• **Marília Sorrini Peres Ortiz**

Doutoranda em Administração pela FGV/Ebape e Consultora do Fórum de Fundos Soberanos Brasileiros

• **Fernando Amorim Teixeira**

Doutor em Economia UFF e Diretor de Estratégia e Relações Institucionais do Fórum de Fundos Soberanos Brasileiros

• **Leandro Ferreira**

Doutorando em Desenvolvimento Econômico UNICAMP e Diretor Executivo

Resumo

A Reforma Tributária brasileira de 2023 encerra o ciclo histórico da guerra fiscal ao proibir incentivos tributários sobre o novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e substituir a lógica de arrecadação na origem pela do destino, reconfigurando os termos da competição intergovernamental por investimentos. No lugar das renúncias fiscais, emerge uma disputa baseada na capacidade de mobilizar recursos financeiros, estruturar projetos e coordenar investimentos estratégicos de longo prazo. Nesse contexto, o artigo analisa como os fundos soberanos subnacionais brasileiros podem atuar como instrumentos complementares ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), transcendendo a lógica da gestão orçamentária e financeira convencional para operar como plataformas de investimento estratégico e desenvolvimento territorial. O estudo adota abordagem qualitativa exploratória, combinando revisão de literatura especializada, análise documental e estudo de casos múltiplos, com exame aprofundado das experiências de Niterói, Espírito Santo e Paraná. Os resultados indicam que a efetividade desses instrumentos depende criticamente da capacidade estatal disponível – e não apenas da disponibilidade de recursos –, com estados apresentando vantagens institucionais relevantes em relação a municípios, que operam sem o suporte de instituições financeiras especializadas – como bancos públicos e agências de desenvolvimento – que nos estados funcionam como braços operacionais qualificados do fundo soberano. Conclui-se que, sem mecanismos de equalização de capacidades, a difusão dos fundos soberanos subnacionais pode aprofundar desigualdades regionais, impondo agenda coordenada em quatro eixos interdependentes: regulatório, institucional, técnico-operacional e de governança.

Palavras-chave: fundos soberanos subnacionais; guerra financeira; reforma tributária (EC nº 132/2023); capacidades estatais; investimento estratégico; federalismo fiscal brasileiro.

¹ Este artigo é resultado das reflexões e debates suscitados no Seminário Fundos Soberanos e Investimentos Estratégicos Regionais, realizado em Curitiba (PR), em 30 de março de 2026, com organização do Fórum de Fundos Soberanos Brasileiros (FFSB) em parceria com o Governo do Estado do Paraná e a Prefeitura de Curitiba. Os agradecimentos nominais aos participantes encontram-se ao final deste artigo, bem como o link para acesso aos conteúdos tratados no evento.

1. INTRODUÇÃO

A reforma tributária brasileira, materializada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e em plena implementação, inaugura uma inflexão profunda no modelo de desenvolvimento regional do país. Ao substituir o sistema tributário baseado na origem por um regime orientado ao destino, a reforma reconfigura a distribuição da arrecadação entre os entes federativos, favorecendo estados e municípios consumidores em detrimento dos produtores. Mas é a vedação constitucional de concessão de incentivos fiscais sobre o novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) – impedindo qualquer diferenciação de alíquota entre jurisdições, tanto no âmbito estadual quanto municipal – que encerra definitivamente um ciclo histórico marcado pela chamada “guerra fiscal”: a dinâmica pela qual estados e municípios competiram, por décadas, pela atração de investimentos por meio de renúncias tributárias sobre o ICMS e o ISS, frequentemente descoordenadas, de eficácia limitada e com perdas expressivas de arrecadação. Com a extinção progressiva do ICMS e do ISS e de todos os seus benefícios, esse modelo se esgota até 2033.

O problema, contudo, não desaparece, ele muda de forma. A noção de transição da ‘guerra fiscal’ para uma ‘guerra financeira’, formulada inicialmente em artigo de opinião por Marques e Deda (2026), constitui o ponto de partida analítico deste artigo: com a Reforma Tributária (EC 132/2023), a competição federativa desloca-se do campo tributário para a capacidade de coordenação financeira, estruturação de projetos e mobilização de instrumentos sofisticados de investimento público-privado. A presente pesquisa expande e aprofunda essa perspectiva a partir da análise dos fundos soberanos subnacionais brasileiros.

Esse novo ambiente impõe aos entes subnacionais um conjunto inteiramente novo de exigências – engenharia financeira, análise de risco, governança robusta e capacidade de co-investimento com o setor privado. Estados e municípios que cheguem despreparados correm o risco de acumular desvantagens crescentes na disputa por investimentos e no acesso aos novos mecanismos federais de desenvolvimento regional.

O principal desses mecanismos é o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), instituído pela EC 132/2023 com aportes federais escalonados que se iniciam em R\$ 8 bilhões em 2029 e devem atingir R\$ 40 bilhões anuais a partir de 2033, podendo alcançar

R\$ 60 bilhões segundo algumas projeções. O FNDR representa avanço significativo na coordenação de políticas regionais, mas enfrenta desafios relevantes: implementação gradual que cria um hiato de recursos entre 2026 e 2029, critérios de alocação ainda indefinidos e profunda heterogeneidade de capacidade executiva entre os entes federativos. O acesso a seus recursos não será distribuído igualitariamente mas dependerá, em larga medida, da capacidade de estruturar projetos consistentes, demonstrar governança e competir tecnicamente pelos projetos.

Nesse cenário de transição, observa-se a emergência de uma nova institucionalidade no nível subnacional: os fundos soberanos de riqueza constituídos por estados e municípios brasileiros. Desde 2017, ao menos sete fundos foram criados em estados como Espírito Santo e Rio de Janeiro e em municípios como Maricá, Niterói e Ilhabela, administrando conjuntamente cerca de R\$ 10 bilhões. Inicialmente concebidos como instrumentos de estabilização fiscal ou poupança intergeracional, esses fundos vêm incorporando progressivamente funções mais amplas, envolvendo o financiamento de projetos estratégicos, a indução de investimento privado e o apoio à transformação produtiva e territorial.

Uma distinção relevante das experiências recentes de fundos subnacionais no Brasil é que, diferentemente dos primeiros fundos, majoritariamente constituídos por receitas de royalties petrolíferos, novos arranjos institucionais têm emergido a partir de outras fontes, como superávit financeiro do Tesouro e operações de crédito estruturadas. Essa mudança amplia o potencial de difusão desses instrumentos, ao desvinculá-los da disponibilidade de rendas naturais e aproximá-los de uma lógica mais ativa de gestão financeira e planejamento estratégico.

Nesse contexto, experiências subnacionais recentes ilustram diferentes trajetórias institucionais. No município de Curitiba, o Fundo de Recuperação e Estabilização Fiscal (FUNREC), instituído em 2019, foi concebido originalmente como um mecanismo anticíclico voltado à proteção contra choques de receita, em linha com a lógica dos *rainy day funds* nos Estados Unidos (Ortiz et al., 2022). Mais recentemente, contudo, observa-se um movimento de reavaliação de seu mandato, com estudos voltados à sua possível utilização como instrumento de financiamento de projetos estratégicos, inclusive em articulação

com a estrutura municipal de concessões e parcerias público-privadas.

Em contraste, e já refletindo um desenho institucional mais alinhado a essa nova agenda, o Estado do Paraná aprovou, em março de 2026, a criação do Fundo Estratégico do Paraná (FEPR). O fundo paranaense foi estruturado a partir de ativos do Tesouro estadual e de uma operação de crédito de US\$ 125 milhões junto ao Banco Internamericano de Desenvolvimento (BID). Organizado em três subfundos com mandatos distintos – estabilização fiscal, resiliência climática e investimento estratégico –, o FEPR incorpora, desde sua concepção, uma lógica integrada que combina funções de proteção fiscal e indução de investimentos de longo prazo.

Em conjunto, esses casos evidenciam uma inflexão relevante: fundos originalmente concebidos como instrumentos de estabilização para mitigar a volatilidade de receitas extraordinárias, passam a ser reinterpretados como plataformas de coordenação financeira e investimento estratégico. Esse movimento sugere que, no ambiente pós-reforma tributária, a competitividade territorial tende a ser cada vez mais determinada pela capacidade dos entes subnacionais de estruturar instrumentos financeiros sofisticados e mobilizar recursos para projetos de desenvolvimento, e não mais pela concessão de incentivos fiscais.

Apesar do avanço recente dessas experiências, ainda são escassas as análises que investigam de forma sistemática o papel dos fundos soberanos subnacionais no contexto da nova arquitetura federativa pós-reforma, particularmente em sua articulação com o FNDR e com os desafios de desenvolvimento regional. A literatura internacional tem destacado a crescente relevância dos chamados *strategic investment funds* como instrumentos de política econômica e transição climática (Dixon, 2025; Barbary, 2025; Shanti et al., 2022), mas permanecem lacunas importantes quanto à sua adaptação a contextos federativos descentralizados, especialmente em economias emergentes e em estados sem dotações de recursos naturais.

Diante disso, este artigo busca responder à seguinte questão: *de que forma os fundos soberanos subnacionais podem atuar como instrumentos de coordenação de investimentos estratégicos no Brasil pós-reforma tributária, complementando o FNDR e contribuindo para a reconfiguração do desenvolvimento regional?*

O objetivo geral é analisar o papel desses fundos na transição do modelo de incentivos fiscais para um modelo baseado em investimento estratégico, identificando suas potencialidades, limitações e condições institucionais de efetividade. Como objetivos específicos, o artigo (i) sistematiza o referencial teórico sobre fundos soberanos e investimento estratégico orientado ao desenvolvimento; (ii) mapeia e compara as experiências subnacionais brasileiras a partir de seus mandatos, estruturas de governança e estratégias de alocação; e (iii) examina casos selecionados em estágios mais avançados de implementação, com ênfase em suas contribuições ao desenvolvimento territorial/regional. Metodologicamente, o estudo adota abordagem qualitativa exploratória, combinando revisão de literatura especializada, análise documental e estudo de casos múltiplos (Yin, 2015).

O artigo está organizado em seis seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico-conceitual sobre fundos soberanos de riqueza e investimento estratégico orientado ao desenvolvimento. A terceira descreve a metodologia e os critérios analíticos adotados. A quarta apresenta as evidências empíricas – um quadro comparativo dos fundos subnacionais brasileiros e a análise aprofundada dos casos selecionados. A quinta seção discute a complementaridade com o FNDR e o papel das capacidades estatais como fator explicativo central da heterogeneidade observada. A sexta seção apresenta as conclusões e a agenda propositiva.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 Fundos soberanos de riqueza: origens, objetivos e evolução tipológica

Os Fundos Soberanos de Riqueza (FSR) são instrumentos de investimento de propriedade estatal, compostos por ativos financeiros geralmente derivados de excedentes comerciais, reservas internacionais ou receitas de exportação de commodities. Historicamente, o surgimento desses mecanismos remonta à década de 1950, com a criação do fundo do Kuwait (1953) para preservar a riqueza petrolífera, consolidando-se como fenômeno global com o fundo da Noruega na década de 1990. Embora operem há décadas, o termo *Sovereign Wealth Fund* foi cunhado apenas em 2005 por Andrew Rozanov para descrever essa nova categoria de veículos financeiros estatais

que o autor denominou originalmente como *sovereign wealth managers* (Rozanov, 2005).

A tipologia clássica dos FSRs fundamenta-se em mandatos defensivos, voltados principalmente para a estabilização macroeconômica (mitigando a volatilidade dos preços das matérias-primas e ciclos fiscais) e para a poupança intergeracional (transformando recursos finitos em patrimônio financeiro duradouro). No entanto, a evolução desses instrumentos permitiu uma diversificação de funções. De acordo com a classificação sistematizada, um fundo soberano pode perseguir seis objetivos principais: (i) poupança intergeracional; (ii) estabilização fiscal; (iii) financiamento do Estado; (iv) diversificação de portfólio; (v) investimentos estratégicos; e (vi) desenvolvimento (Teixeira & Feijó, 2021). Enquanto os objetivos de estabilização e poupança buscam proteger a economia contra choques externos, o objetivo de desenvolvimento foca em direcionar recursos para o crescimento doméstico e projetos estruturantes.

Nesse processo de evolução, os fundos deixaram de ser meros veículos passivos de investimento para se tornarem meios de criar capacidades estatais específicas (Backer, 2017). A governança desses fundos tornou-se um pilar central, não apenas para maximizar retornos financeiros, mas como uma ferramenta de disciplina fiscal e fortalecimento institucional, especialmente em economias em desenvolvimento ou com “zonas de governança fraca”. Para Backer (2017), a estrutura dos FSRs permite que o Estado atue como um investidor estratégico, utilizando o fundo como um mecanismo para construir capacidade governamental, desenvolver culturas anticorrupção e servir de modelo de rigor na condução da atividade econômica.

O panorama atual revela que os FSRs alcançaram um patamar de influência sem precedentes, administrando mais de US\$ 13 trilhões em ativos globalmente (CGC, 2024). Observa-se uma tendência crescente de migração de capital para o “Sul Global”, acompanhada pela proliferação dos chamados Fundos de Investimento Estratégico (SIFs), desenhados para atrair capital privado e financiar infraestruturas sustentáveis e a transição climática. Na América Latina, embora a presença desses fundos ainda seja considerada aquém do seu potencial, discute-se o surgimento de uma “segunda geração” de fundos soberanos que poderiam impulsionar o desenvolvimento econômico e a segurança regional (Barbary & Schena, 2024).

O ponto de chegada dessa evolução tipológica é a proliferação de fundos soberanos subnacionais, como os instituídos no Brasil por municípios como Maricá, Niterói e Ilhabela. Esses fundos subnacionais enfrentam um desafio específico que os nacionais raramente compartilham: a necessidade urgente de converter uma riqueza finita (como royalties de petróleo ou mineração) em uma transformação estrutural sustentável no próprio território onde os recursos são gerados (Teixeira et al., 2024). Enquanto fundos nacionais frequentemente priorizam a reciclagem externa de divisas, os fundos locais operam para ancorar expectativas e garantir que a exploração de recursos naturais não renováveis resulte em ativos financeiros e infraestruturas que garantam o bem-estar das gerações futuras numa localidade específica.

2.2 A virada desenvolvimentista: o protagonismo dos Strategic Investment Funds (SIFs)

A literatura internacional recente documenta uma mudança paradigmática na atuação dos fundos soberanos, caracterizada por uma evolução qualitativa em que essas entidades deixam de ser meras estabilizadoras passivas para se tornarem “construtoras de Estado” (Dixon, 2025). Esse movimento é marcado pela proliferação dos chamados *Strategic Investment Funds* (SIFs) – também conhecidos como fundos nacionais de desenvolvimento –, que são veículos desenhados especificamente para financiar infraestrutura doméstica, investir em indústrias estratégicas e catalisar o crescimento econômico sustentável (Dixon, 2025). Diferente do modelo tradicional focado em portfólios externos, os SIFs buscam um “double bottom line”: a obtenção de retornos financeiros aliada a retornos de desenvolvimento nacional (Dixon, 2025).

Nesse novo cenário, os mandatos de transição climática e infraestrutura tornaram-se centrais, integrando a sustentabilidade como um componente crítico para a resiliência e criação de valor no longo prazo (Barbary, 2025). Esses fundos passam a atuar como investidores-âncora (*cornerstone investors*), sinalizando confiança ao mercado e utilizando seu capital estratégico para destravar investimentos em setores de alta incerteza, onde o setor privado dificilmente ingressaria de forma espontânea (Barbary, 2025; Teixeira, 2025). No contexto dos BRICS, essa tendência ganha relevância ao alinhar a gestão de ativos que somam trilhões de dólares aos compromissos de

mitigação, adaptação e inovação climática no Sul Global (Netto et al., 2025).

O ponto de chegada desta evolução representa uma inflexão fundamental no papel do Estado no desenvolvimento: ele deixa de apenas renunciar receitas de forma passiva – prática associada à “guerra fiscal” que gera custos puros ao Tesouro – e assume uma postura de “guerra financeira” (Marques & Deda, 2026). Sob este novo paradigma, o Estado passa a co-investir com “*skin in the game*”, atuando como um investidor estratégico que compartilha riscos com o setor privado, mas também assegura a captura de retornos financeiros e sociais perenes para o ente público (Teixeira et al., 2024).

Essa mudança se materializa em um conjunto diversificado de instrumentos financeiros sofisticados, que permitem ao Estado operar dentro das lógicas de mercado para atingir objetivos públicos:

- **Fundos de Investimento em Participações Estratégicas (FIPes)**, que posicionam o fundo público como investidor-âncora;
- **Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCs) e FIAGROS** voltados ao financiamento de cadeias produtivas específicas;
- **Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs)** para monetização de ativos públicos ociosos e regeneração urbana;
- **Debêntures Incentivadas de Infraestrutura**, mediante as quais o Estado subscreve títulos de dívida para projetos de longo prazo (15 a 20 anos) em setores como saneamento, rodovias e energia renovável; e
- **Linhas de Crédito Subsidiadas para MPMEs**, com condições diferenciadas de prazo e taxa para viabilizar acesso ao crédito produtivo
- **Estruturas de *Blended Finance***, nas quais o Estado assume posição de risco subordinado (*first-loss*) para atrair capital privado em projetos de infraestrutura e descarbonização – transformando o ente subnacional em gestor de portfólio estratégico.

Essa transição representa uma inflexão no papel do Estado no desenvolvimento. Em vez de renunciar receitas antecipadamente, sem garantias de retorno, o Estado passa a atuar como investidor estratégico, condicionando apoios a resultados mensuráveis, acompanhando a execução dos projetos e

compartilhando riscos de forma mais equilibrada com o setor privado. Essa mudança não é trivial: ela exige o desenvolvimento deliberado de novas capacidades estatais – incluindo expertise em engenharia financeira, análise de viabilidade econômico-financeira, governança robusta e transparência – que não surgem espontaneamente e precisam ser institucionalmente construídas. Nesse contexto, instituições financeiras de desenvolvimento regionais, como bancos públicos estaduais e agências de fomento, desempenham papel central como articuladoras técnicas desses arranjos e como pontes entre o setor público e o mercado financeiro (Teixeira et al., 2024). Ao atuar como investidor de risco, o setor público passa a compartilhar ônus e bônus com o setor privado, assegurando não apenas retorno financeiro ao Tesouro, mas também a geração de impactos econômicos e sociais mensuráveis (Shanti et al., 2019).

2.3 Capacidades estatais como condição de efetividade

A consolidação de um fundo soberano de riqueza (FSR) como instrumento de desenvolvimento não se encerra em sua instituição legal; sua efetividade é estritamente condicionada à capacidade estatal de operá-lo. Como destaca a literatura, o sucesso desses instrumentos depende de uma tríade fundamental: governança robusta, capacidade técnica e coerência de políticas. Sem esses elementos, o fundo corre o risco de tornar-se um veículo passivo de recursos ou, em cenários de fragilidade institucional, ser alvo de captura política para fins orçamentários de curto prazo.

Nesse contexto, Backer (2017) sustenta que a governança não é apenas um acessório administrativo, mas uma pré-condição para que o fundo atue como investidor estratégico e promotor de disciplina fiscal. A estrutura de governança permite que o Estado interaja com o mercado financeiro global a partir de uma burocracia especializada, transformando informação em conhecimento estratégico para a tomada de decisão. Para o autor, a construção dessa capacidade é o que diferencia fundos que apenas acumulam capital daqueles que efetivamente lideram transformações estruturais.

No nível subnacional, o desafio de gestão é acentuado pela natureza da fonte de recursos. De acordo com Teixeira & Feijó (2021), a gestão de riqueza finita (como os royalties do petróleo) exige capacidades

específicas para lidar com o dilema de converter fluxos transitórios em ativos permanentes que beneficiem as gerações futuras. Isso demanda a criação de institucionalidades capazes de realizar diagnósticos precisos sobre as carências locais e de formular políticas de investimento que gerem um efeito *crowding-in* no setor privado. A ausência de quadros técnicos especializados em engenharia financeira e a falta de marcos regulatórios claros em nível municipal no Brasil são apontadas como barreiras críticas que podem paralisar iniciativas e forçar gestores a adotarem estratégias excessivamente conservadoras.

O panorama regional reforça essas limitações. Ao analisar os limites de expansão desses fundos na América Latina, Barbary & Schena (2024) observam que a região ainda conta com poucos fundos soberanos, em sua maioria limitados a mandatos defensivos de estabilização de receitas. A expansão para uma “segunda geração” de fundos estratégicos esbarra em um ambiente regulatório difuso e em uma persistente insegurança jurídica que inibe investimentos mais arrojados e de longo prazo.

Portanto, a transição de um “gestor financeiro passivo” para um “investidor” não ocorre de forma espontânea. Ela exige um esforço deliberado de amadurecimento institucional e blindagem contra o clientelismo. Essa seção de amarração prepara a análise comparativa dos casos brasileiros (Seção 4), onde se observará como a heterogeneidade de capacidades e desenhos institucionais resultou em

trajetórias distintas de acumulação e aplicação estratégica de recursos.

2.4 Matriz Analítica

A partir dessa literatura, este artigo propõe uma matriz analítica para a classificação dos fundos soberanos subnacionais brasileiros, organizada em três dimensões. A primeira diz respeito ao mandato e objetivos predominantes do fundo – se orientado à estabilização fiscal, à poupança intergeracional, ao financiamento do Estado, à diversificação de portfólio, ao investimento estratégico ou ao desenvolvimento territorial –, seguindo a tipologia proposta por Teixeira & Feijó (2021) e Shanti et al. (2022).

A segunda dimensão considera a origem das receitas que capitalizam o fundo – se provenientes de rendas naturais como royalties e compensações pela exploração mineral, de superávits do Tesouro ou de operações de crédito estruturadas –, dimensão relevante para avaliar o potencial de replicabilidade do modelo para além dos territórios dotados de recursos naturais. A terceira dimensão examina o grau de vinculação territorial do fundo, isto é, em que medida suas estratégias de alocação estão explicitamente orientadas ao desenvolvimento local e regional, em linha com Dixon (2025). Em conjunto, essas três dimensões permitem não apenas classificar as experiências existentes, mas identificar trajetórias de evolução institucional e condições de efetividade para o uso desses instrumentos no contexto pós-reforma tributária.

QUADRO 1 – Matriz analítica para classificação de fundos soberanos subnacionais

Dimensão	Categorias	Ancoragem teórica
Mandato / objetivos	Estabilização fiscal · Poupança intergeracional · Financiamento do Estado · Diversificação de portfólio · Investimento estratégico · Desenvolvimento territorial	Teixeira & Feijó (2021); Shanti et al. (2022)
Origem das receitas	Royalties e compensações pela exploração de recursos naturais · Superávit do Tesouro · Operações de crédito estruturadas · Mista	Teixeira & Feijó (2021); Barbary & Schena (2024)
Vinculação territorial	Ausente · Incipiente (mandato declarado sem instrumentos operacionais) · Consolidada (instrumentos e projetos em operação)	Dixon (2025)

Fonte: elaboração dos autores a partir da literatura.

3. METODOLOGIA

Este estudo adota abordagem qualitativa exploratória, combinando três estratégias complementares. A primeira consiste na revisão de literatura especializada

sobre fundos soberanos de riqueza, com ênfase em experiências subnacionais e instrumentos de desenvolvimento territorial. A segunda compreende a análise documental das legislações de criação dos

fundos, bem como de documentos técnicos produzidos no âmbito do Fórum de Fundos Soberanos Brasileiros (FFSB).

A terceira estratégia é o estudo de casos múltiplos (Yin, 2015), que orienta a análise comparativa das experiências subnacionais brasileiras criadas desde 2017. Os casos são examinados a partir de uma matriz analítica de quatro dimensões, desenvolvida a partir da literatura revisada: (i) mandato e objetivos declarados, com base na tipologia de Teixeira & Feijó (2021) e Shanti et al. (2022); (ii) origem das receitas de capitalização, dimensão relevante para avaliar o potencial de replicabilidade dos modelos; e (iii) grau de vinculação territorial, isto é, em que medida as estratégias de alocação estão explicitamente orientadas ao desenvolvimento local e regional.

Essa matriz é operacionalizada no Quadro 2, que classifica os sete fundos identificados em operação no Brasil em janeiro de 2026. A partir dessa classificação, são aprofundadas as experiências que preveem mandato para o desenvolvimento territorial/regional – Niterói (RJ), Espírito Santo e o recém-criado Fundo Estratégico do Paraná (FEPR) –, cujas trajetórias e arranjos institucionais são examinados com maior detalhe na seção seguinte.

4. EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS: O MAPA DOS FUNDOS SOBERANOS SUBNACIONAIS BRASILEIROS

4.1 Panorama geral: heterogeneidade e difusão institucional

A análise do conjunto de fundos soberanos subnacionais brasileiros revela um fenômeno em rápida difusão, mas marcado por profunda heterogeneidade. Conforme sistematizado no Quadro 2, os sete fundos identificados em operação em janeiro de 2026 administram conjuntamente cerca de R\$ 10 bilhões em ativos, distribuídos entre municípios e estados com trajetórias, capacidades e mandatos bastante distintos.

O conjunto pode ser organizado em três grupos analíticos. O primeiro reúne fundos ainda em fase inicial de estruturação institucional – como os de Saquarema (RJ) e os municípios mineradores de Congonhas, Itabira e Conceição do Mato Dentro (MG), além de iniciativas em estudo em Sergipe, Amapá e na área da Margem Equatorial. Esses casos expressam a relevância crescente da agenda, mas ainda estão definindo a sua política de investimentos e operacionalização.

Neles, a criação formal do fundo antecede o desenvolvimento das capacidades necessárias à sua efetividade – uma característica típica da fase inicial de institucionalização identificada por Backer (2017).

O segundo grupo reúne experiências em processo de consolidação, com avanços na construção de estruturas de governança e diversificação de portfólio, mas ainda com vinculação limitada a estratégias explícitas de desenvolvimento territorial. Maricá, Ilhabela, Rio de Janeiro e Curitiba situam-se nesse estágio intermediário. O caso de Curitiba é particularmente relevante: o FUNREC foi originalmente concebido como instrumento anticíclico, mas sua trajetória aponta para uma possível reorientação em direção ao financiamento de projetos estratégicos, em articulação com a consolidada institucionalidade municipal de concessões e parcerias público-privadas.

O terceiro grupo – que será abordado pelo artigo em maior profundidade – compreende os fundos que avançaram para uma vinculação territorial consolidada, com instrumentos e projetos efetivamente em operação. Niterói e Espírito Santo são os casos, e suas experiências oferecem as evidências sobre as condições institucionais necessárias para que um fundo soberano subnacional transcenda a lógica da gestão financeira convencional e passe a atuar como plataforma de desenvolvimento.

4.2 Niterói: novo mandato para desenvolvimento do centro e novos negócios na cidade

O Fundo de Equalização de Receitas (FER) de Niterói, instituído em 2019 por meio de emenda à Lei Orgânica Municipal e regulamentado pelo Decreto nº 13.215, representa uma experiência municipal que está buscando estabelecer vinculação territorial nos seus investimentos. Com cerca de R\$ 1,5 bilhão em ativos em janeiro de 2026, o FER foi concebido originalmente com dois objetivos centrais: mitigar a volatilidade dos fluxos de receita de royalties e participações especiais, e constituir poupança intergeracional. Sua estrutura de governança incorpora duas instâncias – um Comitê de Investimentos e um Conselho Gestor –, com exigência de certificação técnica CPA-10 para os membros do comitê e apoio de software de modelagem matemática desenvolvido em parceria com a Universidade Federal Fluminense (UFF) e o Jain Family Institute (Ortiz et al., 2022).

O que distingue Niterói dos demais fundos municipais, contudo, não é apenas a robustez de sua governança, mas a decisão de utilizar os recursos do fundo como alavanca para o desenvolvimento territorial. A partir de 2022, o município estruturou veículos financeiros diretamente com dois propósitos concretos: uma linha de crédito subsidiado destinada a micro, pequenas e médias empresas locais, e um fundo imobiliário orientado à regeneração do centro urbano.

O primeiro é o Fundo de Desenvolvimento Imobiliário do Centro de Niterói (FDICN), criado pela Lei Municipal nº 4.009/2025. Com dotação inicial de R\$ 400 milhões – sendo R\$ 264 milhões oriundos do FER e R\$ 136 milhões do Tesouro Municipal –, o FDICN opera como fundo de financiamento imobiliário

rotativo: os recursos são concedidos sob a forma de empréstimos subsidiados a empreendimentos de reconversão, construção e hotelaria no centro da cidade, com devolução prevista ao FER ao longo do tempo. Esse mecanismo distingue o FDICN de uma simples despesa de capital – os recursos não saem definitivamente do patrimônio público, mas circulam e se renovam, gerando externalidades positivas tanto no plano urbanístico quanto na preservação do fundo a longo prazo. As projeções municipais estimam a geração de mais de 10.000 unidades imobiliárias e um incremento superior a R\$ 59 milhões por ano em receita própria, distribuídos entre ISS, IPTU e ITBI – configurando um ciclo de retroalimentação fiscal que reforça a sustentabilidade do próprio FER.

QUADRO 2 – Fundos soberanos subnacionais brasileiros: classificação segundo a matriz analítica (ativos em abril de 2026)

Fundo	Ativos	Mandatos / objetivos	Origem das receitas	Vinculação territorial
FUNDOS EM OPERAÇÃO — CAPITALIZADOS POR ROYALTIES				
FSM — Maricá (RJ) Municipal - 2017	R\$ 2 bilhões	Estabilização Poupança intergeracional Desenvolvimento regional Fortalecimento financeiro Investimentos	Royalties	Incipiente
FSMI — Ilhabela (SP) Municipal - 2018	R\$ 842 milhões	Estabilização Poupança intergeracional Desenvolvimento regional Projetos estratégicos	Royalties	Ausente
FER — Niterói (RJ) Municipal - 2019	R\$ 1,5 bilhão	Estabilização Poupança intergeracional Desenvolvimento regional Investimentos estratégicos	Royalties (PE)	Consolidada
FUNSES — Espírito Santo Estadual - 2019	R\$ 2,3 bilhões	Poupança intergeracional Desenvolvimento regional Investimentos estruturados	Royalties + Tesouro	Consolidada
Fundo — Rio de Janeiro Estadual - 2022	R\$ 2 bilhões	Estabilização fiscal Investimentos estruturantes	Royalties	Incipiente
NOVOS ARRANJOS — SEM ROYALTIES DE PETRÓLEO				
FUNREC — Curitiba (PR) Municipal - 2020	R\$ 400 milhões	Estabilização (rainy day fund) Investimentos estratégicos (em revisão)	Superávit do Tesouro	Ausente
FEPR — Paraná Estadual - dez. 2025 - Lei nº 22.889	Rendimentos do Tesouro: R\$ 250 milhões Ativos Financeiros: R\$ 1 bilhão Aporte BID: US\$ 125 milhões Projeção 2029: R\$ 5 bilhões	Estabilização fiscal Resiliência climática Investimento estratégico Blended finance	Tesouro + crédito BID	Incipiente

Fonte: FFSB (jan. 2026); Ortiz (2022); Teixeira, Feijó & Feil (2024); Seminário FFSB/Curitiba (mar. 2026). Elaboração própria. Obs: tabela gerada por Claude.IA (<https://claude.ai/>) através de informações e estrutura lógica fornecidas pelos autores.

O segundo instrumento é o Programa Niterói Empreendedora, iniciativa da Prefeitura que mobiliza um Fundo de Crédito de R\$ 200 milhões para oferecer empréstimos com juros zero a MEIs, empresários individuais, micro e pequenas empresas, startups e permissionários estabelecidos no município. Com crédito de até R\$ 200 mil, carência de até 12 meses e prazo de pagamento de até 36 meses, o programa combina acesso a crédito com capacitação obrigatória e apoio técnico especializado, contemplando linhas específicas para inovação, economia criativa e revitalização do centro. A estrutura inclui ainda ações dirigidas a públicos com maior dificuldade de acesso ao crédito produtivo – mulheres empreendedoras de comunidades periféricas, jovens entre 18 e 29 anos e trabalhadores com mais de 50 anos em transição de carreira.

Esses dois instrumentos representam uma inflexão qualitativa relevante: o fundo deixa de ser exclusivamente um colchão de liquidez para se tornar um mecanismo ativo de indução de investimentos no território (Teixeira et. al, 2024). Importa notar, contudo, que tanto o FDICN quanto o Niterói Empreendedora operam por meio de empréstimos subsidiados – não de instrumentos sofisticados do mercado financeiro como FIPs, FIDCs ou estruturas de *blended finance*. Essa distinção reflete os limites reais da capacidade estatal municipal para operar no mercado de capitais, que exige expertise em engenharia financeira, estruturas jurídicas complexas e quadros técnicos especializados que municípios tipicamente não possuem. Estados como o Espírito Santo e o Paraná – analisados nas seções seguintes – conseguem avançar em direção a instrumentos mais sofisticados em parte porque dispõem de bancos públicos e agências de desenvolvimento próprias, que funcionam como braços operacionais qualificados do fundo soberano. No nível municipal, a alavancagem do capital público tende a assumir formas mais diretas e menos intermediadas – o que não reduz seu impacto territorial, mas delimita o alcance possível do modelo.

Ainda assim, essa trajetória ilustra com precisão o argumento central da literatura sobre *Strategic Investment Funds*: a passagem de uma postura defensiva – proteger receitas contra volatilidade – para uma postura ofensiva – mobilizar capital público para destravar investimentos que, de outra forma, não ocorreriam espontaneamente (Dixon, 2025; Barbary,

2025). O caso de Niterói demonstra que essa transição pode começar a ocorrer, desde que acompanhada de governança profissionalizada, política de investimentos clara e alinhamento com estratégias de desenvolvimento territorial de longo prazo. A construção de capacidade estatal aqui é fundamental para essa virada de chave.

4.3 Espírito Santo: sofisticação institucional como modelo de referência

Na experiência brasileira, o Fundo Soberano do Espírito Santo (FUNSES) constitui a experiência mais sofisticada do conjunto, operando em um nível de complexidade financeira e institucional que o aproxima dos modelos internacionais de *Strategic Investment Funds*. Criado pela Lei Complementar Estadual nº 914/2019 e regulamentado pelo Decreto nº 4.765-R/2020, o FUNSES administrava cerca de R\$ 2,5 bilhões em ativos em janeiro de 2026, capitalizados principalmente por royalties do petróleo e participações especiais, complementados por recursos do Tesouro Estadual.

O elemento mais distintivo do arranjo capixaba é a articulação do fundo com duas instituições financeiras públicas estaduais: o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes) e o Banco do Estado do Espírito Santo (Banestes). Essa configuração permite uma segregação clara entre as funções de poupança e desenvolvimento. Ao Banestes cabe a gestão conservadora da parcela destinada à estabilização fiscal, aplicada em fundo multimercado com parâmetros definidos pelo Conselho Gestor do Fundo (COGEF) e com meta de rentabilidade mínima de 100% do CDI. Ao Bandes, por sua vez, é delegada a função desenvolvimentista, operacionalizada por meio de instrumentos de maior sofisticação e risco.

A estratégia de investimento do FUNSES desdobra-se em três frentes distintas, cada uma correspondendo a um instrumento e a uma lógica de intervenção específicos. A primeira é o FIP Capital Inovação, um Fundo de Investimento em Participações na modalidade Venture Capital Multiestratégia voltado à diversificação da economia capixaba e à criação de um ecossistema de base tecnológica. O fundo, com ciclo de liquidez de dez anos, opera por meio de investimentos diretos em *equity* em startups e empresas inovadoras sediadas ou com operações no estado, com desinvestimento previsto por meio da entrada de investidores

estratégicos. Um marco relevante desse arranjo foi o co-investimento estruturado com o BTG Pactual, em que cada parte aportou R\$ 500 milhões – configurando uma operação de *blended finance* privado que validou externamente a estratégia de alocação do fundo. A gestão conta ainda com parceria da ACE Ventures para aceleração de empresas do portfólio.

A segunda frente são as debêntures incentivadas de infraestrutura com critérios ESG, por meio das quais o FUNSES atua como subscritor de títulos de dívida de longo prazo em projetos alinhados à agenda de descarbonização e desenvolvimento sustentável – hidrogênio verde, soluções baseadas na natureza e eficiência energética. Essa modalidade permite ao fundo financiar projetos de infraestrutura com retorno financeiro previsível ao mesmo tempo que ancora compromissos de impacto socioambiental mensuráveis.

A terceira frente são as estruturas de *blended finance* para projetos climáticos, nas quais o fundo público assume posição de risco subordinado – o chamado *first-loss* – para atrair capital privado que, de outra forma, não ingressaria nos projetos por perceber risco excessivo. Essa lógica de co-investimento representa exatamente a inflexão identificada por Mazzucato et al. (2024): o Estado deixa de ser concessor passivo de benefícios fiscais e passa a ser investidor ativo que compartilha riscos e retornos com o setor privado. O FUNSES conta com parcerias do Instituto Clima e Sociedade (iCS) e da *Open Society Foundations* para estruturação dessas operações.

A transparência é outro elemento distintivo do modelo capixaba. O site do FUNSES publica demonstrações contábeis semestrais, relatórios anuais de desempenho e a política de investimentos completa, auditada anualmente por auditor independente registrado na CVM e pelos órgãos de controle da administração pública estadual. Esse nível de *accountability* público é raro entre os fundos subnacionais brasileiros e constitui, em si, um ativo institucional relevante – pois reduz a percepção de risco por parte de potenciais co-investidores privados e confere legitimidade às decisões de alocação.

O FUNSES enfrenta, contudo, desafios de governança que são comuns ao conjunto dos fundos subnacionais brasileiros: a ausência de regulamentação federal gera insegurança jurídica e fiscal, com conflitos de classificação contábil no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal; a heterogeneidade de

gestões dificulta a avaliação de desempenho por co-investidores internacionais; e a blindagem contra interferências políticas na gestão da carteira permanece estruturalmente frágil.

O FUNSES consolida-se, assim, como o principal modelo de referência para fundos soberanos subnacionais no Brasil, combinando objetivos de poupança intergeracional e desenvolvimento territorial com instrumentos financeiros sofisticados, governança profissionalizada e transparência consistente. Suas limitações residem, principalmente, no fato de que sua sofisticação institucional é viabilizada por condições que poucos entes federativos reúnem simultaneamente: receitas extraordinárias de royalties em volume expressivo, presença de bancos públicos estaduais com expertise financeira e prioridade política sustentada ao longo de diferentes gestões.

4.4 O Fundo Estratégico do Paraná: aprendizado institucional e um novo modelo de capitalização

A aprovação do Fundo Estratégico do Paraná (FEPR), pela Lei Estadual nº 22.889 de dezembro de 2025, representa uma inflexão relevante na trajetória dos fundos soberanos subnacionais brasileiros – não apenas pela envergadura do instrumento, mas pelo modelo institucional que inaugura. O Paraná é o primeiro estado a criar um fundo estratégico sem dispor de receitas de royalties petrolíferos, capitalizando-o a partir de ativos do Tesouro Estadual (R\$ 1 bilhão em ativos financeiros e R\$ 250 milhões em rendimentos) e de uma operação de crédito estruturada com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no valor de US\$ 125 milhões, com projeção de alcançar R\$ 5 bilhões em ativos até 2029.

Essa escolha de capitalização não é trivial. Ela sinaliza que o modelo de fundo soberano subnacional pode ser replicado por estados que não integram a geografia do petróleo brasileiro – ampliando significativamente o potencial de difusão do instrumento. O envolvimento do BID, por sua vez, transcende a dimensão financeira: a instituição atua como parceiro técnico na estruturação do fundo, como garantidor de credibilidade perante investidores privados internacionais e como indutor de boas práticas de governança – papel que a literatura sobre *Strategic Investment Funds* identifica como central para fundos em fase inicial de operação (Shanti et al., 2022; Barbary & Schena, 2024).

A arquitetura do FEPR revela aprendizado explícito a partir das experiências anteriores, em particular do modelo capixaba. Assim como o FUNSES, o fundo paraense adota uma estrutura de duplo mandato – uma Reserva Estratégica Obrigatória voltada à sustentabilidade fiscal e à resposta a desastres climáticos, e uma Reserva de Investimento Estratégico focada em aquisições, co-investimentos e participações societárias no setor produtivo.

Os setores prioritários de atuação – agroindústria, infraestrutura e logística, inovação e serviços de alta complexidade, e sustentabilidade e mudanças climáticas – refletem tanto as vulnerabilidades estruturais do estado (dependência de 67% em exportação de commodities e baixo crescimento de produtividade) quanto os desafios impostos pela reforma tributária, que elimina progressivamente os instrumentos fiscais tradicionais de atração de investimentos. O FEPR é explicitamente concebido, nesse sentido, como resposta institucional à guerra financeira: o Estado deixa de conceder isenções e passa a co-investir, sinalizando confiança ao mercado e operando como investidor-âncora em projetos que o capital privado não financiaria de forma espontânea.

A governança do FEPR incorpora elementos que buscam equacionar autonomia técnica e *accountability* democrática: um Conselho Gestor (COGEFEP) com membros independentes selecionados por processo público e mandatos de três anos, e um Comitê de Alocação Financeira (CEAF) com composição técnica que inclui especialistas em investimentos e risco, vedada a participação de instituições contratadas pelo fundo. Esse desenho busca mitigar dois riscos recorrentes na literatura: a captura política das decisões de investimento e o conflito de interesses na gestão de ativos.

5. COMPLEMENTARIDADE COM O FNDR, CAPACIDADES ESTATAIS E A NOVA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO

A análise das experiências subnacionais brasileiras revela que a difusão dos fundos soberanos no país não é apenas um fenômeno financeiro, mas sobretudo institucional. Em linha com a literatura recente sobre *Strategic Investment Funds* (DIXON, 2025; BARBARY, 2025), observa-se um deslocamento progressivo de fundos originalmente concebidos como instrumentos de estabilização para estruturas que buscam desempenhar papel ativo na coordenação do investimento

e na transformação econômica territorial. Esse movimento, no entanto, não ocorre de forma homogênea – e é precisamente essa heterogeneidade que torna a articulação com o FNDR ao mesmo tempo necessária e desafiadora.

O FNDR, conforme estruturado pela EC 132/2023, representa avanço significativo na coordenação federativa do desenvolvimento regional. Seus aportes escalonados – de R\$ 8 bilhões em 2029 a R\$ 40 bilhões anuais a partir de 2033, podendo alcançar R\$ 60 bilhões segundo algumas projeções – abrirão uma janela de oportunidade sem precedentes para o financiamento de infraestrutura, fomento produtivo e inovação nos territórios. Contudo, o acesso a esses recursos não será automático nem igualitário: dependerá da capacidade de estruturar projetos consistentes, demonstrar governança e competir tecnicamente – exatamente o repertório que os fundos soberanos subnacionais mais maduros estão construindo.

A complementaridade entre esses instrumentos opera em dimensões distintas. No plano temporal, os fundos subnacionais podem antecipar investimentos durante o hiato entre o fim dos incentivos fiscais (2033) e a plena operacionalização do FNDR (a partir de 2029), preenchendo uma lacuna crítica em que estados e municípios estarão sem seus instrumentos tradicionais de atração de investimentos e ainda sem acesso pleno ao novo mecanismo federal. No plano financeiro, os fundos podem viabilizar as contrapartidas exigidas para o acesso a recursos federais, ampliando a capacidade dos entes subnacionais de acessar o FNDR e outros programas de financiamento. No plano estratégico, permitem o financiamento de projetos específicos ou inovadores – cadeias produtivas regionais, iniciativas tecnológicas locais, infraestrutura verde – dificilmente priorizados em mecanismos federais padronizados que, por sua natureza, tendem à uniformização de critérios.

Nesse sentido, a experiência do Espírito Santo é ilustrativa: a capacidade do FUNSES de operar estruturas de *blended finance* e de atuar como investidor-âncora em projetos de longo prazo posiciona o estado favoravelmente para acessar e alavancar recursos do FNDR quando estes se tornarem disponíveis. O mesmo raciocínio se aplica ao FEPR paraense, cujo desenho institucional foi explicitamente concebido para operar em articulação com o novo ambiente pós-reforma tributária, inclusive

prevendo os recursos do FCBF e do FNDR como fontes de capitalização futura do fundo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Reforma Tributária de 2023 encerra um ciclo histórico da política de desenvolvimento regional brasileira e redefine os termos da competição intergovernamental. No lugar dos incentivos tributários da guerra fiscal, emerge uma disputa baseada em capacidade financeira, qualidade institucional e sofisticação na estruturação de projetos. Nesse cenário, os fundos soberanos subnacionais assumem papel central como instrumentos de coordenação intertemporal de recursos e plataformas potenciais de investimento estratégico – complementares ao FNDR no período de transição e nas especificidades territoriais que mecanismos federais padronizados dificilmente alcançam.

A evidência analisada demonstra que essa transição é possível, como atestam as trajetórias de Niterói e do Espírito Santo, mas exige tempo, prioridade política e construção institucional deliberada. A criação formal do fundo é apenas o primeiro passo. O principal fator explicativo da heterogeneidade observada entre os casos não reside na disponibilidade de recursos, mas na capacidade estatal. Estados tendem a apresentar vantagens institucionais relevantes – maior escala administrativa, presença de bancos de desenvolvimento e quadros técnicos especializados – que permitem a estruturação de instrumentos financeiros mais sofisticados. Municípios enfrentam restrições significativas nesse campo: a ausência de expertise em engenharia financeira e marcos regulatórios claros induz comportamentos excessivamente conservadores que limitam o potencial transformador dos fundos e os tornam vulneráveis à captura orçamentária de curto prazo (Teixeira & Feijó, 2021). Mais relevante, portanto, é a advertência que emerge dessa heterogeneidade: se não acompanhada de mecanismos de equalização de capacidades, a difusão dos fundos soberanos subnacionais pode paradoxalmente aprofundar desigualdades regionais, concentrando os benefícios da nova institucionalidade nos entes que já partem de posições mais vantajosas.

Concretizar esse potencial requer agenda coordenada em quatro eixos interdependentes: regulatório, com marcos legais que ofereçam segurança jurídica aos gestores – a regulamentação pelo Conselho Monetário Nacional, prevista no PL

nº 6.235/2023, representa passo importante nessa direção; institucional, com fortalecimento de bancos públicos e agências de fomento como intermediários técnicos entre o setor público e o mercado financeiro – papel que o BID desempenhou no caso paranaense não apenas como financiador, mas como parceiro técnico e sinalizador de credibilidade; técnico-operacional, com capacitação sistemática em avaliação de risco, estruturação financeira e análise de portfólio; e de governança, com mecanismos robustos de transparência e controle social para mitigar riscos de captura política. Esses eixos não são etapas sequenciais – são dimensões interdependentes de um mesmo processo de construção de capacidade estatal, no qual organizações como o Fórum de Fundos Soberanos Brasileiros, o *International Forum of Sovereign Wealth Funds* (IFSWF), o Instituto Clima e Sociedade (iCS), a *Open Society Foundations* e o *Jain Family Institute* desempenham papel relevante na difusão de conhecimento, transferência de boas práticas e fortalecimento da governança dos fundos subnacionais brasileiros.

A agenda de pesquisa permanece amplamente em aberto. Entre as questões prioritárias: quais determinantes institucionais explicam a evolução de fundos passivos para plataformas de investimento estratégico? Como mensurar rigorosamente seu impacto territorial? Em que medida a articulação com o FNDR pode mitigar – ou aprofundar – desigualdades regionais? O desafio colocado por essa agenda não é apenas técnico – é político-institucional. A diferença entre transformar receitas extraordinárias em ativos duradouros ou reproduzir sob novas formas as assimetrias do passado não será decidida pelos mercados – será decidida pelo desenvolvimento deliberado de capacidades estatais e pela visão de longo prazo dos governantes que, em um ambiente de pressões de curto prazo, precisarão defender a integridade e o propósito estratégico desses instrumentos.

AGRADECIMENTOS

Este artigo é resultado das reflexões e debates suscitados no Seminário Fundos Soberanos e Investimentos Estratégicos Regionais, realizado em Curitiba (PR), em 30 de março de 2026, com organização do Fórum de Fundos Soberanos Brasileiros (FFSB) em parceria com o Governo do Estado do Paraná e a Prefeitura de Curitiba.

Os autores agradecem as contribuições dos participantes e apresentadores.

Autoridades: Eduardo Pimentel (Prefeito de Curitiba), Norberto Ortigara (Secretário da Fazenda do Estado do Paraná), Vitor Puppi (Secretário Municipal de Planejamento, Finanças e Orçamento de Curitiba) e Ivens Linhares (Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná).

Gestores públicos estaduais e municipais: Carin Deda (Diretora do Tesouro Estadual do Paraná), João Carlos Marques (Diretor Adjunto do Tesouro Estadual do Paraná), Amarísio Freitas (Secretário da Fazenda do Estado do Acre), Célia Carvalho (Presidente do GEFIN), Alexandre Gebara (Secretaria da Fazenda do Espírito Santo), César Barbiero (Secretário da Fazenda de Niterói), Lawrice Souza (Secretária de Gestão Tributária e Fiscal de Maricá), Marcelo Gomes (Presidente da Maricá Global

Invest) e Eduardo Bekin (Diretor-presidente da Invest Paraná).

Organismos internacionais e bancos de desenvolvimento: Leonardo Lahud e Cristina Mc Dowell (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID), Paul Katz (Jain Family Institute, EUA) e Eduardo Djanikian (Associação Brasileira de Desenvolvimento – ABDE).

Governo federal: Geraldo Silva Jr. (Ministério do Planejamento e Orçamento) e Matias Cardomingo (Ministério da Fazenda).

Academia e think tanks: Sérgio Suchodolski (Fama Re.Capital e Climate Policy Initiative), Sarah Irffi (Hub de Economia e Clima – iCS), Fábio Almeida (FGVces) e Maria Netto (Instituto Clima e Sociedade – iCS).

Setor financeiro e sustentabilidade: Cintia Oller (Febraban) e Sara Freitas (Rede de Cidades C40 e GCoM).

As opiniões expressas são de responsabilidade exclusiva dos autores.

Referências Bibliográficas

1. BACKER, L. C. Sovereign Wealth Funds, Capacity Building, Development, and Governance. Wake Forest Law Review, v. 34, 2017. Penn State Law Research Paper n. 10-2017. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2966563>. Acesso em: 6 abr. 2026.
2. BANDES – BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO. Funes ESG de Desenvolvimento: R\$ 250 milhões para um futuro sustentável. Site oficial, 16 mar. 2023. Disponível em: <https://bandes.com.br/Site/Noticias/Detail/1816/programaesfunesesg>. Acesso em: 6 abr. 2026.
3. BARBARY, V. Sovereign Wealth Funds and Sustainable Development: Navigating Climate Challenges with Strategic Capital. In: Boletim FINDE, v. 6, edição especial Fundos Soberanos. Niterói: FINDE/UFF, jun. 2025. Disponível em: <https://fundos-soberanos.org.br/producao-academica/>. Acesso em: 6 abr. 2026.
4. BARBARY, V.; SCHENA, P. Can Regional Sovereign Wealth Funds Expand and Grow in Latin America? London: International Forum of Sovereign Wealth Funds (IFSWF), 2024. Disponível em: <https://www.ifswf.org/can-regional-sovereign-wealth-funds-expand-and-grow-latin-america>. Acesso em: 6 abr. 2026.
5. CENTER FOR THE GOVERNANCE OF CHANGE (CGC). Sovereign Wealth Funds 2024: Resilience and Growth in a New Global Landscape. IE University, nov. 2024. Disponível em: https://static.ie.edu/CGC/SovereignWealthFunds_2024report_IECGC.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.
6. DIXON, A. Sovereign Wealth Funds and Sustainable Development: Promise, Pitfalls, and Pragmatic Potential. In: Boletim FINDE, v. 6, edição especial Fundos Soberanos. Niterói: FINDE/UFF, jun. 2025. Disponível em: <https://fundos-soberanos.org.br/producao-academica/>. Acesso em: 6 abr. 2026.
7. FÓRUM DE FUNDOS SOBERANOS BRASILEIROS. Apresentações do Seminário Fundos Soberanos e Investimentos Estratégicos Regionais. Curitiba, PR, 30 mar. 2026. Disponível em: <https://fundos-soberanos.org.br/seminario-curitiba-pr/>. Acesso em: 11 maio 2026.
8. FÓRUM DE FUNDOS SOBERANOS BRASILEIROS. Seminário Fundos Soberanos e Investimentos Estratégicos Regionais. Curitiba, PR, 30 mar. 2026. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=l9puvqKyD58&t=213s>. Acesso em: 11 maio 2026.

9. MARQUES, J. C.; DEDA, C. O fim da guerra fiscal e o início da ‘guerra’ financeira: sem incentivos fiscais, estados e municípios passam a disputar investimentos com projetos estruturados e capacidade técnica. JOTA, 10 jan. 2026.
10. MAZZUCATO, M.; TEIXEIRA, F.; TAGLIANI, G. A mission-oriented framework for the coordination of State-owned Enterprises in Brazil. UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP), Working Paper Series, WP 2024-18, 2024.
11. NETTO, M.; RIZZO, L.; HUBER, V. Fundos soberanos e o financiamento climático nos BRICS. In: Boletim FINDE, v. 6, edição especial Fundos Soberanos. Niterói: FINDE/UFF, jun. 2025. Disponível em: <https://fundos-soberanos.org.br/producao-academica/>. Acesso em: 6 abr. 2026.
12. ORTIZ, Marília Sorrini Peres et al. Fórum de Fundos Soberanos Brasileiros: arena de fortalecimento de governança e difusão de boas práticas. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 13., 2022, Brasília. Anais... Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 2022. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/ccdgp2022/526308-FORUM-DE-FUNDOS-SOBERANOS-BRASILEIROS—ARENA-DE-FORTELECIMENTO-DE-GOVERNANCA-E-DIFUSAO-DE-BOAS-PRATICAS>. Acesso em: 6 abr. 2026.
13. ORTIZ, Marília Sorrini Peres; FIGUEIREDO, João Arthur Lopes; PUPPI, Vitor Acir. Mecanismos anticíclicos e sustentabilidade: como o desenho institucional dos fundos de estabilização fiscal impacta nas políticas de longo prazo. In: Boletim FINDE, v. 6, edição especial Fundos Soberanos. Niterói: FINDE/UFF, jun. 2025. Disponível em: <https://fundos-soberanos.org.br/producao-academica/>. Acesso em: 6 abr. 2026.
14. SHANTI, D. et al. Strategic Investment Funds: Establishment and Operations. Washington, D.C.: World Bank Group, 2019. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/099613406162214370>. Acesso em: 6 abr. 2026.
15. TEIXEIRA, F. A.; FEIJÓ, C. Os fundos soberanos subnacionais brasileiros e a importância do desenvolvimento de capacidades estatais apropriadas para a gestão de riquezas finitas. Boletim FINDE, v. 2, n. 2, Niterói, 2021.
16. TEIXEIRA, F. A.; FEIJÓ, C.; FEIL, F. de F. Fundos Soberanos Subnacionais e financiamento a infraestrutura: como combinar inovação financeira e estratégia de desenvolvimento local para garantir a riqueza das gerações futuras. Cadernos do Desenvolvimento, v. 17, n. 33, p. 12–36, 2024.
17. YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

O controle fiscal pelo resultado primário e o desafio dos investimentos públicos: análise das novas regras fiscais da união e de um ente federado em face da demanda por infraestrutura

- **Carlos Eduardo Pereira Siqueira Meneses**

Secretaria da Fazenda do Estado de Sergipe, Brasil
cadu.siqueira@fazenda.se.gov.br

- **Jéssica Santos de Jesus**

Secretaria da Fazenda do Estado de Sergipe, Brasil
jessica.jesus@fazenda.se.gov.br

Resumo

O presente artigo analisa a relação entre o controle fiscal baseado no resultado primário e a necessidade de manutenção dos investimentos públicos em infraestrutura, especialmente em contextos de restrição orçamentária. Argumenta-se que a centralidade atribuída ao resultado primário, embora relevante para a sustentabilidade da dívida, pode induzir ajustes fiscais assimétricos, concentrados na compressão das despesas discricionárias, notadamente os investimentos. A partir de revisão bibliográfica e análise normativa, o estudo compara o Regime Fiscal Sustentável da União (Lei Complementar nº 200/2023) com o modelo adotado pelo Estado de Sergipe (Lei Complementar Estadual nº 397/2023), destacando diferenças na abordagem do controle das despesas públicas. As análises indicam que, para entes subnacionais com baixo nível de endividamento, a ênfase no controle das despesas correntes, em detrimento da limitação das despesas primárias totais, permite maior preservação dos investimentos estratégicos. Evidencia-se, ainda, que a ausência de distinção entre despesas correntes e de capital no processo de ajuste fiscal pode comprometer o crescimento econômico de longo prazo, ao reduzir gastos com elevado efeito multiplicador. Assim, o resultado primário deve ser compreendido como instrumento de gestão, e não como um fim em si mesmo, sendo necessária a incorporação de critérios qualitativos na avaliação fiscal, de modo a compatibilizar responsabilidade fiscal e promoção do desenvolvimento econômico e social.

Palavras-chave: Resultado primário; Investimentos públicos; Regras fiscais; Sergipe; Infraestrutura.

1. INTRODUÇÃO

Comumente, o resultado primário é utilizado como referência para a gestão fiscal. Dada a preocupação com o endividamento e com a capacidade dos entes públicos de pagarem as próprias despesas, utiliza-se como medida de controle o atingimento da meta de resultado primário, com verificações periódicas da relação entre a receita primária e a despesa primária.

Ocorre que a utilização do resultado primário como medida de equilíbrio fiscal tornou-se uma espécie de dogma, no sentido de crença ou verdade absoluta. Consequentemente, no debate público, em regra, não são discutidos ou aprofundados outros indicadores e premissas importantes. Todavia, a discussão do detalhamento da situação macrofiscal de cada ente e da razão de ser do resultado primário é fundamental para

o estabelecimento dos parâmetros de equilíbrio fiscal e para a previsão de medidas de ajuste.

Por outro lado, mesmo não se discutindo amplamente a viabilidade do uso indiscriminado do resultado primário na gestão fiscal, é amplamente reconhecido que a adoção de restrições lastreadas no acompanhamento dessa espécie de resultado quase sempre leva a restrições nos investimentos públicos. Dada a rigidez orçamentária e o avanço das emendas parlamentares sobre as despesas discricionárias, pouca margem para redução de despesas resta ao Poder Executivo, que passa a restringir investimentos públicos.

Tal situação traz à tona os seguintes questionamentos: é plausível a um país ou mesmo a um ente subnacional pouco desenvolvido renunciar a seus investimentos em infraestrutura numa busca permanente por resultado primário positivo? O controle do resultado primário pode ser flexibilizado em nome do desenvolvimento?

Para responder tais perguntas, algumas análises serão feitas a respeito das questões postas, sobretudo quanto às regras estabelecidas pelo Regime Fiscal Sustentável da União (Lei Complementar nº 200/2023 – LC nº 200/2023) e, com mais ênfase, pelo Regime Fiscal do Estado de Sergipe (Lei Complementar Estadual nº 397/2023 – LCE nº 397/2023).

2. JUSTIFICATIVA

O uso do resultado primário como único ou principal indicador de desempenho fiscal induz a um ajuste assimétrico, concentrado na contenção das despesas discricionárias, especialmente investimentos. Essa dinâmica preserva o equilíbrio fiscal no curto prazo. Contudo, como ficam a qualidade do gasto público e o crescimento econômico no longo prazo? Quais as consequências do controle do resultado primário sem a diferenciação entre despesas correntes e despesas de capital?

3. OBJETIVOS

O presente artigo tem como objetivo, portanto, discutir a viabilidade de um modelo de análise fiscal que priorize o equilíbrio operacional, entendido como a relação entre receitas correntes e despesas correntes, em contraposição ao uso isolado do resultado primário como principal métrica de avaliação do desempenho fiscal.

Busca-se analisar se a adoção exclusiva do resultado primário, conforme preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), reflete adequadamente a realidade fiscal de entes subnacionais, sobretudo daqueles com baixo nível de endividamento. Será discutida, ainda, a importância das despesas públicas para o ciclo de desenvolvimento, analisando se a compressão de despesas discricionárias tem comprometido a capacidade de investimento.

Adicionalmente, o artigo utiliza como referência a Lei Complementar nº 397/2023 do Estado de Sergipe, a fim de ilustrar um modelo de controle fiscal que se adapta às especificidades do ente federativo que a instituiu, enfatizando o controle do custeio e a preservação de investimentos estratégicos como elementos centrais para que se tenha eficiência do gasto público.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1. *Evolução da Legislação de Ajuste Fiscal da União a partir do ano 2000*

O marco da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) consolidou o resultado primário como um dos pilares centrais da gestão pública no Brasil, ao instituir metas voltadas à manutenção do equilíbrio sustentável entre receitas e despesas. A LRF introduziu mecanismos de planejamento e gestão de médio prazo, estabelecendo limites para gastos e regras para o controle do endividamento. Ao ampliar a transparência fiscal, a lei vinculou o planejamento orçamentário à efetiva disponibilidade financeira do ente público.

No período compreendido entre sua instituição, em 2000, e o ano de 2013, o Brasil apresentou resultados primários positivos consistentes, com média aproximada de 2,0% do Produto Interno Bruto (PIB). Esse cenário foi revertido em 2014, quando o Governo Central registrou déficit primário de R\$ 7,24 bilhões (0,4% do PIB), conforme dados do Tesouro Nacional.

Diante da desaceleração econômica associada ao crescimento das despesas, foi promulgada, em 2016, a Emenda Constitucional nº 95, que instituiu o Novo Regime Fiscal, publicamente chamado de “Teto de Gastos”. Este regime estabeleceu um teto para as despesas primárias por 20 anos, corrigido pela variação do IPCA, com o objetivo de conter o avanço do gasto público. Segundo Mendes (2021, p. 14), essa regra precisava atuar sobre o problema principal: o crescimento persistente da despesa. Com isso, o mesmo

autor justifica: “Daí porque se optou por um teto para os gastos, e não por outra regra, como limite de endividamento, por exemplo”.

A regra foi encarada como necessária por alguns autores, mas criticada como um fator restritivo e combustível para a continuidade da recessão, uma vez que os cortes eram lineares e desconsideravam a qualidade do gasto. Rossi, Dweck e Oliveira (2018) argumentam que:

A recomendação de que o Estado deve cortar gastos em momentos de crise parte de uma falácia de composição que desconsidera que se todos os agentes cortarem gastos ao mesmo tempo, inclusive o Estado, não há caminho possível para o crescimento. A solução mais razoável para tratar de um desajuste fiscal em meio a uma recessão é, portanto, estimular o crescimento, não cortar gasto. (ROSSI; DWECK; OLIVEIRA, 2018, p. 15).

A perspectiva adotada pelos autores citados traz uma relevante crítica ao corte generalizado de gastos, sobretudo em momentos de crise. Observe-se que a solução proposta é de estímulo ao crescimento, o que pode ocorrer através de uma despesa pública bem calibrada e que gere demanda, além de encadeamento econômico. Isso quer dizer que não é uma despesa qualquer que contribui para o estímulo ao crescimento. É necessário que a geração de demanda, no sentido keynesiano, seja promovida através do incremento da atração de empresas e novos negócios, garantia de renda e aumento do consumo, encadeando diferentes atividades econômicas em uma rede produtiva coordenada. Esse ponto de vista é corroborado pelo insigne Prof. Bresser-Pereira:

Estamos cansados de saber que déficits públicos podem ser estratégicos para estimular uma economia em recessão. A revolução keynesiana nos disse isso de maneira definitiva. Déficits contracíclicos são mais do que necessários, enquanto não existem déficits na conta corrente necessários. Por isso, responsabilidade fiscal não se confunde com a austeridade da ortodoxia. (BRESSER-PEREIRA, 2025, p. 87)

Colocados os fatos, impõe-se a reflexão: em momentos de desequilíbrio entre receita e despesa,

assim como uma família corta gastos, o Estado deve fazer o mesmo? Sob a perspectiva da Teoria Geral de Keynes, o Estado atua como indutor do desenvolvimento; em crises, o investimento estruturante gera demanda de emprego e retorno ao setor público, funcionando como fator anticíclico. A diferenciação do impacto do gasto público é elucidada pelos supracitados autores:

(...) quando a economia está aquecida, o corte do investimento em uma obra pública, por exemplo, pode não ter um efeito negativo na economia (...). Já o mesmo não ocorre quando há escassez de demanda, desemprego e excesso de capacidade ociosa na economia: nesse caso, a demanda pública aumenta renda e emprego. (ROSSI; DWECK; OLIVEIRA, 2018, p. 17).

Como se observa, há uma defesa da geração de demanda através do setor público, especialmente em momentos de dificuldade, a fim de preservar renda e emprego para a população. Essa posição não é consensual e toma a esfera pública em debates sobre a melhor estratégia para o desenvolvimento nacional.

Tanto é assim que, num momento de crise, foi instituído, em 2016, o Regime do Teto de Gastos. Essa Emenda do Teto de Gastos, por sua vez, foi substituída em 2023 pelo Regime Fiscal Sustentável (RFS), instituído pela Lei Complementar nº 200/2023. O RFS atrelou o crescimento das despesas ao desempenho das receitas e ao atingimento do resultado primário (art. 5º). Embora mantenha um alinhamento pontual com a lógica de controle da EC 95/2016, o novo texto é menos rígido. Segundo Rocha (2022, p. 2), a emenda anterior centrava-se na contenção diferida dos gastos primários, enquanto o objetivo do RFS é:

(...) manter as contas públicas sob controle por meio do incremento das receitas primárias e o controle das despesas primárias, visando administrar a trajetória da dívida pública federal em patamares sustentáveis em relação ao Produto Interno Bruto. (NASCIMENTO; VENTURINI, 2025, p. 14).

Observa-se, pois, que, na nova regra (o RFS), há centralidade no controle do resultado primário e na trajetória da dívida. A preocupação da União com endividamento justifica-se pela necessidade de regular

uma dívida que atingiu R\$ 7,616 trilhões em 2025, ante uma receita corrente líquida de R\$ 1,486 trilhão. O paradigma atual do resultado primário reflete essa função de controle do endividamento:

A apuração do resultado primário tem por objetivo avaliar a sustentabilidade da política fiscal, ou seja, a capacidade dos governos em gerar receitas em volume suficiente para pagar suas contas usuais (despesas correntes e investimentos), sem comprometer sua capacidade de administrar a dívida existente. (ALBUQUERQUE; SILVA, 2022, p. 124).

O que se tem, portanto, consideradas essas reflexões, é o uso do resultado primário como medida de avaliação da sustentabilidade da política fiscal. Isso pode gerar restrições nos investimentos. Todavia, diferentemente do regime anterior de cortes lineares, o RFS introduziu um mecanismo de preservação do capital público ao estabelecer um piso para os investimentos. Essa salvaguarda garante que, mesmo diante do não atingimento de metas fiscais, a União mantenha um nível mínimo de investimentos, mitigando, em alguma medida, cortes dessa natureza. Logo, dadas as demandas nacionais por melhoria de infraestrutura e de crescimento econômico, o investimento público passa a ter um tratamento mais adequado, a fim de que não seja alvo de cortes diante do menor sinal de condições orçamentariamente restritivas.

4.2. Efeitos do resultado primário e ajustes fiscais relacionados aos entes Subnacionais

Já em relação aos entes subnacionais, torna-se necessário verificar o nível de endividamento para justificar o uso do resultado primário como premissa mais relevante. Nesse ponto, o caso do Estado de Sergipe chama atenção. Mesmo que inspirada na LC nº 200/2023, a LCE nº 397/2023 inovou em alguns aspectos, a exemplo do controle das despesas correntes em vez das despesas primárias (art. 5º, *caput*). Previu também a possibilidade de uso específico para investimentos dos recursos excedentes à margem concedida para expansão de despesas correntes (art. 7º, § 2º). Transcrevem-se as disposições da legislação estadual, com destaques em negrito:

Art. 5º Deve ser aplicado, no que couber, a partir do exercício de 2025, o disposto no art. 3º da Lei

Complementar (Federal) nº 200, de 30 de agosto de 2023, quanto aos limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas correntes.

(...)

Art. 7º Pode haver variação real dos limites de despesa corrente, caso tal acréscimo mantenha a relação entre despesas correntes e receitas correntes inferior a 95% (noventa e cinco por cento). (Vide Decreto nº 1.244, de 1º de outubro de 2025) § 1º A variação de que trata o “caput” deste artigo ocorre de acordo com a individualização expressa no art. 5º desta Lei Complementar, e deve ser cumulativa à correção do art. 6º desta mesma Lei Complementar, ficando limitada, em relação à variação real da receita corrente, às seguintes proporções:

I – 80% (oitenta por cento), caso a relação projetada entre despesas correntes e receitas correntes esteja igual ou inferior a 90% (noventa por cento); II – 60% (sessenta por cento), caso a relação projetada entre despesas correntes e receitas correntes esteja igual ou inferior a 92,5% (noventa e dois e meio por cento) e superior a 90% (noventa por cento); ou

III – 40% (quarenta por cento), caso a relação projetada entre despesas correntes e receitas correntes esteja inferior a 95% (noventa e cinco por cento) e superior a 92,5% (noventa e dois e meio por cento).

§ 2º Eventual dotação excedente deve ser alocada em novos programas de investimentos, de acordo com o planejamento estratégico do governo e o plano plurianual.

Nota-se que a lei estadual em referência estabelece controle da despesa corrente e viabiliza uma expansão mais expressiva dos investimentos públicos. Tanto é assim que, diferentemente da lei federal, foi prevista a possibilidade de não haver nem mesmo correção inflacionária das dotações orçamentárias das despesas correntes (art. 6º, parágrafo único). Para tratar das despesas, a legislação do Estado de Sergipe enfatiza outras medidas de eficiência, o que será detalhado mais adiante. Já em relação aos investimentos, observa-se o dever de alocação de recursos atinentes ao crescimento da receita, num percentual mínimo da sua variação real, que vai de 20% a 60%.

Vale destacar que o ente subnacional em análise possui endividamento relativo e absoluto sob controle, o que lhe confere um diferencial para o trato de suas despesas. No terceiro quadrimestre de 2025, a dívida consolidada era de 27,31% da receita corrente líquida, enquanto a dívida consolidada líquida estava em 7,04%, conforme dados públicos da Secretaria de Estado da Fazenda de Sergipe (2025). Bem por isso, reitera-se que, numa realidade como essa, o resultado primário não pode ser dogma absoluto, sob pena de comprometer os necessários investimentos públicos. Nesse contexto particular, torna-se ainda mais pertinente a crítica à ênfase dada à busca por superávit primário, conforme a recente análise de Bresser-Pereira:

Quando lemos os jornais no Brasil, a impressão que se tem é que os dois únicos problemas na área econômica são o fiscal e a inflação, e que os dois estariam diretamente ligados: mais déficit público, mais inflação. Só se fala em déficit público, ou melhor, em superávit primário, tirando-se espertamente a despesa do Estado com os juros sobre sua dívida pública. (BRESSER-PEREIRA, 2025, p. 85/86)

Após destacar que nossos meios de comunicação dão destaque elevado à situação fiscal centrada no resultado primário, atrelando-a automaticamente à inflação, o Professor e ex-Ministro arremata:

A responsabilidade fiscal é necessária e é conveniente manter a dívida pública sob controle, mas, primeiro, déficits públicos não causam necessariamente inflação (a correlação é baixa senão inexistente), e, segundo, responsabilidade fiscal não é sinônimo de austeridade – de pôr toda a política econômica voltada para o ajuste fiscal e a prática de juros alto pelo Banco Central. (BRESSER-PEREIRA, 2025, p. 88)

É notório, pois, que, ao passo em que não se abre mão da responsabilidade fiscal, torna-se necessário discutir o padrão dessa responsabilidade. Associá-la irrefletidamente à austeridade pode ser um fator de impedimento ao desenvolvimento.

Se, mesmo para a União, é necessário aprofundar critérios sobre a qualidade do gasto a serem associados

à análise do resultado primário, nos entes subnacionais, sobretudo nos pouco endividados, as medidas de eficiência devem enfatizar controles objetivos para as despesas correntes e margem abrangente para os investimentos, já que, como se verá, a infraestrutura é a força motriz do desenvolvimento.

4.3. O Compromisso com os Investimentos em Infraestrutura como Paradigma para o Equilíbrio Fiscal

O que significa restringir investimentos em infraestrutura em uma sociedade empobrecida? Essa pergunta pode situar adequadamente a análise feita neste estudo. Como já dito, não se defende o abandono do equilíbrio fiscal ou mesmo o absoluto descompromisso com o resultado primário. A preocupação aqui é tratar do resultado primário como ele deve ser: um indicador situado no tempo e no espaço que merece abordagem crítica de acordo com o contexto no qual está inserido.

Dito isso, retome-se a questão atinente à demanda por investimentos. Muito se tem dito sobre o déficit em infraestrutura nacional, não sendo diferente no Nordeste e, especificamente, em Sergipe, estado com demandas urgentes para sair da situação de pobreza rumo ao desenvolvimento. O Banco Mundial (*World Bank Group*) possui posições importantes a esse respeito (2022), em matéria significativamente intitulada “Falta de investimento em infraestrutura compromete produtividade e competitividade do Brasil”. Na ocasião, foi indicado que o “país precisaria dobrar os níveis de investimento em infraestrutura até 2030 para atingir Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)”. Repita-se: em tal circunstância, como restringir os investimentos, se a precariedade nacional impõe significativo incremento?

O dilema é deveras importante, pois a busca por resultado primário positivo pode levar a restrições nos investimentos, enquanto a ausência de investimentos pode levar à estagnação socioeconômica. Mais uma vez, é esclarecedora a reflexão do Prof. Bresser-Pereira:

Por outro lado, o governo precisa alterar o conceito de déficit público: deve excluir do déficit público desse déficit. Ou melhor, deve ter dois nomes para ele: “déficit público” ou “déficit fiscal”, do qual os investimentos públicos estão excluídos, e “déficit

mais investimento público” no qual os investimentos públicos são incluídos. Não faz o menor sentido dar o mesmo peso à despesa corrente do Estado e o investimento público. (BRESSER-PEREIRA, 2025, p. 92)

Para tratar dos investimentos públicos, registre-se que não é de agora que se demonstra “a forte relação positiva entre capital público e produtividade” (ASCHAUER, 1988, p. 7). Aschauer demonstrou empiricamente que os “gastos do setor público, enquanto variações no consumo público” (aqui abordados enquanto despesas correntes) merecem controle mais rigoroso, enquanto os investimentos são fator de retorno e de encadeamento econômico para o setor privado:

Especificamente, argumenta-se que o investimento público induz um aumento na taxa de retorno do capital privado e, assim, estimula os gastos com investimento privado. A análise empírica indica que variações no investimento público geram variações na produção do setor privado que são de quatro a sete vezes maiores que os gastos do setor público, enquanto variações no consumo público têm, na melhor das hipóteses, uma pequena influência positiva sobre a produção, algo menor que a unidade. (ASCHAUER, 1988, p. 2)

Ainda é o mesmo estudioso que apresenta conclusões relevantes com base nos dados que coletou:

Pode-se argumentar que uma infraestrutura “central”, composta por ruas e rodovias, aeroportos, instalações de energia elétrica e gás, transporte público, sistemas de água e esgoto, deveria possuir o maior poder explicativo para a produtividade. Essas estruturas públicas poderiam ser modeladas de forma mais apropriada com base em coeficientes fixos, refletindo assim sua necessidade conjunta de promover o crescimento econômico e a melhoria da produtividade. (ASCHAUER, 1988, p. 11)

Observe-se no trecho acima que a produtividade está intimamente ligada à solidez de uma “infraestrutura central”, o que depende de investimentos públicos bem planejados e, portanto, eficientes. Mesmo incorrendo em uso extensivo do artigo seminal de Aschauer, impõe-se a transcrição de sua valorosa conclusão:

Déficits do setor público podem ser realmente importantes para determinar o nível das taxas de juros reais, as decisões de investimento privado e o

Extraí-se desse parágrafo o importante apontamento para que deixemos de associar o déficit público à inflação e passemos a viabilizar os investimentos públicos.

desempenho dinâmico da economia. Ainda assim, deve-se admitir que a alocação intertemporal real de recursos do setor público provavelmente terá importância comparável ou até mesmo dominante. De fato, enquanto, com base nas Contas Nacionais de Renda e Produto Interno Bruto (CNPJ), o déficit orçamentário do setor público atingiu, em média, 1% do Produto Interno Bruto (PIB) de 1949 a 1985, o nível de investimento público líquido atingiu, em média, 1,4%. A presunção seria de que flutuações nesta última variável poderiam ter efeitos marcantes sobre o setor privado; de fato, essa é a conclusão básica a ser extraída deste artigo. (ASCHAUER, 1988, p. 13-14)

O estudo nos leva a considerar que déficits públicos precisam de uma avaliação não binária para que possa orientar adequadamente a tomada de decisão. Investimentos que gerem produtividade e crescimento econômico, além de retornos estruturais de médio e longo prazo, podem justificar a não obtenção de resultados primários positivos, sobretudo quando os entes não estejam significativamente endividados. Em outras palavras, é possível, e até necessário, defender déficits fiscais que promovam desenvolvimento, preservado o efetivo controle das despesas correntes e garantindo a expansão dos investimentos públicos.

Textos mais recentes apontam no mesmo sentido, ao defender o investimento público em infraestrutura:

Nossos principais resultados podem ser resumidos em cinco pontos. Primeiro, o volume de estoques de infraestrutura tem um efeito positivo significativo no crescimento econômico de longo prazo. (...) Segundo a quantidade e a qualidade da infraestrutura têm um forte impacto negativo na desigualdade de renda. (...)

Terceiro, esses resultados são obtidos em uma estrutura que controla a causalidade reversa e sobrevivem a uma variedade de testes estatísticos que não mostram nenhuma evidência de especificação incorreta. (...)

Quarto, uma variedade de experimentos ilustrativos mostra que nossas descobertas empíricas são significativas não apenas estatisticamente, mas também economicamente. (...)

Finalmente, e talvez o mais importante, a conclusão de que a infraestrutura tanto aumenta o crescimento quanto reduz a desigualdade de renda implica que o desenvolvimento da infraestrutura pode ser um ingrediente-chave para a redução da pobreza. Além de aumentar o nível geral de renda da sociedade, ajudaria a aumentar a renda dos pobres mais do que proporcionalmente. Isso sugere que o desenvolvimento da infraestrutura deve estar no topo da agenda de redução da pobreza. (CALDERÓN, SERVÉN, 2004, p. 25-26)

Se a realização de investimento público possui repercussões em diferentes nações, é nos países (e entes subnacionais) em desenvolvimento que ganham maior relevância. Isso porque, conforme demonstrado até aqui, esses investimentos trazem efeitos sociais positivos, sobretudo em termos de redução da pobreza.

A decisão por investir enfrenta, porém, questões que podem representar obstáculos. Além da própria restrição orçamentária, há riscos políticos, sociais e ambientais que precisam ser levados em conta. Cite-se mais um importante estudo a esse respeito:

O desenvolvimento de infraestrutura é geralmente uma prioridade para os governos, especialmente em países em desenvolvimento, como um esforço para melhorar a qualidade de vida da população e aumentar a competitividade econômica. No entanto, o desenvolvimento de infraestrutura também exige grandes investimentos e altos riscos. Portanto, o desenvolvimento de instalações requer planejamento eficiente, gestão eficaz e financiamento sustentável. Além disso, o desenvolvimento de infraestrutura também requer atenção aos aspectos ambientais e sociais. (BADO, DUNAKHIR, 2024, p. 4283)

Note-se que a importância dos investimentos deve vir acompanhada de planejamento eficiente. Destinar verba pública para a infraestrutura de maneira planejada torna-se uma medida compatível com o equilíbrio fiscal, ao passo em que traz crescimento econômico e, conseqüentemente, mais receita para o setor público. Ao mesmo tempo, permite o atingimento das metas de desenvolvimento, as quais devem ganhar tanta atenção quanto as metas fiscais. Só assim, os processos alocativos poderão viabilizar o correto emprego dos recursos públicos, o que deve ser acompanhado por medidas de controle *ex ante*, concomitante (*in itinere*) e *ex post*.

Em Sergipe, a LC nº 397/2023 trouxe regras quanto ao tema (art. 12.), dispondo da necessidade de institucionalização de mecanismos contínuos de monitoramento, avaliação e revisão das políticas públicas, permitindo não apenas maior transparência, mas também o aprimoramento da qualidade do gasto público e a aderência das decisões fiscais aos objetivos estratégicos do ente federativo. Eis a regra citada, com acréscimo de destaques em negrito:

*Art. 12. A adoção de qualquer medida ou política pública que gere despesa deve ser **precedida da demonstração dos impactos** conhecidos e prováveis de suas decisões e atividades para as partes interessadas, na sociedade, na economia e no meio ambiente, com demonstração de riscos e das medidas necessárias para o êxito, através de relatório próprio.*

*§ 1º O **resultado esperado deve ser declarado** no relatório de que trata o “caput” deste artigo, o qual deve seguir padrão estabelecido em ato regulamentar, devendo observar as metas de médio prazo estabelecidas pelo Estado de Sergipe na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nos demais instrumentos fiscais e de planejamento, para que seja **monitorado, avaliado, corrigido e revisado periodicamente**.*

*§ 2º Toda ação que gere custos **deve ter seu desempenho medido ao longo do tempo**, a fim de permitir os ajustes necessários na forma de execução, nas prioridades e na abordagem.*

*§ 3º Os órgãos e entidades devem estabelecer ações apropriadas para abordar os impactos negativos de suas decisões e atividades.
(...)*

Como se nota, a legislação de Sergipe, após estabelecer limites expressos para a expansão da despesa corrente e estimular o crescimento dos investimentos, estabeleceu premissas para a busca por eficiência, efetividade e eficácia nas despesas públicas. Para tanto, é conferida ênfase à atuação planejada do poder público, com ciclo de monitoramento e controle e medidas para atingimento dos resultados esperados.

Para encerrar este tópico, registra-se respeitosa divergência em relação aos analistas atuais que só enxergam duas alternativas dentro do RFS da União: “corte de gastos e/ou elevação de carga tributária” (BARBOSA FILHO, CARVALHO, 2025, p. 10). O RFS não necessariamente depende de aumento de alíquota para a melhoria da receita. O crescimento econômico traz consigo um fator essencial para o aumento da arrecadação: aumento da base da tributação. Se há mais renda, mais circulação de mercadorias e serviços, mais exportação e mais pessoas trabalhando, necessariamente há mais tributos sendo arrecadados. O volume de transações tributáveis aumenta, repercutindo positivamente na receita, sem que haja necessariamente “elevação de carga tributária”.

5. METODOLOGIA

O método de abordagem segue uma revisão bibliográfica e análise interpretativa da legislação. A metodologia interpretativa ou hermenêutica será utilizada segundo os métodos sistemático e teleológico,

além de utilizar técnicas comparativas, a fim de identificar se o conjunto normativo analisado é compatível com os conceitos e técnicas do Medium-Term Expenditure Framework (MTEF).

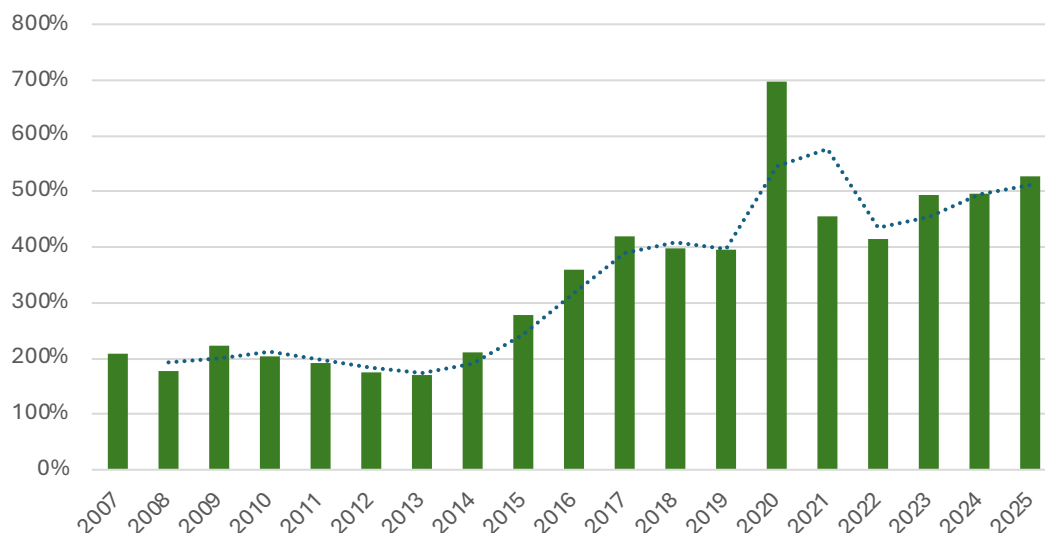
6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A preocupação da União com o controle das despesas primárias e com o resultado primário revela-se, até certo ponto, justificável diante da necessidade de regular a trajetória da dívida pública.

A análise da série histórica (figura 1) da Dívida Consolidada Líquida (DCL) da União em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), considerando os dados do 3º quadrimestre entre 2007 e 2025, evidencia dois momentos distintos. Entre 2007 e 2014, observa-se relativa estabilidade na razão DCL/RCL, refletindo um contexto em que o crescimento da receita contribuiu para a manutenção do endividamento em níveis controlados.

A partir de 2015, contudo, há uma mudança de patamar, com elevação expressiva dessa relação, que ultrapassa 400% em 2017. Esse movimento se intensifica em 2020, quando a série atinge seu pico, próximo a 700%, refletindo, sobretudo, os efeitos da pandemia. Nos anos subsequentes, de 2021 a 2025, a razão DCL/RCL permanece em níveis superiores a 400%, indicando a consolidação de um novo patamar de endividamento.

FIGURA 1 – Evolução da DCL/RCL (União, 2007 até 2025)



Fonte: RGF em Foco (União), Elaboração própria.

Contudo, torna-se necessário avançar na análise qualitativa do endividamento, de modo que a dívida esteja associada a contrapartidas capazes de elevar a produtividade, ampliar o valor agregado da produção nacional e estimular o investimento privado, entre outros efeitos decorrentes do investimento público financiado por receitas financeiras. Nesse sentido, relativiza-se a ênfase exclusiva no resultado primário como indicador de sustentabilidade fiscal.

Adicionalmente, observa-se que, embora o nível de endividamento da União seja elevado, não há evidências de dificuldade no adimplemento dos juros e encargos da dívida, ao mesmo tempo em que persistem necessidades logísticas relevantes que demandam priorização.

Outro aspecto central para a compreensão da dinâmica fiscal da União, refere-se à composição das despesas públicas, especialmente quanto à sua natureza e participação relativa no total dos gastos da União. No período de 2001 a 2024, as despesas classificadas como investimento representaram, em média, apenas 1,0% da despesa total, enquanto as chamadas outras despesas correntes (ODC) corresponderam a cerca de 39%.

As ODC englobam itens essenciais ao funcionamento do Estado, como manutenção administrativa, despesas vinculadas constitucionalmente, benefícios sociais e transferências da União a estados e municípios. Esses componentes conferem elevada rigidez

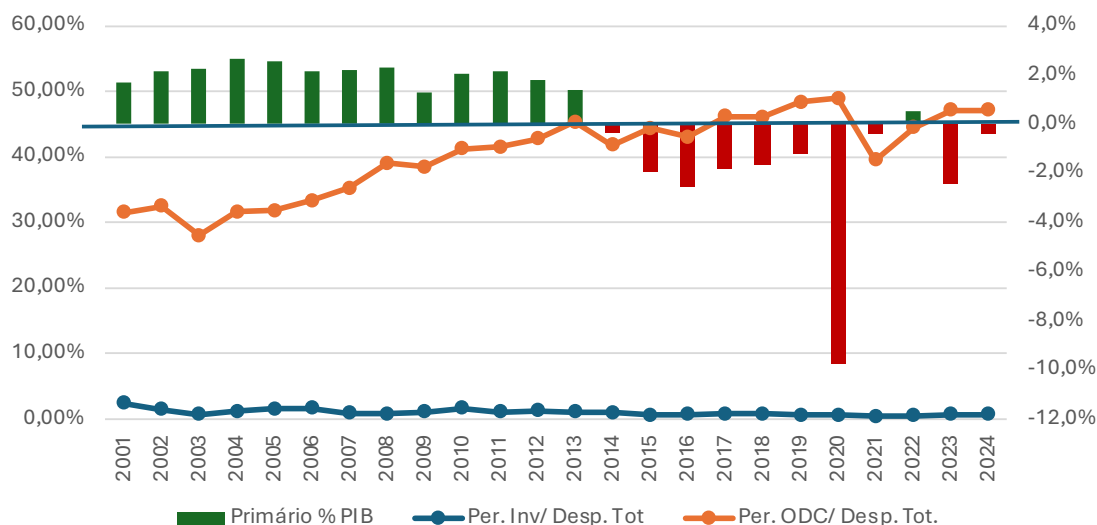
à estrutura do gasto público, assegurando a continuidade de políticas públicas, mas restringindo, simultaneamente, a flexibilidade orçamentária.

A análise comparativa entre períodos com os resultados primários como percentual do PIB, evidencia essa rigidez. Entre 2001 e 2013, quando o setor público apresentou, em geral, resultados primários positivos, a participação média dos investimentos foi de 1,31% da despesa total, enquanto a razão ODC/despesa total situou-se em torno de 35,0%. Em contraste, nos períodos marcados por resultados primários negativos, a participação das ODC elevou-se para 45,5%, ao passo que os investimentos recuaram para apenas 0,67%.

Essa dinâmica indica que o ajuste fiscal e o cumprimento de metas tendem a incidir sobre as despesas discricionárias, especialmente os investimentos, por apresentarem maior flexibilidade. Como consequência, observa-se a compressão relativa desse tipo de gasto, o que pode comprometer a expansão da infraestrutura e limitar o crescimento econômico no médio e longo prazo.

Na figura 2, destaca-se ainda, que entre os anos 2001 e 2011, onde a despesa corrente representava menos de 40% da despesa total, os resultados primários em proporção do PIB apresentaram-se sempre positivos. Com a manutenção do crescimento das ODC's houve pressão sobre os resultados levando a diminuição do investimento e resultados negativos que ficam evidenciados nas colunas em vermelho da figura.

FIGURA 2 – Proporção das ODC e Investimento sobre a Despesa Total da União x Resultado Primário % do PIB



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Elaboração Própria.

Análise do Banco Mundial (2022) reafirma o cenário de necessidade de investimentos no Brasil, principalmente, no que diz respeito a infraestrutura. Nesse recorte de relatório específico sobre avaliação da infraestrutura do Brasil é apresentado comparativo do desempenho da infraestrutura logística do Brasil com outros países:

O Brasil ocupa atualmente a 56ª posição entre 161 países no Índice de Desempenho Logístico (LPI), situando-se atrás de México, Índia, China, Canadá e Estados Unidos. Com uma queda de 15 posições desde 2010, o Brasil é o único país do BRIC cujo desempenho diminuiu. As dimensões vastas do país, a alta heterogeneidade da infraestrutura de transporte, as grandes distâncias entre as regiões produtoras e consumidoras e uma matriz de transportes altamente dependente do modal rodoviário configuram um sistema logístico e de carga complexo. Isso implica uma série de distorções econômicas, sociais e ambientais, tais como baixa eficiência de combustível, altos custos de transporte e elevadas emissões. A expansão sustentável das ferrovias e hidrovias do Brasil fortalecerá sua posição como um dos principais produtores e exportadores agrícolas do mundo (WORLD BANK, 2022, p. 25)¹.

Nesse contexto, destaca-se o art. 10, da LC nº 200/2023, que buscou introduzir mecanismos que conciliem responsabilidade fiscal com a preservação de um nível mínimo de investimento público, assegurando margem para a execução de investimentos mesmo em cenários adversos, atenuando o caráter pró-cíclico do ajuste fiscal e reduzindo a tendência histórica de compressão das despesas discricionárias. Ademais, a regra prevê que até 70% do montante que exceder o limite superior do intervalo de tolerância da meta de resultado primário (0,25 p.p. do PIB) seja destinado exclusivamente à ampliação de investimentos, com prioridade para obras inacabadas ou em andamento, bem como para inversões financeiras.

Ressalta-se, contudo, que esse mecanismo não se aplica em situações de déficit primário, o que limita sua operacionalização no contexto recente, marcado pela persistência de resultados primários negativos. Dessa forma, embora o RFS represente um avanço ao tentar proteger o investimento público, sua efetividade permanece condicionada à geração de resultados fiscais compatíveis com o acionamento desses dispositivos.

Já em relação aos entes subnacionais, torna-se necessário verificar o nível de endividamento para justificar o uso do resultado primário como premissa mais relevante. Nesse ponto, o caso da LCE 397/2023 de Sergipe, chama a atenção. Mesmo que inspirada na LC nº 200/2023, a lei estadual inovou em alguns aspectos, a exemplo do controle das despesas correntes em vez das despesas primárias. Previu também a possibilidade de uso específico para investimentos dos recursos excedentes à margem concedida para expansão de despesas correntes.

É possível extrair das disposições da lei do ente subnacional que há preocupação para que o governo esteja organizado o suficiente para garantir sua sustentabilidade fiscal ao longo do tempo, ao passo em que entrega resultados efetivos à população. Tal efetividade deve considerar o impacto da ação estatal em suas diversas dimensões: na sociedade, na economia e no meio ambiente.

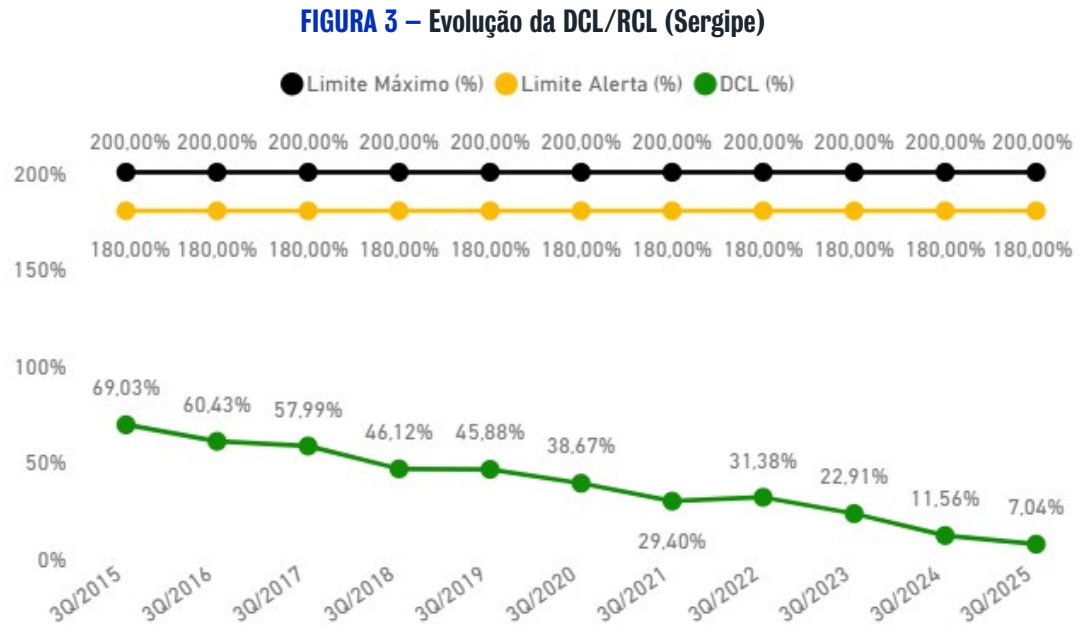
Consequentemente, ao estabelecer métricas de controle das despesas em diversos dispositivos, em especial das despesas correntes, a legislação não descurou da busca por qualidade nos serviços públicos, sobretudo quanto aos essenciais, de modo a estabelecer ressalvas importantes para a limitação de despesas.

A Lei Complementar nº 397/2023, em seu art. 3º, dispõe que, caso a relação entre despesas correntes e receitas correntes ultrapasse 95% no acumulado de 12 meses, devem ser aplicadas vedações como mecanismo de controle e ajuste fiscal.

No caso do estado de Sergipe, a análise dos limites da relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida (DCL/RCL), conforme ilustrado na

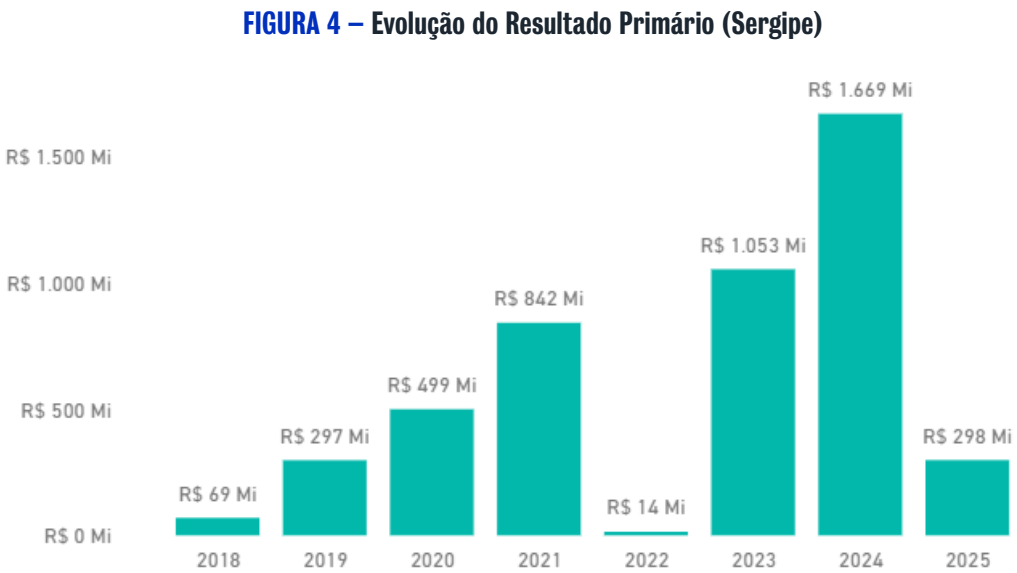
¹ Brazil currently ranks 56 out of 161 countries on the Logistics Performance Index (LPI), lagging Mexico, India, China, Canada, and the United States (figure 5). Dropping 15 places since 2010, Brazil is the only BRIC country whose performance decreased. Brazil's vast dimensions, high heterogeneity of transport infrastructure, widespread distances between producing and consuming regions, and a transport matrix that is highly dependent on roads make for a complex logistics and freight system. This implies a number of economic, social, and environmental distortions, such as low fuel-efficiency, and high transport costs and emissions. Sustainably expanding Brazil's rail and waterways will strengthen its position as one of the world's top agricultural producers and exporters.

Figura 2, evidencia uma trajetória de desaceleração | do endividamento no terceiro quadrimestre de cada exercício, no período de 2015 a 2025.



Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda Sergipe, Tesouro, Painel de Indicadores Fiscais

Adicionalmente, a evolução dos resultados primários entre 2018 e 2025 (último bimestre de cada ano) demonstra a ocorrência de superávits recorrentes, em | alguns anos, pode-se afirmar, que, pelo aumento de receitas ou pelo ingresso de recursos extraordinários.



Fonte: SEFAZ/SE, Painel de Relatórios Fiscais.

Por sua vez, a Figura 4 evidencia a trajetória das Outras Despesas Correntes (ODC) liquidadas e dos investimentos também liquidados. Observa-se uma tendência de crescimento contínuo das despesas correntes, enquanto os investimentos apresentam comportamento oscilatório ao longo do período.

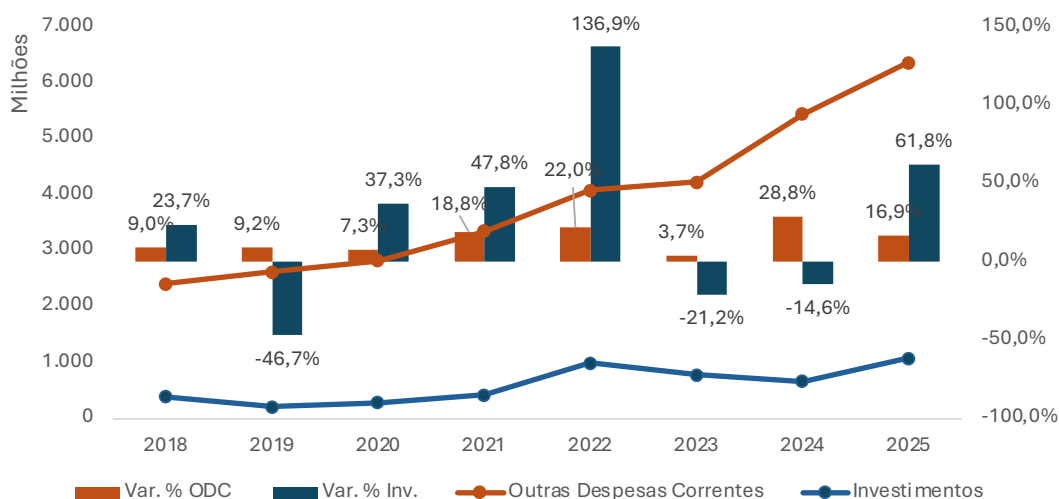
Fonte: SEFAZ/SE, RREO, Despesas Orçamentárias 6º bimestre.

Sob uma ótica estritamente fiscal, que trata de forma homogênea despesas correntes e investimentos, esses resultados podem ser interpretados como um aspecto negativo da gestão fiscal. Contudo, essa interpretação merece ressalvas. Isso porque as diferentes naturezas de despesa produzem efeitos distintos sobre o desenvolvimento econômico regional: enquanto as despesas correntes estão majoritariamente associadas à manutenção do custeio, os investimentos tendem a gerar impactos positivos mais duradouros sobre o crescimento econômico e o bem-estar social.

Adicionalmente, ao confrontar os dados do Novo Caged entre 2021 e 2025, observa-se que a variação

A análise conjunta das Figuras 3 e 4 permite inferir que, nos períodos em que houve incremento dos investimentos (como em 2018, 2022 e 2025), os resultados primários foram relativamente menores do que aqueles observados em períodos sem expansão significativa dessa despesa.

relativa do estoque de empregos em Sergipe superou os patamares observados para o Brasil e o Nordeste, nos anos de 2023, 2024 e 2025. Este comportamento do mercado de trabalho válida a premissa de que a manutenção dos investimentos públicos atua como um vetor de indução econômica para além da gestão estritamente financeira. O cenário observado evidencia um efeito multiplicador real, onde a decisão de preservar os investimentos, conforme preconizado pela lógica de diferenciação entre custeio e capital, pode ser um indicador de expansão da atividade econômica e fortalecimento da economia real.



Fonte: Painel de Informações do Novo CAGED, Variação relativa do estoque de empregos.

Dessa forma, embora o monitoramento das despesas seja fundamental para a sustentabilidade fiscal, a avaliação da qualidade do gasto público deve considerar não apenas o resultado primário, mas também a composição das despesas e seus efeitos estruturais sobre a economia.

Enquanto no ente subnacional a redução do resultado primário pode refletir uma escolha deliberada de ampliação dos investimentos, com potenciais efeitos positivos sobre o desenvolvimento econômico, no âmbito da União essa redução está

majoritariamente associada à rigidez estrutural das despesas correntes, que desloca o ajuste fiscal para os investimentos.

7. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida traz algumas evidências de que não se mostra plausível que países ou entes subnacionais em estágios de desenvolvimento que demandam infraestrutura básica renunciem, de maneira sistemática, aos investimentos em prol da busca contínua por resultados primários positivos.

Tal estratégia, embora possa preservar indicadores fiscais no curto prazo, compromete a capacidade de crescimento econômico, a produtividade e a redução das desigualdades no médio e longo prazo.

Nesse sentido, é importante que o controle do resultado primário não seja tratado como um parâmetro inflexível ou um “dogma” de gestão. Sua eventual flexibilização, quando orientada por critérios técnicos e associada à realização de investimentos públicos com elevado retorno social, não representa abandono da responsabilidade fiscal, mas sim sua qualificação. A política fiscal deve ser capaz de distinguir contextos e prioridades, sobretudo em realidades marcadas por déficits estruturais de infraestrutura, onde o gasto de capital atua como motor de indução.

A reflexão sobre a qualidade do gasto público revela-se central nesse debate. Como demonstrado na comparação entre o Regime Fiscal Sustentável da União (LC nº 200/2023) e o modelo adotado pelo Estado de Sergipe (LC nº 397/2023), a ausência de diferenciação entre despesas correntes e despesas

de capital no processo de ajuste tende a produzir distorções relevantes. Ao direcionar cortes para os investimentos, preservam-se estruturas rígidas de custeio enquanto se fragiliza a capacidade do Estado de promover transformações estruturais.

A experiência de Sergipe pode ilustrar a viabilidade de um modelo que prioriza o controle das despesas correntes enquanto cria mecanismos de proteção ao investimento.

Dessa forma, conclui-se que o resultado primário deve ser compreendido como um instrumento de gestão, e não como um fator único de análise da saúde fiscal. A sustentabilidade fiscal, em sentido mais amplo, depende da capacidade do Estado de equilibrar suas contas sem comprometer sua função essencial de indutor do desenvolvimento. Preservar e qualificar o investimento público não é, portanto, uma escolha discricionária, mas uma condição necessária para a construção de uma trajetória sustentável de crescimento econômico e justiça social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. Gestão de Finanças Públicas. 4ª edição. Volume II. Brasília: 2022.
2. ARAUJO, Luis Felipe de Oliveira Silva; ROSSI JUNIOR, José Luiz. As regras fiscais e a eficiência do governo: uma análise empírica de 1996 a 2020. Revista Cadernos de Finanças Públicas, Tesouro Nacional, Brasília, Edição Especial 2024, p. 1-32.
3. ASCHAUER, David. Is Public Expenditure Productive? Staff Memoranda. Chicago: Federal Reserve Bank of Chicago, 1988. Disponível em: https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/historical/frbchi/workingpapers/frbchi_workingpaper_1988-07.pdf. Consultado em 21/09/2025.
4. BADO, Basri; DUNAKHIR, Samirah. The Role of Infrastructure in Driving Economic Growth: a qualitative literature study. Formosa Journal of Multidisciplinary Research (FJMR), Vol. 3, No. 11, 2024. DOI: <https://doi.org/10.55927/fjmr.v3i11.12352>.
5. BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; CARVALHO, Mario. Regras Fiscais no Brasil: uma análise do novo arcabouço fiscal. Revista de Economia Política. São Paulo, v. 45, nº 3, 2025 – e253715.
6. BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico [...]. Brasília: Imprensa Nacional, 2023.
7. BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Novo CAGED: Pannel de Informações. Disponível em: <https://app.powerbi.com>. Acesso em: 3 abr. 2026.
8. BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Brasília: Presidência da República, 1995.
9. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova, São Paulo, nº 45, p. 49-95, 1998.

10. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Projeto Nacional contra a quase estagnação: juros e câmbio, para o investimento privado, e aumento do investimento público. Avaré/SP: Editora Contracorrente, 2025.
11. CALDERÓN, César; SERVÉN, Luis. The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution. Working Papers Central Bank of Chile, 270, 2004.
12. CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração Pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. *Ciência & Trópico*, Recife, v. 34, n. 2, p. 297-324, 2010.
13. KEYNES, John Maynard. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. São Paulo: Saraiva, Edição os Economistas, 2012. (Original publicado em 1936).
14. MENDES, Marcos. O teto de gastos no Brasil e os riscos de abandoná-lo. Brasília. Dezembro de 2021. Acesso em 19 mar. 2026.
15. NASCIMENTO, Edson; VENTURINI, Marcio Ferreira. Entendendo o novo arcabouço fiscal. *Revista Cadernos de Finanças Públicas, Tesouro Nacional*, Brasília, 03 – 2025, p. 1-28.
16. PALUDO, Augustinho. Administração Pública. 11ª edição. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.
17. PINHO, José Antônio Gomes de. Reforma do Aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 5, n. 12, p. 59-79, 1998.
18. ROCHA, C. Alexandre A. Teto de Gastos: problemas e alternativas. Textos para discussão, nº 311, Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, 2022.
19. ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. (orgs.). Austeridade e Retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo: Autêntica/Fórum 21, 2018.
20. ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (orgs.). Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.
21. SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SERGIPE. Painel de Indicadores Fiscais. Aracaju, 2025. Disponível em: https://www.sefaz.se.gov.br/transparencia/SitePages/painel_relatorios_fiscais.aspx.
22. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Receita Corrente Líquida. Brasília, 2025b. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/receita-corrente-liquida-rcl/2025/27>.
23. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Relatório Mensal da Dívida Pública Federal. Brasília, 2025a. Disponível em: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao-anexo/25328>.
24. SERGIPE. Lei Complementar nº 397, de 28 de dezembro de 2023. Estabelece normas de finanças públicas do Estado de Sergipe, instituindo o regime fiscal do Estado. Aracaju: Diário Oficial, 2023.
25. TESOURO NACIONAL. Histórico dos Resultados Primários do Governo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/estatisticas-fiscais-do-governo-geral>. Acesso em 18 mar. 2026.
26. TESOURO NACIONAL. RGF em Foco (União). Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/rgf-em-foco-uniao/2024/29>. Acesso em 26 mar. 2026.
27. WORLD BANK. Brazil Infrastructure Assessment: Synthesis Report. Washington, DC: World Bank, 2022.
28. WORLD BANK GROUP. Falta de investimento em infraestrutura compromete produtividade e competitividade do Brasil. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/opinion/2022/12/15/falta-de-investimento-em-infraestrutura-compromete-produtividade-e-competitividade-do-brasil>.

O Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza: as ações desenvolvidas e a nova estrutura de tributação

• **Adélia Cristina Silva de Lima**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil

E-mail: acsl.gep@gmail.com

Resumo

O presente artigo aborda as ações desenvolvidas através dos recursos advindos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP) durante uma década, segmentando-as em áreas temáticas dentro da sociedade (assistência social, saúde, educação, segurança, habitação, agricultura etc). De modo a demonstrar, a influência, direta e indireta, do Fundo tanto com relação ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 e suas metas, bem como o atendimento da Declaração de Direitos Humanos. Em tempo, discute-se sobre as mudanças ocorridas com a reforma tributária e o impacto sobre o FECOEP dentro do estado de Alagoas. O artigo terá como principal referencial teórico-conceitual a Lei Nº 6.558 de 30 de dezembro de 2004, a Lei Complementar Nº 87, de 13 de setembro de 1996 e a Lei Complementar Nº 214 de 16 de janeiro de 2025 da Constituição Federal (1988). A primeira referindo-se a instituição do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a segunda trata do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e a terceira com a estruturação tributária após a implantação da reforma, por meio da qual instituiu o Imposto de Valor Agregado dual (IVA dual) e o Imposto Seletivo (IS). A partir daí, será realizado o exercício de explicação conceitual e explanação da ligação entre o arcabouço legislativo supracitado. Além de realizar a extração de dados do FECOEP e da proporção da população vivendo abaixo da linha da pobreza.

Palavras-chave: Desenvolvimento; FECOEP; IBS; ICMS; Pobreza;

1. INTRODUÇÃO

Apesar do constante processo de globalização e dos avanços registrados na era digital, a pobreza ainda é perpetuada na sociedade atual. Cada população, à sua maneira, enfrenta as próprias condições estruturais, ou melhor, a escassez delas, sendo presente tanto em países ricos quanto em pobres, sejam esses territorialmente vastos ou diminutos (GODINHO, 2011). Um dos principais gargalos incidentes nas economias é a falta de infraestrutura local para dar acesso a serviços básicos como saúde, educação, saneamento, moradia, entre outros, que por conseguinte, gera a condicionante de vulnerabilidade social.

Entretanto, essa falta de estrutura para concessão de necessidades básicas, ocasiona inevitavelmente a

pobreza, e ainda acaba por descumprir o art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, elaborada na Assembleia Geral das Nações Unidas e instituída pela resolução 217-A III, em 10 de dezembro de 1948. O supracitado artigo estabelece que todos os seres humanos têm direito a uma vida com níveis de subsistência suficientes para si próprio e para a sua família, como alimentação, vestuário, saúde, segurança, emprego, etc (ONU, art. 25, 1948).

A partir da óptica da Organização Nacional das Nações Unidas (ONU), a pobreza pode ser caracterizada tanto como a carência de acesso a recursos e rendimentos que concedam os meios de subsistência sustentáveis, como também pode ser visualizada na óptica da fome e da malnutrição, da limitação do

acesso à educação e a outros serviços básicos, da discriminação e da exclusão social e pela falta de participação na tomada de decisões (ONU, 2019).

Dessa maneira, foram criadas iniciativas para combater a pobreza, sendo adotadas diferentes medidas, respeitando a autonomia territorial e características inerentes, desde ações globais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, quanto ações isoladas como o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza dentro do território brasileiro. Dentro da Agenda 2030, destaca-se o primeiro objetivo elencado que é a Erradicação da Pobreza com 5 metas específicas para alcançar o objetivo geral, os demais objetivos e suas respectivas metas direcionam-se para o desenvolvimento social, econômico e ambiental, de maneira a contribuir, direta e indiretamente, ao combate das vulnerabilidades sociais e consequente estágio, à pobreza.

2. JUSTIFICATIVA

A pobreza é uma condição que extrapola os limites temporais e geográficos, sendo uma condição perpetuada ao longo dos anos nas diversas economias do mundo, tendo cada território uma maneira própria de combater essa condicionante de vulnerabilidade social, incluindo o Estado de Alagoas. O supracitado Estado, implantou na legislação o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP) através da Lei Nº 6.558/2004, tendo como base a Constituição Federal do Brasil, que legitimou o FECOEP através da Lei Complementar Nº 111/2001, que deu aos Estados a autonomia de implementar em suas respectivas legislações o referido Fundo.

Esse Fundo, por sua vez, utiliza-se sumariamente de determinado percentual de recursos da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), o qual dentro das Receitas Tributárias presentes na Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado alagoano representa o maior volume arrecadatário.

Contudo, recentemente, foi instituída a Emenda Constitucional Nº 132/2023, que permitiu a elaboração de projetos de leis complementares para construção de um novo modelo de tributação. Sendo um destes encaminhado e sancionado pelo Presidente da República, na forma da Lei Complementar Nº 214/2025, o

qual trouxe a legitimação de alteração do sistema tributário brasileiro, impactando diretamente o modo de recolhimento do ICMS, a fonte primária do FECOEP.

A partir disso, o presente artigo pretende trazer à luz a discussão sobre as mudanças aprovadas e implementadas pela reforma tributária e o impacto destas no desenvolvimento de ações que utilizam de recursos advindos dos tributos modificados, que para o estudo do caso atual, o impacto é sobre as iniciativas vinculadas ao FECOEP. A importância do presente artigo assenta no fomento dos espaços discursivos e análises de impacto do novo modelo tributário sobre ações e políticas públicas que englobam em seu escopo os tributos abarcados na reforma tributária, desde a esfera federal, estadual ou municipal, e a influência destas no meio social.

3. OBJETIVOS

O objetivo principal do artigo é trazer à luz a discussão acerca da aprovação e implementação do novo modelo de tributação, legitimado pela Lei Complementar Nº 214/2025. O intuito é visualizar o impacto sobre o ICMS, a fonte de recursos primária do FECOEP, e, por conseguinte, o desempenho das ações vinculadas ao Fundo. Além disso, objetiva-se também desenvolver a segmentação das ações, fundidas através do FECOEP, por área temática fim, durante a última década em Alagoas, com intuito de identificar os principais campos sociais beneficiados com a destinação do recurso e avaliar se está de acordo com os moldes previstos na legislação.

Em tempo, pretende-se visualizar a evolução do indicador que mede a proporção da população vivendo abaixo da linha da pobreza em Alagoas, durante os anos mais recentes. A partir daí, traçar um comparativo com o mesmo período temporal em que houve o desenvolvimento de ações permutadas com recursos oriundos do FECOEP para contemplar o comportamento do indicador com relação, ainda que indiretamente, ao andamento das ações.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1 Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza

Diante da situação de desigualdade e vulnerabilidade permutada na sociedade brasileira, foi estabelecido, por meio do art. 79 presente no Ato

das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)¹ da Constituição Federal do Brasil de 1988, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP), que deveria ser regulamentado por Lei Complementar (a ser definida), mas com a definição de período de vigência até o ano de 2010. O objetivo do Fundo era conceder o acesso às necessidades básicas de subsistência:

‘(...) cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.’ (BRASIL, art. 79, 1988)

O art. 80 do ADCT/1988 estabeleceu que a composição do FECOEP poderia ser proveniente, das seguintes fontes: arrecadação adicional de 0,08% da contribuição social que trata o art. 75 do ADCT/1988²; arrecadação adicional de 5% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ou o imposto que vier substituí-lo, incidindo sobre produtos supérfluos; sobre o produto de arrecadação do art. 153, inciso VII da Constituição Federal 1988 (CF/1988)³; dotações orçamentárias; dotações de qualquer natureza, seja de pessoas físicas ou jurídicas, dentro ou fora do país; e de outras receitas, a serem definidas na regulamentação do Fundo. Já o art. 82 tratou da instituição do Fundo dentro dos Estados, Municípios e Distrito Federal, impondo que a gerência do Fundo fosse com coparticipação da sociedade civil, mas com a liberdade de uso dos recursos elencados no art. 80 da ADCT/1988, ou a destinação de outros que vierem a caber ligação com o Fundo, assim como os estabelecidos nos parágrafos abaixo:

‘§ 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos e nas condições definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição, não se aplicando,

sobre este percentual, o disposto no art. 158, IV, da Constituição.

§ 2º Para o financiamento dos Fundos Municipais, poderá ser criado adicional de até meio ponto percentual na alíquota do Imposto sobre serviços ou do imposto que vier a substituí-lo, sobre serviços supérfluos.’ (BRASIL, art. 82, 1988).

O FECOEP veio a ser regulado em 6 de julho de 2001, pela Lei Complementar de Nº 111, mantendo as diretrizes estabelecidas nos arts. 79, 80 e 81 do ADCT. Contudo, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, embasados nos termos do art. 60, § 3º (CF/1988), promulgaram a Emenda Constitucional Nº 67, em 22 de dezembro de 2010. Nesta, o prazo de vigência do Fundo foi prorrogado por tempo indeterminado, alterando o prazo de vigência final – o ano de 2010, exposto no art. 79 (ADCT/1988) e da LC Nº 111/2001, devido a persistência do quadro de condições degradantes de subsistência no Brasil como um todo.

4.2 Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza em Alagoas (Lei Nº 6.558/2004)

Com a regulação do FECOEP no âmbito do Governo Federal, o Estado de Alagoas implementou o Fundo através da Lei Nº 6.558 de 30 de dezembro de 2004, com objetivo:

(...) de viabilizar para toda a população de Alagoas o acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados exclusivamente em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e em outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida, conforme disposto no art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição Federal.’ (ALAGOAS, art. 1º, 2004)

Como sugerido no art. 82, § 1º, no âmbito estadual, ficou instituído a cobrança de um adicional de 2% sobre o ICMS, sendo discriminadas no art. 2º, inciso

1 Consiste numa parte integrante temporária da Constituição Federal de 1988 com numeração própria e intuito de dar fluidez entre os mandatos, evitar rupturas brutas entre versões da constituição e tratar de temas com prazos de leis. Podendo a legislação nela presente ser extinta, ao cumprir o seu objetivo, ou não.

2 ‘Art. 75. É prorrogada, por trinta e seis meses, a cobrança da contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira de que trata o art. 74 (...)’ (BRASIL, 1988).

3 Trata da instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).

I, alíneas de 'a' à 't' as mercadorias e serviços em que poderia incidir este adicional. Ainda no art. 2º, incisos II, III e IV, foram determinadas as demais fontes base de arrecadação do FECOEP: doações, auxílios, subvenções e legados, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do País ou do exterior; receitas decorrentes da aplicação dos seus recursos; e outras receitas que venham a ser destinadas ao Fundo (ALAGOAS, 2004).

No art. 2º, §§ 3º e 4º, é posto a possibilidade de uso dos recursos do FECOEP para a aquisição de sementes agrícolas e a distribuição das mesmas, até o mês de março, para a população de baixa renda do Estado alagoano, etapa sob responsabilidade do Poder Executivo, cabendo destacar a importância do estabelecimento do período de entrega dada a 'janela de plantio ideal', momento em que o solo está mais propício à germinação. Esta ação acaba por fomentar o desenvolvimento da agricultura familiar tanto de subsistência quanto comercial. No primeiro caso, auxilia a trazer segurança alimentar e nutricional para as famílias, por meio do consumo dos produtos cultivados, enquanto o segundo, permite a geração de renda via comercialização das colheitas, que dada a qualidade das sementes distribuídas e a sua capacidade de adaptação ao solo, tendem a resistir a pragas e ações climáticas, proporcionando a colheita em maior escala.

Outrossim, no art. 2º, § 5º, é previsto que pelo menos cerca de 20% da distribuição de sementes seja para o tipo crioulas – sementes locais, considerando adaptações das sementes para o plantio familiar. Esta ação desenvolve a preservação da biodiversidade local e estimula o resgate e conservação destas por parte da sociedade.

Foi posto também, no art. 2º-A, a incidência de cobrança adicional de 1% sobre os produtos não constantes no art. 2º, inciso I, sendo:

'§ 2º O adicional de 1,0% (um por cento) do ICMS, de que trata o caput deste artigo, aplica-se a todas as operações e prestações sujeitas à alíquota interna, inclusive para fins de cálculo do ICMS devido por substituição tributária.' (ALAGOAS, art. 2º-A, 2004).

Entretanto, considerando mercadorias e serviços essenciais para a população e que é usufruto comum

da população de baixa renda, foram elencados no art. 2º-A, § 3º, as mercadorias e serviços que estão isentas a incidência da cobrança do adicional, englobando serviços de transporte, fornecimento alimentício e de energia elétrica (domiciliar e comercial de até 150 quilowatts/horas mensais), e mercadorias cujos gêneros compõe a cesta básica, medicamentos (uso humano), material escolar e alimentos *in natura*.

O prazo de vigor foi modificado conforme a alteração Federal, estando presente no art. 3º, de maneira que o prazo para aplicação das medidas presentes no arts. 2º e 2º-A passou a ser indeterminado, vigorando enquanto houver a necessidade de suprir as condicionantes estabelecidas no caput do art. 1º (ALAGOAS, 2004). O art. 3º, § 1º, determina a não aplicação do disposto no art. 158, inciso IV, CF/1988, que determina que 25% da arrecadação do ICMS deve pertencer aos Municípios; e no art. 167, inciso IV, CF/1988, tratando da vedação de vinculação de receitas provenientes de impostos à órgão, fundo ou despesa; ou qualquer desvinculação de recursos orçamentários (ALAGOAS, 2004); dado o prejuízo que seria ocasionado à sustentabilidade de recursos para o FECOEP.

Para o acompanhamento do desenvolvimento do Fundo, foi criado, por meio do art. 4º, o Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social, sendo a sua composição mista com representantes do governo, do meio acadêmico e da sociedade civil, atendendo, inclusive, ao posto no art. 82 do ADCT/1988, em que se direciona a gestão do Fundo a entidades com participação da sociedade civil. O conselho ficou responsável por: elaborar a formulação de políticas e diretrizes de programas e ações do governo voltadas ao combate à pobreza; selecionar os programas e ações a serem financiados por recursos do FECOEP e, em articulação com demais órgãos, estabelecer a programação a ser financiada destas ações e programas; dar publicidade do uso dos recursos; e elaborar o Plano Estadual de Combate à Pobreza.

O art. 6º, incisos I ao IV, trazem as diretrizes a direcionar o supracitado Plano Estadual de Combate à Pobreza, os quais:

I – superação da pobreza e redução das desigualdades sociais;

II – acesso de pessoas, famílias e comunidades a oportunidades de desenvolvimento integral;

III – geração de oportunidades econômicas e de inserção de pessoas na faixa economicamente ativa no setor produtivo; e

IV – combate aos mecanismos de geração da pobreza e de desigualdades sociais.’ (ALAGOAS, art. 6º, 2004)

Sendo este financiado por recursos oriundos do FECOEP, conforme estabelecido no art. 6º, § 1º. Em 2023, foi acrescentado no art. 6º, o § 2º, o qual estabelece o acesso prioritário aos recursos do FECOEP, as ações que objetivam o atendimento à população alagoana em território sob estado de emergência ou calamidade pública (ALAGOAS, 2004).

4.3 Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) (Lei Complementar Nº 87/1996)

O Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), foi Instituído pela Lei Complementar Nº 87 de 13 de setembro de 1996, estabelecendo a cobrança sobre a circulação de mercadorias, inclusive dentro de estabelecimentos, e sobre a prestação de serviços, como de comunicação e transporte, dentro do território brasileiro. Para além do âmbito nacional, o art. 2º, § 1º, estabelece a incidência do ICMS nas relações comerciais com o exterior, tendo as especificidades sido elencadas no art. 2º, incisos I e II, as quais prevê a cobrança sobre mercadorias adquiridas por pessoa física ou jurídica e serviços prestados no exterior ou cujo a prestação tenha se iniciado no exterior.

O ICMS dentro da Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado, apresenta o maior volume de receitas, advindas de arrecadação tributária, tendo obtido, no acumulado dos dez anos de análise do presente artigo, R\$ 61.109.122.849,75 de recolhimento. De maneira a ser de suma importância para a permanência do Fundo, dado que é a principal fonte que alimenta o FECOEP dentro do Estado de Alagoas.

4.4 Reforma Tributária

Em 2023, entrou em vigor a Emenda Constitucional Nº 132, de 20 de dezembro de 2023, que permitiu a alteração do Sistema Tributário Nacional

com determinadas alterações dentro da CF/1988. A partir daí, houveram discussões sobre o projeto de Lei, apresentado para estruturar as mudanças na tributação, em que o cerne estava na unificação dos seguintes tributos: Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Imposto sobre Operações Financeiras – Seguros (IOF-Seguros), Imposto sobre Produtos Importados (IPI), Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS) e ICMS, resultando no Imposto sobre Valor Agregado Dual (IVA Dual).

O IVA Dual seria composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS). O IBS teria a permutação da carga tributária advinda do ICMS e do ISS, enquanto a CBS substituiria a tributação do PIS, COFINS, IPI e IOF-Seguros, cabendo destacar que o IPI ainda seria mantido para alguns produtos. Em tempo, seria estabelecido também o Imposto Seletivo (IS), tributação que incidiria sobre o consumo de mercadorias prejudiciais à saúde e/ou ao meio ambiente, ou seja, agiria como ferramenta regulatória para desestimular ações danosas à sociedade brasileira como um todo.

O projeto foi legislado a partir da Lei Complementar Nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Por meio da supracitada Lei Complementar, houve a concretização da alteração na legislação tributária, sendo instituído o IBS, a CBS e o IS, e ainda criou o Comitê Gestor do IBS. O Regime Tributário nos moldes da LC 214/2025, estabelece que a competência do IBS é compartilhada entre Estados, Municípios e Distrito Federal, enquanto a CBS é de competência Federal. O art. 2º, evidencia o embasamento dos tributos no princípio da neutralidade, segundo o qual deverão evitar a distorção sobre as decisões de consumo e de organização da atividade econômica.

No Capítulo II, Seção 1, são apresentadas as hipóteses de incidência do IBS e da CBS, onde é expresso no art. 4º a arrecadação sobre operações onerosas que envolvam bens e serviços, sendo elencados no art. 4º, § 2º, incisos I ao VIII, os quais envolvem compra e venda, locação, prestação de serviços, arrendamento, licenciamento, concessão, cessão, etc. Tendo ainda a incidência sobre as operações postas no art. 5º, incisos I a IV, a exemplo fornecimento de brindes e bonificações, entre outros. O art. 6º, incisos I a XII estabelece os itens que não haverá a cobrança dos tributos, como doações sem contraprestação em benefício do

doador. Em geral, nesta seção é feito o detalhamento da atuação do IBS e da CBS dentro do território brasileiro e as suas exceções.

A transição completa da atual arrecadação tributária para a exposta LC 214/2025 se dará gradativamente, estando as duas compelidas a coexistir até 2033, ano em que prevê a total adequação, como exposto no art. 544 (BRASIL, 2025). Dessa maneira, cabe aos entes federativos o acompanhamento para adequação das medidas da LC 214/2025 dentro de seus respectivos territórios, observando os prazos estabelecidos no art. 544, incisos I ao VI (BRASIL, 2025).

Desse modo, a reforma acionou um alerta com relação a continuidade do FECOEP dentro do estado de Alagoas, posto que atingiu diretamente a principal base de recursos alimentadores do FECOEP, o ICMS, que dentre as fontes é o que emprega maior volume de recursos.

4.5 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Em 2015, durante a Cúpula das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável⁴, foi acordado o estabelecimento de uma Agenda com 17 objetivos e 169 metas associadas para cumprimento até o ano de 2030, tendo adquirido a nomenclatura Agenda 2030. O objetivo concentra-se na oferta de condições benéficas para o meio econômico, social e ambiental, levando em consideração as peculiaridades de cada território e suas capacidades de desempenho, bem como as políticas e prioridades adotadas nacionalmente (ONU, 2015).

Os objetivos estão segmentados abordando ações que visem erradicar a pobreza, garantir acesso à saúde, educação, bem estar, igualdade de gênero, empregabilidade, energia limpa, água, saneamento, entre outros. Ainda estimulando crescimento econômico, indústria, inovação, infraestrutura, paz, vidas debaixo d'água e sobre a terra, consumo e produção sustentável, cidades e comunidades sustentáveis, o combate às alterações climáticas e a redução das desigualdades (ONU, 2015).

Além disso, a ONU instituiu, por intermédio da Carta das Nações Unidas e sob orientação do desenvolvimento dos objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o Departamento de

Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UN DESA). Este ficou responsável por auxiliar com dados e suporte os países membros da ONU no alcance dos objetivos estabelecidos na Agenda 2030, bem como o desenvolvimento socioeconômico. Cabendo salientar que cada território pode estruturar as suas próprias políticas de fomento de combate à pobreza, visto que, apesar de existir ações gerais, cada lugar apresenta características específicas que necessitam de uma atenção particular.

Dessa forma, o FECOEP dentro do estado de Alagoas, atua como uma política de redução das vulnerabilidades sociais, e permeia direta e indiretamente, por meio das ações, os objetivos e metas da Agenda 2030, principalmente os voltados ao combate da insegurança alimentar. Em tempo que demais iniciativas do Fundo auxiliam no tocante a redução das desigualdades sociais.

4.6 Demais referenciais teóricos

Adicionalmente, serão trabalhados outros dados advindos de relatórios, artigos e publicações que tratem da pobreza, fornecidos sobretudo pela Organização das Nações Unidas (ONU), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e demais órgãos governamentais. Cabendo citar o artigo intitulado 'Pobreza e desigualdade social no Brasil: um desafio para as Políticas Sociais' de Isabel Godinho, neste, a autora aborda a desigualdade social como pilar fomentador da pobreza e do foco nas políticas públicas voltadas ao tratamento do assunto. Outro trabalho de relevância foi 'O papel do FECOEP no combate à pobreza em Alagoas' de Claudia Petuba, no qual aborda os desdobramentos da implementação do FECOEP dentro do Estado alagoano, com a visualização de dados estatísticos da pobreza e extrema pobreza antes e depois do FECOEP. Além do Programa Alagoas Sem Fome, instituído pela Lei Estadual Nº 9.128, de 26 de dezembro de 2023, com o objetivo de combater a insegurança alimentar, conjuntamente a entidades privadas, setor produtivo e sociedade civil, ainda desenvolvendo ações ligadas à habitação, educação, conscientização ambiental e qualificação profissional.

4 Encontro que reúne líderes mundiais para definir consensos internacionais sobre medidas benéficas para garantir o bem-estar no presente e salvaguardar o futuro.

5. METODOLOGIA

A metodologia a ser aplicada neste artigo será de caráter misto, com natureza exploratória de dados qualitativos e quantitativos. Tanto os dados qualitativos quanto os quantitativos, serão majoritariamente coletados por meio de bases governamentais, adicionalmente será feito o levantamento de dados de outras plataformas como o IPEA e IBGE.

Os dados qualitativos foram em sua maioria embasados na Constituição Federal do Brasil de 1988, para a dissertação e análise da estrutura que legisla o FECOEP, ICMS e IBS e a ligação entre os referidos. Ademais, fará o uso da LOA presente na plataforma de informações Alagoas em Dados de domínio da Secretaria de Estado de Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG/AL), que por sua vez, demonstra em seu conteúdo a discriminação dos valores do FECOEP e ações a ele ligadas. Para mais, foi feito uso de artigos e trabalhos de bases diversas, como a base de dados do IPEA para a construção da narrativa sobre os limiares da pobreza, e outro de domínio da Escola do Governo de Alagoas (EGAL), que traz um olhar analítico e serviu para embasar as nuances da implementação do FECOEP no estado de Alagoas tal qual as ações e políticas desenvolvidas com recursos oriundos do Fundo.

No panorama quantitativo, será realizada a coleta de informações, por meio das seguintes plataformas: Portal da Transparência do Estado de Alagoas, do qual serão extraídos os dados das ações que captam receitas diretamente do FECOEP, segmentadas por fonte e programa finalístico, sendo considerado os valores pagos durante o período temporal de 2015 a 2025, cerca de uma década; o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), o qual foi buscado os valores do ICMS para o período de análise 2015-2025; e do IBGE, em que serão coletados os dados sobre a proporção da população vivendo abaixo da linha da pobreza nacional, de 2015 a 2024⁵, sendo a linha de pobreza considerada igual a US\$ 8,30/dia, que equivale a aproximadamente R\$ 2,45/dólar⁶.

O intuito é verificar o volume dos recursos ao longo dos dez anos e as principais áreas que os recursos estão

sendo destinados. Em tempo, visualizar a relação de influência com o combate da pobreza e alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), visto através do impacto na evolução do percentual da população abaixo da linha da pobreza.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Segundo os dados da ONU, cerca de 780 milhões de indivíduos vivem no Limiar Internacional da Pobreza, ou seja, sobrevivendo com menos de 1,90 dólar por dia. As pesquisas ainda apontam que 11% da população mundial busca o acesso às necessidades básicas ligadas à saúde, educação, água e saneamento básico (ONU, 2019).

Na perspectiva do atual Secretário-Geral da ONU, António Guterres, “a pobreza não é uma falha pessoal; é uma falha sistêmica – uma negação da dignidade e dos direitos humanos” (2025). Dessa maneira, tendo em vista a crescente problemática, a ONU colocou como objetivo número 1, na Agenda 2030, acabar com a pobreza em todas as suas formas e em todos os lugares, propondo ainda cinco metas direcionadas a cumprir o objetivo. Ademais, foi instituído outros 16 objetivos com um total de 164 metas voltados ao desenvolvimento social, econômico e ambiental, que direta e indiretamente contribuem para o combate à pobreza, a redução das desigualdades e avanço sustentável.

O Brasil, por sua vez, trouxe a atenção para uma das principais problemáticas das regiões em estágio de desenvolvimento do país, a equidade social. Assim, com intuito de reduzir as desigualdades sociais, foi estabelecido, pelo art. 79 do ADCT/1988, o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP), regulamentado pela Lei Complementar Nº 111/2001, que concedeu aos Estados, Municípios e o Distrito Federal a possibilidade de implementação do referido Fundo dentro de suas próprias legislações. Por meio dessa estratégia de segmentação entre os entes federativos, o tratamento se dá em escala pormenorizada, contribuindo com o combate direcionado às problemáticas de vulnerabilidade social, dado que os entes federativos brasileiros, possuem ampla divergência cultural, social, econômica e ambiental. Em suma, esta estratégia de aplicação do

5 A plataforma de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não havia divulgado os dados para o ano de 2025, impossibilitando a análise da década como um todo.

6 Convertido pela paridade do poder de compra (PPC-2021).

Fundo promove a ação mais incisiva sobre o combate da pobreza e extrema pobreza e demais gargalos nas localidades de aplicação.

A partir disso, o estado de Alagoas legalizou a implementação do Fundo, por meio da Lei Nº 6.558/2004 em seu território. Segundo as diretrizes da legislação do FECOEP em Alagoas, por intermédio dos recursos do Fundo, deverão ser instituídas ações suplementares direcionadas as seguintes áreas: nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e em outros programas de relevante interesse social, com objetivo da melhoria da qualidade de vida e condições básicas de subsistência da sociedade alagoana (ALAGOAS, art. 1º, 2004).

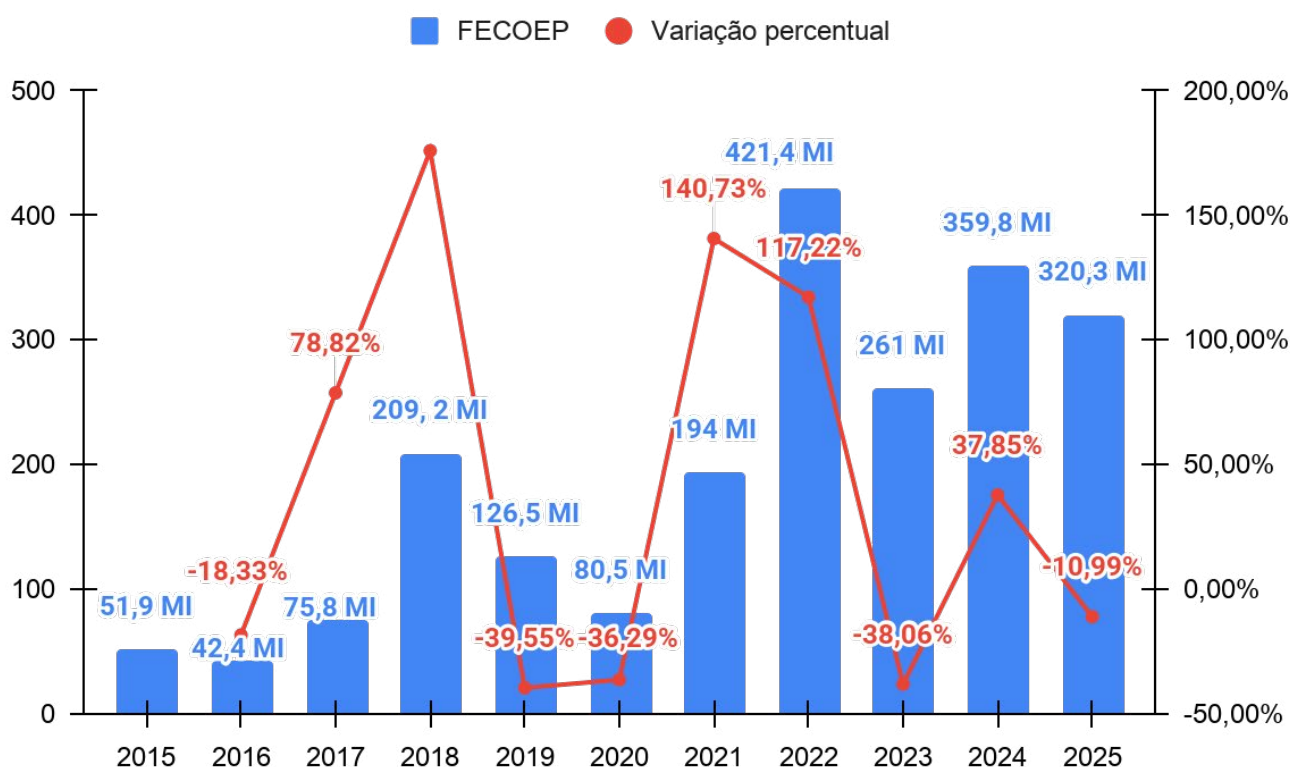
Com relação a composição financeira do Fundo, estas poderão ser compostas do adicional de 2% no ICMS ou o imposto que vier a substituí-lo, incidindo sobre os produtos listados no art. 2º da Lei 6.558/2004 e de 1% sobre os demais produtos em que há a incidência de ICMS e que não estão listados no supracitado artigo; doações, auxílios, subvenções e legados seja de pessoa física ou jurídica dentro do país ou estrangeira; decorrentes da aplicação própria de recursos; e qualquer outra forma de fonte que venha a ser destinada para o Fundo. A legislação ainda prevê a isenção de cobrança do adicional sobre o ICMS em serviços essenciais à população alagoana, como transporte, medicamentos (para humanos) e mercadorias que compõem a cesta básica de consumo (ALAGOAS, art. 2º-A, 2004).

Entretanto, a partir de janeiro de 2025, com a aprovação da Lei complementar Nº 214/2025, que institui o IS e IVA Dual, houve a unificação de seis tributos existentes, dentre eles o ICMS, principal fonte alimentadora do FECOEP em Alagoas. A partir daí, a preocupação surgiu da sustentação e consequente desenvolvimento tanto do Fundo quanto das ações pautadas com recursos do referido. Entretanto, ao conferir o próprio texto da Lei estadual Nº 6.558/2004, fica expresso no art. 2º, inciso I, que haverá a cobrança adicional de 2% sobre produtos que incidem o ICMS, ou o imposto que vier a substituí-lo (ALAGOAS, 2004). Dessa maneira, subentende-se que haverá a transferência das incidências adicionais sobre os produtos tributados pelo ICMS para o IBS. Todavia, dada a transição gradativa da reforma tributária, que está prevista para finalizar a transição completa em 2033,

ainda não houve alterações dentro da legislação do FECOEP no estado alagoano.

Ao adentrar no comportamento dos recursos pagos destinados ao Fundo em Alagoas, expostos no gráfico 1, percebe-se, ao longo dos anos analisados, a presença de volatilidade de volume monetário, com registro de aumentos e reduções. O ano de 2022 se destaca com maior acréscimo de recursos monetários, cerca de R\$ 227,4 MI a mais que o ano anterior. Em contraste, no ano seguinte (2023), foi registrado o maior decréscimo, aproximadamente R\$ 160,3 MI a menos arrecadados pelo Fundo com relação ao período anterior. Em tempo, ao comparar o início ao final do período de análise, registrou-se o aumento em torno de R\$ 268 MI a mais, de recursos dentro do FECOEP, sendo destinados a ações de desenvolvimento social, ambiental e econômico.

GRÁFICO 1 – Evolução dos recursos pagos em milhões (R\$) destinados ao FECOEP em Alagoas – 2015-2025



Fonte: Elaboração própria através dos dados do Portal da Transparência de Alagoas (2026).

Ao verificar as variações percentuais dos recursos destinados ao Fundo, expostas no gráfico acima, sobressai com crescimento os anos de 2018, 2021 e 2022 com cerca de 176%, 141% e 117%, respectivamente. Por outro lado, 2019, 2023 e 2024, apresentaram os maiores decréscimos percentuais, aproximadamente 40% (2019) e 38% (2023 e 2024).

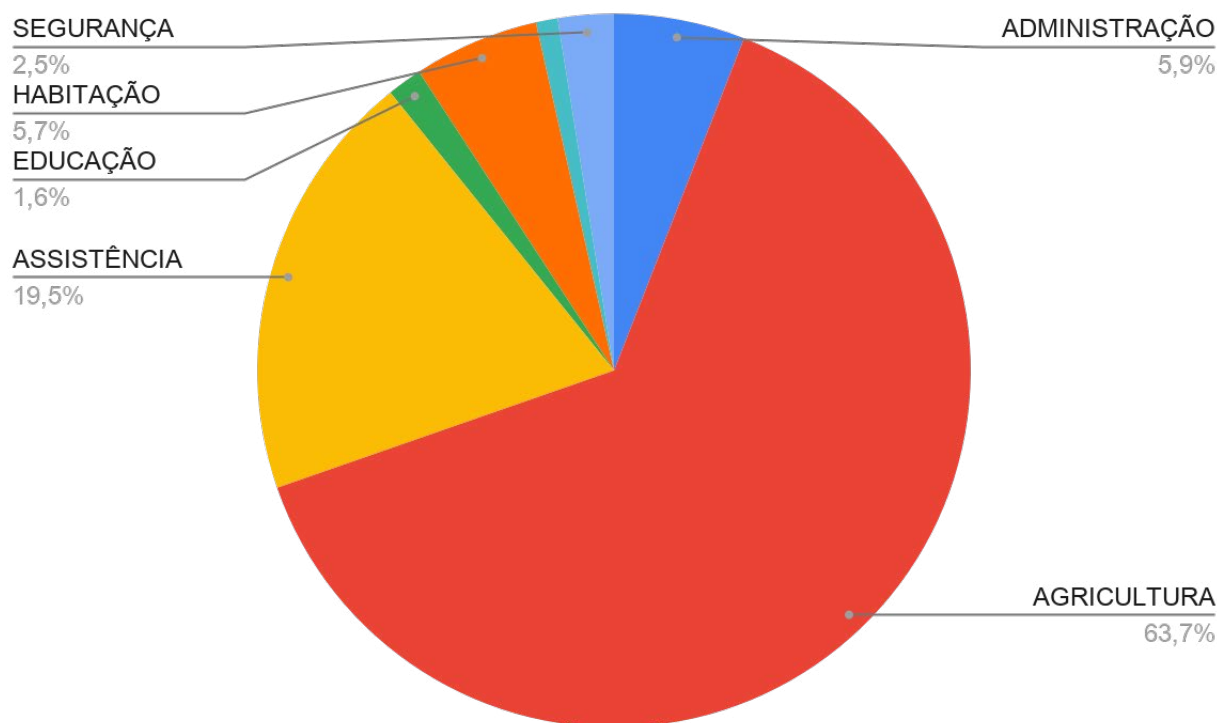
Ademais, o FECOEP no estado de Alagoas, engloba nitidamente parte dos objetivos previstos na Agenda 2030. O desenvolvimento das ações com recursos do Fundo, enfocam no fornecimento de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico e reforço da renda familiar. Estas ações alinham-se diretamente com as metas presente nos seguintes objetivos: ODS 1 – erradicação da pobreza; ODS 2 – acabar com a fome; ODS 3 – acesso a saúde e ao bem-estar social; ODS 4 – acesso a educação de qualidade; ODS 6 – acesso à água limpa e saneamento; e ODS 11 – cidades e comunidades sustentáveis; de maneira a fomentar o progresso dos objetivos localmente.

Além desses, o desempenho das ações do FECOEP, influencia no aperfeiçoamento de outras áreas e o

consequente desenvolvimento de demais ODS's. A exemplo o estímulo à agricultura familiar via recursos do Fundo, que impacta a área econômica e social, através da distribuição de sementes e posterior comercialização dos produtos colhidos. Em virtude disso, pode-se identificar nesta ação a abrangência da ODS 8 que trata de metas para atingir o emprego digno e o crescimento econômico. Dessa forma, o FECOEP contribui, direta e indiretamente, para o atendimento dos objetivos e metas da Agenda 2030, ao passo que encaminha o Estado alagoano a obter a tríade do desenvolvimento sustentável.

Ao voltar para as áreas temáticas de destinação do recurso durante o período de análise definido (2015-2025), percebe-se que a área que mais recebeu destinação, somando todos os anos, foi a de agricultura com 63,7% dos recursos para ações nesta área, seguido de assistência social 19,5% e administração com 5,9%. As demais áreas somadas totalizam 10,9% de recursos sendo destinados a áreas como educação, habitação, segurança pública, saneamento, saúde, entre outras, como podem ser visualizadas no gráfico 2.

GRÁFICO 2 – Áreas temáticas em que estão sendo destinados os recursos do FECOEP em Alagoas – Somatório de 2015 a 2025:



Fonte: Elaboração própria através dos dados do Portal da Transparência (2026).

A agricultura é a área que mais recebe investimentos, com demasiada influência sobre a sociedade alagoana através de iniciativas como: Planta Alagoas, que distribui sementes de milho, feijão, arroz e sementes crioulas para atender tanto a agricultura familiar de subsistência quanto comercial bem como a sustentabilidade da biodiversidade da agricultura local; Distribuição de Alevinos, que consiste na entrega de filhotes de peixes para açudes, barragens, tanques entre outros, suprimindo as necessidades de nutrição familiar por intermédio da piscicultura; e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que pauta-se na compra de alimentos voltados a doação para a sociedade em situação de vulnerabilidade alimentar, sendo a compra obtida de agricultura familiar com a dispensação de licitação, estimulando o comércio e a geração de renda para os produtores locais (ALAGOAS, 2024).

Em 2023 foram mais de 1,3 mil toneladas de sementes entregues, cerca de 1.125.300 alevinos de tilápia do Nilo distribuídos e 98 mil famílias beneficiadas com PAA (ALAGOAS, 2024). Vale destacar que o desenvolvimento das ações dessa temática contribui para com o alcance das ODS's 1, 2 e 8 da

Agenda 2030, que visa à Erradicação da Pobreza, Fome Zero e Emprego Digno e Crescimento Econômico, respectivamente.

Ademais, destaca-se as ações de assistência social voltadas diretamente a nutrição e educação da população do Estado, como: Cartão Criança Alagoana (Cartão CRIA), que fornece suporte para alimentação de gestantes e crianças até seis anos de idade, beneficiando até o momento mais de 150 mil alagoanos; Mais Merenda, que fornece alimentação adequada para alunos do ensino Fundamental e Médio, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e de Ensino Integral, que recebem até cinco refeições por dia; Cartão Alagoas Sem Fome, que concede auxílio financeiro, permitindo a compra em estabelecimento parceiros; Complexos Nutricionais, que fornecem alimentação gratuita para a população em vulnerabilidade social; Leite do Coração, que entrega 2L/semana de leite aos alunos da rede estadual; Cartão Escola 10, que fornece benefícios financeiros a estudantes da rede estadual de ensino médio, incluindo EJA; e Programa Bolsa Alimenta, que fornece alimentação para estudantes universitários, e, inclusive ganhou o Selo ODS Educação 2024

(ALAGOAS, 2024; ALAGOAS, 2025). Desse modo, é notável os esforços públicos para garantir o acesso às necessidades básicas, como educação, tal como posto na ODS 4 – Educação de Qualidade.

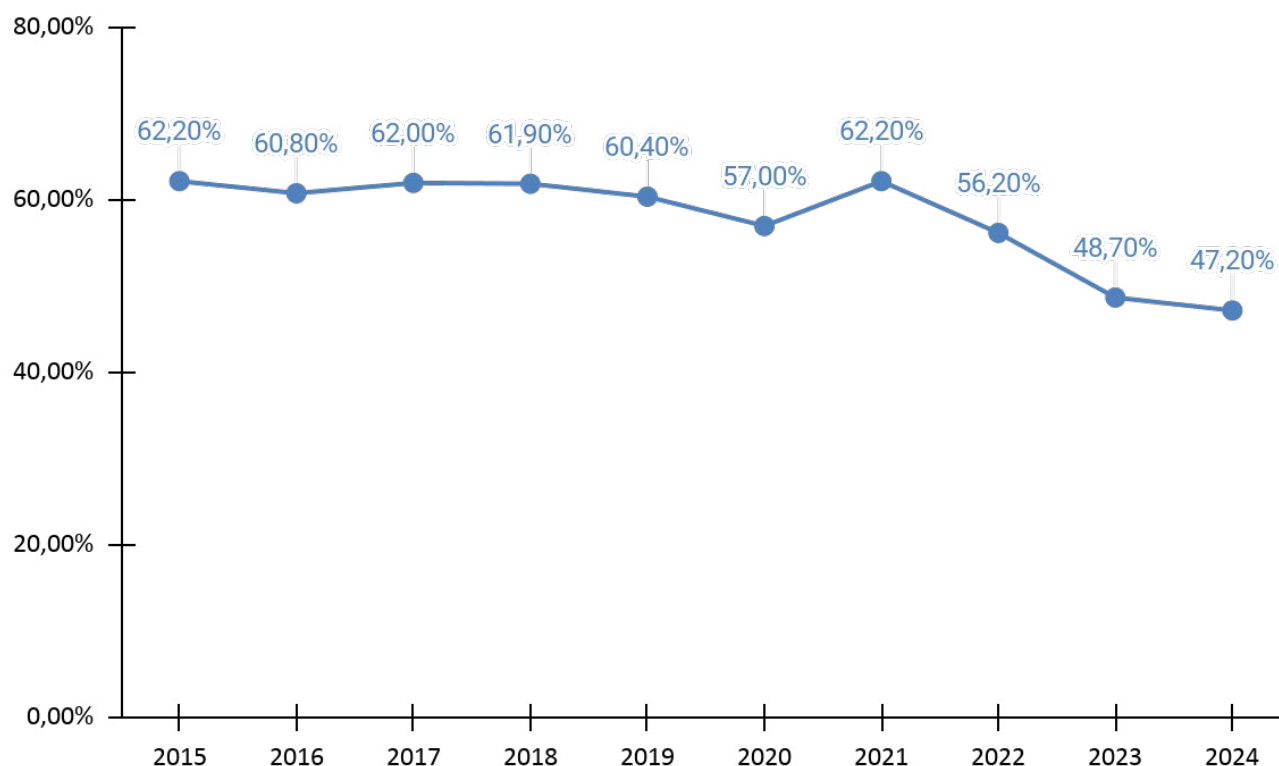
Existindo também ações direcionadas à habitação, tal qual: Vida Nova nas Grotas, que fornece reformas nas comunidades dentro e fora das residências em regiões de grotas, tendo sido alcançadas, desde a implantação do projeto, cerca de 59 grotas das 100 que existem dentro do território alagoano; e Vida Nova na Sua Casa, que direciona a construção de habitação para a população em vulnerabilidade social, retirando cidadãos alagoanos das ruas, de comunidades de lona, locais de risco e do aluguel, tendo beneficiado só em 2023 cerca de 538 famílias alagoanas com a construção de 192 casas (ALAGOAS, 2024).

A maioria destas ações foram sob orientação do Programa Alagoas Sem Fome em conjunto com demais

órgãos do Estado em parceria com a sociedade civil e setor privado. Apesar de ter o foco no combate à insegurança alimentar, o supracitado programa também acaba estimulando o desenvolvimento de ações que combatem demais vulnerabilidades sociais dentro do Estado, fomentando o caminho para alcance das metas da Agenda 2030, assegurando as medidas propostas pela Declaração dos Direitos Humanos e os objetivos da legislação do FECOEP.

Ao observar o percentual da população alagoana vivendo abaixo da linha da pobreza, percebe-se o comportamento instável semelhante ao dos recursos destinados ao FECOEP. Sendo visível dois momentos, um que compreende de 2015 a 2021, do qual o percentual cresce e decresce, variando entre 57% e 62,2%, e o segundo de 2021 em diante, o qual o percentual apresenta reduções consecutivas, como pode ser observado no gráfico 3.

GRÁFICO 3 – Proporção da população de Alagoas vivendo abaixo da linha da pobreza nacional – 2015 a 2024



Fonte: Elaboração própria através dos dados do IBGE (2026).

Ainda por meio das informações fornecidas no gráfico 3, é visível que de 2021 a 2024, a proporção da sociedade alagoana apresenta redução na condição

de sobrevivência abaixo da linha da pobreza nacional, passando de 62,2% (2021) para 47,2% (2024), menor percentual de toda a série analisada, marcando a redução

de cerca de 15 pontos percentuais a menos no comparativo de 2024 frente a 2021. É notável também que a partir da instituição do Programa Alagoas Sem Fome, em 2023, há uma redução de cerca de 1,5% da proporção da população abaixo da linha da pobreza em Alagoas no período de comparação de 2024 em relação a 2023. O que sinaliza, direta e indiretamente, o bom desempenho das ações tomadas pelo Governo dentro do Estado e o esforço de superar essa condicionante de vulnerabilidade social, que em grande medida é responsável pela pobreza e aprofundamento das desigualdades sociais dentro de Alagoas.

7. CONCLUSÃO

Por meio dos dados analisados, é possível verificar o crescente envolvimento do setor público no desenvolvimento das ações direcionadas a sanar os gargalos econômicos-sociais que influem diretamente na condição de pobreza dos cidadãos. Com isso, por meio dos recursos advindos do FECOEP, a estruturação de programas e projetos governamentais se torna direcionado, levando a desenvoltura de acesso às classes mais marginalizadas da sociedade.

Sendo possível visualizar, durante os dez anos de análise, o constante investimento de recursos a programas voltados à assistência social, educação, cultura, esporte, infraestrutura, saúde, segurança pública, recursos hídricos, meio ambiente entre outros. Tais

programas resultaram em projetos com a construção de habitações e clínicas, fortalecimento da agricultura familiar, implantação de cursos de graduação e pós-graduação, assistência estudantil, auxílio moradia, apoio a mulheres e crianças na primeira infância, em situação de vulnerabilidade social.

O Programa Alagoas Sem Fome, demonstra considerável influência nas ações de desenvolvimento educacional, habitacional e profissional dos cidadãos alagoanos para além do nutricional, que é o objetivo principal do programa. Sendo notável o impacto na melhoria da qualidade de vida, como o dos estudantes, através do Cartão Escola 10 e o Leite do Coração, que chegou a beneficiar mais de 130 e 170 mil estudantes, respectivamente, da rede estadual só em 2023. Estas ações contribuem para a concessão de condições mais dignas à população, levando a consequente evolução socioeconômica. Em tempo, eleva o patamar populacional para fora da proporção de alagoanos vivendo abaixo da linha de pobreza nacionalmente.

Decerto, a reforma realizada com a instituição do IBS, poderá influenciar modificações no modo operante do FECOEP, mas dada a transição gradativa, caberá a estudos futuros a avaliação comparativa do acompanhamento das ações a serem desenvolvidas com a completa extinção do ICMS. Cabendo ressaltar, que a mudança não anula o FECOEP.

8. Referências

1. ALAGOAS. Dados Alagoas: portal de dados abertos do Estado de Alagoas. Maceió: Governo do Estado de Alagoas, [2026]. Disponível em: <https://dados.al.gov.br/>. Acesso em: 3 abr. 2026.
2. ALAGOAS. Diário Oficial do Estado de Alagoas: Edição 22574. Maceió: Imprensa Oficial, 2024. p. 7. Disponível em: <https://diario.imprensaoficial.al.gov.br/apinova/api/editions/viewPdf/22574>. Acesso em: 19 mar. 2026.
3. ALAGOAS. [Governo do Estado]. Ações Existentes. Alagoas sem Fome, [2024]. Disponível em: <https://alagoassemfome.al.gov.br/acoes-existentis>. Acesso em: 2 mar. 2026.
4. ALAGOAS. [Governo do Estado]. Cartão CRIA. Maceió: Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social, [2026]. Disponível em: <https://www.cria.al.gov.br/fotos/49-gerencias/gerencia-de-assistencia/280-cartao-cria>. Acesso em: 4 abr. 2026.
5. ALAGOAS. [Governo do Estado]. Governo do Estado lança pacto contra a fome que beneficiará mais de 100 mil famílias. Maceió: Agência Alagoas, 2023. Disponível em: <https://alagoas.al.gov.br/galeriav/governo-do-estado-lanca-pacto-contr-a-fome-que-beneficiara-mais-de-100-mil-familias>. Acesso em: 4 abr. 2026.
6. ALAGOAS. [Governo do Estado]. Planta Alagoas: agricultores começam a receber sementes na janela de plantio ideal. Maceió: Agência Alagoas, 2024. Disponível em: <https://alagoas.al.gov.br/noticia/planta-alagoas-agricultores-comecam-a-receber-sementes-na-janela-de-plantio-ideal>. Acesso em: 19 mar. 2026.

7. BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 24 mar. 2026.
8. BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: Artigo 156-A. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art156a. Acesso em: 25 mar. 2026.
9. BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Artigo 79. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#adctart79. Acesso em: 19 mar. 2026.
10. BRASIL. Emenda Constitucional nº 67, de 22 de dezembro de 2010. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc67.htm. Acesso em: 20 mar. 2026.
11. BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 24 mar. 2026.
12. BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023: Artigo 23. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm#art23. Acesso em: 24 mar. 2026.
13. BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 23 mar. 2026.
14. BRASIL. Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp111.htm. Acesso em: 19 mar. 2026.
15. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 26 de dezembro de 2024. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 25 mar. 2026.
16. BRASIL. Ministério da Cultura. Nações Unidas: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030. Brasília, DF: Ministério da Cultura, [202-?]. Disponível em: <https://www.gov.br/culturaviva/pt-br/biblioteca-cultura-viva/documentos-e-publicacoes/cartilhas/nacoes-unidas-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-agenda-2030.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2026.
17. BRASIL. Ministério da Fazenda. Lei Geral do IBS, da CBS e do Imposto Seletivo. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/regulamentacao-da-reforma-tributaria/lei-geral-do-ibs-da-cbs-e-do-imposto-seletivo>. Acesso em: 20 jan. 2026.
18. BRASIL. Ministério da Fazenda. Reforma Tributária. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria>. Acesso em: 24 mar. 2026.
19. BRASIL. Ministério da Fazenda. Regulamentação da Reforma Tributária: Lei Geral do IBS, da CBS e do Imposto Seletivo. Brasília, DF, 2024. 1 arquivo PDF. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/regulamentacao-da-reforma-tributaria/lei-geral-do-ibs-da-cbs-e-do-imposto-seletivo/apresentacoes/2024-08-13_regulamentacao-da-reforma-tributaria_resumida-cae-sf.pdf. Acesso em: 24 mar. 2026.
20. BRASIL. Ministério da Fazenda. Siconfi: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Brasília, DF: Tesouro Nacional, [2026]. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 3 abr. 2026.
21. BRASIL. Poder Executivo. Diário Oficial da União: Seção 1, Edição 243. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 21 dez. 2023. p. 1. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=1&data=21/12/2023>. Acesso em: 24 mar. 2026.

22. BRASIL. Resolução nº 217, de 10 de dezembro de 1948. [Declaração Universal dos Direitos Humanos]. Normas Brasil, [2024]. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-217-1948_94854.html. Acesso em: 30 mar. 2026.
23. BRASIL. [Superior Tribunal de Justiça]. Inciso IV do Artigo 158 da Constituição Federal de 1988. Jusbrasil, [2024]. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10665243/inciso-iv-do-artigo-158-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 20 mar. 2026.
24. BRASIL. [Superior Tribunal de Justiça]. Inciso VII do Artigo 153 da Constituição Federal de 1988. Jusbrasil, [2024]. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10669537/inciso-vii-do-artigo-153-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 19 mar. 2026.
25. BRASIL. [Superior Tribunal de Justiça]. Inciso IV do Artigo 167 da Constituição Federal de 1988. Jusbrasil, [2024]. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10662043/inciso-iv-do-artigo-167-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 20 mar. 2026.
26. CENTRO REGIONAL DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNRIC). Eliminar a pobreza. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://unric.org/pt/eliminar-a-pobreza/>. Acesso em: 19 jan. 2026.
27. CHAMADA DE TRABALHOS PARA A CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO (CODE), 2., 2011, Brasília. Artigo 31 – Área 2. Brasília, DF: IPEA, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo31.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2026.
28. COUTO, Eduardo Araujo. De transitório a provisório: A perenidade estratégica do ato das disposições constitucionais transitórias. Revista Agenda Política, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 193–219, 2018. DOI: 10.31990/10.31990/agenda.ano.volume.numero. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/209>. Acesso em: 19 mar. 2026.
29. EMATER [Alagoas]. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Maceió: Emater, [2024]. Disponível em: <https://www.emater.al.gov.br/programas-e-projetos/programa-aquisicao-de-alimentos-paa>. Acesso em: 2 mar. 2026.
30. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Tabela 5877: Produto Interno Bruto a preços correntes, impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos e Valor adicionado bruto a preços correntes por total e classes de atividade econômica. Rio de Janeiro: IBGE, [2026]. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/5877>. Acesso em: 3 abr. 2026.
31. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Artigo 31 – Área 2. Brasília, DF: IPEA, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo31.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2026.
32. LEGISWEB. Lei Complementar nº 111 de 06/07/2001. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=117212>. Acesso em: 19 mar. 2026.
33. ONU. Organização das Nações Unidas. Summit of the Future: What is the Summit of the Future?. Nova York: UN, [2024]. Disponível em: <https://www.un.org/en/summit-of-the-future/about>. Acesso em: 26 mar. 2026.
34. UNEAL. [Universidade Estadual de Alagoas]. Programa Bolsa Alimenta contribui para certificação da Uneal com o Selo ODS Educação 2024. Arapiraca: Uneal, 2024. Disponível em: <https://uneal.edu.br/noticia/22-rotativas/1793-programa-bolsa-alimenta-contribui-para-certificacao-da-uneal-com-o-selo-ods-educacao-2024>. Acesso em: 2 mar. 2026.

Reforma tributária e justiça social no Brasil: desafios, contradições e caminhos para reduzir a desigualdade

- **Guilherme Thomaz**

Secretaria de Estado da Casa Civil do Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: gthomaz@casacivil.rj.gov.br

- **Juliana d'Escoffier di Stasio**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: juliana.stasio@planejamento.rj.gov.br

Resumo

O artigo analisa o sistema tributário brasileiro sob a perspectiva da justiça social, examinando seus condicionantes históricos, institucionais e econômicos, bem como os limites e potencialidades da reforma introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023. Parte-se do diagnóstico de que, apesar de uma carga tributária comparável à de economias avançadas, o Brasil mantém elevados níveis de desigualdade socioeconômica, evidenciando um descompasso estrutural entre arrecadação, desenho do sistema fiscal e capacidade redistributiva do Estado. A análise sustenta que o principal entrave não reside no volume de recursos arrecadados, mas na composição da base tributária e na forma de incidência dos tributos, historicamente concentrada sobre bens e serviços, o que reduz a progressividade do sistema e limita sua função distributiva. O estudo destaca como as escolhas fiscais consolidadas ao longo do processo de formação do Estado brasileiro contribuíram para a reprodução das desigualdades. Discute-se a complexidade normativa e a fragmentação federativa como fatores que ampliam insegurança jurídica e assimetrias regionais. No exame da Emenda Constitucional nº 132/2023, identificam-se avanços relevantes em termos de simplificação administrativa, harmonização federativa e racionalização da tributação sobre o consumo, incluindo mecanismos como o Imposto sobre Valor Agregado dual e o *cashback*. Conclui-se que seus efeitos distributivos tendem a ser limitados, na medida em que não enfrentam de forma estrutural a tributação da maior faixa de renda e do patrimônio. O artigo sustenta que a redução consistente das desigualdades demanda uma agenda fiscal ampla, que articule reforma tributária, qualidade do gasto público e capacidade institucional do Estado.

Palavras-chave: Sistema; Tributo; Reforma; Desigualdade; Social; Justiça.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil permanece entre as economias mundiais com altos índices de desigualdade socioeconômica, fenômeno que se expressa tanto na elevada concentração de renda quanto nas persistentes disparidades regionais e no acesso assimétrico a bens e serviços essenciais. Apesar da ampliação do arcabouço de políticas sociais ao longo das últimas décadas, os avanços observados têm se mostrado insuficientes para alterar de forma estrutural o padrão distributivo

do país. Nesse contexto, a atuação do Estado, particularmente por meio de políticas fiscais, assume papel central na correção de falhas de mercado e na mitigação dos mecanismos institucionais que reproduzem a desigualdade.

A política fiscal, enquanto um dos principais instrumentos de intervenção estatal sobre a atividade econômica, ocupa posição estratégica nesse debate, na medida em que viabiliza o financiamento das funções alocativa, distributiva e estabilizadora do

Estado. Todavia, sua formulação envolve um *trade-off* recorrente entre a necessidade de assegurar recursos suficientes para o financiamento das políticas públicas e o estabelecimento de uma base tributária que não imponha ônus excessivo às camadas sociais de menor renda. Quando a tributação incide de forma desproporcional sobre o consumo, sobretudo de bens essenciais, ainda que substituíveis, o sistema fiscal pode restringir condições básicas de vida ou sobrevivência, comprometendo direitos fundamentais e aprofundando as desigualdades quais deveria atenuar.

No caso brasileiro, esse dilema manifesta-se de forma particularmente aguda em razão da predominância da tributação indireta, da elevada complexidade normativa e da fragmentação federativa. Tal configuração resulta em um sistema predominantemente regressivo, no qual os estratos de menor renda suportam, proporcionalmente, maior carga tributária, o que implica diretamente em um desalinhamento aos princípios fundamentais do sistema tributário, da capacidade contributiva e da isonomia, consagrados na Lei maior Brasileira, a Constituição Federal de 1988 (CF/88). A assimetria entre o desenho jurídico-formal do sistema e seus efeitos econômicos concretos compromete tanto a legitimidade quanto a eficácia da tributação enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento inclusivo.

Sob a ótica da justiça social, o sistema tributário brasileiro apresenta fragilidades significativas. Na prática, os princípios da isonomia e da capacidade contributiva revelam-se de difícil aplicação, evidenciando a distância entre o arcabouço formal do sistema e a realidade socioeconômica vivenciada pela população.

Adicionalmente, a análise da tributação não pode ser dissociada da qualidade e da eficiência do gasto público. O montante arrecadado pelo Estado não constitui uma variável independente, devendo ser avaliado em articulação com a capacidade institucional de transformar receitas em políticas públicas efetivas. Nesse sentido, o debate sobre reforma tributária tem ocupado posição recorrente na agenda governamental brasileira, permeado por disputas políticas, conflitos distributivos e interesses federativos, o que historicamente dificulta a implementação de transformações profundas.

A promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023 representa um marco relevante ao promover uma reestruturação profunda da tributação

sobre bens e serviços, com implementação gradual até 2033. A nova reforma tributária busca racionalizar o sistema, reduzir custos de conformidade e corrigir distorções associadas à tributação do consumo. Contudo, embora avance em aspectos importantes, especialmente no âmbito da eficiência e da harmonização federativa, a nova configuração não elimina o *trade-off* existente entre financiamento estatal e justiça distributiva, tampouco esgota o debate sobre a necessidade de maior progressividade na tributação da renda e do patrimônio.

Diante desse cenário, o presente ensaio tem como objetivo refletir sobre o sistema tributário brasileiro sob a ótica da justiça social, nos limites e potencialidades da reforma introduzida pela EC nº 132/2023, quanto ao enfrentamento de desigualdades sociais estruturais. Ao articular uma abordagem histórica, econômica e jurídico-institucional, o artigo busca contribuir para o debate sobre o planejamento governamental e para a formulação de políticas públicas, ressaltando a importância de uma estratégia fiscal que concilie capacidade de financiamento do Estado, proteção das condições materiais de subsistência e efetiva redução das desigualdades socioeconômicas.

2. JUSTIFICATIVA

A persistência de elevados níveis de desigualdade socioeconômica no Brasil, mesmo diante de uma carga tributária comparável à de economias avançadas, revela uma disfuncionalidade na relação entre arrecadação, desenho institucional do sistema tributário e capacidade redistributiva do Estado. Tal descompasso evidencia que o problema central da tributação brasileira não reside exclusivamente no volume de recursos arrecadados, mas, sobretudo, na sua composição, incidência e articulação com as políticas públicas de gasto social. Nesse contexto, a análise da reforma tributária recente, materializada pela Emenda Constitucional nº 132/2023, demanda um exame que ultrapasse a dimensão estritamente arrecadatória e incorpore considerações sobre justiça social, equidade distributiva e eficiência macroeconômica.

Do ponto de vista da economia política, sistemas tributários excessivamente focados na tributação indireta tendem a aprofundar falhas de mercado já existentes, revelando uma dissociação entre eficiência arrecadatória e equidade distributiva, com efeitos adversos sobre a demanda agregada e o crescimento

econômico de longo prazo. À luz de um referencial keynesiano, a tributação e o gasto público não devem ser tratados como instrumentos neutros, mas como mecanismos centrais de estabilização econômica e redistribuição da renda. Assim, reformas tributárias que privilegiam a simplificação administrativa e a eficiência arrecadatória, sem enfrentar de forma substantiva a concentração de renda e patrimônio, correm o risco de produzir ganhos limitados em termos de bem-estar social.

Adicionalmente, a centralidade assumida pela reforma da tributação sobre o consumo na agenda política recente, embora relevante para mitigar distorções alocativas e reduzir custos de conformidade, não esgota o debate sobre justiça tributária no Brasil. A relativa marginalização de instrumentos progressivos, como a tributação da renda e do patrimônio, bem como a ausência de regulamentação do imposto sobre grandes fortunas, reforça a necessidade de uma análise crítica sobre os limites do novo arranjo institucional para promover redução efetiva das desigualdades. Dessa forma, justifica-se a realização do presente estudo, que busca articular o debate histórico, econômico e jurídico do sistema tributário brasileiro com os desafios contemporâneos da justiça social.

3. OBJETIVOS

O presente trabalho tem por objetivo chamar a atenção sobre como o atual sistema tributário brasileiro se comporta do ponto de vista da justiça social, ressaltando os desafios que uma proposta de reforma precisaria ser capaz de superar para criar o processo de diminuição de concentração de renda e redução de desigualdades.

O estudo se propõe a apresentar um breve relato histórico do sistema tributário brasileiro, suas mais destacadas modificações sofridas ao longo do tempo, demonstrando considerações que podem ser interpretadas como retrocessos e, outras consideradas como evoluções.

Será exposta a atual composição da carga tributária do país e suas implicações, com destaque à importância do arcabouço institucional legal do sistema democrático de direito, cuja revisão deve ser complementar à análise sobre o aspecto econômico.

Ainda, será comentada a reforma tributária aprovada pela EC nº 132/2023, regulamentada principalmente pela Lei Complementar (LC) nº 214/2025,

que passou a vigorar em 2026 e conta com um período de adaptação até 2033, buscando destacar as mudanças que traz ao sistema tributário brasileiro e o reflexo esperado dessas medidas.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O referencial teórico- conceitual deste estudo fundamentase na economia política da tributação e na análise institucional das políticas públicas, compreendendo o sistema tributário como um arranjo histórico e político cujos efeitos distributivos decorrem de escolhas institucionais consolidadas ao longo do processo de formação do Estado brasileiro (Varsano, 1996; Galvão; Hanley, 2022). Essa abordagem permite situar a modelagem fiscal não apenas como instrumento de arrecadação, mas como elemento constitutivo da dinâmica de desigualdade socioeconômica.

A articulação entre as justiças social e tributária orienta a análise dos princípios da isonomia e da capacidade contributiva, destacando os limites de um sistema fortemente ancorado na tributação indireta sobre o consumo. A literatura adotada indica que tal configuração tende a deslocar proporcionalmente maior ônus fiscal para os estratos de menor renda, comprometendo a efetividade redistributiva do Estado e afastando-se dos objetivos constitucionais de equidade (Pereira; Ramos, 2021; Torres, 2023; DIEESE, 2011).

No debate contemporâneo sobre reformas tributárias, o estudo dialoga com análises que reconhecem os ganhos institucionais associados à simplificação normativa e à harmonização federativa, mas ressaltam seus efeitos distributivos limitados quando não acompanhados por avanços na progressividade da tributação da renda e do patrimônio (Salvador, 2008; Salvador, 2009; Genestreti; Gonçalves, 2024). Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 132/2023 é examinada a partir de seus potenciais impactos sobre a eficiência do sistema e de seus condicionantes estruturais quanto à redução das desigualdades, conforme discutido na literatura recente sobre política fiscal e justiça social no Brasil (IPEA, 2018; Maneira; Maia, 2025; Rotta; Severo, 2025).

5. METODOLOGIA

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, de caráter analítico descritivo, fundamentada na economia política da tributação e na análise

institucional das políticas públicas. A investigação baseia-se predominantemente em uma revisão crítica da literatura acadêmica e de documentos institucionais, compreendendo o sistema tributário brasileiro como um arranjo histórico institucional cujos efeitos distributivos decorrem de escolhas fiscais consolidadas ao longo do tempo.

De forma complementar, são mobilizados dados secundários de natureza macroeconômica e social com finalidade exclusivamente analítica e contextual, sem pretensões econométricas. Entre os principais indicadores utilizados destacam-se: a carga tributária bruta em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) como medida do esforço arrecadatório do Estado; o coeficiente de Gini da renda domiciliar per capita, como indicador sintético de desigualdade; e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), como *proxy* de bem-estar social multidimensional. Adicionalmente, recorre-se a indicadores complementares, como rendimento médio do trabalho, salário-mínimo necessário e medidas derivadas, a exemplo do Índice de Retorno de Bem-Estar à Sociedade (IRBES), que articulam carga tributária e resultados sociais.

Os dados relativos à carga tributária foram obtidos junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e à Fundação Getúlio Vargas (FGV), fontes reconhecidas pela padronização metodológica e pela comparabilidade intertemporal de suas séries. As informações sobre desigualdade de renda e mercado de trabalho baseiam-se em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), especialmente da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), enquanto os indicadores de desenvolvimento humano foram extraídos de bases do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Sempre que comparações internacionais são mencionadas, estas se restringem a dados harmonizados, notadamente aqueles divulgados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), evitando-se a justaposição de métricas metodologicamente incompatíveis.

Os gráficos apresentados ao longo do trabalho têm caráter descritivo e ilustrativo, sendo utilizados para evidenciar tendências temporais e contrastes estruturais entre variáveis fiscais e sociais.

A análise metodológica adota o método dedutivo, partindo de referenciais teóricos associados à justiça tributária, à capacidade contributiva e à função

distributiva do Estado para interpretar o caso brasileiro e, em particular, a reforma introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023. Essa reforma é tratada como um estudo de caso institucional em processo de implementação, cuja avaliação se concentra nos potenciais impactos sobre o formato distributivo, a eficiência do sistema tributário e a capacidade do Estado de articular arrecadação e políticas públicas orientadas à redução das desigualdades.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1. Tributação e desigualdade: contextualização do caso brasileiro

Para Pereira e Ramos (2021), a justiça social pode ser compreendida como a igualdade de posições e de oportunidades, apoiando-se a partir de três dimensões analíticas fundamentais: redistribuição, reconhecimento e representação. Segundo os autores, a redistribuição manifesta-se na divisão dos bens primários; o reconhecimento relaciona-se à valorização cultural e simbólica de grupos historicamente marginalizados; e a representação refere-se à garantia de pertencimento e participação política de indivíduos excluídos por fatores como por exemplo, de gênero e etnia.

Observa-se que, em função das especificidades históricas e institucionais de cada sociedade, os fatores que explicam o aprofundamento da desigualdade assumem múltiplas configurações. No caso brasileiro, Baltasar (2023) destaca elementos estruturais como a concentração fundiária, o flagelo do sistema escravocrata, a formação de um Estado patrimonialista e clientelista, bem como a persistente estratificação social, como vetores centrais da reprodução das desigualdades socioeconômicas.

O conceito de justiça social está associado diretamente a esses fatores históricos, não sendo possível dissociá-los das dimensões de equidade e de distribuição da riqueza. Tais aspectos, agravados ao longo de décadas, refletem também um sistema tributário que falhou em promover a isonomia, ou mesmo não possuía essa exegese social. Em perspectiva histórica, evidencia-se o descompasso entre as políticas de tributação e aquelas destinadas à redução das desigualdades socioeconômicas e regionais, revelando limitações estruturais da política fiscal enquanto instrumento redistributivo.

As primeiras políticas sociais no Brasil foram instituídas, de acordo com os conceitos sociológicos utilizados hoje, apenas a partir da década de 1930, denotando a relativa indiferença do Estado em relação às desigualdades no período compreendido entre a colonização e a consolidação do Estado moderno (Oliveira, 2023). Esse período marca o início do Estado de Bem-Estar Social no país, com a implementação de políticas como as de aposentadoria e habitação entre 1930 e 1964, voltadas à mitigação das desigualdades sociais (Oliveira, 2023). Como marco, a instituição do salário mínimo ocorreu apenas em 1940, contendo 14 valores distintos e uma subdivisão do país em 50 regiões. Nesta direção, no âmbito do sistema tributário, a Constituição Federal de 1946 consagrou os princípios da anualidade e capacidade contributiva (Barros, 2012), reforçando a orientação para proteção aos contribuintes. Outra medida de destaque foi a instituição de um sistema de transferência de impostos promovendo uma grande alteração na forma de distribuição de renda entre as esferas de governo.

Dado o panorama desse intervalo temporal observa-se o contraste entre o avanço na implementação de políticas sociais e tributárias com a restrição dos direitos políticos decorrentes dos governos autoritários do período mencionado. Havia uma limitação da participação da sociedade no processo decisório sobre essas medidas, dificultando ainda mais a percepção da eficácia dessas modificações efetuadas. Por outro lado, a implementação de um modelo predominantemente agrário para um industrial aliado às consequências enfrentadas pela primeira guerra mundial, promoveu um impulsionamento do mercado interno reforçando a tributação sobre consumo e renda. Apesar disso, a alocação de recursos não se consolidava efetivamente em atingir os resultados protetivos propostos.

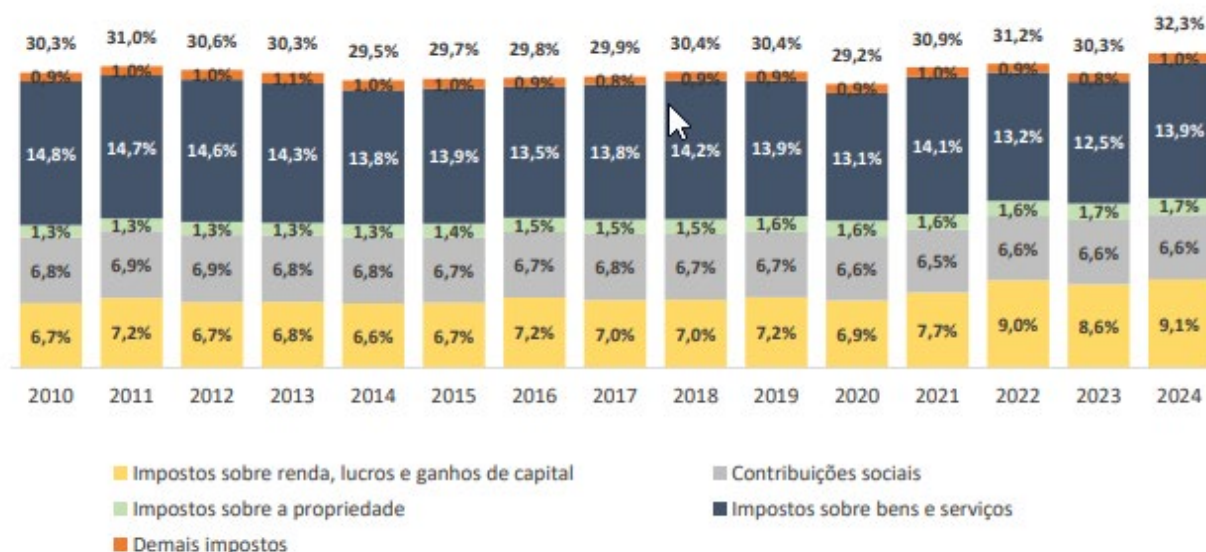
Durante o regime autoritário instaurado entre 1964 e 1985, manteve-se a indiferença institucional em relação à desigualdade social (Oliveira, 2023). Ainda assim, foi nessa fase, apelidada de “período desenvolvimentista” que nasceu um dos sistemas tributários mais modernos a partir da Constituição Federal de 1967 modificando o modelo de imposto em cascata para o valor adicionado. Esta forma de imposto desonerava a produção na medida em que a tributação incidia sobre o valor que está sendo agregado na produção pelo agente e não sobre o valor total do bem. Porém, essa eficiência da arrecadação não se traduziu

em melhores políticas públicas e o crescimento do país não trouxe uma melhora no padrão de vida da população, evidenciando a dissociação entre crescimento econômico e bem-estar social.

A crise econômica dos anos 1980 intensificou os problemas sociais e o tema da desigualdade fora colocada na agenda pública de 1990 (Oliveira, 2023). Com a ressignificação do Estado de Bem-Estar Social, a função do Estado como provedor ganhou força, aplicando pontos que contribuíram para o processo de melhorias quanto à justiça social. Sob esse viés, a CF/88 pode ser considerada um marco, retratando um forte avanço da rede de proteção, instaurando a seguridade social, composta por previdência, assistência social e saúde. Na contramão, o sistema tributário brasileiro já contava com elevado nível de complexidade devido ao seu amplo leque de legislações, formato regressivo e foco no consumo. Menciona Benício (s.d.) que a estrutura do *Welfare State* brasileiro é complexa e consome um montante expressivo de recursos, que não são traduzidos na reformulação das desigualdades sociais.

O panorama histórico revela, assim, um processo contínuo de aprofundamento das disparidades de renda. O desenho do sistema de incidência fiscal transfere parcela relevante do esforço arrecadatório para agentes com menor elasticidade de renda disponível. A expansão dos gastos públicos, por sua vez, pressiona a política fiscal, afastando-a de seus objetivos de estabilização econômica e redistribuição da renda.

GRÁFICO 1 – Estrutura da Carga Tributária Bruta – Governo Geral – Brasil – 2010 a 2024



Fonte: Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 2024, página 8

Oliveira (2023) reforça a necessidade de que as políticas sociais deixem de assumir caráter circunstancial, típico de programas de governo, para se consolidarem como políticas de Estado. Atualmente, a redução da desigualdade constitui um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS estabelecidos pela Organização das Nações Unidas – ONU. Para o alcance dessas metas, torna-se imprescindível considerar variáveis como adequação da renda às necessidades básicas, peso da carga tributária sobre os rendimentos e abrangência das políticas públicas de redistribuição de renda.

6.2. Justiça tributária e concentração da riqueza

Rotta e Severo (2025) conceituam a justiça tributária como uma dimensão específica da justiça social, diretamente associada à materialização do princípio da capacidade contributiva, o qual decorre do princípio da isonomia. Em consonância com essa perspectiva, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2011) destaca que a tributação incidente sobre a renda e o patrimônio constitui o principal instrumento fiscal para a promoção da justiça social. De forma complementar, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2018) identifica renda, propriedade e consumo como indicadores centrais da capacidade contributiva dos indivíduos.

Ao transpor esses referenciais para a realidade brasileira, observase um quadro persistente de elevada concentração de renda. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – (IBGE, 2025), em 2022, quando comparados os rendimentos entre os indivíduos com remunerações maiores e menores, o país apresentava a segunda maior desigualdade entre quarenta nações selecionadas pela OCDE. Reforçando essa assimetria, informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) contínua indicam que, no trimestre móvel de novembro/dezembro/janeiro de 2026, o rendimento médio mensal do brasileiro foi de R\$ 3.652, valor substancialmente inferior ao salário-mínimo necessário estimado pelo DIEESE para o mesmo período, fixado em R\$ 7.156,15, evidenciando a dificuldade estrutural de grande parte da população em suprir suas necessidades básicas.

Nesse contexto, destacase o potencial de eficiência que seria uma reforma tributária que incentivasse alterações nas alíquotas e/ou promovesse medidas de isenção focadas nessas camadas de rendimentos mais baixos visto a dificuldade de manter os direitos fundamentais básicos para a maioria da população. A desigualdade de renda poderia ser minimizada utilizando políticas tributárias focadas em impostos progressivos, isto é, aqueles que consideram a capacidade econômica do contribuinte, já que a proporção entre o imposto e a renda cresceria à medida em

que a renda se elevasse. Contudo, o caso brasileiro demonstra exatamente o inverso, indicando que a maioria dos indivíduos possui um rendimento salarial já obsoleto associado a um modelo de tributação predominantemente regressivo.

Outro aspecto relevante, que poderia ser debatido em uma eventual reforma é a ausência de regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF). Previsto no artigo 153, VII da CF/88, o IGF é um grande aliado na imposição de alíquotas progressivas incidentes sobre o patrimônio líquido que está diretamente relacionado ao princípio da capacidade contributiva. Em reformulações tributárias propostas, o assunto já se apresentou para debates na arena política, mas nunca houve uma conclusão e efetiva legislação para sua regulamentação. Nesta direção, DIEESE (2011) reforça que aplicar uma taxa sobre bens e serviços consumidos por pessoas de alta renda seria possível desde que não afetem de forma significativa a variação de preços.

Ressalta-se que ainda há no Brasil um problema quanto à conscientização dos indivíduos em saber a quantidade de impostos que pagam e a qualidade dos investimentos que são realizados a partir deles. A percepção que os indivíduos possuem sobre a concentração da riqueza relacionada ao bem-estar é distorcida. Um estudo realizado em 2022 pela Oxfam Brasil identificou que 1/3 dos indivíduos acreditam que os 10% mais ricos são os que possuem renda superior a R\$50 mil reais mensais. Entre os fatores que contribuem para essa percepção estão, a complexidade do sistema tributário, a falta de transparência e clareza no pagamento de tributos e a baixa percepção de retorno desses em melhorias sociais. Ainda assim, a mesma pesquisa, revelou amplo consenso social – 87% da população – quanto à necessidade de redução das desigualdades entre ricos e pobres.

6.3. Complexidade da legislação tributária

No que se refere aos princípios da simplicidade e da clareza, destaca-se a relevância da análise da legislação tributária brasileira. A descentralização administrativa e a competência normativa atribuída aos diferentes entes federativos estimulam a produção de múltiplas normas sobre um mesmo tributo, contribuindo para a fragmentação do sistema. Um exemplo emblemático é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no qual cada unidade da federação possui autonomia para fixar alíquotas e

conceder benefícios fiscais. Tal configuração amplia a complexidade do arcabouço normativo e contribui significativamente para a insegurança jurídica enfrentada pelos contribuintes.

Essa complexidade dificulta a aplicação efetiva dos princípios constitucionais previstos no ordenamento jurídico, como a isonomia, a anterioridade e a capacidade contributiva. A multiplicidade de normas, muitas vezes conflitantes, amplia o grau de incerteza quanto às obrigações tributárias e eleva os custos de conformidade, comprometendo a previsibilidade necessária ao adequado funcionamento do sistema fiscal.

Dados do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) demonstram que, entre 1988 e 2022, foram editadas, em média, 829 normas tributárias por dia, o que corresponde a aproximadamente 2,26 normas por hora em dias úteis. Esses números corroboram a percepção de que o sistema tributário brasileiro apresenta elevado grau de complexidade e litigiosidade. Conforme indicado pela literatura, o cidadão encontra-se submetido a um conjunto excessivo de regramentos burocráticos que dificultam o cumprimento das obrigações fiscais, ao mesmo tempo em que a elevada carga tributária e o excesso de burocracia estimulam a informalidade.

Outro aspecto relevante refere-se à assimetria de informação decorrente da ausência de transparência e do excesso de legislação aplicável à matéria tributária. Embora o princípio da legalidade esteja presente no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição Federal de 1891, o volume expressivo de normas editadas ao longo do tempo contribui para a fragilização dos princípios da anterioridade e da irretroatividade da lei, reforçando a insegurança jurídica tanto para contribuintes quanto para a administração pública.

Nesse contexto, o direito tributário desempenha papel central na contenção de privilégios e no equilíbrio entre os interesses econômicos e os objetivos de equidade social (Baltasar, 2023). A literatura destaca que uma reforma tributária orientada à simplificação normativa pode contribuir para a redução das desigualdades ao tornar o sistema mais progressivo, ao mesmo tempo em que reduz custos administrativos e estimula o crescimento econômico e a geração de empregos. Assim, um sistema tributário eficiente deve apresentar características como simplicidade, redução de custos e burocracia, estabilidade, equidade

e segurança jurídica, condições essenciais para o fortalecimento da justiça fiscal e da efetividade das políticas públicas.

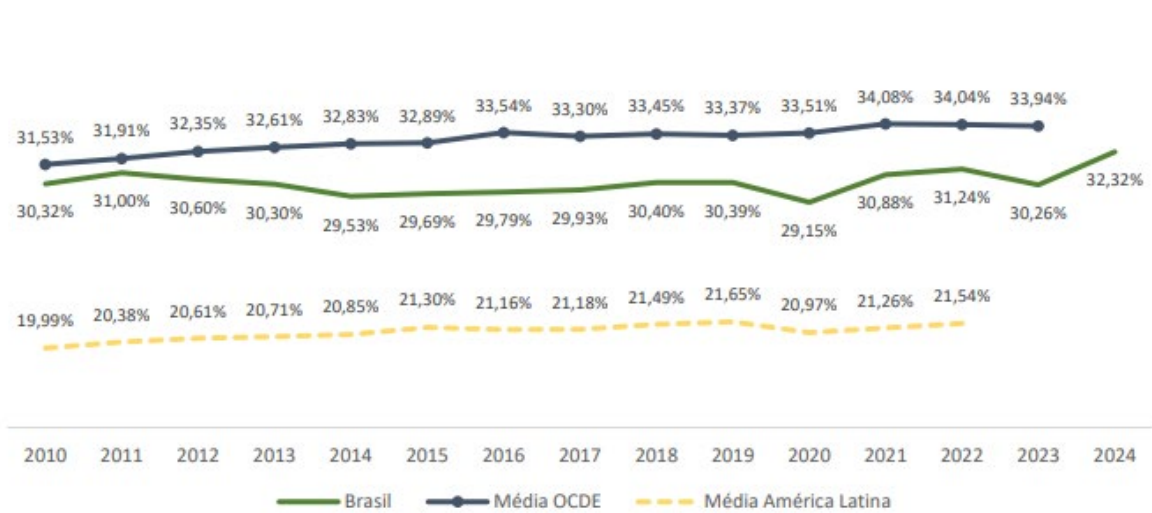
6.4 – Carga tributária e medidas de desigualdade

Em um contexto marcado por elevada concentração de renda e restrições persistentes de acesso a bens e serviços essenciais por parte das camadas de menor renda, a função distributiva do Estado assume papel central na mitigação das desigualdades socioeconômicas. Nesse sentido, políticas públicas de transferência de renda e de proteção social configuram instrumentos fundamentais para a redução da pobreza e da vulnerabilidade social. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2025) indicam que, em 2024, o percentual da população em situação de extrema pobreza teria aumentado em 6,5% se tivesse ocorrido ausência dos auxílios provenientes das políticas assistenciais. O mesmo estudo aponta que, sem o recebimento de benefícios previdenciários, a proporção de indivíduos em extrema pobreza passaria de 1,9% para 35,2%, enquanto a taxa de pobreza se elevaria de 8,3% para 52,2%.

Esses resultados ganham maior relevância quando analisados em conjunto com transformações em curso na economia brasileira, notadamente o processo de envelhecimento populacional e a consequente reconfiguração da População Economicamente Ativa (PEA), que tende a se reduzir relativamente ao contingente de beneficiários de políticas previdenciárias e assistenciais. Tal dinâmica impõe pressões adicionais sobre o financiamento do gasto social, ao mesmo tempo em que restringe a base contributiva responsável por sustentar o sistema.

Nesse contexto, a discussão sobre reforma tributária não pode desconsiderar o nível já elevado da carga tributária brasileira nem os desafios associados à sua sustentação intertemporal. Segundo a Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2024), a carga tributária atingiu 34,24% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2024, patamar semelhante ao observado em países da OCDE. A diferença central entre essas economias, contudo, não reside no volume de arrecadação, mas nos indicadores de desenvolvimento humano e na distribuição de renda, evidenciando limitações na conversão da arrecadação em bem-estar social (FGV, 2021).

GRÁFICO 2 – Evolução da Carga Tributária Bruta – Governo Geral – Brasil e Média da OCDE– 2010 a 2024



Fonte: Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 2024, página 9

A distinção entre carga tributária bruta e líquida contribui para aprofundar essa análise. Em tese, uma maior diferença entre essas duas medidas poderia sinalizar maior volume de recursos destinados às transferências de renda e subsídios. Entretanto,

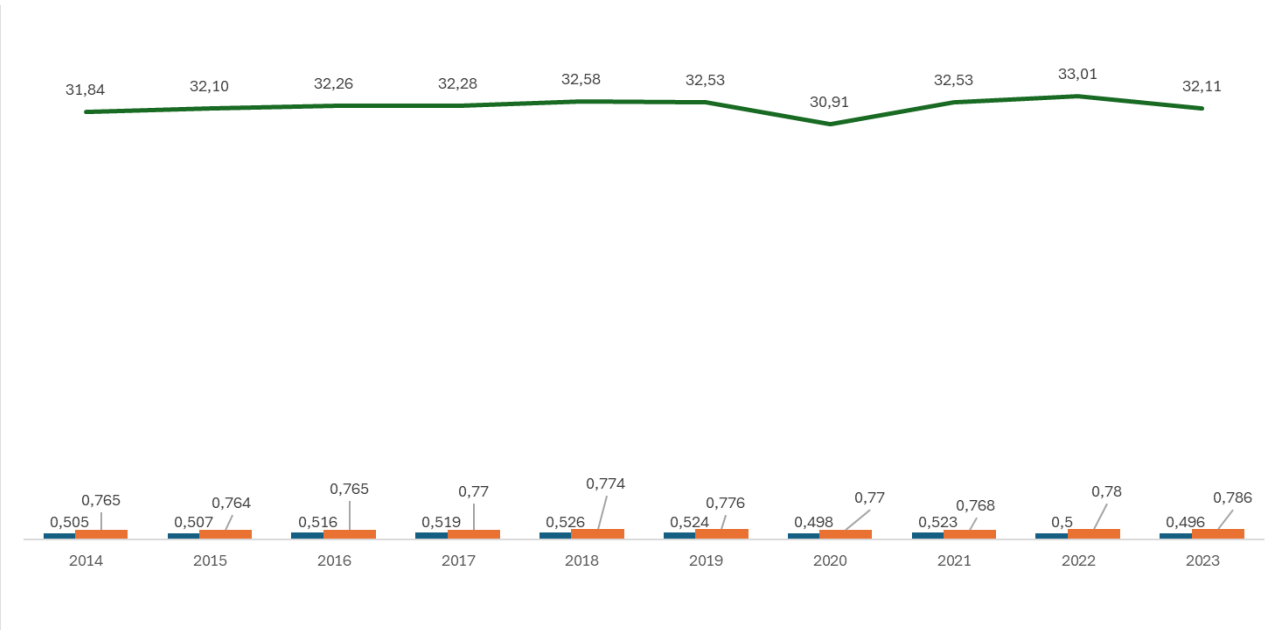
conforme argumentam Meneghetti Neto e Ruckert (1991), no caso brasileiro essa diferença decorre majoritariamente do pagamento de juros e de subsídios econômicos, não se traduzindo, necessariamente, em maior redistribuição de renda.

Complementarmente, indicadores de desenvolvimento social reforçam esse diagnóstico. Dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2025) mostram que, em 2023, o Brasil ocupava a 84ª posição entre 193 países no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com valor de 0,786, ainda que se observe crescimento acumulado de 22% entre 1990 e 2023. A análise integrada entre carga tributária e IDH fundamenta o Índice de Retorno de Bem-Estar à Sociedade (IRBES), elaborado por Olenike, Amaral e Amaral (2024), que ao utilizar dados de 2022, posiciona o Brasil como o país com pior desempenho

relativo entre as trinta nações com maior carga tributária, indicando baixa eficiência na transformação da arrecadação em bem-estar social. No caso, a ponderação do IDH possuía um grau de 85% frente a 15% da carga tributária.

Por fim, a avaliação da desigualdade de renda por meio do índice de Gini corrobora a persistência de discrepâncias distributivas. Segundo o IPEA (2025), apesar de leve tendência de redução ao longo do tempo, o coeficiente de Gini da renda domiciliar per capita encerrou o ano de 2026 em 0,488.

GRÁFICO 3 – Evolução da Carga Tributária (%), IDH e índice de Gini no Brasil entre 2014 e 2023



Fonte: Elaborado pelo autor, 2026

A análise conjunta da carga tributária, do IDH e do índice de Gini sugere avanços pontuais nas condições de vida, sem alterações significativas na distribuição de renda. Assim, reforça-se a interpretação de que eventuais reformas devem priorizar a reconfiguração da composição da arrecadação, e não apenas o seu nível agregado, articulando de forma consistente tributação e políticas públicas orientadas à redução das desigualdades. Contudo, para formular uma nova reforma, as medidas de desigualdade e concentração de renda devem ser avaliadas conjuntamente para que possam promover reflexões mais realistas e adequadas às necessidades da população.

6.5 – Principais pontos da Reforma Tributária – EC 132/2023

A Emenda Constitucional nº 132/2023 insere-se em um processo histórico de tentativas recorrentes de reorganização do sistema tributário brasileiro, marcado por elevada complexidade técnica, disputas distributivas e conflitos federativos. Ao longo das últimas décadas, propostas de reforma enfrentaram resistências associadas à redistribuição de competências tributárias, à incidência sobre renda e patrimônio e aos impactos potenciais sobre o financiamento das políticas sociais. Nesse sentido, a aprovação da EC nº 132/2023 representa um marco institucional relevante, ao viabilizar uma reestruturação abrangente

da tributação sobre bens e serviços, com transição gradual iniciada em 2026 e horizonte de implementação plena até 2033.

Serão apresentadas resumidamente as principais modificações e seus impactos imediatos, reforçando que o assunto não se esgota nas observações traçadas por este estudo.

a) Adoção do IVA dual e reorganização da tributação sobre o consumo

O núcleo da reforma reside na adoção do modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual, fundamentado a partir da unificação de tributos incidentes sobre o consumo. No âmbito federal, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) são incorporados à Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). No plano subnacional, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) passam a compor o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre estados e municípios. Complementarmente, institui-se o Imposto Seletivo (IS), voltado à incidência sobre bens e serviços considerados nocivos à saúde ou ao meio ambiente.

Essa reorganização busca corrigir distorções históricas associadas à cumulatividade, à fragmentação normativa e aos elevados custos de conformidade. Ao deslocar a incidência para o valor adicionado e padronizar regras de apuração, a reforma tende a ampliar a neutralidade econômica da tributação sobre o consumo e a reduzir ineficiências alocativas, configurando avanços relevantes do ponto de vista da eficiência e da segurança jurídica.

b) Eficiência arrecadatória e transparência

Entre as inovações institucionais introduzidas, destaca-se a implementação do mecanismo de *split payment*, que promove a separação automática do valor do tributo no momento da transação. Tal instrumento visa reduzir a evasão fiscal, fortalecer a arrecadação e ampliar a transparência do sistema tributário. Ao tornar mais perceptível o montante efetivamente recolhido a título de tributos indiretos, o *split payment* contribui para mitigar a assimetria informacional entre Estado e contribuinte, aspecto particularmente relevante em um sistema no qual

os impostos sobre o consumo encontram-se amplamente embutidos nos preços finais. DIEESE (2011) mencionou que a ausência de transparência sobre um imposto incorporado ao preço de produtos pode influenciar grande parte da população de baixa renda a ter a impressão de que não paga impostos.

c) Governança fiscal e efeitos territoriais da tributação no destino

Outro ponto relevante que a EC 132/2023 traz é a transição para a tributação no destino, deslocando a arrecadação para o local de consumo, com o propósito de reduzir a competição interjurisdicional por base tributária e mitigar incentivos associados à chamada “guerra fiscal”. Ao restringir a eficácia de benefícios fiscais como instrumento de atração de investimentos, o novo desenho tende a elevar a neutralidade do sistema e a limitar distorções alocativas induzidas por assimetrias regulatórias entre entes subnacionais. As novas mudanças, a princípio, trariam em abstrato uma “isonomia” na alocação da força econômica de produção, por exemplo, com uma melhor distribuição da malha industrial entre as regiões. Contudo, essa política pode, ao contrário, agravar ainda mais os problemas e discrepâncias sociais, reduzindo a arrecadação e o investimento, tendo em vista que nessa configuração, regiões com maior dotação de ativos públicos e privados tendem a preservar vantagens cumulativas, enquanto entes subnacionais estruturalmente mais frágeis passam a enfrentar restrições adicionais à expansão de sua base econômica e fiscal. **É nesse contexto que se insere a proposta do Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR), concebido como mecanismo de compensação e de política regional voltado a amortecer perdas e sustentar capacidade de investimento em entes potencialmente mais expostos ao novo regime. A efetividade distributiva desse arranjo, entretanto, é condicionada ao seu desenho institucional (governança, critérios de elegibilidade, previsibilidade intertemporal e magnitude dos recursos) e deverá ser aferida empiricamente no curso da implementação.**

d) Mecanismos mitigadores da regressividade: *cashback* e desonerações

No que se refere aos efeitos distributivos, a reforma incorpora instrumentos voltados à mitigação parcial da regressividade inerente à tributação indireta.

O *cashback* é um mecanismo no qual a fração do valor da compra retorna ao consumidor em pontos ou dinheiro (Rotta e Severo, 2025). Dentro da LC nº 214/2025, o *cashback* está descrito como “devolução personalizada do IBS e CBS”. Ele está destinado ao responsável por família de baixa renda com cadastro no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), porém atendendo a requisitos como: residir no território nacional, possuir Cadastro de Pessoa Física (CPF) e renda familiar per capita até meio salário-mínimo. Analisam Rotta e Severo (2025) que essa medida não se configura como política de transferência de renda possuindo um caráter redistributivo ao retornar parte dos impostos indiretos pagos. A isenção de alimentos da cesta básica com o estabelecimento de alíquota zero para itens essenciais e reduzida para uma série de produtos também é uma medida que promove alívio na renda. Comparativamente, FGV (2025) indica o *cashback* como uma política que possui melhor direcionamento do que a isenção da cesta básica, visto que esta última não discrimina classes e a primeira consegue impactar as famílias de classe mais baixa de forma mais eficiente.

Os elementos institucionais sugerem que as mudanças propostas vão refletir em uma revisão e simplificação normativa, recomposição da carga tributária, alteração e isenção de alíquotas que, como mencionados nesse estudo, contribuem diretamente com os princípios da segurança jurídica, capacidade contributiva e transparência. Contudo, notam-se questões desafiadoras quanto ao aprofundamento das disparidades regionais devido à ausência de benefícios fiscais, redução do investimento em infraestrutura e serviços em localidades longe dos centros urbanos e o combate à informalidade.

Todos os pontos destacados e demais medidas relacionadas à temática (como o aumento da faixa de isenção do imposto de renda) objetivam elevar o PIB e não devem ser dissociados das políticas sociais, visto a importância desses benefícios para o IDH e para a redução da concentração de renda, que vêm apresentando tendência, mesmo que pequena, de melhora ao longo dos anos. O estímulo ao consumo mediante aumento do poder de compra e a possível lacuna para elevação do gasto público não deve se distanciar das garantias dos direitos fundamentais, evitando reproduzir um histórico de desigualdades socioeconômicas no Brasil.

Com todos os benefícios promovidos pela nova reforma, Ferreira, 2025 indica que sejam acompanhadas de políticas públicas eficazes que visem um desenvolvimento social equilibrado.

7. CONCLUSÃO

O estudo demonstrou que o sistema tributário brasileiro, sob a ótica da justiça social, apresenta limitações estruturais que comprometem sua capacidade de reduzir a concentração de renda e mitigar desigualdades socioeconômicas. Os resultados indicam que o principal entrave distributivo não reside no nível da carga tributária, mas na forma como sua incidência se organiza ao longo da estrutura social, restringindo a capacidade do sistema fiscal de operar como mecanismo de equalização econômica.

Sob o ponto de vista histórico do sistema tributário brasileiro, apesar de avanços institucionais ao longo do tempo, consolidou-se um arranjo fiscal marcado pela complexidade normativa, pela fragmentação federativa e tributação indireta. Esse percurso histórico contribuiu para a dissociação entre crescimento econômico, arrecadação tributária e melhoria das condições de vida da população, revelando a persistência de um padrão fiscal pouco aderente aos objetivos de equidade social.

O elevado esforço arrecadatório brasileiro não se traduz, de forma proporcional, em bem-estar social ou redução consistente das desigualdades. Tal constatação reforça a necessidade de compreender a tributação em articulação com a qualidade do gasto público e com a capacidade institucional do Estado de converter receitas em políticas públicas eficazes, superando uma leitura estritamente arrecadatória da política fiscal.

O formato de arrecadação deve ser considerado em conjunto com a distribuição eficiente de recursos, buscando aplicar os princípios da capacidade contributiva e da isonomia. A composição do sistema tributário brasileiro é atualmente pautada em impostos indiretos, incidentes sobre o consumo. E, como são cobrados em toda a cadeia de produção, esse tipo de imposto não considera a capacidade de pagamento de quem está consumindo.

No que se refere à reforma tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, o estudo evidenciou que as mudanças promovidas representam avanços relevantes no campo da simplificação

administrativa e da racionalização da tributação sobre o consumo. Contudo, os resultados indicam que seus impactos distributivos tendem a ser limitados, na medida em que não enfrentam de forma estrutural a baixa progressividade da tributação da renda e do patrimônio. Assim, a reforma contribui para a eficiência do sistema, mas não altera substantivamente o padrão de desigualdade que o caracteriza.

Porém, ressalta-se que, apenas a reforma tributária não é suficiente para corrigir as injustiças sociais. A qualidade do gasto público também é um fator que merece destaque na agenda, visto que seus efeitos poderiam corrigir diversas lacunas dentro das políticas sociais como por exemplo as regras de elegibilidade e benefícios temporários que passariam a ser contínuos. Para isso, se faz necessária uma visão mais aprofundada do que a simples mudança na composição da renda e dos tributos, mas sim realizar um estudo avançado sobre o detalhamento do gasto. Sua

composição deve ser voltada para políticas que gerem aumento no número de empregos e da renda, favorecendo uma melhor distribuição da riqueza. Não é recomendável apenas destinar os recursos para políticas com melhores indicadores, mas atuar no “vazamento” de recursos que nem chegam aos efetivos destinatários

Conclui-se, portanto, que a redução da concentração de renda e das desigualdades no Brasil demanda uma agenda fiscal mais ampla e integrada, capaz de articular fundamentos jurídicos, racionalidade econômica e estratégias de políticas públicas. Reformas tributárias orientadas à progressividade, combinadas com o aprimoramento do gasto público e com mecanismos institucionais de monitoramento e avaliação, constituem condição necessária para que a política fiscal cumpra sua função distributiva e contribua de forma efetiva para o desenvolvimento social inclusivo.

8. Referências

1. BALTASAR MAGALHÃES NOGUEIRA, I. Análise da reforma tributária e os impactos sobre a desigualdade social. RECIMA21 – Revista Científica Multidisciplinar, v. 4, n. 1, e413630, 2023. DOI: <https://doi.org/10.47820/recima21.v4i1.3630>.
2. BARROS, Fernanda Monteleone. A evolução das obrigações tributárias nas constituições brasileiras e os reflexos no atual regime tributário de energia elétrica. 2012. 50 f. Monografia (Especialização em Direito da Regulação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2012.
3. BENÍCIO, Suelem Lima. O Welfare State brasileiro. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://lgpd.tcm.sp.gov.br/Pagina/66333>. Acesso em: 20 mar. 2026.
4. BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Senado Federal, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 20 mar. 2026.
5. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 20 mar. 2026.
6. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Estimativa da carga tributária bruta do governo geral. Brasília, DF: STN, 2024. Disponível em: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/51673>. Acesso em: 31 mar. 2026.
7. BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [1966]. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 20 mar. 2026
8. DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Justiça fiscal e tributária. São Paulo: DIEESE, 2011. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/cartilha/2011/cartilhaJusticaFiscalTributaria/index.html?page=1>. Acesso em: 28 mar. 2026.

9. DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Salário-mínimo. São Paulo: DIEESE, [s. d.]. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 31 mar. 2026.
10. FERREIRA, F. O fim dos benefícios fiscais e seus impactos na igualdade regional. Revista FT, [S. l.], 2025. Disponível em: <https://revistaft.com.br/o-fim-dos-beneficios-fiscais-e-seus-impactos-na-igualdade-regional/>. Acesso em: 31 mar. 2026.
11. FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia. Ampliar carga tributária sem melhorar a eficiência do sistema. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2021. Disponível em: <https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/artigos/ampliar-carga-tributaria-sem-melhorar-eficiencia-do-sistema>. Acesso em: 28 mar. 2026.
12. FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia. Carga tributária no Brasil: 1990–2024. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2024. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-1990-2024>. Acesso em: 31 mar. 2026.
13. FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia. Estimativas do impacto do cashback da reforma tributária sobre a renda das famílias no Brasil: uma abordagem regional. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2025. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/estimativas-do-impacto-do-cashback-da-reforma-tributaria-sobre-renda-das-familias-no-brasil>. Acesso em: 31 mar. 2026.
14. GALVÃO, Luciana Suarez; HANLEY, Anne Gerard. Fiscalidade no Brasil Império: a manutenção de privilégios e o legado da desigualdade. Revista USP, São Paulo, n. 132, p. 79–100, 2022. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.i132p79-100>.
15. HENRIQUE, Marcelo Rabelo; VIDAL, Juliane de Brito; SILVA, Sandro Braz; SAPORITO, Antonio. Uma análise histórica sobre a complexidade do sistema tributário nacional. Revista de Responsabilidade e Contabilidade Fiscal, Fortaleza, v. 14, n. 2, 2024.
16. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 8,6 milhões de pessoas saíram da pobreza entre 2023 e 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br>. Acesso em: 31 mar. 2026.
17. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. PNAD Contínua: quadro sintético – janeiro de 2026. Rio de Janeiro: IBGE, 2026. Disponível em: <https://ftp.ibge.gov.br>. Acesso em: 31 mar. 2026.
18. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Reforma tributária e justiça social. Brasília, DF: IPEA, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br>. Acesso em: 31 mar. 2026.
19. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Ipeadata: base de dados macroeconômicos e sociais. Brasília, DF: IPEA, 2025. Disponível em: <https://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 28 mar. 2026.
20. MANEIRA, E.; MAIA, M. Os desafios da tributação no Brasil com a promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023. Revista Estudos Institucionais, v. 11, n. 2, p. 375–388, 2025. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v11i2.915>.
21. MENDES, Maureline Alves; ANTUNES, Maria Clara Rodrigues; SANTOS, Fernanda Mesquita dos. Reforma tributária e políticas públicas. Perspectivas em Políticas Públicas, v. 17, n. 34, p. 264–281, 2024.
22. MENEGHETTI NETO, Alfredo; RÜCKERT, Isabel Noemia Junges. Sistema tributário brasileiro: algumas considerações. Revista Eletrônica FEE/SEPLAG-RS, Porto Alegre, v. 19, n. 3, p. 106–124, 1991.
23. OLENIKE, João Eloi; AMARAL, Gilberto Luiz do; AMARAL, Letícia Mary Fernandes do. Estudo sobre carga tributária/PIB x IDH: cálculo do IRBES. 13. ed. Curitiba: IBPT, 2024.
24. OLIVEIRA, F. M. de. Desigualdade social: uma trajetória de insistência no Brasil. Contribuciones a las Ciencias Sociales, v. 16, n. 7, p. 6750–6766, 2023. DOI: <https://doi.org/10.55905/revconv.16n.7-151>.
25. OXFAM BRASIL. Nós e as desigualdades: relatório Datafolha 2022. São Paulo: Oxfam Brasil, 2022. Disponível em: <https://oxfam.org.br>. Acesso em: 31 mar. 2026.

26. PEREIRA MINUSSI, Valeria; RAMOS, Nara Vieira. Justiça social: uma trajetória conceitual. *Revista Teias*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 64, p. 300–315, 2021. DOI: <https://doi.org/10.12957/teias.2021.50123>.
27. PESTANA, Marcus. Reforma tributária: contexto, mudanças e impactos. Estudo Especial n. 19. Brasília, DF: Instituição Fiscal Independente, Senado Federal, 2024.
28. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Human Development Report Data Center: Brasil. [S. l.]: PNUD, 2025. Disponível em: <https://hdr.undp.org>. Acesso em: 28 mar. 2026.
29. ROTTA, Edemar; SEVERO, Rodrigo. As políticas públicas tributárias e o cashback como alternativa complementar às políticas públicas sociais. *Revista de Políticas Públicas*, v. 29, n. 2, p. 610–628, 2025.
30. VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (Texto para Discussão, n. 405).

Reforma tributária e os desafios para as políticas de atração de investimento da Bahia: o caso do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE) e do Desenvolve

- **Thiago Reis Góes**

Secretaria do Planejamento da Bahia, Brasil
thiago.goes@seplan.ba.gov.br

- **Luiz Alberto Bastos Petitinga**

Secretaria do Planejamento da Bahia, Brasil
luizalberto.petitinga@seplan.ba.gov.br

- **Ana Cristina Cerqueira**

Secretaria do Planejamento da Bahia, Brasil
anacristina.cerqueira@seplan.ba.gov.br

Resumo

A reforma tributária em curso propõe mudanças importantes no modelo tributário atual com a unificação e simplificação dos atuais tributos indiretos, tanto federais quanto estaduais e municipais. Com isto, os estados e municípios brasileiros que utilizam incentivos tributário como instrumento de atração de investimentos, concedendo incentivos fiscais, sobre o imposto devido perderão sua capacidade indutora sobre a dinâmica econômica estadual. A reforma impossibilitará a concessão de benefícios fiscais como também afetará os fundos estaduais creditícios utilizados para financiar os investimentos. Assim, o objetivo do artigo é analisar o impacto da reforma tributária sobre as políticas estaduais de atração de investimentos, em especial o DESENVOLVE e o FUNDESE. A pesquisa se mostra relevante visto que os impactos específicos da reforma tributária em curso sobre as políticas regionais para o desenvolvimento ainda são pouco conhecidos e exigirá novos instrumentos de políticas públicas capazes de interferir nas decisões de localização de investimentos produtivos.

Palavra Chave: Reforma Tributária, Incentivos Fiscais, Desenvolvimento Regional

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, os estados e municípios brasileiros utilizaram a possibilidade de um sistema tributário fortemente pautado em tributos indiretos, incidentes sobre as transações com bens e serviços, cobrados preponderantemente na origem, como instrumento de atração de investimentos, concedendo incentivos fiscais, sobre o imposto devido. Esse modelo permitiu uma ampla utilização por parte dos entes subnacionais de concessão de benefícios fiscais para a atração de empreendimentos.

Contudo, a reforma tributária em curso institui mudanças importantes no modelo tributário e consequentemente no mecanismo de benefícios fiscais. A unificação e simplificação dos atuais tributos indiretos, tanto federais quanto estaduais e municipais. A substituição do ICMS/ISS por um IVA estadual/municipal, que seria o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a substituição do PIS, Cofins, IOF Seguros e boa parte do IPI pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), permitirá uma simplificação nas obrigações tributárias dos contribuintes. Do ponto de vista do IBS,

além da simplificação, destaca-se o fato da cobrança passar a ser integralmente no destino.

A mudança do princípio da origem para o destino neutraliza a capacidade dos estados de oferecer, por exemplo, “descontos” no imposto (crédito presumido), deferimento ou dilação tributária para atrair investimentos, pois os estados não terão competência para renunciar a uma receita que pertence a outro ente federativo. Dessa forma, a reforma veda a criação de qualquer incentivo fiscal com base em sua incidência tributária (BRASIL, 2025).

Esta nova realidade imposta com a reforma afeta a capacidade indutora dos estados subnacionais sobre a dinâmica econômica estadual ao impossibilitar a concessão de benefícios fiscais, um dos principais mecanismos de políticas industrial utilizado pelos estados e municípios para a promoção do seu desenvolvimento, como também pode afetar fundos estaduais creditícios voltados ao financiamento dos investimentos.

2 JUSTIFICATIVA

Na Bahia, assim como em outros estados da federação, os instrumentos tradicionais de políticas de atração de empresas estão colocados em cheque. Programas como o DESENVOLVE – Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica, o PROIND – Programa de Estímulo à Indústria do Estado da Bahia e o PROAUTO – Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia, bem como o Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE), que se constituem como instrumentos estratégico da política de desenvolvimento do Estado da Bahia, desempenhando papel fundamental no financiamento de investimentos produtivos serão extintos ou precisarão de uma ampla reformulação. Nesse contexto, a reforma tributária impõe desafios relevantes sobre as possibilidades e alcance das políticas de atração de investimentos da Bahia. Discutir os caminhos e alternativas para o desenvolvimento se faz necessário e novos instrumentos de política de atração de investimentos precisam ser estruturadas.

3. OBJETIVO

O objetivo do artigo é analisar o impacto da reforma tributária sobre as políticas estaduais de atração de investimentos, em especial sobre o DESENVOLVE

e o FUNDESE. A pesquisa se mostra relevante visto que os impactos específicos da reforma tributária em curso sobre as políticas regionais para o desenvolvimento regional ainda são pouco conhecidos e exigirá novos instrumentos de políticas públicas capazes de interferir nas decisões de localização de investimentos produtivos.

4 REFERENCIAL TEÓRICOCONCEITUAL

O sistema tributário brasileiro atual impõe um peso excessivo do tributo sobre o consumo de bens e serviços, o que torna o sistema regressivo, complexo e distorcivo (OLIVEIRA, 2023). A tributação por meio do ICMS sobre o consumo e a cobrança deste tributo com base na origem permitiu que os estados brasileiros, sobretudo os mais pobres, utilizassem sua autonomia tributária para atração de investimentos produtivos e minimizar as disparidades regionais.

A literatura aponta dois fatos que ao ampliarem a capacidade fiscal dos estados, permitiu maior protagonismo destes nas políticas de desenvolvimento local. Primeiramente a descentralização das receitas fiscais com a Constituição de 1988, sem a respectiva transferência de encargos, para os entes subnacionais, juntamente com a autonomia na fixação das alíquotas do ICMS, nas operações internas. Segundo, a dominância da concepção neoliberal, no começo dos anos 1990, implicando na redução da presença do Estado, o que reduziu, drasticamente, as políticas nacionais de desenvolvimento regional (LIMA, LIMA 2010). Neste contexto a possibilidade de atrair novos investimentos, capazes de assegurar algum crescimento local, assegurando emprego e renda, passou a depender quase que exclusivamente dos estados, o que, necessariamente, veio provocar o aumento das disputas entre estes por investimentos privados.

Esta característica do sistema tributário brasileiro trouxe consigo uma guerra fiscal predatória entre os governos estaduais com impactos na arrecadação e a perda de eficiência alocativa. (ORAIR, GOBETTI, 2018). Para Afonso e Araújo (2016) a atração de investimentos por meio de incentivos fiscais teve efeitos limitados sobre o desenvolvimento estrutural, ao privilegiar decisões locacionais baseadas em renúncia fiscal em detrimento dos ganhos sistêmicos de produtividade.

Nascimento (2008) ressalta que o modelo de atração de investimentos por meio de incentivos

fiscais tem sua eficácia questionável uma vez que a maioria das empresas atraídas por este instrumento se caracterizaram por serem capital intensivo, portanto, com pouco efeito na geração de empregos, proporcionalmente ao crescimento do PIB industrial e pela discriminação implícita, em relação as empresas locais, relativamente aos empreendimentos atraídos, o que poderia ter estimulado a realocação das empresas locais. Oliveira (2023) ressalta que a tributação do consumo incide de forma mais elevada sobre setores industriais e intensivos em capital, justamente os mais produtivos, reduzindo sua atratividade e prejudicando o crescimento econômico e o emprego qualificado.

Lima e Lima (2010) destacam ainda o grau de redundância dos incentivos, ou seja, a parcela do incentivo dispensável à decisão empresarial, o que decorreria da assimetria de informação entre os setores públicos e os privados. Embora os autores reconheçam que a redundância é estrutural aos programas de incentivos fiscais, assim como a grande dificuldade metodológica em medi-la, afirmam que a adoção de políticas seletivas de concessão, excluindo, por exemplo, os setores já consolidados no estado, reduziria o custo fiscal da concessão.

Em que pese os problemas associados ao instrumento de atração de investimentos via guerra fiscal, a concessão de incentivos fiscais do ICMS é um dos principais instrumentos do estímulo à industrialização de alguns estados da federação. Entretanto, a reforma tributária ao eliminar, de forma gradual, o ICMS e o ISS, não possibilitará a concessão de incentivos e benefícios fiscais tradicionais, tais como a renúncia tributária, a dilação e o deferimento de impostos, e com isso, acabará com a chamada guerra fiscal como instrumento de atração de investimentos para o desenvolvimento.

Da mesma forma, a reforma tributária afetará os fundos estaduais de financiamento do desenvolvimento. Muitos destes fundos estaduais vinculam o financiamento dos investimentos produtivos à própria lógica da guerra fiscal, tornando os fundos sensíveis às mudanças no arcabouço tributário (AFONSO; ARAÚJO, 2016; REZENDE, 2017). Campelo (2025), por exemplo, evidenciam que com a reforma tributária em curso haverá a extinção do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI-PROVIN). Para a autora a extinção do FDI-PROVIN gera efeitos negativos relevantes para a sustentabilidade e a

competitividade das empresas, sobretudo as de menor porte e aquelas inseridas em setores menos dinâmicos da economia cearense.

Oliveira (2023), ao analisar os impactos econômicos, setoriais e regionais das propostas de reforma tributária, indica que a reforma tende a reduzir distorções produtivas, melhorar a eficiência alocativa, estimular setores mais produtivos, elevar o PIB, a produtividade e o emprego, além de reduzir desigualdades regionais. Entretanto, o autor adverte embora a reforma tenda a aumentar a eficiência econômica e a justiça distributiva, é necessário ser acompanhada de instrumentos compensatórios e de uma agenda futura de fortalecimento da tributação sobre renda e patrimônio.

Do ponto de vista federativo, as simulações realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) indicam que a reforma tende a gerar impactos positivos na arrecadação para o estado da Bahia. Ao deslocar a incidência tributária do local de produção para o local de consumo, o novo sistema promove uma redistribuição das receitas entre os entes subnacionais, favorecendo estados com maior peso relativo do consumo interno. No cenário estático analisado, a arrecadação conjunta do estado e de seus municípios apresentaria ganho líquido relevante, posicionando a Bahia entre as unidades da federação beneficiadas pela nova estrutura tributária. Ademais, a maioria dos municípios baianos apresentaria aumento de receitas com o IBS, ampliando a capacidade de financiamento de políticas públicas no âmbito local (OLIVEIRA, 2023).

Gobetti e Monteiro (2023) evidenciam que a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) prevista na reforma tributária tende a compensar a perda da autonomia tributária com recursos que podem ser direcionados a financiamento do desenvolvimento. Entretanto, ressaltam os desafios relacionados a limitações temporais e operacionais para o aproveitamento de créditos, tratamento menos favorável ao setor comercial, risco de elevação das alíquotas nacionais em razão das renúncias fiscais insegurança jurídica durante o período de transição, que podem comprometer a competitividade de empresas e regiões que se utilizam das vantagens fiscais tradicionais.

A nova realidade exigirá planejamento de longo prazo, articulação entre políticas setoriais e capacidade

técnica para formular projetos com elevado impacto econômico e social, e mecanismos como o FNDR que poderá contribuir para o financiamento dos investimentos e para a construção de vantagens competitivas duradouras, pautadas no aumento da produtividade dos fatores e em investimentos estruturantes (ORAIR; GOBETTI, 2022).

5 METODOLOGIA

A pesquisa de abordagem qualitativa-quantitativa de caráter descritivo. A coleta de dados é baseada em análise documental e bibliográfica. Foram examinados normativos da política de atração de investimentos da Bahia, o Desenvolve, e mais detalhadamente do FUNDESE, bem como seus relatórios contábeis. Os dados coletados foram analisados através das técnicas da estatística descritiva. Também foi utilizado para coleta de dados primários entrevistas semiestruturadas com gestores do FUNDESE e do DESENVOLVE.

6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O histórico recente de atração de investimentos na Bahia, foi moldado por uma estratégia de industrialização fortemente dependente do uso de incentivos fiscais. A partir dos anos 1990, com a retirada da União do protagonismo no desenvolvimento regional, a Bahia passou a adotar de forma mais agressiva incentivos fiscais próprios, especialmente no âmbito do ICMS, para atrair novos investimentos privados (PACHECO, PORTELLA, 2024).

O grande ponto de virada ocorreu em 1999, com a atração da Ford, que se instalou em Camaçari pelo PROAUTO (Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia), que concede incentivos fiscais e financeiros às empresas fabricantes de veículos automotores que se comprometam a realizar investimentos na Bahia. A instalação do complexo Ford consolidou um novo modelo de atração baseado em grandes incentivos fiscais sem desembolso direto, os chamados “benefícios a custo zero”, e atraiu outras empresas interessadas em condições semelhantes (PACHECO, PORTELLA, 2024).

Por meio do PROAUTO, empreendimentos industriais do setor automotivo que tenham intenção de realizar investimentos na Bahia podem usufruir da desoneração do ICMS na aquisição de bens destinados ao ativo fixo. Para investimentos superiores a R\$ 800 milhões, há incentivos no crédito presumido de até

100% do ICMS do saldo devedor do ICMS apurado em cada mês, vinculado a um financiamento de capital de giro com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico – FUNDESE (BAHIA, 2026).

Desde então, a Bahia ampliou e consolidou sua política de atração de empresas por meio de incentivos fiscais. Em 2001, foi lançado o DESENVOLVE (Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia). O DESENVOLVE tem como finalidade complementar e diversificar a matriz industrial e agroindustrial do estado da Bahia, mediante fomento à instalação de novos empreendimentos industriais e a expansão, reativação ou modernização de empreendimentos já instalados. O programa é amplo e beneficia todos os segmentos indústrias e agroindustriais que não forem enquadrados em outros programas de estímulo produtivo que possuem legislação específica na Bahia. Os incentivos concedidos para empresas que optam pelo DESENVOLVE envolve a desoneração do ICMS na aquisição de bens destinados ao ativo fixo nas operações de importação de bens do exterior; nas operações internas relativas às aquisições de bens produzidos na Bahia e nas aquisições de bens em outro estado, relativamente ao diferencial de alíquotas, bem como o diferimento na aquisição interna de insumos, a dilação de prazo de 72 meses para o pagamento de 90%, 80% ou 70% do saldo devedor mensal do ICMS e a concessão de descontos de 81%, 64% ou 56% no caso de liquidação antecipada do ICMS (BAHIA, 2026).

Em síntese, o programa que combina benefícios fiscais, diferimento e parcelamento de ICMS, com condicionantes claras de geração de empregos, interiorização e integração produtiva. O DESENVOLVE se tornou o principal instrumento do modelo de desenvolvimento industrial vigente na Bahia nas últimas três décadas.

Segundo informes de conjuntura econômica disponibilizados pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, em outubro de 2024, os conselhos deliberativos do ProBahia e do Desenvolve aprovaram 48 projetos empresariais, 17 com estimativa de investimentos superiores a R\$ 16 bilhões e previsão de geração de mais de 5 mil postos de trabalho, demonstrando a continuidade do uso dos instrumentos de incentivo fiscal e de facilitação locacional na indução de novos empreendimentos no estado (Bahia, 2024). No conjunto dos empreendimentos acompanhados

pela SDE, observa-se um portfólio de projetos em diferentes estágios de implantação e operação. O informe aponta uma previsão global de aproximadamente R\$ 163 bilhões em investimentos associados a 363 empreendimentos, com potencial de geração de mais de 41 mil postos de trabalho, o que reforça o papel das políticas de suporte institucional como vetores de expansão da base produtiva estadual (Bahia, 2025).

Atualmente, a Coordenação de Monitoramento de Empreendimentos de Incentivados da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado da Bahia acompanha 704 (setecentos e quatro empresas incentivadas, vinculadas ao Programa Desenvolve, que totalizam R\$ 75,85 bilhões em investimentos previstos e 68.169 empregos diretos estimados. Até o momento, observa-se a execução de R\$ 69,26 bilhões (91,3% do previsto) e a geração de 54.377 empregos diretos (79,8% da meta).

Já o FUNDESE, instituído em 1976, passando a operar a partir das Lei nº 6.445/1992, é um fundo estadual, voltado ao financiamento do setor produtivo, com ênfase no desenvolvimento social e econômico do estado da Bahia, sua diversificação e interiorização. Suas principais fontes de recursos, conforme a legislação, são as contrapartidas de incentivos fiscais, concedidos aos empreendimentos estratégicos, aportes do tesouro estadual e retornos dos créditos concedidos. A importância do fundo decorre do fato de permitir ao Estado da Bahia transformar parte dos benefícios concedidos à iniciativa privada em recursos financeiros para financiar investimentos estratégicos de longo prazo.

O FUNDESE teve papel relevante na expansão das empresas baianas, sobretudo as pequenas e médias empresas, atuando como fonte complementar aos recursos do BNDES e do FNE/BNB, com critérios e custos dos financiamentos definidos localmente. O fundo tende a ser afetado com a reforma tributária brasileira. Isto porque a reforma, ao restringir o uso de incentivos fiscais, impactará nos recursos disponíveis para aporte via FUNDESE, visto que o fundo capta recursos oriundos, direta ou indiretamente, de incentivos fiscais previamente concedidos pelo Estado. Portanto, o FUNDESE depende de aportes que vêm de incentivos fiscais vinculados à instalação e operação de empresas na Bahia, e o fim desses incentivos reduzirá diretamente uma das bases de recursos

que alimenta o fundo, pois menos incentivos significará menor contrapartidas.

Na Bahia, o FUNDESE, tem um papel relevante para o desenvolvimento ao atuar como instrumento complementar ao orçamento estadual de financiamento. Sua importância estendeu-se até a década passada, quando as contrapartidas dos incentivos fiscais sofreram grande redução.

Entre o final do século passado e final da última década, o FUNDESE contou com um fluxo regular de aportes de recursos, provenientes das contrapartidas dos benefícios fiscais, sobretudo, os concedidos à montadora Ford, o que possibilitou uma expansão dos financiamentos às pequenas e médias empresas, do estado, através da Agência de Fomento do Estado da Bahia – DESENBAHIA, gestora do Fundo.

Desde então, juntamente à decisão da Ford de encerrar suas atividades no país, houve um piora no quadro macroeconômico nacional, agravado pela COVID 19, com reflexos diretos sobre as finanças do Estado da Bahia, assim como dos demais Estados. Essa sucessão de eventos levou a Bahia a rever as estratégias do FUNDESE, priorizando seu uso na estruturação de algumas parcerias público privadas – PPP, e no financiamento de algumas concessões,

Uma das estratégias eleitas pelo Governo do Estado da Bahia para garantir a manutenção do seu programa de investimentos em projetos estruturantes foi a de redirecionar os recursos disponíveis no Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico – FUNDESE, gerido pela Desenbahia, para despesas prioritárias, em especial para projetos de investimentos nas áreas de saúde, mobilidade urbana e infraestrutura. Sendo uma parte significativa desses projetos contratada sob a égide do instituto das Parceria Público-Privadas – PPPs, entre 2016 e 2017, um volume importante de recursos saiu do patrimônio do FUNDESE e foi dirigido para o FGBP – Fundo Garantidor Baiano de Garantias, de forma alinhada com a estratégia de manter a evolução dos projetos. (Relatório da Administração da DSENBAHIA, 2017)

Ao analisar os dados de desembolso do FUNDESE, entre 2016 e 2024, observa-se que apenas em 2018 os desembolsos em financiamentos e empréstimos superaram, em termos reais, os valores de 2016. Em

igual período, cai a participação da agropecuária e da indústria, ao tempo em que se eleva a participação do comércio e serviços, preponderantemente os serviços, de saúde e infraestrutura de transporte, o que vai ao encontro da citação do relatório da DESENBAHIA supramencionado.

Dos sete períodos da série apresentada na Tabela 1, em quatro, observa-se queda nas liberações totais

do FUNDESE. Em 2019 houve uma queda na liberação de cerca de dois terços, que não foi recuperada nos anos seguintes, a despeito do bom desempenho em 2022. A partir de 2021, não foi disponibilizado dados de liberações desagregados, embora os relatórios da DESENBAHIA façam menção a financiamentos importantes em infraestrutura, e aportes a PPP, visando reduzir os fluxos de contrapartidas futuras.

TABELA 1 – Variação anual das liberações de crédito segundo Setor de atividade e porte do empreendimento, a preço constante de 2016, entre 2017 e 2024.

Liberação por Setor	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Agropecuária	-43,63	-81,58	385,79	-	-	-	-	-
Indústria	146,52	51,46	-92,07	-63,532	-	-	-	-
Comercio/serviços	-38,84	-14,6	-23,61	36,36	-	-	-	-
Total	-3,29	16,56	-66,06	15,62	-6,9	61,33	-0,24	27,47
Microempreendedores	-0,6	-10,72	-8,91	-49,6	24,79	13,88	15,24	-16,25

Fonte: DESENBAHIA (2026)

Nota 1: Deflator IPCA, índice médio anual 1993=100

Ao analisar os dados do patrimônio líquido do Fundo observa-se que há uma queda persistente no patrimônio líquido do Fundo, em valores reais, entre 2016 e 2024 (Tabela 2). Em apenas três anos este supera os 70% do valor de 2016, em 2017, 2021 e 2022, atingido

seu menor nível em 2024, quando representou cerca de 42% do valor inicial da série. Possivelmente, os últimos anos da série caracterizem as mudanças estratégicas na utilização dos recursos do Fundo.

TABELA 2 – Evolução do patrimônio líquido, entre 2016 e 2024, em valores e números índices, a preços constantes de 2016,

Ano	R\$ mil	Número Índice
2016	1.029.844	100,00
2017	819.337	79,56
2018	673.790	65,43
2019	530.094	51,47
2020	511.340	49,65
2021	761.019	73,90
2022	752.520	73,07
2023	615.252	59,74
2024	427.389	41,50

Fonte: DESENBAHIA (2026).

Nota 1: Deflator IPCA, índice médio anual 1993=100

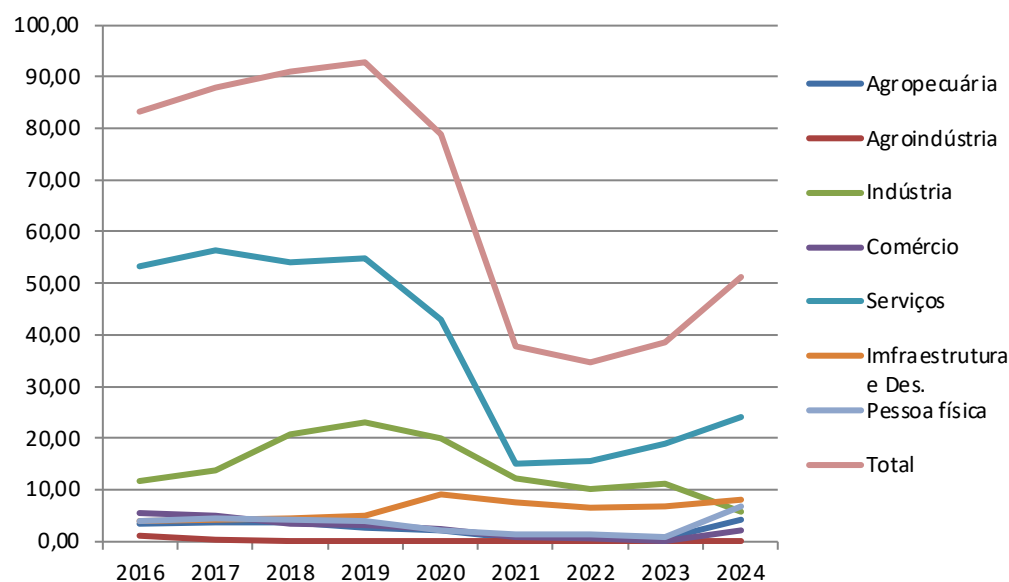
A incerteza quanto a disponibilidade de recursos do Fundo deve explicar a significativa redução da

carteira de crédito como proporção do patrimônio líquido, a partir de 2020. É importante registrar

que **2020 e 2024**, representaram os anos em que o patrimônio líquido atingiu os menores valores comparativamente a 2016. Possivelmente esses período

seja aquele em que ocorreu o maior fluxo de recursos para projetos estratégicos do Estado.

GRÁFICO 1 – Proporção do saldo das operações de crédito total e por setor econômico no patrimônio líquido, em %



Fonte: DESENBHIA (2025)

Ainda que o FUNDESE tenha sofrido redução em seu patrimônio líquido, com a respectiva redução de sua carteira de crédito, reflexo da contração dos financiamentos e empréstimos ao setor produtivo, não se pode ignorar sua contribuição ao desenvolvimento socioeconômico do Estado da Bahia. Diante das dificuldades fiscais do Estado, a mudança nas políticas do Fundo foi a alternativa possível para assegurar a implementação de projetos, em infraestrutura viária, serviços de saúde e mobilidade urbana, que deverão contribuir, nos próximos anos, para melhorar a competitividade e aumentar a produtividade da economia baiana. Tal solução foi possível em razão da existência de fontes alternativas de financiamento ao setor produtivo, a exemplo do BNDES e do FNE/BNB, sem comprometimento dos financiamentos ao setor produtivo baiano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma tributária, ao unificar tributos sobre o consumo e alterar profundamente o ICMS, inviabiliza a continuidade de alguns dos instrumentos atuais de incentivos ao desenvolvimento produtivo baiano. A perda de um instrumento estadual ativo de política

de desenvolvimento não se restringe a Bahia. Se até então estados que careciam de eficientes modais de transporte integrados, oferta de força de trabalho qualificada, cidades dotadas de serviços e sistemas de CT&I desenvolvidos capazes de gerar competitividade, no contexto globalizado, utilizavam os incentivos fiscais, como forma de compensar tais deficiências, com o novo sistema tributário, será necessário tornar suas economias dotadas de fatores de competitividade sistêmica e, ao mesmo tempo, serem criativos nas políticas de atração de investimentos. Tais condições irão exigir a adoção de um planejamento de longo prazo, capaz de equacionar as necessidades de infraestrutura, formação de força de trabalho qualificada e um sistema de geração e difusão de tecnologia, compatível com as exigências do setor produtivo contemporâneo, além da criação de novos instrumentos de atração de investimentos.

Uma política de atração de investimentos, via mecanismo financeiro poderia ser a equalização de juros. Considerando-se uma operação de crédito hipotética, com recursos do BNDES, realizada através de um agente financeiro, a uma determinada taxa, o Estado da Bahia, via FUNDESE, ou outro instrumento

que venha a ser criado, poderia assumir parte da taxa, conforme características do projeto, com ênfase em seu caráter estruturante.

Outra alternativa, mantendo uma política já executada, via FUNDESE, o governo baiano poderia utilizar os recursos desse Fundo para viabilizar novas PPP e o financiamento de concessionárias que venham vencer editais de concessão de rodovias e outros equipamentos públicos.

Destaca-se também a possibilidade de utilização da Bahia Investe, empresa de promoção de investimentos do Estado, ou, da DESENBAHIA, sua agência de fomento, para formar uma carteira de investimentos (*equity*). Trata-se de uma participação societária de caráter estratégico, visando compartilhar o risco com os acionistas controladores, assim como, reduzir a parcela do financiamento, contribuindo para melhorar a rentabilidade do projeto. Tal participação implica em alguns compromissos dos acionistas controladores, fixados em contrato, relacionadas às políticas de desenvolvimento do Estado.

Em alguns estados brasileiros tem se observado a implantação de Zonas de processamento para Exportação (ZPE) como fator de competitividade para atração de empresas cuja produção é voltada para o mercado internacional. Atualmente há quatro ZPEs funcionando no Brasil, oito em estado avançado de implantação e mais de 15 estão sendo requeridas junto ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). Esta parece ser uma opção para atração de novos negócios em modelo produtivo pautado na lógica das cadeias globais de valor, onde os insumos ou componentes de um produto pode estar operando em distintas escalas mundiais.

As alternativas aos tradicionais instrumentos de atração de investimentos pautados em incentivos fiscais são possíveis, mas requer planejamento e estudos para que os estados possam aproveitar as oportunidades e adotarem estratégias competitivas capazes de promoverem o desenvolvimento, caso contrário serão destinados a produzir produtos que possuem alguma vantagem comparativa específica, muitas vezes relacionadas a aspectos naturais locais.

Referências Bibliográficas

1. AFONSO, José Roberto R.; ARAÚJO, Érica Diniz de. A guerra fiscal do ICMS: efeitos e alternativas. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 20, n. 3, 2016.
2. BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE). Incentivos. Disponível em: < <https://www.ba.gov.br/sde/incentivos> >. Acesso em: 08 mar. 2026.
3. BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE). Informe de conjuntura econômica baiana – outubro de 2024. Salvador, out. 2024. Disponível em: https://www.ba.gov.br/sde/sites/site-sde/files/migracao_2024/arquivos/wp-content/uploads/2024/10/Informe-Outubro-2024-1.pdf. Acesso em: 22 dez. 2025.
4. BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 2023, Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm >. Acesso em: 08/01/2026
5. BRASIL, Lei Complementar 214, de 16 janeiro de 2025. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm >. Acesso em: 08/01/2026
6. CAMPELO, Luciana Sousa e Silva. Impacto da reforma tributária nas empresas beneficiárias do FDI-PROVIN no Ceará: uma análise qualitativa. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, São José dos Pinhais, v. 18, n. 3, p. 1–12, 2025.
7. DESENBAHIA. Demonstrações Financeiras do FUNDESE – DESENBAHIA. Disponível em: < <https://www.desenbahia.ba.gov.br/transparencia/demonstracoes-financeiras> >> Acesso em: 09 fev. 2026.
8. GOBETTI, Sérgio Wulff; MONTEIRO, Priscila Kaiser. Impactos redistributivos da reforma tributária: estimativas atualizadas. *Carta de Conjuntura*, n. 60, nota 18, 3º trimestre de 2023. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 6 fev. 2026.

9. LIMA, Ana Carolina da Cruz; LIMA, João Policarpo Rodrigues. Programas de desenvolvimento local na região Nordeste do Brasil: uma avaliação preliminar da “guerra fiscal”. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 3 (40), p. 557-588, dez. 2010
10. NASCIMENTO, Sidnei Pereira do, Guerra Fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes; *Economia Aplicada*, V 12, N 4 USP, 2008
11. OLIVEIRA, João Maria de. Propostas de reforma tributária e seus impactos: Uma avaliação comparativa. *Carta de Conjuntura*, n. 60, nota 1, 3º trimestre de 2023. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 6 fev. 2026.
12. ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. Reforma tributária e federalismo fiscal no Brasil. Texto para Discussão, IPEA, 2022.
13. ORAIR, Rodrigo; GOBETTI, Sérgio. Reforma tributária no Brasil: princípios norteadores e propostas em debate. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 213–244, maio/ago. 2018
14. PACHECO, Carlos Américo. Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, instrumentos e desafios. Brasília: IPEA, 2019.
15. PACHECO, Hogla; PORTELLA, André Alves. Análise do Impacto dos Programas de incentivos fiscais na Geração de empregos na indústria e na renúncia de receita do estado da Bahia No Período De 1999 A 2021. *Diké-Revista Jurídica*, v. 23, n. 26, p. 136-171, 2024.
16. REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal e desenvolvimento regional no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

Uso de Verbas Discricionárias no Âmbito Estadual de Alagoas: uma solução para os tempos de escassez orçamentária

- **Eraldo Henrique de Souza Amaral**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio – Alagoas, Brasil
E-mail: eraldo.amaral@seplag.al.gov.br

- **Genildo José da Silva**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio – Alagoas, Brasil
E-mail: genildo.silva@seplag.al.gov.br

- **Marina Beatriz de Lima Oliveira Silva**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio – Alagoas, Brasil
E-mail: marina.silva@seplag.al.gov.br

- **Nathaly Christini Oliveira Silva**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio – Alagoas, Brasil
E-mail: nathaly.silva@seplag.al.gov.br

Resumo

Este artigo examina o papel das transferências voluntárias (TVs), um componente chave das verbas discricionárias da União, como instrumento de gestão pública em cenários de restrição orçamentária no âmbito estadual em Alagoas. Em um contexto de crise fiscal e crescente demanda por políticas públicas descentralizadas, a discricionariedade inerente às TVs oferece uma via crucial de financiamento, embora permeada por fatores de ordem política. A gestão dessas parcerias é regida pela Lei n.º 14.133/2021 e operacionalizada pelo Sistema de Gestão de Parcerias da União (Sigpar), por meio do Transferegov.br (Decreto n.º 11.271, 2022; Portaria Conjunta MGI/MF/CGU n.º 33, 2023). O ciclo de gestão demanda rigoroso cumprimento de requisitos técnicos e fiscais, como a qualidade do projeto que será executado, a regularidade na aplicação de recursos mínimos em saúde e educação (Art. 29 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU n.º 33, 2023), a necessidade da garantia de transparência por meio de vistorias frequentes realizadas pelos entes de interesse, e, por fim, a prestação de contas após a execução do objeto, devendo ela apontar também se este cumpriu seus objetivos definidos previamente no momento de sua proposição ao concedente. Gargalos institucionais, como a “condição suspensiva” e a baixa capacidade técnica nos entes subnacionais para manejar com qualidade mínima o projeto, frequentemente resultam em inexecução e devolução de recursos, evidenciando a necessidade de maior eficiência alocativa, no âmbito estratégico e de pessoal, para maximizar o retorno social em tempos de escassez.

Palavras-chave: Transferências voluntárias; Escassez orçamentária; Gestão pública; Governança federativa.

1. INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico-administrativo brasileiro, alicerçado no modelo de federação, tem historicamente oscilado entre movimentos de centralização e descentralização do poder e dos recursos (Almeida, 2001; Souza, 2002). A partir da Constituição Federal de

1988, consolidou-se um processo de descentralização política e fiscal, elevando os municípios à condição de entes federativos e redefinindo o papel dos estados na provisão de serviços públicos (Arretche, 2002; Affonso, 2000). A descentralização, contudo, não se deu de forma homogênea, sendo o cenário nacional

marcado por intensa disparidade socioeconômica e heterogeneidade, resultando em significativas assimetrias na capacidade fiscal entre as unidades da federação (Affonso, 2000; Afonso & Araújo, 2000).

Em face dessa complexidade, o planejamento governamental e o orçamento público são instrumentos cruciais para a concretização dos direitos fundamentais e a promoção do bem-estar social (Oliveira & Ferreira, 2017; Leite, 2015). O orçamento, que cumpre as funções distributiva, alocativa e estabilizadora (Musgrave, 1976), enfrenta a realidade da escassez de recursos (Andreia Kafuri, 2019), o que exige dos gestores públicos uma gestão orçamentária eficiente e responsável (Slomski, 2007). Nesse contexto de restrição fiscal, as verbas discricionárias, particularmente na modalidade de transferências voluntárias (TVs), emergem como mecanismos vitais para financiar projetos que transcendem o custeio obrigatório, servindo como uma alternativa flexível de financiamento (Rezende, 1997).

2. JUSTIFICATIVA (FONTE ARIAL 12 – ALINHADO ESQUERDA)

A crise fiscal, amplamente debatida na literatura (Affonso, 2000; Oliveira & Ferreira, 2017), impõe aos governos estaduais o desafio de buscar fontes adicionais de receita e otimizar a aplicação do gasto. As transferências voluntárias da União, definidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101/2000) como repasses a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira (Lei Complementar n.º 101, 2000, Art. 25), constituem um importante canal para a implementação de políticas públicas descentralizadas (Moutinho & Kniess, 2017).

Contudo, a gestão destas TVs é marcada por complexidade e discricionariedade, fatores que, em grande parte, influenciam a eficácia e a justiça alocativa dos recursos (Rezende, 1997). Pesquisas empíricas têm apontado para a prevalência de objetivos políticos e eleitorais na distribuição de verbas discricionárias, em detrimento de critérios baseados em equidade e desenvolvimento regional (Amorim Neto & Simonassi, 2013; Moutinho & Kniess, 2017). Essa realidade reforça a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de gestão, monitoramento e controle para garantir que o gasto público se converta em resultados efetivos e combata a assimetria de informação (Silva, 2016; Andreia Kafuri, 2019). O cumprimento dos princípios constitucionais da publicidade e da prestação de contas (CF/88, Art.

37 e 70) exige a adoção de uma plataforma aberta e transparente que rastreie os recursos (Andreia Kafuri, 2019). Para além disso, é de suma importância compreender os impactos observados no Estado de Alagoas no que diz respeito às verbas transferidas no período de 2008 a 2025 e as possibilidades de garantia de acesso à saúde, educação e outros fatores sabidamente dispare em nossa sociedade.

3. OBJETIVOS (FONTE ARIAL 12 – ALINHADO ESQUERDA)

O objetivo geral deste artigo é analisar o papel das verbas discricionárias, na modalidade de transferências voluntárias, como instrumento de gestão pública em cenários de restrição orçamentária no âmbito estadual de Alagoas, com foco na eficiência do gasto público e na concretização de objetos benéficos à população.

Para atingir este objetivo, propõem-se os seguintes objetivos específicos:

- a) *Examinar os requisitos legais, critérios técnicos e condicionantes fiscais para a obtenção e gestão das transferências voluntárias, à luz dos normativos que regem essas parcerias.*
- b) *Desenvolver o ciclo de gestão das transferências voluntárias, contemplando as etapas de planejamento, celebração, execução, monitoramento, prestação de contas e controle.*
- c) *Analisar os riscos, boas práticas e gargalos institucionais que impactam a eficiência do gasto público decorrente das TVs, apresentando conclusões propositivas e tecnicamente fundamentadas.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL (FONTE ARIAL 12 – ALINHADO ESQUERDA)

4.1 O Orçamento Público no Contexto Federativo e a Escassez Fiscal

O orçamento público no Brasil é uma lei de iniciativa do Poder Executivo, apreciada e aprovada pelo Legislativo, que estabelece o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (CF/88, Art. 165). O PPA, por exemplo, organiza as ações públicas de médio prazo, visando a redução das desigualdades regionais e o investimento em áreas essenciais como saúde e educação (Constituição do Brasil, 1988, Art. 165, § 1º). O planejamento, enquanto dever do Estado (CF/88, Art.

174), deve nortear a aplicação dos recursos públicos, que são, por natureza, escassos (Andreia Kafuri, 2019).

Apesar do caráter legal, a execução orçamentária é historicamente marcada pela discricionariedade do Executivo, que pode promover alterações orçamentárias (Oliveira & Ferreira, 2017) e contingenciamentos, especialmente em despesas discricionárias (Andreia Kafuri, 2019). Essa prática, que transforma o orçamento em mera peça autorizativa (Oliveira & Ferreira, 2017; Conti, 2016), gerou tensões entre os Poderes, culminando na Emenda Constitucional n.º 86/2015, que introduziu o orçamento impositivo para emendas individuais (Oliveira & Ferreira, 2017; Brasil, 2013). Contudo, mesmo com o caráter impositivo das emendas, o anseio por um orçamento mais rigorosamente cumprido em sua totalidade reflete uma crise de confiança nos governantes (Oliveira & Ferreira, 2017).

4.2 Descentralização e o Papel das Transferências Voluntárias (TVs)

A descentralização pós-1988 reforçou o papel dos estados e municípios (Affonso, 2000), mas resultou em insuficiência de recursos para atender às crescentes demandas, tornando os entes subnacionais dependentes das transferências federais (Afonso & Araújo, 2000; Affonso, 2000).

As transferências da União são classificadas em obrigatórias (constitucionais e legais) e discricionárias (voluntárias, para OSCs, por delegação e específicas) (Andreia Kafuri, 2019). As Transferências Voluntárias (TVs), objeto central deste estudo, são:

- Discricionárias: Dependem da decisão do órgão concedente e observam a regulamentação do momento da transferência.
- Condicionais: Exigem o cumprimento de formalidades e instrumentos jurídicos, sujeitando-se à retenção em caso de descumprimento.
- Exigem Contrapartida: Em regra geral, requerem contrapartida do beneficiário.

Embora a TV seja uma ferramenta de descentralização para financiar políticas públicas locais (Moutinho & Kniess, 2017), sua aplicação é frequentemente influenciada por motivações políticas. Segundo alguns estudos, a alocação de recursos tende a ser definida mais pela força política dos estados (Amorim Neto & Simonassi, 2013) ou pelo alinhamento partidário dos gestores locais com o governo federal

(Moutinho & Kniess, 2017; Ferreira & Bugarin, 2007), do que por critérios técnicos ou de equidade social (Rezende, 1997). Entretanto é fundamental compreender que há o repasse; dessa forma, é imperativo compreender o impacto deste.

4.3 Governança, Transparência e a Responsabilidade dos Gestores

A má gestão e a corrupção enfraquecem a democracia e a confiança no Estado (Matias-Pereira, 2005), tornando cruciais os princípios constitucionais da publicidade e da prestação de contas (CF/88, Art. 37 e 70). A accountability implica controle, fiscalização e responsabilização do gestor que utiliza recursos públicos (Andreia Kafuri, 2019).

A tecnologia de informação (TI) é essencial para a melhoria da gestão pública (Andreia Kafuri, 2019). O Tribunal de Contas da União (TCU) determinou a criação de um sistema informatizado e aberto para o acompanhamento on-line dos instrumentos de transferência (Acórdão n.º 2.066/2006). Em resposta, foi instituído o Sistema de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) (Decreto n.º 6.170/2007), que evoluiu para o Transferegov.br, o sistema estruturante do Sistema de Gestão de Parcerias da União (Sigpar) (Decreto n.º 11.271, 2022). O Sigpar visa aprimorar a gestão das parcerias, promover a transparência e rastreabilidade dos recursos, e subsidiar o planejamento e controle (Decreto n.º 11.271, 2022, Art. 3º).

5. METODOLOGIA (FONTE ARIAL 12 – ALINHADO À ESQUERDA)

A presente investigação adota uma abordagem técnico-analítica, com foco na análise crítica do papel das transferências voluntárias como solução para a escassez orçamentária no nível estadual de Alagoas.

Quanto à natureza, o estudo é qualitativo, valendo-se do método de pesquisa documental (Silva & Grigolo, 2002; Gil, 2010), estruturado por um método de abordagem crítico-indutivo (Oliveira & Ferreira, 2017; Martins & Theóphilo, 2009). Foram analisados documentos oficiais, legislação (Constituição Federal, LRF, Lei n.º 14.133/2021, Decretos e Portarias Conjuntas), doutrina especializada em finanças públicas, ciência política e estudos de caso da administração pública, além dos dados disponibilizados em sítio eletrônico do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

O corpus documental permite identificar os requisitos formais e materiais para a obtenção e gestão das verbas discricionárias, confrontando o ideal normativo da eficiência e transparência (Art. 5º e 70 da CF/88) com a realidade da execução e os desafios institucionais encontrados no Estado verificado.

A análise se concentrará em três eixos principais, conforme os objetivos propostos:

Mecanismos de Obtenção e Requisitos: Análise das exigências da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU n.º 33/2023 (e alterações) para a celebração dos instrumentos.

O Ciclo de Gestão: Estruturação das etapas de planejamento, execução e prestação de contas no âmbito do Transferegov.br/Sigpar.

Avaliação Crítica e Propositiva: Identificação de riscos (ex: condição suspensiva, assimetria de informação) e proposição de mecanismos de aprimoramento da eficiência alocativa, baseada em métricas quantitativas (Silva, 2016).

Os resultados deste artigo se baseiam na interpretação crítica da legislação e da literatura especializada sobre a dinâmica política e fiscal da TV no Brasil corroborados com a experiência observada no Estado de Alagoas.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 Mecanismos de Obtenção e Requisitos

Legais em Cenários de Escassez

Em um cenário de escassez orçamentária, a captação de recursos via TVs representa para os estados e municípios uma estratégia de sobrevivência fiscal e de continuidade de projetos de desenvolvimento (Moutinho & Kniess, 2017). Para que as TVs sejam celebradas, o concedente federal deve, de acordo com o Art. 29 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU n.º 33/2023 (PC 33/2023), verificar uma série de requisitos constitucionais e legais que visam comprovar a regularidade fiscal, social e de gestão do ente proponente.

Entre os requisitos de regularidade mais relevantes para a administração estadual e municipal, em consonância com as normas de direito financeiro e a LRF, destacam-se:

- Regularidade Fiscal e Previdenciária: Comprovação de regularidade perante a Fazenda federal

e a Dívida Ativa da União, e regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS (Art. 29, I, III).

- Precatórios Judiciais: Regularidade no pagamento de precatórios, conforme ADCT (Art. 29, II).
- Limites da LRF: Cumprimento dos limites de despesa total com pessoal (Art. 29, XXXI) e regularidade nas operações de crédito e dívidas consolidadas (Art. 29, XXVIII, XXIX).
- Aplicação Mínima em Setores Sociais: Regularidade na aplicação mínima de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 29, XXI) e na saúde (Art. 29, XXVI).

O descumprimento de qualquer desses requisitos constitui um impedimento legal para a celebração de novos instrumentos de TV, uma sanção fiscal que impede o ente federativo de buscar soluções para sua escassez. A articulação intergovernamental, portanto, exige que os estados mantenham sua “ficha limpa” fiscalmente.

6.2 O Ciclo de Gestão das Transferências

Voluntárias: Planejamento, Celebração e Execução

O ciclo de gestão das TVs é integralmente realizado no Transferegov.br, que atua como o sistema estruturante do Sigpar, garantindo a rastreabilidade e centralização das informações.

6.2.1 Planejamento e Celebração

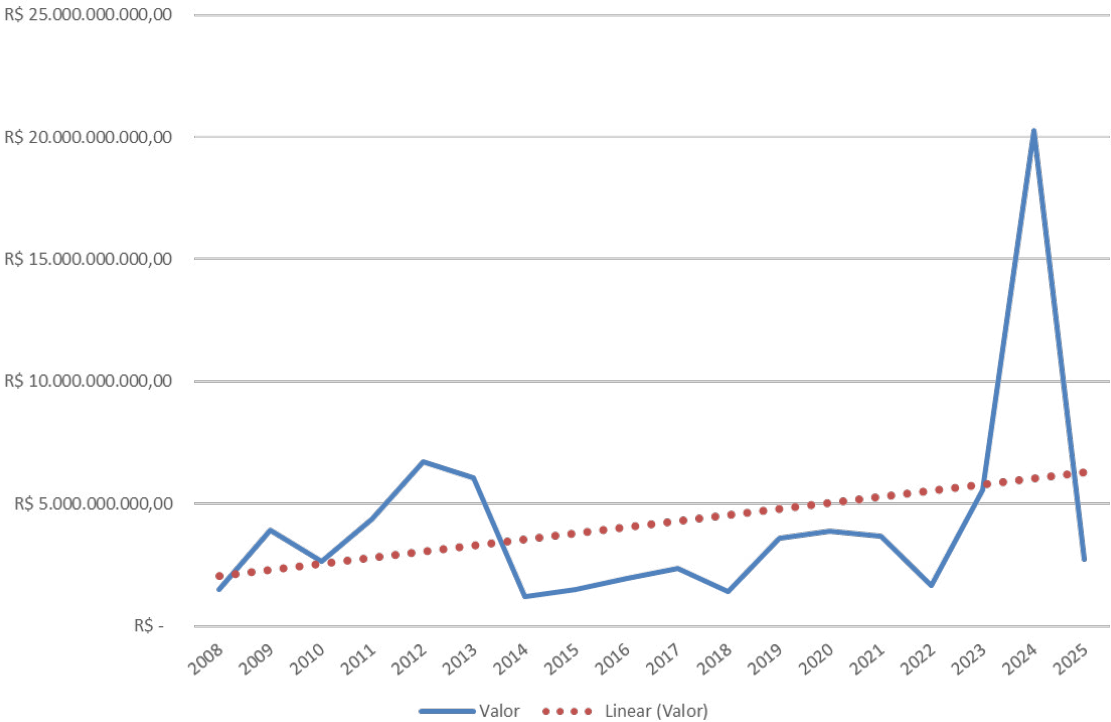
A fase inicial exige planejamento rigoroso, materializado na Proposta de Trabalho e no Plano de Trabalho, que deve detalhar o objeto, a justificativa, as metas, as etapas, o cronograma e o plano de aplicação das despesas (PC 33/2023, Art. 18, 20).

O processo de celebração é frequentemente travado pela condição suspensiva (PC 33/2023, Art. 24). Esta condição é um dos maiores gargalos institucionais, pois suspende a eficácia do instrumento até que o conveniente apresente a documentação crítica, como o anteprojeto ou projeto básico (para obras), a comprovação de titularidade do imóvel (dominialidade), e o licenciamento ambiental (Art. 24, I). A não apresentação ou rejeição dessas peças documentais após a celebração pode levar à extinção imediata do instrumento e ao ressarcimento dos recursos liberados (PC 33/2023, Art. 28).

Os instrumentos celebrados ao longo dos anos mostram uma tendência de aumento nos valores, com um pico em 2022 (puxado fortemente pelo Novo PAC), sugerindo que a descentralização dos recursos e sua captação por meio de programas que abrangem diversos Concedentes (Ministérios e Parlamentares) vem sendo uma possibilidade aderida já por todos

os Estados da Federação. Os dados disponibilizados pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) corroboram com tal afirmação, pois é possível observar a crescente na linha tendencial nos valores transferidos considerando o aspecto global (que contempla o valor total transferido pela união+contrapartida dos convenientes).

GRÁFICO 1 – Série histórica de Valores Globais, em bilhões, captados pelos Estados através da via discricionária entre 2008 a 2025



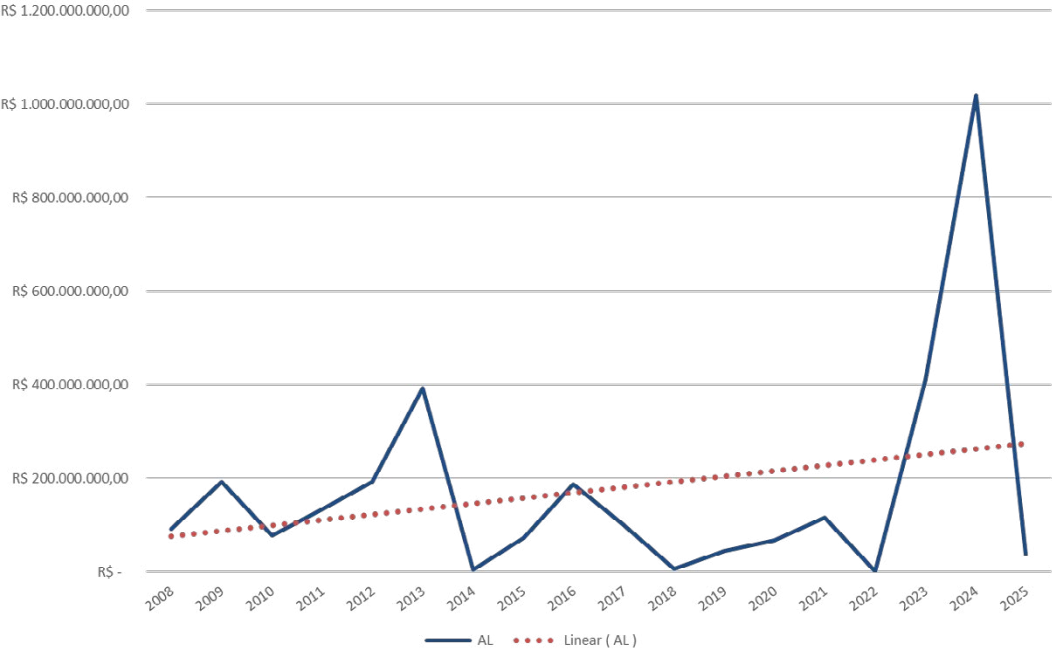
Fonte: elaboração própria com base dados do transferegov.br (SERPRO, 2025).

Ao longo dos anos observados na série, segundos dados do MGI, foram realizadas mais de 17 mil celebrações de parcerias no âmbito estadual, sendo que mais de 4 mil estão em execução (SERPRO, 2025). Com base nestes números, é evidenciada que essa modalidade já está enraizada nos estados como uma das possibilidades encontradas para suprir as deficiências historicamente presentes.

No que se refere à experiência alagoana, as tendências são similares ao que pode ser observado nacionalmente, com uma linha tendencial de aumento dos valores captados e um aumento vertiginoso a partir de 2022. No caso de alagoas, esse aumento ocorreu devido a celebração de convênios de alto valor como o trecho V do Canal do Sertão Alagoano, fortalecimento

da cadeia produtiva do leite por meio da geração de renda do agricultor e o abastecimento familiar com a distribuição gratuita de leite para as unidades receptoras e famílias inscritas no CadÚnico, Construção de Unidade de Atenção à Saúde e outros (SERPRO, 2025). Através das informações disponíveis na plataforma do MGI, temos que Alagoas, entre 2008 a 2015, celebrou 473 convênios, sendo 88 em execução.

GRÁFICO 2 – Série histórica de Valores Globais captados por Alagoas através da via discricionária entre 2008 a 2025



Fonte: elaboração própria com base dados do transferegov.br (SERPRO, 2025)

Há então um aproveitamento maior das possibilidades que foram e são abertas por parte dos concedentes no que diz respeito à celebração dos objetos, contudo, é importante salientar que há também um aproveitamento de tais celebrações.

6.2.2 Execução e Monitoramento

Na fase de execução, o conveniente deve realizar o procedimento de compras e contratações em estrita observância à Lei n.º 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). A Lei 14.133/2021 estabelece que os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e eficiência devem ser observados (Art. 5º).

O monitoramento da execução física, especialmente em obras e serviços de engenharia, é realizado pelo concedente ou mandatária mediante a verificação de boletins de medição, fotos georreferenciadas registradas no Transferegov.br e vistorias in loco (PC 33/2023, Art. 86). O sistema informatizado de acompanhamento de obras é, inclusive, uma funcionalidade do PNCP (Portal Nacional de Contratações Públicas) (Lei n.º 14.133/2021, Art. 19, III).

6.2.3 Prestação de Contas e Controle

A prestação de contas final visa à demonstração e verificação de resultados e o cumprimento do objeto

pactuado (PC 33/2023, Art. 93). A análise pode ser realizada por procedimento informatizado (baseado em trilhas de auditoria e nota de risco) ou por análise convencional (PC 33/2023, Art. 99).

A rejeição da prestação de contas ocorre, por exemplo, por inexecução total ou parcial do objeto, desvio de finalidade, ou não devolução de saldos remanescentes (PC 33/2023, Art. 103, § 3º). A não devolução dos recursos no prazo legal enseja a imediata instauração da Tomada de Contas Especial (TCE) (PC 33/2023, Art. 96, § 3º). A responsabilização pela TCE implica o registro de inadimplência no Transferegov.br, bloqueando a possibilidade de novas TVs (PC 33/2023, Art. 105, § 2º).

6.3 Impactos na Eficiência do Gasto Público e Critérios Alocativos

A eficácia do gasto público discricionário é intrinsecamente ligada à eficiência alocativa – a capacidade de distribuir os recursos de forma a maximizar o bem-estar social (Nina & Fernández, 2011; Giraldes, 2005).

De acordo com os dados do IBGE, O Estado de Alagoas possui uma receita bruta realizada estimada em R\$ 24,29 bilhões (2024), com despesas empenhadas de R\$ 19,65 bilhões (2024), e um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,684 (2021). As elevadas disparidades socioeconômicas e a

necessidade de financiamento externo à arrecadação própria tornam o acesso a recursos federais crucial para o desenvolvimento.

A eficiência do gasto é ainda afetada pela má gestão e pela inexecução. O risco de se ter obras paralisadas e recursos devolvidos é alto. O estudo de Maurício Corrêa da Silva (2016) sobre o desempenho municipal sugere que a eficiência alocativa é alcançada com a aplicação diversificada de recursos nas funções de governo, e que o maior gasto não se correlaciona com o melhor desempenho (Silva, 2016).

Entretanto, há projetos que foram alocados como prioritários no âmbito estadual, que, apesar dos problemas encontrados relativos à execução e eficiência, são essenciais para o estado pois sua magnitude financeira e relevância estratégica evidenciam que as transferências voluntárias transcendem a mera função de suporte suplementar, configurando-se como pilares de investimentos estruturantes.

No recorte temporal de 2008 a 2025, o Estado angariou um valor global de aproximadamente R\$ 3,15 bilhões em propostas aprovadas. Esse vulto financeiro é materializado em objetos de alta complexidade e impacto socioeconômico, como a execução do Trecho V do Canal do Sertão Alagoano (Instrumento 958270), orçado em R\$ 565,95 milhões, e iniciativas de segurança alimentar de fôlego, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA Leite), que em um único instrumento (791605) pactuou R\$ 240,80 milhões. A diversidade setorial desses objetos, que abrangem desde a infraestrutura hídrica e habitacional, como o sistema de esgotamento de Delmiro Gouveia (R\$ 124,51 milhões), até a saúde especializada com o Hospital Metropolitano (R\$ 48,62 milhões) e o Novo PAC (R\$ 163,90 milhões), demonstra a centralidade das verbas discricionárias na viabilização de políticas que o tesouro estadual, isoladamente, teria dificuldade em suportar. A tabela abaixo elenca os principais objetos celebrados em nível de importância e valor captado.

TABELA – Principais Objetos Estruturantes celebrados pelo Governo do Estado de Alagoas entre 2008 a 2025

Instrumento	Resumo do Objeto do Projeto	Valor Global (R\$)
958270	Execução do Canal do Sertão Alagoano – Trecho V (km 123,4 ao 150).	R\$ 565.951.268,60
791605	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – Modalidade Incentivo à Produção e Consumo de Leite.	R\$ 240.809.386,42
956481	Construção de Unidade de Atenção Especializada em Saúde (Hospital Metropolitano do Agreste).	R\$ 163.906.479,00
703588	Programa de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite do Governo Federal.	R\$ 148.618.912,28
953341	Implantação de Sistema de Esgotamento Sanitário no Município de Delmiro Gouveia.	R\$ 124.517.720,00
954367	Implantação, adequação e melhoria de sistemas de abastecimento de água em Alagoas.	R\$ 121.825.926,82
951779	Manutenção de rodovias estaduais utilizadas como rota de desvio pelo tráfego da BR-101/AL.	R\$ 90.578.253,95
919484	Apoio ao desenvolvimento do Programa Alimenta Brasil – Modalidade Incentivo à Produção e Consumo de Leite.	R\$ 88.071.738,98
961603	Construção de Unidade de Atenção Especializada em Saúde (Maternidade em Arapiraca).	R\$ 60.000.072,00
702547	Duplicação da Rodovia AL-101 Sul, trecho Maceió/Barra de São Miguel – 2ª Etapa.	R\$ 50.555.554,50
963006	Construção de Unidade de Atenção Especializada em Saúde (Maternidade em Atalaia).	R\$ 50.001.270,00
839471	Duplicação e Restauração da Rodovia AL-101 Norte, trecho Maceió/Barra de Santo Antônio – 4ª Etapa.	R\$ 49.100.000,00
852999	Construção do Hospital Metropolitano de Alagoas.	R\$ 48.624.000,00
905771	Fortalecimento da Segurança Pública através da aquisição de aeronave e viaturas policiais.	R\$ 47.810.703,98
769890	Implantação de tecnologias sociais de acesso à água (cisternas, barragens e tanques).	R\$ 46.372.743,47
953319	Implantação, adequação e melhoria de sistemas de abastecimento de água em Alagoas.	R\$ 35.000.000,00
769282	Sistemas coletivos de abastecimento d'água no âmbito do Programa Água para Todos.	R\$ 33.281.027,46

Instrumento	Resumo do Objeto do Projeto	Valor Global (R\$)
776843	Implantação da Duplicação da Rodovia AL-220, trecho Barra de São Miguel/BR-101.	R\$ 32.216.250,00
839447	Implantação de Cisternas de Placas e cisternas em escolas para acesso à água.	R\$ 30.897.796,68
776747	Estruturação do Sistema de Radiocomunicação Digital da Secretaria de Defesa Social.	R\$ 29.703.554,42
759061	Recuperação, implantação e gestão de sistemas de dessalinização (Programa Água Doce).	R\$ 28.753.016,45
967813	Construção de Policlínica da UNCISAL (Unidade de Atenção Especializada em Saúde).	R\$ 27.282.320,00
831232	Construção de Unidade de Atenção Especializada em Saúde (Maternidade em Maceió).	R\$ 26.448.589,97
888223	Construção de Centros Integrados de Segurança Pública (CISP) na Região Metropolitana de Maceió.	R\$ 25.414.796,63
918913	Construção de Conjunto Habitacional e infraestrutura básica em Murici-AL.	R\$ 21.853.560,00
953320	Implantação do Sistema de Abastecimento de Água do Município de Palmeira dos Índios.	R\$ 20.699.456,18

Fonte: elaboração própria com base dados do transferegov.br (SERPRO, 2025).

Sob a óptica da gestão orçamentária, o ingresso desses recursos discricionários gera um impacto positivo ao aliviar a pressão sobre as receitas correntes e permitir a expansão da capacidade de investimento em um cenário de rigidez fiscal. Esse fluxo de capital externo à arrecadação própria, tornou-se fundamental para manter a fruição de serviços essenciais, especialmente em áreas de vulnerabilidade, combatendo as disparidades inter-regionais características do federalismo brasileiro. Portanto, embora existam gargalos na execução, o tamanho dos objetos celebrados reflete uma oportunidade ímpar de modernização administrativa e salto qualitativo nos indicadores de desenvolvimento humano e social do Estado.

6.4 O Paradoxo do Federalismo Realocativo e o Custo de Oportunidade da Inexecução

A dinâmica das transferências voluntárias (TVs) no Estado de Alagoas, caracterizada pela disparidade entre o sucesso na captação política e a fragilidade na entrega técnica, insere o ente estadual no que podemos chamar de federalismo realocativo. Nesse modelo, a alocação de recursos discricionários tende a ser governada por critérios externos, em detrimento de métricas estritas de equidade ou necessidade socio-econômica. Contudo, a experiência alagoana revela um “teto de eficiência” institucional: a capacidade de barganha política para angariar R\$ 3,15 bilhões em propostas aprovadas choca-se com uma limitada capacidade estatal de execução física e financeira.

Sob a óptica da economia do setor público, a inexecução que culminou na devolução de R\$ 197,68 milhões aos cofres da União entre 2008 e 2025 não

representa apenas uma falha administrativa, mas um severo custo de oportunidade para o desenvolvimento regional. Cada real devolvido configura uma renúncia à fruição de bens e serviços essenciais, como o acesso à água potável e a redução do vazio assistencial na saúde. Em um cenário de escassez orçamentária, a perda desses recursos externos agrava a rigidez fiscal, uma vez que o tesouro estadual é obrigado a suportar o ônus de projetos inacabados ou a arcar com multas e atualizações monetárias pela Taxa SELIC em processos de Tomada de Contas Especial.

Ademais, a persistência de convênios em “cláusula suspensiva” devido à carência de projetos básicos de qualidade evidencia uma profunda assimetria de informação entre os agentes políticos (que celebram o instrumento) e os técnicos (responsáveis pela viabilidade). O gestor público, ao falhar no planejamento prévio, frustra a expectativa do cidadão-contribuinte, que financia o sistema esperando o retorno em bem-estar social. A ineficiência alocativa observada, onde o maior gasto empenhado não se traduz necessariamente em melhor desempenho nos indicadores sociais, ratifica que a solução para a escassez não é apenas o aporte financeiro, mas a superação do hiato de governança que impede a transformação de crédito orçamentário em valor público efetivo. Assim, Alagoas enfrenta o desafio de transitar de uma gestão baseada na captura política para uma administração pautada na conformidade normativa e eficácia técnica.

7. CONCLUSÃO

A utilização de verbas discricionárias, na forma de transferências voluntárias, revela-se um instrumento

de gestão pública indispensável para os estados brasileiros que enfrentam a escassez orçamentária e a crescente demanda por políticas descentralizadas (Affonso, 2000). A descentralização, todavia, não pode prescindir do rigor técnico-administrativo e da transparência, sob pena de minar a confiança da sociedade e comprometer a legitimidade do gasto público (Andreia Kafuri, 2019).

Os resultados demonstram que, embora o ciclo de gestão das TVs esteja amparado por um arcabouço normativo robusto, centralizado no Transferegov.br/Sigpar (Decreto n.º 11.271, 2022), a eficiência alocativa é constantemente ameaçada por gargalos técnico-institucionais, os quais devem ser avaliados constantemente de forma que a captação de recursos e execução sejam estrategicamente aproveitadas para garantir a entrega de serviços e produtos essenciais para população, como foi observado no caso de Alagoas onde os investimentos tem grande impacto na infraestrutura, saúde e combate à fome.

A superação desses gargalos exige a adoção de medidas propositivas e tecnicamente fundamentadas, nomeadamente:

Fortalecimento da Capacidade Técnica Estadual: É crucial investir na capacitação dos servidores para a elaboração de projetos de qualidade, execução e prestação de contas, evitando que instrumentos sejam extintos devido à condição suspensiva ou outros fatores. A falta de capacidade técnica acarreta desperdício e devolução de recursos.

Adoção de Critérios Alocativos Objetivos: Para mitigar o viés político, os concedentes federais devem integrar em seus programas critérios objetivos de desempenho e socioeconômicos para a distribuição de TVs. Ferramentas como o Índice de Desempenho na Gestão das Transferências Discricionárias e Legais da União (IDTRU-DL) que acompanha de forma contínua e avalia o desempenho de todo o processo de proposição, execução e prestação de contas (SERPRO, 2025) pode ser adaptadas para o contexto estadual, correlacionando a liberação de recursos com a eficiência comprovada na gestão dos inputs e com índices de desenvolvimento humano (Silva, 2016).

Maximização da Transparência e Controle Social: A publicidade deve ser ampla e clara, permitindo o efetivo controle social, um direito do cidadão e um dever constitucional (CF/88, Art. 70; Andreia Kafuri, 2019). A integração plena dos sistemas de compras (PNCP) e o monitoramento em tempo real da execução física e financeira são essenciais para reduzir a assimetria informacional e combater a corrupção (Andreia Kafuri, 2019; Lei n.º 14.133/2021).

Em conclusão, as verbas discricionárias são uma solução para a escassez orçamentária no Estado de Alagoas, mas a mera transferência de recursos não garante a eficácia. A crise fiscal brasileira exige que a gestão pública estadual transite do paradigma da negociação política para o da eficiência técnica, convertendo a discricionariedade em oportunidades concretas de desenvolvimento, sob o rigor da lei e da prestação de contas à sociedade alagoana.

8. Referências

1. AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A. Capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. Anais do 3º Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais – RFI, Brasília, DF, 2000.
2. AFFONSO, R. B. A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. Economia e Sociedade, Campinas, (14): 127-152, jun. 2000.
3. ALMEIDA, M. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. 2001.
4. AMORIM NETO, O.; SIMONASSI, A. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). Revista de Economia Política, v. 33, n. 4, p. 704-725, 2013.
5. ANDREIA DE MORAIS KAFURI. Transparência às transferências de recursos da União. Monografia (Graduação em Direito) – Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, Brasília, 2019.
6. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 10520: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro: ABNT; 2023.

7. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília-DF, 05 de outubro de 1988.
8. _____. Decreto nº 11.271, de 5 de dezembro de 2022. Institui o Sistema de Gestão de Parcerias da União – Sigpar.
9. _____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília-DF, 05 de maio de 2000.
10. _____. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
11. _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999.
12. _____. Presidência da República. Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013.
13. FREIRE, P. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
14. GIRALDES, M. R. Avaliação do SNS em Portugal: equidade versus eficiência. Economia da Saúde, v. 23, n. 2, p. 21-44, jul./dez. 2005.
15. IBGE. Alagoas. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/al.html>. Acesso em: 22 dez. 2025.
16. LIMA, D. V. de; CASTRO, R. G. de. Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios. 3. ed. São Paulo: Atlas: 2011.
17. MARTINS, G.; THEÓFILO, C. R. Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
18. MATEUS, J.; KNISS, C. T. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: identificação de correlação entre variáveis. Revista de Gestão e Projetos – GeP, v. 8, n. 1, p. 91-101, jan./abr. 2017.
19. MUSGRAVE, R. A. The theory of public finance: a study in public economy. New York: McGraw-Hill, 1959.
20. NINA, D. A.; FERNÁNDEZ, G. M. Q. Medición de la eficiencia asignativa mediante el análisis envolvente de datos en los municipios de Bolivia: caso municipios de Potosí. Revista Perspectivas, v. 14, n. 28, p. 137-139, 2011.
21. OLIVEIRA, C. L. de; FERREIRA, F. G. B. de C. O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil. Sequência (Florianópolis), n. 76, p. 183-212, ago. 2017.
22. PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU Nº 29, DE 22 DE MAIO DE 2024. Altera a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023.
23. PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU Nº 33, DE 30 DE AGOSTO DE 2023. Estabelece normas complementares ao Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023.
24. REZENDE, F. C. Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994). Dados, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997.
25. SILVA, M. C. da. Avaliação de desempenho de governos municipais brasileiros na execução orçamentária da despesa por funções de governo. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.
26. SERPRO. Transferências discricionárias e legais. Disponível em:
27. <https://dd-publico.serpro.gov.br/extensions/transferencias-discricionarias-e-legais/transferencias-discricionarias-e-legais.html>. Acesso em: 17 dez. 2025.
28. SLOMSKI, V. Controladoria e governança na gestão pública. São Paulo: Atlas, 2007.
29. SOUZA, C. Brazil: the prospects of a center-constraining federation in a fragmented polity. Publius: The Journal of Federalism, v. 32, n. 2, p. 23-48, 2002.



TEMA 05

Modernização do Processo Orçamentário

Processo de orçamento de médio prazo; classificadores e atributos da programação; reflexões sobre as regras do processo orçamentário; perspectivas para nova Lei de Finanças Públicas.



SUMÁRIO DOS ARTIGOS DO TEMA 05

- 1391** A conta do clima – como transformar risco climático em decisão orçamentária
- Juliani Nunes Campos Johanson
 - Micaele Martins de Carvalho
 - Álvaro Rogério Duboc Fajardo
- 1405** Sistema Dinâmico de Teto de Gastos orientado por decisões: um modelo prospectivo de governança fiscal.
- Mauro Ataíde da Silva Júnior
- 1418** Gestão orçamentária e índice de eficiência: uma análise quantitativa da execução orçamentária do estado
- Beatriz Martins de Sá
 - Gilza Lopes Silveira de Mello
 - Mônica Maria de Sousa
 - Natalia Fernandes de Freitas da Motta Dias
- 1432** IPOF: Modernização da Gestão Fiscal e Planejamento Plurianual no Estado de Goiás
- Bruno Rudyard Mendes Vinhal
 - Mário Mendes Barbosa Júnior
 - Paulo Henrique Bueno Godoy Rodrigues
- 1441** Limites da flexibilidade orçamentária: uma análise do percentual de suplementação estadual (2019–2024)
- Felliphy Rammon Queiroz Ferreira
 - Cinthia Maria Gomes Paulino
- 1452** O Marco de gastos de médio prazo como paradigma para regras fiscais estáveis: síntese da experiência de um estado da federação
- Carlos Eduardo Pereira Siqueira Meneses
 - Marcos Felipe de Almeida Gomes
- 1462** O Plano de Contratações Anual como inovação orçamentária e instrumento de governança estratégica: integração entre planejamento, orçamento e execução à luz da Lei nº 14.133/2021
- Mauro Ataíde

1471 Projeto Marco Médio Prazo Santa Catarina

- Giuliano da Silveira Martins
- André Conceição Costa
- Luciano de Sousa Rodrigues da Fonseca
- Sandro Luiz Barbosa

1484 Reconfiguração estratégica do ciclo orçamentário subnacional: o caso tocantinense como modelo alternativo de governança orçamentária

- Vivian Dias Diniz
- Sergivan Sales de Brito

A conta do clima – como transformar risco climático em decisão orçamentária

- **Juliani Nunes Campos Johanson**

Secretaria de Economia e Planejamento do Espírito Santo, Brasil
E-mail: juliani.campos@sep.es.gov.br

- **Micaele Martins de Carvalho**

Secretaria de Economia e Planejamento do Espírito Santo, Brasil
E-mail: micaele.carvalho@sep.es.gov.br

- **Álvaro Rogério Duboc Fajardo**

Secretaria de Economia e Planejamento do Estado do Espírito Santo, Brasil
E-mail: alvaro.duboc@sep.es.gov.br

Resumo

As mudanças climáticas configuram uma das principais fontes contemporâneas de risco fiscal, com impactos diretos e indiretos sobre a arrecadação, a despesa pública e a sustentabilidade das finanças públicas. Eventos climáticos extremos têm se tornado mais frequentes e intensos, gerando pressões crescentes sobre o orçamento público, especialmente em entes subnacionais, responsáveis pela execução de políticas públicas essenciais e pela resposta a desastres naturais. Nesse contexto, o processo orçamentário tradicional, estruturado a partir do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), ainda incorpora de forma incipiente o risco climático como variável fiscal relevante.

Este artigo tem como objetivo analisar o Orçamento Climático como instrumento de modernização do processo orçamentário, explorando sua capacidade de integrar o risco climático às rotinas fiscais, aos classificadores orçamentários e às decisões de alocação de recursos. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica e análise documental de referenciais nacionais e internacionais, incluindo diretrizes da OCDE, do FMI e do Banco Mundial. Os resultados indicam que a adoção do Orçamento Climático contribui para a melhoria da qualidade do gasto público ao favorecer investimentos preventivos e reduzir a dependência de despesas emergenciais. Do ponto de vista aplicado, o estudo propõe mecanismos operacionais concretos para incorporação do instrumento ao ciclo orçamentário, incluindo adaptações no PPA, na LDO e na LOA e o uso do Climate Budget Tagging (CBT), e apresenta a experiência do Estado do Espírito Santo como evidência empírica de sua viabilidade.

Palavras-chave: Ciclo Orçamentário. Risco Fiscal Climático. Orçamento Climático. Qualidade do Gasto Público.

1. INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas têm se consolidado como fonte estrutural e persistente de risco fiscal, impondo pressões crescentes sobre a dinâmica do gasto público, a capacidade arrecadatória e a previsibilidade orçamentária, especialmente no âmbito subnacional. A intensificação da frequência e da magnitude de eventos climáticos extremos tem produzido choques recorrentes sobre as contas públicas, ampliando a

necessidade de gastos emergenciais, elevando a volatilidade fiscal e comprometendo a capacidade de planejamento e a sustentabilidade intertemporal das finanças públicas (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2022a).

Evidências recentes indicam que tais eventos, incluindo secas prolongadas, enchentes e ondas de calor, geram impactos significativos sobre a infraestrutura, a atividade econômica e o bem-estar

social, configurando-se como determinantes relevantes da trajetória fiscal dos entes públicos (PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS, 2022). No plano fiscal, esses choques se manifestam tanto pelo aumento das despesas discricionárias e obrigatórias quanto pela deterioração da base tributária, resultando em maior incerteza e fragilidade na condução da política fiscal.

Nesse contexto, o FMI destaca que o risco climático deve ser tratado como risco macrofiscal, dada sua capacidade de afetar simultaneamente receitas, despesas e passivos contingentes, com implicações diretas sobre a sustentabilidade fiscal de médio e longo prazo (FMI, 2022a). Não obstante, observa-se que o processo orçamentário tradicional, estruturado a partir dos instrumentos PPA, LDO e LOA, ainda incorpora de forma incipiente o risco climático como variável relevante para a tomada de decisão fiscal. A dimensão climática permanece, em geral, dissociada dos classificadores orçamentários e dos mecanismos formais de gestão de riscos, limitando a capacidade do orçamento de antecipar choques previsíveis e de promover a coerência intertemporal das decisões fiscais, configuração que contrasta com as diretrizes contemporâneas de modernização do processo orçamentário (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2019).

Como consequência, o orçamento público tende a operar sob uma lógica predominantemente incremental e reativa, internalizando os impactos climáticos apenas após sua materialização, o que contribui para a elevação dos custos fiscais intertemporais e para a redução da eficiência alocativa.

2. JUSTIFICATIVA

A incorporação do risco climático ao processo orçamentário configura-se como elemento central para o aprimoramento da qualidade do gasto público e para o fortalecimento da sustentabilidade fiscal. A literatura de finanças públicas e economia do clima evidencia que a não internalização de riscos previsíveis resulta em decisões alocativas subótimas, maior volatilidade fiscal e elevação dos custos intertemporais, na medida em que privilegia respostas emergenciais em detrimento de investimentos preventivos e estruturantes (STERN, 2006; NORDHAUS, 2019).

Sob essa perspectiva, a integração da dimensão climática ao orçamento público contribui para o

fortalecimento da coerência intertemporal das decisões fiscais, ao alinhar escolhas de curto prazo às estratégias de médio e longo prazo, além de ampliar a transparência, a rastreabilidade do gasto e a capacidade de avaliação de políticas públicas. No âmbito internacional, consolida-se o conceito de green budgeting, promovido pela OCDE, que propõe a incorporação sistemática de objetivos ambientais ao processo orçamentário por meio da adaptação de classificadores, da avaliação de impactos e do monitoramento do gasto (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2021). De forma complementar, o Climate Budget Tagging (CBT), difundido pelo Banco Mundial, constitui ferramenta operacional voltada à identificação, classificação e monitoramento de despesas relacionadas ao clima, contribuindo para o aprimoramento da governança fiscal (BANCO MUNDIAL, 2021).

No contexto brasileiro, a adoção de instrumentos dessa natureza revela-se particularmente relevante diante dos desafios associados à modernização do processo orçamentário, ao fortalecimento do planejamento de médio prazo e à necessidade de aprimoramento da gestão de riscos fiscais. Assim, o Orçamento Climático emerge como instrumento capaz de alinhar o orçamento público às demandas contemporâneas de sustentabilidade, resiliência e responsabilidade fiscal.

3. OBJETIVOS

O presente artigo tem como objetivo geral analisar o Orçamento Climático como instrumento de modernização do processo orçamentário, com ênfase na integração do risco climático às rotinas fiscais, aos classificadores orçamentários e às decisões de alocação de recursos. Parte-se da premissa de que a institucionalização desse instrumento está condicionada à existência de capacidade fiscal, previsibilidade orçamentária e arranjos de governança integrados. Como objetivos específicos, o estudo propõe-se a:

- a) *Examinar a relação entre risco climático e risco fiscal à luz da literatura de finanças públicas;*
- b) *Identificar os efeitos do Orçamento Climático sobre a qualidade do gasto e a gestão fiscal;*
- c) *Propor mecanismos operacionais concretos de incorporação ao ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA); e*

d) *Apresentar evidências empíricas de implementação no Estado do Espírito Santo como referência para o contexto subnacional brasileiro.*

A partir dessa abordagem, busca-se demonstrar como a identificação, a classificação e o monitoramento das despesas climáticas podem contribuir para o fortalecimento da sustentabilidade fiscal, da transparência e da governança orçamentária.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A literatura contemporânea de finanças públicas tem avançado no sentido de compreender o orçamento público não apenas como instrumento de alocação de recursos, mas como mecanismo central de gestão de riscos e de coordenação intertemporal das políticas públicas. Nesse quadro, a qualidade do processo orçamentário está intrinsecamente associada à capacidade institucional de incorporar riscos previsíveis, alinhar instrumentos de planejamento e assegurar a sustentabilidade fiscal ao longo do tempo (OCDE, 2019; FMI, 2018).

Essa perspectiva ganha relevância particular diante das mudanças climáticas, que introduzem uma fonte adicional e persistente de incerteza sobre receitas, despesas e passivos contingentes. Diferentemente de choques tradicionais, os riscos climáticos apresentam características específicas, alta incerteza, efeitos cumulativos e forte componente intertemporal, que desafiam os modelos fiscais convencionais. Há evidências de que o impacto fiscal das mudanças climáticas se distribui em diferentes horizontes temporais, abrangendo desde choques de curto prazo associados a desastres naturais até pressões estruturais sobre a sustentabilidade da dívida pública (BANCO MUNDIAL, 2023).

Diante desse cenário, organismos multilaterais têm avançado na construção de arcabouços conceituais e operacionais para integrar o clima à política fiscal. O FMI recomenda a incorporação do risco climático aos marcos fiscais de médio prazo e o desenvolvimento de instrumentos analíticos capazes de estimar seus impactos sobre as contas públicas (FMI, 2022b). A OCDE propõe o *green budgeting*, que incorpora sistematicamente objetivos ambientais ao ciclo orçamentário (OCDE, 2021). O CBT emerge como instrumento operacional voltado à identificação e classificação das despesas públicas conforme sua contribuição para objetivos climáticos, contribuindo

para reduzir assimetrias informacionais e fortalecer a governança fiscal (BANCO MUNDIAL, 2021).

À luz desse referencial, a incorporação do risco climático ao processo orçamentário demanda não apenas avanços conceituais, mas também estratégias metodológicas que permitam sua operacionalização no contexto institucional existente. Os dois subitens seguintes aprofundam, respectivamente, os fundamentos teóricos e os instrumentos operacionais disponíveis para essa agenda.

4.1. Risco Climático, Risco Fiscal e Resiliência

O risco fiscal refere-se à possibilidade de desvios em relação às trajetórias esperadas de receitas, despesas e dívida pública, decorrentes de fatores macroeconômicos, institucionais ou contingentes (FMI, 2018). No contexto das mudanças climáticas, esse conceito é ampliado para incorporar fontes adicionais de incerteza associadas tanto a eventos físicos quanto a processos de transição econômica, que passam a influenciar de forma crescente a dinâmica das finanças públicas.

Os riscos climáticos podem ser compreendidos a partir de três dimensões principais: os riscos físicos, relacionados à ocorrência de eventos extremos e à degradação ambiental progressiva, cuja materialização resulta em perdas de ativos, redução da atividade econômica e pressões sobre os gastos públicos com socorro, recuperação e reconstrução; os riscos de transição, decorrentes de mudanças regulatórias, tecnológicas e de mercado associadas ao processo de descarbonização da economia; e os riscos de responsabilidade, vinculados a litígios e compensações decorrentes de danos ambientais imputáveis a agentes públicos ou privados (FMI, 2022a). Essas categorias refletem a natureza abrangente e sistêmica dos impactos climáticos, que se manifestam por múltiplos canais e em diferentes horizontes temporais.

O risco climático pode ser definido como a possibilidade de ocorrência de consequências negativas para os sistemas humanos e naturais em decorrência de eventos climáticos, tendo como fatores determinantes a ameaça, a exposição e a vulnerabilidade dos sistemas afetados (CARDOSO, 2022; PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS, 2023). A ameaça climática corresponde à tendência potencial de ocorrência ou efetiva concretização de um evento físico, natural ou humanamente induzido, capaz de causar danos sobre

saúde, infraestruturas, modos de vida e ecossistemas. A exposição diz respeito à presença de pessoas, bens, infraestruturas e recursos econômicos em locais sujeitos a tais eventos. A vulnerabilidade, por fim, expressa a propensão ou predisposição de um sistema a ser adversamente afetado, sendo função da sensibilidade e da capacidade adaptativa dos agentes expostos (CARDOSO, 2022).

Do ponto de vista fiscal, esses riscos afetam simultaneamente receitas, despesas e passivos contingentes. Eventos extremos podem reduzir a arrecadação tributária ao comprometer a atividade econômica, ao mesmo tempo em que elevam a demanda por gastos emergenciais e investimentos em reconstrução e adaptação. Adicionalmente, mudanças regulatórias e tecnológicas podem alterar a base tributária e gerar pressões sobre setores econômicos específicos, enquanto riscos de responsabilidade podem resultar na materialização de passivos fiscais relevantes (FMI, 2022b). Nesse sentido, a integração das mudanças climáticas ao marco macrofiscal demanda que os governos incorporem o planejamento de adaptação às estruturas orçamentárias e aos instrumentos de gestão de investimento público, passivos e ativos (ALIGISHIEV; MASSETTI; BELLON, 2022).

A adequada mensuração e incorporação dos riscos climáticos ao processo orçamentário tornam-se, portanto, elementos essenciais para a preservação da sustentabilidade fiscal e da credibilidade das políticas públicas. A sustentabilidade fiscal pressupõe o equilíbrio intertemporal das contas públicas, de modo que a trajetória das finanças governamentais seja compatível com o cumprimento das obrigações de longo prazo sem comprometer a estabilidade macroeconômica (GIAMBIAGI, 2016). Ganha relevância, nesse contexto, o conceito de resiliência fiscal, entendido como a capacidade do Estado de absorver, adaptar-se e recuperar-se de choques adversos sem comprometer sua estabilidade macroeconômica. O FMI identificou uma estratégia tripartite que abrange a prevenção de riscos, o alívio de riscos residuais e o fortalecimento da resiliência macrofiscal (ALIGISHIEV; MASSETTI; BELLON, 2022). A economia do clima reforça essa perspectiva: Stern (2006) demonstra que os custos da inação superam os de mitigação e adaptação, e Nordhaus (2019) evidencia que a postergação de decisões amplifica os custos fiscais e econômicos ao longo do tempo.

A efetividade dessa abordagem depende de arranjos institucionais capazes de integrar as dimensões fiscal, ambiental e de planejamento. A fragmentação entre essas áreas constitui entrave central à implementação de estratégias fiscais voltadas à agenda climática, dificultando a coordenação de políticas e a priorização orçamentária de ações preventivas. Conforme destacado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, a ausência de governança integrada compromete a continuidade das políticas públicas, especialmente em contextos marcados por ciclos políticos e restrições fiscais (VALENCIA; MARTINEZ, 2025). Como consequência, observa-se a recorrente subpriorização de investimentos climáticos, com predomínio de gastos emergenciais em detrimento de ações estruturantes.

4.2. Governança Orçamentária e Instrumentos Operacionais

Se a seção anterior estabelece os fundamentos conceituais que sustentam a incorporação do risco climático à política fiscal, esta examina os instrumentos operacionais por meio dos quais essa agenda tem sido concretizada no âmbito da governança orçamentária.

O principal desses instrumentos é o *green budgeting*, ou orçamento verde, conceituado como o uso sistemático de ferramentas de política orçamentária para incorporar objetivos climáticos e ambientais ao ciclo orçamentário, por meio da adaptação de classificadores, da avaliação de impactos e do fortalecimento da transparência fiscal (OCDE, 2021). Lançado pela OCDE em dezembro de 2017, no âmbito do Colaborativo de Paris sobre Orçamento Verde, o instrumento reúne autoridades de finanças e meio ambiente de países membros e parceiros em torno do desenvolvimento de metodologias compartilhadas. Desde seu lançamento, o número de países que adotaram práticas de *green budgeting* cresceu de 14 em 2020 para 24 em 2022 (OCDE, 2021).

Ao estruturar mecanismos de identificação e classificação do gasto climático e ao vincular as dotações orçamentárias às metas estratégicas de sustentabilidade, o *green budgeting* fortalece a coordenação intersetorial e aprimora a qualidade do gasto público, reduzindo assimetrias de informação e ampliando a capacidade de monitoramento das ações governamentais.

De forma complementar, o *Climate Budget Tagging* (CBT) constitui instrumento operacional fundamental para a implementação do orçamento climático, ao viabilizar a identificação, a classificação e o monitoramento contínuo das despesas públicas relacionadas ao clima (BANCO MUNDIAL, 2021). Desenvolvido originalmente com apoio do PNUD e do Banco Mundial a partir das experiências de marcação orçamentária voltadas à pobreza e ao gênero, o CBT já havia sido adotado por pelo menos dezoito países, com abordagens variadas quanto às definições de despesas climáticas, à cobertura setorial e ao grau de integração ao ciclo orçamentário (BANCO MUNDIAL, 2021). Ao aumentar a granularidade das informações orçamentárias, o instrumento contribui para apoiar decisões baseadas em evidências, fortalecer a transparência e o controle social e ampliar a rastreabilidade dos recursos públicos.

A incorporação do *green budgeting* e do CBT ao processo orçamentário insere-se em um movimento mais amplo de modernização da gestão fiscal, caracterizado pela adoção de mecanismos que reforçam o planejamento de médio prazo, a gestão de riscos e a orientação para resultados (OCDE, 2019). A incorporação do risco climático ao marco fiscal de médio prazo permite que decisões presentes considerem seus impactos futuros de forma estruturada, promovendo maior eficiência alocativa e robustez das finanças públicas.

5. METODOLOGIA

O presente estudo adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítico-conceitual, orientada à compreensão das interações entre risco climático, finanças públicas e processo orçamentário. A opção por essa abordagem justifica-se pela complexidade do fenômeno analisado, que envolve dimensões institucionais, normativas e conceituais ainda em processo de consolidação tanto na literatura especializada quanto na prática governamental.

A pesquisa fundamenta-se em revisão bibliográfica sistemática e análise documental, mobilizando referenciais teóricos e normativos nacionais e internacionais relacionados à economia do setor público, à gestão de riscos fiscais e à modernização do processo orçamentário. Foram utilizadas contribuições de organismos multilaterais, Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Banco Mundial, bem

como literatura acadêmica consolidada sobre economia do clima e sustentabilidade fiscal (STERN, 2006; NORDHAUS, 2019; ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2021; FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2022a; PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS, 2023).

Do ponto de vista empírico-analítico, a pesquisa examina os instrumentos que compõem o ciclo orçamentário, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), e as diretrizes normativas associadas à gestão fiscal, com o objetivo de identificar como o risco climático pode ser incorporado às rotinas orçamentárias, aos classificadores da programação e aos mecanismos de planejamento de médio prazo. Complementarmente, o estudo incorpora a experiência do Estado do Espírito Santo como evidência empírica da viabilidade de implementação do Orçamento Climático no contexto subnacional brasileiro.

A análise foi conduzida por meio de técnica de análise de conteúdo, conforme abordagem qualitativa aplicada em estudos institucionais e revisões de gasto público orientadas à temática climática (BANCO MUNDIAL, 2021). Tal técnica permitiu a identificação, a categorização e a interpretação de padrões recorrentes na literatura e nos documentos analisados, com foco nas dimensões de eficiência alocativa, previsibilidade fiscal, gestão de riscos e governança orçamentária.

De forma complementar, o estudo adota perspectiva analítico-conceitual aplicada ao propor a sistematização de um modelo de integração do Orçamento Climático ao processo orçamentário. Essa estratégia metodológica não se limita à descrição do fenômeno, buscando também oferecer contribuição estruturada e replicável para a prática de gestão pública, em linha com as abordagens utilizadas em estudos aplicados de finanças públicas e avaliação institucional.

5.1. Procedimentos metodológicos

A condução da pesquisa envolveu três etapas principais, complementares entre si:

- i. *Revisão bibliográfica sistemática: foram analisadas contribuições teóricas e empíricas sobre finanças públicas, economia do clima e gestão de riscos fiscais, com destaque para publicações do FMI, OCDE, Banco Mundial*

e IPCC, além de obras seminais da literatura econômica (STERN, 2006; NORDHAUS, 2019). Essa etapa estabeleceu o arcabouço conceitual do estudo e identificou os principais debates contemporâneos.

- ii. *Análise documental:* foram examinados documentos normativos, relatórios técnicos e diretrizes institucionais relacionados ao processo orçamentário e à incorporação do risco climático nas políticas fiscais. A análise concentrou-se na identificação de instrumentos, mecanismos e práticas voltadas à integração entre planejamento, orçamento e gestão de riscos, com ênfase em experiências internacionais, recomendações de organismos multilaterais e documentos oficiais do Estado do Espírito Santo, incluindo mensagens do Projeto de Lei Orçamentária Anual e normativos estaduais pertinentes.
- iii. *Análise de conteúdo:* os dados coletados foram sistematizados de modo a identificar categorias analíticas e relações entre os conceitos estudados, permitindo a construção de interpretação estruturada e a elaboração de proposições aplicadas para implementação do Orçamento Climático.

5.2. Categorias Analíticas

A análise foi estruturada a partir de quatro categorias analíticas centrais, definidas com base na literatura de finanças públicas e gestão fiscal:

- *Qualidade do gasto público:* capacidade do orçamento de alocar recursos de forma eficiente, priorizando ações com maior retorno social e menor custo intertemporal;
- *Sustentabilidade fiscal:* capacidade do Estado de manter trajetória fiscal equilibrada ao longo do tempo, incorporando riscos e incertezas climáticas (GIAMBIAGI, 2016);
- *Governança orçamentária:* arranjos institucionais, mecanismos de transparência e processos decisórios que orientam a elaboração, execução e avaliação do orçamento público (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2019);

- *Gestão de riscos fiscais:* capacidade de identificar, mensurar e mitigar riscos que possam afetar as contas públicas, incluindo riscos climáticos físicos, de transição e de responsabilidade (FMI, 2022a).

Essas categorias orientaram a interpretação dos dados e a construção das análises apresentadas nas seções seguintes.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados indicam que o Orçamento Climático opera como instrumento de modernização do processo orçamentário, ao internalizar o risco climático nas decisões fiscais e reduzir assimetrias de informação. A identificação e a classificação das despesas climáticas ampliam a transparência do orçamento e fortalecem a rastreabilidade do gasto, elementos essenciais para a avaliação da consistência entre alocação de recursos e exposição a riscos fiscais futuros (OCDE, 2021).

6.1 Efeitos sobre a Qualidade do Gasto e a Gestão Fiscal

A incorporação do risco climático ao processo orçamentário promove uma transformação relevante na lógica de funcionamento do orçamento público, ao deslocá-lo de um instrumento predominantemente reativo para um mecanismo orientado à antecipação e à gestão de riscos. Ao internalizar informações relacionadas às vulnerabilidades climáticas, o orçamento passa a orientar as decisões de alocação de recursos com base em cenários prospectivos, reduzindo a incidência de choques fiscais não antecipados e ampliando a capacidade de planejamento estatal (FMI, 2022a). Essa mudança implica maior alinhamento entre a política fiscal e as dinâmicas estruturais associadas às mudanças climáticas, transição de um modelo incremental e reativo para um modelo orientado à sustentabilidade fiscal e à gestão de riscos, em consonância com as diretrizes contemporâneas de modernização do processo orçamentário (OCDE, 2021).

Do ponto de vista da qualidade do gasto público, o Orçamento Climático favorece a eficiência alocativa ao priorizar investimentos preventivos e estruturantes em detrimento de despesas emergenciais. Esse deslocamento reduz custos fiscais intertemporais e eleva o retorno social do gasto, em linha com o que demonstra

a literatura da economia do clima: a antecipação de investimentos em mitigação e adaptação é mais eficiente do que a resposta *ex post* a eventos extremos (STERN, 2006; NORDHAUS, 2019). A identificação e classificação das despesas climáticas permitem maior precisão na análise da composição do gasto público, possibilitando avaliar sua aderência a objetivos estratégicos de sustentabilidade e resiliência fiscal.

A internalização do risco climático também contribui para a redução da volatilidade fiscal, ao diminuir a necessidade de gastos extraordinários decorrentes de eventos climáticos extremos. Como consequência, observa-se maior estabilidade na execução orçamentária e maior previsibilidade das contas públicas, aspectos particularmente relevantes em contextos subnacionais, nos quais a capacidade de absorção de choques fiscais é mais restrita (FMI, 2022a). No campo da governança, a introdução de mecanismos de classificação do gasto climático, como o CBT, amplia a transparência fiscal, reduz assimetrias de informação e aprimora os instrumentos de controle e *accountability* (BANCO MUNDIAL, 2021).

Por fim, o Orçamento Climático reforça a integração entre os instrumentos do ciclo orçamentário, PPA, LDO e LOA, ao incorporar o risco climático como variável estruturante das decisões fiscais. Essa integração contribui para a coerência intertemporal das políticas públicas, ao alinhar decisões de curto prazo às estratégias de médio e longo prazo, em consonância com os princípios que orientam a modernização dos marcos fiscais e a gestão sustentável das finanças públicas (OCDE, 2021).

6.2 Mecanismos Operacionais de Incorporação ao Ciclo Orçamentário

A efetividade do Orçamento Climático depende da existência de capacidades institucionais adequadas, que viabilizem sua incorporação ao ciclo orçamentário de forma estruturada e sustentável. Nesse sentido, destacam-se como fatores críticos a disponibilidade de capacidade técnica, a coordenação interinstitucional, a existência de infraestrutura de dados e sistemas e a manutenção de condições de estabilidade fiscal que permitam incorporar novas prioridades sem comprometer o equilíbrio das contas públicas. A ausência desses elementos pode limitar a implementação do instrumento, reduzindo-o a uma iniciativa formal, sem impacto efetivo sobre a gestão fiscal.

O processo orçamentário, conforme destacado por Giacomoni (2022), constitui o principal mecanismo de materialização das escolhas públicas, organizando-se a partir de etapas que articulam planejamento, definição de prioridades e alocação de recursos. No contexto brasileiro, essa estrutura se concretiza por meio do PPA, da LDO e da LOA, que, de forma integrada, viabilizam a coordenação intertemporal das políticas públicas.

Nesse arranjo, o Orçamento Climático não se configura como um instrumento autônomo, mas como uma dimensão analítica transversal ao ciclo orçamentário, cuja função é internalizar o risco climático nas decisões fiscais. Trata-se, portanto, de um mecanismo de aprimoramento institucional que preserva a estrutura existente e a complementa com informações estratégicas voltadas à gestão de riscos, à sustentabilidade fiscal e à eficiência alocativa.

A literatura internacional corrobora essa abordagem. O United Nations Development Programme (UNDP, 2015) define o orçamento climático como instrumento de integração entre política climática e planejamento governamental, enquanto Liu et al. (2022) destacam seu papel na governança fiscal verde. Essa perspectiva também dialoga com Mazzucato (2021), ao enfatizar o papel estratégico do Estado na orientação de investimentos públicos em áreas de transformação socioambiental.

Do ponto de vista operacional, a incorporação do Orçamento Climático pode ser realizada por meio da adaptação dos instrumentos já existentes. No âmbito do PPA, a integração ocorre por meio da definição de programas e ações com objetivos explícitos de mitigação e adaptação, bem como pela inclusão de indicadores de resiliência climática e pela regionalização das políticas públicas, permitindo direcionar recursos para áreas mais vulneráveis.

Na LDO, a incorporação do risco climático pode ser operacionalizada mediante sua inclusão no Anexo de Riscos Fiscais, com a identificação de eventos relevantes e a análise de seus impactos sobre receitas, despesas e passivos contingentes. Essa prática está alinhada às recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI, 2022), que enfatiza a necessidade de integrar riscos macrofiscais ao processo orçamentário.

Já na LOA, a operacionalização ocorre por meio da identificação e classificação das despesas climáticas, com destaque para o uso do *Climate Budget*

Tagging (CBT), que permite rastrear gastos relacionados à mitigação e adaptação ao longo da execução orçamentária (BANCO MUNDIAL, 2021). A adoção de classificadores e atributos específicos possibilita diferenciar tipos de gasto climático, direto, indireto ou transversal, ampliando a qualidade da informação e a capacidade de monitoramento.

Adicionalmente, a introdução de marcadores climáticos na programação orçamentária representa avanço relevante na gestão do gasto público, ao permitir a sistematização de dados, a construção de indicadores e o fortalecimento da tomada de decisão baseada em evidências.

A consolidação do Orçamento Climático, contudo, requer a definição de instrumentos de monitoramento

capazes de acompanhar sua implementação e avaliar seus resultados. Nesse sentido, a utilização de indicadores constitui elemento central para a operacionalização do instrumento como ferramenta de gestão por resultados.

Com esse objetivo, foram desenvolvidos indicadores diretamente associados aos instrumentos do ciclo orçamentário, conforme apresentado no Quadro 1, que organiza métricas relacionadas ao PPA, à LDO e à LOA, incluindo sua finalidade, forma de mensuração e fontes de dados. Essa estrutura permite acompanhar, de forma sistemática, o grau de integração da dimensão climática ao planejamento e à execução orçamentária.

QUADRO 1 – Indicadores ligados aos instrumentos de planejamento.

Instrumento	Indicador	Finalidade	Fórmula/Medição	Fonte
PPA	% de programas com critérios climáticos	Avaliar integração de mitigação/adaptação no planejamento de médio prazo	$(N^{\circ} \text{ programas climáticos} \div \text{total programas}) \times 100$	PPA, Sistemas de Finanças
PPA	Nº de indicadores relacionados a riscos fiscais climáticos	Verificar inclusão de métricas de monitoramento climático no PPA	Contagem de indicadores	PPA, Sistemas de Finanças
LDO	% de metas fiscais com análise de risco climático	Garantir que metas considerem impactos de eventos climáticos	$(N^{\circ} \text{ metas c/ análise} \div \text{total metas}) \times 100$	LDO, relatórios fiscais
LDO	Nº de dispositivos normativos com critérios climáticos	Medir avanço da integração legal/orçamentária	Contagem de dispositivos	LDO, relatórios fiscais
LDO	Grau de qualificação do Anexo de Riscos Fiscais	Avaliar incorporação de riscos climáticos ao Anexo da LDO	Escala 0–3: 0=ausente; 1=ref. qualitativa; 2=análise qualitativa estruturada; 3=análise quantitativa integrada	LDO, Anexo Riscos
LOA	% de despesas climáticas identificadas	Avaliar rastreabilidade e etiquetagem climática	$(\text{Valor despesas climáticas} \div \text{total despesas}) \times 100$	LOA, Sistema de Finanças
LOA	% do orçamento destinado a ações climáticas	Medir priorização anual	$(\text{Valor ações climáticas} \div \text{orçamento total}) \times 100$	LOA, Sistema de Finanças
LOA	Nº de relatórios de acompanhamento gerados	Medir utilização prática do sistema	Contagem anual de relatórios	LOA, Sistema de Finanças

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em síntese, o quadro 1 fornece base robusta para monitoramento, avaliação e análise de custo-benefício da iniciativa, permitindo mensurar tanto a incorporação do risco climático quanto seus impactos sobre a gestão fiscal.

A implementação do Orçamento Climático deve ser compreendida como processo incremental de transformação institucional, que combina aprimoramento metodológico, desenvolvimento de capacidades

técnicas e integração progressiva aos instrumentos fiscais. Ele não apenas amplia a capacidade de mensuração do esforço público em ações climáticas, mas também fortalece a eficiência alocativa, a governança e a coerência intertemporal das decisões fiscais, posicionando o orçamento público como instrumento central na promoção da sustentabilidade e da resiliência.

6.3. Modelo estruturado de implementação do Orçamento Climático

Com base nos resultados apresentados, propõe-se um modelo estruturado de implementação do Orçamento Climático, organizado em etapas sequenciais e cumulativas, alinhado às boas práticas internacionais e

adaptado à realidade de entes subnacionais. O modelo parte do pressuposto de que a implementação não se limita a um ajuste técnico, mas configura processo de transformação institucional que exige coordenação, desenvolvimento de capacidades e integração entre diferentes áreas da administração pública.

QUADRO 2 – Etapas para Implementação do Orçamento Climático

Etapa	Descrição	Produto Esperado	Instrumentos
1. Sensibilização e alinhamento	Engajamento da alta gestão; definição de diretrizes estratégicas	Agenda institucional formalizada	Planejamento estratégico / PPA
2. Definição metodológica	Critérios para identificar despesas (mitigação/adaptação)	Manual metodológico CBT	Nota técnica / guia interno
3. Mapeamento do orçamento vigente	Identificação e classificação das despesas com impacto climático já existentes	Base de dados classificada	LOA / execução orçamentária
4. Adaptação dos classificadores	Inclusão de atributos/marcadores climáticos no sistema orçamentário	Classificador climático institucionalizado	Sistemas orçamentários
5. Integração ao ciclo orçamentário	Incorporação do clima na elaboração do PPA, LDO e LOA	Programação orçamentária alinhada ao clima	PPA, LDO, LOA
6. Monitoramento e avaliação	Acompanhamento do gasto climático e avaliação de resultados	Relatórios periódicos	Relatórios fiscais / painéis
7. Transparência e prestação de contas	Divulgação das informações para controle social	Painéis públicos e relatórios	Portais de transparência
8. Aperfeiçoamento contínuo	Revisão metodológica e aprimoramento institucional	Evolução do modelo	Governança fiscal

Fonte: elaborado pelos autores, com base em OCDE (2021), FMI (2022) e Banco Mundial (2021)

As etapas iniciais, sensibilização e definição metodológica, são determinantes para garantir a internalização do tema na agenda governamental. O mapeamento do orçamento vigente e a adaptação dos classificadores constituem o núcleo técnico do processo. As etapas finais reforçam a dimensão de governança, ao incorporar monitoramento, transparência e aperfeiçoamento contínuo, elementos essenciais para consolidar o Orçamento Climático como instrumento permanente da gestão fiscal.

Como instrumento de apoio à implementação, propõe-se ainda o seguinte checklist executivo: (i) diretriz institucional formalizada; (ii) metodologia de classificação estabelecida; (iii) sistemas orçamentários adaptados; (iv) integração efetiva ao ciclo orçamentário; (v) indicadores de monitoramento definidos; e (vi) mecanismos de transparência e prestação de contas.

Esse checklist funciona como ferramenta prática de gestão, permitindo identificar lacunas institucionais, orientar a implementação de forma estruturada e apoiar o acompanhamento do progresso ao longo do tempo.

Em conjunto, o modelo estruturado e o checklist executivo constituem uma proposta integrada e replicável, capaz de orientar a incorporação do Orçamento Climático no contexto subnacional brasileiro. Ao articular dimensões técnicas e institucionais, o modelo contribui para transformar o risco climático em elemento estruturante da decisão orçamentária, fortalecendo a sustentabilidade fiscal e a eficiência da ação pública.

6.4. Evidência empírica: o caso do Espírito Santo

Esta seção apresenta a experiência do Estado do Espírito Santo como evidência empírica da viabilidade operacional do Orçamento Climático no contexto subnacional brasileiro, permitindo examinar na prática os mecanismos discutidos nas seções anteriores.

A implementação do Orçamento Climático no Estado decorre de processo institucional estruturado, ancorado em arcabouço normativo próprio e viabilizado por ambiente de relativa solidez fiscal. Diferentemente de iniciativas pontuais, o modelo

capixaba foi concebido como instrumento transversal de gestão, integrado ao ciclo orçamentário e articulado à Política Estadual e ao Programa Capixaba de Mudanças Climáticas, bem como aos Planos Estaduais de Adaptação e de Descarbonização.

Do ponto de vista operacional, a implementação ocorreu em etapas sequenciais. Inicialmente, foi realizado o mapeamento das ações, funções e subfunções orçamentárias associadas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas, permitindo identificar, no orçamento vigente, políticas públicas com impacto climático relevante. Em seguida, as Unidades Orçamentárias foram orientadas quanto à marcação das

despesas climáticas por meio de Planos Orçamentários (POs), com uso de planilhas padronizadas. A Subsecretaria de Orçamento realizou a revisão técnica, assegurando padronização metodológica e consistência dos dados.

Como etapa final do processo orçamentário, foi elaborado anexo específico à Mensagem do PLOA, consolidando as informações relativas ao Orçamento Climático. Para o exercício de 2025, o anexo passou a discriminar os recursos destinados a ações de mitigação e adaptação, totalizando R\$ 626.744.708, distribuídos conforme apresentado no Quadro 3.

QUADRO 3 – Recursos destinados à mitigação e adaptação às mudanças climáticas (R\$) – PLOA 2025

Ação	Valor (R\$)
Defesa Civil	78.416.473
Macrodrenagem e Resíduos Sólidos	183.715.274
Preservação e Conservação Ambiental	54.900.004
Controle Ambiental	7.939.670
Recuperação de Áreas Degradadas	6.462.639
Recursos Hídricos	23.301.396
Agropecuária	15.724.229
Infraestrutura Rodoviária	64.106.000
Fundo Cidades	105.962.317
Recursos Humanos e Gestão Administrativa	86.216.706
Total	626.744.708

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Mensagem nº 787/2024 do PLOA 2025.

No ciclo seguinte, referente ao exercício de 2026, observou-se avanço institucional relevante, com a edição do Decreto nº 6.164-R, de 22 de agosto de 2025, que formalizou o Orçamento Climático como instrumento de integração entre planejamento e ações climáticas, vinculando-o explicitamente à política

estadual. Esse marco normativo conferiu maior segurança jurídica, padronização e continuidade ao modelo.

Para o PLOA 2026, com o aperfeiçoamento da metodologia, o Espírito Santo continuou inserindo o anexo no projeto de lei, tendo como resultado o quadro a seguir:

QUADRO 4 – Recursos destinados às ações com mitigação e adaptação às mudanças climáticas (R\$) – PLOA 2026

Ação	Valor (R\$)
Defesa Civil e Assistência Comunitária	87.583.494
Macro drenagens	117.830.990
Recursos Humanos e Gestão Administrativa	79.740.694
Saúde	55.307.563
Saneamento e Drenagem de Resíduos Sólidos	159.546.965
Transporte Público e Mobilidade Urbana	195.840.486
Preservação e Conservação Ambiental	59.566.911
Recuperação de Áreas Degradadas	144.541.662
Recursos Hídricos	33.979.360
Agropecuária	16.807.199
Infraestrutura Rodoviária	615.897.334
Fundo Cidades	110.205.332
Total	1.684.729.049

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Mensagem nº 300/2025 do PLOA 2026.

A governança do Orçamento Climático constitui elemento central da experiência capixaba. O arranjo institucional estabelece competências claras e fluxos de coordenação entre os principais órgãos envolvidos: a Secretaria de Economia e Planejamento (SEP), responsável pela articulação e consolidação das informações; a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA), responsável pela validação técnica das despesas climáticas; e o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), responsável pelo suporte analítico e integração com sistemas de monitoramento e avaliação. Essa estrutura colegiada reduz assimetrias de informação, fortalece a credibilidade do instrumento e assegura maior consistência metodológica.

A fase de monitoramento da execução orçamentária completa o ciclo, permitindo acompanhar a realização das despesas, identificar eventuais remanejamentos e gerar insumos para o aperfeiçoamento contínuo da metodologia. Esse processo reforça a integração entre planejamento, orçamento e avaliação, consolidando o Orçamento Climático como instrumento dinâmico e cumulativo.

Em termos de resultados, a experiência evidencia ganhos relevantes na transparência fiscal, na qualidade da informação orçamentária e na capacidade de orientar decisões públicas com base em critérios de sustentabilidade e gestão de riscos. Ao articular disciplina fiscal, governança intersetorial e planejamento estratégico, o Estado converte compromissos climáticos em decisões orçamentárias efetivas.

Não obstante os avanços, a consolidação do instrumento ainda depende do enfrentamento de desafios técnicos, institucionais e metodológicos, incluindo o aprimoramento dos sistemas de informação, a capacitação contínua das equipes e o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e avaliação.

Em síntese, a experiência do Estado do Espírito Santo demonstra que o Orçamento Climático pode ser implementado de forma concreta, gradual e institucionalizada no contexto subnacional brasileiro, constituindo evidência empírica de que a integração entre risco climático e decisão orçamentária é não apenas conceitualmente consistente, mas operacionalmente viável.

6.5. Contribuição aplicada do estudo

A principal contribuição deste estudo reside na proposição de um modelo estruturado e replicável de implementação do Orçamento Climático, concebido a partir da integração entre referenciais teóricos internacionais e a realidade institucional do ciclo orçamentário brasileiro.

Diferentemente de abordagens predominantemente conceituais, o modelo desenvolvido neste trabalho traduz diretrizes internacionais em mecanismos operacionais concretos, capazes de orientar a incorporação do risco climático às rotinas fiscais. Ao articular planejamento, orçamento e gestão de riscos, a proposta fortalece a conexão entre a dimensão climática e a tomada de decisão fiscal, ampliando a

capacidade do Estado de antecipar choques e de alocar recursos de forma mais eficiente ao longo do tempo.

Além disso, ao incorporar instrumentos como classificadores orçamentários, indicadores de monitoramento e etapas estruturadas de implementação, o modelo contribui para reduzir a distância entre o debate acadêmico e a prática de gestão pública, conferindo maior aplicabilidade ao conceito de Orçamento Climático.

Nesse sentido, a contribuição do estudo não se limita à análise conceitual do tema, mas se estende à oferta de uma abordagem metodológica aplicável e adaptável, especialmente relevante para entes subnacionais. Ao demonstrar a viabilidade de implementação em contexto real, o artigo reforça o potencial do Orçamento Climático como instrumento de modernização da gestão fiscal e de promoção da sustentabilidade das finanças públicas.

7. CONCLUSÃO

O presente estudo evidenciou que o Orçamento Climático se configura como inovação relevante no âmbito da modernização do processo orçamentário, ao incorporar o risco climático como variável explícita nas rotinas, nos classificadores e nas decisões fiscais. Demonstrou-se que sua adoção contribui para o fortalecimento da transparência, a melhoria da eficiência alocativa e a ampliação da sustentabilidade das finanças públicas, em consonância com os princípios que orientam a evolução dos marcos fiscais contemporâneos, especialmente no que se refere ao planejamento integrado, à previsibilidade e à avaliação do gasto (OCDE, 2021; FMI, 2022a).

Ao promover a integração entre planejamento, orçamento e gestão de riscos climáticos, o instrumento amplia a capacidade do Estado de antecipar choques previsíveis e de orientar decisões fiscais mais eficientes ao longo do tempo. Esse movimento representa uma mudança qualitativa na lógica orçamentária, ao superar o caráter predominantemente reativo do orçamento público e incorporar uma perspectiva estratégica e intertemporal — alinhada ao que Stern (2006) e Nordhaus (2019) demonstram sobre os custos crescentes da postergação de decisões climáticas.

Os resultados indicam que o Orçamento Climático favorece a priorização de investimentos preventivos, reduz a dependência de despesas emergenciais e mitiga a volatilidade fiscal, fortalecendo a governança

orçamentária por meio da rastreabilidade das despesas e da tomada de decisão baseada em evidências. Importa reconhecer, contudo, que essas conclusões derivam de abordagem qualitativa e exploratória, o que restringe a mensuração precisa das relações de causalidade identificadas. A ausência de análise quantitativa ou econométrica dos impactos fiscais das mudanças climáticas constitui uma limitação inerente ao escopo adotado, e não invalida as proposições formuladas, mas indica que sua verificação empírica mais rigorosa demanda etapas subsequentes de investigação.

Do ponto de vista aplicado, o modelo proposto, estruturado a partir de etapas de implementação, indicadores de monitoramento e instrumentos de apoio à gestão, demonstra viabilidade de adoção em diferentes contextos institucionais, com destaque para entes subnacionais. A experiência do Estado do Espírito Santo, adotada como estudo de caso empírico, reforça esse potencial de replicabilidade e evidencia que a conversão de compromissos climáticos em decisões orçamentárias efetivas é alcançável quando há arcabouço normativo estruturado, coordenação interinstitucional e capacidade técnica adequada. Cabe reconhecer, todavia, que por se tratar de iniciativa em fase de consolidação, os resultados observados têm natureza predominantemente descritiva, sem que seja possível avaliar, neste momento, seus efeitos de longo prazo sobre a sustentabilidade fiscal ou a qualidade do gasto. A análise longitudinal dessa experiência, à medida que o instrumento amadurece, e sua comparação com outros entes subnacionais brasileiros constituem caminhos promissores para pesquisas futuras, capazes de ampliar tanto a base empírica quanto o potencial de generalização das conclusões aqui apresentadas.

A incorporação do Orçamento Climático não constitui apenas um aprimoramento técnico, mas um avanço institucional na forma de conceber e operar a política fiscal. Sua adoção se mostra estratégica para o fortalecimento da resiliência fiscal, da eficiência do planejamento e da capacidade do Estado de responder a desafios estruturais, posicionando o orçamento público como instrumento central na promoção do desenvolvimento sustentável. O Orçamento Climático firma-se, nesse sentido, como um dos principais vetores de inovação na gestão fiscal contemporânea, ao transformar o risco climático em elemento estruturante da decisão orçamentária.

8. Referências

1. ALIGISHIEV, Zamid; MASSETTI, Emanuele; BELLON, Matthieu. Macro-fiscal implications of adaptation to climate change. IMF Staff Climate Note, n. 2022/002. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2022. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/staff-climate-notes/Issues/2022/03/16/Macro-Fiscal-Implications-of-Adaptation-to-Climate-Change-512769>. Acesso em: 05 mar. 2026.
2. BANCO MUNDIAL. Climate change budget tagging: a review of international experience. EFI Insight-Governance. Washington, D.C.: World Bank, 2021. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/744081613708537156/main-report>. Acesso em: 08 mar. 2026.
3. BANCO MUNDIAL. Sovereign climate and nature debt: fiscal risks and opportunities. Washington, D.C.: World Bank, 2023. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/40396>. Acesso em: 15 fev. 2026.
4. CARDOSO, Omar de Almeida. Risco climático. São Paulo: CETESB, 2022. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2022/11/RISCO-CLIMATICO.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2026.
5. ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 6.164-R, de 22 de agosto de 2025. Dispõe sobre a governança do Orçamento Climático no âmbito da administração pública estadual e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, Vitória, 05 abr. 2025.
6. FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Fiscal monitor: managing public wealth. Washington, D.C.: IMF, out. 2018. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/10/04/fiscal-monitor-october-2018>. Acesso em: 5 abr. 2026.
7. FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Approaches to climate risk analysis in FSAPs. IMF Staff Climate Note, n. 2022/005. Washington, D.C.: IMF, 2022a. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/staff-climate-notes/Issues/2022/07/12/Approaches-to-Climate-Risk-Analysis-in-FSAPs-519515>. Acesso em: 5 abr. 2026.
8. FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Fiscal monitor: climate crossroads: fiscal policies in a warming world. Washington, D.C.: IMF, out. 2022b. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2023/10/10/fiscal-monitor-october-2023>. Acesso em: 5 abr. 2026.
9. GIACOMONI, James. Orçamento público. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2022.
10. GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
11. LIU, Yu et al. Climate change and green fiscal governance: evidence from green budgeting practices. Journal of Environmental Management, Amsterdam, v. 302, 113998, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2021.113998>. Acesso em: 08 mar. 2026.
12. MAZZUCATO, Mariana. Mission economy: a moonshot guide to changing capitalism. London: Allen Lane, 2021.
13. NORDHAUS, William D. Climate change: the ultimate challenge for economics. American Economic Review, Nashville, v. 109, n. 6, p. 1991–2014, jun. 2019. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.109.6.1991>. Acesso em: 5 abr. 2026.
14. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Budgeting and public expenditures in OECD countries 2019. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264307681-en>. Acesso em: 5 abr. 2026.
15. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Paris Collaborative on Green Budgeting. Paris: OCDE, 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/>. Acesso em: 5 abr. 2026.
16. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Green budgeting in OECD countries. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/acf5d047-en>. Acesso em: 5 abr. 2026.

17. PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. Climate Change 2022: impacts, adaptation and vulnerability. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>. Acesso em: 05 mar. 2026.
18. PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. Mudança do clima 2023: relatório síntese. Genebra: IPCC, 2023. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>. Acesso em: 08 mar. 2026.
19. STERN, Nicholas. Stern review: the economics of climate change. London: HM Treasury, 2006. Disponível em: https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20100407172811/https://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm. Acesso em: 5 abr. 2026.
20. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Knowing what you spend: a guidance note for governments to track climate change finance in their budgets. New York: UNDP, 2015. Disponível em: <https://www.undp.org/publications/knowning-what-you-spend-guidance-note-governments-track-climate-change-finance-their-budgets>. Acesso em: 5 abr. 2026.
21. VALENCIA, Oscar M.; MARTINEZ, André. Enhancing fiscal resilience: medium-term frameworks for managing emerging risks. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2025. (IDB Technical Note; 3119). Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/enhancing-fiscal-resilience-medium-term-frameworks-managing-emerging-risks>. Acesso em: 5 abr. 2026.

Sistema Dinâmico de Teto de Gastos orientado por decisões: um modelo prospectivo de governança fiscal.

• **Mauro Ataíde da Silva Júnior**

Governo do Estado de Pernambuco, Pernambuco, Brasil

Resumo

O presente estudo analisa um modelo inovador de gestão do teto de gastos baseado no Sistema de Gestão de Teto Financeiro (GTF), módulo implantado desde 2024 no Sistema Oficial Financeiro do Estado de Pernambuco - efisco, concebido para integrar decisões da alta gestão, programação financeira e execução orçamentária em uma abordagem prospectiva para o controle das despesas futuras e prevenir eventuais desequilíbrios orçamentários. O sistema foi financiado pelo PROFISCO II-BID, o modelo articula a atuação da Câmara de Programação Financeira, colegiado formado por Secretários do Ciclo de Gestão, com os sistemas oficiais de execução fiscal, estruturado com legislação própria e uma base de dados a partir do registro de pedidos de empenhamento organizados por tema de despesa. As decisões são orientadas à estratégia do governo e ao fluxo de caixa do Estado. O módulo consolida os pedidos novos aos existentes e representa o desdobramento financeiro de decisões administrativas que impactarão o orçamento ao longo do exercício, permitindo a geração de indicadores de risco e a antecipação de tendências da despesa pública. A principal inovação do sistema reside na parametrização entre decisões de contratação e seus efeitos fiscais antes mesmo da formalização orçamentária e financeira, inclusive em fases anteriores à licitação, transformando a decisão política em impacto quantificável. O modelo incorpora ainda o conceito de fonte relativa, que flexibiliza a gestão das fontes do Tesouro e amplia a eficiência alocativa. A integração entre orçamento, programação financeira e decisão estratégica permite maior previsibilidade fiscal e viabiliza ajustes sistêmicos do gasto público estadual, substituindo práticas lineares de contingenciamento.

Palavras-chave: Gestão do teto de gastos; Programação financeira; Governança fiscal; Sistema prospectivo; Despesa pública; Orçamento público; Risco fiscal; Tomada de decisão.

1. INTRODUÇÃO

A gestão do teto de gastos no setor público brasileiro enfrenta desafios estruturais associados à rigidez orçamentária, à fragmentação dos sistemas de informação e à defasagem temporal entre a tomada de decisão administrativa e seus efeitos fiscais concretos. Embora o arcabouço normativo vigente, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleça mecanismos de controle voltados ao equilíbrio entre receita e despesa, observa-se que tais instrumentos operam predominantemente sob uma lógica reativa, centrada na execução orçamentária já formalizada.

A Declaração de Disponibilidade Orçamentária (DDO), embora não seja formalmente padronizada como um instrumento autônomo na legislação federal, decorre diretamente do conjunto normativo que rege a execução da despesa pública no Brasil, especialmente no que se refere à exigência de prévia dotação orçamentária e compatibilidade financeira para a assunção de obrigações pelo Poder Público. Tal exigência encontra fundamento estruturante na Lei nº 4.320 de 1964, que estabelece, em seu art. 60, a vedação à realização de despesa sem prévio empenho, e na Lei Complementar nº 101 de 2000, que reforça a

necessidade de planejamento, equilíbrio fiscal e compatibilidade entre receita e despesa.

Adicionalmente, no âmbito das contratações públicas, a exigência de previsão orçamentária está implícita no regime jurídico licitatório atualmente disciplinado pela Lei nº 14.133 de 2021, a qual, ao tratar da fase preparatória da contratação, exige a demonstração da adequação orçamentária da despesa pretendida, ainda que de forma indireta e muitas vezes operacionalizada por meio da DDO.

Sob a ótica formal, a DDO representa, portanto, uma manifestação administrativa que atesta a existência de dotação orçamentária suficiente para suportar determinada contratação ou despesa, funcionando como condição prévia para o prosseguimento de processos licitatórios e celebração de contratos. Em tese, sua função seria assegurar a aderência da ação administrativa ao princípio da legalidade orçamentária, evitando a assunção de compromissos sem respaldo financeiro.

Entretanto, a prática administrativa revela uma significativa distorção funcional desse instrumento, que passa a ser utilizado predominantemente como peça pro forma, destinada a viabilizar o trâmite processual das licitações, sem que represente, de fato, uma garantia efetiva de disponibilidade financeira ao longo do ciclo da despesa. Tal fragilidade decorre de uma dissociação estrutural entre o momento da emissão da DDO e a dinâmica real da execução orçamentária e financeira.

Do ponto de vista analítico, a principal limitação da DDO reside em sua natureza estática e pontual. Ao atestar a existência de dotação em determinado momento, a declaração não incorpora, em sua lógica, as múltiplas variáveis que afetam a execução da despesa ao longo do tempo, tais como contingenciamentos, alterações na programação financeira, frustração de receitas ou surgimento de novas prioridades governamentais. Dessa forma, a DDO não captura o risco fiscal associado à evolução futura do orçamento, limitando-se a uma fotografia instantânea da disponibilidade de crédito.

Essa limitação torna-se particularmente relevante quando se observa que a despesa pública é um processo dinâmico, composto por estágios sucessivos — empenho, liquidação e pagamento —, cada qual sujeito a condicionantes específicas. A existência de dotação orçamentária no momento da licitação

não garante, por si só, a disponibilidade financeira no momento do pagamento, o que pode resultar na formação de passivos, como restos a pagar, ou na necessidade de reprogramações orçamentárias.

Além disso, a utilização da DDO como requisito formal para a abertura de licitações cria um incentivo institucional para sua emissão sem a devida análise crítica, transformando-a em um documento padronizado, muitas vezes desvinculado de uma avaliação efetiva da capacidade fiscal do ente público. Nesse contexto, a DDO deixa de cumprir sua função de controle e passa a operar como um mero rito burocrático, cuja principal finalidade é conferir regularidade formal ao processo administrativo.

Essa fragilidade é agravada pela ausência de integração entre a DDO e os sistemas de programação financeira, como aqueles coordenados por instâncias como a Câmara de Programação Financeira (CPF) no âmbito estadual. Enquanto a DDO se limita à verificação da existência de dotação, a programação financeira considera a disponibilidade de caixa e a priorização de pagamentos, elementos essenciais para a efetiva execução da despesa. A falta de articulação entre esses dois níveis de controle — orçamentário e financeiro — compromete a capacidade do Estado de antecipar e gerenciar pressões fiscais.

Nesse cenário, emerge a relevância de modelos mais avançados de gestão, como o GTF-GTETOS, que buscam superar as limitações da DDO por meio da integração de informações e da construção de uma visão prospectiva da despesa. Diferentemente da DDO, que atua de forma pontual e retrospectiva, o GTF permite o registro contínuo de decisões administrativas com impacto financeiro, possibilitando a antecipação de pressões sobre o orçamento e o fluxo de caixa.

Ao incorporar variáveis como contratos, aditivos, cronogramas de execução e projeções de pagamento, o GTF transforma o controle da despesa em um processo dinâmico e integrado, alinhado às diretrizes estabelecidas por normas como o art. 31-A do Decreto nº 56.757/2024, que impõe limites ao crescimento da despesa com base na evolução da receita. Nesse contexto, a DDO, isoladamente, revela-se insuficiente para garantir o cumprimento de tais limites, sendo necessária sua articulação com instrumentos mais sofisticados de gestão fiscal.

Do ponto de vista teórico, essa discussão remete à distinção entre controle formal e controle material da despesa pública. Enquanto a DDO atende ao primeiro, assegurando a conformidade legal do ato administrativo, o GTF e instrumentos similares buscam alcançar o segundo, garantindo que as decisões de gasto sejam compatíveis com a capacidade financeira do Estado ao longo do tempo.

Em síntese, embora a Declaração de Disponibilidade Orçamentária possua fundamento legal e desempenhe papel relevante na estrutura formal da execução da despesa pública, sua utilização como instrumento isolado de controle revela-se limitada e, em muitos casos, meramente procedimental. A superação dessa fragilidade exige a adoção de modelos integrados e prospectivos de gestão fiscal, capazes de alinhar planejamento, execução e monitoramento, promovendo maior eficiência, transparência e sustentabilidade na utilização dos recursos públicos.

Nesse modelo tradicional, um controle mensal de gasto público ocorre a partir de dados consolidados de empenho, liquidação e pagamento, o que limita a capacidade do Estado de antecipar pressões fiscais decorrentes de decisões administrativas ainda não materializadas. O instituto da declaração de disponibilidade orçamentária Tal limitação torna-se mais crítica em contextos de restrição fiscal, nos quais a necessidade de controle se intensifica, mas os instrumentos disponíveis permanecem ancorados em uma visão retrospectiva.

No nível Federal, temos a evolução do regime fiscal brasileiro, a experiência decorrente da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, vigente no período de 2017 a 2023, constitui um marco relevante para a compreensão dos limites e potencialidades dos mecanismos de contenção do gasto público no país. Ao instituir um teto de gastos baseado no congelamento real das despesas primárias, corrigidas exclusivamente pela variação inflacionária medida pelo IPCA, a referida emenda promoveu uma inflexão significativa na trajetória de expansão do gasto público federal, estabelecendo um limite rígido e de longa duração (20 anos) que buscava reequilibrar as contas públicas e conter o avanço do déficit fiscal. Sob a perspectiva dos resultados, observa-se que o modelo logrou êxito parcial no controle do crescimento agregado das despesas, sobretudo ao impor disciplina fiscal intertemporal e induzir a necessidade de priorização alocativa por

parte dos gestores públicos. Entretanto, a rigidez estrutural da regra revelou limitações relevantes, especialmente no que concerne à sua baixa adaptabilidade a contextos de variação macroeconômica e a choques exógenos, como evidenciado durante o período da pandemia, quando sucessivas flexibilizações foram necessárias para viabilizar respostas emergenciais do Estado.

No campo da discussão, a literatura especializada e os órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União, apontam que, embora o teto tenha funcionado como importante âncora fiscal, seus efeitos colaterais incluíram a compressão progressiva dos investimentos públicos e a intensificação das pressões sobre despesas obrigatórias, especialmente nas áreas de saúde e educação. Tal dinâmica decorre, em grande medida, da natureza inflexível dessas despesas, que passaram a competir por espaço fiscal em um ambiente de crescimento nulo em termos reais, gerando distorções alocativas e comprometendo, em certa medida, a capacidade do Estado de expandir políticas públicas essenciais. Ademais, a abrangência do teto — que alcançava todos os Poderes e órgãos autônomos — reforçou seu caráter sistêmico, mas também ampliou os desafios de coordenação institucional.

A substituição desse regime pela Lei Complementar nº 200 de 2023, a partir de 2024, reflete o reconhecimento dessas limitações e a busca por um modelo mais flexível e responsivo, capaz de conciliar responsabilidade fiscal com capacidade de investimento e adaptação a ciclos econômicos. Nesse sentido, a transição para o novo arcabouço fiscal sinaliza uma mudança paradigmática: de um modelo de controle rígido baseado em quantidades fixas para um regime que incorpora regras dinâmicas vinculadas ao desempenho das receitas e à sustentabilidade da dívida. Assim, ao se analisar os resultados e discussões decorrentes da EC 95, conclui-se que, embora tenha desempenhado papel relevante na estabilização fiscal em curto e médio prazo, sua rigidez estrutural impôs custos significativos em termos de eficiência alocativa e capacidade de resposta do Estado, contribuindo para a formulação de um novo arranjo institucional mais equilibrado e adaptativo.

No âmbito do Estado de Pernambuco, o teto de gasto está regulamentado pelo Decreto 44.279/2017 a partir da alteração promovida em 2024. A introdução do Capítulo VII-A no ordenamento infralegal

do Estado de Pernambuco, por meio do Decreto nº 56.757/2024, representa um marco relevante na consolidação de um regime fiscal subnacional orientado por regras explícitas de crescimento da despesa, alinhando-se, em perspectiva estrutural, às melhores práticas contemporâneas de disciplina fiscal. Em especial, o art. 31-A institui uma regra quantitativa de limitação da expansão das despesas correntes primárias financiadas pela Receita Líquida de Impostos (RLI), estabelecendo que o crescimento acumulado dessas despesas não poderá ultrapassar 95% do crescimento acumulado da referida base de receita, tomando como referência o exercício de 2023.

Sob a ótica da teoria das finanças públicas, tal dispositivo configura-se como uma regra fiscal de natureza híbrida, combinando elementos de controle de despesa com indexação parcial à capacidade arrecadatória do ente federativo. Diferentemente de modelos rígidos de teto absoluto, a regra ora analisada incorpora um mecanismo de proporcionalidade dinâmica, no qual a expansão do gasto é condicionada ao desempenho da receita, porém deliberadamente inferior a este, criando uma margem estrutural de poupança fiscal. Essa diferença de 5 pontos percentuais entre o crescimento da receita e o crescimento permitido da despesa constitui, em essência, um mecanismo automático de geração de resultado primário, reforçando a sustentabilidade intertemporal das contas públicas.

A fundamentação jurídica dessa modelagem encontra respaldo no sistema constitucional de finanças públicas delineado pelo art. 163 da Constituição Federal de 1988, bem como na regulamentação promovida pela Lei Complementar nº 101 de 2000, que estabelece a necessidade de equilíbrio entre receitas e despesas e a adoção de medidas de controle sempre que identificado risco fiscal. Nesse sentido, o art. 31-A pode ser interpretado como uma concretização, em nível estadual, dos princípios da responsabilidade fiscal, da prudência na gestão e da prevenção de desequilíbrios.

Ao analisar o §1º do referido artigo, observa-se a definição da Receita Líquida de Impostos (RLI) como base de cálculo, destacando-se sua relevância não apenas como parâmetro fiscal, mas também como referência constitucional para a aplicação mínima de recursos em saúde e educação. Tal escolha metodológica não é trivial, pois assegura que a regra fiscal esteja ancorada em uma base de receita

estruturalmente relevante e juridicamente qualificada, evitando distorções decorrentes de receitas extraordinárias ou voláteis.

O §2º, por sua vez, estabelece uma conexão direta entre a regra de crescimento da despesa e o processo de pactuação de tetos orçamentários previsto no Capítulo III do mesmo decreto. Essa vinculação é particularmente significativa no contexto do modelo GTF-GTETOS, na medida em que transforma uma regra fiscal abstrata em um instrumento operacional de gestão. Ou seja, o limite de 95% deixa de ser apenas um parâmetro macrofiscal e passa a ser internalizado nos processos decisórios das unidades gestoras, por meio da definição de tetos individualizados e monitoráveis.

Nesse ponto, evidencia-se uma sinergia estrutural com o modelo de Gestão de Teto Financeiro (GTF), cuja principal inovação reside na capacidade de antecipar pressões orçamentárias a partir do registro estruturado de decisões administrativas. A regra do art. 31-A fornece o limite macro, enquanto o GTF atua no nível microgerencial, identificando, de forma prospectiva, as obrigações que tendem a consumir esse limite. Essa integração permite que o controle fiscal deixe de ser reativo — baseado na constatação tardia de excessos — e passe a ser preventivo, orientado pela antecipação de cenários.

O §3º introduz um elemento de flexibilidade institucional ao prever a possibilidade de revisão da regra a partir de 2027, a critério da chefe do Poder Executivo. Tal dispositivo reconhece a natureza dinâmica das finanças públicas e a necessidade de adaptação das regras fiscais a contextos econômicos, sociais e políticos em constante transformação. Do ponto de vista analítico, trata-se de uma cláusula de escape implícita, que preserva a credibilidade da regra ao evitar sua obsolescência em cenários adversos ou de mudança estrutural.

Já o §4º reforça o caráter operacional da regra ao estabelecer que, para fins de verificação de seu cumprimento, o valor liquidado nas fontes específicas de recursos de impostos não poderá ultrapassar o teto definido. Essa escolha metodológica — utilizar a despesa liquidada como variável de controle — é particularmente relevante, pois aproxima a regra fiscal da realidade efetiva da execução orçamentária, evitando distorções associadas a empenhos não executados ou cancelamentos posteriores. Ademais, ao delimitar fontes específicas (0500 e 0761), o dispositivo garante

maior precisão no monitoramento e na aderência ao conceito de RLI.

Quando analisado em conjunto com os dados dos RREOs do Estado de Pernambuco, o art. 31-A revela-se coerente com a trajetória observada de redução das despesas não estratégicas e de fortalecimento da capacidade de planejamento fiscal. A limitação do crescimento da despesa a um percentual inferior ao crescimento da receita contribui para a redução da razão despesa/RLI ao longo do tempo, ampliando a margem fiscal e permitindo maior capacidade de absorção de choques.

No contexto do GTF-GTETOS, essa regra assume papel estruturante, pois define o envelope fiscal dentro do qual as decisões administrativas devem ser tomadas. O GTF, ao registrar e projetar essas decisões, permite avaliar, em tempo quase real, o grau de comprometimento do teto estabelecido, identificando antecipadamente situações de risco e subsidiando a adoção de medidas corretivas, como reprogramações, revisões contratuais ou priorização de despesas.

O grande diferencial desse método, é que o GTF-GTETOS atua de forma matricial ao Orçamento, por meio dos temas financeiros, identificados no sistema por despesas gerenciais ou fichas financeiras quando atribuídos aos orçamentos dentro do sistema financeiro estadual. Desta forma, por exemplo, as decisões de aquisição de itens de despesa ou novos serviços são atribuídos às fichas financeiras em seus desembolsos de custeio(despesas correntes no grupo 3) que estão associados matricialmente aos orçamentos.

Adicionalmente, a existência de uma regra explícita de crescimento da despesa vinculada à receita facilita a construção de indicadores dinâmicos de desempenho fiscal, como a razão entre despesa projetada e teto disponível, ou o grau de utilização do limite ao longo do exercício. Esses indicadores, quando integrados ao sistema GTF, potencializam a capacidade analítica da administração pública, permitindo uma gestão mais informada, transparente e orientada a resultados.

Por fim, pode-se afirmar que o art. 31-A, ao estabelecer uma regra clara, mensurável de controle do crescimento da despesa, constitui um avanço significativo na institucionalização da disciplina fiscal no âmbito do Estado de Pernambuco. Sua integração com o modelo GTF-GTETOS representa uma inovação relevante, ao combinar limites normativos com ferramentas de gestão prospectiva, criando um

ambiente no qual o equilíbrio fiscal não é apenas um objetivo *ex post*, mas uma condição permanentemente monitorada e antecipada ao longo de todo o ciclo orçamentário.

A base operacional do GTF-GTETOS é materializada na programação financeira, estruturada por normativos como o Decreto nº 44.279/2017, representa um avanço ao vincular a execução da despesa à disponibilidade de caixa, por meio da liberação de quotas. No entanto, mesmo esse mecanismo não elimina a lacuna existente entre o momento da decisão administrativa — como a intenção de contratar, expandir ou reajustar serviços — e sua tradução em impacto fiscal mensurável.

Nesse contexto, a atuação da Câmara de Programação Financeira reforça o controle sobre a despesa ao exigir autorização prévia e comprovação de disponibilidade orçamentária e financeira. Ainda assim, o processo permanece dependente de informações fragmentadas, muitas vezes dispersas em diferentes sistemas e planilhas, dificultando a construção de uma visão integrada da tendência da despesa pública.

Diante desse cenário, emerge a necessidade de modelos capazes de integrar decisão, programação financeira e orçamento em uma perspectiva prospectiva, orientada por risco. O Sistema de Gestão de Teto Financeiro (GTF) insere-se como proposta inovadora ao considerar a decisão administrativa como unidade primária de análise fiscal, estruturando uma base de dados que traduz decisões em pressões futuras sobre o orçamento.

Além disso, o GTF promove a integração entre as diversas secretarias envolvidas na execução financeira, consolidando informações em um ambiente único e estruturado. Essa integração possibilita uma leitura sistêmica da despesa pública, ampliando a capacidade de planejamento, controle e tomada de decisão.

Assim, o presente estudo tem como objetivo analisar o GTF como um modelo de gestão dinâmica do teto de gastos, capaz de transformar o orçamento público em instrumento prospectivo e orientado por decisões.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A gestão fiscal contemporânea fundamenta-se nos princípios de responsabilidade, transparência e equilíbrio intertemporal, consolidados no Brasil pela Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000). Essa legislação introduziu a necessidade de integração

entre planejamento, orçamento e execução financeira, transformando o orçamento público em instrumento estratégico de governança.

Contudo, conforme destaca Giacomoni (2017), o modelo orçamentário brasileiro ainda apresenta forte caráter incremental, no qual as decisões se baseiam predominantemente na execução passada. Esse padrão reduz a capacidade de adaptação do Estado e compromete a eficiência alocativa dos recursos públicos.

No contexto brasileiro, a programação financeira representa um instrumento central para compatibilizar execução orçamentária e disponibilidade de caixa.

O Decreto nº 44.279/2017 institucionaliza esse processo ao estabelecer a liberação de quotas como condição para a execução da despesa, reforçando o controle do fluxo financeiro e a disciplina fiscal.

A atuação da Câmara de Programação Financeira amplia esse controle ao exigir instrumentos como Declaração de Disponibilidade Orçamentária e autorização prévia para determinadas despesas. Além disso, normativos recentes reforçam a necessidade de registro estruturado de contratos e projeções, ampliando a rastreabilidade e a transparência.

O GTF se insere nesse contexto como modelo inovador, ao considerar a decisão administrativa como elemento gerador de impacto fiscal e representar a decisão qualificativamente. Ao estruturar uma base de pressão futura da despesa, o sistema permite a construção de indicadores de risco e a antecipação de cenários.

A introdução do conceito de fonte relativa amplia a flexibilidade da execução orçamentária, permitindo o balanceamento entre fontes do Tesouro sem comprometer o controle fiscal. Esse mecanismo reduz rigidez operacional e melhora a eficiência alocativa.

O funcionamento básico do sistema consiste na consolidação de pedidos de empenhamento por tema de despesa como desdobramento de decisões tomadas no âmbito da alta gestão, permitindo a geração de indicadores que sinalizam a tendência da despesa ao longo do exercício. A principal inovação consiste na antecipação do impacto fiscal antes da formalização do gasto, inclusive em fases prévias à licitação, transformando a decisão política em variável mensurável.

A comunicação entre as projeções de despesa e a programação orçamentária é obtida pela complementação de planilha associativa que segue consolidada na pactuação. A medida é parte da gestão prospectiva

que torna o sistema basilar aos contratos e decisões financeiras no fluxo de caixa.

Dessa forma, o GTF representa uma convergência entre os princípios da responsabilidade fiscal, os instrumentos normativos vigentes e as abordagens contemporâneas de governança pública, promovendo uma mudança paradigmática na gestão do gasto público.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza descritivo-analítica, estruturada a partir de revisão acadêmica e análise documental do arcabouço normativo que rege a gestão fiscal no Estado de Pernambuco. O estudo combina elementos de investigação teórica e aplicada, com foco na compreensão dos mecanismos institucionais de controle da despesa pública e na proposição de um modelo prospectivo de gestão do teto de gastos.

Inicialmente, foi realizada revisão da literatura especializada em finanças públicas, orçamento e governança fiscal, com base em autores clássicos e contemporâneos, a exemplo de Giacomoni (2017), Afonso e Giambiagi (2018), Schick (1998) e Osborne (2010), com o objetivo de identificar os limites do modelo orçamentário tradicional e as tendências associadas à incorporação de instrumentos preditivos e orientados por risco.

Paralelamente, procedeu-se à análise documental de normativos federais e estaduais, com destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e o Decreto Estadual nº 44.279/2017, que disciplina a programação financeira e o controle de quotas no âmbito do Estado de Pernambuco. Esse decreto constitui a base operacional da gestão de caixa, ao condicionar a execução da despesa à disponibilidade financeira, sendo complementado por normativos da Câmara de Programação Financeira (CPF), que regulamentam a autorização de despesas, a exigência de Declaração de Disponibilidade Orçamentária (DDO) e o controle de quotas.

A metodologia inclui ainda a análise evolutiva dos instrumentos de controle fiscal adotados no Estado, considerando experiências anteriores de gestão da despesa, tais como os modelos associados ao Programa de Monitoramento de Gastos (PMG), ao Plano de Contingenciamento de Gastos (PCG) e ao instrumento conhecido como 3-ODC, que estabeleceram

diretrizes de controle baseadas, predominantemente, em medidas restritivas e contingenciamentos lineares.

Especial atenção foi dada ao decreto de ajuste de gastos editado no início do atual governo estadual, em 2023, que instituiu medidas emergenciais de contenção da despesa, incluindo a suspensão de novas contratações, revisão de contratos e centralização de decisões estratégicas de gasto. A análise desse instrumento permitiu identificar a intensificação do controle fiscal em contextos de restrição financeira, bem como evidenciar as limitações de modelos baseados exclusivamente em bloqueios e autorizações pontuais, sem suporte de sistemas estruturados de antecipação de risco.

Por fim, foi desenvolvida uma modelagem conceitual do Sistema de Gestão de Teto Financeiro (GTF), estruturando seus componentes fundamentais: registro de decisões (via pedidos de empenhamento por tema), formação de base de pressão futura da despesa, geração de indicadores de risco fiscal e integração com os instrumentos de programação financeira e execução orçamentária.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos resultados obtidos fundamenta-se na leitura sistemática dos demonstrativos fiscais constantes dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) do Estado de Pernambuco, instrumento previsto no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei Complementar nº 101 de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Conforme dispõe o art. 52 da referida norma, o RREO constitui instrumento essencial de transparência e monitoramento bimestral da execução orçamentária (BRASIL, 2000).

No contexto do Estado de Pernambuco, a análise longitudinal dos RREOs compreendidos entre os exercícios de 2023 e 2026 evidencia uma trajetória consistente de reordenamento do gasto público, particularmente no que se refere à compressão das despesas não estratégicas e ao fortalecimento dos mecanismos de controle e programação financeira, sob coordenação da Câmara de Programação Financeira (CPF). Os decretos estaduais reforçam o papel da programação financeira como instrumento de governança ao definir que a execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades deverá observar os limites estabelecidos pela Câmara de Programação

Financeira, considerando a disponibilidade de caixa e as prioridades governamentais.

Os resultados indicam que o GTF permite antecipar a pressão sobre o orçamento por meio do registro estruturado de decisões administrativas que culminam na geração de obrigações financeiras futuras ainda em temas financeiros, muitas vezes não capturadas pelos sistemas tradicionais de execução orçamentária que estão pautadas na efetividade e entrega ou ainda na materialização da liquidação. Tal funcionalidade se alinha diretamente às diretrizes estabelecidas pela CPF nos decretos mais recentes, especialmente no que se refere à necessidade de planejamento antecipado e prevenção de desequilíbrios fiscais.

A integração do GTF com instrumentos como a Descentralização de Dotação Orçamentária (DDO), o sistema de cotas financeiras e os registros contratuais amplia a capacidade de análise, permitindo a construção de cenários prospectivos e a identificação precoce de riscos. Esse arranjo institucional promove a transição de um modelo reativo para um modelo preditivo de gestão fiscal.

O sistema possibilita a construção de indicadores dinâmicos, substituindo práticas tradicionais de corte linear por ajustes sistêmicos, mais aderentes às prioridades estratégicas do governo. Tal abordagem encontra respaldo na literatura de finanças públicas, que aponta para a necessidade de maior sofisticação nos instrumentos de gestão fiscal em contextos de restrição orçamentária (GIACOMONI, 2017).

Por fim, verifica-se que o modelo adotado contribui de forma significativa para o aumento da previsibilidade e da eficiência na alocação de recursos, bem como para a sustentabilidade do caixa estadual, em consonância com os princípios da responsabilidade fiscal e da boa governança pública.

O sistema possui um sólido conjunto de regras legais que tornam o controle da despesa mais robusto e reduz a necessidade em engessamento eletrônico. Dessa forma, considerando etapas necessárias à implementação total do processo, desde 2024 ele vem sendo utilizando de forma gradual. Assim, passando de forma experimental por várias fases, sendo totalmente implantando neste ano de 2026 que consolida a maturidade do sistema, inclusive com resolução própria do módulo de GTF, nomeado como GTETOS para simplificar o processo com as demais secretarias.

A análise integrada das resoluções da Câmara de Programação Financeira (CPF) evidencia um avanço significativo na forma como o Estado de Pernambuco estrutura o controle e a gestão da despesa pública. Esses normativos não apenas reforçam mecanismos tradicionais de disciplina fiscal, mas, sobretudo, introduzem elementos de integração, rastreabilidade e antecipação, que culminam na consolidação do Sistema de Gestão de Teto Financeiro (GTF) como um modelo inovador de governança fiscal.

Inicialmente, a Resolução CPF nº 01/2026 estabelece um marco de controle rigoroso ao determinar a suspensão de atos que impliquem aumento de despesa, incluindo novas licitações, contratações e expansões contratuais. O artigo Art. 1º suspendeu contratações, licitações e expansões de contratos que não fossem aprovados previamente pela Câmara de Programação Financeira (CPF). Esta medida centraliza as decisões de expansão da despesa na câmara de programação financeira.

Além disso, a exigência de submissão de processos à análise da CPF e a obrigatoriedade de apresentação de instrumentos como a Declaração de Disponibilidade Orçamentária (DDO), o saldo de quota financeira e o Formulário de Autorização da Despesa (FAD) reforçam a integração entre orçamento e caixa, garantindo que a decisão de gastar esteja efetivamente alinhada à capacidade financeira do Estado. Esse conjunto de exigências eleva o nível de rastreabilidade e transparência das decisões fiscais, reduzindo riscos de comprometimento futuro do fluxo de caixa.

Entretanto, o verdadeiro salto qualitativo na governança fiscal ocorre com a introdução das resoluções que estruturam o painel de Gestão de Tetos – GTETOS, base operacional do GTF. Conforme evidenciado nos normativos publicados, passa a ser obrigatória a inserção, em sistema estruturado, de todas as despesas relacionadas a contratos, incluindo não apenas aquelas já formalizadas, mas também projeções futuras, como reajustes, prorrogações e processos em fase de planejamento. Esse dispositivo altera profundamente a lógica da gestão fiscal, ao transformar decisões administrativas em dados estruturados de pressão futura sobre o orçamento.

Nesta fase final, não será mais necessário o envio de planilhas com estimativas, os órgãos e as entidades registraram diretamente e de forma antecipada o impacto financeiro de suas futuras ações, desta forma,

numa etapa inicial sistema elimina a invisibilidade tradicional existente entre o momento da decisão e sua materialização orçamentária, ainda mais que a decisão estratégica da alta gestão ficava restrita a liberação de orçamento, mas com o GTF, a decisão de agir da secretaria-fim já fica alinhada à decisão financeira do impacto no momento oportuno financeiro, em tese, não há deliberação de despesa sem aprovação e aprovação da CPF por meio de documento formal eletrônico. Dessa forma, a despesa pública deixa de ser tratada apenas no estágio de execução e passa a ser monitorada desde sua origem, permitindo a construção de indicadores de risco e a antecipação de tendências fiscais.

Outro aspecto relevante das resoluções relacionadas ao GTETOS é a exigência de integração entre sistemas estruturantes já consolidados, como o Cronograma de Execução Orçamentária (CEO), o PE-Integrado e o e-Fisco. Essa integração promove a unificação das bases de dados, reduz a fragmentação informacional e aumenta a confiabilidade das análises fiscais, deixando o GTETOS mais sintético e estrategicamente leve e viável para tomadas rápidas de decisão. Ademais, a responsabilização formal dos gestores pela inserção e atualização das informações fortalece a governança, ao atribuir accountability e garantir maior qualidade dos dados.

A consolidação desses instrumentos normativos resulta na formação de um sistema integrado, no qual controle, informação e decisão passam a operar de forma articulada. Nesse contexto, o GTF emerge como elemento estruturante, ao converter a base de dados gerada pelo GTETOS em inteligência fiscal aplicada. A partir dessa base, torna-se possível identificar antecipadamente pressões sobre o orçamento, avaliar a sustentabilidade de decisões e promover ajustes mais eficientes e direcionados.

Diferentemente dos modelos tradicionais, baseados em contingenciamentos lineares e cortes generalizados, o GTF permite a adoção de medidas sistêmicas, orientadas por risco e evidência, preservando políticas públicas essenciais e otimizando a alocação de recursos. A introdução do conceito de fonte relativa reforça essa capacidade ao permitir maior flexibilidade na gestão das fontes do Tesouro, reduzindo rigidez operacional e aumentando a eficiência do sistema.

Em síntese, os impactos das resoluções da CPF podem ser compreendidos como a transição de um

modelo de controle reativo para um modelo de gestão prospectiva. O orçamento deixa de ser um instrumento estático de registro e passa a atuar como um sistema dinâmico, capaz de antecipar cenários, orientar decisões e garantir maior sustentabilidade fiscal. O GTF, nesse contexto, não é apenas uma ferramenta tecnológica, mas a materialização de uma nova lógica de governança pública, baseada em integração, antecipação e inteligência de dados.

A implementação do Sistema de Gestão de Teto Financeiro (GTF) redefine de maneira relevante o papel dos órgãos jurídicos e das instâncias de controle interno no âmbito da administração pública. Tradicionalmente, tais áreas operam sob uma lógica predominantemente cartorial e detalhista, centrada na verificação formal de atos administrativos, contratos e seus aditivos, muitas vezes em um nível de granularidade que, embora necessário sob a ótica da legalidade estrita, nem sempre dialoga com a dinâmica real da execução financeira e da gestão fiscal em ambientes complexos e plurais.

Nesse novo contexto, o GTF introduz uma mudança de paradigma ao posicionar-se como um sistema de orientação estratégica, e não como um instrumento de controle minucioso de cada elemento operacional da despesa. Isso significa que o foco desloca-se do controle exaustivo de cada contrato ou variação contratual para a análise do impacto agregado das decisões administrativas sobre o orçamento e a programação financeira. Dessa forma, o sistema passa a atuar como um grande indicador de direção fiscal, capaz de sinalizar tendências, riscos e pressões futuras, permitindo que o controle jurídico e interno se concentre em aspectos mais relevantes e estruturantes.

O GTF, ao consolidar informações por temas de despesa, períodos e fontes agregadas, permite uma visão sistêmica da carteira de contratos públicos, possibilitando que o jurídico e o controle interno atuem com foco estratégico, identificando impactos relevantes e priorizando análises de maior valor agregado. Essa abordagem não elimina a necessidade de controle detalhado, mas o reposiciona dentro de uma lógica mais eficiente, na qual o detalhe é acionado de forma seletiva, a partir de evidências e sinais gerados pelo sistema.

A leitura sistemática das Resoluções da Câmara de Programação Financeira (CPF), especialmente a Resolução CPF nº 01/2026, em articulação com as

Resoluções nº 003/2025 e nº 004/2025, permite identificar a consolidação de um modelo de governança fiscal fortemente orientado pela lógica do controle prévio da despesa, pela integração informacional e pela disciplina do fluxo de caixa, constituindo um arcabouço normativo que desloca o eixo da gestão pública estadual de um paradigma reativo para um modelo prospectivo e estruturado de antecipação de riscos fiscais.

No que concerne à Resolução CPF nº 01/2026, observa-se, logo em seu art. 1º, a instituição de uma medida de caráter estrutural ao determinar a suspensão de atos que impliquem criação ou expansão de ações governamentais com impacto de aumento de despesa, independentemente da fonte de financiamento. Tal dispositivo representa um marco de contenção fiscal, na medida em que elimina, na origem, o vetor de crescimento não controlado da despesa pública, atuando diretamente sobre a fase pré-orçamentária da decisão administrativa. Ao incluir, em seus parágrafos, a vedação a novos processos licitatórios, contratos, adesões a atas e parcerias, bem como a ampliação de escopo contratual, a norma estabelece um bloqueio sistêmico à expansão incremental do gasto, fenômeno frequentemente associado à deterioração do equilíbrio fiscal.

A relevância desse dispositivo para o fluxo de caixa é substancial, uma vez que impede a geração de obrigações futuras que não tenham sido previamente compatibilizadas com a capacidade financeira do Estado. O §2º, ao definir expansão como ampliação do escopo com aumento nominal de despesa, introduz um critério objetivo que reduz ambiguidades interpretativas e fortalece o controle. Já o §3º, ao excepcionar reajustes contratuais, prorrogações e substituições sem aumento de despesa, demonstra um refinamento normativo que preserva a continuidade administrativa sem comprometer a disciplina fiscal.

O §5º, ao exigir análise da CPF e parecer técnico da Secretaria de Administração para reequilíbrios econômico-financeiros, revela um avanço qualitativo na governança, ao submeter decisões tradicionalmente descentralizadas a uma instância colegiada de avaliação, reduzindo assimetrias de informação e mitigando riscos de expansão indevida da despesa.

O art. 2º, ao vedar o início dos atos previstos, reforça o caráter preventivo da norma, eliminando não apenas a execução, mas a própria gênese de processos

potencialmente geradores de despesa. O art. 3º, ao submeter à análise da CPF os processos em andamento, evidencia a preocupação com o estoque de decisões administrativas já iniciadas, evitando que compromissos em curso escapem ao novo regime de controle.

O art. 4º introduz exceções que, longe de fragilizar a norma, demonstram sua maturidade institucional, ao admitir casos de relevante interesse público, urgência, despesas pactuadas, contratos de pequeno valor e recursos vinculados. Essas exceções, no entanto, permanecem sob o crivo da CPF, o que preserva a centralidade do controle. Do ponto de vista do fluxo de caixa, esse dispositivo permite flexibilidade sem abrir mão da previsibilidade, garantindo que exceções não se convertam em regra.

O art. 5º, por sua vez, representa um dos núcleos mais relevantes da resolução ao estabelecer os requisitos formais para autorização de despesas, incluindo ofício justificativo, Declaração de Disponibilidade Orçamentária (DDO), saldo de quota financeira e Formulário de Autorização da Despesa (FAD). Esse conjunto de exigências opera como um mecanismo de validação cruzada entre orçamento e caixa, assegurando que nenhuma despesa seja autorizada sem lastro simultâneo nas duas dimensões. Trata-se, portanto, de um dispositivo que integra planejamento e execução, reduzindo significativamente o risco de descasamento financeiro.

Os §§ 2º e 3º do art. 5º aprofundam essa integração ao exigir que alterações orçamentárias e financeiras sejam previamente tratadas nos órgãos centrais competentes, reforçando a lógica de centralização estratégica. O art. 6º, ao dissociar a aprovação de orçamento e quota da autorização da despesa, impede interpretações equivocadas que poderiam fragilizar o controle, estabelecendo que a autorização é um ato autônomo e condicionado.

O art. 7º, ao revogar normativos anteriores, consolida o novo regime como marco regulatório único, enquanto o art. 8º define sua vigência imediata, reforçando o caráter urgente do ajuste fiscal.

Ao se analisar a Resolução CPF nº 003/2025, observa-se uma mudança de ênfase do controle da decisão para o controle da informação. O art. 1º, ao exigir o envio de planilhas detalhadas de despesas, incluindo contratos, reajustes, prorrogações e despesas futuras, estabelece a base informacional necessária para a antecipação de pressões fiscais. Esse

dispositivo é central para o fluxo de caixa, pois permite a construção de projeções financeiras consistentes, superando a visão limitada ao exercício corrente.

O §3º, ao exigir a inclusão de despesas não contratuais e de exercícios anteriores, amplia significativamente o escopo analítico, incorporando elementos frequentemente negligenciados, mas altamente relevantes para a dinâmica financeira. O art. 2º, ao determinar o cadastramento no Cronograma de Execução Orçamentária (CEO), e o art. 3º, ao exigir integração com o PE-Integrado, promovem a interoperabilidade dos sistemas, reduzindo fragmentações e aumentando a confiabilidade dos dados.

O art. 4º, ao instituir responsáveis pelo painel GTETOS, introduz accountability operacional, vinculando indivíduos à qualidade da informação. Esse dispositivo é particularmente relevante para a eficiência, pois transforma dados em instrumentos de gestão ativa. O art. 5º estabelece prazo rígido para regularização, enquanto o art. 6º impõe sanções institucionais severas, como restrição a pleitos orçamentários, o que reforça o caráter coercitivo da norma.

O art. 7º amplia a responsabilização para ordenadores de despesa e áreas técnicas, consolidando uma rede de responsabilidade compartilhada. O art. 8º permite ajustes normativos complementares, garantindo adaptabilidade do sistema, enquanto o art. 9º define vigência imediata.

Por fim, a Resolução CPF nº 004/2025 desloca o foco para a fase final da despesa: o pagamento. O art. 1º, ao instituir a ordem cronológica de pagamento por fonte de recurso e categoria contratual, estabelece um mecanismo robusto de disciplina do fluxo de caixa, eliminando arbitrariedades e promovendo transparência. A segmentação por natureza de contrato e fonte de recurso garante aderência às vinculações legais, evitando desequilíbrios interfontes.

O art. 2º, ao excluir determinadas despesas da ordem cronológica, reconhece especificidades operacionais, sem comprometer o núcleo da norma. O art. 3º, ao vincular a ordem à data de liquidação, reforça a importância da correta execução da despesa, alinhando contabilidade e fluxo financeiro.

O art. 4º, ao permitir alterações na ordem apenas em situações excepcionais e justificadas, introduz flexibilidade controlada, essencial para lidar com eventos críticos sem romper a disciplina fiscal. Os parágrafos desse artigo detalham conceitos fundamentais, como

sistemas estruturantes e serviços essenciais, trazendo densidade operacional à norma.

O art. 5º estabelece responsabilização por descumprimento, reforçando a integridade do sistema. O art. 6º trata da suspensão de pagamentos, delimitando hipóteses legais e vedando práticas abusivas, o que protege tanto o erário quanto os credores. O art. 7º amplia a transparência ao exigir divulgação da ordem cronológica, enquanto o art. 8º trata da interação com restos a pagar, preservando a lógica temporal da exigibilidade.

O art. 9º reforça o papel do controle interno, e os arts. 10 e 11 consolidam a governança normativa e a vigência.

De forma integrada, as três resoluções estruturam um ciclo completo da despesa pública: decisão (Resolução 01), registro e projeção (Resolução 003) e pagamento (Resolução 004). Esse arranjo promove ganhos substanciais de eficiência, previsibilidade e sustentabilidade fiscal, reduzindo despesas não estratégicas, antecipando pressões sobre o orçamento e garantindo maior estabilidade do fluxo de caixa.

Como resultado esperado, observa-se a consolidação de um modelo de gestão fiscal baseado em evidências, no qual decisões administrativas são continuamente validadas à luz de sua viabilidade orçamentária e financeira, promovendo não apenas o equilíbrio das contas públicas, mas também a qualidade do gasto e a continuidade das políticas públicas.

5 CONCLUSÃO

Ao longo do presente trabalho, buscou-se demonstrar que a gestão do teto de gastos no setor público pode — e deve — evoluir de um modelo reativo, fragmentado e excessivamente dependente da execução orçamentária passada para um modelo prospectivo, integrado e orientado por decisões. Nesse percurso, o Sistema de Gestão de Teto Financeiro (GTF) apresentou-se como uma solução estruturante, capaz de reorganizar a lógica da governança fiscal a partir de um princípio simples, porém transformador: a despesa deve ser compreendida desde a sua origem decisória, e não apenas no momento de sua formalização contábil.

Retomando os principais elementos desenvolvidos, observa-se que o GTF consolida, em uma base única e estruturada, os desdobramentos financeiros das decisões administrativas, por meio do registro de

pedidos de empenhamento organizados por tema de despesa. Essa estrutura permite a formação de uma base de pressão futura, que antecipa tendências, revela riscos e subsidia a tomada de decisão com maior grau de racionalidade e previsibilidade. A integração com instrumentos normativos existentes — como programação financeira, controle de quotas e exigências formais de autorização da despesa — demonstra que o modelo não rompe com o arcabouço vigente, mas o potencializa, ao adicionar uma camada de inteligência prospectiva.

Nesse sentido, o GTF não deve ser compreendido apenas como um sistema tecnológico, mas como a convergência de três dimensões fundamentais: legislação, cultura de planejamento e um sistema sintético de consolidação de informações. A legislação estabelece os limites, as condicionantes e os ritos necessários à disciplina fiscal; a cultura de planejamento orienta a forma como as decisões são tomadas e registradas; e o sistema sintético organiza essas informações de maneira inteligível, fluida e orientada à análise.

Um dos principais achados deste estudo é que a efetividade do controle do teto de gastos não depende, necessariamente, de sistemas altamente complexos, detalhados ou engessados do ponto de vista operacional. Ao contrário, o excesso de detalhamento tende a gerar rigidez, dificultar a alimentação de dados e comprometer a agilidade do processo decisório. O GTF demonstra que é possível alcançar alto nível de controle e previsibilidade por meio de uma estrutura sintética, baseada em agrupamentos por tema de despesa, período (especialmente mensal) e fontes de recursos organizadas em conjuntos funcionais.

Essa simplificação não implica perda de controle, mas sim ganho de eficiência. Ao reduzir a granularidade excessiva e focar em elementos essenciais — como decisões, temas, valores e fontes agregadas — o sistema permite uma consolidação mais rápida, confiável e aderente à dinâmica real da execução financeira. Essa característica é particularmente relevante na gestão mensal do gasto, que constitui o núcleo da programação financeira e da tomada de decisão governamental.

Outro ponto central a ser destacado é a viabilidade de replicação do modelo. O GTF, por sua natureza conceitual e estrutural, não está condicionado a uma realidade específica ou a um conjunto restrito de sistemas tecnológicos. Trata-se de um modelo escalável,

que pode ser adaptado e implementado em qualquer ente federativo — seja em nível estadual ou municipal — desde que observados três pilares: (i) existência de um marco legal mínimo que discipline a autorização e a execução da despesa; (ii) institucionalização de instâncias de decisão, como câmaras de programação financeira ou comitês equivalentes; e (iii) adoção de um sistema, ainda que simplificado, capaz de consolidar decisões em base estruturada.

A experiência analisada demonstra que, mesmo em contextos de restrição fiscal, é possível substituir práticas tradicionais de contingenciamento linear por mecanismos mais inteligentes, que considerem a natureza da despesa, sua relevância estratégica e seu impacto futuro. O GTF permite, assim, a realização de ajustes sistêmicos, preservando políticas públicas essenciais e promovendo maior eficiência na alocação de recursos.

Adicionalmente, a introdução de conceitos como a fonte relativa reforça a flexibilidade do modelo, ao permitir o balanceamento entre diferentes fontes do Tesouro sem comprometer o controle global do teto. Essa abordagem reduz a necessidade de constantes

reclassificações orçamentárias e contribui para uma gestão mais fluida e aderente à realidade financeira do Estado.

Em síntese, o GTF representa uma mudança paradigmática na gestão fiscal, ao transformar o orçamento em um instrumento vivo, dinâmico e orientado por decisões. A antecipação da despesa, a integração das informações e a simplificação estrutural constituem os pilares dessa transformação. Mais do que um sistema, trata-se de uma nova forma de pensar e gerir o gasto público.

Dessa forma, conclui-se que a adoção de modelos como o GTF pode contribuir significativamente para o fortalecimento da governança fiscal no Brasil, ampliando a capacidade dos entes públicos de planejar, controlar e decidir de forma mais eficiente, transparente e sustentável. Trata-se de um caminho viável, replicável e alinhado às demandas contemporâneas da administração pública, no qual o equilíbrio fiscal deixa de ser apenas uma obrigação normativa e passa a ser resultado de um processo inteligente, integrado e antecipatório de gestão.

6. Referências

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
2. BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 1964.
3. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.
4. BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 dez. 2016.
5. BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.
6. BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e cria o novo arcabouço fiscal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 ago. 2023.
7. PERNAMBUCO (Estado). Decreto nº 44.279, de 2017. Dispõe sobre a programação financeira e o sistema de controle de quotas no âmbito do Estado de Pernambuco. Diário Oficial do Estado de Pernambuco: Recife, 2017.
8. PERNAMBUCO (Estado). Decreto nº 55.861, de 2023. Estabelece medidas de ajuste fiscal e controle de despesas no âmbito do Estado de Pernambuco. Diário Oficial do Estado de Pernambuco: Recife, 2023.

9. PERNAMBUCO (Estado). Decreto nº 56.757, de 6 de junho de 2024. Acrescenta o Capítulo VII-A ao Decreto nº 44.279/2017 e dispõe sobre a gestão fiscal no âmbito do Estado de Pernambuco. Diário Oficial do Estado de Pernambuco: Recife, 7 jun. 2024.
10. PERNAMBUCO (Estado). Câmara de Programação Financeira. Resolução CPF nº 003, de 2025. Estabelece diretrizes para registro, monitoramento e projeção de despesas no âmbito da programação financeira estadual. Recife: CPF, 2025.
11. PERNAMBUCO (Estado). Câmara de Programação Financeira. Resolução CPF nº 004, de 2025. Dispõe sobre a ordem cronológica de pagamentos e disciplina do fluxo de caixa no âmbito do Estado de Pernambuco. Recife: CPF, 2025.
12. PERNAMBUCO (Estado). Câmara de Programação Financeira. Resolução CPF nº 01, de 2026. Estabelece medidas de controle prévio da despesa, incluindo suspensão de atos que impliquem aumento de gasto e exigência de validação pela Câmara de Programação Financeira. Recife: CPF, 2026.
13. GIACOMONI, James. Orçamento público. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
14. AFONSO, José Roberto; GIAMBIAGI, Fabio. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2018.
15. SCHICK, Allen. A contemporary approach to public expenditure management. Washington, DC: World Bank, 1998.
16. OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. Reinventing government. Reading: Addison-Wesley, 2010.

Gestão orçamentária e índice de eficiência: uma análise quantitativa da execução orçamentária do estado

- **Beatriz Martins de Sá**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Brasil
E-mail: bmsa@planejamento.rj.gov.br

- **Gilza Lopes Silveira de Mello**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Brasil
E-mail: gizamoon@gmail.com

- **Mônica Maria de Sousa**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Brasil
E-mail: mmsousa@planejamento.rj.gov.br

- **Natalia Fernandes de Freitas da Motta Dias**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Brasil
E-mail: nataliadamottadias@gmail.com

Resumo

Diante do cenário de elevada rigidez orçamentária que caracteriza o setor público brasileiro, especialmente no âmbito dos entes subnacionais, torna-se cada vez mais relevante o desenvolvimento de instrumentos analíticos capazes de apoiar a gestão pública e qualificar o processo decisório governamental. Nesse contexto, o Índice de Eficiência Orçamentária (IEO) constitui uma ferramenta voltada ao monitoramento e à avaliação da execução do orçamento público, permitindo examinar o grau de eficiência alocativa e operacional na utilização dos recursos orçamentários e identificar possíveis gargalos administrativos na execução das dotações autorizadas no âmbito da administração pública. Nesse contexto, a tomada de decisão orçamentária envolve necessariamente a consideração do custo de oportunidade da alocação do recurso orçamentário. Nas finanças públicas, esse conceito assume particular relevância, uma vez que o orçamento governamental representa o principal instrumento de alocação de recursos entre múltiplas demandas sociais. Conforme destaca Stiglitz (2000), a eficiência no setor público depende não apenas da adequada definição de prioridades no processo orçamentário, mas também da capacidade institucional de executar as despesas planejadas. Diante disso, o presente artigo analisa a aplicação do IEO na execução orçamentária estadual em 2025, considerando despesas discricionárias financiadas por fontes não vinculadas e excluindo as despesas consideradas obrigatórias. Os resultados indicam maior eficiência nas despesas administrativas rotineiras e menor desempenho nas despesas associadas a projetos, evidenciando potenciais custos de oportunidade decorrentes da baixa execução de recursos discricionários. Nesse sentido, o IEO constitui instrumento relevante para fortalecer a governança orçamentária e apoiar a tomada de decisão na gestão do gasto público.

Palavras-chave: eficiência orçamentária; execução orçamentária; rigidez orçamentária; custo de oportunidade; governança orçamentária.

1. INTRODUÇÃO

Diante do cenário de elevada rigidez orçamentária enfrentado pelos entes subnacionais no Brasil, torna-se cada vez mais relevante o desenvolvimento de instrumentos analíticos capazes de apoiar a gestão pública e qualificar o processo decisório governamental. Nesse contexto, o Índice de Eficiência Orçamentária (IEO) surge como uma ferramenta técnica voltada ao monitoramento e à avaliação da execução do orçamento público. Tal indicador possibilita examinar o grau de eficiência alocativa e operacional na utilização dos recursos orçamentários, bem como identificar eventuais distorções, gargalos administrativos e oportunidades de aperfeiçoamento na execução das dotações autorizadas no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública estadual.

A elevada participação de despesas obrigatórias na estrutura do orçamento público reduz o espaço fiscal disponível para decisões discricionárias, ampliando a importância da utilização eficiente dos recursos remanescentes. Nesse contexto, a limitação de recursos públicos impõe aos gestores a necessidade de realizar escolhas quanto à melhor forma de alocação das dotações orçamentárias disponíveis. A simples existência de dotação autorizada no orçamento não garante, por si só, a efetiva execução do gasto público de forma planejada, podendo resultar em uma baixa execução orçamentária ou em alocação ineficiente de recursos.

A tomada de decisão no âmbito do orçamento público envolve, portanto, a consideração do custo de oportunidade, conceito central na teoria econômica que se refere ao valor da melhor alternativa que deixa de ser realizada quando se opta por determinada utilização dos recursos escassos. Em outras palavras, a destinação de recursos para uma política, programa ou unidade orçamentária implica, necessariamente, a renúncia de outras possibilidades de aplicação que poderiam gerar benefícios sociais alternativos. Conforme argumenta N. Gregory Mankiw (2018), o verdadeiro custo de uma decisão corresponde àquilo de que se abre mão para realizá-la. De maneira semelhante, Paul A. Samuelson e William D. Nordhaus (2012) destacam que o custo de oportunidade expressa o valor das oportunidades sacrificadas quando recursos limitados são direcionados para determinado fim.

No campo das finanças públicas, esse conceito assume particular relevância, uma vez que o orçamento governamental representa o principal instrumento de alocação de recursos escassos entre múltiplas demandas sociais. Como observa Joseph E. Stiglitz (2015), a eficiência no setor público depende não apenas da adequada definição de prioridades no processo orçamentário, mas também da capacidade institucional de executar os gastos planejados e transformar recursos financeiros em resultados concretos para a sociedade. Assim, decisões orçamentárias que resultem em baixa execução, atrasos na implementação de projetos ou alocação ineficiente de recursos podem implicar custos de oportunidade significativos, ao limitar a realização de políticas públicas potencialmente mais efetivas.

Diante desse contexto, emerge a seguinte questão de pesquisa: de que forma um Índice de Eficiência Orçamentária pode contribuir para o aprimoramento da gestão orçamentária e do processo decisório governamental?

2. JUSTIFICATIVA

O tema abordado neste artigo apresenta relevância tanto do ponto de vista acadêmico quanto do ponto de vista da gestão pública, ao evidenciar a importância do monitoramento sistemático da execução orçamentária como instrumento de apoio à tomada de decisão governamental. Em um contexto de restrição fiscal e elevada rigidez orçamentária, a capacidade de avaliar a eficiência na utilização dos recursos públicos torna-se elemento fundamental para orientar a definição de prioridades e aprimorar a qualidade do gasto público.

Nesse sentido, a construção e a aplicação de indicadores de desempenho, como o Índice de Eficiência Orçamentária, contribuem para ampliar a transparência e a qualidade das informações disponíveis para os gestores públicos, permitindo identificar áreas com maior capacidade de execução, bem como situações em que podem existir entraves administrativos, institucionais ou operacionais que dificultam a plena utilização das dotações autorizadas.

Além disso, o monitoramento da eficiência da execução orçamentária possibilita reduzir potenciais custos de oportunidade associados à utilização inadequada dos recursos discricionários, contribuindo para que os recursos públicos sejam direcionados de maneira mais eficiente às políticas e ações

governamentais que geram maior retorno social. Dessa forma, o desenvolvimento de instrumentos analíticos voltados à avaliação da execução orçamentária representa um importante mecanismo de fortalecimento da governança fiscal e da capacidade do Estado de transformar planejamento orçamentário em resultados efetivos para a sociedade.

3. OBJETIVOS

Nesse sentido, o presente artigo tem por objetivo descrever os fundamentos conceituais, os objetivos e a metodologia empregados no desenvolvimento do Índice de Eficiência Orçamentária (IEO), bem como apresentar sua aplicação como instrumento de análise da execução orçamentária dos órgãos e entidades do Estado do Rio de Janeiro. Para tanto, o estudo adota uma abordagem quantitativa, baseada na utilização de dados secundários provenientes de sistemas oficiais de execução orçamentária, com caráter descritivo e analítico.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1 Princípio da Administração Pública

O princípio da eficiência passou a integrar expressamente o ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que alterou o art. 37 da Constituição Federal de 1988. A referida emenda inseriu a eficiência no rol dos princípios que regem a Administração Pública, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, consolidando uma diretriz voltada à melhoria do desempenho estatal.

A introdução desse princípio ocorreu no contexto da Reforma Gerencial do Estado, influenciada por modelos internacionais de modernização administrativa associados à *New Public Management*, que buscavam superar a rigidez do modelo burocrático tradicional e incorporar uma lógica orientada a resultados, qualidade dos serviços e melhor utilização dos recursos públicos. Nesse cenário, a eficiência passou a representar não apenas um ideal administrativo, mas um verdadeiro dever jurídico imposto à atuação estatal.

No plano conceitual, a doutrina administrativa brasileira contribuiu para a delimitação do conteúdo do princípio. Nesse sentido, a eficiência impõe à Administração Pública o dever de atuar com presteza,

perfeição e rendimento funcional, visando à obtenção de resultados positivos e ao atendimento adequado das demandas sociais, não se restringindo à mera redução de custos, mas abrangendo também a qualidade dos serviços prestados (DI PIETRO, 2020). De forma convergente, entende-se que a atuação administrativa deve buscar o melhor desempenho possível, com rapidez e racionalidade, evitando desperdícios e maximizando os resultados decorrentes da ação estatal (MEIRELLES, 2016).

Por outro lado, a eficiência não pode ser compreendida de forma isolada no ordenamento jurídico. Sua aplicação deve ocorrer em harmonia com os demais princípios constitucionais, especialmente o da legalidade, de modo que a busca por melhores resultados não autoriza a atuação administrativa à margem da lei (BANDEIRA DE MELLO, 2015). Assim, a eficiência deve ser interpretada como um vetor de otimização da ação pública, condicionado aos limites jurídicos estabelecidos pelo próprio sistema constitucional.

Dessa forma, o princípio da eficiência consolida-se como um elemento estruturante da Administração Pública contemporânea, orientando a atuação estatal para a obtenção de resultados, a melhoria contínua dos serviços públicos e a adequada gestão dos recursos disponíveis, em benefício da coletividade.

4.2 Função Econômica do Orçamento Público

Um dos pilares da teoria das finanças públicas são as funções econômicas do orçamento público, tendo sido sistematizadas por Richard A. Musgrave (1959) na Teoria das Finanças Públicas. Na economia, segundo o autor, a atuação do Estado pode ser compreendida a partir de três funções fundamentais: alocativa, distributiva e estabilizadora, as quais são operacionalizadas, em grande medida, por meio do orçamento público.

A função alocativa refere-se ao papel do Estado na correção de falhas de mercado e na provisão de bens e serviços que não seriam adequadamente ofertados pelo setor privado. Nesse contexto, o orçamento público atua como instrumento de direcionamento de recursos para áreas de interesse coletivo, como segurança, infraestrutura e educação, assegurando uma alocação mais eficiente dos recursos disponíveis (MUSGRAVE, 1959). Tal função é especialmente relevante na presença de bens públicos e externalidades, situações em que o mecanismo de mercado se

mostra insuficiente para promover resultados socialmente desejáveis.

Por sua vez, a função distributiva está relacionada à promoção de maior equidade na distribuição de renda e riqueza. Por meio do sistema tributário e das políticas de gasto público, o Estado busca reduzir desigualdades sociais, utilizando o orçamento como instrumento de redistribuição. Nesse sentido, a definição das receitas e despesas públicas reflete escolhas distributivas que impactam diretamente o bem-estar da população, sobretudo por meio de políticas sociais e transferências governamentais (MUSGRAVE, 1959).

Por sim, a função estabilizadora diz respeito à utilização do orçamento como instrumento de política macroeconômica, com o objetivo de promover a estabilidade econômica. O Estado atua para mitigar flutuações do ciclo econômico, controlar a inflação e reduzir o desemprego, por meio da gestão dos níveis de gasto público e da arrecadação tributária. Assim, o orçamento público desempenha papel relevante na condução da política fiscal, podendo assumir caráter expansionista ou contractionista, conforme as necessidades conjunturais da economia (MUSGRAVE, 1959).

Dessa forma, as funções alocativa, distributiva e estabilizadora evidenciam que o orçamento público transcende sua dimensão meramente contábil, constituindo-se como instrumento essencial de intervenção do Estado na economia. A atuação governamental, por meio dessas funções, envolve a busca simultânea por eficiência na alocação de recursos, equidade na distribuição de renda e estabilidade macroeconômica, ainda que tais objetivos possam, em determinadas circunstâncias, apresentar tensões e exigir escolhas de natureza política.

4.3 Execução Orçamentária

A execução orçamentária corresponde à etapa do ciclo orçamentário em que se concretizam as previsões de receita e as autorizações de despesa públicas estabelecidas na lei orçamentária anual, observadas as normas legais e os limites fixados no orçamento aprovado.

No ordenamento jurídico brasileiro, a execução orçamentária encontra fundamento na Lei nº 4.320/1964, que disciplina as normas gerais de direito financeiro, especialmente no que se refere às etapas da despesa pública — empenho, liquidação e pagamento —, assegurando controle e regularidade

na aplicação dos recursos. Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece diretrizes voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, reforçando a necessidade de equilíbrio, planejamento e transparência na execução orçamentária.

Sob a perspectiva conceitual, a execução orçamentária representa o momento em que o Estado transforma recursos financeiros em bens e serviços públicos, constituindo a dimensão operacional do orçamento. Nesse contexto, sua qualidade não se limita ao cumprimento formal das etapas legais, mas envolve a capacidade de implementar políticas públicas de forma adequada, tempestiva e alinhada às prioridades governamentais. Assim, a execução orçamentária deve ser orientada não apenas pela legalidade, mas também pelos resultados produzidos.

À luz da função alocativa do Estado, a eficiência na execução orçamentária pode ser compreendida como os recursos públicos devem ser direcionados para as áreas que proporcionem maior retorno em termos de bem-estar social, conforme destacado por Richard A. Musgrave (1959) na Teoria das Finanças Públicas. Dessa forma, a execução eficiente não se restringe à realização do gasto, mas envolve a qualidade da alocação e o impacto das políticas públicas implementadas.

A literatura contemporânea também enfatiza que a eficiência da execução orçamentária está relacionada à produção de informações confiáveis sobre o desempenho governamental, as quais são fundamentais para a tomada de decisão. Nesse sentido, uma execução eficiente permite avaliar com maior precisão os custos e os resultados das políticas públicas, contribuindo para o aprimoramento do processo orçamentário e para a alocação mais racional dos recursos disponíveis.

4.4 Eficiência na Execução Orçamentária

No que compete ao escopo desta pesquisa, a análise se dará sob o prisma da função alocativa do Estado, em que, segundo argumenta Musgrave (1959), pressupõe a utilização dos recursos públicos de modo a maximizar o bem-estar social, o que depende da qualidade das decisões orçamentárias e de sua execução. Nesse sentido, uma execução orçamentária eficiente contribui para decisões futuras mais qualificadas quanto à alocação de recursos.

Conforme argumenta Joseph E. Stiglitz (2000), a análise teórica sobre o tema é mais abrangente.

Em um contexto de escassez de recursos públicos, a eficiência no setor público está relacionada à adequada articulação entre insumos e resultados, sendo compreendida como a capacidade de maximizar produtos e resultados a partir dos recursos disponíveis. Nessa perspectiva, a execução orçamentária eficiente permite estimar com maior precisão os custos das políticas públicas e os benefícios delas decorrentes, viabilizando a avaliação do desempenho governamental com base em evidências. Tal capacidade informacional é essencial para subsidiar decisões quanto à continuidade, expansão ou revisão de programas governamentais.

Na abordagem contemporânea de gestão pública, a qualidade da execução orçamentária está diretamente associada à transparência, à *accountability* e ao fortalecimento dos mecanismos de controle das finanças públicas, conforme evidenciado pelo Public Expenditure and Financial Accountability (2016) – PEFA 2016. A disponibilidade de informações consistentes e tempestivas reduz assimetrias de informação e contribui para decisões mais responsáveis e fundamentadas, tanto no âmbito técnico quanto político.

Adicionalmente, a eficiência na execução contribui para a redução da incerteza fiscal, na medida em que a aderência entre planejamento e execução fortalece a previsibilidade das finanças públicas, conforme diretrizes da OCDE (2015). Com maior previsibilidade, gestores públicos dispõem de melhores condições para tomar decisões relativas à alocação de recursos, à gestão do fluxo de caixa e à adoção de medidas de ajuste fiscal ao longo do exercício.

Em contrapartida, a ineficiência na execução orçamentária pode gerar distorções relevantes na tomada de decisão, uma vez que baixos níveis de execução podem refletir entraves operacionais, e não necessariamente a baixa relevância de determinada política pública. Ademais, a concentração de gastos no final do exercício pode comprometer a qualidade do dispêndio. Nesse sentido, a eficiência da execução orçamentária atua como um fator que assegura maior fidelidade entre os dados observados e a realidade da ação governamental, qualificando o processo decisório.

Diante do exposto, a eficiência da execução orçamentária desempenha papel decisivo na qualificação da tomada de decisão pública, ao proporcionar informações confiáveis, reduzir incertezas, permitir ajustes tempestivos e orientar a alocação eficiente de recursos.

Trata-se, portanto, de um elemento estruturante para a promoção de uma gestão pública mais racional, transparente e orientada na eficiência dos recursos orçamentários disponíveis.

4.5 Custo de Oportunidade

Na teoria econômica, este é um conceito fundamental faz referência ao valor da melhor alternativa que é renunciada quando se escolhe utilizar recursos escassos em determinada finalidade. Toda decisão de alocação de recursos implica abrir mão de outras possibilidades de uso que poderiam gerar benefícios alternativos.

Esse conceito é entendido como o verdadeiro custo de uma decisão, pois representa aquilo que deixa de ser obtido ao se optar por determinada ação em detrimento de outra. Assim, sempre que um agente — seja um indivíduo, uma empresa ou o governo — decide empregar recursos limitados em uma determinada atividade, incorre implicitamente no custo correspondente à oportunidade sacrificada (Mankiw, 2018).

Dessa forma, esse conceito está diretamente associado ao problema da escassez de recursos e à necessidade de escolhas econômicas. Ele corresponde ao benefício potencial que poderia ser obtido caso os recursos fossem direcionados para a melhor alternativa disponível que não foi escolhida (Paul A. Samuelson; William D. Nordhaus, 2010).

No âmbito das finanças públicas, esse conceito assume especial relevância, uma vez que o orçamento governamental envolve a distribuição de recursos limitados entre diversas políticas e demandas sociais. Nesse contexto, a decisão de destinar recursos para determinada política pública implica, necessariamente, a renúncia de outras aplicações possíveis desses recursos, que poderiam gerar diferentes benefícios sociais (Joseph E. Stiglitz, 2000). Assim, a análise do custo de oportunidade permite compreender que escolhas orçamentárias não se limitam apenas à disponibilidade financeira, mas também às consequências decorrentes das alternativas que deixam de ser implementadas.

5. METODOLOGIA

5.1 Abordagem da Pesquisa

O estudo adota uma abordagem quantitativa, descritiva e analítica, baseada na análise de dados

secundários extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado – SIAFE-RIO.

A pesquisa caracteriza-se como descritiva por objetivar a caracterização e mensuração da eficiência da execução orçamentária dos órgãos e entidades estaduais, e analítica por buscar a identificação de relações, padrões e fatores associados ao desempenho observado.

5.2 Fonte de Dados e Período de Análise

Os dados utilizados foram extraídos mensalmente do Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado (SIAFE) referente ao exercício de 2025. A escolha da periodicidade mensal justifica-se pela necessidade de acompanhamento contínuo da execução orçamentária, permitindo identificar padrões temporais e eventuais concentrações de gastos ao longo do exercício.

As informações a serem coletadas compreendem:

Dotação orçamentária

Consiste no montante de recursos destinados para a realização da despesa pública por um exercício financeiro estabelecido na Lei Orçamentária Anual e aprovada pelo Poder Legislativo

Orçamento autorizado

Representa parte da dotação orçamentária autorizada para a execução da despesa pública em função da expectativa de arrecadação da receita pública.

Despesa empenhada

Corresponde a parcela orçamento que foi comprometida com a despesa pública.

Despesa liquidada;

Compreende como o segundo estágio da despesa pública, em que o orçamento foi comprometido com a etapa anterior (empenho) e o serviço ou produto foi efetivamente entregue.

Esses dados serão organizados em uma base estruturada com a execução orçamentária mensal, considerando as seguintes classificações:

Unidade orçamentária;

Órgão ou entidade que recebeu a dotação orçamentária e realizou a despesa pública.

Grupo de Gastos

Classificação agregado de ações orçamentárias, onde uma ação se relaciona com um grupo de gasto. Portanto, as ações orçamentárias são agrupadas por grupo de gastos de naturezas semelhantes. Atualmente consistem em sete grupo de gastos:

L1 – Pessoal e Encargos Sociais: compreende ações orçamentárias que dotam exclusivamente despesas com folha de pagamento de pessoal bruta e as obrigações patronais de ativos, inativos e pensionistas, inclusive as decorrentes de contratações por tempo determinado.

L2 – Manutenção Administrativa: compreende ações orçamentárias com dotação destinada ao pagamento de despesas de custeio previsíveis, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo.

L3 – Outras Atividades de Caráter Obrigatório: compreende todas as ações orçamentárias com dotação destinada ao pagamento de despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. São exemplos, dentre outras, as despesas relativas à amortização e encargos da dívida, tributos e contribuições, indenizações e restituições, sentenças, custas e precatórios judiciais, serviços financeiros e despesas bancárias.

L4 – Atividades Finalísticas: compreende todas as ações orçamentárias que envolvem um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, e que proporcionam bens ou serviços para atendimento direto a demandas da sociedade ou do próprio Estado.

L5 – Projetos: compreende todas as ações orçamentárias que envolvem um conjunto de operações, limitadas no tempo, expandem a produção pública ou criam infraestrutura para novas atividades, ou, ainda, implementam ações inéditas num prazo determinado. Seus produtos concorrem para a expansão ou para o aperfeiçoamento da ação de governo.

L6 - Serviços de Utilidade Pública: compreende ações orçamentárias com dotação destinada ao pagamento de despesas com Serviços de Utilidade Pública fornecidos por concessionárias.

L9 - Reserva de Contingência: compreende duas ações orçamentárias: uma, denominada “Reserva de Contingência”, permitida no art. 91 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, é destinada ao atendimento ao disposto no art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 2000; e, outra, é destinada ao atendimento da Reserva do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS, quando houver. Suas dotações globais serão utilizadas como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais sob coordenação do órgão responsável pelas suas destinações.

Os grupos de gastos L7 (Despesas não orçamentárias) e L8 (Projetos e Atividades do Orçamento de Investimento) foram descontinuados a partir de 2024.

Fonte de recursos

Consiste em um código de classificação que agrupa receitas com as mesmas normas de aplicação, funcionando como um elo integrador entre a entrada de recursos (receita) e sua finalidade (despesa).

Esses dados serão organizados em base estruturada no *software* de planilha eletrônica e analisados por meio do Indicador de Eficiência da Execução Orçamentária, permitindo comparações temporais, entre órgãos da Administração Direta e Indireta.

5.3 Construção do Índice de Eficiência Orçamentária (IEO)

O Índice de Eficiência Orçamentária será construído a partir da combinação de dois subíndices: o Índice de Eficiência Alocativa (IEA) e o Índice de Eficiência Operacional (IEOp).

Segundo Izaac Filho (2002), a utilização de indicadores permite avaliar a qualidade da execução do orçamento público, possibilitando a comparação entre órgãos e exercícios financeiros e contribuindo para o aprimoramento da gestão pública. Entre esses indicadores, destaca-se o Indicador de Execução do Orçamento (IEO).

O IEO constitui um indicador aplicado de monitoramento da execução do orçamento público, derivado da literatura sobre execução da despesa e avaliação do desempenho do gasto público. Embora não exista um autor específico associado à criação do indicador, sua fundamentação teórica encontra respaldo nos estudos sobre orçamento público e gestão do gasto governamental (GIACOMONI, 2017; MATIAS-PEREIRA, 2018; SCHICK, 1998).

5.3.1 Índice de Eficiência Alocativa (IEA)

O IEA mede a capacidade do órgão ou entidade de executar o orçamento autorizado, considerando as restrições de liberação de limites. Sua fórmula consiste em:

Este índice reflete o quanto do orçamento autorizado foi efetivamente comprometido por meio de empenhos. Valores próximos a 100% indicam alta capacidade de utilização dos recursos autorizados.

5.3.2 Índice de Eficiência Operacional (IEOp)

O IEOp mensura a eficiência no processamento da despesa, em outras palavras, avalia o grau de execução efetiva da despesa comparando a despesa liquidada em relação à despesa empenhada:

Este índice indica a capacidade de o órgão ou entidade em concluir o processo de execução, transformando compromissos em direitos adquiridos. Índice próximo a zero sugerem dificuldades operacionais no cumprimento das obrigações contratuais.

5.3.3 Índice de Eficiência Orçamentária (IEO)

O Índice de Eficiência Orçamentária é composto pela média ponderada do índice de Eficiência Alocativa (IEA) e do índice de Eficiência Operacional (IEOp):

As ponderações foram definidas em função da importância relativa de cada dimensão dos dois índices parciais para a mensuração da eficiência orçamentária. Considerando que o empenho representa o primeiro estágio da despesa pública, ou seja, a primeira etapa de comprometimento do orçamento para a realização da despesa pública, portanto, foi proposto que o Índice de Eficiência Alocativa tenha a ponderação de 40% ($p_1 = 0,4$). Em contrapartida, como o estágio da liquidação da despesa reflete a efetiva entrega do bem ou serviço, foi considerado que o índice de Eficiência Operacional receba a métrica de 60% ($p_2 = 0,6$).

Dessa forma, a maior ponderação para o Índice de Eficiência Operacional justifica-se por ser a liquidação da despesa a etapa mais avançada em que representa a conclusão do processo de aquisição e a comprovação da efetiva entrega do objeto contratado.

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

6.1 Procedimentos de Análise

Para a análise dos dados, serão adotados dois procedimentos analíticos complementares, de modo a possibilitar uma avaliação sistemática e abrangente

dos resultados obtidos. Em um primeiro momento, será realizada uma análise de classificação, mediante a elaboração de um ranking das unidades analisadas por grupo de gastos através de níveis de execução, segundo o critério do Índice de Execução Orçamentária segregado pelo tipo de despesa executada.

Em uma segunda etapa, será realizada uma análise de tendência mensal do Índice de Execução Orçamentária, com a finalidade de examinar o comportamento dos indicadores ao longo do período analisado.

Importa destacar que, para fins desta análise orçamentária, foram consideradas exclusivamente as fontes de recursos provenientes da arrecadação do Tesouro Estadual que não possuem vinculação legal ou constitucional. Não foram incluídas da mesma forma as fontes de arrecadação própria das unidades orçamentárias, uma vez que estas apresentam dinâmica de planejamento e execução distinta, associada à capacidade de geração de receitas de cada órgão ou entidade.

A classificação dos órgãos e entidades foi segmentada segundo a forma mais agregada de classificação da despesa, correspondente aos grupos de gastos, considerando-se que o padrão de execução orçamentária pode variar em função da natureza das despesas realizadas. Foram utilizados para a presente análise os grupos de gastos relativos às despesas discricionárias, quais sejam: Manutenção Administrativa (L2), Atividades Finalísticas (L4), Projetos (L5) e Serviço de Utilidade Pública (L6).

Dessa forma, a presente análise concentra-se nos recursos de natureza discricionária, que podem ser alocados pelo Poder Executivo entre as diferentes unidades orçamentárias.

Sob essa perspectiva, o fato de determinado órgão ou entidade receber tais recursos no momento da aprovação da Lei Orçamentária Anual pressupõe a existência prévia de planejamento das despesas e o compromisso institucional com a adequada execução do orçamento autorizado, em contrapartida, a execução insatisfatória deste orçamento impede outro órgão ou entidade de utilizá-lo. Essa análise revela o custo de oportunidade da alocação do orçamento em determinada unidade orçamentária em detrimento de outra. Segundo Mankiw (2018), o custo de oportunidade representa o valor da melhor alternativa não escolhida quando se toma uma decisão econômica.

Em seguida, foram estabelecidos critérios de classificação do desempenho com base nos três indicadores: o Índice de Eficiência Alocativa (IEA), o índice de Eficiência Operacional (IEOp) e, por último, o Índice de Execução Orçamentária (IEO). Para fins de análise, adotaram-se faixas de avaliação definidas a partir do percentual de execução orçamentária das unidades analisadas.

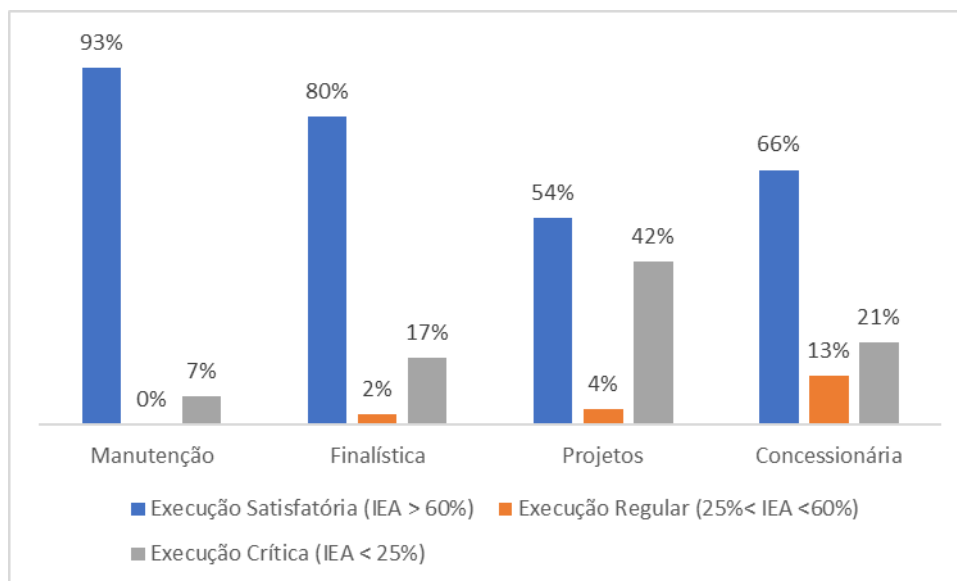
Assim, considerou-se execução satisfatória quando o índice atingiu patamar superior a 60%; execução regular quando o índice se situou entre 25% e 60%; e execução crítica quando o índice foi inferior a 25%. Essa classificação permitiu qualificar o desempenho das unidades orçamentárias de forma padronizada, facilitando a identificação de diferentes níveis de capacidade de execução entre os entes analisados.

6.2. Análise do Índice de Execução Orçamentária

6.2.1 Índice de Eficiência Alocativa - IEA

Reflete o grau em que a utilização do orçamento, por meio do empenho da despesa, está em consonância com o planejamento estabelecido na Lei Orçamentária Anual. Quanto maior o valor desse índice, maior é o alinhamento entre os recursos efetivamente utilizados e as previsões constantes da Lei Orçamentária Anual, indicando adequada correspondência entre planejamento e execução orçamentária. Por outro lado, percentuais mais baixos sugerem possíveis distorções na alocação dos recursos, sinalizando que parte do orçamento destinado a determinada unidade orçamentária poderia, em tese, ser direcionada a outras unidades com maior capacidade de utilização eficiente das dotações.

GRÁFICO 1 – Índice de Eficiência Alocativa – IEA por Grupo de Gastos



A análise do Gráfico 1 sob a perspectiva da Eficiência Alocativa permite avaliar em que medida os recursos orçamentários autorizados foram efetivamente utilizados pelas unidades orçamentárias para a realização das atividades previstas, em outras palavras, a eficiência alocativa está associada à capacidade de direcionar os recursos de forma compatível com as prioridades estabelecidas no planejamento governamental.

Inicialmente, observa-se que o grupo de despesas voltado à manutenção administrativa apresenta o melhor desempenho entre os grupos analisados, com 93% das unidades orçamentárias atingindo execução satisfatória (acima de 60%). Esse resultado sugere elevado grau de eficiência alocativa nesse tipo de despesa, indicando que os recursos destinados ao funcionamento da máquina administrativa tendem a ser executados de forma consistente e previsível. A baixa incidência de execução regular (0%) e crítica (7%) reforça a estabilidade desse tipo de gasto.

No caso das atividades finalísticas, que estão diretamente relacionadas à entrega de políticas públicas à sociedade, observa-se também um desempenho relativamente elevado, com 80% das unidades apresentando execução satisfatória, 2% execução regular e 17% execução crítica. Embora o nível de execução satisfatória seja expressivo, a presença de unidades com execução crítica pode indicar limitações na capacidade de implementação de determinadas políticas públicas.

Por sua vez, as despesas relacionadas aos serviços de utilidade pública apresentam 66% de execução satisfatória, 13% regular e 21% crítica. Esse resultado sugere um nível intermediário de eficiência alocativa. Considerando que esse tipo de despesa está associado ao custeio do funcionamento das estruturas administrativas (como energia elétrica, água e outros serviços), a existência de um percentual relativamente elevado de execução crítica pode indicar problemas de planejamento orçamentário ou dificuldades administrativas na execução dessas despesas.

O grupo de projetos apresenta o desempenho mais baixo entre os analisados, com apenas 54% das unidades alcançando execução satisfatória, enquanto 42% registram execução crítica e 4% execução regular. Esse resultado evidencia um menor nível de eficiência alocativa nesse tipo de despesa. Projetos geralmente envolvem maior complexidade administrativa, dependência de etapas de planejamento, contratação e execução física, além de possíveis entraves burocráticos ou operacionais. Dessa forma, a elevada proporção de execução crítica pode indicar dificuldades estruturais na implementação dessas iniciativas, comprometendo a capacidade do orçamento de materializar investimentos e ações estruturantes.

De maneira geral, o gráfico sugere que a eficiência alocativa tende a ser maior em despesas de caráter rotineiro e administrativo, enquanto despesas associadas a projetos apresentam maior dificuldade de execução, o que pode refletir limitações institucionais,

administrativas, políticas ou de planejamento na gestão do orçamento público. Esse padrão evidencia a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de planejamento, gestão e acompanhamento da execução orçamentária, especialmente no que se refere às ações de investimento e projetos governamentais.

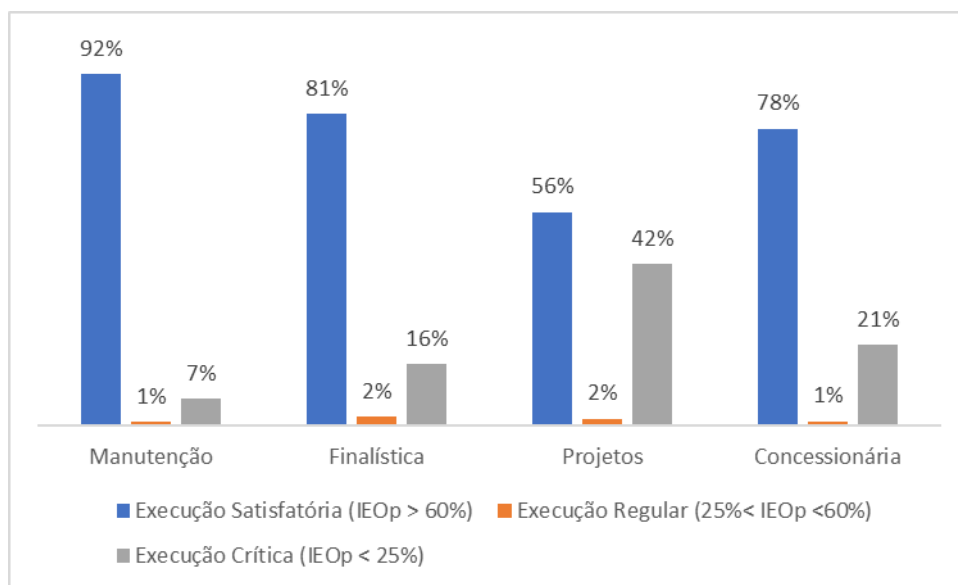
6.2.2 – Índice de Eficiência

Operacional – IEOP

A análise do **Gráfico 2** à luz da Eficiência Operacional permite avaliar a capacidade das unidades

orçamentárias de transformar os recursos autorizados no orçamento em execução efetiva das atividades previstas, uma vez que está sendo considerada a liquidação do orçamento frente ao empenho realizado. Nesse contexto, a eficiência operacional está associada ao desempenho administrativo das instituições em utilizar os recursos disponíveis e a entrega dos produtos ou serviços à sociedade (resultados) ou a manutenção da máquina pública.

GRÁFICO 2 – índice de Eficiência Operacional – IEOP por Grupo de Gastos



Observa-se, inicialmente, que o grupo de gasto relacionado à manutenção administrativa apresenta o melhor desempenho entre os grupos analisados. Nesse caso, 92% das unidades orçamentárias alcançaram execução satisfatória, enquanto apenas 1% registrou execução regular e 7% execução crítica. Esse resultado indica elevada eficiência operacional na execução das despesas necessárias ao funcionamento da estrutura administrativa, sugerindo que esse tipo de gasto tende a apresentar maior previsibilidade e menor complexidade na sua operacionalização.

O grupo de gasto referente às atividades finalísticas também apresenta desempenho elevado, com 81% das unidades orçamentárias atingindo execução satisfatória, 2% execução regular e 16% execução crítica. Considerando que essas despesas estão diretamente relacionadas à implementação de políticas públicas, o resultado indica que a maioria dos órgãos

e entidades possui capacidade operacional para executar as ações finalísticas previstas no orçamento, embora ainda exista um conjunto de unidades com dificuldades de execução.

No caso das despesas associadas aos serviços de utilidade pública, observa-se um desempenho intermediário. Nesse grupo, 78% das unidades apresentaram execução satisfatória, 1% execução regular e 21% execução crítica. Apesar de se tratar de despesas relacionadas ao custeio do funcionamento institucional, o percentual relativamente elevado de execução crítica pode indicar fragilidades na gestão administrativa ou na programação dessas despesas em algumas unidades.

Por fim, o grupo de despesas relativo às ações orçamentárias de projetos apresenta o desempenho mais baixo em termos de eficiência operacional. Apenas 56% das unidades orçamentárias registraram execução

satisfatória, enquanto 42% apresentaram execução crítica e 2% execução regular. Esse resultado evidencia maiores dificuldades operacionais na implementação de projetos, que geralmente envolvem processos mais complexos, como planejamento detalhado, licitações, contratação de serviços e acompanhamento da execução física das ações.

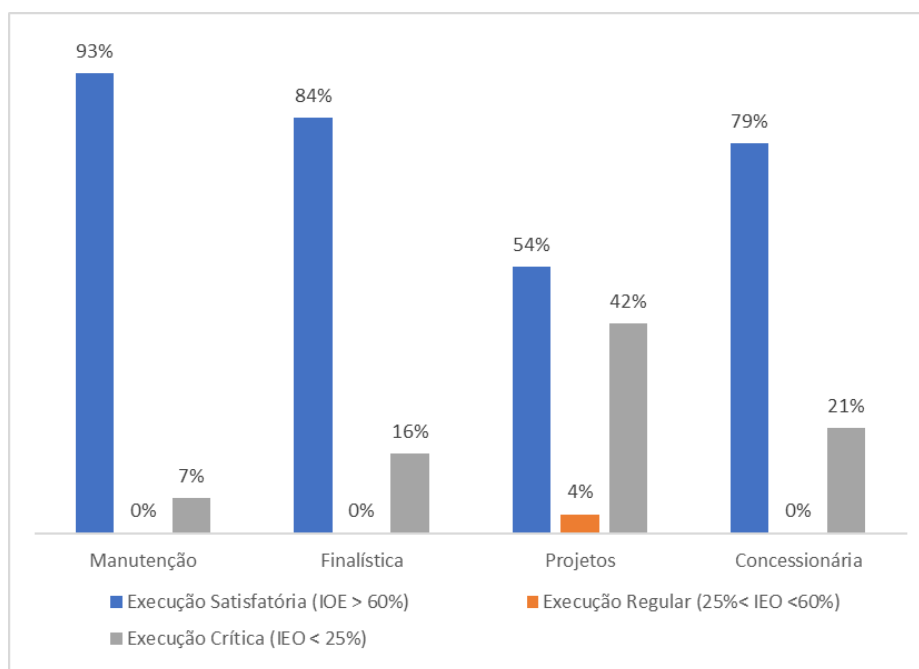
Dessa forma, o gráfico indica que o Índice de Eficiência Operacional tende a ser mais elevada em despesas rotineiras e de caráter administrativo, enquanto despesas relacionadas a projetos apresentam maior incidência de dificuldades operacionais, refletindo a maior complexidade gerencial. Esse padrão

sugere a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de planejamento, gestão e monitoramento da execução de projetos no âmbito da administração pública, de modo a ampliar a capacidade operacional das unidades orçamentárias.

6.2.3 Índice de Execução Orçamentária - IEO

A análise apresentada no **Gráfico 3** evidencia diferenças relevantes no desempenho da execução orçamentária entre os distintos grupos de gastos considerados no estudo. Este gráfico mostra a integração dos dois índices analisado inicialmente, conferindo ao índice de eficiência operacional (IEOp) um peso maior.

GRÁFICO 3 – Índice de Execução Orçamentária – IEO por Grupo de Gastos



Observa-se, inicialmente, que no grupo de gastos correspondente às ações orçamentárias de manutenção administrativa (L2) a maior parte das unidades orçamentárias atingiu patamar de execução satisfatória. Entre as unidades analisadas, 93% apresentaram Índice de Execução Orçamentária superior a 60%, indicando elevado nível de utilização dos recursos destinados a esse tipo de despesa.

Em seguida, o grupo de gastos referente às atividades finalísticas (L4) apresentou o segundo melhor desempenho, com 84% das unidades orçamentárias alcançando execução superior a 60% do orçamento autorizado. Esse resultado sugere um grau significativo de aderência na execução dos recursos vinculados às

atividades diretamente relacionadas à prestação de políticas públicas.

O grupo de gastos associado às despesas com concessionárias e serviços de utilidade pública (L6) — como energia elétrica, água, esgoto e outros serviços essenciais ao funcionamento da administração — apresentou o terceiro melhor desempenho. Nesse caso, 79% das unidades analisadas registraram execução satisfatória, enquanto 21% não atingiram esse patamar, evidenciando alguma heterogeneidade na execução desse tipo de despesa entre os órgãos e entidades observados.

Em contrapartida, o grupo de gastos relativo às ações orçamentárias de projetos (L5) apresentou o

desempenho mais baixo entre os grupos analisados. Nesse caso, apenas 54% das unidades orçamentárias alcançaram execução satisfatória, enquanto 21% registraram execução crítica. Esse resultado pode indicar dificuldades relacionadas à implementação ou à conclusão dos projetos previstos na Lei Orçamentária Anual, seja em razão de limitações operacionais, atrasos na execução das etapas previstas ou fragilidades no processo de gestão e acompanhamento dessas iniciativas.

Por fim, ao analisar os índices de forma individual e de maneira integrada, por meio do Índice de Eficiência da Execução Orçamentária, sob a perspectiva dos diferentes grupos de gastos, observa-se que as despesas destinadas à manutenção administrativa das unidades orçamentárias apresentaram, de modo geral, melhor desempenho. Esse resultado pode ser compreendido à luz da literatura de finanças públicas, que destaca que despesas de caráter continuado e rotineiro tendem a apresentar maior previsibilidade e estabilidade na execução, em razão de sua natureza recorrente e da menor complexidade operacional envolvida (GIACOMONI, 2017; MATIAS-PEREIRA, 2018). Ademais, conforme argumenta Schick (1998), a credibilidade do orçamento e a regularidade na liberação de recursos influenciam diretamente a capacidade de execução das despesas correntes.

Em contrapartida, o grupo de gastos relacionado aos projetos apresentou menor nível de eficiência na execução orçamentária. Tal resultado pode estar associado à maior complexidade inerente às despesas de investimento, que envolvem etapas sucessivas de planejamento, contratação, execução física e controle, além de maior exposição a entraves administrativos e institucionais. A literatura sobre gestão do gasto público ressalta que despesas de capital tendem a enfrentar maiores riscos de atraso e baixa execução quando comparadas às despesas correntes (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980; REZENDE, 2015). Nesse sentido, a menor taxa de execução observada pode refletir limitações na capacidade operacional das unidades ou fragilidades nos mecanismos de planejamento e acompanhamento dos projetos.

Sob a perspectiva da eficiência no setor público, Stiglitz (2000) destaca que a boa alocação de recursos não depende apenas da definição adequada das prioridades no processo orçamentário, mas também da efetiva capacidade de execução das despesas previstas.

Assim, a eficiência da execução orçamentária constitui elemento central para a materialização das políticas públicas, pois conecta o planejamento formal às entregas concretas à sociedade.

6.3 Análise de Tendência Mensal Parte inferior do formulário

Como base de análise, foram utilizadas as séries temporais mensais de empenho e liquidação da despesa, com o objetivo de identificar padrões de execução ao longo do exercício financeiro de 2025. Essa abordagem permite examinar a dinâmica da execução orçamentária ao longo do ano, verificando a eventual concentração de gastos em determinados períodos, bem como identificando momentos de maior ou menor intensidade na atividade orçamentária.

A análise buscou observar a evolução do Índice de Execução Orçamentária (IEO) ao longo do exercício, a identificação de possíveis padrões sazonais na execução da despesa e a avaliação de eventuais movimentos de aceleração ou desaceleração da execução orçamentária, especialmente no último trimestre do exercício.

No entanto, a análise das séries temporais não evidenciou movimentos sistemáticos de concentração, sazonalidade ou aceleração da execução de 2025 que permitissem estabelecer regularidades no padrão de empenho e liquidação das despesas ao longo dos meses. Tal constatação configura uma limitação para a pesquisa, uma vez que restringe a possibilidade de inferir relações temporais mais robustas ou de identificar fatores estruturais que possam explicar variações no ritmo de execução orçamentária ao longo do exercício analisado.

7. CONCLUSÃO

O presente artigo analisou a aplicação do Índice de Eficiência Orçamentária – IEO na execução orçamentária do Estado durante o exercício de 2025. Para esta análise foram consideradas as fontes de recursos que não possuem vinculação constitucional ou legal e nem as relativas a arrecadação própria das unidades orçamentárias. Nesta amostra, foram excluídas também as despesas ditas obrigatórias, restando as despesas discricionárias alocadas em diversos grupos de gastos.

Os resultados da análise indicam que a eficiência da execução orçamentária apresenta comportamentos distintos conforme os grupos de gastos. De modo

geral, as despesas de caráter rotineiro e voltadas à manutenção administrativa das unidades orçamentárias demonstraram níveis mais elevados tanto de eficiência alocativa quanto de eficiência operacional, refletindo maior previsibilidade, menor complexidade gerencial e maior estabilidade nos processos de execução. Esse resultado pode ser compreendido à luz da literatura de finanças públicas, que destaca que despesas de caráter continuado e rotineiro tendem a apresentar maior previsibilidade e estabilidade na execução, em razão de sua natureza recorrente e da menor complexidade operacional envolvida (GIACOMONI, 2017; MATIAS-PEREIRA, 2018). Por outro lado, as despesas associadas a projetos apresentaram menor desempenho nos indicadores analisados, evidenciando maiores desafios operacionais e institucionais relacionados ao planejamento, à contratação, à gestão e ao acompanhamento dessas iniciativas.

Esse padrão assume especial relevância quando considerado o contexto de rigidez orçamentária que caracteriza o orçamento público brasileiro, no qual parcela significativa das despesas é composta por gastos obrigatórios, restando espaço relativamente limitado para a alocação de recursos discricionários. Nesse cenário, a adequada utilização desses recursos torna-se ainda mais crítica, uma vez que eles representam a principal margem de atuação do gestor público para implementar políticas, realizar investimentos e promover melhorias na oferta de bens e serviços à sociedade.

Dessa forma, dificuldades na execução das despesas relacionadas a projetos podem gerar custos de oportunidade relevantes, na medida em que recursos escassos deixam de produzir os benefícios sociais potenciais que justificaram sua alocação inicial. Conforme argumenta Joseph E. Stiglitz, a eficiência no setor público depende não apenas da correta definição das prioridades no processo orçamentário, mas também da capacidade institucional de executar as despesas planejadas. Assim, quando recursos discricionários não são plenamente executados ou enfrentam entraves operacionais significativos, perde-se a oportunidade

de direcioná-los a outras iniciativas que poderiam gerar maior retorno social.

Adicionalmente, a análise das séries temporais mensais de empenho e liquidação da despesa, utilizada para examinar a dinâmica da execução ao longo do exercício financeiro de 2025, não evidenciou movimentos sistemáticos de concentração de gastos, padrões sazonais ou aceleração da execução, inclusive no último trimestre do exercício. A ausência de regularidades temporais claras limita a possibilidade de identificar fatores estruturais que expliquem variações no ritmo de execução orçamentária ao longo do ano, constituindo uma limitação da pesquisa. Ainda assim, o uso dessas informações contribui para ampliar a compreensão sobre o comportamento da execução orçamentária e reforça a importância de aprimorar os instrumentos de monitoramento e análise da despesa pública.

Nesse sentido, os resultados reforçam a importância de aprimorar os mecanismos de planejamento, coordenação e monitoramento da execução orçamentária, especialmente no que se refere às despesas discricionárias, em especial as direcionadas às ações orçamentárias de projetos. Em um contexto de restrição fiscal e elevada rigidez orçamentária, o fortalecimento da capacidade administrativa das unidades gestoras torna-se elemento central para reduzir desperdícios, mitigar custos de oportunidade e assegurar que os recursos públicos disponíveis sejam convertidos, de forma eficiente, em resultados concretos para a sociedade. Além disso, a aplicação do Índice de Eficiência Orçamentária - IEO contribui para que o órgão do nível central de orçamento reconheça características e peculiaridades da execução orçamentária dos órgãos e entidades do Estado, aloque com eficiência os recursos e auxilie no fortalecimento da estratégia na gestão orçamentária do Estado, ao oferecer um instrumento de monitoramento da execução do orçamento autorizado. Isso torna-se elemento essencial para fortalecer a governança orçamentária e apoiar a tomada de decisão pelos gestores públicos. Parte superior do formulário Parte inferior do formulário

8. Referências

1. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Acesso em: 20 Mar. 2026.
2. BRASIL. Governo do Estado do Rio de Janeiro. **Classificador de Planejamento e Orçamento (PLO)**. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2025. Acesso em: 3 abr. 2026.
3. BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Acesso em: 20 Mar. 2026.
4. GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017. Acesso em: 28 Mar. 2026.
5. IZAAC FILHO, Neder Renato. **Construção de indicadores da execução orçamentária para a gestão pública do Estado de São Paulo**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 26., 2002, Salvador. *Anais...* Salvador: ANPAD, 2002.
6. MANKIW, N. Gregory. **Principles of economics**. 8. ed. Boston: Cengage Learning, 2018. Acesso em: 28 Mar. 2026.
7. MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018. Acesso em: 28 Mar. 2026.
8. MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Public finance in theory and practice**. 5. ed. New York: McGraw-Hill, 1980. Acesso em: 28 Mar. 2026.
9. OECD. PEFA. **Performance budgeting framework**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2024. Acesso em: 25 Mar. 2026.
10. REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. Acesso em: 28 Mar. 2026.
11. SAMUELSON, Paul A.; NORDHAUS, William D. **Economia**. 19. ed. Porto Alegre: AMGH, 2012. Acesso em: 28 Mar. 2026.
12. SCHICK, Allen. **A contemporary approach to public expenditure management**. Washington, DC: World Bank Institute, 1998. Acesso em: 29 Mar. 2026.
13. STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. **Economics of the public sector**. 4. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2015. Acesso em: 30 Mar. 2026.

IPOF: Modernização da Gestão Fiscal e Planejamento Plurianual no Estado de Goiás

- **Bruno Rudyard Mendes Vinhal**

*Secretaria de Estado da Economia, Goiás, Brasil.
Email: bruno.vinhal@goias.gov.br*

- **Mário Mendes Barbosa Júnior**

*Secretaria de Estado da Economia, Goiás, Brasil.
Email: mario.barbosa@goias.gov.br*

- **Paulo Henrique Bueno Godoy Rodrigues**

*Secretaria de Estado da Economia, Goiás, Brasil.
Email: paulo.grodrigues@goias.gov.br*

Resumo

Em 2025, o Estado de Goiás colocou em operação o Instrumento de Planejamento, Orçamento e Finanças (IPOF), primeiro módulo do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças (SIAFIC). O sistema reúne em uma única plataforma o planejamento, a execução, o monitoramento e a reestimativa das despesas estaduais, com registro de desembolsos mensais projetados para múltiplos exercícios financeiros. Este artigo analisa como o IPOF operacionaliza a autorização constitucional do planejamento plurianual, introduzida pela Emenda Constitucional nº 102/2019, e de que forma essa ferramenta contribui para a revisão contínua dos gastos públicos. A pesquisa usa metodologia qualitativa, com análise documental de registros técnicos internos do Estado de Goiás e revisão da literatura sobre orçamento público, princípios constitucionais e *spending reviews*. Os resultados indicam que o IPOF elimina o retrabalho operacional típico dos ciclos anuais, cria linha de base para comparação entre previsto e realizado, e fornece insumos consistentes para a revisão permanente das despesas. A integração com o sistema GOMAP conecta o planejamento orçamentário-financeiro ao monitoramento de projetos governamentais, aproximando a execução física da financeira. A experiência goiana mostra que é possível superar as limitações práticas do princípio da anualidade sem abrir mão dos controles democráticos do orçamento, organizando a gestão fiscal em torno de dados reais de execução e de horizontes de médio prazo.

Palavras-chave: IPOF; planejamento plurianual; orçamento público; spending review; gestão fiscal; Goiás.

1. INTRODUÇÃO

O orçamento público brasileiro tem uma limitação operacional bem conhecida: ele nasce e morre dentro de um único exercício financeiro. Essa regra, chamada princípio da anualidade, foi pensada para manter o Legislativo no controle das finanças públicas e faz sentido por esse motivo. Mas ela cria um problema sério para qualquer despesa que não se encaixe naturalmente em doze meses.

Uma obra de infraestrutura que leva três anos para ficar pronta não para por causa do princípio da anualidade. O que para, em geral, é o planejamento.

Cada virada de exercício obriga as unidades de orçamento a reestimar desembolsos, recortar cronogramas e encaixar projetos em andamento dentro do espaço fiscal disponível para aquele ano. O resultado é previsível: estimativas imprecisas, contratos com incerteza de continuidade e técnicos de orçamento repetindo o mesmo trabalho a cada ciclo.

Esse não é um problema novo. Rezende (2010) mostra que essa fragmentação temporal contribuiu historicamente para o enfraquecimento do planejamento público no Brasil. Oliveira (2006) identifica a descontinuidade como um dos principais obstáculos

à implementação efetiva de políticas de longo prazo. O que é relativamente novo é uma resposta institucional concreta a esse problema em nível subnacional.

Em 2025, o Estado de Goiás colocou em operação o IPOF — Instrumento de Planejamento, Orçamento e Finanças. O sistema integra em uma única plataforma o ciclo completo da despesa pública estadual: do planejamento inicial ao pagamento ao fornecedor, passando pela licitação, execução, monitoramento e reestimativa para exercícios futuros. É o primeiro módulo do SIAFIC (Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças de Goiás).

A base legal para esse tipo de ferramenta veio com a Emenda Constitucional nº 102/2019, que autorizou a LOA a conter previsões de despesas para exercícios seguintes. O IPOF operacionaliza essa autorização constitucional. Não contorna a anualidade, mas mantém a necessidade de aprovação legislativa anual e torna esse ciclo mais informado e menos dependente de estimativas refeitas do zero a cada proposta orçamentária.

Este artigo tem três objetivos. Primeiro, examinar o arcabouço legal e conceitual que sustenta o IPOF. Segundo, descrever o funcionamento do sistema e sua articulação com as demais ferramentas de gestão do governo goiano. Terceiro, analisar sua contribuição para a revisão contínua das despesas públicas. A relevância do estudo está na escassez de análises acadêmicas sobre experiências subnacionais brasileiras de modernização orçamentária com foco em planejamento plurianual. O texto está organizado em cinco seções: esta introdução, o referencial teórico-conceitual, a metodologia, os resultados e discussão, e a conclusão.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 O princípio da anualidade: fundamentos e custos operacionais

O princípio da anualidade determina que o orçamento público tenha vigência limitada a um exercício financeiro. Sua origem é política: ao obrigar o Executivo a pedir autorização legislativa periódica para gastar, o princípio manteve historicamente o equilíbrio de forças entre os dois poderes. Como observa Giacomoni (2010), o economista francês René Stourm (1837-1917) já dizia que um ano seria “o máximo de tempo durante o qual podem os parlamentares consentir em

delegar seus poderes e o período mínimo necessário aos governos para pôr o orçamento em execução”.

Essa lógica democrática é válida. Mas ela tem um custo operacional que só se torna visível quando se observa o dia a dia das unidades de planejamento e orçamento. Uma obra de duplicação de rodovia com prazo de 36 meses precisa, sob a anualidade estrita, ser estimada separadamente a cada exercício. Cada nova proposta orçamentária exige que as equipes técnicas recalculuem os desembolsos para aquele ano, ajustem ao espaço fiscal disponível e reposicionem a obra na proposta, sem que o cronograma real tenha mudado.

O resultado desse processo não é apenas ineficiência. É também imprecisão sistemática nas estimativas, porque cada reestimativa é feita sem uma linha de base confiável do que já foi executado e do que resta. É incerteza para os fornecedores, que não sabem se os recursos previstos em contrato estarão disponíveis no próximo exercício. E, no limite, descontinuidade de políticas públicas que dependem de financiamento por mais de um ano para produzir resultados.

Rezende (2010) mostra que essa fragmentação contribuiu para o declínio do planejamento público no Brasil ao longo das últimas décadas. Oliveira (2006) aponta a descontinuidade como um dos obstáculos centrais à implementação de programas de longo prazo. Cardoso Júnior (2011) argumenta que a reinvenção do planejamento público brasileiro passa pela superação das amarras impostas pelo ciclo estritamente anual — sem que isso signifique eliminar o controle parlamentar sobre as finanças.

2.2 A Emenda Constitucional nº 102/2019 e a base legal do planejamento plurianual

A Emenda Constitucional nº 102/2019 adicionou o parágrafo 14 ao artigo 165 da Constituição Federal: “A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento” (Brasil, 2019).

A mudança é pontual na redação, mas relevante na prática. Ela autoriza expressamente que a LOA inclua projeções de despesa para além do exercício corrente, desde que especificadas por investimento. O parlamento continua votando e autorizando o orçamento de cada exercício, sendo o que muda é a qualidade da informação disponível para essa votação. Em vez de

aprovar parcelas anuais de projetos sem saber com clareza quanto ainda resta para ser gasto, o Legislativo passa a ter acesso ao horizonte temporal completo de cada despesa.

É nesse espaço normativo que o IPOF opera. O sistema não cria uma nova categoria de despesa nem contorna o princípio da anualidade. Ele registra os desembolsos plurianuais de forma que possam ser aprovados anualmente pelo Legislativo com mais informação e mais transparência sobre o que está sendo autorizado.

Antes dessa emenda, projetos de infraestrutura e investimentos de longo prazo precisavam ser fragmentados artificialmente em fatias anuais, gerando o que Cardoso Júnior (2011) descreve como uma “peça orçamentária muitas vezes inflada com estimativas imprecisas”. A emenda abre caminho para que a proposta orçamentária reflita a realidade dos compromettimentos financeiros do Estado, não apenas o que cabe em doze meses.

2.3 Spending review: conceito e aplicação

O *spending review* é um processo sistemático de análise das despesas públicas com o objetivo de identificar ineficiências, otimizar a alocação de recursos e melhorar a eficácia dos programas governamentais. A OCDE (2019) define o instrumento como voltado à melhoria da eficiência e à reorientação estratégica de despesas, com base em dados empíricos e avaliações de desempenho sistemáticas.

O FMI (2017) é direto quanto ao ponto central: o *spending review* não funciona como exercício episódico separado do ciclo orçamentário. Ele só produz efeitos se for parte do processo regular de elaboração e monitoramento do orçamento. Publicado em separado, revisado uma vez por administração, ele vira um relatório de gaveta. Integrado ao ciclo, ele muda decisões.

No Brasil, o Tesouro Nacional publicou em 2022 o Guia de Revisão de Gastos Públicos, com orientação de que as revisões devem ser contínuas, baseadas em dados de execução e articuladas à elaboração da LDO, da PLOA e ao monitoramento da LOA (Tesouro Nacional, 2022). O guia identifica como obstáculo central a fragmentação dos sistemas de informação — a dificuldade de acessar, comparar e analisar dados históricos de execução em escala suficiente para fazer revisões sistemáticas.

Tollini (2018) analisa a experiência sueca de planejamento fiscal de médio prazo e mostra que a combinação de regras fiscais claras, projeções plurianuais e revisão sistemática de gastos foi determinante para a consolidação fiscal do país nos anos 1990. Bijos (2022) discute a aplicabilidade desse modelo ao Brasil e aponta que a integração entre planejamento plurianual e revisão contínua de despesas é condição para maior estabilidade fiscal, mas que, sem sistemas de informação adequados, essa integração fica no papel.

2.4 Sistemas integrados de gestão fiscal no contexto subnacional brasileiro

A descentralização fiscal promovida pela Constituição de 1988 transferiu para estados e municípios parcela relevante das responsabilidades sobre saúde, educação, infraestrutura e assistência social. Essa transferência de atribuições não veio acompanhada, na maior parte dos casos, de sistemas de gestão fiscal adequados à complexidade das funções assumidas.

A maior parte dos entes subnacionais brasileiros opera com sistemas de planejamento e execução orçamentária que não se comunicam entre si. O sistema de elaboração da proposta orçamentária é um. O de execução é outro. O de monitoramento de projetos, quando existe, é um terceiro. Cada transição entre esses sistemas produz perda de informação, retrabalho e dificuldade de rastreabilidade. Quando um gestor precisa saber quanto resta de dotação em determinada obra, em geral precisa consultar ao menos dois sistemas diferentes — e frequentemente encontra números divergentes.

Essa fragmentação tem consequências diretas para a qualidade do gasto. Sem dados integrados, a revisão de despesas se torna um exercício de coleta manual de informações dispersas, pouco replicável e dependente do conhecimento tácito dos técnicos. Sem linha de base confiável, as estimativas orçamentárias são refeitas do zero a cada ciclo, com margem de imprecisão sistemática que se acumula ao longo dos anos.

A experiência sueca analisada por Tollini (2018) mostra que a superação desse problema passou pela criação de sistemas de informação que permitissem ao governo monitorar em tempo real o comportamento das despesas e antecipar desequilíbrios fiscais. O Banco Mundial (2021) aponta a integração de sistemas de gestão fiscal como uma das condições para revisões de despesas eficazes em países com restrições

de espaço fiscal. O IPOF é uma resposta a esse diagnóstico no contexto de um estado brasileiro — e sua implementação em 2025 ocorre em um momento em que a Lei de Responsabilidade Fiscal e os marcos fiscais estaduais tornam a disciplina de gastos especialmente relevante.

3. METODOLOGIA

Este estudo usa abordagem qualitativa de cunho descritivo-analítico, com ênfase no estudo de caso da experiência goiana de implementação do IPOF. O estudo de caso é adequado quando o fenômeno examinado é contemporâneo, insere-se em contexto real e não pode ser adequadamente compreendido separado desse contexto (Yin, 2015), condições que descrevem bem a implementação de um sistema de gestão fiscal integrado.

A coleta de dados baseou-se em duas fontes. A primeira são documentos técnicos internos do Estado de Goiás relativos ao IPOF: o manual de operação do sistema, documentos de especificação técnica e registros de processos de gestão orçamentária. A segunda é a revisão da literatura sobre orçamento público, princípios constitucionais orçamentários e *spending reviews*, com ênfase nos trabalhos publicados a partir de 2010.

A análise seguiu o método de triangulação, cruzando as informações das fontes primárias com a literatura especializada para identificar convergências e especificidades do modelo goiano. O período de análise abrange a fase de implementação do IPOF em 2025, o que impõe limites: os dados cobrem um período curto de operação, e os resultados apresentados devem ser interpretados como análise preliminar de uma inovação em curso, não como avaliação de impacto de médio prazo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 O IPOF como plataforma de ciclo completo

O IPOF integra em uma única plataforma o planejamento e a execução orçamentária de todos os órgãos do Executivo estadual goiano. Na mesma aplicação, fazem-se o planejamento inicial da despesa, a licitação, a execução (empenho, liquidação, pagamento), o monitoramento e a comparação entre previsto e realizado, e a reestimativa das parcelas para os exercícios seguintes.

Essa integração muda o processo de trabalho das unidades de planejamento e orçamento. Em vez de usar sistemas diferentes para planejar e executar, com transições manuais entre eles e frequente perda de dados, os técnicos operam em um ambiente único que mantém o histórico completo de cada despesa, desde a estimativa inicial até o último pagamento ao fornecedor.

O sistema permite a inclusão de parcelas mensais de desembolso conforme o período de vigência da despesa: 12, 24, 36, 48, 60 meses ou mais. Antes da licitação, o IPOF já registra a estimativa de desembolso por mês ao longo de toda a vigência prevista da despesa. A própria licitação só se inicia por meio do IPOF já planejado. Findada a licitação e firmado o contrato, a execução ocorre na mesma plataforma. As parcelas previstas podem ser ajustadas conforme a execução contratual efetiva, criando uma linha de base contínua para comparação entre o planejado e o realizado.

Essa linha de base é o que diferencia o IPOF de um sistema de registro orçamentário convencional. Em vez de uma fotografia estática do orçamento aprovado, o sistema mantém um histórico dinâmico da trajetória de cada despesa: o que foi estimado no planejamento inicial, o que foi revisto após a contratação da despesa, o que foi ajustado durante a execução e o que está projetado para os próximos exercícios. Esse histórico é a matéria-prima para qualquer processo sério de revisão de gastos.

4.2 Operacionalização do planejamento plurianual

O mecanismo central do IPOF é direto: os desembolsos mensais registrados para uma despesa plurianual são automaticamente incorporados na proposta orçamentária do exercício seguinte. Isso elimina a reestimativa anual que as unidades de planejamento precisavam fazer para cada projeto em andamento.

O caso da duplicação da rodovia GO-139, no trecho entre o trevo de Piracanjuba e Caldas Novas, ilustra o funcionamento. Antes do IPOF, cada proposta orçamentária anual exigia que a unidade de planejamento calculasse novamente quanto seria gasto na obra no exercício seguinte, ajustasse ao espaço fiscal disponível e reposicionasse a obra dentro da proposta. Esse processo consumia tempo técnico, introduzia imprecisões e criava incerteza sobre a continuidade.

Com o IPOF, os desembolsos previstos para a rodovia já estão registrados no sistema, ajustados ao ritmo real de execução da obra, incluindo sazonalidade e riscos identificados durante a execução. Eles são incorporados automaticamente no orçamento do exercício seguinte. Não há retrabalho de estimativa, não há fragmentação artificial, não há zona cinzenta sobre o que será novo empenho e o que será executado como restos a pagar.

O princípio da anualidade permanece intacto. A Assembleia Legislativa de Goiás (ALEGO) vota a proposta orçamentária de cada exercício normalmente. A diferença está na qualidade da informação disponível para essa votação. A proposta contém dados sobre o horizonte temporal completo de cada despesa, quanto já foi gasto, quanto está previsto para o exercício corrente e quanto resta para os seguintes. O parlamento vota o mesmo orçamento, mas com informações mais completada sobre o que está sendo autorizado.

Essa mudança também tem implicações para a gestão dos contratos públicos. Fornecedores que trabalham com o governo estadual passam a ter maior previsibilidade sobre o fluxo de pagamentos ao longo do contrato. A incerteza sobre se os recursos do próximo exercício serão aprovados, o que historicamente elevava o risco percebido nos contratos públicos plurianuais, se reduz, porque o cronograma financeiro está registrado, visível e incorporado à proposta orçamentária.

4.3 Fluxo de caixa projetado e diagnóstico fiscal de médio prazo

A consolidação das projeções de desembolso de todas as despesas estaduais, sejam elas de folha de pagamento, obras, aquisições, custeio, serviços, com as estimativas de receita do Tesouro Estadual produz um fluxo de caixa projetado mês a mês para os próximos exercícios. Esse é um dos elementos mais relevantes do IPOF do ponto de vista da gestão fiscal estratégica.

Sem essa projeção, o diagnóstico fiscal de um estado é retrospectivo. Sabe-se o que aconteceu no exercício encerrado, mas é difícil antecipar o que acontecerá nos próximos. Com o IPOF, o diagnóstico vira prospectivo. É possível identificar, com meses de antecedência, os períodos em que as despesas comprometidas superarão as receitas esperadas e fazer ajustes preventivos antes que a situação se agrave.

Um estado com receita anual da ordem de R\$ 50 bilhões, como Goiás, tem dezenas de milhares de despesas ativas simultaneamente, com vigências que se estendem por meses ou anos. Sem um sistema que consolide esses compromissos e os projete ao longo do tempo, a gestão fiscal depende de levantamentos manuais periódicos, caracterizados por serem trabalhosos, sujeitos a erros e sempre desatualizados. Com o IPOF, essa consolidação é automática e contínua.

A implicação prática é que as decisões de ajuste fiscal deixam de ser tomadas sob pressão imediata de caixa. Um gestor que identifica em janeiro que setembro do exercício seguinte será um mês de tensão tem tempo para calibrar a execução de despesas discricionárias, priorizar investimentos de maior retorno social e evitar o contingenciamento abrupto que compromete a continuidade de políticas públicas. Essa diferença, entre ajustar gradualmente e cortar de surpresa, é relevante tanto para a qualidade dos serviços prestados quanto para a previsibilidade dos contratos.

4.4 Limites fiscais e disciplina orçamentária

O IPOF não foi concebido apenas como ferramenta de registro e planejamento. Ele também opera dentro de limites fiscais. Por meio dos cenários do fluxo de caixa projetado, o sistema permite estabelecer cotas que limitam o crescimento das despesas públicas em conformidade com os marcos fiscais aplicáveis ao Estado de Goiás.

Há limites diferenciados por categoria de despesa: pessoal, despesas correntes e investimentos. Novos IPOFs, representando novas despesas a incorporar ao orçamento, nascem sem a marcação “LOA”. Isso significa que, antes de uma nova despesa ser incluída formalmente na proposta orçamentária, ela aparece no sistema sem essa marcação, o que permite monitorar e avaliar os acréscimos de gasto no contexto do espaço fiscal disponível.

A marcação específica das parcelas que compuseram a proposta da LOA, no nível de elemento e subelemento da despesa, permite identificar, mesmo dentro das cotas estabelecidas, quais despesas novas fizeram ou não parte da proposta do exercício anterior. Esse nível de rastreabilidade é incomum em sistemas orçamentários subnacionais brasileiros e muda a natureza do processo de elaboração orçamentária, onde, em vez de uma negociação sobre espaço fiscal sem informação histórica adequada, passa-se a uma

discussão fundamentada sobre prioridades e impactos fiscais de médio prazo.

Na prática, antes de incorporar uma nova despesa ao orçamento, o sistema permite visualizar seu impacto sobre o fluxo de caixa projetado e verificar se há espaço fiscal para ela sem comprometer as despesas já assumidas. A estratégia fiscal deixa de ser um conjunto de metas abstratas para se tornar um parâmetro concreto consultado a cada nova decisão de gasto.

A operacionalização desses limites vai além da definição de cotas globais por categoria de despesa. No SIAFIC, os saldos orçamentários e financeiros disponíveis para empenho são segmentados por tipos predefinidos, que funcionam como camadas de controle dentro de cada unidade orçamentária e fonte de recursos. Os IPOFs só podem ser emitidos dentro dos saldos disponíveis para o tipo de despesa correspondente, o que impede, na prática, que uma despesa de menor prioridade consuma o espaço fiscal reservado para compromissos de maior relevância.

Esse mecanismo resolve um problema frequente na execução orçamentária descentralizada: a inversão de prioridades. Sem esse controle, uma unidade poderia gastar o saldo disponível em diárias ou despesas gerenciáveis antes de honrar obrigações vencidas ou repasses vinculados por lei. O sistema de tipos de saldo torna essa inversão tecnicamente impossível, porque o saldo de cada tipo é controlado separadamente, obedecendo não apenas à unidade orçamentária e à fonte de recursos, mas também à natureza da despesa.

4.5 Integração IPOF-GOMAP e alinhamento com o PPA

O IPOF se integra com o GOMAP (Sistema de Monitoramento e Acompanhamento dos Projetos Governamentais de Goiás), que registra a gestão dos projetos priorizados no plano de governo: escopo, riscos, cronograma, mudanças, partes envolvidas e cronograma financeiro. Os escritórios de projetos (PMOs) distribuídos nos órgãos do Executivo estadual são responsáveis por manter esses registros atualizados.

Nesta integração, os dados de execução orçamentária e financeira produzidos pelo IPOF alimentam em tempo real o cronograma financeiro dos projetos no GOMAP. Um gestor de projetos não precisa consultar sistemas separados para saber quanto foi efetivamente desembolsado em uma obra, pois a informação está

disponível e atualizado na mesma plataforma onde o projeto é monitorado.

Essa integração muda a natureza das decisões de remanejamento orçamentário. Um gestor de infraestrutura que precise de recursos para uma obra prioritária pode visualizar, com dados atualizados, quais outras obras têm execução mais lenta e propor o remanejamento com base em evidências objetivas. A decisão que antes exigia levantamentos manuais em sistemas distintos, frequentemente inconsistentes entre si, passa a ser apoiada por dados integrados.

Os projetos no GOMAP mantêm vínculo direto com as iniciativas e produtos do Plano Plurianual (PPA), instrumento constitucional de planejamento de médio prazo com horizonte de quatro anos. Atividades e operações que não são projetos formais não estão no GOMAP, mas podem ser vinculadas diretamente ao IPOF, assegurando o monitoramento orçamentário e financeiro de toda a programação governamental, tanto os projetos estratégicos quanto as atividades continuadas, como a manutenção de estradas ou o custeio de serviços de saúde.

O resultado dessa arquitetura é um alinhamento mais consistente entre o que foi planejado no PPA, o que foi aprovado na LOA e o que está sendo executado. Historicamente, esses três instrumentos operaram com lógicas próprias e pouca comunicação entre si. O IPOF e o GOMAP criam conexões mais diretas entre esses níveis, tornando possível verificar, em tempo real, se a execução orçamentária está avançando na direção das metas do plano de governo.

4.6 O IPOF como instrumento de *spending review*

Uma das contribuições do IPOF que não é imediatamente óbvia é o que ele faz pelo processo de revisão de gastos. O sistema não é um instrumento de *spending review*, mas cria as condições para que o *spending review* funcione de forma contínua, o que é justamente o que a OCDE (2019) e o FMI (2017) recomendam.

O principal insumo para qualquer revisão séria de despesas é o histórico de execução. Sem saber como uma despesa se comportou nos últimos anos, qual foi o ritmo de empenho, qual foi a taxa de liquidação, em que meses ocorreram os picos de pagamento, é impossível identificar se a dotação aprovada foi bem calibrada, se há subexecução estrutural ou se o cronograma previsto corresponde ao cronograma real. O

IPOF registra tudo isso automaticamente, como subproduto normal de seu uso.

A linha de base criada pelo sistema, a comparação contínua entre o desembolso previsto no momento do planejamento e o desembolso efetivamente realizado permite identificar desvios sistemáticos. Uma despesa que, a cada exercício, liquida menos do que foi estimado nos primeiros meses e concentra pagamentos no final do ano pode indicar subexecução crônica. Com o histórico registrado no IPOF, esse padrão pode ser identificado e analisado antes de a dotação ser renovada automaticamente para o exercício seguinte.

As parcelas que compõem a proposta da LOA possuem, no nível do elemento e subelemento da despesa, a marcação que indica quando foram autorizadas para compor a proposta do ano subsequente. Assim, é possível identificar novos IPOFs, mesmo dentro da cota fiscal estabelecida, que fizeram ou não parte da proposta orçamentária anterior. Essa rastreabilidade permite submeter as novas despesas a um processo de análise, a chamada “malha fina” orçamentária, antes do empenho efetivo.

No processo de “malha fina”, um novo IPOF pode ser submetido à análise de um comitê decisório antes do empenho efetivo da despesa. Esse comitê pode aprová-lo conforme proposto, ajustá-lo por remanejamento de recursos de outras dotações, ou rejeitá-lo. Não é uma barreira burocrática adicional, mas sim um ponto de controle que permite avaliar se a nova despesa é coerente com as prioridades e com o espaço fiscal disponível, antes que o compromisso financeiro seja assumido.

Em termos do *framework* da OCDE (2019), o IPOF cria as condições para um *spending review* baseado em evidências porque produz continuamente os dados de execução que tornam possível identificar ineficiências, subexecuções e desvios entre o planejado e o realizado. Integrar esse processo ao ciclo orçamentário regular, em vez de realizá-lo episodicamente, é exatamente o que o FMI (2017) e o Tesouro Nacional (2022) recomendam. O IPOF não é a revisão de gastos em si, mas é a infraestrutura de dados sem a qual qualquer revisão séria fica comprometida.

4.7 Primeiros efeitos observados

O período de operação do IPOF é ainda curto para avaliação de impacto de médio prazo. Os efeitos

observados nos primeiros meses de uso são, contudo, consistentes com o que a literatura sobre reformas de gestão fiscal indica como resultados iniciais de sistemas integrados.

O primeiro efeito foi operacional é a redução do retrabalho nas unidades de planejamento e orçamento dos órgãos estaduais. A elaboração da proposta orçamentária para 2026 foi descrita pela equipe responsável como significativamente mais ágil do que em exercícios anteriores, porque as despesas em andamento já tinham suas parcelas registradas no sistema e foram automaticamente incorporadas à proposta. O trabalho das equipes se concentrou na revisão e ajuste das estimativas existentes, não na reconstrução de estimativas do zero.

O segundo efeito foi informacional, onde os gestores de projetos passaram a ter acesso a informações financeiras mais atualizadas e integradas. A conexão entre IPOF e GOMAP tornou possível acompanhar a execução física e financeira de projetos na mesma plataforma, o que melhorou a qualidade das decisões de remanejamento orçamentário. Antes, essa comparação exigia consultar sistemas diferentes, com atualizações em frequências distintas.

O terceiro efeito, ainda em desenvolvimento, é cultural. O registro sistemático de desembolsos e a comparação contínua entre previsto e realizado tendem a alterar, ao longo do tempo, a forma como os técnicos de orçamento elaboram estimativas e justificam solicitações de recursos. Quando os dados históricos de execução são visíveis e consultáveis, fica mais difícil sustentar estimativas que não correspondam ao comportamento histórico das despesas. Esse efeito pedagógico é lento, mas pode ser um dos mais duradouros da implementação do sistema.

5. CONCLUSÃO

A experiência do IPOF em Goiás é um caso de modernização fiscal que merece atenção não por representar uma solução acabada ou isenta de limitações, já que ainda é prematuro afirmar isso, mas porque responde a um problema real com uma solução institucional concreta.

O princípio da anualidade, embora seja um elemento necessário sob a perspectiva democrática, impõe custos operacionais relevantes à gestão de despesas plurianuais. A contribuição do IPOF não consiste em suprimir esse princípio, mas em qualificá-lo com

mais informação. Ao registrar desembolsos previstos para múltiplos exercícios e incorporá-los automaticamente às propostas orçamentárias subsequentes, o sistema permite que o Poder Legislativo continue autorizando o orçamento ano a ano, porém com base em informações mais completas e consistentes acerca das despesas que estão sendo submetidas à sua apreciação.

A base legal para isso existe desde 2019, com a Emenda Constitucional nº 102. O que faltava, em Goiás e na maior parte dos estados brasileiros, era a infraestrutura técnica e institucional para operacionalizar essa autorização. O IPOF é essa infraestrutura.

A integração com o GOMAP e o PPA adiciona uma dimensão que vai além do ciclo orçamentário. Ela conecta o planejamento financeiro ao monitoramento da execução física dos projetos governamentais. O resultado é um alinhamento mais consistente entre o que foi planejado, o que foi aprovado e o que está sendo executado, algo que os três instrumentos constitucionais de planejamento (PPA, LDO e LOA) sempre prometeram, mas raramente conseguiram na prática.

A contribuição do sistema para o *spending review* é indireta, mas não menos relevante. O IPOF produz, como subproduto de seu uso regular, os dados históricos de execução que tornam qualquer revisão séria de gastos possível. A linha de base contínua, a rastreabilidade das marcações de parcelas e o mecanismo de “malha fina” criam as condições para que a revisão de despesas seja um processo permanente, não um exercício esporádico realizado quando há pressão fiscal.

Há, ainda, uma dimensão de governança democrática que vale registrar. A transparência sobre os compromissos plurianuais do Estado, produzida pelo

IPOF ao tornar visível o horizonte temporal de cada despesa, não beneficia apenas os gestores internos. Ela também permite que o Legislativo, os órgãos de controle e a sociedade civil avaliem com mais precisão o quanto das receitas futuras já está comprometido com despesas em andamento e quanto resta de espaço fiscal para novas iniciativas. Essa informação é relevante para qualquer debate sério sobre prioridades de governo.

A questão sobre replicabilidade fica como agenda para investigação futura. O que a experiência goiana sugere é que as condições mínimas para replicar o modelo envolvem disponibilidade de dados históricos de execução em formato estruturado, integração entre sistemas de planejamento e execução, e disposição institucional para submeter novas despesas a análise antes do empenho. Essas condições não são exclusivas de Goiás, o que sugere que o modelo tem potencial de generalização para outros entes federativos, mas a transferência não é automática. Ela requer investimento em tecnologia, em capacitação técnica e, sobretudo, em mudança de processos de trabalho nas unidades de planejamento e orçamento.

O que o caso goiano mostra, acima de tudo, é que a base legal criada pela EC 102/2019 não é suficiente por si mesma. A autorização constitucional para planejar além do exercício corrente só produz efeitos se houver sistemas capazes de registrar, monitorar e incorporar esses planos ao ciclo orçamentário regular. O IPOF é uma resposta a essa condição em um estado específico. Resta saber se e quando outros entes federativos construirão respostas equivalentes.

REFERÊNCIAS

1. BIJOS, Paulo Roberto Simão. Spending review e medium-term expenditure framework: caminhos para maior estabilidade? 2022.
2. BANCO MUNDIAL. Public Expenditure Reviews (PERs): guidance note. Washington: World Bank, 2021.
3. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019. Brasília: Congresso Nacional, 2019.
4. CARDOSO JÚNIOR, J. C. P. (org.). A reinvenção do planejamento público no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.
5. FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. How to conduct a spending review. Washington: Fiscal Affairs Department, 2017.
6. GIACOMONI, J. Orçamento Público. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
7. OCDE. Spending reviews: best practices and lessons learned. Paris: OECD Publishing, 2019.
8. OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. Revista de Administração Pública, v. 40, p. 273-287, 2006.
9. REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasília: CEPAL/IPEA, 2010.
10. TESOURO NACIONAL. Guia de revisão de gastos públicos. Brasília: Ministério da Fazenda, 2022.
11. TOLLINI, Hélio Martins. Planejamento fiscal de médio prazo: o que o governo federal brasileiro pode aprender com a bem-sucedida experiência sueca. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2018. (Estudo Técnico, n. 24/2018).
12. YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Limites da flexibilidade orçamentária: uma análise do percentual de suplementação estadual (2019–2024)

• **Felliphy Rammon Queiroz Ferreira**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: felliphyqueiroz@gmail.com.br

• **Cinthia Maria Gomes Paulino**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: mariacinthia562@gmail.com

Resumo

A flexibilidade orçamentária constitui elemento importante para a execução das políticas públicas, permitindo que governos ajustem a programação financeira diante de mudanças econômicas, institucionais ou administrativas ao longo do exercício fiscal. No Brasil, um dos principais mecanismos dessa flexibilidade é a abertura de créditos adicionais, especialmente os suplementares, cuja autorização costuma ser previamente estabelecida na Lei Orçamentária Anual (LOA) por percentuais sobre a despesa total. Embora esse instrumento seja relevante para assegurar a continuidade da ação governamental, limites excessivamente amplos de suplementação podem reduzir a previsibilidade do orçamento aprovado e ampliar a discricionariedade do Poder Executivo durante a execução orçamentária. Nesse contexto, o presente estudo analisa o comportamento do percentual de suplementação orçamentária no Estado de Alagoas no período de 2019 a 2024, buscando compreender como a utilização desse instrumento se relaciona com a dinâmica da execução orçamentária e com aspectos da governança fiscal no âmbito subnacional. Metodologicamente, a pesquisa baseia-se em análise documental e quantitativa descritiva das Leis Orçamentárias Anuais e das normas que autorizaram ampliações do limite de suplementação no período analisado. O indicador examinado corresponde à relação entre o montante de créditos suplementares abertos ao longo do exercício e a despesa total inicialmente fixada na LOA. Os resultados indicam expansão da flexibilidade orçamentária durante a pandemia da COVID-19, seguida por redução gradual da dependência desse instrumento nos anos subsequentes. Conclui-se que a análise da suplementação orçamentária, associada ao contexto fiscal, pode contribuir para a compreensão da dinâmica da execução orçamentária e o debate sobre governança fiscal subnacional.

Palavras-chave: Orçamento Público; Flexibilidade Orçamentária; Suplementação Orçamentária; Planejamento Governamental; Governança Fiscal.

1. INTRODUÇÃO

O orçamento público constitui um dos principais instrumentos de planejamento e gestão das políticas públicas, permitindo ao Estado estabelecer prioridades, alocar recursos e orientar a implementação das ações governamentais. Além de expressar escolhas políticas e econômicas, o orçamento representa mecanismo fundamental de coordenação das atividades estatais e de

promoção da responsabilidade fiscal. Nesse sentido, a qualidade do processo orçamentário influencia diretamente a capacidade dos governos de implementar políticas públicas de forma eficiente, transparente e alinhada às demandas da sociedade.

Entretanto, a execução do orçamento público ocorre em um ambiente marcado por incertezas econômicas, mudanças nas prioridades governamentais

e variações nas condições fiscais. Essas características fazem com que o planejamento orçamentário inicial, formalizado por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), frequentemente precise ser ajustado ao longo do exercício financeiro. Nesse contexto, os instrumentos de alteração orçamentária assumem papel central na dinâmica da gestão fiscal, permitindo adequar o orçamento aprovado às necessidades emergentes da administração pública.

Entre esses instrumentos, destacam-se os créditos suplementares, que possibilitam o reforço de dotações orçamentárias já existentes mediante autorização legislativa. A utilização desse mecanismo constitui prática recorrente na gestão pública e desempenha função relevante na adaptação do orçamento às condições reais de execução. Ao mesmo tempo, o volume e a frequência dessas alterações têm sido objeto de debate na literatura especializada, especialmente no que se refere à relação entre flexibilidade orçamentária, qualidade do planejamento e governança fiscal.

Parte da literatura aponta que elevados níveis de alteração orçamentária podem indicar limitações no processo de planejamento ou dificuldades de coordenação entre as unidades administrativas responsáveis pela execução das políticas públicas. Por outro lado, abordagens mais recentes destacam que a existência de mecanismos de flexibilidade é elemento essencial para garantir a capacidade de adaptação do Estado diante de contextos de incerteza fiscal, mudanças nas prioridades governamentais e eventos inesperados que exigem rápida realocação de recursos.

Nesse contexto, a análise da utilização de créditos suplementares pode oferecer importantes evidências sobre a dinâmica da execução orçamentária e sobre o grau de maturidade institucional dos sistemas de gestão fiscal. A compreensão de como esses instrumentos são utilizados ao longo do tempo permite identificar padrões de comportamento orçamentário, bem como possíveis mudanças nos processos de planejamento, monitoramento e execução das despesas públicas.

No caso brasileiro, essa discussão assume particular relevância no âmbito dos governos subnacionais, que enfrentam desafios adicionais relacionados à volatilidade das receitas, às restrições impostas pela legislação fiscal e às crescentes demandas por serviços públicos. Estados e municípios precisam conciliar disciplina fiscal com capacidade de adaptação a

diferentes contextos econômicos e sociais, o que torna os mecanismos de flexibilidade orçamentária instrumentos estratégicos na gestão das finanças públicas.

Nos últimos anos, o Estado de Alagoas tem apresentado avanços relevantes em indicadores de gestão fiscal e capacidade de investimento público, configurando um contexto institucional particularmente interessante para a análise da governança orçamentária. Dados recentes apontam crescimento significativo das receitas estaduais e ampliação do volume de investimentos públicos, acompanhado da manutenção do equilíbrio fiscal. Em 2024, por exemplo, o estado registrou aumento de aproximadamente 15,6% na receita total em relação ao exercício anterior, além de elevação da Receita Corrente Líquida para cerca de R\$ 19,6 bilhões. No mesmo período, os investimentos públicos alcançaram aproximadamente R\$ 3,27 bilhões, representando crescimento de cerca de 20,8% em relação ao ano anterior e ampliando a capacidade do governo estadual de financiar políticas públicas em áreas estratégicas.

Esse desempenho fiscal também tem sido acompanhado por iniciativas de modernização da gestão das finanças públicas estaduais. Entre essas iniciativas destacam-se o aprimoramento dos sistemas de informação fiscal e contábil, o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento da execução orçamentária e a adoção de novos instrumentos de gestão fiscal voltados ao equilíbrio das contas públicas. Nesse contexto, o estado também instituiu um novo regime fiscal voltado ao fortalecimento da disciplina orçamentária e à sustentabilidade das finanças públicas no médio prazo.

Esse conjunto de transformações institucionais contribui para tornar o caso do Estado de Alagoas particularmente relevante para a análise da dinâmica da suplementação orçamentária e de seu papel na governança fiscal subnacional. A evolução do uso desse instrumento pode fornecer indícios sobre mudanças nos processos de planejamento, execução e monitoramento do orçamento público estadual.

Diante desse contexto, o presente artigo analisa a evolução da utilização de créditos suplementares no Estado de Alagoas no período compreendido entre os exercícios de 2019 e 2024. O estudo busca compreender como se comportou a utilização da suplementação orçamentária ao longo desse período e em que medida mudanças nesse padrão podem refletir

processos de aprimoramento da governança orçamentária no âmbito da administração pública estadual.

Mais especificamente, o trabalho pretende examinar a relação entre os limites de suplementação autorizados pela legislação orçamentária e o percentual efetivamente utilizado na execução do orçamento, identificando tendências e possíveis mudanças institucionais associadas ao processo de gestão fiscal.

2. JUSTIFICATIVA

A análise da flexibilidade orçamentária e do uso de créditos suplementares assume relevância crescente no debate sobre qualidade do planejamento público e governança fiscal. Em contextos de elevada complexidade administrativa e volatilidade econômica, os governos necessitam de instrumentos institucionais que permitam adaptar a programação orçamentária às mudanças nas condições fiscais, às novas demandas sociais e às redefinições de prioridades governamentais.

Nesse cenário, o percentual de suplementação autorizado nas Leis Orçamentárias Anuais constitui um dos principais mecanismos de flexibilidade na execução do orçamento público. Ao mesmo tempo, a definição desses limites envolve importante dimensão institucional, uma vez que resulta da interação entre os Poderes Executivo e Legislativo na definição do grau de autonomia administrativa na execução do orçamento.

A investigação sobre a dinâmica de utilização desse instrumento pode contribuir para o aprimoramento das práticas de planejamento e gestão fiscal, permitindo avaliar em que medida o orçamento aprovado reflete adequadamente as necessidades reais de gasto público e o grau de aderência entre o planejamento e sua execução ao longo do exercício financeiro.

Além disso, a análise empírica da evolução da suplementação orçamentária em entes subnacionais pode oferecer evidências relevantes para o debate sobre governança orçamentária, transparência fiscal e eficiência na alocação de recursos públicos, temas centrais para o fortalecimento das instituições fiscais no âmbito da administração pública brasileira.

3. OBJETIVOS

Apesar da relevância dos instrumentos de alteração orçamentária para a execução das políticas públicas, ainda são relativamente escassos os estudos empíricos que analisam o comportamento da suplementação

orçamentária em governos subnacionais brasileiros ao longo do tempo, especialmente a partir de evidências quantitativas da execução fiscal.

Objetivo geral

Analisar a evolução e o padrão de utilização do percentual de suplementação orçamentária como possível indicador da qualidade do planejamento orçamentário, a partir da experiência do Estado de Alagoas no período de 2019 a 2024.

Objetivos específicos

- examinar a evolução dos limites autorizados para abertura de créditos suplementares nas Leis Orçamentárias Anuais do período analisado;*
- comparar os limites autorizados com o percentual efetivamente utilizado na execução orçamentária;*
- discutir os resultados observados à luz da literatura sobre planejamento, execução e governança orçamentária.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1 Orçamento público e planejamento

O processo orçamentário constitui um dos principais instrumentos de organização e coordenação da ação governamental, desempenhando papel central na definição das prioridades públicas e na alocação de recursos para a implementação das políticas públicas. No contexto brasileiro, o orçamento público é estruturado a partir de um conjunto de normas constitucionais e legais que disciplinam sua elaboração, aprovação e execução, destacando-se a Constituição da República de 1988, a Lei nº 4.320/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A Constituição Federal estabelece o sistema de planejamento e orçamento público por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumentos que, de forma integrada, orientam a ação governamental e definem as prioridades de gasto público. A LOA, em particular, representa o instrumento por meio do qual são fixadas as despesas e estimadas as receitas para cada exercício financeiro, constituindo referência fundamental para a execução das políticas públicas (BRASIL, 1988).

De acordo com Giacomoni (2017), o orçamento público pode ser compreendido simultaneamente como instrumento de planejamento, gestão e controle das atividades governamentais. Nesse sentido, sua função não se limita à autorização de despesas, mas envolve também a organização das prioridades governamentais e a coordenação das ações administrativas necessárias à implementação das políticas públicas. Para o autor, a qualidade do orçamento depende, em grande medida, da capacidade do processo de planejamento em produzir estimativas realistas de receitas e despesas.

4.2 Créditos adicionais e flexibilidade orçamentária

Entretanto, a execução do orçamento público ocorre em ambiente marcado por incertezas econômicas, variações na arrecadação e mudanças nas prioridades governamentais, fatores que frequentemente exigem ajustes na programação orçamentária inicialmente aprovada. Nesse contexto, a legislação brasileira prevê a utilização dos chamados créditos adicionais, instrumentos que permitem alterar o orçamento durante o exercício financeiro para atender necessidades não previstas ou insuficientemente contempladas na programação original (BRASIL, 1964).

Entre as modalidades de créditos adicionais, os créditos suplementares desempenham papel particularmente relevante na gestão orçamentária. Conforme estabelecido na Lei nº 4.320/1964, os créditos suplementares destinam-se a reforçar dotações orçamentárias que se revelam insuficientes ao longo da execução do orçamento. A abertura desses créditos depende de autorização legislativa e da indicação dos recursos correspondentes, constituindo mecanismo institucional que permite ajustar o orçamento às demandas efetivas da administração pública.

A literatura especializada destaca que a existência de mecanismos de flexibilidade orçamentária é elemento necessário para o funcionamento adequado do sistema orçamentário. O orçamento público não pode ser compreendido como instrumento completamente rígido, uma vez que a realidade econômica e social frequentemente impõe revisões nas prioridades de gasto e nas estimativas de receita ao longo do exercício financeiro. Dessa forma, a flexibilidade institucional proporcionada pelos créditos adicionais

constitui elemento importante para garantir a adaptabilidade do orçamento público.

Contudo, o grau de flexibilidade concedido ao Poder Executivo na execução do orçamento envolve importantes implicações institucionais. Conforme argumentam Giambiagi e Além (2016), níveis excessivamente elevados de flexibilidade podem reduzir a previsibilidade do gasto público e enfraquecer o papel do orçamento como instrumento de planejamento governamental. Quando grande parte das alterações orçamentárias ocorre durante a execução, o orçamento aprovado pelo Poder Legislativo pode perder parte de sua capacidade de orientar efetivamente a ação governamental.

Nesse sentido, a definição de limites para a abertura de créditos suplementares nas Leis Orçamentárias Anuais constitui importante mecanismo de equilíbrio institucional entre flexibilidade administrativa e controle legislativo. Ao autorizar previamente determinado percentual de suplementação, o Poder Legislativo estabelece uma margem de adaptação para a administração pública, ao mesmo tempo em que preserva sua prerrogativa de controle sobre alterações mais significativas na programação orçamentária.

A discussão sobre a qualidade do planejamento orçamentário também tem sido associada ao conceito de governança fiscal. Sistemas fiscais mais maduros tendem a apresentar maior previsibilidade na execução orçamentária e maior coerência entre o planejamento aprovado e o orçamento efetivamente executado. Nesses contextos, a necessidade de alterações frequentes na programação orçamentária tende a ser menor, refletindo maior capacidade institucional de planejamento e coordenação das políticas públicas.

Entretanto, a interpretação de indicadores relacionados à execução orçamentária deve considerar o contexto econômico e institucional em que o orçamento é implementado. Em períodos de crise econômica ou de elevada volatilidade fiscal, por exemplo, o aumento da flexibilidade orçamentária pode representar resposta institucional adequada às novas circunstâncias enfrentadas pela administração pública.

Assim, a análise da evolução da suplementação orçamentária deve ser realizada de forma contextualizada, considerando não apenas os percentuais autorizados e utilizados, mas também os fatores econômicos, institucionais e administrativos que

influenciam o processo de execução do orçamento público. Nesse sentido, a discussão sobre a utilização desses instrumentos também se relaciona ao debate mais amplo sobre governança orçamentária e qualidade do processo de planejamento fiscal nos diferentes níveis de governo.

4.3 Governança orçamentária no contexto subnacional

A governança orçamentária tem sido objeto crescente de atenção na literatura sobre finanças públicas, especialmente no que se refere à capacidade dos governos de planejar, executar e monitorar o orçamento de forma eficiente e transparente. Nesse debate, a forma como os instrumentos de flexibilidade orçamentária são utilizados durante a execução do orçamento também pode oferecer evidências sobre o grau de maturidade institucional dos sistemas de gestão fiscal.

No âmbito dos governos subnacionais, esse tema assume particular relevância em razão das restrições fiscais, da volatilidade das receitas e das crescentes demandas por serviços públicos. Estados e municípios enfrentam o desafio de conciliar disciplina fiscal com capacidade de adaptação a mudanças nas condições econômicas e sociais, o que exige sistemas de gestão orçamentária capazes de equilibrar previsibilidade e flexibilidade na execução das despesas públicas.

De acordo com Giacomoni (2019), o orçamento público não deve ser compreendido apenas como instrumento técnico de previsão de receitas e fixação de despesas, mas também como mecanismo central de coordenação das políticas públicas e de materialização das prioridades governamentais. Nesse sentido, a qualidade da governança orçamentária depende tanto da consistência do planejamento inicial quanto da capacidade institucional de monitorar e ajustar a execução das despesas ao longo do exercício financeiro.

Nesse contexto, instrumentos de alteração orçamentária, como os créditos suplementares, desempenham papel relevante na adaptação do orçamento aprovado às condições reais de execução. Embora a utilização desses mecanismos seja prática comum na gestão pública, o volume e a frequência das alterações orçamentárias podem fornecer indícios sobre o grau de aderência entre o planejamento inicial e a execução fiscal, bem como sobre o nível de coordenação

institucional existente no processo de gestão das finanças públicas.

Assim, a análise do comportamento da suplementação orçamentária pode contribuir para a compreensão da dinâmica da governança fiscal em governos subnacionais, permitindo identificar padrões de flexibilidade orçamentária e possíveis mudanças institucionais associadas aos processos de planejamento e execução do orçamento público.

A partir dessa perspectiva, a análise do comportamento da suplementação orçamentária em entes subnacionais pode fornecer evidências relevantes sobre a dinâmica de funcionamento dos sistemas de planejamento e execução fiscal. Nesse contexto, o presente estudo examina a evolução da utilização desse instrumento no Estado de Alagoas no período de 2019 a 2024, buscando identificar possíveis mudanças no padrão de flexibilidade orçamentária e suas implicações para a governança fiscal estadual.

5. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como estudo de natureza exploratória e descritiva, baseado em análise documental e em abordagem quantitativa descritiva. O objetivo central é examinar o comportamento do percentual de suplementação orçamentária no Estado de Alagoas ao longo do período de 2019 a 2024.

A delimitação temporal foi definida de modo a abranger diferentes contextos fiscais e institucionais. O exercício de 2019 representa o período anterior à pandemia da COVID-19, caracterizado por relativa estabilidade fiscal. Os anos de 2020 e 2021 correspondem ao período de maior instabilidade econômica decorrente da crise sanitária global, marcado por forte expansão de despesas emergenciais e volatilidade na arrecadação. Já os anos de 2022 a 2024 refletem processo gradual de normalização fiscal e aprimoramento dos instrumentos de planejamento e execução orçamentária.

Para cada exercício financeiro analisado foram examinados três indicadores principais:

- a) *percentual inicial de suplementação autorizado na Lei Orçamentária Anual;*
- b) *percentual final autorizado após eventuais ampliações legislativas ao longo do exercício;*
- c) *percentual efetivamente utilizado pelo Poder Executivo.*

O percentual de suplementação efetivamente utilizado foi calculado a partir da relação entre o montante total de créditos suplementares abertos no exercício e o valor total da despesa inicialmente fixada na Lei Orçamentária Anual.

Os dados foram obtidos por meio da análise das Leis Orçamentárias Anuais do Estado de Alagoas, das normas legais que autorizaram ampliações dos limites de suplementação ao longo do exercício e dos registros oficiais de execução orçamentária disponíveis nos sistemas de gestão fiscal do ente analisado.

A análise possui caráter predominantemente descritivo, buscando identificar tendências e padrões de comportamento na utilização da suplementação orçamentária ao longo do período estudado. Não se pretende estabelecer relações causais definitivas entre os indicadores analisados e o nível de maturidade

institucional do sistema orçamentário, mas sim fornecer evidências empíricas capazes de subsidiar a discussão teórica sobre qualidade do planejamento público e governança fiscal.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para fins deste artigo, o percentual de suplementação orçamentária foi calculado a partir da relação entre o montante total de créditos suplementares abertos ao longo de cada exercício financeiro e a despesa total inicialmente fixada na respectiva Lei Orçamentária Anual (LOA). Os dados foram obtidos a partir dos registros de execução orçamentária do Estado de Alagoas e das legislações estaduais que autorizaram a abertura e a majoração dos limites para créditos suplementares durante o exercício.

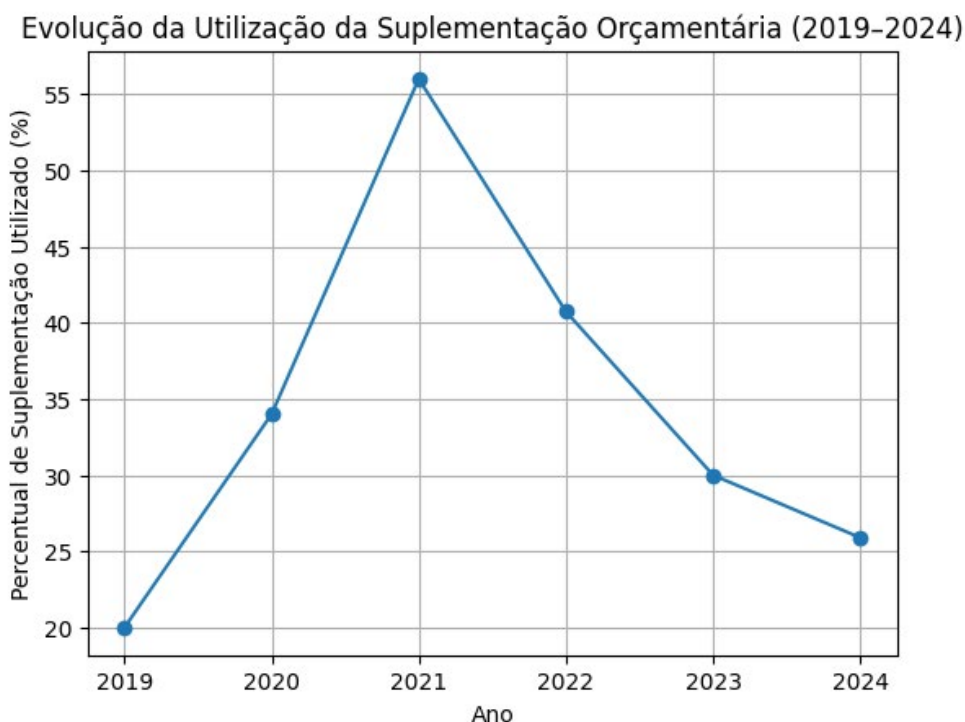
TABELA 1 – Limite autorizado e percentual utilizado de suplementação orçamentária (2019–2024)

Ano	Limite autorizado (%)	Percentual utilizado (%)
2019	20	19,58
2020	40	34,00
2021	60	56,83
2022	45	40,73
2023	30	29,95
2024	30	25,89

Fonte: elaboração própria com base nas Leis Orçamentárias Anuais do Estado de Alagoas e nos registros de execução orçamentária.

A análise da evolução da suplementação orçamentária no Estado de Alagoas entre os exercícios de 2019 e 2024 revela mudanças relevantes no padrão de utilização desse instrumento ao longo do período. A Figura 1 apresenta o comportamento do percentual efetivamente utilizado em cada exercício financeiro, permitindo observar a relação entre os limites autorizados e a utilização efetiva do mecanismo de suplementação.

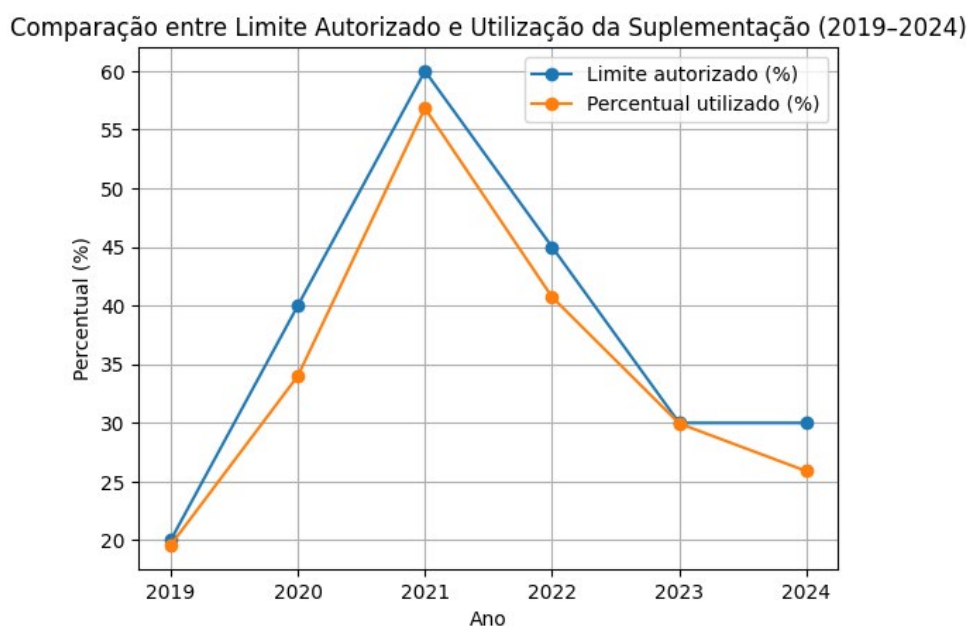
FIGURA 1 – Evolução da utilização da suplementação orçamentária (2019–2024)



Fonte: elaboração própria com base nas Leis Orçamentárias Anuais do Estado de Alagoas e nos registros de execução orçamentária.

Com o objetivo de complementar essa análise, a Figura 2 apresenta a comparação entre o limite máximo autorizado para abertura de créditos suplementares e o percentual efetivamente utilizado em cada exercício financeiro.

FIGURA 2 – Comparação entre limite autorizado e percentual utilizado de suplementação (2019–2024)



Fonte: elaboração própria com base nas Leis Orçamentárias Anuais do Estado de Alagoas e nos registros de execução orçamentária.

A comparação entre os limites autorizados e a utilização efetiva permite compreender com maior precisão o grau de flexibilidade orçamentária concedido pelo Poder Legislativo e o nível de dependência desse instrumento por parte da administração pública estadual. Observa-se que, em todos os exercícios analisados, o percentual efetivamente utilizado permaneceu inferior ao limite máximo autorizado, indicando que a ampliação da margem de suplementação funcionou também como mecanismo de segurança institucional para acomodar eventuais variações fiscais e administrativas.

No exercício de 2019, a Lei Orçamentária Anual autorizava inicialmente a abertura de créditos suplementares até o limite de 15% da despesa total fixada. No decorrer do exercício, a Lei nº 8.140/2019 ampliou esse limite para 20%. A utilização efetiva atingiu 19,58%, aproximando-se do limite final autorizado. Esse resultado indica que a administração pública estadual recorreu de forma significativa ao instrumento de suplementação para ajustar a execução orçamentária às demandas surgidas ao longo do exercício.

No exercício de 2020, primeiro ano da pandemia da COVID-19, observa-se ampliação expressiva da flexibilidade orçamentária. Embora a Lei Orçamentária tenha inicialmente autorizado suplementações até 15%, o limite foi ampliado para 30% por meio da Lei nº 8.279/2020 e posteriormente para 40% pela Lei nº 8.357/2020. Nesse contexto de elevada incerteza fiscal e necessidade de respostas emergenciais por parte do Estado, a utilização efetiva alcançou aproximadamente 34%. Esse comportamento reflete o papel da suplementação orçamentária como instrumento de adaptação do orçamento público diante de choques inesperados, especialmente relacionados às despesas com saúde pública, assistência social e demais medidas de enfrentamento da crise sanitária.

O exercício de 2021 representa o ponto máximo de flexibilidade orçamentária no período analisado. A Lei Orçamentária autorizou inicialmente suplementações até 10% da despesa total fixada, porém sucessivas majorações legislativas elevaram esse limite ao longo do ano, alcançando 60% ao final do exercício. A utilização efetiva atingiu 56,83%, evidenciando elevada dependência desse mecanismo para viabilizar ajustes na execução orçamentária. Esse cenário pode ser interpretado como reflexo da continuidade dos efeitos da pandemia, que ainda exigiam significativa capacidade

de adaptação do planejamento orçamentário às novas prioridades governamentais.

A partir de 2022 observa-se mudança relevante nesse padrão. Embora o limite autorizado tenha sido ampliado progressivamente ao longo do exercício, passando de 10% na Lei Orçamentária para 45% ao final do ano, a utilização efetiva foi de 40,73%. Ainda que expressivo, esse percentual já representa redução em relação ao exercício anterior, sugerindo início de um processo de normalização do ambiente fiscal e administrativo após o período mais crítico da crise sanitária.

Nos exercícios de 2023 e 2024 essa tendência torna-se mais evidente. Em 2023, o limite final autorizado para suplementações foi de 30%, após majorações ao longo do exercício, enquanto a utilização efetiva atingiu 29,95%. A proximidade entre esses valores indica maior aderência entre o planejamento inicial e a execução orçamentária. Em 2024, embora o limite final autorizado também tenha sido fixado em 30%, a utilização efetiva ficou em torno de 25,89%, sinalizando menor dependência do instrumento de suplementação para adequar o orçamento durante o exercício.

Esse comportamento também pode ser interpretado à luz da literatura sobre incrementalismo orçamentário. De acordo com essa perspectiva, decisões orçamentárias tendem a ocorrer por meio de ajustes graduais ao longo do tempo, refletindo mudanças nas condições econômicas, institucionais e nas prioridades governamentais. Assim, a redução progressiva da dependência de créditos suplementares observada nos exercícios mais recentes pode indicar maior estabilidade no processo de execução orçamentária e maior aderência entre o planejamento inicial e a implementação das políticas públicas.

De forma geral, a trajetória observada ao longo do período analisado indica possível processo de amadurecimento institucional na gestão orçamentária do Estado de Alagoas. Após um período marcado por elevada flexibilidade decorrente das condições excepcionais impostas pela pandemia, verifica-se redução progressiva da utilização da suplementação orçamentária, especialmente a partir de 2022.

Sob a perspectiva da governança orçamentária, os resultados também evidenciam a importância da interação institucional entre os poderes Executivo e Legislativo na definição do grau de flexibilidade do orçamento público. A necessidade recorrente de

majoração dos limites autorizados, particularmente nos exercícios de 2020 e 2021, demonstra o papel do Poder Legislativo na ampliação da margem de atuação do Executivo diante de contextos de elevada incerteza fiscal e social. Ao mesmo tempo, a redução da utilização desse instrumento nos exercícios mais recentes pode indicar aprimoramento nos processos internos de planejamento, coordenação e monitoramento da execução orçamentária.

Esses resultados também dialogam com a literatura sobre planejamento e execução orçamentária, especialmente com abordagens que apontam a natureza incremental do orçamento público. De acordo com essa perspectiva, o orçamento tende a sofrer ajustes graduais ao longo do exercício em função de mudanças nas condições econômicas, nas prioridades governamentais e nas demandas sociais. Nesse contexto, os créditos suplementares funcionam como mecanismo institucional que permite acomodar essas variações sem a necessidade de reformulação integral do orçamento aprovado.

Entretanto, a interpretação desses resultados deve ser realizada com cautela. A menor utilização de créditos suplementares não pode ser compreendida, isoladamente, como evidência definitiva de melhoria na qualidade do planejamento orçamentário. Em determinados contextos, níveis mais elevados de suplementação podem representar resposta adequada da administração pública a mudanças nas condições macroeconômicas, variações na arrecadação ou redefinições de prioridades governamentais.

Ainda assim, quando analisados em conjunto com o contexto institucional e fiscal do período estudado, os dados sugerem que a administração pública estadual conseguiu gradualmente aprimorar seus instrumentos de planejamento e execução orçamentária, reduzindo a necessidade de ajustes significativos ao longo do exercício financeiro.

7. CONCLUSÃO

O presente estudo analisou o comportamento do percentual de suplementação orçamentária em um ente subnacional brasileiro no período de 2019 a 2024, com o objetivo de compreender em que medida esse indicador pode contribuir para a avaliação da qualidade do planejamento público.

Os resultados evidenciam forte expansão da flexibilidade orçamentária durante o período crítico da pandemia da COVID-19, seguida por trajetória gradual

de redução da dependência de créditos suplementares nos anos subsequentes.

Essa dinâmica sugere que, após período de elevada incerteza fiscal, o sistema orçamentário analisado passou por processo de recomposição institucional, com aprimoramento progressivo das práticas de planejamento e execução orçamentária.

Do ponto de vista da governança fiscal, limites mais moderados de suplementação podem contribuir para fortalecer o papel do Poder Legislativo no controle das alterações orçamentárias e ampliar a transparência perante a sociedade. Além disso, a utilização mais contida desse instrumento tende a estimular maior rigor técnico na elaboração das propostas orçamentárias pelas unidades gestoras.

Conclui-se que o percentual de suplementação, quando analisado em conjunto com sua utilização efetiva e com o contexto fiscal vigente, pode funcionar como indicador indireto de qualidade orçamentária. O caso analisado oferece evidências empíricas de que a redução gradual da dependência de créditos suplementares pode estar associada ao fortalecimento do planejamento público e à consolidação do orçamento como instrumento estratégico de gestão governamental.

Como elemento adicional de contexto, observa-se que a Lei Orçamentária Anual do Estado de Alagoas para o exercício de 2025 manteve o limite de suplementação em 30%, patamar semelhante ao observado nos exercícios mais recentes analisados neste estudo. Entretanto, para o exercício de 2026 foi aprovado limite inicial significativamente menor, fixado em 5% da despesa total, indicando possível mudança no padrão de flexibilidade orçamentária autorizado pelo Poder Legislativo. Ainda que a análise da execução desses exercícios extrapole o recorte temporal desta pesquisa, essa alteração pode sinalizar avanço adicional no processo de fortalecimento do planejamento orçamentário e na busca por maior aderência entre o orçamento aprovado e sua execução.

Além de contribuir para o debate acadêmico sobre governança orçamentária, os resultados apresentados também oferecem subsídios para gestores públicos e formuladores de políticas fiscais interessados em aprimorar os mecanismos de planejamento e execução do orçamento público. A análise da suplementação orçamentária, quando realizada de forma sistemática, pode funcionar como instrumento adicional de monitoramento da qualidade do planejamento fiscal e da aderência entre o orçamento aprovado e sua execução ao longo do exercício financeiro.

8. Referências

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2025.
2. BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 22 dez. 2025.
3. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11 dez. 2025.
4. GIACOMONI, James. Orçamento público. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
5. GIACOMONI, James. Orçamento governamental: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019.
6. GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
7. ALAGOAS. Lei nº 8.091, de 23 de janeiro de 2019. Estima a receita e fixa a despesa do Estado de Alagoas para o exercício financeiro de 2019. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 2019.
8. ALAGOAS. Lei nº 8.140, de 7 de agosto de 2019. Altera dispositivo da Lei nº 8.091, de 23 de janeiro de 2019, para ampliar o limite de abertura de créditos suplementares. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 2019.
9. ALAGOAS. Lei nº 8.226, de 3 de janeiro de 2020. Estima a receita e fixa a despesa do Estado de Alagoas para o exercício financeiro de 2020. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 2020.
10. ALAGOAS. Lei nº 8.279, de 16 de julho de 2020. Altera dispositivo da Lei nº 8.226, de 3 de janeiro de 2020, para ampliar o limite de abertura de créditos suplementares. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 2020.
11. ALAGOAS. Lei nº 8.357, de 2 de dezembro de 2020. Altera dispositivo da Lei nº 8.226, de 3 de janeiro de 2020, para ampliar o limite de abertura de créditos suplementares. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 2020.
12. ALAGOAS. Lei nº 8.377, de 18 de janeiro de 2021. Estima a receita e fixa a despesa do Estado de Alagoas para o exercício financeiro de 2021. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 2021.
13. ALAGOAS. Lei nº 8.408, de 28 de abril de 2021. Altera dispositivo da Lei nº 8.377, de 18 de janeiro de 2021, para ampliar o limite de abertura de créditos suplementares. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 2021.
14. ALAGOAS. Lei nº 8.498, de 15 de setembro de 2021. Altera dispositivo da Lei nº 8.377, de 18 de janeiro de 2021, para ampliar o limite de abertura de créditos suplementares. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 2021.
15. ALAGOAS. Lei nº 8.532, de 26 de outubro de 2021. Altera dispositivo da Lei nº 8.377, de 18 de janeiro de 2021, para ampliar o limite de abertura de créditos suplementares. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 2021.
16. ALAGOAS. Lei nº 8.562, de 20 de dezembro de 2021. Altera dispositivo da Lei nº 8.377, de 18 de janeiro de 2021, para ampliar o limite de abertura de créditos suplementares. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 2021.
17. ALAGOAS. Lei nº 8.590, de 27 de janeiro de 2022. Estima a receita e fixa a despesa do Estado de Alagoas para o exercício financeiro de 2022. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 2022.
18. ALAGOAS. Lei nº 8.667, de 18 de maio de 2022. Altera dispositivo da Lei nº 8.590, de 27 de janeiro de 2022, para ampliar o limite de abertura de créditos suplementares. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 2022.
19. ALAGOAS. Lei nº 8.745, de 9 de setembro de 2022. Altera dispositivo da Lei nº 8.590, de 27 de janeiro de 2022, para ampliar o limite de abertura de créditos suplementares. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 2022.
20. ALAGOAS. Lei nº 8.771, de 15 de dezembro de 2022. Altera dispositivo da Lei nº 8.590, de 27 de janeiro de 2022, para ampliar o limite de abertura de créditos suplementares. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 2022.

21. ALAGOAS. Lei nº 8.791, de 29 de dezembro de 2022. Estima a receita e fixa a despesa do Estado de Alagoas para o exercício financeiro de 2023. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 2022.
22. ALAGOAS. Lei nº 8.940, de 17 de agosto de 2023. Altera dispositivo da Lei nº 8.791, de 29 de dezembro de 2022, para ampliar o limite de abertura de créditos suplementares. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 2023.
23. ALAGOAS. Lei nº 9.036, de 7 de novembro de 2023. Altera dispositivo da Lei nº 8.791, de 29 de dezembro de 2022, para ampliar o limite de abertura de créditos suplementares. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 2023.
24. ALAGOAS. Lei nº 9.147, de 16 de janeiro de 2024. Estima a receita e fixa a despesa do Estado de Alagoas para o exercício financeiro de 2024. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 2024.
25. ALAGOAS. Lei nº 9.336, de 23 de julho de 2024. Altera dispositivo da Lei nº 9.147, de 16 de janeiro de 2024, para ampliar o limite de abertura de créditos suplementares. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 2024.
26. ALAGOAS. Lei nº 9.400, de 13 de novembro de 2024. Altera dispositivo da Lei nº 9.147, de 16 de janeiro de 2024, para ampliar o limite de abertura de créditos suplementares. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 2024.
27. ALAGOAS. Lei nº 9.421, de 13 de dezembro de 2024. Altera dispositivo da Lei nº 9.147, de 16 de janeiro de 2024, para ampliar o limite de abertura de créditos suplementares. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 2024.
28. ALAGOAS. Governo do Estado de Alagoas. Resultado fiscal de Alagoas confirma solidez em 2025 com alta de 20,8% em investimentos. Maceió: Governo do Estado de Alagoas, 2025. Disponível em: <https://alagoas.al.gov.br/noticia/resultado-fiscal-de-alagoas-confirma-solidez-2025-com-alta-de-208-em-investimentos>. Acesso em: 12 mar. 2026.
29. SEFAZ ALAGOAS. Alagoas age com responsabilidade fiscal e tem melhor regra de ouro do país, aponta CLP. Maceió: Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas, 2024. Disponível em: <https://www.sefaz.al.gov.br/noticias/item/3566-alagoas-age-com-responsabilidade-fiscal-e-tem-melhor-regra-de-ouro-do-pais-aponta-clp>. Acesso em: 12 mar. 2026.
30. SEFAZ ALAGOAS. Alagoas institui novo regime fiscal para equilibrar orçamento público. Maceió: Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas, 2024. Disponível em: <https://www.sefaz.al.gov.br/noticias/item/3651-alagoas-institui-novo-regime-fiscal-para-equilibrar-orcamento-publico>. Acesso em: 12 mar. 2026.

O Marco de gastos de médio prazo como paradigma para regras fiscais estáveis: síntese da experiência de um estado da federação

- **Carlos Eduardo Pereira Siqueira Meneses**

Secretaria da Fazenda do Estado de Sergipe, Brasil
E-mail: cadu.siqueira@fazenda.se.gov.br

- **Marcos Felipe de Almeida Gomes**

Secretaria de Planejamento, Orçamento e Inovação do Estado de Sergipe, Brasil
E-mail: mfelipe.almeida@seplan.se.gov.br

Resumo

O artigo analisa o papel do equilíbrio fiscal como condição essencial para a sustentabilidade das contas públicas e para a efetividade das políticas públicas, destacando a relevância de regras fiscais estruturadas e consistentes ao longo do tempo. Nesse contexto, discute-se a crescente adoção do Marco de Gastos de Médio Prazo (Medium Term Expenditure Framework – MTEF) como paradigma internacional de gestão fiscal, caracterizado pela integração entre planejamento, orçamento e avaliação, com base em projeções plurianuais e limites de despesa.

O estudo tem como objetivo examinar a experiência do Estado de Sergipe, que, por meio da Lei Complementar Estadual nº 397/2023, instituiu um conjunto de mecanismos alinhados aos princípios do MTEF. A pesquisa, de abordagem qualitativa e natureza descritivo-analítica, fundamenta-se na análise normativa e comparativa, buscando identificar o grau de aderência do modelo estadual às práticas internacionais e seus potenciais efeitos sobre a gestão fiscal.

No referencial teórico, destaca-se a distinção entre o Plano Plurianual (PPA) e o MTEF. Enquanto o PPA possui caráter estratégico e indicativo, com limitada capacidade de orientar a alocação de recursos, o MTEF introduz disciplina fiscal intertemporal, com tetos de despesa, previsibilidade e maior vinculação entre planejamento e execução orçamentária.

Os resultados indicam que a legislação sergipana incorpora elementos centrais do MTEF, como a utilização de projeções macrofiscais, limitação do crescimento das despesas, monitoramento contínuo e orientação para resultados mensuráveis. Contudo, a implementação ainda enfrenta desafios institucionais, especialmente na regulamentação de dispositivos complementares e no fortalecimento da cultura de avaliação de políticas públicas.

Conclui-se que a experiência de Sergipe representa um avanço relevante no cenário subnacional brasileiro, com potencial para aprimorar a racionalidade alocativa e a qualidade do gasto público, embora sua efetividade dependa do aprofundamento institucional e da consolidação de práticas de monitoramento e avaliação.

Palavras-chave: Planejamento; LOA; MTEF; Política Fiscal.

1. INTRODUÇÃO

O equilíbrio fiscal, ou seja, o equilíbrio das contas públicas, é condição de gestão de grande relevância,

funcionando como premissa para construção de políticas públicas, baliza para a execução das despesas e referência para avaliação de resultados. Nesse sentido,

muito se tem debatido sobre os modelos de regras fiscais, que alguns denominam “arcabouço fiscal”, a fim de estabelecer o paradigma normativo mais adequado. Para isso, pode-se dizer que é necessário buscar medidas eficazes, aptas a estabelecer premissas exequíveis por razoável período e compatíveis com os preceitos de desenvolvimento e justiça social.

No campo da ineficácia das regras fiscais, não é difícil constatar no histórico de diversos países que a negligência em relação ao controle fiscal provoca crises agudas e mais prolongadas, tendo em vista que, nesses casos, prevalece a baixa capacidade financeira de adoção de medidas corretivas atrelada à inexistência ou precariedade dos planos de contingência. No Brasil, há firme discussão sobre a solidez e a eficácia das bases normativas do equilíbrio fiscal, com sucessivas alterações, inclusive a nível constitucional. Em estados federados, também não se pode olvidar da necessidade de estabelecer regras e medidas de equilíbrio fiscal a nível subnacional, visto que a autonomia administrativa e financeira de cada ente, se não exercida com respaldo em um conjunto sólido de premissas, pode levar a situações de descontrole das contas, a políticas públicas de baixa qualidade e ao consequente comprometimento do desenvolvimento socioeconômico.

Independentemente do universo de abrangência, tem ganhado força como importante paradigma fiscal o Marco de Gastos de Médio Prazo (*Medium Term Expenditure Framework - MTEF*). Segundo Gadelha, “o MTEF é uma das principais práticas de planejamento e gestão orçamentária que definem a reforma contemporânea da gestão das finanças públicas em diversos países” (2023, p. 7), expondo, ainda, o êxito que esse marco tem obtido em diferentes nações. Da mesma maneira, esclarece que “a disciplina fiscal intertemporal é um dos fatores determinantes para o crescimento econômico sustentável” (GADELHA, 2023, p. 8), destacando que o cerne do debate fiscal deve ser a obtenção de bons resultados na execução das despesas públicas dentro das limitações existentes.

Nesse contexto, o presente artigo analisa a experiência que o Estado de Sergipe adotou, por meio da Lei Complementar Estadual 397/2023, um conjunto de medidas alinhadas aos princípios do MTEF, buscando fortalecer o equilíbrio fiscal e qualificar a gestão das despesas públicas. O objetivo é discutir sintetizar os fundamentos teóricos do MTEF, descrever o desenho

normativo adotado em Sergipe e formular uma crítica sobre seus potenciais e limitações.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O MTEF é definido pela OCDE como “uma abordagem estruturada para integrar a política fiscal e o orçamento em um horizonte plurianual, e vincula a previsão fiscal, os objetivos ou regras fiscais e o planejamento futuro das estimativas orçamentárias plurianuais” (2019, p. 53). Como se observa, trata-se de uma tentativa de vincular as medidas de equilíbrio fiscal ao ciclo orçamentário, utilizando um horizonte plurianual lastreado em estimativas e previsões vinculativas. Portanto, a ação planejada e a alocação de recursos segundo critérios de prioridade e eficiência, respeitada a disponibilidade financeira, torna o MTEF um paradigma fiscal ao mesmo tempo complexo e exitoso.

Conforme expõe Gadelha (2023), o MTEF possui três estágios de implementação, a saber: a) marco fiscal de médio prazo, com ênfase em projeções, metas, tetos plurianuais de despesas; b) marco orçamentário de médio prazo, agregando as necessidades e prioridades estratégicas ao nível orçamentário, em observância aos agregados macrofiscais; e c) marco de desempenho de médio prazo, fundado na avaliação de desempenho e medição e avaliação de produtos e resultados. Cada estágio é agregado ao anterior, de modo a robustecer o processo alocativo e culminar com o efetivo reconhecimento à qualidade do gasto público.

A literatura enfatiza que a eficácia do MTEF depende da articulação entre planejamento, orçamento e avaliação de políticas públicas, bem como da capacidade institucional dos entes governamentais de produzir projeções consistentes, monitorar a execução orçamentária e ajustar políticas ao longo do tempo. Nesse sentido, o MTEF não se limita a um instrumento normativo, mas pressupõe mudanças organizacionais, metodológicas e culturais na gestão pública.

Importante diferenciar, desde já, Plano Plurianual (PPA) e MTEF. O primeiro constitui-se como instrumento para estabelecer diretrizes, objetivos e metas da administração pública dentro do lapso de quatro anos, a contar do segundo ano de mandato. Albuquerque, Medeiros e Feijó apresentam uma importante advertência a respeito do PPA que é deveras relevante para o presente estudo, pois, ao rememorar que “não compete ao PPA estimar receita e, tampouco, fixar

despesa” (2022, p. 71), arrematam que “a simples previsão de um programa e ação no PPA não lhe garante recursos para sua execução” (idem). Cabe ao PPA, portanto, estabelecer a base estratégica da ação governamental e definir os programas a serem executados através das ações previstas nas Leis Orçamentárias a ele vinculadas.

Mesmo considerada a sua importância normativa, na prática a literatura considera que há limitação quanto a sua capacidade efetiva de orientar a alocação de recursos e, conseqüentemente, a formulação orçamentária. Há, pois, uma tendência de baixa aderência entre o planejamento ali exposto e o orçamento anual (GIACOMONI, 2022). Isso porque, conforme as premissas apresentadas, o PPA manifesta as diretrizes para enfrentamento dos problemas identificados no momento de sua elaboração, sem alocar recursos para tanto nem preservar fontes de custeio que garantam que o programa será executado. Apesar de sua importância formal e teórica para a estruturação da atuação estratégica dos entes públicos, geralmente não há definição de responsabilidades objetivas baseadas na estrutura programática, de modo que a execução da estratégia tende a seguir outras conformações institucionais, sem centralizar o funcionamento da organização de acordo com as premissas dos programas.

Nesse cenário, o MTEF mostra-se um modelo alternativo e complementar, integrando planejamento estratégico, restrições fiscais e a própria programação anual do PPA. Para a OCDE, esse instrumento possui uma abordagem mais estruturada com projeções fiscais, metas e planejamento orçamentário com horizonte de médio prazo. Trata-se do estabelecimento de limitadores atrelados a projeções de médio prazo que vinculam os tomadores de decisão e respeitam o limite das disponibilidades previsto para o período. Em relevante publicação sobre o tema, o Banco Mundial (*The International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank*) assim definiu:

Um MTEF (Quadro de Despesas de Médio Prazo) é uma estrutura de política estratégica e de gastos de todo o governo, dentro da qual ministros e ministérios setoriais recebem maior responsabilidade pelas decisões de alocação e pelo uso de recursos. A chave para um MTEF bem-sucedido é que os mecanismos institucionais auxiliem e exijam que os

tomadores de decisão relevantes equilibrem o que é acessível no agregado em relação às prioridades políticas do país. O MTEF consiste em um limite de recursos “top-down” (de cima para baixo), uma estimativa “bottom-up” (de baixo para cima) dos custos atuais e de médio prazo das políticas existentes e, por fim, a compatibilização desses custos com os recursos disponíveis. A correspondência de custos deve ocorrer normalmente no contexto do processo orçamentário anual, que deve focar na necessidade de mudanças de política para refletir as alterações nas condições macroeconômicas, bem como as mudanças nas prioridades estratégicas do governo. Definir de forma conservadora o limite de recursos agregados de médio prazo deve ajudar a mudar a psicologia do orçamento de uma mentalidade de “necessidades” para uma de “disponibilidade”, além de aumentar a previsibilidade dos fluxos de recursos e das políticas nos prazos médio e curto. (1998, p. 46)

O que se observa é que o MTEF, diferente do PPA, visa estabelecer limites previsíveis, observância dos custos efetivos das políticas públicas e a compatibilização entre custos e limites. Para Gadelha (2023), o PPA tem uma lógica programática e descritiva, já o MTEF tem sua estrutura baseada em limites fiscais e projeções macroeconômicas, com tetos de despesa e prioridades na alocação, demonstrada uma maior vinculação à execução orçamentária. O PPA tem caráter indicativo, com dificuldade de apontar decisões alocativas no curto prazo, enquanto o MTEF tem uma disciplina fiscal no horizonte de médio prazo, alinhando metas fiscais e previsões de receita e despesa, tornando-se um mecanismo de monitoramento contínuo.

Seria possível dizer, nessa ordem de ideias, que o MTEF pode (e deve) transição de um orçamento autorizativo/formal para um orçamento de desempenho. Quando a rigidez orçamentária (gastos obrigatórios, vinculações e indexações) é alta, o espaço para a discricionariedade encolhe, e é justamente aí que o Marco de Gastos de Médio Prazo (MGMP) se torna vital.

Ele não serve apenas para “cortar”, mas para dar previsibilidade. Ao integrar o planejamento (PPA) com a restrição fiscal (MGMP), o gestor consegue priorizar o que realmente gera valor público.

3. METODOLOGIA

O estudo possui abordagem qualitativa, de natureza descritivo-analítica, adequada à compreensão aprofundada de experiências institucionais e arranjos legais voltados ao estabelecimento de regras fiscais. O caso de análise corresponde à análise de lei complementar e das suas respectivas regulamentações, ao passo em que identifica as medidas efetivamente adotadas, a fim de identificar a aderência e a eficácia da evolução do marco de médio prazo estadual.

A metodologia interpretativa ou hermenêutica será utilizada segundo os métodos sistemático e teleológico, além de utilizar técnicas comparativas, a fim de identificar se o conjunto normativo analisado é compatível com os conceitos e técnicas do MTEF.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise evidencia que a legislação estadual em questão busca preencher lacuna existente no ordenamento jurídico do estado de Sergipe no que se refere à adoção de regras fiscais orientadas por uma perspectiva plurianual. Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleça limites e diretrizes gerais para a gestão fiscal, não há, em nível nacional, norma que detalhe mecanismos específicos de controle das despesas subnacionais com base em projeções e métricas de médio prazo.

Verifica-se, pois, que a Lei Complementar Estadual nº 397/2023 dispõe que “a gestão fiscal deve considerar, dentre outros elementos, as projeções de variáveis macroeconômicas e fiscais de médio prazo” (art. 1, § 1º). Ainda no âmbito de premissas gerais, a lei institui o “dever de todo ordenador de despesa buscar resultados efetivos na realização de políticas públicas, direcionando os gastos para a obtenção de resultados mensuráveis (...) e compatíveis com o equilíbrio fiscal” (art. 1º, § 3º). Consideradas as análises da OCDE, de Gadelha e de outros estudiosos da matéria, é possível identificar que a gestão fiscal do ente subnacional está concebida em consonância com os elementos característicos do MTEF, uma vez que considera a essencialidade das projeções de médio prazo, a busca por resultados efetivos, a mensurabilidade da ação estatal e a compatibilidade da execução das despesas com o equilíbrio fiscal.

A citada lei traz consigo um conjunto de diretrizes fiscais e mecanismos de gestão que evidenciam a incorporação dos elementos típicos de MTEF, é o início da construção e um arranjo institucional com

a finalidade de integrar o planejamento, orçamento e o monitoramento de resultados, compatível com a gestão fiscal moderna.

Da mesma maneira, a multicitada lei complementar reforça a obrigatoriedade de construção de plano de trabalho anual para as ações orçamentárias, o que foi regulamentado por Decreto e estabelece o acompanhamento do “Nível de Evolução da Ação em relação ao Programa”, de modo a garantir o controle da execução financeira previsto no PPA. Essa inovação traz concretude ao acompanhamento da execução do PPA, que costumava ser uma referência de médio prazo sem uso prático na execução das despesas. Essa obrigatoriedade restou traduzida em uma das regulamentações da citada, notadamente a que se apresenta através do Decreto nº 1.094/2025, que dispõe:

Art. 1º Este Decreto regulamenta o Plano de Trabalho Anual de que trata o art. 2º da Lei Complementar 397, de 29 de dezembro de 2023, denominado Programa Anual de Trabalho pelo art. 2º, § 2º, III, da Lei (Federal) nº 4.320, de 17 de março de 1964, que deve ser anexado ao projeto de Lei Orçamentária Anual, a partir do exercício de 2026. Parágrafo único. Os órgãos, e entidades da Administração Pública direta e indireta do Estado de Sergipe que estiverem inseridos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social devem entregar seu plano anual ao Órgão Central de Orçamento do Estado de Sergipe, obedecendo ao prazo estabelecido pelo mesmo e contendo as informações detalhadas nesse regulamento.

Art. 2º No Plano de Trabalho Anual devem estar explícitas as seguintes informações, conforme modelo contido no Anexo Único deste Decreto: (...)

XII – Nível de Evolução do Projeto: medida utilizada apenas para ações do tipo projeto para acompanhamento do avanço previsto para o exercício em relação à conclusão do projeto, nos seguintes termos:

a) Referência: nível de evolução do projeto até o final do exercício anterior ao exercício da vigência da LOA;

b) Ano de Início: ano de início da ação;

c) Evolução da Execução: meta de evolução da execução do projeto para o exercício de vigência da LOA;

d) *Ano de Fim: ano em que a ação será concluída.*
XIII – Nível de Evolução da Ação em relação ao Programa: medida utilizada para acompanhamento do avanço do programa previsto para o exercício, nos seguintes termos:

$$\frac{\text{Valor da Ação}}{\text{Valor do Programa para o exercício}};$$

b) *% da Previsão Total do Programa: proporção do valor da ação em relação ao valor total do programa, mensurada pela fórmula:*

$$\frac{\text{Valor da Ação}}{\text{Valor total do Programa previsto no PPA}};$$

a) *% da Previsão Anual do Programa: proporção do valor da ação em relação ao valor anual do programa, mensurada pela fórmula:*

Como se observa, seguindo a premissa de que o Marco de Médio Prazo funciona como elo entre o PPA e o Orçamento, o Estado de Sergipe regulou expressamente a vinculação do processo alocativo à demonstração do nível de evolução do projeto e do nível de evolução da ação orçamentária em relação ao PPA. O objetivo é o de conduzir a execução da despesa à busca por resultados no médio prazo, respeitando os limites de gastos, os objetivos do PPA e a capacidade executiva da Unidade.

Como se trata de regulamento criado em 2025, o primeiro exercício de vigência é o corrente (2026).

Portanto, ainda está em curso o processo de acompanhamento. Por outro lado, vale destacar os elementos introduzidos na construção e nas métricas de acompanhamento da LOA vigente (Lei nº 9.858/2026). A partir de 2026, o Plano de Trabalho passou a ser acompanhado através de uma funcionalidade o Sistema de Gestão Integrada do Estado (i-Gesp) através de relatório próprio, denominado “Detalhamento do Plano de Trabalho”. O recorte a seguir demonstra a estrutura do Plano, em atendimento ao Decreto 1.094/2025:

Ação:	1206	Aquisição de Imóveis para Melhoria e Expansão do Ensino Médio		
Tipo:	1	Projeto		
Finalidade da Ação:		Assegurar a oferta de vagas no Ensino Médio em localidades onde haja carência de unidades escolares que suportem a demanda existente, observada a necessária ampliação da capacidade de vagas da rede física estadual de Ensino Médio para dar suporte à expansão do Ensino Médio em Tempo Integral, bem como para garantir o padrão mínimo estrutural de funcionamento escolar da rede estadual.		
UO Ação:	18101	Secretaria de Estado da Educação		
Função:	12	Educação		
Subfunção:	362	Ensino Médio		

META FÍSICA				
Meta	Produto	Unidade de Medida	Etapas	Sazonalidade
2	1474 - Imóvel Adquirido	UNIDADE	Parcial	MENSAL

SUBTÍTULOS (TERRITORIALIZAÇÃO DA AÇÃO)		
Localizações	Meta	Valor Total(R\$)
Não Territorializada	2	2.000.000,00

NÍVEL DE EVOLUÇÃO DO PROJETO			
Referência	Ano de Início	Evolução da Execução	Ano de Fim
50,00%	01/01/2026	50,00%	31/12/2026

NÍVEL DA AÇÃO EM RELAÇÃO AO PROGRAMA DE GOVERNO	
% da Previsão Anual do Programa	% da Previsão Total do Programa
0,37%	0,09%

O produto da ação auxilia no atingimento de alguma meta prevista no PPA? SIM

Extraí-se do recorte que todos os elementos contidos no supracitado decreto estão demonstrados no Detalhamento do Plano de Trabalho de cada Ação Orçamentária. Isso tem permitido medidas de acompanhamento e, no processo de formulação da próxima LOA, garantirá uma nova abordagem alocativa, com métricas que permitirão replicar metas bem dimensionadas e compatíveis com o limite fiscal. Consequentemente, previsões inadequadas, metas inatingíveis e ritmos de execução plurianual incompatíveis com as projeções de médio prazo poderão ser revisados.

Com tal ferramenta, o monitoramento da execução passa a ser realista, focado em entregas e comprometido com os limitadores fiscais. Muitas vezes, um órgão gasta 100% do seu orçamento (eficiência financeira), mas entrega apenas 40% das metas físicas (ineficiência finalística). Por sua vez, a regulamentação do Estado de Sergipe passa a permitir o cruzamento desses dados, a fim de avaliar as metas propostas, a alocação orçamentária, o objetivo perseguido (inclusive a nível de PPA), o resultado efetivamente alcançado e o valor gasto. Como grande resultado, é possível citar que o gestor visualiza o Custo Unitário da Entrega, permitindo ajustes no MTEF para o ciclo seguinte. O Orçamento deixa de ser meramente incremental e passa a ter o desempenho como elemento fundante. Isso transforma o orçamento em um instrumento dinâmico, e não em uma peça estática aprovada uma vez por ano.

E por mais que a rigidez orçamentária seja um problema em todos os níveis federativos, é necessário reconhecer que ela é usada, muitas vezes, como argumento para mascarar a ineficiência. Isso porque a obrigatoriedade de alocação, apesar de engessar a destinação dos recursos conforme critérios mais específicos, não pode ser utilizada como justificativa para gastos ineficientes. Os marcos de médio prazo, ao enfatizar a importância das previsões, conferem razoável grau de assertividade quanto ao volume de recursos destinado a áreas mais vinculadas, como educação. Isso permite que o planejamento funcione e as despesas sejam executadas onde o gasto público é mais necessário e dá mais retorno. Nesse sentido, como já dito, o MTEF força a administração a sair do “incrementalismo” (repetir o orçamento do ano anterior com um ajuste) e adotar a seletividade. Se o espaço fiscal é curto, a escolha de quais programas

do PPA receberão recursos deve ser baseada em evidências de impacto.

Aliado a isso, uma metodologia auxiliar ao MTEF é utilizada pelo Estado de Sergipe. Trata-se do *Spending Review* ou Revisão de Gastos. Para tanto, foi editado o Decreto nº 1.205/2025, que “Institui Grupo de Trabalho Técnico com a finalidade de realizar *Spending Review* e organizar os processos de ordenação de despesas dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual”. O Grupo tem objetivos importantes e foi empoderado a atuar proativamente na busca pela qualidade do gasto. Vejamos sua redação, com a introdução de destaques para fins de análise:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito da Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ, o Grupo de Trabalho Técnico para Spending Review e Ordenação de Despesas, com a finalidade de:

*I – realizar **análises sistemáticas de revisão de gastos públicos** (Spending Review), com foco na eficiência, eficácia e economicidade dos dispêndios;*
*II – propor medidas de **reestruturação, priorização ou redirecionamento de despesas**, com base em evidências e critérios técnicos, visando a melhoria da qualidade do gasto e a adequada entrega dos serviços públicos;*

*III – **padronizar, aperfeiçoar e organizar os processos de ordenação de despesas** nos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual;*

IV – prestar apoio técnico-operacional ao Grupo Técnico do Conselho de Reestruturação e Ajuste Fiscal;

V – cumprir determinações, diretrizes e eventuais ordens de serviço emitidas pela Secretária de Estado da Fazenda.

Parágrafo único. Para desenvolver suas atribuições, o Grupo de Trabalho, sem prejuízo de outras medidas, analisará contratos, convênios, parcerias, termos de fomento e tudo o mais que se fizer necessário ao bom desempenho dos trabalhos, devendo os Órgãos e Entidades prestar o apoio solicitado à execução do Spending Review.

O trecho acima traz importantes regras para que o *Spending Review* funcione. Entendendo, pois, que o *Spending Review* é a “institucionalização de um processo de reavaliação periódica de programas,

ações, vinculações orçamentárias, gastos tributários e subsídios existentes, com o objetivo de aumentar o gasto em programas com maiores resultados para a população” (SHIMAMURA, HORTA, 2023, p. 50), observa-se que o Estado de Sergipe já tem dedicado esforços para a adequada análise da despesa pública, a fim de focá-la na busca por resultados eficientes, efetivos e eficazes. Relatórios já foram produzidos sobre importantes achadas na análise das despesas, viabilizando a adoção de medidas corretivas e reprojecção do uso dos recursos.

Até mesmo sugestões para novos padrões de contratação têm surgido, tudo lastreado em estudos desenvolvidos a partir das revisões de despesas promovidas pelo Grupo de Trabalho. As recomendações exaradas incluem desde adoção de indicadores até análise detalhada das planilhas de composição de preços, podendo-se extrair como um apontamento relevante a sugestão de “**aplicação do Instrumento de Medição de Resultado (IMR)**, conforme o Decreto Estadual nº 342/2023”. Os relatórios são de trâmite

interno, utilizando-se um recorte de recomendação que serve para todo o país e não caracteriza informação sensível para o Estado. A universalização do IMR é medida que interessa a todos os entes e tem o potencial de regular e otimizar a execução dos contratos públicos, de modo a viabilizar que os entes públicos superem o descrédito existente em torno das despesas que realiza, já que, por esse Instrumento, os pagamentos estariam condicionados aos resultados efetivamente produzidos pelo contratado em favor do setor público.

Para além disso, também se observa na lei uma metodologia de limitação do crescimento das despesas de caráter semelhante ao estabelecido em âmbito federal através da Lei Complementar nº 200/2023, conforme as especificações do Decreto nº 1.244/2025, com diferencial relevante para resguardar investimentos, visto que o controle da despesa primária é substituído pelo controle da despesa corrente, conforme a seguinte fórmula que consta no Decreto:

Art. 2º Serão aplicadas as vedações dispostas no “caput” do art. 3º da Lei Complementar nº 397, de 29 de dezembro de 2023, caso a relação entre despesas correntes liquidadas e receitas correntes realizadas ultrapasse o limite de 95% (noventa e cinco por cento), o que será apurado por meio da fórmula:

$$\frac{\text{Despesas Correntes dos últimos 12 meses}}{\text{Receitas Correntes dos últimos 12 meses}} \times 100$$

§ 1º O cálculo a que se refere este artigo será realizado após o fechamento de cada quadrimestre do exercício, devendo ser publicizado até o dia 30 dos meses de maio, setembro e janeiro.

Tal limitação das despesas correntes é acompanhada de um gatilho fiscal mais amplo, que é o dever de adoção de medidas de equilíbrio em caso de risco de obtenção de *rating* inferior à CAPAG B da Secretaria do Tesouro Nacional, o que foi regulamentado pelo Decreto nº 1.243/2025.

Essa vasta regulamentação infralegal aponta mecanismos de monitoramento contínuo, o que possibilita acompanhar e avaliar, ainda durante o exercício, o grau de aderência entre planejamento e execução. Tal ação é condição necessária para o modelo do MTEF.

E essas não são as únicas medidas em andamento no âmbito estadual. Independentemente de regulamentação específica, foi conferida autoexecutoriedade às regras que estabeleceram alteração da

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Considerando que, até então, a LDO era a única lei preocupada com metas fiscais, o marco fiscal estadual conferiu o dever de acompanhamento dos resultados, fazendo constar as diferenças de projeções e respectivas justificativas, a fim de atender à disposição da LC 397/2023, que estabelece (sem negritos no original):

Art. 13. A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve conter quadro comparativo da evolução das metas de resultado primário previstas e realizadas nas últimas duas Lei de Diretrizes Orçamentárias para os dois exercícios que antecedem o projeto a ser encaminhado ao Legislativo e apontar, em outro quadro, eventual divergência entre as previsões de

resultado primário atualizadas e as contidas nas diretrizes orçamentárias do ano anterior.

§ 1º Os comparativos de que trata o “caput” deste artigo devem ser acompanhados das explicações cabíveis e devem sinalizar se há necessidade de adoção de políticas mais restritivas para a persecução de resultados de médio prazo superavitários compatíveis com a expansão de investimentos e com a correção monetária das despesas, bem como com a manutenção da correlação entre despesas correntes e receitas correntes abaixo de 95% (noventa e cinco por cento).

Observe-se que as regras postas têm preocupação de levar a sério os controles fiscais, impondo o acompanhamento e a justificativa da atualização das metas de resultado primário contidas na LDO. A Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente (Lei nº 9.721/2025) já contempla tais controles, conforme se vê no recorte a seguir, retirado do “Anexo de Acompanhamento das Metas de Resultado Primário”, que foi incluído como novidade trazida pela LC nº 397/2023 do Estado de Sergipe:

ANEXO DE ACOMPANHAMENTO DAS METAS DE RESULTADO PRIMÁRIO

(Art. 13, “caput”, da Lei Complementar nº 397, de 29 de dezembro de 2023)

2026

Tabela 1 – Metas Previstas x Metas Realizadas para os resultados primários de 2022 a 2024						R\$ 1.000,00		
2022*			2023**			2024**		
Previsto	Real	Var. % em relação à Meta	Previsto (sem RPPS)	Real (sem RPPS)	Var. % em relação à Meta	Previsto (sem RPPS)	Real (sem RPPS)	Var. % em relação à Meta
R\$ -43.280	R\$ 14.196	67%	R\$ 121.419	R\$ 999.963	724%	R\$ 187.457	R\$ 1.679.327	796%

Fonte: SUPFI/SEFAZ

* Para o exercício de 2022, foram comparadas as metas de resultado primário com RPPS, de acordo com as regras vigentes à época, nos termos estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional.

** Para os exercícios de 2023 e 2024, foram comparadas as metas de resultado primário sem RPPS, de acordo com as regras vigentes à época, nos termos estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Tabela 2 – Meta Prevista x Nova Previsão para o resultado primário de 2025			R\$ 1.000,00		
2025					
Previsão na LDO* (sem RPPS)	Nova previsão (sem RPPS)	Var. % em relação à Meta			
R\$ 333.935	R\$ 366.365	9,7%			

Fonte: SUPFI/SEFAZ

* LDO 2025 (Lei nº 9.536 de 09 de setembro de 2024) – Demonstrativo 1

Acompanhando a tabela, encontram-se as devidas explicações para a diferença entre os resultados previstos e os alcançados, a saber:

Dito isso, faz-se necessário esclarecer fatores que influenciaram na discrepância entre previsões e resultados atingidos. Em relação ao exercício de 2022, houve influência de fatores não previstos que impactaram no resultado primário. Sobretudo a partir dos efeitos da Lei Complementar (Federal) nº 194, de 23 de junho de 2022, a receita de ICMS sofreu queda em dimensão não prevista. Consequentemente, o resultado positivo ocorreu em patamar inferior ao projetado. Ainda assim, não houve repercussões que demandassem medidas restritivas.

Já em relação a 2023, há que se considerar o efeito das medidas adotadas dentro das novas diretrizes do Governo do Estado. A previsão realizada para

o exercício levava em conta premissas da gestão da época. A nova gestão, por sua vez, adotou um pacote de medidas que reverteu o quadro que era de piora do ICMS. A mudança de condução do Governo Federal também repercutiu, o que foi percebido através do aquecimento da atividade econômica e consequente expansão do PIB em proporção superior ao que estava previsto. Os novos perfis estadual e federal trouxeram novos investimentos e geração de empregos. Como consequência dessa nova conjuntura, o incremento de Receita da União também impactou positivamente nos repasses (sobretudo FPE) e, mesmo nos meses de queda, houve compensação financeira. Além disso, o Governo Estadual demonstrou comprometimento com o controle dos gastos, de modo que a expansão de despesas ocorreu num dos menores ritmos do país. Assim, um resultado que já era previsto em razoável superávit foi superado em larga margem.

Em 2024, as previsões econômicas iniciais eram mais pessimistas do que a realidade observada. Apesar da inflação ter fechado o ano em 4,83%, acima da meta, o PIB brasileiro cresceu 3,4%, superando as projeções e demonstrando resiliência econômica.

No estado de Sergipe, a previsão para o resultado primário (sem RPPS) era um superávit de R\$ 187,46 milhões, mas o resultado real alcançou R\$ 1,679 bilhão, um crescimento de 796% sobre o previsto. Um dos fatores determinantes para esse expressivo superávit foi a concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Sergipe, que injetou recursos extraordinários nos cofres estaduais, impactando positivamente o resultado primário do estado.

Para 2025, a previsão fixada da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente (LDO) para o resultado primário de Sergipe era de R\$ 333,94 milhões (sem RPPS). No entanto, a nova estimativa aponta um superávit de R\$ 366,36 milhões, representando um crescimento de 9,7% em relação à meta estabelecida. Isso se justifica pelo fato de que a receita continua crescendo acima das previsões. Ainda assim, o percentual de variação demonstra razoável grau de consistência das projeções utilizadas na LDO vigente (Lei nº 9.536 de 09 de setembro de 2024).

Não é difícil observar o esforço engendrado pelo Estado de Sergipe com o intuito de promover gestão fiscal adequada ao horizonte de médio prazo. A iniciativa de demonstrar eventuais alterações das metas previstas e explicar as mudanças de conjuntura econômica dão credibilidade ao esforço e equilíbrio das contas e reforça o compromisso de construção de políticas públicas sustentáveis.

Ainda que seja considerado o estágio inicial da experiência, o modelo instituído pelo estado de Sergipe apresenta potencial para aprimorar a racionalidade alocativa e disciplina fiscal. A sua exigência centrada na análise de projeções fiscais de médio prazo na gestão de despesas introduz elemento de previsibilidade e auxílio na tomada de decisões.

Ademais, estão normatizados outros elementos aderentes ao MTEF, como o dever de avaliação das políticas públicas (art. 9º da LC nº 397/2023), preceito esse ainda pendente de regulamentação. Controle das empresas estatais e da renúncia de receita também

são medidas a serem regulamentadas e implementadas. E o Poder Executivo também ficou autorizado a “especificar medidas que viabilizem a observância de marcos de médio prazo”, o que revela possibilidade de atuação mais ampla da administração estadual na criação de novas medidas viáveis à obtenção de equilíbrio fiscal segundo critérios do marco de médio prazo.

Mesmo considerados os avanços, a implementação do modelo ainda carece de outras regulamentações complementares ou até mesmo desenvolvimento dessa cultura internamente, destacada a sistemática de avaliação de políticas públicas e de resultados.

A efetividade do MTEF está diretamente ligada à sua integração robusta com o monitoramento e a avaliação, assim como a existência de regras claras e realizáveis na área fiscal (OCDE, 2019). A concretude do modelo exige de início uma mudança cultural, faz-se necessária a execução de modelos com lógica formal e de cumprimento de metas, orientados à obtenção dos resultados determinados anteriormente. Há um alinhamento da lei complementar com essas diretrizes, mesmo considerados todos os desafios de sua implementação.

5. CONCLUSÕES

A LCE nº 397/2023 busca enfrentar os desafios necessários à obtenção de equilíbrio fiscal, sem abrir mão da entrega de resultados na execução de políticas públicas. Evidencia a adoção de um modelo alinhado aos princípios do marco de médio prazo, representando um avanço relevante da matéria em âmbito nacional. A incorporação de projeções fiscais de médio prazo, limitação de crescimento de despesa e vinculação da execução orçamentária a resultados mensuráveis contribui diretamente para aproximar planejamento, orçamento, monitoramento, avaliação e controle, o que é uma das fragilidades de qualquer ente nacional.

A experiência sergipana tem como fundamento a redução da falta de aderência entre planejamento e execução orçamentária, com a utilização de mecanismos que buscam previsibilidade, racionalidade alocativa e monitoramento contínuo das despesas no estado. A utilização dos planos de trabalho anuais constitui-se como relevante peça de ligação entre o PPA e o orçamento, tradicionalmente descompassados.

A adoção da CAPAG como gatilho para adoção de medidas de ajuste de despesas reforça a ideia que o

modelo sergipano busca uma integração entre execução orçamentária e sustentabilidade fiscal, não sendo somente um alinhamento às políticas do MTEF, mas também uma inovação no ponto de vista prático no contexto nacional.

Mesmo com os avanços identificados, a análise demonstra que ainda há dificuldades na implementação do modelo, especialmente na necessidade de regulamentação de outros dispositivos relevantes. Há também necessidade de regulamentação e estruturação da capacidade de avaliação das políticas públicas e mensuração de resultados. Não se trata apenas de instrumentos normativos, mas, sobretudo, de uma

mudança cultural na administração pública, com sistemas integrados, capacitação técnica e a efetiva aderência entre os órgãos de planejamento, orçamento e controle.

Assim, conclui-se que a experiência do estado de Sergipe mostra-se promissora, com potencial contribuição para o aperfeiçoamento da gestão fiscal e da qualidade do gasto público. Para o futuro, aponta-se o aprofundamento da avaliação dos resultados do modelo, e, com aplicação de outros modelos em entes subnacionais, a sua comparação com estas experiências, de modo a avaliar sua sustentabilidade e seus resultados no longo prazo.

Referências

1. ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. Gestão de Finanças Públicas. 4ª edição, volume I. Brasília: Editora Gestão Pública, 2022.
2. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.
3. BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.
4. GADELHA, Sergio Ricardo de Brito; ANDRADE, Bernardo Borba de; FIGUEREDO, Wesley Washington Lourenço. A Importância dos Marcos de Médio Prazo para o Planejamento Fiscal no Brasil: Instrumentos Orçamentários para um Novo Regime Fiscal. 12º Prêmio SOF. Brasília: Enap, 2023.
5. GIACOMONI, James. Orçamento público. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2022.
6. OECD. Budgeting and public expenditures in OECD countries 2019. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/9789264307957-en.pdf?itemId=/content/publication/9789264307957en&mimeType=pdf>. Acesso em: 30 jan 2026.
7. SERGIPE. Decreto nº 1.094, de 7 de abril de 2025.
8. SERGIPE. Decreto nº 1.205, de 20 de agosto de 2025.
9. SERGIPE. Decreto nº 1.243, de 1º de outubro de 2025.
10. SERGIPE. Decreto nº 1.244, de 1º de outubro de 2025.
11. SERGIPE. Lei nº 9.271, de 18 de agosto de 2025.
12. SERGIPE. Lei Complementar nº 397, de 29 de dezembro de 2023.
13. SHIMAMURA, Aya; HORTA, Guilherme Tinoco de Lima. A melhoria na qualidade do gasto público e o Spending Review. Caderno da Escola Paulista de Contas Públicas. 1º Semestre de 2023: p. 42-62.
14. THE WORLD BANK. Public Expenditure Management Handbook. Washington, DC: The World Bank, 1998.

O Plano de Contratações Anual como inovação orçamentária e instrumento de governança estratégica: integração entre planejamento, orçamento e execução à luz da Lei nº 14.133/2021

• Mauro Ataíde

INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 promove uma inflexão paradigmática no regime jurídico das contratações públicas no Brasil ao reposicionar o planejamento não mais como etapa acessória ou meramente formal, mas como eixo estruturante, condicionante e legitimador de todo o ciclo da contratação pública. Ao superar a lógica historicamente fragmentada, reativa e predominantemente procedimental que caracterizava a fase preparatória das licitações, a nova lei inaugura uma racionalidade orientada à antecipação, à previsibilidade e à integração entre decisão administrativa, disponibilidade orçamentária e execução das políticas públicas.

Nesse contexto, o Plano de Contratações Anual (PCA), previsto no inciso VII do art. 12, emerge não apenas como um instrumento de planejamento, mas como um verdadeiro dispositivo de coordenação sistêmica, capaz de organizar, estruturar e dar coerência às intenções de contratação do Estado. O PCA passa a representar, assim, um ponto de convergência entre demanda administrativa, planejamento estratégico e viabilidade fiscal, assumindo centralidade na governança do gasto público.

Todavia, é necessário reconhecer que a simples previsão normativa do PCA, por si só, não assegura sua efetividade como instrumento estratégico. Em diversos contextos federativos, observa-se que o PCA tende a ser elaborado de forma meramente

declaratória, dissociado dos instrumentos orçamentários, da programação financeira e, sobretudo, dos espaços institucionais de decisão que efetivamente condicionam a execução das despesas públicas. Essa dissociação fragiliza sua capacidade de orientar escolhas, compromete a previsibilidade das contratações e mantém a persistência de práticas como o fracionamento indevido da despesa e a tomada de decisão desvinculada de critérios estruturados.

É precisamente nesse ponto que a experiência do Estado de Pernambuco se destaca como inovação relevante no cenário nacional. A regulamentação do PCA pelo Decreto nº 55.861/2023 não se limita a disciplinar sua elaboração, mas institui um modelo profundamente integrador, no qual o planejamento das contratações é incorporado ao próprio rito legal do sistema de licitações e contratos. Nesse arranjo, o PCA deixa de ser um documento autônomo e passa a constituir requisito estruturante e indispensável à deflagração de qualquer procedimento licitatório ou contratação direta, de modo que nenhuma contratação pode ser iniciada sem que seus dados operacionais estejam previamente registrados, detalhados e validados no plano.

Essa integração normativa e operacional confere ao PCA uma natureza inédita: ele não apenas orienta o processo licitatório, mas passa a integrá-lo de forma indissociável, funcionando como base informacional, lógica e decisória das contratações

públicas. Com isso, estabelece-se uma cadeia contínua e coerente entre planejamento, decisão e execução, na qual o PCA atua como elemento estruturador das rotinas administrativas e como garantidor da previsibilidade do gasto público.

Adicionalmente, o modelo pernambucano incorpora uma dimensão decisória qualificada por meio da atuação da Câmara de Programação Financeira (CPF), instância responsável pela validação final dos Planos de Contratações Anuais. Essa etapa de aprovação não representa um mero controle formal, mas constitui um momento estratégico de deliberação, no qual as demandas de contratação são avaliadas à luz das prioridades governamentais, da capacidade fiscal do Estado e da compatibilidade com os instrumentos orçamentários, notadamente a Lei Orçamentária Anual (LOA), tanto do exercício vigente quanto do exercício subsequente.

Nesse sentido, o PCA passa a refletir, de maneira concreta e operacional, as decisões tomadas no âmbito da CPF, funcionando como instrumento de materialização dessas escolhas no plano da execução administrativa. A integração com sistemas informatizados, como o ambiente de gestão das contratações e as plataformas de programação financeira — a exemplo do sistema GTETOS — reforça ainda mais essa lógica, ao permitir a consolidação de informações, o monitoramento contínuo das despesas e a realização de diagnósticos prévios sobre o espaço fiscal disponível.

Dessa forma, o PCA assume papel central não apenas como instrumento de planejamento, mas como mecanismo de articulação entre o sistema de licitações, o regime orçamentário e a governança financeira do Estado. Ele passa a operar como elo estruturante entre a intenção de contratar, a decisão de autorizar e a capacidade real de executar, garantindo que nenhuma nova despesa seja realizada sem a devida compatibilização com o planejamento aprovado e com as diretrizes fiscais estabelecidas.

Este trabalho, portanto, analisa o modelo adotado pelo Estado de Pernambuco sob a perspectiva de sua capacidade de integrar planejamento, orçamento e execução, defendendo a tese de que o PCA, nesse arranjo, ultrapassa de forma decisiva o cumprimento formal da legislação e se consolida como instrumento estratégico de governança, organização das licitações e controle qualificado do gasto

público, ao incorporar, de maneira simultânea, elementos técnicos, normativos e decisórios em um único sistema coerente e estruturado.

REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O referencial teórico que fundamenta a presente análise estrutura-se a partir de uma articulação densa, multidimensional e progressivamente integradora entre o direito financeiro, a teoria da governança pública contemporânea e o planejamento governamental, partindo da premissa de que o planejamento estatal não constitui apenas uma função administrativa acessória ou instrumental, mas sim uma função estruturante, normativa e indutora do próprio Estado, diretamente associada à racionalidade alocativa dos recursos públicos, à legitimidade das decisões administrativas e à sustentabilidade fiscal das políticas públicas em ambientes institucionais complexos e fiscalmente restritivos (REZENDE, 2010; CARDOSO JÚNIOR, 2011).

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, ao dispor em seu art. 174 que o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, atribui ao planejamento um caráter normativo, estruturante e vinculante, afastando qualquer interpretação que o reduza a instrumento meramente indicativo ou retórico. Tal diretriz constitucional ganha densidade e operacionalidade no campo do direito financeiro por meio da Lei nº 4.320/1964, que estabelece, de forma estruturada e sistemática, a organização da despesa pública segundo programas, ações e categorias econômicas, criando as bases para uma racionalidade orçamentária orientada à previsibilidade, à disciplina fiscal e ao controle, em consonância com os princípios da legalidade, eficiência e economicidade (BRASIL, 1964).

No âmbito das contratações públicas, a Lei nº 14.133/2021 representa uma inflexão paradigmática de elevada densidade institucional ao estabelecer, de forma expressa e reiterada, a centralidade do planejamento na fase preparatória das contratações. Ao prever, no inciso VII do art. 12, a obrigatoriedade de elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA), a norma desloca o eixo da licitação de um procedimento isolado, episódico e reativo para um processo inserido em uma cadeia lógica de decisões

previamente estruturadas, analisadas e validadas sob múltiplas dimensões — técnica, orçamentária, financeira e estratégica (BRASIL, 2021).

Em termos conceituais e operacionais, a licitação deixa de ser o ponto de partida e passa a ser o desdobramento de uma decisão planejada, configurando-se como consequência lógica de um processo anterior de organização da demanda pública. Essa mudança de paradigma dialoga diretamente com a literatura internacional sobre governança pública e planejamento estratégico, que enfatiza a necessidade de integração entre planejamento, orçamento e execução como condição para a efetividade das políticas públicas (ANS ELL; SØRENSEN; TORFING, 2021).

Essa transformação normativa e institucional é coerente com a evolução da literatura sobre planejamento governamental no Brasil, que, conforme apontado por Cardoso Júnior (2011), evidencia a necessidade de reconstrução de instrumentos capazes de superar a fragmentação decisória e promover integração entre os diversos níveis e instrumentos de planejamento estatal. Rezende (2010), por sua vez, destaca que o declínio do planejamento no Brasil esteve associado à sua desconexão com o orçamento e com os mecanismos reais de decisão, o que reforça a relevância de modelos que restabeleçam essa integração. Oliveira (2006) complementa esse diagnóstico ao demonstrar que a ausência de coordenação entre instrumentos de planejamento compromete a coerência e a efetividade das políticas públicas.

É precisamente nesse ponto que o Plano de Contratações Anual (PCA), especialmente no modelo adotado pelo Estado de Pernambuco, assume relevância teórica e prática ampliada, configurando-se como um caso empírico de elevada densidade analítica. Diferentemente de uma leitura tradicional, em que o PCA poderia ser interpretado como instrumento meramente declaratório ou formal, o modelo pernambucano o insere de forma orgânica, obrigatória e estrutural no próprio rito legal das contratações públicas. Ou seja, o PCA não apenas antecede a licitação, mas passa a integrá-la de maneira indissociável, condicionando sua existência, sua validade e sua legitimidade.

Essa integração é juridicamente reforçada por normativos que estabelecem que a fase preparatória

das contratações deve estar compatível com o PCA, o que, na prática, impede a deflagração de qualquer procedimento licitatório ou contratação direta que não esteja previamente planejado, estruturado, registrado e aprovado. Trata-se de uma inovação institucional relevante no campo da administração pública brasileira, pois transforma o planejamento em condição material de legalidade da contratação, e não apenas em requisito formal ou documental.

Sob a perspectiva do direito financeiro aplicado e da economia do setor público, essa estrutura revela uma aderência direta, concreta e operacional entre o planejamento das contratações e a capacidade de pagamento do Estado, elemento central para a sustentabilidade fiscal e para a integridade do ciclo da despesa pública. A compatibilização do PCA com a Lei Orçamentária Anual (LOA), tanto do exercício vigente quanto do exercício subsequente, assegura que as intenções de contratação estejam alinhadas não apenas às autorizações orçamentárias formais, mas também à efetiva disponibilidade financeira, à programação de desembolso e às restrições fiscais intertemporais.

Esse aspecto dialoga com a literatura clássica e contemporânea de finanças públicas, que enfatiza a necessidade de articulação entre autorização orçamentária e execução financeira, destacando que a despesa pública deve ser compreendida como fenômeno simultaneamente jurídico, econômico e financeiro. A ausência dessa integração gera distorções estruturais, como a formação excessiva de restos a pagar, a descontinuidade de políticas públicas e a perda de eficiência alocativa (REZENDE, 2010).

No modelo pernambucano, essa integração é operacionalizada por meio de uma cadeia decisória estruturada e institucionalmente robusta, na qual a Câmara de Programação Financeira (CPF) exerce papel central. A CPF não atua apenas como instância de validação formal, mas como órgão colegiado de deliberação estratégica, responsável por analisar, compatibilizar e aprovar os Planos de Contratações Anuais à luz das prioridades governamentais, da capacidade fiscal do Estado, das diretrizes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e das projeções associadas à Lei Orçamentária Anual (LOA).

Nesse sentido, o PCA passa a refletir, de forma concreta, estruturada e operacional, as decisões

tomadas nesse espaço colegiado, funcionando como instrumento de materialização dessas decisões no plano da execução administrativa. Trata-se, portanto, de um mecanismo de tradução institucional entre decisão estratégica e ação administrativa, reforçando a coerência entre intenção governamental e execução orçamentária.

A integração com sistemas informatizados, como o ambiente de gestão de contratações e plataformas de programação financeira — com destaque para o sistema GTETOS — reforça ainda mais essa lógica ao permitir a consolidação de dados, o monitoramento contínuo das despesas, a identificação de padrões de comportamento do gasto e a realização de diagnósticos prévios e prospectivos sobre o espaço fiscal disponível. Esses sistemas funcionam como infraestrutura tecnológica de suporte à governança, viabilizando a utilização de indicadores financeiros, análises matriciais e ferramentas de Business Intelligence para subsidiar decisões mais informadas, consistentes e alinhadas às restrições fiscais.

Sob a ótica da governança pública contemporânea, esse arranjo institucional dialoga com abordagens que enfatizam a necessidade de decisões baseadas em evidências, gestão integrada de riscos e coordenação interinstitucional em ambientes complexos. Conforme destacam Ansell, Sørensen e Torfing (2021), contextos de alta complexidade exigem modelos de governança robusta capazes de integrar múltiplos atores, informações e dimensões decisórias. O PCA, nesse contexto, pode ser compreendido como um instrumento que operacionaliza essa integração, ao articular planejamento, orçamento, decisão e execução em um fluxo único, contínuo e estruturado.

Dessa forma, o referencial teórico aqui adotado permite compreender o PCA não apenas como instrumento técnico de planejamento, mas como elemento central de um sistema mais amplo de governança do gasto público, no qual a integração entre o rito legal das licitações, a cadeia de aprovações institucionais — com destaque para a atuação da Câmara de Programação Financeira — e a capacidade financeira do Estado constitui condição essencial, necessária e estruturante para a eficiência, a transparência, a previsibilidade e a sustentabilidade das contratações públicas em

contextos contemporâneos de elevada complexidade fiscal e institucional.

A análise do Decreto nº 55.861/2023, que regulamenta o Plano de Contratações Anual (PCA) no âmbito do Estado de Pernambuco, evidencia uma transformação estrutural no modo como o planejamento das contratações públicas é concebido, operacionalizado e integrado ao ciclo orçamentário e financeiro. Longe de se restringir a uma norma procedimental, o decreto institui um arranjo institucional complexo, no qual o planejamento deixa de ser uma etapa preliminar isolada e passa a constituir elemento estruturante e condicionante da própria execução das contratações.

Logo em seu art. 1º, ao definir o objeto do decreto como a regulamentação do PCA no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional, observa-se a intenção de universalizar o instrumento como prática obrigatória e transversal, evitando assim assimetrias institucionais e promovendo padronização nos processos de contratação. Essa abrangência reforça o caráter sistêmico do PCA, que não se limita a unidades isoladas, mas se projeta como mecanismo de coordenação interorganizacional.

A definição do PCA como “instrumento de governança e gestão estratégica” (art. 2º, inciso V) representa um ponto de inflexão conceitual relevante. Ao adotar essa terminologia, o decreto afasta explicitamente qualquer interpretação que reduza o PCA a um simples repositório de demandas, atribuindo-lhe função ativa na organização do gasto público. Essa definição dialoga com a literatura contemporânea de governança pública, que enfatiza a necessidade de instrumentos capazes de articular planejamento, decisão e execução em ambientes complexos.

No que se refere aos objetivos estabelecidos no art. 4º, observa-se uma densidade funcional significativa. A previsão de racionalização das contratações por meio de centralização e compartilhamento (inciso I) introduz, ainda que implicitamente, o conceito de agregação de demandas, permitindo ganhos de escala e redução de custos transacionais. Simultaneamente, a diretriz de alinhamento ao planejamento estratégico (inciso II) e de subsidiar a elaboração das leis orçamentárias (inciso III) evidencia a intenção de integrar o PCA ao

núcleo decisório do Estado, conectando-o diretamente à formulação das políticas públicas e à estrutura orçamentária.

Particularmente relevante é o objetivo de evitar o fracionamento de despesas (inciso IV), o qual revela uma preocupação com a integridade do processo licitatório e com a observância dos princípios da economicidade e da eficiência. Ao exigir que as demandas sejam previamente consolidadas e estruturadas no PCA, o decreto reduz a margem para práticas fragmentadas e descoordenadas, promovendo maior transparência e controle.

O art. 5º, ao estabelecer que o PCA deve conter todas as contratações previstas para o exercício subsequente, incluindo contratações diretas, reforça o caráter abrangente e antecipatório do instrumento. A exigência de compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) evidencia, de forma clara, a integração entre planejamento das contratações e regime orçamentário. Essa compatibilização não é meramente formal, mas implica a necessidade de coerência entre as intenções de contratação e a capacidade fiscal do Estado, aproximando o planejamento administrativo da realidade financeira.

A formalização das demandas por meio do Documento de Formalização de Demanda (DFD), conforme disposto no art. 7º, representa outro elemento de qualificação do processo. Ao exigir justificativa da necessidade, descrição do objeto, estimativa de valores, grau de prioridade e vinculações entre demandas, o decreto induz uma cultura de planejamento mais estruturada e analítica. Esse nível de detalhamento permite não apenas maior controle, mas também a utilização de ferramentas analíticas e sistemas informatizados para tratamento das informações.

A etapa de consolidação, prevista no art. 9º, introduz um momento de racionalização ativa das demandas, no qual o setor de planejamento das contratações deve promover a agregação de objetos de mesma natureza, adequar o plano às diretrizes estratégicas e elaborar o calendário de contratações. Esse processo de consolidação representa, na prática, a transição entre o planejamento setorial e o planejamento institucional, permitindo

que decisões fragmentadas sejam reorganizadas em uma lógica sistêmica.

A fase de aprovação, disciplinada nos arts. 10 e 11, revela um dos aspectos mais relevantes do modelo: a institucionalização de uma cadeia decisória que culmina na validação do PCA pela Câmara de Programação Financeira (CPF). Ao submeter o plano a essa instância, o decreto introduz um filtro estratégico que condiciona as contratações à análise de conveniência, oportunidade e, sobretudo, disponibilidade orçamentária e financeira. Trata-se de um mecanismo de governança que reforça o controle prévio do gasto público, alinhando as decisões administrativas às diretrizes fiscais do Estado.

A previsão de revisão e alteração do PCA (art. 13) demonstra sensibilidade à dinâmica da gestão pública, permitindo ajustes ao longo do tempo sem comprometer a estrutura do planejamento. Essa flexibilidade controlada é fundamental para lidar com incertezas e mudanças de contexto, mantendo, ao mesmo tempo, a coerência do sistema.

Na fase de execução, o art. 14 estabelece que nenhuma contratação pode ser realizada sem verificação prévia de sua inclusão no PCA, o que evidencia de forma inequívoca o caráter vinculante do instrumento. Essa exigência transforma o PCA em condição de procedibilidade da contratação, integrando-o diretamente ao rito legal das licitações e reforçando sua função estruturante.

Os dispositivos relativos aos relatórios de riscos (art. 16) e ao relatório final (art. 17) introduzem elementos de monitoramento e avaliação, ampliando o escopo do PCA para além do planejamento, incorporando dimensões de controle e aprendizado institucional. Esses mecanismos permitem identificar falhas, ajustar estratégias e aprimorar continuamente o processo de contratação.

Do ponto de vista dos resultados observados, o modelo instituído pelo decreto contribui para uma série de melhorias de eficiência. A integração entre planejamento, orçamento e execução reduz retrabalho, aumenta a previsibilidade das contratações e melhora a alocação de recursos. A utilização de sistemas informatizados, como o PE-Integrado, permite maior transparência e rastreabilidade das informações, enquanto a atuação da CPF assegura alinhamento entre decisões administrativas e capacidade fiscal.

Além disso, a consolidação de demandas e a padronização de processos contribuem para ganhos de escala e redução de custos, enquanto a antecipação do planejamento possibilita melhor gestão do tempo e dos recursos. A introdução de relatórios de risco e mecanismos de avaliação fortalece a governança e promove uma cultura de melhoria contínua.

Em síntese, o Decreto nº 55.861/2023 não apenas regulamenta o PCA, mas redefine o papel do planejamento nas contratações públicas, transformando-o em eixo estruturante de um sistema integrado de governança. Ao articular normativamente planejamento, decisão e execução, o modelo pernambucano representa uma inovação relevante no campo da administração pública, com potencial de replicação e aprofundamento em outros contextos federativos.

METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-institucional e documental. Foram analisados normativos federais e estaduais, com destaque para a Lei nº 14.133/2021, a Lei nº 4.320/1964 e o Decreto nº 55.861/2023, bem como documentos técnicos e fluxos procedimentais associados à elaboração, aprovação, revisão e execução do PCA no Estado de Pernambuco.

A análise concentrou-se na estrutura normativa do PCA, nos instrumentos formais que o compõem — especialmente o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o calendário de contratações, os relatórios de riscos e o relatório final de execução — e na operacionalização do processo por meio do sistema PE-Integrado.

Utilizaram-se técnicas de análise normativa e análise funcional, buscando identificar os mecanismos de integração entre planejamento, orçamento e execução, bem como os pontos de inovação institucional e seus efeitos potenciais sobre a governança das contratações públicas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise evidencia que o modelo pernambucano de Plano de Contratações Anual (PCA) apresenta um conjunto de inovações estruturais que o distinguem significativamente das práticas tradicionais observadas em outros entes federativos, não apenas sob a perspectiva instrumental, mas sobretudo sob

a ótica sistêmica, institucional e decisória. A principal inovação reside na apropriação das demandas de contratação segundo a lógica programática do orçamento público — programa, ação e subação — sendo esta última um nível adicional de detalhamento que amplia a capacidade de vinculação entre a despesa projetada e sua finalidade pública, conferindo maior precisão analítica ao planejamento e permitindo uma aderência mais robusta entre a intenção administrativa e a estrutura formal do orçamento, conforme os parâmetros estabelecidos pela Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964).

Essa estruturação detalhada não apenas organiza a informação, mas redefine o próprio conceito de planejamento das contratações ao introduzir o princípio da **agregação estruturada da despesa**, entendido como o processo de consolidação, padronização e agrupamento de demandas homogêneas ou correlatas, com vistas à obtenção de ganhos de escala, racionalização de processos licitatórios e maior previsibilidade financeira. Esse conceito de agregação, previsto implicitamente nas diretrizes de racionalização das contratações públicas e reforçado pelo modelo pernambucano, permite reduzir a fragmentação da despesa, evitar o fracionamento indevido e alinhar as contratações a uma lógica mais estratégica e integrada de gestão do gasto público.

Entretanto, o elemento mais relevante do modelo não se limita à sofisticação técnica da classificação orçamentária, mas se manifesta sobretudo no seu caráter profundamente integrador, sistêmico e vinculante. No Estado de Pernambuco, o PCA não se apresenta como um instrumento isolado, declaratório ou meramente formal, mas como parte constitutiva, obrigatória e indissociável do próprio sistema de execução das contratações públicas. Isso significa que o planejamento registrado no PCA está diretamente integrado ao rito legal do sistema de licitações e contratos, em consonância com a Lei nº 14.133/2021, de modo que não é possível deflagrar qualquer procedimento licitatório ou contratação direta sem que os dados operacionais correspondentes estejam previamente estruturados, detalhados, compatibilizados e aprovados no âmbito do PCA.

Essa característica representa uma inflexão institucional relevante, pois transforma o PCA em

condição de legalidade material da contratação, e não apenas em requisito formal. A fase preparatória da licitação, conforme disciplinada pela Lei nº 14.133/2021, passa a depender diretamente da existência e consistência das informações previamente registradas no PCA, o que estabelece uma cadeia lógica e obrigatória entre planejamento, decisão e execução.

Essa integração transforma o PCA em base estruturante das rotinas administrativas, conferindo previsibilidade não apenas ao processo licitatório, mas, sobretudo, ao cenário financeiro do Estado. O planejamento deixa de ser uma etapa preliminar e passa a funcionar como condição de existência da própria contratação, o que eleva o nível de racionalidade do sistema, reduz significativamente a ocorrência de decisões ad hoc ou desvinculadas do contexto orçamentário e financeiro e fortalece a disciplina fiscal.

Adicionalmente, observa-se a utilização de indicadores financeiros de forma matricial ao orçamento, operacionalizados por meio de fichas financeiras e ferramentas de Business Intelligence integradas ao sistema PE-Integrado. Diferentemente de modelos tradicionais de BI, frequentemente dependentes de alimentação manual e sujeitos a inconsistências, o modelo pernambucano estrutura-se a partir de dados transacionais diretamente vinculados às rotinas de contratação, o que confere maior fidedignidade, atualidade e aderência às dinâmicas reais de execução da despesa. Esse arranjo permite não apenas a análise de custos históricos e a identificação de padrões de despesa, mas também a construção de cenários prospectivos, com avaliação probabilística da execução das contratações, fortalecendo a gestão de riscos e a tomada de decisão baseada em evidências, conforme preconizado pelas abordagens contemporâneas de governança pública (ANSELL; SØRENSEN; TORFING, 2021).

Outro aspecto central do modelo é a institucionalização de uma governança decisória robusta, na qual o PCA somente adquire eficácia após validação pela Câmara de Programação Financeira (CPF). Nesse sentido, o PCA deixa de ser apenas um instrumento técnico e passa a refletir, de forma direta, concreta e operacional, as decisões estratégicas de natureza administrativa, financeira e política tomadas no âmbito da CPF. Trata-se, portanto, de

um instrumento que materializa, operacionaliza e consolida essas decisões no plano da execução administrativa, funcionando como elo entre deliberação estratégica e ação governamental.

Essa lógica é reforçada pela integração do PCA com o sistema de decisões financeiras do Estado, notadamente por meio do sistema GTETOS, que funciona como plataforma estruturante de definição, acompanhamento e controle dos limites de gasto público. A associação entre PCA e GTETOS estabelece uma conexão direta entre planejamento das contratações e regime de teto de despesas, criando um ambiente institucional no qual a decisão de contratar já nasce condicionada aos limites fiscais e à capacidade de pagamento do Estado.

Esse arranjo permite um prévio diagnóstico das despesas em curso e das despesas projetadas, antecipando cenários e reduzindo incertezas. Ao integrar o PCA a um sistema robusto de controle de tetos de gasto, o Estado de Pernambuco eleva significativamente a qualidade da predição das despesas públicas, aproximando o planejamento de modelos transacionais, em que os dados são gerados a partir da própria execução e não de projeções desvinculadas da realidade operacional.

Nesse sentido, o conceito de **orçamento inovador** ganha centralidade analítica, ao representar um modelo em que os parâmetros de execução da despesa são estruturados previamente, integrando a decisão de contratar às rotinas de preparação da licitação já alinhadas ao orçamento antes mesmo da emissão de instrumentos formais como a Descentralização de Dotação Orçamentária (DDO). Trata-se de uma antecipação qualificada da decisão orçamentária, que reduz a assimetria entre planejamento e execução e fortalece a coerência do ciclo da despesa pública.

Como consequência, institui-se um modelo em que nenhuma nova contratação, aquisição ou despesa relevante pode ser realizada sem a devida chancela administrativa, política e gerencial da Câmara de Programação Financeira. Esse arranjo fortalece o controle prévio do gasto público, reduz assimetrias informacionais, promove maior alinhamento entre planejamento, decisão e execução e assegura aderência entre licitações e capacidade real de pagamento de caixa, elemento central da

sustentabilidade fiscal, conforme amplamente discutido na literatura de finanças públicas (REZENDE, 2010).

Do ponto de vista estratégico, o PCA passa a desempenhar função de verdadeiro indicador da materialização das decisões governamentais, refletindo, em sua estrutura, não apenas intenções de contratação, mas escolhas efetivas sobre alocação de recursos escassos em um ambiente de restrição fiscal. Ao mesmo tempo, permite a priorização dinâmica das licitações, a reprogramação de contratações diante de restrições fiscais e a mitigação de práticas como o fracionamento indevido da despesa.

Por fim, o conjunto de proposições consolidadas no PCA contribui para superar o chamado orçamento de tendência, na medida em que introduz uma lógica ativa, integrada e antecipatória de planejamento e decisão, baseada em dados, riscos, limites fiscais e prioridades estratégicas. Nesse contexto, o PCA do Estado de Pernambuco deixa de ser um instrumento auxiliar e passa a constituir uma verdadeira engrenagem estruturante da calibragem das despesas públicas, operando como mecanismo central de articulação entre planejamento, orçamento, decisão e execução em um sistema de governança fiscal altamente integrado e orientado à eficiência e à sustentabilidade.

CONCLUSÕES

Conclui-se que o Plano de Contratações Anual, no modelo adotado pelo Estado de Pernambuco, consolida-se de maneira inequívoca como instrumento estratégico de governança orçamentária, financeira e administrativa, ultrapassando de forma substancial o mero atendimento formal às exigências normativas estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021). Mais do que um requisito legal, o PCA assume natureza estruturante no ciclo da despesa pública, configurando-se como elemento central de articulação entre planejamento, decisão e execução, ao integrar de forma orgânica o regime orçamentário disciplinado pela Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964), os sistemas informatizados de gestão e as instâncias colegiadas de deliberação estratégica.

A integração entre planejamento das contratações, orçamento público, programação financeira e sistemas transacionais — notadamente o sistema

PE-Integrado, associado a ferramentas avançadas de Business Intelligence — fortalece a racionalidade do gasto público ao reduzir assimetrias informacionais, ampliar a previsibilidade das ações governamentais e elevar o grau de aderência entre intenção administrativa e capacidade fiscal efetiva. Diferentemente de modelos tradicionais, nos quais o planejamento e a execução frequentemente se apresentam dissociados, o modelo pernambucano institui um fluxo contínuo e integrado, no qual a decisão de contratar já nasce estruturada, parametrizada e compatibilizada com os limites orçamentários e financeiros vigentes e projetados.

Nesse contexto, a vinculação do PCA à cadeia de aprovações institucionais, com destaque para o papel central da Câmara de Programação Financeira (CPF), representa uma inovação decisiva no campo da governança pública. A CPF, ao atuar como instância de validação estratégica dos planos de contratação, introduz um filtro qualificado de decisão, assegurando que as demandas administrativas estejam alinhadas às prioridades governamentais, à disponibilidade de recursos e às diretrizes fiscais estabelecidas, inclusive no que se refere à compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício vigente e do exercício subsequente.

A articulação entre PCA, CPF e sistemas de controle de limites de gasto, como o sistema GTETOS, reforça ainda mais essa lógica ao instituir um ambiente de governança fiscal no qual a decisão de contratar é previamente condicionada à existência de espaço fiscal e à capacidade de pagamento de caixa. Essa integração permite a realização de diagnósticos prévios e contínuos das despesas em curso, reduzindo incertezas, mitigando riscos e evitando a geração de passivos fiscais indesejados, como o acúmulo excessivo de restos a pagar.

Adicionalmente, o conceito de **orçamento inovador**, evidenciado no modelo analisado, revela-se como contribuição teórica e prática relevante, ao estruturar parâmetros de execução da despesa que integram, de forma antecipada, a decisão de contratar às rotinas de preparação da licitação, já plenamente alinhadas ao orçamento antes mesmo da emissão de instrumentos formais como a Descentralização de Dotação Orçamentária (DDO). Tal antecipação qualificada da decisão orçamentária fortalece a coerência do ciclo da despesa pública,

reduzindo a distância entre planejamento e execução e elevando o grau de controle sobre o gasto.

O uso de mecanismos de agregação de demandas, associado à classificação programática detalhada (programa, ação e subação), contribui para a racionalização das contratações, promovendo ganhos de escala, redução de custos processuais e maior eficiência administrativa. Simultaneamente, a utilização de dados transacionais integrados, em substituição a modelos baseados em alimentação manual de informações, eleva a qualidade das análises e das previsões, permitindo que o planejamento se aproxime de uma lógica dinâmica e continuamente atualizada, aderente à realidade operacional das contratações públicas.

A experiência analisada demonstra, portanto, que o PCA pode funcionar como elo estruturante entre políticas públicas, orçamento e execução, ampliando significativamente a capacidade do Estado de planejar, decidir e controlar suas contratações de forma integrada, estratégica e orientada a resultados. Mais do que um instrumento de planejamento, o PCA pernambucano configura-se como engrenagem central de calibragem das despesas públicas, operando como mecanismo de coordenação entre múltiplas dimensões — jurídica, orçamentária, financeira e gerencial — em um sistema de governança altamente integrado.

Do ponto de vista teórico, o modelo contribui para o avanço das discussões sobre integração entre planejamento e orçamento no setor público, oferecendo evidências de que a efetividade do planejamento depende diretamente de sua incorporação aos sistemas reais de decisão e execução. Do ponto de vista prático, demonstra que a utilização combinada de instrumentos normativos, sistemas informatizados e instâncias colegiadas de decisão pode elevar significativamente a qualidade da gestão fiscal e administrativa.

Como agenda futura, sugere-se o aprofundamento empírico da análise, com a realização de estudos longitudinais que permitam avaliar, de forma mais precisa, os impactos fiscais, administrativos e operacionais decorrentes da adoção desse modelo, bem como sua capacidade de adaptação e replicabilidade em outros entes federativos, considerando diferentes contextos institucionais e níveis de maturidade administrativa. Ademais,

recomenda-se a ampliação do debate sobre o uso de tecnologias de dados, inteligência analítica e sistemas integrados como instrumentos de suporte à governança pública, especialmente em ambientes marcados por restrições fiscais e crescente complexidade decisória.

Projeto Marco Médio Prazo Santa Catarina

- **Giuliano da Silveira Martins**

Secretaria da Fazenda do Estado de Santa Catarina, Brasil
E-mail: gmartins@sef.sc.gov.br

- **André Conceição Costa**

Secretaria da Fazenda do Estado de Santa Catarina, Brasil
E-mail: accosta@sef.sc.gov.br

- **Luciano de Sousa Rodrigues da Fonseca**

Secretaria da Fazenda do Estado de Santa Catarina, Brasil
E-mail: lfonseca@sef.sc.gov.br

- **Sandro Luiz Barbosa**

Secretaria da Fazenda do Estado de Santa Catarina, Brasil
E-mail: slbarbosa@sef.sc.gov.br

Resumo

O presente artigo analisa a implementação do Marco de Médio Prazo (MMP) como instrumento estruturante da gestão fiscal e orçamentária no Estado de Santa Catarina, destacando sua relevância para a promoção da sustentabilidade fiscal, melhoria da qualidade do gasto público e fortalecimento da governança fiscal. Parte-se do diagnóstico de que o modelo orçamentário tradicional, baseado em ciclos anuais, apresenta limitações significativas na integração entre planejamento, execução e avaliação de políticas públicas. Nesse contexto, o MMP surge como um arranjo institucional capaz de incorporar uma perspectiva plurianual ao processo decisório, articulando projeções macrofiscais, alocação estratégica de recursos e avaliação de desempenho.

O estudo propõe a estruturação do MMP em três dimensões complementares: o Marco Fiscal de Médio Prazo (MFMP), responsável pela ancoragem macroeconômica e definição de limites fiscais; o Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP), que traduz essas diretrizes em projeções detalhadas de receitas e despesas; e o Marco de Gastos de Médio Prazo (MGMP), orientado à eficiência alocativa e à avaliação de políticas públicas por meio de instrumentos como o Spedding Review.

A metodologia adotada combina análise institucional, revisão normativa e sistematização conceitual com base em experiências internacionais e na evolução recente do arcabouço fiscal brasileiro. Os resultados indicam que a implementação do MMP pode gerar ganhos relevantes em previsibilidade, disciplina fiscal, eficiência alocativa e transparência, contribuindo para a modernização da gestão pública e para a entrega de melhores resultados à sociedade.

Palavras-chave: Marco de Médio Prazo; Planejamento Fiscal; Governança Fiscal; Orçamento Público; Avaliação de Políticas Públicas; Sustentabilidade Fiscal.

1. INTRODUÇÃO

A gestão fiscal no setor público contemporâneo enfrenta desafios crescentes decorrentes da complexidade das demandas sociais, da rigidez estrutural das despesas públicas e da necessidade de garantir sustentabilidade financeira em um ambiente de incertezas macroeconômicas. No Brasil, tais desafios são particularmente evidentes no âmbito dos entes subnacionais,

que operam sob restrições institucionais e fiscais mais severas, com menor margem de manobra para absorver choques econômicos e sociais.

No Estado de Santa Catarina, esse cenário se manifesta de forma concreta na crescente pressão sobre o orçamento público, impulsionada pelo aumento das despesas obrigatórias, pela necessidade de investimentos em infraestrutura e pela ampliação das

demandas por serviços públicos de qualidade. Conforme destacado no projeto analisado, o orçamento estadual apresenta elevada complexidade, com mais de uma centena de unidades orçamentárias e volumes expressivos de recursos, projetando-se valores superiores a R\$ 50 bilhões anuais.

Apesar da robustez institucional do Estado, o modelo orçamentário vigente, centrado no ciclo anual, apresenta limitações estruturais que comprometem a eficiência e a efetividade das políticas públicas. Projetos de investimento, programas sociais e políticas estruturantes frequentemente possuem horizontes temporais que ultrapassam o exercício financeiro, exigindo uma abordagem de planejamento que transcenda o curto prazo.

Nesse contexto, o Marco de Médio Prazo (MMP) emerge como uma inovação institucional relevante, capaz de integrar planejamento fiscal, orçamentário e avaliação de desempenho em um único ciclo decisório. Trata-se de uma abordagem amplamente adotada em países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sendo reconhecida como uma das principais práticas de modernização da gestão das finanças públicas.

O MMP não substitui o orçamento anual, mas o complementa, introduzindo uma perspectiva plurianual que permite antecipar riscos, alinhar prioridades e melhorar a alocação de recursos. Ao incorporar projeções de médio prazo, o modelo contribui para superar a fragmentação do processo orçamentário e reduzir a predominância de decisões incrementais de curto prazo, conforme evidenciado no diagnóstico institucional apresentado.

Nesse contexto, o Marco de Médio Prazo (MMP) emerge como uma inovação institucional relevante, capaz de integrar planejamento fiscal, orçamentário e avaliação de desempenho em um único ciclo decisório. Trata-se de uma abordagem amplamente adotada em países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sendo reconhecida como uma das principais práticas de modernização da gestão das finanças públicas.

O MMP não substitui o orçamento anual, mas o complementa, ao introduzir uma perspectiva plurianual que permite antecipar riscos, alinhar prioridades e melhorar a alocação de recursos. Ao incorporar projeções de médio prazo, o modelo contribui para superar a fragmentação do processo orçamentário

e reduzir a predominância de decisões incrementais de curto prazo.

Ademais, a recente evolução normativa do arcabouço fiscal brasileiro, em especial a introdução do art. 14-A na Lei de Responsabilidade Fiscal, reforça a necessidade de instrumentos capazes de mensurar, monitorar e avaliar o impacto das políticas públicas, especialmente aquelas associadas a renúncias de receita. Nesse sentido, o MMP apresenta-se como ferramenta institucional adequada para operacionalizar tais exigências, ao integrar planejamento, avaliação de desempenho e sustentabilidade fiscal em um mesmo arranjo decisório.

2. JUSTIFICATIVA

2.1 Limitações do modelo orçamentário tradicional

O modelo orçamentário tradicional, baseado em ciclos anuais, caracteriza-se por forte incrementalismo, baixa integração entre planejamento e execução e limitada capacidade de avaliação de resultados. Esse modelo tende a reproduzir padrões históricos de alocação de recursos, dificultando a priorização de políticas públicas com maior impacto social e econômico.

Além disso, a ausência de uma perspectiva de médio prazo compromete a previsibilidade das contas públicas e aumenta a vulnerabilidade a choques fiscais. Decisões tomadas em um exercício podem gerar impactos significativos nos anos subsequentes, sem que esses efeitos sejam devidamente considerados no processo de planejamento.

2.2 Evolução do arcabouço fiscal brasileiro

A gestão fiscal no Brasil tem evoluído significativamente desde a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que introduziu princípios fundamentais como transparência, controle e responsabilidade na condução das finanças públicas. Mais recentemente, alterações normativas ampliaram as exigências relacionadas ao planejamento, à avaliação de políticas públicas e à transparência ativa.

Nesse contexto, destaca-se a inclusão do art. 14-A na LRF, que redefine o regime jurídico das renúncias de receita ao estabelecer requisitos mais rigorosos para sua concessão e manutenção. O dispositivo exige, entre outros aspectos, a definição de objetivos claros,

metas mensuráveis, prazos de vigência, estimativas de impacto orçamentário-financeiro e a realização de avaliações periódicas de desempenho.

Essa mudança normativa representa uma inflexão relevante no tratamento dos benefícios fiscais, ao aproximá-los do conceito de despesa pública sujeita a avaliação de resultados e à lógica de eficiência alocativa. Dessa forma, a concessão de incentivos fiscais passa a demandar não apenas justificativa econômica, mas também evidências de efetividade e compatibilidade com a sustentabilidade fiscal.

Nesse cenário, o Marco de Médio Prazo (MMP) assume papel central como instrumento capaz de operacionalizar as exigências introduzidas pelo art. 14-A, ao permitir a integração entre projeções fiscais, avaliação de desempenho e monitoramento contínuo das políticas públicas, incluindo aquelas associadas a renúncias tributárias.

2.3 Experiência internacional

A adoção de marcos de médio prazo é uma prática consolidada em diversos países, sendo considerada fundamental para a sustentabilidade fiscal e a eficiência do gasto público. Esses modelos combinam projeções macroeconômicas, limites fiscais e mecanismos de avaliação de desempenho, permitindo uma gestão mais estratégica e orientada a resultados.

3. OBJETIVOS

Esta pesquisa propõe uma investigação abrangente sobre a implementação do Marco de Médio Prazo (MMP) em Santa Catarina, examinando-o como o pilar central de um novo ecossistema de governança fiscal. O estudo transcende a análise técnica para discutir como o planejamento plurianual atua como um vetor de sustentabilidade das contas públicas, permitindo que a gestão orçamentária deixe de ser meramente reativa e passe a ser um instrumento estratégico para a viabilização de políticas de Estado a longo prazo.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O MMP proposto para Santa Catarina está estruturado em três componentes principais, que atuam de forma integrada e complementar.

Marco Fiscal de Médio Prazo (MFMP)

O MFMP constitui a base macrofiscal do sistema, sendo responsável pela elaboração de projeções de

receitas, despesas, resultados fiscais e trajetória da dívida. Esse componente incorpora cenários alternativos e análises de risco, permitindo avaliar o espaço fiscal disponível e orientar a formulação de políticas públicas.

Entre seus principais elementos, destacam-se:

- *Projeções macroeconômicas (PIB, inflação, câmbio);*
- *Estimativas de receitas e despesas agregadas;*
- *Avaliação da sustentabilidade da dívida;*
- *Definição de metas fiscais e limites de gasto.*

Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP)

O MOMP traduz as diretrizes macrofiscais em projeções orçamentárias detalhadas, desagregadas por unidades, programas e categorias de despesa. Seu objetivo é reconciliar as necessidades setoriais com os limites fiscais estabelecidos, promovendo maior previsibilidade e coerência na alocação de recursos.

Marco de Gastos de Médio Prazo (MGMP)

O MGMP introduz uma abordagem orientada a resultados, incorporando instrumentos de avaliação de desempenho, análise custo-benefício e revisão de gastos. Esse componente busca melhorar a qualidade do gasto público, direcionando recursos para programas com maior impacto.

5. METODOLOGIA

A implementação do Marco de Médio Prazo (MMP) no Estado de Santa Catarina demanda uma abordagem metodológica abrangente, estruturada e progressiva, capaz de integrar dimensões técnicas, institucionais e operacionais em um modelo coerente de transformação da gestão fiscal. Trata-se de um processo complexo, que exige não apenas o desenvolvimento de instrumentos analíticos sofisticados, mas também a reconfiguração de processos, o fortalecimento institucional e a mudança de cultura organizacional.

A metodologia proposta fundamenta-se em princípios de gradualismo, integração sistêmica, validação empírica e aprendizado contínuo, organizando-se em fases interdependentes que permitem a evolução incremental do modelo, com mitigação de riscos e consolidação progressiva das capacidades institucionais.

Princípios orientadores da implementação:

- *A estratégia de implementação do MMP está ancorada em um conjunto de princípios que orientam sua concepção e execução:*
- *Gradualismo estruturado:* adoção de uma abordagem incremental, com implementação por etapas e validação contínua;
- *Integração sistêmica:* articulação entre planejamento, orçamento, execução e avaliação;
- *Base empírica e analítica:* utilização de dados, evidências e modelos quantitativos para suporte à decisão;
- *Flexibilidade adaptativa:* capacidade de ajuste metodológico conforme aprendizado institucional;
- *Transparência e governança:* fortalecimento dos mecanismos de prestação de contas e controle;
- *Capacitação contínua:* desenvolvimento de competências técnicas nas equipes envolvidas.

Esses princípios asseguram que a implementação ocorra de forma sustentável e alinhada às melhores práticas internacionais.

Fase 1 – Diagnóstico institucional e análise de maturidade

A etapa inicial consiste na realização de um diagnóstico aprofundado dos processos de planejamento e gestão fiscal existentes, com o objetivo de identificar gargalos, ineficiências e oportunidades de melhoria.

Essa fase envolve:

- *Mapeamento dos processos de elaboração do PPA, LDO e LOA;*
- *Análise da integração entre planejamento, orçamento e execução;*
- *Avaliação da qualidade das projeções fiscais;*
- *Identificação de lacunas na governança e nos sistemas de informação;*
- *Diagnóstico da capacidade técnica das equipes.*

Adicionalmente, recomenda-se a aplicação de um modelo de avaliação de maturidade institucional, permitindo classificar o estágio atual do Estado em relação às práticas de planejamento de médio prazo.

O resultado dessa fase constitui a base para o desenho do modelo conceitual e operacional do MMP.

Fase 2 – Modelagem conceitual e definição metodológica

Com base no diagnóstico, procede-se à definição do modelo conceitual do MMP, estruturado em seus três componentes principais: Marco Fiscal de Médio Prazo (MFMP), Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP) e Marco de Gastos de Médio Prazo (MGMP).

Essa fase contempla:

- *Definição das variáveis macrofiscais relevantes;*
- *Estruturação dos modelos de projeção de receitas e despesas;*
- *Definição dos horizontes temporais (01 + 03 anos);*
- *Estabelecimento de regras fiscais e limites de gasto;*
- *Desenvolvimento de metodologias de reconciliação top-down e bottom-up;*
- *Definição de critérios de priorização e avaliação de políticas públicas.*

No âmbito do MFMP, são desenvolvidos modelos de projeção macroeconômica e fiscal, incluindo cenários alternativos e análises de sensibilidade.

No MOMP, são estruturadas as projeções orçamentárias desagregadas por unidade, função e programa, com mecanismos de compatibilização entre demandas e restrições fiscais.

No MGMP, são definidos os instrumentos de avaliação de desempenho e revisão de gastos, incluindo metodologias de spending review.

Fase 3 – Desenvolvimento de instrumentos analíticos e tecnológicos

A operacionalização do MMP requer o desenvolvimento de ferramentas analíticas e sistemas de suporte à decisão, capazes de processar grandes volumes de dados e gerar informações consistentes e tempestivas.

Essa fase inclui:

- *Desenvolvimento de modelos econométricos e estatísticos;*
- *Criação de plataformas de simulação de cenários fiscais;*
- *Implementação de painéis gerenciais (dashboards);*
- *Integração de bases de dados orçamentárias, fiscais e econômicas;*

- *Utilização de ferramentas de business intelligence e análise preditiva.*

Adicionalmente, recomenda-se a incorporação de tecnologias avançadas, como machine learning, para aprimorar a acurácia das projeções e identificar padrões relevantes nos dados.

A qualidade e a governança dos dados constituem elementos críticos dessa etapa, exigindo padronização, validação e integração das informações.

Fase 4 – Implementação piloto e validação do modelo

Antes da implementação em larga escala, recomenda-se a realização de projetos-piloto, com o objetivo de testar a aplicabilidade das metodologias e ajustar o modelo conforme os resultados observados.

Essa fase envolve:

- *Seleção de órgãos ou programas para aplicação piloto;*
- *Simulação de cenários fiscais e orçamentários;*
- *Teste dos mecanismos de alocação de recursos;*
- *Avaliação da aderência das projeções à execução real;*
- *Identificação de ajustes necessários.*

Os pilotos funcionam como prova de conceito, permitindo validar o modelo em condições reais e reduzir riscos associados à implementação.

Fase 5 – Institucionalização e integração ao ciclo orçamentário

A consolidação do MMP requer sua institucionalização no âmbito do ciclo orçamentário estadual, com integração aos instrumentos legais e administrativos existentes.

Essa fase contempla:

- *Incorporação do MMP às diretrizes da LDO;*
- *Definição de normativos e procedimentos operacionais;*
- *Estabelecimento de responsabilidades institucionais;*
- *Integração com os sistemas de planejamento e orçamento;*
- *Criação de instâncias de governança (comitês técnicos e estratégicos).*

A institucionalização é fundamental para garantir a continuidade do modelo e sua efetividade no longo prazo.

Fase 6 – Capacitação, formação e gestão do conhecimento

A implementação do MMP depende diretamente do desenvolvimento de capacidades técnicas nas equipes envolvidas. Nesse sentido, a capacitação deve ser tratada como eixo estruturante do processo.

As ações incluem:

- *Programas de formação especializada para equipes do órgão central;*
- *Capacitação das unidades setoriais e seccionais;*
- *Certificação de competências técnicas;*
- *Realização de treinamentos periódicos;*
- *Disseminação de boas práticas e metodologias.*

Além disso, recomenda-se a criação de mecanismos de gestão do conhecimento, garantindo a continuidade e o aprimoramento das práticas ao longo do tempo.

Fase 7 – Monitoramento, avaliação e melhoria contínua

A implementação do MMP deve ser acompanhada por um sistema robusto de monitoramento e avaliação, permitindo mensurar resultados e promover ajustes contínuos.

Esse sistema deve incluir:

- *Indicadores de desempenho institucional (KPIs);*
- *Avaliação da qualidade das projeções fiscais;*
- *Monitoramento da execução orçamentária;*
- *Análise dos impactos das políticas públicas;*
- *Revisões periódicas do modelo.*

A retroalimentação do sistema é essencial para garantir sua evolução e adaptação às mudanças no contexto econômico e institucional.

Governança da implementação

A governança do MMP deve ser estruturada de forma a assegurar coordenação, transparência e accountability no processo de implementação.

Recomenda-se a criação de:

- *Comitê central de governança fiscal;*
- *Grupos técnicos especializados;*
- *Instâncias de articulação intersetorial;*
- *Mecanismos de reporte e prestação de contas.*

Essa estrutura garante alinhamento institucional e suporte à tomada de decisão.

Síntese metodológica

A metodologia de implementação do Marco de Médio Prazo no Estado de Santa Catarina configura-se como um processo estruturado, iterativo e orientado a resultados, que combina rigor técnico, inovação metodológica e fortalecimento institucional.

Sua efetividade dependerá da capacidade do Estado de integrar essas dimensões em um modelo coerente e sustentável, capaz de transformar o planejamento fiscal em um instrumento estratégico de desenvolvimento.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A implementação do Marco de Médio Prazo (MMP) no Estado de Santa Catarina representa uma transformação estrutural na gestão fiscal e orçamentária, com impactos que transcendem ganhos operacionais e alcançam dimensões estratégicas da governança pública. Trata-se de uma mudança de paradigma que reposiciona o processo orçamentário como instrumento de planejamento integrado, orientado a resultados, sustentado por evidências e alinhado à sustentabilidade fiscal de médio e longo prazo.

Os resultados esperados da adoção do MMP podem ser analisados de forma sistêmica, considerando dimensões interdependentes que envolvem previsibilidade fiscal, disciplina institucional, eficiência alocativa, efetividade das políticas públicas, governança, transparência e inovação na gestão pública.

Fortalecimento da previsibilidade e da estabilidade fiscal

Um dos principais avanços proporcionados pelo MMP é o aumento significativo da previsibilidade das contas públicas. Ao incorporar projeções plurianuais estruturadas — com horizonte mínimo de três exercícios além do orçamento corrente — o Estado passa a antecipar tendências macroeconômicas e fiscais com maior precisão, reduzindo a incerteza no processo decisório.

Essa previsibilidade é resultado da integração entre variáveis macroeconômicas e fiscais, como crescimento do PIB, inflação, arrecadação tributária e evolução das despesas obrigatórias, permitindo a construção de cenários consistentes e comparáveis ao longo do tempo. Adicionalmente, a elaboração de cenários alternativos — base, otimista e adverso — amplia a capacidade do Estado de avaliar riscos fiscais e definir estratégias de mitigação.

A atualização contínua das projeções, característica essencial do MMP, assegura aderência às condições econômicas vigentes, evitando distorções e promovendo maior realismo nas estimativas. Como consequência, reduz-se a necessidade de ajustes abruptos durante a execução orçamentária, contribuindo para maior estabilidade fiscal e continuidade das políticas públicas.

Consolidação da disciplina fiscal e fortalecimento das âncoras institucionais

O MMP promove o fortalecimento da disciplina fiscal por meio da institucionalização de regras claras, limites consistentes e mecanismos automáticos de ajuste. A definição de tetos de gastos plurianuais, alinhados às projeções de receita e às metas fiscais, estabelece uma âncora robusta para o controle da despesa pública.

Nesse contexto, destacam-se:

- *A fixação de limites globais por unidade orçamentária, reduzindo a fragmentação e o incrementalismo;*
- *A introdução de mecanismos de contingência previamente definidos;*
- *A implementação de sistemas de alerta precoce para desvios fiscais;*
- *A compatibilização sistemática entre metas fiscais e execução orçamentária.*

Esses instrumentos reduzem a discricionariedade excessiva, aumentam a previsibilidade institucional e fortalecem a credibilidade da política fiscal. Ademais, promovem a internalização de uma cultura de responsabilidade fiscal de médio prazo, na qual decisões presentes são avaliadas à luz de seus impactos futuros.

Melhoria da eficiência alocativa e racionalização do gasto público:

Outro resultado estruturante do MMP é a elevação da eficiência na alocação de recursos públicos. Ao substituir a lógica incremental por uma abordagem baseada em evidências, desempenho e prioridades estratégicas, o modelo permite direcionar recursos para políticas públicas com maior retorno social e econômico.

A introdução de instrumentos como o spending review (revisão de gastos), análises de custo-efetividade e matrizes de priorização multicritério possibilita a avaliação sistemática das despesas públicas, identificando ineficiências, redundâncias e oportunidades de realocação.

Nesse sentido, espera-se:

- *Redução de gastos de baixa efetividade;*
- *Repriorização de políticas públicas com maior impacto;*
- *Melhoria na qualidade do gasto público;*
- *Contenção do crescimento vegetativo de despesas obrigatórias.*

Esse processo contribui diretamente para a sustentabilidade fiscal, ao otimizar o uso dos recursos disponíveis e ampliar o espaço fiscal para novas iniciativas governamentais.

Aumento da efetividade das políticas públicas e orientação a resultados:

O MMP promove uma mudança estrutural na lógica de gestão pública ao estabelecer uma conexão explícita entre alocação de recursos e resultados alcançados. A adoção de indicadores de desempenho, metas mensuráveis e sistemas de monitoramento contínuo permite avaliar o impacto real das políticas públicas.

Essa abordagem orientada a resultados viabiliza:

- *Maior alinhamento entre planejamento e execução;*
- *Monitoramento da eficiência e eficácia das políticas;*
- *Correção tempestiva de desvios;*
- *Aprimoramento contínuo das ações governamentais.*

Como consequência, a gestão pública deixa de ser centrada exclusivamente em insumos e passa a focar na entrega de resultados concretos à sociedade,

elevando a qualidade dos serviços públicos e a efetividade das políticas implementadas.

Adicionalmente, a lógica de avaliação orientada a resultados incorporada pelo MMP dialoga diretamente com as exigências introduzidas pelo art. 14-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente no que se refere à necessidade de monitoramento e avaliação periódica dos benefícios fiscais. Nesse sentido, o MMP oferece a base metodológica necessária para mensurar o impacto dessas políticas, permitindo sua manutenção, revisão ou extinção com base em evidências.

Fortalecimento da governança fiscal e institucional:

A implementação do MMP implica avanços significativos na governança fiscal, ao estruturar processos decisórios mais coordenados, transparentes e tecnicamente fundamentados. A criação de instâncias colegiadas, a definição clara de responsabilidades e a padronização de metodologias fortalecem a capacidade institucional do Estado.

Destacam-se:

- *Integração entre planejamento, orçamento e execução;*
- *Redução de assimetrias informacionais entre órgãos;*
- *Maior coordenação entre unidades setoriais;*
- *Aprimoramento dos mecanismos de tomada de decisão.*

Esse fortalecimento institucional contribui para maior coerência nas políticas públicas e para a consolidação de um modelo de gestão orientado por evidências.

Ampliação da transparência e do controle social:

O MMP também promove avanços relevantes na transparência fiscal, ao ampliar a disponibilidade e a qualidade das informações sobre as finanças públicas. A divulgação de projeções plurianuais, relatórios de acompanhamento e painéis de indicadores permite maior compreensão e acompanhamento das políticas públicas pela sociedade.

Entre os principais efeitos, destacam-se:

- *Fortalecimento da accountability;*
- *Ampliação do controle social;*
- *Aumento da confiança nas instituições públicas;*
- *Melhoria na qualidade do debate fiscal.*

A transparência deixa de ser apenas um requisito legal e passa a ser um instrumento ativo de governança e legitimidade institucional.

Modernização da gestão pública e incorporação de inovação tecnológica:

O MMP atua como vetor de modernização administrativa ao incorporar ferramentas analíticas avançadas e tecnologias emergentes no processo de planejamento e gestão fiscal.

Entre os principais avanços, destacam-se:

- *Utilização de modelos preditivos para projeções fiscais;*
- *Desenvolvimento de plataformas de simulação de cenários;*
- *Integração de bases de dados governamentais;*
- *Uso de ferramentas de business intelligence (BI) para apoio à decisão.*

Essas inovações promovem uma gestão mais eficiente, precisa e orientada a dados, reduzindo a dependência de processos manuais e aumentando a qualidade das decisões públicas.

Criação de espaço fiscal sustentável e ampliação da capacidade de investimento:

Ao melhorar a qualidade do gasto e fortalecer a disciplina fiscal, o MMP contribui para a geração de espaço fiscal — entendido como a capacidade de financiar novas políticas públicas sem comprometer a sustentabilidade das contas públicas.

Esse espaço fiscal decorre de ganhos de eficiência, melhor gestão de riscos e planejamento mais rigoroso das despesas futuras. Como resultado, o Estado amplia sua capacidade de investimento em áreas estratégicas, promovendo crescimento econômico e desenvolvimento social.

Redução da volatilidade orçamentária e maior estabilidade das políticas públicas:

Por fim, o MMP reduz a volatilidade do orçamento público ao substituir ajustes reativos por planejamento estruturado. A previsibilidade das alocações e a definição de limites plurianuais contribuem para maior estabilidade na execução das políticas públicas.

Isso se traduz em:

- *Continuidade de programas governamentais;*
- *Redução de contingenciamentos abruptos;*

- *Maior segurança para gestores e fornecedores;*
- *Melhoria na execução de projetos de longo prazo.*

Desafios, Riscos e Condicionantes de Implementação:

A implementação do Marco de Médio Prazo (MMP) no Estado de Santa Catarina, embora promissora em termos de ganhos de eficiência, previsibilidade e qualidade do gasto público, envolve um conjunto relevante de desafios estruturais, institucionais e operacionais. Esses desafios não se restringem a aspectos técnicos, mas abrangem dimensões culturais, políticas e organizacionais que condicionam o sucesso da iniciativa.

A compreensão desses riscos é fundamental para a definição de estratégias de mitigação e para assegurar a sustentabilidade do modelo no médio e longo prazo.

Descontinuidade administrativa e risco político-institucional:

Um dos principais riscos associados à implementação do MMP é a descontinuidade administrativa decorrente de mudanças de governo. Como se trata de um instrumento de planejamento de médio prazo, sua efetividade depende da manutenção de diretrizes e compromissos fiscais ao longo de diferentes ciclos políticos.

A ausência de mecanismos institucionais robustos pode levar à desestruturação do modelo, com revisão frequente de premissas, abandono de metodologias e perda de credibilidade das projeções.

Esse risco é agravado por fatores como:

- *Mudanças nas prioridades governamentais;*
- *Pressões políticas por expansão de gastos;*
- *Baixa institucionalização normativa do modelo;*
- *Fragilidade na vinculação entre planejamento e execução.*

Para mitigar esse risco, torna-se essencial a consolidação do MMP como política de Estado — e não apenas de governo — por meio de instrumentos legais, normativos e institucionais que assegurem sua continuidade.

Resistência organizacional e barreiras culturais:

A transição de um modelo orçamentário tradicional para um sistema orientado a resultados e baseado em evidências implica mudanças significativas na cultura organizacional da administração pública.

É comum a ocorrência de resistência por parte de gestores e equipes técnicas, especialmente diante de:

- *Redução de autonomia discricionária na alocação de recursos;*
- *Necessidade de prestação de contas baseada em desempenho;*
- *Exposição de ineficiências e baixa efetividade de programas;*
- *Mudança de rotinas consolidadas ao longo do tempo.*

Essa resistência pode comprometer a adoção efetiva das novas práticas, reduzindo o impacto do MMP.

A superação desse desafio exige:

- *Estratégias de engajamento institucional;*
- *Comunicação clara dos benefícios do modelo;*
- *Incentivos à adesão e à mudança de comportamento;*
- *Liderança técnica e política comprometida com a transformação.*

Capacitação técnica e assimetria de competências:

A implementação do MMP demanda um nível elevado de capacidade técnica, especialmente nas áreas de modelagem macrofiscal, análise de dados, avaliação de políticas públicas e planejamento estratégico.

Entretanto, é comum a existência de assimetrias de competências entre órgãos e unidades administrativas, o que pode comprometer a qualidade das projeções e a consistência das informações produzidas.

Os principais desafios nesse eixo incluem:

- *Carência de especialistas em análise fiscal avançada;*
- *Baixa familiaridade com ferramentas analíticas e estatísticas;*
- *Dificuldade de padronização metodológica;*
- *Rotatividade de servidores e perda de conhecimento institucional.*

Diante disso, a implementação do MMP deve ser acompanhada por uma política estruturada

de capacitação e formação contínua, incluindo certificação de equipes e desenvolvimento de competências analíticas.

Integração de sistemas e governança de dados:

Outro desafio crítico refere-se à integração dos sistemas de informação e à qualidade dos dados utilizados no processo de planejamento e gestão fiscal.

A fragmentação de bases de dados, a ausência de interoperabilidade entre sistemas e a inconsistência das informações comprometem a capacidade de análise e a confiabilidade das projeções.

Entre os principais riscos, destacam-se:

- *Dados incompletos ou inconsistentes;*
- *Falta de padronização de classificações orçamentárias;*
- *Dificuldade de integração entre sistemas financeiros, contábeis e de planejamento;*
- *Baixa maturidade em governança de dados.*

A superação desse desafio requer investimentos em infraestrutura tecnológica, padronização de dados e implementação de uma governança robusta da informação.

Complexidade na avaliação de políticas públicas e programas interdependentes.

A incorporação de mecanismos de avaliação de desempenho e revisão de gastos (spending review) representa um avanço significativo, mas também introduz desafios metodológicos relevantes.

A análise de políticas públicas com interdependências setoriais exige abordagens sofisticadas, capazes de capturar efeitos indiretos, externalidades e impactos de longo prazo.

Entre os principais desafios, destacam-se:

- *Dificuldade de mensuração de resultados e impactos;*
- *Ausência de indicadores adequados;*
- *Complexidade na avaliação de programas transversais;*
- *Risco de decisões baseadas em métricas incompletas.*

A ausência de metodologias robustas pode levar a distorções na priorização de políticas, comprometendo a eficiência alocativa.

Esse desafio torna-se ainda mais relevante diante das exigências estabelecidas pelo art. 14-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe a necessidade de avaliação sistemática das políticas associadas a renúncias de receita. A ausência de metodologias robustas de mensuração pode comprometer o cumprimento dessas exigências legais, reforçando a importância da estruturação de capacidades analíticas no âmbito do MMP.

Rigidez orçamentária e limitações estruturais:

A elevada rigidez das despesas públicas, característica marcante do setor público brasileiro, representa um obstáculo relevante à implementação do MMP.

Grande parte do orçamento está comprometida com despesas obrigatórias, como pessoal, previdência e vinculações constitucionais, reduzindo a margem de manobra para realocação de recursos.

Esse cenário limita:

- *A efetividade de processos de repriorização;*
- *A flexibilidade na gestão do espaço fiscal;*
- *A capacidade de ajuste diante de choques econômicos.*

Assim, o MMP deve operar considerando essas restrições estruturais, adotando estratégias realistas de ajuste e priorização.

Coordenação federativa e alinhamento institucional:

No contexto federativo brasileiro, a implementação de práticas de médio prazo também depende de alinhamento com diretrizes nacionais e interação com outros entes federativos.

A ausência de padronização metodológica e normativa pode dificultar:

- *A comparabilidade das informações fiscais;*
- *A integração com sistemas federais;*
- *O acesso a financiamentos e operações de crédito.*

Nesse sentido, o alinhamento com práticas da União e recomendações de organismos internacionais torna-se um fator crítico de sucesso.

Síntese dos desafios:

Em síntese, os desafios associados à implementação do MMP possuem natureza multidimensional

e demandam abordagem integrada. O sucesso do modelo dependerá da capacidade do Estado de combinar soluções técnicas, institucionais e políticas, assegurando não apenas a implantação, mas a consolidação do novo paradigma de gestão fiscal.

Discussão:

A adoção do Marco de Médio Prazo no Estado de Santa Catarina deve ser compreendida como parte de um movimento mais amplo de transformação da gestão pública, alinhado às melhores práticas internacionais e às exigências contemporâneas de governança fiscal.

Mais do que um instrumento técnico, o MMP representa uma mudança paradigmática na forma como o Estado planeja, aloca e avalia seus recursos, deslocando o foco do controle formal para a geração de valor público.

MMP como instrumento de mudança paradigmática:

Tradicionalmente, o orçamento público tem sido concebido como um instrumento de controle financeiro e cumprimento de formalidades legais. O MMP, por sua vez, redefine esse papel, posicionando o orçamento como ferramenta estratégica de planejamento e gestão.

Essa mudança envolve três transições fundamentais:

- *Do curto para o médio prazo:* superação da visão anual e incorporação de horizonte plurianual;
- *Do incrementalismo para a priorização estratégica:* substituição da lógica de reprodução de gastos por decisões baseadas em evidências;
- *Do foco em insumos para o foco em resultados:* valorização do impacto das políticas públicas.

Integração entre planejamento, orçamento e avaliação:

Um dos principais méritos do MMP é a capacidade de integrar dimensões historicamente fragmentadas da gestão pública: planejamento estratégico, elaboração orçamentária e avaliação de políticas públicas.

Essa integração permite:

- *Maior coerência entre objetivos e recursos;*

- *Redução de inconsistências entre instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA);*
- *Melhoria na coordenação intersetorial;*
- *Aprimoramento da tomada de decisão.*

Convergência com boas práticas internacionais:

A adoção do MMP alinha Santa Catarina às práticas recomendadas por organismos internacionais, como a OCDE, que enfatizam a importância do planejamento de médio prazo para a sustentabilidade fiscal.

Experiências internacionais demonstram que países que adotam marcos de médio prazo apresentam:

- *Maior estabilidade fiscal;*
- *Melhor qualidade do gasto público;*
- *Maior transparência e accountability;*
- *Maior capacidade de resposta a choques econômicos.*

O papel do MMP na sustentabilidade fiscal:

O MMP contribui diretamente para a sustentabilidade das finanças públicas ao permitir uma visão integrada das trajetórias de receita, despesa e dívida.

Essa abordagem possibilita:

- *Antecipação de desequilíbrios fiscais;*
- *Planejamento de ajustes graduais;*
- *Evitação de crises fiscais abruptas;*
- *Melhor gestão do endividamento público.*

Limites e condicionantes do modelo:

Apesar de seus benefícios, o MMP não deve ser visto como solução isolada para os desafios da gestão fiscal. Sua efetividade depende de um conjunto de condições institucionais, como:

- *Qualidade das instituições públicas;*
- *Capacidade técnica do Estado;*
- *Estabilidade normativa;*
- *Compromisso político com a disciplina fiscal.*

Sem esses elementos, há risco de o MMP se tornar um instrumento meramente formal, sem impacto real na gestão pública.

Nesse contexto, destaca-se que a efetividade do MMP também está diretamente relacionada à sua capacidade de operacionalizar as novas exigências normativas introduzidas no ordenamento fiscal brasileiro, especialmente aquelas decorrentes do art. 14-A da Lei de Responsabilidade Fiscal. A integração entre

planejamento, avaliação de desempenho e sustentabilidade fiscal deixa de ser uma opção metodológica e passa a constituir um requisito institucional.

Implicações para o Estado de Santa Catarina:

No caso específico de Santa Catarina, o MMP apresenta elevado potencial de transformação, considerando o histórico de responsabilidade fiscal e a capacidade institucional do Estado.

Sua implementação pode posicionar o Estado como referência nacional em planejamento de médio prazo, com impactos positivos sobre:

- *A qualidade do gasto público;*
- *A eficiência das políticas públicas;*
- *A credibilidade fiscal;*
- *O ambiente de negócios e investimentos.*

Agenda futura e oportunidades de aprofundamento:

A consolidação do MMP abre espaço para avanços adicionais, como:

- *Desenvolvimento de modelos econométricos mais sofisticados;*
- *Ampliação do uso de inteligência artificial na gestão fiscal;*
- *Integração com planejamento de longo prazo;*
- *Fortalecimento da avaliação de impacto de políticas públicas.*

Síntese da discussão:

Em síntese, o Marco de Médio Prazo representa uma inovação institucional de grande relevância para a gestão pública contemporânea. Sua implementação em Santa Catarina não apenas responde a desafios estruturais do orçamento público, mas também inaugura um novo modelo de governança fiscal, mais integrado, transparente e orientado a resultados.

7. CONCLUSÃO

O presente artigo teve como objetivo analisar, sob uma perspectiva teórica e aplicada, o papel do Marco de Médio Prazo (MMP) como instrumento estruturante da gestão fiscal e orçamentária no Estado de Santa Catarina. Ao longo da análise, evidenciou-se que a adoção de um modelo de planejamento fiscal plurianual representa não apenas uma inovação metodológica, mas uma transformação paradigmática na forma como o Estado organiza suas

finanças públicas, define prioridades e entrega políticas públicas à sociedade.

A investigação permitiu demonstrar que o modelo orçamentário tradicional, centrado no ciclo anual, apresenta limitações estruturais relevantes, especialmente no que se refere à previsibilidade das contas públicas, à integração entre planejamento e execução e à capacidade de avaliação de resultados. Essas limitações tornam-se ainda mais críticas em um contexto de crescente rigidez orçamentária, expansão das demandas sociais e necessidade de sustentabilidade fiscal de longo prazo.

Nesse cenário, o Marco de Médio Prazo emerge como um arranjo institucional capaz de superar tais fragilidades, ao incorporar uma perspectiva plurianual ao processo decisório e integrar, de forma sistemática, as dimensões fiscal, orçamentária e de desempenho. A estrutura tripartite do modelo — composta pelo Marco Fiscal de Médio Prazo (MFMP), pelo Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP) e pelo Marco de Gastos de Médio Prazo (MGMP) — permite articular projeções macrofiscais, alocação estratégica de recursos e avaliação de políticas públicas em um único ciclo integrado de gestão.

Os resultados analisados ao longo do trabalho indicam que a implementação do MMP tem potencial para gerar ganhos expressivos em diversas dimensões da gestão pública. Destacam-se, nesse sentido, o aumento da previsibilidade fiscal, o fortalecimento da disciplina institucional, a melhoria da eficiência alocativa, a elevação da qualidade do gasto público e a ampliação da efetividade das políticas públicas. Ademais, o modelo contribui para o fortalecimento da governança fiscal, ao promover maior integração entre órgãos, padronização de metodologias e adoção de decisões baseadas em evidências.

Outro aspecto relevante refere-se à ampliação da transparência e da accountability, uma vez que o MMP pressupõe a divulgação sistemática de informações fiscais e de desempenho, permitindo maior controle social e fortalecimento da legitimidade das decisões públicas. Paralelamente, a incorporação de ferramentas analíticas avançadas e tecnologias de informação posiciona o modelo como vetor de modernização administrativa, alinhado às melhores práticas internacionais de gestão pública.

Não obstante os benefícios potenciais, a análise também evidenciou que a implementação do MMP

está condicionada à superação de desafios relevantes. Entre eles, destacam-se a necessidade de institucionalização do modelo para garantir sua continuidade ao longo de ciclos políticos, o enfrentamento de resistências organizacionais, o fortalecimento da capacidade técnica das equipes, a melhoria da governança de dados e a adaptação do modelo às restrições estruturais do orçamento público. Tais desafios reforçam a importância de uma estratégia de implementação gradual, baseada em evidências, capacitação e engajamento institucional.

No caso específico de Santa Catarina, observa-se um ambiente institucional favorável à adoção do MMP, caracterizado por histórico de responsabilidade fiscal, capacidade administrativa consolidada e iniciativas já existentes de aprimoramento do planejamento orçamentário. Essas condições conferem ao Estado uma posição privilegiada para liderar a implementação de práticas inovadoras de gestão fiscal no contexto subnacional brasileiro.

A institucionalização do Marco de Médio Prazo, nesse sentido, representa uma oportunidade estratégica para posicionar Santa Catarina como referência nacional em governança fiscal e qualidade do gasto público. Ao alinhar planejamento, orçamento e avaliação de desempenho em um modelo integrado, o Estado não apenas aprimora sua capacidade de gestão, mas também fortalece sua credibilidade institucional e sua capacidade de promover desenvolvimento econômico e social sustentável.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui para o avanço do debate sobre planejamento fiscal no âmbito subnacional, ao demonstrar a viabilidade e os benefícios da adoção de marcos de médio prazo em contextos federativos complexos. Ao mesmo tempo, evidencia a necessidade de aprofundamento de estudos empíricos que avaliem os impactos concretos do MMP sobre indicadores fiscais, eficiência do gasto e resultados das políticas públicas.

Como agenda futura, destacam-se oportunidades de desenvolvimento e aprofundamento do modelo, incluindo a incorporação de metodologias econométricas mais sofisticadas, o uso ampliado de inteligência artificial na análise fiscal, o fortalecimento da avaliação de impacto de políticas públicas e a integração do planejamento de médio prazo com estratégias de desenvolvimento de longo prazo. Além disso, a consolidação do MMP poderá contribuir

para o aprimoramento da coordenação federativa, ao alinhar práticas estaduais com diretrizes nacionais e internacionais.

Do ponto de vista normativo, a recente introdução do art. 14-A na Lei de Responsabilidade Fiscal reforça a centralidade de instrumentos como o MMP, ao exigir maior rigor na concessão e avaliação de benefícios fiscais, com base em metas, indicadores e monitoramento contínuo. Nesse contexto, o MMP não apenas se alinha às exigências legais, mas constitui ferramenta essencial para sua efetiva operacionalização, integrando planejamento fiscal, avaliação de políticas

públicas e sustentabilidade das contas públicas em um modelo coerente e estruturado.

A consolidação desse modelo dependerá, em última instância, do compromisso institucional com a disciplina fiscal, da capacidade técnica do Estado e da construção de uma cultura organizacional orientada a resultados, transparência e responsabilidade. Quando plenamente implementado, o MMP não apenas contribuirá para a sustentabilidade das contas públicas, mas também para a construção de um Estado mais eficiente, inovador e comprometido com o bem-estar coletivo.

8. Referências

1. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Manual de aquisições do executor*. [S.l.]: BID, 2021. 121 p.
2. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 2023.
3. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000.
4. BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Institui o novo regime fiscal da União. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 ago. 2023.
5. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF*. Brasília: Ministério da Fazenda, várias edições.
6. SANTA CATARINA. Lei nº 19.401 de 6 de agosto de 2025. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2026 e estabelece outras providências.
7. SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 741 de 12 de junho de 2019. Dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências.

Reconfiguração estratégica do ciclo orçamentário subnacional: o caso tocantinense como modelo alternativo de governança orçamentária

- **Vivian Dias Diniz**

Secretaria do Planejamento e Orçamento do Estado do Tocantins, Brasil
E-mail: vivianddiniz@gmail.com

- **Sergivan Sales de Brito**

Secretaria do Planejamento e Orçamento do Estado do Tocantins, Brasil
E-mail: sergivansb@gmail.com

Resumo

O ciclo orçamentário brasileiro, estruturado pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), constitui o principal instrumento de planejamento e gestão fiscal do Estado. Apesar de sua consolidação normativa, persistem desafios relacionados à qualidade das informações utilizadas, à integração entre planejamento e execução e à capacidade de resposta frente a cenários de incerteza econômica. Nesse contexto, este estudo analisa a reconfiguração temporal da LDO no Estado do Tocantins, instituída pela Lei Complementar nº 78/2012, que desloca o envio do projeto para o segundo semestre do exercício, em contraste com o padrão predominante no país. O objetivo é examinar em que medida essa alteração temporal contribui para a melhoria da qualidade do planejamento fiscal e da governança orçamentária subnacional, a partir da hipótese de que o uso de informações mais atualizadas aumenta a acurácia das projeções e a consistência das diretrizes fiscais. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, estruturada como estudo de caso com abordagem comparativa. A análise combina exame normativo, comparação de prazos da LDO entre a União e estados selecionados e avaliação empírica das premissas macroeconômicas com base em dados. Os resultados indicam que o modelo tocantinense apresenta maior densidade informacional, ao incorporar dados fiscais mais consolidados e expectativas macroeconômicas mais recentes. Em comparação ao modelo tradicional, observa-se maior aderência entre planejamento e execução, com redução da necessidade de ajustes posteriores. Conclui-se que a reconfiguração temporal da LDO contribui para o aprimoramento da governança fiscal, ao reposicionar o tempo como variável estratégica no processo orçamentário.

Palavras-chave: Lei de Diretrizes Orçamentárias; Tocantins; Ciclo Orçamentário; Governança Fiscal.

1. INTRODUÇÃO

O orçamento público brasileiro constitui um dos principais instrumentos de coordenação das políticas governamentais, desempenhando papel central na articulação entre planejamento, alocação de recursos e gestão fiscal. A partir da Constituição Federal de 1988, consolidou-se um modelo estruturado no tripé

formado pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), configurando um ciclo orçamentário que integra dimensões estratégicas, táticas e operacionais da ação estatal (Fernandes e Souza, 2019). Nesse arranjo, a LDO assume função intermediária ao traduzir diretrizes de médio prazo em parâmetros

fiscais e programáticos que orientam a elaboração do orçamento anual.

Apesar da robustez normativa desse modelo, persistem limitações relevantes quanto à qualidade informacional do processo orçamentário, à integração entre planejamento e execução e à capacidade de resposta dos governos diante de cenários de instabilidade econômica. Em particular, a temporalidade do ciclo orçamentário — especialmente o momento de elaboração da LDO — tem sido subexplorada como variável explicativa da efetividade do planejamento público. No modelo predominante, a antecipação do envio da LDO, geralmente no primeiro semestre, implica a utilização de projeções fiscais e macroeconômicas ainda incipientes, o que tende a ampliar assimetrias informacionais e a comprometer a aderência entre diretrizes e execução orçamentária.

Nesse contexto, a ausência de uma lei complementar nacional que discipline uniformemente os prazos orçamentários subnacionais abre espaço para arranjos institucionais diferenciados. A autonomia dos entes federativos permite a adoção de cronogramas próprios, desde que observados os princípios gerais do sistema orçamentário, criando oportunidades para inovação na governança fiscal. É nesse cenário que se insere a experiência do Estado do Tocantins, que, por meio da Lei Complementar nº 78/2012, reconfigura a temporalidade do ciclo orçamentário ao deslocar o envio da LDO para o segundo semestre do exercício.

Tal reconfiguração rompe com a lógica tradicional baseada na antecipação e introduz um modelo orientado pela qualificação informacional do processo decisório. Ao permitir a incorporação de dados fiscais mais consolidados, a mudança potencialmente amplia a acurácia das projeções, fortalece a consistência das metas fiscais e reduz a necessidade de ajustes durante a execução orçamentária. Nesse sentido, emerge a seguinte questão de pesquisa: em que medida a reconfiguração temporal da LDO pode contribuir para a melhoria da qualidade do planejamento e da governança fiscal no âmbito subnacional?

Diante desse problema, o presente estudo tem como objetivo analisar se o modelo adotado pelo Tocantins configura um arranjo institucional alternativo capaz de elevar a qualidade do processo orçamentário. A hipótese central sustenta que o deslocamento temporal da LDO amplia a disponibilidade de informações relevantes, reduz incertezas e fortalece a capacidade de coordenação intemporal do ciclo orçamentário.

Para tanto, a pesquisa adota abordagem qualitativa, combinando análise normativa, comparação intergovernamental e avaliação empírica das premissas macroeconômicas utilizadas na elaboração das diretrizes orçamentárias. Ao examinar o caso tocantinense, busca-se contribuir para o debate sobre inovação institucional no setor público, evidenciando o papel da temporalidade como variável estruturante da governança fiscal.

2. JUSTIFICATIVA

O ciclo orçamentário brasileiro, embora estruturado por um arcabouço normativo robusto, enfrenta desafios recorrentes de natureza operacional, institucional e política que comprometem a qualidade do planejamento público. O processo orçamentário envolve múltiplas etapas — desde a formulação inicial até a aprovação legislativa e execução — exigindo coordenação entre diversos atores e níveis de governo (Albuquerque et al., 2022). Nesse contexto, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ocupa posição estratégica ao atuar como elo entre o planejamento de médio prazo, expresso no Plano Plurianual (PPA), e a execução anual materializada na Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo responsável por traduzir diretrizes amplas em parâmetros fiscais e programáticos concretos.

Apesar dessa centralidade, a efetividade da LDO está diretamente condicionada à qualidade das informações disponíveis no momento de sua elaboração. No modelo predominante, a antecipação do envio da LDO — geralmente no primeiro semestre do exercício — impõe a utilização de projeções macroeconômicas e fiscais ainda incertas, o que tende a gerar distorções entre as diretrizes estabelecidas e a realidade observada ao longo da execução orçamentária. Como consequência, observa-se a recorrente necessidade de ajustes posteriores, como contingenciamentos e revisões orçamentárias, que comprometem a previsibilidade e a eficiência da gestão fiscal.

A ausência de uma lei complementar nacional que discipline de forma uniforme os prazos do ciclo orçamentário para estados e municípios amplia esse desafio, ao mesmo tempo em que abre espaço para experimentação institucional no âmbito subnacional. Nesse cenário, o Estado do Tocantins destaca-se ao instituir, por meio da Lei Complementar nº 78/2012, uma reconfiguração significativa da temporalidade orçamentária, deslocando o envio da LDO para o segundo semestre do exercício. Essa mudança rompe

com o padrão tradicional baseado na antecipação e introduz uma lógica orientada pela qualificação informacional do processo decisório.

A relevância analítica desse caso reside na possibilidade de compreender o tempo como um recurso institucional estratégico. Ao permitir que a LDO seja elaborada com base em dados fiscais mais consolidados — incluindo informações relativas a dois quadrimestres de execução — o modelo tocantinense tende a reduzir assimetrias informacionais, aumentar a acurácia das projeções e fortalecer a consistência das metas fiscais. Dessa forma, a LDO passa a desempenhar de maneira mais efetiva seu papel de instrumento de coordenação intertemporal, aproximando planejamento e execução e contribuindo para maior racionalidade na alocação de recursos públicos.

Assim, a análise do caso tocantinense justifica-se não apenas por sua singularidade normativa, mas sobretudo por seu potencial de contribuir para o debate sobre inovação na governança orçamentária. Ao questionar o paradigma da antecipação como condição necessária para o controle fiscal, o modelo investigado propõe uma alternativa baseada na qualidade da informação e na adequação temporal do processo decisório. Nesse sentido, o estudo busca preencher uma lacuna na literatura ao explorar empiricamente os efeitos da temporalidade institucional sobre a qualidade do planejamento público, oferecendo subsídios para a reflexão sobre possíveis aprimoramentos no desenho do ciclo orçamentário brasileiro.

3. OBJETIVOS

O presente estudo tem como objetivo central analisar em que medida a reconfiguração temporal da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), instituída pela Lei Complementar nº 78/2012 no Estado do Tocantins, contribui para a melhoria da qualidade do planejamento fiscal e para o fortalecimento da governança orçamentária no âmbito subnacional. Busca-se, especificamente, compreender como o deslocamento do envio da LDO para o segundo semestre do exercício altera as condições informacionais do processo decisório, influenciando a acurácia das projeções fiscais e a consistência das diretrizes orçamentárias.

De forma complementar, o estudo tem como objetivos específicos: (i) analisar o arranjo normativo que rege o ciclo orçamentário brasileiro, com ênfase nos prazos de elaboração da LDO e sua aplicação no contexto subnacional; (ii) comparar o modelo adotado pelo

Tocantins com o padrão predominante entre a União e outros estados, identificando diferenças na temporalidade e suas implicações institucionais; (iii) avaliar o papel da LDO como instrumento de coordenação intertemporal entre planejamento e execução, considerando seus efeitos sobre a qualidade da alocação de recursos; e (iv) examinar, com base em evidências empíricas — especialmente as projeções do Boletim Focus —, o impacto da atualização das informações macroeconômicas sobre a consistência das premissas fiscais adotadas.

Por fim, o estudo busca contribuir para o debate teórico e aplicado sobre inovação na governança orçamentária, ao investigar a temporalidade institucional como variável explicativa da qualidade do planejamento público. Ao analisar o caso tocantinense, pretende-se avaliar o potencial de modelos alternativos de organização do ciclo orçamentário para reduzir incertezas, aprimorar a coordenação entre instrumentos de planejamento e fortalecer a credibilidade das políticas fiscais.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O ciclo orçamentário brasileiro é estruturado pela tríade composta pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos, orientando o planejamento governamental de médio prazo. A LDO, por sua vez, define as prioridades e regras para a elaboração da LOA, que detalha as receitas e despesas previstas para o ano seguinte, garantindo a execução orçamentária anual conforme o planejamento estratégico. A tramitação dessas leis envolve o envio pelo Executivo ao Congresso Nacional, análise em comissões mistas e aprovação final, seguida da sanção presidencial (Sabino, 2023).

Contudo, sua efetividade está condicionada à qualidade das informações disponíveis no momento de sua elaboração. Em contextos nos quais a LDO é formulada com base em projeções macroeconômicas ainda imaturas, sua capacidade de orientar de forma precisa a alocação de recursos públicos tende a ser limitada, gerando distorções entre planejamento e execução. Nesse sentido, a LDO não apenas organiza o processo orçamentário, mas também reflete as limitações estruturais da governança fiscal, especialmente no que se refere à assimetria informacional e à rigidez temporal do ciclo orçamentário (Sabino, 2023; Júnior *et al.*, 2022).

Adicionalmente, ao estabelecer limites para os Poderes e incorporar mecanismos de transparência e controle social, a LDO opera como instrumento de disciplinamento institucional e de *accountability* fiscal. No entanto, tais mecanismos não eliminam completamente tensões distributivas e incentivos políticos que permeiam o processo orçamentário, sobretudo em contextos subnacionais marcados por restrições fiscais e pressões por expansão de gastos

Assim, a LDO deve ser compreendida não apenas como um instrumento técnico, mas como um espaço de mediação entre racionalidade fiscal, restrições institucionais e disputas políticas. Sua capacidade de promover eficiência e equilíbrio fiscal depende, em última instância, da articulação entre qualidade informacional, desenho institucional e contexto político, o que reforça a importância de analisar a variável temporal como elemento determinante de sua efetividade no ciclo orçamentário.

A participação social no processo orçamentário tem sido incentivada, embora ainda limitada na prática, com audiências públicas e mecanismos de transparência previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Vargas *et al.*, 2020; Ferreira *et al.*, 2020). Apesar do PPA ser fundamental para a coerência das políticas públicas, sua efetiva integração com a LDO e LOA ainda apresenta desafios, especialmente na alocação e execução dos recursos (De Moraes Godinho & De Lima, 2025; Da Silva Barbosa Coelho, 2024).

O ciclo orçamentário brasileiro está delineado pela Constituição Federal de 1988, que institui marcos legais e temporais para a formulação, análise e aprovação dos três instrumentos fundamentais de planejamento e execução fiscal: o PPA, com vigência quadrienal; a LDO, de natureza anual e função estratégica intermediária; e a LOA, que operacionaliza o orçamento do exercício. Tal estrutura normativa objetiva assegurar previsibilidade fiscal, coerência entre metas de médio prazo e ações governamentais, e controle democrático sobre a alocação de recursos públicos. No entanto, essa rigidez normativa, apesar de necessária para estabilizar a governança financeira, impõe limitações à adaptabilidade dos entes públicos, especialmente em cenários de volatilidade econômica ou reconfigurações políticas significativas (Sabino, 2023; Santos & Vidal, 2020).

Os prazos federais estão previstos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal (art. 35, § 2º). Esses prazos podem ser alterados por lei complementar geral, mas, até hoje, permanecem os parâmetros principais usados no

federal. De fato, a centralidade conferida ao texto constitucional na definição do ciclo orçamentário reduz a margem de manobra dos governos para ajustes responsivos diante de crises sanitárias, choques fiscais ou mudanças abruptas nas prioridades sociais. As dificuldades para alterar prazos, redimensionar programas ou incorporar inovações institucionais com agilidade revelam uma tensão estrutural entre previsibilidade e flexibilidade — uma dualidade amplamente debatida na literatura sobre finanças públicas contemporâneas (Tollin, 2020). Essa tensão mostra a necessidade de reflexão crítica sobre o atual modelo de temporalidade orçamentária e sobre a viabilidade de reformas que preservem os atributos de controle e estabilidade sem comprometer a responsividade estatal.

A governança orçamentária contemporânea tem demandado abordagens dinâmicas e estratégicas para os problemas da gestão pública em contextos federativos complexos (Couto e Rodrigues, 2022). Nesse sentido, a LDO vai além de sua função clássica de norma e se posiciona como um instrumento de articulação entre planejamento de médio prazo e alterações orçamentárias, produzindo consequências diretas sobre a qualidade da alocação fiscal e a previsibilidade das políticas públicas (Albuquerque *et al.* 2022).

Os governos subnacionais brasileiros têm incorporado tendências inovadoras de gestão, frequentemente associadas aos princípios da pós-Nova Gestão Pública, caracterizadas pela combinação de múltiplas diretrizes em iniciativas integradas (Cavalcante, 2019). Nesse contexto, experiências como o orçamento participativo e os ciclos participativos de planejamento evidenciam avanços importantes em termos de transparência e inclusão social. Contudo, tais iniciativas ainda apresentam limitações quanto à sua capacidade de modificar estruturas mais profundas de alocação de recursos, especialmente no que se refere à lógica setorial e aos conflitos distributivos inerentes ao processo orçamentário (Peres e Mattos, 2017). No âmbito federativo, a literatura também destaca a necessidade de fortalecimento de um modelo de governança fiscal multinível, voltado à coordenação de metas, regras e transferências entre União, estados e municípios, como forma de aumentar a coerência e a eficiência do sistema orçamentário nacional.

A literatura enfatiza a importância da temporalidade institucional para a construção de políticas públicas mais responsivas e sustentáveis. Segundo Fernandes e Souza, 2019, os instrumentos de governo — como o ciclo orçamentário — devem ser considerados

como dispositivos de coordenação intertemporal, que permitem conectar propostas políticas, capacidades administrativas e mudanças no ambiente fiscal. Ao mudar os prazos legais da LDO e da LOA, a exemplo do Tocantins, um ente subnacional cria efeitos estruturantes para a configuração das tomadas de decisões fiscais, sua avaliação e sua legitimação.

5. METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa de natureza qualitativa, com abordagem exploratória e descritiva, estruturada a partir de um estudo de caso único com estratégia analítica comparativa. O objeto central da investigação é o processo de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) no Estado do Tocantins, analisado sob a perspectiva da governança orçamentária e da temporalidade institucional.

A escolha do Tocantins justifica-se pela adoção de um modelo singular de organização temporal do ciclo orçamentário, formalizado por meio da Lei Complementar Estadual nº 78, de 11 de abril de 2012, que redefine os prazos de envio da LDO ao Poder Legislativo. Esse arranjo permite examinar empiricamente os efeitos da variável “tempo” sobre a qualidade do planejamento fiscal.

A pesquisa foi desenvolvida com base em três eixos metodológicos complementares:

- i. *Análise documental normativa: Foram examinados os dispositivos legais que regulam o ciclo orçamentário no âmbito federal e estadual, com ênfase na Constituição Federal (art. 165 e ADCT, art. 35), nas Constituições Estaduais e na Lei Complementar nº 78/2012 do Tocantins. Essa etapa permitiu identificar os diferentes arranjos institucionais de prazos e sua fundamentação jurídica;*
- ii. *Análise comparativa intergovernamental: Realizou-se a sistematização e análise dos prazos de envio e aprovação da LDO em seis estados brasileiros (Tocantins, Piauí, Goiás, Alagoas, Rondônia e Pará) e na União, abrangendo o período de 2022 a 2026. A comparação possibilitou identificar padrões predominantes (baseados na simetria constitucional) e desvios institucionais, destacando o modelo tocantinense como uma reconfiguração temporal estruturada.*
- iii. *Análise empírica das premissas macroeconômicas: Como forma de avaliar a qualidade informacional das LDOs, foram analisados os*

parâmetros macroeconômicos utilizados na elaboração das diretrizes orçamentárias, com base em dados do Boletim Focus do Banco Central do Brasil. A comparação entre Tocantins e Goiás permitiu verificar o grau de aderência das projeções fiscais ao cenário econômico mais recente, considerando variáveis como inflação (IPCA), crescimento do PIB, taxa de câmbio e taxa Selic.

A variável analítica central do estudo é a temporalidade institucional, compreendida como um recurso estratégico capaz de influenciar a qualidade das decisões orçamentárias. Nesse sentido, parte-se da hipótese de que o deslocamento dos prazos de elaboração da LDO para momentos mais próximos ao encerramento do exercício amplia a disponibilidade de informações fiscais e macroeconômicas, resultando em maior acurácia das projeções e maior consistência do planejamento público.

Por fim, os dados foram analisados por meio de interpretação qualitativa orientada por evidências, buscando estabelecer relações entre o arranjo temporal adotado, a qualidade das informações disponíveis e os resultados observados na formulação das diretrizes orçamentárias.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1. O Papel Intermediário da LDO na Arquitetura Orçamentária Tocantinense

A análise do caso tocantinense evidencia um reposicionamento funcional da LDO enquanto instrumento intermediário entre o PPA e a LOA. Diferentemente do modelo federal, que exige o envio do Projeto de LDO até abril, o Tocantins estabelece o prazo de 15 de setembro. Essa redefinição temporal confere à LDO maior densidade técnica, permitindo que ela incorpore as diretrizes programáticas do PPA e as alinhe ao cenário fiscal consolidado dos dois primeiros quadrimestres do exercício. A consequência prática é uma orientação mais precisa e factível para a construção da LOA, elevando a racionalidade e a previsibilidade do ciclo orçamentário estadual. A evidência empírica reforça esse diagnóstico: ao longo do período de 2022 a 2026, o Tocantins mantém de forma consistente o envio do PLDO no segundo semestre, em contraste com o padrão nacional predominante.

QUADRO 1 – Consolidado PLDO (Envio) X LDO (Aprovação) e Norma Regulatória União e Estados nos Exercícios 2022–2026

Estado	Exercício	Envio do PLDO	Publicação / Aprovação da LDO	Dias entre Apresentação e a Publicação	Norma regulatória estadual
União	2026	abr/25	dez/25	244	Constituição Federal + ADCT art. 35
	2025	abr/24	dez/24	244	
	2024	abr/23	dez/23	244	
	2023	abr/22	jul/22	91	
	2022	abr/21	jul/21	91	
Tocantins	2026	set/25	dez/25	91	Lei Complementar nº 078/2012 + Constituição Estadual
	2025	set/24	nov/24	61	
	2024	out/23	nov/23	31	
	2023	out/22	nov/22	31	
	2022	out/21	dez/21	61	
Piauí	2026	abr/25	ago/25	122	Constituição Estadual (simetria ao art. 35 do ADCT)
	2025	abr/24	jul/24	91	
	2024	abr/23	jun/23	61	
	2023	abr/22	ago/22	122	
	2022	abr/21	ago/21	122	
Goiás	2026	mai/25	jul/25	61	Constituição do Estado de Goiás
	2025	abr/24	jul/24	91	
	2024	abr/23	jun/23	61	
	2023	abr/22	jul/22	91	
	2022	abr/21	jul/21	91	
Alagoas	2026	abr/25	ago/25	122	Constituição do Estado de Alagoas
	2025	abr/24	jul/24	91	
	2024	abr/23	jul/23	91	
	2023	mai/22	jul/22	61	
	2022	mai/21	set/21	123	
Rondônia	2026	abr/25	jul/25	91	Constituição Estadual + Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia
	2025	abr/24	jul/24	91	
	2024	abr/23	jul/23	91	
	2023	abr/22	jul/22	91	
	2022	abr/21	jul/21	91	
Pará	2026	abr/25	set/25	153	Constituição do Estado do Pará
	2025	abr/24	jul/24	91	
	2024	abr/23	jul/23	91	
	2023	abr/22	jun/22	61	
	2022	abr/21	jun/21	61	

Elaboração própria: Fonte portal de Diário Oficial.

Os dados apresentados no Quadro 1 apresentam que, enquanto a União e a maioria dos estados mantêm o envio do PLDO no primeiro semestre — frequentemente em abril —, o Tocantins adota de forma consistente prazos posteriores, com envio entre setembro e outubro e aprovação até o final do exercício. Essa diferença implica não apenas uma alteração procedimental, mas uma transformação na lógica de funcionamento do ciclo orçamentário, na qual a LDO passa a operar sob maior densidade informacional. Como consequência, observa-se uma tendência de maior aderência entre metas fiscais e execução orçamentária, além de uma redução potencial na necessidade de ajustes posteriores, como contingenciamentos e créditos adicionais. Sob essa perspectiva, a LDO tocantinense configura-se com espaço de operacionalização das escolhas estratégicas do governo, ao mesmo tempo em que estabelece limites e parâmetros que condicionam a elaboração da LOA. Assim, a reconfiguração temporal reforça o caráter da LDO como instrumento de coordenação intertemporal e disciplina fiscal, evidenciando que a variável “tempo” pode atuar como elemento estruturante da governança orçamentária. Em última instância, o caso analisado sugere que inovações no desenho institucional da LDO têm potencial para redefinir o equilíbrio entre planejamento, execução e controle, contribuindo para maior eficiência e coerência no uso dos recursos públicos.

6.2. Atributos do Modelo: Acurácia, Integração e Resiliência Institucional

A experiência tocantinense apresenta atributos que o qualificam como um modelo inovador de eficiência técnico-institucional. Em primeiro lugar, destaca-se a acurácia da LDO. Elaborada com base em oito meses de arrecadação consolidada, o modelo reduz o viés de estimativa um problema em orçamentos subnacionais. A redução da incerteza fiscal permite um Anexo de Metas Fiscais mais realista, mitigando a necessidade de contingenciamentos severos que paralisam políticas públicas.

Em segundo lugar, a sincronia intertemporal entre a LDO e a LOA promove uma integração orgânica. O curto hiato entre o envio das duas peças (setembro a novembro) permite que as prioridades definidas na LDO ainda sejam válidas no momento da elaboração da LOA. Esse atributo responde aos desafios de integração apontados por Couto e Rodrigues

(2022), demonstrando que a temporalidade pode ser um remédio para a fragmentação entre planejamento e orçamento. Esse arranjo implica que a LDO é formulada com base em informações fiscais ainda preliminares, o que limita a precisão das diretrizes orçamentárias. Em contraste, o Tocantins apresenta um modelo estruturado de postergação, com envio entre setembro e outubro e aprovação entre novembro e dezembro.

Esse deslocamento temporal é consistente ao longo dos exercícios analisados, evidenciando não apenas uma adaptação normativa, mas uma estratégia institucional voltada à qualificação do planejamento. Ademais, a presença de atrasos pontuais na aprovação da LDO em diferentes estados reforça que o tempo formal disponível não é, isoladamente, determinante da eficiência do processo legislativo.

A incorporação de parâmetros macroeconômicos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) constitui um dos elementos mais sensíveis para a qualidade do planejamento fiscal, na medida em que condiciona tanto a definição de metas fiscais quanto a consistência intertemporal do orçamento público (Albuquerque *et al.*, 2022). Nesse contexto, a análise comparativa entre os estados do Tocantins e Goiás, com base nas projeções derivadas do Boletim Focus do Banco Central do Brasil, permite avaliar empiricamente como a variável temporal influencia a qualidade informacional das estimativas fiscais.

TABELA 1 – Parâmetros Macroeconômicos Tocantins:

Variáveis	Unidade de Medida	2026	2027	2028
IPCA	%	4,45	4,00	3,80
PIB real (crescimento anual – Nacional)	%	1,88	2,00	2,00
Câmbio – fim de período	(R\$/U\$)	5,70	5,70	5,70
Taxa Selic – fim de período	(% a.a.)	12,50	10,50	10,00

Fonte: Banco Central do Brasil (Boletim Focus – 18/07/2025) e SEPLAN/TO.

TABELA 2 – Parâmetros Macroeconômicos Goiás:

Variáveis	Unidade de Medida	2026	2027	2028
IPCA	%	4,35	4,00	3,80
PIB real (crescimento anual – Nacional)	%	1,7	1,98	2,00
Câmbio – fim de período	(R\$/U\$)	6,00	5,90	5,90
Taxa Selic – fim de período	(% a.a.)	12,5	10,50	10,00

Fonte: GEPAF/Economia-GO. Nota: Dados do Boletim FOCUS publicado no dia no dia 17/fev/2025. Elaboração: GEPAF/Economia-GO.

Os dados indicam que o Tocantins elaborou suas projeções com base em informações mais recentes (julho de 2025), enquanto Goiás utilizou parâmetros de fevereiro do mesmo ano. Essa defasagem temporal não é trivial, uma vez que o ambiente macroeconômico brasileiro, especialmente em contextos de instabilidade, é caracterizado por revisões frequentes nas expectativas de inflação, crescimento e câmbio (Tollin, 2020). Assim, a utilização de dados mais atualizados tende a reduzir assimetrias informacionais e a aproximar as projeções fiscais do cenário efetivamente observado, reforçando a capacidade preditiva do instrumento orçamentário.

A análise das variáveis revela nuances importantes. No caso da inflação (IPCA), Goiás apresenta desempenho ligeiramente superior em termos pontuais, sugerindo maior aderência às expectativas correntes naquele indicador específico. Contudo, essa vantagem não se sustenta de forma sistêmica. Em relação ao crescimento do PIB, ambos os estados apresentam projeções semelhantes, com leve vantagem para o Tocantins, o que indica convergência em relação ao consenso de mercado. Já na variável câmbio — reconhecidamente uma das mais voláteis e críticas para o equilíbrio fiscal — o Tocantins demonstra maior precisão, aspecto particularmente relevante em economias emergentes sujeitas a choques externos

(Borges, 2022). No que se refere à taxa Selic, observa-se alinhamento entre os estados, refletindo a ancoragem das expectativas na política monetária nacional.

Do ponto de vista analítico, o diferencial do Tocantins não reside em ganhos isolados em variáveis específicas, mas na consistência sistêmica do conjunto das projeções, o que sugere maior robustez do cenário macroeconômico adotado. Essa consistência está diretamente associada ao uso de informações mais recentes, viabilizado pelo calendário orçamentário reconfigurado. Em termos de governança, esse resultado reforça a interpretação de que a temporalidade institucional atua como um mecanismo de qualificação técnica, ao permitir maior aderência entre as premissas fiscais e a dinâmica econômica real (Fernandes e Souza, 2019).

Além disso, os achados dialogam com a literatura que aponta a importância da coordenação intertemporal no ciclo orçamentário, na medida em que decisões baseadas em informações defasadas tendem a gerar distorções na alocação de recursos e maior necessidade de ajustes ao longo da execução (Couto & Rodrigues, 2022). Nesse sentido, o modelo tocantinense mitiga um dos principais problemas do orçamento público brasileiro: a elaboração de diretrizes sob elevada incerteza.

Dessa forma, a evidência derivada do Boletim Focus corrobora a hipótese central do estudo ao demonstrar que a reconfiguração temporal da LDO não apenas amplia a disponibilidade de informações, mas também melhora qualitativamente o processo decisório. Ao reduzir a defasagem entre previsão e realidade, o modelo analisado contribui para maior credibilidade das metas fiscais e para o fortalecimento da governança orçamentária no âmbito subnacional.

7. CONCLUSÃO

Os resultados desta pesquisa confirmam a hipótese de que a reconfiguração temporal da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) constitui um fator relevante para a qualificação do planejamento e da governança fiscal no âmbito subnacional. A experiência do Estado do Tocantins demonstra que o deslocamento do envio da LDO para o segundo semestre altera substancialmente as condições informacionais do processo orçamentário, permitindo a incorporação de dados fiscais e macroeconômicos mais atualizados e reduzindo a defasagem entre previsão e execução.

A análise comparativa evidenciou que o modelo predominante no Brasil, baseado na antecipação da LDO, tende a operar sob maior incerteza informacional, o que compromete a precisão das diretrizes fiscais e amplia a necessidade de ajustes ao longo da execução orçamentária. Em contraste, o modelo tocantinense apresenta maior consistência sistêmica nas projeções, conforme demonstrado pela avaliação das premissas macroeconômicas com base no Boletim Focus, indicando que o uso de informações mais recentes contribui para maior aderência ao cenário econômico efetivo.

Esses achados reforçam a centralidade da temporalidade institucional como variável explicativa da qualidade do planejamento público. O tempo, nesse contexto, deixa de ser um elemento meramente procedimental para assumir papel estratégico na organização do processo decisório, influenciando diretamente a acurácia das estimativas, a consistência das metas fiscais e a credibilidade das políticas públicas.

Adicionalmente, a análise permite relativizar o *trade-off* tradicional entre tempo de deliberação legislativa e qualidade técnica. Embora o modelo tocantinense implique uma compressão do tempo formal de apreciação parlamentar, a maior densidade informacional das propostas tende a qualificar o

processo decisório, sugerindo que a eficiência institucional está mais associada à qualidade da informação do que à extensão do tempo disponível.

Dessa forma, conclui-se que a reconfiguração temporal da LDO no Tocantins configura um modelo alternativo de governança orçamentária, no qual a variável “tempo” atua como elemento estruturante da capacidade de planejamento estatal. Ainda que sua replicabilidade dependa das condições institucionais de cada ente federativo, a experiência analisada oferece evidências relevantes de que inovações no desenho do ciclo orçamentário podem contribuir para o aprimoramento da gestão fiscal.

Por fim, o estudo contribui para o avanço da literatura ao evidenciar que reformas institucionais no nível subnacional podem desempenhar papel significativo na modernização do sistema orçamentário brasileiro. Como agenda futura, sugere-se a ampliação da análise para outros estados e a incorporação de indicadores quantitativos de desempenho fiscal, de modo a aprofundar a compreensão dos impactos da temporalidade sobre a efetividade do planejamento público.

8. Referências

1. ALBUQUERQUE, C. M. de., MEDEIROS, M., & FEIJO, P.H. (2022). Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. Gestão Pública. Volume 1.
2. BORGES, A.C.C.S. (2022). Governança Orçamentária: Uma Perspectiva Institucionalista. In L. F. Couto & J. M. Rodrigues (Eds.), Governança Orçamentária no Brasil, IPEA, pp. 33-58. <https://doi.org/10.38116/9786556350431cap1>
3. COSTA CAVALCANTE, P. L. Tendências inovadoras de gestão nos governos subnacionais brasileiros. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 24, n. 79, 2019. DOI: 10.12660/cgpc.v24n79.79294. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/79294>.
4. COUTO, L. F. Organizador; RODRIGUES, Júlia Marinho Organizadora. Governança orçamentária no Brasil. 2022. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11565>
5. FERNANDES, A. S. A.; SOUZA, T. S. Ciclo Orçamentário Brasileiro. 2019. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4280>.
6. JÚNIOR, M., SOUZA, R., & DE LIRA LIMA, V. (2022). Construção jurídica do sistema orçamentário nacional: do orçamento público e seus princípios formadores / Legal construction of the national budget system: the public budget and its founding principles. Brazilian Journal of Development. <https://doi.org/10.34117/bjdv8n3-257>
7. PERES, U. D.; MATTOS, B. B. A participação social e o conflito distributivo na planificação e orçamentação públicas: o caso do município de São Paulo. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 22, n. 73, 2017. DOI: 10.12660/cgpc.v22n73.70274. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/70274>.
8. SABINO, D. (2023). Brazilian Budget triad. Anuario Jurídico y Económico Escurialense. <https://doi.org/10.54571/ajee.557>
9. TOLLIN, H. (2020). PLANEJAMENTO FISCAL. CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS. <https://doi.org/10.55532/1806-8944.2018.37> Colocar espaço entre uma referência e outra. Seguir norma ABNT. (fonte ARIAL 12 – espaço simples -justificado)



TEMA 06

Avaliação de Gastos e Investimentos Públicos

Avaliação de Gastos e Investimentos Públicos – Métodos e práticas de avaliação de despesas; caminhos e experiências para a revisão de gastos; formas e boas práticas de análise do desempenho orçamentário; modernização da gestão de investimentos públicos; ponto de entrada única; pré-avaliação consistente de empreendimentos e carteira de projetos; parâmetros fiscais plurianuais.



SUMÁRIO DOS ARTIGOS DO TEMA 06

1497

A aplicação da metodologia de Gestão do Investimento Público em projetos governamentais: um estudo de caso

- Alexandre Sobreira Cialdini
- Francisco Adauro de Oliveira
- Priscila Silva Rodrigues Falconeri

1509

Avaliação Multidimensional da Eficiência e Produtividade da Gestão Orçamentária no Poder Executivo Estadual (2015–2024)

- Rogério de Oliveira e Sá
- DeJane Arruda De Carli Zambrim
- Evanildes Leite Padinha da Silva

1523

Da “Demanda de Balcão” à governança algorítmica: a reestruturação do planejamento de infraestrutura escolar

- Allana Paola Velasco Castro Marra
- Eliane Carneiro Soares
- Franciscleide do Socorro Rodrigues de Abreu Ferreira

1537

A Avaliação no Estado de São Paulo: desafios de implementação e lições aprendidas nos primeiros ciclos do Sistema de Avaliação estadual

- Martim Nagayama Nogueira
- Nicole Mourad Pereira

1549

Do Diário Oficial ao pagamento: monitoramento das variações remuneratórias no setor público com ferramentas digitais

- Maria Gabriela Pessoa e Silva
- Pedro Henrique Lopes Barros

1559

Eficiência orçamentária aplicada à tecnologia da informação: análise do modelo de leasing para mitigação da obsolescência tecnológica em órgãos públicos

- Artur Vitalino da Silva
- Davi Severiano Juvi de Almeida
- Augusto Braga Rodrigues
- Carlos Gabriel de Oliveira Barbosa

1568 Equilíbrio fiscal, governança orçamentária e capacidade de investimento: evidências a partir do estado do Espírito Santo

- Juliani Nunes Campos Johanson
- Micaele Martins de Carvalho
- Janaina do Nascimento Valois
- Álvaro Rogério Duboc Fajardo

1580 Gestão inteligente de impressão na administração pública: controle de gastos e sustentabilidade ambiental a partir de dados e governança

- Carlos Gabriel de Oliveira Barboza
- Davi Severiano Juvi de Almeida
- Augusto Braga Rodrigues
- Artur Vitalino da Silva

1590 Governança da infraestrutura educacional e otimização alocativa: uma análise do modelo aplicado à educação

- Allana Paola Velasco Castro Marra
- Eliane Carneiro Soares
- Franciscleide do Socorro Rodrigues de Abreu Ferreira

1601 Novo sistema tributário e equidade fiscal: implicações para o financiamento das políticas sociais

- Melissa Malta Barrinha

1614 Orçamento para Resultados no Paraná: uso de dados, BI e Inteligência Artificial para qualificar o gasto e o investimento público

- Marcos Tadeu Cavalcante da Silva
- Rafael Carvalho Falcão
- Gilberto Porto
- Jéssica Moraes de Moura

1627 Permuta de imóveis públicos estaduais para construção de presídio policial militar: uma análise de investimento público e modernização da gestão patrimonial

- Vinícius Oliveira Braz Deprá
- Grazieli Testa
- Bruno Silva da Silveira
- Danielle Calazans

1637 Ranking de execução orçamentária como ferramenta de avaliação de gastos: evolução e efetividade em contexto de restrição Fiscal

- Vagner Fernandes Bruno
- Mário Mendes Barbosa Junior
- Marcos Rosa de Araújo

A aplicação da metodologia de Gestão do Investimento Público em projetos governamentais: um estudo de caso

- **Alexandre Sobreira Cialdini**

Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, Brasil
E-mail: alexandre.cialdini@seplag.ce.gov.br

- **Francisco Adauto de Oliveira**

Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, Brasil
E-mail: adauto.oliveira@seplag.ce.gov.br

- **Priscila Silva Rodrigues Falconeri**

Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, Brasil
E-mail: priscila.rodrigues@seplag.ce.gov.br

Resumo

A Gestão do Investimento Público (GIP) compreende um conjunto integrado de processos, instrumentos e práticas voltados ao planejamento, seleção, execução, monitoramento e avaliação de projetos, com o objetivo de maximizar os retornos econômicos e sociais dos recursos públicos. Dessa forma, a GIP desempenha papel central na promoção da eficiência do gasto público e na qualificação das políticas públicas e dos investimentos governamentais. No Brasil, o estado do Ceará destaca-se como pioneiro ao desenvolver uma metodologia própria e abrangente de Planejamento e Avaliação de Projetos de Investimento, a Metodologia GIP, que cobre todas as etapas do ciclo do investimento, desde a concepção até a avaliação *ex post*. Essa abordagem incorpora análise prévia, priorização, seleção e monitoramento da execução de projetos, especialmente aqueles relacionados a obras e aquisições públicas. Ao longo de sua implementação, o estado estruturou os principais pilares do modelo, incluindo sua normatização, arranjos de governança, gestão de processos, capacitação técnica e desenvolvimento de ferramenta informatizada, consolidando um ambiente institucional mais robusto para a tomada de decisão. A implementação da metodologia GIP do estado do Ceará contemplou inicialmente e prioritariamente, projetos da área de recursos hídricos. Nesse sentido, o presente estudo destaca os avanços alcançados e as melhorias no processo, especialmente no que se refere à qualificação institucional dos entes envolvidos no planejamento e na elaboração de projetos de investimento. Ressalta-se, ainda, a relevância do trabalho para a consolidação de conceitos e para a aplicação prática de metodologias de análise de viabilidade de projetos.

Palavras-chave: gestão do investimento público; projeto; recursos hídricos.

1. INTRODUÇÃO

A Gestão do Investimento Público (GIP) tem sido progressivamente adotada por governos e organismos internacionais como instrumento estratégico para qualificar a seleção, priorização e monitoramento de projetos de investimento. Instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, têm incentivado a adoção de

metodologias estruturadas capazes de assegurar maior eficiência, qualidade e mitigação de riscos ao longo do ciclo dos investimentos públicos.

Nesse contexto, o Estado do Ceará destacou-se como o primeiro ente federativo brasileiro a desenvolver uma metodologia própria e abrangente de Planejamento e Avaliação de Projetos de Investimento, denominada Metodologia GIP. Essa metodologia

contempla todas as etapas do ciclo do investimento público, desde a concepção do projeto até a avaliação ex post, incluindo análise prévia, priorização, seleção e monitoramento da execução de grandes projetos, cofmo obras e aquisições públicas. (CEARÁ, 2023).

Desenvolvida em 2016 e revisada no período de 2024–2025, a metodologia definiu os projetos na área de Recursos Hídricos do governo como prioridade inicial, dada sua relevância para a segurança hídrica nos estados. Esses projetos, em sua maioria relacionados à construção de barragens, visam ao abastecimento humano, ao apoio à pequena irrigação e à piscicultura, contribuindo para a geração de renda e a ampliação da oferta local de alimentos.

Este trabalho tem como objetivo realizar um estudo de caso sobre a experiência do Estado do Ceará na implementação da metodologia GIP. Em 2025, foi iniciado um projeto piloto de análise de projetos, contemplando as etapas de avaliação ex ante, análise de viabilidade e priorização de projetos, permitindo examinar a aplicação prática da metodologia e seus resultados iniciais.

Como forma de apresentação, o artigo está estruturado em cinco seções. A primeira corresponde à introdução. A segunda apresenta o referencial teórico-conceitual sobre Gestão do Investimento Público. A terceira detalha a metodologia utilizada para a construção desse trabalho, a quarta seção apresenta os principais conceitos relacionados a projetos no âmbito da metodologia de gestão do investimento público do Ceará, incluindo a descrição do método, os aspectos de governança e o processo de seleção dos projetos, concluindo com sua aplicação prática aos projetos existentes. Por fim, a quinta seção apresenta os resultados e as conclusões.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A Gestão do Investimento Público pode ser compreendida como um conjunto de processos, instrumentos e práticas utilizados pelo setor público para planejar, selecionar, executar, monitorar e avaliar projetos de investimento, com o objetivo de maximizar os retornos econômicos e sociais dos recursos aplicados. A GIP assume, assim, papel central na promoção da eficiência do gasto público e na melhoria da qualidade das políticas públicas e dos grandes projetos de investimento (CEARÁ, 2023).

Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sistemas eficazes de gestão do investimento público são fundamentais para reduzir desperdícios, evitar projetos mal dimensionados e garantir que os investimentos estejam alinhados às prioridades estratégicas de governo. Os mesmos estudos destacam que falhas na GIP como a ausência de avaliação prévia, baixa capacidade técnica ou fraco monitoramento tendem a resultar em projetos mal elaborados, falta de monitoramento adequado que podem impactar ou inviabilizar uma avaliação ex post. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomenda ainda que haja coordenação entre níveis de governo, fortalecimento de capacidades e boas condições de trabalho (fiscalização, contratos) para uma GIP eficaz (IMF, 2015; OECD, 2020).

O ciclo da Gestão do Investimento Público geralmente compreende cinco grandes etapas: (i) identificação e concepção do projeto; (ii) avaliação ex ante; (iii) priorização e seleção; (iv) execução e monitoramento; e (v) avaliação ex post. (WorldBank, 2014).

Além disso, a GIP está diretamente relacionada à governança pública, uma vez que promove maior transparência e tomada de decisão baseada em evidências. Os entes que desenvolvem uma boa gestão GIP contribuem para a coordenação intersetorial, o alinhamento entre planejamento e orçamento e a integração dos investimentos às estratégias de desenvolvimento de longo prazo.

Experiências internacionais, como a da Coreia do Sul, evidenciam o papel da Gestão do Investimento Público como instrumento estratégico para aprimorar a qualidade do gasto público e fortalecer o desenvolvimento econômico e social. Vieira(2020) destaca que o modelo coreano se caracteriza pela centralização técnica da avaliação, pela independência das análises e pela integração entre planejamento, orçamento e execução, contribuindo para maior eficiência e transparência dos investimentos. O autor conclui que a experiência da Coréia do Sul evidencia que bons sistemas de avaliação de projetos são decisivos para transformar recursos públicos em ativos de desenvolvimento e que no caso brasileiro existe uma fragilidade institucional na seleção e priorização de projetos o que reflete em um dos principais entraves à eficiência do investimento público.

3. METODOLOGIA

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa e caracteriza-se como uma pesquisa exploratória e descritiva, desenvolvida por meio do método de um estudo de caso. Para Robert K. Yin (2001), o estudo de caso caracteriza-se como uma investigação empírica que busca compreender fenômenos contemporâneos no contexto em que ocorrem. A escolha por essa estratégia metodológica justifica-se pela possibilidade de aprofundar a análise dos projetos GIP dentro de seu contexto real, permitindo uma compreensão mais detalhada da análise desses projetos.

Nesse sentido, o trabalho se propõe a analisar e descrever o caso da implantação da Gestão do Investimento Público no estado do Ceará, que no ano de

2016 desenvolveu a Metodologia de Planejamento e Avaliação de Projetos de Investimento, sendo essa metodologia revisada em 2023 e iniciada a implantação em 2025. Foram escolhidos, como projetos iniciais, aqueles pertencentes à área de recursos hídricos do estado.

Os dados levantados ao longo da pesquisa foram obtidos por meio de análise documental, consulta a manuais técnicos, pesquisa bibliográfica e documentos de trabalho. Outra fonte de coleta foi o sistema informatizado de gestão do investimento público (sistema GIP) que concentra todas as informações e trâmite dos projetos pelas instâncias de análise e autorizações do processo. Foram selecionados como projetos iniciais cinco projetos, de acordo com a Tabela 1.

TABELA 1 – Projetos Gip

Nome do Projeto	Município beneficiado	População atendida
Barragem Jucá	Parambu	31.320
Barragem Beré	Jardim	27.411
Barragem Boa Vista dos Parente	Senador Pompeu e Quixeramobim	10.000
Barragem Oitis	Mucambo e Graça	5.000
Barragem Poço Comprido	Santa Quitéria	50.000

Fonte: Elaboração Própria

Como observado no Quadro 1 os projetos selecionados atenderão a 7 municípios cearenses trazendo segurança hídrica para aproximadamente 124 mil pessoas.

Esses projetos seguiram as fases de Ideação e Concepção, Avaliação Prévia, e Priorização e Seleção, após essa etapa os projetos passam pela Execução e após a conclusão do projeto pela etapa de Avaliação ex post.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Decreto nº 35.504 de 15 de junho de 2023 que disciplina a gestão do investimento público no âmbito do poder executivo do estado do Ceará, conceitua projeto como sendo,

Um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo. O projeto deve conter todos os elementos necessários à sua execução e operação (CEARÁ, 2023).

Nesse sentido, o projeto é compreendido em sua integralidade, abrangendo todos os elementos do investimento, desde o planejamento até sua operação ao longo do tempo. Essa abordagem permite

que o investimento seja avaliado de forma ampla, considerando seus diversos aspectos, tanto no que se refere à aplicação de recursos na construção ou aquisição quanto à disponibilidade orçamentária necessária para sua manutenção e operação. Com base nessas informações, torna-se possível analisar o retorno do investimento e a relação benefício-custo do empreendimento.

A diferenciação entre projetos, no contexto da metodologia GIP do Ceará, reside na classificação destes entre estratégicos e complementares. Enquanto os projetos estratégicos,

...possuem como principal característica a alta contribuição e aderência à estratégia do governo e a estratégia de desenvolvimento do Estado. São iniciativas singulares, transformadoras e capazes de impactar diretamente os principais resultados almejados para o Estado (CEARÁ, 2023).

Os projetos complementares,

São aqueles de natureza tático-operacional, focam em empreendimentos públicos que possuem impacto localizado e demandam baixo envolvimento do alto escalão do Governo (CEARÁ, 2023).

4.1 A Metodologia GIP do Ceará

O estado do Ceará contratou em 2013 uma operação de crédito com o Banco Mundial, no valor de US\$ 350 milhões, tendo como base o foco em resultados, para apoiar o Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico com Redução das Desigualdades e Sustentabilidade Ambiental do Estado do Ceará – Programa para Resultados (PforR Ceará).

O objetivo do Projeto foi garantir a continuidade dos investimentos em áreas estratégicas do Estado, programados no PPA 2012 – 2015, de forma a promover um crescimento econômico que privilegia a inclusão social e fosse ambientalmente sustentável.

No PforR Ceará foi incluído recursos para contratação de consultoria visando a elaboração de uma metodologia para planejamento e avaliação de projetos de investimentos. Essa necessidade surgiu de um diagnóstico da gestão pública do estado, realizado pelo Banco Mundial que antecedeu à contratação da operação de crédito.

Coube à Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag) a operacionalização do processo licitatório e a posterior execução do contrato com o consórcio vencedor, além da responsabilidade pelo cumprimento do indicador primário junto à gestão do projeto PforR relacionado à implementação da metodologia.

No início de 2017 o consórcio que elaborou a metodologia entregou à gestão da Seplag a primeira versão da Metodologia de Planejamento e Avaliação de Projetos de Investimentos do governo do Estado do Ceará (Metodologia GIP), tendo sido utilizado como projeto piloto para testes e ajustes do modelo o projeto Cinturão das Águas, da Secretaria de Recursos Hídricos (SRH).

A Metodologia GIP foi concebida levando em conta o *benchmarking* de modelos e práticas nacionais e internacionais, estando alinhada à *frameworks* reconhecidamente aplicáveis e recomendados por organismos multilaterais como Banco Mundial e BID.

Em 2019 o estado contratou uma nova operação de crédito, o Financiamento de Projeto de Investimento (*Investment Project Financing – IPF*) com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

(BIRD) no valor de US\$ 174,85 milhões, sendo US\$ 139,88 milhões financiados pelo Banco e US\$ 34,97 milhões pelo Estado do Ceará para apoiar o Projeto de Apoio à Melhoria da Segurança Hídrica e Fortalecimento da Inteligência na Gestão Pública do Estado do Ceará (IPECE, 2020).

O objetivo do Projeto foi fortalecer a capacidade de gestão de recursos hídricos no Estado, melhorar a confiabilidade, a eficiência operacional dos serviços de água em municípios selecionados e na cidade de Fortaleza.

O Projeto contemplou três Componentes principais e um Componente Contingencial de Resposta a Emergências (CERC), para apoiar o Estado no caso de impactos negativos sobre os sistemas hídricos causados por emergências associadas a desastres naturais durante a implementação. As atividades do Projeto compreendem um conjunto de intervenções em três áreas principais: gestão de recursos hídricos, prestação de serviços de abastecimento de água e governança. Cada componente incluirá atividades relacionadas a uma dessas áreas e será implementado por diferentes instituições, com base nas suas competências.

No contexto do projeto IPF foi inserida a contratação de consultoria para contribuir com o estado na implementação da gestão do investimento público. Dessa vez, o escopo do trabalho contemplou a revisão da metodologia GIP, o desenvolvimento de sistema informatizado e a capacitação de servidores estaduais na gestão e operacionalização das ferramentas. Ficou estabelecido no contrato de empréstimo como responsabilidade da Seplag,

Desenvolvimento de um Sistema de Gestão de Investimentos Públicos (SGIP) para auxiliar a tomada de decisões durante todo o ciclo de investimentos públicos (proposta, projeto, implementação e avaliação), bem como para aprimorar o gerenciamento e o monitoramento de investimentos (IPECE, 2020).

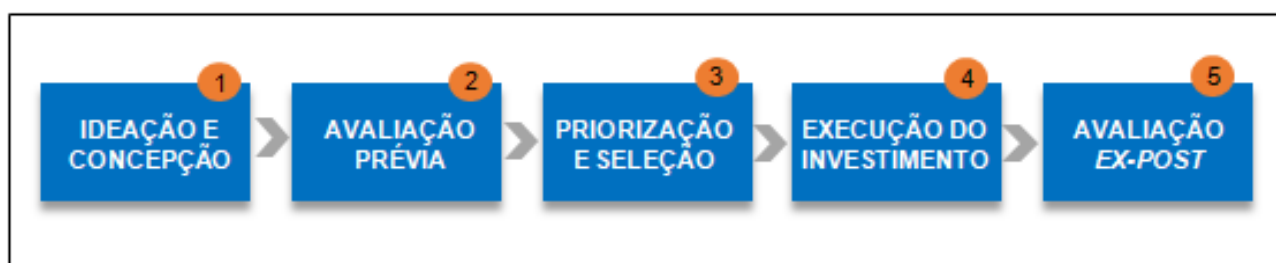
Para tanto, estabeleceu-se em contrato um indicador de resultado para cumprimento por parte da Seplag nos seguintes termos:

Sistema de Gestão de Investimentos Públicos implementado e operacional, com metas relacionadas a projetos de recursos hídricos das Secretarias de

Durante o período de 2023 e 2024 decorreu-se o trabalho do consórcio contratado pela Seplag com suas respectivas entregas e produtos sendo discutidos, avaliados e recebidos pela equipe da Seplag. O diferencial dessa contratação em relação à consultoria anterior era a obrigatoriedade de implantar os projetos de investimentos na ferramenta de sistema e monitorar o processo no âmbito da operação assistida.

A Metodologia de Planejamento e Avaliação de Projetos de Investimentos do Estado do Ceará baseia-se nas melhores práticas e metodologias nacionais e internacionais, adotando como referência padrões reconhecidos de eficiência, governança e qualidade do gasto público. Estruturada em cinco etapas, a metodologia incorpora ainda uma dimensão transversal de governança, fundamental para garantir a coerência, a coordenação institucional e a efetividade do processo decisório ao longo de todo o ciclo do projeto de investimento.

FIGURA 1 – Etapas da metodologia GIP



Fonte: Metodologia GIP Ceará

- A primeira etapa do modelo corresponde à **Ideação e Concepção de Projetos**. Trata-se da fase de planejamento, na qual são elaboradas as propostas de projetos de investimento.
- A segunda etapa é a **Avaliação Prévia**. Nesse momento, são realizados a elaboração, análise e validação dos estudos de viabilidade do projeto de investimento. A metodologia define quais estudos são necessários, de acordo com o grau de complexidade de cada projeto.
- A terceira etapa refere-se à **Priorização, Seleção e Orçamentação**. Os projetos com viabilidade comprovada passam por um processo de hierarquização por nível de prioridade e, em seguida, são submetidos à seleção pelo Governo.
- A quarta etapa é a **Execução do Investimento**. Os projetos selecionados pela instância máxima de gestão do Governo seguem para execução pela unidade proponente.
- A quinta e última etapa é a **Avaliação Ex-Post do Investimento**. Nessa fase, são analisados os

indicadores de resultado do projeto, bem como registradas as lições aprendidas, com o objetivo de subsidiar a formulação de futuros projetos governamentais.

Elaborada e revisada a metodologia e, ao final do processo, em 2024, o estado dispunha do seguinte arcabouço de ferramentas de gestão do investimento:

- Decreto de institucionalização da GIP;
- Metodologia de Planejamento e Avaliação de Projetos de Investimentos;
- Sistema informatizado de gestão do investimento público;
- Grupo Técnico de Gestão do Investimento Público (GTI);
- Cursos de capacitação realizados presencialmente e em modelo remoto em gestão do investimento público;
- Cursos EAD em temáticas da gestão do investimento público.

Esses instrumentos posicionam o Estado entre os mais avançados do país em Gestão do Investimento Público (GIP), como resultado de um processo iniciado em 2014 e que segue em constante evolução,

com avanços na implementação e na avaliação dos projetos de investimento.

4.2 Governança do Modelo

A operação do modelo de GIP envolveu ajustes no arranjo institucional tanto da Seplag como do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF) para prover suporte estratégico, tático e operacional à sua efetiva implementação.

Para tanto, foi adicionada na estrutura da Seplag a Célula de Planejamento e Avaliação de Projetos (CEPAP) e na estrutura do COGERF, foi inserido o quinto grupo técnico para tratar dos assuntos relacionados à gestão do investimento – Grupo Técnico de Gestão do Investimento Público (GTI) estrutura dedicada à Gestão dos Projetos de Investimento.

Em 2023, a Seplag promoveu a reformulação de sua estrutura organizacional, instituindo a Célula de Planejamento e Avaliação de Projetos (CEPAP). Essa unidade passou a ser responsável pela execução das ações voltadas à implementação da gestão do investimento público, além de atuar como gestora do processo de GIP no âmbito da Secretaria.

Conforme o Decreto nº 37.101, de 02 de fevereiro de 2026 que reestrutura a Seplag, ficaram definidas como atribuições da CEPAP:

- *Apoiar os órgãos e as entidades da Administração Estadual na implementação da Metodologia de Gestão do Investimento Público;*
- *Assessorar o Grupo Técnico de Gestão de Investimentos (GTI) na avaliação dos projetos estratégicos de investimentos do Estado;*
- *Orientar os órgãos e as entidades da Administração Estadual na elaboração de propostas de projetos estratégicos de investimentos;*
- *Subsidiar a (Coordenadoria de Planejamento e Gestão para Resultados (CPGER) nos assuntos relacionados à avaliação de projetos estratégicos de investimentos do Estado;*
- *Elaborar pareceres e relatórios técnicos, por solicitação da Cpger; e*
- *Desempenhar outras atividades correlatas à sua esfera de competências. (CEARÁ, 2026)*

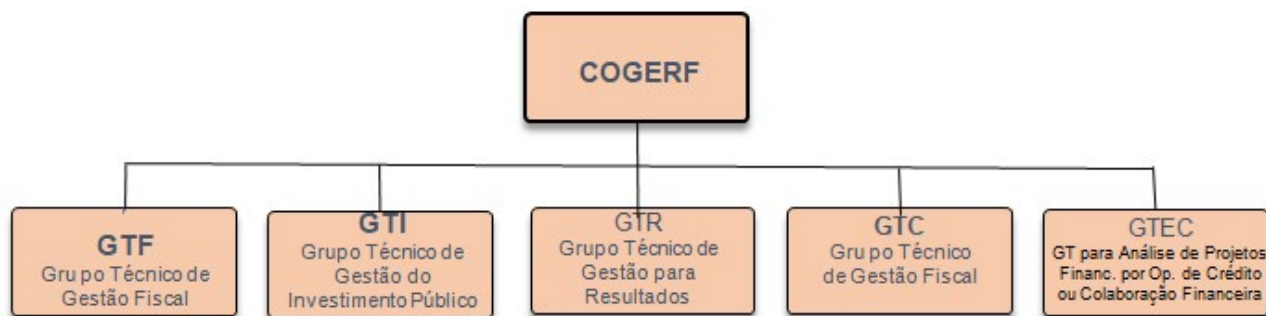
Na prática, a CEPAP, além de atuar junto às Secretarias na implementação do processo, é responsável por orientar os órgãos proponentes e recepcionar os projetos no sistema GIP, realizando a verificação de conformidade com os requisitos estabelecidos na metodologia.

4.2.1 O Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF)

O Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF) foi criado pelo Decreto nº 27.524/2004 e alterado pelo Decreto nº 35.290, de 23 de janeiro de 2023. O COGERF tem como atribuição principal assessorar o Governador do Estado, na definição de diretrizes e estabelecimento de medidas a serem seguidas pelos órgãos que integram a administração estadual, visando, dentre outras funções, garantir o equilíbrio financeiro sustentável do Tesouro Estadual, o cumprimento de metas fiscais de resultado primário e compromissos legais e constitucionais.

No contexto da governança do modelo de Gestão do Investimento Público (GIP) do Estado do Ceará, o COGERF atua como a instância responsável por sinalizar ao Governador que os projetos avaliados e priorizados pelo GTI se encontram aptos para execução, bem como que o Estado dispõe das condições orçamentárias e fiscais necessárias para sua viabilização.

FIGURA 2 – Grupos de Trabalho do Cogarf



Fonte: Elaboração própria

4.2.2 O Grupo Técnico de Gestão de Investimento Público (GTI)

O Grupo Técnico de Gestão de Investimento Público (GTI) foi instituído pelo Decreto nº. 32.169 de 22 de março de 2017 com alteração pelo Decreto nº. 34.909 de 18 de agosto de 2022. O GTI foi criado pela necessidade de uma instância para dar suporte ao COGERF nos assuntos relacionados ao investimento público e mais especificamente, no âmbito da gestão do investimento (GIP) no tocante à elaboração da carteira de projetos de investimentos, conforme determina a metodologia GIP.

Conforme o parágrafo 2º. do Art. 23 do Decreto nº. 35.504 que regulamenta a GIP, “o GTI é coordenado pela SEPLAG e composto por representantes da SEFAZ, CGE, Casa Civil e IPECE”. (CEARÁ, 2023)

A participação do GTI no contexto do ciclo do investimento vai além da elaboração da carteira de projetos para análise do COGERF. O GTI atua junto às secretarias na qualificação das propostas de projetos, na avaliação da viabilidade, a partir da análise dos estudos desenvolvidos pelas setoriais e também na priorização dos projetos para a posterior seleção pelo Governador.

4.3 A aplicação da metodologia GIP aos projetos hídricos

Coube à equipe da Seplag e das secretarias envolvidas selecionar quais projetos estariam em condições de serem implantados no sistema GIP e tramitarem por todo o fluxo de planejamento e avaliação, visto que, um requisito obrigatório seria o de que o projeto teria que dispor de informações técnicas, orçamentárias e ambientais e com toda a documentação disponível para sua inclusão no processo, conforme preconiza

a metodologia de gestão do investimento público do estado. (CEARÁ, 2025).

As alternativas de projetos de investimento da Secretaria dos Recursos Hídricos (SRH) que apresentavam o perfil e o porte esperados, bem como que atendiam aos requisitos previamente estabelecidos quanto à disponibilidade de informações e documentação técnica, concentraram-se em projetos de barragens. Trata-se de um campo no qual a secretaria e o estado do Ceará possuem ampla experiência acumulada e reconhecida capacidade institucional em sua concepção, planejamento e execução.

O Ceará é amplamente reconhecido como um dos estados brasileiros mais avançados na gestão de recursos hídricos. Inserido em uma região historicamente marcada pela escassez hídrica, caracterizada por baixos índices pluviométricos e pela recorrência de eventos de seca que impactam significativamente os sistemas de abastecimento, o estado desenvolveu ao longo das últimas décadas uma sólida estrutura de planejamento e gestão das águas. Nesse contexto, as barragens desempenham papel estratégico no sistema hídrico estadual, garantindo a regularização de vazões, a segurança hídrica e o atendimento às demandas de abastecimento humano, produção e desenvolvimento regional. Para esse fim, o estado já dispõe de um arcabouço institucional e normativo consolidado voltado à gestão e à segurança de barragens (SRH).

Ao longo desse processo de consolidação institucional, o estado do Ceará, por meio da SRH e de suas entidades vinculadas, desenvolveu e implementou projetos estruturantes de grande porte que transformaram de forma significativa a realidade da infraestrutura hídrica estadual. Empreendimentos como o Cinturão das Águas do Ceará, o Eixão das Águas e, mais recentemente, o programa Malha d'Água

são exemplos emblemáticos da capacidade técnica e do elevado nível de especialização dos profissionais envolvidos na política de recursos hídricos do estado.

Para a implementação da metodologia GIP e do sistema informatizado de gestão, foram selecionadas cinco barragens distribuídas em diferentes regiões do estado, contemplando diversidade de características

técnicas e operacionais, tais como porte da estrutura, valor do investimento, capacidade de vazão e população potencialmente beneficiada. Essa seleção buscou assegurar a representatividade de diferentes contextos territoriais e operacionais, permitindo uma aplicação mais abrangente e consistente da metodologia.

TABELA 2 – Projetos selecionados e valor do investimento

PROJETO	Metros Cúbicos (milhões)	População atendida	Valor do Investimento	Investimento/população atendida
Barragem Jucá	31,8	31.320	36.168.206,38	1.154,79
Barragem Boa Vista dos Parentes	5,1	10.000	14.629.470,58	1.462,94
Barragem Oitis	2,3	5.000	28.618.805,07	5.723,76
Barragem Beré	2,5	21.411	47.650.279,46	2.225,50
Barragem Poço Comprido	329,5	50.000	256.952.066,51	5.139,04

Fonte: Elaboração própria

4.3.1. Cadastro e classificação

O cadastramento das propostas de projetos no sistema GIP constituiu a etapa inicial conduzida pela secretaria, envolvendo a inserção das informações básicas com o objetivo de viabilizar a análise posterior pelo GTI. A Secretaria indicou, ainda, as características dos projetos. Conforme o Decreto No. 35.504, “Projetos com Domínio de Execução/Escopo” são projetos em que o Estado já possui experiência acumulada na sua execução (CEARÁ, 2023). Nesse caso, todos os projetos de barragens foram considerados como de Domínio de Escopo. Isso devido à experiência atestada nesse tipo de construção hídrica.

Na sequência, a secretaria realizou a classificação dos projetos por meio do sistema GIP, atribuindo pontuação a cada uma das questões que permitem à ferramenta informatizada definir se o projeto é estratégico ou complementar. No caso específico dos projetos de barragens, todos foram classificados como Complementares. A classificação do projeto constitui uma etapa importante, pois essa definição orienta o nível de complexidade dos estudos de viabilidade necessários para que o processo avance para as etapas posteriores.

FIGURA 3 – Elementos do Cadastro do Projeto

Item	Composição dos projetos estratégicos e complementares
a. Identificação	Nome da unidade Finalística Nome das unidades envolvidas Nome do Projeto Descrição Resumida (Escopo)
b. Justificativa	Objetivo Aderência aos Planos de Governo Resultados Esperados
c. Impactos no Orçamento Anual e Plurianual	Cronograma financeiro de investimento e Custeio
d. Resultado do estudo do mercado	Quantificação da demanda Definição da oferta
e. Engenharia do projeto	Ensaios e pesquisas preliminares Seleção do processo de produção Especificação dos equipamentos operacionais e de montagem Construção civil e edifícios Layout dos equipamentos nas áreas operacionais Insumos, índices técnicos e produtividade Flexibilidade da capacidade de produção Programas de trabalho
f. Tamanho e localização	Montante dos investimentos envolvidos Aspectos relativos à localização Possibilidades de financiamento do projeto Disponibilidade de mão de obra Aspectos relacionados à descentralização e diversificação geográfica
g. Investimentos	Custos de implementação do projeto Capital circulante líquido para operação
h. Custos, despesas e receitas	Custos totais Despesas totais Receitas/Orçamento Indicadores de resultado e benefícios esperados (Ex.: geração de emprego e de renda)
i. Estrutura de financiamento e governança	Fontes de financiamento Estrutura de Governança

Fonte: Metodologia GIP

Segundo a Metodologia GIP para projetos caracterizados como Complementares é exigido apenas uma Análise de Consistência, ao invés de estudos de viabilidade mais aprofundados. Referida Análise de Consistência é composta basicamente das seguintes informações:

- *Indicação das características técnicas do projeto e das especificações básicas.*
- *Indicação da vida útil do projeto.*
- *Quantificação dos principais itens de bens e serviços e sua distribuição ao longo da vida útil.*
- *Apresentação do cronograma físico (SEPLAG, 2025)*

Além dos dados obrigatórios para o registro no sistema, a secretaria anexou documentos complementares que proporcionam à Seplag e ao GTI uma compreensão mais abrangente e qualificada dos projetos.

O passo seguinte consistiu na verificação, pela Seplag, das informações inseridas no sistema pela SRH, analisando sua conformidade com os requisitos da metodologia. Nesse processo, foi necessário o retorno de alguns projetos à secretaria, com o objetivo de complementar informações, especialmente no que

se refere à justificativa e à clareza quanto ao problema a ser solucionado por cada projeto.

Concluída a etapa de Ideação e Concepção, os projetos são encaminhados pela Seplag ao Grupo Técnico de Gestão do Investimento Público (GTI) para a realização dos procedimentos de análise e aprovação da classificação realizada pela setorial. Validada a classificação os projetos retornaram à SRH para inclusão dos demais documentos relativos aos aspectos técnicos, ambientais e de viabilidade socioeconômica. Para tanto, foram inseridos no sistema, dentre outros, documentos que variavam conforme a natureza de cada estudo: Memorial Descritivo, Projeto Básico, Plano de Desmatamento, Estudo de Viabilidade Ambiental, Avaliação Financeira e Econômica, Cronograma Físico, Planilha de Preços e Estudos Cartográficos.

4.3.2 Avaliação Prévia

A fase de análise de viabilidade de um projeto constitui o eixo central do processo, pois assegura a seleção da alternativa mais adequada e com menor risco na aplicação dos recursos públicos. Nesse contexto, cabe à Seplag verificar se todos os estudos técnicos necessários foram devidamente realizados, de modo

a subsidiar o GTI com informações consistentes para uma avaliação aprofundada da viabilidade do projeto.

Ressalta-se que, no âmbito do processo GIP do Estado do Ceará, o GTI atua como instância independente, sem deixar de exercer um papel colaborativo junto às secretarias proponentes, contribuindo para a qualificação e a otimização das propostas apresentadas. Para tanto, suas análises se concentram nos aspectos técnicos, econômicos e fiscais, conforme determina o decreto estadual que instituiu a GIP. Por ter composição multidisciplinar e ser parte isenta no processo, o GTI será responsável por validar as análises de consistências dos projetos apresentados (CEARÁ, 2025). É nessa fase que, conforme a Metodologia de Planejamento e Avaliação de Projetos de Investimentos, são verificados os indicadores de retorno do investimento e o alcance de resultados para a população da região destinatária do projeto.

Cabe destacar que os projetos de barragens da SRH foram os primeiros a tramitar pelo ciclo de gestão do investimento do Ceará. Nesse contexto, é compreensível que algumas lacunas de informação tenham se evidenciado nas análises de viabilidade conduzidas pelo GTI.

Durante essa etapa, os membros do grupo identificaram insuficiências de informações relevantes, especialmente no que se refere aos aspectos operacionais das barragens. Tais lacunas foram devidamente registradas nos pareceres emitidos por cada integrante do GTI, contribuindo para o aprimoramento contínuo do processo. Reside nesse ponto do processo um dos importantes aprendizados do trabalho, tanto para o ente proponente do projeto quanto para o grupo de análise. O fator diálogo e a busca do entendimento entre ambas as partes faz com que o projeto em análise alcance a qualidade que o estado espera e reduz seus riscos quando de sua execução, ou seja, o GTI não se configura em uma parte independente que busca travar projetos, mas, principalmente em um parceiro na busca pelo projeto viável.

A finalização da etapa de Avaliação Prévia consiste no parecer assinado por cada membro e anexado ao sistema GIP para consulta futura e rastreamento do processo. Cabe ao Coordenador do GTI aprovar a análise de viabilidade no sistema e encaminhar os projetos para a próxima etapa de Priorização e Seleção.

4.3.3 Priorização e Seleção

A etapa de Priorização e Seleção envolve três instâncias que se constituem em componentes técnicos e decisórios no contexto do processo GIP. O GTI assume a parte técnica no sentido de que seu papel é o de recomendar para o Cogerf e Governador uma carteira de projetos tecnicamente, ambientalmente e economicamente viáveis e hierarquizados em níveis de prioridade, enquanto as instâncias superiores atuam na tomada de decisão sobre questões ainda a serem esclarecidas sobre o projeto como também sobre a execução do investimento. O foco dessa etapa é priorizar e selecionar os projetos que serão executados.

A priorização dos projetos inicia com os membros do GTI, utilizando o sistema GIP, atribuindo pontuação para os subcritérios relacionados aos critérios de **Impacto Estratégico** e **Riscos do Projeto**. Enquanto o impacto estratégico objetiva avaliar a capacidade de transformação do projeto e o grau de contribuição do projeto para o desenvolvimento regional. Os riscos do projeto objetivam avaliar o impacto do projeto sobre o orçamento de investimento e sobre o orçamento de custeio, a factibilidade operacional do projeto, e as incertezas político-institucionais envolvidas (CEARÁ, 2017). Mediante um sistema de pesos dos critérios e subcritérios e de análise multicritério, o sistema hierarquiza os projetos em escalas de prioridade Alta, Leve e Baixa.

Há de se considerar que esse procedimento não é totalmente objetivo e se reveste de avaliação qualitativa na medida em que os componentes do grupo podem interpretar uma mesma questão de cada subcritério de forma distinta e particular. Está explicitado no Regimento Interno do GTI que havendo discrepância de notas avaliativas identificadas pela Coordenação do grupo, os seus membros podem ser convocados para dirimir dúvidas e alinhar o entendimento.

Os projetos que formaram a carteira da SRH formados pelas cinco barragens (Jucá, Oitis, Boa Vista dos Parentes, Beré e Poço Comprido), após todas as notas atribuídas obtiveram a seguinte pontuação e classificação (Tabela 3):

TABELA 3 – Avaliação da Etapa de Priorização

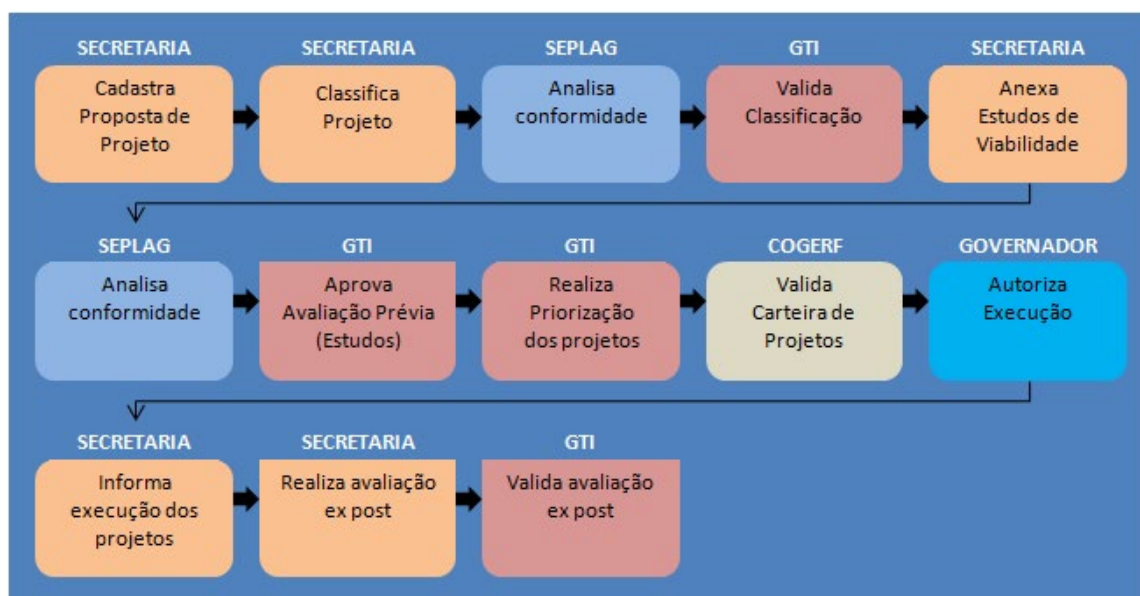
PROJETOS	AVAL. 1	AVAL 2	AVAL 3	AVAL 4	MÉDIA
BARRAGEM BOA VISTA DOS PARENTES	7	7	7	9	7,5
BARRAGEM OITIS	7	7	7	9	7,5
BARRAGEM JUCÁ	7	7	7	7	7
BARRAGEM BERÉ	7	7	7	7	7
BARRAGEM POÇO COMPRIDO	7	7	5	5	6

Fonte: Elaboração própria

O processo de gestão do investimento público, conforme mencionado anteriormente, tem como objetivo disponibilizar ao gestor máximo do Estado uma carteira de projetos viáveis que subsidie a tomada de decisão. Os projetos propostos pela SRH e validados pelo GTI, devidamente hierarquizados, foram encaminhados por meio do sistema GIP para apreciação do

COGERF, etapa prévia à submissão para seleção pelo Governador do Estado. Considerando que o Comitê não recorreu a nenhum dos grupos técnicos para a obtenção de informações complementares, a carteira de projetos seguiu diretamente para análise e aprovação do Governador.

FIGURA 4 – Fluxo do processo GIP



Fonte: Elaboração própria

5. CONCLUSÃO

A adoção de uma metodologia estruturada de Gestão do Investimento Público (GIP) constitui um instrumento fundamental para qualificar o processo decisório e aprimorar a eficiência dos investimentos públicos, especialmente em setores estratégicos. A experiência do Estado do Ceará demonstra que a implementação de uma metodologia GIP, seguindo etapas sistemáticas de avaliação *ex ante*, análise de viabilidade e priorização de projetos contribui para

maior racionalidade na alocação de recursos, redução de riscos e fortalecimento da governança. A decisão de se analisar como uma fase inicial apenas projetos de uma única área permitiu observar avanços relevantes na padronização das análises, na organização das informações e na integração entre planejamento e execução dos investimentos.

Os resultados indicam que a implementação da metodologia GIP não apenas melhora a qualidade técnica dos projetos, mas também contribui para a

qualidade dos projetos governamentais. Nesse sentido, evidencia-se que a metodologia foi implementada de forma consistente, o que permite avançar para uma nova etapa de consolidação, com a ampliação do escopo e a inclusão de novos projetos na metodologia.

Como limites do trabalho é oportuno ressaltar que no período em que o estudo foi elaborado, não havia informações relacionadas à execução dos projetos e muito menos sobre a etapa de avaliação ex post, o que deverá ocorrer apenas quando forem decorridos os prazos estabelecidos na metodologia.

REFERÊNCIAS

1. CEARÁ, Decreto nº 35.504 de 15 de junho de 2023. Atribui ao Ipece a responsabilidade de subsidiar o GTI nas avaliações de viabilidade das propostas de projetos e realizar, por demanda do GTI, as avaliações ex-post. Fortaleza, 2023. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2023/07/DECRETO_N35504_15_06_2023.pdf. Acesso em: 30 jan. 2026.
2. CEARÁ, Decreto nº 37.101, de 02 de fevereiro de 2026. Altera a estrutura organizacional, aprova o regulamento, dispõe sobre os cargos de provimento em comissão, cria a prefeitura do centro administrativo do estado Governador Virgílio Távora e Autoriza a Criação de Grupo de Trabalho Interinstitucional da Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG). Fortaleza, 2023. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2026/02/Decreto-estrutura-organizacional.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2026.
3. CEARÁ (Estado). Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG. Metodologia de Planejamento e Avaliação de Projetos de Investimentos. Ceará, 2025.
4. IMF. International Monetary Fund. Making Public Investment More Efficient. Washington, DC, 2015. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2026.
5. IPECE. Projeto de Segurança Hídrica e Governança. 2020. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/projeto-de-seguranca-hidrica-e-governanca/>. Acesso em: 06 abr. 2026.
6. KIM, Jay-Hyung; FALLOV, Jonas Arp; GROOM, Simon. Public investment management referenceguide. World Bank Publications, 2020.
7. OECD. Infrastructure Governance. Paris, 2020. Acesso em: 16 jan. 2026. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/infrastructure-governance.html>.
8. VIEIRA, Igor. Gestão do Investimento Público: experiência institucional da Coreia do Sul e possíveis aprendizados para o Brasil. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília DF. 200 fls.
9. YIN, Robert K.; DE CASO, Estudo. Planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi, v. 2, 2001.
10. World Bank. PublicInvestment Management in Practice. Washington, DC, 2014. Acesso em: 20 jan. 2026. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/548751582775237521/pdf/Public-Investment-Management-Reference-Guide.pdf>.

Avaliação Multidimensional da Eficiência e Produtividade da Gestão Orçamentária no Poder Executivo Estadual (2015–2024)

- **Rogério de Oliveira e Sá**

Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Mato Grosso, Brasil
E-mail: rogerio.sa@sefaz.mt.gov.br

- **Dejane Arruda De Carli Zambrim**

Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Mato Grosso, Brasil
E-mail: dejane.zambrim@sefaz.mt.gov.br

- **Evanildes Leite Padinha da Silva**

Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Mato Grosso, Brasil
E-mail: evanildes.silva@sefaz.mt.gov.br

Resumo

Este estudo tem como objetivo apresentar e aplicar uma metodologia multidimensional para avaliar a qualidade, a eficiência e a produtividade da gestão orçamentária das Unidades Orçamentárias do Poder Executivo estadual, no período de 2015 a 2024. Apesar dos avanços na gestão fiscal, ainda há lacunas na mensuração integrada do desempenho orçamentário, especialmente quanto à articulação entre qualidade, eficiência e produtividade. A pesquisa adota abordagem quantitativa, de natureza exploratória, com base em dados secundários de transparência orçamentária, estruturando-se em três pilares analíticos: o Índice de Qualidade da Gestão Orçamentária (IQGO), a Medida de Eficiência Relativa da Gestão Orçamentária (MERGO), estimada por meio da Análise Envolvória de Dados (DEA), e a Medida de Produtividade da Gestão Orçamentária (MPGO), calculada com base no Índice de Malmquist. Os resultados indicam que o IQGO médio consolidado foi de 0,6032, situando a gestão orçamentária no nível intermediário, com melhora gradual ao longo do período e eliminação das situações críticas a partir de 2022. A análise da eficiência revelou score médio corrigido de 0,850 em 2015 e 0,878 em 2024, evidenciando alto nível de eficiência e maior homogeneidade entre as unidades. Quanto à produtividade, o Índice de Malmquist apresentou trajetória crescente, com destaque para o período 2023–2024, no qual o índice médio atingiu 1,0607, indicando ganho de produtividade de 6,07%, explicado predominantemente por ganhos de eficiência técnica. Conclui-se que houve avanço na consistência da gestão orçamentária, na capacidade de execução e no uso eficiente dos recursos públicos, embora persistam fragilidades estruturais, especialmente no planejamento. A metodologia proposta apresenta contribuição relevante ao integrar diferentes dimensões do desempenho orçamentário em um único arcabouço analítico, com potencial para subsidiar decisões estratégicas e o aprimoramento institucional no setor público.

Palavras-chave: Gestão orçamentária; Eficiência do gasto público; Avaliação de desempenho.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira tem passado por transformações estruturais relevantes desde a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), marco institucional que redefiniu o papel do gestor público

ao estabelecer limites fiscais rigorosos e reforçar os princípios da responsabilidade, transparência e da racionalidade na utilização dos recursos públicos. Embora tenha contribuído significativamente para o fortalecimento da disciplina fiscal, a LRF também

evidenciou que o cumprimento formal das normas legais, por si só, não é suficiente para assegurar a efetividade das políticas públicas nem a adequada entrega de resultados à sociedade.

2. JUSTIFICATIVA

Nesse contexto, a gestão orçamentária deixa de ser compreendida como uma atividade estritamente burocrática, centrada no atendimento de exigências legais, e passa a ocupar posição estratégica no processo decisório governamental. Elementos como a alocação eficiente de recursos, o alinhamento entre planejamento e execução, a previsibilidade fiscal e a capacidade de transformar dotações orçamentárias em bens e serviços públicos tornam-se fundamentais para a governança pública contemporânea. Contudo, permanece um desafio central: a mensuração do desempenho das Unidades Orçamentárias (UOs) de forma objetiva, comparável e capaz de capturar a complexidade dos ambientes institucionais nos quais estão inseridas.

Além disso, observa-se que a literatura e as práticas institucionais, em geral, tratam essas dimensões de forma isolada, com abordagens segmentadas para qualidade do gasto, eficiência relativa ou produtividade, sem uma integração analítica que permita avaliar o desempenho orçamentário de forma sistêmica e comparável ao longo do tempo. Essa lacuna metodológica limita a capacidade de diagnóstico e de tomada de decisão baseada em evidências no setor público.

3. OBJETIVOS

Diante dessa lacuna, este trabalho tem como objetivo apresentar e aplicar uma metodologia multidimensional para avaliar a qualidade, a eficiência e a produtividade da gestão orçamentária das Unidades Orçamentárias do Poder Executivo estadual, no período de 2015 a 2024. Pretende-se, assim, oferecer um instrumental analítico que contribua para o aprimoramento do processo decisório, fortaleça os mecanismos de monitoramento e avaliação do gasto público e subsidie políticas voltadas ao desenvolvimento institucional e à melhoria da gestão fiscal.

Diante de tal cenário, este trabalho aplica uma metodologia multidimensional para avaliar a qualidade, eficiência e produtividade da gestão orçamentária de 38 Unidades Orçamentárias (UOs) do Poder Executivo estadual. O recorte amostral justifica-se pela

necessidade de garantir a consistência longitudinal dos dados entre 2015 e 2024, desconsiderando unidades extintas ou que apresentavam lacunas informacionais que comprometem a análise. Pretende-se, assim, oferecer um instrumental analítico que contribua para o aprimoramento do processo decisório, fortaleça o monitoramento do gasto público e subsidie o desenvolvimento institucional e a gestão fiscal.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O referencial teórico do estudo fundamenta-se nos princípios da Nova Gestão Pública (New Public Management), abordagem que propõe a transição de modelos administrativos excessivamente burocráticos para uma lógica orientada a resultados, desempenho e eficiência. Christopher Hood (1991) sistematizou esse conceito ao identificar elementos centrais como a profissionalização da gestão pública, a definição de padrões de desempenho mensuráveis, a ênfase no controle gerencial e nos resultados, a desagregação das grandes estruturas administrativas, a introdução de mecanismos de competição, a incorporação de práticas do setor privado e o fortalecimento da disciplina no uso dos recursos públicos.

No campo orçamentário, essa abordagem reforça a necessidade de avaliar não apenas a legalidade do gasto, mas também sua eficiência e efetividade. Giacomoni (2017) destaca que o orçamento público constitui o principal instrumento de planejamento e controle governamental, sendo a peça-chave para a viabilização das políticas públicas. Assim, a análise do desempenho orçamentário assume papel central na governança fiscal, permitindo avaliar a capacidade do Estado de transformar recursos financeiros em resultados sociais.

Complementarmente, a literatura sobre avaliação de desempenho no setor público aponta a relevância de métodos quantitativos capazes de lidar com múltiplos insumos e produtos, especialmente em contextos nos quais os preços de mercado são ausentes ou pouco informativos. Nesse sentido, destacam-se a Análise Envoltória de Dados (DEA) e o Índice de Produtividade de Malmquist como instrumentos amplamente utilizados para mensurar eficiência relativa e produtividade ao longo do tempo.

5. METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem quantitativa e exploratória, baseada na utilização de dados secundários provenientes de bases públicas de transparência orçamentária. A metodologia proposta organiza-se em três pilares complementares, desenvolvidos para captar diferentes dimensões do desempenho da gestão orçamentária.

O primeiro pilar corresponde ao Índice de Qualidade da Gestão Orçamentária (IQGO), construído a partir de cinco indicadores qualitativos ponderados: Meta Física Alcançada (MFA), Execução Financeira (EF), Proporção do Saldo Médio de Contingenciamento (PSMC), Planejamento e Programação da Despesa (PPD) e Capacidade Operacional Financeira da Despesa (COFD). Esses indicadores representam aspectos centrais do ciclo orçamentário, como a aderência entre planejamento e execução, a previsibilidade fiscal, a capacidade de entrega de bens e serviços públicos e a eficiência operacional da gestão. O índice assume valores entre 0 e 1, sendo que valores próximos de zero indicam baixo desempenho, enquanto valores próximos de um refletem níveis mais elevados de qualidade na gestão orçamentária das Unidades Orçamentárias (UOs), todos com pesos iguais na sua formação.

O **Índice de Qualidade da Gestão Orçamentária (IQGO)** classifica o desempenho das unidades orçamentárias em quatro níveis, de acordo com o valor médio obtido no índice:

- $IQGO \geq 0,80$: alto nível de qualidade na gestão orçamentária;
- $0,60 \leq IQGO < 0,8$: nível intermediário de qualidade;
- $0,40 < IQGO < 0,60$: baixo nível de qualidade;
- $0 \leq IQGO \leq 0,40$: situação crítica, indicando baixa qualidade na gestão orçamentária.

Essa classificação permite avaliar de forma sintética o desempenho das unidades quanto à capacidade de planejamento, execução e gestão das restrições orçamentárias.

O segundo pilar consiste na Medida de Eficiência Relativa da Gestão Orçamentária (MERGO), estimada

por meio da Análise Envoltória de Dados (DEA), conforme o modelo clássico proposto por Charnes, Cooper e Rhodes (1978). Adota-se uma orientação a outputs, considerando como insumos os recursos orçamentários autorizados, Proporção do Saldo Médio de Contingenciamento (PSMC) e a Execução Financeira (EF), e como produtos (Desempenho na capacidade de planejamento (PPD); Desempenho na capacidade de execução (COFD) e a Meta Física Alcançada (MFA)). Essa abordagem permite identificar fronteiras de eficiência e avaliar o desempenho relativo das UOs, sem a necessidade de informações de preços de mercado.

O terceiro pilar refere-se à Medida de Produtividade da Gestão Orçamentária (MPGO), calculada com base no Índice de Produtividade de Malmquist (1953). Esse indicador possibilita analisar a evolução do desempenho das Unidades Orçamentárias ao longo do tempo, decompondo as variações de produtividade em dois componentes: ganhos de eficiência interna (efeito catch-up¹) e mudanças tecnológicas ou metodológicas na gestão.

Em conjunto, esses três instrumentos permitem avaliar o desempenho da gestão orçamentária sob múltiplas perspectivas, incluindo qualidade do planejamento, eficiência na utilização de recursos, capacidade de execução e evolução da produtividade ao longo dos exercícios financeiros. Dessa forma, a metodologia oferece uma visão integrada da gestão fiscal e orçamentária, considerando tanto os resultados obtidos quanto às restrições impostas por fatores como contingenciamento e movimentações de créditos.

Entre os indicadores utilizados na construção do IQGO, MERGO e MPGO destacam-se:

- **Meta Física Alcançada (MFA)**: mede a relação entre a meta física prevista e a meta efetivamente realizada para cada PAOE², refletindo o nível de entrega de produtos e serviços públicos.
- **Proporção do Saldo Médio de Contingenciamento (PSMC)**: representa a média do saldo de contingenciamento em relação ao crédito autorizado no orçamento, para cada PAOE.
- **Execução Financeira (EF)**: corresponde à razão entre o montante de despesas liquidadas

1 Pode ser ao melhor uso dos recursos atuais para se aproximar da fronteira.

2 PAOE definido como ações orçamentárias do tipo projetos, atividades e operações especiais.

e o crédito autorizado³ no orçamento por ação orçamentária.

O desempenho dos indicadores de **capacidade de planejamento e de execução** foi avaliado com base na metodologia desenvolvida pela **Associação**

Brasileira de Orçamento Público (ABOP). Essa abordagem permite mensurar a eficiência e a eficácia dos resultados da despesa orçamentária e financeira por meio de uma **régua de avaliação**, que classifica o desempenho em diferentes faixas de resultado, conforme apresentado a seguir.

FIGURA 1 – Régua do Relatório da Ação Governamental (RAG)



Fonte: Elaboração própria.

Análise do Planejamento e Programação da Despesa – PPD, indica a capacidade de planejar:

$$PPD = \frac{\text{EMPENHO}}{\text{DOTAÇÃO INICIAL}} \quad (1)$$

Análise da Capacidade Operacional Financeira da Despesa – COFD, indica a capacidade de executar:

$$COFD = \frac{\text{EMPENHO}}{(\text{CRÉDITO AUTORIZADO} - \text{CONTINGENCIAMENTO})} \quad (2)$$

Os indicadores foram normalizados no intervalo de 0 a 1, a partir das funções de transformação aplicadas aos valores mínimo e máximo observados. Nessa escala, o valor 1 representa o desempenho ideal, enquanto valores próximos de 0 indicam desempenho inferior. Para atributos de maximização, valores maiores correspondem a melhores resultados; para atributos de minimização, aplica-se a transformação inversa, mantendo o valor 1 como condição ótima.

No segundo pilar a Medida de Eficiência Relativa da Gestão Orçamentária (MERGO), estimada por meio da Análise Envoltória de Dados (DEA), é estimada com base nas equações matemáticas definidas a seguir.

A eficiência alocativa das Unidades Tomadoras de Decisão (DMUs)⁴ foi mensurada por meio da **Análise Envoltória de Dados (DEA)**, técnica não paramétrica baseada em programação matemática que permite avaliar o desempenho relativo de unidades que utilizam múltiplos insumos para gerar múltiplos produtos.

Entre os modelos clássicos de DEA, destacam-se o **CCR (Charnes, Cooper e Rhodes, 1978)**, que assume retornos constantes de escala, e o **BCC (Banker, Charnes e Cooper, 1984)**, que considera retornos variáveis de escala. Neste estudo, adotou-se o **modelo BCC orientado a insumos**, adequado para contextos em que as unidades buscam minimizar o uso de recursos mantendo o nível de resultados alcançados.

³ Crédito autorizado no orçamento: valor inicial do orçamento + créditos suplementares por superávit financeiro + créditos suplementares por excesso de arrecadação.

⁴ São empresas, estados, municípios, países, unidades orçamentárias etc., que se deseja mensurar o nível de eficiência, em inglês: Decision Making Unit (DMU)

A equação do modelo BCC (retornos variáveis de escala):

$$Eficiência DMU_{i0} = Min \theta_i$$

Sujeito a:

$$\theta_i X_{i0} \geq \sum_{i=1}^m \lambda_i X_i, i = 1, 2, \dots, m, \quad (3)$$

$$Y_{r0} \geq \sum_{j=1}^n \lambda_j Y_{rj}, r = 1, 2, \dots, s, \quad (4)$$

$$\sum_{i=1}^n \lambda_i = 1 \quad (5)$$

$$\lambda_i \geq 0 \forall i = 1, \dots, i_0, \dots, n \quad (6)$$

$$\theta_i \geq 0 \quad (7)$$

Para q número de restrições temos: m + s + 1 e, para q número de variáveis: n + 1. Sendo N total de DMUs e os vetores de insumos e produtos da j-ésima DMU, j=1,N.

O modelo estima um **escore de eficiência (θ)** para cada DMU, cujo valor varia entre **0 e 1**. Valores mais próximos de **1** indicam maior eficiência relativa, enquanto valores próximos de **0** indicam maior ineficiência. Os parâmetros λ representam os pesos utilizados na combinação das unidades eficientes que formam a fronteira de eficiência.

No terceiro pilar a Medida de Produtividade da Gestão Orçamentária (MPGO), calculada com base no Índice de Produtividade de Malmquist (1953) mede a variação da Produtividade Total dos Fatores (PTF) de uma Unidade Tomadora de Decisão (DMU) entre dois períodos. O índice considera dois componentes: eficiência técnica (melhoria na utilização dos recursos) e progresso tecnológico (deslocamento da fronteira de produção), permitindo avaliar mudanças de produtividade em sistemas com múltiplos insumos e produtos.

Na interpretação do índice, valores maiores que 1 indicam ganho de produtividade, valores iguais a 1 indicam manutenção do nível de produtividade e valores menores que 1 indicam perda de produtividade entre os períodos analisados.

A decomposição do índice contempla:

- **Eficiência técnica (catch-up):** mede a aproximação da DMU à fronteira de eficiência;
- **Progresso técnico (mudança tecnológica):** mede o deslocamento da fronteira de produção ao longo do tempo.

A expressão matemática que define o índice de produtividade de Malmquist é apresentada a seguir.

$$M_0(y_t, x_t, y_{t+1}, x_{t+1}) = \left[\frac{d_0^t(y_{t+1}, x_{t+1})}{d_0^t(y_t, x_t)} \times \frac{d_0^{t+1}(y_{t+1}, x_{t+1})}{d_0^{t+1}(y_t, x_t)} \right]^{\frac{1}{2}} \quad (8)$$

A decomposição do índice pode ser vista a seguir:

$$M_0(y_t, x_t, y_{t+1}, x_{t+1}) = \frac{d_0^t(y_{t+1}, x_{t+1})}{d_0^t(y_t, x_t)} \left[\frac{\frac{d_0^t(y_{t+1}, x_{t+1})}{d_0^{t+1}(y_{t+1}, x_{t+1})} \times \frac{d_0^t(y_{t+1}, x_{t+1})}{d_0^{t+1}(y_t, x_t)}}{Progresso Técnico} \right]^{\frac{1}{2}} \quad (9)$$

Onde:

x_t e x_{t+1} são vetores de entrada de dimensão l no tempo t e t + 1, respectivamente. y_t e y_{t+1} são os vetores de saída k correspondentes. Sendo que d_t e d_{t+1} indicam uma função de distância orientada a entrada em relação à tecnologia de produção em t ou t + 1.

Para o cálculo da **medida de eficiência relativa** e do **índice de produtividade** das unidades orçamentárias, foram selecionados indicadores que refletem tanto o desempenho da gestão orçamentária quanto as restrições relacionadas à disponibilidade orçamentária e financeira. Os indicadores foram organizados

em duas dimensões: **outputs**, que representam os resultados da gestão, e **inputs**, que refletem as restrições orçamentárias e financeiras.

Outputs – Dimensão 1: Desempenho operacional e de resultados

- Desempenho na capacidade de planejamento (PPD);
- Desempenho na capacidade de execução (COFD);
- Meta Física Alcançada (MFA).

Inputs – Dimensão 2: Restrições orçamentárias e financeiras

- **Proporção do Saldo Médio de Contingenciamento (PSMC):** média do contingenciamento em relação ao crédito autorizado no orçamento;
- **Execução Financeira (EF):** razão entre as despesas liquidadas e o crédito autorizado no orçamento.
- **Orçamento Autorizado:** valor inicial do orçamento + créditos suplementares por superávit financeiro + créditos suplementares por excesso de arrecadação.

Os dados foram extraídos direto do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado de Mato Grosso – FIPLAN.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise do Índice de Qualidade da Gestão Orçamentária (IQGO) permite avaliar, de forma multidimensional, o desempenho das Unidades Orçamentárias ao longo do período de 2015 a 2024, considerando indicadores relacionados à execução, planejamento e qualidade do gasto público.

Os resultados apresentados evidenciam a relevância da abordagem proposta ao permitir a análise integrada de dimensões que, tradicionalmente, são avaliadas de forma isolada na literatura e na prática institucional. Ao combinar indicadores de qualidade, eficiência e produtividade, a metodologia possibilita uma leitura sistêmica do desempenho orçamentário, superando limitações analíticas de abordagens unidimensionais e ampliando a capacidade de diagnóstico e comparação entre unidades ao longo do tempo.

Importante destacar que, embora a medida tenha sido calculada no nível agregado das Unidades

Orçamentárias, sua aplicação não se limita a essa dimensão. A metodologia pode ser desdobrada para níveis mais granulares, como programas e ações orçamentárias (PAOE), permitindo análises mais detalhadas e específicas. Nesse nível de desagregação, o indicador torna-se particularmente relevante para avaliar a qualidade da execução das políticas públicas, ao passo que possibilita a identificação de diferenças de desempenho entre ações, bem como a efetividade na entrega de bens e serviços à sociedade.

Ao longo da série, observa-se que o IQGO médio apresentou variações moderadas, com valores situados predominantemente na faixa intermediária. Em 2015, o índice médio foi de **0,5756**, classificado como **baixo nível de qualidade**, evidenciando limitações iniciais na gestão orçamentária. Nos anos subsequentes, verifica-se melhora do indicador, com destaque para 2016 a 2018, quando o índice alcançou valores próximos de **0,63**, situando-se no nível intermediário.

Entretanto, no período de 2019 a 2021, há uma inflexão negativa, com o índice retornando à faixa de **baixa qualidade (≈ 0,54 a 0,56)**, indicando deterioração do desempenho, possivelmente associada a restrições fiscais, choques externos ou dificuldades operacionais. A partir de 2022, observa-se recuperação consistente, com o IQGO atingindo **0,6294 em 2022**, **0,6377 em 2023** e **0,6365 em 2024**, consolidando-se novamente no nível intermediário.

No ranking consolidado, destacam-se como unidades de melhor desempenho: **SANEMAT (1º lugar, média 0,7295)**, **MT-SAÚDE (2º lugar, 0,7262)**, **UNEMAT (3º lugar, 0,7165)**, **JUCEMAT (4º lugar, 0,7124)** e **EGE/SEFAZ (5º lugar, 0,7072)**. Essas unidades apresentam desempenho consistente nos indicadores analisados, evidenciando maior capacidade de planejamento, execução e qualidade do gasto público (Tabela 1)

TABELA 1 – Decomposição do Índice de Qualidade de Gestão Orçamentária – IQGO, média 2015 – 2024.

SIGLA UO	PSMC	EF	PPD	COFD	MFA	MÉDIA IQGO	AValiação	RANKING
SANEMAT	0,987	0,697	0,539	0,775	0,649	0,7295	Nível Intermediário	1º
MT-SAÚDE	0,989	0,656	0,371	0,724	0,891	0,7262	Nível Intermediário	2º
UNEMAT	0,974	0,655	0,402	0,772	0,779	0,7165	Nível Intermediário	3º
JUCEMAT	0,982	0,644	0,463	0,687	0,786	0,7124	Nível Intermediário	4º
EGE/SEFAZ	0,973	0,786	0,407	0,694	0,676	0,7072	Nível Intermediário	5º
EGE/SEGES	0,997	0,612	0,327	0,731	0,803	0,6940	Nível Intermediário	6º
IPEM	0,989	0,639	0,377	0,668	0,779	0,6903	Nível Intermediário	7º
PGE	0,979	0,599	0,439	0,722	0,680	0,6836	Nível Intermediário	8º
SEDUC	0,998	0,559	0,398	0,656	0,756	0,6735	Nível Intermediário	9º
CGE	0,986	0,546	0,347	0,682	0,766	0,6652	Nível Intermediário	10º
INDEA	0,987	0,660	0,275	0,694	0,670	0,6574	Nível Intermediário	11º
EMPAER	0,980	0,559	0,318	0,562	0,816	0,6471	Nível Intermediário	12º
FES	0,999	0,550	0,394	0,635	0,632	0,6419	Nível Intermediário	13º
FAPEMAT	0,981	0,490	0,328	0,579	0,824	0,6403	Nível Intermediário	14º
FUNPREV	0,974	0,527	0,349	0,584	0,682	0,6231	Nível Intermediário	15º
DETRAN	0,991	0,535	0,317	0,592	0,675	0,6221	Nível Intermediário	16º
FUNAC	0,997	0,582	0,296	0,607	0,626	0,6214	Nível Intermediário	17º
SESP	0,981	0,496	0,344	0,639	0,642	0,6204	Nível Intermediário	18º
MT PAR	0,964	0,569	0,295	0,687	0,559	0,6148	Nível Intermediário	19º
SEPLAG	0,964	0,538	0,276	0,548	0,694	0,6042	Nível Intermediário	20º
METAMAT	0,966	0,450	0,281	0,636	0,637	0,5940	Baixa Nível de Qualidade	21º
MT-GÁS	0,985	0,515	0,241	0,635	0,595	0,5940	Baixa Nível de Qualidade	22º
SEMA	0,971	0,437	0,325	0,496	0,737	0,5931	Baixa Nível de Qualidade	23º
SINFRA	0,990	0,567	0,266	0,612	0,520	0,5910	Baixa Nível de Qualidade	24º
AGER	0,977	0,444	0,355	0,546	0,611	0,5866	Baixa Nível de Qualidade	25º
SEFAZ	0,910	0,468	0,331	0,539	0,681	0,5858	Baixa Nível de Qualidade	26º
CASA CIVIL	0,973	0,536	0,208	0,634	0,572	0,5846	Baixa Nível de Qualidade	27º
SETASC	0,975	0,440	0,239	0,534	0,609	0,5595	Baixa Nível de Qualidade	28º
MTI	0,960	0,480	0,197	0,552	0,605	0,5588	Baixa Nível de Qualidade	29º
SECITEC	0,950	0,446	0,266	0,581	0,526	0,5538	Baixa Nível de Qualidade	30º
SEDEC	0,943	0,402	0,235	0,499	0,661	0,5478	Baixa Nível de Qualidade	31º
FIA	0,951	0,200	0,176	0,349	0,898	0,5148	Baixa Nível de Qualidade	32º
INTERMAT	0,939	0,432	0,168	0,485	0,515	0,5079	Baixa Nível de Qualidade	33º
SEAF	0,972	0,361	0,200	0,491	0,403	0,4854	Baixa Nível de Qualidade	34º
FUNDES	0,931	0,311	0,111	0,451	0,475	0,4558	Baixa Nível de Qualidade	35º
FUNDED	0,941	0,320	0,159	0,457	0,388	0,4531	Baixa Nível de Qualidade	36º
FEAS	0,926	0,240	0,223	0,244	0,607	0,4482	Baixa Nível de Qualidade	37º
FUNDECON	0,950	0,236	0,133	0,295	0,463	0,4154	Baixa Nível de Qualidade	38º
MÉDIA GERAL	0,9706	0,5048	0,2994	0,5862	0,6549	0,6032	Nível Intermediário	

Por outro lado, as unidades com menor desempenho concentram-se na faixa de baixa qualidade, com destaque para **FUNDECON (38º lugar, 0,4154)**, **FEAS (37º lugar, 0,4482)**, **FUNDED (36º lugar, 0,4531)**, **FUNDES (35º lugar, 0,4558)** e **SEAF (34º lugar, 0,4854)**. Esses resultados indicam limitações relevantes na gestão orçamentária, especialmente associadas à baixa execução, menor eficiência na alocação de recursos e fragilidades nos indicadores de desempenho.

No Figura 02, observa-se que as unidades mais bem posicionadas no ranking no exercício de 2015, como SANEMAT (1º lugar) e MT-SAÚDE (2º lugar), apresentam desempenho elevado e relativamente equilibrado entre os indicadores, com destaque para:

- *PSMC próximo do nível ideal, indicando controle adequado do contingenciamento;*
- *COFD e MFA elevados, refletindo boa capacidade de execução e entrega de resultados;*
- *E também em níveis satisfatórios.*

Por outro lado, mesmo entre as unidades de melhor desempenho, nota-se uma limitação relevante no indicador PPD (capacidade de planejamento), que se apresenta abaixo do nível ideal, indicando fragilidades na etapa de planejamento orçamentário.

A média geral das unidades apresenta desempenho significativamente inferior ao ideal em todos os indicadores, especialmente em:

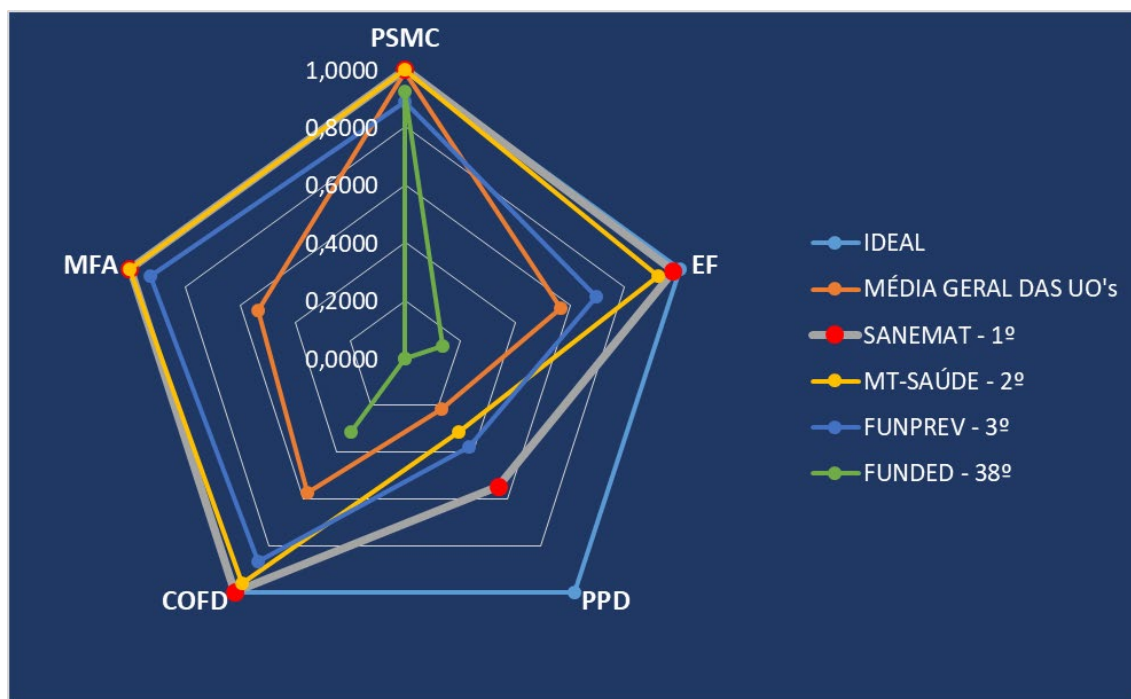
- *PPD, com baixo nível de planejamento;*
- *EF, indicando limitações na execução financeira.*

Já a unidade de pior desempenho (FUNDED – 38º lugar) apresenta níveis baixos em praticamente todos os indicadores, com destaque para:

- *PPD extremamente reduzido;*
- *baixos níveis de execução (EF e COFD);*
- *menor capacidade de entrega (MFA).*

Em síntese, o cenário de 2015 evidencia características marcadas por forte heterogeneidade entre as unidades, em especial no desempenho limitado na capacidade de planejamento (PPD).

FIGURA 2 – Composição do Indicador de Qualidade de Gestão Orçamentária, por Ranking – 2015.



Fonte: Elaboração própria.

No Figura 03, observa-se uma evolução no padrão de desempenho das unidades, especialmente entre as mais bem colocadas, como SANEMAT (1º lugar), MT-SAÚDE (2º lugar) e UNEMAT (3º lugar) em 2024.

As unidades líderes apresentam, desempenho destacados nos indicadores:

- *PSMC próximo do ideal, indicando maior controle orçamentário;*
- *COFD elevado, demonstrando melhora na capacidade de execução;*
- *MFA consistente, refletindo melhor entrega de resultados;*
- *leve melhora no PPD, embora ainda abaixo do ideal.*

A média geral das unidades apresenta avanço em relação a 2015, com melhora nos indicadores de:

- *COFD (execução);*
- *MFA (resultado);*

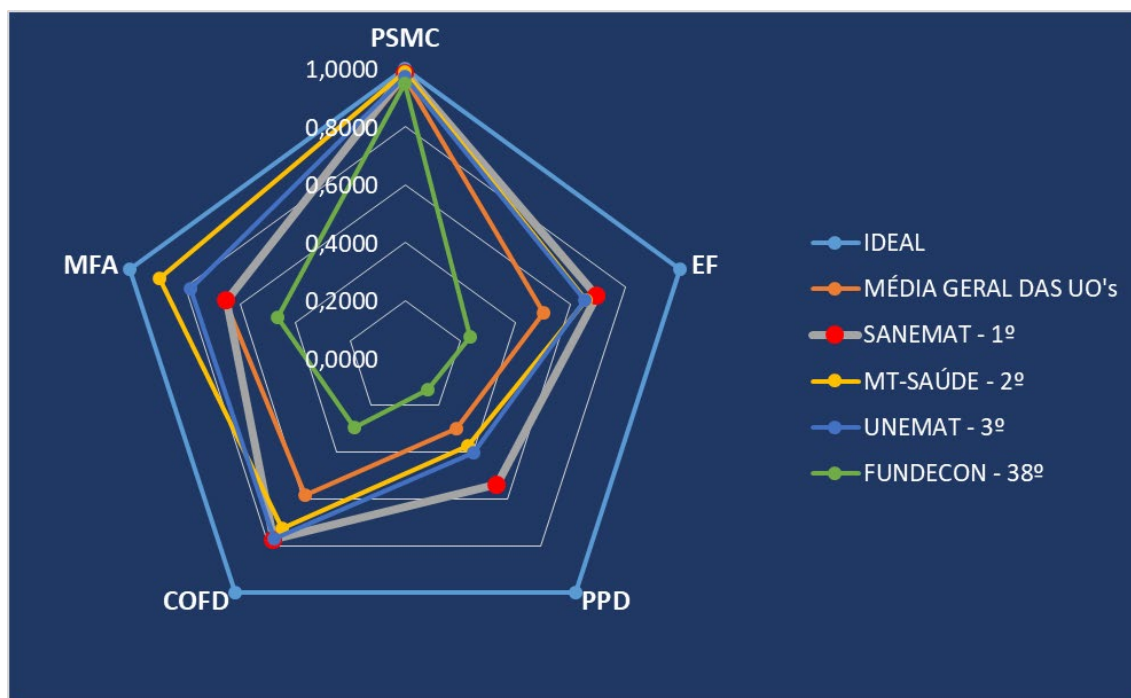
- *EF (execução financeira).*

Entretanto, o PPD permanece como o principal gargalo estrutural, mantendo-se em níveis inferiores aos demais indicadores. A unidade de pior desempenho (FUNDECON – 38º lugar) continua apresentando baixos níveis em todos os indicadores, especialmente:

- *PPD e EF, indicando limitações tanto no planejamento quanto na execução;*
- *baixa capacidade de geração de resultados (MFA).*

Em síntese, o cenário de 2024 evidencia a expressiva redução da dispersão entre as unidades, com melhora na execução orçamentária e na entrega de resultados, ainda que revelado a persistência de fragilidades na capacidade de planejamento.

FIGURA 3 – Composição do Indicador de Qualidade de Gestão Orçamentária, por Ranking – 2024.



Fonte: Elaboração própria.

De forma geral, os resultados evidenciam que a evolução da qualidade da gestão orçamentária no período ocorreu de maneira gradual e heterogênea. Houve avanço no sentido de reduzir situações críticas e promover maior estabilidade entre as unidades,

porém ainda com forte concentração em níveis intermediários e presença significativa de unidades com baixo desempenho.

TABELA 2 – Número de Unidades Orçamentárias por faixa de avaliação do IQGO, 2015 – 2024.

Avaliação	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Alto Nível	2	3	2	1	0	0	0	1	1	2
Nível Intermediário	15	19	19	23	17	19	19	23	28	24
Baixa Nível de Qualidade	17	15	17	12	13	14	14	14	9	12
Situação Crítica	4	1	0	2	8	5	5	0	0	0
Total	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38

Fonte: Dados elaborados. Considerou-se apenas unidades ativas, as unidades extintas foram excluídas da análise.

Em síntese, a análise do IQGO demonstra que a gestão orçamentária do Poder Executivo estadual avançou em termos de consistência e redução de fragilidades extremas, mas ainda enfrenta desafios estruturais para alcançar níveis elevados de qualidade de forma generalizada, sendo necessário o fortalecimento de práticas gerenciais, aprimoramento dos processos de planejamento e maior foco na eficiência e na qualidade do gasto público.

Esses achados reforçam a importância de uma abordagem multidimensional, na medida em que evidenciam que avanços em execução e resultado não são necessariamente acompanhados por melhorias na capacidade de planejamento, aspecto que dificilmente seria capturado por indicadores isolados.

A aplicação da MERGO evidencia que o aumento de recursos em áreas estratégicas nem sempre se traduziu em ganhos proporcionais de eficiência relativa, indicando a presença de gargalos operacionais e limitações institucionais que transcendem a disponibilidade financeira. Já o Índice de Malmquist aponta um deslocamento positivo da fronteira tecnológica de gestão, associado à digitalização de processos, ao aprimoramento dos sistemas de informação e ao fortalecimento das capacidades administrativas.

A análise conjunta da eficiência (MERGO) e da produtividade (MPGO) permite distinguir ganhos decorrentes de melhorias internas de gestão daqueles associados a mudanças estruturais, evidenciando que o avanço observado no período esteve predominantemente relacionado ao efeito catch-up. Essa distinção analítica constitui um diferencial da abordagem proposta, uma vez que metodologias tradicionais não permitem identificar, de forma integrada, as fontes do desempenho orçamentário.

No exercício de 2015, a análise da eficiência das Unidades Orçamentárias revela que 78,95% das unidades apresentavam alto nível de eficiência, operando próximas à fronteira eficiente, enquanto 13,16% situavam-se em nível intermediário e 7,89% em baixo nível de eficiência, não havendo unidades em situação crítica. Esse resultado indica que, já no início do período analisado, o sistema apresentou bom desempenho agregado, embora com certa heterogeneidade entre as unidades, o nível médio global de eficiência apresentado foi de 0,85 (Alto Nível de Eficiência). Destacam-se no ranking de eficiência as unidades **INDEA, MT-SAÚDE, FIA, SEDUC e FAPEMAT**, que ocuparam as primeiras posições, evidenciando elevado desempenho na utilização dos recursos disponíveis.

TABELA 3 – Avaliação das escalas de eficiências – 2015.

Escala de eficiência	Escore de eficiência corrigido		Classificação
	Unidade Orçamentária	%	
$E \geq 0,8$	30	78,95	Alto nível de eficiência
$0,6 \geq E < 0,8$	5	13,16	Nível intermediário de eficiência
$0,4 > E < 0,6$	3	7,89	Baixo nível de eficiência
$0,0 \geq E \leq 0,4$	0	0	Situação crítica de eficiência
Média score	0,850 (Alto Nível de Eficiência)		

No exercício de 2024, observa-se que 76,32% das unidades permaneceram com alto nível de eficiência, enquanto 23,68% passaram a compor o grupo de nível intermediário, não havendo unidades classificadas nos níveis baixo ou crítico. Esse resultado demonstra uma evolução qualitativa importante, marcada pela eliminação das ineficiências mais severas e pela maior homogeneidade do desempenho entre as unidades, de modo geral, o nível médio de eficiência alcançado pelas unidades de 0,878 (Alto Nível de Eficiência). No ranking de 2024, destacam-se as unidades **EGE-SEGES, PGE, SANEMAT, MT-GAS e UNEMAT**, que lideram o desempenho eficiente no período recente.

A comparação entre 2015 e 2024 evidencia que a gestão orçamentária evoluiu no sentido de reduzir as disparidades extremas de desempenho, eliminando unidades com baixa eficiência e concentrando os resultados entre níveis intermediários e elevados. Embora tenha ocorrido leve redução na proporção de unidades com alto nível de eficiência, esse movimento reflete um processo de convergência para padrões mais equilibrados de desempenho. Em síntese, os resultados indicam avanço na qualidade da gestão orçamentária, com maior consistência na eficiência das unidades, ainda que persistam desafios para ampliar o número de unidades situadas na fronteira eficiente.

TABELA 4 – Avaliação das escalas de eficiências – 2024.

Escala de eficiência	Escore de eficiência corrigido		Classificação
	Unidade Orçamentária	%	
$E \geq 0,8$	29	76,32	Alto nível de eficiência
$0,6 \geq E < 0,8$	9	23,68	Nível intermediário de eficiência
$0,4 > E < 0,6$	0	0	Baixo nível de eficiência
$0,0 \geq E \leq 0,4$	0	0	Situação crítica de eficiência
Média score	0,878 (Alto Nível de Eficiência)		

A produtividade das Unidades Orçamentárias é avaliada por meio da **Medida de Produtividade da Gestão Orçamentária (MPGO)**, calculada a partir do Índice de Malmquist. Esse indicador permite analisar a variação da produtividade ao longo do tempo, considerando tanto mudanças na eficiência técnica quanto no progresso tecnológico.

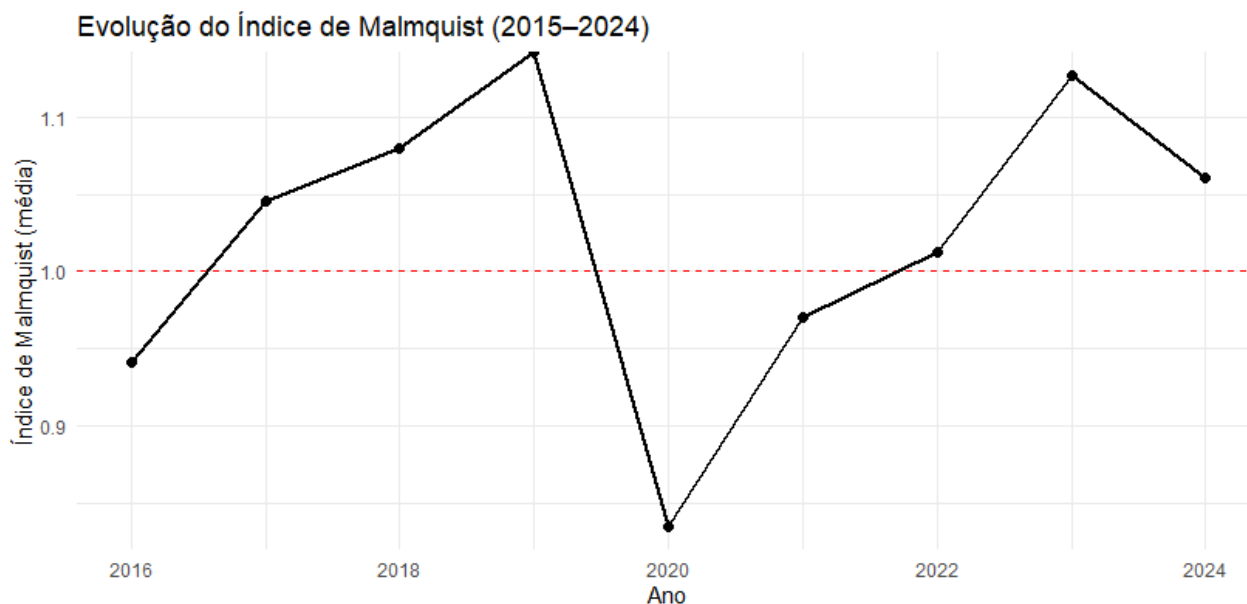
Quanto à interpretação dos resultados, valores **superiores a 1** indicam **ganho de produtividade**, valores **iguais a 1** representam **manutenção do nível de produtividade**, e valores **inferiores a 1** sinalizam **perda de produtividade** entre os períodos analisados.

No período de **2015 a 2024 (figura 04)**, observou-se que o índice médio de produtividade apresentou trajetória **moderadamente crescente**, com valores próximos à estabilidade nos anos iniciais e avanço mais consistente nos anos recentes. Em particular, no exercício de **2024 (2023-2024)**, o índice médio atingiu **1,0607**, indicando **ganho de produtividade de aproximadamente 6,07%** em relação ao período

imediatamente anterior. De forma resumida, temos a seguinte evolução:

- **2016–2018:** trajetória de crescimento (ganho de produtividade);
- **2020:** queda acentuada → provável em decorrência da pandemia/ajuste fiscal;
- **2021–2023:** recuperação consistente;
- **2023:** pico de produtividade;
- **2024:** leve recuo, mas ainda acima de 1 → manutenção de ganho.

FIGURA 4 – Evolução histórica do Índice de Malmquist (2015–2024).



Fonte: Elaboração própria.

De forma consolidada, a análise do Índice de Malmquist evidencia que os ganhos de produtividade observados no período foram predominantemente explicados pela **melhoria da eficiência técnica (effch)**, e não por avanços no componente tecnológico (tech), o qual se manteve próximo da estabilidade ou com leve retração em alguns períodos. Destaca-se, nesse contexto, a unidade **SANEMAT**, que se encontra em processo de liquidação desde 2019, apresentou o melhor desempenho no período recente, combinando elevado índice de produtividade com forte contribuição do componente de eficiência técnica, evidenciando maior capacidade de ajuste e aprimoramento dos processos internos.

A decomposição do índice revela que o principal fator de agregação da produtividade foi o **efeito catch-up**, ou seja, a aproximação das unidades à fronteira eficiente, refletindo melhorias na gestão, no uso dos recursos e na capacidade operacional. Por outro lado, o componente tecnológico apresentou contribuição limitada, indicando que os avanços observados decorreram mais de aperfeiçoamentos gerenciais do que de inovações estruturais. Assim, conclui-se que a evolução da produtividade da gestão orçamentária no período analisado foi impulsionada essencialmente por ganhos internos de eficiência, reforçando a importância do fortalecimento das práticas de gestão

como principal vetor de melhoria do desempenho no setor público.

Em conjunto, os resultados demonstram que a abordagem multidimensional adotada amplia a capacidade explicativa da análise orçamentária, ao permitir a identificação simultânea de fragilidades estruturais e avanços operacionais, oferecendo subsídios mais robustos para o aprimoramento da gestão pública.

7. CONCLUSÃO

Os resultados do estudo demonstram que a metodologia multidimensional proposta foi capaz de avaliar, de forma integrada, a qualidade, a eficiência e a produtividade da gestão orçamentária das Unidades Orçamentárias do Poder Executivo estadual no período de 2015 a 2024. A combinação entre o Índice de Qualidade da Gestão Orçamentária (IQGO), a Medida de Eficiência Relativa da Gestão Orçamentária (MERGO), estimada por DEA, e a Medida de Produtividade da Gestão Orçamentária (MPGO), baseada no Índice de Malmquist, mostrou-se adequada para captar dimensões complementares do desempenho orçamentário, permitindo uma leitura mais abrangente da gestão pública.

No que se refere à qualidade da gestão orçamentária, os resultados evidenciaram uma trajetória de melhora gradual, ainda que heterogênea. O IQGO médio consolidado do período foi de 0,6032, situando

o conjunto das unidades no nível intermediário de qualidade. Verificou-se redução das situações críticas e maior estabilidade ao longo da série, especialmente a partir de 2022, embora ainda persista concentração relevante de unidades em níveis intermediários e baixos. A análise da composição do indicador mostrou que os avanços observados decorreram principalmente de melhorias na execução orçamentária e na entrega de resultados, enquanto a capacidade de planejamento (PPD) permaneceu como principal fragilidade estrutural do sistema.

Em relação à eficiência relativa, a aplicação da DEA indicou que as unidades apresentaram, em média, alto nível de eficiência tanto em 2015 quanto em 2024, com evolução de 0,850 para 0,878 no escore médio corrigido. Além disso, observou-se eliminação das unidades em faixas de baixa eficiência em 2024, sinalizando maior homogeneidade do desempenho e redução das disparidades extremas. Esse resultado sugere que a gestão orçamentária avançou no uso mais eficiente dos recursos disponíveis, ainda que nem todas as unidades tenham alcançado a fronteira eficiente.

Quanto à produtividade, mensurada pelo Índice de Malmquist, verificou-se trajetória moderadamente crescente ao longo do período, com destaque para o ganho observado em 2023–2024, quando o índice médio atingiu 1,0607, indicando aumento de produtividade de aproximadamente 6,07%. A decomposição desse resultado mostrou que os ganhos recentes foram explicados predominantemente pelo componente de eficiência técnica, e não por avanços tecnológicos mais amplos. Em outras palavras, a melhora da produtividade decorreu principalmente de ajustes internos, aperfeiçoamento dos processos e maior capacidade de gestão das unidades, e não de mudanças estruturais profundas na fronteira tecnológica da administração pública.

Adicionalmente, no período pós-pandemia, verificou-se expansão significativa da Receita Corrente Líquida (RCL), que passou de R\$ 11,64 bilhões em 2015 (equivalente a aproximadamente R\$ 18,4 bilhões em valores corrigidos pelo IPCA) para R\$ 33 bilhões em 2024, representando um crescimento real de 79,35%. Esse resultado reflete não apenas os efeitos inflacionários do período, mas também o aumento da base econômica e o fortalecimento da capacidade arrecadatória do Estado.

De forma integrada, os achados do estudo indicam que a gestão orçamentária do Poder Executivo estadual evoluiu em consistência, capacidade de execução e uso eficiente dos recursos, com redução de fragilidades extremas e melhora do desempenho médio das unidades. Contudo, os resultados também mostram que esse avanço ainda não foi suficiente para consolidar um padrão generalizado de excelência, uma vez que permanecem gargalos importantes, sobretudo na dimensão do planejamento orçamentário e na conversão dos ganhos de eficiência em patamares mais elevados de qualidade.

Importante destacar que, embora os indicadores tenham sido estimados no nível agregado das Unidades Orçamentárias, a metodologia proposta admite desdobramentos para níveis mais granulares, como programas e ações orçamentárias (PAOE). Nesse nível de análise, os instrumentos tornam-se ainda mais relevantes, pois permitem avaliar com maior precisão a qualidade da execução das políticas públicas, identificar heterogeneidades de desempenho entre ações e apoiar decisões mais assertivas na alocação de recursos.

Assim, conclui-se que a metodologia proposta constitui um instrumento robusto, replicável e comparável ao longo do tempo, com potencial para apoiar o monitoramento contínuo do desempenho orçamentário, identificar boas práticas, diagnosticar fragilidades institucionais e subsidiar decisões estratégicas do órgão central de planejamento e orçamento. Sua aplicação pode contribuir para o fortalecimento da governança fiscal e para a indução de melhorias nas unidades setoriais, especialmente em um contexto de crescentes restrições fiscais, necessidade de maior efetividade do gasto público e adaptação às mudanças estruturais nas finanças públicas. Recomenda-se, portanto, a institucionalização desses indicadores como instrumentos permanentes de avaliação da gestão orçamentária e de apoio à formulação de políticas de aperfeiçoamento institucional.

8. Referências

1. CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, Amsterdam, v. 2, n. 6, p. 429–444, 1978.
2. GIACOMONI, James. Orçamento público. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
3. HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, London, v. 69, n. 1, p. 3–19, 1991.
4. MALMQUIST, Sten. Index numbers and indifference surfaces. *Trabajos de Estadística*, Madrid, v. 4, n. 2, p. 209–242, 1953.
5. MATO GROSSO (Estado). Secretaria de Fazenda. FIPLAN – Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças. Cuiabá: SEFAZ-MT, 2026.
6. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 5 maio 2000.

Da “Demanda de Balcão” à governança algorítmica: a reestruturação do planejamento de infraestrutura escolar

- **Allana Paola Velasco Castro Marra**

Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, Brasil

E-mail: allanacastro@gmail.com.br

- **Eliane Carneiro Soares**

Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, Brasil

E-mail: esoares0808@gmail.com

- **Franciscleide do Socorro Rodrigues de Abreu Ferreira**

Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, Brasil

E-mail: franciscleide.f@gmail.com

Resumo

O presente artigo analisa a reestruturação do planejamento de infraestrutura e aquisição de mobiliário escolar na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF) durante o biênio de 2024-2026. Historicamente, a rede pública, responsável pelo atendimento de aproximadamente 450 mil estudantes distribuídos em mais de 840 unidades escolares, operava sob o modelo analógico e reativo de “demanda de balcão”. Este paradigma gerava uma grave assimetria informacional e uma latência de 227 dias instrucionais, induzindo os gestores locais à prática da superestimativa defensiva (risco moral) para resguardar estoques, o que inviabilizava a eficiência alocativa e a precisão do orçamento. Fundamentado na *Design Science Research* (DSR) e alinhado aos preceitos da Governança na Era Digital (DEG), o estudo detalha o desenvolvimento de um modelo de Governança Algorítmica operado via TI Bimodal. O artefato tecnológico consistiu em um funil de validação de três camadas, culminando em uma Tomada de Decisão Multicritério (MCDM). O sistema processou um volume massivo de 297.158 intenções de compra. A depuração algorítmica expurgou 63,6% das demandas brutas, identificadas como ruído orçamentário, excesso logístico ou sobreposição de recursos federais. Consequentemente, qualificou-se um orçamento executável de R\$ 256,9 milhões, mitigando profilaticamente ineficiências estimadas em R\$ 448,8 milhões. A aplicação da matriz multicritério, ancorada no Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-DF) e em laudos de risco, comprovou que a automação decisória amplia a capacidade estatal. O modelo garantiu a equidade alocativa e a justiça socioespacial, transformando o orçamento educacional em um indutor proativo de Valor Público no federalismo cooperativo.

Palavras-chave: Governança Algorítmica; Capacidade Estatal; Planejamento Orçamentário; Infraestrutura Escolar; Transformação Digital.

1. INTRODUÇÃO

A materialização do direito fundamental à educação transcende amplamente a formulação de diretrizes curriculares e o provimento de recursos humanos capacitados. Ela depende, intrínseca e indissociavelmente, das condições físicas, estruturais e

ergonômicas nas quais o processo de ensino-aprendizagem ocorre diariamente. No contexto geográfico e administrativo do Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Educação (SEEDF) administra uma rede de ensino de proporções e complexidades comparáveis a muitos países em desenvolvimento. Atualmente, a

rede pública é composta por mais de 840 unidades escolares ativas, responsáveis pelo atendimento direto e diário de aproximadamente 450.000 estudantes. Esta vasta malha demográfica abrange todas as etapas e modalidades da educação básica, gerando uma demanda contínua por bens permanentes, mobiliários e aparatos tecnológicos que é, simultaneamente, volumosa e profundamente heterogênea.

Até o final de 2023, a governança desta infraestrutura educacional caracterizava-se por um modelo de gestão obsoleto, fragmentado e predominantemente analógico, amplamente conceituado na literatura de administração pública denominada “demanda de balcão”. A ausência de sistemas integrados de inteligência de dados submetia a gestão de compras a processos físicos isolados e e-mails desconexos, gerando uma assimetria informacional crônica entre o órgão central e as escolas executoras. O custo de transação dessa desorganização estrutural manifestava-se em uma latência média de 227 dias instrucionais apenas entre a manifestação da necessidade pelo gestor escolar e a formalização técnica da licitação. Tal lapso temporal frequentemente tornava o diagnóstico obsoleto antes mesmo do empenho do recurso, resultando em estoques desbalanceados e no risco crítico de inaugurar prédios escolares desprovidos da mobília essencial para seu funcionamento.

O planejamento da infraestrutura em redes públicas de ensino pressupõe, portanto, o enfrentamento de um dilema estrutural de coordenação: a assimetria entre a capilaridade das demandas territoriais e a rigidez dos instrumentos orçamentários centralizados. Esta complexidade é acentuada pela prática da alocação defensiva, na qual gestores locais, cientes de restrições macroeconômicas, adotavam a prática da superestimativa defensiva como mecanismo de salvaguarda. Sob a ótica da Teoria da Agência, esse comportamento oportunista gerava distorções sistêmicas na base de dados, onde uma unidade solicitava quantitativos muito superiores à necessidade real na expectativa de resguardar o mínimo necessário após cortes arbitrários. Esse fenômeno obscurecia critérios técnicos e favorecia processos de alocação pautados pela discricionariedade em detrimento da eficiência planejada.

A ruptura com este paradigma inercial materializou-se com a promulgação do Decreto Distrital nº 46.070, de 29 de julho de 2024, que instituiu a Política Distrital de Infraestrutura Educacional

(PDIE) e estabeleceu diretrizes rígidas para promover ambientes educacionais seguros e inclusivos. Como instrumento de operacionalização, foi delineada a criação do Módulo de Gestão Integrada para a Infraestrutura (Mogin) e a adoção irrevogável de mecanismos de transparência ativa. Neste contexto de modernização, o setor de planejamento do órgão assumiu o protagonismo ao projetar um sistema abrangente de Governança Algorítmica (*Data-Driven Governance*), visando centralizar, auditar e priorizar matematicamente o levantamento de necessidades da rede.

A construção de capacidades digitais surge como um vetor estratégico para que o Estado recupere sua autonomia de leitura do território, reduzindo as assimetrias informacionais que historicamente comprometem a precisão alocativa. Soma-se a essa necessidade a complexidade do federalismo fiscal brasileiro, onde as unidades escolares recebem aportes de múltiplas fontes, como o Programa de Descentralização Financeira e Orçamentária (PDAF) e recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A ausência de automação gerava o risco de duplicidade de investimentos, onde o Estado poderia aplicar recursos próprios em mobiliário já contratado por pactuações federais, exacerbando desigualdades.

O presente artigo documenta a trajetória dessa reestruturação sistêmica ao longo do biênio 2024-2026, analisando como a implementação de um artefato tecnológico estruturado em um funil de validação automatizado processou um volume superior a 297.158 intenções de compra. Busca-se responder em que medida mecanismos de automação decisória podem ampliar a capacidade estatal de planejamento, garantindo que a alocação de recursos deixe o terreno incerto do voluntarismo empírico para repousar sobre evidências de dados georreferenciados. A investigação demonstra como o Estado distrital substituiu a pulverização caótica de requisições por um *pipeline* algorítmico capaz de higienizar necessidades focado em eficiência fiscal, no combate ao desperdício e na indução proativa da equidade socioespacial, atendendo aos rigores de *compliance* impostos pela Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021).

2. JUSTIFICATIVA

A imperatividade de reformular o processo de planejamento da infraestrutura educacional no Distrito Federal transcende o mero imperativo de

modernização tecnológica. Tal necessidade decorre, fundamentalmente, do reconhecimento de falhas estruturais crônicas que comprometiam tanto a sustentabilidade fiscal quanto a eficácia pedagógica nas 840 unidades de ensino da rede. No modelo analógico pretérito, a gestão operava sob uma severa assimetria informacional, resultando em uma opacidade decisória que impedia o Estado de dimensionar com precisão suas próprias demandas.

A fundamentação teórica para a implementação de mecanismos de controle algorítmico reside na necessidade de mitigar o comportamento estratégico inerente às burocracias descentralizadas, fenômeno amplamente elucidado pela Teoria da Agência, conforme os pressupostos de Jensen e Meckling (1976). No ciclo orçamentário anterior a 2024, os gestores locais (Agentes) operavam sob a lógica da alocação defensiva. Diante da previsibilidade de contingenciamentos lineares e restrições macroeconômicas, as unidades administrativas adotavam a prática da superestimativa de demanda como salvaguarda institucional. Essa distorção operativa manifestava-se na solicitação de quantitativos exponencialmente superiores às necessidades reais, na expectativa de que, após o corte discricionário pelo órgão central (Principal), o aporte mínimo essencial fosse preservado. Tal configuração de risco moral (*moral hazard*) resultava na degradação da integridade da base de dados, inviabilizando a distinção entre demandas fidedignas e distorções orçamentárias deliberadas.

Adiciona-se a esse cenário a colossal complexidade imposta pelo federalismo fiscal brasileiro no financiamento da educação básica, o que dialoga diretamente com a necessidade de aprimoramento da governança federativa. O ecossistema de financiamento escolar no Distrito Federal é composto por uma multiplicidade de fontes, englobando repasses diretos locais, como o Programa de Descentralização Financeira e Orçamentária (PDAF) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que coexistem com os vastos recursos transferidos pelo Ministério da Educação por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR). A ausência de um sistema automatizado capaz de realizar o cruzamento dessas matrizes financeiras gerava o risco iminente de ineficiência alocativa e duplicidade de investimentos. O Estado encontrava-se vulnerável à inadvertida aplicação de recursos próprios em lotes

de mobiliário que já estivessem pactuados ou em fase de entrega por instâncias federais. A dispersão assistemática de recursos fragmenta a capacidade de investimento do ente distrital, prejudicando o atendimento a comunidades escolares desassistidas e marginais às políticas de transferência da União. Consequentemente, a ausência de uma coordenação federativa eficaz compromete a equidade distributiva e intensifica os desequilíbrios territoriais no acesso à infraestrutura educacional.

Paralelamente às ineficiências internas, a pressão exercida pelos órgãos de controle externo atuou como catalisador inquestionável para a reestruturação do planejamento. Nos exercícios de 2024 e 2025, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) intensificou as auditorias de conformidade sobre a infraestrutura da rede, notadamente por meio da Decisão nº 3359/2024 e das diligências do projeto “Sede de Aprender”, que expuseram falhas severas de segurança e ambiência. Tais achados evidenciaram a insustentabilidade de um modelo de compras discricionário que não possuía mecanismos robustos para priorizar, de forma imediata e algorítmica, o atendimento a laudos de risco iminente emitidos pela Defesa Civil ou pelo Corpo de Bombeiros Militar.

Por fim, sob a dimensão jurídico-normativa, o advento da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) transfigurou o paradigma das contratações públicas no Brasil, extinguindo a margem para o planejamento empírico. O novo diploma legal estabeleceu o planejamento governamental como princípio basilar, exigindo a elaboração minuciosa do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a formulação lastreada do Plano de Contratações Anual (PCA). A referida legislação estimula abertamente o uso de inteligência artificial e de sistemas algorítmicos para garantir a transparência, a rastreabilidade e a impessoalidade na estimativa de quantidades e na priorização de despesas. Sem a transição sistêmica para a governança baseada em dados a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF) seria tecnicamente incapaz de atender aos rigores de *compliance* exigidos pelo arcabouço legal superveniente, perpetuando um ciclo de ineficiência incompatível com os ditames da administração pública contemporânea.

3. OBJETIVOS

A reengenharia dos processos de planejamento e aquisição de infraestrutura escolar na SEEDF foi norteada pela necessidade premente de institucionalizar a racionalidade de dados no ciclo orçamentário. O projeto buscou não apenas a modernização tecnológica, mas a construção de capacidades estatais capazes de responder aos rigores da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e às metas do Plano Distrital de Educação.

3.1. Objetivo Geral

O objetivo central desta intervenção consiste em conceber, desenvolver e implementar um arcabouço definitivo de Governança Algorítmica (*Data-Driven Governance*), consubstanciado em um modelo de Tomada de Decisão Multicritério (MCDM), apto a centralizar, auditar e priorizar matematicamente o levantamento de necessidades de mobiliários e equipamentos das 840 unidades escolares da rede pública do DF. Pretendeu-se, por meio deste artefato, romper com a latência histórica de 227 dias instrucionais e substituir o modelo discricionário da “demanda de balcão” por um fluxo transparente que maximize a geração de Valor Público e assegure a eficácia alocativa durante o biênio 2024-2026.

3.2. Objetivos Específicos

Para a consecução do objetivo geral, o trabalho desdobrou-se nas seguintes metas específicas e transversais:

- *Desenvolvimento de Artefato Tecnológico via TI Bimodal*: Aplicar os postulados da *Design Science Research* (DSR) para projetar e instanciar uma ferramenta de coleta e curadoria de dados em ambiente *low-code* (Microsoft Power Apps). O foco reside na eliminação da fragmentação informacional, catalogando as intenções de compra de forma unificada e parametrizada conforme padrões ergonômicos da ABNT e do FNDE.
- *Mitigação de Custos de Agência e Risco Moral*: Implementação de um Protocolo de Validação Tripartite (Funil de Validação de Três Camadas) concebido como mecanismo de controle ex ante sobre a alocação defensiva das unidades escolares. A metodologia visa assegurar a

fidedignidade da demanda por meio do pareamento automatizado com os metadados do Censo Escolar, garantindo que a convergência de recursos orçamentários guarde estrita proporcionalidade com a capacidade instalada e a infraestrutura real das instituições.

- *Otimização da Coordenação Federativa e Prudência Fiscal*: Implementar algoritmos de auditoria financeira capazes de identificar sobreposições entre os recursos do Programa de Descentralização Financeira e Orçamentária (PDAF) e as entregas asseguradas por programas federais via FNDE/MEC (Plano de Ações Articuladas – PAR). Objetiva-se, com tal medida, mitigar a ineficiência alocativa e obstar a redundância de investimentos, resguardando o patrimônio público distrital contra processos licitatórios sobrepostos e tecnicamente injustificados.
- *Institucionalização da Equidade Socioespacial via MCDM*: Modelar uma equação matemática de priorização balizada por 23 critérios estratégicos, conferindo peso determinante ao Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-DF) e aos laudos de risco iminente. O propósito é transformar o orçamento em um instrumento de justiça distributiva, garantindo que as comunidades escolares em regiões de maior vulnerabilidade tenham precedência técnica no atendimento de suas carências de infraestrutura.
- *Redução da Latência Processual e Aprimoramento do Compliance*: Redesenhar o *pipeline* de instrução processual para reduzir o tempo médio entre a solicitação escolar e a formalização técnica, visando atingir uma meta operacional inferior a 45 dias. Busca-se garantir a rastreabilidade total das decisões administrativas, facilitando o controle social e a auditoria pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF).

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A fundamentação analítica da intervenção promovida na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF) apoia-se em pilares teóricos

interdisciplinares que conectam a gestão contemporânea do Estado, as metodologias epistemológicas de desenvolvimento de sistemas, as teorias organizacionais econômicas e os princípios do federalismo fiscal. A estruturação deste referencial desdobra-se em dimensões que explicam a transição de um modelo burocrático inercial para uma gestão estratégica balizada por dados.

4.1. Capacidades Estatais e o Planejamento Estratégico Situacional (PES)

A premissa basilar para a modernização da infraestrutura educacional reside no fortalecimento das chamadas Capacidades Estatais. Conforme Gomide (2014), a capacidade estatal não se resume à mera dotação orçamentária ou à força de trabalho, mas define-se fundamentalmente pela habilidade técnico-administrativa e político-institucional das burocracias em processar informações complexas, formular diretrizes e implementar objetivos de política pública de forma efetiva. No cenário analisado, a dependência histórica do modelo de “demanda de balcão” e a escassez de dados estruturados estabelecia um cenário de opacidade informacional, comprometendo a capacidade estatal e o suporte técnico-administrativo do órgão central na formulação de políticas de infraestrutura.

A superação desse déficit informacional exige o abandono do planejamento normativo e tradicional — pautado pela premissa irreal de que o Estado detém controle absoluto sobre todas as variáveis — em favor do Planejamento Estratégico Situacional (PES), concebido por Carlos Matus (1993). O PES postula que o planejamento constitui um cálculo que precede e preside a ação em um ambiente caracterizado por incertezas, recursos invariavelmente escassos e múltiplos atores com interesses divergentes.

Ao introduzir ferramentas algorítmicas de priorização, a gestão distrital incide diretamente sobre o que Matus denomina Capacidade de Governo. O uso de matrizes multicritério e regras sistêmicas de *compliance* substitui as pressões discricionárias difusas por priorizações estritamente auditáveis, permitindo que a administração transite de um comportamento passivo e reativo para um sistema de apostas estratégicas fundamentadas em evidências concretas e situacionais do território.

4.2. A Teoria da Agência e a Assimetria Informacional no Setor Público

Para que o planejamento estratégico seja efetivo, é imprescindível reconhecer e neutralizar as barreiras comportamentais intrínsecas às grandes burocracias descentralizadas. Este fenômeno é amplamente decodificado pela Teoria da Agência, formulada originalmente por Jensen e Meckling (1976). Transposta da economia institucional para a governança pública, a teoria estuda a relação de conflito latente e a assimetria informacional entre o “Principal” (neste caso, a Administração Central da SEEDF, que detém a macrovisão orçamentária e busca maximizar o bem comum) e o “Agente” (o gestor local da unidade escolar, que possui informações privadas e detalhadas sobre a realidade microrregional de sua escola).

No modelo inercial, devido à incapacidade estrutural de o órgão central monitorar perfeitamente e *in loco* as necessidades reais das 840 escolas, os gestores (agentes) praticavam o risco moral (*moral hazard*). Sob condições de escassez de recursos e incerteza quanto à regularidade dos fluxos financeiros, os gestores adotavam o comportamento estratégico da superestimativa defensiva. A acentuada assimetria de informação permitia ao Agente a inserção de vieses informacionais nas demandas sem mecanismos de responsabilização, obstruindo a capacidade de planejamento e a racionalidade decisória do Principal.

Nesse contexto, a estruturação de um sistema de Governança Algorítmica atua não apenas como um facilitador logístico, mas como um redesenho dos incentivos institucionais. O algoritmo funciona como um redutor drástico dos custos de transação e de monitoramento, implementando travas parametrizadas que impedem a inserção de dados hiperbólicos e, conseqüentemente, desalinham e neutralizam os incentivos à fraude informacional.

4.3. Da Nova Gestão Pública (NPM) à Governança da Era Digital (DEG)

O arcabouço tecnológico concebido para solucionar a assimetria informacional afasta-se dos dogmas fragmentadores de correntes administrativas passadas. A Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM), predominante nas reformas do Estado nas décadas de 1980 e 1990, pregou a agencificação, a desagregação estrutural e a terceirização descentralizada. Contudo, em redes de alta complexidade como

o sistema educacional do Distrito Federal, a extrema fragmentação preconizada pela NPM exacerbou a desconexão informacional entre as escolas e a administração central.

Em resposta a essas disfunções, a intervenção aqui documentada alinha-se epistemologicamente ao paradigma da Governança da Era Digital (*Digital Era Governance* – DEG), conceito seminal estruturado por Dunleavy *et al.* (2008). A DEG postula que o êxito das políticas públicas contemporâneas depende de três pilares: a reintegração dos serviços outrora fragmentados (*reintegration*); a construção de estruturas e bases de dados orientadas holisticamente pelas reais necessidades do cidadão (*needs-based holism*); e uma digitalização profunda que transcende a mera substituição do papel pela tela, promovendo o redesenho integral dos fluxos a partir da inteligência de dados e da automação. O *pipeline* algorítmico da SEEDF operacionaliza a DEG ao unificar milhares de demandas dispersas em um fluxo processual único, permitindo uma visão holística da infraestrutura.

4.4. A Criação de Valor Público e o Federalismo Cooperativo

A consecução de capacidades estatais e a superação da assimetria informacional não constituem fins em si mesmas, mas instrumentos de viabilização para a finalidade precípua da administração contemporânea: a criação de Valor Público (*Public Value*). Em sua obra seminal, Moore (1995) propõe que o gestor público deve atuar como um empreendedor estratégico focado em maximizar o retorno social dos recursos arrecadados. O triângulo estratégico de Moore (1995) estabelece que uma ação governamental deve possuir clareza sobre o valor que visa criar, dispor de legitimidade (entorno autorizativo) e deter capacidade operacional estruturada.

No planejamento de infraestrutura educacional, a criação de Valor Público esbarra no complexo arranjo do federalismo cooperativo brasileiro. A Constituição de 1988 prevê a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em regime de colaboração. No entanto, a malha de financiamento — que sobrepõe programas locais (PDAF) às vastas transferências do Ministério da Educação (FNDE/PAR) — frequentemente sofre com a ineficiência alocativa derivada da ausência de coordenação intergovernamental. A substituição da subjetividade opaca da

“demanda de balcão” por um algoritmo equitativo que cruza essas fontes de repasse corporifica a busca pelo Valor Público. Evita-se a duplicidade de aportes e garante-se que o saldo orçamentário remanescente seja canalizado ativamente para a mitigação de desigualdades territoriais.

4.5. Design Science Research (DSR) e a Governança Algorítmica em Compras Públicas

Por fim, o enquadramento metodológico para a materialização deste novo modelo repousa na *Design Science Research* (DSR). Hevner *et al.* (2004) estabelecem que, diferentemente das ciências tradicionais focadas na explicação de fenômenos, a DSR constitui uma abordagem metodológica orientada ao desenvolvimento e à avaliação rigorosa de artefatos inovadores, projetados para solucionar problemas complexos em contextos organizacionais reais, gerando, simultaneamente, conhecimento científico aplicável.

A aplicação da DSR neste contexto converge diretamente para as exigências normativas da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). O novo diploma legal elevou o planejamento à categoria de princípio cardeal das compras públicas, impondo a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Plano de Contratações Anual (PCA) com base em estimativas objetivas e auditáveis. A literatura jurídica e administrativa recente (PEREIRA FILHO; LIMA, 2025) reforça que o uso de algoritmos na priorização de despesas garante a transparência algorítmica, blindando a administração contra o voluntarismo. O artefato desenvolvido pela SEEDF, baseado em Métodos de Tomada de Decisão Multicritério (MCDM), consolida teoricamente essa convergência entre a ciência de dados, a obrigatoriedade legal e a governança pública orientada por evidências.

5. METODOLOGIA

O percurso metodológico adotado nesta pesquisa consistiu em uma intervenção pragmática e iterativa aplicada aos processos vitais da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF). O estudo caracteriza-se como uma pesquisa de natureza prescritiva, orientada à resolução de problemas organizacionais complexos no setor público, estruturada sob a égide epistemológica da *Design Science Research* (DSR).

Diferentemente dos paradigmas científicos tradicionais (focados em descrever ou prever fenômenos

sociais de forma distanciada), a DSR possui uma vocação construtivista: ela visa a geração de conhecimento por meio da concepção, desenvolvimento e avaliação de artefatos – que podem ser modelos, métodos ou sistemas instanciados – destinados a alterar a realidade institucional e otimizar o desempenho governamental (Hevner *et al.*, 2004). O ciclo de pesquisa abrangeu o período de 2023 a 2025, estruturando-se em fases iterativas de diagnóstico situacional, modelagem do artefato tecnológico, implementação em ambiente real e avaliação sistêmica de desempenho.

5.1. Abordagem Tecnológica:

TI Bimodal e Low-Code

A construção do *pipeline* de inteligência no DF demandava urgência, impossibilitando a submissão do projeto aos morosos ritos de contratação de grandes fábricas de *software*, típicos do modelo burocrático tradicional (Modo 1 – da TI governamental, focado em estabilidade, mas de baixa agilidade -). Para assegurar a soberania estatal e a celeridade exigida, a intervenção metodológica ancorou-se no conceito de TI *Bimodal* (Gartner Group, 2015).

A administração optou pela adoção do Modo 2 – um desenvolvimento ágil, exploratório e suportado por plataformas de arquitetura *low-code* - (*Microsoft Power Platform*). Essa decisão empoderou os próprios servidores e formuladores da área de negócio da Diretoria de Planejamento a programarem o algoritmo e o *front-end* (o Módulo de Gestão Integrada para a Infraestrutura – Mogin), garantindo que a inteligência de negócios (*business intelligence*) fosse embarcada no código sem ruídos de comunicação com equipes externas de tecnologia.

5.2. Fase 1: Diagnóstico Situacional e Curadoria Semântica (Ciclo 2023-2024)

A fase primária da metodologia debruçou-se sobre a estruturação do banco de dados (*Data Lake*). O diagnóstico retrospectivo revelou a existência caótica de 1.442 nomenclaturas livres de bens nas requisições históricas em papel – onde itens simples, como um ar-condicionado, apareciam grafados de trinta formas distintas, inviabilizando a consolidação mercadológica e os registros de preços.

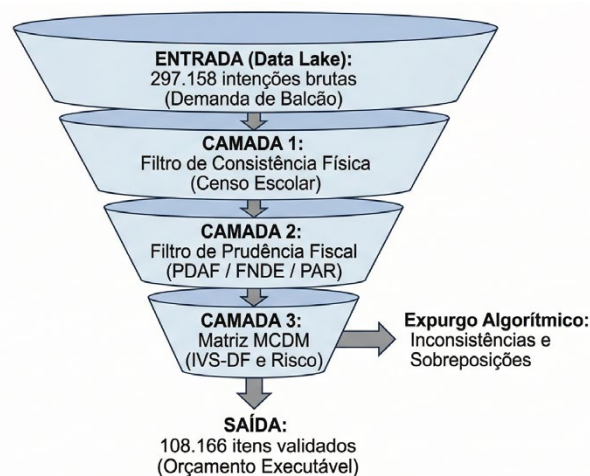
Para estancar essa despadronização, a primeira ação do artefato foi a imposição de uma Curadoria

Semântica Rigorosa. O sistema substituiu o campo de digitação livre por um catálogo paramétrico e fechado, contendo apenas 486 bens técnicos rigorosamente homologados. Este catálogo foi pré-configurado para aderir, compulsoriamente, às normas de ergonomia e saúde pública vigentes, como a ABNT NBR 14006:2022 e o Manual de Especificações do FNDE/MEC, restringindo o fornecimento a mobiliários adequados à antropometria dos estudantes. O registro por meio deste catálogo padronizado tornou-se mandatório para todos os 840 diretores escolares do DF na construção do ciclo orçamentário de 2025/2026, culminando na coleta sistematizada de 297.158 intenções de compra registradas.

5.3. Fase 2: O Artefato Tecnológico e o Funil de Validação de Três Camadas (Ciclo 2024-2025)

As mais de 297 mil solicitações extraídas no levantamento de necessidades não possuíam, em seu estado bruto, viabilidade fiscal ou comprovação de mérito. Para destilar esse volume (*Big Data*) e converter a pressão política em planejamento estratégico, as demandas foram submetidas ao núcleo da metodologia, conforme Figura 1, o Funil de Validação Orçamentária, operando em três camadas sequenciais e automatizadas.

FIGURA 1 – Diagrama do Funil de Validação Algorítmica



Fonte: Elaborado pelas autoras (2025).

5.3.1. Primeira Camada: Consistência Física (Filtro Antisuperestimativa e Risco Moral)

Esta camada foi modelada metodologicamente para anular o Risco Moral preconizado pela Teoria

da Agência (JENSEN; MECKLING, 1976). O algoritmo executou o cruzamento determinístico das quantidades brutas lançadas pelos gestores locais com os metadados oficiais de infraestrutura extraídos do Censo Escolar da Educação Básica e do acervo da Diretoria de Engenharia da SEEDF.

Regra de Negócio Implementada: O sistema estipulou a capacidade instalada real de cada escola como teto inegociável. Solicitações hiperbólicas – como uma unidade escolar que, possuindo comprovadamente apenas 10 salas de aula ativas, pleiteava 40 lousas interativas e 50 aparelhos condicionadores de ar – foram detectadas pelo algoritmo e sumariamente expurgadas da fila sistêmica.

5.3.2. Segunda Camada: Coordenação Federativa e Prudência Fiscal

A segunda etapa metodológica foi estruturada para incidir sobre as assimetrias inerentes ao federalismo fiscal cooperativo, mitigando a ineficiência alocativa e a sobreposição de investimentos na execução descentralizada de políticas públicas.

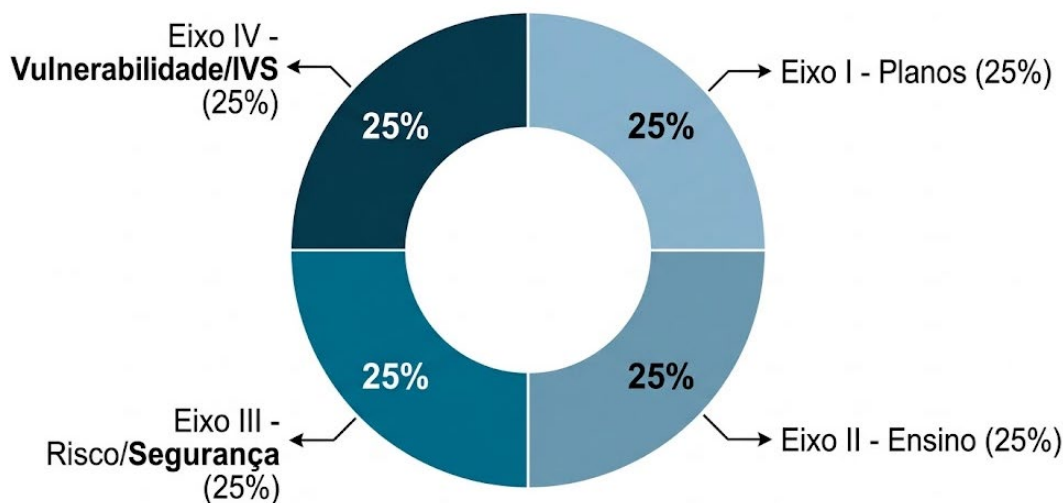
Regra de Negócio Implementada: O artefato cruzou os saldos disponíveis nas contas bancárias locais de

cada escola (provenientes de programas de custeio como PDAF e PDDE) com o cronograma e o portfólio de entregas logísticas já asseguradas pelos programas do Governo Federal, notadamente as atas do FNDE (Plano de Ações Articuladas – PAR). Requisições cujos itens já possuísem cobertura garantida pela União sofreram indeferimento cautelar. Esse escrutínio protegeu o Governo do Distrito Federal (GDF) de deflagrar licitações multimilionárias para adquirir insumos que o Ministério da Educação já estava em vias de entregar à mesma localidade.

5.3.3. Terceira Camada: Matriz de Tomada de Decisão Multicritério (MCDM)

O estágio terminal e mais sofisticado da plataforma dedicou-se à priorização matemática das intenções de compra que sobreviveram às auditorias sistêmicas preliminares. Reconhecendo a impossibilidade macroeconômica de atender a todo o passivo estrutural do Estado em um único exercício financeiro, empregou-se a modelagem de Pesquisa Operacional baseada em Métodos de Tomada de Decisão Multicritério (MCDM). Os pesos foram distribuídos conforme Gráfico 1.

GRÁFICO 1 – Distribuição de Pesos da Matriz MCDM



Fonte: Elaborado pelas autoras (2025).

O motor algorítmico avaliou simultaneamente as demandas validadas utilizando 23 critérios booleanos ($\mathbf{x}$), organizados em quatro eixos estratégicos. A nota de prioridade de cada demanda derivou da seguinte função objetivo, baseada em um somatório linear ponderado (onde a pontuação máxima possível é de 10,0 pontos, S_{final}):

$$S_{final} = \sum_{i=1}^{13} (x_{1,i} \cdot 0.1923) + \sum_{j=1}^4 (x_{2,j} \cdot 0.625) + \sum_{k=1}^2 (x_{3,k} \cdot 1.25) + \sum_{m=1}^4 (x_{4,m} \cdot 0.625)$$

Os pesos unitários atribuídos a cada variável trazem, matematicamente, a matriz axiológica de geração de Valor Público da administração (Moore, 1995), estruturada da seguinte forma:

- **Eixo I – Alinhamento com Planos (Até 2,5 pontos):** Abriga 13 variáveis de peso de base (0,1923). Afere a aderência legal e o *compliance* da solicitação com os macropianos governamentais (PNE, PDE, LDO, LOA, Agenda 2030, etc.).
- **Eixo II – Impacto no Ensino-Aprendizagem (Até 2,5 pontos):** Abriga 4 variáveis de peso intermediário (0,625). Bonifica itens com impacto pedagógico direto, alto volume de discentes atendidos e suporte à Educação em Tempo Integral.
- **Eixo III – Condições de Oferta, Risco e Segurança (Até 2,5 pontos):** Engloba apenas 2 variáveis detentoras do maior peso unitário do sistema (1,25 cada). Confere prioridade máxima e inquestionável às requisições embasadas por imposições judiciais, acórdãos de Órgãos de Controle (TCDF) ou laudos de risco iminente exarados pela Defesa Civil ou Corpo de Bombeiros, resguardando a integridade física da comunidade escolar.
- **Eixo IV – Vulnerabilidade e Equidade (Até 2,5 pontos):** Abriga 4 variáveis essenciais (0,625), representando o compromisso distributivo do algoritmo. A equação injeta pontuação corretiva para escolas alocadas nas Regiões Administrativas com piores faixas no Índice de Vulnerabilidade Social do Distrito Federal (IVS-DF), aferido pelo IPEDF. Garante, ainda, peso extra para a promoção da acessibilidade de Pessoas com Deficiência (PcD), Educação Indígena e Quilombola, operando o orçamento

estatal como vetor ativo de equalização de oportunidades territoriais.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A implementação do artefato tecnológico balizado pela *Design Science Research* (DSR) e pelos preceitos da Política Distrital de Infraestrutura Educacional (Decreto nº 46.070/2024) submeteu o modelo de planejamento da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF) a um rigoroso choque de governança. Ao transitar do modelo analógico e reativo — caracterizado pela lógica difusa de “balcão de demandas” e por extrema assimetria informacional — para a governança algorítmica, os resultados aferidos ao longo do ciclo de planejamento 2023-2025 demonstram uma otimização quantitativa e qualitativa tangível, com impactos diretos na celeridade processual e na liquidez orçamentária do Estado.

6.1. O Diagnóstico Primário:

Assimetria e Fúria da Demanda

A adoção compulsória do novo catálogo parame-trizado permitiu a consolidação de um *Data Lake* primário que registrou 297.158 intenções nominais de compra de mobiliários e equipamentos educacionais, oriundas das 14 Coordenações Regionais de Ensino (CREs). Trata-se do mapeamento mais volumoso e granular de infraestrutura focado no ativo permanente já realizado pela jurisdição do Distrito Federal.

A decomposição analítica dessa demanda bruta, contudo, escancara o comportamento perverso da assimetria do modelo analógico anterior. A Tabela 1 elucida a distribuição dessas requisições.

TABELA 1 – Matriz Analítica do Volume Bruto de Solicitações Submetidas pelas Escolas por CRE e Tipologia Principal (Antes do Funil de Depuração)

Coordenação Regional (CRE)	Total Consolidado (Demandas)	Escolas Classe (EC)	Centros de Ens. Fund. (CEF)	Centros Educacionais (CED)	Ensino Médio (CEM)	Demais (CEI, CAIC, CIL, Outros)
Plano Piloto	39.312	7.470	9.651	5.380	3.801	13.010
Ceilândia	34.313	18.373	8.342	2.399	2.821	2.378
Planaltina	30.134	7.115	4.806	5.893	5.398	6.922
Taguatinga	28.965	9.270	5.352	1.760	5.093	7.490
Gama	25.002	6.833	8.766	2.620	1.209	5.574
Sobradinho	18.530	7.367	4.508	978	3.621	2.056
Samambaia	18.151	9.327	3.734	467	1.435	3.188
Santa Maria	17.621	3.090	7.579	1.230	1.894	3.828
Paranoá	15.819	6.381	2.352	2.846	1.761	2.479
Brazlândia	14.847	5.178	2.954	3.279	1.153	2.283
Recanto das Emas	14.780	4.024	6.163	2.462	842	1.289
São Sebastião	14.714	4.507	2.334	6.025	267	1.571
Núcleo Bandeirante	12.940	3.059	3.094	1.869	1.874	3.044
Guará	12.040	3.574	2.737	2.768	1.322	1.639
TOTAL DF GERAL	297.158	95.568	72.372	39.976	32.491	56.741

Fonte: Levantamento de Necessidades / SEEDF (2025).

A análise estrutural evidencia que as unidades provedoras das etapas essenciais e inaugurais do ensino fundamental (Escolas Classe e Centros de Ensino Fundamental) originaram, organicamente, a absoluta maioria das demandas registradas, somando 167.940 intenções autônomas. Essa concentração reflete diretamente o expressivo porte demográfico do atendimento da Secretaria de Educação para os discentes de até 14 anos. Contudo, a magnitude de 39.312 requisições oriundas apenas da região administrativas do Plano Piloto evidenciou a urgência de uma trava sistêmica, sob pena da centralidade política drenar historicamente os recursos das áreas periféricas.

6.2. O Desempenho do Algoritmo: Redução de Latência e Eficiência Fiscal

Após a fase de coleta bruta, o Funil de Validação de Três Camadas executou ininterruptamente os cruzamentos algorítmicos idealizados na pesquisa metodológica. O processamento digital submeteu as quase trezentas mil linhas à verificação estrita de consistência física (cruzamento com o Censo Escolar) e de duplicidade frente às licitações federais vigentes, contendo, com eficácia matemática, a voracidade defensiva e o Risco Moral das burocracias de ponta.

Os resultados dessa higienização informacional atingiram proporções fiscais monumentais. O algoritmo expurgou de imediato um colossal índice de 63,6% da demanda bruta. Isso significa que dois terços das pressões exercidas sobre as mesas do orçamento distrital foram categorizados, pelo crivo da máquina, como ruído administrativo, excesso irrealizável incompatível com a metragem das salas, ou puro desperdício logístico face a redundâncias do federalismo fiscal.

A intervenção produziu os seguintes balanços auditáveis:

- **Demanda Bruta Inicial processada:** 297.158 itens solicitados.
- **Expurgo Algorítmico (63,6%):** 188.992 itens neutralizados.
- **Demanda Líquida Validada (36,4%):** Apenas 108.166 itens demonstraram possuir mérito técnico incontestável, necessidade de intervenção urgente e viabilidade orçamentária autêntica.

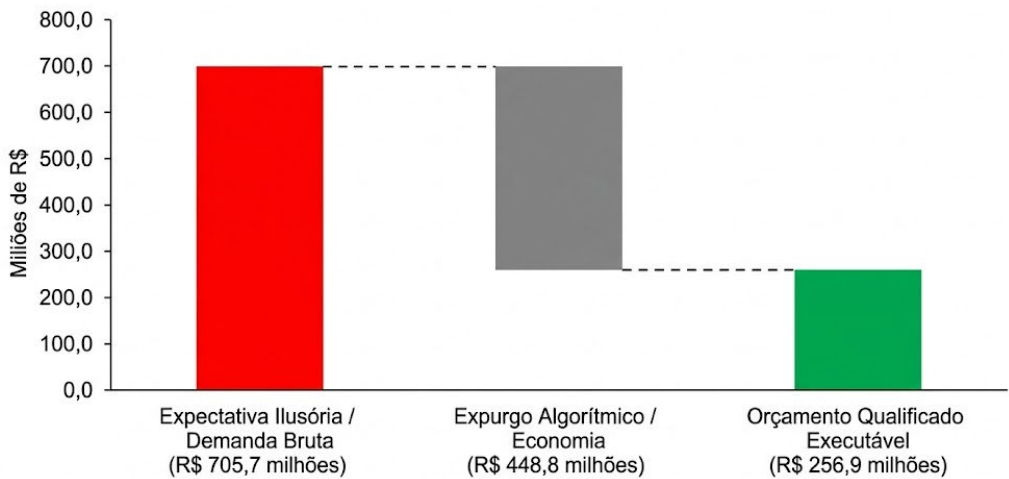
Quando esses 108.166 registros saneados ascenderam ao departamento de pesquisa mercadológica, perfizeram uma estimativa plenamente executável de R\$ 256,9 milhões para o exercício. Extrapolando o

raciocínio e revertendo a equação analítica, conclui-se que, caso a gestão prosseguisse sob a cegueira inercial do sistema analógico — onde toda requisição era lida como verdadeira —, a SEEDF estaria enviando para a instrução licitatória um plano lastreado numa expectativa ilusória de assombrosos R\$ 705,7 milhões.

A TI *Bimodal* atuou como um implacável escudo econômico. A Diretoria responsável promoveu uma mitigação profilática do fracasso, prevenindo o desprendimento de força de trabalho humana e a

elaboração de minutas na proporção de R\$ 448,8 milhões de fundos que seriam atirados no vazio de licitações sobredimensionadas ou em conflito com as verbas já enviadas pelo MEC (FNDE/PAR). Além disso, a automação decisória reduziu a perversa latência procedimental que engessava as inovações, comprimindo um histórico hiato de 227 dias instrucionais para uma média sistêmica resolutiva de apenas 30 dias, conforme Gráfico 2.

GRÁFICO 2 – Mitigação Fiscal Promovida pelo Algoritmo



Fonte: Elaborado pelas autoras (2025)

**6.3. O Fim da “Mesa de Fórmica”:
Evolução Ergonômica e Climatologia**

A fase culminante do processamento (Camada 3 – MCDM) proporcionou à Diretoria um diagnóstico qualitativo sobre as deficiências estruturais e de saúde laboral da rede. O levantamento atestou a superação da concepção clássica e rudimentar de mobiliário, incorporando diretrizes severas da ABNT e do FNDE no provimento de lousas digitais e mobiliário adaptado.

Mais incisivamente, a incidência de pontuações de peso grave no Eixo III do algoritmo (Insalubridade e Risco) demonstrou o impacto dramático das alterações climáticas. Solucionar o desconforto térmico no interior de pavilhões educacionais em uma região de bioma cerrado passou a ser prioridade algorítmica fundamental da governança. A Tabela 2 apresenta o sumário dos robustos equipamentos de refrigeração pedagógica que superaram as etapas do funil.

TABELA 2 – Matriz Analítica dos Equipamentos de Climatização Priorizados pelo Sistema MCDM

Categoria do Equipamento Escolar	Demandas Autenticadas (Qtd.)	Preço Unitário Médio (Estimativa R\$)	Esforço Fiscal Consolidado (R\$)
Aparelho Ar Condicionado Split (30.000 Btu's)	3.551	4.500,00	15.979.500,00
Aparelho Ar Condicionado Piso/Teto (60.000 Btu's)	809	9.500,00	7.685.500,00
Aparelho Ar Condicionado Split (24.000 Btu's)	1.232	3.500,00	4.312.000,00
Aparelho Ar Condicionado Split (18.000 Btu's)	1.236	2.500,00	3.090.000,00
SUBTOTAL REFERENTE À CATEGORIA TÉRMICA	6.828	---	31.067.000,00

Fonte: Levantamento de Necessidades / SEEDF (2025).

Este investimento maciço transcende a questão patrimonial, figurando como um vetor logístico para eliminar o estresse fisiológico que corrói a saúde ocupacional dos docentes e compromete a retenção cognitiva dos estudantes.

6.4. A Correção Algorítmica por Justiça Social: O Impacto do IVS-DF

O apogeu analítico da reestruturação encontra-se no Eixo IV da matriz do algoritmo: a consubstanciação tecnológica da equidade alocativa e do planejamento distributivo. Conforme demonstrado na Tabela 1, a região administrativa do Plano Piloto emitiu pressões na ordem de 39.312 intenções. Em um certame de aprovações desprovido de um fator corretivo como a Tomada de Decisão Multicritério (MCDM), o centro político teria historicamente tragado o orçamento disponível.

Ao integrar a estratificação territorial do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-DF), o sistema aplicou coeficientes de ponderação diferenciados, que operam como mecanismos de ajuste distributivo. Tais parâmetros visam priorizar o aporte de recursos em regiões de maior vulnerabilidade, corrigindo distorções históricas na alocação de infraestrutura. Quando as demandas de áreas periféricas críticas, como as regiões administrativas do Setor de Indústria e Abastecimento (SCIA)/Estrutural, Sol Nascente ou Itapoã, ingressavam no *pipeline*, os cruzamentos matemáticos identificavam suas faixas de déficit crônico de capital humano.

Como resultado, as solicitações provenientes dessas comunidades recebiam um fator de empuxo matemático substancial. O investimento gerado pelo

Plano de Contratações da SEEDF perdeu seu estigma meramente inercial e passivo, convertendo-se em uma rigorosa política de ação afirmativa de base territorial. A transparência embutida nas linhas de código *low-code* assegurou irrefutavelmente que os primeiros lotes a saírem dos almoxarifados do Estado fossem direcionados, de forma compulsória, às escolas cujos arredores domiciliares sofrem com desemprego e déficit de esgotamento sanitário.

Essas instituições dependem sobremaneira da presença estatal qualificada para que as crianças vislumbrem qualquer mitigação da exclusão socioespacial. Ao atar o dispêndio orçamentário à correção das iniquidades identificadas pelo IVS-DF, a governança algorítmica transformou a aquisição de carteiras e quadros em um vetor civilizatório ativo. A capacidade estatal atinge, assim, o seu ápice analítico: a extração do verdadeiro Valor Público do orçamento, restituindo ao cidadão um ambiente pleno e provendo a educação pública como principal trincheira contra a intempérie da desigualdade.

7. CONCLUSÃO

A arquitetura sistêmica e o replanejamento estrutural promovidos pela Diretoria de Planejamento Orçamentário e de Infraestrutura da Secretaria de Educação do Distrito Federal transcenderam, de maneira incontestável, a implantação rasa de ferramentas corriqueiras de tecnologia da informação. Trata-se, sob a perspectiva analítica e executiva evidenciada neste estudo, de uma ruptura paradigmática de altíssimo alcance institucional que materializa e comprova empiricamente os dogmas inscritos no paradigma da Governança da Era Digital (*Digital*

Era Governance). Ao romper com a fragmentação administrativa legada por modelos de gestão pretéritos, o Distrito Federal recuperou sua capacidade de leitura holística e integrada das necessidades de sua rede de ensino.

Ancorando-se nos imperativos científicos da *Design Science Research* e promovendo a adoção de plataformas de TI *Bimodal (low-code)*, a burocracia estatal reconquistou sua soberania analítica com notável velocidade. Sem a necessidade de empenhar vultosos recursos em fábricas de *software* externas, os próprios formuladores de políticas públicas desenvolveram um Funil de Validação de Três Camadas engenhoso e robusto. Durante o ciclo de 2023 a 2025, este artefato demonstrou capacidade processual para depurar as assombrosas 297.158 requisições isoladas oriundas das entranhas burocráticas.

O impacto imediato desse código manifestou-se na brutalidade da higienização informacional, purgando o “ruído orgânico e inercial” que correspondia a 63,6% da base bruta. Ao neutralizar o comportamento de superestimativa defensiva (Risco Moral) e interceptar redundâncias no federalismo fiscal, a automação desonerou os trâmites do DF da tentativa fadada ao fracasso de empreender compras irreais montadas sobre um passivo fictício que perfaria uma mitigação de gastos na ordem de R\$ 448,8 milhões. Mais do que purificar bases de dados, a intervenção tecnológica comprimiu a histórica e perversa latência procedimental de 227 dias instrucionais — que paralisava inovações em mais de oitocentas unidades educacionais e gerava o risco palpável de inauguração de pavilhões escolares ociosos — para um fluxo sistêmico e resolutivo de apenas 30 dias.

Ademais, a estruturação e o calibramento incansável dos algoritmos inseridos na Matriz de Tomada de Decisão Multicritério (MCDM) demonstraram ser o esteio metodológico inabalável da Diretoria no cumprimento estrito, auditável e cristalino dos

princípios norteadores da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Sob a égide inquestionável da Política Distrital de Infraestrutura Educacional (PDIE), as equações de ponderação passaram a atuar como niveladoras fundamentais na arena de repartição do orçamento público. Ao mesclar fatores de insalubridade predial às duríssimas medições territoriais do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-DF) chancelado pelo IPEDF, o sistema concretizou a equidade alocativa como uma premissa algorítmica. O orçamento executável de R\$ 256,9 milhões passou a percorrer rotas traçadas por algoritmos transparentes, voltando-se prioritariamente às escolas periféricas que suportam o peso esmagador das deficiências de capital humano.

Os próximos e inevitáveis desdobramentos operacionais dessa intervenção de Estado consistirão na total integração dessa dinâmica ao âmago do Módulo de Gestão Integrada para a Infraestrutura (Mogin) da SEEDF. Com a maturação natural da ferramenta, as engrenagens visam absorver modelagens por intermédio de Inteligência Artificial Preditiva. Este novo patamar possibilitará que as curvas e o índice de depreciação de uma mobília escolar com padrão ergonômico acionem gatilhos sistêmicos automáticos, abrindo atas de substituição de ativo permanente de forma completamente orgânica e antecipada.

A conclusão derradeira deste trabalho repousa na percepção de que a tecnologia não substitui o julgamento humano, mas o qualifica. Ao instrumentalizarem as matrizes orçamentárias com dados refinados pelo rigor ético do combate ativo à assimetria informacional, os operadores da política pública conseguem, de fato, extrair do orçamento o verdadeiro Valor Público propugnado por Moore (1995). O planejamento de infraestrutura deixa de ser um mero processo logístico de aquisição de carteiras e quadros para consubstanciar-se no seu propósito maior: restituir ao cidadão em formação um ambiente pleno e invulnerável à intempérie da desigualdade.

8. Referências

1. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). NBR 14006:2022: Móveis escolares — Cadeiras e mesas para conjunto aluno individual — Requisitos e métodos de ensaio. Rio de Janeiro: ABNT, 2022.
2. BARROS, P.; CUNHA, V.; VILLAROUÇO, V. O ambiente das salas de aula universitárias sob a ótica da ergonomia do ambiente construído. *Revista Ação Ergonômica*, v. 10, n. 1, p. 1-15, 2015.
3. BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.
4. DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 46.070, de 29 de julho de 2024. Institui a Política Distrital de Infraestrutura Educacional e o Comitê Gestor de Infraestrutura Educacional (Cogin) no âmbito da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Brasília, DF: Diário Oficial do Distrito Federal, 2024.
5. DUNLEAVY, P. et al. *Digital Era Governance: IT Corporations, The State, and e-Government*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
6. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Manual de Especificações Técnicas de Mobiliário Escolar – FDE. Brasília, DF: FNDE, 2023.
7. GARTNER GROUP. *Bimodal IT: How to Be Digitally Agile Without Making a Mess*. Stamford: Gartner Research, 2015.
8. GOMIDE, A. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.
9. HEVNER, A. R. et al. Design Science in Information Systems Research. *MIS Quarterly*, v. 28, n. 1, p. 75-105, 2004.
10. INSTITUTO DE PESQUISA E ESTATÍSTICA DO DISTRITO FEDERAL (IPEDF). *Evolução do Índice de Vulnerabilidade Social do Distrito Federal (IVS-DF) 2018-2021*. Brasília, DF: Codeplan, 2024.
11. JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.
12. MATUS, C. Política, planejamento e governo. Brasília: Ipea, 1993.
13. MOORE, M. H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.
14. PEREIRA FILHO, N.; LIMA, R. A. Governança algorítmica e políticas públicas: desafios éticos e impactos da inteligência artificial na tomada de decisão governamental. *RECIMA21*, v. 6, n. 1, p. 1-15, 2025.
15. SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL (SEEDF). *Levantamento de Necessidades de Infraestrutura e Mobiliário – Exercício 2025/2026. Relatório Técnico – Diretoria de Planejamento Orçamentário e Infraestrutura*. Brasília, DF: 2025.

A Avaliação no Estado de São Paulo: desafios de implementação e lições aprendidas nos primeiros ciclos do Sistema de Avaliação estadual

- **Martim Nagayama Nogueira**

Governo do Estado de São Paulo, Brasil
E-mail: mnnogueira@fazenda.sp.gov.br

- **Nicole Mourad Pereira**

Governo do Estado de São Paulo, Brasil
E-mail: npmourad@fazenda.sp.gov.br

Resumo

O artigo examina o processo de implementação do Sistema de Avaliação de Políticas Públicas do Estado de São Paulo, denominado Sistema de Avaliação da Qualidade do Gasto (SAQG), instituído pelo Decreto nº 68.538, de 2024, com foco em seu papel na consolidação de uma gestão pública orientada por evidências. O objetivo central consiste na descrição da estrutura, do funcionamento e dos principais desdobramentos do sistema nos ciclos avaliativos de 2024 e 2025, bem como na identificação de avanços, desafios e oportunidades de aprimoramento institucional.

O estudo contextualiza a avaliação no Estado, inicialmente pontuais e centralizadas, e evidencia a transição até agenda estadual, padronização de processos e institucionalização com setoriais avaliados. O referencial teórico fundamenta-se na literatura especializada sobre avaliação. Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa e empírica, fundamentada nas experiências profissionais dos autores, associadas à análise documental de normativos e relatórios produzidos no período. Os resultados indicam avanços na sistematização dos processos de trabalho, da qualificação da equipe técnica e da incorporação de ferramentas analíticas, como Teoria da Mudança e Planos de Ação.

Conclui-se que a formalização do sistema resultou em progressos relevantes na institucionalização da avaliação e sua cultura no âmbito estadual, e está organizado para superar os desafios futuros relacionados ao monitoramento das recomendações; à capacitação contínua de seu corpo técnico e dos órgãos setoriais; à guarda, difusão e adaptação de experiências baseadas em evidências oriundas de sua produção e de outros contextos; e à aplicação de modelos avaliativos diversos, ainda que não diretamente vinculados ao ciclo da agenda estadual.

Palavras-chave: Sistema de Avaliação; Tomada de Decisão; Evidências

1. APRESENTAÇÃO, JUSTIFICATIVA E OBJETIVOS

Este artigo apresenta reflexões decorrentes do processo de implementação do sistema de avaliação de políticas estaduais do Estado de São Paulo, instituído pelo Decreto nº 68.538, de 22 de maio de 2024. A criação do sistema representa um marco relevante

no fortalecimento da gestão pública orientada por evidências, ao institucionalizar práticas e instâncias a uma trajetória já existente no Estado. Inobstante, a elaboração de Relatórios de Avaliação em nível central antecede a criação do SAQG, no período entre 2013 e 2022, a Secretaria de Planejamento realizou 17 estudos

avaliativos, por meio da contratação da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Fundação Seade), além de outras avaliações conduzidas por órgãos setoriais da administração pública estadual. O presente estudo busca descrever a implementação do sistema estadual entre 2024 e 2025, após o decreto, e intenciona contribuir para o aperfeiçoamento contínuo da política de avaliação no Estado e promoção de uma cultura institucional orientada para resultados.

Inicialmente, é apresentado o potencial do sistema, com ênfase na sistematização dos principais dispositivos introduzidos pela norma que o institui, registrando-se suas inovações e incrementos, de modo a identificar singularidades e oportunidades de aprimoramento no caso aqui em foco. Serão descritas as principais características do sistema – atores, governança, fluxo de trabalho, seleção das políticas avaliadas, promoção da cultura de avaliação, organização e guarda das avaliações de todo o Estado –, além de destacadas as mudanças nas articulações institucionais estabelecidas a partir de sua criação.

A partir disso, as decisões e escolhas táticas realizadas no decorrer da implementação são reconstruídas, especialmente no que se refere à definição da organização dos ciclos, dos processos de trabalho, dos produtos e da priorização de esforços, tendo em vista os recursos disponíveis, ao explicitar o racional que orientou o sequenciamento das ações. Restam descritos os principais processos de trabalho organizados, aqueles em desenvolvimento, os conteúdos dos principais produtos já desenvolvidos e as listagens de ferramentas que os compõem.

O estudo ainda apresenta um balanço crítico da produção do período, além dos outros elementos constituídos do sistema. Após a realização de dois ciclos completos da agenda oficial de avaliação (anos de 2024 e 2025), também são organizadas e analisadas as políticas avaliadas, com exposição dos dados referentes à produção do período. São debatidos os conteúdos, os principais *outputs* dos processos de avaliação, os limites técnicos e institucionais que impactam o desenvolvimento das avaliações e os resultados pós-avaliação. Adicionalmente, estão descritos os esforços para monitorar a própria atividade da área técnica de avaliação do sistema: idealmente, estariam sistematizados os resultados esperados com as avaliações a partir de indicadores desenvolvidos para monitorar

as atividades da diretoria responsável pela implementação da agenda oficial do Estado.

Por fim, pretende-se identificar em que medida os resultados alcançados até o momento se aproximam dos resultados almejados quando da criação do sistema, com foco nos desafios presentes para o seu pleno desenvolvimento. Com estas informações postas, abre-se espaço para explanar lições aprendidas do processo avaliativo, tanto de uma perspectiva positiva como de oportunidade de aprimoramento, para melhor aplicação dos dispositivos legais do sistema de avaliação, bem como para a expansão da área de avaliação na administração pública estadual paulista.

Para além deste item de introdução, o segundo item deste artigo trata sobre o referencial teórico-conceitual aqui utilizado, seguido pela metodologia do artigo e, mais a frente, discussão, resultados e, por fim, as conclusões deste estudo. Espera-se, com esta sequência apresentada, que os principais pontos sobre o sistema de avaliação paulista sejam elencados, ao recapitular sua origem, estágio atual e futuros passos.

Este artigo reflete a visão pessoal de seus autores e não é um posicionamento institucional da Secretaria da Fazenda e Planejamento.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A prática de avaliação de políticas públicas no Brasil tem como marco normativo importante a Emenda Constitucional n. 109/2021, que estabelece a obrigatoriedade da avaliação de políticas públicas, como exposto no parágrafo abaixo.

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

Nesta toada, a agenda de avaliação no Brasil é impulsionada e, com ela, no Estado de São Paulo, são publicados instrumentos normativos (decreto e resolução) que caminham na direção da institucionalização da prática no governo estadual. Na resolução SFP-06, de 25 de fevereiro de 2025, é publicado o conceito de avaliação utilizado no âmbito estadual paulista.

Avaliação de Políticas Públicas: etapa fundamental e indissociável do ciclo de políticas públicas,

é composta por uma análise do desenho, dos produtos, resultados ou impactos de determinados programas e ações governamentais, identificando possibilidades de melhoria do gasto público, construindo evidências para a tomada de decisão e subsidiando a elaboração de planos de ação de melhoria da gestão pública.

O processo pelo qual a avaliação de políticas públicas, seja uma avaliação executiva ou de outra modalidade (como uma avaliação de implementação ou de resultados), se incorpora na rotina da gestão pública, de forma planejada, constitui o processo de institucionalização (FGV CLEAR, 2025). Nesse sentido, o objetivo da institucionalização é a criação e a consolidação de sistemas de avaliação, de forma sustentável, pactuada entre setoriais e dinâmica, ao ter movimentações durante todo o ciclo de avaliação.

Por institucionalização da avaliação das políticas públicas se entende a existência de um conjunto consistente de estruturas organizacionais, normas e procedimentos dentro do aparato estatal para a geração e uso de evidências robustas para informar a tomada de decisão de políticas públicas. Os seus principais elementos constitutivos são: legislação, estrutura responsável, práticas avaliativas, desenvolvimento de competências e uso de resultados (FGV CLEAR, 2025).

A força da institucionalidade de um sistema de avaliação, no caso de São Paulo, concretizado em um decreto e resolução com conceitos pactuados na administração interna, reverbera em um fluxo formal seguido pelo sistema e uma melhor entrada nos setoriais avaliados. Há uma estrutura, na imagem da DAPE (Diretoria de Políticas Estaduais) da Subsecretaria de Planejamento, com um corpo técnico competente que pratica a avaliação das políticas estaduais, como previsto na legislação publicada e regido pelo Sistema.

Dessa forma, a experiência relatada aqui neste artigo inspira-se tanto na prática desse corpo técnico especialista em avaliação, como em manuais de avaliação e em pesquisas sobre a maturidade dos sistemas de avaliação no Brasil – como os manuais de avaliação do Governo Federal –, para melhor compreensão do contexto estadual e nacional no campo de avaliação e uso de conceitos na área.

Os manuais aqui utilizados como referência também versam sobre avaliação executiva, modalidade na qual o sistema mais se debruçou em seus primeiros anos – um guia e modelo sobre como realizar uma avaliação deste tipo é importante como base, até ser ajustado e adaptado ao modelo e ao conceito utilizado no Governo do Estado do Estado de São Paulo, como previsto na resolução estadual supracitada.

II – Avaliação Executiva: avaliação rápida e sintética que analisa o panorama geral de determinada política pública, utilizando informações existentes e levantamento bibliográfico, explicitando o pressuposto lógico e gerando recomendações para decisões tempestivas, além de recomendar se, e quais, avaliações de políticas públicas posteriores poderiam ser realizadas.

Assim sendo, neste item teórico-conceitual estão reunidos os principais conceitos utilizados no vocabulário de avaliação do Estado. Ou seja, o que se entende por avaliação, por sistema de avaliação e por uma de suas modalidades de avaliação – a avaliação executiva, que é o foco do Sistema dissecado neste artigo.

3. METODOLOGIA

Neste item de metodologia, para além da discussão teórica sobre tipos ideias e como a burocracia se organiza, especialmente no contexto brasileiro (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018), muito do que se é observado na trajetória do servidor público pode ser analisado e colocado em discussão. Por isso, a metodologia adotada para a elaboração deste artigo fundamenta-se predominantemente na sistematização de experiências (VAN THIEL, 2014), ancorada na vivência direta dos autores no processo de concepção, implementação e operacionalização do Sistema de Avaliação aqui explorado.

Portanto, trata-se de uma abordagem essencialmente empírica, construída a partir da observação participante e do acompanhamento contínuo de todas as etapas relacionadas à agenda oficial de avaliação no Estado de São Paulo. Por todas as etapas, entende-se como i) o momento anterior à publicação do decreto que regulamenta o Sistema de Avaliação, ou seja, uma descrição do contexto e discussões latentes que levaram à sua criação; ii) como o sistema está sendo implementado, suas rotinas, atividades e ferramentas

utilizadas ao longo do ciclo de avaliação, e iii) os desdobramentos da atividade de avaliação, possíveis contratações futuras para aprofundamento de estudos e debates para potenciais melhorias no sistema vigente.

Sendo assim, a produção deste trabalho apoia-se no conhecimento acumulado por atores institucionais que participaram ativamente das decisões estratégicas, do desenho dos instrumentos, das articulações inter-setoriais e da execução das atividades previstas no ciclo avaliativo. Essa posição interna, ao mesmo tempo técnica e operacional, confere ao estudo uma perspectiva privilegiada, ao permitir registrar elementos muitas vezes não captados em análises externas, tais como racionalidades, escolhas táticas, sequenciamento de ações e desafios de implementação.

Além da dimensão experiencial, o estudo incorpora uma análise documental, que contempla: (i) o decreto que institui o Sistema e demais normativos correlatos; (ii) documentos institucionais de governança e fluxo de trabalho; e (iii) todos os relatórios de avaliação produzidos nos ciclos de 2024 e 2025. Essa base documental possibilita caracterizar o desenho formal do sistema, identificar avanços e inovações

introduzidos, bem como confrontar o previsto normativamente com o realizado.

A análise documental dos materiais supracitados suporta a discussão para se entender o que foi previsto em lei e o que foi produzido pelo corpo técnico de avaliadores da DAPE. Essa análise provê um rico histórico dos trabalhos iniciais da área e como se dá a evolução dos relatórios de avaliação.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Historicamente, antes do decreto, a área de avaliação no âmbito do Planejamento articulava, enquanto área indireta, a elaboração de relatórios contratados, notadamente em parceria com a Fundação Seade, mediante contratação por dispensa. O corpo técnico da área era quase totalmente composto por Especialistas em Políticas Públicas (EPPs), bem como por servidores afastados da extinta Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap) e da própria Fundação Seade. A experiência acumulada resultou na produção de diversos relatórios sobre políticas estaduais relevantes, e consolida a área como instância promotora da prática avaliativa no âmbito do Governo estadual paulista.

TABELA 1 – Histórico de Avaliações DAPE

2024	Fábricas de Cultura	Seade
	Assistência Farmacêutica	Seade
2022	Programa Via Rápida Emprego – Estudo 2	Seade
	ICMS Educacional	DAPE
	Fábricas de Cultura	DAPE
	Docentes da Educação	DAPE
2021	Trajetórias Educacionais na Rede de Ensino.	Seade
2019	Evasão Escolar no Ensino Médio	Seade
	Processo de Elaboração do PPA	Seade
	Programa Ação Jovem	Seade
	Programa Bom Prato	Seade
2018	Avaliação de Impacto das PEI – Ensino Integral	DAPE
2017	Desoneração Tributária da Cesta Básica	Seade
	Perfil Demográfico Servidores Públicos do Estado de São Paulo	Seade
	Programa Banco do Povo Paulista – Avaliação de Impacto	Seade
	Programa Microbacias II (Sistemas Agroflorestais) – Estudo Qualitativo	Seade
	Secretaria da Saúde – Pesquisa Usuários e Estudo sobre Oferta de Profissionais	Seade
2016	Reintegração Social (Secretaria da Administração Penitenciária)	Seade
2014	Centro Paula Souza – Impacto no Mercado de Trabalho	Seade

2024	Fábricas de Cultura	Seade
	Detran – Pesquisa com Usuários	Seade
	Programa São Paulo Solidário	Seade
	Programa Via Rápida Emprego – Estudo 1	Seade
	Programa VivaLeite	Seade
2013	Detran – Pesquisa com Usuários	Seade

Fonte: Elaboração própria.

Conforme a produção elencada na Tabela 1, verifica-se que, em que pese a continuidade e consistência na elaboração de relatórios de avaliação, não estavam plenamente estabelecidas as condições necessárias à caracterização da estrutura como sistema. Notadamente, a atuação da área, embora centralizada, prescindia do caráter de agenda no âmbito estadual, sendo aquela desenvolvida por intermédio de acordos bilaterais firmados caso a caso. Ademais, o protagonismo de natureza conceitual, metodológica e de implementação encontrava-se fortemente vinculado à Fundação Seade. Neste período, com sucesso, devido a frequência, volume de setoriais envolvidos, diversidade metodológica e qualidade das produções, o campo de avaliação foi difundido de maneira orgânica na Administração.

A instituição do SAQG, pelo Decreto nº 68.538/2024, introduziu inovações de naturezas conceitual e operacional acompanhadas, cada qual, de desafios técnicos inerentes à sua implementação. No campo tático operacional, as inovações mais relevantes se relacionam ao caráter sistemático, cíclico e vinculativo das atividades de avaliação atreladas à nova governança estadual. Com efeito, imprimiu-se novo ritmo à produção avaliativa, ao mesmo tempo em que se elevaram o rigor analítico e a consistência técnica dos relatórios, para que estes consigam desempenhar seu papel e gerem os desdobramentos esperados pelo Sistema. A ampliação do volume esperado de avaliações e a previsão de aplicabilidade das recomendações trouxeram consigo novo padrão de qualidade e promoveram a sistematização dos produtos e dos processos de trabalho, como veremos a frente.

Em uma segunda engrenagem, de caráter sistêmico, se desdobram os efeitos estratégicos esperados enquanto consequência do processo avaliativo, quais sejam, a revisão baseada em evidências das políticas públicas, de seu planejamento e de sua previsão orçamentária. Expressamente, nos termos do art. 12, destacam-se, como objetivos do Sistema, a

contribuição para a criação, o aperfeiçoamento e a reestruturação de programas governamentais; o exercício de função integradora entre os ciclos de planejamento e de orçamento, com vistas à realocação de recursos conforme o desempenho e os resultados aferidos; e o fortalecimento do papel orientador das avaliações na definição de prioridades e diretrizes do orçamento futuro das políticas públicas avaliadas.

Desta forma, no caso paulista, a instituição do Sistema de Avaliação está caracterizada por transcender o desafio técnico organizativo, já consolidado ao longo da última década, e estruturar a finalidade da política de avaliação, ao reforçar o protagonismo da governança para a condução de seus resultados. Com efeito, o SAQG inova ao promover a efetividade das avaliações e o ideal de incorporação de seus resultados na ação estatal pelos gestores da política avaliada, em especial, por meio da capacidade de influência direta na política pública, mas também indiretamente nos ciclos de planejamento e orçamento. Nesse contexto, confere-se pelo sistema a competência para orientar a aplicação concreta dos conhecimentos produzidos e das evidências reunidas nos relatórios de avaliação, ao atribuir-lhes caráter operativo, aptidão prática e capacidade de subsidiar, de forma tempestiva, a tomada de decisão no âmbito da Administração Pública.

Por decreto, a governança do SAQG instituiu a Secretaria de Fazenda e Planejamento como área central do sistema. Conforme o art. 14, ao órgão central do SAQG cabe a coordenação e a gestão do processo avaliativo, que compreende a elaboração e a divulgação da agenda anual de avaliação, em articulação com a Casa Civil, bem como a definição de planos de trabalho e a validação dos produtos resultantes. Compete-lhe, ainda, assegurar a adequada alocação de recursos humanos e orçamentário-financeiros para a realização das avaliações; promover o compartilhamento dos relatórios com os órgãos setoriais responsáveis; garantir a formalização e a operacionalização dos instrumentos jurídicos necessários à

execução das avaliações; e propor, quando necessário, a reformulação de estratégias e programas governamentais, em conjunto com a Casa Civil e do órgão avaliado.

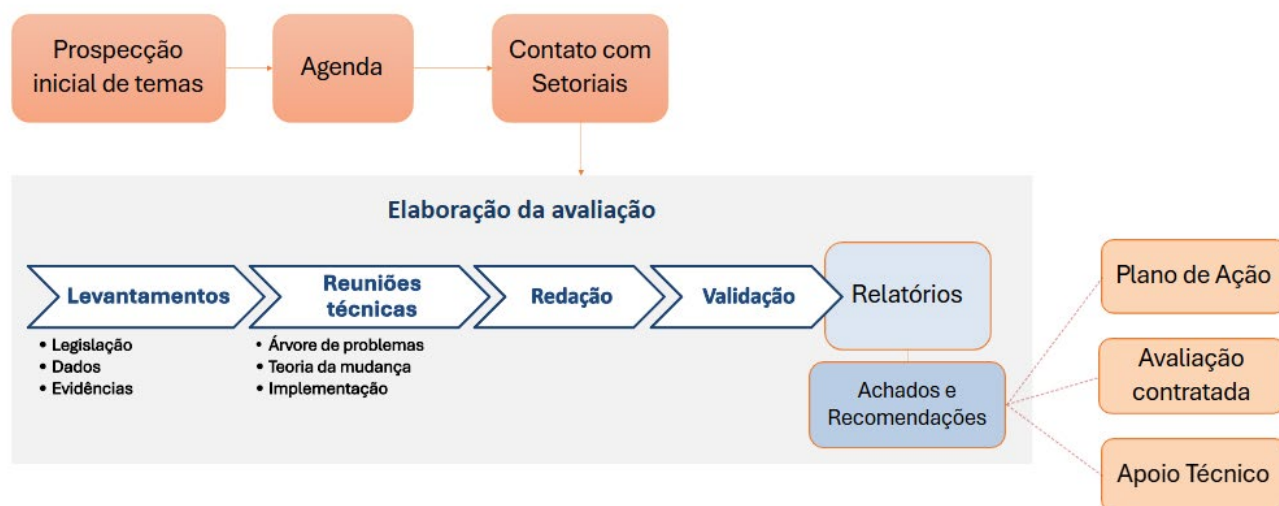
Dessa forma, o SAQG apresenta convergência com o modelo federal ao operar com a participação de um núcleo de governo restrito. No caso paulista, contudo, tal arranjo mostra-se ainda mais enxuto, ao se estruturar a partir de apenas dois membros. Ademais, verifica-se a ausência de regulamentação de mecanismos participativos ou consultivos que envolvam outros órgãos públicos vinculados a atividades de pesquisa, à academia ou ao controle, circunstância que contribui para conformar o escopo e a natureza das avaliações selecionadas e produzidas. Com isso, a tomada de decisão estratégica permanece concentrada em atores centrais do Poder Executivo, e confere ao sistema, a exemplo do CMAP federal (Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas), acentuado caráter promotor dos interesses da agenda governamental. Para além das diretrizes positivadas nos normativos, o ambiente institucional passou a incentivar com sua governança, de maneira entusiasta, a adoção e a produção de estudos de natureza quantitativa, com ênfase em avaliações causais e de impacto.

Antagonicamente, uma diferença estruturante do SAQG em relação ao modelo federal refere-se à constituição de um corpo técnico competente dedicado à elaboração de relatórios de avaliação e à condução dos processos da área de avaliação. A experiência de São Paulo se constituiu a partir da estruturação de uma unidade específica na administração direta, especificamente, na atual Diretoria de Avaliação de Políticas Estaduais, a DAPE. Nesta área, cerca de 17 servidores atuam de forma dedicada à condução técnica da política de avaliação e à produção dos indicadores estratégicos para a Subsecretaria de Planejamento. A formação de um corpo de avaliadores especializados configura processo contínuo e de extenso lapso de maturação, uma vez que as atividades de avaliação demandam conhecimentos específicos do campo, domínio de conceitual e metodológico, capacidades técnicas, habilidades interpessoais e de articulação institucional, além de perfil generalista de apto a lidar com os diversos temas das políticas públicas. Os resultados decorrentes desse modelo organizacional serão aferíveis nos próximos anos, conforme os indicadores de resultado da área ingressem nos ciclos iniciais de

apuração. No curto prazo, a diretriz operacional consiste na utilização da força de trabalho dedicada como agentes multiplicadores, com capacidade para diagnosticar o grau de maturidade das políticas públicas e, a partir desse diagnóstico, conceber projetos metodológicos compatíveis com suas características e estágio de desenvolvimento.

Com o propósito de oferecer resposta prática à complexidade dos desafios estabelecidos pelo SAQG, estruturou-se macroprocesso orientado por ciclos progressivos crescentes, caracterizados pelo incremento gradual de complexidade e de alcance. O referido arranjo organiza-se em repetição de etapas articuladas e complementares, e compreende: i) o processo de seleção das políticas públicas para a composição da agenda estadual de avaliação; ii) a consolidação de modelo avaliativo padronizado com replicabilidade, apto a produzir respostas úteis e tempestivas aos gestores (Avaliação Executiva); iii) a institucionalização de processo de pós-avaliação, voltado iv) à conversão de questões avaliativas remanescentes em Projetos de Avaliação estruturados para contratação, bem como v) à implementação das recomendações por meio de Planos de Ação, com definição de ações, indicadores e prazos; e vi) a construção da capacidade de incorporação das evidências produzidas nos ciclos de planejamento e de orçamento.

IMAGEM 1 – O Ciclo Anual de Avaliação



Fonte: Elaboração própria.

Nesse contexto, delinearam-se duas alternativas organizacionais para a estruturação da área técnica do órgão central do SAQG. A primeira alternativa consistia na capacitação aprofundada do corpo técnico em metodologias específicas, com vistas à internalização integral das atividades avaliativas, que abrangem a proposição, a formulação, o desenho, o tratamento de bases de dados e a aplicação de técnicas analíticas, inclusive de avaliação de impacto.

A segunda alternativa previa a formação do corpo técnico em avaliação sob perspectiva mais abrangente, com menor especialização em metodologias específicas e no manejo de bases de dados complexas. Nessa hipótese, conferia-se ao órgão central a aptidão para conduzir avaliações rápidas, com capacidade de articular projetos subsequentes – inclusive avaliações de impacto, conforme a necessidade. Privilegia-se, com isso, o perfil de um avaliador promotor dos processos da área de avaliação, em contraste com o perfil de executor autônomo de avaliações de elevada complexidade técnica. Tal opção apresenta vantagens relevantes, dentre as quais se destacam a desnecessidade de vinculação de quadro técnico altamente especializado em metodologias de impacto, a adoção de curva de aprendizado institucional mais favorável, a obtenção de resultados em prazos mais céleres e o ganho de escala decorrente da maior versatilidade do corpo técnico, apto a conduzir múltiplos processos avaliativos de forma concomitante e flexível.

Em razão de sua maior aderência situacional ao contexto organizacional e da possibilidade de geração de resultados em prazos mais céleres, a segunda alternativa consolidou-se como eixo estruturante da área técnica. Não obstante, continua presente o intuito de incorporação, de forma complementar, de elementos característicos da primeira alternativa, especialmente na medida em que se ampliem as capacidades institucionais e o acúmulo de conhecimentos em avaliação no âmbito da área. Nesse sentido, as alternativas não se apresentam como mutuamente excludentes em termos conceituais, e admitem coexistência, entendida como desejável, em arranjos híbridos.

Neste panorama, os principais desafios práticos para institucionalização do macroprocesso de execução da agenda estadual e as demais funções podem ser organizados em três eixos estruturantes: (i) o incremento da produção e consolidação de corpo técnico, por meio da estruturação de processos e dos produtos de trabalho claramente descritos, e da adoção de práticas orientadas pelo uso sistemático de evidências; (ii) o fortalecimento do rigor técnico na descrição do objeto, na definição metodológica e na condução das avaliações contratadas, como elemento promotor da qualidade dos produtos finais e seus resultados; e (iii) a disponibilização perene e sistemática de evidências para subsidiar a tomada de decisão em nível estadual, com a oferta tempestiva de informações estruturadas decorrentes de processos reconhecidos de avaliação.

O esforço institucional concentrou-se, a partir de então, em duas frentes complementares principais: a qualificação do corpo técnico e a consolidação de modelo padronizado de Avaliação Executiva. No que se refere à capacitação, a primeira iniciativa consistiu na oferta, no segundo semestre de 2023, de curso on-line de caráter aprofundado, voltado à aplicação de metodologias de impacto e ao domínio de conceitos estatísticos, com utilização da plataforma R. Por se tratar de curso de nível avançado, a iniciativa apresentou aceitação heterogênea, condicionada à proficiência estatística prévia dos participantes. Observou-se, de um lado, baixa absorção de conteúdos entre aqueles com menor familiaridade com os temas abordados e, de outro, a sobreposição com conhecimentos já previamente adquiridos. Registrou-se, de maneira convergente, a percepção de inadequação do formato didático adotado e de limitada aplicabilidade imediata dos conteúdos, em razão da inexistência, à época, de acesso às políticas públicas para esta aplicação prática das metodologias ensinadas.

Na sequência, no segundo semestre de 2024, foi implementada nova iniciativa de capacitação, mediante contratação do Center for Learning on Evaluation and Results (FGV CLEAR), estruturada em dois módulos: i) avaliação, monitoramento e uso de evidências; e ii) avaliação de impacto. Em continuidade, instituiu-se assessoria técnica destinada a orientar a elaboração de cinco Avaliações Executivas no período, com ênfase na construção de planos de avaliação voltados à investigação de hipóteses passíveis de aferição por meio de avaliações de impacto, quando possível. A iniciativa promoveu a difusão de

ferramentas e conceitos consolidados no campo da avaliação, bem como a estruturação de projetos subsequentes, que resultaram na elaboração de cinco projetos de avaliação. Observou-se, contudo, adesão voluntária variável entre os técnicos, notadamente em relação à incorporação imediata dos conteúdos às práticas de trabalho.

Após a internalização dos conteúdos apresentados, avançou-se na definição e consolidação de modelo padronizado de Avaliação Executiva, concebido como núcleo estruturante dos processos de trabalho e do ciclo de avaliação, personalizado ao contexto da administração pública paulista. Tal instrumento organiza a coleta de evidências, explicita conhecimentos, diagnostica a maturidade e, com isso, orienta o desdobramento das etapas subsequentes da avaliação. O relatório se propõe a examinar, de forma analítica e crítica, as políticas públicas, por meio da explicitação do problema público (Árvore do Problema), seu encadeamento lógico (Teoria da Mudança), dos arranjos de governança (Mapa de Atores), das características orçamentária e da capacidade de execução, bem como a identificação de gargalos de implementação, a relação entre público atendido e público-alvo e as barreiras de acesso, dos efeitos esperados e observados, das lacunas informacionais, dos dados administrativos e indicadores disponíveis, e culmina na definição das principais questões avaliativas (Plano de Avaliação). Ao final, emitem-se recomendações baseadas nas evidências anteriormente citadas, as quais inspirarão um Plano de Ação elaborado pelo órgão avaliado.

TABELA 2 – Lista de Avaliações Executivas 2023 a 2025

Ciclo	Política / programa avaliado	Ferramentas Padronizadas	Plano de Avaliação	Plano de Ação
2023	Bonificação por Resultados Seduc			
2023	Instituto de Assistência Médica ao Servidor – Iamspe			
2023	Assistência Farmacêutica			
2023	Bom Prato			
2023	Indicadores Estratégicos			
2023	Mais Santas Casas			
2023	Programa de Ação Cultural – PROAC			
2023	Viva Leite			
2024	Transferência de Renda	Sim	Sim	
2024	Banco do Povo	Sim	Sim	
2024	Conviva		Sim	
2024	Poupatempo	Sim		
2024	Reintegração Social	Sim	Sim	
2024	Fomento ao Turismo	Sim	Sim	
2024	Projeto Guri		Sim	
2025	Intermediação de Mão de Obra	Sim	Sim	Sim
2025	Saúde+Digital	Sim	Sim	Sim
2025	Carta de Crédito Imobiliário	Sim	Sim	Sim
2025	SP+Digital	Sim	Sim	Sim
2025	Transporte Escolar	Sim	Sim	Sim
2025	FEAP (Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista)	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria.

No período de 2024 a 2025, a Avaliação Executiva desempenhou função formativa e indutora, ao promover a padronização de procedimentos e o incremento do rigor técnico, em consonância com as exigências da agenda estadual e com as práticas consolidadas no campo da avaliação. Destaca-se, no ciclo de 2025, a aplicação mandatória de oficinas para elaboração de Árvores do Problema e Teorias da Mudança, o que contribuiu para a sistematização das análises e para o fortalecimento da capacidade analítica dos avaliadores. O modelo então adotado passou a incorporar, ao longo dos relatórios, um conjunto de ferramentas autônomas e inter-relacionadas, estruturadas de modo a conferir maior consistência e integração aos produtos avaliativos. A partir da experiência acumulada e dos resultados observados, promoveu-se, de forma progressiva, a ampliação do conjunto de ferramentas empregadas ao longo do processo avaliativo, como estratégia deliberada de

fortalecimento da padronização, da consistência, da sistematização e do rigor técnico.

Aplicadamente, as ferramentas adotadas consolidaram a articulação de conceitos pactuados no campo de avaliação e consagraram-se, no decorrer do tempo, em principal vetor de adesão da equipe técnica à novas práticas. O corpo técnico da DAPE, inclusive por ser amplamente qualificado, dotado de elevado senso de dever público e com experiência diversificada nas políticas públicas estaduais, apresentava natural heterogeneidade quanto a determinadas competências. Neste cenário, a postura crítica em relação à adoção de ferramentas pré-formatadas foi, em um primeiro momento, por considerá-las excessivamente herméticas ou potencialmente redutoras da complexidade inerente às políticas públicas. Tal resistência, inicialmente observada, apresenta redução progressiva, na medida em que as técnicas adotadas passam a agregar valor qualitativo aos relatórios de avaliação e a explicitar, de forma estruturada, o conhecimento

produzido ao longo de sua elaboração. Esse processo contribui para a superação do receio inicial de empobrecimento conceitual e favorece, de modo reflexivo e colaborativo, a identificação do avaliador com o produto final.

O Plano de Avaliação, precedido por uma Avaliação Executiva, desempenha função relevante na mitigação dos riscos associados à execução de projetos de avaliação contratados, especialmente no que se refere à redução da incidência de inviabilidades técnicas. Tal papel mostra-se particularmente significativo nos casos de aplicação de metodologias quantitativas, as quais têm sido priorizadas e incentivadas, no período recente, no âmbito do Gabinete da Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP). Isso se deve à possibilidade de seleção de políticas públicas que ainda não apresentam grau suficiente de maturidade em seus sistemas de monitoramento para fins de contratação, situação recorrente em contextos nos quais inexistem dados, registros administrativos ou indicadores adequados e consistentes para a realização imediata de avaliações dessa natureza. Nesse sentido, uma das funções centrais das Avaliações Executivas consiste no diagnóstico das práticas de monitoramento e avaliação das políticas analisadas, com expressiva dedicação dos relatórios e das recomendações à identificação de lacunas, limitações e oportunidades de fortalecimento desses sistemas, de modo a subsidiar decisões futuras quanto à viabilidade e ao desenho de avaliações aprofundadas.

Por sua vez, de forma complementar, o Plano de Ação, além de incentivar a incorporação de mudanças orientadas por evidências nas políticas públicas avaliadas, exerce função instrumental para a própria área de avaliação. Esse monitoramento pressupõe o retorno aos órgãos setoriais após determinado intervalo temporal, com o objetivo de verificar o grau de implementação das recomendações, seja total ou parcial. Tal procedimento possibilita a indução da aderência e da relevância das recomendações emitidas, ao incorporar a dimensão de acompanhamento sistemático aos processos avaliativos.

À medida que se consolida qualitativamente como produto técnico relevante, a Avaliação Executiva passa a reunir condições para cumprir seu propósito de fornecer respostas ágeis, tangíveis e úteis ao processo decisório, além de viabilizar a implementação do arranjo previsto no macroprocesso descrito

anteriormente (p. 7-8). Dos seis itens nele elencados, apenas o sexto ainda não se encontra em operação, o que demanda a realização de esforços institucionais adicionais em etapas futuras para seu pleno atendimento. No exercício de 2025, as recomendações formuladas, de natureza não vinculante, serão formalizadas pelos órgãos setoriais por meio de Planos de Ação, além de subsidiarem a elaboração de sete Planos de Avaliação subsequentes. Dessa forma, materializam-se os desafios i) e ii) da política de avaliação previamente apresentados (p. 9). O desafio iii), relacionado à disponibilização contínua de evidências, pode ser considerado parcialmente atendido, na medida em que a agenda avaliativa estadual tem sido rigorosamente cumprida. Ainda assim, permanece pendente a efetiva concretização de um repositório sistematizado de avaliações das políticas públicas do Estado de São Paulo, o que requer esforços institucionais adicionais para sua implementação e uma disseminação do que se entende por avaliação na administração interna.

Paralelamente ao macroprocesso associado à agenda estadual de avaliação, a DAPE, na condição de instância responsável pela organização sistêmica do tema, passou a estruturar um conjunto de iniciativas complementares e coordenadas ao SAQG, dentre as quais se destacam: i) a promoção da prática e da cultura de avaliação em âmbito estadual; ii) a difusão e a adaptação de experiências baseadas em evidências oriundas de outros contextos, com vistas a sua aplicação no Governo do Estado de São Paulo; iii) a aplicação de modelos avaliativos diversos, ainda que não diretamente vinculados ao ciclo da agenda estadual; iv) a elaboração de análises avaliativas de caráter intersetorial; e v) o desenvolvimento de indicadores estratégicos associados a problemas públicos prioritários.

As iniciativas elencadas apresentam diferentes níveis de desenvolvimento, uma vez que a capacidade operacional da área é limitada e esteve, no período, majoritariamente direcionada à consolidação dos processos estruturantes anteriormente descritos. A DAPE tem promovido ações frequentes voltadas à disseminação da cultura de avaliação no âmbito do Governo do Estado de São Paulo, como encontros e seminários. Ainda assim, a compreensão conceitual acerca do que se entende por avaliação e de seu papel no ciclo de políticas públicas permanece parcialmente

difundida, o que evidencia a necessidade de esforços continuados nesse campo. Em decorrência desse estágio de desenvolvimento, o item i) permanece em processo de implementação.

No mesmo período, a DAPE desenvolveu experiências relevantes relacionadas à elaboração de outros tipos de avaliação, com destaque para análises avaliativas de caráter intersetorial e o desenvolvimento de indicadores estratégicos, iniciados em momento anterior à instituição do SAQG. Essas iniciativas estabeleceram dinâmica de retroalimentação com o sistema, contribuindo para seu aprimoramento. Adicionalmente, concebeu-se e elaborou-se Avaliação de Desenho como modalidade subsequente. Dessa forma, observou-se o atendimento aos itens iii), iv) e v) previstos no conjunto de iniciativas propostas.

Adicionalmente, identifica-se o desafio relacionado à atualização permanente e à formação continuada da equipe técnica, condição necessária para adequada inserção no campo nacional da avaliação de políticas públicas. A aquisição contínua de conhecimentos, assim como a participação em redes, fóruns e eventos especializados no âmbito da comunidade brasileira de avaliação, configura elemento relevante para o aperfeiçoamento das competências técnicas e para a atualização metodológica do corpo avaliador. Nesse aspecto, são frequentes a promoção de eventos e encontros passíveis de participação como atividade profissional, voltadas ao fortalecimento e à qualificação contínua da equipe da área de avaliação, todavia, ainda com baixa adesão.

5. CONCLUSÃO

A implementação do Sistema de Avaliação de Políticas Públicas do Estado de São Paulo, instituído pelo Decreto nº 68.538/2024, representou avanço significativo no processo de institucionalização da avaliação no âmbito da administração pública estadual. Ao longo deste artigo, buscou-se demonstrar como a transição de um modelo baseado em iniciativas pontuais para um arranjo sistêmico, estruturado e orientado por ciclos formais, promove uma gestão pública fundamentada no uso de evidências.

Os resultados observados nos ciclos de 2024 e 2025 evidenciam progressos importantes, especialmente no que se refere à padronização de processos, à definição de fluxos de trabalho e à consolidação da Avaliação Executiva como principal instrumento

analítico. Ademais, a incorporação de ferramentas como Teoria da Mudança, Árvore do Problema, Mapa de Atores e outras contribuiu para o aumento do rigor técnico e da consistência dos relatórios produzidos. A sistematização do atual processo de trabalho mostrou-se efetiva tanto na produção de Avaliações Executivas com maior agilidade e recomendações tempestivas quanto na elaboração de Planos de Ação e Planos de Avaliação alinhados à finalidade institucional da área. Esses instrumentos evidenciam a aptidão prática do modelo adotado, ao assegurar sua aplicação concreta ao reforçar sua capacidade de subsidiar de forma qualificada o processo de tomada de decisão.

Outro aspecto relevante relacionado ao SAQG refere-se à formalização de uma agenda estadual de avaliação e a consequente simplificação do acesso às políticas públicas avaliadas, com ampliação do escopo de atuação e a redução de entraves institucionais anteriormente existentes. Promove-se com isso o fortalecimento institucional da área responsável pela condução do sistema, a ampliação da capacidade técnica e a maior integração com os órgãos setoriais.

Não obstante os avanços observados, o estudo também evidencia desafios relevantes para o pleno desenvolvimento do sistema. Dos quais, destaca-se a necessidade de fortalecimento da capacidade técnica e institucional com vistas à promoção de maior racionalidade na alocação de recursos públicos, bem como ao aumento da influência das avaliações realizadas nos ciclos de planejamento e de orçamento. Também se evidencia a necessidade de estruturar mecanismos sistemáticos de monitoramento das recomendações derivadas das avaliações, de modo a assegurar sua efetiva implementação e a possibilitar a mensuração de seus impactos ao longo do tempo. A capacitação contínua do corpo técnico permanece como elemento central, especialmente diante da crescente complexidade das metodologias avaliativas e da exigência de alinhamento com as melhores práticas consolidadas no campo nacional da avaliação de políticas públicas. Adicionalmente, identifica-se o desafio relacionado à organização e à sistematização das evidências produzidas no âmbito do Estado de São Paulo, sobre políticas públicas estaduais, bem como daquelas desenvolvidas em outros contextos com potencial de aplicação ou adaptação à realidade paulista. A consolidação desse conjunto de evidências revela-se condição relevante para o fortalecimento

do uso do conhecimento avaliativo na formulação, no aperfeiçoamento e na tomada de decisão acerca das políticas públicas do Estado.

Diante desse cenário, conclui-se que o Sistema de Avaliação do Estado de São Paulo encontra-se maduro e em plena implementação. Seu desenho institucional e qualitativamente os resultados já alcançados possuem capacidade para aprimorar políticas públicas

e fortalecer a cultura de uso de evidências na gestão estadual. Com efeito, a persistência dos esforços para aperfeiçoamento dos elementos aqui identificados, a continua ampliação das capacidades institucionais e a continuidade das práticas de avaliação são determinantes para que o sistema atinja plenamente seus objetivos e venha a se consolidar como referência no campo da avaliação de políticas públicas no Brasil.

6. Referências

1. ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. 2018.
2. CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Brasília: Ipea, 2018. v. 1.
3. CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. v. 2.
4. FGV CLEAR. Diagnóstico dos sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2025.
5. LACERDA, Gabriela; LIMA, Lycia; PORTELA, André (org.). Avaliar para transformar: consolidação dos sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: FGV CLEAR, 2025.
6. VAN THIEL, Sandra. Research methods in public administration and public management. London: Routledge, 2014.

Do Diário Oficial ao pagamento: monitoramento das variações remuneratórias no setor público com ferramentas digitais

• **Maria Gabriela Pessoa e Silva**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: Gabrielasantos020305@gmail.com

• **Pedro Henrique Lopes Barros**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: PEDRO_BARROSB@HOTMAIL.COM

Resumo

A folha de pagamento constitui elemento central da gestão de pessoas e do controle orçamentário na Administração Pública, refletindo, em valores financeiros, os efeitos diretos dos atos administrativos realizados em cada competência mensal. Diante da complexidade envolvida na apuração dessas informações e das rigorosas exigências legais de transparência e conformidade, torna-se essencial o desenvolvimento de mecanismos que assegurem maior precisão, controle e confiabilidade integral dos dados. O presente estudo tem como objetivo apresentar uma solução tecnológica simples, desenvolvida em HTML, JavaScript e CSS, voltada especificamente à análise e ao monitoramento das variações da folha de pagamento. A pesquisa caracteriza-se como aplicada, de natureza qualitativa e abordagem descritiva, fundamentada na observação dos procedimentos anteriormente utilizados, marcados por forte dependência de planilhas eletrônicas e processos manuais suscetíveis a falhas. A ferramenta desenvolvida permite a comparação sistemática entre competências mensais, identificando automaticamente inclusões, exclusões e alterações de valores, além de possibilitar a consolidação das informações por unidade administrativa ou cargo. Os resultados evidenciam significativa redução no tempo de análise, maior clareza na visualização das informações e expressiva diminuição do risco de inconsistências operacionais. A solução também contribui para o fortalecimento do controle interno ao facilitar a verificação entre atos publicados e registros financeiros processados. Conclui-se que o uso de tecnologias simples, quando alinhadas às reais necessidades institucionais, pode gerar ganhos relevantes em eficiência, transparência e apoio à tomada de decisão, apresentando-se como alternativa viável e replicável no contexto da gestão pública, especialmente em cenários de restrição orçamentária e crescente demanda por eficiência administrativa.

Palavras-chave: Folha de pagamento; Administração Pública; Controle interno; Tecnologia da informação; Eficiência administrativa.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública contemporânea enfrenta desafios relacionados à eficiência dos processos, à conformidade legal e à qualidade das informações que subsidiam a tomada de decisão. No contexto das reformas administrativas, o modelo gerencial, conforme proposto por Bresser-Pereira, representa um avanço em relação ao modelo burocrático tradicional

ao enfatizar resultados, desempenho e racionalização dos recursos públicos. Contudo, a incorporação prática desses princípios ainda encontra limitações, especialmente no que se refere à modernização dos processos administrativos e à efetiva transformação digital no setor público (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A gestão da folha de pagamento destaca-se como um dos principais instrumentos de controle da despesa

pública e de operacionalização da política de pessoal. A folha sintetiza, em termos financeiros, os efeitos dos atos administrativos praticados ao longo de cada competência como nomeações, exonerações, concessões de férias, benefícios e gratificações, sendo, portanto, essencial para assegurar a conformidade legal, a transparência e a confiabilidade das informações institucionais.

Atualmente, muitos órgãos públicos ainda operam com sistemas fragmentados, desatualizados ou com baixa capacidade analítica, o que dificulta o monitoramento sistemático das variações remuneratórias. Essa realidade conduz à adoção de procedimentos manuais, caracterizados por elevado custo operacional, maior suscetibilidade a erros e fragilidades nos mecanismos de controle interno. Somada a isso, a ausência de ferramentas adequadas para a análise comparativa entre competências compromete a identificação de inconsistências, o acompanhamento dos efeitos dos atos administrativos e o suporte à tomada de decisão.

Diante dessas limitações, define-se o seguinte problema de pesquisa: como aprimorar o monitoramento das variações remuneratórias na folha de pagamento do setor público, de modo a ampliar a eficiência, a confiabilidade das informações e a capacidade de controle interno, por meio do uso de soluções tecnológicas acessíveis?

A relevância do tema intensifica-se em estruturas administrativas de grande porte, como redes estaduais com elevado quantitativo de servidores, nas quais eventos recorrentes a exemplo da concessão de férias em larga escala demandam significativo esforço operacional e múltiplas etapas de conferência. Nesses contextos, falhas no processamento ou na verificação das informações podem resultar em pagamentos indevidos, passivos administrativos e riscos à governança institucional.

Sob essa perspectiva, a transformação digital assume papel estratégico ao possibilitar a automação de rotinas, a integração de dados e o fortalecimento dos mecanismos de controle e auditoria. Conforme argumenta Castells (1999), a informação, quando estruturada é utilizada de forma estratégica, constitui elemento central para a gestão nas organizações contemporâneas, reforçando a importância das tecnologias da informação no setor público.

Assim, o presente estudo tem como objetivo desenvolver e analisar uma solução tecnológica voltada ao

monitoramento das variações da folha de pagamento, com base na comparação entre competências mensais. Busca-se, com isso, aprimorar o controle interno, a transparência e a eficiência administrativa, por meio da utilização de ferramentas digitais de baixo custo e fácil implementação, capazes de organizar, processar e analisar dados de forma estruturada.

2. JUSTIFICATIVA

A gestão da folha de pagamento no setor público possui elevada relevância administrativa, financeira e legal, uma vez que envolve o controle de despesas com pessoal, que representam parcela significativa dos gastos governamentais. A adequada correspondência entre os atos administrativos formalmente publicados e os valores efetivamente processados é essencial para assegurar a conformidade com os princípios da legalidade, da transparência e da eficiência.

Ainda assim, observa-se que muitos órgãos públicos enfrentam limitações operacionais decorrentes da utilização de sistemas pouco integrados e da dependência de procedimentos manuais para a análise das variações da folha de pagamento. Essas fragilidades contribuem para a ocorrência de inconsistências, retrabalho, omissão de informações relevantes e aumento do tempo necessário para a conferência dos dados, comprometendo a eficiência administrativa e a confiabilidade das informações produzidas.

A crescente exigência por transparência e controle dos gastos públicos, aliada às demandas por maior eficiência na gestão, reforça a necessidade de adoção de mecanismos mais eficazes de monitoramento e validação das informações financeiras e funcionais.

Diante desse cenário, justifica-se o desenvolvimento de soluções tecnológicas que possibilitem a organização, o processamento e a análise estruturada dos dados da folha de pagamento. A proposta apresentada neste estudo destaca-se por oferecer uma alternativa de baixo custo, de fácil implementação e com elevado potencial de aplicação prática, contribuindo para o fortalecimento do controle interno, a redução de falhas operacionais e o aprimoramento da tomada de decisão na gestão pública.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo Geral

Desenvolver uma solução tecnológica aplicada ao monitoramento das variações da folha de pagamento no setor público, visando aprimorar a acurácia das análises, reduzir o retrabalho operacional e fortalecer a eficiência, a transparência e a gestão administrativa.

3.2 Objetivos Específicos

- *Estruturar um modelo padronizado para organização dos dados da folha de pagamento, assegurando consistência das informações;*
- *Desenvolver um sistema para comparação entre competências mensais, permitindo a identificação automatizada de variações remuneratórias;*
- *Implementar relatórios analíticos que apoiem a tomada de decisão e o controle gerencial;*
- *Construir um histórico das variações da folha, possibilitando o acompanhamento das alterações funcionais e financeiras;*
- *Estabelecer a correlação entre atos administrativos e registros processados na folha de pagamento;*
- *Aperfeiçoar os mecanismos de conferência e validação das informações, reduzindo inconsistências e retrabalho;*
- *Fortalecer o controle interno e a transparência por meio do uso de ferramentas tecnológicas acessíveis.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A gestão da folha de pagamento no setor público encontra-se diretamente relacionada aos princípios da legalidade, da transparência e da eficiência, consagrados no ordenamento jurídico da Administração Pública brasileira e reforçados pelo modelo gerencial defendido por Bresser-Pereira (1998). Nesse viés, a correspondência entre os atos administrativos formalmente publicados e os registros financeiros efetivados constitui elemento essencial para a boa governança

pública, contribuindo para o fortalecimento da accountability e dos mecanismos de controle institucional.

A governança pública pode ser entendida como um conjunto de práticas voltadas à liderança, à definição de estratégias e ao controle das ações governamentais, com a finalidade de garantir que a atuação estatal esteja alinhada ao interesse público. Já a accountability relaciona-se à responsabilidade dos gestores em prestar contas de suas ações, assegurando transparência, responsabilização e controle social sobre a utilização dos recursos públicos. Nos estudos mais recentes, constata-se que esse conceito tem sido ampliado, incorporando dimensões digitais e analíticas, o que tem sido denominado governança digital.

No âmbito do setor público, a governança digital amplia a perspectiva tradicional ao integrar tecnologias da informação aos processos decisórios, favorecendo avanços em transparência, eficiência e participação social. O governo eletrônico (e-government), desta maneira, destaca-se como instrumento relevante para a digitalização de serviços, integração de sistemas e melhoria da comunicação entre Estado e sociedade. A simples digitalização, por si só, não é suficiente para garantir ganhos efetivos de eficiência, sendo necessária a revisão dos fluxos de trabalho e a adoção de abordagens orientadas por dados.

Verifica-se uma transição entre o modelo tradicional de controle baseado em verificações pontuais, procedimentos manuais e análises retrospectivas e o modelo de controle orientado por dados, fundamentado na análise contínua de informações, automação de rotinas e identificação proativa de inconsistências. No contexto da folha de pagamento, essa mudança é particularmente relevante, uma vez que o elevado volume de dados e a complexidade das variáveis envolvidas tornam os métodos tradicionais insuficientes para assegurar precisão e tempestividade nas análises.

Nesse contexto, os controles internos devem ser compreendidos como o conjunto de práticas e procedimentos adotados pela administração com o propósito de aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos institucionais (ALMEIDA, 2016). Em consonância com o modelo preconizado pelo COSO, esses controles estruturam-se em componentes como ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento contínuo. Embora amplamente difundido, o modelo COSO

apresenta limitações quando aplicado à realidade da administração pública brasileira, especialmente em ambientes com baixa maturidade digital e sistemas pouco integrados.

A análise de riscos assume papel relevante nesse cenário, sobretudo porque a gestão da folha de pagamento envolve grande volume de dados e múltiplas variáveis, incluindo alterações funcionais, benefícios e eventos remuneratórios. A ausência de mecanismos adequados pode resultar em inconsistências, pagamentos indevidos e falhas de conformidade legal. Nesse sentido, a utilização de técnicas de análise de dados e auditoria contínua contribui para a identificação de padrões e anomalias, fortalecendo os mecanismos de controle interno.

Franco e Marra (2000) ressaltam a importância da análise das demonstrações contábeis para diferentes usuários da informação. No contexto atual, essa análise tem evoluído com o uso de ferramentas de Business Intelligence (BI), que permitem transformar grandes volumes de dados em informações organizadas e de fácil interpretação. No setor público, a aplicação dessas ferramentas à folha de pagamento possibilita não apenas a identificação de inconsistências, mas também o apoio à tomada de decisão e ao planejamento orçamentário.

No campo da gestão de recursos humanos, o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE, 2004) já apontava problemas recorrentes relacionados à fragilidade das informações, à obsolescência dos sistemas e à falta de integração entre bases de dados. Apesar dos avanços tecnológicos, tais desafios ainda persistem em diversos órgãos públicos, evidenciando uma lacuna entre o potencial das tecnologias disponíveis e sua efetiva utilização nos processos administrativos.

A literatura sobre modernização administrativa também enfatiza o papel das Tecnologias da Informação no aprimoramento dos processos organizacionais. Pacheco (2011) destaca que essas tecnologias compreendem os recursos necessários para a captação, processamento e disseminação de informações, enquanto Gonçalves (2017) ressalta sua contribuição para a inovação e a melhoria da tomada de decisão. Entretanto, a efetividade dessas Soluções depende da qualidade dos dados e da capacidade institucional de utilizá-los de forma estratégica.

Nesse sentido, a transformação digital no setor público vai além da simples adoção de ferramentas tecnológicas, envolvendo a reestruturação dos processos organizacionais, a integração de sistemas e o desenvolvimento de uma cultura orientada por dados. O conceito de maturidade digital refere-se ao grau em que uma organização é capaz de integrar tecnologia, processos e pessoas para gerar valor público, sendo fator determinante para a eficiência e a qualidade dos serviços prestados. A integração de sistemas, nesse cenário, torna-se fundamental para evitar a fragmentação das informações e garantir consistência entre dados administrativos e financeiros. A ausência dessa integração resulta em redundâncias, inconsistências e dificuldades analíticas, reforçando a necessidade de soluções que promovam interoperabilidade e organização dos dados.

Outro aspecto relevante refere-se à proteção de dados pessoais no âmbito da administração pública. A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) estabelece diretrizes para o tratamento de dados, impondo princípios como finalidade, necessidade, adequação e segurança. No contexto da folha de pagamento, que envolve dados sensíveis de servidores, a observância da LGPD torna-se essencial não apenas para a conformidade legal, mas também para a preservação da confiança institucional. Assim, soluções tecnológicas devem incorporar mecanismos que garantam a proteção e o uso responsável das informações.

Dessa forma, a adoção de soluções tecnológicas, ainda que de natureza simplificada, mostra-se alinhada às diretrizes de eficiência, inovação e governança na Administração Pública. Conforme Desordi e Bona (2020), o princípio da eficiência impõe ao gestor público o dever de atuar com presteza, qualidade e racionalidade no uso dos recursos, o que reforça a importância da utilização de ferramentas que ampliem a capacidade analítica e reduzam a dependência de processos manuais.

Por fim, a integração entre mecanismos de controle interno, governança pública e uso estratégico das Tecnologias da Informação revela-se fundamental para o aprimoramento da gestão da folha de pagamento. A capacidade de monitorar, de forma sistemática e orientada por dados, as variações remuneratórias contribui para o fortalecimento da

transparência, do controle e da tomada de decisão baseada em evidências.

5. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como aplicada, de natureza qualitativa, com abordagem descritiva, associada ao desenvolvimento de uma solução tecnológica voltada ao aprimoramento dos processos administrativos relacionados à análise da folha de pagamento no setor público.

Quanto aos procedimentos metodológicos, o estudo foi desenvolvido a partir de uma análise empírica do ambiente organizacional, tendo como ponto de partida a observação direta dos métodos anteriormente utilizados para a conferência das variações da folha entre competências mensais. Verificou-se que tais procedimentos eram predominantemente baseados no uso de planilhas eletrônicas e registros manuais, o que evidenciou limitações operacionais relevantes.

Na etapa diagnóstica, foram identificadas fragilidades como retrabalho, inconsistências nos dados, omissão de informações e elevado consumo de tempo, fatores que comprometem a eficiência do processamento das informações, especialmente no que se refere aos dados financeiros do setor de gestão de pessoas.

A partir desse diagnóstico, evidenciou-se a necessidade de adoção de ferramentas tecnológicas capazes de aprimorar o processamento, a organização e a confiabilidade dos dados, bem como de subsidiar a tomada de decisão e o planejamento orçamentário, em conformidade com a legislação vigente.

Na etapa de desenvolvimento, procedeu-se à extração das planilhas oriundas do sistema oficial de gestão da folha de pagamento. Os dados foram estruturados a partir de um modelo padrão, no qual o Cadastro de Pessoa Física (CPF) foi utilizado como identificador único para cada servidor, permitindo o rastreamento dos registros entre diferentes competências mensais. As principais variáveis consideradas na análise incluem o CPF, utilizado como identificador principal, o nome do servidor, o cargo, a remuneração bruta, a remuneração líquida e a unidade administrativa de vinculação. Essa estrutura possibilitou a consolidação e o cruzamento das informações, garantindo consistência na comparação entre períodos e evitando ambiguidades decorrentes de registros duplicados ou inconsistentes.

A lógica de funcionamento do sistema baseia-se na comparação entre competências mensais sucessivas, utilizando o CPF como chave de vinculação entre os registros. A partir desse cruzamento, o sistema verifica se o CPF permanece presente em ambas as competências analisadas, se houve alteração nos valores de remuneração, tanto bruta quanto líquida, e se o registro foi incluído ou excluído na folha. Com base nesses critérios, os registros são classificados em três categorias principais: inclusões, quando o CPF não consta na competência anterior e passa a constar na atual; exclusões, quando o CPF deixa de constar na competência atual; e alterações, quando o CPF permanece, mas apresenta variação nos valores remuneratórios. Essa abordagem permite a realização de uma análise sistemática e automatizada das mudanças ocorridas na folha de pagamento ao longo do tempo.

Para garantir maior precisão na identificação das variações, foram estabelecidas regras específicas. A definição de “alteração” considera não apenas qualquer variação numérica, mas também desvios relevantes em relação ao padrão remuneratório esperado, com base no histórico do servidor e na natureza do cargo ocupado. O sistema contempla mecanismos voltados ao tratamento de duplicidades, por meio da identificação de CPFs repetidos e consolidação dos registros, à validação de dados ausentes ou incompletos, evitando análises baseadas em campos em branco, à prevenção de inconsistências, como valores incompatíveis com o histórico funcional, e à padronização das informações, garantindo uniformidade nos dados analisados. Essas regras contribuem diretamente para a redução de erros operacionais, evitando interpretações equivocadas e aumentando a confiabilidade dos resultados gerados.

O funcionamento da solução tecnológica segue um fluxo estruturado em três etapas principais. Inicialmente, ocorre a entrada de dados, que consiste na importação das planilhas extraídas do sistema oficial da folha de pagamento. Em seguida, realiza-se o processamento, que envolve o tratamento, a organização e o cruzamento das informações, com a aplicação das regras de negócio e a identificação automatizada das variações. Por fim, tem-se a saída de dados, caracterizada pela geração de relatórios analíticos e representações gráficas, permitindo a visualização clara das inclusões, exclusões e alterações identificadas. Os resultados são apresentados

de forma estruturada, possibilitando tanto a análise detalhada por servidor quanto a consolidação por unidade administrativa, cargo ou categoria funcional.

A Ideia tecnológica desenvolvida baseia-se na utilização de HTML para a estruturação da interface, JavaScript para a implementação das funcionalidades e das regras de negócio, e CSS para a padronização visual do sistema. A escolha dessas tecnologias justifica-se por sua acessibilidade, baixo custo de implementação e facilidade de uso, uma vez que a ferramenta pode ser executada diretamente em navegadores, sem a necessidade de instalação de softwares adicionais ou de infraestrutura complexa. Em comparação com sistemas tradicionais, o método proposto apresenta maior agilidade, flexibilidade e potencial de replicação em diferentes contextos institucionais.

No que se refere à segurança e à proteção das informações, a solução observa os princípios estabelecidos pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), especialmente quanto à finalidade, à necessidade e à adequação no tratamento dos dados. Como a ferramenta opera em ambiente local, não há armazenamento externo ou compartilhamento de informações, o que reduz significativamente os riscos de exposição. Além disso, os dados são utilizados exclusivamente para fins administrativos, assegurando a confidencialidade das informações funcionais e remuneratórias.

No que tange às técnicas de análise, adotou-se a abordagem comparativa entre competências mensais,

com foco na identificação de padrões de variação e inconsistências nos registros financeiros. A abordagem qualitativa permitiu interpretar os resultados à luz dos processos administrativos e das práticas de gestão adotadas. Como limitações da pesquisa, destaca-se que o estudo foi realizado em um contexto organizacional específico, podendo restringir a generalização dos resultados. Ademais, o sistema depende da qualidade dos dados extraídos dos relatórios oficiais, podendo ser impactada por inconsistências na base de origem.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A implementação da ferramenta desenvolvida em ambiente web proporcionou avanços significativos na rotina de análise da folha de pagamento. Um dos principais resultados observados foi a expressiva redução do tempo necessário para a comparação entre competências mensais. Enquanto o procedimento anteriormente adotado, baseado no cruzamento manual de planilhas, demandava, na prática observada em uma secretaria com aproximadamente 330 servidores, de três a quatro dias de trabalho, a solução proposta passou a realizar esse processo de forma automatizada. Com isso, tornou-se necessário apenas o tratamento inicial das planilhas para a obtenção dos resultados finais.

Essa diferença pode ser sintetizada no quadro comparativo a seguir:

Critério	Método Anterior	Solução
Tempo de processamento	3 a 4 dias	Minutos (após tratamento)
Forma de análise	Manual	Automatizada
Risco de erro	Elevado	Reduzido
Identificação de variações	Limitada	Sistemática

A redução do tempo de processamento gerou impacto organizacional relevante, permitindo a realocação de esforços para atividades estratégicas, como análise gerencial, planejamento e tomada de decisão. Além disso, contribuiu para maior agilidade no fechamento da folha de pagamento e melhoria na qualidade das conferências realizadas.

Supletivamente, a identificação das variações tornou-se mais objetiva e sistematizada, permitindo

a rápida visualização de registros classificados como inclusões, exclusões, alterações de valores ou ausência de mudança. Essa estruturação favoreceu a compreensão imediata das dinâmicas de ingresso, desligamento e variação remuneratória, reduzindo significativamente a dependência de análises manuais extensas e mitigando riscos de inconsistências.

Sob a perspectiva do controle interno, a ferramenta contribuiu de forma relevante para o fortalecimento

dos mecanismos de conferência entre os atos administrativos publicados e os registros efetivamente processados na folha de pagamento. Destaca-se, nesse contexto, a identificação de situações concretas em que a ausência de implementação de atos administrativos como nomeações resultou em prejuízos financeiros superiores a mil reais, além de atrasos superiores a um mês na regularização funcional do servidor. Com o uso da ferramenta, tais inconsistências passaram a ser detectadas de forma tempestiva, possibilitando correções antes do fechamento da folha.

A análise dos resultados também evidencia a contribuição da solução para o avanço em direção a um modelo de gestão orientado por dados, em contraste com o modelo tradicional baseado em verificações manuais e reativas. Essa transição está diretamente relacionada aos princípios da governança pública, especialmente no que se refere à transparência, à accountability e à eficiência. Ao permitir o monitoramento sistemático das variações remuneratórias, a ferramenta fortalece a rastreabilidade das informações e amplia a capacidade de controle institucional.

Do ponto de vista teórico, os resultados corroboram a literatura que destaca o papel das tecnologias da informação na modernização da administração pública, ao demonstrar que soluções tecnológicas, mesmo de baixa complexidade, podem gerar ganhos significativos de eficiência e controle. Além disso, reforçam a importância da adoção de práticas de auditoria contínua e análise de dados como instrumentos de apoio à gestão pública contemporânea.

Entretanto, apesar dos avanços observados, a ferramenta apresenta limitações que devem ser consideradas. Em sua versão atual, trata-se de uma aplicação baseada exclusivamente em front-end, sem integração direta com sistemas oficiais ou bases de dados externas, o que impede a automatização completa do fluxo de dados. Dessa forma, ainda é necessária a extração e o tratamento manual das planilhas, o que pode representar um ponto de vulnerabilidade operacional.

A eficácia da ferramenta depende diretamente da qualidade e da integridade dos dados de entrada. Inconsistências, ausência de informações ou erros nos registros originais podem comprometer a precisão das análises realizadas, evidenciando a necessidade de processos adequados de governança de dados.

Do ponto de vista institucional, também se destacam limitações relacionadas à necessidade de conformidade com a legislação vigente, especialmente no que se refere à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). A manipulação de dados sensíveis de servidores exige cuidados adicionais quanto ao acesso, tratamento e armazenamento das informações, o que pode restringir a implementação de soluções mais integradas e automatizadas sem a devida estrutura de segurança da informação.

Nesse sentido, observa-se que a evolução da ferramenta pode incluir a integração com APIs de sistemas oficiais de gestão de pessoal e, eventualmente, com bases relacionadas à publicação de atos administrativos, como o Diário Oficial. Tal integração permitiria a automatização completa do processo, desde a captura dos dados até a análise das variações, ampliando significativamente o potencial da solução.

Adicionalmente, os resultados obtidos permitem compreender a ferramenta não apenas como um instrumento operacional de apoio à conferência da folha de pagamento, mas como um elemento inserido em um contexto mais amplo de transformação da gestão pública orientada por dados. Diante disso, nota-se que, ainda que desenvolvida com tecnologias simples, a aplicação aproxima-se de abordagens típicas de Business Intelligence (BI), ao possibilitar a consolidação, o cruzamento e a visualização estruturada de informações relevantes para a tomada de decisão.

Embora não utilize plataformas formais de BI, a ferramenta incorpora princípios fundamentais dessa abordagem, como a integração de dados provenientes de diferentes competências, a identificação de padrões de variação e a geração de relatórios analíticos que facilitam a interpretação das informações. Essa característica demonstra que soluções tecnológicas de baixo custo podem desempenhar papel significativo na ampliação da capacidade analítica da administração pública, especialmente em contextos com limitações orçamentárias e tecnológicas.

Sob a perspectiva da governança pública, os resultados indicam um avanço em direção à governança digital, na medida em que promovem maior transparência, rastreabilidade e controle sobre os dados da folha de pagamento. A possibilidade de monitoramento sistemático das variações remuneratórias contribui diretamente para o fortalecimento da accountability, ao permitir maior clareza na relação

entre atos administrativos e seus efeitos financeiros. Esse aspecto é particularmente relevante em ambientes institucionais nos quais a confiabilidade das informações é essencial para a legitimidade das ações administrativas.

Além disso, a ferramenta aproxima-se do conceito de auditoria contínua, ao viabilizar a verificação recorrente e estruturada dos dados, substituindo práticas tradicionais baseadas em auditorias pontuais e retrospectivas. Essa mudança representa uma evolução no modelo de controle interno, ao permitir a identificação tempestiva de inconsistências e a adoção de medidas corretivas antes que eventuais falhas gerem impactos financeiros ou administrativos mais relevantes.

Entretanto, sob uma análise crítica, é importante reconhecer que a solução ainda apresenta limitações estruturais relacionadas ao seu nível de maturidade tecnológica. A ausência de integração com sistemas oficiais de gestão de pessoal e a dependência de planilhas como fonte de dados limitam o potencial de automação plena e mantêm etapas manuais no processo, o que pode introduzir riscos operacionais. Além disso, a inexistência de um banco de dados estruturado impede a realização de análises históricas mais aprofundadas e a aplicação de técnicas avançadas, como análises preditivas ou detecção automatizada de anomalias mais complexas.

Outro aspecto relevante refere-se à governança de dados. A qualidade dos resultados está diretamente condicionada à integridade, consistência e padronização das informações de entrada. Em contextos onde os dados apresentam falhas estruturais, a eficácia da ferramenta pode ser comprometida, evidenciando que a adoção de soluções tecnológicas deve ser acompanhada por políticas institucionais voltadas à gestão e qualidade dos dados.

Apesar dessas limitações, os achados reforçam que a transformação digital na administração pública pode ser viabilizada por meio de iniciativas incrementais, não necessariamente dependentes de grandes sistemas estruturantes. A ferramenta apresentada demonstra que intervenções tecnológicas específicas, quando alinhadas às necessidades reais da gestão, podem gerar ganhos expressivos de eficiência, controle e qualidade da informação, contribuindo para a evolução de um modelo administrativo mais analítico, proativo e orientado por evidências.

Por fim, os resultados obtidos demonstram que a adoção de soluções tecnológicas acessíveis pode gerar impactos relevantes na Administração Pública, especialmente no que se refere à eficiência operacional, ao fortalecimento do controle interno e à melhoria da qualidade das informações. A ferramenta proposta, ainda que simplificada, evidencia o potencial da transformação digital aplicada a problemas específicos da gestão pública, contribuindo para a construção de um modelo mais eficiente, transparente e orientado por evidências.

7. CONCLUSÃO

A experiência relatada neste estudo evidencia que a adoção de soluções tecnológicas simples e orientadas a demandas específicas pode gerar impactos significativos no aprimoramento da gestão da folha de pagamento no âmbito da Administração Pública. O desenvolvimento e a implementação da ferramenta baseada em HTML, associada ao uso de JavaScript e CSS, demonstraram constituir uma alternativa viável para qualificar a análise das variações mensais da folha, promovendo maior agilidade, padronização e confiabilidade no processo de conferência das informações financeiras e administrativas.

Os achados da pesquisa reforçam o problema inicialmente identificado, evidenciando que procedimentos manuais e a ausência de ferramentas adequadas contribuem para a demora na conferência das informações, a ocorrência de inconsistências e, em alguns casos, a não implementação tempestiva de atos administrativos que impactam diretamente a folha de pagamento. Tais fragilidades comprometem não apenas a eficiência operacional, mas também a conformidade legal e a qualidade das informações utilizadas na gestão pública.

Por conseguinte, os resultados obtidos indicam que a sistematização da comparação entre competências contribuiu de forma relevante para o fortalecimento dos mecanismos de controle interno, ao possibilitar a identificação estruturada de registros classificados como inclusões, exclusões, variações de valores e situações sem alteração, bem como o confronto tempestivo dessas informações com os atos administrativos publicados em Diário Oficial. Tal dinâmica reforça a aderência aos princípios da legalidade, da transparência e da eficiência, além de contribuir para a

melhoria da governança e da accountability na gestão de recursos públicos.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui ao evidenciar, na prática, a aplicação integrada dos conceitos de governança pública, controle interno e uso estratégico das Tecnologias da Informação, demonstrando que soluções tecnológicas, mesmo de baixa complexidade, podem atuar como instrumentos eficazes de apoio à tomada de decisão e à melhoria dos processos administrativos. Assim, reforça-se a literatura que aponta a transformação digital como elemento central na modernização da gestão pública e na evolução para modelos de gestão orientados por dados.

Entretanto, a pesquisa também evidencia limitações relevantes. O método desenvolvido, por se tratar de uma aplicação baseada em front-end, não possui integração direta com sistemas oficiais, dependendo da extração e tratamento manual das planilhas de dados. Além disso, sua eficácia está condicionada à qualidade e à integridade das informações de entrada, podendo ser impactada por inconsistências nos registros originais. Sob a perspectiva institucional, destacam-se ainda restrições relacionadas à conformidade com a legislação vigente, especialmente no que se refere à proteção de dados pessoais, o que exige cuidados adicionais na manipulação e no compartilhamento das informações.

No campo das implicações para políticas públicas, os resultados indicam a necessidade de investimentos não apenas em grandes sistemas estruturantes, mas também em soluções tecnológicas intermediárias, de baixo custo e rápida implementação, capazes de suprir lacunas operacionais específicas. A adoção de ferramentas orientadas por dados pode contribuir para o fortalecimento dos mecanismos de controle interno, a melhoria da qualidade das informações e o aumento da eficiência na gestão de recursos humanos, especialmente em contextos administrativos com restrições orçamentárias.

Adicionalmente, evidencia-se a importância do avanço em políticas de governança de dados no setor público, com foco na padronização, integração e qualidade das bases informacionais. Sem essas condições,

mesmo soluções tecnológicas eficazes tendem a ter seu potencial reduzido, o que reforça a necessidade de abordagens institucionais mais amplas para a transformação digital.

Como perspectiva para pesquisas futuras, sugere-se o aprimoramento da solução desenvolvida por meio da integração com APIs de sistemas oficiais de gestão de pessoal e, eventualmente, com bases relacionadas à publicação de atos administrativos, como o Diário Oficial. Também se recomenda a incorporação de funcionalidades mais avançadas de análise, como identificação automatizada de eventos específicos da folha, uso de técnicas de análise preditiva e ampliação da capacidade de auditoria contínua. Além disso, a aplicação da ferramenta em diferentes contextos organizacionais pode contribuir para validar sua escalabilidade e ampliar seu potencial de generalização.

Ademais, destaca-se que a adoção de soluções tecnológicas dessa natureza também contribui para a disseminação de uma cultura organizacional orientada por dados, na medida em que incentiva o uso sistemático de informações na análise e no acompanhamento das rotinas administrativas. Esse movimento tende a reduzir a dependência de práticas baseadas exclusivamente na experiência individual dos servidores, promovendo maior padronização, rastreabilidade e transparência nos processos. Dessa forma, a incorporação gradual de ferramentas analíticas no cotidiano institucional pode favorecer não apenas a melhoria dos controles existentes, mas também o fortalecimento da capacidade analítica das equipes envolvidas na gestão da folha de pagamento.

Por fim, conclui-se que a utilização estratégica de tecnologias acessíveis representa um caminho viável para o aprimoramento da gestão pública, especialmente quando alinhada aos princípios de eficiência, transparência e controle. A solução apresentada demonstra que, mesmo em contextos de escassez de recursos, é possível promover avanços significativos na qualidade da gestão administrativa, contribuindo para a construção de um setor público mais eficiente, confiável e orientado por evidências.

8. Referências

1. ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. Auditoria: um curso moderno e completo. São Paulo: Atlas, 2016.
2. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998.
3. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
4. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.
5. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.
6. BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018.
7. BRASIL. Ministério do Planejamento. Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE). Brasília: Ministério do Planejamento, 2004.
8. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Governança e gestão de pessoas. Brasília: TCU, 2014.
9. CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
10. DESORDI, D.; BONA, C. D. A inteligência artificial e a eficiência na administração pública. Revista de Direito, Viçosa, v. 12, n. 2, p. 1–22, 2020.
11. FRANCO, Hilário; MARRA, Ernesto. Auditoria contábil: normas de auditoria, procedimentos e papéis de trabalho, programas de auditoria e relatórios de auditoria. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
12. GONÇALVES, José Ernesto Lima. As tecnologias da informação e a gestão pública. São Paulo: Atlas, 2017.
13. PACHECO, Regina Silvia. Gestão pública contemporânea. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2011.

Eficiência orçamentária aplicada à tecnologia da informação: análise do modelo de leasing para mitigação da obsolescência tecnológica em órgãos públicos

- **Artur Vitalino da Silva**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: arturvitalino@gmail.com

- **Davi Severiano Juvi de Almeida**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: davijuvi@gmail.com

- **Augusto Braga Rodrigues**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: abr.rodrigues@yahoo.com.br

- **Carlos Gabriel de Oliveira Barbosa**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: gabrielcgob@gmail.com

Resumo

A Tecnologia da Informação (TI) consolidou-se como pilar estratégico da administração pública, exigindo eficiência e continuidade digital. Entretanto, a obsolescência acelerada do hardware e as restrições orçamentárias impõem desafios à gestão de ativos sob os processos tradicionais de aquisição. Este estudo analisa o leasing operacional como alternativa estratégica para mitigar tais problemas e otimizar o planejamento orçamentário, fundamentando-se na Lei nº 14.133/2021 e em frameworks de governança como ITIL v4, COBIT 2019 e ISO/IEC 19770. A análise comparativa foca no Custo Total de Propriedade (TCO) e na transição do modelo CAPEX para OPEX, evidenciando ganhos em previsibilidade financeira, padronização de ativos e continuidade operacional. Os resultados indicam que o leasing transcende a lógica da locação ao promover um novo paradigma: o consumo de TI como serviço, alinhando a gestão aos princípios da responsabilidade fiscal e eficiência administrativa. Observa-se a redução de custos indiretos com a manutenção de parques legados, embora a implementação exija maior maturidade institucional na fiscalização contratual e no monitoramento de Acordos de Nível de Serviço (SLAs). Conclui-se que a efetiva adoção do modelo na administração pública está condicionada não apenas à adequação normativa, mas à evolução da cultura organizacional, elemento crítico para a consolidação de modelos orientados a serviço sob a visão da nova legislação.

Palavras-chave: Gestão de Ativos de TI; Administração Pública; Leasing; Eficiência Orçamentária; Governança de TI; Lei no 14.133/2021, Contratação de TIC no setor público.

1. INTRODUÇÃO

Ao longo da história, a humanidade passou por quatro grandes revoluções tecnológicas. A primeira foi marcada pela introdução das máquinas a vapor, a

segunda pela eletrificação dos processos produtivos, e a terceira pela consolidação da revolução técnico-científica, com a disseminação dos computadores, da internet e da comunicação digital. Atualmente,

vivemos a quarta revolução, caracterizada pela inteligência artificial, computação em nuvem e alta velocidade no fluxo de informações (OECD, 2018).

Esse avanço tecnológico, no entanto, não se limita à inovação em si, ele traz consigo impactos diretos na gestão de recursos, exigindo maior controle de custos, adequação a legislações, definição de novos modelos contratuais e, sobretudo, uma abordagem mais estratégica quanto à responsabilidade financeira.

No setor público, esse movimento ocorre de forma semelhante. A evolução dos processos administrativos acompanhou as transformações tecnológicas: de registros manuais, passando pela mecanização, até a digitalização e, atualmente, a virtualização completa dos serviços e documentos.

Nesse contexto, a necessidade de manter ambientes tecnológicos atualizados, sem comprometer a previsibilidade orçamentária e a eficiência do gasto público, impulsiona a adoção de modelos alternativos à aquisição tradicional de ativos. Entre esses modelos, o leasing se apresenta como uma solução estratégica, permitindo a utilização de recursos tecnológicos modernos por meio de contratos estruturados, com melhor distribuição de custos ao longo do tempo e maior flexibilidade na gestão do parque tecnológico.

Sob essa perspectiva, a tecnologia deixa de ser tratada como ativo isolado e passa a ser gerida como serviço, cujo valor está diretamente ligado à sua capacidade de atender às demandas do negócio com eficiência, disponibilidade e previsibilidade (AXELOS, 2019).

Em consonância com essa abordagem, observa-se uma mudança no tratamento financeiro e patrimonial dos recursos de TI, na qual itens anteriormente incorporados ao inventário do órgão passam a ser contratados como serviços de alta disponibilidade como, por exemplo, estações de trabalho que deixam de ser adquiridas como bens permanentes e passam a integrar modelos como Device as a Service (DaaS), com níveis de serviço (SLA) definidos e responsabilidade operacional atribuída ao fornecedor.

2. JUSTIFICATIVA

As instituições públicas são regidas por um conjunto de normativos que, embora evoluam ao longo do tempo, nem sempre acompanham com a mesma velocidade as transformações tecnológicas. Nesse cenário, a abordagem tradicional de aquisição direta de bens,

historicamente tratada como investimento patrimonial (CAPEX), passa a apresentar limitações relevantes diante das demandas contemporâneas, especialmente no contexto da Tecnologia da Informação.

A rápida evolução tecnológica reduz significativamente o ciclo de vida útil dos equipamentos de Tecnologia da Informação, impactando diretamente sua eficiência operacional e seu valor econômico. Equipamentos que anteriormente possuíam maior longevidade passam a apresentar perda de desempenho em períodos cada vez mais curtos, exigindo substituições frequentes para a manutenção de níveis adequados de produtividade e continuidade dos serviços.

Sob a ótica contábil, considerando de acordo com a receita federal a depreciação linear de aproximadamente 20% ao ano, um ativo de TI atinge valor residual próximo de zero em um período de cinco anos (BRASIL, 2017). Ainda assim, tais ativos continuam gerando custos associados à manutenção, suporte técnico e eventuais indisponibilidades, o que evidencia uma ineficiência na alocação de recursos públicos e reforça a necessidade de revisão dos modelos tradicionais de gestão patrimonial.

Além da desvalorização ao longo do tempo, a aquisição direta incorpora custos operacionais indiretos frequentemente não considerados no momento da contratação inicial. Despesas com manutenção corretiva fora do período de garantia, logística reversa para descarte ambientalmente adequado de resíduos eletrônicos, suporte técnico especializado, deslocamento de equipes e gestão de estoques de peças de reposição contribuem significativamente para a elevação do custo real de posse dos ativos.

Estudos de mercado indicam que uma parcela expressiva frequentemente superior a 50% do custo total de ativos de Tecnologia da Informação está associada a despesas operacionais ao longo de seu ciclo de vida, e não ao investimento inicial de aquisição. Esse cenário reforça a importância da análise do Custo Total de Propriedade (Total Cost of Ownership – TCO), evidenciando que o valor de aquisição representa apenas uma fração do custo total efetivamente incorrido pela Administração Pública.

Nesse contexto, a transição para abordagens baseadas na contratação de serviços, como o leasing operacional e o modelo Device as a Service (DaaS), apresenta-se como alternativa estratégica para mitigar tais ineficiências. Ao transferir a responsabilidade

pela gestão do ciclo de vida dos equipamentos ao fornecedor contratado, esses modelos permitem que a Administração Pública mantenha um ambiente tecnológico atualizado, com maior previsibilidade de custos e redução de riscos operacionais.

Adicionalmente, essa abordagem reduz a necessidade de processos licitatórios fragmentados para aquisição de peças, manutenção corretiva ou substituição emergencial de equipamentos, promovendo maior eficiência administrativa e melhor gestão do tempo e dos recursos institucionais.

Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, observa-se uma ampliação significativa das possibilidades de contratação no âmbito da administração pública, especialmente ao prever mecanismos que contemplem não apenas a aquisição de bens, mas também sua locação e a contratação de serviços de forma integrada. Tal avanço normativo representa uma mudança estrutural relevante, ao permitir a adoção de estratégias mais flexíveis e alinhadas às necessidades contemporâneas da gestão pública (BRASIL, 2021).

Nesse sentido, o Art. 6º da referida legislação, ao tratar do sistema de registro de preços, possibilita a formalização de contratações futuras que envolvam tanto a aquisição quanto a locação de bens, criando um ambiente juridicamente seguro para a implementação de modelos como o leasing operacional, especialmente no contexto de bens de rápida obsolescência, como os ativos de Tecnologia da Informação.

Complementarmente, a Instrução Normativa SGD/ME nº 94/2022 estabelece diretrizes estruturadas para o planejamento das contratações de soluções de Tecnologia da Informação, destacando a obrigatoriedade da realização de análises comparativas entre alternativas técnica e economicamente viáveis (BRASIL, 2022). Essa análise inclui, de forma expressa, o cálculo do Custo Total de Propriedade (TCO), considerando todos os custos envolvidos ao longo do ciclo de vida da solução, tais como aquisição, implantação, manutenção, suporte técnico, treinamento e eventual substituição.

Além disso, a normativa exige a elaboração de memória de cálculo detalhada, que permita a rastreabilidade e verificação das premissas adotadas, bem como a apresentação de declaração formal de viabilidade da contratação, fundamentada em critérios de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade. Tais exigências reforçam a necessidade de decisões

baseadas em evidências, alinhadas às boas práticas de governança pública.

Diante desse contexto, torna-se tecnicamente e juridicamente viável a transição de um modelo centrado na aquisição direta de ativos para uma estratégia orientada à contratação de serviços (OPEX), como o leasing operacional ou soluções do tipo Device as a Service (DaaS). Essa mudança possibilita maior previsibilidade orçamentária, otimização do TCO, redução dos riscos associados à obsolescência tecnológica e melhoria na qualidade e continuidade dos serviços prestados à sociedade.

Adicionalmente, em ambientes caracterizados por grande volume de ativos computacionais, a manutenção de equipamentos obsoletos tende a elevar significativamente a quantidade de incidentes, aumentar o custo operacional indireto e comprometer a produtividade dos usuários finais. Esse cenário pode impactar diretamente a eficiência dos serviços públicos e gerar riscos à sua continuidade, evidenciando a necessidade de adoção de estratégias mais modernas e eficientes de gestão tecnológica.

Por fim, essa mudança de paradigma está alinhada às boas práticas de governança de Tecnologia da Informação, as quais priorizam a entrega de valor por meio de serviços, em detrimento da simples posse de ativos. Tal abordagem promove maior aderência às necessidades institucionais, fortalece a sustentabilidade do gasto público no longo prazo e contribui para a construção de uma administração pública mais eficiente, resiliente e orientada a resultados.

3. OBJETIVOS

Avaliar os impactos do chamado “custo-Brasil” ou, de forma mais específica, das ineficiências estruturais do processo de contratação pública na formação de preços em licitações, considerando fatores como prazos de pagamento, riscos contratuais e custos financeiros incorporados pelos fornecedores.

Analisar como a previsibilidade limitada de pagamentos por parte da Administração Pública influencia o comportamento dos fornecedores, resultando na elevação dos valores ofertados em processos licitatórios, muitas vezes em patamares que podem ultrapassar de 20% a 30% do valor de mercado dos bens adquiridos.

Demonstrar, sob a ótica do Custo Total de Propriedade (TCO), que o modelo de aquisição direta de equipamentos de TI (CAPEX), além de concentrar

elevados desembolsos iniciais, não contempla adequadamente custos indiretos relevantes, como manutenção, suporte técnico, substituição de componentes, gestão operacional e impactos decorrentes da obsolescência tecnológica.

Evidenciar que, em cenários de aquisição em escala como a compra de dezenas ou centenas de equipamentos, pequenas variações percentuais no valor unitário resultam em impactos financeiros expressivos, comprometendo a eficiência do gasto público e a alocação racional de recursos.

Como exemplo ilustrativo, considera-se a aquisição de estações de trabalho de configuração básica, compostas por monitor, teclado, mouse e unidade de processamento com especificações intermediárias (8GB de memória RAM, armazenamento SSD de 250GB e processadores da linha Intel i3/i5 ou AMD Ryzen 5). Tais equipamentos apresentam, no mercado, valores médios entre R\$3.000,00 e R\$4.000,00.

Entretanto, em processos licitatórios, é comum a aplicação de acréscimos decorrentes dos riscos assumidos pelos fornecedores, como atrasos de pagamento e custos financeiros associados. Considerando variações de 10%, 20% e até 30% sobre o valor de referência, o preço unitário pode atingir aproximadamente R\$4.400,00, R\$4.800,00 e R\$5.200,00, respectivamente.

Quando extrapolado para um cenário de aquisição de 50 equipamentos, o impacto financeiro total pode alcançar aproximadamente R\$260.000,00. Sob a ótica contábil, esse montante será integralmente desembolsado no momento da aquisição, caracterizando despesa de capital (CAPEX), e estará sujeito à depreciação ao longo do tempo, atingindo valor residual próximo de zero ao final de cinco anos.

Adicionalmente, esse modelo não contempla, de forma estruturada, os custos operacionais ao longo do ciclo de vida dos ativos, como manutenção corretiva, substituição de peças, suporte técnico especializado, consumo energético e gestão do parque computacional, os quais contribuem significativamente para o aumento do custo real de posse.

Analisar, nesse contexto, como a adoção de modelos baseados em serviços (OPEX), como o leasing operacional e o Device as a Service (DaaS), pode mitigar tais ineficiências, promovendo melhor distribuição dos custos ao longo do tempo, maior previsibilidade

orçamentária e redução dos riscos associados à obsolescência tecnológica.

Correlacionar essa abordagem com as boas práticas de gestão e governança de Tecnologia da Informação, com base nos frameworks ITIL (Information Technology Infrastructure Library) e COBIT (Control Objectives for Information and Related Technologies), que orientam a transição de uma gestão centrada em ativos para um modelo orientado à entrega de valor por meio de serviços.

Sob a perspectiva do ITIL, destaca-se o enfoque na gestão do ciclo de vida dos serviços, na garantia de níveis de serviço (SLA) e na melhoria contínua, aspectos diretamente favorecidos por modelos como o DaaS. Já no contexto do COBIT, a adoção de modelos baseados em serviços contribui para o alinhamento entre TI e objetivos institucionais, promovendo maior controle, transparência e geração de valor a partir dos investimentos realizados.

Por fim, busca-se demonstrar que a transição do modelo tradicional de aquisição para abordagens baseadas em serviços não representa apenas uma mudança operacional, mas uma evolução estratégica na forma como a Tecnologia da Informação é planejada, contratada e gerida no setor público, contribuindo para a sustentabilidade financeira, eficiência administrativa e melhoria contínua dos serviços prestados.

Ainda que, em cenários iniciais, o modelo de leasing operacional possa apresentar custo nominal superior ao da aquisição direta, sua análise sob a perspectiva do Retorno sobre Investimento (ROI) tende a se mostrar mais vantajosa ao considerar os benefícios gerados ao longo do ciclo de vida da solução. Diferentemente de uma análise centrada exclusivamente no custo, o ROI estabelece uma relação entre o investimento realizado e o valor entregue, incorporando ganhos indiretos como aumento de produtividade, redução de indisponibilidades, mitigação de riscos operacionais e maior previsibilidade orçamentária.

No contexto da ITIL 4, essa abordagem está diretamente alinhada ao conceito de criação de valor (Value Creation), no qual serviços devem gerar resultados desejados para os stakeholders, combinando utilidade (fitness for purpose) e garantia (fitness for use). Nesse sentido, modelos como o Device as a Service (DaaS) reforçam a capacidade da TI de entregar serviços com níveis adequados de disponibilidade, capacidade e

continuidade, deslocando o foco da posse de ativos para a efetiva geração de valor ao negócio.

Assim, sob a ótica das boas práticas de gestão de serviços, o critério decisório não deve se limitar ao menor custo inicial, mas sim à solução que maximize o valor entregue ao longo do tempo, em alinhamento com os objetivos estratégicos da organização. Na perspectiva da ITIL, o valor não está no menor custo, mas na melhor entrega.

Sob uma perspectiva estratégica, a adoção de modelos como o leasing operacional e o Device as a Service (DaaS) pode ser compreendida não apenas como uma alternativa ao modelo tradicional de aquisição de ativos, mas como um passo inicial em um processo mais amplo de transformação organizacional na gestão de Tecnologia da Informação.

Nesse contexto, tais modelos atuam como mecanismos de transição, permitindo à Administração Pública migrar gradualmente de uma abordagem centrada na posse de ativos (CAPEX) para um modelo orientado à prestação de serviços (OPEX), com menor exposição a riscos operacionais e maior previsibilidade financeira.

Essa transição progressiva faz muito mais do que apenas trocar equipamentos; ela constrói os alicerces necessários para que a instituição adote modelos de gestão muito mais maduros e inteligentes, como o *outsourcing* integral de serviços de TI. Nesse cenário, a responsabilidade pesada de manter as máquinas rodando, cuidar de cada manutenção e garantir que a tecnologia não pare no tempo é compartilhada ou transferida para parceiros que respiram tecnologia 24 horas por dia. Isso gera um ganho humano inestimável: permite que a equipe interna de TI pare de “apagar incêndios” técnicos e passe a gastar sua energia e talento em atividades que realmente mudam o jogo focando em projetos estratégicos e naquelas atividades finalísticas que impactam diretamente a vida de quem utiliza os serviços públicos.

Quando olhamos pelo prisma das boas práticas de governança, percebemos que frameworks como a ITIL 4 não estão apenas ditando regras, mas sim nos ensinando a priorizar o que realmente tem valor. O foco deixa de ser o “ter o computador” e passa a ser o “ter o serviço disponível para trabalhar”. Na mesma linha, o COBIT nos lembra que cada centavo investido em tecnologia precisa estar de mãos dadas com os objetivos da instituição. Não se trata apenas

de gastar o orçamento, mas de buscar a realização de benefícios reais e a otimização de cada recurso público, garantindo que o investimento se transforme em produtividade e bem-estar para o servidor e para a sociedade.

Dessa forma, o leasing operacional deixa de ser visto como uma simples “saída tática” para trocar computadores velhos e assume o papel de um verdadeiro vetor estratégico de mudança. Ele é o primeiro passo de uma caminhada pedagógica dentro da organização, que ensina gestores e equipes a lidar com modelos mais eficientes, escaláveis e, acima de tudo, orientados a resultados concretos. É o amadurecimento de uma cultura que entende que a tecnologia deve ser uma aliada silenciosa e eficiente, permitindo que a Administração Pública evolua de uma gestão de inventário para uma gestão de excelência, onde o foco final é sempre a qualidade do serviço prestado ao cidadão.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O embasamento deste estudo fundamenta-se na convergência entre o novo regime de contratações públicas brasileiras e os principais frameworks globais de governança e gestão de serviços de Tecnologia da Informação.

4.1. A Lei nº 14.133/2021 e a Eficiência Administrativa: A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos consolidou princípios como a eficácia e a economicidade, introduzindo instrumentos que favorecem o planejamento de longo prazo. O Art. 18 da referida lei destaca a fase preparatória como o momento crítico para a caracterização do interesse público, exigindo o Estudo Técnico Preliminar (ETP). Nesse cenário, a legislação permite a adoção de modelos de locação e prestação de serviços integrados (Art. 6º, inciso XLVIII), oferecendo o suporte jurídico necessário para a transição de modelos de aquisição definitiva para o uso temporário e renovável de ativos.

4.2 Instrução Normativa SGD/ME nº 94/2022 e o Planejamento de TIC A IN 94/2022 estabelece o rito obrigatório para a contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação. O normativo reforça a necessidade de um Documento de Oficialização da Demanda (DFD) e, crucialmente, do Estudo Técnico Preliminar (ETP). Segundo a norma, a Administração deve realizar uma análise comparativa de soluções, considerando não apenas o custo

de aquisição, mas o Custo Total de Propriedade (TCO). Essa diretriz é o que fundamenta tecnicamente a escolha pelo leasing ou *Device as a Service* (DaaS), uma vez que obriga o gestor a colocar na balança os custos de manutenção, suporte, treinamento e descarte, muitas vezes ignorados no modelo de compra direta.

4.3. Governança de TI: ITIL v4 e COBIT 2019: A biblioteca ITIL v4 (Information Technology Infrastructure Library) desloca o foco da gestão de ativos isolados para o conceito de Sistema de Valor de Serviço (SVS). Sob essa ótica, o valor não reside na propriedade do hardware, mas na utilidade e garantia que o serviço provê ao negócio. Complementarmente, o framework COBIT 2019 (Control Objectives for Information and Related Technologies) orienta que a governança de TI deve assegurar a realização de benefícios e a otimização de riscos e recursos. A adoção do leasing operacional alinha-se a esses frameworks ao permitir que a TI responda com agilidade às mudanças de demanda, mantendo a continuidade operacional e a conformidade normativa.

4.4. Gestão de Ativos e a ISO/IEC 19770 A norma internacional ISO/IEC 19770 provê as diretrizes para a Gestão de Ativos de TI (ITAM), enfatizando a importância do controle sobre o ciclo de vida completo do hardware do planejamento ao descarte. O referencial teórico aponta que a gestão eficiente de ativos em larga escala é otimizada quando a responsabilidade pela manutenção e atualização tecnológica é compartilhada com parceiros estratégicos. Isso reduz o custo total de propriedade (TCO) e garante que a organização não retenha ativos depreciados que oneram o orçamento público sem prover o retorno esperado em produtividade.

5. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza qualitativa e caráter exploratório, voltado à análise crítica de modelos de contratação de ativos de Tecnologia da Informação (TI) no contexto da Administração Pública brasileira. O caráter exploratório justifica-se pela necessidade de investigar o fenômeno da transição de modelos de propriedade para modelos de serviço, um tema de alta relevância diante da recente atualização do marco regulatório nacional. O procedimento metodológico fundamenta-se na pesquisa bibliográfica e documental, estruturado de forma a promover a convergência

entre o ordenamento jurídico vigente e os principais frameworks internacionais de governança e gestão de serviços de TI.

A coleta de dados foi realizada de forma sistemática por meio do levantamento de fontes primárias e secundárias, abrangendo as seguintes frentes de investigação:

5.1. Análise Normativa e Legal:

Esta etapa consistiu no exame exaustivo da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e da Instrução Normativa SGD/ME nº 94/2022. O foco da análise recaiu sobre os dispositivos que regem a fase preparatória das contratações, especificamente o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a Análise de Viabilidade Econômica. Investigou-se como a nova legislação recepciona modelos de locação de bens e prestação de serviços integrados, buscando o embasamento jurídico necessário para a justificativa de modelos de uso temporário em detrimento da aquisição definitiva.

5.2. Revisão de Frameworks de Governança e Melhores Práticas:

Para sustentar a análise técnica, procedeu-se ao estudo das diretrizes contidas na ITIL v4 (Information Technology Infrastructure Library), no COBIT 2019 (Control Objectives for Information and Related Technologies) e na norma técnica ISO/IEC 19770 (IT Asset Management). O objetivo foi correlacionar a gestão de ativos de hardware com os conceitos de Sistema de Valor de Serviço (SVS) e entrega de valor (Value Creation). Esta etapa permitiu fundamentar como a eficiência operacional é alcançada quando o foco da gestão se desloca do objeto físico (hardware) para o serviço e o resultado que ele provê à instituição.

5.3. Análise Comparativa de Custos e Modelagem Financeira:

A pesquisa utilizou o método de análise do Custo Total de Propriedade (Total Cost of Ownership – TCO) para confrontar estruturalmente o modelo de despesa de capital (CAPEX), baseado na aquisição direta de bens, com o modelo de despesa operacional (OPEX), materializado pelo leasing operacional e pelo modelo *Device as a Service* (DaaS). O TCO foi a métrica central para mensurar não apenas o valor de face dos equipamentos, mas todos os custos ocultos e indiretos,

como manutenção, suporte, logística reversa e depreciação tecnológica.

5.4. Estudo de Caso Hipotético e Projeções Financeiras:

Para a demonstração prática dos impactos financeiros e operacionais, a pesquisa empregou uma simulação baseada em um estudo de caso hipotético. Utilizaram-se valores médios de mercado para estações de trabalho de configuração intermediária, sobre os quais foram aplicados índices projetados do chamado “custo-Brasil”. Foram simuladas variações de 10%, 20% e 30% nos preços unitários para representar o comportamento típico de licitações públicas, onde fatores como riscos contratuais e prazos de pagamento elevam o valor final. A partir dessa base, realizou-se o cálculo do Retorno sobre o Investimento (ROI), permitindo uma avaliação comparativa da eficiência orçamentária no longo prazo (ciclo de 60 meses).

Por fim, os dados e evidências coletados foram sintetizados sob a ótica da governança pública contemporânea. O esforço analítico buscou identificar em que medida a transição para modelos orientados a serviço contribui para a sustentabilidade fiscal, a previsibilidade orçamentária e a continuidade operacional da Administração Pública, culminando em recomendações estratégicas para a modernização da gestão de ativos de TIC.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados deste estudo indicam que a adoção do leasing operacional, com o objetivo central de mitigar a obsolescência tecnológica, consolida-se como uma ferramenta de modernização da máquina pública. Para além da atualização do parque computacional, a transição para este modelo exige e promove uma mudança na cultura organizacional, deslocando a percepção da TI de um setor de suporte baseado em ativos para uma unidade estratégica orientada a serviços.

Observa-se que o leasing funciona como um “método meio”, ou seja, um estágio de transição necessário para elevar a maturidade administrativa do órgão. Ao desonerar a equipe técnica da gestão direta do hardware, cria-se o ambiente propício para a migração definitiva rumo ao *outsourcing* (terceirização total da infraestrutura e serviços). Essa evolução permite que o gestor de TI e a alta administração concentrem seus esforços e recursos orçamentários em

projetos de inovação e na melhoria direta da prestação de serviços ao cidadão, em vez de despendar energia na manutenção de ativos legados.

Entretanto, os resultados reforçam que, embora o leasing operacional seja um vetor de modernização, sua implementação exige uma matriz de riscos bem definida para evitar a dependência tecnológica excessiva de um único fornecedor, fenômeno conhecido como *vendor lock-in*. Esse risco manifesta-se quando a Administração Pública se vê impossibilitada de migrar para outro prestador ou retomar a operação própria devido a barreiras técnicas, formatos de dados proprietários ou custos de saída proibitivos. Para mitigar tal cenário, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve estabelecer critérios rigorosos de interoperabilidade e reversibilidade, garantindo que, ao fim do contrato, a transição para um novo modelo ou fornecedor ocorra sem a perda de integridade dos serviços ou dados.

Outro ponto crítico reside na execução logística e na continuidade operacional. A desoneração da gestão do hardware não deve significar a perda de controle sobre a disponibilidade do ambiente. Por isso, o contrato deve ser robusto na definição de Acordos de Nível de Serviço (SLAs), prevendo multas e sanções proporcionais ao impacto de eventuais falhas. Um mecanismo de proteção essencial é a exigência de estoques de contingência (*buffer*) mantidos nas dependências da contratante ou em locais de fácil acesso, garantindo a substituição imediata de ativos em casos de incidentes críticos, sem que o órgão fique à mercê exclusivamente do fluxo logístico externo do fornecedor.

É fundamental perceber que os riscos que cercam o modelo de leasing não devem ser vistos como barreiras, mas como um termômetro da nossa própria maturidade para fiscalizar o que contratamos. Na prática, o leasing traz um fôlego novo para o orçamento ao trocar aquele peso incerto das manutenções de emergência por uma despesa que sabemos exatamente quanto custará no final do mês (OPEX). Essa mudança para um modelo de serviço retira da Administração Pública o fardo de lidar com equipamentos que envelhecem rápido demais e permite um planejamento financeiro muito mais pé no chão, evitando aqueles gastos enormes e repentinos que a compra direta (CAPEX) exige de tempos em tempos.

Contudo, para que essa engrenagem funcione, o sucesso não depende apenas do contrato assinado, mas de uma mudança real na postura de quem fiscaliza. O gestor de TI passa por uma transformação necessária: ele deixa de ser visto apenas como o “técnico que conserta máquinas” ou o responsável por um depósito de peças velhas para assumir um papel muito mais estratégico. Agora, sua missão é gerir contratos e garantir que o valor prometido na licitação chegue de fato à ponta, ou seja, ao servidor que precisa trabalhar. O foco sai da posse física do computador e vai para a garantia de que o serviço esteja disponível e funcionando bem.

Essa mudança de visão é o que prepara o terreno para um estágio de gestão mais avançado, o *outsourcing*. Ao aprendermos a gerenciar o hardware como um serviço, estamos, na verdade, exercitando a nossa capacidade de cobrar resultados e níveis de qualidade (SLAs) uma competência essencial para quem deseja modernizar o setor público. O equilíbrio entre economizar dinheiro e manter a segurança da instituição é o que permite à TI deixar de ser vista como um centro de custos para ser reconhecida como um motor de agilidade. No fim das contas, o leasing bem planejado protege o interesse público e garante que a tecnologia sirva às pessoas, e não o contrário, desde que o planejamento antecipe as falhas e mantenha a nossa soberania sobre as ferramentas de trabalho.

7. CONCLUSÃO

A presente pesquisa permitiu uma análise profunda sobre a transição dos modelos de gestão de ativos de Tecnologia da Informação na Administração Pública, confrontando a herança de uma gestão baseada na posse física com as exigências de agilidade da Quarta Revolução Industrial. Ao encerrar este estudo, é possível sintetizar os achados sob três dimensões críticas: a eficiência operacional, a conformidade normativa e a entrega de valor público.

Os resultados deste estudo deixam claro que insistir no modelo tradicional de aquisição direta (CAPEX) hoje é, mais do que uma escolha técnica, um anacronismo financeiro. Ao mergulharmos na análise do Custo Total de Propriedade (TCO), percebemos que o preço de etiqueta de um computador é apenas a ponta do iceberg. Sob a superfície, escondem-se gastos com manutenção fora da garantia, suporte especializado e logística que, muitas vezes, acabam custando mais

caro que o próprio investimento inicial. No contexto brasileiro, esse cenário é agravado por entraves licitatórios que elevam preços em até 30% em relação ao varejo, criando um ciclo onde o Estado paga caro por equipamentos que se tornam obsoletos muito antes de sua baixa contábil. Em contrapartida, modelos como o Leasing Operacional e o *Device as a Service* (DaaS) surgem como soluções inteligentes, transformando essa ineficiência em previsibilidade orçamentária (OPEX) e transferindo o risco tecnológico para quem melhor pode gerenciá-lo: o setor privado.

Diante disso, a pergunta que guiou esta pesquisa sobre a viabilidade dessa migração no setor público encontra uma resposta afirmativa e robusta. Juridicamente, estamos amparados pela Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e pela IN SGD/ME nº 94/2022, que não só permitem, como incentivam decisões baseadas no TCO. Tecnicamente, a chave está em mudar o foco do “objeto” para o “serviço”: o Estado deixa de comprar o computador para garantir a disponibilidade da estação de trabalho. Essa mudança de perspectiva resolve o problema histórico do sucateamento nas repartições, garantindo que o servidor público tenha ferramentas sempre atualizadas e protegidas por níveis de serviço (SLA) que preservam sua produtividade.

Mais do que uma comparação de custos, a principal contribuição deste trabalho é a desmistificação do leasing como algo “oneroso”. Ao integrarmos frameworks de governança como ITIL v4 e COBIT 2019, fica evidente que o valor real para a sociedade não está no tamanho do patrimônio inventariado, mas na continuidade e eficiência das políticas públicas. Este estudo oferece um roteiro para que gestores tomem decisões mais conscientes e estratégicas. Afinal, ao adotar o leasing, a TI deixa de ser um “setor de manutenção” para se tornar um agente de transformação digital. Trata-se de uma escolha que vai além da tecnologia; é um compromisso com a sustentabilidade fiscal, a eficiência administrativa e, acima de tudo, com a excelência do serviço entregue ao cidadão.

8. Referências

1. BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.
2. BRASIL. Ministério da Economia. Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022. Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2022.
3. AXELOS. ITIL Foundation: ITIL 4 Edition. London: The Stationery Office, 2019.
4. ISACA. COBIT 2019 Framework: Governance and Management Objectives. Schaumburg: ISACA, 2019.
5. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. ISO/IEC 19770-1:2017. Information technology IT asset management Part 1: IT asset management systems Requirements. Geneva: ISO, 2017.
6. GARTNER, Inc. Understanding Total Cost of Ownership (TCO). Stamford: Gartner Research, 2020.
7. BRASIL. Receita Federal. Instrução Normativa nº 1.700, de 14 de março de 2017. Dispõe sobre a determinação e o pagamento do imposto sobre a renda e da contribuição social sobre o lucro líquido das pessoas jurídicas. Brasília: RFB, 2017. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=81268>. Acesso em: 31 mar. 2026

Equilíbrio fiscal, governança orçamentária e capacidade de investimento: evidências a partir do estado do Espírito Santo

- **Juliani Nunes Campos Johanson**

Secretaria de Economia e Planejamento do Espírito Santo, Brasil
E-mail: juliani.campos@sep.es.gov.br

- **Micaele Martins de Carvalho**

Secretaria de Economia e Planejamento do Espírito Santo, Brasil
E-mail: micaele.carvalho@sep.es.gov.br

- **Janaina do Nascimento Valois**

Secretaria de Economia e Planejamento do Espírito Santo, Brasil
E-mail: janaina.valois@sep.es.gov.br

- **Álvaro Rogério Duboc Fajardo**

Secretaria de Economia e Planejamento do Estado do Espírito Santo, Brasil
E-mail: alvaro.duboc@sep.es.gov.br

Resumo

O presente artigo analisa a experiência do Espírito Santo sob a ótica da governança orçamentária integrada e da avaliação de gastos e investimentos públicos, examinando como a arquitetura institucional da Secretaria de Economia e Planejamento (SEP), estruturada em subsecretarias complementares de orçamento, planejamento e projetos, e captação de recursos, operacionaliza a integração entre planejamento de médio e longo prazo, disciplina fiscal e execução de investimentos. A relevância do estudo é reforçada por evidências empíricas da literatura nacional que demonstram que, na média dos estados brasileiros, as metas fiscais de curto prazo operam de forma dissociada das decisões de investimento (JOHANSON, 2019), tornando o caso capixaba uma exceção analiticamente relevante. O estudo de caso adota abordagem qualitativa e descritivo-analítica, combinando análise institucional com exame comparativo temporal de indicadores fiscais e de investimento público, a partir de dados secundários oficiais. Os resultados evidenciam que a sustentabilidade fiscal, quando institucionalizada por meio de regras claras, planejamento consistente e governança integrada, pode ampliar, e não restringir, a capacidade estatal de investir e de induzir o desenvolvimento econômico e social. O caso examinado contribui para o debate sobre governança orçamentária subnacional no federalismo brasileiro, sinalizando caminhos para a superação do dilema entre disciplina fiscal e capacidade de investimento.

Palavras-chave: Governança Orçamentária. Avaliação de Gastos Públicos. Investimento Público. Planejamento Governamental Subnacional. Federalismo Fiscal.

1. INTRODUÇÃO

O debate contemporâneo sobre finanças públicas subnacionais no Brasil tem sido marcado por dois desafios centrais: assegurar a sustentabilidade fiscal em um contexto de elevada rigidez orçamentária e, simultaneamente, preservar, ou ampliar, a capacidade

do Estado de investir em políticas públicas e infraestrutura com impacto social e territorial. A experiência recente dos estados brasileiros revela trajetórias bastante heterogêneas, nas quais desequilíbrios fiscais recorrentes coexistem com restrições severas ao investimento público, comprometendo a função do

planejamento como instrumento estruturante do desenvolvimento (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016).

No contexto federativo brasileiro, a articulação entre disciplina fiscal e ampliação do investimento público é frequentemente tratada como um dilema de difícil superação. Estados que concentram recursos em despesas de custeio e com pessoal tendem a sacrificar o investimento como variável de ajuste, deteriorando a qualidade do gasto público e comprometendo o desenvolvimento de longo prazo. Por outro lado, entes que expandem investimentos sem base fiscal sólida incorrem em desequilíbrios que comprometem a credibilidade das contas públicas e limitam o acesso a financiamentos futuros (REZENDE, 2022).

Nesse cenário, ganha relevância a análise da experiência do estado do Espírito Santo, que conseguiu conciliar disciplina fiscal, modernização do processo orçamentário e expansão consistente do investimento público. O ente se destacou nesse cenário ao alcançar, em 2025, o primeiro lugar nacional no indicador de Solidez Fiscal e o segundo lugar no pilar Infraestrutura do Ranking de Competitividade dos Estados, refletindo uma trajetória de planejamento contínuo, rigor técnico e governança integrada das finanças públicas (REZENDE, 2022).

2. JUSTIFICATIVA

A justificativa para a realização deste estudo assenta-se em três dimensões complementares. Do ponto de vista empírico, o caso capixaba constitui um caso desviante em relação ao padrão nacional documentado por Johanson (2019): enquanto a média dos estados brasileiros revela dissociação entre metas fiscais e decisões de investimento, com o investimento funcionando como variável de ajuste, o Espírito Santo combina, de forma consistente ao longo do tempo, disciplina fiscal e elevada capacidade de investimento. A análise aprofundada desse caso revelador (YIN, 2015) pode contribuir para identificar os mecanismos institucionais que sustentam essa exceção.

Do ponto de vista teórico, o estudo dialoga com dois debates relevantes na literatura de finanças públicas e planejamento governamental: (i) a relação entre sustentabilidade fiscal e qualidade do gasto público, especialmente sob a ótica das práticas de avaliação de gastos (*spending reviews*) e de gestão de investimentos públicos; e (ii) a construção de capacidades estatais subnacionais capazes de superar a lógica dos

ciclos político-orçamentários e ancorar as decisões de alocação em horizontes estratégicos de longo prazo.

3. OBJETIVOS

O presente artigo tem como objetivo geral analisar como a governança orçamentária integrada do Espírito Santo contribuiu para a construção simultânea de equilíbrio fiscal estrutural e elevada capacidade de investimento público no período 2019–2025, identificando os mecanismos institucionais que sustentam essa trajetória e situando-a no debate sobre avaliação de gastos e investimentos públicos no contexto subnacional brasileiro.

Como objetivos específicos, o estudo propõe-se a:

- a) *examinar a trajetória de equilíbrio fiscal do estado no período 2019–2025, identificando os mecanismos de controle de gastos e de geração de poupança corrente que viabilizam o investimento público;*
- b) *descrever e analisar a arquitetura institucional da Secretaria de Economia e Planejamento (SEP) e o papel de suas subsecretarias na integração entre planejamento, orçamento e execução financeira;*
- c) *analisar o nível, a consistência e a priorização estratégica dos investimentos públicos realizados, cotejando o padrão observado com as recomendações da literatura de gestão de investimentos públicos; e*
- d) *discutir as implicações da experiência capixaba para o debate sobre governança orçamentária, avaliação de gastos e desenvolvimento subnacional no federalismo brasileiro.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1. Planejamento governamental e a dominância da lógica fiscal de curto prazo no Brasil

A literatura distingue planejamento governamental, concebido como processo estratégico de antecipação e coordenação de ações orientadas ao desenvolvimento de longo prazo, de plano, entendido como instrumento operacional que organiza a atuação estatal em horizontes temporais delimitados (DE TONI, 2009 apud JOHANSON, 2019). Essa distinção é central para a análise aqui proposta, pois permite diferenciar arranjos institucionais orientados por uma lógica estratégica daqueles que se limitam à execução de

rotinas orçamentárias de curto prazo. Em especial, ela fornece base conceitual para compreender em que medida a integração entre planejamento, orçamento e execução pode alterar a capacidade estatal de produzir resultados sustentáveis ao longo do tempo.

No caso brasileiro, a trajetória do planejamento público revela um movimento pendular entre períodos de forte orientação desenvolvimentista, ancorados em estratégias nacionais de longo prazo, e fases marcadas pela predominância de uma lógica fiscal centrada no curto prazo. A partir dos anos 1990, com a consolidação de reformas institucionais e, posteriormente, com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os indicadores fiscais de resultado passaram a ocupar posição central na gestão orçamentária dos entes federativos, frequentemente em detrimento de uma abordagem integrada de planejamento voltada ao desenvolvimento (SOUZA, 2004; CARDOSO JÚNIOR, 2011 apud JOHANSON, 2019).

Como consequência, consolidou-se um arranjo no qual metas fiscais de curto prazo tendem a operar de forma relativamente dissociada das decisões estratégicas de investimento, enfraquecendo a articulação entre planejamento e orçamento. Esse quadro é agravado pela elevada rigidez orçamentária decorrente de vinculações constitucionais, especialmente em saúde, educação e pessoal, que restringem a margem de discricionariedade dos gestores públicos e limitam a capacidade de realocação de recursos conforme prioridades estratégicas (DALMONECH; TEIXEIRA; SANT'ANNA, 2011; PINHEIRO, 2006 apud JOHANSON, 2019).

Nesse contexto, a construção de espaço fiscal emerge como variável-chave para a viabilização de políticas de investimento. Mais do que resultado de ajustes conjunturais, tal espaço reflete trajetórias institucionais consistentes de gestão fiscal, nas quais a disciplina orçamentária é mobilizada não apenas como mecanismo de controle, mas como instrumento de ampliação da capacidade estatal de planejamento e ação. Esse ponto é particularmente relevante para o argumento central deste artigo, que sustenta que a sustentabilidade fiscal, quando institucionalizada, pode operar como vetor de expansão, e não de restrição, da capacidade de investimento.

Essa discussão conecta-se diretamente ao debate sobre sustentabilidade fiscal. A literatura de finanças públicas reconhece que a sustentabilidade fiscal é

condição necessária, ainda que não suficiente, para o crescimento econômico de longo prazo e para a efetividade das políticas públicas. Giambiagi e Além (2016) destacam que o equilíbrio fiscal não deve ser interpretado apenas como contenção de gastos, mas como um arranjo institucional capaz de assegurar previsibilidade, credibilidade e eficiência alocativa do orçamento público. Nessa perspectiva, a disciplina fiscal não é oposta ao investimento; ao contrário, constitui sua pré-condição ao garantir espaço fiscal e credibilidade para o financiamento de longo prazo.

No contexto brasileiro, a LRF representou uma inflexão importante ao introduzir regras, limites e mecanismos de transparência voltados à disciplina fiscal e à *accountability*. Segundo Rezende (2022), a lei induziu uma lógica de planejamento fiscal de médio prazo, cuja efetividade depende, contudo, da capacidade institucional dos entes federativos. Estados com estruturas de governança mais robustas tendem a internalizá-la não apenas como um conjunto de restrições, mas como referencial orientador de suas decisões orçamentárias, elemento que dialoga diretamente com a hipótese de que a qualidade da governança orçamentária condiciona a capacidade de investimento público.

Adicionalmente, estudos técnicos do IPEA (2022) e da Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2025) reforçam que entes com maior capacidade de planejamento e monitoramento fiscal tendem a apresentar melhor desempenho em indicadores de solvência, menor volatilidade orçamentária e maior espaço para investimentos. Essa evidência se relaciona com a literatura sobre avaliação de gastos e investimentos públicos, que enfatiza a importância de critérios técnicos de priorização, análise de desempenho e alinhamento entre despesas e resultados, dimensões que se tornam centrais quando se busca compreender como a integração entre planejamento, orçamento e execução se traduz em capacidade efetiva de investimento.

No campo dos investimentos públicos, a literatura econômica destaca que o investimento estatal exerce papel relevante na expansão da capacidade produtiva, ao gerar externalidades positivas e efeitos multiplicadores sobre a economia. Blanchard e Giavazzi (2003) alertam para os riscos de políticas fiscais excessivamente orientadas ao curto prazo, que tendem a subestimar o papel estratégico do investimento

público, sobretudo quando as regras fiscais não diferenciam adequadamente despesas correntes e gastos de capital. Para esses autores, uma regra fiscal de qualidade deveria proteger o investimento público como categoria distinta de gasto.

Por fim, a teoria dos arranjos institucionais de governança fiscal aponta que a qualidade das decisões orçamentárias depende não apenas de normas legais, mas também de capacidades organizacionais, processos técnicos e cultura institucional consolidada. A efetividade do planejamento governamental resulta, portanto, da interação entre estrutura organizacional, sistemas de informação, metodologias de avaliação e mecanismos de coordenação entre áreas de planejamento, orçamento e execução financeira (IPEA, 2022), reforçando a centralidade da integração institucional como condição para a sustentabilidade fiscal e a ampliação da capacidade de investimento.

4.2. Sustentabilidade fiscal e qualidade do gasto como fundamentos da capacidade de investimento

A sustentabilidade fiscal, conforme discutido, não se limita à manutenção de indicadores de equilíbrio, mas constitui elemento estruturante da capacidade estatal de planejar, alocar e investir de forma consistente ao longo do tempo. Sob essa perspectiva, o foco desloca-se do volume de gasto para a qualidade do gasto público, compreendida a partir dos processos de priorização, monitoramento e avaliação das despesas, dimensões que materializam, na prática, a integração entre planejamento, orçamento e execução. Giambiagi e Além (2016) destacam que o equilíbrio fiscal não deve ser interpretado apenas como contenção de gastos, mas como arranjo institucional capaz de assegurar previsibilidade, credibilidade e eficiência alocativa, e não como teto ao investimento, mas como fundamento que libera espaço orçamentário para ele.

A LRF representou uma inflexão importante ao introduzir regras, limites e mecanismos de transparência voltados à disciplina fiscal e à *accountability*. Segundo Rezende (2022), a lei induziu uma lógica de planejamento fiscal de médio prazo, cuja efetividade depende, contudo, da capacidade institucional dos entes federativos. Estados com estruturas de governança mais robustas tendem a internalizá-la não apenas como conjunto de restrições, mas como referencial orientador de suas decisões orçamentárias,

integrando-a ao ciclo de planejamento. Estudos do IPEA (2022) e da Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2025) reforçam que entes com maior capacidade de planejamento e monitoramento fiscal tendem a apresentar melhor desempenho em indicadores de solvência, menor volatilidade orçamentária e maior espaço para investimentos.

A avaliação de gastos públicos assume papel estruturante nessa governança. A OCDE (2017) sistematizou práticas de *spending reviews*, distinguindo revisões de eficiência, voltadas à racionalização de custos mantendo resultados, e revisões de efetividade, orientadas à mensuração de impactos. Quando institucionalizadas, essas práticas deixam de assumir caráter pontual e passam a operar como mecanismos permanentes de requalificação do gasto, contribuindo para o controle estrutural das despesas correntes e para a preservação do espaço fiscal destinado a investimentos. Trata-se, portanto, de instrumento-chave para transformar disciplina fiscal em capacidade efetiva de alocação estratégica.

No campo dos investimentos públicos, o referencial de Gestão de Investimentos Públicos (*Public Investment Management – PIM*), desenvolvido pelo FMI (2015), reforça a necessidade de coordenação entre funções como orientação estratégica, avaliação e seleção de projetos, financiamento, implementação e avaliação ex post. A ausência dessa integração compromete a qualidade do investimento e reduz seu retorno socioeconômico. Ademais, conforme argumentam Blanchard e Giavazzi (2003), regras fiscais que não distinguem adequadamente despesas correntes e gastos de capital tendem a tratar o investimento como variável de ajuste, fragilizando seu papel no desenvolvimento econômico.

Dessa forma, a literatura converge para uma interpretação na qual a sustentabilidade fiscal, quando articulada a mecanismos institucionais de avaliação e gestão qualificada do gasto, não restringe a ação estatal, mas amplia sua capacidade de investir de forma estável, eficiente e orientada a resultados, reforçando o argumento central deste artigo de que a disciplina fiscal, quando bem estruturada, atua como condição habilitadora do investimento público.

4.3. Ciclos político-orçamentários, governança fiscal e estabilidade das decisões de investimento

A teoria dos ciclos político-orçamentários sugere que incentivos eleitorais podem induzir comportamentos fiscais oportunistas, caracterizados pela expansão de gastos em períodos pré-eleitorais e pela deterioração do equilíbrio fiscal (ROGOFF, 1990). No contexto brasileiro, essa dinâmica se manifesta na volatilidade das decisões de investimento ao longo do ciclo eleitoral, evidenciando a influência de fatores políticos sobre a alocação de recursos públicos e, consequentemente, sobre a consistência do planejamento governamental.

A mitigação desses efeitos está associada à construção de arranjos institucionais capazes de conferir maior estabilidade às decisões orçamentárias. A literatura sobre governança fiscal destaca que a qualidade dessas decisões não depende exclusivamente de regras formais, mas também de capacidades organizacionais, processos técnicos e de uma cultura institucional orientada ao planejamento (IPEA, 2022). A articulação entre planejamento, orçamento, execução e monitoramento constitui, nesse sentido, elemento central para a construção de maior resiliência fiscal e consistência intertemporal das decisões de investimento.

Adicionalmente, no âmbito do federalismo fiscal, a heterogeneidade das capacidades estatais subnacionais implica respostas diferenciadas a contextos macroeconômicos semelhantes (REZENDE, 2022). A análise de experiências que conseguem estabilizar decisões de investimento e reduzir a influência de ciclos políticos contribui para a identificação de fatores institucionais replicáveis, oferecendo subsídios para o debate sobre o aprimoramento da governança orçamentária nos estados brasileiros. Ao articular os debates sobre planejamento, sustentabilidade fiscal, qualidade do gasto e ciclos político-orçamentários, este referencial teórico-conceitual estabelece as bases analíticas para a interpretação do caso examinado nas seções seguintes.

5. METODOLOGIA

5.1 Estratégia de pesquisa e justificativa do estudo de caso

O trabalho adota abordagem qualitativa de natureza descritivo-analítica, estruturada sob a estratégia metodológica do estudo de caso único. Conforme Yin (2015),

essa estratégia é apropriada para investigar fenômenos contemporâneos em seus contextos reais, especialmente quando o pesquisador busca compreender mecanismos causais por meio de evidências empíricas diversificadas. A opção pelo estudo de caso único é justificada por três razões: (i) a singularidade da trajetória examinada, que combina disciplina fiscal consistente e elevado volume de investimento em condições que a caracterizam como um caso revelador (YIN, 2015); (ii) a profundidade analítica requerida para descrever a arquitetura institucional da governança orçamentária; e (iii) o caráter desviante do caso em relação ao padrão nacional documentado por Johanson (2019), o que amplia seu potencial analítico e propositivo.

O protocolo de estudo de caso foi organizado em torno das quatro perguntas analíticas correspondentes aos objetivos específicos: (a) Como está estruturada a arquitetura institucional da SEP e qual seu papel na integração entre planejamento, orçamento e execução? (b) Quais mecanismos sustentam o equilíbrio fiscal estrutural do estado? (c) Como se caracterizam o volume, a consistência e a priorização estratégica dos investimentos? (d) Quais as implicações dessa experiência para o debate sobre governança orçamentária subnacional? Essas perguntas estruturam tanto a coleta de evidências quanto a análise e discussão dos resultados.

5.2 Fontes de dados, coleta e triangulação de evidências

A pesquisa utiliza dados secundários de três naturezas distintas, cujas evidências foram sistematicamente trianguladas. O primeiro conjunto compreende documentos de execução fiscal e orçamentária oficiais: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) do período 2019–2025, o Boletim da Capacidade de Pagamento dos Estados (Capag) da Secretaria do Tesouro Nacional e publicações do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (BRASIL, 2025). Esses documentos permitem reconstituir a trajetória fiscal do estado e situá-la em perspectiva comparativa nacional.

O segundo conjunto abrange documentos institucionais do próprio estado, incluindo materiais técnicos sobre a organização do ciclo de planejamento e orçamento, documentos de estruturação da SEP e suas subsecretarias, e publicações sobre o Planejamento de Longo Prazo ES 500 Anos. Esses materiais oferecem

elementos para a análise da arquitetura institucional da governança orçamentária e dos mecanismos operacionais que articulam planejamento, orçamento e execução financeira.

O terceiro conjunto reúne publicações técnicas e científicas sobre boas práticas de governança fiscal, avaliação de gastos públicos e gestão de investimentos públicos, incluindo trabalhos do IPEA, OCDE, FMI e Secretaria do Tesouro Nacional, além de dissertação que analisa empiricamente a relação entre planejamento e gestão fiscal nos estados brasileiros (JOHANSON, 2019). Esse conjunto fornece o referencial comparativo e normativo que orienta a análise, permitindo identificar em que medida as práticas observadas convergem com ou se diferenciam do padrão nacional e das recomendações especializadas.

A triangulação entre as três categorias de fontes é o principal mecanismo de validação das inferências analíticas: quando indicadores quantitativos de desempenho fiscal e de investimento são confirmados por documentos institucionais e encontram respaldo na literatura, as conclusões ganham maior sustentação empírica e teórica.

5.3 Procedimentos analíticos e categorias de análise

A análise baseia-se em dados secundários provenientes de documentos oficiais, incluindo o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), o Boletim da Capacidade de Pagamento dos Estados (Capag) e publicações da Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2025). Esses documentos possibilitam reconstituir a trajetória fiscal e orçamentária do estado em exame no período de 2019 a 2025, permitindo a identificação de tendências, padrões e eventuais rupturas relevantes para a compreensão dos resultados observados.

Complementarmente, são analisados documentos institucionais e materiais técnicos que descrevem a organização do ciclo de planejamento e orçamento no Estado, com ênfase na estrutura de governança da Secretaria de Economia e Planejamento e na articulação entre planejamento, orçamento e execução financeira. Esses materiais desempenham papel fundamental ao complementar os dados quantitativos, oferecendo subsídios para a compreensão dos mecanismos institucionais que sustentam a trajetória fiscal e de investimento identificada.

O exame comparativo temporal constitui eixo central da estratégia analítica, ao permitir a identificação de consistências e transformações ao longo do período analisado, distinguindo resultados episódicos de tendências estruturais.

As evidências empíricas são cotejadas com o referencial teórico adotado, a partir de quatro categorias analíticas centrais. A primeira refere-se à dissociação entre metas fiscais de curto prazo e planejamento de longo prazo, em diálogo com Johanson (2019) e com a literatura sobre planejamento governamental no Brasil. A segunda categoria diz respeito às práticas de avaliação permanente do desempenho orçamentário e de revisão de gastos, conforme sistematizadas pela OCDE (2017). A terceira abrange os mecanismos de priorização e financiamento do investimento público, à luz do framework de Gestão de Investimentos Públicos (PIM) do FMI (2015). Por fim, a quarta categoria trata da integração entre as funções de planejamento, orçamento e execução financeira como condição para a efetividade da governança fiscal, em diálogo com as contribuições do IPEA (2022) e de Rezende (2022).

A abordagem metodológica adotada privilegia, assim, a articulação entre evidências empíricas e referencial teórico, com o objetivo de identificar os mecanismos institucionais que explicam os resultados observados. A análise é conduzida com atenção às especificidades do contexto subnacional brasileiro, evitando generalizações indevidas, ao mesmo tempo em que busca extrair lições e contribuições relevantes para o debate sobre governança fiscal e avaliação de investimentos públicos no âmbito do federalismo brasileiro.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 Trajetória de Equilíbrio Fiscal e Capacidade de Pagamento

A análise evidencia que a trajetória de equilíbrio fiscal do estado examinado não decorre de medidas pontuais de ajuste, mas da consolidação de uma cultura institucional orientada ao planejamento, à disciplina fiscal e à gestão por resultados. Desde 2012, o Estado mantém nota A na Capacidade de Pagamento (Capag), indicador calculado pela Secretaria do Tesouro Nacional com base em critérios de endividamento, liquidez e suficiência de poupança corrente. Essa consistência, ao longo de mais de

uma década e por diferentes gestões, sinaliza que o equilíbrio fiscal possui bases institucionais robustas e não está sujeito a reversões cíclicas associadas a mudanças político-administrativas. Mais recentemente, o Estado alcançou a classificação Capag A+, exercícios de 2023 e 2024, patamar que sinaliza não apenas equilíbrio fiscal corrente, mas também robustez estrutural das finanças públicas, elevada capacidade de investimento e menor exposição a riscos fiscais de médio e longo prazos (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2024).

O controle rigoroso das despesas correntes constitui um dos pilares do equilíbrio fiscal observado. Os dados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, RREO em Foco (Estados e Municípios, 6º bimestre de 2024), corroboram esse diagnóstico ao indicar que o Espírito Santo figura entre os entes federativos com menor comprometimento da receita com despesas de pessoal, equivalente a 41% da Receita Total. Esse padrão se manteve em 2025, quando o estado novamente apresentou o menor índice de comprometimento com pessoal entre as unidades da federação, também com 41% da receita total, sendo aproximadamente 33% destinados às despesas de custeio e cerca de 20% direcionados a investimentos. Essa configuração orçamentária evidencia a geração de espaço fiscal relevante para investimentos, ao mesmo tempo em que reduz a vulnerabilidade das contas públicas a choques econômicos adversos, como variações na arrecadação tributária ou oscilações nas transferências constitucionais.

A trajetória de solvência fiscal do estado dialoga diretamente com os achados de Rezende (2022), que identifica na construção de capacidades institucionais de planejamento fiscal de médio prazo um dos determinantes do desempenho fiscal diferenciado entre os estados brasileiros. No caso examinado, a consistência ao longo do tempo sugere que o equilíbrio fiscal não é tratado como um objetivo pontual, mas como um valor institucional incorporado à cultura organizacional da administração pública estadual.

Destaca-se também o comportamento das receitas, que têm sido geridas com previsibilidade e eficiência arrecadatória. A administração tributária do estado tem investido em modernização dos sistemas de fiscalização e gestão da dívida ativa, contribuindo para ampliar a base de arrecadação sem onerar excessivamente os contribuintes. Essa combinação de

expansão das receitas com controle das despesas correntes é o que explica, em grande medida, a geração consistente de poupança corrente que financia o investimento público.

6.2 Capacidade e Estrutura do Investimento Público

A prudência fiscal do Estado do Espírito Santo assegura margem para a realização de investimentos, evitando que o custeio comprometa a execução de políticas públicas e programas prioritários. Como resultado, o ente ocupa posição de destaque entre os estados que mais investem no país. Em 2024, cerca de 20% da receita total foi direcionada a obras e projetos estruturantes, proporção incomum no contexto subnacional brasileiro. Esses investimentos alcançam todas as regiões do estado, impulsionando áreas estratégicas como infraestrutura, mobilidade, saneamento, educação, segurança pública e desenvolvimento urbano.

Esse desempenho traduz, na prática, o princípio amplamente defendido pela literatura de que a responsabilidade fiscal constitui pré-condição para o desenvolvimento sustentável. Com efeito, estudos econômicos destacam o papel dos investimentos públicos como motor do crescimento de longo prazo. Bertussi e Ellery Júnior (2012) argumentam que esses investimentos geram externalidades positivas, elevando a produtividade dos investimentos privados e promovendo ganhos de escala em diversas atividades econômicas. De forma complementar, Magalhães e Toscano (2011) ressaltam que os efeitos multiplicadores do investimento público contribuem para acelerar a expansão da capacidade produtiva e ampliar o potencial de crescimento da economia.

Por outro lado, Blanchard e Giavazzi (2003) observam que, apesar de seu papel estratégico, o investimento público nem sempre foi devidamente valorizado em políticas fiscais tradicionalmente orientadas ao curto prazo. Nesse contexto, a experiência do Espírito Santo se destaca ao demonstrar que é possível conciliar equilíbrio fiscal com elevados níveis de investimento, evidenciando que disciplina fiscal e desenvolvimento econômico não são objetivos conflitantes, mas complementares. Essa trajetória reafirma o papel do Estado como indutor de produtividade, competitividade e qualidade de vida, ao converter responsabilidade fiscal em crescimento sustentável e prosperidade social.

O estado apresenta, assim, um nível de investimento público significativamente superior à média dos demais estados brasileiros. No cenário nacional, a maioria dos estados direciona menos de 10% de suas receitas para investimentos. Essa diferença reflete a combinação entre resultados fiscais favoráveis e a priorização estratégica do investimento como instrumento central de desenvolvimento.

Ao longo do período de 2019 a 2025, o volume de investimentos pagos alcançou cerca de R\$ 21 bilhões, evidenciando uma estratégia contínua e não episódica de expansão do investimento público. Esse montante contempla projetos estruturantes em áreas como infraestrutura viária e logística, saneamento básico, mobilidade urbana, equipamentos educacionais e iniciativas de desenvolvimento econômico regional. A diversidade setorial dos investimentos sinaliza uma abordagem integrada, que articula infraestrutura econômica e social como vetores complementares do desenvolvimento.

A priorização de projetos estruturantes revela uma lógica de planejamento de médio e longo prazo, na qual o investimento não é tratado como variável residual, ajustada conforme a disponibilidade fiscal de cada exercício, mas como elemento central da estratégia governamental. Essa abordagem está alinhada às recomendações da literatura econômica (BLANCHARD; GIAVAZZI, 2003), que defendem a proteção do investimento público como categoria prioritária no âmbito das regras fiscais.

Outro aspecto relevante refere-se à distribuição territorial dos investimentos. Projetos voltados à mobilidade urbana nas regiões metropolitanas, ao saneamento em áreas rurais e à infraestrutura logística em regiões com maior potencial econômico evidenciam uma estratégia orientada à redução das desigualdades internas e ao fortalecimento da competitividade territorial. Esse padrão de alocação gera externalidades positivas que transcendem o exercício orçamentário, produzindo impactos duradouros sobre a produtividade, o bem-estar social e a atratividade para investimentos privados.

Por fim, destaca-se como elemento diferenciador a continuidade dos investimentos ao longo do ciclo eleitoral. Em contraste com o padrão descrito pela teoria dos ciclos político-orçamentários (ROGOFF, 1990), não se observam picos de investimento em anos eleitorais seguidos de retração nos períodos subsequentes.

Ao contrário, a trajetória de investimento apresenta relativa estabilidade, sugerindo que as decisões orçamentárias estão ancoradas em planejamento de médio prazo e em arranjos institucionais que mitigam a influência de incentivos políticos de curto prazo.

6.3. Modernização do Processo Orçamentário e Governança Integrada

A boa governança pública constitui o alicerce de qualquer Estado que busca planejar com visão de futuro e gerir suas finanças com responsabilidade. No Espírito Santo, o fortalecimento da governança no planejamento e no orçamento tem sido determinante para os resultados de excelência observados nos últimos anos. O Estado estruturou um modelo integrado de gestão que articula disciplina fiscal, planejamento estratégico e execução eficiente, sob a coordenação da Secretaria de Economia e Planejamento (SEP).

A SEP exerce papel central na articulação do ciclo de planejamento governamental, abrangendo desde a sustentabilidade fiscal até a entrega de políticas públicas. Sua estrutura organizacional está assentada em três Subsecretarias complementares, Orçamento (Subeo), Planejamento e Projetos (Subpepp) e Captação de Recursos (Subcap) que, de forma integrada, compõem o núcleo técnico responsável por assegurar previsibilidade, consistência e alinhamento entre planejamento, orçamento e execução.

Nesse arranjo, a Subsecretaria de Orçamento (Subeo) desempenha papel estratégico na coordenação da programação orçamentária, na elaboração de projeções fiscais e na gestão das metas de resultado. Sua atuação se baseia em análises técnicas e prospectivas do cenário econômico e fiscal, permitindo estimar com maior precisão a capacidade de financiamento do Estado e garantir a coerência entre planejamento, execução e equilíbrio das contas públicas. Um dos principais diferenciais desse modelo reside na estreita integração entre a Subeo e o Tesouro Estadual, vinculado à Secretaria da Fazenda (Sefaz). Essa articulação assegura consistência entre arrecadação e execução da despesa, viabilizando o acompanhamento contínuo da disponibilidade financeira e garantindo que cada despesa esteja efetivamente lastreada em receitas realizadas. Como resultado, consolida-se um modelo de gestão pautado pela prudência, rigor técnico e transparência, que preserva o equilíbrio fiscal e amplia o espaço para investimentos.

Complementarmente, a Subsecretaria de Planejamento e Projetos (Subepp) é responsável pela condução do planejamento governamental de médio e longo prazo, articulando a Agenda Estratégica de Governo ao planejamento de longo prazo, expresso no ES 500 Anos, que projeta o desenvolvimento capixaba até 2035. Sua atuação traduz diretrizes estratégicas em metas, indicadores e políticas públicas, promovendo maior coerência entre objetivos governamentais e instrumentos de planejamento, sempre orientada a resultados.

Por sua vez, a Subsecretaria de Captação de Recursos (Subcap) desempenha papel fundamental na mobilização de financiamentos nacionais e internacionais, ampliando a capacidade de investimento do Estado e garantindo a viabilização financeira de projetos estruturantes. Ao conectar planejamento e execução, a Subcap assegura os meios necessários para transformar prioridades estratégicas em entregas concretas à sociedade.

Esse modelo de governança integrada posiciona o Espírito Santo como referência nacional em planejamento, responsabilidade fiscal e gestão por resultados. A experiência capixaba evidencia que é possível conciliar solidez fiscal, eficiência administrativa e desenvolvimento humano, ao tratar o equilíbrio financeiro não como um fim em si mesmo, mas como instrumento para geração de valor público e melhoria da qualidade de vida da população. Assim, o Estado reafirma que governar com propósito, base técnica e visão de longo prazo constitui caminho consistente para transformar a gestão pública em motor de desenvolvimento sustentável.

Os resultados fiscais e de investimento observados ao longo do período analisado estão diretamente associados a essa modernização do processo orçamentário e à consolidação de uma governança integrada do planejamento. A articulação entre as áreas de planejamento, orçamento e finanças assegura coerência entre arrecadação, programação financeira e execução da despesa, reduzindo riscos de frustração de receitas e de expansão desordenada do gasto público.

A estrutura de governança da SEP é organizada de modo a garantir a unidade do ciclo orçamentário, desde a elaboração do Plano Plurianual (PPA) até o acompanhamento da execução física e financeira dos programas. Essa integração favorece a coerência intertemporal das decisões orçamentárias e fortalece

os mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados.

Nesse contexto, a gestão orientada a resultados emerge como elemento-chave do arranjo institucional. O planejamento de médio e longo prazo é articulado a metas, indicadores e processos contínuos de monitoramento, permitindo avaliar não apenas a execução financeira, mas também os impactos das políticas públicas. Esse modelo está alinhado às recomendações do IPEA (2022) sobre boas práticas de planejamento e orçamento no nível subnacional.

Os mecanismos de transparência e *accountability* também desempenham papel relevante na qualidade da governança fiscal. A publicação regular e tempestiva de relatórios de execução orçamentária, a disponibilização de dados em portais de transparência e a aderência aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) contribuem para a criação de um ambiente institucional de prestação de contas. Esse ambiente reforça a disciplina fiscal, limita comportamentos oportunistas e fortalece a credibilidade do Estado perante credores, parceiros institucionais e a sociedade.

Adicionalmente, a modernização dos sistemas de tecnologia da informação aplicados ao planejamento e ao orçamento constitui elemento relevante desse processo. A integração entre sistemas de arrecadação, programação orçamentária, execução financeira e monitoramento de projetos permite uma visão consolidada das finanças públicas, reduz redundâncias e inconsistências informacionais e qualifica a tomada de decisão. Embora frequentemente subestimada, essa dimensão tecnológica representa fator importante na construção de capacidades institucionais de planejamento.

Por fim, a análise evidencia a existência de metodologias estruturadas para a avaliação de projetos de investimento, baseadas em critérios técnicos de priorização e análise de viabilidade. Essa abordagem contribui para reduzir a influência de critérios discricionários na seleção de projetos, fortalecendo a racionalidade técnica das decisões de investimento e promovendo maior eficiência alocativa do gasto público.

6.4. Implicações para o Debate sobre Governança Orçamentária Subnacional

A experiência analisada oferece contribuições relevantes para o debate sobre governança orçamentária no contexto do federalismo brasileiro, sobretudo à luz das evidências apresentadas acerca da integração entre planejamento, orçamento e execução, bem como da consolidação de uma cultura institucional orientada à sustentabilidade fiscal e à capacidade de investimento.

Em primeiro lugar, o caso examinado desafia a narrativa recorrente segundo a qual os estados brasileiros estariam inexoravelmente submetidos ao dilema entre disciplina fiscal e capacidade de investimento. Conforme evidenciado nas seções anteriores, a trajetória observada demonstra que é possível conciliar equilíbrio fiscal consistente com níveis elevados e estáveis de investimento público, desde que a governança orçamentária esteja estruturada de forma integrada e orientada a resultados. Nesse sentido, a disciplina fiscal deixa de ser compreendida como restrição e passa a operar como condição habilitadora da expansão do investimento.

Em segundo lugar, a experiência reforça a centralidade das capacidades institucionais como fator determinante do desempenho fiscal e orçamentário. A existência de normas fiscais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), embora necessária, mostra-se insuficiente quando dissociada de capacidades organizacionais, técnicas e gerenciais que assegurem sua efetiva implementação. O estado analisado evidencia que a construção contínua dessas capacidades, ao longo do tempo, é elemento-chave para a resiliência fiscal, especialmente em contextos de instabilidade econômica.

Em terceiro lugar, a análise corrobora a hipótese de que a integração entre planejamento, orçamento e execução constitui condição estrutural para a efetividade da governança fiscal. Como discutido anteriormente, a fragmentação entre essas funções, ainda comum em diversos entes subnacionais, tende a gerar desalinhamentos entre prioridades estratégicas, programação orçamentária e execução financeira. Em contraste, a unidade do ciclo orçamentário, observada no caso analisado, favorece a coerência intertemporal das decisões públicas e fortalece a capacidade do Estado de transformar planejamento em resultados concretos. Trata-se, portanto, de um princípio organizacional que

deve orientar iniciativas de reforma institucional no âmbito subnacional.

Por fim, a experiência dialoga diretamente com o debate contemporâneo sobre a modernização do processo orçamentário no Brasil, incluindo as discussões em torno da Nova Lei de Finanças Públicas. As evidências apresentadas indicam que práticas como orçamentação de médio prazo, gestão orientada a resultados e avaliação sistemática de gastos públicos são não apenas desejáveis, mas viáveis no nível subnacional. Sua adoção contribui para elevar a qualidade do planejamento governamental, aprimorar a eficiência alocativa do setor público e fortalecer a governança fiscal.

Dessa forma, o caso analisado não apenas ilustra uma trajetória bem-sucedida, mas também oferece elementos concretos para a reflexão sobre caminhos institucionais capazes de superar o aparente trade-off entre disciplina fiscal e capacidade de investimento, contribuindo para o avanço do debate sobre governança orçamentária no federalismo brasileiro.

7. CONCLUSÃO

Os achados indicam que a sustentabilidade fiscal, quando institucionalizada por meio de regras claras, planejamento consistente e governança integrada, pode ampliar, e não restringir, a capacidade do Estado de investir e de induzir o desenvolvimento econômico e social.

As evidências apresentadas ao longo do trabalho demonstram que a modernização da gestão orçamentária e financeira, associada à integração entre planejamento, orçamento e execução, à gestão orientada a resultados e ao controle rigoroso das despesas correntes, configura um arranjo institucional capaz de sustentar simultaneamente estabilidade fiscal e expansão do investimento público. Mais do que um conjunto de boas práticas isoladas, trata-se de um modelo de governança que articula capacidades institucionais, coordenação intersetorial e visão estratégica de longo prazo.

Do ponto de vista teórico, o caso analisado contribui para tensionar a concepção tradicional de que a disciplina fiscal é necessariamente antagônica ao desenvolvimento. Ao contrário, a experiência evidencia que a responsabilidade fiscal pode atuar como instrumento de desenvolvimento quando combinada a estratégias consistentes de investimento,

governança robusta e cultura organizacional orientada a resultados, em linha com a literatura que enfatiza a complementaridade entre sustentabilidade fiscal e crescimento econômico (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016).

Adicionalmente, a análise contribui para o debate sobre a mitigação dos ciclos político-orçamentários no nível subnacional. A manutenção de uma trajetória relativamente estável de investimento ao longo de diferentes gestões e calendários eleitorais sugere que arranjos institucionais robustos podem reduzir a influência de incentivos de curto prazo sobre as decisões de alocação, favorecendo a continuidade das políticas públicas e a previsibilidade do planejamento governamental.

No plano das implicações práticas, os resultados indicam que a integração entre planejamento, orçamento e execução deve ser compreendida como condição estruturante da governança fiscal, e não como elemento acessório. A experiência analisada demonstra que a unidade do ciclo orçamentário, aliada à qualificação técnica da gestão e ao fortalecimento de mecanismos de avaliação de gastos e investimentos,

constitui caminho promissor para o aprimoramento da gestão pública no âmbito subnacional.

Como limitação, reconhece-se que o estudo de caso único, embora permita aprofundamento analítico, não possibilita generalizações imediatas. Pesquisas futuras podem ampliar o escopo comparativo, incorporando diferentes trajetórias estaduais, bem como aprofundar a análise de instrumentos específicos de avaliação de gastos e de gestão de investimentos públicos, contribuindo para a disseminação de práticas bem-sucedidas.

Por fim, ao dialogar com o debate contemporâneo sobre a reforma do processo orçamentário e o fortalecimento das capacidades estatais no Brasil, o presente trabalho oferece evidências de que é possível construir trajetórias fiscais sustentáveis e orientadas ao desenvolvimento. A experiência analisada demonstra que planejamento consistente, disciplina fiscal e governança integrada não apenas coexistem, mas, quando articulados, constituem os pilares de uma estratégia efetiva de desenvolvimento no contexto federativo brasileiro.

8. Referências

1. BERTUSSI, Geovana Lorena; ELLERY JÚNIOR, Roberto. Infraestrutura de transporte e crescimento econômico no Brasil. *Journal of Transport Literature*, Manaus, v. 6, n. 4, p. 101–132, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/jtl/a/GjQrGwXpLMKzdgDFn6HxQwn/abstract/?lang=pt> / . Acesso em: 08 mar. 2026.
2. BLANCHARD, Olivier; GIAVAZZI, Francesco. Improving the SGP through a proper accounting of public investment. London: Centre for Economic Policy Research, 2003. Disponível em: <https://cepr.org/publications/dp4220>. Acesso em: 08 mar. 2026.
3. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 mar. 2026.
4. BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 22 mar. 2026.
5. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. Brasília, DF: STN, 2025. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br>. Acesso em: 22 mar. 2026.
6. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Relatório Resumido da Execução Orçamentária em Foco: 6º bimestre de 2024. Brasília, DF: STN, 2024. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2026.
7. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Relatório Resumido da Execução Orçamentária em Foco: 6º bimestre de 2025. Brasília, DF: STN, 2025. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br>. Acesso em: 22 mar. 2026.
8. FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Making public investment more efficient. Washington, DC: IMF, 2015. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2026.

9. GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
10. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Governança fiscal: boas práticas para estados e municípios. Brasília, DF: IPEA, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/6b99ab59-2184-4b86-a61a-12717aa0088c/content>. Acesso em: 01 mar. 2026.
11. JOHANSON, Juliani Nunes Campos. A relação entre planejamento e gestão fiscal nos governos estaduais brasileiros. 2019. 58 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019.
12. MAGALHÃES, João Carlos; TOSCANO, Vicente. Gastos públicos e desenvolvimento econômico: efeitos multiplicadores do investimento público no Brasil. Brasília, DF: IPEA, 2011. (Texto para Discussão, n. 1.617).
13. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Value for money in government: public spending reviews. Paris: OCDE, 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/value-for-money.htm>. Acesso em: 01 mar. 2026.
14. REZENDE, Fernando. Desafios e tendências da gestão fiscal dos estados brasileiros: uma visão estratégica. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2022. Disponível em: <https://portal2.fazenda.rj.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/desafios-e-tendencias-da-gestao-fiscal-dos-estados-brasileiros-uma-visao-estrategica.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2026.
15. ROGOFF, Kenneth. Equilibrium political budget cycles. American Economic Review, Pittsburgh, v. 80, n. 1, p. 21–36, 1990.
16. YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Gestão inteligente de impressão na administração pública: controle de gastos e sustentabilidade ambiental a partir de dados e governança

- **Carlos Gabriel de Oliveira Barboza**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: gabrielcgob@gmail.com

- **Davi Severiano Juvi de Almeida**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: davijuvi@gmail.com

- **Augusto Braga Rodrigues**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: abr.rodrigues@yahoo.com.br

- **Artur Vitalino da Silva**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: arturvitalino@gmail.com

Resumo

Mesmo com o avanço da digitalização, a impressão continua consumindo parcela relevante do orçamento administrativo e produzindo impactos ambientais significativos na Administração Pública. Em organizações com múltiplas unidades, parque de impressão heterogêneo e contratos de outsourcing, o consumo tende a crescer por inércia, impulsionado por impressão por precaução, duplicidade de vias, uso excessivo de cor, configurações padrão inadequadas, baixa rastreabilidade por centro de custo e fragilidades de governança. Este artigo analisa a gestão inteligente de impressão como agenda transversal de planejamento e orçamento, articulando eficiência do gasto, sustentabilidade ambiental e governança orientada a resultados. O objetivo é apresentar e avaliar um modelo de gestão orientado a dados, indicadores e mudança comportamental, capaz de reduzir desperdícios, tornar o consumo visível e apoiar decisões administrativas mais consistentes. Metodologicamente, adotou-se um estudo de caso aplicado, de natureza quantitativa, com simulação de cenários em órgão público de grande porte, a partir de dados agregados e anonimizados do serviço corporativo de impressão. Foram comparados dois cenários: o real, com o histórico efetivamente impresso, e o estimado, com aplicação de limite mensal de 40 impressões por usuário, definido com base no padrão estatístico de consumo. Os resultados indicam potencial de redução de aproximadamente 23% no volume impresso ao longo do período analisado, com economia estimada no custo variável e diminuição do consumo de papel. Concluiu-se que a política de impressão pode ser tratada como instrumento de eficiência operacional e ambiental, desde que sustentada por indicadores, regras proporcionais, monitoramento contínuo e mecanismos formais de exceção.

Palavras-chave: Gestão inteligente de impressão; impressão sustentável; eficiência do gasto público; governança orientada a resultados; indicadores de desempenho; economia comportamental; controle de cotas de impressão; monitoramento e rastreabilidade; Green IT/Green IS.

1. INTRODUÇÃO

A digitalização da Administração Pública alterou profundamente rotinas administrativas, fluxos documentais e formas de prestação de serviços. Em muitos contextos, processos que antes dependiam quase exclusivamente de papel migraram para plataformas eletrônicas, sistemas integrados e mecanismos digitais de autenticação e tramitação. Ainda assim, a impressão permanece como prática recorrente em órgãos públicos, seja por exigências operacionais, hábitos organizacionais, baixa padronização de rotinas ou simples reprodução de comportamentos herdados de períodos anteriores. Isso significa que, mesmo em ambientes progressivamente digitalizados, o consumo de papel, toner, manutenção e locação de equipamentos continua pressionando o orçamento e gerando impactos ambientais que, muitas vezes, permanecem pouco visíveis para a gestão.

O problema não está apenas no ato de imprimir. Ele está na ausência de governança sobre a impressão. Em organizações com múltiplas unidades, contratos de outsourcing, equipamentos de diferentes portes e perfis diversos de uso, o consumo tende a se expandir sem critérios claros. Imprime-se por precaução, por duplicidade, por insegurança quanto ao trâmite digital, por configuração inadequada dos dispositivos ou por falta de visibilidade sobre o custo real da operação. Quando esse processo não é monitorado, a impressão deixa de ser percebida como escolha administrativa e passa a funcionar como despesa inercial.

Essa inércia produz pelo menos três efeitos relevantes. O primeiro é o desperdício material, expresso no uso excessivo de papel e suprimentos. O segundo é a opacidade do gasto, já que muitas instituições ainda têm dificuldade para atribuir consumo a unidades, atividades, perfis ou centros de custo específicos. O terceiro é a fragilidade de governança, caracterizada pela ausência de metas, indicadores, regras proporcionais e mecanismos de responsabilização. Nessa combinação, o problema da impressão deixa de ser apenas operacional e se torna questão de planejamento, orçamento, sustentabilidade e gestão.

O debate sobre a impressão sustentável insere-se exatamente nesse ponto de interseção. Não se trata apenas de reduzir papel por uma justificativa ambiental genérica. Trata-se de reconhecer que o uso do serviço de impressão mobiliza recursos financeiros, consome insumos, afeta contratos, produz

resíduos e revela padrões de comportamento organizacional. A impressão, portanto, pode ser observada como um campo privilegiado para a construção de políticas transversais capazes de articular eficiência administrativa, monitoramento de desempenho e compromisso ambiental.

Sob essa perspectiva, a gestão inteligente de impressão não se resume à troca de equipamentos ou à imposição de cotas arbitrárias. Ela depende de informação, governança e desenho de incentivos. A informação é necessária para tornar o consumo visível e comparável. A governança é necessária para transformar dados em metas, indicadores, regras e responsabilização. Os incentivos são necessários porque parte importante do desperdício decorre de rotinas pouco refletidas, decisões automáticas e padrões de uso que podem ser alterados sem comprometer a continuidade do trabalho.

É nesse contexto que este artigo se desenvolve. O problema central que o orienta pode ser formulado de maneira direta: como transformar a política de impressão em instrumento de eficiência do gasto público e sustentabilidade ambiental, com base em dados, critérios proporcionais e monitoramento contínuo? A questão é particularmente relevante porque, em muitos órgãos, o gasto com impressão é aceito como parte inevitável da rotina administrativa, embora sua composição, sua distribuição e seus determinantes raramente sejam tratados com o mesmo rigor aplicado a outras despesas correntes.

Com base nessa preocupação, o artigo propõe analisar a gestão inteligente de impressão como agenda transversal no ciclo de planejamento-orçamento. O argumento central é que a política de impressão pode deixar de ser mero tema de apoio administrativo e passar a ser tratada como objeto de governança orientada a resultados, com benefícios simultâneos sobre o gasto, a sustentabilidade ambiental e a transparência gerencial. Para isso, o texto adota um estudo de caso com simulação de cenários, buscando demonstrar como um modelo simples de controle, baseado em limite mensal por usuário e sustentado por dados históricos de consumo, pode apoiar decisões mais racionais sem bloquear a continuidade dos serviços.

2. JUSTIFICATIVA

A relevância do tema decorre de uma contradição frequente na Administração Pública contemporânea.

Ao mesmo tempo em que se ampliam políticas de transformação digital, interoperabilidade, processos eletrônicos e modernização administrativa, persistem práticas de impressão pouco controladas, pouco mensuradas e frequentemente naturalizadas. Em diversas organizações, a despesa com papel, suprimentos, locação e manutenção permanece dispersa entre contratos, unidades e rotinas operacionais, sem que haja clareza suficiente sobre quem imprime, quanto imprime, por que imprime e o quanto isso efetivamente custa ao órgão.

Essa situação produz efeitos relevantes. Do ponto de vista financeiro, a ausência de monitoramento detalhado dificulta identificar desperdícios, distorções de consumo e oportunidades de economia. Do ponto de vista ambiental, o excesso de impressão implica maior uso de papel, maior circulação de suprimentos, mais descarte de resíduos e ampliação da pegada material de atividades administrativas que, em muitos casos, já poderiam operar com menor intensidade de impressão. Do ponto de vista gerencial, a falta de indicadores limita a capacidade de comparar unidades, responsabilizar centros de custo, corrigir padrões inadequados e incorporar critérios de sustentabilidade às decisões de contratação e operação.

Há também uma justificativa institucional importante. Em agendas públicas transversais, como sustentabilidade e eficiência do gasto, os avanços costumam ser mais robustos quando conseguem sair do plano discursivo e ingressar em rotinas de monitoramento. A impressão sustentável se encaixa exatamente nessa lógica. Trata-se de um campo em que é possível associar redução de consumo, visibilidade orçamentária, indicadores objetivos e melhoria de governança. Isso torna o tema particularmente adequado para ser tratado no âmbito do planejamento-orçamento, em vez de permanecer restrito à esfera operacional ou patrimonial.

Outro ponto que justifica a pesquisa é a natureza comportamental do problema. Parte do consumo excessivo de impressão não decorre de necessidade formal, mas de hábitos reproduzidos ao longo do tempo: imprimir por segurança, emitir vias redundantes, deixar configuração colorida ou simplex como padrão, reenviar documentos não retirados e manter fluxos que poderiam ser revistos. Em situações assim, a simples recomendação para “imprimir menos” costuma ter efeito limitado. Torna-se necessário redesenhar o

ambiente de decisão por meio de regras, configurações padrão, rastreabilidade, feedback e incentivos compatíveis com a rotina do usuário.

A literatura sobre Green IT/Green IS, governança por resultados e economia comportamental oferece base útil para enfrentar essa dificuldade. Ao combinar tecnologia, padronização de processos e mudança no contexto de decisão, abre-se espaço para políticas mais efetivas e menos dependentes de campanhas pontuais. Isso é particularmente importante no setor público, onde políticas sustentáveis precisam demonstrar não apenas intenção normativa, mas capacidade de gerar resultados concretos, auditáveis e compatíveis com a continuidade do serviço.

Este artigo se justifica, portanto, por enfrentar um problema concreto e pouco explorado com a profundidade necessária: a gestão da impressão como política transversal de gasto e sustentabilidade. Em vez de tratar a impressão como detalhe operacional, o trabalho a posiciona como objeto de governança orientada a resultados, no qual indicadores, monitoramento, regras proporcionais e mecanismos formais de exceção podem produzir ganhos fiscais e ambientais ao mesmo tempo.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo geral

Apresentar e avaliar um modelo de gestão inteligente de impressão, orientado a dados, governança e mudança comportamental, com foco na redução de desperdícios, no controle de gastos e na promoção da sustentabilidade ambiental na Administração Pública.

3.2 Objetivos específicos

- *discutir a impressão corporativa como problema transversal de planejamento, orçamento e sustentabilidade na Administração Pública;*
- *relacionar a gestão de impressão aos referenciais de Green IT/Green IS, governança orientada a resultados e economia comportamental;*
- *analisar o padrão de consumo do serviço corporativo de impressão em órgão público de grande porte, identificando dispersão, concentração e outliers de uso;*

- *simular a aplicação de limite mensal de impressões por usuário como mecanismo de controle proporcional e estimar seu impacto sobre volume e custo variável;*
- *discutir implicações da política de impressão para governança do gasto, continuidade do serviço, responsabilização por centro de custo e sustentabilidade ambiental.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1 Green IT/Green IS e sustentabilidade organizacional

A discussão sobre sustentabilidade em ambientes organizacionais passou, nas últimas décadas, a incorporar de forma mais consistente o papel das tecnologias da informação. Nesse campo, a literatura de Green IT e Green IS procura compreender de que maneira sistemas, equipamentos, processos e práticas podem contribuir para reduzir o impacto ambiental das operações institucionais. Embora parte do debate costume se concentrar em consumo energético, data-centers e descarte de equipamentos, a impressão corporativa representa um campo igualmente relevante, especialmente em instituições de grande porte e alta capilaridade administrativa.

No domínio da impressão, sustentabilidade não deve ser compreendida apenas como redução do uso de papel. Trata-se de uma agenda mais ampla, que envolve configuração adequada de equipamentos, consolidação do parque de impressão, eficiência no uso de suprimentos, padronização de fluxos, logística reversa, descarte ambientalmente adequado e revisão contínua de práticas que reproduzem consumo desnecessário. O caráter sistêmico dessa agenda é importante porque evita soluções simplistas. Reduzir a impressão, sem reorganizar processos e sem criar mecanismos de acompanhamento, tende a produzir efeitos limitados ou temporários.

Murugesan (2008), ao discutir os princípios de Green IT, enfatiza que sustentabilidade em tecnologia depende de escolhas arquitetônicas, operacionais e gerenciais. Esse raciocínio pode ser diretamente aplicado à impressão. Equipamentos multifuncionais mais eficientes, regras de uso padronizadas, ativação de impressão frente e verso e redução de impressões coloridas constituem, em conjunto, um arranjo de

eficiência de recursos. Porém, tais medidas geram melhores resultados quando articuladas a uma política organizacional mais ampla, com capacidade de mensuração e de revisão periódica.

A ISO 14001:2015, ainda que não trate especificamente de impressão, reforça essa necessidade ao orientar sistemas de gestão ambiental baseados em identificação de aspectos relevantes, metas, monitoramento e melhoria contínua. A impressão corporativa pode ser inserida nesse quadro como aspecto ambiental mensurável, especialmente quando o consumo é elevado e gera despesa, resíduos e pressão sobre cadeias de suprimento. Nessa perspectiva, o tema deixa de ser detalhe administrativo e passa a integrar uma estratégia institucional de sustentabilidade.

4.2 Governança pública orientada a resultados e transparência do gasto

No setor público, políticas transversais ganham consistência quando se convertem em metas, indicadores e rotinas de acompanhamento. Isso vale para a segurança da informação, para compras públicas sustentáveis, para eficiência energética e, de modo semelhante, para a gestão da impressão. Sem indicadores, a administração tende a operar por percepção ou por urgência localizada. Com indicadores, torna-se possível comparar unidades, identificar padrões discrepantes, avaliar tendências, orientar correções e sustentar decisões com base em evidência.

A governança orientada a resultados é particularmente útil quando o problema envolve despesas pequenas de forma isolada, mas relevantes em conjunto. Em muitos órgãos, o custo da impressão é diluído entre contratos, suprimentos e operação, o que contribui para sua baixa visibilidade. No entanto, quando o volume é consolidado e atribuído a unidades, perfis ou centros de custo, o gasto deixa de ser invisível. Essa visibilidade é condição para responsabilização, para planejamento e para discussão mais racional sobre a necessidade de manter determinados padrões de uso.

A impressão sustentável pode, assim, ser interpretada como caso típico de eficiência operacional com impacto ambiental. Ao reduzir páginas, reimpressões, uso de cor e desperdício por jobs abandonados, a instituição melhora a transparência do gasto, economiza recursos e reduz pressão material sobre o ciclo de

suprimentos. Isso a torna especialmente relevante para o campo do planejamento-orçamento, no qual agendas transversais dependem de capacidade de mensuração e de prestação de contas.

A literatura sobre compras públicas sustentáveis, como destaca a OECD (2017), aponta que a incorporação de critérios ambientais e de eficiência em contratos públicos tende a ser mais bem-sucedida quando ancorada em evidências e mecanismos de monitoramento. No caso da impressão, isso sugere a necessidade de inserir requisitos como rastreabilidade por unidade, capacidade de controle por usuário, padrões de duplex e preto-e-branco, manutenção preventiva e destinação adequada de resíduos em processos de contratação e gestão contratual.

4.3 Economia comportamental e nudges aplicados ao uso da impressão

Parte importante do consumo excessivo de impressão não decorre de decisão racional detalhada do usuário, mas de comportamento automático. Em muitos ambientes, imprime-se porque o padrão já está configurado, porque a versão em papel parece mais segura, porque o custo individual não é visível ou porque o sistema não exige qualquer reflexão adicional antes da impressão. Nesses casos, o problema não é apenas de norma, mas de arquitetura de escolha.

É nesse ponto que a economia comportamental oferece contribuição importante. Thaler e Sunstein (2008) demonstram que pequenas mudanças no ambiente decisório podem alterar comportamentos de forma relevante, sem necessidade de proibições rígidas. Os chamados nudges funcionam justamente por reorganizar defaults, sinais, restrições leves e feedbacks, tornando a escolha mais eficiente também a escolha mais fácil ou mais provável.

Aplicado ao contexto da impressão, isso significa, por exemplo, definir frente e verso como padrão, restringir impressão colorida a perfis autorizados, exigir liberação física do job no equipamento, expirar automaticamente documentos não retirados e fornecer feedback sobre consumo individual ou por unidade. Nenhuma dessas medidas inviabiliza o trabalho. Elas apenas mudam o desenho da decisão e reduzem desperdícios que antes passavam despercebidos.

A relevância dessa abordagem para o setor público está em sua proporcionalidade. Políticas sustentáveis excessivamente restritivas tendem a enfrentar

resistência quando são percebidas como barreiras à rotina administrativa. Já intervenções calibradas, acompanhadas de comunicação clara e mecanismos formais de exceção, tendem a produzir maior aderência. Em vez de tratar todos os usuários como problema, a política passa a atuar sobre padrões de excesso, preservando a continuidade do serviço.

4.4 Dados, monitoramento e rastreabilidade como base da governança

Dados de impressão, quando devidamente organizados, permitem transformar uma despesa difusa em objeto de gestão. O total mensal de páginas, a distribuição por usuário, a comparação entre unidades, a identificação de outliers, o custo variável por página e a relação entre volume impresso e locação de equipamentos são exemplos de informações que podem apoiar decisões muito mais qualificadas do que aquelas baseadas apenas em percepções gerais de desperdício.

A análise de dispersão é especialmente útil porque mostra que médias simples podem ocultar padrões relevantes. Em muitos contextos, a maior parte dos usuários imprime pouco, enquanto uma minoria concentra volumes muito acima do padrão. Nesses casos, políticas lineares e pouco calibradas podem produzir ruído excessivo sobre a base e tratar de forma insuficiente os focos reais de consumo. O uso de ferramentas estatísticas simples, como boxplot e análise de distribuição, contribui para desenhar controles proporcionais e mais defensáveis do ponto de vista gerencial.

A rastreabilidade também tem papel central. Quando a instituição não consegue associar consumo a centros de custo, unidades ou perfis, perde-se a capacidade de responsabilização e de revisão gerencial. Por isso, a gestão inteligente de impressão depende não apenas de regras, mas de infraestrutura de monitoramento. O dado é o ponto de partida para a política; sem ele, a governança tende a ser apenas declaratória.

5. METODOLOGIA

O estudo adota abordagem quantitativa, estruturada como estudo de caso com simulação de cenários. O objetivo metodológico foi analisar o serviço de impressão corporativa de um órgão público de grande porte e estimar, com base em dados históricos, o impacto potencial de uma regra simples de controle sobre o volume impresso e o custo variável associado.

Os dados utilizados foram anonimizados e tratados de forma agregada, preservando a confidencialidade institucional e individual. A unidade de análise correspondeu ao serviço corporativo de impressão, compreendido como o conjunto de impressões realizadas em ambiente organizacional no período observado, incluindo seu volume mensal, distribuição por usuário e custos relacionados.

Foram comparados dois cenários. O primeiro corresponde ao cenário real, composto pelas impressões efetivamente realizadas no período. O segundo corresponde ao cenário estimado, obtido por meio da aplicação de limite mensal de 40 impressões por usuário, definido a partir da observação do padrão estatístico de consumo. A comparação entre os dois cenários permitiu estimar reduções absolutas e percentuais no volume impresso, bem como a economia correspondente no custo variável.

A intervenção analítica foi organizada em três etapas: diagnóstico e baseline; definição de critério e simulação de cenário; impacto financeiro e projeção.

5.1 Diagnóstico e baseline

Na primeira etapa, consolidou-se o histórico de impressões e custos ao longo de dez meses. O objetivo foi construir uma linha de base capaz de revelar o comportamento do serviço antes da aplicação da regra simulada. Foram observados, entre outros, os seguintes indicadores: volume total mensal, distribuição de impressões por usuário, custo variável de impressão, custo de locação e custo total do serviço.

A distribuição por usuário foi analisada com apoio de boxplot, com a finalidade de identificar dispersão, outliers e concentração de consumo. Esse procedimento foi importante porque permitiu verificar se o volume total resultava de comportamento relativamente homogêneo entre usuários ou se estava sendo fortemente influenciado por um grupo pequeno com padrão muito acima da maioria. A identificação dessa assimetria foi decisiva para a etapa seguinte, pois justificou a escolha de um mecanismo de controle voltado à redução de excessos sem comprometer o uso ordinário do serviço.

5.2 Definição do critério e simulação do cenário estimado

Na segunda etapa, definiu-se o critério de controle a ser aplicado no cenário estimado. O limite de

40 impressões por mês por usuário foi escolhido com base no padrão observado da distribuição real, em que parcela significativa dos usuários permanecia abaixo desse patamar, enquanto um grupo reduzido concentrava volumes muito acima da média.

A partir desse parâmetro, estimou-se qual seria o volume total impresso caso a regra tivesse sido aplicada ao conjunto de usuários no período analisado. O cálculo consistiu em comparar o volume real com o volume ajustado ao limite, permitindo mensurar a redução absoluta e o percentual correspondente. O foco da simulação não foi prever comportamento individual futuro com precisão estrita, mas oferecer uma estimativa consistente do potencial de redução sob uma política proporcional de controle.

O modelo considerou também a existência de exceções operacionais. Embora a simulação em si tenha sido construída sobre regra fixa, o desenho de governança associado ao estudo pressupõe que demandas justificadas possam ser tratadas por meio de fluxo formal, como abertura de chamado ou solicitação validada. Esse ponto é importante para preservar a continuidade do trabalho e evitar que o controle seja interpretado como bloqueio indiscriminado da atividade administrativa.

5.3 Impacto financeiro e projeção

Na terceira etapa, calculou-se o impacto financeiro da redução estimada. A economia foi apurada sobre o custo variável de impressão no período observado, uma vez que esse componente responde mais diretamente à redução do volume impresso. Em seguida, realizou-se projeção anual simples a partir do comportamento do período, com o objetivo de fornecer ordem de grandeza para tomada de decisão gerencial.

O componente de locação foi tratado separadamente, dado seu caráter predominantemente fixo no curto prazo. Isso significa que a redução do volume impresso não implica, automaticamente, queda proporcional do custo total do contrato no período imediato. A captura integral dos ganhos sobre o custo total depende de renegociação contratual, readequação de franquias, consolidação do parque ou redimensionamento de equipamentos. Essa distinção metodológica é importante para evitar a superestimação dos benefícios financeiros no curto prazo.

A análise quantitativa concentrou-se, assim, na comparação entre cenários, reportando reduções

de volume, economia no custo variável e projeção financeira. Não foi realizada etapa analítica adicional voltada, por exemplo, a modelagem econométrica, séries temporais complexas ou mensuração de impacto em chamados de suporte, pois o escopo do estudo foi delimitado à relação entre controle proporcional, volume impresso e custo associado.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 Padrão de consumo e concentração do uso

A análise do histórico de uso do serviço de impressão ao longo dos dez meses revelou um padrão de consumo bastante desigual entre os usuários. Em vez de distribuição homogênea, observou-se concentração relevante em pequeno grupo que imprime muito acima do comportamento predominante. Aproximadamente quinze usuários apresentaram volumes que distorcem a média geral, enquanto a maioria permaneceu abaixo de cem páginas por mês e parcela expressiva registrou consumo inferior a quarenta páginas mensais.

Esse achado tem implicação gerencial importante. Quando a média global é influenciada por poucos consumidores intensivos, políticas baseadas apenas em médias agregadas tendem a ser pouco eficientes. Elas podem transmitir a sensação de consumo generalizado elevado, quando, na prática, o excesso está concentrado. O boxplot e a análise de dispersão mostraram, portanto, que havia espaço para adoção de regra proporcional voltada à redução de outliers, sem afetar de forma significativa a rotina da maior parte dos usuários.

Do ponto de vista da governança, esse resultado reforça a importância de tratar a impressão com base em dados desagregados. Sem visibilidade sobre a distribuição de uso, o órgão permaneceria dependente de percepção genérica de desperdício, incapaz de identificar onde estavam os principais focos de consumo e que tipo de medida seria mais adequada para enfrentá-los.

6.2 Redução estimada do volume impresso

A aplicação simulada do limite de 40 impressões mensais por usuário indicou potencial relevante de redução do volume total. No período analisado, o volume real de 64.601 impressões cairia para aproximadamente 49.677, o que representa redução absoluta

de 14.924 páginas e diminuição da ordem de 23% do total impresso.

Esse resultado sugere que parte expressiva do consumo atual não decorre de necessidade operacional distribuída de maneira uniforme, mas de um padrão concentrado de uso que pode ser moderado por mecanismo de controle relativamente simples. A magnitude da redução é suficiente para demonstrar que políticas de cotas, quando calibradas a partir do comportamento real dos usuários, podem funcionar não como barreira indiscriminada, mas como instrumento de disciplina administrativa sobre excessos.

É importante notar que o estudo não pressupõe eliminação completa da impressão nem substituição imediata de todos os fluxos físicos por fluxos digitais. O resultado estimado aponta, antes, para uma margem concreta de racionalização. A política não parte da premissa de que toda impressão é desnecessária, mas da constatação de que o consumo atual contém um componente evitável que pode ser reduzido sem ruptura operacional significativa.

6.3 Economia de papel e implicações ambientais

A redução estimada de 14.924 impressões corresponde a 14.924 folhas que deixariam de ser consumidas no período considerado. Convertido em resmas de 500 folhas, esse volume representa aproximadamente 29,85 resmas, ou, em termos práticos, cerca de 30 resmas evitadas ao longo dos dez meses.

Embora essa conversão seja simples, seu valor analítico é importante porque torna tangível um ganho que, em geral, permanece invisível na rotina administrativa. A diminuição do volume impresso implica menor consumo de papel, mas também menor acionamento do ciclo de suprimentos: compra, armazenamento, reposição, transporte interno e descarte associado à operação de impressão. Ainda que o estudo não disponha de dados detalhados sobre ciclo de vida de toner ou cartuchos, o volume evitado já constitui evidência suficiente de redução material relevante.

Do ponto de vista ambiental, isso reforça a tese de que a política de impressão pode ser tratada como agenda transversal de sustentabilidade. O ganho ambiental não depende apenas de grandes transformações tecnológicas. Ele pode decorrer também de intervenções gerenciais simples, desde que baseadas em monitoramento, regra clara e capacidade de acompanhamento.

6.4 Impacto financeiro estimado e limites da economia de curto prazo

No campo financeiro, a simulação apontou economia estimada de R\$ 1.944,19 no custo variável de impressão no período analisado. Mantido padrão semelhante, a projeção anual aproximada alcança R\$ 2.333. Esses valores devem ser lidos com cautela e, ao mesmo tempo, com a devida relevância. Eles não significam uma transformação radical do orçamento por si sós, mas demonstram que há economia mensurável associada a uma intervenção simples e proporcional.

A análise também mostrou que o custo total do serviço não responde integralmente à redução de volume no curto prazo, pois parte relevante da despesa decorre da locação de equipamentos e de componentes contratuais mais fixos. Isso significa que a queda no custo variável precisa ser interpretada como primeiro ganho. A captura mais ampla da eficiência depende de etapa adicional de gestão contratual, que pode envolver renegociação, consolidação do parque, revisão de franquias ou redimensionamento de equipamentos.

Esse ponto é central para a discussão de planejamento-orçamento. Em políticas de eficiência, nem todo ganho aparece imediatamente na despesa total do contrato. Muitas vezes, o primeiro efeito é criar visibilidade, reduzir desperdício e gerar evidência para reestruturar etapas posteriores da despesa. No caso da impressão, a economia variável estimada funciona como sinal importante de que o serviço pode ser reorganizado com base em dados, abrindo caminho para decisões contratuais mais consistentes no médio prazo.

6.5 Governança, exceções e continuidade do serviço

O estudo não identificou base numérica suficiente para atribuir impacto direto da política simulada sobre chamados de suporte, falhas operacionais ou retrabalho. Por isso, não foram estimados percentuais de melhoria nessas dimensões. Ainda assim, a discussão do desenho de governança permite algumas inferências relevantes.

A primeira delas é que a aceitação da política tende a ser maior quando o controle é acompanhado de critérios transparentes, comunicação adequada e possibilidade de exceção formalmente justificada. Em vez de funcionar como bloqueio rígido, o limite opera

como parâmetro padrão, passível de revisão em situações específicas de necessidade operacional. Esse desenho reduz resistência e preserva continuidade do trabalho, ao mesmo tempo em que evita a banalização do excesso.

A segunda inferência é que a governança da impressão melhora quando o consumo deixa de ser invisível. Relatórios por usuário, unidade e centro de custo aumentam a capacidade de responsabilização e permitem que a discussão saia do plano abstrato do “desperdício” para o plano concreto da decisão gerencial. Assim, a política de cotas não deve ser compreendida isoladamente. Ela integra um conjunto mais amplo de instrumentos que inclui monitoramento, exceções formais, comparação entre unidades e revisão periódica dos parâmetros.

6.6 Discussão: dados, governança e nudges como combinação eficiente

Os resultados do estudo sugerem que o principal ganho da gestão inteligente de impressão não está apenas na redução estimada do volume, mas na mudança de lógica de gestão que ela introduz. A impressão deixa de ser tratada como despesa automática e passa a ser observada como processo monitorável, comparável e suscetível à intervenção.

Esse deslocamento confirma a utilidade do arcabouço conceitual adotado. A dimensão de Green IT/Green IS aparece na redução material do consumo e no potencial de melhorar o ciclo de uso de recursos. A dimensão de governança orientada a resultados aparece na possibilidade de estabelecer metas, indicadores e relatórios por centro de custo. A dimensão comportamental aparece na percepção de que regras simples, configurações padrão e mecanismos leves de restrição podem alterar padrões de uso sem gerar barreira excessiva à rotina administrativa.

Também fica evidente que o uso isolado de apenas um desses pilares tende a produzir resultados limitados. Dados sem governança geram diagnóstico sem consequência. Governança sem visibilidade opera no plano declaratório. Restrições sem desenho comportamental adequado tendem a enfrentar resistência. É justamente a combinação entre dados, monitoramento, regra proporcional e comunicação institucional que torna a política mais defensável e mais sustentável ao longo do tempo.

Nesse sentido, a gestão inteligente de impressão pode ser compreendida como agenda transversal de desenvolvimento institucional. Ela conecta sustentabilidade ambiental, eficiência do gasto, qualidade da informação gerencial e responsabilização administrativa. O tema, portanto, ultrapassa a esfera estritamente operacional e se aproxima do núcleo do planejamento-orçamento, onde escolhas públicas precisam ser justificadas, monitoradas e continuamente avaliadas.

6.7 Replicabilidade do modelo de gestão de impressão

Um aspecto relevante dos resultados apresentados refere-se à replicabilidade do modelo de gestão proposto. Embora o estudo tenha sido desenvolvido a partir de dados de um órgão público específico, os elementos que estruturam a análise, como a disponibilidade de dados operacionais, identificação de padrões de consumo e aplicação de regras proporcionais de controle, são comuns a grande parte das organizações que utilizam serviços corporativos de impressão.

Em termos técnicos, a implementação do modelo não depende de infraestrutura complexa ou de mudanças estruturais significativas. Sistemas de gerenciamento de impressão amplamente utilizados já registram informações como volume por usuário, tipo de impressão, quantidade de cópias e histórico temporal de uso, o que permite reproduzir a lógica analítica adotada neste estudo em diferentes contextos institucionais. Assim, o ponto central da replicação não está na tecnologia, mas na capacidade de organizar, interpretar e utilizar os dados disponíveis como base para decisões gerenciais.

Do ponto de vista metodológico, o modelo apresenta simplicidade e adaptabilidade. O uso de indicadores básicos, análise de distribuição e definição de limites proporcionais por usuário pode ser ajustado conforme o perfil de consumo de cada instituição. Parâmetros como o limite mensal de impressões não devem ser interpretados como valores fixos, mas como referências derivadas do comportamento observado, passíveis de recalibração conforme necessidades operacionais e características organizacionais específicas.

A replicabilidade também se estende ao desenho de governança associado ao modelo. A combinação entre monitoramento contínuo, definição de regras claras, comunicação institucional e mecanismos formais de

exceção constitui uma estrutura que pode ser adaptada a diferentes realidades administrativas, preservando a continuidade do serviço ao mesmo tempo em que promove maior controle sobre o consumo.

Por fim, destaca-se que a aplicação do modelo em outros contextos pode produzir não apenas ganhos diretos de redução de volume e custo, mas também efeitos institucionais mais amplos, como aumento da transparência do gasto, fortalecimento da responsabilização por centros de custo e incorporação de critérios de sustentabilidade às rotinas administrativas. Nesse sentido, a gestão inteligente de impressão apresenta potencial para ser difundida como prática de governança em diferentes órgãos públicos, respeitadas as especificidades de cada ambiente organizacional.

7. CONCLUSÃO

O estudo demonstrou que a gestão da impressão pode ser tratada como instrumento relevante de eficiência administrativa e sustentabilidade ambiental na Administração Pública. A análise evidenciou que o consumo não se distribui de forma homogênea, estando concentrado em um grupo reduzido de usuários, o que permite a adoção de mecanismos proporcionais de controle sem comprometer a continuidade do serviço.

A simulação realizada indicou potencial de redução de aproximadamente 23% no volume impresso, com impacto direto no consumo de papel e economia no custo variável. Embora os ganhos financeiros imediatos sejam limitados pela estrutura contratual, os resultados reforçam a importância da visibilidade do consumo como etapa inicial para reestruturações mais amplas do serviço.

Do ponto de vista gerencial, o estudo destaca que políticas eficazes de impressão dependem da combinação entre dados, monitoramento, regras claras e mecanismos de exceção. A incorporação de princípios de economia comportamental, por meio de ajustes em padrões e incentivos, contribui para maior aderência dos usuários e sustentabilidade das medidas ao longo do tempo.

Conclui-se que a impressão, frequentemente tratada como despesa operacional secundária, pode ser reposicionada como agenda estratégica no ciclo de planejamento-orçamento, contribuindo simultaneamente para a racionalização do gasto público, a melhoria da governança e a redução de impactos ambientais.

8. Referências

1. BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Diário Oficial da União, Brasília, 2010.
2. ISO. ISO 14001:2015, Environmental management systems, Requirements with guidance for use. Geneva: International Organization for Standardization, 2015.
3. MURUGESAN, San. Harnessing Green IT: Principles and Practices. IT Professional, v. 10, n. 1, p. 24–33, 2008.
4. OECD. Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth: Enabling Reforms through Evidence and Peer Reviews. Paris: OECD Publishing, 2017.
5. THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness. New Haven: Yale University Press, 2008.

Governança da infraestrutura educacional e otimização alocativa: uma análise do modelo aplicado à educação

- **Allana Paola Velasco Castro Marra**

Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, Brasil
E-mail: allanacastro@gmail.com.br

- **Eliane Carneiro Soares**

Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, Brasil
E-mail: esoares0808@gmail.com

- **Franciscleide do Socorro Rodrigues de Abreu Ferreira**

Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, Brasil
E-mail: franciscleide.f@gmail.com

Resumo

Este artigo analisa a transição da gestão de infraestrutura educacional da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF) de um padrão reativo para uma governança orientada por evidências, com ênfase na mitigação da rigidez orçamentária e na qualificação do portfólio de investimentos. Parte-se do diagnóstico de que, em ambientes subnacionais marcados por forte vinculação de receitas, a disponibilidade orçamentária não assegura, por si só, execução tempestiva nem entrega física compatível com as necessidades da rede. O estudo examina a implementação de três arranjos institucionais e operacionais: a Política Distrital de Infraestrutura Educacional, a criação do Comitê Gestor de Infraestrutura Educacional (Cogin) e a adoção de um Funil de Viabilidade aplicado ao planejamento de obras e mobiliário escolar. A pesquisa adota abordagem qualitativa de pesquisa-ação, com base em análise documental, exame de processos administrativos e consolidação de dados de planejamento produzidos no ciclo 2023-2025. Os resultados indicam que a triagem sequencial de demandas reduziu o ingresso de projetos com baixa maturidade técnica, contribuiu para a exclusão de solicitações incompatíveis com a dominialidade, a viabilidade técnica e o enquadramento orçamentário, e permitiu a construção de um portfólio mais aderente à capacidade estatal de entrega. Observou-se, ainda, que a matriz de priorização multicritério incorporou critérios de vulnerabilidade social, segurança, acessibilidade e economicidade, reforçando a alocação equitativa dos recursos. Conclui-se que o saneamento processual antecedente à programação orçamentária pode ampliar a eficiência alocativa, reduzir o risco de restos a pagar e fortalecer a racionalidade decisória em contextos de restrição fiscal.

Palavras-chave: Rigidez Orçamentária; Infraestrutura Educacional; Otimização Alocativa; Governança Pública; Planejamento Baseado em Evidências (PBE).

1. INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira contemporânea, especialmente em níveis subnacionais, enfrenta um desafio recorrente: transformar dotações orçamentárias em entregas físicas e serviços efetivos em tempo oportuno. No campo da educação, esse desafio

é particularmente sensível porque a expansão e a manutenção da rede dependem de investimentos em obras, mobiliário, equipamentos, acessibilidade e ambientes pedagógicos adequados. Tais elementos compõem o suporte material indispensável à garantia do direito fundamental à aprendizagem, exigindo

que a gestão de ativos supere o caráter meramente burocrático. Em contextos de elevada vinculação de receitas e forte comprometimento das despesas obrigatórias, a capacidade de investimento torna-se um recurso escasso, exigindo decisões mais rigorosas quanto à seleção, maturação e priorização de projetos.

No Distrito Federal, essa tensão se expressa na gestão da infraestrutura escolar, em que o volume de demandas supera a capacidade imediata de processamento e execução. Entre 2023 e 2025, a SEEDF operou em um ambiente de forte pressão por ampliação e recomposição da rede física, ao mesmo tempo em que precisava atender ao aumento da complexidade administrativa, às restrições de orçamento e à necessidade de maior controle sobre alocação patrimonial. Ao longo desse ciclo, consolidou-se um volume significativo de solicitações de obras, reformas, mobiliário e equipamentos, em muitos casos sem a maturidade técnica necessária para ingresso direto na programação orçamentária. Essa dinâmica gerava filas administrativas extensas, retrabalho técnico, duplicidade de pedidos e dificuldade de compatibilização entre intenção de gasto e capacidade de entrega, comprometendo a eficiência operacional e a própria credibilidade do planejamento institucional.

Durante anos, parte relevante das solicitações ingressava no ciclo administrativo sem padronização mínima, sem validação suficiente da necessidade real e, em alguns casos, sem adequada verificação de aspectos jurídicos, fundiários e técnicos. Como consequência, o planejamento orçamentário tinha sua resolutividade comprometida com a entrada de projetos de baixa maturidade, a multiplicação de passivos administrativos e a formação de carteiras pouco executáveis. Em vez de orientar a execução, o planejamento frequentemente apenas registrava pressões fragmentadas da rede, com baixa capacidade de filtragem e de coordenação. Esse quadro é especialmente problemático em setores intensivos em capital, como a educação, porque a obsolescência da demanda pode se materializar antes mesmo do início da obra ou da aquisição, gerando desperdício e frustração social. Diante desse cenário, tornou-se imperativo o desenho de novos arranjos institucionais capazes de mediar o conflito entre a escassez de recursos e a pressão ilimitada por melhorias na rede física.

É nesse contexto que se insere a Política Distrital de Infraestrutura Educacional, instituída pelo Decreto

nº 46.070/2024, bem como a criação do Comitê Gestor de Infraestrutura Educacional (Cogin), concebido para dar maior integração entre planejamento, orçamento e execução. A partir desse marco institucional, a SEEDF passou a estruturar um modelo de governança voltado à evidência, à rastreabilidade e à qualificação prévia da demanda. A inovação central discutida neste artigo é o chamado Funil de Viabilidade, entendido como um mecanismo de saneamento processual que antecede a programação orçamentária e busca excluir demandas inviáveis, inconsistentes ou descoladas da capacidade de entrega da administração, promovendo o alinhamento estratégico indispensável à modernização da gestão pública no Distrito Federal.

2. JUSTIFICATIVA

A justificativa deste estudo reside em uma constatação central: a pressão por expansão e qualificação da infraestrutura educacional não pode ser enfrentada por uma lógica puramente reativa. Em redes de grande porte, como a do Distrito Federal, a distância entre a formulação da demanda e sua execução tende a ser ampliada por fatores como dispersão territorial, heterogeneidade das unidades escolares, variação de tipologias, restrições fundiárias e limitações da máquina pública. Sem mecanismos de filtragem e coordenação, a gestão corre o risco de transformar a programação orçamentária em mero depósito de intenções sem capacidade de concretização.

Entre 2023 e 2025, esse problema tornou-se ainda mais sensível em razão de três movimentos simultâneos. Primeiro, a consolidação de um conjunto expressivo de solicitações históricas, muitas delas acumuladas em sistemas administrativos sem tratamento analítico integrado. Segundo, a necessidade de compatibilização com instrumentos de planejamento de médio prazo, especialmente o PPA e a LOA, em um ambiente de forte rigidez fiscal. Terceiro, a pressão crescente por respostas rápidas a demandas de segurança, acessibilidade, climatização, mobiliário e adequação de espaços pedagógicos. Esse cenário gerava um descompasso entre o tempo político da demanda e o tempo técnico da execução.

A relevância do estudo também decorre da necessidade de tornar explícitos os critérios que orientam decisões de investimento em educação. Em políticas públicas de alta visibilidade, a ausência de critérios claros tende a favorecer percepções de arbitrariedade,

assimetrias territoriais e disputas por prioridade baseadas em capacidade de pressão institucional. A incorporação de filtros objetivos e de uma matriz multicritério diminui esse risco e amplia a legitimidade da decisão pública. Em outras palavras, a justificativa do trabalho não é apenas operacional; ela é também institucional e democrática.

3. OBJETIVOS

O objetivo geral do presente artigo é analisar a transição da gestão de infraestrutura educacional da SEEDF para um modelo de governança orientado por evidências, identificando de que modo o Funil de Viabilidade, o Cogin e a matriz de priorização multicritério contribuíram para a otimização alocativa e a redução da rigidez operacional na carteira de investimentos do período 2023-2025. Busca-se compreender como a introdução desses mecanismos de governança mitigou gargalos históricos de execução, permitindo que o planejamento orçamentário se convertesse em entregas tangíveis e qualificadas para a comunidade escolar.

Como objetivos específicos, pretende-se:

- *Descrever o contexto institucional e fiscal que motivou a reestruturação da governança da infraestrutura educacional no Distrito Federal;*
- *Examinar a fundamentação teórica que relaciona rigidez orçamentária, planejamento baseado em evidências, governança pública e valor público, contextualizando a infraestrutura como um ativo estratégico para a efetivação de políticas educacionais de longo prazo;*
- *Apresentar a metodologia de triagem sequencial de demandas adotada pela SEEDF, incluindo os filtros de relevância, dominialidade, viabilidade técnica e enquadramento orçamentário;*
- *Analisar os efeitos da implementação do Funil de Viabilidade sobre o passivo administrativo, a maturidade dos projetos e a qualidade da carteira de investimentos, verificando a redução do retrabalho técnico e a melhoria no fluxo de aprovação processual;*
- *Discutir os resultados da priorização multicritério em termos de equidade territorial, segurança escolar, acessibilidade e*

economicidade, avaliando como a objetividade dos indicadores fortalece a transparência e a accountability na alocação de recursos públicos;

- *Identificar contribuições, limites e possibilidades de replicação do modelo em outros contextos subnacionais, oferecendo subsídios para o aprimoramento da gestão de ativos em diferentes esferas da federação.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A interpretação do caso estudado exige diálogo entre a teoria das finanças públicas, a literatura de planejamento governamental e os debates contemporâneos sobre governança orientada por evidências. Em conjunto, essas abordagens permitem compreender por que a disponibilidade de orçamento, por si só, não garante execução eficiente e por que o aprimoramento institucional do processo decisório pode produzir ganhos relevantes de desempenho.

4.1 Rigidez orçamentária, escolha pública e custo de oportunidade

A rigidez orçamentária refere-se ao grau de limitação da discricionariedade do gestor público em razão do elevado comprometimento das receitas com despesas obrigatórias, vinculações constitucionais e obrigações legais previamente assumidas. Em situações de forte rigidez, a parcela efetivamente disponível para investimento torna-se pequena e altamente disputada entre setores, programas e demandas territoriais. Isso eleva o custo de oportunidade de cada decisão, pois a escolha de um projeto significa, necessariamente, a postergação de outro.

Autores clássicos da análise orçamentária, como Wildavsky (1964), chamam atenção para o caráter incremental e politicamente condicionado das decisões de gasto público. Em contextos de forte escassez, a disputa deixa de ser apenas contábil e torna-se organizacional: quem define a pauta, quem valida a urgência e quem controla a entrada dos projetos na fila de execução. No caso da infraestrutura educacional, essa disputa é intensificada porque os objetos de gasto — obras, mobiliário, climatização, acessibilidade, equipamentos tecnológicos — possuem prazos de maturação distintos e dependem de condições físicas e administrativas específicas. Pressman (1973) e Wildavsky (1964), ao examinarem a implementação de

políticas públicas, também demonstram que o distanciamento entre formulação e execução não é episódico, mas estrutural, sobretudo quando os processos decisórios carecem de coordenação e critérios claros.

Nesse ambiente, o problema não é apenas quanto se arrecada, mas como se organiza a priorização do gasto. Quando projetos entram na programação sem maturidade técnica suficiente, a consequência tende a ser a ampliação do volume de restos a pagar, a interrupção de cronogramas e a formação de uma carteira de investimentos com baixa capacidade de conversão em resultados. A literatura contemporânea de finanças públicas, com destaque para as lições de Giacomoni (2021), enfatiza que, sob regimes de restrição fiscal, a eficiência alocativa torna-se a variável central da governança. Não basta a conformidade formal com a vinculação constitucional ou a mera aprovação de dotações na Lei Orçamentária Anual; conforme preconiza o princípio da programação, é imperativo assegurar o lastro técnico, jurídico e operacional da despesa. Na prática, isso exige que a entrada de projetos no ciclo orçamentário seja condicionada a níveis mínimos de maturidade, mitigando o risco de retenção indevida de dotações de recursos e garantindo a resolutividade da execução físico-financeira.

4.2 Governança pública, redes e planejamento baseado em evidências

A literatura contemporânea sobre governança pública enfatiza que a ação estatal é mais efetiva quando articula coordenação interorganizacional, transparência, capacidade analítica e uso sistemático de dados para decisão. Diferentemente de modelos estritamente burocráticos, em que a legalidade formal tende a ser o único eixo de controle, a governança orientada por evidências busca integrar informação, monitoramento e aprendizado institucional. Nesse arranjo, a decisão pública deixa de ser guiada apenas por rotinas administrativas e passa a incorporar critérios verificáveis, comparáveis e auditáveis.

Rhodes (1996) destaca que a governança contemporânea se organiza em redes, nas quais o Estado coordena múltiplos atores e fluxos de informação. Osborne (2006), por sua vez, chama atenção para a passagem da administração pública tradicional para uma nova governança pública, orientada por coprodução, interdependência e gestão relacional. Bovaird (2007) acrescenta que a qualidade dos serviços

públicos depende cada vez mais da articulação entre desenho institucional, participação e mecanismos inteligentes de alocação. Tais contribuições teóricas são prementes à análise da infraestrutura educacional, visto que o planejamento orçamentário transcende a esfera do centro decisório. Ele exige uma articulação intersetorial que integre as unidades escolares, as regionais de ensino e os sistemas de controle aos instrumentos de planejamento vigentes. A ausência dessa coordenação institucional resulta em uma gestão fragmentada, que compromete a fluidez dos fluxos informacionais e, conseqüentemente, a capacidade de converter dados estratégicos em ações executivas eficazes.

O planejamento baseado em evidências (PBE) representa uma resposta importante a problemas de assimetria informacional e seleção adversa. Em redes educacionais extensas, é comum que unidades locais possuam informação mais detalhada sobre suas necessidades imediatas do que a administração central. Essa vantagem informacional pode ser positiva, pois aproxima a decisão da realidade do território, mas também pode gerar distorções quando as demandas são superestimadas, mal especificadas ou desconectadas da capacidade de financiamento e execução. O PBE busca justamente reduzir essa distância entre percepção local e capacidade sistêmica por meio de critérios objetivos, bases integradas e validação prévia.

No caso da infraestrutura educacional, o uso de instrumentos digitais de consolidação e triagem de demandas fortalece a governança porque substitui dispersão documental por rastreabilidade, reduz o peso de decisões casuísticas e permite o acompanhamento longitudinal da carteira de projetos. Ferramentas como módulos integrados de planejamento e bancos de dados institucionais operam, nesse contexto, como infraestrutura de governança, e não apenas como suporte operacional. Elas tornam possível a aprendizagem institucional e a memória decisória, reduzindo a dependência de soluções *ad hoc*. Secchi (2013), ao tratar da análise de políticas públicas no Brasil, reforça que a institucionalização de critérios, indicadores e mecanismos de monitoramento é condição para maior coerência decisória e *accountability*.

4.3 Planejamento, capacidade estatal e valor público

A noção de valor público, associada a Mark Moore (1995), é útil para analisar políticas de infraestrutura educacional porque desloca o foco da eficiência meramente gerencial para a legitimidade e a utilidade social da ação estatal. Uma política gera valor público quando combina efetividade, legitimidade e capacidade operacional. No caso estudado, isso significa que não basta entregar obras ou mobiliários; é necessário que a entrega seja percebida como justa, oportuna e aderente às necessidades da rede.

A discussão também pode ser enriquecida por autores do planejamento estratégico situacional, como Carlos Matus (1993), para quem o planejamento estatal precisa lidar com restrições concretas, capacidades desiguais e conflitos de prioridade. A perspectiva de Matus (1993) é especialmente relevante porque demonstra que o planejamento não é apenas um exercício técnico de previsão, mas um processo de escolha em ambiente de incerteza e de disputa por recursos escassos. Aplicada ao contexto da SEEDF, essa abordagem mostra que a governança da infraestrutura educacional depende da capacidade de traduzir problemas difusos em intervenções priorizadas, tecnicamente sustentáveis e politicamente defensáveis.

A educação básica brasileira é organizada sob regime de colaboração, o que implica repartição de responsabilidades entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Essa configuração produz desafios de coordenação, especialmente quando diferentes fontes de financiamento incidem sobre o mesmo território. Frequentemente, a sobreposição de programas federais, a aplicação de recursos próprios e a diversidade de instrumentos de descentralização resultam em assimetrias na alocação de investimentos, provocando concentração em determinadas unidades e carência em outras. Nesse contexto, a coordenação federativa não é meramente acessória, mas um requisito indispensável para a eficiência na alocação de recursos orçamentários. Por isso, a governança da infraestrutura escolar precisa considerar não apenas a existência de demanda, mas também o contexto de financiamento já mobilizado para a rede.

5. METODOLOGIA

Este estudo adota abordagem qualitativa de pesquisa-ação aplicada, com uso complementar de análise

documental e sistematização de dados administrativos produzidos no âmbito da SEEDF. A opção por essa abordagem se justifica porque o objeto investigado não se limita à descrição de uma política já consolidada; trata-se da análise de um processo de reestruturação institucional em curso, no qual diagnóstico, desenho de solução, implementação e monitoramento ocorrem de forma articulada, permitindo ao pesquisador intervir na realidade organizacional enquanto sistematiza o conhecimento gerado.

O escopo empírico reuniu documentos institucionais, fluxos administrativos, relatórios de planejamento, registros de demandas escolares e informações consolidadas sobre a carteira de investimentos do ciclo 2023-2025. A unidade analítica foi o processo de planejamento da infraestrutura educacional, incluindo obras, mobiliário e equipamentos associados ao funcionamento da rede. A análise privilegiou os elementos que influenciam a entrada, permanência e priorização das demandas na programação orçamentária, investigando as variáveis que determinam a transição de uma necessidade escolar em um processo administrativo viável.

A primeira etapa consistiu no diagnóstico do passivo administrativo. Foram examinados mais de 3.000 processos e solicitações acumuladas em sistemas eletrônicos de gestão, com o objetivo de identificar padrões de repetição, inconsistências documentais, baixa maturidade técnica e demandas sem viabilidade clara. Essa etapa permitiu reconhecer que a principal fragilidade não estava apenas na quantidade de pedidos, mas na ausência de filtros institucionais capazes de selecionar o que realmente deveria seguir para o ciclo de programação e execução. Em 2023, a expansão da demanda veio acompanhada de aumento expressivo de retrabalho técnico; em 2024, a institucionalização dos filtros passou a reorganizar os fluxos; e, em 2025, o modelo já operava como referência para o desenho do portfólio anual.

A segunda etapa correspondeu à concepção do Funil de Viabilidade, mecanismo de triagem sequencial criado para reduzir assimetrias de informação e proteger a programação orçamentária de projetos inviáveis. O funil foi estruturado em quatro filtros. O primeiro, de relevância, verificava a subsistência da demanda e sua aderência às necessidades efetivas da rede, evitando a permanência de pedidos redundantes ou sem suporte mínimo. O segundo,

de dominialidade, examinava a situação fundiária e patrimonial do imóvel, de modo a evitar investimentos em áreas com insegurança jurídica. O terceiro, técnico, avaliava a compatibilidade entre a tipologia da intervenção e as condicionantes físicas, urbanísticas e operacionais do local. O quarto filtro, orçamentário, verificava a aderência aos limites do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual, bem como à disponibilidade de recursos no ciclo correspondente, assegurando que apenas projetos com lastro financeiro e jurídico prosseguissem no fluxo de execução.

Na terceira etapa, as demandas aprovadas pelos filtros passaram a ser organizadas em uma matriz de priorização multicritério. Essa matriz foi estruturada com base em critérios de vulnerabilidade social, economicidade, segurança, impacto pedagógico, acessibilidade e alinhamento com planos e metas institucionais. Em vez de depender exclusivamente de juízo discricionário, a priorização passou a combinar parâmetros objetivos e pesos previamente definidos, conferindo maior transparência ao processo decisório e reduzindo a fragmentação das escolhas

políticas em favor de uma alocação técnica e socialmente referenciada.

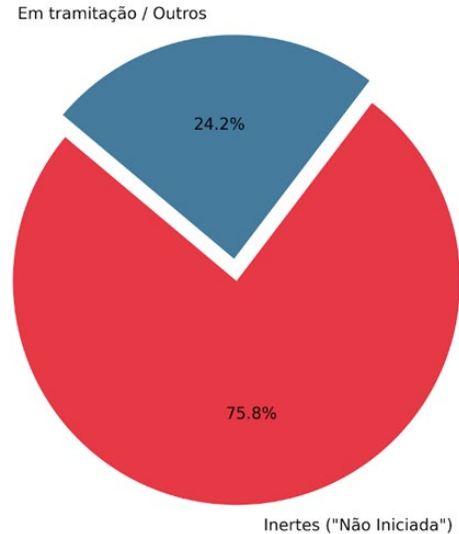
6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A implementação da nova arquitetura de governança produziu efeitos concretos sobre o fluxo de planejamento e sobre a qualidade da carteira de investimentos da infraestrutura educacional. O principal ganho observado foi a substituição de um ambiente reativo, fragmentado e documentalmente disperso por um processo mais seletivo, rastreável e compatível com a capacidade de execução do Estado.

6.1 Saneamento do passivo e qualificação da demanda

O diagnóstico inicial revelou que de 3.110 solicitações de obras, das quais 75,7% (2.356) das solicitações analisadas apresentavam estagnação crônica, baixa maturidade documental ou insuficiência técnica para prosseguimento imediato, conforme apresentado no Gráfico 1.

GRÁFICO 1 – Status das Solicitações de Obras no “Balcão de Demandas” (Pré-2023)



Fonte: Elaborado pelas autoras (2025).

Em termos práticos, isso significava que grande parte das demandas chegava ao planejamento sem elementos suficientes para sustentar sua continuidade no ciclo orçamentário. Havia casos de pedidos redundantes, informações incompletas, incompatibilidades físicas evidentes e situações em que a intervenção

proposta não se justificava diante de soluções já existentes ou de outras fontes de financiamento.

Entre 2023 e 2024, a equipe técnica precisou lidar com um estoque acumulado de solicitações históricas e com a simultânea geração de novos pleitos, o que pressionava a capacidade de análise. Em diversos

episódios, um mesmo problema era apresentado por diferentes canais e em diferentes momentos, sem padronização da descrição, sem dimensionamento adequado e sem clareza sobre a natureza da solução demandada. O saneamento processual resultou na descontinuidade de fluxos inócuos, evitando a abertura de 123 procedimentos licitatórios com alto risco de insolvência por vícios de origem. Estimase, ainda, a preservação de aproximadamente 1.230 horas de trabalho técnico, redirecionadas ao refinamento de projetos prioritários.

6.2 Controle preventivo e mitigação de riscos

Uma contribuição central do modelo foi a capacidade de identificar inviabilidades antes que elas se transformassem em compromissos orçamentários ou contratuais. Em contextos de pressão social por obras e ampliações, é comum que a demanda política por respostas rápidas crie incentivo à inscrição de projetos sem estudo adequado. O Funil de Viabilidade funcionou como barreira contra esse impulso, obrigando a passagem por critérios objetivos de domínio, técnica e orçamento.

Em especial, o filtro fundiário mostrou-se decisivo para evitar o aporte de recursos em áreas juridicamente inseguras ou sem condições mínimas para a implantação da obra. Ao longo do ciclo analisado, diversas solicitações precisaram ser reavaliadas porque a inexistência de titularidade regular, a indefinição de confrontações ou a inadequação do uso do solo comprometiam a viabilidade de qualquer investimento de maior porte. O filtro técnico, por sua vez, impediu o avanço de projetos incompatíveis com topografia, zoneamento, tipologia escolar ou padrões mínimos de implantação. Já o filtro orçamentário impôs disciplina ao processo, reduzindo a tendência de transformar desejos institucionais em compromissos não sustentáveis.

6.3 Priorização multicritério e equidade territorial

Após a triagem inicial, as demandas aptas passaram a ser organizadas por uma matriz de priorização multicritério. O principal diferencial dessa etapa foi a incorporação de dimensões de equidade social e territorial, evitando que a distribuição de recursos fosse guiada apenas pela visibilidade política ou pela capacidade administrativa de cada unidade demandante. A lógica adotada buscou conciliar eficiência fiscal com justiça distributiva.

Crítérios como vulnerabilidade social, acessibilidade, segurança da comunidade escolar e impacto pedagógico tiveram peso relevante na composição final do ranking. Isso permitiu que regiões com maior carência estrutural recebessem prioridade proporcional às suas condições objetivas. Em 2025, a discussão sobre ampliação da infraestrutura em territórios vulneráveis evidenciou a importância de evitar a concentração automática de investimentos em áreas com maior capacidade de vocalização institucional. Em vez de seguir a pressão mais ruidosa, o modelo passou a tratar a vulnerabilidade como critério estruturante de alocação.

A arquitetura estatística da matriz também atribui pesos diferenciados conforme a Tipologia da Intervenção (Construção, Reconstrução, Reforma, Ampliação ou Manutenção). Essa distinção é crucial: enquanto para uma construção nova o peso recai sobre o déficit demográfico, para uma reforma, o algoritmo prioriza o *compliance* e a segurança estrutural.

A Tabela 1 detalha o equacionamento interno da plataforma para as tipologias de “Construção” e “Reforma”, demonstrando o rigor analítico da regra de negócio codificada.

TABELA 1 – Extrato da Parametrização Algorítmica da Matriz de Priorização (Mogin)

Eixo Analítico / Critério de Avaliação (PBE)	Pontuação (Construção/Ampliação)	Pontuação (Reforma/Manutenção)	Lógica Condicional Parametrizada (Filtro do Algoritmo)
Decisões Judiciais ou Órgãos de Controle	0,63 pts	1,79 pts	Peso máximo para reformas/manutenções para garantir o <i>compliance</i> imediato com TCDF e Ministério Público.
Grau de Risco Estrutural / Segurança	0,63 pts	1,79 pts	Ativada mediante laudos técnicos (Defesa Civil/CBMDF) para mitigar riscos de colapso em unidades existentes.
Demanda Reprimida (Crescimento Demográfico)	0,63 pts	Não se aplica	Cruzamento com bases territoriais e <i>i-Educar</i> para evitar a edificação de “escolas ociosas”.
Vulnerabilidade Social (IVS da RA)	0,63 pts	Não se aplica	Foco na Teoria da Equidade: bônus automático para RAs com IVS “Muito Alto” ou “Alto”.
Otimização de Custeio (Redução de Aluguel)	0,63 pts	Não se aplica	Prioriza investimentos de capital (CAPEX) que cessam o pagamento de aluguéis (OPEX).
Matriz GUT (Gravidade e Urgência)	0,47 a 0,63 pts	0,31 a 0,35 pts	Parametrização escalonada que prioriza o tempo de resposta para intervenções críticas.
Alinhamento aos Planos (PNE, PDE, PPA, LOA)	0,08 a 0,22 pts	0,08 a 0,22 pts	Garante que a obra execute metas estatais de longo prazo, como a universalização da pré-escola.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2025).

Ao codificar essa modelagem, a metodologia suprime o viés cognitivo e o eventual favoritismo do agente público. O Funil de Viabilidade atua como um mecanismo de blindagem técnica, separando o “anseio inespecífico” da “prioridade de Estado”. Isso garante que a destinação de dotações orçamentárias não dependa da capacidade de pressão de atores descentralizados, mas sim da frieza paramétrica e auditável dos indicadores socioeconômicos (Rezende, 2015), fortalecendo a racionalidade decisória em contextos de restrição fiscal.

6.4. Demonstração Algorítmica da Matriz GUT + Equidade

Além de atuar como filtro excludente para terrenos inviáveis, o Mogin opera como um motor de equidade social por intermédio de seu algoritmo de pontuação. Para ilustrar o cálculo de otimização alocativa do sistema na construção de novas unidades escolares, simulou-se a concorrência entre dois projetos hipotéticos por uma mesma dotação orçamentária restrita:

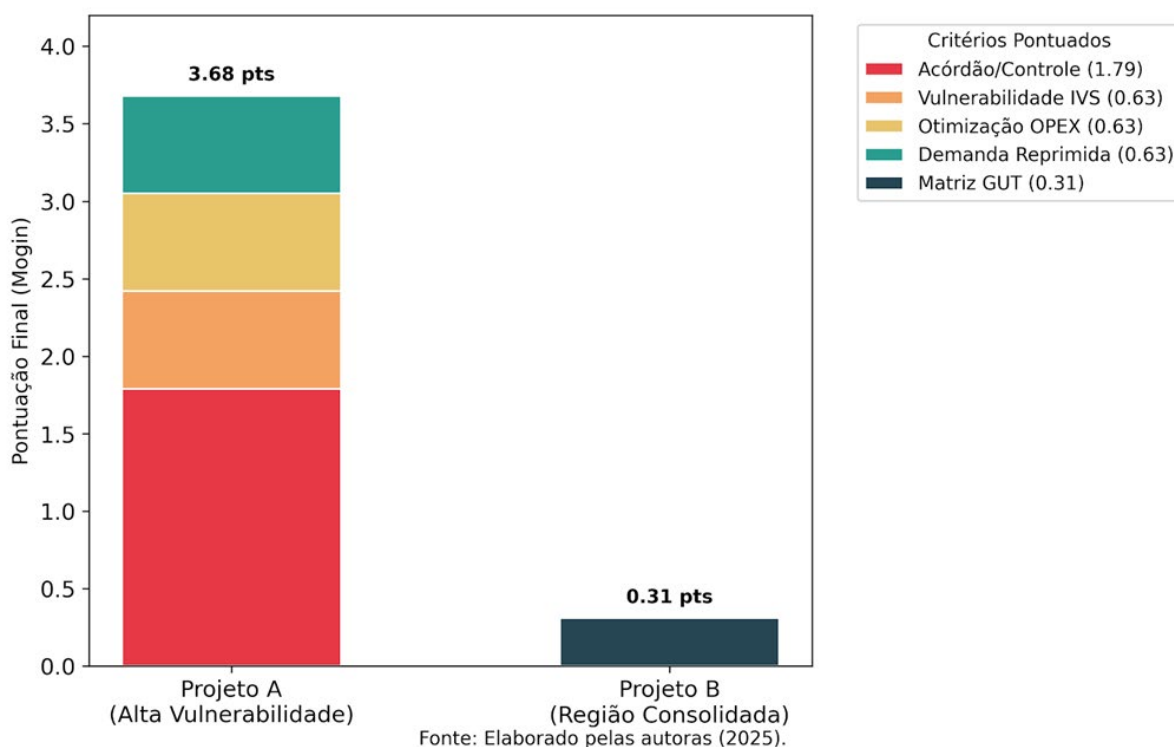
- **Projeto A (Região de Alta Vulnerabilidade):** Construção de Escola para atendimento de demanda reprimida comprovada via Censo (0,63 pts); Região com Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) “Muito Alto” (0,63 pts); Obra permite o encerramento de três contratos de transporte escolar onerosos ao Estado (0,63 pts);

Atendimento a Acórdão do Tribunal de Contas (1,79 pts). Escore Total: 3,68 pontos.

- **Projeto B (Região Consolidada):** Construção de nova infraestrutura em região de IVS “Baixo” (0,00 pts); Sem evidência de crescimento vegetativo na demanda por vagas (0,00 pts); Não há redução de despesas de custeio/transporte associadas (0,00 pts); Atendimento restrito à Matriz GUT por deterioração moderada (0,31 pts). Escore Total: 0,31 pontos.

O Gráfico 2 consolida a discrepância de pontuação gerada pelo algoritmo, evidenciando o peso da equidade social na priorização.

GRÁFICO 2 – Simulação de Ranqueamento Algorítmico (Matriz GUT + Equidade)



Fonte: Elaborado pelas autoras (2025).

Assim, o ranqueamento automatizado estabelecido pelo Decreto nº 46.070/2024 (Distrito Federal, 2024) blinda o processo decisório. O algoritmo obriga o Estado a empenhar seus recursos na concretização do Projeto A, materializando o conceito de capacidade estatal apontado por Secchi (2013), no qual a administração pública age orientada para a justiça distributiva e imune a interferências discricionárias não fundamentadas em evidências.

6.5 Sincronização entre planejamento, obras e mobiliário

Outro resultado relevante foi a melhora na sincronização entre a agenda de obras e a aquisição de mobiliário e equipamentos. Em modelos tradicionais, é frequente que a compra de itens permanentes ocorra antes da conclusão física das edificações, o que gera ociosidade, armazenamento desnecessário ou até deterioração de bens. Ao integrar planejamento físico e planejamento de compras, a SEEDF passou a aproximar o momento da aquisição do momento da entrega da obra.

Além disso, no campo específico do mobiliário escolar, o processamento de 297.158 intenções de compra oriundas das unidades da rede permitiu

uma depuração substancial das necessidades declaradas. A qualificação da base evidenciou que 63,6% da demanda inicial configurava ruído administrativo, sobreposição com outras fontes de financiamento ou superestimativa da necessidade, restando um conjunto mais realista de pleitos executáveis.

6.6 Portfólio estratégico e sincronização para a PLOA 2026

O amadurecimento institucional materializou-se na elaboração do relatório de recomendação de obras para a PLOA 2026, aprovado pelo Cogin, com foco em projetos de maior liquidez executiva. A lógica de carteira amadurecida alterou o padrão decisório: em vez de distribuir recursos por dispersão temática ou pressão conjuntural, o processo passou a priorizar empreendimentos com maior probabilidade de conversão em entrega física, maior aderência territorial e menor exposição a vícios originários.

A articulação entre a área de obras, o planejamento orçamentário e a gestão de mobiliário também favoreceu a sincronização logística, reduzindo o risco de inauguração de ativos sem condições de funcionamento pleno. Esse resultado é particularmente relevante porque a efetividade da infraestrutura

escolar não depende apenas da conclusão civil do edifício, mas da disponibilidade simultânea de mobiliário, equipamentos e condições operacionais mínimas.

7. CONCLUSÃO

Este artigo analisou a transição da gestão de infraestrutura educacional da SEEDF de um paradigma predominantemente reativo para um modelo de governança orientado por evidências, com ênfase no Funil de Viabilidade e na matriz de priorização multicritério como instrumentos de qualificação da carteira de investimentos. A principal evidência discutida indica que, em contextos de rigidez orçamentária, a eficiência alocativa não decorre apenas da disponibilidade formal de recursos, mas da capacidade institucional de organizar filtros, critérios e fluxos decisórios que reduzam a entrada de demandas improcedentes, maduras apenas de modo aparente ou incompatíveis com a capacidade real de execução.

Os resultados do caso mostram que o saneamento processual anterior à programação orçamentária produziu efeitos relevantes sobre a governança da despesa. Ao submeter as demandas a etapas sucessivas de validação, a administração passou a distinguir com mais precisão o que era necessidade efetiva da rede, o que era tecnicamente viável e o que poderia ser, de fato, transformado em obra, aquisição ou intervenção concreta. Esse movimento reduziu o peso de solicitações redundantes, melhorou a coerência entre planejamento físico e planejamento financeiro e diminuiu o risco de compromissos sem lastro operacional, um ponto crucial em ambientes nos quais a execução orçamentária costuma sofrer com descontinuidade, fragmentação e acúmulo de passivos administrativos.

Um achado central do estudo é que o Funil de Viabilidade não atua apenas como mecanismo de controle, mas como dispositivo de fortalecimento da capacidade estatal. Ao filtrar demandas com baixa maturidade técnica, insegurança fundiária, inadequação físico-estrutural ou incompatibilidade com o ciclo orçamentário, o modelo contribui para elevar a qualidade média da carteira de projetos. Na prática, isso significa concentrar esforço técnico e político nos empreendimentos com maior probabilidade de entrega física e maior retorno social. Em vez de dispersar energia institucional em demandas inviáveis, a administração passa a operar com uma lógica de seleção

antecipada, o que tende a reduzir retrabalho, evitar paralisações e melhorar a previsibilidade da execução.

A matriz de priorização multicritério também se revelou decisiva para qualificar a alocação dos recursos. Ao incorporar critérios como vulnerabilidade social, segurança escolar, acessibilidade e economicidade, a administração deslocou o foco de uma lógica meramente reativa para uma lógica redistributiva e territorialmente mais justa. Isso é particularmente relevante no campo educacional, porque a distribuição de investimentos não pode se orientar apenas pela capacidade de pressão das unidades ou pela visibilidade política das demandas. Quando critérios explícitos passam a orientar a escolha, a decisão pública ganha transparência, legitimidade e maior aderência aos princípios de equidade que devem informar a ação estatal.

Do ponto de vista gerencial, o estudo demonstra que a disponibilidade de recursos vinculados não é suficiente para garantir bons resultados se o processo decisório permanecer desorganizado. A política pública só converte orçamento em benefício efetivo quando a fase de planejamento é tratada como etapa substantiva da intervenção, e não como formalidade anterior à execução. Nesse sentido, a experiência analisada reforça que planejamento, orçamento e execução precisam funcionar como cadeia integrada de decisão, na qual o diagnóstico antecede a programação, a programação antecede a contratação e a contratação só ocorre quando a intervenção já alcançou nível adequado de maturidade técnica e administrativa.

A contribuição mais ampla do caso está em mostrar que o aprimoramento da governança pública pode produzir ganhos concretos mesmo sem expansão imediata do volume de recursos. Em contextos de restrição fiscal, melhorar a seleção dos projetos é, em si, uma forma de aumentar a eficiência do gasto. Isso se traduz em menor probabilidade de restos a pagar, maior aderência entre previsão e execução, melhor uso da capacidade técnica da equipe e maior consistência entre a carteira de investimentos e as necessidades reais da rede escolar. Assim, a experiência da SEEDF sugere que modelos semelhantes podem ser replicados por outros entes federativos, desde que sejam adaptados às suas condições institucionais, territoriais e normativas específicas.

8. Referências

1. BOVAIRD, Tony. Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, v. 67, n. 5, p. 846-860, 2007.
2. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
3. DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 46.070, de 29 de julho de 2024. Institui a Política Distrital de Infraestrutura Educacional e o Comitê Gestor de Infraestrutura Educacional (Cogin) no âmbito da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Brasília, DF: Diário Oficial do Distrito Federal, 2024.
4. GIACOMONI, James. Orçamento Público. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021.
5. HEVNER, A. R. et al. Design science in information systems research. *MIS Quarterly*, v. 28, n. 1, p. 75-105, 2004.
6. MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. Brasília, DF: Ipea, 1993.
7. MOORE, M. H. Creating public value: strategic management in government. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.
8. OSBORNE, Stephen P. The new public governance? *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.
9. POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. A reforma da gestão pública: uma análise comparada. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.
10. PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. Implementation. Berkeley: University of California Press, 1973.
11. REZENDE, Fernando. Finanças públicas. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
12. RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.
13. SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
14. WILDAVSKY, Aaron. The politics of the budgetary process. Boston: Little, Brown, 1964.

Novo sistema tributário e equidade fiscal: implicações para o financiamento das políticas sociais

• **Melissa Malta Barrinha**

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

E-mail: melissamalta244@gmail.com

Resumo

O estudo analisa os impactos do novo sistema tributário brasileiro sobre a equidade fiscal e o financiamento das políticas sociais, destacando sua relevância no contexto da recente reforma instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023. A proposta de substituição de tributos cumulativos por um modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual busca simplificar o sistema, aumentar a eficiência arrecadatória e reduzir distorções econômicas. Contudo, a pesquisa evidencia que tais avanços não garantem, por si só, maior justiça distributiva.

Historicamente, o sistema tributário brasileiro apresenta caráter regressivo, com forte incidência sobre o consumo e baixa tributação sobre renda e patrimônio, o que contribui para a manutenção das desigualdades sociais. Nesse sentido, a reforma tributária pode representar um instrumento de transformação social, desde que acompanhada de mecanismos que assegurem progressividade e redistribuição de receitas.

A metodologia adotada baseia-se em abordagem qualitativa, com análise documental, revisão bibliográfica e uso de dados secundários de finanças públicas, com foco nas políticas de saúde e assistência social. Os resultados indicam que, embora o novo modelo amplie a base tributária e promova maior racionalidade, persistem riscos relacionados à regressividade e à instabilidade no financiamento das políticas públicas, especialmente durante o período de transição.

Conclui-se que a efetividade da reforma depende da articulação entre arrecadação, planejamento orçamentário e avaliação de gastos públicos. A adoção de mecanismos compensatórios e instrumentos de monitoramento é essencial para garantir sustentabilidade fiscal, reduzir desigualdades e fortalecer a capacidade do Estado na promoção do desenvolvimento social.

Palavras-chave: Reforma tributária; Equidade fiscal; Políticas sociais; Financiamento público; Sistema tributário;

1. INTRODUÇÃO

A reforma do sistema tributário brasileiro configura-se como uma das mais relevantes mudanças institucionais das últimas décadas, com impactos diretos sobre a arrecadação, a distribuição de receitas entre os entes federativos e a capacidade do Estado de financiar políticas públicas. A adoção de um modelo baseado no Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual busca superar a complexidade e a fragmentação do sistema vigente, promovendo maior simplicidade, transparência e eficiência econômica.

Entretanto, para além dos ganhos esperados em termos de racionalidade tributária, a reforma suscita importantes questionamentos acerca de seus efeitos distributivos e de sua capacidade de promover maior equidade fiscal. O sistema tributário brasileiro é historicamente marcado pela regressividade, com forte incidência sobre o consumo e baixa tributação sobre renda e patrimônio, o que contribui para a manutenção das desigualdades sociais. Nesse contexto, a reestruturação do modelo tributário pode representar não apenas um ajuste econômico, mas também uma oportunidade de transformação social.

Ademais, a reforma traz implicações significativas para o financiamento das políticas sociais, especialmente nas áreas de saúde, educação e assistência social, que dependem de receitas públicas estáveis e suficientes. A transição para o novo sistema pode gerar desafios relacionados à redistribuição de recursos entre União, estados e municípios, bem como riscos de instabilidade fiscal no curto e médio prazo.

Diante disso, torna-se fundamental analisar em que medida o novo sistema tributário contribui para o fortalecimento da equidade fiscal e para a sustentabilidade do financiamento das políticas sociais, considerando seus efeitos econômicos, distributivos e institucionais.

2. JUSTIFICATIVA

A presente pesquisa justifica-se pela relevância e atualidade do debate acerca da reforma do sistema tributário brasileiro e seus impactos sobre a equidade fiscal e o financiamento das políticas sociais. A recente reconfiguração do modelo tributário nacional introduz mudanças estruturais que afetam não apenas a forma de arrecadação, mas também a distribuição de recursos entre os entes federativos e a capacidade do Estado de promover justiça social.

Historicamente, o sistema tributário brasileiro caracteriza-se pela regressividade, concentrando a carga tributária sobre o consumo e onerando de forma desproporcional as camadas de menor renda. Tal configuração compromete a efetividade das políticas redistributivas e limita o potencial do Estado em reduzir desigualdades sociais. Nesse cenário, a reforma tributária surge como uma oportunidade de reavaliar o papel do sistema fiscal como instrumento de promoção da equidade.

Além disso, as políticas sociais — especialmente nas áreas de saúde, educação e assistência social — dependem de financiamento público estável, previsível e suficiente. A transição para o novo modelo tributário pode gerar incertezas quanto à manutenção desses recursos, sobretudo para estados e municípios, que desempenham papel central na execução dessas políticas. A ausência de análises aprofundadas sobre os impactos da reforma no financiamento social evidencia a necessidade de estudos que subsidiem decisões de política pública baseadas em evidências.

Dessa forma, a pesquisa torna-se relevante ao contribuir para a compreensão dos efeitos distributivos

e fiscais da reforma tributária, identificando riscos e oportunidades para a sustentabilidade do gasto social. Ao integrar as dimensões de arrecadação, distribuição e alocação de recursos, o estudo busca oferecer subsídios teóricos e práticos para o aprimoramento das políticas públicas e para a promoção de maior justiça distributiva no Brasil.

3. OBJETIVOS

Objetivo Geral:

Analisar em que medida o novo sistema tributário brasileiro contribui para o fortalecimento da equidade fiscal e avaliar suas implicações para a capacidade de financiamento, a estabilidade e a sustentabilidade das políticas sociais, considerando as dimensões econômica, distributiva, institucional e federativa.

O aprofundamento deste objetivo geral parte da compreensão de que a reforma tributária não deve ser examinada apenas sob a ótica da eficiência arrecadatória, mas como instrumento estruturante da atuação estatal. Nesse sentido, a análise busca investigar se as mudanças introduzidas pelo novo modelo — especialmente a adoção do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual — são capazes de promover maior justiça distributiva, reduzindo a regressividade histórica do sistema tributário brasileiro e alinhando-o aos princípios da capacidade contributiva e da equidade.

Além disso, o objetivo abrange a avaliação dos impactos da reforma sobre o financiamento das políticas sociais, entendidas como pilares fundamentais para a promoção do bem-estar e da redução das desigualdades. A investigação considera não apenas o volume de recursos arrecadados, mas também sua previsibilidade, estabilidade e adequada distribuição entre os entes federativos, elementos essenciais para a continuidade e qualidade das ações estatais nas áreas de saúde, educação e assistência social.

Outro aspecto central consiste na análise da capacidade institucional do Estado em implementar e gerir o novo sistema tributário, especialmente durante o período de transição. Isso envolve examinar a existência de mecanismos de governança, planejamento orçamentário e avaliação de gastos que assegurem a efetividade da reforma e minimizem riscos de subfinanciamento ou desequilíbrios regionais.

Por fim, o objetivo geral também contempla uma perspectiva crítica e integrada, buscando identificar

se o novo arranjo tributário está articulado a uma agenda mais ampla de justiça fiscal e desenvolvimento social. Assim, pretende-se verificar se a reforma possui potencial transformador ou se seus efeitos tendem a se limitar à dimensão econômica, sem promover avanços significativos na redução das desigualdades estruturais do país.

Objetivos Específicos:

- *Examinar as principais mudanças estruturais introduzidas pela reforma tributária, especialmente a adoção do modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual;*
- *Avaliar os efeitos distributivos do novo sistema tributário, considerando os princípios de equidade vertical e horizontal;*
- *Investigar os impactos da reforma na arrecadação e na redistribuição de receitas entre União, estados e municípios;*
- *Analisar os possíveis reflexos da transição do sistema tributário sobre o financiamento das políticas sociais, com ênfase nas áreas de saúde e assistência social;*
- *Identificar riscos de regressividade, subfinanciamento e aumento de desigualdades regionais decorrentes da reforma;*
- *Verificar a necessidade de mecanismos compensatórios e instrumentos de planejamento e avaliação do gasto público;*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O referencial teórico-conceitual deste estudo estrutura-se a partir da inter-relação entre equidade fiscal, reforma tributária e financiamento das políticas sociais, compreendidos como elementos indissociáveis na análise da atuação estatal e de seus efeitos distributivos. Tal abordagem parte da premissa de que o sistema tributário não deve ser avaliado apenas sob a ótica da eficiência econômica, mas, sobretudo, como instrumento de justiça social e de redução das desigualdades.

No campo da equidade fiscal, destacam-se os conceitos de equidade vertical e horizontal, diretamente

relacionados ao princípio da capacidade contributiva. A equidade vertical pressupõe maior ônus tributário para indivíduos com maior capacidade econômica, enquanto a equidade horizontal exige tratamento isonômico entre contribuintes em condições equivalentes. Borges et al. (2022) demonstram que sistemas tributários progressivos não apenas contribuem para a redução das desigualdades, como também podem coexistir com níveis sustentáveis de crescimento econômico, contrariando a ideia de que a progressividade comprometeria a eficiência. No caso brasileiro, contudo, a predominância da tributação indireta sobre o consumo resulta em um sistema regressivo, no qual os indivíduos de menor renda comprometem parcela proporcionalmente maior de seus rendimentos com tributos.

A reforma tributária, por sua vez, deve ser compreendida como um processo de reconfiguração institucional que redefine incentivos econômicos, relações federativas e capacidades estatais. A Emenda Constitucional nº 132/2023 introduz o modelo de IVA dual, com o objetivo de simplificar o sistema, reduzir a cumulatividade e ampliar a neutralidade econômica. Conforme Leite et al. (2018), reformas dessa natureza são fundamentais para corrigir distorções históricas, mas seus efeitos distributivos dependem do desenho normativo e da existência de mecanismos compensatórios. Neto et al. (2024) reforçam que a tributação sobre o consumo, embora eficiente, não é suficiente para promover justiça fiscal, sendo necessário articulá-la com instrumentos de progressividade e políticas redistributivas.

No que se refere ao financiamento das políticas sociais, a literatura enfatiza que a suficiência, estabilidade e previsibilidade das receitas públicas são condições essenciais para a efetividade das ações estatais. Pires, Lotta e Oliveira (2018) destacam o papel das capacidades burocráticas e institucionais na implementação de políticas públicas, evidenciando que a qualidade do gasto e a coordenação federativa são determinantes para a produção de resultados sociais. Nesse sentido, não basta arrecadar mais; é necessário garantir que os recursos sejam distribuídos de forma equitativa e aplicados com eficiência.

A integração desses eixos revela que a equidade fiscal depende de uma relação dinâmica entre arrecadação, redistribuição e gasto público. A reforma tributária, ao alterar a estrutura de receitas, impacta

diretamente a capacidade do Estado de financiar políticas sociais, exigindo a adoção de instrumentos de planejamento orçamentário e avaliação de desempenho. Ademais, a literatura contemporânea aponta para a importância de mecanismos de compensação, como transferências diretas e subsídios focalizados, como forma de mitigar os efeitos regressivos da tributação sobre o consumo.

Por fim, o referencial teórico evidencia que a construção de um sistema fiscal justo requer coerência entre seus diferentes componentes institucionais. A efetividade da reforma tributária não pode ser analisada de forma isolada, devendo estar inserida em uma agenda mais ampla de fortalecimento do Estado, que inclua a revisão de gastos públicos, o aprimoramento da governança fiscal e o compromisso com a promoção da justiça distributiva. Dessa forma, a articulação entre equidade fiscal, reforma tributária e financiamento das políticas sociais constitui o eixo central para a compreensão dos desafios e potencialidades do novo arranjo tributário brasileiro.

5. METODOLOGIA

A presente pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza analítico-descritiva, com o objetivo de compreender os impactos do novo sistema tributário brasileiro sobre a equidade fiscal e o financiamento das políticas sociais. A escolha metodológica justifica-se pela complexidade do objeto de estudo, que envolve dimensões institucionais, econômicas e distributivas.

O procedimento metodológico baseia-se, inicialmente, em revisão bibliográfica, contemplando obras e estudos relevantes sobre progressividade tributária, tributação do consumo, reforma tributária e financiamento de políticas públicas. Foram utilizados referenciais teóricos consolidados, capazes de oferecer suporte à análise crítica dos efeitos da reforma no contexto brasileiro.

Paralelamente, realiza-se análise documental de normas jurídicas e institucionais, com destaque para a Emenda Constitucional nº 132/2023, bem como relatórios de órgãos públicos e organismos nacionais. Essa etapa permite compreender as mudanças estruturais introduzidas pela reforma e seus possíveis desdobramentos no sistema fiscal.

Adicionalmente, são utilizados dados secundários de finanças públicas, com foco na estrutura de arrecadação e na distribuição intergovernamental de

receitas. A análise concentra-se no período de transição do novo sistema tributário, considerando seus efeitos de curto e médio prazo sobre a capacidade de financiamento das políticas sociais.

O recorte analítico prioriza as áreas de saúde e assistência social, em razão de sua relevância para a redução das desigualdades e de sua dependência de recursos públicos. Por fim, a metodologia busca identificar riscos, limitações e oportunidades decorrentes da reforma, contribuindo para uma avaliação crítica e fundamentada de seus impactos.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos resultados evidencia que a reforma tributária brasileira, materializada pela Emenda Constitucional nº 132/2023, promove uma reconfiguração significativa das bases de arrecadação e da estrutura fiscal do país. Tal transformação deve ser compreendida de forma multidimensional, considerando não apenas os ganhos de eficiência econômica, mas também seus impactos distributivos, federativos e sociais. Nesse contexto, os resultados obtidos nesta pesquisa indicam que a efetividade da reforma depende da articulação entre simplificação tributária, equidade fiscal e sustentabilidade do financiamento das políticas públicas.

Além disso, o período de transição para o novo sistema tributário apresenta desafios institucionais relevantes, especialmente no que se refere à previsibilidade das receitas e à capacidade de adaptação dos entes federativos. A complexidade do novo arranjo exige não apenas mudanças normativas, mas também o fortalecimento de mecanismos de governança, planejamento e avaliação, a fim de garantir que os objetivos da reforma sejam efetivamente alcançados.

Dessa forma, a discussão a seguir aprofunda os principais achados da pesquisa, organizados em eixos temáticos que permitem compreender, de maneira integrada, os impactos da reforma tributária sobre a eficiência econômica, a equidade fiscal e o financiamento das políticas sociais.

6.1 Eficiência econômica e simplificação tributária

A eficiência econômica e a simplificação tributária constituem um dos principais pilares da reforma do sistema tributário brasileiro, especialmente com a adoção do modelo de Imposto sobre Valor Agregado

(IVA) dual, introduzido pela Emenda Constitucional nº 132/2023. Esse modelo promove a substituição de diversos tributos indiretos cumulativos por um sistema mais uniforme, baseado na não cumulatividade plena, o que representa uma mudança estrutural significativa. A eliminação do efeito cascata — característico do sistema anterior — permite que a tributação incida apenas sobre o valor agregado em cada etapa da cadeia produtiva, evitando distorções na formação de preços e melhorando a alocação de recursos na economia. Nesse contexto, reforça-se que “com efeito, seria interessante que o Brasil reformasse seu sistema na direção de uma maior simplificação, aproximando as alíquotas nominais das efetivas” (BORGES, 2022, p. 114).

Do ponto de vista microeconômico, a simplificação tributária reduz substancialmente os custos de conformidade suportados pelas empresas, que incluem gastos com contabilidade, assessoria jurídica e gestão fiscal. O sistema anterior, marcado por elevada complexidade normativa, multiplicidade de tributos e frequentes mudanças legislativas, gerava insegurança jurídica e incentivava a litigiosidade. Com a uniformização de regras e a maior transparência do novo modelo, espera-se uma redução expressiva do contencioso tributário, liberando recursos que podem ser direcionados para atividades produtivas. Conforme o estudo analisa, sistemas tributários mais simples e previsíveis tendem a favorecer o investimento e o crescimento econômico de longo prazo.

Sob a perspectiva macroeconômica, a eficiência proporcionada pelo IVA está associada à neutralidade tributária, ou seja, à redução da interferência do sistema tributário nas decisões econômicas dos agentes. Em um ambiente tributário neutro, empresas e consumidores tomam decisões com base em critérios econômicos reais, e não em distorções criadas por diferentes regimes tributários. Isso contribui para uma alocação mais eficiente dos fatores de produção, aumento da produtividade e maior competitividade das empresas brasileiras, tanto no mercado interno quanto no comércio internacional. A literatura internacional aponta que sistemas de IVA bem estruturados estão associados a economias mais dinâmicas e integradas às cadeias globais de valor.

Como forma de enfrentar os problemas de ineficiência supracitados, um caminho promissor é a instituição de um imposto sobre valor agregado

(IVA). O IVA é imposto cuja cobrança ocorre durante todas as etapas do processo de produção e comercialização, sendo que para cada uma das fases está afiançado o crédito referente ao imposto debitado na etapa anterior. Assim sendo, o IVA tem por característica a neutralidade, haja vista que sua incidência independe da organização do processo produtivo.

A alteração da tributação indireta no Brasil a favor de um IVA tem, portanto, potencial de solucionar o problema da cumulatividade da tributação, além de simplificar o processo de tributação dos bens e serviços. Outra vantagem do IVA, na mesma linha da mudança da fonte da tributação na origem da produção para a do consumo, é a suavização da guerra fiscal, dado que a tributação sobre a produção gera fortes estímulos ao uso do sistema tributário, por parte dos estados, para atender a outros propósitos. (LEITE, 2018, p. 99)

Outro aspecto relevante diz respeito à transparência fiscal. O novo modelo tende a tornar mais visível a carga tributária incidente sobre bens e serviços, o que fortalece o controle social e a accountability. A clareza na incidência tributária permite que consumidores e empresas compreendam melhor o peso dos tributos, incentivando maior participação no debate público sobre política fiscal. Esse fator é essencial para o aprimoramento da governança fiscal e para a construção de um sistema mais legítimo e alinhado aos interesses da sociedade.

Entretanto, é importante destacar que a simplificação tributária não elimina todos os desafios operacionais e institucionais. A implementação do novo sistema exige um período de transição complexo, que envolve a convivência entre regimes distintos, a adaptação de sistemas tecnológicos e a capacitação de agentes públicos e privados. Durante esse período, podem surgir dificuldades operacionais, aumento temporário de custos e incertezas quanto à interpretação das novas normas. Além disso, a efetividade da simplificação dependerá da regulamentação infraconstitucional e da capacidade de coordenação entre os entes federativos.

Adicionalmente, embora a eficiência econômica seja um objetivo central da reforma, ela não deve ser analisada de forma isolada. Como bem destacam os estudos da área, “estamos de acordo sobre

a importância e necessidade da simplificação do sistema tributário, desde que se dê de forma combinada com a preservação e fortalecimento de outro sistema: o de proteção e promoção social” (LEITE, 2018, p. 12). Tal afirmação evidencia que a simplificação deve caminhar conjuntamente com a proteção social, evitando que ganhos econômicos ocorram em detrimento da equidade.

Por fim, a simplificação tributária deve ser analisada também sob a ótica institucional, considerando seus impactos sobre a capacidade do Estado de arrecadar, fiscalizar e gerir recursos públicos. Um sistema mais simples tende a facilitar a administração tributária, reduzir a evasão fiscal e aumentar a eficiência da arrecadação. Contudo, esses benefícios dependem da existência de instituições robustas, tecnologia adequada e mecanismos eficazes de controle. Dessa forma, a eficiência econômica e a simplificação tributária, embora representem avanços significativos, devem ser articuladas a uma agenda mais ampla de fortalecimento institucional e justiça fiscal, a fim de que seus efeitos positivos se traduzam em benefícios concretos para toda a sociedade.

6.2 Limites da simplificação tributária diante da injustiça fiscal

A simplificação do sistema tributário brasileiro, embora amplamente defendida como medida necessária para a melhoria da eficiência econômica, não pode ser tratada como objetivo autônomo ou suficiente no contexto de uma estrutura fiscal historicamente marcada pela injustiça distributiva. A centralidade conferida à simplificação na atual reforma tributária, especialmente com a adoção do modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA), representa um avanço importante na racionalização do sistema, mas revela-se limitada quando dissociada de uma agenda mais ampla de equidade fiscal. Isso porque a simplificação, por si só, não altera a lógica de incidência tributária nem corrige distorções relacionadas à distribuição do ônus fiscal entre os diferentes estratos sociais.

No caso brasileiro, a regressividade do sistema tributário constitui um dos principais entraves à promoção da justiça social. A elevada dependência de tributos sobre o consumo faz com que indivíduos de menor renda suportem, proporcionalmente, uma carga tributária mais elevada do que aqueles com maior capacidade contributiva. Nesse contexto, uma

reforma focada predominantemente na simplificação pode apenas reorganizar a estrutura tributária sem modificar sua essência distributiva. Como reforça a doutrina, “no entanto, como já ressaltado, o foco da reforma não pode ser somente a simplificação, principalmente quando o sistema é extremamente injusto. Referida simplificação deve ser buscada não na redução das bases tributárias ou alíquotas, mas principalmente na remoção de isenções, brechas legais e incentivos fiscais que potencializam a evasão fiscal” (LEITE, 2018, p. 754).

Ademais, a ênfase excessiva na simplificação pode obscurecer a necessidade de enfrentamento de questões estruturais, como a baixa tributação sobre renda e patrimônio, a existência de benefícios fiscais regressivos e a ausência de mecanismos robustos de progressividade. Nesse contexto, políticas de renúncia tributária merecem especial atenção, uma vez que produzem impactos distributivos relevantes sem necessariamente passar por mecanismos diretos de implementação social. Como destaca Lotta (2018, p. 252), “por exemplo, uma política de renúncia tributária produz efeitos de desigualdade muito claros, mas não por meio da interação. Ela não precisa ser coproduzida na interação cotidiana entre burocratas de rua e cidadãos, embora ela talvez dependa de interações políticas pontuais na sua formulação”. Tal observação evidencia que decisões fiscais aparentemente técnicas podem reforçar desigualdades estruturais de forma indireta, o que reforça a necessidade de revisão crítica desses instrumentos no âmbito da reforma.

Outro aspecto relevante refere-se à legitimidade do sistema tributário. A percepção de justiça fiscal é fundamental para o cumprimento voluntário das obrigações tributárias e para a confiança da sociedade nas instituições públicas. Sistemas que são percebidos como injustos tendem a enfrentar maior resistência social, evasão fiscal e contestação política. Assim, uma reforma que privilegie apenas a simplificação, sem promover maior equidade, pode comprometer a legitimidade do sistema e, conseqüentemente, sua eficácia no longo prazo.

Além disso, é importante considerar que a simplificação tributária não necessariamente se traduz em benefícios diretos para as camadas mais vulneráveis da população. Enquanto empresas e agentes econômicos podem se beneficiar da redução de custos de conformidade e da maior previsibilidade, os efeitos

sobre a renda disponível das famílias de baixa renda dependem de medidas complementares, como políticas de transferência, subsídios e mecanismos compensatórios. Sem essas medidas, a simplificação pode resultar em ganhos concentrados, sem impacto significativo na redução das desigualdades.

O atual cenário tributário brasileiro revela-se marcado por elevada complexidade normativa, regressividade e significativa concentração de benefícios fiscais, fatores que contribuem para a ampliação das desigualdades sociais e econômicas. A estrutura vigente, embora eficiente em termos arrecadatários, mostra-se limitada quanto à promoção da justiça fiscal, onerando de forma mais intensa as camadas de menor renda e preservando espaços de privilégios institucionais. Nesse contexto, evidencia-se a necessidade de uma reforma tributária estrutural que priorize a equidade, a simplificação do sistema e a transparência, de modo a alinhar a tributação aos princípios constitucionais e às demandas contemporâneas de desenvolvimento econômico e social.

“Não há como evitar a constatação de que estamos literalmente recompensando parasitas. Não se trata de deformações pontuais. Quando vemos como os juízes aumentam os seus próprios já impressionantes salários, constatamos que se trata de uma cultura de organização de nichos de privilégios que torna solidários entre si bancos, deputados, desembargadores, gigantes da mídia e muitos grupos internacionais. Em nome, evidentemente, do bem-estar da nação, cujo desenvolvimento paralisaram.” (LEITE, 2018, p. 352).

Por fim, a construção de um sistema tributário mais justo exige uma abordagem integrada, que articule simplificação, progressividade e eficiência do gasto público. A reforma tributária deve ser compreendida como parte de um arranjo institucional mais amplo, no qual a arrecadação e a alocação de recursos estejam alinhadas aos objetivos de desenvolvimento social e redução das desigualdades. Isso implica não apenas revisar a estrutura tributária, mas também fortalecer mecanismos de planejamento orçamentário, avaliação de políticas públicas e governança fiscal.

Dessa forma, conclui-se que a simplificação tributária, embora necessária, é insuficiente para enfrentar os desafios estruturais do sistema fiscal brasileiro. Seu

potencial transformador depende da incorporação de medidas que promovam efetiva redistribuição de renda e assegurem maior justiça fiscal, garantindo que a reforma não se limite a ganhos de eficiência, mas contribua, de forma concreta, para a construção de uma sociedade mais igualitária.

6.3 Limitações na promoção da equidade fiscal

A análise da reforma tributária brasileira revela que, embora haja avanços relevantes no plano da eficiência e da simplificação, persistem limitações estruturais significativas no que se refere à promoção da equidade fiscal. Tais limitações decorrem, sobretudo, da manutenção da centralidade da tributação sobre o consumo como principal fonte de arrecadação, o que perpetua a regressividade do sistema tributário. Em um contexto no qual famílias de menor renda destinam parcela substancial de seus rendimentos ao consumo, a incidência predominante de tributos indiretos implica uma distribuição desigual do ônus fiscal, em desacordo com o princípio da capacidade contributiva.

Do ponto de vista teórico, a equidade fiscal exige a observância simultânea dos princípios da equidade vertical e horizontal. Contudo, o sistema tributário brasileiro apresenta fragilidades em ambos os aspectos. A equidade vertical é comprometida pela baixa progressividade da tributação sobre renda e patrimônio, enquanto a equidade horizontal é prejudicada pela existência de múltiplos regimes especiais, benefícios fiscais e exceções normativas que resultam em tratamento desigual entre contribuintes em situações equivalentes. Borges et al. (2022) destacam que sistemas tributários mais progressivos são fundamentais para a redução das desigualdades, sendo insuficiente a mera reorganização da tributação indireta sem o fortalecimento de mecanismos redistributivos.

Além disso, a reforma tributária, ao priorizar a neutralidade econômica, pode gerar tensões com os objetivos de justiça distributiva. A uniformização de alíquotas e a eliminação de diferenciações tributárias, embora desejáveis do ponto de vista da eficiência, podem desconsiderar as desigualdades socioeconômicas existentes, resultando em impactos desproporcionais sobre diferentes grupos sociais. Nesse sentido, a neutralidade tributária não deve ser confundida com neutralidade social, sendo necessário reconhecer que sistemas tributários podem ser tecnicamente eficientes, mas socialmente injustos.

Outro elemento relevante refere-se à persistência de benefícios fiscais e renúncias tributárias que favorecem determinados setores econômicos ou grupos de maior renda. Tais mecanismos, muitas vezes justificados por objetivos de política econômica, podem produzir efeitos regressivos ao reduzir a carga tributária de contribuintes com maior capacidade econômica, ao mesmo tempo em que limitam a arrecadação disponível para o financiamento de políticas sociais. Como destacado por Lotta (2018), políticas de renúncia tributária geram efeitos distributivos significativos, ainda que de forma indireta, o que reforça a necessidade de sua revisão no contexto de uma reforma orientada à equidade.

Ademais, a ausência de integração entre a reforma tributária e políticas de transferência de renda ou mecanismos compensatórios robustos limita o potencial redistributivo do novo sistema. Embora haja previsão de instrumentos como o cashback tributário, sua efetividade depende de critérios claros de focalização, capacidade administrativa e cobertura adequada. Sem a implementação eficaz desses mecanismos, a reforma pode resultar em ganhos concentrados, sem promover redução significativa das desigualdades sociais.

Nesse contexto, a literatura também aponta que ajustes no desenho do imposto, especialmente por meio de isenções e alíquotas diferenciadas, podem contribuir para maior justiça distributiva sem comprometer integralmente a eficiência. Como destaca Neto (2024):

“Diante da complexidade gerada pelo assunto da base de incidência e também as dificuldades administrativas que possam surgir em nível da eficiência do imposto, mais vale incitar e pender para soluções no nível das isenções e taxas distintas que garantam uma maior neutralidade do imposto e uma maior justiça redistributiva, levando adiante o princípio da equidade. Portanto e em termos conclusivos, apesar de ainda oferecer grandes desafios e de termos de nos questionar acerca da natureza do imposto que se pretende, tendo em conta a incidência sobre transações, a base dual entre prestação de serviços e transmissão de bens através da criação de um critério sólido e outro residual ainda é aquela que consegue garantir a eficiência e a redistribuição equitativa do imposto.” (NETO, 2024, p. 196)

Ainda nesse sentido, Borges et al. (2022) ressaltam a importância de alinhar o sistema tributário brasileiro a padrões internacionais mais progressivos como forma de ampliar sua efetividade redistributiva:

“No caso brasileiro, é possível ampliar a efetividade do imposto alinhando-o aos padrões internacionais de modo a reduzir a desigualdade de riqueza, principalmente no topo, gerar respostas econômicas positivas em termos de oferta de trabalho e poupança e ampliar os níveis de arrecadação.” (BORGES et al., 2022, p. 197)

No âmbito federativo, as limitações à equidade fiscal também se manifestam na distribuição desigual de receitas entre os entes subnacionais. Regiões com maior dinamismo econômico tendem a se beneficiar mais do novo modelo baseado no destino do consumo, enquanto regiões menos desenvolvidas podem enfrentar dificuldades para manter níveis adequados de financiamento das políticas públicas. Essa dinâmica pode aprofundar desigualdades regionais, comprometendo o princípio da equidade territorial e a coesão federativa.

Outro ponto crítico refere-se à baixa tributação sobre patrimônio e grandes rendas no Brasil, o que limita a capacidade do sistema tributário de atuar como instrumento de redistribuição. A ausência de reformas mais profundas nesse campo evidencia uma lacuna importante na estrutura fiscal brasileira, que continua a privilegiar a tributação indireta em detrimento de mecanismos mais progressivos. Essa configuração reduz o potencial do sistema tributário de contribuir para a redução das desigualdades de renda e riqueza.

Por fim, a promoção da equidade fiscal não depende apenas da estrutura de arrecadação, mas também da forma como os recursos são alocados e utilizados pelo Estado. A ausência de articulação entre política tributária e política de gastos públicos pode comprometer os objetivos redistributivos, mesmo em sistemas que apresentam algum grau de progressividade. Nesse sentido, a equidade fiscal deve ser compreendida como resultado de um arranjo institucional mais amplo, que envolve tanto a arrecadação quanto a alocação eficiente e equitativa dos recursos públicos.

Diante desse cenário, conclui-se que a reforma tributária brasileira, embora represente um avanço

importante, apresenta limitações significativas na promoção da equidade fiscal. A superação dessas limitações exige a adoção de medidas complementares, como o fortalecimento da tributação progressiva, a revisão de benefícios fiscais, a implementação eficaz de mecanismos compensatórios e a integração entre política tributária e política social. Somente por meio dessa abordagem integrada será possível transformar o sistema tributário em um instrumento efetivo de justiça distributiva e desenvolvimento social.

6.4 Impactos federativos e redistribuição de receitas

A reforma tributária brasileira introduz alterações profundas na dinâmica federativa, especialmente no que se refere à forma de arrecadação e à repartição de receitas entre União, estados e municípios. A transição de um modelo baseado predominantemente na origem para um modelo centrado no destino do consumo representa uma mudança estrutural com impactos diretos sobre o equilíbrio fiscal entre os entes federativos. Essa alteração busca reduzir distorções como a guerra fiscal, mas, ao mesmo tempo, gera novos desafios relacionados à redistribuição de receitas e à manutenção da autonomia financeira subnacional.

Historicamente, o sistema tributário brasileiro permitiu que estados utilizassem a tributação na origem como instrumento de atração de investimentos, por meio da concessão de benefícios fiscais. Esse modelo, embora tenha promovido algum dinamismo econômico regional, também gerou distorções alocativas e conflitos federativos. Com a adoção do princípio do destino, a arrecadação passa a estar vinculada ao local de consumo, o que tende a reduzir os incentivos à guerra fiscal. Contudo, essa mudança implica redistribuição significativa de receitas, favorecendo regiões com maior capacidade de consumo e potencialmente prejudicando estados produtores ou menos desenvolvidos.

Nesse contexto, a transição para o novo sistema tributário exige a implementação de mecanismos robustos de compensação e equalização fiscal. A criação de fundos de desenvolvimento regional e de compensação de perdas é essencial para mitigar os efeitos negativos da redistribuição de receitas, especialmente no curto e médio prazo. Sem tais instrumentos, há risco de desequilíbrios fiscais que podem

comprometer a capacidade dos entes subnacionais de financiar políticas públicas essenciais.

Além disso, a previsibilidade das receitas públicas constitui um elemento central para a estabilidade federativa. A mudança nos critérios de arrecadação pode gerar incertezas durante o período de transição, dificultando o planejamento orçamentário de estados e municípios. Como esses entes são responsáveis diretos pela execução de políticas sociais, eventuais oscilações na arrecadação podem impactar negativamente a prestação de serviços públicos, especialmente em áreas sensíveis como saúde e assistência social.

Outro aspecto relevante refere-se à desigualdade regional. O Brasil apresenta profundas disparidades econômicas e sociais entre suas regiões, o que se reflete na capacidade arrecadatória dos entes federativos. A adoção do critério do destino, embora mais alinhada a princípios de neutralidade econômica, pode ampliar essas desigualdades se não for acompanhada de políticas redistributivas eficazes. Regiões, com menor dinamismo econômico, podem enfrentar dificuldades adicionais para manter níveis adequados de financiamento das políticas públicas, aprofundando assimetrias já existentes.

Sob essa perspectiva, a doutrina ressalta que a concretização dos direitos sociais e econômicos depende diretamente da intermediação legislativa e orçamentária, razão pela qual a redistribuição das receitas públicas assume papel estruturante no pacto federativo. Como destaca Neto:

“Pode-se entender que os direitos sociais e econômicos se estremam da problemática dos direitos fundamentais por dependerem da concessão do legislador, não gerando por si sós a pretensão às prestações positivas do Estado, carecendo de eficácia erga omnes e, portanto, se subordinando à ideia de implementação de justiça social através não de uma distribuição, mas redistribuição de renda. Esses podem, portanto, ser vistos na forma de princípios de justiça, como normas programáticas, sujeitos sempre à interpositio legislatoris (interposição do legislador para produzir efeitos plenamente), especificamente na via do orçamento público, que é o documento de quantificação dos valores éticos, a conta corrente da ponderação dos princípios constitucionais, o plano contábil da justiça social, o balanço das escolhas dramáticas

por políticas públicas em um universo fechado de recursos financeiros escassos e limitados.” (NETO, 2024, p. 212)

Esse fundamento é particularmente relevante no contexto da reforma tributária, pois evidencia que a redistribuição de receitas entre os entes não possui apenas natureza financeira, mas também constitucional e social, na medida em que condiciona a efetividade material dos direitos fundamentais prestacionais. Em outras palavras, a repartição adequada dos recursos públicos é pressuposto para que estados e municípios consigam cumprir suas funções constitucionais.

Ademais, a redistribuição de receitas deve ser analisada em conjunto com a estrutura de competências e responsabilidades dos entes federativos. Estados e municípios desempenham papel central na execução de políticas sociais, mas frequentemente enfrentam limitações fiscais que restringem sua capacidade de atuação. A reforma tributária, ao alterar os fluxos de arrecadação, deve garantir que haja correspondência entre receitas disponíveis e responsabilidades atribuídas, sob pena de comprometer a eficiência e a efetividade da ação estatal.

Outro ponto crítico diz respeito à governança federativa. A implementação do novo sistema tributário exige elevado grau de coordenação entre os entes federativos, especialmente no que se refere à regulamentação, fiscalização e gestão dos novos tributos. A criação de instâncias colegiadas e mecanismos de decisão compartilhada pode contribuir para a harmonização do sistema, mas também levanta desafios relacionados à autonomia dos entes e à eficiência decisória. A ausência de coordenação adequada pode gerar conflitos institucionais e comprometer a operacionalização da reforma.

A literatura também indica que o próprio desenho do IVA dual pode contribuir para equilibrar eficiência e redistribuição, desde que adequadamente estruturado. Nesse sentido, destaca-se:

“Portanto e em termos conclusivos, apesar de ainda oferecer grandes desafios e de termos de nos questionar acerca da natureza do imposto que se pretende, tendo em conta a incidência sobre transações, a base dual entre prestação de serviços e transmissão de bens através da criação de um

critério sólido e outro residual ainda é aquela que consegue garantir a eficiência e a redistribuição equitativa do imposto.” (NETO, 2024, p. 196)

Além disso, é importante problematizar o papel das isenções fiscais como instrumentos de justiça distributiva. Embora frequentemente utilizadas com o objetivo de beneficiar populações de baixa renda, tais medidas podem produzir efeitos contrários quando não acompanhadas de mecanismos eficientes de redistribuição. Como aponta a doutrina:

“Pessoas de baixa renda poderiam estar em situação muito pior com um sistema tributário que contém isenções destinadas a ajudá-los do que estariam em um sistema tributário sem isenções e redistribuição do excesso de receita gerado sob uma base tributária mais neutra.” (NETO, 2024, p. 208)

Essa reflexão evidencia que a justiça fiscal não depende apenas da concessão de benefícios tributários, mas da estrutura global do sistema e da forma como os recursos arrecadados são redistribuídos. Nesse sentido, a adoção de uma base tributária mais ampla e neutra, combinada com políticas públicas eficazes de redistribuição, pode gerar resultados mais equitativos do que a simples manutenção de isenções fragmentadas.

Por fim, é importante destacar que os impactos federativos da reforma tributária não se limitam à esfera financeira, mas também envolvem dimensões políticas e institucionais. A redistribuição de receitas pode alterar relações de poder entre os entes federativos, influenciando processos decisórios e a dinâmica política nacional. Nesse sentido, a reforma deve ser compreendida como um processo complexo, que exige não apenas ajustes técnicos, mas também negociação política e construção de consensos.

Diante desse cenário, conclui-se que os impactos federativos e a redistribuição de receitas constituem um dos aspectos mais sensíveis da reforma tributária brasileira. A efetividade do novo sistema dependerá da capacidade de implementar mecanismos de compensação, garantir previsibilidade de receitas, reduzir desigualdades regionais e fortalecer a coordenação federativa. Somente com uma abordagem integrada será possível assegurar que a reforma contribua para

o equilíbrio fiscal e para o fortalecimento das políticas públicas em todo o território nacional.

6.5 Riscos ao financiamento das políticas sociais

Um dos aspectos mais sensíveis da reforma tributária brasileira reside nos riscos que ela pode representar ao financiamento das políticas sociais, especialmente em razão da alteração dos fluxos arrecadatórios e dos critérios de repartição de receitas entre os entes federativos. A reorganização das competências tributárias, somada à substituição de tributos historicamente vinculados a determinadas fontes de custeio, pode gerar instabilidade financeira justamente nas áreas em que o Estado possui dever constitucional de prestação positiva, como saúde, educação, assistência social, previdência e programas de transferência de renda. Em um país marcado por profundas desigualdades sociais e regionais, qualquer oscilação na previsibilidade das receitas públicas afeta diretamente a concretização dos direitos sociais, cuja efetividade depende de planejamento orçamentário contínuo e de fluxos estáveis de financiamento.

A gravidade do tema decorre do próprio modelo constitucional inaugurado pela Constituição de 1988, que estruturou a expansão dos direitos sociais com base em um sistema cooperativo de financiamento entre União, estados e municípios. Como destaca a doutrina, *“a oferta de políticas públicas deveria ser feita com a cooperação financeira dos três níveis de governo”* (LEITE, 2018, p.84), o que demonstra que a sustentabilidade dessas políticas está diretamente ligada à solidez do pacto federativo fiscal. Assim, qualquer modificação na forma de arrecadação ou nos mecanismos de transferência impacta não apenas a contabilidade pública, mas a própria capacidade dos entes subnacionais de manter serviços essenciais. Isso se torna ainda mais preocupante porque estados e municípios concentram a execução material de grande parte das políticas públicas, especialmente na atenção básica à saúde, educação fundamental, assistência social, saneamento, transporte escolar e programas locais de enfrentamento à pobreza.

Outro risco relevante está na possível fragilização das fontes historicamente vinculadas ao financiamento social. Saúde, educação e seguridade social possuem bases de custeio constitucionalmente estruturadas, seja por meio de percentuais mínimos de aplicação, seja por meio de contribuições específicas

destinadas ao orçamento da seguridade. A migração para um sistema baseado em IVA dual, com CBS e IBS, exige que a nova arquitetura preserve a rastreabilidade e a estabilidade dessas receitas, sob pena de comprometer a previsibilidade dos pisos constitucionais e a manutenção de programas permanentes. Caso a transição não seja acompanhada de mecanismos claros de compensação e preservação das vinculações, o risco é que políticas públicas de caráter continuado sofram desfinanciamento progressivo, com reflexos diretos na qualidade e abrangência dos serviços prestados à população.

Nesse ponto, é fundamental destacar que a própria função redistributiva da tributação somente produz resultados concretos quando acompanhada de financiamento público consistente das políticas sociais. A doutrina é precisa ao afirmar que *“não se pode olvidar que a efetividade da função social proposta pela progressividade de diminuir o abismo social existente no Brasil depende crucialmente das políticas públicas adotadas pelos Governos. Como adverte Victor Polizelli, a tributação mais gravosa sobre os mais ricos gera distribuição de renda se for aliada a uma política de aplicação dos recursos e políticas sociais consistentes, que efetivamente beneficiem os menos afortunados”* (NETO, 2021, p. 67). Essa observação é especialmente relevante no contexto da reforma tributária, pois evidencia que a simples elevação da eficiência arrecadatória ou da progressividade do sistema não assegura, por si só, justiça social. O resultado redistributivo depende da manutenção de receitas estáveis e da capacidade estatal de converter arrecadação em políticas públicas efetivas, sobretudo nas áreas de saúde, educação e assistência.

A discussão se torna ainda mais sensível quando analisada sob a ótica da assistência social e do papel dos estados no federalismo cooperativo. Como destaca Lotta, *“pode-se afirmar que, no caso das políticas sociais em geral e da de assistência social em particular, os estados estão se constituindo no elo perdido da cadeia federativa, embora participem do seu financiamento. Isso porque todos os estados criaram fundos de combate à pobreza, montaram ou reestruturaram secretarias de desenvolvimento e/ou assistência social, constituíram conselhos estaduais, realizaram conferências e contam com burocracias que atuam nos segmentos que compõem a assistência social a cargo dos estados. O fato de o estado-membro ter pouca*

participação nos programas que compõem o sistema da assistência social não significa a inexistência de uma burocracia que opera na política nem a ausência de recursos financeiros” (LOTTA, 2018, p. 278). A inserção dessa perspectiva é extremamente relevante, pois demonstra que os estados, embora por vezes menos visíveis na execução direta dos programas, exercem função essencial na sustentação institucional, burocrática e financeira das políticas sociais. Assim, eventuais perdas arrecadatórias ou incertezas nos mecanismos de repartição decorrentes da reforma tributária podem comprometer justamente esse elo intermediário, fragilizando a coordenação regional das políticas públicas e dificultando a integração entre União e municípios.

A vulnerabilidade financeira dos entes subnacionais torna esse cenário ainda mais delicado. O livro é incisivo ao demonstrar que *“a redução de receitas de transferência (...) gera imediato desequilíbrio na programação das finanças dos demais entes, que têm pouco poder de recuperação via recursos próprios”* (LEITE, 2018, p.598). Esse ponto é central, pois evidencia que a eficiência econômica buscada pela reforma não pode ser analisada isoladamente da capacidade dos entes locais de financiar políticas públicas contínuas. Municípios, em especial, dependem fortemente de transferências para custear despesas essenciais e, diante de eventuais oscilações durante o período de transição, podem enfrentar dificuldades severas para manter a regularidade de serviços como fornecimento de medicamentos, transporte escolar, funcionamento de creches, benefícios assistenciais e manutenção de unidades de saúde.

Além disso, as políticas sociais possuem despesas marcadas por elevada rigidez orçamentária, o que potencializa os riscos decorrentes de qualquer instabilidade arrecadatória. Gastos com pessoal, custeio hospitalar, aquisição de medicamentos, merenda escolar, contratos de transporte, manutenção de equipamentos públicos e repasses obrigatórios não admitem interrupções sem graves prejuízos à coletividade. A doutrina descreve com precisão esse fenômeno ao afirmar que, *“quando a crise econômica restringiu as receitas tributárias, as despesas se tornaram fratura exposta”* (LEITE apud NETO, 2018, p.33). A expressão é particularmente adequada ao contexto da reforma, pois revela que, diante de eventual queda ou imprevisibilidade das receitas, o primeiro impacto recai

sobre despesas que não podem ser facilmente ajustadas, criando tensão entre responsabilidade fiscal e garantia dos direitos fundamentais sociais.

Há ainda o risco de recentralização da capacidade financeira na União, com redução da autonomia material dos estados e municípios. Embora a proposta de reforma busque racionalizar a arrecadação e reduzir distorções do sistema atual, a concentração excessiva da governança dos novos tributos ou a insuficiência dos mecanismos de compensação pode esvaziar a capacidade decisória local. Isso compromete a adaptação das políticas públicas às especificidades regionais, justamente em um país de dimensões continentais e realidades profundamente heterogêneas. A autonomia federativa, nesse sentido, não possui apenas dimensão política, mas representa condição prática para a formulação de respostas adequadas às demandas locais de saúde, assistência, habitação e educação.

Sob outra perspectiva, o risco ao financiamento das políticas sociais também se relaciona ao aprofundamento das desigualdades regionais. A adoção do critério do destino, embora economicamente mais neutra, pode favorecer regiões com maior dinamismo de consumo e reduzir a capacidade arrecadatória relativa de entes menos desenvolvidos. Sem instrumentos robustos de equalização e fundos de compensação, regiões historicamente dependentes de transferências podem experimentar redução de sua capacidade de investimento social. Isso significaria, na prática, maior dificuldade para expansão do SUS em áreas periféricas, enfraquecimento do SUAS, redução de programas educacionais e menor capacidade de enfrentamento de déficits em saneamento e moradia, agravando vulnerabilidades já existentes.

Diante desse cenário, conclui-se que os riscos ao financiamento das políticas sociais constituem um dos principais pontos críticos da reforma tributária brasileira. A busca por simplificação, neutralidade e eficiência econômica não pode se sobrepor à necessidade de preservação das bases materiais dos direitos sociais. A compatibilidade da reforma com o projeto constitucional de 1988 dependerá, em larga medida, da capacidade de assegurar fontes estáveis de custeio, repartição previsível de receitas, mecanismos eficazes de compensação federativa e proteção das vinculações orçamentárias essenciais. Sem essas garantias, a modernização do sistema tributário poderá produzir

efeitos regressivos sobre a efetividade das políticas públicas e sobre a própria justiça social.

7. CONCLUSÃO

A análise integral do artigo evidencia que o novo sistema tributário brasileiro, estruturado pela Emenda Constitucional nº 132/2023, representa uma mudança institucional profunda, com potencial para redefinir a relação entre arrecadação, justiça fiscal e capacidade estatal de financiamento das políticas sociais. Conforme desenvolvido no texto, a adoção do IVA dual constitui avanço importante sob a perspectiva da simplificação normativa, da neutralidade econômica e da racionalização da tributação sobre o consumo, reduzindo distorções históricas como a cumulatividade, a insegurança jurídica e a guerra fiscal entre os entes federativos.

Todavia, a principal conclusão do estudo é que eficiência econômica não se confunde com equidade fiscal. Embora a reforma melhore a lógica operacional do sistema e amplie a previsibilidade arrecadatória, ela não enfrenta, de forma suficiente, o núcleo histórico da injustiça tributária brasileira: a regressividade estrutural, marcada pela forte incidência sobre o consumo e pela limitada tributação sobre renda e patrimônio. Nesse sentido, o artigo demonstra que a simplificação, isoladamente, não altera a distribuição do ônus tributário entre os diferentes grupos sociais, podendo inclusive preservar desigualdades já consolidadas caso não seja acompanhada de mecanismos robustos de progressividade e compensação social.

Outro ponto central é que os efeitos da reforma ultrapassam a esfera arrecadatória e alcançam

diretamente o financiamento das políticas sociais, especialmente saúde, assistência social e educação. A alteração dos fluxos de receitas entre União, estados e municípios, somada ao período de transição, cria riscos relevantes de instabilidade fiscal, sobretudo para entes subnacionais que dependem de transferências para custear serviços essenciais. O artigo demonstra, com acerto, que a sustentabilidade dessas políticas depende não apenas do volume arrecadado, mas da previsibilidade, vinculação e redistribuição equitativa dos recursos públicos.

Sob a ótica federativa, conclui-se que a reforma somente cumprirá sua função constitucional se houver coordenação institucional robusta, fundos compensatórios eficazes e mecanismos permanentes de equalização regional, evitando que a tributação no destino aprofunde assimetrias territoriais e comprometa a oferta de direitos sociais em regiões menos dinâmicas economicamente.

Dessa forma, o estudo permite afirmar que o verdadeiro sucesso do novo sistema tributário não reside apenas na modernização técnica da arrecadação, mas na sua capacidade de se converter em instrumento de justiça distributiva e fortalecimento do Estado social. Sem integração entre política tributária, orçamento público, progressividade fiscal e proteção das bases de financiamento social, a reforma corre o risco de produzir ganhos de eficiência sem transformação substantiva das desigualdades. Assim, a efetividade do novo modelo dependerá de sua articulação com uma agenda mais ampla de desenvolvimento social, redução das desigualdades e fortalecimento do pacto federativo brasileiro.

8. Referências

1. BORGES, Bráulio et al. Progressividade tributária e crescimento econômico. 1. ed. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Economia – FGV IBRE, 2022. ISBN 978-65-86289-24-4.
2. BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 2023.
3. LEITE, Acácio Zuniga et al. A Reforma Tributária Necessária: Diagnóstico e Premissas. Brasília: ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2018. ISBN 978-85-62102-27-1.
4. NETO, Luís Flávio; ANDRADE, Leonardo Aguirra De; JUNIOR, Salvador Cândido Brandão. Tributação do Consumo. São Paulo: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO TRIBUTÁRIO, 2024. ISBN 978-65-86252-81-1.
5. PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias De. BUROCRACIA e POLÍTICAS PÚBLICAS no BRASIL: interseções analíticas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2018. ISBN 978-85-7811-331-5.

Orçamento para Resultados no Paraná: uso de dados, BI e Inteligência Artificial para qualificar o gasto e o investimento público

- **Marcos Tadeu Cavalcante da Silva**
Secretaria da Fazenda do Paraná, Brasil
- **Rafael Carvalho Falcão**
Secretaria da Fazenda do Paraná, Brasil
- **Gilberto Porto**
Instituto Publix, Brasil
- **Jéssica Moraes de Moura**
Instituto Publix, Brasil

Resumo

Este artigo apresenta a experiência de implementação do Orçamento para Resultados no Estado do Paraná, com foco no uso de dados, *Business Intelligence* e Inteligência Artificial como instrumentos de qualificação do gasto e do investimento público. Trata-se de um relato analítico de experiência que descreve os fundamentos conceituais, institucionais e operacionais da iniciativa, bem como seus resultados iniciais. Em um contexto de fortalecimento da gestão fiscal estadual, a experiência paranaense evidencia o esforço de avançar da boa execução financeira para uma lógica de maior qualidade do gasto, efetividade das políticas públicas e geração de valor público. A estratégia adotada articulou revisão de processos, fortalecimento da governança, desenvolvimento de guias orientadores, estruturação de um painel integrado de indicadores e criação de um assistente de Inteligência Artificial para apoiar analistas e gestores na leitura de informações orçamentárias, financeiras e de resultados. O painel passou a reunir dados de execução orçamentária, entregas e desempenho em um mesmo ambiente analítico, permitindo leituras comparativas e maior capacidade de interpretação sobre a relação entre recursos alocados, produtos entregues e resultados socialmente relevantes. Os resultados mostram avanços na construção de uma arquitetura institucional e analítica orientada por evidências, com aplicação inicial em projetos-piloto em áreas estratégicas. Conclui-se que a integração entre Orçamento para Resultados, inteligência de dados e tecnologias analíticas pode fortalecer a qualidade da decisão orçamentária, embora permaneçam desafios relacionados ao amadurecimento dos indicadores, à interpretação das evidências e à consolidação institucional e tecnológica do modelo.

Palavras-chave: Orçamento para Resultados; *Business Intelligence*; Inteligência Artificial; tomada de decisão baseada em evidências.

1. INTRODUÇÃO

A agenda contemporânea de gestão fiscal exige que os governos avancem para além do controle formal da legalidade e da adequada execução contábil do orçamento. Em um contexto marcado por restrições fiscais, aumento da complexidade das demandas sociais e maior exigência por transparência, torna-se

necessário qualificar a alocação de recursos públicos com base em desempenho, efetividade e geração de valor público. Nesse cenário, o Orçamento para Resultados (OpR) consolida-se como uma abordagem capaz de articular recursos, metas, entregas e resultados, contribuindo para decisões orçamentárias mais consistentes ao longo do ciclo fiscal.

Essa direção é reforçada por análises da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que apontam a ampliação do uso de tecnologias digitais, fontes de dados e instrumentos de gestão do desempenho como tendência relevante para o aprimoramento das políticas públicas. No mesmo sentido, estudos nacionais indicam que a incorporação de ferramentas de Inteligência Artificial (IA) e de análise de dados à administração pública pode ampliar a acurácia das informações, a confiabilidade no cruzamento de bases estratégicas e a capacidade analítica do Estado, favorecendo a priorização de investimentos, o acompanhamento do desempenho e a tomada de decisão orientada por evidências.

No campo da gestão orçamentária, essas transformações ganham especial relevância. O uso de dados estruturados, painéis gerenciais e recursos de IA amplia a possibilidade de identificar padrões, antecipar necessidades, apoiar a análise da execução e aproximar a dinâmica orçamentária dos resultados efetivamente entregues à sociedade. Mais do que automatizar rotinas, trata-se de fortalecer a capacidade estatal de interpretar evidências e utilizá-las para qualificar o gasto corrente e o investimento público.

No Estado do Paraná, esse debate adquiriu centralidade diante de um contexto em que, apesar da manutenção do equilíbrio fiscal e da ampliação da capacidade de investimento, persistiam desafios para converter autorizações orçamentárias em entregas efetivas e resultados percebidos pela população. Com o objetivo de enfrentar esse problema, a Secretaria da Fazenda do Paraná, no âmbito do Programa de Modernização da Gestão Fiscal (Profisco II), estruturou uma estratégia de implementação do Orçamento para Resultados baseada na integração entre redesenho metodológico, uso intensivo de dados, capacitação institucional e desenvolvimento de ferramentas tecnológicas de apoio à decisão.

A iniciativa envolveu a realização de projetos-piloto em áreas estratégicas, a estruturação de painéis para relacionar execução financeira, metas e indicadores de desempenho, e a concepção de um assistente com recursos de Inteligência Artificial para apoiar consultas e análises sobre ações orçamentárias, entregas e resultados. Com isso, buscou-se transformar bases antes dispersas em evidências estratégicas para o monitoramento, a priorização e a revisão do gasto público.

Diante desse contexto, o presente artigo apresenta os fundamentos conceituais, os elementos metodológicos e os aprendizados iniciais da implantação do OpR no Paraná, com o objetivo de contribuir para o debate sobre modernização da gestão orçamentária e oferecer referências práticas para outros governos interessados em fortalecer a integração entre orçamento, desempenho e uso estratégico de dados.

2. JUSTIFICATIVA

A relevância deste trabalho reside na necessidade de ampliar o debate aplicado sobre mecanismos de qualificação do gasto público e do investimento governamental em contextos subnacionais. Embora o Orçamento para Resultados venha sendo amplamente discutido na literatura e em organismos internacionais, sua implementação concreta ainda enfrenta desafios institucionais, operacionais e tecnológicos que nem sempre são suficientemente documentados em experiências governamentais brasileiras. Nesse sentido, relatar a experiência do Paraná permite aproximar a discussão conceitual das condições reais de implantação do modelo no setor público.

A adoção do OpR mostra-se especialmente pertinente em contextos marcados por rigidez orçamentária, pressão por melhoria da qualidade do gasto e demanda crescente por maior efetividade das políticas públicas. Ao deslocar o foco da mera execução financeira para a relação entre recursos, entregas e resultados, essa abordagem contribui para decisões mais transparentes, rastreáveis e orientadas à geração de valor público. Sua importância é ainda maior quando associada à capacidade de produzir e interpretar evidências que sustentem a priorização de despesas e investimentos.

Além disso, o caso do Paraná apresenta interesse analítico por articular diferentes frentes de modernização em uma mesma estratégia: revisão de processos, desenvolvimento de capacidades institucionais, estruturação de projetos-piloto e uso de ferramentas de Business Intelligence e Inteligência Artificial aplicadas ao ciclo orçamentário. Essa combinação permite observar como a transformação digital pode atuar como vetor de fortalecimento da gestão fiscal, não apenas pela automação de atividades, mas principalmente pelo apoio à análise, ao monitoramento e à tomada de decisão baseada em dados.

Assim, o presente artigo justifica-se por sistematizar uma experiência em curso que busca integrar orçamento, desempenho e inteligência de dados em uma mesma arquitetura de gestão. Ao fazê-lo, pretende contribuir para o campo da Avaliação de Gastos e Investimentos Públicos, oferecendo elementos práticos e reflexões que possam apoiar outros entes governamentais na construção de modelos mais orientados a resultados, evidências e valor público.

3. OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho é apresentar e discutir a experiência de implementação do Orçamento para Resultados no Estado do Paraná, com ênfase no uso de dados, painéis gerenciais e recursos de Inteligência Artificial como instrumentos de apoio à qualificação do gasto corrente e do investimento público.

De forma específica, o artigo busca:

- *descrever os fundamentos e as premissas que orientam a implantação do OpR no Paraná;*
- *apresentar os principais instrumentos e ferramentas desenvolvidos no âmbito da iniciativa;*
- *relatar a aplicação inicial da metodologia em projetos-piloto; e*
- *discutir as contribuições e os desafios do uso de dados, BI e IA para a modernização da gestão orçamentária.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O Orçamento para Resultados (OpR) constitui um arranjo integrado de governança e processos que articula as dimensões de planejamento, execução e avaliação, com o propósito de fortalecer a rastreabilidade entre os recursos aplicados e os benefícios gerados para a sociedade. Diferentemente da gestão tradicional centrada em insumos, o OpR estabelece de forma mais explícita a relação entre os resultados do poder público e as decisões orçamentárias. Conforme sustenta Boechat (2016), esse modelo privilegia o desempenho focado em produtos (*outputs*) e resultados transformadores (*outcomes*), em oposição à preocupação exclusiva com meios (*inputs*). Sob uma ótica pragmática, Schick (2003) define esse paradigma como qualquer orçamento que apresente informações

claras sobre o que os órgãos realizaram, ou pretendem realizar, deslocando o foco da simples autorização de despesa para o desempenho institucional efetivo. Esses e outros autores do tema ressaltam que a capacidade de relacionar recursos a impactos reais constitui o desafio central para a qualificação da gestão pública contemporânea.

Em perspectiva mais ampla, o Orçamento para Resultados pode ser compreendido como um desdobramento de uma lógica de governança para resultados na administração pública. Mais do que uma técnica orçamentária isolada, ele integra um arranjo mais abrangente de gestão governamental voltado a alinhar prioridades, recursos, processos e resultados. Nessa direção, Martins e Marini (2010) destacam a “necessidade de alinhamento dos modelos de gestão pública” e afirmam que “boa gestão é aquela que alcança resultados”, evidenciando que a atuação estatal requer articulação entre estratégia, implementação, monitoramento e responsabilização. Sob esse enfoque, o OpR se insere em uma arquitetura mais ampla de governança para resultados, ao buscar conectar a alocação orçamentária às prioridades governamentais e aos resultados esperados para a sociedade (Martins; Marini, 2010).

Pesquisas sobre a implementação do OpR, também referido como orçamento por desempenho, fundamenta-se na incorporação sistemática de informações de desempenho ao ciclo orçamentário, de modo a qualificar a tomada de decisão pública. Nessa direção, Faria (2010, p. 3) afirma que “a informação sobre o desempenho de órgãos, agências e programas deve ser integrada ao processo orçamentário e [...] utilizada como insumo do processo decisório”. Essa perspectiva reforça que o OpR não se limita à apresentação de indicadores, mas pressupõe seu uso efetivo na definição de prioridades e na alocação de recursos.

A consolidação internacional dessa abordagem é observada em experiências como a dos Estados Unidos, que, por meio do *Program Assessment Rating Tool* (PART), incorporaram mecanismos de avaliação ao processo orçamentário federal, e a do Chile, pioneiro na institucionalização de indicadores de desempenho e dos Balanços de Gestão Integral (BGI). No Brasil, também se destacam experiências relevantes, como a do Ceará, que articula o orçamento à Gestão Pública por Resultados (GPR), e a de São Paulo, que mobiliza a cadeia de resultados para conectar

insumos, produtos e impactos sociais. Esses casos indicam que a implementação do OpR depende de capacidades institucionais voltadas à produção, organização e uso de evidências para informar decisões alocativas e fortalecer a coerência entre planejamento, execução e avaliação.

Nesse sentido, a transição para esse modelo fundamenta-se nos princípios da eficiência, eficácia e efetividade, considerados pilares de uma gestão pública orientada à geração de valor. O OpR busca assegurar que cada investimento estatal produza os impactos sociais pretendidos, utilizando indicadores de desempenho como instrumentos críticos para orientar escolhas governamentais mais racionais e centradas no cidadão. A relevância dessa abordagem é reforçada pela necessidade de fortalecer a confiança pública, demonstrando que os recursos são aplicados de forma estratégica para mitigar desigualdades e promover o bem-estar coletivo.

Essa trajetória de modernização é impulsionada pelas tendências globais de inovação identificadas pela OCDE (2024, p. 10), que destacam que “governos ao redor do mundo estão investindo em infraestrutura digital escalável e experimentando tecnologias emergentes, como a automação e a Inteligência Artificial (IA) para melhorar a prestação de serviços público”. No campo da gestão orçamentária, esse movimento amplia as condições para que o Estado produza, integre e utilize informações de forma mais qualificada, sustentando decisões mais aderentes às necessidades da sociedade e às exigências contemporâneas de transparência, monitoramento e desempenho.

Por essa razão, o tratamento de volumes massivos de dados torna-se dimensão constitutiva das experiências mais maduras de Orçamento para Resultados. Segundo Mota (2019), o emprego de *Data Analytics* no setor público permite transformar bases brutas em “informação habilitadora de soluções”, dotada de propósito e relevância estratégica. Essa formulação é especialmente útil porque evidencia que o dado, por si só, não produz inteligência gerencial. O que confere valor analítico à informação é a capacidade institucional de tratá-la, conectá-la a problemas substantivos e convertê-la em suporte para escolha pública. À medida que essa maturidade se desenvolve, ampliam-se as condições para identificar padrões, tendências, desvios e relações causais relevantes,

reduzindo a margem de subjetividade e fortalecendo o planejamento orientado por evidências.

A OCDE (2024) converge com esse entendimento ao destacar que o dado deve ser tratado como recurso estratégico para que políticas públicas e decisões alocativas respondam de maneira mais aderente às necessidades dos cidadãos, sobretudo em ambientes apoiados por infraestrutura digital escalável. Sob tal enfoque, plataformas integradas, bases estruturadas e mecanismos de visualização qualificam a previsibilidade, a priorização e a capacidade de adaptação do ciclo orçamentário.

É nesse ambiente que a automação, o Business Intelligence e a Inteligência Artificial passam a adquirir relevância para a gestão fiscal contemporânea. Toledo e Mendonça (2023) mostram que a inovação tecnológica pode ampliar a qualidade das informações produzidas no setor público, elevar a acurácia no cruzamento de bases estratégicas e favorecer o acompanhamento do desempenho. No campo orçamentário, isso significa criar condições mais consistentes para associar execução financeira, metas, entregas e resultados, permitindo leituras mais refinadas sobre o comportamento da despesa e sobre a capacidade estatal de produzir valor público.

Cunha (2025), ao examinar a literatura recente sobre IA na gestão orçamentária, assinala que esse campo ainda se encontra em consolidação, embora já revele potencial expressivo para apoiar etapas críticas do ciclo fiscal, especialmente no monitoramento da execução, na identificação de padrões complexos e na produção de subsídios para decisões mais tempestivas. A utilidade dessas tecnologias, portanto, não se resume ao ganho operacional. Seu papel mais promissor está na ampliação da capacidade analítica da administração e na qualificação do juízo técnico que sustenta a decisão pública.

Essa discussão se aprofunda com a literatura que aborda o chamado *Smart Budgeting*. Valle-Cruz, Fernández-Cortez e Gil-García (2022) assinalam que modelos algorítmicos, sistemas preditivos e técnicas avançadas de processamento de dados podem contribuir para simular cenários, antecipar comportamentos fiscais e estimar impactos antes da execução do gasto. Bouchetara et al. (2024), por sua vez, enfatizam o potencial dessas ferramentas para identificar ineficiências e mitigar riscos de maneira proativa. Em termos conceituais, o ponto mais relevante dessa

agenda reside no fato de que ela tensiona a racionalidade orçamentária tradicional e exige maior explicitação das premissas que orientam as escolhas governamentais. Em lugar de decisões baseadas predominantemente em inércia institucional, incrementalismo ou baixa visibilidade sobre resultados, ganha força uma lógica na qual o processo orçamentário se ancora em evidências estruturadas, critérios analíticos mais transparentes e mecanismos mais refinados de acompanhamento.

Desse modo, a incorporação de dados, painéis analíticos e recursos de Inteligência Artificial ao OpR pode ser compreendida como parte de um movimento mais amplo de transformação da gestão pública. Trata-se de fortalecer as condições pelas quais o orçamento se converte em instrumento efetivo de coordenação estratégica, monitoramento de desempenho e indução de resultados socialmente relevantes. Esse enquadramento teórico oferece a base para examinar, em seguida, as premissas que orientaram a formulação do modelo de Orçamento para Resultados no Estado do Paraná, bem como os elementos institucionais e operacionais mobilizados em sua implementação.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A implementação do Orçamento para Resultados no Estado do Paraná insere-se em um contexto recente de fortalecimento da gestão fiscal e orçamentária estadual. Em 2025, o Estado alcançou cerca de 93% de execução do orçamento anual, com despesas liquidadas de R\$ 77,1 bilhões em um orçamento atualizado de R\$ 82,7 bilhões. O resultado representou aumento de R\$ 8,9 bilhões em relação a 2024, quando a execução havia alcançado 83%, e posicionou o Paraná entre os melhores desempenhos do país nesse indicador. No mesmo período, os restos a pagar totalizaram R\$ 4,1 bilhões, valor 35% inferior ao registrado no exercício anterior. Esse quadro indica avanço relevante na capacidade de converter planejamento em execução e oferece base institucional favorável para o aprofundamento de uma agenda de qualificação do gasto e do investimento público.

Nesse contexto, o desempenho fiscal e orçamentário recente do Paraná oferece um ponto de partida relevante para a discussão sobre Orçamento para Resultados. A melhora da execução indica maior capacidade de transformar planejamento em gasto efetivo, mas também desloca o debate para uma questão mais

exigente: a necessidade de associar a boa execução financeira à qualidade do gasto, à efetividade das políticas públicas e à geração de valor para a sociedade. À medida que o Estado amplia sua capacidade de executar, torna-se ainda mais importante qualificar os critérios que orientam a alocação, o acompanhamento e a revisão das despesas.

É nesse ambiente que se estrutura a proposta paranaense de Orçamento para Resultados. A iniciativa foi concebida para ampliar a capacidade do Estado de articular recursos públicos às entregas efetivas das políticas públicas, aproximando planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação. Em vez de concentrar o processo orçamentário apenas na autorização e execução da despesa, a abordagem procura incorporar de forma mais explícita critérios de desempenho, materialidade, efetividade e relevância estratégica, orientando a alocação de recursos com base em evidências e em resultados esperados para a sociedade. A lógica subjacente é integrar os processos de planejamento, alocação e execução a critérios de desempenho, resultado e valor público, em uma direção de maior coerência entre recursos mobilizados e efeitos pretendidos das políticas públicas.

A visão de futuro associada a essa agenda reforça esse direcionamento. A expectativa é que o orçamento do Estado se torne progressivamente mais orientado por resultados e evidências, que a alocação de recursos passe a priorizar ações com maior efetividade comprovada, que as capacidades analíticas das secretarias sejam fortalecidas e que os processos orçamentários integrem de forma mais sinérgica o planejamento estratégico, a execução e o monitoramento das políticas públicas. Nessa formulação, o OpR é tratado como instrumento de amadurecimento da gestão orçamentária, capaz de deslocar o foco da mera execução da despesa para a geração de valor público e para a qualificação da decisão estatal.

As premissas dessa arquitetura cumprem, nesse sentido, uma função estruturante. Elas traduzem as condições consideradas necessárias para que a metodologia seja aplicável à realidade estadual e, ao mesmo tempo, capaz de sustentar uma mudança consistente no modo de planejar, priorizar, monitorar e revisar o gasto público. O Quadro 1 sintetiza essas premissas centrais.

QUADRO 1 – Premissas do modelo de Orçamento para Resultados do Estado do Paraná

Premissa	Síntese
Flexibilidade	O modelo deve considerar diferentes níveis de maturidade institucional entre os órgãos e entidades, permitindo adoção progressiva e adaptada às realidades setoriais, sem perder coerência técnica mínima.
Foco na materialidade e relevância das ações	A aplicação da metodologia deve priorizar ações com maior materialidade financeira e relevância estratégica, concentrando esforços analíticos e operacionais em políticas com maior potencial de impacto e geração de valor público.
Inteligência orçamentária com base em informações internas e externas	O modelo prevê o uso ampliado e integrado de dados para subsidiar decisões orçamentárias, com consolidação de dashboards e painéis que articulem informações orçamentárias, financeiras, contábeis e de desempenho.
Reconhecimento institucional e valorização das equipes	A metodologia procura estimular o engajamento das equipes técnicas por meio de mecanismos de reconhecimento, sistematização de boas práticas e valorização dos servidores envolvidos na implementação e aprimoramento do modelo.
Capacitação e transferência de conhecimento	O modelo prevê trilhas formativas, voltadas à capacitação de gestores e técnicos, com o objetivo de consolidar competências institucionais e sustentar a metodologia no longo prazo.
Contrapartidas institucionais	A proposta considera incentivos para estimular práticas de maior eficiência e qualidade na gestão orçamentária, de modo que ganhos de otimização possam se refletir em contrapartidas institucionais.
Rede de apoio para avaliação	A metodologia prevê a estruturação de uma rede de suporte técnico para avaliações independentes e transversais, fortalecendo a capacidade de avaliação de políticas públicas no Estado.
Automação dos processos de avaliação	O modelo incorpora o uso crescente de soluções digitais para automatizar etapas de avaliação, monitoramento e análise, incluindo ferramentas de inteligência artificial e aprendizado de máquina para identificação de padrões, detecção de desvios e apoio à decisão.
Implementação por fases	A aplicação da metodologia deve ocorrer de forma gradual e consistente, considerando o grau de complexidade das ações analisadas e o estágio de maturidade institucional dos órgãos.
Governança fortalecida	O modelo prevê instância de governança clara e institucionalizada, responsável por definir diretrizes, deliberar sobre critérios técnicos, monitorar a implementação e assegurar coerência e legitimidade ao processo decisório.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em conjunto, essas premissas indicam que a experiência paranaense foi concebida para ir além do aperfeiçoamento procedimental da execução orçamentária. Sua orientação pressupõe o fortalecimento de capacidades analíticas, a incorporação de critérios mais qualificados de priorização e o uso sistemático de informações para apoiar decisões alocativas. Nessa perspectiva, a inteligência orçamentária baseada em dados internos e externos, a automação dos processos de avaliação e o fortalecimento da governança aparecem como diretrizes centrais para aproximar o orçamento de uma lógica orientada por evidências, monitoramento contínuo e revisão de despesas com foco em resultados.

No que se refere à governança, o Orçamento para Resultados no Paraná estrutura-se a partir da articulação entre instâncias centrais e setoriais ao longo do ciclo orçamentário. A Secretaria de Estado da Fazenda ocupa posição central nesse arranjo, especialmente por meio da Diretoria de Orçamento Estadual, responsável por organizar informações, consolidar subsídios

técnicos e sustentar a análise orçamentária com base em evidências. A Casa Civil exerce função de coordenação político-institucional, a Secretaria de Estado do Planejamento contribui para a conexão entre metas, indicadores e prioridades governamentais, e as secretarias setoriais respondem pela execução das políticas públicas e pela produção das evidências substantivas que alimentam o processo decisório. Nesse circuito, os Núcleos Fazendários Setoriais atuam como elo técnico entre a instância central e os órgãos executores, apoiando a consolidação de informações e o monitoramento físico-financeiro.

Além desses aspectos, a aplicação do OpR também projeta uma mudança relevante na postura dos agentes envolvidos no ciclo orçamentário. A lógica proposta desloca o centro da atuação de uma ênfase predominantemente formal, voltada ao cumprimento de ritos e ao acompanhamento da execução financeira, para uma atuação mais analítica, orientada pela interpretação de evidências, pelo exame da qualidade da despesa e pela relação entre recursos, entregas e resultados.

Nessa direção, a consolidação da metodologia foi associada à necessidade de sensibilização institucional, capacitação dos atores envolvidos e fortalecimento de uma cultura organizacional orientada à transparência, ao foco em resultados e à melhoria contínua.

No plano operacional, essa diretriz foi acompanhada pelo redesenho dos processos de gestão orçamentária. O percurso do projeto compreendeu o levantamento da situação atual, o planejamento da transformação dos processos, a prototipação de melhorias e o desenho de fluxos futuros, com o propósito de incorporar a metodologia à rotina administrativa e ampliar a coerência entre planejamento, alocação, execução e monitoramento. Esse redesenho buscou criar condições para que o ciclo orçamentário passasse a operar com critérios mais explícitos de priorização, mecanismos formais de revisão de despesas e rotinas de monitoramento físico-financeiro orientadas a entregas e resultados, fortalecendo o uso contínuo de informações qualificadas na tomada de decisão.

A operacionalização desse redesenho exigiu ampliar o uso de evidências ao longo do ciclo orçamentário, de modo a qualificar a análise, a priorização e a revisão das despesas públicas. Nesse contexto, foram desenvolvidos guias orientadores de um conjunto de ferramentas de Orçamento para Resultados voltadas a examinar, sob diferentes perspectivas, a eficiência, a eficácia e a efetividade do gasto público. Entre as ferramentas contempladas, destacam-se a análise de desempenho físico-financeiro, o marco lógico, a avaliação da equidade e focalização do gasto, a gestão matricial de despesas, a avaliação de impacto e a avaliação de resultados intermediários, entre outras. Cada uma dessas ferramentas apresenta potencial específico para iluminar dimensões distintas do gasto e do investimento público e, por isso, constitui insumo relevante para a qualificação das análises orçamentárias, o fortalecimento da priorização alocativa e o aperfeiçoamento das decisões baseadas em evidências. Ao traduzirem essa abordagem em referências aplicáveis ao cotidiano da gestão, os guias contribuem para maior consistência analítica e para a incorporação mais estruturada do uso de evidências nos processos orçamentários.

A incorporação do Orçamento para Resultados no Paraná avançou, também, pela estruturação de uma camada informacional voltada à produção e ao uso sistemático de evidências no ciclo orçamentário. Desde

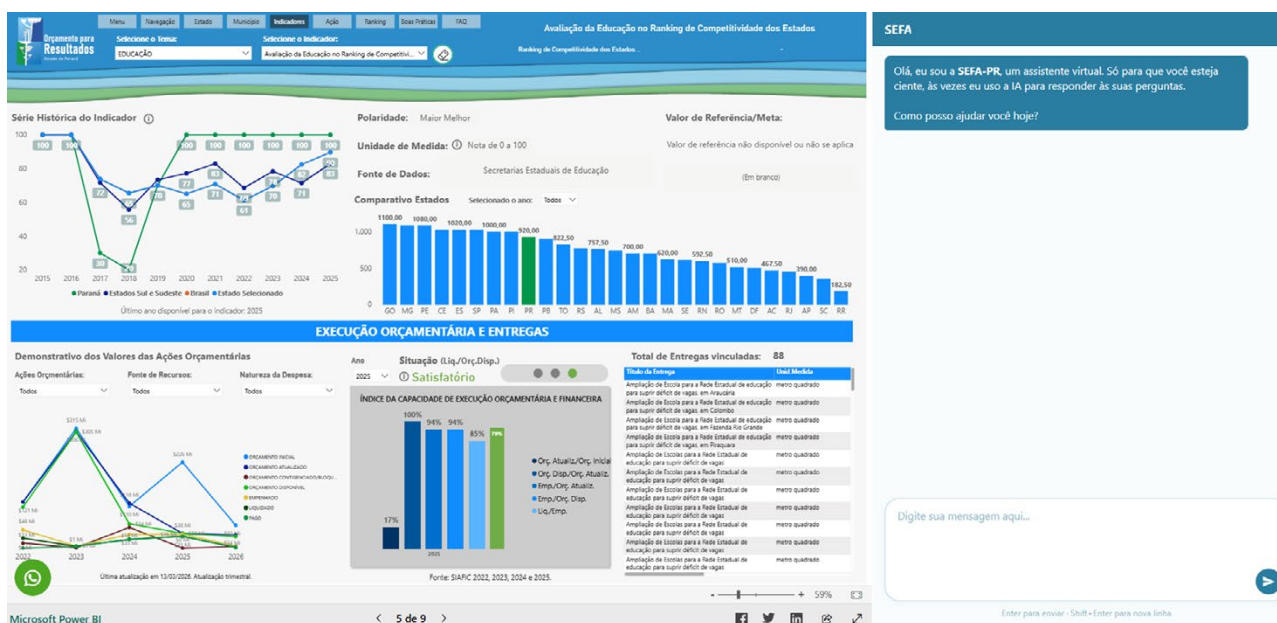
a definição metodológica, a iniciativa já previa tanto o suporte técnico à implementação e automação de processos quanto o suporte à coleta, ao tratamento, à sistematização e à elaboração de painéis e análises de dados. Isso indica que a transformação pretendida não se restringia ao redesenho de fluxos e instrumentos analíticos, mas dependia da construção de uma infraestrutura capaz de integrar bases, organizar informações e disponibilizar evidências de forma mais acessível e útil à decisão pública.

Para dar suporte a essa nova lógica de análise e decisão, foi desenvolvido o Painel de Orçamento para Resultados (Figuras 1 e 2), em ambiente de *Business Intelligence*, concebido para reunir, em uma mesma estrutura analítica, informações antes dispersas sobre execução orçamentária, entregas e desempenho. Com mais de 300 indicadores distribuídos em 17 áreas temáticas, a ferramenta incorpora séries históricas e possibilita a comparação dos resultados do Paraná com municípios, outros estados e o agregado nacional. Dessa forma, o painel deixa de cumprir apenas uma função de visualização e passa a operar como instrumento de qualificação da análise orçamentária, ao transformar dados fragmentados em evidências organizadas, comparáveis e acionáveis.

FIGURA 1 – Visualização inicial do Painel do Orçamento para Resultados do Paraná



FIGURA 2 – Visualização de Indicadores do Painel do Orçamento para Resultados do Paraná



A ferramenta foi organizada a partir de três núcleos principais de informação: a base de indicadores associada às ações orçamentárias, a base de execução orçamentária, com dados de empenho, liquidação e pagamento, e a base de entregas das ações. A articulação entre essas três dimensões amplia a capacidade analítica do Estado porque permite ultrapassar a leitura estritamente financeira da execução e avançar para uma pergunta substantiva, central à lógica do OpR: o recurso alocado no orçamento está contribuindo

para quais entregas e para quais resultados socialmente relevantes. Em outras palavras, o painel cria condições para aproximar a análise orçamentária da relação entre meios mobilizados, produtos entregues e efeitos esperados das políticas públicas.

A integração dessas bases em um mesmo ambiente analítico amplia de forma relevante a capacidade de leitura e uso das informações orçamentárias. Entre os principais benefícios do Painel de *Business Intelligence*, destacam-se: a) a consolidação, em um único

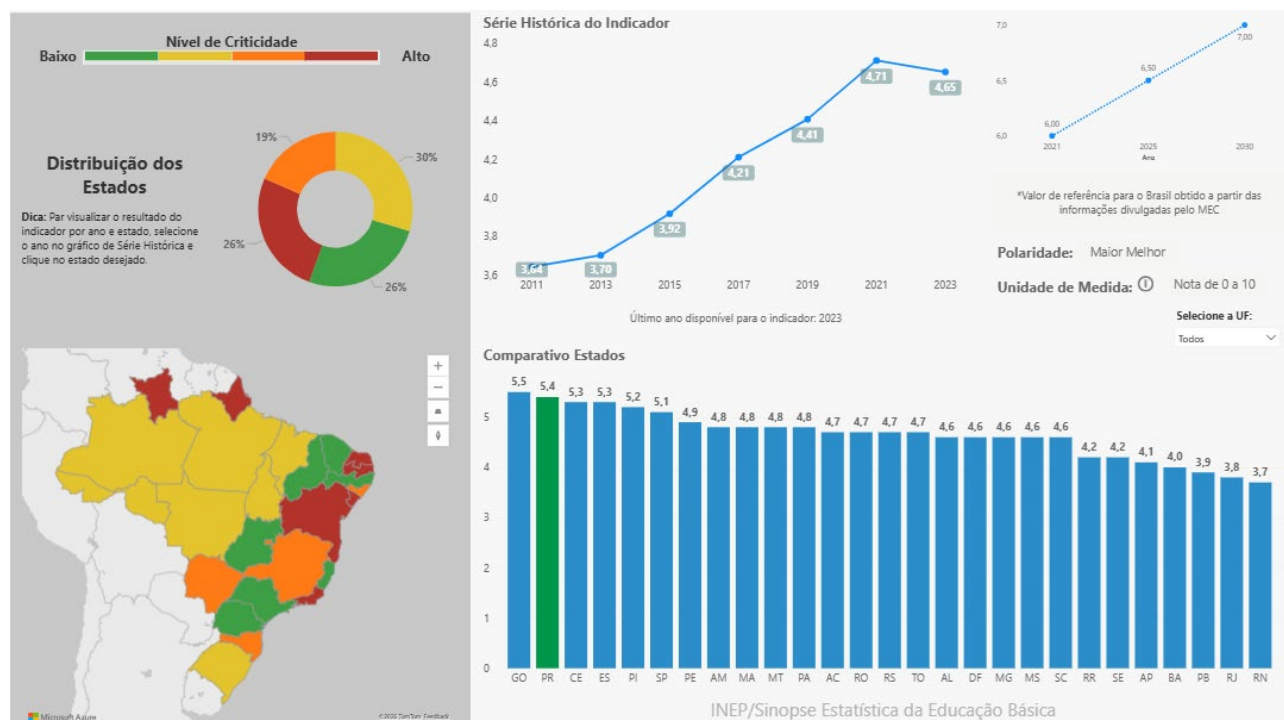
ambiente, de bases antes dispersas sobre execução orçamentária, entregas e desempenho; b) a possibilidade de realização de múltiplos recortes analíticos por área temática, ação orçamentária, indicador, série histórica, órgão e unidade de análise; c) o apoio à elaboração de diagnósticos mais rápidos e consistentes sobre o comportamento do gasto público; d) a identificação de padrões, desvios e oportunidades de melhoria na execução orçamentária e financeira; e) o fortalecimento da rastreabilidade entre recursos alocados, entregas realizadas e resultados observados; f) a ampliação da capacidade de comparação entre políticas, órgãos e referenciais externos, produzindo parâmetros mais qualificados para a análise da eficiência do gasto; e g) o suporte à tomada de decisão baseada em evidências, especialmente em processos de priorização, monitoramento e revisão de despesas. Em termos práticos, o painel contribui para transformar grande volume de dados administrativos em informação estruturada e acionável, reduzindo assimetrias informacionais e ampliando a capacidade analítica dos agentes públicos.

Outro aspecto relevante do Painel OpR é a incorporação de uma visão comparativa. Ao permitir a leitura dos indicadores do Paraná em relação a municípios,

outros estados e ao agregado nacional, a ferramenta amplia os referenciais de análise e reduz o risco de interpretações isoladas do desempenho. Essa funcionalidade é particularmente importante para a qualificação do gasto, porque oferece parâmetros adicionais para examinar eficiência relativa, identificar assimetrias e reconhecer áreas em que o Estado apresenta desempenho superior ou inferior ao de contextos comparáveis.

Além da comparação direta entre entes, essa lógica favorece a construção de gráficos de posicionamento e distribuição dos resultados, tornando mais visível a situação relativa do Estado em cada indicador. Entre esses recursos, destaca-se o gráfico de nível de criticidade, que organiza a leitura do desempenho em faixas visuais de interpretação e facilita distinguir com maior nitidez situações de baixo, médio ou alto desempenho (Figura 3). Com isso, o painel não apenas amplia a capacidade de comparação, mas também torna mais inteligível a interpretação dos dados para fins de monitoramento e decisão. Assim, a comparação não opera apenas como recurso descritivo, mas como mecanismo de apoio à reflexão sobre custo, desempenho e efetividade do gasto público.

FIGURA 3 – Exemplo da visualização do gráfico de nível de criticidade por UF e da comparação de resultados



A mesma lógica de apoio à decisão fundamentada em evidências orientou o desenvolvimento do assistente de Inteligência Artificial associado ao OpR. Em sentido amplo, a IA pode ser compreendida como um conjunto de soluções capazes de realizar tarefas associadas à inteligência humana, como compreensão de linguagem, aprendizagem e resolução de problemas, sendo cada vez mais mobilizada pela administração pública para ampliar agilidade, eficiência e capacidade de tratamento de grandes volumes de informação. No campo orçamentário, essa relevância decorre justamente do potencial de organizar, interpretar e tornar mais acessíveis massas de dados que, de outro modo, permaneceriam subutilizadas no processo decisório.

No caso paranaense, o assistente foi desenvolvido para apoiar analistas e gestores na consulta e interpretação das informações orçamentárias, financeiras e de resultados já estruturadas na base do OpR. Sua função é atuar como apoio à leitura dos dados em linguagem natural, facilitando o acesso a informações sobre execução orçamentária, indicadores, metas e resultados vinculados às ações analisadas. Trata-se, portanto, de uma solução pensada para ampliar a capacidade de exploração das evidências produzidas pelo painel e pelas bases estruturadas do projeto, tornando mais ágil e intuitiva a interação dos agentes públicos com esse ambiente analítico.

Dentre os benefícios associados ao uso do assistente de Inteligência Artificial, destacam-se a possibilidade de os servidores consultarem dados históricos, realizarem diagnósticos, produzirem análises comparativas e gerarem avaliações preliminares como insumo à alocação de recursos e à revisão de despesas. Ao permitir a interação em linguagem natural com bases estruturadas do OpR, a ferramenta tende a reduzir barreiras de acesso à informação, agilizar a exploração de evidências e apoiar a formulação de perguntas analíticas que, em condições tradicionais, demandariam maior esforço técnico de extração, organização e interpretação dos dados. Sob essa perspectiva, a IA atua como instrumento de apoio à atividade analítica, ampliando a autonomia dos usuários, otimizando análises e favorecendo consultas mais tempestivas, comparáveis e orientadas por evidências, sem substituir o juízo técnico dos agentes responsáveis pela decisão pública.

No estágio atual de implantação, esse conjunto de soluções se insere na fase inicial de aplicação da metodologia junto aos órgãos-piloto, funcionando

como instrumento de experimentação, ajuste e validação antes de sua ampliação para outros setores da administração estadual. A implementação do OpR no Paraná foi concebida para avançar de forma gradual, iniciando-se em órgãos-piloto e expandindo-se progressivamente a partir dos aprendizados acumulados nessa fase inicial. Nessa lógica, também o painel e seus conteúdos devem ser compreendidos como instrumentos em desenvolvimento, cuja diretriz é de atualização contínua, tanto das bases quanto dos indicadores incorporados, à medida que novos usos, demandas analíticas e necessidades de monitoramento sejam identificados no processo de implementação.

Esse avanço reforça, ainda, a necessidade de estruturar de forma cada vez mais consistente diferentes tipos de indicadores. Em particular, a lógica do OpR exige a articulação entre indicadores de insumo, de produto e de resultado. Os primeiros permitem acompanhar os recursos mobilizados, os segundos tornam visível o que foi efetivamente entregue e os terceiros ajudam a captar os efeitos mais amplos das políticas públicas sobre a realidade social. Essa distinção é metodologicamente relevante porque os indicadores de resultado, embora essenciais para uma gestão orientada a valor público, tendem a apresentar maior defasagem temporal e nem sempre permitem associar de forma direta e imediata uma variação observada ao gasto realizado. Por isso, tanto a leitura do painel quanto o uso do assistente de IA dependem menos da busca por relações automáticas de causalidade e mais da combinação de evidências complementares que permitam interpretar, com maior robustez, a relação entre alocação de recursos, execução, entregas e desempenho.

No caso da execução dos projetos-piloto previstos na metodologia, destaca-se que eles foram concebidos como o primeiro espaço concreto de aplicação dos instrumentos do OpR. Em vez de iniciar com uma disseminação ampla e homogênea para toda a administração estadual, o modelo foi estruturado para avançar de forma gradual, por meio de órgãos-piloto capazes de funcionar como ambientes de experimentação e validação metodológica. Essa escolha é coerente com a própria lógica do OpR, que depende do uso progressivo de dados, indicadores, análises comparativas e instrumentos de apoio à decisão antes de sua consolidação em escala mais ampla.

No conjunto da aplicação piloto, a metodologia passou a ser mobilizada em nove órgãos, distribuídos em áreas estratégicas como educação, saúde, segurança pública, infraestrutura, agricultura, desenvolvimento social e meio ambiente. A seleção dessas experiências foi orientada por critérios técnicos e estratégicos, com destaque para o volume orçamentário, a diversidade dos tipos de despesa, a relevância das políticas públicas envolvidas, o interesse e o patrocínio institucional para adoção das ferramentas do OpR, a aderência temática às prioridades do governo estadual e a capacidade técnica e organizacional para incorporar instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação orientados para desempenho.

Em termos de aplicação, os projetos-piloto foram desenhados para refletir problemas distintos e complementares de gestão do gasto público. Na educação, o foco recaiu sobre os gastos com água, esgoto e energia elétrica da rede estadual, com uso da Gestão Matricial de Despesa, definição de indicadores para clusteração das escolas e elaboração de planos de ação para unidades com pior desempenho. Na saúde, a aplicação voltou-se ao mapeamento e ao redesenho dos processos de aquisição de medicamentos, com proposição de indicadores de desempenho e construção de painel gerencial para monitoramento. Em outras frentes, a metodologia passou a apoiar escopos variados de melhoria de desempenho e revisão do gasto, incluindo, por exemplo, análises relacionadas a programas sociais, iniciativas de infraestrutura, temas ligados à agricultura e discussões sobre indicadores e desempenho setorial. Em conjunto, esses casos mostram que o OpR passou a ser testado tanto em despesas correntes e administrativas quanto em processos finalísticos, programas públicos e agendas de investimento.

Em conjunto, os resultados observados indicam que a experiência paranaense de Orçamento para Resultados avançou na construção de uma arquitetura institucional e analítica voltada à qualificação do gasto e do investimento público. A definição de premissas, o fortalecimento da governança, o redesenho de processos, o desenvolvimento de ferramentas orientadoras, a estruturação do painel de *Business Intelligence*, a incorporação de apoio por Inteligência Artificial e a realização de projetos-piloto em áreas estratégicas evidenciam que o OpR passou a se materializar como prática concreta de gestão, ainda que

em estágio inicial de implantação. Mais do que uma mudança procedimental, a iniciativa aponta para a formação progressiva de um ambiente decisório mais orientado por evidências, comparações, monitoramento e revisão do gasto com foco em resultados e valor público.

À luz desses resultados, a experiência do Paraná permite identificar avanços concretos na aproximação entre orçamento, desempenho e uso de tecnologias de dados, ao mesmo tempo em que evidencia desafios importantes para a consolidação institucional, a expansão dos instrumentos e o amadurecimento analítico do modelo.

6. CONCLUSÃO

A experiência de implementação do Orçamento para Resultados no Estado do Paraná permite concluir que a modernização da gestão orçamentária depende menos da introdução isolada de novas ferramentas e mais da construção de uma arquitetura integrada, capaz de articular governança, processos, capacidades analíticas e infraestrutura informacional. No caso paranaense, essa arquitetura passou a ser estruturada a partir de premissas orientadas à materialidade do gasto, ao uso sistemático de evidências, à implementação gradual e ao fortalecimento da capacidade institucional de priorizar, monitorar e revisar despesas públicas. Nesse sentido, o OpR mostrou-se relevante por reposicionar o orçamento como instrumento de coordenação estratégica e de geração de valor público, e não apenas como mecanismo de autorização e controle da despesa.

Os resultados discutidos ao longo do artigo indicam que essa transformação vem sendo materializada por meio de um conjunto articulado de iniciativas. O redesenho dos processos de gestão orçamentária, o desenvolvimento de guias orientadores para aplicação das ferramentas analíticas, a estruturação de um painel em ambiente de *Business Intelligence* e a criação de um assistente de Inteligência Artificial evidenciam um esforço consistente de ampliar a capacidade do Estado de transformar dados dispersos em insumos úteis à decisão pública. A consolidação de mais de 300 indicadores, assim como a integração entre dados de execução orçamentária, entregas e desempenho, mostram que a agenda de qualificação do gasto no Paraná passou a incorporar uma base informacional mais robusta, comparável e orientada à análise. Nesse

conjunto, a Inteligência Artificial assume papel particularmente relevante como ferramenta de apoio às tendências contemporâneas de transformação digital no setor público, ao ampliar a agilidade de acesso às informações, otimizar análises e facilitar a interpretação de dados estruturados por analistas e gestores.

Outro achado relevante diz respeito ao papel dos projetos-piloto como espaço de validação prática da metodologia. Ao iniciar a implantação em órgãos e áreas estratégicas, o Estado criou condições para testar instrumentos, ajustar abordagens e produzir aprendizados institucionais antes da expansão do modelo. Essa opção por uma implementação faseada parece particularmente adequada em contextos nos quais a maturidade institucional e a disponibilidade de dados variam entre setores. Ao mesmo tempo, a experiência evidencia que o uso de dados, BI e IA ganha sentido quando articulado a problemas concretos de gestão do gasto, como revisão de despesas, análise de eficiência, redesenho de processos e acompanhamento de entregas públicas.

Por outro lado, os resultados também indicam desafios importantes para a consolidação do OpR. Entre eles, destacam-se a necessidade de ampliar e refinar continuamente a base de indicadores, o fortalecimento de capacidades técnicas para interpretação qualificada das evidências, a incorporação mais consistente de indicadores de insumo, produto e resultado e o reconhecimento de que, especialmente no caso dos

indicadores de resultado, a análise do desempenho exige cautela metodológica e não admite relações automáticas de causalidade entre gasto e efeito observado. Do mesmo modo, as soluções tecnológicas desenvolvidas, embora promissoras, ainda se encontram em estágio inicial de aplicação e demandam aprimoramento contínuo para alcançar maior estabilidade, abrangência analítica e institucionalização. No caso da IA, esse desafio é ainda mais sensível, pois sua utilidade depende diretamente da qualidade das bases estruturadas, da clareza dos parâmetros analíticos e do uso responsável de seus resultados como apoio, e não substituição, do juízo técnico e institucional.

Em síntese, o caso do Paraná sugere que a integração entre Orçamento para Resultados, inteligência de dados e tecnologias analíticas pode fortalecer a qualidade da decisão orçamentária, desde que seja sustentada por governança, aprendizado institucional e uso crítico das evidências. Mais do que oferecer uma solução pronta, a experiência paranaense contribui como referência prática para outros governos interessados em avançar na qualificação do gasto e do investimento público. Sua principal contribuição está em demonstrar que a combinação entre revisão de processos, uso de indicadores, painéis analíticos, apoio por Inteligência Artificial e aplicação piloto em áreas estratégicas pode abrir caminho para um ciclo orçamentário mais transparente, mais seletivo e mais orientado a resultados socialmente relevantes.

7. Referências

1. BOECHAT, Stephan Righi. Desenvolvimento econômico e orçamento por resultados. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.2.2017.tde-10022021-182328>. Acesso em: 26 de março de 2026.
2. BOUCHETARA, M.; ZEROUTI, M.; ZOUAMBI, A. R. Leveraging artificial intelligence (AI) in public sector financial risk management: innovations, challenges, and future directions. EDPACS, v. 69, n. 9, p. 124–144, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/07366981.2024.2377351>. Acesso em: 26 de março de 2026.
3. CUNHA, Leilane Eleanor Azevedo Aragão. Inteligência artificial na gestão orçamentária pública: uma revisão sistemática de literatura. 2025. 61 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/36812>. Acesso em: 26 de março de 2026.
4. FARIA, Rodrigo Oliveira de. Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2009. (III Prêmio SOF de Monografias). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4682>. Acesso em: 26 de março de 2026.

5. MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Um guia de governança para resultados na administração pública. Brasília: Publix Editora, 2010. Disponível em: https://institutopublix.com.br/wp-content/uploads/2019/01/2010_MARTINS-FALC%C3%83O_MARINI_Um-Guia-de-Governan%C3%A7a-para-Resultados-na-Administra%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica.pdf. Acesso em: 26 de março de 2026.
6. MOTA, João Paulo. Data analytics aplicada ao setor público. Brasília: Instituto Publix, 2019. (Série Publix Ideias). Disponível em: <https://indd.adobe.com/view/661abbcc-54ce-458d-ba53-c3abf3939de1>. Acesso em: 26 de março de 2026.
7. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Global Trends in Government Innovation 2024: fostering human-centred public services. Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/c1bc19c3-en>. Acesso em: 26 de março de 2026.
8. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Good Practices for Performance Budgeting. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>. Acesso em: 26 de março de 2026.
9. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Quality Budget Institutions: developments in OECD countries. Paris: OECD Publishing, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/8e811202-en>. Acesso em: 26 de março de 2026.
10. SCHICK, Allen. The performing state: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not. OECD Journal on Budgeting, Paris, v. 3, n. 2, p. 71-103, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/budget-v3-art10-en>. Acesso em: 26 de março de 2026.
11. TOLEDO, Adriana Teixeira de; MENDONÇA, Milton. A aplicação da inteligência artificial na busca de eficiência pela Administração Pública. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 74, n. 2, p. 410-438, abr./jun. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v74i2.6829>. Acesso em: 26 de março de 2026.
12. VALLE-CRUZ, David; FERNÁNDEZ-CORTEZ, Vanessa; GIL-GARCIA, J. Ramón. From E-budgeting to smart budgeting: Exploring the potential of artificial intelligence in government decision-making for resource allocation. Government Information Quarterly, v. 39, n. 2, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101644>. Acesso em: 26 de março de 2026.

Permuta de imóveis públicos estaduais para construção de presídio policial militar: uma análise de investimento público e modernização da gestão patrimonial

- **Vinícius Oliveira Braz Deprá**

Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: vinicius-depra@spgg.rs.gov.br

- **Grazieli Testa**

Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: grazieli-testa@spgg.rs.gov.br

- **Bruno Silva da Silveira**

Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: bruno-silveira@sehab.rs.gov.br

- **Danielle Calazans**

Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: danielle-calazans@spgg.rs.gov.br

Resumo

O artigo analisa um caso de permuta de nove imóveis públicos estaduais por área construída para viabilizar a construção de um Presídio Policial Militar no Rio Grande do Sul, tomando-o como modelo de modernização da gestão patrimonial e de investimentos em segurança pública. Com base nos arts. 76 da Lei 14.133/2021 e da Lei 15.764/2021 do Estado do RS, discute-se a permuta de imóveis – inclusive por área construída – como instrumento de política patrimonial capaz de converter ativos subutilizados em infraestrutura essencial, com limite normativo para diferença de valores e participação de um Comitê Gestor de Ativos de alta governança. A operação foi estruturada como contratação integrada, por inexigibilidade de licitação fundada em exclusividade de método construtivo modular (SISCOPEN), buscando reduzir prazos, litígios sobre projetos e pressão sobre dotações orçamentárias ao combinar permuta com complementação financeira limitada. A metodologia consistiu em análise descritivo-analítica de processos administrativos, laudos de avaliação, estudos técnicos preliminares, parecer da Procuradoria-Geral do Estado e deliberações do Comitê Gestor de Ativos. Os resultados apontam que a permuta, avaliada tecnicamente e juridicamente, com laudos atualizados, deliberação colegiada e enquadramento em iniciativas do planejamento estatal da segurança pública, permitiu financiar obra estimada em cerca de 29 milhões de reais, aproveitando imóveis avaliados em aproximadamente 23,7 milhões, com torna em moeda corrente. Conclui-se que o caso configura referência replicável de uso da permuta como mecanismo de investimento público em infraestrutura prisional, alinhado a boas práticas de governança, eficiência fiscal e gestão estratégica de ativos.

Palavras-chave: Investimentos Públicos; Gestão Patrimonial; Permuta de Imóveis Públicos.

1. INTRODUÇÃO

A gestão de ativos imobiliários públicos tem progressivamente ocupado lugar central na agenda de modernização do Estado, especialmente em contextos de forte restrição fiscal e elevada demanda por investimentos em infraestrutura essencial, como segurança pública. No caso brasileiro, a combinação de déficit histórico de vagas no sistema prisional, inadequação de estruturas existentes e pressão por conformidade à legislação de execução penal evidencia a necessidade de soluções que articulem política patrimonial, planejamento orçamentário e inovação jurídico-institucional. Nesse cenário, instrumentos tradicionalmente associados à alienação de bens, como a permuta de imóveis, passam a ser ressignificados como mecanismos de alavancagem de investimentos públicos, ampliando o espectro de alternativas disponíveis à gestão governamental.

A permuta de imóveis públicos por área construída, disciplinada pela Lei 14.133/2021 e pela Lei estadual 15.764/2021, emerge como uma dessas alternativas, permitindo que ativos subutilizados sejam convertidos em infraestrutura estratégica sem que o desembolso orçamentário imediato seja a única via de viabilização do investimento. Ao prever a possibilidade de permuta de imóveis por obra a construir, com limites objetivos para diferenças de avaliação e exigência de interesse público justificado, o marco normativo cria espaço para arranjos mais complexos, nos quais a política patrimonial deixa de ser meramente reativa (focada em alienar excedentes) e passa a ocupar papel ativo na formulação de projetos estruturantes. Contudo, a operacionalização concreta desses dispositivos ainda é pouco documentada na literatura e na prática administrativa, especialmente quando associada a grandes empreendimentos na área de segurança pública.

É nesse contexto que se insere o presente estudo, que analisa o caso da permuta de nove imóveis públicos estaduais por área construída para viabilizar a construção de um Presídio Policial Militar no Rio Grande do Sul. A operação foi estruturada como contratação integrada, por inexigibilidade de licitação fundada em exclusividade de método construtivo modular (SIS-COPEN), articulando, em um mesmo arranjo, inovação tecnológica, gestão patrimonial e governança de investimentos. Trata-se, portanto, de um estudo de caso que permite observar, em escala concreta, como diferentes dimensões – jurídica, econômica, orçamentária

e institucional – são combinadas para transformar um conjunto de ativos imobiliários dispersos em um equipamento prisional moderno, alinhado às diretrizes do planejamento estadual.

O objetivo do artigo é analisar, sob a ótica da gestão de investimentos públicos e da modernização da gestão patrimonial, a experiência de permuta de imóveis públicos estaduais para construção de Presídio Policial Militar, destacando seus fundamentos normativos, arranjos de governança, estrutura contratual e implicações fiscais. Para tanto, busca-se responder à seguinte questão central: em que medida a permuta por área construída, associada à contratação integrada e à inexigibilidade por exclusividade tecnológica, pode ser considerada um modelo eficiente e replicável de investimento público em infraestrutura de segurança?

Metodologicamente, o estudo adota abordagem descritivo-analítica, com base em levantamento documental técnico e jurídico, incluindo processos administrativos, laudos de avaliação de imóveis, estudo técnico preliminar, parecer da Procuradoria-Geral do Estado e deliberações do Comitê Gestor de Ativos. A partir desse material, reconstrói-se o percurso decisório e contratual da operação, relacionando-o ao referencial teórico sobre gestão de ativos públicos, avaliação de investimentos e governança, de modo a situar o caso tanto no contexto normativo brasileiro quanto nas discussões contemporâneas sobre instrumentos de financiamento e modernização da ação estatal.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 Permuta de Imóveis Públicos como Instrumento de Política Patrimonial

A permuta de bens públicos por área construída constitui modalidade de alienação de imóvel pertencente à administração pública, disciplinada no art. 76 da Lei Federal nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), nestes termos:

Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I – tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação

na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

c) permuta por outros imóveis que atendam aos requisitos relacionados às finalidades precípuas da Administração, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso; (BRASIL, 2021, art. 76)

O caput do art. 76 estabelece que qualquer alienação de bens públicos depende de interesse público devidamente justificado e de avaliação prévia do bem. No caso de imóveis, a regra geral é: autorização legislativa e licitação na modalidade leilão, exceto nas hipóteses expressamente previstas de dispensa de licitação.

A alínea c do inciso I do art. 76 da Lei 14.133/2021 permite que a Administração, em vez de vender um imóvel em leilão, o troque por outro imóvel, sem licitação, mas sob condições bem restritivas: atendimento às finalidades precípuas, avaliação prévia, limite objetivo para a diferença de valores (metade do valor do imóvel público) e torna em dinheiro quando couber. Na prática, é uma hipótese excepcional de alienação por permuta, pensada para viabilizar rearranjos patrimoniais sem perda patrimonial nem desvirtuamento

Além disso, o instituto também é regulado por lei estadual. No âmbito do Rio Grande do Sul, tem-se a Lei 15.764/2021, a qual dispõe sobre a Política e o Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado, suas autarquias e fundações, institui o Programa Permanente de Aproveitamento e Gestão Eficiente de Imóveis Públicos e dá outras providências.

A referida legislação estadual traz a permuta como uma das modalidades das alienações dos imóveis públicos estaduais, veja-se:

Art. 16. Para o adequado cumprimento dos objetivos do Programa Permanente de Aproveitamento e Gestão Eficiente de Imóveis Públicos de que trata este Título, fica o Poder Executivo do Estado autorizado, nos termos do disposto no inciso XXVII do art. 53 da Constituição do Estado, a realizar a alienação dos imóveis constantes dos Anexos I, II e III desta Lei, de propriedade do Estado, de suas autarquias e fundações, procedendo, quando se

tratar de bem de uso especial, à prévia desafetação, observadas as seguintes modalidades:

I – venda, dação em pagamento, investidura, remição de foro, cessão ou concessão de direito real de uso;

II – permuta, por imóveis ou por área construída;

III – constituição de fundos de investimento imobiliário, na forma da legislação vigente;

IV – doação com encargo para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, observada a legislação aplicável; e V – doação, com ou sem encargo, para quaisquer pessoas jurídicas de direito público ou privado, mediante justificativa específica, dos imóveis classificados como irrecuperáveis, na forma do disposto no art. 15 desta Lei. – destacado pelo autor. – destaquei. (RIO GRANDE DO SUL, 2021)

Além disso, o conceito do instituto é trazido na Seção III da Lei Estadual 15.764/2021, *in verbis*:

Art. 30. Havendo interesse público justificado, os imóveis de que trata o art. 16, “caput” e § 4º, desta Lei, assim como aqueles que já tenham autorização legislativa para alienação, poderão ser permutados por outros imóveis ou por área construída, compreendida como a construção a ser realizada de tudo quanto se possa incorporar ao solo, como edificações, rodovias e quaisquer outros tipos de bens imóveis, inclusive as obras de ampliação, reforma e pavimentação de imóveis públicos, observado o disposto nesta Lei. (RIO GRANDE DO SUL, 2021)

No âmbito do Rio Grande do Sul, a Lei 15.764/2021 prevê não apenas a permuta entre imóveis, mas também a permuta de imóvel por obra a ser construída. Além disso, quanto à transferência de recursos, observa-se a previsão de diferença no âmbito da avaliação, que não pode ultrapassar o limite de 50% do valor do negócio, havendo inclusive regras expressas sobre a complementação, que basicamente pode ser: (a) por meio de complementação com outros imóveis, (b) por meio do pagamento da diferença, (c) por meio da renúncia do permutante ao valor da diferença. Veja-se:

Art. 31. Na permuta de imóvel público estadual por outro imóvel ou área construída, os valores das avaliações dos bens ou das obras a serem

permutados devem ser equivalentes ou, em não havendo equivalência, a diferença não poderá ultrapassar o limite de 50% (cinquenta por cento) do valor total do negócio jurídico, mediante pagamento de torna em pecúnia.

Parágrafo único. Quando os valores das avaliações dos imóveis e das eventuais obras a serem permutados não forem equivalentes, a Administração Pública Estadual poderá:

I – na hipótese em que os valores dos imóveis pertencentes à Administração Pública Estadual sejam superiores aos valores dos imóveis e/ou obras a serem realizadas pelo interessado:

a) receber, preferencialmente em dinheiro, o valor correspondente à diferença da avaliação; ou
b) receber, por meio de outros imóveis ou área construída, a complementação do valor da avaliação dos seus imóveis;

II – na hipótese em que os valores dos imóveis pertencentes à Administração Pública Estadual sejam inferiores aos valores da avaliação dos imóveis ou da área a ser construída pelo proponente:

a) preferencialmente, complementar com outros imóveis o valor da avaliação;
b) pagar a diferença da avaliação, por meio de recursos previstos na dotação orçamentária do órgão ou entidade pública estadual interessada, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do total do valor do negócio; ou
c) acordar com o proponente para que sejam considerados os valores justos e equivalentes, renunciando este à diferença. (RIO GRANDE DO SUL, 2021)

A propósito, diferencia-se de outras modalidades de alienação por não envolver transferência de recursos financeiros diretos, mas sim a substituição patrimonial de bens existentes por bens a construir, operação conhecida como “promessa de permuta”. Com efeito, a permuta por área construída será formalizada, primeiramente, por meio de contrato de promessa de permuta de imóvel por área construída (art. 33 da Lei 15.764/2021).

Trata-se, com efeito, de uma perspectiva do adequado planejamento dos imóveis públicos para as finalidades precípuas do Estado, ou seja, “o planejamento adequado e o uso racional dos imóveis públicos podem fomentar ações voltadas à habitação de interesse social, desenvolvimento regional

e sustentabilidade urbana, ampliando o valor social do patrimônio do Estado.” (DEPRÁ, et al, p. 13)

Fundamenta-se em conceitos civilistas de acesso imobiliária, sendo as edificações construídas em terreno estatal consideradas bens imóveis por natureza de acesso, possibilitando juridicamente a substituição do terreno pela edificação construída.

2.2 Avaliação de Investimentos Públicos e Análise Orçamentária

A modernização da gestão de investimentos públicos exige metodologias rigorosas de pré-avaliação, contemplando análise comparativa de custos, viabilidade técnica, sustentabilidade orçamentária e alinhamento com prioridades estratégicas governamentais.

Com efeito, isso implica a realização sistemática de análise comparativa de custos e alternativas de provisão, verificação de viabilidade técnica e operacional, avaliação de sustentabilidade orçamentária e checagem de aderência a prioridades estratégicas previamente definidas em planos e programas governamentais.

A administração estadual procedeu à identificação de ativos imobiliários subutilizados ou desalinhados com as necessidades institucionais atuais, submetendo-os a avaliação técnica. Trata-se, sobretudo, de uma busca pela gestão patrimonial eficiente, com impacto nas políticas públicas e urbana (DEPRÁ, et al, p. 13)

Em seguida, foram comparados os valores de avaliação dos imóveis com os custos estimados de construção e implantação da nova unidade prisional, de forma a demonstrar racionalidade econômica da permuta em relação a alternativas como aquisição direta ou construção em terreno distinto.

As deliberações foram, ainda, submetidas a um comitê gestor especializado, com competência deliberativa, assegurando heterogeneidade na tomada de decisão.

O referido comitê diz respeito ao Comitê Gestor de Ativos, previsto no artigo 7º da Lei 15.764/2021, assim disposto:

Art. 7º O Comitê Gestor de Ativos será composto pelos seguintes membros:

I – o Secretário de Estado titular da Pasta com atribuições de administração do patrimônio do Estado, que o presidirá;

II – o Secretário de Estado Chefe da Casa Civil;

III – o Secretário de Estado da Fazenda;

IV – o Procurador-Geral do Estado; e,

V – o Secretário de Estado de Parcerias e Concessões. (Redação acrescida pela Lei nº 15968/2023)

§ 1º Cada membro titular indicará um membro suplente vinculado à respectiva Pasta.

§ 2º A participação no Comitê Gestor de Ativos é considerada função de relevante interesse público, não remunerada.

§ 3º À Secretaria de Estado com atribuições de administração do patrimônio do Estado compete prover as estruturas administrativas e os recursos humanos e financeiros necessários à organização e ao funcionamento do Comitê Gestor de Ativos.

§ 4º O Comitê Gestor poderá delegar atividades auxiliares a outros órgãos da Administração Pública Estadual. (RIO GRANDE DO SUL, 2021)

O mencionado Art. 7º, portanto, traz a figura de um colegiado robusto e bem estruturado, que conta com a participação de membros de alto nível do governo e é apoiado por recursos adequados. Essa organização é fundamental para garantir que a gestão do patrimônio imobiliário do Estado seja eficaz, transparente e alinhada às necessidades da sociedade. Essa perspectiva de governança vai ao encontro da ideia de que “há necessidade de que tais práticas sejam realizadas por instâncias de governança, de modo que boa governança seja obtida e os resultados esperados pela sociedade sejam alcançados, de forma legítima.” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2022, p. 39)

Os investimentos indicados na permuta, portanto, são adequados aos preceitos de avaliação de gastos e investimentos públicos preconizados por organismos internacionais de governança fiscal e gestão orçamentária.

A lógica inovadora aplicada ao presente caso traz mudanças significativas na forma de prestação de serviços, configurando um espaço relevante para a busca pela eficiência e legitimidade (KATTEL; KARO, 2015).

2.3 Contratação Integrada e Inexigibilidade de Licitação

A contratação integrada, modalidade em que o contratado responsabiliza-se tanto pela concepção quanto pela execução da obra, mostra-se particularmente adequada para projetos com soluções construtivas inovadoras e prazo determinado.

A inexigibilidade de licitação fundamenta-se no inciso I do art. 74 da Lei 14.133/2021, aplicável quando há exclusividade de oferta no território nacional. A inexigibilidade, no caso concreto, não se confunde com mera preferência administrativa por determinada marca ou tecnologia, exigindo demonstração objetiva de que apenas um agente econômico é capaz de entregar o objeto tal como definido pela necessidade pública, o que inclui a prova documental da exclusividade e a realização de pesquisa de mercado para afastar alternativas equivalentes.

No caso estudado, a Administração sustenta a existência de exclusividade de método construtivo – associado a tecnologia proprietária para execução modular de unidades prisionais – de modo que a obra somente poderia ser realizada por um fornecedor específico no território nacional, o que, se devidamente comprovado, enquadra a contratação de obras e serviços de engenharia na lógica de inviabilidade de competição prevista no art. 74, I.

Nessas condições, a conjugação entre regime de contratação integrada e inexigibilidade por exclusividade técnica do sistema construtivo representa uma solução juridicamente possível, mas que reclama robusto encadeamento probatório e motivação reforçada, sob pena de questionamentos pelos órgãos de controle.

No caso estudado, ao deter-se a exclusividade de método construtivo, justificou-se com isso a contratação sem licitação.

3. METODOLOGIA

Realizou-se análise descritivo-analítica dos processos relativos à permuta, compreendendo levantamento documental técnico e jurídico; análise de relatórios de avaliação de imóveis; revisão do estudo técnico preliminar; exame da minuta contratual e pareceres jurídicos da Procuradoria-Geral do Estado; e síntese das deliberações do Comitê Gestor de Ativos.

Nesse passo, resta elucidativo o parecer nº 20/684/2021, da Procuradoria-Geral do RS, que restou assim ementado:

PROMESSA DE PERMUTA DE IMÓVEIS PERTENCENTES AO PODER PÚBLICO POR ÁREA CONSTRUÍDA. PRESÍDIO POLICIAL MILITAR. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. REQUISITOS LEGAIS. VIABILIDADE. 1. É possível a permuta de imóveis pertencentes ao Estado e suas autarquias por área construída – novo Presídio Policial Militar – a ser realizada por inexigibilidade de licitação com a empresa Verdi Sistemas Construtivos S/A. 2. O interesse público devidamente justificado, a respeito do novo Presídio Policial Militar, encontra-se atendido, devendo ser complementada a necessária apresentação de justificativas sobre a atual situação dos bens a serem permutados e sobre a ausência de interesse em sua permanência no patrimônio do Estado. 3. Os laudos de avaliação não foram juntados aos autos, portanto, não é possível a conferência, neste parecer, do cumprimento dos arts. 70 a 73 da Lei Estadual nº 15.764/2021, devendo tal circunstância ser atestada pelo gestor. 4. No que diz respeito à autorização legislativa, é preciso que o gestor ateste que os imóveis objeto de permuta estão listados no anexo I da Lei Estadual 15.764/202 e que a autorização para a permuta seja submetida ao Comitê Gestor de Ativos em relação aos imóveis GPE 25822, 25884, 16775 e 6863. No que tange aos imóveis GPE 19286, 34812, 19366, 16734, 24020, 24021, 34808 e 25836 não há nos autos a Resolução do Comitê Gestor de Ativos. 5. É possível a contratação direta da empresa Verdi Sistemas Construtivos Ltda., com fundamento no art. 74, inc. I, da Lei nº 14.133/21, considerando ser detentora com exclusividade no território nacional do método construtivo SISCOPEN. 6. Estão presentes os requisitos do art. 72 da Lei nº 14.133/21, devendo a autorização da autoridade competente (inc. VIII) ser devidamente firmada em momento oportuno. 7. A minuta contratual encontra-se adequada ao ordenamento jurídico. (RIO GRANDE DO SUL, 2024)

A metodologia combina técnicas de análise institucional com revisão de arcabouço normativo aplicável.

Foram consultadas manifestações de órgãos técnicos especializados, incluindo Secretaria de Obras Públicas, Departamento de Administração do Patrimônio Estadual, e assessorias jurídicas setoriais.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Composição Patrimonial da Permuta

A operação envolve nove imóveis distribuídos em oito municípios do Estado, com avaliação total de R\$ 23.731.000,00. A carteira inclui imóveis urbanos, os quais encontram-se afetados à Secretaria de Segurança Pública, inseridos no Programa Permanente de Aproveitamento e Gestão Eficiente de Imóveis Públicos, com deliberações do Comitê Gestor de Ativos.

A respeito das deliberações, observa-se que as atas que contém as deliberações são publicadas em diário oficial, a partir do encaminhamento e da deliberação. No âmbito da proposta de construção do Novo Presídio Policial Militar, tem-se, por exemplo, a Deliberação 62, publicada em 28 de abril de 2023, nestes termos:

62) Requerente: Brigada Militar / SSP

Processo nº 20/1203-0022345-5

Encaminhamento: Versa o expediente sobre a proposta de construção do Novo Presídio Policial Militar (PPM) no município de Porto Alegre, conforme contextualização, plano de necessidades e justificativa juntada às fls. 2/8. A Folha de Informação nº 0183/EMBMPM4/2021 (fls. 109/114) traz detalhes sobre o contexto atual e a necessidade do novo PPM. A SSP-BM atualizou o orçamento apensado (fls. 123/124) para posterior indicação de bens patrimoniais para o negócio pretendido de permuta por área construída. A partir de então o expediente foi instruído com o orçamento da obra e projetos atualizados assim como foram indicados imóveis para compor a permuta pretendida. Houve manifestação da empresa Verdi sugerindo a assinatura do contrato, utilizando-se, para tanto, o preço base de Fevereiro de 2023, no valor de R\$ 25.899.234,28 (vinte e cinco milhões, oitocentos e noventa e nove mil, duzentos e trinta e quatro reais e vinte e oito centavos), levando-se em consideração os imóveis indicados no ofício protocolado em 20 de dezembro de 2022, que totalizam o montante de R\$ 24.342.749,00 (vinte e quatro milhões,

trezentos e quarenta e dois mil, setecentos e quarenta e nove reais) e o saldo em moeda corrente de R\$ 1.556.485,20 (Hum milhão, quinhentos e cinquenta e seis mil, quatrocentos e oitenta e cinco Reais e vinte centavos). A tabela contendo os dados dos imóveis envolvidos na permuta pretendida, dentre os quais, GPE, Matrícula, Endereço, Município e Valor da Avaliação, encontra-se juntada à fl. 965. O expediente foi submetido à análise e manifestação da ASJUR/SPGG quanto aos aspectos técnicos jurídicos relacionados à pretensão da destinação prévia dos imóveis para a permuta do PPM para posterior análise e deliberação do Comitê Gestor de Ativos. A ASJUR/SPGG manifestou-se nas fls. 974-980, não verificando óbices à deliberação do Comitê Gestor de Ativos quanto à reserva dos imóveis, sugerindo que seja postergada a análise do imóvel GPE n.º 25.530 de Canoas e levando-se em consideração a necessidade de pender regularização registral junto ao Cartório de Registro de Imóveis quanto aos imóveis da CEEE.

Deliberação: favorável à destinação prévia dos imóveis elencados na fl. 965 para compor a permuta pretendida, postergando-se a análise do imóvel GPE n.º 25.530 de Canoas e levando-se em consideração a necessidade de pender regularização registral junto ao Cartório de Registro de Imóveis quanto aos imóveis da CEEE. (RIO GRANDE DO SUL, 2023)

Sobrevieram outras deliberações, tendo sido colacionada esta como exemplo da maneira pela qual o colegiado enfrentou inicialmente a temática, realizando uma destinação prévia de imóveis elencados para compor a pretendida permuta.

4.2 Especificações Técnicas e Orçamentárias da Obra

A construção do Presídio Policial Militar, compreende área construída de aproximadamente 2.312 m² e contempla 146 vagas, distribuindo-se entre acomodações para regime fechado, semiaberto e aberto, com previsão de espaços para pessoas com deficiência.

IMAGEM 1 – Novo Presídio Policial Militar



Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2025

O valor total da obra é de R\$ 29.067.115,40, considerando projeto executivo, execução em sistemas construtivos modulares. A diferença entre o valor dos imóveis permutados e o custo da obra (torna) totaliza R\$ 5.336.115,40, a ser complementada pela administração pública em moeda corrente.

4.3 Avaliação Técnica e Jurídica

A Procuradoria-Geral do Estado atestou a viabilidade jurídica da operação, confirmando o preenchimento de requisitos legais para contratação direta por inexigibilidade. O Comitê Gestor de Ativos aprovou o prosseguimento do negócio jurídico. Todos os laudos de avaliação encontram-se vigentes, atendendo requisitos legais.

4.4 Alinhamento com Planejamento Estatal

A demanda insere-se na Iniciativa 5219 (“Qualificação da Infraestrutura da Segurança Pública”), instrumento de programação 3815 do Sistema de Planejamento e Orçamento do Estado, com dotação específica destinada ao atendimento complementar.

A obra responde à adequação de estruturas e direitos para execução penal conforme Lei de Execução Penal Brasileira. A construção modernizará instalações prisionais, atualmente inadequadas e instaladas em estrutura administrativa, insuficiente para cumprir mandamentos legais de segregação de regimes e gêneros.

5. DISCUSSÃO

5.1 Eficiência e Otimização de Recursos Públicos

A operação evidencia padrão inovador de gestão patrimonial estadual, convertendo ativos imobiliários subutilizados em investimento estrutural de segurança pública, sem desembolso financeiro imediato via orçamento geral.

O emprego de permuta estruturada reduz pressão sobre dotações orçamentárias, permitindo alocação de recursos em outras prioridades, simultaneamente solucionando déficit histórico de infraestrutura penitenciária.

O mecanismo alinha-se a boas práticas internacionais de gestão integrada de ativos públicos e modernização de carteiras de projetos governamentais.

5.2 Modernização da Gestão de Investimentos Públicos

O modelo contratual adotado exemplifica tendência contemporânea de contratação integrada em projetos com soluções construtivas inovadoras.

O emprego de sistema SISCOPEN (penitenciária modular) representa tecnologia construtiva avançada, com redução de prazo de execução para 180 dias máximos, comparativamente inferior a metodologias tradicionais.

Tal abordagem contempla parâmetros fiscais plurianuais, uma vez que a obra será financiada através de permuta durante exercício fiscal único, com entrada em operação em médio prazo, otimizando fluxos de caixa público.

5.3 Conformidade Normativa e Governança

O processo respeitou protocolos de decisão institucional, incluindo avaliação independente de cada imóvel, manifestação jurídica prévia, deliberação do Comitê Gestor de Ativos com requisitos de quórum e publicação, e aprovação da autoridade competente.

Com efeito, assimila-se com a ideia de um caminho para a modernização político-administrativa, ao trazer um “*concepción integral de la administración pública como instrumento para cumplir los fines del Estado sobre cualquier interés particular*.” (CASTELAZO, 2019, p. 27)

A propósito, a presença de salvaguardas procedimentais evidencia maturidade institucional na gestão patrimonial estadual e conformidade com princípios de transparência e *accountability* administrativos.

6. CONCLUSÃO

A análise da permuta de imóveis públicos estaduais para a construção de Presídio Policial Militar permite concluir que esse instrumento ultrapassa a função tradicional de alienação patrimonial, configurando-se como mecanismo estruturado de investimento em infraestrutura de segurança pública. Ao combinar legislação federal e estadual específica, avaliação econômico-financeira e enquadramento em programas de planejamento e orçamento, a experiência demonstra que é possível alinhar política patrimonial, política de segurança e política fiscal em uma mesma operação. Essa convergência responde a demandas históricas por modernização do sistema prisional, ao mesmo

tempo em que evita a simples liquidação de ativos sem vinculação a resultados públicos mensuráveis.

Do ponto de vista jurídico-institucional, o caso confirma a viabilidade da permuta por área construída nos termos do art. 76 da Lei 14.133/2021 e da Lei estadual 15.764/2021, desde que observados requisitos de interesse público, avaliação prévia, limite de diferença de valores e atuação de instâncias colegiadas de governança. A articulação entre o Comitê Gestor de Ativos, a Procuradoria-Geral do Estado e os órgãos setoriais de segurança pública evidenciou um arranjo decisório capaz de conferir legitimidade, transparência e rastreabilidade às escolhas patrimoniais envolvidas. Esse desenho institucional reforça a tese de que instrumentos excepcionais – como permuta e inexistência por exclusividade tecnológica – podem ser utilizados de forma responsável quando ancorados em controles robustos e motivação consistente.

Sob a perspectiva da gestão de investimentos públicos, a operação analisada exemplifica a adoção de metodologias de pré-avaliação compatíveis com boas práticas internacionais de gestão de carteiras de projetos. A identificação de ativos subutilizados, a comparação entre alternativas (venda, aquisição direta, construção em outro terreno), a análise da sustentabilidade orçamentária e a definição de um regime contratual alinhado à complexidade técnica (contratação integrada com tecnologia modular) revelam um tratamento sistêmico do investimento, e não meramente transacional. Tal abordagem contribui para reduzir riscos de sobrecustos, atrasos e ativos ociosos, aproximando a experiência estadual de referenciais contemporâneos de governança fiscal e patrimonial.

Como contribuição prática, o estudo oferece um modelo replicável para outros entes federativos que busquem converter carteiras de imóveis subutilizados em infraestrutura estratégica, especialmente em áreas de alta prioridade social como segurança pública, saúde ou educação. A replicabilidade, contudo, depende da existência de marco legal adequado, de capacidade técnica para avaliações imobiliárias e de obras, e de instâncias de governança capazes de integrar perspectivas jurídicas, fiscais e setoriais. Recomenda-se, nesse sentido, que experiências similares sejam acompanhadas por protocolos de monitoramento de resultados – prisionais, financeiros e patrimoniais – de modo a consolidar evidências sobre os impactos de médio e longo prazo dessas operações.

Por fim, reconhecem-se limitações inerentes ao desenho de estudo de caso único, tanto no que se refere à generalização de resultados quanto à dependência de condicionantes específicos do contexto gaúcho, como o estágio de maturidade do sistema de gestão patrimonial estadual. Pesquisas futuras podem explorar comparações com outras experiências de permuta por área construída, inclusive em setores distintos e em diferentes arranjos federativos, bem como examinar a percepção de atores internos e externos (órgãos de controle, sociedade civil, gestores setoriais) sobre a legitimidade e a efetividade desse tipo de operação.

Ainda assim, o caso analisado reforça a pertinência de tratar a gestão de imóveis públicos como dimensão estratégica da política de investimentos, capaz de articular inovação jurídica, racionalidade econômica e respostas concretas a demandas sociais estruturais.

7. Referências

1. BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 10 Mar. 2026.
2. CASTELAZO; José R., Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa. La Modernización de la Administración Pública en México. 2019. Revista Administración Pública, XLIV (3), 13-33. Disponível em: <<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/19503>>. Acesso em: 10 Mar. 2026.

3. DEPRÁ, Vinícius Oliveira Braz et al.. Sistema de Gestão Patrimonial de Imóveis Públicos: Estudo de Caso Sobre os Avanços e Desafios Enfrentados na Implementação desta Ferramenta de Inovação para a Gestão De Imóveis Públicos Estaduais.. In: Congresso Consad de Gestão Pública. Anais...Brasília(DF) Centro Internacional de Convenções do Brasil, 2025a. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xiv-congresso-consad-de-gestao-publica-539116/1244444-SISTEMA-DE-GESTAO-PATRIMONIAL-DE-IMOVEIS-PUBLICOS--ESTUDO-DE-CASO-SOBRE-OS-AVANCOS-E-DESAFIOS-ENFRENTADOS-NA-IMP>. Acesso em: 14 Mar. 2026
4. KATTEL, Rainer; KARO, Erkki. Start-Up Governments, or Can Bureaucracies Innovate? 2016. Disponível em: <<https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/start-up-governmentsor-can-bureaucracies-innovate>>. Acesso em: 22 Mar. 2026.
5. MAINARDES, Emerson Vagner; FERREIRA, João José de Matos; TONTINI, Gerson. O Entendimento do Conceito de Estratégia e de Gestão Estratégica dos Formandos em Administração. Revista ANGRAD, v. 10, n. 4, Outubro/Novembro/Dezembro 2009. Disponível em: <https://raep.emnuvens.com.br/raep/article/view/180/144>. Acesso em: 10 Mar. 2026.
6. MEJÍA, Maurício Garcia; PAREJA, Alejandro; FARIAS, Pedro. Nossa Riqueza Inexplorada. Washington: BID, 2023.
7. PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (PGE-RS). Sistema de Informações (SID). Parecer 20684 Data Aprovação 14/06/2024
8. Proc 23/1203-0029210-0. Disponível em: <http://sid.pge.rs.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=W:OM>. Acesso em: 2 abr. 2026.
9. RIO GRANDE DO SUL. Com investimento de R\$ 29 milhões, obras do Presídio Policial Militar avançam em Porto Alegre. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 7 out. 2025. Disponível em: <<https://www.estado.rs.gov.br/com-investimento-de-r-29-milhoes-obras-do-presidio-policial-militar-avancam-em-porto-alegre>>. Acesso em: 01 abr. 2026.
10. RIO GRANDE DO SUL. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS, 28 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.diariooficial.rs.gov.br/diario?dt=2023-04-28&td=DOE&pg=1&ed=1>>. Acesso em: 03 Abr. 2026.
11. RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 15.764, de 23 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a Política e o Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado, suas autarquias e fundações, institui o Programa Permanente de Aproveitamento e Gestão Eficiente de Imóveis Públicos e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, RS, 23 dez. 2021. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-15764-2021-rio-grande-do-sul-altera-a-lei-n-15764-de-15-de-dezembro-de-2021-que-dispoe-sobre-a-politica-e-o-sistema-de-gestao-do-patrimonio-imobiliario-do-estado-suas-autarquias-e-fundacoes-institui-o-programa-permanente-de-aproveitamento-e-gestao-eficiente-de-imoveis-publicos-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 18 mar. 2026.
12. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial Básico de Governança Organizacional para Organizações Públicas e outros Entes Jurisdicionados do TCU. Brasília: TCU, 2022.

Ranking de execução orçamentária como ferramenta de avaliação de gastos: evolução e efetividade em contexto de restrição Fiscal

- **Vagner Fernandes Bruno**

Secretaria de Estado da Economia de Goiás, Brasil
E-mail: vagner.bruno@goias.gov.br

- **Mário Mendes Barbosa Junior**

Secretaria de Estado da Economia de Goiás, Brasil
E-mail: mario.barbosa@goias.gov.br

- **Marcos Rosa de Araújo**

Secretaria de Estado da Economia de Goiás, Brasil
E-mail: marcos.araujo@goias.gov.br

Resumo

A gestão orçamentária pública brasileira historicamente priorizou a conformidade legal, relegando a avaliação objetiva do desempenho na execução de despesas. Em contextos de restrição fiscal, essa lacuna assume caráter crítico. O presente trabalho analisa a evolução e a efetividade do Ranking de Execução Orçamentária como ferramenta multidimensional implementada em 2024, pela Secretaria de Estado da Economia de Goiás (ECONOMIA/GO), comparando os exercícios de 2024 e 2025. Nesse período, o Estado operava sob Regime de Recuperação Fiscal, tornando a eficiência orçamentária uma obrigação institucional mensurável. A análise baseia-se em dados oficiais de seis indicadores (M1 a M6) para 42 unidades orçamentárias do Poder Executivo Estadual, com abordagem mista, médias ponderadas por dotação e análise de volatilidade individual. Os resultados revelam melhora real de 3,87% na nota geral ponderada (de 8,31 para 8,63 na métrica comparável), mesmo com a incorporação do indicador penalizador DEA, cujo impacto negativo foi de 0,19 pontos na nota final oficial. O Porte 1 (grandes unidades) apresentou ganho de 6,9%, enquanto o Porte 3 (pequenas unidades) sofreu queda de 7,3%, evidenciando que a ferramenta é mais efetiva onde há maior capacidade técnica e institucional. Conclui-se que o Ranking é instrumento efetivo de indução de melhoria quando acompanhado de incentivos adequados, sendo recomendada sua replicação em outros entes federativos, especialmente aqueles sob regimes de ajuste fiscal.

Palavras-chave: Avaliação de Gastos; Desempenho Orçamentário; Ranking de Execução; Gestão de Despesas Públicas; Indicadores Orçamentários; Gamificação; Restrição Fiscal.

1. INTRODUÇÃO

A avaliação sistemática de gastos públicos constitui um desafio crônico da administração pública brasileira. Historicamente, a gestão orçamentária concentrou-se em controles formais de conformidade legal, voltados à verificação de adequação às normas da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 e da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000

(Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), relegando a segundo plano a análise objetiva do desempenho na execução das despesas. Essa lacuna resulta em dificuldades para identificar ineficiências alocativas, comparar desempenho entre unidades de diferentes perfis organizacionais e estabelecer metas de melhoria contínua ancoradas em evidências empíricas. Em contextos de restrição fiscal severa, essa fragilidade

avaliativa se torna ainda mais crítica, pois limita a capacidade dos gestores de identificar onde os recursos estão sendo melhor ou pior aplicados e de orientar esforços corretivos de forma precisa.

A administração pública estadual objeto deste estudo operava, desde 2019, sob o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) instituído pela Lei Complementar federal nº 159, de 19 de maio de 2017, cuja permanência no regime perdurou até 24 de dezembro de 2025, quando houve a consolidação do ingresso do Estado de Goiás no Programa de Pleno Pagamento da Dívida dos Estados (PROPAG) instituído pela Lei Complementar federal nº 212, de 13 de janeiro de 2025.

O Regime de Recuperação Fiscal vigente no período em análise, concebido pela União Federal para reestruturar fisicamente os estados com dificuldades de adimplência junto à dívida pública, impunha condicionalidades rígidas em troca da repactuação das obrigações financeiras, a exemplo: vedação ao crescimento real de despesas com pessoal, restrições a novos investimentos não prioritários, obrigações de resultado fiscal primário e adesão a programas de privatização e desinvestimento. O descumprimento das metas estabelecidas no plano de recuperação implicaria a retomada das condições originais de cobrança da dívida, com impacto severo sobre a liquidez do ente federativo.

Nesse ambiente de escassez e pressão fiscal, o Estado de Goiás optou por desenvolver instrumentos próprios de avaliação e indução da eficiência orçamentária, reconhecendo que a gestão dos recursos disponíveis deveria ser maximizada mesmo antes de qualquer ampliação do espaço fiscal. O Ranking de Execução Orçamentária, doravante denominado Ranking, implementado em 2024 pela Secretaria de Estado da Economia de Goiás (ECONOMIA/GO), representa um avanço institucional importante: uma ferramenta de avaliação multidimensional, transparente e competitiva, capaz de mobilizar os 42 órgãos e entidades do Poder Executivo em torno de objetivos comuns de qualidade da execução orçamentária.

Do ponto de vista metodológico, o Ranking distingue-se de abordagens tradicionais de controle por sua temporalidade: enquanto os sistemas de controle convencionais operam *ex post*, auditando a conformidade de despesas já realizadas, o Ranking opera *ex ante* e em tempo real, permitindo que gestores ajustem seu comportamento durante o exercício em curso. Essa

dimensão temporal é fundamental para compreender sua eficácia: ao publicar resultados diários, o sistema oferece feedback contínuo que permite correções de curso antes que o encerramento do exercício inviabilize qualquer ajuste.

O contexto macroeconômico do período é relevante para a interpretação dos resultados. Goiás encerrou 2024 com resultado fiscal primário positivo pelo terceiro ano consecutivo sob o RRF, sinalizando a efetividade das medidas de ajuste adotadas. Nesse ambiente, a dotação orçamentária que integra o Ranking cresceu aproximadamente 37% entre os dois exercícios, expansão significativa que testou a capacidade de absorção das unidades orçamentárias. Compreender como cada órgão respondeu a esse desafio é, portanto, não apenas uma questão de eficiência operacional, mas de governança do espaço fiscal ampliado.

Os dados empíricos do período estudado revelam a magnitude do fenômeno: em 2024, as 42 unidades analisadas registraram dotação autorizada total de R\$ 13,34 bilhões, com R\$ 10,22 bilhões efetivamente liquidados, correspondendo a um índice agregado de execução orçamentária (M1) de 76,6%. Em 2025, o orçamento expandiu para R\$ 18,27 bilhões (incremento de 37% em relação ao exercício anterior), e a liquidação atingiu R\$ 15,50 bilhões, elevando o índice de execução para 84,8%. Esse crescimento reflete tanto a ampliação do espaço fiscal decorrente do cumprimento progressivo das metas do RRF quanto a melhoria nos processos internos de programação e execução orçamentária, que constituem o objeto central de análise deste trabalho.

A inovação central do Ranking reside na combinação de três elementos: indicadores multidimensionais que avaliam diferentes aspectos da execução (índice de liquidação, qualidade dos empenhos e gestão de passivos); publicação dos resultados diários em tempo real, com atualização contínua ao longo do exercício; e estrutura de premiação pública das unidades com melhor desempenho, incorporando dinâmicas de gamificação ao processo de gestão orçamentária. Essa combinação inspira-se em metodologias reconhecidas internacionalmente e adaptadas ao contexto institucional e normativo do federalismo fiscal brasileiro.

O presente trabalho analisa comparativamente a evolução do Ranking entre os exercícios de 2024 e 2025, avaliando sua efetividade como ferramenta

indutora de melhoria no desempenho orçamentário e identificando lições replicáveis para outras administrações públicas. A análise baseia-se nos dados oficiais do sistema para os seis módulos disponíveis: índice de liquidação em relação à dotação (M1), índice de liquidação em relação ao empenho (M2), média dos dois indicadores (M3), Restos a Pagar cancelados em relação à dotação (M4), Despesas de Exercícios Anteriores em relação à dotação (M5) e Nota Final (M6). Uma novidade metodológica central entre os dois ciclos é a incorporação do indicador M5 em 2025, que enriquece a avaliação ao capturar o impacto de passivos acumulados sobre o orçamento corrente.

O artigo está organizado em oito seções: após esta introdução, a seção 2 desenvolve a justificativa, abordando a essência do tema; a seção 3 trata dos objetivos do artigo, destacando sua relevância na gestão orçamentária pública; a seção 4 traz o referencial teórico-conceitual, abordando a avaliação de desempenho orçamentário, a teoria dos incentivos e a gamificação no setor público; a seção 5 descreve a metodologia de pesquisa; a seção 6 apresenta e discute os resultados em dimensões analíticas; a seção 7 consolida as conclusões e recomendações de política; e a seção 8 lista as referências bibliográficas.

2. JUSTIFICATIVA

A avaliação microorçamentária no nível dos órgãos setoriais permanece lacuna relevante na gestão pública brasileira. Os marcos normativos vigentes têm foco predominantemente macrofiscal, sem criar mecanismos padronizados e comparáveis para avaliar objetivamente o desempenho orçamentário durante o exercício. Essa carência é especialmente crítica em entes subnacionais sob regimes de restrição fiscal, onde executar bem os recursos disponíveis é condição de sustentabilidade.

O Ranking de Execução Orçamentária de Goiás representa resposta concreta a esse desafio, combinando indicadores multidimensionais, transparência em tempo real e gamificação. Com dois ciclos fiscais completos, torna-se possível a avaliação empírica de seus efeitos, condição para orientar o aprimoramento metodológico, fundamentar a replicação do modelo em outros entes federativos e contribuir para o debate sobre avaliação de gastos públicos.

3. OBJETIVOS

Este trabalho tem como objetivo geral avaliar a evolução e a efetividade do Ranking de Execução Orçamentária como ferramenta de avaliação de gastos públicos no Estado de Goiás, com base nos dados dos exercícios de 2024 e 2025.

São objetivos específicos: (i) comparar as notas gerais ponderadas dos dois exercícios, isolando o efeito da mudança metodológica de 2025; (ii) analisar a dinâmica de desempenho por porte; (iii) identificar desequilíbrios positivos e negativos de volatilidade individual; (iv) avaliar o impacto da incorporação do indicador DEA; e (v) formular recomendações de política pública para ampliar a efetividade da ferramenta e sua replicação em outras administrações públicas.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1 Avaliação de Desempenho Orçamentário: perspectivas internacionais e nacionais

A avaliação do desempenho orçamentário integra um campo disciplinar mais amplo denominado gestão pública orientada a resultados (Results-Based Management – RBM), cujas raízes remontam às reformas gerencialistas dos anos 1980 nos países anglo-saxônicos, notadamente no Reino Unido, Nova Zelândia e Estados Unidos. Nesse paradigma, a eficiência alocativa dos recursos públicos passa a ser medida não apenas pela conformidade com normas e procedimentos, mas pela relação entre os insumos mobilizados (inputs), os produtos gerados (outputs) e os resultados alcançados junto à população (outcomes). A transição do controle de meios para o controle de resultados exige, necessariamente, o desenvolvimento de sistemas de informação capazes de produzir indicadores mensuráveis, comparáveis e auditáveis do desempenho das organizações públicas.

No plano internacional, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) consolidaram frameworks metodológicos abrangentes de análise de gastos públicos. O Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), desenvolvido em parceria por essas organizações com o Banco Mundial, estabelece dimensões padronizadas para avaliar a credibilidade orçamentária, a transparência das finanças públicas e o controle da execução. Dentre os indicadores do framework PEFA, destaca-se o PI-1 (desvio entre

dotação aprovada e despesa efetivamente realizada), que guarda direta correspondência com o indicador M1 do Ranking goiano. A diferença metodológica central é que o PEFA avalia o desvio como uma medida de erro de previsão (tanto para mais quanto para menos), enquanto o Ranking penaliza exclusivamente a subutilização da dotação, reconhecendo que, em contexto de restrição fiscal, a não execução de recursos programados representa oportunidade perdida de prestação de serviços públicos.

O Medium-Term Expenditure Framework (MTEF) e o spending review constituem outras duas referências centrais nesse campo. O MTEF sustenta a transição do orçamento anual para um horizonte plurianual de planejamento das despesas, com tetos globais e setoriais definidos com antecedência e maior previsibilidade para gestores e beneficiários. Bijos (2022) demonstrou que a adoção do MTEF em países como o Reino Unido, a Alemanha e a Suécia está associada a maior estabilidade fiscal e menor volatilidade da execução orçamentária, pois os gestores dispõem de maior segurança jurídica e financeira para programar suas ações com horizonte mais longo. O spending review, por sua vez, é a ferramenta complementar que permite a revisão sistemática e periódica do portfólio de despesas, identificando programas obsoletos, ineficientes ou com baixo impacto, e realocando recursos para prioridades estratégicas.

No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal inaugurou um novo paradigma de gestão fiscal responsável, com obrigações de transparência, equilíbrio intertemporal e controle do endividamento. Contudo, a LRF tem foco predominantemente macrofiscal e não estabelece mecanismos suficientes para avaliar a qualidade da execução orçamentária no nível dos órgãos setoriais. A avaliação microorçamentária (unidade a unidade, programa a programa) permanece fragmentada, dependente de iniciativas específicas de cada administração, sem padronização metodológica ou comparabilidade federativa. Nesse contexto, o Ranking goiano representa um avanço concreto na construção de instrumentos de avaliação microorçamentária aplicados no nível operacional da administração pública.

Junior et al. (2025) descreveram os fundamentos metodológicos do Ranking e sua concepção como ferramenta de revisão de gastos, situando-o na interseção entre avaliação de desempenho orçamentário

e gamificação. O presente trabalho avança sobre essa base ao oferecer evidências empíricas de dois ciclos completos de aplicação, permitindo avaliar a capacidade da ferramenta de induzir melhorias sustentáveis e identificar seus limites em diferentes perfis organizacionais.

4.2 Teoria dos Incentivos e Gamificação no Setor Público

A teoria dos incentivos, tributária da economia da informação e da teoria dos contratos, postula que o comportamento dos agentes é moldado pelas consequências esperadas de suas ações. No setor público, onde a relação principal-agente é complexificada pela pluralidade de objetivos (eficiência, equidade, legalidade, responsividade), pelo controle político democrático e pela ausência de mecanismos de preço, o desenho de sistemas de incentivos eficazes representa desafio de primeira ordem. A literatura distingue entre incentivos extrínsecos (recompensas e punições externas ao agente) e intrínsecos (satisfação derivada do próprio desempenho ou da missão organizacional), reconhecendo que ambos desempenham papéis complementares na motivação de servidores públicos.

A gamificação, definida como a aplicação de elementos, mecânicas e dinâmicas de jogos em contextos não lúdicos com o propósito de engajar comportamentos, motivar pessoas e promover aprendizado, tem sido progressivamente incorporada à gestão pública. Rankings de desempenho, painéis de monitoramento em tempo real, certificações e premiações públicas constituem aplicações concretas de mecânicas de gamificação na administração pública. Baretta, Hoffmann e Tezza (2022) identificaram que mecanismos de feedback contínuo, reconhecimento e comparação entre pares, produzem efeitos positivos sobre o engajamento de servidores públicos em objetivos organizacionais, especialmente quando os resultados são divulgados de forma transparente e a comparação entre unidades é percebida como legítima e justa.

O fenômeno da comparação social, tendência humana de avaliar o próprio desempenho em referência ao desempenho dos pares, é particularmente relevante na explicação dos efeitos dos rankings. Quando uma unidade vê sua posição relativa recuar em um ranking público, o desconforto gerado pela posição desfavorável atua como incentivo para a

adoção de medidas corretivas. Esse efeito é amplificado quando o ranking é percebido como legítimo, ou seja, quando os indicadores são objetivos, a metodologia é transparente e as comparações são feitas entre unidades com perfis comparáveis. O Ranking goiano atende a esses critérios ao publicar sua metodologia completa, ao permitir comparações por porte orçamentário, e excluir despesas de baixa discricionariedade.

É igualmente relevante notar que a legitimidade percebida do sistema avaliativo é condição necessária para que os incentivos comportamentais funcionem. Um ranking percebido como arbitrário ou manipulável gera resistência ou comportamentos disfuncionais em vez de melhoria genuína. A transparência metodológica do Ranking, com publicação detalhada dos critérios, dos filtros de despesas e da fórmula de cálculo é, portanto, não apenas uma exigência ética de governança pública, mas um componente funcional do próprio mecanismo de incentivos.

A experiência do Ranking goiano é, a esse respeito, ilustrativa. A exclusão de categorias de despesas de baixa discricionariedade gerencial, como folha de pagamento, emendas parlamentares e sentenças judiciais, foi crucial para que os gestores percebessem a avaliação como justa. Uma unidade cujo orçamento é dominado por despesas obrigatórias não pode ser responsabilizada pelo baixo percentual de execução das parcelas discricionárias, pois seu grau de liberdade gerencial é objetivamente menor. Ao filtrar essas despesas, o Ranking avalia apenas aquilo sobre o que os gestores têm efetivo controle, o que aumenta a legitimidade do sistema e reduz as justificativas protelatórias.

A literatura de gestão pública comportamental (behavioral public administration) documenta que a apresentação de informações de desempenho em formatos competitivos ativa mecanismos cognitivos específicos que superam a inércia burocrática. Em particular, a aversão a perdas relativas, o desconforto de ver a própria unidade cair de posição em um ranking público, tende a ser mais motivadora do que a perspectiva de ganhos equivalentes. Esse fenômeno implica que manter uma boa posição gera esforço contínuo para não regredir, enquanto recuperar uma posição perdida gera esforço adicional para corrigir a queda. O design do Ranking goiano aproveita esses dois mecanismos simultaneamente: unidades que avançam sentem o incentivo de consolidar a

posição; unidades que recuam sentem a pressão de reverter a situação.

Cabe reconhecer, contudo, que os mecanismos comportamentais subjacentes à gamificação podem produzir efeitos adversos quando mal calibrados. Rankings que gerem pressão excessiva sobre unidades sem capacidade técnica de resposta podem produzir disfunções organizacionais, como a manipulação de dados, a postergação artificial de empenhos para evitar penalizações por RaP, ou o sucateamento de políticas de longo prazo em favor de indicadores de curto prazo. A boa governança de ferramentas de avaliação gamificadas exige, portanto, monitoramento dos efeitos colaterais e ajustes metodológicos contínuos.

4.3 O Modelo Multidimensional do Ranking e sua Justificativa Teórica

A avaliação unidimensional do desempenho orçamentário, centrada exclusivamente no percentual de execução da dotação (M1), apresenta limitações conceituais e práticas relevantes. Unidades que empenharam recursos sem a correspondente entrega efetiva dos bens e serviços contratados (M2 baixo) podem apresentar bom M1 ao final do exercício pelo simples fato de terem liquidado formalmente os empenhos sem que houvesse a contrapartida real. Da mesma forma, unidades que acumulam Restos a Pagar e os cancelam sistematicamente no exercício seguinte apresentam boa execução corrente ao custo de comprometer a previsibilidade orçamentária dos exercícios futuros. O indicador DEA, por sua vez, captura um terceiro modo de ineficiência: a quitação de obrigações de exercícios passados que oneram o orçamento corrente e limitam a margem para novas iniciativas.

O Ranking direciona essas três dimensões de ineficiência por meio de uma estrutura avaliativa integrada: M1 e M2 compõem o Índice de Execução (M3), medindo a efetividade da execução corrente sob as perspectivas da dotação e do empenho; M4 penaliza a inconsistência orçamentária histórica (cancelamentos de RaP); e M5 penaliza o impacto de passivos acumulados de exercícios anteriores (DEA). A fórmula $M6 = 100 \times (M3 + M4 + M5)$ combina essas dimensões em uma pontuação de 0 a 10, onde M4 e M5 assumem valores negativos. Essa estrutura torna difícil para as unidades obterem boas notas por um único caminho, pois o bom desempenho em uma dimensão pode ser anulado por deficiências nas demais.

A separação por portes orçamentários (Porte 1 para dotações iguais ou superiores a R\$ 500 milhões, Porte 2 para dotações entre R\$ 100 milhões e R\$ 500 milhões, e Porte 3 para dotações inferiores a R\$ 100 milhões) garante que a competição se dê entre organizações de dimensões comparáveis. Ao mesmo tempo, a posição geral (que classifica todos os órgãos independentemente do porte) permite identificar quais são as unidades de melhor e pior desempenho em termos absolutos, independentemente do grupo a que pertencem. Essa estrutura dupla de classificação alia equidade comparativa à transparência absoluta.

5. METODOLOGIA

5.1. Abordagem e Fontes de Dados

Este trabalho adota abordagem mista (qualitativa e quantitativa), fundamentada em análise documental e comparativa. Os dados primários foram extraídos diretamente do sistema de informações do Ranking de Execução Orçamentária da ECONOMIA/GO, abrangendo os seguintes módulos analíticos para os exercícios de 2024 e 2025: (i) Liquidação e Dotação (indicador M1) com posicionamento das unidades por esse critério; (ii) Liquidação e Empenho (indicador M2); (iii) Média M1 e M2 (indicador M3) e expressa na escala de 0 a 10; (iv) RaP Cancelado em relação à dotação (indicador M4) em valores negativos; (v) Despesas de Exercícios Anteriores em relação à dotação (indicador M5), em valores negativos, disponível apenas em 2025; e (vi) Nota Final resultante (M6). O universo de análise compreende as 42 unidades orçamentárias do Poder Executivo Estadual que participaram do Ranking em ambos os exercícios, excluídos o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público (MPGO), o Tribunal de Contas do Estado (TCE-GO) e o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM-GO).

Os dados foram submetidos a tratamento computacional utilizando linguagem Python e a biblioteca pandas para análise de dados tabulares. Os procedimentos de limpeza e preparação incluíram: remoção de linhas de cabeçalho e rodapé dos relatórios exportados; conversão de variáveis de texto para formato numérico; tratamento de valores ausentes (notadamente nos campos de DEA, que assumem valor zero para unidades sem esse tipo de despesa registrado); e deduplicação de registros em casos de unidades com múltiplas linhas nos relatórios de DEA.

5.2. Estratégia Analítica e Indicadores

A análise comparativa emprega duas perspectivas metodológicas complementares. A primeira, denominada métrica comparável, isola o efeito real da melhoria de gestão, calculando para 2025 a nota que as unidades teriam obtido caso o indicador DEA não tivesse sido incorporado à fórmula ($M6 = 100 \times (M3 + M4)$). Essa perspectiva permite comparação direta com 2024, que utilizou a mesma base. A segunda perspectiva adota as métricas oficiais de cada exercício, incorporando as alterações metodológicas como parte integrante do fenômeno avaliado.

A nota geral da administração é calculada como média ponderada pela dotação autorizada: $\text{Nota ponderada} = \frac{\sum (\text{Nota } i \times \text{Dotação } i)}{\sum (\text{Dotação } i)}$. Esse método atribui maior peso às unidades com maiores dotações, cujo desempenho tem impacto mais relevante sobre o resultado agregado. As notas por porte são calculadas pelo mesmo método, aplicado ao subconjunto de cada grupo. Para fins de análise de volatilidade individual, utiliza-se a variação absoluta $\Delta = \text{Nota } 2025 - \text{Nota } 2024$, calculada sobre as notas oficiais dos respectivos exercícios.

A análise deve considerar que a composição dos portes se alterou entre 2024 e 2025: sete órgãos migraram do Porte 3 para o Porte 2 (FAPEG, SERINT, UEG, SEEL, SIC, SEAPA e SECULT), e dois órgãos migraram do Porte 2 para o Porte 1 (SGG e ECONOMIA), em decorrência do crescimento de suas dotações. Quando esse efeito composicional é relevante para a interpretação dos resultados, é explicitamente destacado na análise. As cinco dimensões analíticas investigadas são: (i) evolução da nota geral; (ii) dinâmica por porte; (iii) volatilidade individual; (iv) impacto diferenciado do DEA; e (v) padrões e anomalias nos indicadores parciais.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 Evolução Geral do Desempenho Orçamentário

A análise da nota geral ponderada da administração revela melhora substantiva na execução orçamentária entre 2024 e 2025. A nota oficial evoluiu de 8,28 (2024) para 8,43 (2025, métrica com DEA), representando ganho de 0,15 pontos. Ao se isolar o efeito da mudança metodológica por meio da comparação na base homogênea sem DEA, a nota de 2025 alcançaria 8,62, representando melhora real de 0,34

pontos em relação a 2024, equivalente a uma evolução positiva de 4,10%.

Esse resultado adquire relevância adicional quando se considera que a métrica 2025 incorporou o indicador DEA, cujo impacto negativo na nota geral foi de 0,19 pontos. Em outros termos, as unidades orçamentárias, tomadas em conjunto, melhoraram seu desempenho real em 0,34 pontos e, além disso,

suportaram uma penalidade metodológica adicional de 0,19 pontos, resultando em nota oficial 0,15 pontos superior à de 2024. Esse balanço demonstra que a melhoria na gestão foi suficientemente robusta para superar simultaneamente o novo ônus metodológico e ainda produzir resultado líquido positivo. A Tabela 1 consolida o comparativo.

TABELA 1 – Comparativo de desempenho orçamentário agregado (2024 e 2025).

Dimensão Analítica	2024	2025 (com DEA)	2025 (sem DEA)
Nota Geral Ponderada (M6)	8,28	8,43	8,62
Varição vs. 2024 (pontos / %)	—	+0,15 / +1,8%	+0,34 / +4,1%
M1 Agregado (Liquidado/Dotação)	76,60%	84,84%	—
M2 Agregado (Liquidado/Empenho)	93,67%	89,37%	—
M4 Agregado (RaP/Dotação)	-2,05%	-0,81%	—
M5 Agregado (DEA/Dotação)	Residual	-1,92%	—
Impacto do DEA na Nota	≈ 0	-0,19 pts	—
Dotação Total (R\$ bilhões)	R\$ 13,34B	R\$ 18,27B (+37%)	—
Liquidação Total (R\$ bilhões)	R\$ 10,22B	R\$ 15,50B (+51,7%)	—

Fonte: Ranking de Execução Orçamentária / ECONOMIA-GO. Elaboração própria.

O comportamento dos indicadores parciais merece atenção individualizada. O M1 agregado cresceu 8,24 pontos percentuais (de 76,60% para 84,84%), reflexo direto da melhoria na capacidade de execução corrente. Já o M2 agregado recuou de 93,67% para 89,37%, sinalizando que, em 2025, uma parcela maior dos empenhos não foi integralmente convertida em liquidação dentro do exercício. Esse movimento é consistente com o expressivo crescimento da dotação e do empenho em 2025: órgãos que expandiram significativamente seus orçamentos tendem a contratar serviços e obras com maior antecedência, gerando empenhos cujas liquidações se materializam em exercícios subsequentes. O aparente paradoxo entre M1 crescente e M2 decrescente é, portanto, uma característica esperada em ciclos de expansão orçamentária acelerada.

O indicador M4 (RaP Cancelado/Dotação) apresentou a mais expressiva melhora entre os indicadores parciais: de -2,05% em 2024 para -0,81% em 2025, redução de 60% no impacto de cancelamentos sobre a dotação. Esse resultado indica que as unidades orçamentárias, de modo geral, avançaram substancialmente na qualidade dos empenhos registrados em Restos a Pagar, honrando compromissos anteriores em

vez de cancelá-los. Essa melhora foi o principal vetor positivo da evolução da nota geral em 2025, superando os efeitos negativos do M5 recém-incorporado.

O crescimento absoluto da execução é igualmente expressivo do ponto de vista da política pública: R\$ 5,28 bilhões adicionais liquidados em 2025 em comparação com 2024, incremento de 51,7%. Esse volume representa serviços públicos efetivamente entregues à população, obras de infraestrutura concluídas, medicamentos fornecidos, contratos honrados. No contexto do RRE, onde cada real de dotação não executado representava capacidade de investimento desperdiçada, esse resultado tem impacto concreto sobre o bem-estar da população goiana.

Uma análise comparativa da distribuição das notas revela mudança importante na concentração dos resultados. Em 2024, a maioria das unidades se distribuía na faixa entre 7,5 e 9,5 pontos, com um grupo de unidades de baixo desempenho (notas abaixo de 6,0) concentrado principalmente nos Portes 1 e 3. Em 2025, o Porte 1 apresentou compressão da distribuição, com menor desvio-padrão (1,05 vs. 1,97 em 2024), enquanto o Porte 3 apresentou aumento da dispersão (desvio-padrão de 1,96 vs. 0,97 em 2024). Esse padrão

sugere uma polarização progressiva: as grandes unidades convergem para um patamar de desempenho elevado, enquanto as pequenas unidades se bifurcam entre as que conseguem aproveitar os incentivos do Ranking e as que ficam para trás.

6.2 Dinâmica Diferenciada por Porte de Unidade

A análise por porte de unidade revela dinâmicas distintas, com implicações substantivas para o desenho de políticas de avaliação de gastos. A Tabela 2 consolida as notas médias ponderadas por dotação para cada grupo nos dois exercícios, e o desvio-padrão das notas oficiais de 2025, evidenciando as diferenças de trajetória e de dispersão intragrupo.

TABELA 2 – Notas médias ponderadas por porte (2024 e 2025). σ = desvio-padrão das notas oficiais 2025. Var. Real = variação entre nota 2025 s/DEA e nota 2024.

Porte	N 24 → 25	Nota 2024	Nota 2025 c/DEA	Nota 2025 s/DEA	Var. Real	σ 2025
Porte 1 (≥ R\$ 500M)	7 → 9	8,23	8,56	8,74	+0,51 / +6,2%	1,05
Porte 2 (R\$ 100M–500M)	9 → 14	8,57	8,09	8,36	-0,21/-2,4%	1,19
Porte 3 (< R\$ 100M)	26 → 19	8,10	6,84	6,92	-1,18/-14,6%	1,96
Geral – ponderado por dotação	42	8,28	8,43	8,62	+0,34/+4,1%	—

Fonte: Ranking de Execução Orçamentária / ECONOMIA-GO. Elaboração própria.

As grandes unidades (Porte 1) apresentaram melhora consistente: nota ponderada evoluindo de 8,23 para 8,74 (métrica sem DEA), ganho de 6,2%. O desvio-padrão do grupo caiu de 1,97 em 2024 para 1,05 em 2025, indicando não apenas melhora média, mas também convergência dos desempenhos, ou seja, os piores órgãos do grupo melhoraram mais do que os melhores. AGEHAB (de 5,05 para 7,01) e SEINFRA (de 5,23 para 7,03) foram os exemplos mais expressivos dessa convergência. Em 2024, esses dois órgãos puxaram a média do grupo para baixo; em 2025, após possivelmente identificar e corrigir os gargalos de execução evidenciados pelo Ranking, aproximaram-se do desempenho dos demais órgãos do grupo. Esse padrão sugere que o Ranking cumpre função diagnóstica efetiva: ao tornar visíveis as unidades com desempenho abaixo do esperado dentro do próprio grupo, cria pressão institucional para que líderes e gestores adotem medidas corretivas.

O Porte 2 apresentou queda de 2,4% na métrica comparável (de 8,57 para 8,36 sem DEA). Esse resultado deve ser interpretado com cautela em razão da mudança composicional: sete órgãos migraram do Porte 3 para o Porte 2, alterando o perfil do grupo. Algumas dessas unidades ingressantes, como SERINT e SIC, apresentaram queda expressiva de desempenho, impactando negativamente a média do grupo.

As unidades originárias do Porte 2 (SSP, DGPP, PM, SECTI e DETRAN) mantiveram ou melhoraram seus resultados em sua maioria, o que sugere que o núcleo histórico do grupo permanece sólido. O aumento do desvio-padrão de 0,64 para 1,19 confirma que a heterogeneidade intragrupo cresceu significativamente com a entrada das novas unidades.

Esse fenômeno de efeito composicional reforça a necessidade de cuidado interpretativo ao comparar médias de grupo entre exercícios com diferentes composições. Para fins de avaliação da eficácia do Ranking como indutor de melhoria, a comparação mais válida é aquela realizada entre as unidades que permaneceram no mesmo porte nos dois exercícios, o chamado painel balanceado. Em uma análise com painel balanceado restrito ao Porte 2 original (as nove unidades de 2024), a nota média ponderada apresenta estabilidade, o que sugere que a aparente queda do grupo é essencialmente um artefato composicional e não uma piora real das unidades que já integravam esse segmento.

O Porte 3 foi o grupo mais afetado, com queda de 14,6% na métrica comparável. Dois fatores se combinam para explicar esse resultado. O primeiro é composicional: as sete unidades que migraram para o Porte 2 eram, em geral, as mais eficientes do Porte 3 em 2024 (FAPEG (9,83), SERINT (9,17), entre outras), reduzindo a média do grupo remanescente. O segundo

é comportamental: diversas unidades que permaneceram no Porte 3 apresentaram quedas individuais expressivas, como EMATER (-4,96), GOIÁS TURISMO (-3,82) e SECC (-2,88). O desvio-padrão elevado de 1,96 pontos em 2025 reflete a coexistência de unidades com excelente desempenho (GOIASTELECOM (9,96) e METROBUS (9,09)) e unidades em situação crítica (EMATER (2,51) e SECC (4,72)). Essa alta dispersão intragrupo constitui desafio específico de governança: a nota média do Porte 3 esconde realidades muito distintas que demandam tratamentos diferenciados.

6.3 Volatilidade Individual e Análise dos Destaques

A análise das 42 unidades comuns nos dois exercícios revela volatilidade considerável: 22 unidades (52,4%) melhoraram sua nota entre 2024 e 2025, enquanto 20 (47,6%) apresentaram queda. A variação média das melhorias foi de +0,46 pontos, ao passo que a variação média das piores foi de -1,29 pontos, assimetria que demonstra que os recuos foram, em termos absolutos, significativamente mais intensos do que os avanços. Essa assimetria é responsável pela queda nas notas médias simples dos Portes 2 e 3, mesmo com a maioria das unidades melhorando: poucos recuos expressivos superaram o impacto positivo de muitas melhoras moderadas.

TABELA 3 – Destaques positivos e negativos de desempenho individual (2024 e 2025). P = Porte.

Órgão	P-2024	P-2025	Nota 2024	Nota 2025	Δ	Categoria
AGEHAB	1	1	5,05	7,01	+1,97	Destaque +
SEDF	3	3	5,41	7,34	+1,93	Destaque +
SEINFRA	1	1	5,23	7,03	+1,80	Destaque +
AGR	3	3	7,20	8,26	+1,07	Destaque +
ABC	3	3	7,99	9,00	+1,01	Destaque +
EMATER	3	3	7,47	2,51	-4,96	Crítico ↓
GOIAS TURISMO	3	3	8,37	4,55	-3,82	Crítico ↓
SECC	3	3	7,60	4,72	-2,88	Crítico ↓
SERINT	3	2	9,17	6,69	-2,48	Atenção ↓
JUCEG	3	3	8,06	5,74	-2,32	Atenção ↓

Fonte: Ranking de Execução Orçamentária / ECONOMIA-GO. Elaboração própria.

Entre os destaques positivos, AGEHAB liderou as recuperações com ganho de 1,97 pontos. Trata-se da agência estadual responsável pela política habitacional, uma entidade com grande volume de contratos de obras públicas, onde os processos de liquidação dependem de medições físicas, vistorias e aceites técnicos que exigem coordenação entre as equipes de engenharia, jurídica e financeira. Em 2024, gargalos nessas interfaces resultaram em baixíssimo M1 (0,366) e M2 (0,820). Em 2025, a implantação de rotinas mais estruturadas de gestão contratual, possivelmente estimulada pela exposição da baixa colocação no Ranking, permitiu elevar o M1 para 0,736 e manter o M2 em 0,738. SEINFRA apresentou trajetória análoga, com M1 saltando de apenas 0,134 para 0,663.

AGR (Agência Goiana de Regulação) e ABC avançaram mais de 1,0 ponto, demonstrando que o Ranking é efetivo também para pequenas unidades com gestores motivados. Esses casos evidenciam que, mesmo sem os recursos técnicos das grandes secretarias, unidades de menor porte podem responder positivamente aos incentivos do sistema, desde que disponham de liderança comprometida com a melhoria dos processos internos.

No espectro das piores, a análise dos dados de EMATER revela um fenômeno de deterioração composta: o baixo M1 (0,235) reflete não apenas a dificuldade de liquidar despesas correntes, mas também o impacto de contratos de assistência técnica rural cujos cronogramas de execução sofreram alterações decorrentes de contingenciamentos orçamentários

e mudanças no modelo operacional da empresa. A queda no M2 (0,271) sugere que empenhos foram realizados para formalizar compromissos contratuais, mas os serviços não foram entregues dentro do exercício, situação que pode ter decorrido tanto de limitações operacionais quanto de estratégias de preservação do orçamento futuro. O caso EMATER ilustra como o Ranking, ao revelar situações de baixo desempenho, cumpre também uma função de alerta precoce sobre crises institucionais que, sem esse sinal, poderiam permanecer ocultas por mais tempo.

Um aspecto relevante das recuperações de AGEHAB e SEINFRA é que ambas são órgãos de infraestrutura, historicamente associados a ciclos longos de contratação e liquidação. O fato de que essas unidades conseguiram melhorar substancialmente seu desempenho sem que houvesse mudança normativa relevante no processo de liquidação de obras sugere que o gargalo era primordialmente de gestão interna (especificidade das ordens de pagamento, tempestividade das medições, alinhamento entre as equipes técnica e financeira) e não de natureza estrutural ou legal. Isso reforça a hipótese de que o Ranking, ao criar pressão de reputação sobre os gestores, mobilizou soluções que já existiam dentro das próprias organizações, mas que dependiam de impulso externo para serem implementadas.

As quedas mais expressivas concentram-se no Porte 3 e têm causas distintas. EMATER registrou a piora mais severa do universo (-4,96 pontos), com nota desabando de 7,47 para 2,51. A análise dos indicadores parciais revela três fatores convergentes: M1

de 0,235 (o mais baixo do Ranking), indicando que menos de 24% da dotação foi liquidada; M2 de 0,271, confirmando que os empenhos realizados não foram convertidos em liquidação; e impacto expressivo do DEA. GOIÁS TURISMO e SECC apresentaram quedas de 3,82 e 2,88 pontos, respectivamente, ambas associadas à combinação de baixo M1 e dependência de contratos de prestação de serviços com complexidade no processo de liquidação.

SERINT, que migrou para o Porte 2, apresentou queda de 2,48 pontos predominantemente explicada pelo impacto do DEA (M5 de -0,284), o maior de todo o Ranking em 2025. Esse resultado sinaliza que a Secretaria de Estado de Relações Institucionais acumulou passivos orçamentários de exercícios anteriores que oneram de forma intensa seu orçamento corrente, comprometendo a capacidade de execução de novas iniciativas.

6.4 Impacto do Indicador de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)

O indicador M5, incorporado em 2025, captura a proporção da dotação autorizada comprometida com Despesas de Exercícios Anteriores, elemento de despesa código 92, exceto formalidade código 2. Trata-se de um mecanismo de penalização pelo acúmulo e quitação não planejada de obrigações de exercícios passados, que produz dois efeitos: sinaliza a existência de passivos orçamentários relevantes e desincentiva o comportamento de postergar o reconhecimento de despesas para exercícios futuros.

TABELA 4 – Impacto do indicador DEA (M5) — seleção das unidades com maior exposição (2025).

Órgão	Porte	M5 (DEA/Dotação) 2025	Impacto na Nota (pts)	Situação
SERINT	2	-28,37%	-2,84	Crítica
IQUEGO	3	-6,81%	-0,68	Elevada
AGR	3	-5,81%	-0,58	Elevada
GOINFRA	1	-5,77%	-0,58	Relevante
SSP	2	-4,43%	-0,44	Relevante
ECONOMIA	1	-2,81%	-0,28	Moderada
SEAD	1	-0,003%	≈ 0	Mínima

Fonte: Ranking de Execução Orçamentária / ECONOMIA-GO. Elaboração própria.

O impacto do DEA é altamente concentrado: SERINT responde sozinha por parcela desproporcional do indicador agregado, com M5 de -0,284, enquanto a maioria das unidades registra impacto inferior a 0,02. Essa distribuição assimétrica sugere que o passivo orçamentário acumulado é um fenômeno concentrado em poucas unidades, e não um problema sistêmico de toda a administração. Tal concentração é relevante para a política pública: em vez de aplicar medidas gerais de contenção, a gestão pode focar esforços técnicos e financeiros nas unidades com maior exposição ao DEA.

Para o Porte 1, o impacto médio do DEA foi de 0,18 pontos, refletindo a maior capacidade dessas unidades de gerenciar passivos. Unidades como SEAD registraram impacto praticamente nulo (-0,003%), demonstrando que é plenamente possível operar com exposição mínima ao DEA mesmo em contextos de orçamento expandido. A diferença entre SEAD e SERINT não é de escala orçamentária, mas de qualidade da gestão de contratos e da programação financeira plurianual.

A incorporação do DEA como indicador penalizador representa avanço metodológico relevante em relação ao ciclo anterior, mas também introduz um desafio de interpretação: nem toda DEA é resultado de má gestão. Em alguns casos, o registro de Despesas de Exercícios Anteriores decorre de decisões judiciais ou administrativas supervenientes que obrigam a entidade a reconhecer e pagar compromissos não previstos no orçamento original. Para esses casos, seria desejável que a metodologia previsse um mecanismo de exclusão ou de ponderação diferenciada, de modo a evitar que unidades bem geridas sejam penalizadas por circunstâncias exógenas. A revisão dessa questão no próximo ciclo metodológico poderia aumentar a precisão avaliativa do indicador e sua aceitação pelos gestores afetados.

6.5 Análise dos Indicadores Parciais: Padrões e Anomalias

A análise dos indicadores parciais complementa a visão oferecida pela nota final. No indicador M1 (Liquidação/Dotação) de 2025, o Porte 2 apresentou a maior dispersão intragrupo: FAPEG atingiu 0,993 enquanto SECULT registrou apenas 0,475, diferença de 51,8 pontos percentuais dentro do mesmo grupo.

SECULT, secretaria responsável pela política cultural do estado, apresentou baixo M1 em 2025.

No indicador M2 (Liquidação/Empenho) do Porte 3, GOIÁS TELECOM atingiu 1,000, indicando que 100% dos empenhos foram convertidos em liquidação, resultado que reflete a natureza previsível de seus contratos de telecomunicações, com cronogramas fixos e volumes conhecidos antecipadamente. No extremo oposto, EMATER registrou M2 de 0,271, confirmando que além da baixa execução em relação à dotação (M1), os empenhos realizados não foram acompanhados da entrega efetiva dos serviços.

Uma análise comparativa entre os dois exercícios revela tendência de melhora no M1 para a maioria dos órgãos dos Portes 1 e 2, enquanto o Porte 3 apresenta comportamento bimodal: unidades com M1 acima de 0,85 em 2024 tenderam a manter ou melhorar esse nível, enquanto unidades com M1 abaixo de 0,75 em 2024 apresentaram em sua maioria piora adicional em 2025. Esse padrão (os bons ficam melhores e os com desempenho inferior ficam piores) é consistente com a hipótese de que déficits de capacidade técnica se autoagravam na ausência de intervenção corretiva externa.

No conjunto, os resultados dos indicadores parciais de 2025 oferecem uma fotografia detalhada do estágio de maturidade da gestão orçamentária estadual: o Poder Executivo Goiano avançou de forma expressiva na execução corrente (M1) e na qualidade dos Restos a Pagar (M4), mas ainda apresenta vulnerabilidades na conversão de empenhos em liquidação (M2 decrescente) e na gestão de passivos históricos (M5 concentrado em poucas unidades). A superação dessas vulnerabilidades remanescentes é o principal desafio para a consolidação de um ciclo virtuoso de eficiência orçamentária nos próximos exercícios.

Esse padrão de divergência persistente entre bons e maus desempenhos coloca em xeque a eficácia do Ranking como instrumento suficiente de política orçamentária para o Porte 3. As evidências sugerem que, para as unidades menores, a combinação de déficit técnico, rigidez contratual e escassez de quadros especializados cria um ciclo vicioso: o baixo desempenho orçamentário reduz a credibilidade do órgão perante os órgãos centrais de planejamento, o que limita o acesso a reforços de quadros e capacitação, perpetuando o baixo desempenho. Para romper esse ciclo, é necessária uma intervenção exógena, seja por meio

de programas de assistência técnica centralizada, seja por meio de mecanismos de compartilhamento de capacidades entre órgãos, como a criação de núcleos regionais de apoio à gestão orçamentária.

7. CONCLUSÃO

7.1 Síntese dos Achados

Este trabalho demonstrou, com base em evidências empíricas de dois ciclos completos de aplicação, que o Ranking de Execução Orçamentária do Estado de Goiás é uma ferramenta efetiva de avaliação de gastos e gestão orçamentária, capaz de induzir melhoria no desempenho quando acompanhado de incentivos adequados e de estrutura avaliativa metodologicamente robusta. Os achados centrais podem ser sintetizados em quatro proposições.

Primeira proposição: a nota geral ponderada da administração cresceu 4,10% em termos reais entre 2024 e 2025, mesmo após a incorporação de indicador penalizador adicional (DEA) que reduziu a nota oficial em 0,19 pontos. Esse resultado evidencia que a melhoria substantiva na gestão orçamentária, refletida no crescimento do M1 de 76,6% para 84,8% e na redução do impacto dos RaP de -2,05% para -0,81%, superou simultaneamente o ônus da nova penalidade metodológica, produzindo resultado líquido positivo.

Segunda proposição: o impacto do Ranking é marcadamente heterogêneo entre portes, expressivo e positivo para o Porte 1 (+6,2%), modesto e negativo para o Porte 2 (-2,4%), e significativamente negativo para o Porte 3 (-14,6%). Essa assimetria, parcialmente explicada por mudanças composicionais dos grupos, revela uma limitação estrutural fundamental: o Ranking não supre déficits de capacidade técnica e institucional que afetam a maioria das unidades de menor porte. Para essas unidades, a ferramenta de avaliação precisa ser acompanhada de suporte técnico para gerar resultados positivos.

Terceira proposição: a volatilidade individual é alta, 22 unidades melhoraram (+46 pontos em média) e 20 pioraram (-1,29 pontos em média). A assimetria entre os ganhos moderados de muitas unidades e os recuos expressivos de poucas unidades confirma que os casos críticos, como exemplo a EMATER (-4,96), GOIÁS TURISMO (-3,82), SECC (-2,88), exigem atenção individualizada e intervenções diferenciadas.

Quarta proposição: a inclusão do indicador DEA em 2025 foi metodologicamente bem-sucedida ao tornar visíveis passivos orçamentários ocultos nos relatórios convencionais, como o caso de SERINT (M5 de -28,4%), e ao criar desincentivos ao acúmulo não planejado de obrigações de exercícios anteriores. A continuidade desse indicador nos ciclos futuros é recomendada, com eventual desdobramento em um índice de saneamento de passivos que acompanhe a trajetória de redução do DEA ao longo do tempo.

Essas quatro proposições, tomadas em conjunto, permitem uma avaliação global do Ranking: trata-se de uma ferramenta bem calibrada para as grandes unidades, funcionalmente adequada para as médias e insuficiente, por si só, para as pequenas. Essa conclusão não invalida a ferramenta, ao contrário, evidencia o caminho para torná-la mais efetiva: associá-la a políticas complementares de capacitação, suporte técnico e saneamento de passivos que enderecem especificamente as vulnerabilidades do Porte 3. A experiência internacional com ferramentas de avaliação de desempenho orçamentário confirma que nenhum indicador, por mais bem desenhado que seja, opera no vácuo institucional: sua efetividade depende do ecossistema de capacidades, incentivos e recursos em que está inserido.

7.2 Recomendações de Política

Com base nos achados, formulam-se seis recomendações de política para maximizar a efetividade do Ranking e promover a melhoria sustentável do desempenho orçamentário:

- **(1) Programa de Assessoramento Técnico Orçamentário Diferenciado:** implementar programa de suporte intensivo para unidades do Porte 3 com notas inferiores a 6,0, com foco em liquidação tempestiva, gestão de contratos e saneamento de passivos. O programa deve ser conduzido pela ECONOMIA/GO com periodicidade bimestral, estabelecer metas intermediárias mensuráveis e utilizar o próprio Ranking como instrumento de acompanhamento dos avanços.
- **(2) Planos de Ação para Casos Críticos:** promover análise detalhada das unidades com queda superior a 2,0 pontos (EMATER, GOIÁS TURISMO, SECC, SERINT e JUCEG),

identificando causas estruturais e propondo planos corretivos com cronograma, responsáveis e indicadores de verificação. Esses planos devem ser parte integrante do processo de prestação de contas dos respectivos titulares.

- **(3) Monitoramento Mensal do DEA com Alertas Preventivos:** ampliar o monitoramento de Despesas de Exercícios Anteriores para frequência mensal, com sistema de alertas automatizados comunicando às unidades o nível acumulado de DEA em relação à dotação disponível. Esse mecanismo reduzirá o efeito surpresa ao final do exercício, permitindo medidas corretivas antecipadas.
- **(4) Sistematização e Disseminação de Boas Práticas:** transformar as lições das unidades com maior recuperação (AGEHAB, SEINFRA, SEDF) em estudos de caso estruturados, disponíveis para todos os participantes do Ranking. Criar fórum semestral de troca de experiências entre gestores orçamentários, aproveitando os eventos de premiação como espaços de aprendizagem colaborativa.
- **(5) Aprimoramento Metodológico Contínuo:** avaliar anualmente a composição e o peso dos indicadores, considerando a introdução de métricas adicionais como tempestividade da execução intraanual (distribuição mensal dos empenhos) e qualidade da programação (aderência entre empenho previsto e realizado). A estabilidade metodológica deve ser preservada para garantir comparabilidade histórica, mas o aperfeiçoamento contínuo é necessário para manter a relevância e a resistência a comportamentos oportunistas.
- **(6) Replicação em Outros Entes Federativos:** o Ranking representa boa prática transferível para outros estados e municípios, especialmente os submetidos a regimes de ajuste fiscal.

A metodologia é baseada em dados de sistemas de gestão orçamentária já existentes (SIAFI, SIAFEM e equivalentes), de baixo custo de implementação e de fácil adaptação às especificidades de cada ente.

7.3 Limitações e Agenda de Pesquisa

Este estudo apresenta limitações reconhecidas que delimitam o alcance de suas conclusões. A análise cobre apenas dois exercícios fiscais, insuficientes para afirmar com segurança que as melhorias são sustentáveis no longo prazo ou se representam ajustes de curto prazo motivados pelo efeito novidade. A continuidade desta linha de pesquisa com dados dos exercícios de 2026 e seguintes é essencial para a construção de séries históricas robustas.

A análise está restrita ao nível de unidade orçamentária, sem descer ao nível de programas, ações ou elementos de despesa. Uma análise intraorganizacional poderia revelar quais categorias de despesa respondem com maior sensibilidade aos incentivos do Ranking, enriquecendo o diagnóstico e gerando recomendações mais precisas. Adicionalmente, o trabalho não avalia se a melhoria no desempenho orçamentário se traduziu em melhores resultados para a população, ou seja, se a execução mais célere e completa do orçamento gerou de fato serviços públicos de maior qualidade. Essa dimensão de resultado final constitui uma agenda de pesquisa relevante e complementar à abordagem adotada neste estudo.

Recomenda-se, para estudos futuros, a integração dos dados do Ranking com informações sobre a qualidade dos serviços públicos entregues (índices de satisfação de usuários, indicadores de cobertura de saúde e educação, taxa de conclusão de obras), de modo a estabelecer a correlação entre execução orçamentária e impacto real sobre o bem-estar da população. Essa articulação transformaria o Ranking de um instrumento de avaliação da eficiência processual em uma ferramenta de avaliação da efetividade pública, compatível com os frameworks internacionais de gestão orientada a resultados e com a Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

8. Referências

1. BARETTA, J. V.; HOFFMANN, M. G.; TEZZA, R. Inovação e governança no setor público: identificação e análises de escalas. *Revista Pretexto*, v. 23, n. 1, p. 1-20, 2022.
2. BIJOS, P. R. S. Spending review e medium-term expenditure framework: caminhos para maior estabilidade orçamentária. Repositório do IPEA, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/items/e57058d0-169f-4490-8ef8-bc420f6bb120>. Acesso em: 1 fev. 2026.
3. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2000.
4. BRASIL. Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2017.
5. BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1964.
6. GOIÁS. Secretaria de Estado da Economia. Ranking de Execução Orçamentária — Exercício 2024: Informações e Metodologia. Goiânia: ECONOMIA/GO, 2024.
7. GOIÁS. Secretaria de Estado da Economia. Ranking de Execução Orçamentária — Exercício 2025: Informações e Metodologia. Goiânia: ECONOMIA/GO, 2025.
8. JUNIOR, Mário Mendes Barbosa et al. Ranking de Execução Orçamentária: um novo olhar para a revisão de gastos e avaliação do desempenho orçamentário. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 14., 2025, Brasília. Anais... Brasília: Centro Internacional de Convenções do Brasil, 2025. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xiv-congresso-consad-de-gestao-publica-539116/1243956>. Acesso em: 1 fev. 2026.
9. OCDE. Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries. Paris: OECD Publishing, 2019.
10. PEFA SECRETARIAT. PEFA Framework for Assessing Public Financial Management. Washington: PEFA Secretariat, 2016.
11. SCHICK, A. A Contemporary Approach to Public Expenditure Management. Washington: World Bank Institute, 1998.



TEMA 07

Monitoramento, Transparência e Participação

Modelos, métodos, técnicas e ferramentas de monitoramento e avaliação de planos e programas; produção de dados, gestão da informação, governo aberto e transparência em processos de planejamento e orçamento público; instituições participativas, tecnologias sociais, formas de controle social e comunicação pública no planejamento governamental



SUMÁRIO DOS ARTIGOS DO TEMA 07

- 1659** A articulação entre planejamento territorial e orçamento público no fortalecimento da efetividade das políticas públicas
- Marcos Felipe de Almeida Gomes
 - Danilla Costa de Andrade
 - Ana Katharina Costa Santos
- 1668** A avaliação de políticas públicas como instrumento de modernização do planejamento público: a experiência de Alagoas com a implementação da PEMAPP
- Emilene Kareline Marciano dos Santos
 - Thallyson Eduardo Alves Martins
 - Genildo José da Silva
 - Laura Cabral Zehuri
- 1680** A meta-avaliação como ferramenta de construção de um sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas
- Renan Moreira Nogueira
 - João Gabriel Araújo Silva
 - Aline Gomes Lima
 - Lara Maria Silva Costa
- 1691** A Política de Gestão e Preservação de Documentos Arquivísticos Digitais do Estado do Rio Grande do Sul na perspectiva das recomendações para a elaboração de políticas de preservação digital
- Cássio Felipe de Oliveira Pires
 - Carla Vargas Segatto
 - Vinícius Oliveira Braz Deprá
 - Grazieli Testa
- 1701** Além da Obrigação Legal: Como a automação e o design reinventaram a prestação de contas das ações governamentais
- Luzyrana Ramos Maciel
 - Bernardo Chaves da Silva
- 1715** Assistente de consulta às Pesquisas Econômicas Conjunturais do IBGE através de IA Generativa e Interfaces Conversacionais
- Robson José Alves Brandão
 - Nathália Lavínia F. de Araújo Coutinho

1730 Avalia Gov 2.0: a evolução de uma plataforma de transparência avaliativa para uma infraestrutura cognitiva de monitoramento e avaliação de políticas públicas

- Sandro Luís Brandão Campos
- Maria Tereza Wichocki Monteiro

1739 Busca Ativa com Geoinformação: O Uso de Dados Espaciais na Identificação de Habitações Precárias em Alagoas

- Lionaldo dos Santos

1750 *Business Intelligence* aplicado à Captação de Recursos não onerosos: uma estratégia para o fortalecimento da transparência e da efetividade na submissão de propostas

- Eduardo de Souza Matos Filho
- Lidyane Silva Cavalcante
- Danilo Matheus Da Silva
- Ticiane da Mota Gentil Parente

1763 Ciência de dados e ia na gestão de riscos em obras públicas: otimização de cronograma em projeto de infraestrutura

- Teodolino Morimitsu Hiramine
- Andreza Maria Diniz Moraes Soares Alves
- Camila Beatriz dos Santos Borges
- Luísa Silvana de Oliveira Souza

1774 Comunicação institucional como infraestrutura da governança pública

- Mathaeus Polaco,
- Edilene Marília Viana Ferreira,
- Michele Aguiar de Sousa,
- Malú Damázio

1783 Comunicação Pública Estratégica no Planejamento Governamental: transparência, monitoramento e uso de dados no contexto federativo

- Rebeca Mota de Moraes

1793 Contribuição da Avaliação do Plano Plurianual Participativo no Desenvolvimento Socioeconômico do Rio Grande do Norte

- Diego Tenório da Paz
- José Dionísio Gomes da Silva

1802 Cultura de Valorização e Resultados: desenvolvimento e implementação de um sistema digital de avaliação de desempenho sustentável e replicável no setor público

- Davi Severiano Juvi de Almeida
- Carlos Gabriel de Oliveira Barbosa
- Augusto Braga Rodrigues
- Walesca Maria Cavalcante Paes

1811 De dados fragmentados a decisões estratégicas: a metodologia de painéis geoespaciais para tomada de decisão

- Tatyane Lucia Cruz Fonseca
- Mariana Maciel Almeida de Andrade
- Marcela da Fonseca Pereira
- Renata Maria Aguiar Cavalcanti

1822 Desafios da *accountability* e difusão técnica: Avaliando o alcance e a percepção do SiMAPP

- Amanda Lovatti Coelho Koffer
- Katia Cesconeto de Paula
- Pablo Silva Lira
- Tayne Eduarda Miranda de Oliveira

1832 Diagnóstico do Ecossistema de Dados Governamentais para o Planejamento Público Orientado por Evidências: uma abordagem metodológica aplicada no Estado de Santa Catarina

- André Brito Salustiano
- James Rosa
- Tanara Rogowski dos Santos
- Bruno Altieri

1844 Empreendedorismo público digital e participação cidadã: o portal decide teotônio vilela como inovação em governança democrática

- Jailton Pereira Nicácio
- Marelza Santos do Nascimento
- João Felipe Alves Borges
- Izabel Cristina da Silva Teles
- Sérgio Ricardo Pereira Accioly

1861 Estratégia de Comunicação Institucional como Instrumento de Governança do Planejamento Governamental: a Experiência de uma Rede de Planejamento

- Leandro de Almeida Silva

1876 Famílias unipessoais no Programa Bolsa Família: evidências para o monitoramento, a transparência e a sustentabilidade da política social

- Sergio Kelner Silveira
- Carolina Beltrão de Medeiros

1886 Gestão orientada a resultados no planejamento governamental: reflexões a partir de um instrumento de incentivo institucional

- Luena Lenny Dias Valério

- 1896** Implementação do Sistema de Avaliação de Políticas Públicas no âmbito estadual: governança, metodologia e aprendizado institucional
- Antonio Marcos Barreto Silva
- 1908** Indicadores de desempenho na gestão de contratos públicos
- Junivon Januário Ferreira
 - Leonardo Fabris Lugoboni
- 1911** Inovação e Transparência na Gestão Pública: A Implementação de um Portal de Planejamento como Estratégia de Transformação Digital e Eficiência Administrativa.
- Sônia Janete Guerra dos Santos Gomes
 - Josenete Cavalcante Costa
 - Natacha Porto de Sousa
 - Arlete Nogueira Viana
- 1923** Inovação institucional na execução do planejamento estratégico: governança, priorização e monitoramento automatizado em uma autarquia pública
- Gabriela Borba Flores
 - Silvana Renata Oliveira Petry
 - André Bencke
 - Giana Slongo
- 1934** Inovação tecnológica no monitoramento: o anuário estatístico como ferramenta viva de planejamento.
- Natacha Porto de Sousa;
 - Bruno Cardoso Braga de Almeida;
 - Ingrid Manuella de Souza Martins;
 - Gustavo Geovani Pereira de Melo
- 1944** Instituições Fiscais Independentes Estaduais como Instrumento de Transparência, Disciplina Orçamental e Qualidade da Despesa Pública
- Vanessa Cerqueira Reis
- 1958** Instrumentos de planejamento e avaliação em contextos de incerteza: o tratamento do risco no modelo lógico em perspectiva comparada
- Angelita Bazotti
 - Lucia Moliani Braga
 - Patrick Timmer
 - Stefania Poeta Pontes

1961 Maturidade dos indicadores de desempenho no planejamento governamental subnacional: um diagnóstico da qualidade e efetividade no PPA 2024-2027

- Ruan Patrick de Araújo Cavalcante Aranha
- Rayson Bernardo da Silva
- Jacson Miler Vidal de Souza
- Vanderlei Afonso de Carvalho

1972 Maturidade em dados abertos na administração pública estadual: evidências empíricas a partir da aplicação do modelo 5 estrelas

- Edmilson Gonçalves de Oliveira Neto
- Natacha Porto de Sousa
- Victoria Pinto Andrade
- Zilmara Rocha da Silva

1984 Monitoramento da Equidade Socioeconômica e Racial através de Business Intelligence: Uma Análise da Evolução do Desempenho de Grupos Vulnerabilizados e da diminuição da desigualdade em avaliações em larga escala

- José Roberto Gomes de Oliveira
- Carlos Eduardo Cavalcanti do Nascimento
- Diego da Silva Rodrigues
- Leandro Ferreira da Silva

1997 Monitoramento estratégico e orçamento sensível a gênero: instrumentos de eficácia na gestão da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)

- Cristiano Cunha Costa
- Claudia Moreira Rego
- Valéria Batista Ribeiro
- Edlaine da Silva Sena

2008 Monitoramento intensivo como gerador de resultados em políticas públicas: o caso de do programa estado presente no Espírito Santo

- Álvaro Rogério Duboc Fajardo
- Antonio Marcos de Souza Reis
- Ana Lúcia de Lima Pansini
- Davidson de Almeida Miranda

2030 Monitoramento, transparência e uso de evidências em avaliação de políticas públicas: diagnóstico institucional e proposta de fortalecimento da cultura de dados no município do Rio de Janeiro

- Fernanda Mofati Lanhas
- Joana Monteiro
- Rodrigo Lelles Ribas Marinho

2042 O estado da arte das receitas “não tesouro”: uma análise sobre os modelos preditivos das receitas públicas no estado do Rio de Janeiro

- Beatriz Martins de Sá
- Manuela Lenkic
- Daniel Carvalho Norberto

2054 O monitoramento do PPA 2024-2027: panorama e estratégias de implementação

- Suellem Henriques da Silva
- Vitor Vilar Drumond
- Yasmim de Menezes Garcia

2067 O uso de dados no acompanhamento e promoção de direitos de órfãos do feminicídio

- Tatyane Lucia Cruz Fonseca
- Erica Thaise da Silva
- Jéssica Alves de Araújo
- Isabela Menezes Mota Nogueira

2076 Olá, eu sou a GurlA, a sua assistente digital

- Hiparcio Rafael Stoffel, Dr.
- Danielle Santos de S. Calazans, Ma.
- Bruno Silva da Silveira
- Luiz Fernando Salvadori Zachia

2086 Orçamento participativo com a primeira infância: Estratégia de transparência e inovação no planejamento orçamentário

- Rebeca de Cássia Soares da Silva Melo

2100 Os sentidos do controle gerencial no planejamento governamental: uma análise dialógica

- Lucas Costa Souza
- Jaime Crozatti

2104 Painel de Melhorias Habitacionais: Governança digital para a moradia digna

- Tatyane Lucia Cruz Fonseca
- Mariana Maciel Almeida de Andrade
- Marcela da Fonseca Pereira
- Mayres Lane Pequeno dos Santos Silva

2113 Participação Social na Consulta Popular do Corede Jacuí-Centro (2016–2025): Uma análise sobre deliberação, votação e efetividade orçamentária

- Igor Noronha de Freitas

2129 Planejamento público em campo: contribuições de uma iniciativa de acompanhamento técnico aos setoriais

- Luena Lenny Dias Valério
- Sonia Rodrigues Alves

2139 PPA participativo como instrumento de fortalecimento do planejamento municipal – Manaus/Am

- Clécio da Cunha Freire
- Ellen Cláudia Duarte de Almeida
- Karliley Karla Capucho
- Tércio de Souza Assis

2152 Quando o dado depende do diálogo: participação social e engajamento em pesquisas municipais domiciliares

- Gabriel Soares da Costa
- Manuela Phebo Torres
- Danielle Martins dos Santos
- Laura Santos de Souza

2168 Transformação Digital: A Evolução da Balança Comercial para o Formato Dashboard

- Josenete Cavalcante Costa
- Sônia Janete Guerra dos Santos Gomes
- Natacha Porto de Sousa
- Alcides Saggioro Neto

2184 Transparência e uso de dados na gestão de pessoas no setor público: roteiro para implementação e fortalecimento da capacidade estatal

- Jessika Moreira
- Eduardo Couto
- Thalles Breda
- João Paulo Mota

2193 Um modelo de governança integrada de monitoramento e avaliação de políticas públicas

- Sandro Luis Brandão Campos
- Patrícia Soares Duarte
- Maria Tereza Wichocki Monteiro

2205 Uma abordagem orientada a problemas públicos para o monitoramento e avaliação governamental

- Sandro Luís Brandão Campos
- Maria Tereza Wichocki Monteiro
- Patrícia Soares Duarte
- Karina Tibau

A articulação entre planejamento territorial e orçamento público no fortalecimento da efetividade das políticas públicas

- **Marcos Felipe de Almeida Gomes**

Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
E-mail: mfelipe.almeida@seplan.se.gov.br

- **Danilla Costa de Andrade**

Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
E-mail: danillacandrade@gmail.com

- **Ana Katharina Costa Santos**

Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
E-mail: anakatharina.santos@seplan.se.gov.br

Resumo

O artigo analisa a integração entre planejamento territorial, orçamento público e participação social no âmbito estadual, enfrentando a fragmentação historicamente observada entre esses instrumentos no Brasil. Tradicionalmente, a Lei Orçamentária Anual (LOA) e os planos territoriais são conduzidos de forma dissociada, enquanto os mecanismos participativos, como audiências públicas, tendem a se limitar à coleta de demandas pontuais, com baixa incidência nas decisões estratégicas.

Como resposta a esse problema, o estudo apresenta uma experiência inovadora que articulou, de forma simultânea, as audiências públicas da LOA de 2026 e as oficinas territoriais para elaboração dos Planos de Desenvolvimento Regional (PDR). A metodologia adotada foi de natureza qualitativa, com abordagem descritivo-analítica, baseada na realização de nove encontros presenciais, nos quais os participantes realizaram discussões coletivas sobre a realidade territorial e, posteriormente, registraram suas demandas individuais no instrumento orçamentário. Essa sequência buscou qualificar as contribuições, vinculando-as a diagnósticos territoriais prévios.

Os resultados indicam avanços significativos na qualidade da participação social e na coerência entre planejamento e orçamento. Houve maior alinhamento entre as prioridades territoriais e a alocação de recursos, além da redução de demandas imediatistas. O processo contou com 533 participantes, gerando mais de 1.500 manifestações, das quais 1.146 foram consideradas válidas. As áreas mais demandadas foram saúde, educação e infraestrutura, refletindo desigualdades no acesso a serviços essenciais. Observou-se, contudo, baixa participação de jovens, evidenciando desafios na ampliação da inclusão.

A experiência também contribuiu para a territorialização do orçamento e para o fortalecimento da capacidade estatal de promover o desenvolvimento regional equilibrado. Do ponto de vista institucional, destaca-se o reposicionamento da participação social como elemento estruturante do ciclo planejamento-orçamento. O estudo contribui para o debate sobre a integração entre planejamento territorial e orçamento público, apresentando uma abordagem metodológica replicável para o fortalecimento da governança e da efetividade das políticas públicas em nível estadual.

Conclui-se, portanto, que a integração entre PDR, LOA e participação social é viável e relevante, embora dependa de institucionalização, mecanismos de monitoramento e maior articulação federativa para sua consolidação.

Palavras-chave: Planejamento; Território; LOA; PDR; Audiências.

INTRODUÇÃO

A fragmentação entre instrumentos de planejamento territorial, orçamento público e processos participativos constitui um dos principais desafios à consolidação do planejamento governamental no Brasil, comprometendo a efetividade das políticas públicas e a capacidade do Estado de orientar o desenvolvimento de forma territorialmente equilibrada. No âmbito estadual, essa fragmentação manifesta-se de forma ainda mais intensa, com a Lei Orçamentária Anual (LOA) frequentemente dissociada de estratégias territoriais de médio prazo, ao mesmo tempo em que a participação social tende a ocorrer de maneira segmentada, ora restrita ao debate orçamentário, ora vinculada à formulação de planos setoriais ou territoriais.

As audiências públicas da LOA, previstas legalmente como instrumentos de participação, muitas vezes se limitam à coleta de demandas pontuais, sem conexão estruturada com diagnósticos territoriais ou estratégias de desenvolvimento ou até mesmo a realização de um único encontro voltado ao cumprimento de exigência normativa. Da mesma forma, processos de elaboração de planos regionais ou territoriais, ainda que participativos, nem sempre dialogam com o ciclo orçamentário, fragilizando sua capacidade de orientar a alocação de recursos públicos e de produzir efeitos concretos sobre a ação governamental.

Diante desse cenário, o artigo apresenta uma experiência que buscou enfrentar essa dissociação por meio da integração entre planejamento territorial, orçamento público e participação social. O planejamento territorial materializa-se por meio dos Planos de Desenvolvimento Regional (PDR), enquanto o orçamento público se expressa na LOA, instrumentos que foram concebidos e conduzidos de forma integrada e simultânea, com participação social estruturada, configurando o diferencial central da experiência analisada.

Os Planos de Desenvolvimento Regional (PDR) devem ser compreendidos não apenas como instrumentos técnicos de planejamento, mas como dispositivos estratégicos de organização da ação estatal no território, capazes de orientar a integração de políticas públicas, a priorização de investimentos e a articulação interfederativa. Nesse contexto, o Estado assume papel central como coordenador do desenvolvimento territorial, responsável por promover a convergência entre políticas públicas, alinhar

instrumentos de planejamento e garantir que as decisões orçamentárias reflitam prioridades estratégicas de médio e longo prazo.

A iniciativa consistiu na realização conjunta das audiências públicas da LOA de 2026 e das oficinas territoriais destinadas à construção dos Planos de Desenvolvimento Regional, reposicionando a participação social como eixo estruturante tanto da definição de prioridades orçamentárias quanto da formulação de estratégias territoriais. Ao articular esses dois instrumentos em um mesmo processo participativo, promove-se maior coerência entre planejamento e orçamento, reduzindo a fragmentação das decisões públicas e ampliando a capacidade de resposta do Estado às especificidades regionais. Ademais, essa integração favorece a incorporação de demandas locais de forma mais qualificada, ao mesmo tempo em que fortalece a legitimidade das escolhas governamentais, uma vez que são construídas a partir do diálogo direto com a sociedade. Nesse contexto, a participação deixa de assumir um caráter meramente consultivo para se consolidar como elemento ativo na orientação das políticas públicas, contribuindo para a construção de um modelo de gestão mais democrático, transparente e alinhado às dinâmicas territoriais.

O objetivo do artigo é analisar o desenho metodológico dessa experiência, seus resultados iniciais e os aprendizados institucionais decorrentes da articulação entre instrumentos de planejamento e orçamento, contribuindo para o debate sobre institucionalização do planejamento governamental, o fortalecimento da governança pública e a territorialização das políticas públicas no nível estadual.

REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O debate sobre planejamento governamental tem enfatizado a necessidade de integração entre instrumentos de planejamento e orçamento público como condição para a efetividade das políticas públicas e para a continuidade das estratégias de desenvolvimento. A dissociação entre planos de médio e longo prazo e as decisões orçamentárias anuais limita a capacidade estatal de induzir transformações estruturais, favorecendo práticas orientadas pelo curto prazo, por demandas setoriais fragmentadas e por ciclos políticos. Nesse sentido, o planejamento governamental é compreendido não apenas como exercício técnico, mas como função estratégica do Estado, responsável

por articular objetivos, prioridades e meios de implementação ao longo do tempo.

No campo do planejamento territorial, este é compreendido como construção socioespacial dinâmica, produzida pelas relações sociais, econômicas, políticas e culturais que se manifestam de forma desigual no espaço. Autores como Milton Santos (1996) e Rogério Haesbaert (2004) contribuem para essa compreensão ao destacar que o território não se restringe a um recorte administrativo, mas constitui o espaço vivido, apropriado e usado pela sociedade, no qual se materializam as políticas públicas. Nessa perspectiva, o território assume papel central na organização da ação governamental, ao permitir a leitura das especificidades regionais, das desigualdades territoriais e das diferentes dinâmicas de desenvolvimento.

Para além de unidade de análise, o território deve ser compreendido como unidade de governança pública, permitindo a articulação entre diferentes escalas administrativas e a coordenação de políticas setoriais de forma integrada, orientada às especificidades regionais.

Os PDR, portanto, configuram instrumentos estratégicos ao articular políticas setoriais, agendas transversais e prioridades territoriais em uma lógica integrada. Nesse sentido, constituem mecanismos de planejamento de médio prazo orientados à organização da ação governamental a partir das especificidades dos territórios, fundamentados em diagnósticos que consideram dimensões econômicas, sociais, ambientais e institucionais. Assim, ao possibilitarem a identificação de potencialidades, fragilidades e desafios regionais, os PDR contribuem para a superação de abordagens fragmentadas e para a construção de estratégias de desenvolvimento mais coerentes e territorialmente orientadas. Ademais, ao incorporarem a participação social como elemento estruturante de sua formulação, esses instrumentos ampliam a legitimidade do planejamento e favorecem a produção de propostas mais aderentes às realidades locais, reforçando seu papel na promoção do desenvolvimento regional equilibrado.

Para além de sua função como instrumento de planejamento, os PDR assumem também papel estruturante na organização da ação estatal no território, ao estabelecerem diretrizes que orientam a atuação governamental de forma integrada e contínua. Ao contrário de instrumentos de natureza estritamente setorial, os PDR permitem a articulação entre diferentes políticas

públicas, promovendo maior coerência entre ações governamentais e as dinâmicas territoriais.

Nesse sentido, os PDR contribuem para o fortalecimento da capacidade estatal de planejamento ao possibilitar a construção de uma leitura estratégica do território, baseada na identificação de desigualdades regionais, potencialidades locais e arranjos produtivos. Essa abordagem favorece a definição de prioridades mais qualificadas, reduzindo a fragmentação das políticas públicas e ampliando a efetividade das intervenções governamentais.

Ademais, ao incorporarem processos participativos em sua elaboração, os PDR ampliam sua legitimidade social e sua capacidade de incidência sobre as decisões públicas. A integração entre diagnóstico técnico e escuta social qualificada permite que esses instrumentos não apenas reflitam a realidade territorial, mas também orientem a formulação de políticas públicas mais aderentes às necessidades da população.

Destaca-se ainda que a efetividade dos PDR está diretamente relacionada à sua capacidade de articulação com o ciclo orçamentário, especialmente com a Lei Orçamentária Anual (LOA). Sem essa integração, há o risco de que as estratégias territoriais permaneçam no plano declaratório, sem materialização concreta na alocação de recursos públicos.

A participação social, por sua vez, constitui princípio estruturante do planejamento democrático no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, que reconhece a participação da sociedade na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. No entanto, tanto a literatura quanto às experiências institucionais apontam limitações recorrentes dos processos participativos, como a baixa capacidade de incidência sobre decisões estratégicas e orçamentárias, a fragmentação entre diferentes áreas de participação e a ausência de mecanismos de devolutiva e integração das contribuições sociais ao ciclo de decisão do Estado.

As audiências públicas não são apenas um momento burocrático no calendário do governo, constituem como o cerne da participação popular no ciclo orçamentário, especialmente na construção da LOA. Mais do que uma exigência legal, essas instâncias ampliam a transparência e reduzem as assimetrias informacionais entre Estado e sociedade, permitindo a participação de cidadãos e instituições na definição das prioridades orçamentárias e no acompanhamento

da execução das políticas públicas. Se o Plano Plurianual (PPA) se orienta para o médio prazo e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as diretrizes para o exercício seguinte, é na LOA que o planejamento se concretiza. Ela constitui o instrumento executor que estima receitas e fixa despesas, convertendo intenções estratégicas em programas, obras e ações concretas. Por configurar o mecanismo no qual o planejamento se materializa em execução, a LOA representa, possivelmente, o principal instrumento de intervenção do Estado na realidade social.

Nesse cenário, a ampliação da participação da sociedade civil na elaboração da LOA não se configura apenas como uma escolha democrática, mas como um movimento político-estratégico. As audiências públicas constituem canais institucionais de escuta que incorporam ao processo governamental as demandas e percepções de diferentes segmentos sociais, contribuindo para a redução das assimetrias informacionais entre Estado e sociedade. Ao participar da definição de prioridades, o cidadão passa a conferir ao orçamento maior legitimidade, superando sua condição de instrumento meramente contábil. Esse modelo participativo encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, que institui uma concepção de democracia baseada não apenas na representação, mas também na participação ativa da sociedade na formulação e no controle das políticas públicas. A transparência e a publicidade consolidam-se, assim, como instrumentos essenciais para o exercício qualificado da cidadania.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) representou um avanço ao institucionalizar essa participação. Ao estabelecer a obrigatoriedade de audiências públicas durante a elaboração e discussão dos orçamentos, a LRF desloca a participação social do plano das intenções para o campo dos mecanismos estruturantes da gestão fiscal. Na prática, essas audiências desempenham funções diversas: evidenciam demandas sociais frequentemente não captadas por instrumentos técnicos, qualificam o processo decisório ao incorporar perspectivas locais e configuram importante mecanismo de controle social. Conforme destaca Giacomoni (2017), o orçamento público deve ser compreendido para além de sua dimensão técnica, constituindo-se como espaço de definição de escolhas, prioridades e disputas, inclusive de natureza política. A participação social contribui para que essas decisões

apresentem maior aderência às necessidades da população, fortalecendo a *accountability* e a transparência da atuação estatal.

Contudo, a teoria ainda enfrenta limitações na prática. Em diversos casos, as audiências públicas são conduzidas de forma meramente formal, com reduzida capacidade de influenciar decisões previamente estabelecidas. A baixa diversidade de participantes e a ausência de mecanismos de devolutiva, por meio dos quais o poder público explicita o aproveitamento ou não das contribuições apresentadas, contribuem para o esvaziamento do potencial transformador desses espaços. A análise de experiências internacionais oferece referências para o enfrentamento desses desafios. Na França, cidades como Paris adotam orçamentos participativos digitais, nos quais cidadãos propõem e deliberam diretamente sobre projetos. A Coreia do Sul articula audiências presenciais com plataformas digitais e conselhos cidadãos permanentes, enquanto o Canadá utiliza assembleias cidadãs voltadas a discussões técnicas mais aprofundadas.

Essas experiências evidenciam que a participação efetiva exige mais do que a mera abertura de espaços de manifestação, demandando a adoção de metodologias capazes de assegurar a incorporação das contribuições sociais ao processo decisório. No contexto brasileiro, o fortalecimento da LOA requer a integração das audiências ao planejamento territorial, a utilização de ferramentas digitais para ampliação do alcance e, sobretudo, a implementação de fluxos transparentes de devolutiva às demandas apresentadas. Em última análise, as audiências públicas configuram instrumento relevante para a promoção de maior equidade e transparência orçamentária. O desafio consiste em avançar na qualificação desses mecanismos, de modo que a participação social deixe de assumir caráter meramente formal e se consolide como elemento estruturante do planejamento governamental.

A integração entre participação social, planejamento territorial e orçamento público emerge como desafio teórico e prático para o fortalecimento do planejamento governamental. Superar a dissociação entre esses elementos requer inovações metodológicas e institucionais capazes de vincular as contribuições da sociedade às decisões orçamentárias e às estratégias de desenvolvimento territorial, fortalecendo a função de planejamento como processo contínuo e institucionalizado.

Nesse sentido, o planejamento destaca a importância da integração entre os instrumentos clássicos do ciclo orçamentário: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), como condição para a efetividade da ação estatal. A ausência de articulação entre esses instrumentos tende a gerar descontinuidade, baixa eficiência na alocação de recursos e dificuldade de monitoramento das políticas públicas.

No campo do planejamento territorial, ganha relevância a abordagem que associa território e políticas públicas como dimensões indissociáveis, considerando que a produção de desigualdades regionais está diretamente vinculada à forma como o Estado organiza sua atuação no espaço. Nesse contexto, a adoção de instrumentos como os PDR permite estruturar uma leitura integrada das dinâmicas territoriais, contribuindo para a definição de prioridades mais aderentes às realidades locais.

Além disso, o fortalecimento da governança territorial pressupõe a construção de arranjos institucionais capazes de articular diferentes setores da administração pública, superando a fragmentação setorial. Essa perspectiva implica reconhecer que os problemas públicos se manifestam de forma complexa e territorializada, exigindo respostas coordenadas e intersetoriais, orientadas por diagnósticos consistentes e por mecanismos de planejamento integrados.

METODOLOGIA

O estudo adota abordagem qualitativa, de natureza descritivo-analítica, baseada na sistematização de uma experiência de integração entre planejamento territorial, orçamento público e participação social, realizada por meio da articulação entre as audiências públicas da LOA de 2026 e as oficinas territoriais de elaboração dos PDR. A metodologia foi estruturada a partir de um desenho institucional integrado, no qual os mesmos espaços participativos cumpriram simultaneamente funções estratégicas orçamentárias, superando, portanto, a lógica tradicional de realização de processos participativos fragmentados.

Os eventos foram organizados de maneira participativa, orientados por oficinas territoriais, com a divisão dos participantes em grupos de trabalho, acompanhados por monitores e orientadores responsáveis por conduzir as atividades. Na etapa inicial de cada oficina, os participantes foram convidados a

realizar uma análise coletiva sobre a realidade dos seus municípios e territórios, identificando pontos fortes, fracos e desafios, bem como a expressar suas percepções sobre o futuro no seu território. Essa reflexão foi orientada com base em dimensões previamente definidas, abrangendo aspectos econômicos, sociais e culturais, de modo a favorecer uma análise territorial integrada.

Após o período de discussão coletiva em grupo, no qual as percepções territoriais foram debatidas e amadurecidas de forma compartilhada, iniciou-se a etapa individual de participação orçamentária. Nesse momento, foram disponibilizados os questionários da LOA, permitindo que cada participante registrasse, de forma individual, suas demandas, prioridades e sugestões para o município e para o território ao qual pertence. A opção por aplicar os instrumentos orçamentários após o debate territorial coletivo buscou qualificar as contribuições individuais, assegurando que as demandas apresentadas estivessem contextualizadas a partir de uma reflexão prévia sobre o território.

O processo participativo foi realizado por meio de nove encontros presenciais, correspondentes às audiências públicas da LOA e às oficinas territoriais dos PDR. Embora o Estado esteja atualmente organizado em oito Territórios de Planejamento, a realização de nove encontros decorreu de critérios logísticos e territoriais, com o objetivo de ampliar o alcance da participação social e garantir adequada representatividade regional.

As contribuições coletivas e individuais foram registradas, sistematizadas e analisadas de forma integrada, sendo classificadas segundo eixos temáticos e recortes territoriais. Esse procedimento possibilitou a utilização dos subsídios oriundos da participação social tanto na consolidação da proposta orçamentária quanto na elaboração dos PDR, assegurando coerência entre planejamento estratégico territorial e orçamento anual.

Para a sistematização das informações coletadas, foi adotado um processo estruturado de organização e análise dos dados, envolvendo a categorização das contribuições segundo eixos temáticos, áreas de política pública e recortes territoriais. Esse processo permitiu identificar padrões recorrentes, demandas prioritárias e especificidades regionais, contribuindo

para a qualificação das informações utilizadas tanto no planejamento territorial quanto na construção da LOA.

Adicionalmente, as contribuições foram analisadas considerando critérios de viabilidade institucional, aderência às competências federativas e coerência com as diretrizes estratégicas do governo estadual. Esse filtro técnico possibilitou refinar as demandas apresentadas, garantindo maior consistência na incorporação das propostas ao planejamento governamental.

Outro aspecto relevante refere-se à padronização da condução das oficinas. Essa padronização contribuiu para assegurar maior uniformidade na coleta das informações, bem como para reduzir variações na condução das atividades entre os diferentes territórios. No que se refere à organização das informações, a sistematização das contribuições em bases estruturadas possibilitou maior rastreabilidade e transparência dos dados coletados. A categorização das demandas por eixos temáticos, áreas de política pública e recortes territoriais permitiu a identificação de padrões recorrentes e prioridades regionais, contribuindo para uma análise mais qualificada e comparável entre os territórios.

A metodologia também buscou assegurar a diversidade de participação, promovendo a escuta de diferentes segmentos da sociedade civil, gestores públicos e representantes institucionais, de modo a ampliar a representatividade das contribuições e fortalecer o caráter democrático do processo.

Nesse sentido, a metodologia adotada contribuiu para a territorialização do orçamento público, ao permitir que a alocação de recursos seja orientada pelas especificidades regionais e pelas prioridades identificadas nos territórios, objetivando qualificar o uso dos instrumentos institucionais existentes, sem a necessidade de criação de novos arranjos institucionais formais, reforçando a articulação entre planejamento territorial, orçamento público e participação social.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A experiência analisada evidenciou avanços relevantes na integração entre participação social, planejamento territorial e orçamento público, com impactos diretos sobre a qualidade do debate participativo e das contribuições apresentadas pela sociedade. A realização conjunta das audiências públicas da LOA e das oficinas territoriais dos PDR favoreceu uma compreensão mais ampla, por parte dos

participantes, acerca do papel do orçamento público como instrumento de materialização das estratégias de desenvolvimento e da centralidade do território como unidade de planejamento.

Adicionalmente, observou-se um aprofundamento qualitativo das propostas apresentadas, na medida em que as demandas individuais passaram a ser formuladas após um processo prévio de reflexão coletiva sobre a realidade territorial. A discussão orientada em grupo, envolvendo a identificação de potencialidades, fragilidades e perspectivas de futuro para os municípios e territórios, contribuiu para reduzir a predominância de demandas pontuais e imediatistas, frequentemente observadas em processos participativos restritos ao debate orçamentário. As contribuições passaram a dialogar de forma mais estruturada com problemas públicos recorrentes, vocações regionais e estratégias de desenvolvimento de médio prazo.

A articulação metodológica entre planejamento territorial e orçamento público possibilitou maior coerência entre as prioridades identificadas no âmbito dos PDR e as diretrizes consideradas na proposta orçamentária, fortalecendo a territorialização do orçamento público.

Esse processo contribuiu para a redução de assimetrias regionais, ao direcionar a ação estatal de forma mais aderente às realidades territoriais, considerando as especificidades socioeconômicas, as dinâmicas locais e as diferentes capacidades institucionais dos territórios. Assim, há o fortalecimento da capacidade do Estado de induzir o desenvolvimento regional de maneira equilibrada.

Esse alinhamento também se expressa em evidências quantitativas do processo participativo, que contou com a participação de 533 participantes nas audiências públicas e oficinas territoriais. Nesse sentido, foram realizadas 9 oficinas, distribuídas nos 8 territórios de planejamento do Estado, sendo que, em um dos territórios, a atividade foi desdobrada em dois municípios distintos em razão de sua extensão territorial, com vistas a ampliar a representatividade e o alcance da participação social. Para o PDR, o processo resultou em uma média de aproximadamente 80 contribuições por oficina, sistematizadas a partir dos instrumentos aplicados.

Em relação à construção da LOA, foram somadas mais de 1.500 manifestações ao longo do período.

Importante destacar que houve uma análise apurada desse total, considerada a competência federativa dos pedidos realizados, a clareza, bem como a existência de duplicidades nas sugestões apresentadas. Após análise, 1.146 (mil cento e quarenta e seis) foram consideradas válidas.

Destaca-se que a área com maior volume de sugestões foi a saúde, seguida da educação e da infraestrutura, com desdobramentos em mais de dez outras áreas. A predominância dessas áreas entre as demandas apresentadas reflete a centralidade dessas políticas públicas na percepção da população, especialmente em contextos territoriais caracterizados por desigualdades no acesso a serviços essenciais. Esse resultado evidencia não apenas a relevância dessas áreas, mas também a necessidade de estratégias integradas que considerem suas interdependências no âmbito do desenvolvimento territorial.

Na divisão por gênero, as mulheres representaram 53%, enquanto os homens chegaram a 46% e o percentual remanescente correspondeu a outras categorias. A faixa etária predominante foi de 60 a 69 anos, com 30%, seguida da faixa etária de 40 a 49, com 26%. Observa-se que a maioria dos participantes que apontaram sugestões tinham mais de 40 anos, o que evidencia uma limitação do processo quanto ao engajamento de públicos mais jovens.

A análise do perfil dos participantes, com predominância de pessoas acima de 40 anos, revela desafios importantes relacionados à ampliação da participação social, especialmente no que se refere ao engajamento de públicos mais jovens. Esse aspecto aponta para a necessidade de diversificação das estratégias de mobilização, incluindo o uso de ferramentas digitais, linguagens acessíveis e formatos inovadores de participação, capazes de ampliar o alcance e a inclusão nos processos participativos.

Destaca-se que, a partir de 2025, com a incorporação do PDR ao processo de escuta, observou-se maior participação social. No ano anterior, foram registradas cerca de 300 sugestões, representando aumento superior a cinco vezes durante o processo integrado. O crescimento no número de participantes pode ser compreendido como ampliação da participação social, contudo, essa participação deve apresentar maior heterogeneidade, configurando-se como uma das principais limitações atuais do processo.

A incorporação dos PDR ao processo de escuta também contribuiu para qualificar o conteúdo das demandas apresentadas. Ao promover uma reflexão prévia sobre o território, as oficinas permitiram que os participantes formassem suas sugestões de forma mais estruturada, considerando não apenas necessidades imediatas, mas também desafios e potencialidades regionais.

Nesse sentido, observou-se que as contribuições passaram a apresentar maior aderência às dinâmicas territoriais, dialogando com aspectos como vocações econômicas locais, carências estruturais e especificidades regionais. Tal dinâmica indica um avanço na qualidade do processo participativo, na medida em que as demandas deixam de ser exclusivamente pontuais e passam a refletir uma compreensão mais ampla do desenvolvimento territorial.

Além disso, a integração com os PDR favoreceu uma maior coerência entre as propostas apresentadas e as diretrizes estratégicas do planejamento territorial, contribuindo para a construção de uma agenda pública mais alinhada às realidades locais. Esse alinhamento reforça o papel dos PDR como instrumento de mediação entre a escuta social e a ação governamental.

A abrangência territorial e o volume de participações indicam a amplitude e a capacidade de mobilização social do processo, ao passo que a diversidade das contribuições evidencia a incorporação de distintas realidades e demandas regionais. Nesse contexto, foi possível analisar as demandas apresentadas não apenas sob a ótica setorial, mas também a partir de sua inserção territorial e de sua contribuição para objetivos estratégicos mais amplos, favorecendo uma visão integrada da ação governamental.

A territorialização das contribuições permitiu identificar diferenças significativas entre os territórios, evidenciando a diversidade de demandas e prioridades regionais. Esse resultado reforça a importância de se adotar o território como unidade de planejamento, evitando abordagens homogêneas que desconsiderem as especificidades locais e regionais.

A análise territorial das contribuições também possibilita o desenvolvimento de instrumentos de monitoramento baseados em indicadores regionais, permitindo acompanhar a implementação das prioridades identificadas e avaliar seus impactos ao longo do tempo. Esse avanço contribui para o fortalecimento

do planejamento governamental como processo contínuo e orientado por evidências.

Nesse contexto, a integração entre planejamento territorial e orçamento público contribui para fortalecer a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento regional de forma mais equilibrada, ao direcionar recursos e ações de maneira mais aderente às necessidades identificadas nos territórios.

Do ponto de vista institucional, a experiência contribuiu para reposicionar a participação social como elemento estruturante do ciclo planejamento-orçamento, superando sua utilização meramente formal ou consultiva. A integração dos instrumentos fortaleceu a função de planejamento governamental ao promover maior articulação entre áreas técnicas, ao qualificar os subsídios oriundos da escuta social e ao ampliar a capacidade do Estado de traduzir demandas sociais em prioridades territorializadas. Ainda que persistam desafios relacionados à rigidez fiscal, às limitações inerentes ao ciclo orçamentário anual e à necessidade de consolidação institucional da metodologia, os resultados iniciais indicam avanços na qualidade do planejamento público e na efetividade potencial das políticas públicas em nível estadual.

CONCLUSÕES

A integração entre as audiências públicas da LOA e as oficinas dos Planos de Desenvolvimento Regional (PDR) representa um avanço no enfrentamento da fragmentação historicamente observada entre planejamento, orçamento e participação social no contexto brasileiro. Ao coordenar esses instrumentos de forma simultânea, a iniciativa supera a lógica de utilização da participação social como etapa meramente consultiva, reposicionando-a como elemento estruturante do ciclo de planejamento governamental.

Um dos principais resultados da experiência refere-se ao aumento da coerência no processo decisório. Em contraste com abordagens centradas na coleta de demandas individuais, a metodologia adotada prioriza a realização de uma reflexão coletiva prévia sobre o território, orientando a definição de prioridades a partir de diagnósticos compartilhados. Essa dinâmica contribui para a qualificação do debate participativo, reduzindo a predominância de demandas imediatistas e favorecendo a formulação de estratégias de desenvolvimento mais consistentes no médio prazo.

Observa-se, ainda, ampliação do alcance e da diversidade das contribuições apresentadas.

No entanto, o modelo apresenta limitações que merecem atenção. Destaca-se, inicialmente, o desafio da representatividade, especialmente em razão da baixa participação de públicos mais jovens, o que pode comprometer a pluralidade das contribuições e a legitimidade intergeracional das decisões. Ademais, as restrições fiscais e a rigidez do orçamento público impõem limites à incorporação das demandas apresentadas, o que exige transparência quanto aos critérios de priorização adotados. Soma-se a isso a necessidade de institucionalização da metodologia, a fim de reduzir sua dependência de arranjos conjunturais e assegurar sua continuidade.

Outro aspecto relevante refere-se à ausência de mecanismos sistemáticos de devolutiva. A inexistência de fluxos estruturados de retorno à sociedade quanto ao tratamento das propostas apresentadas tende a reduzir o engajamento dos participantes e a limitar o potencial transformador do processo. Nesse sentido, a consolidação do modelo requer a implementação de instrumentos de monitoramento e feedback que permitam acompanhar a incorporação das contribuições ao planejamento e ao orçamento.

A consolidação desse modelo também depende da criação de rotinas permanentes de devolutiva à sociedade, com a publicização dos critérios de análise das propostas, das prioridades incorporadas e dos limites que impedem o atendimento integral das demandas apresentadas. Esse movimento fortalece a transparência do processo, amplia a confiança social nas instituições públicas e contribui para transformar a participação em elemento efetivo de aperfeiçoamento contínuo do planejamento governamental.

O aprimoramento do modelo requer, necessariamente, a ampliação da diversidade de participantes. Isso implica a adoção de ferramentas digitais, metodologias híbridas e estratégias de comunicação mais acessíveis, com vistas à inclusão de grupos sub-representados, como os jovens. Evidências internacionais indicam que a combinação entre formatos presenciais e digitais contribui significativamente para a ampliação do alcance e para a qualificação do debate. Adicionalmente, destaca-se a importância da articulação interfederativa entre estados e municípios. Considerando que a implementação das políticas públicas ocorre no nível local, a coordenação entre os

diferentes entes federativos constitui fator determinante para a efetividade do planejamento territorial.

Nesse processo, os PDR assumem papel central ao estruturar a leitura territorial e orientar a definição de prioridades governamentais, funcionando como elo entre diagnóstico, participação social e alocação de recursos. O fortalecimento desses instrumentos representa um avanço na consolidação do planejamento territorial como eixo organizador da ação estatal.

Por fim, a consolidação desse modelo requer não apenas ajustes técnicos, mas também transformações institucionais e culturais no âmbito da administração pública. O planejamento deve ser compreendido como função estratégica do Estado, e a participação social, como elemento constitutivo da ação governamental, e não como componente acessório. Em

síntese, observa-se um avanço relevante na direção de um modelo de planejamento orientado pelo território e pela participação social. Entretanto, como todo processo em desenvolvimento, sua efetividade dependerá da capacidade do Estado de aprender com a prática, institucionalizar os avanços alcançados e aprofundar os mecanismos de interação entre governo e sociedade. Trata-se, portanto, de uma experiência com potencial de inspirar outras iniciativas estaduais voltadas à integração entre planejamento, orçamento e participação social qualificada. Assim, evidencia-se que a integração entre planejamento, orçamento e participação configura-se não apenas como diretriz desejável, mas como condição essencial para a construção de políticas públicas mais efetivas e territorialmente equitativas.

Referências

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
2. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.
3. CASTRO, Iná Elias de. Geografia e política: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
4. GIACOMONI, James. Orçamento público. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
5. HAESBAERT, Rogério. O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
6. SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

A avaliação de políticas públicas como instrumento de modernização do planejamento público: a experiência de Alagoas com a implementação da PEMAPP

• **Emilene Karelina Marciano dos Santos**

SEPLAG/AL, Brasil

E-mail: emilenemarciano@gmail.com

• **Thallyson Eduardo Alves Martins**

SEPLAG/AL, Brasil

E-mail: thallysoneduardo12@gmail.com

• **Genildo José da Silva**

SEPLAG/AL, Brasil

E-mail: genildojss@hotmail.com

• **Laura Cabral Zehuri**

SEPLAG/AL, Brasil

E-mail: lauracabral097@gmail.com

Resumo

O artigo analisa a Política Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (PEMAPP) de Alagoas, instituída em 2024, como uma estratégia de modernização do planejamento público estadual. O texto contextualiza o planejamento brasileiro pós-Constituição de 1988, destacando que, apesar da descentralização, estados e municípios ainda enfrentam fragilidades técnicas, baixa integração intersetorial e carência de indicadores na execução dos planejamentos locais.

A pesquisa utiliza a metodologia de estudo de caso para demonstrar como Alagoas busca superar esse cenário burocrático e fragmentado. A criação da Gerência de Estudos e Avaliação (GEAPP) na SEPLAG e a posterior formulação da PEMAPP são marcos da institucionalização de uma cultura avaliativa. O artigo detalha instrumentos práticos desenvolvidos, como o Guia de Avaliação, o Mapeamento de Competências e a Agenda de Longo Prazo, além de iniciativas de engajamento como a Rede Alagoana de Monitoramento e Avaliação (RAMA).

As discussões indicam que a institucionalização da avaliação pode contribuir para integrar planejamento, orçamento e gestão, promovendo decisões baseadas em evidências e fortalecendo a capacidade estatal de orientar políticas públicas. Conclui-se que a PEMAPP representa um avanço incremental no processo de modernização administrativa em Alagoas, ao buscar transformar a avaliação em prática permanente de gestão e elemento estruturante do planejamento público.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas; Modernização da Gestão; Planejamento Público; PEMAPP.

1. INTRODUÇÃO

O artigo analisa o papel da Política Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (PEMAPP) como instrumento estratégico para a

modernização do planejamento governamental no estado de Alagoas, inserindo tal discussão no contexto mais amplo das transformações institucionais e administrativas pelas quais passou o Estado brasileiro após

a Constituição Federal de 1988 (CF/88) no âmbito do planejamento público. Parte-se do reconhecimento de que o planejamento público é elemento essencial para lidar com a complexidade das sociedades contemporâneas, permitindo ao Estado antecipar mudanças socioeconômicas, definir objetivos de longo prazo e estruturar ações voltadas ao atendimento das necessidades da população.

O processo de descentralização promovido pela CF/88 transferiu aos estados e municípios novas responsabilidades no que tange à implementação de políticas públicas e à elaboração de instrumentos de planejamento. No entanto, essa descentralização ocorreu na esteira da consolidação das capacidades administrativas e institucionais necessárias aos entes subnacionais, o que levou à fragmentação de procedimentos, à baixa integração entre políticas, e a fragilidades técnicas. Estudos citados ao longo deste artigo demonstram que, no âmbito municipal, os PPAs frequentemente apresentam limitações estruturais, como ausência de diagnósticos consistentes, diretrizes pouco claras e falta de indicadores que permitam o monitoramento e a avaliação das ações governamentais.

Tal realidade, porém, não se restringe aos municípios: no nível estadual, há dificuldades semelhantes, como a frágil coordenação intersetorial, a limitada adesão à gestão por programas e a escassez de instrumentos de avaliação. Ademais, a ausência de indicadores e de sistemas de informação adequados compromete a capacidade dos estados de aferir resultados, corrigir rumos e promover aprendizado institucional. Em Alagoas, especificamente, a pesquisa de Silva Neta (2021) indica que o planejamento estadual historicamente enfrentou obstáculos relacionados à carência de recursos humanos qualificados, dificuldades para captar investimentos e baixa institucionalização de práticas de monitoramento e avaliação.

No Brasil, a avaliação de políticas públicas foi impulsionada por um conjunto de fatores convergentes com o viés reformista dos anos 1990, como a restrição fiscal, a estabilização econômica, o aprofundamento do regime democrático, a influência de organismos internacionais e a crescente demanda por maior eficiência e efetividade dos programas sociais. Entretanto, foi a partir dos anos 2000 que a prática avaliativa ganhou maior visibilidade no

cenário nacional – processo que tem se intensificado e difundido desde a última década.

Em 2024, o estado de Alagoas decidiu institucionalizar a avaliação como atividade regular e estruturante da gestão pública. Isso se deu por meio do Decreto Estadual nº 98.054, de 04 de julho, que instituiu a Política Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (PEMAPP), estabelecendo na esfera normativa o compromisso do governo alagoano com a construção de uma cultura avaliativa. A PEMAPP configura-se, assim, como uma iniciativa estratégica para a modernização do planejamento governamental, o fortalecimento das capacidades técnicas e a promoção de uma gestão orientada a resultados.

1.1 Metodologia

Este trabalho analisará a PEMAPP com base na metodologia do estudo de caso, considerando-a como um instrumento estratégico de modernização do planejamento governamental no estado de Alagoas. A escolha dessa abordagem metodológica justifica-se pela natureza complexa e contemporânea do objeto investigado (YIN, 2015), ao passo em que possibilita discorrer sobre como a PEMAPP foi concebida, institucionalizada e operacionalizada no âmbito do governo estadual, bem como de que maneira ela contribui para o fortalecimento da cultura de avaliação e modernização da gestão.

Do ponto de vista analítico, o estudo de caso permite articular as evidências empíricas ao referencial teórico sobre planejamento governamental, gestão pública e avaliação de políticas públicas. Essa articulação possibilita identificar avanços, limitações e desafios relacionados à implementação da PEMAPP, além de compreender seus efeitos sobre o planejamento no âmbito da administração pública estadual. O estudo de caso possibilita, portanto, a análise aprofundada e contextualizada da PEMAPP, contribuindo para a compreensão de seu papel no aprimoramento do ciclo de políticas públicas no estado de Alagoas, e apresentando lições e aprendizados relevantes para a consolidação de políticas de avaliação e para a modernização do planejamento governamental em outros entes federativos.

Este artigo está dividido em quatro seções além desta Introdução. A primeira é uma retomada histórica sobre as mudanças que a CF/88 trouxe para o planejamento público, implicando nos desafios colocados

aos entes subnacionais. Posteriormente, a partir da Reforma do Estado, iniciada por FHC, dos seus desdobramentos e críticas, o texto localiza a avaliação, sua instrumentalização e as disputas de narrativa em torno dela. A defesa que se faz é do seu potencial em funcionar como ferramenta de modernização do planejamento. Em terceiro lugar, aplicando os conceitos apresentados, vem o estudo de caso da PEMAPP. E, por fim, nas Considerações Finais tem-se as reflexões advindas da realidade prática de se implementar uma política de avaliação em um contexto onde a prática avaliativa é incipiente.

2. O PLANEJAMENTO PÚBLICO NO FEDERALISMO BRASILEIRO PÓS-1988

A complexidade das sociedades contemporâneas e a gama de problemas sociais dela decorrente trazem à luz a importância do planejamento governamental para se observar e antecipar mudanças socioeconômicas e projetar planos de ação com objetivos que visem a atender às necessidades da população. Do contrário, os governos ficam sujeitos à própria “sorte”, sem a capacidade de propor uma agenda para o futuro almejado e realizar as mudanças sociais necessárias (DEMARCO; PAPI; LIMA, 2021).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) representou uma nova ordem política e institucional para o Brasil e trouxe consigo um novo desenho para o Estado brasileiro em suas dimensões funcional e organizacional. Quanto à primeira, as principais diretrizes repousam nos capítulos da ordem econômica e social, nos quais percebe-se um hibridismo institucional, onde articula-se concepções políticas informadas pelo liberalismo e pela social-democracia. Relativamente à segunda, a CF/88 adota a burocracia weberiana como modelo de estruturação do aparato estatal e a institucionalização de mecanismos de aprofundamento democrático na relação do governo com a sociedade, bem como promove um reenquadramento do planejamento governamental no país (CARNEIRO, 2022).

No que tange ao planejamento, nota-se que a atual Constituição firmou as bases para a descentralização dos planos plurianuais (PPAs), de modo que, nas palavras de autores como Papi et al. (2020, p. 35), o “PPA pode ser considerado uma peça de planejamento estratégico que expressa uma dada visão de futuro - o futuro desejado de cada ente da Federação”. Entre outros desdobramentos advindos dessa

ditada descentralização, está a ausência de uma regulamentação para a elaboração e organização do PPA, visto que foi deixada a cargo de legislação infraconstitucional. A construção da peça de planejamento tem se dado de acordo com as interpretações, comumente cambiantes no tempo, do aparato estatal responsável pelo planejamento governamental nos diferentes entes federativos, de modo que o PPA, não raras vezes, configura-se como uma peça burocrática do que de efetivo planejamento (CARNEIRO, 2022).

Historicamente no Brasil, o planejamento foi um instrumento desenvolvido sob técnica e aparatos burocráticos a nível central, levando a um baixo ou nenhum desenvolvimento no âmbito local, com exceções dos grandes centros. Contudo, a partir do processo de descentralização do Estado advindo da promulgação da CF/88, os entes subnacionais assumiram uma nova gama de responsabilidades, não apenas pela implementação de políticas públicas como também pela confecção de peças de planejamento, tais como o PPA e planos setoriais. Desde então, as gestões locais iniciaram o processo de estruturação voltada à prática do planejamento, sobretudo para atender às novas exigências constitucionais. No entanto, Veloso e outros (2011) colocam que há evidentes fragilidades de competências e capacidades administrativas e burocráticas nas administrações locais do Brasil contemporâneo.

Demarco, Papi e Lima (2021), ao investigarem a institucionalidade do planejamento em nível local, observando as capacidades estatais a partir da análise da presença ou ausência dos aspectos obrigatórios (conforme exigidos normativamente) nos PPAs dos municípios da região metropolitana de Porto Alegre, concluem que as peças estudadas revelam uma contradição interna. Pois, por um lado elas são imbuídas de grande importância no ordenamento de programas e ações visando à resolução dos problemas da população; por outro, apresentam limitações quanto à sua estruturação, como a ausência de diagnósticos, diretrizes inexistentes ou insuficientes para orientar os programas e projetos; e a ausência ou imprecisão de indicadores que permitam o monitoramento e a avaliação das ações executadas, de modo a não instrumentalizar a tomada de decisões concernentes a revisões e alterações do plano.

Na mesma linha, Marinho e Jorge (2015), investigando o perfil do planejamento nos municípios sergipanos com até 20 mil habitantes em 2009,

perceberam que o planejamento na maioria dos pequenos municípios (de modo específico no estado de Sergipe) é bastante incipiente, ficando restrito à elaboração do PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, de forma padronizada pelas consultorias ou pelos escritórios dedicados à contabilidade pública. Em suma, a ausência de quadros qualificados na administração, a falta de conhecimento dos principais instrumentos de planejamento municipal e a baixa participação da população na tomada de decisões e na fiscalização da gestão levam os autores a confirmarem sua hipótese inicial de limitada capacidade de planejamento nos pequenos municípios.

Quanto às administrações estaduais, Abrucio (2005) realizou um amplo estudo das máquinas públicas dos estados, feito sob encomenda para o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage), coordenado pelo Governo Federal, que contou com a participação ativa de todos os estados. O estudo apontou diversos desafios enfrentados por esses entes, como a não integração efetiva entre as áreas de planejamento, recursos humanos, sistemas de informação, políticas públicas e as formas de governança democrática.

À época, apesar dos avanços do PPA nos estados, Abrucio (2005) identificou três elementos particularmente problemáticos na área de planejamento: I) os estados demonstravam dificuldade para implantar de maneira efetiva a gestão por programa; II) o planejamento não realizava, no mais das vezes, uma boa coordenação intersetorial e III) na maioria dos governos faltavam indicadores e instrumentos de avaliação. O autor destaca que a fragilidade da avaliação de resultados corta diagonalmente a administração pública estadual, tendo a falta de informação qualificada, a fragilidade da política de RH e a pouca preocupação em criar um ambiente interno mais favorável às mudanças como obstáculos à cultura de avaliação de políticas públicas. O autor ainda coloca que é preciso incentivar alterações nessa área, dado que o sucesso das políticas públicas e, por conseguinte, a legitimação do aparelho estatal dependem cada vez menos de ideologias e mais de resultados bem programados e aferidos.

Quanto ao estado de Alagoas, da Silva Neta (2021) pontua que a administração local possui dificuldades para conseguir investimentos, ter qualidade

nos recursos humanos e realizar o monitoramento das suas ações. Ademais, as reformas administrativas não contaram com um planejamento que permitisse alcançar os resultados esperados, uma vez que foram decretadas de maneira tardia quando comparadas a outros estados da Federação. Além disso as mudanças não se mostraram fundamentais para uma melhora nos índices socioeconômicos ou para uma grande mudança na administração pública estadual. De maneira geral, Silva Neta (2021) evidenciou o baixo desenvolvimento institucional devido à falta de assessoramento específico dentro do governo, uma vez que há a carência de servidores para se debruçar sobre políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico do estado.

Diante do exposto até o momento, depreende-se que o planejamento governamental no Brasil, embora constitucionalmente instituído como instrumento de racionalização da ação estatal e fortalecimento da capacidade de governo, ainda enfrenta limitações significativas em sua prática. A Constituição de 1988 conferiu-lhe novo status jurídico e promoveu sua descentralização, mas a ausência de diretrizes nacionais claras e a heterogeneidade institucional dos entes federativos levaram a processos de planejamento fragmentados e, muitas vezes, burocratizados. Nos níveis estadual e municipal, as fragilidades técnicas, a baixa integração entre áreas de governo, a falta de indicadores e a carência de cultura avaliativa impedem que o PPA cumpra plenamente sua função estratégica. Assim, o planejamento público brasileiro permanece mais como um requisito formal do que como um instrumento efetivo de gestão orientada para resultados e de modernização do Estado, revelando a necessidade de fortalecer capacidades estatais, práticas avaliativas e mecanismos de coordenação intergovernamental para que possa, de fato, orientar o desenvolvimento e a ação governamental de maneira integrada e sustentável.

Os desafios para o planejamento público no Brasil estão colocados. Mas, em contextos nos quais, historicamente, sua institucionalização tem oscilado, a implementação de uma política estruturada de monitoramento e avaliação pode atuar como vetor de modernização administrativa ao instituir rotinas sistemáticas de produção e uso de evidências, fortalecer mecanismos de coordenação interinstitucional e reconfigurar a relação entre planejamento, gestão

e resultados. Nesse sentido, mais do que um instrumento técnico, sistemas de monitoramento e avaliação funcionam como infraestrutura institucional capaz de reorganizar o ciclo de políticas públicas e elevar a capacidade estatal de planejamento.

3. A AVALIAÇÃO COMO MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E DO PLANEJAMENTO

Nos anos 1990, a Reforma do Estado acabou por se tornar tema central ao redor do mundo, com o processo de globalização em curso. A grande necessidade era dar uma resposta à crise do Estado, que começou a se delinear em quase todo o mundo nos anos 1970, mas só assumiu plena definição na década seguinte. No Brasil, a Reforma do Estado começou em meio à grave crise econômica, cujo auge se deu nos anos 1990 com a hiperinflação. A causa fundamental da crise econômica foi a crise de Estado, que se caracterizou pela perda de capacidade estatal de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado (BRESSER-PEREIRA, 2022). Devido a esse imbricamento, a percepção da natureza da crise e da necessidade de reformar o Estado ocorreu de forma acidentada e contraditória.

Dessa forma, em 1995 foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) que, nas palavras do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), tinha por objetivo criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. FHC pensava que era necessário dar um “salto adiante”, no sentido de uma administração pública “gerencial”, voltada para o controle de resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão que, em um ambiente democrático, é quem legitima as instituições e assim torna-se “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995, p. 10).

A administração pública gerencial se contrapõe à administração pública burocrática no sentido de que esta tem um viés centralizador e autoritário, uma vez que acredita em uma racionalidade absoluta; ao passo que aquela pensa a sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza. Sob a administração pública gerencial, a solução não consiste em alcançar a racionalidade perfeita, mas em definir instituições e práticas administrativas suficientemente abertas e transparentes a fim de garantir que o interesse coletivo na produção de bens públicos ou “quasi-públicos” pelo

Estado seja razoavelmente atendido. Nesse sentido, são elementos importantes da administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2022):

- i. *descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;*
- ii. *descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;*
- iii. *definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos.*
- iv. *controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e*
- v. *administração voltada para o atendimento do cidadão.*

No bojo da Reforma do Estado dos anos 1990, houve o crescente interesse pela temática de avaliação de políticas públicas, vinculada sobretudo às questões de efetividade (alcance das metas, aferição dos resultados esperados e não esperados dos programas), eficácia (maior produção, maior eficácia), eficiência (um menor custo de produção, maior eficiência), de desempenho e de *accountability* da gestão pública. Em síntese, na última década do século XX passou a predominar em diversos países a função de realocação, associada ao movimento do *New Public Management*, tendo os avaliadores se convertido em auditores que privilegiavam a aferição dos resultados. No continente latino americano, a institucionalização da atividade avaliativa aconteceu entre o final da década de 1980 e o início de 1990, servindo para o sucesso da Reforma do Estado a partir de três propósitos básicos: I) a adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, II) a busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos e III) a maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, com o cidadão vindo em primeiro plano (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Em se tratando do papel dado à avaliação na Reforma do Estado no Brasil, Palotti et. al (2020, p. 346), com base na análise do PDRAE de FHC, argumentam

que a diretriz reformista se atentou mais às questões de gestão e “não necessariamente em efetividade de políticas e avaliação de políticas.” No país, a prática avaliativa ganhou relevância a partir dos anos 2000. Nesse cenário, destacam-se as ações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O primeiro definiu, ainda que de maneira abrangente, formas e instrumentos para realizar o acompanhamento de políticas públicas; e o segundo criou no seu organograma a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação para cumprir a demanda de monitorar e avaliar suas políticas. Também nesse momento crescente da avaliação, os órgãos de controle passaram a exercer uma atuação mais voltada para a produção de resultados e de avaliações do que propriamente focada em procedimentos (PALOTTI et. al, 2020). Ademais, as áreas de educação e saúde tiveram proeminência nesse percurso, tendo consolidado práticas avaliativas com o uso de instrumentos próprios.

Arretche (2001) coloca que, para alguns, o motor da avaliação foi a necessidade urgente de obter eficiência, ampliar a área de influência do governo com programas sociais e, ao mesmo tempo, dar retorno às autoridades quanto ao planejamento e à implantação de novas políticas. Já para outros ela é parte não apenas da aferição da eficiência dos gastos públicos, mas de todo um processo de participação social, que vem crescendo desde a redemocratização do país. Essa duplicidade de percepções aventada por Arretche (2001) ilustra a presença de novos elementos presentes na discussão sobre avaliação de políticas públicas. Como todo fenômeno social, a avaliação é fruto do seu tempo. Após o momento inicial, quando os instrumentos avaliativos tinham como ênfase principal *accountability*, transparência e racionalização dos gastos públicos, as questões acerca da temática avaliativa passaram a incorporar conceitos do chamado pós-gerencialismo que surgiram no Campo de Públicas, como governança, participação social, redes e decisões baseadas em evidências (CAVALCANTE, 2017; PALOTTI et al., 2020). Pode-se dizer, portanto, que as atuais agendas de modernização têm subscrito elementos de avanço gerencial que vão além dos temas clássicos abordados pela NPM. Nessa esteira, a prática avaliativa também deve ser considerada como instrumento de aprofundamento da modernização da gestão pública pela via do

planejamento na medida em que houver uma agenda de fortalecimento dessas atividades.

Tendo em vista as mudanças empreendidas na administração pública brasileira desde a CF/88 que aqui foram apresentadas, isto é, as inovações constitucionais e seus desafios para os entes subnacionais, a reforma gerencial dos anos 1990, e os debates em curso do pós-gerencialismo, reconhece-se que a área de avaliação de políticas públicas possui capacidade de apoiar muitas das demandas de modernização - transparência, participação social, governança, *e-government*, parcerias, *accountability* - que estão em pauta. Isso se dá porque, essencialmente, a avaliação de políticas públicas é um instrumento voltado à promoção do conhecimento e da aprendizagem sobre as intervenções governamentais. Logo, apresenta insumos para qualificar o planejamento e as ações dos governos e, nesse sentido, contribuir para melhorar a eficiência e a eficácia do setor público (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

Posto o argumento central, em que medida, então, a implementação de uma política de avaliação pode atuar como o eixo central de modernização do planejamento público? Para responder a essa pergunta, a primeira reflexão a ser feita é a de que, embora discursivamente haja uma larga defesa da prática avaliativa, ela ainda não assumiu um significativo papel na lógica de desenho e implementação das intervenções públicas. Ou seja, ainda “não se converteu em um processo indispensável que tome parte do processo de gestão” (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, p. 539). Essa realidade permanece, ao menos normativamente, quando se verifica que hoje, no Brasil, além do Governo Federal, apenas 6 estados possuem documentos legais que regulamentam a prática sistêmica de avaliação no âmbito do planejamento.

Considerando-se, portanto, que há o reconhecimento da importância da avaliação, não obstante haja um descompasso entre narrativa e *práxis*, este artigo vem contar a experiência do estado de Alagoas com a sua Política Estadual de Avaliação de Políticas Públicas (PEMAPP). Enquanto o caso é descrito, busca-se salientar aspectos que dialoguem com o referencial teórico apresentado e informem algumas inovações trazidas pela política, bem como sua tentativa de ser um meio para modernizar o planejamento público alagoano.

4. AVALIAÇÃO EM PAUTA: O CASO DA POLÍTICA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALAGOAS (PEMAPP)

A história recente da avaliação em Alagoas ganhou um capítulo novo e decisivo com a Lei Delegada nº 48, de 2022, que criou na Secretaria de Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG) a Gerência de Estudos e Avaliação de Políticas Públicas (GEAPP). Palotti et al. (2020), ao estudarem a reforma gerencial no aparato burocrático nacional, afirmam que a presença de estruturas formais nas organizações do setor público eram um elemento importante na verificação da internalização das diretrizes do PDRAE. Os autores destacam que a presença dessas estruturas (núcleos, secretarias, departamentos etc.) por si só não significa a prática da avaliação, mas demonstra certo direcionamento para lidar com a inovação em pauta. É nesse sentido que a existência da GEAPP pode ser vista como um indicativo dos rumos que Alagoas deseja tomar no desenvolvimento de práticas avaliativas.

Quanto a esse ponto, é importante notar o diferencial estratégico de se ter servidores dedicados exclusivamente à construção da agenda de avaliação. Trata-se de uma agenda relevante, com potencial de trazer ganhos reais para a administração pública e para a sociedade. Para isso, entretanto, ela precisa ser elaborada de maneira articulada com os órgãos governamentais e outros atores interessados, atividade a qual exige esforço, negociações e traz desgaste. Ademais, o próprio rigor técnico que deve ser aplicado às avaliações requer pessoal que não precise rivalizar o trabalho avaliativo com outros.

Em Alagoas, no seu primeiro ano, a GEAPP trabalhou no apoio à elaboração do PPA 2023-2027. Tendo absorvido e compreendido parte importante do ciclo de planejamento de médio prazo, no seu segundo ano de existência a gerência se dedicou a definir seus eixos de trabalho enquanto equipe que desenvolveria orientações para a prática avaliativa em nível estadual. Naquele momento de discussão nasceu a PEMAPP. Instituída pelo Decreto Estadual nº 98.054/2024, a referida política posiciona Alagoas como o sexto estado brasileiro a contar com uma política estadual específica para essa temática, demonstrando liderança e pioneirismo na institucionalização de práticas avaliativas no âmbito subnacional.

De forma geral, a PEMAPP busca fortalecer a cultura de monitoramento e avaliação de políticas

públicas em Alagoas, garantindo maior eficiência, transparência e efetividade. O decreto, inspirado em normativas do Governo Federal e de outros estados, incorpora aspectos que foram notadamente advogados pela NPM - transparência, prestação de contas, definição de tetos orçamentários e qualidade do gasto público -, mas também agrega conceitos posteriores e caros à administração - produção de dados e informações, tomada de decisão baseada em evidências, aprimoramento das políticas públicas e estímulo às boas práticas de gestão de políticas públicas. O modelo vigente em Alagoas tem ainda como valores fomentar a participação, a articulação, a cooperação e a formação de parcerias.

Em 2020, a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) lançou o documento “Diretrizes para a prática de avaliação no Brasil”. Trata-se de um guia no qual os autores evidenciam perspectivas avaliativas não triviais, que devem ser consideradas pelos gestores e pelos avaliadores. Fica explícito no material que existe um jeito brasileiro de se fazer avaliação de políticas públicas. Isso significa dizer que há conceitos e regras compartilhados na democracia do Brasil que informam a maneira pela qual deveriam ser avaliadas as ações governamentais. Exemplo disso são as questões identitárias, de diversidade e equidade, e o respeito à LGPD (SILVA; JOPPERT; GASPARINI, 2020).

As mudanças institucionais na administração pública brasileira acontecem mais comumente de forma incremental do que radical, sendo a avaliação um tema que avança pela via da sobreposição (CALVACANTE, 2020). Isso significa dizer que se trata da introdução de novas regras que podem causar pequenas alterações em um dado contexto, mas que, no longo prazo, podem gerar um novo comportamento institucional se conseguirem subverter o modo inicial de reprodução deste (CAVALCANTE, 2020). À medida que a PEMAPP agrega princípios democráticos à prática avaliativa e torna os agentes públicos corresponsáveis pela política e pelos ganhos que ela traz, espera-se que a mudança iniciada normativamente chegue ao ponto de tornar-se uma cultura no estado, internalizada e difundida pelos órgãos centrais e pelas setoriais.

Na segunda metade de 2024, já com a política instituída por decreto, teve início, em parceria com a ONU-Habitat e a consultora por eles contratada, a

elaboração dos documentos constitutivos da PEMAPP. Dada a necessidade primeira de fazer a normativa e a política conhecidas, o documento pioneiro foi o Guia Prático de Avaliação¹. A equipe da GEAPP e a consultora reconheciam a existência de inúmeros guias e cadernos que explicam e discorrem sobre avaliação. Porém, diferentemente desses materiais já disponíveis e acessíveis, o Guia de Alagoas traz a temática avaliativa a partir da estrutura da própria PEMAPP, destacando os papéis e responsabilidades da SEPLAG, das setoriais, dos avaliadores e de outros atores interessados. Além disso, apresenta todo o fluxo de uma avaliação, desde o planejamento até a comunicação final dos resultados, e em cada fase expressa quais são os instrumentos cabíveis. Ao final, em anexo, o Guia expõe em quadro comparativo os diferentes métodos de avaliação com as referências originais para que, aqueles que quiserem, aprofundem seus conhecimentos. A elaboração do documento foi subsidiada pelas principais fontes nacionais e internacionais sobre avaliação.

Enquanto o Guia estava sendo preparado, a GEAPP realizou o Mapeamento de Competências em Avaliação. Tratou-se de questionário aplicado às equipes técnicas da administração direta e indireta cujas atividades desempenhadas estavam relacionadas ao planejamento, implementação, monitoramento e/ou avaliação de programas e projetos. Foram obtidas 122 respostas válidas, de representantes de 31 dos 49 órgãos que receberam o ofício. Entre as pessoas respondentes há estagiários, assistentes, chefias, coordenações, supervisões, gerências, superintendências, assessorias, e secretários executivos e de estado.

Os resultados demonstraram, por exemplo, que 88% percebem que as avaliações de políticas públicas podem gerar impactos positivos para o estado. Aproximadamente 73% consideram que essas avaliações poderiam ser realizadas de forma consistente em seus ambientes de trabalho e 78% manifestaram interesse de que as políticas, programas ou projetos com os quais trabalham sejam avaliados. Entretanto, 40% apontaram haver dificuldades para a realização de

avaliações. Essas dificuldades concentram-se, entre outros fatores, na ausência de conhecimento e prática sobre o tema, na escassez de especialistas, na falta de apoio político e da alta gestão, na inexistência de uma cultura de avaliação no estado, nas limitações relacionadas ao acesso e à qualidade dos dados, além da alta rotatividade de profissionais na administração pública.

As informações coletadas no Mapeamento de Competências subsidiaram a confecção da chamada Estratégia para o Desenvolvimento de Capacidades². Esse documento é uma síntese dos principais aspectos que a SEPLAG precisa desenvolver para avançar com a implementação e a estruturação da PEMAPP, e com a construção de uma cultura avaliativa em Alagoas. Sua utilização norteará as ações de fomento à cultura avaliativa junto aos técnicos, aos tomadores de decisão e à alta gestão. Por fim, foi elaborada também a Agenda de Avaliação de Longo Prazo³. De maneira geral, a Agenda indica possibilidades de aprofundamento da cultura avaliativa em Alagoas, e de integração da PEMAPP com outros instrumentos de planejamento público, como o PPA, a Lei Orçamentária Anual e o Plano de Longo Prazo. As diretrizes da Agenda, na medida em que são implementadas, visam robustecer a PEMAPP para que ela se fortaleça como política de estado, ao mesmo tempo em que explicita a importância da avaliação na retroalimentação do ciclo de planejamento.

Ao localizar a PEMAPP como mais um dos instrumentos de planejamento, os documentos constitutivos da política buscam consolidar a ideia de que a institucionalização de uma política de monitoramento e avaliação não é apenas um ajuste técnico, mas uma estratégia de modernização administrativa capaz de reconfigurar o ciclo de políticas públicas e elevar a capacidade estatal. Ou seja, a avaliação não é um fim em si mesma, tampouco deve ocorrer apenas com o objetivo de mensurar impacto. Ela pode e precisa estar presente em todo o ciclo de políticas públicas, testando pressupostos lógicos, qualificando desenhos de intervenção, garantindo métricas para o monitoramento, exercendo a mensuração de resultados

1 O Guia Prático de Avaliação da PEMAPP está disponível em: <https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/a26abf0a-c46a-4520-90aa-cdbff96be741/resource/6174519d-3fac-4169-84b7-5fe8946c5ec0/download/guia_pemapp.pdf>.

2 A Estratégia para o Desenvolvimento de Capacidades da PEMAPP está disponível em: <https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/a26abf0a-c46a-4520-90aa-cdbff96be741/resource/f6507cc7-edc6-4f77-ba09-a39a8cad4f26/download/estrategia_pemapp.pdf>.

3 A Agenda de Avaliação de Longo Prazo da PEMAPP está disponível em: <https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/a26abf0a-c46a-4520-90aa-cdbff96be741/resource/c075b8ba-52cc-4f04-bbc2-2531a463d44f/download/agenda_pemapp.pdf>.

intermediários e, finalmente, verificando o atingimento dos objetivos e as circunstâncias sob as quais ele se deu ou não.

Em 2025, a GEAPP fez os seus primeiros movimentos em direção à definição daquelas que seriam as políticas pioneiras a serem avaliadas sob a PEMAPP. Foram selecionados três programas, respectivamente das áreas da primeira infância, da educação e da gestão de pessoas. Cada uma das equipes de implementação foi convidada a participar de uma oficina de imersão, cuja duração foi de 3 dias. No momento da oficina, os servidores da GEAPP apresentaram a PEMAPP a fim de situar institucionalmente o trabalho que seria feito e, em seguida, a consultora iniciou a parte de sensibilização e explicação sobre a avaliação de políticas públicas. Após essa introdução e alinhamento conceitual, passou-se à escuta dos implementadores sobre a história das políticas a serem avaliadas. Buscou-se compreender o problema central, os objetivos, a presença de indicadores, de dados de monitoramento, os arranjos de governança das políticas entre outros elementos que auxiliaram na construção dos termos de referência (TRs) das avaliações. As oficinas foram uma rica experiência para reforçar a defesa que a PEMAPP faz sobre participação e cooperação no processo avaliativo. Os TRs foram elaborados, revisados e aprovados conjuntamente com as equipes das setoriais, de modo que o desenho da avaliação não fosse uma surpresa nem para elas nem para os gestores das pastas, os quais receberam toda a prestação de contas do processo.

Durante as oficinas foi possível perceber a importância de os implementadores das políticas saírem de suas rotinas para explicitar reflexões que naturalmente já faziam sobre a intervenção, mas que, muitas vezes não tinham espaço ou oportunidade para compartilhar ou dialogar com outras perspectivas. Enquanto a equipe da SEPLAG levantava questões para entender os programas, as setoriais acabavam por entrar no exercício de tornar claros para os “de fora” muitos aspectos que já eram “óbvios” ou “faziam sentido” para os “de dentro”. Ora percebeu-se a fragilidade de escolhas e argumentos por trás das políticas, ora percebeu-se a complexidade de alguns arranjos e as forças de articulação para que o trabalho seja feito.

Outro ganho inesperado das oficinas foi notar como a pausa na rotina e a retomada do histórico dos programas fez com que, dentro de cada servidor participante, a motivação e o senso de propósito em realizar suas atividades costumeiras tivessem recebido um novo impulso. Foi esse o sentimento capturado nas falas ao final do processo de imersão. Por isso, a fim de que não se perdessem as conexões e inspirações das imersões, e buscando manter presente na mente dos participantes a gramática da avaliação, decidiu-se criar a RAMA – Rede Alagoana de Monitoramento e Avaliação. A RAMA⁴ é uma comunidade virtual aberta, no Whatsapp, onde interessados na temática se reúnem para compartilhar e trocar informações a respeito de eventos, oportunidades e materiais da área. É, principalmente, o espaço no qual a GEAPP tenta manter engajados os servidores estaduais afeitos à avaliação.

No ano de 2025 o objetivo foi o de difundir o conhecimento sobre a PEMAPP nos mais diversos espaços. Em junho foi realizado o Seminário Avaliar para Avançar, no contexto da Semana de Avaliação gLOCAL 2025, do Banco Mundial. A proposta era a de apresentar os avanços na institucionalização da PEMAPP, bem como as atividades e os instrumentos desenvolvidos para fortalecer a cultura de avaliação no estado. O evento constituiu um marco estratégico para a política de monitoramento e avaliação em Alagoas, ao promover a articulação entre representantes do governo federal e estadual, a ONU-Habitat e a comunidade acadêmica, reforçando a importância da atuação integrada e intersetorial para consolidar uma cultura institucional baseada em evidências. Semelhantemente, em outubro a PEMAPP foi representada na Semana do Circuito Urbano, promovida pela ONU-Habitat Brasil, e em dezembro no XCV Fórum CONSEPLAN.

Os próximos passos da PEMAPP envolvem a execução das avaliações planejadas. Em paralelo, há uma série de ações previstas para respaldar que os principais produtos a serem entregues sejam bem-sucedidos. Entre elas, as rodadas de sensibilização e capacitação, o desenvolvimento de parcerias e a inclusão de novos atores-chave no processo de definição das avaliações. Realizar as avaliações e propor recomendações será o grande teste de consolidação da política, bem como será possível compreender seu

4 Para participar da RAMA basta acessar: <https://chat.whatsapp.com/CPONdWwdQU1U1LCsFh6Ov?mode=ac_c>.

potencial de incidir sobre a reorganização do planejamento público de Alagoas, ainda que de maneira incremental, convertendo-se em ferramenta efetiva de modernização da gestão estadual.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento público brasileiro avançou do ponto de vista normativo e institucional desde a Constituição de 1988, mas sua efetividade ainda é limitada por fragilidades técnicas, institucionais e culturais. A consolidação de um estado moderno, avaliador e orientado para resultados exige o fortalecimento de capacidades administrativas, a valorização da avaliação como prática permanente de gestão e a articulação entre planejamento, participação social e *accountability*. Nesse sentido, a PEMAPP representa um passo relevante na direção de um planejamento mais estratégico, integrado e capaz de orientar o desenvolvimento do estado de Alagoas e contribuir para uma gestão estadual mais moderna.

Ao institucionalizar práticas sistemáticas de avaliação, Alagoas demonstra, com o seu modelo avaliativo, seu esforço em promover ferramentas para a integração entre planejamento, orçamento e gestão, ampliando a coerência e a racionalidade do ciclo de políticas públicas. Nessa perspectiva, espera-se que a avaliação deixe de assumir caráter episódico ou meramente formal e passe a desempenhar papel estruturante, retroalimentando o processo decisório, qualificando a ação governamental e reforçando o compromisso do estado com a efetividade das políticas públicas e com a transparência. Os estados possuem atualmente uma excelente janela de oportunidade para a avaliação devido à proximidade do PPA 2028-2031. Nesse cenário, equipes avaliadoras podem incidir qualitativamente sobre o desenho das políticas que estarão no próximo Plano Plurianual. Isso é fundamental para tentar minimizar problemas de monitoramento, de baixa qualidade de indicadores, de pressupostos pouco claros, entre outras dificuldades de desenho que, inclusive, posteriormente se tornam em dificuldades de aferição de resultados.

A experiência alagoana mostra a importância da constituição de parcerias e do envolvimento de atores não-estatais, como a academia e o ONU-Habitat, ao longo do processo de institucionalização da avaliação, principalmente em contextos nos quais a prática avaliativa é incipiente ou nos quais se requer

o convencimento de atores-chave. Algo similar tem sido experimentado no CONSEPLAN, notadamente no Grupo Temático de Monitoramento e Avaliação (GTM&A), onde as presenças da MUVA e da Fundação Itaú têm sido indispensáveis.

Outro destaque vai para a criação de redes, como a RAMA, sejam elas de técnicos ou de pessoas interessadas, no geral, na temática. A troca constante e sistemática auxilia no fomento de uma cultura avaliativa, haja vista que contribuiu para que as pessoas permaneçam imersas no assunto e em contínuo contato com a pauta. Nesse sentido, vale frisar o próprio GTM&A, a RBMA, e a permanente presença do Governo Federal por meio dos seus representantes, compartilhando suas iniciativas e aproximando a perspectiva nacional das estaduais.

Quanto à prática avaliativa em si, é mister mencionar o trabalho colaborativo na construção das avaliações. O envolvimento dos implementadores ajuda a desconstruir a ideia de punição, que ecoa do modelo gerencial, e a criar um ambiente de cooperação para o compartilhamento de dores, vitórias e dados sobre as políticas avaliadas. Os sistemas de avaliação tendem a se fortalecer à medida que forem apropriados pelos técnicos e pela sociedade como meios de criação de valor público. Por isso, comunicar bem a pauta da avaliação e sua contribuição para dentro e para fora da máquina pública é fundamental.

Portanto, apesar dos avanços na área, a prática da avaliação no setor público brasileiro ainda enfrenta desafios estruturais significativos. Entre eles: (i) muitos programas e políticas não são concebidos, desde sua formulação, com desenho avaliável; (ii) a escassez, a fragmentação e a baixa qualidade dos dados disponíveis; (iii) a fragilidade dos sistemas de informação governamentais; e (iv) a persistência de resistências internas na administração pública, associadas a uma cultura institucional pouco aberta à crítica e ao uso sistemático de evidências no processo decisório (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Por isso, considerando-se esse cenário, iniciativas como a PEMAPP apresentam-se como meio para qualificar o ciclo de políticas públicas através do monitoramento e da avaliação, e a partir de documentos orientativos e estruturantes que fomentem uma cultura avaliativa no estado.

Enquanto muitos entendem modernizar a gestão pública como sinônimo de tecnologias, menos burocracia ou rupturas digitais, a avaliação vem para

lembrar que requalificar o planejamento através da prática avaliativa exigirá a coragem de abandonar argumentos ultrapassados que são reproduzidos por falta de uma autocritica da própria gestão, o que deve ser feito através das evidências. Avaliar, em certa medida, é se propor a confrontar lógicas justificadas por motivos que não a eficiência. Tendo isso em vista, e conhecendo a formação sócio-histórica do Brasil - especialmente no âmbito da administração pública -, não precisa muito para compreender o motivo de a avaliação ainda não ser largamente institucionalizada no país. Por isso em Alagoas fala-se muito sobre fomentar uma cultura avaliativa. É a mudança de cultura, iniciada pelos processos avaliativos, que demonstrará se de fato haverá modernização. Por ora, ela é um resultado esperado da PEMAPP no estado, mas só o tempo dirá se a política de avaliação em questão conseguirá se impor às estruturas visíveis e invisíveis que lhe desafiam.

Este artigo buscou narrar os primeiros anos de estruturação e implementação da PEMAPP com vistas a explicitar oportunidades e desafios para que a avaliação de políticas públicas sejam um instrumento de modernização do planejamento público. A intenção foi localizar a avaliação na história maior da administração pública brasileira após a CF/88 e assim demonstrar o desenvolvimento da área desde então. Retomando o que preconiza a CF/88 quanto às competências do planejamento público, espera-se com este trabalho reforçar junto aos entes subnacionais a importância de estabelecerem seus sistemas de avaliação, entendendo a relevância que eles têm para a qualificação da atuação pública. Encoraja-se ainda a realização de pesquisas futuras que possam discorrer, na realidade brasileira, sobre os ganhos da avaliação e sua efetiva contribuição para mudanças no ciclo de políticas públicas.

8. Referências

1. ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, mar./abr. 2005.
2. ALAGOAS. Agenda de avaliação de longo prazo. Visão Alagoas 2030. Maceió: ONU-Habitat. 2025.
3. ALAGOAS. Decreto 94.058, de 04 de julho de 2024. Institui o Monitoramento e a Avaliação do Plano Plurianual – MAPPA e a Política Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Alagoas – PEMAPP. *Diário Oficial do Estado*, Maceió, 05 jul. 2024.
4. ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2001. p. 29-39.
5. BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Mare, 1995.
6. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília/DF, edição especial, p. 180-219, nov. 2022.
7. CARNEIRO, Ricardo. O planejamento na esfera pública revisitado: lições, avanços e retrocessos desde a Constituição Federal de 1988 (CF/88). *Campo de públicas: conexões e experiências*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 30-50, jan./jul. 2022.
8. CAVALCANTE, Pedro. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Texto para discussão. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/1da9e5e9-e85e-4332-9379-21330ea966ab/content>>. Acesso em: 02 abr. 2026.
9. CAVALCANTE, Pedro. Transformações contemporâneas no Estado brasileiro: macrorreformas ou inovações incrementais na era da governança? In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (Orgs.). *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2020. Conclusão. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/3e9ce123-133e-4c74-8b37-1460078ae179/content>>. Acesso em: 02 abr. 2026.

10. DEMARCO, Diogo Joel; PAPI, Luciana Pazini; LIMA, Luciana Leite. Planejamento municipal: institucionalidade, capacidades estatais e propostas de fortalecimento. *Boletim de Análise Político-institucional (IPEA)*, Brasília/Rio de Janeiro, n. 27, mar. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210322_bapi_27_artigo_08.pdf>. Acesso em: 19 jan. 26.
11. MARINHO, Antônio Pereira da Silva; JORGE, Marco Antônio. O planejamento local é mais eficiente? Uma análise de 14 municípios sergipanos de pequeno porte. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 25, n. 1, p. 123-142, 2015.
12. PAPI, Luciana P.; KOHLRAUSCH, Luana; SANCHEZ, Paxuca B.; DEMARCO, Diogo Joel. O planejamento governamental e modelos de estado no Brasil: uma análise bibliométrica de três décadas de publicações do Ipea. In: CARDOSO JR., José Celso. (Org.). *Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil*. São Paulo: Editora Quanta, 2020. p. 17-53.
13. PALOTTI, Pedro; KOGA, Natália; GOELLNER, Isabella; SILVA, Noelle. A produção de políticas públicas mais bem informadas no Executivo Federal e o PDRAE: um olhar sobre as estruturas organizacionais e suas competências. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (Orgs.). *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2020. Cap. 13. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/ccdf325f-5b40-4ec0-8d51-b84599e0e5c9/content>>. Acesso em: 02 abr. 2026.
14. RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, p. 1271-1294, 2012.
15. SILVA, Rogério Renato; JOPPERT, Márcia Paterno; GASPARINI, Max Felipe Viana (Orgs.). *Diretrizes para a prática de avaliação no Brasil*. Rio de Janeiro: Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, 2020.
16. SILVA NETA, Selefê Gomes. Reforma e desenvolvimento institucional no âmbito subnacional: uma análise do estado de Alagoas, Brasil. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 43-62, 2021.
17. TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.
18. VELOSO, João Francisco Alves; MONASTERIO, Leonardo Monteiro; VIEIRA, Roberta da Silva; MIRANDA, Rogério Boueri. *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: Ipea, 2011.
19. YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

A meta-avaliação como ferramenta de construção de um sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas

- **Renan Moreira Nogueira**

Seplag-CE, Brasil

E-mail: renan.nogueira@seplag.ce.gov.br

- **João Gabriel Araújo Silva**

Seplag-CE, Brasil

E-mail: joao.araujo@seplag.ce.gov.br

- **Aline Gomes Lima**

Seplag-CE, Brasil

E-mail: aline.gomes@seplag.ce.gov.br

- **Lara Maria Silva Costa**

Seplag-CE, Brasil

E-mail: lara.costa@seplag.ce.gov.br

Resumo

Este artigo decorre de pesquisa qualitativa exploratória desenvolvida a partir de uma revisão de escopo sobre meta-avaliação na base SciELO, de pesquisas que tenham sido feitas no Brasil, ou em periódicos brasileiros, em conjunto com análise documental sobre a institucionalização da prática avaliativa no Estado do Ceará. O objetivo principal é o de explorar conceitos da meta-avaliação para debatê-la como ferramenta que auxilie a estruturação de sistemas avaliativos em entes federativos, problematizando com o atual cenário da prática avaliativa na esfera estadual cearense. Os resultados demonstram que o atual estágio da meta-avaliação no Brasil se encontra em consolidação teórica, embora sua aplicação prática na gestão pública ainda enfrente desafios culturais e institucionais. Os achados da pesquisa sugerem a adaptação de modelos internacionais para melhor refletir as particularidades locais e destacam a necessidade de promover a avaliação como uma ferramenta de aprendizado organizacional, em vez de punição ou classificação. Ao observar o cenário do Ceará, identifica-se uma estrutura já formalizada, mas que pode ser fortalecida por meio da ampliação da capacidade administrativa, de maior transparência e da distinção mais destacada entre instrumentos de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA) e de políticas públicas em si. Conclui-se que o desenvolvimento dessa cultura avaliativa passa, primordialmente, pela profissionalização das equipes e pelo investimento em sistemas de informação, o que a prática da meta-avaliação pode auxiliar na construção de sistemas mais efetivos para a realidade do Ceará.

Palavras-chave: meta-avaliação; políticas públicas; avaliação

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho debate a meta-avaliação como um instrumento para a estruturação do sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas do estado do Ceará a partir de um esforço inicial de revisão documental e bibliográfica sobre o tema.

O objetivo é compreender como o conceito está sendo debatido na literatura nacional nos últimos anos e integrar seus achados com a análise documental sobre o grau de institucionalização da prática avaliativa, seus usos e finalidades atuais no Ceará para contribuir com a agenda de pesquisa avaliativa, em especial, no contexto de estruturação da organização administrativa dos entes subnacionais.

Trata-se de um esforço relacionado com o planejamento inicial do estado do Ceará, no sentido de tornar mais efetivo seu sistema de monitoramento de avaliação, com a coordenação central de esforços e capacidades avaliativas. Os achados sobre “meta-avaliação” permitem um levantamento de conceitos e casos práticos úteis a esse processo.

2. JUSTIFICATIVA

A importância dada ao tema da avaliação de políticas públicas para os governos tem sido reforçada com a institucionalização da prática, como é exemplo, no Brasil, da promulgação da Emenda Constitucional nº 109/2021 que inseriu a avaliação no artigo 37, dos princípios constitucionais da administração pública.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. (Brasil, 1988)

Além desse princípio, a EC 109/2021 inseriu a obrigatoriedade de as leis orçamentárias (LOA, LDO

e PPA) serem elaboradas levando em consideração o resultado do monitoramento e avaliação de políticas públicas:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(...)

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição. Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021 (Brasil, 1988)

No âmbito internacional, no contexto da formação da Agenda 2030, cabe destacar que o ano de 2015 foi eleito como o ano da avaliação de políticas públicas pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Em outro aspecto, as evidências encontradas em pesquisas avaliativas passaram a se tornar base para ações de modernização orçamentária, como é o caso da Revisão de Gastos (Spending Review), popularizada pelos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o que levou a avaliação de políticas uma forte aliada da atividade orçamentária e financeira.

Reflexo desse movimento na OCDE, foi criado na esfera federal o Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhamento de Gastos Públicos (GTAG), com o objetivo de racionalizar os gastos diante do cenário de restrição fiscal. O GTAG foi substituído, em 2016, pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), que passou a coordenar avaliações de políticas financiadas por gastos diretos da União.

Com o reconhecimento da relevância dos subsídios no orçamento federal, foi criado em 2018 o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS). Ambos os comitês foram reunidos em 2019 sob o novo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (também denominado CMAP), instituído pelo Decreto nº 9.834/2019, como instância consultiva superior.¹

¹ Atualmente, o CMAP opera sob o Decreto nº 11.558, de 2023, sendo responsável por avaliar políticas públicas e acompanhar suas propostas de aprimoramento.

Dessa maneira, considerando o grau de institucionalização crescente alçando a prática a um status antes não existente, torna-se importante entender o debate sobre a qualidade dos processos avaliativos em si, com referenciais éticos e técnicos da prática. Nesse sentido, justifica-se o interesse em compreender como a literatura vem tratando os conceitos relacionados à meta-avaliação para aplicá-los no cenário de institucionalização da prática avaliativa, especialmente na estruturação do sistema no Estado do Ceará.

3. OBJETIVOS

Realizar uma pesquisa de revisão de escopo sobre meta-avaliação no cenário brasileiro para, em conjunto à pesquisa documental sobre a institucionalização da avaliação de políticas públicas no Ceará, concluir sobre os possíveis usos e papéis para a meta-avaliação nesse processo de estruturar um sistema efetivo de avaliação.

O planejamento de uma estruturação do sistema de avaliação de políticas públicas do Ceará passa pela necessidade de compreender como as avaliações têm sido realizadas, bem como perceber potenciais de coordenação central de esforços e capacidades avaliativas, bem como seus referenciais éticos e técnicos. Nesse sentido, os achados sobre “meta-avaliação” podem permitir um levantamento de conceitos e casos práticos úteis a todo esse processo.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Considerando o termo “políticas públicas” como multidimensional e ambivalente, entende-se importante delimitar a compreensão para este artigo, no qual se escolhe pensá-las como um processo dinâmico de regulação e disputa de interesses, materializado em programas e projetos que buscam enfrentar problemas coletivos e promover a equidade social em contextos historicamente determinados (Silva, 2013).

O campo das políticas públicas consolidou-se no século XX, tendo como marco a obra de Harold Lasswell, que propunha uma “ciência da política para a democracia” de caráter interdisciplinar e voltada à resolução de problemas (Souza, 2007, p. 68).

A evolução dessa disciplina revelou uma natureza intrinsecamente técnico-política (Howlett, Ramesh e Perl, 2013), na qual a formulação de diretrizes envolve a compatibilização de objetivos e meios por diversos atores sob restrições variadas. Essa dualidade repercute diretamente na prática avaliativa, exigindo

que a análise de uma política não se limite apenas à sua eficiência técnica, mas considere também as disputas de poder, as intenções e os impactos democráticos que ela carrega.

O estudo dessas ações é estruturado através do modelo de ciclo de políticas públicas, que didaticamente divide o processo em fases. Segundo Howlett e coautores (2013), o ciclo é dividido em cinco etapas, quais sejam: (1) montagem da agenda, etapa em que se reconhece um problema; (2) formulação de políticas, quando são propostas soluções; (3) tomada de decisão política, quando se escolhe a solução; (4) implementação de políticas, cujo objetivo é efetivar a solução; e (5) avaliação de políticas, na qual se monitora os resultados.

4.1 Avaliação de Políticas Públicas

Embora o ciclo seja um modelo com valor didático, entende-se que a avaliação de políticas públicas vai além de uma fase do modelo de ciclo de políticas públicas, na qual se busca a valorização sistemática da operação ou dos impactos de um programa, comparando-os com padrões (explícitos ou implícitos) para subsidiar o seu melhoramento. Por ela não ser apenas um procedimento técnico, mas uma atividade que envolve juízo de valor e interpretação da realidade social (Boullosa, 2020), defende-se que seja, também, compreendida como campo de produção de conhecimento, capaz de lançar luz à relação Estado-sociedade (Boullosa, et al 2021).

Nesse sentido, são apontadas duas grandes vertentes que orientam o campo da avaliação: uma dominante, ou hegemônica (positivista/gerencialista), com foco em métodos quantitativos, mensuração de desempenho e controle administrativo, buscando a eficiência econômica; outra, pós-positivista (Crítica/Interpretativa), que defende que a política deve ser interpretada como um fluxo de significados e argumentos.

Nessa última vertente, destacam-se as avaliações participativas, que tentam envolver os diferentes atores e beneficiários em todas as etapas, promovendo o aprendizado social e o controle democrático; abordagens antropológicas, com foco na construção das trajetórias das políticas, valorizando os contextos culturais e os sentidos atribuídos pelos sujeitos que vivenciam a política; e avaliação axiológica, na qual assume-se que a avaliação é permeada por valores e

racionalidades múltiplas, não existindo neutralidade técnica (Boullosa, 2024).

4.2 Meta-avaliação

A meta-avaliação é definida nos artigos analisados como a “avaliação de uma avaliação”, conceito desenvolvido e popularizado por Michael Scriven em 1969.² Trata-se de uma abordagem sistemática, crítica e estruturada dedicada a descrever, julgar e sintetizar as funções e práticas de um estudo avaliativo, utilizando critérios e padrões previamente estabelecidos e validados (Hedler; Torres, 2009).

Diferente da metanálise, que é uma técnica estatística aplicada à síntese de resultados quantitativos, a meta-avaliação foca especificamente em processos avaliativos, podendo ser aplicada a estudos inteiramente qualitativos:

Do ponto de vista prático, a institucionalização da meta-avaliação possibilita às organizações a implementação e governança de sistemas de avaliação éticos, efetivos e eficientes. A meta-avaliação é o imperativo profissional da avaliação; ela evidencia que a avaliação é autorreferente e transcende a mera aplicação para terceiros (Scriven, 2018 apud CAGLIARI et al., 2024, p. 2).

Segundo Cagliari e coautores (2024), a prática meta-avaliativa tem como finalidade estabelecer padrões de legitimidade, qualidade técnico-científica e ética para assegurar que as investigações sejam conduzidas de acordo com as melhores práticas.

A literatura analisada faz menção ao referencial conceitual do *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (JCSEE), bastante utilizado devido a sua generalidade, abrangência e aceitação pela comunidade científica de acordo com o qual a qualidade de uma avaliação deve ser julgada com base em quatro princípios fundamentais: utilidade, para compreender o atendimento às necessidades das partes interessadas; exequibilidade ou factibilidade, com foco no realismo e economia de recursos, propriedade, em relação à conduta ética e legal; e precisão ou acurácia, que busca a validade e a fidedignidade da informação (Guerreiro; Ferrinho; Hartz, 2018).

Dessa maneira, além de servir como um instrumento de controle de qualidade, a meta-avaliação é

considerada um imperativo profissional que promove a reflexão crítica e a incorporação de novos conhecimentos pelos próprios avaliadores (Elliot, 2011). Ela permite identificar limitações, questionar posições subjacentes e analisar a força das evidências, aumentando a credibilidade e a transparência do processo perante a sociedade e os tomadores de decisão (Cagliari et al., 2024).

5. METODOLOGIA

Este artigo caracteriza-se como um estudo de natureza qualitativa e exploratória, consistindo de uma revisão de escopo para mapear o uso conceitual e empírico do termo “meta-avaliação”. Diferentemente de uma revisão sistemática, buscou-se identificar a natureza e a extensão de evidência de pesquisa para trazer ao debate definições e identificar espaços para futuras pesquisas no campo de estudo e conjugar com elementos empíricos da estruturação do sistema de monitoramento e avaliação do Estado do Ceará. O percurso metodológico foi desenhado em duas etapas complementares:

a) *Revisão de escopo (scope review)*, na qual realizou-se um levantamento em bases de dados (SciELO), utilizando descritores relacionados ao tema: “meta-avaliação” OR “meta-evaluation” OR “avaliação da avaliação” AND “Brasil” OR “Brasil” OR “Brazilian”, limitando a pesquisa entre 2009 e 2025.

O período de 2009 a 2025 foi escolhido com o objetivo de capturar a institucionalização e consolidação da meta-avaliação no Brasil. O ano de 2009 serviu como marco devido ao lançamento da revista *Meta: Avaliação*, periódico científico brasileiro que se propôs a se dedicar ao tema. Além disso, em 2009, entende-se que sistemas como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e as políticas de monitoramento e avaliação do Sistema Único de Saúde (Sus) já haviam completado ciclos suficientes para gerar maior volume de relatórios que demandavam meta-avaliação. Outro critério de conveniência, dado o *focus* da pesquisa exploratória ser um recorte relativamente pequeno nesse momento, períodos mais curtos trouxeram resultados não satisfatórios.

2 O termo avaliação da avaliação foi criado por Orata em 1940 e meta-avaliação por Scriven em 1969 (COOK; GRUDER, 1978 apud HEDLER; TORRES, 2009).

O critério de elegibilidade foi definido baseado em contexto, tópico, tipo de estudo e linguagem, ao focar em programas, políticas ou avaliações conduzidas no território brasileiro, explicitamente endereçadas para a prática ou teoria da meta-avaliação, artigos revisados por pares, publicados em português, espanhol ou inglês.

Como critério de exclusão, está o espaço temporal fora do escopo de 2009 a 2025, pesquisas que discutam de forma geral metodologia de avaliação sem especificamente um componente de meta-avaliação e se utilizavam “meta-análise” em um sentido puramente estatístico.

Foram encontrados 32 artigos, que com o critério de inclusão, a partir da leitura do resumo e introdução, levaram a 14 artigos. Esta etapa permitiu a construção do aporte teórico necessário para sustentar a análise, com a inclusão de quatorze artigos que foram lidos e sistematizados em torno dos principais achados.

b) Pesquisa Documental: Foram selecionados e analisados documentos oficiais/institucionais do Estado do Ceará e, como suporte para integração, do Governo Federal. A análise documental buscou identificar as diretrizes e o contexto normativo do objeto de estudo.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 Meta-avaliação

Quanto à meta-avaliação, os principais achados dos artigos selecionados revelam que a meta-avaliação é uma ferramenta multifacetada, capaz de diagnosticar a qualidade de processos avaliativos, promover o aprendizado organizacional e subsidiar o desenvolvimento tecnológico e político em diversas áreas.

Os debates contemporâneos sobre a prática de meta-avaliação transcendem a simples definição, situando-se em um campo de tensões éticas, políticas e metodológicas. Um debate central, por exemplo, reside na aplicação dos padrões do *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (JCSEE). Embora seja o marco de referência mais aceito, argumenta-se que esses critérios (utilidade, viabilidade, propriedade e precisão) são genéricos e culturalmente vinculados à realidade norte-americana (Furtado; Laperrière, 2012).

Para além desses princípios, pesquisadores defendem a inclusão de um quinto princípio: a especificidade, que considera a lógica teórica da

intervenção e as particularidades locais, especialmente em “Estados frágeis” ou contextos de desigualdade social. Para isso, existe o desafio de criar “padrões abertos” que permitam transpor parâmetros entre diferentes culturas sem perder o rigor técnico (Guerreiro; Ferrinho; Hartz, 2018).

A avaliação é reconhecida como um ato político, não neutro, que envolve múltiplos atores com interesses divergentes. Discute-se que a pretensão de uma participação totalmente igualitária entre gestores, avaliadores e usuários é irrealista. A meta-avaliação deve, portanto, evidenciar quem define os critérios e se grupos marginalizados foram excluídos do processo (Furtado; Laperrière, 2012).

Um debate emergente enfatiza que a meta-avaliação deve olhar para além dos relatórios oficiais (estruturas formais) e captar aspectos não aparentes, como as alianças profundas (estruturas informais) que realmente fazem a intervenção funcionar no campo (Furtado; Laperrière, 2012).

Quanto ao debate sobre o que torna uma avaliação “útil”, tem-se que evoluiu do foco exclusivo nos resultados para a análise do processo. Defende-se que a meta-avaliação deve valorizar as mudanças cognitivas, afetivas e políticas que ocorrem durante o ato de avaliar, e não apenas o relatório final (Almeida; Tanaka, 2017).

Almeida e Tanaka (2017) propõem substituir o termo “uso” por “influência”, termo que abarca impactos não planejados, multidirecionais e dispersos no tempo, superando a visão meramente instrumental da tomada de decisão.

Conforme Furtado, Laperrière e Silva (2014) há uma “eterna revolução científica” na área, caracterizado pela incomunicabilidade entre formuladores e executores. Teóricos muitas vezes não testam suas ideias na realidade empírica, enquanto avaliadores de campo prescindem de reflexões teóricas. A meta-avaliação, portanto, é vista como a ferramenta capaz de unificar esses mundos, transformando a prática em objeto de reflexão crítica (Furtado; Laperrière, 2012).

Ainda é possível destacar outros pontos na revisão de literatura que estão mais relacionados a aspectos metodológicos. Para alguns autores, persiste a confusão terminológica entre os conceitos de metanálise e meta-avaliação. Enquanto a metanálise é uma técnica estatística para estudos quantitativos,

a meta-avaliação foca na qualidade do processo avaliativo, podendo ser inteiramente qualitativa (Cagliari et al., 2024).

No campo da saúde, debate-se a urgência de incluir “meta-avaliação” como um descritor controlado (DeCS/MeSH) para qualificar as buscas e expandir os estudos, já que a ausência dessa indexação marginaliza a produção científica sobre o tema (Cagliari et al., 2024).

Em outro ponto, questiona-se como garantir o rigor em meta-avaliações qualitativas. Propõe-se o uso de critérios como credibilidade, transferibilidade e confirmabilidade em substituição aos conceitos tradicionais de validade e fidedignidade da pesquisa quantitativa (Furtado; Laperrière, 2012).

No Brasil, debate-se que a meta-avaliação ainda é uma prática predominantemente acadêmica (teses e dissertações) e pouco institucionalizada na gestão pública. O grande entrave discutido é a resistência dos avaliadores em serem avaliados e o receio de que os resultados gerem punições ou “rankeamentos” desgastantes, em vez de aprendizado organizacional (Elliot, 2011; Pinto; Mello; Melo, 2016; Zimmermann; Alves, 2022).

6.2 Institucionalização da Avaliação de Políticas Públicas

A prática de avaliação de políticas públicas ganhou relevância na América Latina na década de 1990, impulsionada por organismos internacionais para aferir o retorno de investimentos (Nogueira; Porto, 2023), em uma gramática mais fiscalista (Oliveira, 2019). No entanto, especialmente na academia, o campo incorporou abordagens multidimensionais (Boullosa et al., 2021), dando espaço a avaliações participativas e uma agenda mais heterodoxa da prática.

Por outro lado, em relação à institucionalização de sistemas de monitoramento e avaliação por agentes estatais, percebe-se que há um movimento recente global de fortalecimento da gestão pública baseada em

evidências que levou à incorporação nos governos de estruturas de avaliação.

Percebe-se, como exemplo, o ganho de relevância na agenda da ONU que elegeu 2015 como o ano da avaliação, bem como na difusão de iniciativas que atribuíram usos para avaliações, como a Revisão de Gastos (*Spending Review*) pela OCDE, que deu à avaliação caráter de ferramenta estratégica para a modernização orçamentária, permitindo a racionalização de gastos diante de cenários de restrição fiscal.³

No ordenamento jurídico brasileiro, esse amadurecimento culminou na já mencionada Emenda Constitucional nº 109/2021, que inseriu a avaliação de políticas públicas no artigo dos princípios constitucionais da administração pública (Brasil, 1988). A alteração impôs a obrigatoriedade de que o ciclo orçamentário, composto por PPA, LDO e LOA, observe os resultados do monitoramento e da avaliação para sua elaboração.

A institucionalização efetiva desse sistema manifestou-se na criação de estruturas formais de Centro de Governo, a exemplo do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e da Secretaria de Monitoramento e Avaliação (SMA) no âmbito federal. Tais instâncias garantem a perenidade da prática avaliativa, permitindo que a administração pública coordene esforços entre órgãos de planejamento, fazenda e controle. Em última análise, um sistema de M&A institucionalizado pretensamente promove a transparência e a legitimidade das ações governamentais, sendo capaz de transformar dados em subsídios estratégicos para o processo de tomada de decisão e para a melhoria do serviço prestado à sociedade (Brasil, 2023).

Após sua criação, o CMAP iniciou um ciclo de avaliações de políticas públicas, com o objetivo de fornecer informações para o Congresso Nacional. Sua estrutura e competências foram novamente estabelecidas pelo Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023,

3 A ponto de a Ministra do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet, confundir o nome do cargo de Secretário de Monitoramento e Avaliação e Assuntos Econômicos com Secretário de Revisão de Gastos (cargo inexistente nesse nível no Ministério), em nota, a Ministra afirmou: “Registro meu agradecimento a Sérgio Firpo pelo reconhecido trabalho à frente da Secretaria de Revisão de Gastos. Ao longo de dois anos e meio, sua dedicação foi fundamental para o aprimoramento da qualidade do gasto público e da eficiência dos serviços à população. Gastar de forma eficiente os recursos dos contribuintes em projetos que são essenciais para a proteção de segmentos mais vulneráveis da economia é uma das tarefas mais importantes dos governos. Desejo-lhe pleno êxito em seus novos desafios” disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/secretario-sergio-firpo-revisao-gastos-deixa-governo/?srsltid=AfmBOooNrsdtlHJtuZoBNYwgHFeWXCKjDwdm-RFRvZ237UEc-1AKbtX>, acesso em 27/01/2026.

que reforça sua natureza consultiva e seu papel na melhoria da gestão pública.

Em 2023, outro marco importante foi estabelecido com a criação da primeira Secretaria de Monitoramento e Avaliação (SMA) na estrutura do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

O estudo “Diagnóstico dos sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil” revela um avanço significativo na institucionalização da avaliação na última década, impulsionado pelo mandato da EC nº 109/2021. Este novo paradigma jurídico transformou a avaliação em um “poder-dever” da administração pública, elevando o país a um patamar de maturidade normativa comparável ao de nações como México e Alemanha (FGV Clear, 2025).

O processo de institucionalização é caracterizado pela presença efetiva de estruturas, normas e práticas

que tornam a geração e o uso de evidências uma rotina sistemática na tomada de decisões governamentais (FGV Clear, 2025). O diagnóstico categorizou os entes federados em quatro níveis de maturidade, com base em elementos como legislação, estrutura, práticas, competências e uso dos resultados

A maturidade prática apontada pelo estudo é heterogênea, pois enquanto o Governo Federal e estados como Ceará e Minas Gerais, segundo o estudo, possuem sistemas efetivos e integrados ao centro de governo, a maioria dos entes subnacionais ainda se limita ao monitoramento físico-financeiro do PPA, evidenciando uma polissemia conceitual onde o termo “avaliação” é frequentemente confundido com o simples acompanhamento orçamentário.

TABELA 1 – Conclusões sobre sistemas de M&A no Brasil

Categoria	Descrição / Foco Principal	Entes de Destaque
Sistemas Efetivos	Estruturas consolidadas com metodologias robustas e governança clara.	Governo Federal (CMAP), Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais e Niterói (RJ).
Sistemas em Desenvolvimento	Em fase de implementação ou expansão recente (muitos criados em 2024).	Bahia, Maranhão, Goiás, Estado de São Paulo e Município de São Paulo.
Alguns Elementos de Avaliação	Foco restrito ao acompanhamento formal do Plano Plurianual (PPA).	Maioria dos estados e municípios brasileiros.
Elementos Escassos	Prática incipiente; existem leis, mas pouca aplicação prática.	Acre, Alagoas e Paraíba.

Fonte: elaborado pelos autores com base em FGV CLEAR (2025)

Os principais desafios apontados pelos gestores incluem a escassez de recursos humanos qualificados, a falta de estratégias transversais entre secretarias, a baixa qualidade dos dados disponíveis e a dificuldade em garantir que os resultados das avaliações sejam efetivamente utilizados para reformular políticas.

O estudo enfatiza que a proximidade das unidades de avaliação com o “centro de governo” (secretarias de planejamento ou fazenda) é um fator de sucesso para integrar as evidências ao ciclo orçamentário e estratégico.

6.3 Grau de institucionalização no Ceará

Embora o estudo da FGV Clear (2025) destaque que o Ceará é o único estado da Região Nordeste que tem um sistema institucionalizado e efetivo, conforme transcrito abaixo, na prática há o que se chama de “capacidade nominal”, onde funções de avaliação

constam nos organogramas, mas é difícil evidenciar que haja uma produção regular de avaliações, com páginas acessíveis nas quais se pode acessar os relatórios e visualizar as recomendações.

Este capítulo apresenta os sistemas de avaliação efetivos do governo federal, dos estados do Ceará, Espírito Santo e Minas Gerais e do município de Niterói. Nesse nível, há previsão legal sobre avaliação, estrutura institucional dedicada para realizar avaliações em órgão central de governo, avaliações ex ante e ex post recorrentes de políticas públicas e indícios variáveis de uso dos resultados das avaliações, pautados pelo diálogo com tomadores de decisões e presença de práticas de desenvolvimento de competências avaliadoras.(FGV CLEAR, 2025, p. 53).

Embora haja esse reconhecimento pelo estudo, esta pesquisa exploratória não encontrou evidências

suficientes na documentação disponível de um sistema institucional efetivo em funcionamento.⁴

Na Constituição Estadual do Ceará não há previsão normativa sobre avaliação de políticas públicas, embora essa não seja uma necessidade já que a Constituição Federal estende o dever a estados e municípios. Há, nesse sentido, a previsão legal esparsa, como no Decreto 32.216/2017, que institucionaliza o modelo de Gestão para Resultados (GpR) e que traz o monitoramento e a avaliação como uma das suas quatro dimensões:

Art.3º Os princípios são postos em prática, por meio de quatro dimensões, que constituem o referencial conceitual utilizado para a concepção e operacionalização do modelo da GpR-CE, sendo elas: (...)

II – Monitoramento e avaliação sistemáticos, constituída pelas práticas de estruturação das políticas públicas, dos projetos, processos e programas; implantação da prática de pactuação de resultados; e monitoramento e avaliação de resultados, projetos, processos e programas; (Ceará, 2017).

Esse decreto dispõe que o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), vinculado à Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag), detém a competência de avaliação no Estado. O órgão atua como o braço estratégico do Governo na produção de estudos, pesquisas e dados socioeconômicos e geográficos, fundamentais para a avaliação de programas e o suporte ao planejamento de políticas voltadas ao desenvolvimento do Ceará.

A competência do Ipece em avaliação de políticas públicas, inclusive, foi destacada no estudo da FGV Clear (2025), com referência ao para o Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (CAPP) instituído pela Portaria nº 13/2018.

O CAPP foca na disseminação da cultura de avaliação e no suporte técnico direto aos órgãos estaduais, incluindo desde o auxílio no desenho e monitoramento de programas até a realização de avaliações de

impacto e análises ex-post de investimentos. Ainda conforme o normativo, a publicação dos resultados é obrigatória, bem como as metodologias e bases de dados das avaliações no site do IPECE ou em canais de ampla circulação.

No entanto, em busca no site do CAPP é possível perceber poucas avaliações, geralmente do tipo executivas, e sendo as mais recentes datadas de 2023. Ademais, é notório que a capacidade administrativa do Ipece para conduzir de forma centralizada essas avaliações do estado têm sido questionadas, considerando o quadro de pessoal, com apenas nove analistas de políticas públicas concursados⁵, o que levanta um ponto de atenção sobre a efetividade descrita do sistema avaliativo.

Como órgão central de planejamento, por sua vez, a estrutura atual da Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento da Seplag conta com uma unidade dedicada ao planejamento da ação governamental do Estado, que possui entre suas competências a governança do Plano Plurianual - PPA, por meio de uma rede participativa, regionalizada e de articulação com órgãos e entidades da administração pública, sob à ótica da Gestão para Resultados (Ceará, 2023).

Dentro deste escopo da coordenadoria, existem três células que colaboram para o objetivo final: a Célula Planejamento Governamental (Cpgov), a Célula de Gestão para Resultados (Ceger) e a Célula de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Planos (Cemap).

Com o objetivo de propor o monitoramento técnico e avaliação contínua de políticas e planos, a Cemap desempenha atividades relacionadas ao apoio do monitoramento da ação e da estratégia governamental, bem como acompanhar e avaliar o PPA (Ceará, 2023).

É por meio desta célula que se busca corrigir o rumo de execução das políticas públicas e garantir que as ações estaduais alcancem os resultados esperados para a sociedade, inclusive, assegurando a transparência por meio das ações governamentais na elaboração da Mensagem Governamental⁶ (Ceará, 2023).

Contudo, a análise documental desta pesquisa não encontrou avaliações de políticas públicas realizadas

4 Disponível em <https://www.ipece.ce.gov.br/capp/>, acessado em 27/03/2026

5 Consulta realizada no Ceará Transparente (Informação sobre servidores públicos). Disponível em: <https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/servidores?locale=pt-BR&__=__>, Acesso em 30 de mar de 2026.

6 A Mensagem à Assembleia configura-se como instrumento de prestação de contas da ação governamental. Disponível em: <<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-mensagem-a-a-l/mensagem-a-assembly-legislativa-2026/>>. Acesso em 27 de mar. de 2026.

pela Cemap, sendo seus relatórios concentrados no monitoramento e avaliação do PPA especificamente.

Conforme estudo da FGV Clear (2025), para compreender se há uma estrutura institucional é necessário verificar um conjunto de elementos, tais quais a existência do marco legal, a capacidade administrativa de realizar as práticas avaliativas e orçamento para a atividade.

Futuras pesquisas podem se aprofundar no orçamento destinado a essas capacidades administrativas do próprio Ipece para cumprir sua missão institucional em relação à avaliação de políticas públicas.

Conforme se debate na literatura analisada, a sustentabilidade dos sistemas depende da criação de uma cultura de avaliação, que vai além da simples edição de leis. Isso exige investimentos contínuos em sistemas eletrônicos de informação, transparência pública e, crucialmente, no aperfeiçoamento de competências técnicas das equipes governamentais. Nesse aspecto, a meta-avaliação é uma prática em potencial para evitar lacunas entre a competência normativa e sistemas efetivamente em funcionamento.

7. CONCLUSÃO

Os achados da pesquisa indicam que a Meta-Avaliação no Brasil está em um estágio de consolidação teórica e aplicação incipiente, mas crescente, concentrada em algumas áreas, nas quais consolida-se como uma ferramenta multifacetada e essencial para diagnosticar a qualidade de processos avaliativos, promover o aprendizado organizacional e integrar a teoria acadêmica à prática de campo.

É fundamental, contudo, não subestimar a complexidade da meta-avaliação, apesar da aparente simplicidade das definições sobre sua realização, enfatizando-se a necessidade de uma reflexão cuidadosa e uma investigação minuciosa das práticas acadêmicas e funcionais envolvidas.

Sua aplicação enfrenta tensões importantes, especialmente no que diz respeito à universalidade dos padrões do JCSEE (utilidade, viabilidade, propriedade e precisão), que são criticados por sua origem cultural norte-americana e caráter genérico (Guerreiro; Ferrinho; Hartz, 2018).

Na literatura revisada, há a defesa de inclusão da “especificidade” como um quinto princípio fundamental, permitindo que a meta-avaliação considere as particularidades locais e as lógicas teóricas de cada

intervenção, especialmente em contextos de desigualdade, o que é válido para o contexto cearense na qual esta pesquisa foi desenvolvida.

Em outro aspecto, a avaliação é reconhecida como um ato político não neutro. Por isso, a meta-avaliação deve transcender os relatórios formais para captar “influências” multidirecionais e as estruturas informais que realmente sustentam as intervenções (Furtado; Laperrière, 2012).

Por fim, destaca-se o desafio da Institucionalização no Brasil, pois embora seja um termo mais robusto no meio acadêmico, a meta-avaliação ainda é pouco institucionalizada na gestão pública brasileira. O principal obstáculo apontado é a resistência cultural dos avaliadores, que muitas vezes temem o caráter punitivo ou o uso de rankings, em vez de encararem o processo como uma oportunidade de reflexão crítica e melhoria. A meta-avaliação, portanto, é um instrumento capaz de transformar a prática avaliativa em objeto de reflexão crítica, unificando os mundos dos formuladores de políticas e dos executores de campo.

Conclui-se que a consolidação de uma cultura de avaliação no Brasil depende menos da criação de novas leis e mais do investimento em sistemas de informação transversais, transparência e, fundamentalmente, na profissionalização das equipes técnicas para garantir que os resultados avaliativos retroalimentem o ciclo de políticas públicas (FGV Clear, 2025). Nisso, a prática de meta-avaliação, considerando inclusive os conceitos presentes na literatura aqui debatidos, pode auxiliar.

No contexto prático, sua institucionalização possibilita a governança de sistemas de avaliação mais éticos e eficientes, evidenciando que a avaliação é autorreferente e transcende a simples aplicação para terceiros.

Meta-avaliação pode permitir que sistemas sejam estruturados de forma mais plural, tanto em relação aos sujeitos (avaliadores e avaliados), como a perspectivas epistemológicas e abordagens teórico-metodológicas heterogêneas.

Quanto à institucionalização a partir da análise documental da prática no estado do Ceará, é possível verificar que o termo “avaliação” é usado de forma ampla, com competências normativas, mas que, muitas vezes, se referem apenas ao monitoramento físico-financeiro do PPA, e não necessariamente a análises profundas de impacto ou desenho. Nesse

aspecto, os conceitos e a prática de meta-avaliação podem ser um bom instrumento para a gestão cearense

na busca por construir um sistema de avaliação de políticas públicas mais efetivo para sua realidade.

8. Referências

1. ALMEIDA, Cristiane Andrea Locatelli de; TANAKA, Oswaldo Yoshimi. Meta-avaliação de uma avaliação participativa desenvolvida por gestores municipais de saúde com foco no padrão “Utilidade”. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 7, 2016.
2. ALMEIDA, Cristiane Andrea Locatelli de; TANAKA, Oswaldo Yoshimi. Meta-evaluation of a participatory process in the strengthening of municipal management. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 51, p. 99, 2017.
3. ARROYO, Daniela Munerato Piccolo; ROCHA, Maria Silvia Pinto De Moura Librandi Da. Meta-avaliação de uma extensão universitária: estudo de caso. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 15, n. 2, p. 135-161, jul. 2010.
4. BOULLOSA, Rosana de Freitas. Avaliação discursiva centrada em valores: modelo AV-VA. Brasília: Enap, 2024. 44 p. (Policy Paper, n. 6; Coleção Cátedras 2024). Disponível em: [inserir link se houver]. Acesso em: 27 jan. 2026.
5. BOULLOSA, Rosana de Freitas; OLIVEIRA, Breynner Ricardo De; ARAÚJO, Edgilson Tavares De; GUSS, Alcides Fernando. Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Avaliação*, [S. l.], v. 10, n. 1, p. e100521, 2021. DOI: 10.4322/rbaval202110005.
6. BRASIL. Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023. Institui o Comitê Gestor Interministerial do Programa de Democratização da Propriedade Rural. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11558.htm. Acesso em: 25 maio 2024.
7. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
8. CAGLIARI, Erika Bommer et al. Meta-avaliação como descritor controlado: um passo fundamental para qualificar buscas e expandir os estudos na área da saúde. [Periódico não identificado], v. 34, 2024.
9. CEARÁ. Decreto nº 32.216, de 08 de maio de 2017. Dispõe sobre o modelo de Gestão para Resultados e institui a gestão de projetos de investimentos públicos. Fortaleza, CE: Diário Oficial do Estado, [2017]. Disponível em: <https://bela.seplag.ce.gov.br/consultar-decreto/>. Acesso em: 31 mar. 2026.
10. CEARÁ. Decreto nº 35.609, de 4 de agosto de 2023. Altera a estrutura organizacional da Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), aprova o regulamento, dispõe sobre os cargos de provimento em comissão e dá outras providências. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2023. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2023/08/Decreto-No-35.609-de-04-de-agosto-de-2023-DO-04.08.23.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.
11. CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Portaria nº 13, de 6 de março de 2018. Constitui e designa o Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (CAPP) no âmbito do IPECE e dá outras providências. Fortaleza: IPECE, 2018.
12. ELLIOT, Ligia Gomes. Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 941-964, out./dez. 2011.
13. FERNEDA, Edilson et al. Elicitação e definição de requisitos baseada em meta-avaliação: o caso do Censo CRAS 2008. *JISTEM - Journal of Information Systems and Technology Management*, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 193-214, jan./abr. 2014.
14. FGV CLEAR. Diagnóstico dos sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2025. E-book. Disponível em: [<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/aed6b233-4da3-4ce7-9f05-08cffa794270/content>]. Acesso em: 27 jan. 2026.

15. FIGUEIRÓ, Ana Cláudia et al. Meta-evaluation of baseline studies of the Brazilian Family Health Strategy Expansion Project: a participatory and formative approach. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 12, p. 2270-2278, dez. 2010.
16. FRANCO, Camila Ament Giuliani dos Santos et al. OSCE para Competências de Comunicação Clínica e Profissionalismo: Relato de Experiência e Meta-Avaliação. *Revista Brasileira de Educação Médica*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 326-334, jul./set. 2015.
17. FURTADO, Juarez Pereira; LAPERRIÈRE, Hélène. Parâmetros e paradigmas em meta-avaliação: uma revisão exploratória e reflexiva. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 695-705, 2012.
18. FURTADO, Juarez Pereira; LAPERRIÈRE, Hélène; SILVA, Rogério Renato. Participação e interdisciplinaridade: uma abordagem inovadora de meta-avaliação. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 102, p. 468-481, jul./set. 2014.
19. GUERREIRO, Cátia Sá; FERRINHO, Paulo; HARTZ, Zulmira. Avaliação em saúde na República da Guiné-Bissau: uma meta-avaliação do Plano Nacional de Desenvolvimento Sanitário. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 118, p. 55-70, jan./mar. 2018.
20. HARTZ, Zulmira Maria de Araújo. Meta-avaliação da gestão em saúde: desafios para uma “nova saúde pública”. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, p. 832-834, abr. 2012.
21. HEDLER, Helga Cristina; TORRES, Cláudio Vaz. Meta-avaliação de Auditorias de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União. *RAC - Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 13, n. 3, p. 468-486, jul./ago. 2009.
22. NOGUEIRA, Renan Moreira; PORTO, Márcio de Souza. Sentidos da participação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): fragmentos de uma avaliação em profundidade. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, Fortaleza, v. 10, n. 24, p. 128-141, jul./dez. 2023.
23. OLIVEIRA, Breynner Ricardo De. Avaliar desde a América Latina e a Contra Hegemonia no Campo da Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, Fortaleza, v. 1, n. Janeiro/Junho no 15, p. 50-65, 2019. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/41547>.
24. PINTO, Rodrigo S.; MELLO, Simone P. T. de; MELO, Pedro A. Meta-avaliação: uma década do Processo de Avaliação Institucional do SINAES. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 21, n. 1, p. 117-142, mar. 2016.
25. SILVA, M. O. D. S. E. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M. O. D. S. E. *Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. São Paulo: Veras Editora, 2013. p. 19-108.
26. ZIMMERMANN, Melissa Maria de Souza; ALVES, Lourdes. Proposta de instrumento de meta-avaliação da autoavaliação institucional na educação superior. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 27, n. 3, p. 549-569, 2022.

A Política de Gestão e Preservação de Documentos Arquivísticos Digitais do Estado do Rio Grande do Sul na perspectiva das recomendações para a elaboração de políticas de preservação digital

- **Cássio Felipe de Oliveira Pires**
Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: cassio-pires@spgg.rs.gov.br
- **Carla Vargas Segatto**
Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: carla-segatto@spgg.rs.gov.br
- **Vinícius Oliveira Braz Deprá**
Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: vinicius-depra@spgg.rs.gov.br
- **Grazieli Testa**
Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: grazieli-testa@spgg.rs.gov.br

Resumo

O presente artigo interpreta a Política de Gestão e Preservação de Documentos Arquivísticos Digitais do Estado do Rio Grande do Sul (PGPD/RS), instituída pelo Decreto Estadual nº 58.613, de 2026, a partir de características e temas identificados em recomendações para a elaboração de políticas de preservação digital (PPDs). O estudo revisita a análise comparativa de três recomendações produzidas pelo Arquivo Nacional (AN), pelos National Archives do Reino Unido (NA-UK) e pela Digital Preservation Coalition (DPC), realizada em trabalho preliminar (Segatto et al., 2025), e verifica como essas recomendações se refletem no texto do decreto gaúcho. A metodologia adota abordagem predominantemente qualitativa, centrada na análise documental e comparativa, complementada por aspecto quantitativo relativo à recorrência das recomendações. Os resultados revelam convergência em pontos estruturantes — definição de escopo, princípios e diretrizes, e ciclos de revisão — e demonstram que o Decreto nº 58.613/2026 incorpora as principais recomendações identificadas, incluindo a definição de atribuições e responsabilidades, o compromisso institucional com a preservação digital, a relação com outras normas e a consideração do contexto institucional. Conclui-se que a PGPD/RS alinha-se a boas práticas nacionais e internacionais, posicionando o Rio Grande do Sul entre os estados brasileiros com marco normativo específico para a preservação digital de documentos arquivísticos. O estudo contribui para subsidiar o aprimoramento da política no âmbito do Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul (SIARQ/RS).

Palavras-chave: Preservação Digital; Política de Preservação Digital; Política Pública Arquivística; Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul (APERES); Política de Gestão e Preservação de Documentos Arquivísticos do Estado do Rio Grande do Sul (PGPD/RS).

1. INTRODUÇÃO

A preservação digital é um dos desafios centrais da gestão da informação na contemporaneidade. A dependência crescente de documentos em formato digital por parte de governos, organizações e cidadãos torna imprescindível a formulação de políticas que garantam a autenticidade, a integridade e o acesso contínuo aos documentos arquivísticos ao longo do tempo. No âmbito da Arquivologia e da Ciência da Informação, a política de preservação digital (PPD) é reconhecida como instrumento normativo e estratégico indispensável para orientar ações de preservação de longo prazo.

O presente estudo revisita a análise preliminar de três recomendações para elaboração de PPDs (Segatto *et. al.*, 2025) com a finalidade de interpretar a Política de Gestão e Preservação de Documentos Arquivísticos Digitais do Rio Grande do Sul (PGPD/RS) a partir de características identificadas nessas recomendações. As recomendações foram produzidas por três instituições de referência: o Arquivo Nacional (AN), os National Archives do Reino Unido (NA-UK) e a Digital Preservation Coalition (DPC). Esses três documentos têm a finalidade comum de orientar organizações na produção de suas PPDs.

No Brasil, identificou-se três estados que têm documentos específicos direcionados à PPD: São Paulo (2022), Espírito Santo (2023) e Rio Grande do Sul (2026). A primeira chama-se “Política de Gestão e Preservação de Documentos Digitais” (PGPDD-SP). A segunda, “Política de Preservação Digital do estado do Espírito Santo” (PPDig@ES). E, a terceira, “Política de Gestão e Preservação de Documentos Arquivísticos Digitais (PGPD/RS)”. As três propostas apresentam diferenças significativas em relação à extensão, estrutura e conteúdos. Além destas, o estado de Minas Gerais publicou uma “Política de Preservação de Documentos” (2021), que incluiu o tema da preservação digital. Entretanto, trata-se de norma que abrange diferentes assuntos concernentes à gestão, preservação e acesso a documentos arquivísticos.

Em recente estudo, Santos e Grácio (2024) listaram treze políticas de preservação digital de instituições brasileiras, incluindo universidades, fundações, o Superior Tribunal de Justiça e a Câmara dos Deputados, entre outras. No entanto, de governos estaduais, consta na lista apenas a referida política do Espírito Santo, publicada em 2023. O mesmo estudo analisa

características e abordagens em comum nas políticas, identificando desafios e tendências que permeiam o cenário nacional.

Considerando a diversidade de conteúdos e formas das PPDs, é possível afirmar que todas são igualmente válidas e relevantes para as finalidades de uma PPD? Existem critérios para incluir determinado tópico em uma norma cuja definição e finalidades dependem do arcabouço teórico utilizado e dos objetivos da organização responsável? A partir desses questionamentos, o presente estudo propõe-se a responder o seguinte problema de pesquisa: como as recomendações analisadas se refletem no Decreto Estadual nº 58.613, de 2026, que instituiu a PGPD/RS?

A experiência retratada neste artigo situa-se no estado do Rio Grande do Sul, mais especificamente no âmbito de atuação do Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul (APERS), instituição que completa 120 anos em 2026 e, atualmente, é um departamento da Subsecretaria de Patrimônio do Estado (SPE) na Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG). O APERS é a autoridade arquivística central do Poder Executivo estadual e órgão central do Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul (SIARQ/RS), reorganizado pelo Decreto nº 52.808, de 18 de dezembro de 2015 (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

2. JUSTIFICATIVA

O presente estudo justifica-se, primeiramente, devido à própria polissemia do conceito de PPD na Arquivologia e na Ciência da Informação, que dificulta a definição do escopo e da abrangência que uma PPD deve assumir. Por exemplo, as “Diretrizes para implementação de Repositórios Arquivísticos Digitais Confiáveis (RDC-Arq)” definem PPD como “declaração escrita, autorizada pela gestão do repositório, que descreve a abordagem a ser adotada pelo repositório para a preservação dos objetos por ele custodiados [...]” (CONARQ, 2023, p. 9). Esta é uma tradução literal do termo “preservation policy” que consta no Glossário da prática recomendada Audit and Certification of Trustworthy Digital Repositories (ACTDR) (CCSDS, 2024a).

Por outro lado, as “Recomendações para Política de Preservação Digital” do Arquivo Nacional (2019, p. 4), definem PPD como:

instrumento institucional por meio do qual os órgãos e entidades definem sua visão sobre a preservação desses documentos, abrangendo princípios gerais, diretrizes e responsabilidades, que orientem a elaboração de programas, projetos, planos e procedimentos, com vistas à preservação e acesso a documentos arquivísticos digitais autênticos.

Ainda no âmbito de documentos nacionais, o “Glossário de Documentos Arquivísticos Digitais” do CONARQ (2020) não contém o termo “política de preservação digital”, o que evidencia a lacuna terminológica existente. Além disso, as diferenças substanciais entre a PGPDD-SP e a PPDig@ES e a diversidade de políticas no levantamento de Santos e Grácio (2024) evidenciam a necessidade de investigar o que instituições de referência recomendam para uma PPD em termos de forma e de conteúdo.

Além da questão bibliográfica e conceitual, o estudo justifica-se no fato de que o Rio Grande do Sul, até a publicação do Decreto Estadual nº 58.613, de 2026, não dispunha de um instrumento normativo específico para a preservação digital de documentos arquivísticos. A ausência de uma política estadual representava uma lacuna crítica, considerando o volume crescente de documentos produzidos em formato digital e a necessidade de garantir a preservação da memória da sociedade e do estado, entre outras razões.

O Brasil, embora tenha avançado nesse quesito nos últimos anos, ainda conta com um número reduzido de políticas formalizadas. O levantamento de Santos e Grácio (2024) evidencia essa lacuna ao identificar apenas treze PPDs em instituições brasileiras, das quais a maioria está concentrada em universidades e órgãos do Poder Judiciário. A existência de apenas duas políticas estaduais específicas até 2023 (São Paulo e Espírito Santo) demonstra a necessidade de ampliar o debate sobre PPDs no âmbito dos governos estaduais.

No Rio Grande do Sul, o contexto pós-enchentes de maio de 2024, que afetou severamente o patrimônio documental no estado, reforçou a urgência da digitalização e da preservação digital como estratégias de salvaguarda de documentos públicos, indispensáveis à tomada de decisão e à garantia de direitos do cidadão. Nesse cenário, a análise comparativa de recomendações internacionais e nacionais para PPDs torna-se instrumental para conhecer e compreender práticas

recomendadas, permitindo evidenciar as relações entre estas e o decreto que instituiu a PGPD/RS. Os resultados dessa análise podem, ainda, subsidiar o aprimoramento da política estadual, considerando que o próprio decreto prevê ciclos de revisão para cronograma, objetivos específicos e metas do Programa ArqDigital e que o CGSIARQ, instância colegiada do SIARQ/RS, constitui foro adequado para apreciação de ajustes normativos.

3. OBJETIVOS

O objetivo geral do estudo é interpretar a Política de Gestão e Preservação de Documentos Arquivísticos Digitais do Rio Grande do Sul (PGPD/RS), instituída pelo Decreto Estadual nº 58.613, de 2026, a partir de características e temas identificados em recomendações para a elaboração de políticas de preservação digital.

Os objetivos específicos são:

- revisitar e aprofundar a análise comparativa de recomendações para elaboração de PPDs produzidas pelo Arquivo Nacional (AN), pelo National Archives (NA-UK) e pela Digital Preservation Coalition (DPC), realizada em estudo preliminar (Segatto et al., 2025), identificando características e temas recorrentes nessas recomendações;*
- verificar como as recomendações analisadas se refletem no texto do Decreto Estadual nº 58.613/2026;*
- contribuir para subsidiar o aprimoramento da PGPD/RS no âmbito do Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul (SIARQ/RS).*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A preservação digital, enquanto campo de estudo e prática, consolidou-se nas últimas décadas como resposta às vulnerabilidades da informação registrada em meio digital. Diferentemente dos suportes analógicos, os documentos digitais estão sujeitos à obsolescência tecnológica, à degradação de mídias de armazenamento, à dependência de softwares específicos para sua interpretação, entre diversos outros riscos de origem técnica e organizacional. A problemática da preservação digital acumula décadas de produção e debates no meio acadêmico (Thibodeau, 2002; Hedstrom, 1997).

O modelo de referência Open Archival Information System (OAIS), normatizado pela ISO 14721:2012 (CCSDS, 2024b), fornece o arcabouço funcional para repositórios digitais confiáveis, incluindo as funções de ingestão, armazenamento, gestão de dados, administração, planejamento de preservação e acesso. Além disso, a prática recomendada ACTDR (CCSDS, 2024a) fornece os requisitos para determinar a confiabilidade de um repositório auditável. Na Arquivologia, o modelo OAIS é complementado por normas como as Diretrizes para implementação de Repositórios Arquivísticos Digitais Confiáveis (RDC-Arq), do CONARQ (2023), e por padrões e boas práticas internacionalmente reconhecidos, como a implementação de metadados PREMIS (Preservation Metadata: Implementation Strategies) e do padrão BagIt (Kunze *et al.*, 2018), que define os elementos de informação necessários para apoiar a preservação digital.

A noção de “política”, no contexto institucional, remete a um instrumento de alto nível que estabelece princípios, diretrizes e compromissos para orientar ações em determinada área. Uma política de preservação digital, portanto, não se confunde com um plano operacional ou um manual de procedimentos: ela define o “quê” e o “por quê”, delegando o “como” a instrumentos subordinados. As “Recomendações para Política de Preservação Digital” do Arquivo Nacional (2019) alinham-se a essa perspectiva ao definir PPD como instrumento institucional que abrange princípios gerais, diretrizes e responsabilidades.

Dappert e Farquhar (2009) argumentam que a preservação digital deve considerar as perspectivas das diversas partes interessadas envolvidas, uma vez que a significância dos objetos digitais é determinada pelo contexto de uso e pelas necessidades dos usuários. Esta perspectiva é particularmente relevante para a elaboração de PPDs governamentais, nas quais as partes interessadas incluem não apenas gestores e técnicos, mas também cidadãos, pesquisadores e órgãos de controle.

A ACTDR (CCSDS, 2024a), como dito, estabelece critérios de auditoria para a confiabilidade do repositório, a existência de política de preservação como requisito para a confiabilidade de um repositório digital. No modelo dessa norma, os repositórios têm um Plano Estratégico de Preservação [*Preservation Strategic Plan*], uma Política de Preservação [*Preservation Policy*] e um Plano de Implementação de

Preservação [*Preservation Implementation Plan*]. A primeira declara como a missão será cumprida, **em termos gerais**, com objetivos e metas. A segunda declara as abordagens que serão utilizadas para atingir o plano estratégico. A terceira, por sua vez, traduz o conteúdo das primeiras em serviços que devem ser implementados pelo repositório.

Essas relações entre os termos apresentados por ACTDR são um modelo abstrato que, “na realidade, pode resultar em diferentes documentos, uma distribuição diferentes de assuntos entre os documentos, diferentes nomes de documentos etc” (CCSDS, 2024a, p. 1-4). Portanto, na prática, não se espera a publicação de três documentos institucionais exatamente com estes nomes, mas o cumprimento desses requisitos indicados no modelo documental abstrato.

5. METODOLOGIA

O estudo adota uma abordagem predominantemente qualitativa, centrada na análise documental e comparativa entre as recomendações para elaboração de PPDs. Apesar da predominância qualitativa, considera-se um aspecto quantitativo, que é a recorrência da recomendação, isto é, em quantos documentos analisados consta determinada recomendação. Na presente abordagem, trata-se de um indicativo não determinante da relevância da recomendação, pois o contexto e a perspectiva das partes interessadas são fatores indispensáveis (DAPPERT; FARQUHAR, 2009).

Os objetivos do estudo são explicativos e aplicados. Primeiramente, a investigação visa a explicar a recorrência de determinadas características e temas em PPDs. Em segundo lugar, busca aplicar os conhecimentos adquiridos por meio da análise comparativa entre recomendações nos subsídios para elaboração de uma PPD do estado do Rio Grande do Sul. Portanto, os procedimentos predominantes são de pesquisa documental em recomendações técnicas elaboradas por instituições de referência na área de arquivos e/ou de preservação digital e, também, no próprio texto do Decreto nº 52.808, de 18 de dezembro de 2015.

A primeira etapa do estudo consistiu em um levantamento de documentos que fundamentam a pesquisa, resultando na análise de uma amostra de três recomendações. No caso do AN, trata-se das “Recomendações para Política de Preservação Digital” (Arquivo Nacional, 2019). O documento do NA-UK é o

“Digital Preservation Policies: Guidance for archives” (The National Archives, 2011). A recomendação do DPC é o “Digital Preservation Policy Toolkit” (Digital Preservation Coalition, 2023). Com base nessa primeira amostra de recomendações, realizou-se, na segunda etapa, uma comparação entre as características e temas para constar em PPDs de acordo com cada uma dessas instituições de referência.

Nos casos dos documentos do AN (2019) e do NA-UK (2011), a integralidade dos documentos foi considerada, pois em diversas seções há excertos que são recomendações para PPDs. Os procedimentos para elaboração (“how-to”), no entanto, não são objeto deste estudo, somente recomendações sobre conteúdo e forma da PPD. No que diz respeito ao guia do DPC (2023), o estudo abarcou as seções “What Makes a good digital preservation policy?” e “Template for building a preservation policy”. O NA-UK e o DPC mencionam aspectos “opcionais”, que não foram considerados na presente análise, à exceção do “caráter aspiracional” da PPD, que é uma recomendação opcional do NA-UK.

Destaca-se que somente o documento do DPC não é elaborado por uma instituição arquivística e não tem como público-alvo especificamente arquivos, diferentemente das outras duas. Observa-se este aspecto na análise das recomendações, pois não se pode esperar que as recomendações do DPC abordem temas caros à Arquivologia, tais como a credibilidade do documento arquivístico digital (InterPARES, 2025).

Na terceira etapa, que constitui a ampliação metodológica deste artigo em relação ao resumo expandido

que lhe deu origem, os resultados da análise comparativa foram confrontados com o texto do Decreto Estadual nº 58.613, de 2026, que instituiu a PGPD-RS. Nessa etapa, buscou-se verificar em que medida as recomendações identificadas como recorrentes e relevantes foram efetivamente incorporadas ao texto normativo do Rio Grande do Sul, analisando-se a correspondência entre recomendações e dispositivos do decreto. A análise considerou tanto a presença explícita de temas quanto a sua transposição conceitual, uma vez que a redação legislativa pode expressar uma recomendação por meio de termos ou dispositivos que não são idênticos àqueles empregados nos documentos técnicos.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados são apresentados em duas partes. Na primeira, revisita-se a análise comparativa das recomendações do AN, do NA-UK e do DPC, que resultou na identificação de 23 recomendações de características e conteúdos para PPDs (Segatto *et al.*, 2025). Na segunda, discute-se relações dessas recomendações com o texto do Decreto Estadual nº 58.613/2026.

6.1 Análise comparativa das recomendações

O Quadro 1 apresenta um comparativo entre as recomendações do AN, do NA-UK e da DPC. A coluna da esquerda, intitulada “Recomendação”, organiza as características e temas preconizados. As colunas com os nomes de cada instituição indicam se determinada característica ou tema consta na respectiva recomendação.

QUADRO 1 – Recomendações para elaboração de PPDs

Recomendação	AN	NA-UK	DPC
Acesso amplo à publicação		X	
Atribuições, papéis ou responsabilidades	X	X	
Ciclos de revisão	X	X	X
Concisão			X
Definição do objeto, escopo, finalidade ou abrangência da PPD	X	X	X
Estruturação lógica			X
Justificativa da organização para empreender na preservação digital		X	
Imprescritibilidade	X		
Neutralidade tecnológica	X		
Princípios gerais e diretrizes	X	X	X
Preservação de todos os componentes do documento arquivístico digital	X		

Recomendação	AN	NA-UK	DPC
Foco nas características do documento arquivístico digital	X		
Definições baseadas nas necessidades do negócio	X		X
Uso de sistemas de gestão e preservação	X		
Definição de critérios de sucesso em relação à preservação digital		X	
“Quando” e “como” fazer avaliação de documentos arquivísticos digitais		X	
Identificação de estratégias de preservação digital		X	
Indicação de normas a serem observadas na estratégia de preservação		X	
Estabelecimento de compromisso da organização com a preservação digital		X	X
Público-alvo: partes envolvidas na preservação digital		X	
Linguagem simples ou evitar excesso de linguagem técnica		X	X
Relação com outras políticas e documentos da instituição		X	X
Pesquisa e análise do contexto institucional		X	X

Fonte: Segatto et al. (2025).

Em Segatto *et al.* (2025), apresentou-se o Quadro 1 reunindo 23 recomendações de características do documento ou de conteúdos de uma PPD, extraídas de um ou mais documentos de recomendações. A análise do quadro revela sete recomendações recorrentes, isto é, que não são exclusivas de um dos documentos. Destas sete, três recomendações constam expressamente nos três documentos, que afirmam que uma PPD deve ter: definição de abrangência, escopo ou finalidade; ciclo de revisão; e princípios ou diretrizes.

Além disso, destacaram-se os seguintes aspectos no trabalho supracitado:

- *A recorrência de uma recomendação não implica, automaticamente, maior relevância, pois o contexto institucional pode ser definidor para a pertinência de cada recomendação;*
- *A definição de escopo, objeto, abrangência ou finalidade é conteúdo obrigatório de toda norma, cuja ausência pode comprometer a eficácia normativa; no caso do AN, o objeto é especificamente o “documento arquivístico digital”;*
- *A presença de princípios e diretrizes é essencial para que a política cumpra sua função de direcionar normas subordinadas; o compromisso institucional com a preservação digital, recomendado pelo NA-UK e pelo DPC, pode figurar como um desses princípios;*
- *A relação com outras políticas e normas da instituição é recomendada pelo DPC e pelo NA-UK;*
- *Os ciclos de revisão são imprescindíveis para manter a política atualizada frente à evolução tecnológica, e*

o DPC recomenda, adicionalmente, um mecanismo claro para absorver contribuições dos stakeholders;

- *O caráter aspiracional da PPD, recomendação opcional do NA-UK, permite alinhar a política a uma visão estratégica de longo prazo.*

6.2 Reflexão das recomendações no Decreto Estadual nº 58.613/2026

No contexto do estado do Rio Grande do Sul e nos outros estados, a elaboração de PPDs enfrenta desafios adicionais relacionados à heterogeneidade dos níveis de maturidade tecnológica, à limitação de recursos humanos especializados e à fragmentação do arcabouço normativo. A existência de múltiplos órgãos produtores de documentos digitais, cada qual com sistemas e processos próprios, reforça a relevância do caráter abrangente e coordenador da política de preservação digital, capaz de harmonizar práticas sob um conjunto de princípios e de diretrizes superiores. A função da autoridade arquivística central, nesse cenário, reveste-se de particular importância como instância articuladora e normatizadora.

Embora a política de preservação digital e a de gestão documental sejam instrumentos distintos, ambas compartilham objetivos comuns, por exemplo, garantir que os documentos arquivísticos estejam disponíveis, íntegros e acessíveis ao longo do tempo. A integração entre a gestão documental e a preservação digital é indispensável para que os documentos sejam adequadamente classificados, avaliados e descritos antes de sua submissão a um repositório arquivístico digital. A própria nomenclatura da PGPD-RS, ao

incluir “gestão e preservação”, reflete essa compreensão integrada, também presente na PGPDD-SP.

O Decreto Estadual nº 58.613/2026, que instituiu a PGPD-RS, tem como instância executora o Programa de Gestão e Preservação de Documentos Digitais do RS (ArqDigital), responsável pela implementação de um Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD) e de um Repositório Arquivístico Digital Confiável para o Poder Executivo estadual.

No que se refere à **definição de escopo, objeto e finalidade**, o decreto delimita claramente o seu objeto ao definir a abrangência da política para os documentos arquivísticos digitais produzidos e recebidos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual. A própria denominação da política – “Política de Gestão e Preservação de Documentos Arquivísticos Digitais” – evidencia a delimitação do escopo, convergindo com a recomendação mais recorrente nos três documentos analisados. Alinha-se, também, com a perspectiva do AN, que foca especificamente no “documento arquivístico digital” como objeto da política.

Quanto aos **princípios e diretrizes**, o decreto estabelece os fundamentos norteadores da política, contemplando, entre outros, a garantia de autenticidade, integridade, confiabilidade e acessibilidade dos documentos arquivísticos digitais. Esses princípios dialogam com as recomendações das três instituições analisadas e, ao mesmo tempo, refletem conceitos centrais da Diplomática Contemporânea e do projeto InterPARES, particularmente no que diz respeito à credibilidade e à autenticidade do documento digital. As diretrizes do decreto fornecem orientações de alto nível para a condução das ações de gestão e preservação, funcionando como referência para normas complementares.

Em relação às **atribuições, papéis e responsabilidades**, o decreto designa as competências dos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual no âmbito da PGPD-RS, com destaque para o papel do APERS como autoridade arquivística central e coordenador da política, e para as funções do Comitê Gestor do Sistema Estadual de Arquivos (CGSIARQ). Essa distribuição de responsabilidades atende à recomendação presente nos documentos do AN e do NA-UK.

No tocante aos **ciclos de revisão**, o decreto prevê mecanismos de revisão periódica para ato normativo que deverá estabelecer objetivos específicos, metas

e cronograma do ArqDigital, atendendo à recomendação dos três documentos analisados. A previsão de revisão periódica é particularmente relevante no contexto sul-rio-grandense, dado que a política inicia sua implementação em um momento de transformação digital acelerada na administração pública estadual. Cabe destacar que a recomendação do DPC sobre a existência de um mecanismo claro para contribuições de partes interessadas encontra correspondência no papel atribuído ao CGSIARQ, que funciona como uma instância colegiada para a discussão e aprimoramento das políticas arquivísticas estaduais.

A **relação com outras políticas e normas**, recomendada pelo DPC e pelo NA-UK, também se verifica no decreto, que situa a PGPD-RS no contexto mais amplo do SIARQ/RS e das demais normas arquivísticas vigentes no estado e no país. O decreto faz referência à legislação (Lei nº 8159/1991) e ao Decreto Estadual nº 52.808/2015, que organizou o SIARQ/RS.

No que se refere ao **compromisso institucional** com a preservação digital, recomendado pelo NA-UK e pelo DPC, o próprio ato de instituição da política por decreto governamental constitui a mais alta expressão de compromisso no âmbito do Poder Executivo estadual. A formalização por meio de decreto confere força normativa e caráter vinculante à política, distinguindo-a de documentos meramente orientativos. Ao estabelecer a necessidade de ato normativo que contemple mecanismos de revisão, a PGPD/RS concilia o **compromisso institucional** aos **ciclos de revisão**, mantendo em decreto um núcleo de princípios e objetivos, ao mesmo tempo em que possibilita um detalhamento por meio de outras normativas.

A definição de que a política se fundamenta nas **necessidades do negócio**, ou seja, nas funções administrativas do Estado, pode ser percebida, por exemplo, nos objetivos enunciados pelo decreto, que vinculam a preservação digital à eficiência administrativa, à segurança jurídica e ao acesso contínuo à informação pública. Essa ênfase converge com a recomendação do AN e do DPC sobre a necessidade de que as definições da PPD estejam ancoradas nas necessidades do negócio ou na missão institucional.

Quanto à recomendação do AN sobre a **preservação de todos os componentes do documento arquivístico digital** e o **foco nas características do documento**, o decreto incorpora uma visão integrada que contempla não apenas o conteúdo informacional,

mas também os metadados e demais elementos necessários à comprovação da autenticidade e da integridade. Essa abordagem reflete a influência das diretrizes do CONARQ (2023)

No que concerne à **recomendação de uso de sistemas de gestão e preservação**, presente no documento do AN, o decreto estabelece que sua implementação se dá por meio do Programa ArqDigital. Como instrumento de política, o decreto não detalha aspectos operacionais de sistemas, mas fornece a fundamentação normativa que instrumentos complementares o façam no âmbito do ArqDigital.

Outras recomendações identificadas nas fontes internacionais, como a **concisão**, a **estruturação lógica** e o uso de **linguagem simples**, referem-se a características formais do documento, que no caso de um decreto segue convenções próprias da técnica legislativa. Entretanto, destaca-se que a redação do Decreto nº 58.613/2026 procura manter clareza e objetividade, além de trazer a definição dos conceitos utilizados no art. 3º, características que dialogam com o espírito dessas recomendações.

Merece menção, também, a questão do “**caráter aspiracional**”, abordada pelas recomendações do NA-UK. Embora o decreto, por sua natureza normativa, tenha caráter predominantemente prescritivo, é possível identificar elementos aspiracionais nos seus objetivos, na medida em que projeta uma visão de preservação digital de longo prazo para a Administração Pública do Estado. A própria criação do Programa ArqDigital denota uma perspectiva estratégica que transcende a regulamentação de procedimentos. Embora instituída pelo decreto, a PGPD/RS, como política, não precisa se restringir ao decreto: elementos de um “Plano Estratégico de Preservação” e de uma “Política de Preservação”, nas definições da ACTDR (CCSDS, 2024a), podem ser complementados (e oportunamente revisados) por meio de instrumentos elaborados no âmbito do ArqDigital.

A **análise do contexto institucional**, recomendada pelo NA-UK e pelo DPC, está implícita na própria concepção do decreto, que leva em consideração a estrutura organizacional do Poder Executivo do RS. O fato de estar inserida no SIARQ/RS e de abordar as competências dos órgãos (art. 7º) evidencia que o contexto institucional foi levado em consideração na formulação da norma, conforme preconizam as recomendações internacionais.

A síntese da análise permite afirmar que o Decreto Estadual nº 58.613/2026 incorpora as principais recomendações identificadas na análise comparativa. As recomendações unânimes (escopo, princípios/diretrizes e ciclos de revisão) estão presentes no decreto de forma explícita. Outras recomendações recorrentes (por exemplo, compromisso institucional, relação com outras normas, contexto institucional) também encontram correspondência no texto. Além disso, a recomendação de **imprescritibilidade**, exclusiva do documento do AN, também está representada nos princípios do decreto, reforçando o compromisso com a preservação dos documentos arquivísticos digitais permanentes.

7. CONCLUSÃO

A análise comparativa das recomendações evidencia que, embora exista uma diversidade de enfoques, há convergência em pontos estruturantes. A definição clara de **escopo, objeto ou finalidade**, a explicitação de **princípios e diretrizes**, bem como a previsão de **ciclos de revisão**, emergem como requisitos fundamentais para a consistência e efetividade de uma PPD, não apenas pela recorrência nas três recomendações examinadas, mas também por sua relevância para políticas institucionais em geral. Essas recomendações reforçam a ideia de que uma PPD deve funcionar como instrumento normativo e estratégico, capaz de orientar ações de preservação digital no longo prazo.

A simples recorrência de recomendações não deve ser entendida como hierarquia automática de relevância. O estudo considera que o contexto institucional exerce papel determinante, sobretudo quando se trata de alinhar a política à missão, às necessidades e às capacidades de uma organização. Nesse sentido, recomendações como a análise do **contexto institucional**, a **relação com outras políticas** e o **estabelecimento de compromissos explícitos** de preservação digital revelam-se igualmente essenciais, ainda que não apareçam de forma unânime entre os documentos analisados.

A confrontação dos resultados da análise de Segatto *et al.* (2025) com o Decreto Estadual nº 58.613/2026 demonstra que a PGPD-RS incorpora recomendações identificadas, alinhando-se a boas práticas internacionais e a normas nacionais de referência. O decreto representa um avanço significativo no

cenário brasileiro de PPDs estaduais, posicionando o Rio Grande do Sul na vanguarda dos estados que dispõem de marco normativo específico para a preservação digital de documentos arquivísticos.

Verifica-se, portanto, que os resultados obtidos a partir deste estudo contribuem para o aprimoramento da PPD do Estado do Rio Grande do Sul, sob a coordenação do APERS. Além de indicar quais conteúdos são estruturantes, o estudo aponta a importância de se prever mecanismos de revisão que contemplem

instâncias colegiadas, como o CGSIARQ, fortalecendo a legitimidade e a efetividade da política.

Recomenda-se, para estudos futuros, a ampliação da amostra para incluir recomendações de outros países e instituições, bem como a análise comparativa entre PPDs estaduais brasileiras, de modo a identificar convergências e divergências no âmbito nacional. Adicionalmente, o acompanhamento da implementação efetiva da PGPD-RS constituirá importante campo para pesquisas.

8. Referências

1. ARQUIVO NACIONAL. Recomendações para elaboração de política de preservação digital. [S.l.: s.n.], 2019. Disponível em: https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/servicos/gestao-de-documentos/orientacao-tecnica-1/recomendacoes-tecnicas-1/politica_preservacao_digital.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.
2. CCSDS. Audit and Certification of Trustworthy Digital Repositories. Washington, D.C.: CCSDS Secretariat, 2024a. Disponível em: https://ccsds.org/wp-content/uploads/gravity_forms/5-448e85c647331d9cbaf66c096458bdd5/2025/01/652x0m2.pdf. Acesso em: 13 set. 2025.
3. CCSDS. Reference Model for an Open Archival Information System (OAIS). Washington, D.C.: CCSDS Secretariat, 2024b. Disponível em:
4. CONARQ. Diretrizes para implementação de repositórios arquivísticos digitais confiáveis. 2ª versão. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/resolucoes-do-conarq/Diretrizes_certificacao_rdc_arq_2023_12_12.pdf. Acesso em: 13 set. 2025.
5. CONARQ. Glossário de Documentos Arquivísticos Digitais. 8ª versão. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/conarq/pt-br/assuntos/camaras-tecnicas-setoriais-inativas/camara-tecnica-de-documentos-eletronicos-ctde/glosctde_2020_08_07.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.
6. DAPPERT, Angela; FARQUHAR, Adam. Significance is in the Eye of the Stakeholder. Proceedings of the 13th European Conference on Research and Advanced Technology for Digital Libraries. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, 2009, p. 297–308. Disponível em: https://www.planets-project.eu/docs/papers/Dappert_SignificantCharacteristics_ECDL2009.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.
7. DIGITAL PRESERVATION COALITION. Digital Preservation Policy Toolkit. Version 2. 2023. Disponível em: <https://www.dpconline.org/digipres/implement-digipres/policy-toolkit>. Acesso em: 30 set. 2025.
8. HEDSTROM, Margaret. Digital Preservation: A Time Bomb for Digital Libraries. Computers and the Humanities, [s. l.], v. 31, n. 3, p. 189–202, 1997.
9. ESPÍRITO SANTO. Política de preservação digital. 2023. Disponível em: <https://proged.es.gov.br/Media/Proged/Publicacoes%20Tecnicas/Pol%C3%ADtica-Preserva%C3%A7%C3%A3o%20Digital.pdf>. Acesso em: 14 set. 2025.
10. InterPARES. The InterPARES 2 Project Dictionary. 2025. Disponível em: http://www.interpares.org/ip2/ip2_term_pdf.cfm?pdf=dictionary. Acesso em: 30 set. 2025.
11. KUNZE, John A. et al. The BagIt File Packaging Format (V1.0). [S. l.]: RFC Editor, 2018. Disponível em: <https://www.rfc-editor.org/info/rfc8493>. Acesso em: 06 abr. 2026.
12. RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 52.808, de 18 de dezembro de 2015. Reorganiza o Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul – SIARQ/RS. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 21 dez. 2015. Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/diario?td=DOE&dt=2015-12-21&pg=3>. Acesso em: 1 set. 2025.

13. RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 58.613, de 2026. Institui a Política de Gestão e Preservação de Documentos Arquivísticos Digitais no Estado do Rio Grande do Sul – PGPD-RS. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2026.
14. SANTOS, Gildenir Carolino; GRÁCIO, José Carlos Abbud. Políticas de preservação digital no Brasil: um panorama do estado da arte. *Revista Brasileira de Preservação Digital*, Campinas: Universidade Estadual de Campinas, v. 5, e024006, p. 1–2, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/rebpred.v5i00.20185>.
15. SÃO PAULO (ESTADO). Política de Gestão e Preservação de Documentos Digitais. 2022. Disponível em: https://www.arquivoestado.sp.gov.br/uploads/publicacoes/livros/politica_de_gestao_e_preservacao_de_documentos_digitais.pdf. Acesso em: 14 set. 2025.
16. SEGATTO, Carla Vargas; DEPRÁ, Vinicius Oliveira Braz; PIRES, Cássio Felipe de Oliveira; POSE, Mirko Levis Gonçalves. Recomendações para a elaboração de Políticas de Preservação Digital: características e temas recorrentes. *Fórum de Estudos em Informação, Sociedade e Ciência*, [S. l.], v. 7, n. 1, 2026. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/feisc.2025.317>. Acesso em: 5 abr. 2026.
17. THE NATIONAL ARCHIVES. Digital Preservation Policies: Guidance for archives. 1ª ed. Richmond: The National Archives, 2011. Disponível em: <https://cdn.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/digital-preservation-policies-guidance-draft-v4.2.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.
18. THIBODEAU, Kenneth. Overview of Technological Approaches to Digital Preservation and Challenges in Coming Years. In: DOCUMENTATION ABSTRACTS, INC; COUNCIL ON LIBRARY AND INFORMATION RESOURCES (org.). *The state of digital preservation: an international perspective: conference proceedings*: Documentation Abstracts, Inc., Institutes for Information Science, Washington, D.C. April 24-25, 2002. Washington, D.C: Council on Library and Information Resources, 2002. p. 4–31. Disponível em: <https://www.clir.org/pubs/reports/pub107/>.

Além da Obrigação Legal: Como a automação e o design reinventaram a prestação de contas das ações governamentais

- **Luzyrama Ramos Maciel**

Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
E-mail: luzy.macielsplag@gmail.com

- **Bernardo Chaves da Silva**

Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
E-mail: bernardogovpe@gmail.com

Resumo

A administração pública contemporânea enfrenta o desafio de conciliar exigências legais de prestação de contas com a necessidade de uma comunicação transparente e acessível à sociedade. Em Pernambuco, a produção do Relatório de Gestão Social e do Relatório Anual de Ações de Governo (exigência da Lei Complementar Estadual nº 141/2009) esbarrava em processos manuais morosos e resultava em documentos técnicos extensos, de difícil compreensão e baixo apelo ao controle social. Para solucionar esse gargalo operacional e comunicacional, este artigo descreve a reestruturação desse fluxo sob a ótica da Nova Gestão Pública e do Design Science Research (DSR).

A intervenção consistiu na implementação de um sistema automatizado via linguagem Python — que reduziu consideravelmente o fluxo de elaboração do relatório — e na aplicação de técnicas de Design da Informação, Experiência do Usuário (UX), Leis da Gestalt e Revelação Progressiva, mitigando o atrito cognitivo e a fadiga informacional. Como resultado, além de um relatório em PDF estruturado e amigável, foi lançado um portal web interativo que georreferencia e territorializa as iniciativas prioritárias.

Os dados dos dois primeiros meses de uso validam a eficácia da plataforma, evidenciando um ótimo engajamento do cidadão, traduzido no expressivo tempo médio de navegação pelas camadas de informação. Conclui-se que a integração entre automação tecnológica e design transforma a prestação de contas: de um mero rito burocrático, o relato converte-se em um artefato dinâmico que fortalece a accountability e democratiza a informação para o efetivo controle social.

Palavras-chave: Prestação de contas; Design da Informação; Controle Social; Accountability; Design Science Research; Automação.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública contemporânea encontra-se inserida em um cenário global que exige constante reinvenção frente a uma sociedade hiperconectada e demandante por transparência. Esse imperativo reflete-se diretamente na Agenda 2030 da ONU, em especial no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 (ODS 16), que estabelece o desenvolvimento de instituições eficazes e a garantia do acesso público

à informação (metas 16.6 e 16.10). Em resposta a essas diretrizes e aos princípios da Parceria para Governo Aberto (OGP), observa-se uma transição paradigmática focada no monitoramento de resultados e na transparência. Na América Latina, plataformas reconhecidas internacionalmente, como o portal Transparencia Presupuestaria no México — que georreferencia investimentos e ações diretamente no território — ilustram como a prestação de contas

tem deixado de ser um mero rito burocrático para consolidar-se como um instrumento de valor público. Nesse contexto, a tecnologia atua como vetor estratégico. A automação de processos, a integração de dados e o design da informação surgem como soluções aplicadas para um problema crônico institucional: a necessidade de converter a complexidade dos dados governamentais em uma comunicação pública ágil, territorial e inteligível.

No cenário brasileiro, a internalização dessas diretrizes globais de Governo Aberto e *accountability* tem ocorrido por meio do amadurecimento progressivo de seu arcabouço legal e institucional. A partir do princípio constitucional da publicidade, o país avançou significativamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) e, de forma mais incisiva, com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que consolidou a transição da cultura do sigilo para a regra da transparência ativa. Mais recentemente, a promulgação da Lei de Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) estabeleceu a inovação, a automação e a prestação de serviços centrada no usuário como princípios da administração pública moderna. Contudo, a literatura nacional especializada aponta para um descompasso estrutural: o Brasil vivencia um hiato entre a robustez de suas exigências normativas e a capacidade operacional e tecnológica do Estado em cumpri-las de forma qualitativa. O desafio contemporâneo da gestão pública no país não consiste mais apenas em disponibilizar o dado bruto ou cumprir o rito formal de publicação de anexos extensos, mas sim em alcançar a “transparência clara”. Isto é, processar o alto volume informacional para que ele seja efetivamente consumido e utilizado pela sociedade como um verdadeiro instrumento de participação e controle social.

Alinhado a esse movimento nacional de aprimoramento institucional, o Estado de Pernambuco estabeleceu um robusto arcabouço normativo para o monitoramento e a avaliação de suas políticas públicas, fundamentado na Lei Complementar Estadual nº 141/2009. Este dispositivo legal instituiu o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo, estruturando, de forma interdependente, os sistemas de planejamento, administrativo, de controle interno e de controle social. É sob a égide desse modelo e do pilar de avaliação governamental que se impõe a obrigatoriedade da prestação de contas periódica, materializada na produção do Relatório de Gestão

Social, de periodicidade quadrimestral, e do Relatório Anual de Ações de Governo. Entretanto, a prática administrativa revelou que o cumprimento dessa exigência enfrentava severos gargalos operacionais e comunicacionais. Historicamente, a elaboração tempestiva desses documentos esbarrava em processos manuais de coleta e consolidação de dados, culminando em uma etapa de diagramação artesanal, morosa e suscetível a falhas. Esse cenário foi agravado em 2023 quando houve a interrupção do sistema de acompanhamento das ações governamentais, sendo necessária a coleta direta da informação em mais de 20 órgãos da administração direta. Somado a isso, o produto final consiste, via de regra, em documentos técnicos extensos, sem padronização de linguagem e forma, o que reforçava o afastamento do consumo da informação pelo cidadão e compromete o efetivo controle social almejado pela legislação.

Ao dissecar essa problemática sob a ótica da literatura especializada, observa-se que o desafio governamental em Pernambuco possuía uma dupla dimensão: uma gerencial e outra democrática. Do ponto de vista interno, a manutenção de rotinas operacionais onerosas, despadronizadas e de baixa escalabilidade — como a coleta manual de dados e a diagramação artesanal — contraria os preceitos fundamentais da Nova Gestão Pública. Conforme argumenta Bresser-Pereira (1996), a transição para uma administração gerencial exige a racionalização contínua dos recursos e a busca por eficiência, o que, no contexto contemporâneo, traduz-se na necessidade imperativa de automação de processos repetitivos para mitigar o desperdício de horas-homem. Do ponto de vista externo, a entrega de relatórios governamentais extensos e de difícil interpretação falha em seu propósito central de comunicação cidadã. Como alertam Pinho e Sacramento (2009), a verdadeira *accountability* não se concretiza pela mera disponibilização burocrática de dados, sendo imprescindível superar a barreira do tecnicismo para que a sociedade consuma a informação. É neste contexto que o Design da Informação emerge como ferramenta metodológica e estratégica. Segundo Pettersson (2002), essa disciplina vai muito além da estética visual, consistindo na estruturação, organização e tradução de dados complexos com o foco primário na cognição e na usabilidade do usuário. Quando o Estado negligencia essa estruturação informacional e publica documentos

ininteligíveis para o público leigo, ele produz uma ‘transparência opaca’, a qual inviabiliza o controle social efetivo e enfraquece a qualidade democrática e a prestação de contas defendidas por O’Donnell (1998).

Essa situação é fundamentada de forma ainda mais contundente pela Open Knowledge Brasil (OKBR). Em seu Índice de Dados Abertos para Cidades (edição 2023), a organização avaliou 111 conjuntos de dados distribuídos em 15 dimensões de políticas públicas nas 26 capitais brasileiras. O levantamento revelou um cenário generalizado de baixa disponibilidade e qualidade da informação no país: nenhuma capital alcançou os níveis ‘alto’ ou sequer ‘bom’ no ranking geral. Pelo contrário, 21 das 26 capitais avaliadas receberam a pior classificação (nível ‘opaco’). Mesmo os líderes do ranking, São Paulo e Belo Horizonte, não ultrapassaram a marca de 50% da pontuação máxima (com 48 e 47 pontos, respectivamente), atingindo a classificação ‘médio’. No contexto estadual, Recife, embora tenha ocupado a terceira posição nacional, atingiu apenas o nível ‘baixo’ (38 pontos). Os relatórios da OKBR destacam que um dos maiores gargalos estruturais do país é justamente a publicação de informações governamentais em formatos fechados. A prática de divulgar dados em extensos arquivos em PDF — especialmente em áreas centrais como Finanças e Administração Pública — complexifica o acesso a documentos que já possuem uma linguagem hermética, técnica e pouco amigável. Desse modo, embora o Estado cumpra o rito formal e legal de publicidade, essa estratégia exige retrabalho manual e inviabiliza o processamento automatizado, a extração de indicadores e a compreensão analítica pelo cidadão, enfraquecendo o efetivo controle social.

Diante desse cenário desafiador evidenciado pelos órgãos de controle, a reestruturação dos relatórios e a implantação de uma plataforma interativa de divulgação das ações governamentais representa uma iniciativa inovadora desenvolvida por servidores da Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco cujo objetivo principal é dar uma resposta tecnológica e gerencial para fortalecer o controle social. Lançada em fevereiro de 2026, este portal georreferenciado não apenas moderniza a divulgação dos relatórios previstos na LC nº 141/2009, mas atua como um divisor de águas na relação informacional entre o Estado e a sociedade.

A concepção e a implementação da plataforma configuram-se como o desenvolvimento de um artefato tecnológico inserido em um ambiente organizacional real, assumindo, neste primeiro momento, um caráter fortemente experimental, sob a ótica do Design Science Research (DSR). Com menos de dois meses de lançamento, o portal encontra-se em sua primeira versão, em uma fase inicial de povoamento informacional, já com perspectivas de incrementos estruturais. Em consonância com o ciclo iterativo de ‘construir e avaliar’ (build-and-evaluate) preconizado pela DSR, reconhece-se que a disponibilização do sistema não encerra a intervenção, mas inaugura uma etapa crucial de testes práticos. Por se tratar de um produto digital novo, emergem necessidades inerentes de avaliação contínua, garantindo que o artefato seja progressivamente refinado para mitigar o problema prático de comunicação pública para o qual foi desenhado.

A importância e relevância desta iniciativa estruturam-se em quatro eixos fundamentais:

- **Automação e eficiência operacional:** A implementação de um sistema em linguagem Python que consome planilhas estruturadas e diagrama os relatórios institucionais em questão de segundos, mitigando o histórico gargalo de trabalho manual;
- **Governança de Dados:** A utilização de mesma fonte de informação, garantindo que a mesma base de dados auditável alimente simultaneamente o documento formal e o portal público;
- **Design de Informação:** A simplificação e padronização semântica da estrutura da informação das ações proporcionando melhor entendimento das ações governamentais, aproximando cidadão e Estado;
- **Transparência territorializada e cidadã:** A transição de relatórios estáticos para um mapa interativo, permitindo que o usuário filtre as ações prioritárias diretamente no seu município.

Para compreender a concepção e o impacto desse ecossistema, o presente artigo tem como objetivo analisar o processo de reengenharia do relatório que culminou nesta plataforma. Estruturalmente, o trabalho abordará os referenciais teóricos aprofundando os conceitos da Nova Gestão Pública, Governo Aberto, *accountability* e transparência, e metodologias de,

como o design da informação, experiência do usuário (UX), princípios da gestalt e da revelação progressiva, e Design Science Research (DSR). Na sequência, os aspectos metodológicos e práticos detalham como a automação tecnológica viabilizou a esteira de dados e como as técnicas de design foram aplicadas para traduzir a complexidade burocrática para o público, em um ambiente de construir-avaliar. Por fim, são discutidos os resultados alcançados e os desafios contínuos para o avanço do controle social em Pernambuco.

2. JUSTIFICATIVA

A implementação deste projeto justifica-se, primeiramente, pela urgência em reestruturar um modelo analógico de prestação de contas governamental. A confecção dos relatórios consumia muitas horas-homem em rotinas de coleta de dados desestruturados e, sobretudo, em processos manuais de diagramação que estrangulavam os curtos prazos legais. A introdução da automação tecnológica, por meio do processamento de planilhas estruturadas via linguagem Python, resolveu esse gargalo ao gerar documentos diagramados em questão de segundos. Esse ganho expressivo de eficiência operacional não apenas mitigou os riscos de descumprimento de prazos e reduziu o desgaste da equipe, mas também garantiu uma verdadeira economicidade processual para o Estado. Com a eliminação do trabalho braçal e repetitivo, os servidores puderam redirecionar seus esforços da formatação estética para a análise qualitativa das informações disponibilizadas.

Em uma segunda dimensão, a justificativa estende-se ao aprimoramento comunicacional e democrático, materializado na criação do novo portal georreferenciado. O modelo anterior, fundamentado exclusivamente na publicação de extensos arquivos em PDF, entregava à sociedade documentos de difícil compreensão e criava um grave vácuo analítico: era praticamente impossível mensurar o alcance, o engajamento e o consumo real dessas informações pela população. A transição para uma plataforma web interativa não apenas traduz a complexidade burocrática em um formato acessível e visual, mas também supre essa lacuna estratégica ao permitir a rastreabilidade e a coleta de métricas de acesso. Dessa forma, torna-se viável ao Estado avaliar empiricamente se a política de transparência está alcançando seu público-alvo e quais políticas despertam maior interesse cívico,

consolidando uma evolução indispensável para a efetividade do controle social e do Governo Aberto.

3. OBJETIVOS

Diante da complexidade exposta e da necessidade imperativa de modernização da gestão pública, o objetivo geral deste artigo é descrever e analisar o processo de modernização na construção destes relatórios, demonstrando como a reengenharia de processos, aliada à automação tecnológica e ao design da informação, permitiu superar a desarticulação de dados, reduzir drasticamente o tempo de diagramação e ampliar o controle social através de um portal de transparência georreferenciado. O foco central da pesquisa reside em evidenciar a transição de um modelo burocrático e analógico para um ecossistema digital dinâmico, capaz de converter o rigor legal da prestação de contas exigida pela LC nº 141/2009 em valor público tangível e acessível para a sociedade.

Para o alcance desse propósito amplo, a investigação desdobra-se nos seguintes objetivos específicos, que mapeiam as fases operacionais e estratégicas da intervenção:

- **Mapear e reestruturar o fluxo informacional:** Demonstrar como a definição de parâmetros claros e processo definido e estruturado aumenta a eficiência da máquina pública;
- **Automatizar a geração de documentos:** Relatar a implementação da linguagem Python no processamento de dados, evidenciando a drástica redução do tempo de diagramação e a otimização dos recursos humanos;
- **Aplicar o design da informação:** Demonstrar como a estruturação e organização dos dados facilita a acepção da informação traduzindo a linguagem técnica para uma interface cidadã;
- **Ampliar e mensurar o controle social:** Discutir como a nova plataforma interativa não apenas facilita o acompanhamento das políticas públicas no território, mas também introduz a capacidade inédita de monitoramento do consumo dessas informações por meio de métricas de acesso.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Sob a ótica do referencial teórico-conceitual, a modernização das rotinas estatais fundamenta-se nos princípios da Nova Gestão Pública. Conforme

aponta Bresser-Pereira (1996), a transição da administração pública burocrática para a gerencial preconiza a adoção de práticas focadas na eficiência, eficácia e efetividade por meio de padronização, metas e melhoria de processos. Neste cenário, a racionalização dos gastos públicos abrange a otimização de recursos e a automação de processos repetitivos, gerando economicidade processual e mitigando o desperdício de horas-homem. Central para esta discussão é o fortalecimento do controle social através da transparência e da *accountability*, conceitos vitais para a qualidade da democracia (O'DONNELL, 1998). O conceito de Governo Aberto corrobora essa visão, sendo entendido como uma cultura de governança baseada em transparência, participação social, responsabilidade e inovação.

Entretanto, a literatura especializada alerta que a transparência não se resume à mera disponibilidade de dados brutos. Como discutem Pinho e Sacramento (2009), para que a *accountability* seja efetiva, é necessário superar a barreira da linguagem e do tecnicismo; relatórios excessivamente complexos e extensos tendem a não ser consumidos pela população. A transição de uma transparência puramente formal para uma transparência efetiva exige que os instrumentos de prestação de contas atuem como tradutores da complexidade estatal. Para isso, o Design da Informação emerge como uma disciplina funcional e estratégica. Conforme postula Pettersson (2002), o design da informação não deve ser compreendido como um adorno estético, mas como uma estruturação que visa otimizar a aquisição de conhecimento e a cognição do usuário.

A eficácia de artefatos de transparência digital repousa sobre o conceito de Revelação Progressiva (Progressive Disclosure). Este princípio de design dita que a informação deve ser apresentada em camadas, evitando o soterramento do usuário por dados excessivos em um primeiro contato. Academicamente, essa lógica é sintetizada pelo “Mantra da Busca de Informação Visual” de Shneiderman (1996): “Visão geral primeiro, zoom e filtro, depois detalhes sob demanda”. Ao aplicar esse modelo, a pulverização controlada do dado garante que a transparência não se torne um obstáculo à compreensão, mas um facilitador do controle social (NIELSEN, 2006).

Essa estruturação informacional é potencializada pela Experiência do Usuário (UX) e pela redução do

atrito cognitivo. Conforme postula Norman (2013), o design de uma interface deve fornecer “affordances” claras, ou seja, pistas visuais que indiquem como a informação deve ser consumida sem exigir esforço deliberado do usuário. O alto contraste e a estruturação adequada evitam a fadiga informacional, direcionando a “carga cognitiva” exclusivamente para a interpretação do dado. Segundo Garrett (2011), o sucesso de um produto digital depende de quão bem ele se alinha às expectativas e capacidades mentais de quem o utiliza, rompendo com a tradição da administração autorreferenciada.

A organização visual da informação apoia-se nas Leis da Gestalt, especificamente nos princípios da Proximidade e da Região Comum. De acordo com a teoria gestaltista, o cérebro humano tende a perceber elementos contidos dentro de uma mesma fronteira visual como um grupo unificado e relacionado (KOFFKA, 1935). Quando o cérebro se depara com informações logicamente agrupadas, ele ativa o processamento pré-atentivo, captando padrões visuais de forma quase instantânea e zerando a curva de aprendizado para novas informações. Ademais, a territorialização da informação por meio de visualizações espaciais atua como “ancoragem cognitiva”, transformando dados governamentais abstratos em impacto local tangível.

Por fim, o desenvolvimento metodológico dessas soluções tecnológicas e de interface na gestão pública é orientado pelo referencial de Design Science Research (DSR). A DSR foca na construção de conhecimento aplicado por meio da criação de artefatos (como sistemas, templates e portais) para resolver problemas organizacionais concretos, submetendo-os a um ciclo iterativo de “construir e avaliar” (build-and-evaluate) em ambiente real.

5. METODOLOGIA

Metodologicamente, este trabalho configura-se como um estudo de caso descritivo, com abordagem qualitativa, ênfase na análise de processos e de Design Science Research. O objeto de estudo é o fluxo de confecção dos relatórios de governo do Poder Executivo de Pernambuco e o desenvolvimento das ferramentas de transparência associadas. A coleta de dados baseou-se na análise documental das rotinas internas e na observação participante das atividades da equipe, comparando os cenários “antes

e depois” das intervenções de gestão e tecnologia. A narrativa técnica inicia-se com o mapeamento dos problemas críticos enfrentados no ano de 2023 (etapas, tempos, gargalos e dependências entre órgãos), na análise documental (versões de relatórios, templates e planilhas), definição de requisitos funcionais e de informação (campos mínimos por iniciativa prioritária e por indicador), padronização semântica do conteúdo (estrutura única por iniciativa prioritária), e desenvolvimento incremental de solução (extração do sistema de monitoramento para planilha; conversão automatizada da planilha em documento diagramado; e portal governamental com filtro geográfico). A avaliação do artefato ocorreu por métricas operacionais simples e verificáveis: tempo de ciclo por macro etapa (coleta, revisão, diagramação), redução de retrabalho, estabilidade do layout, e capacidade de reaproveitamento do mesmo input (planilha) para múltiplos canais (relatório e portal).

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Historicamente, os relatórios de gestão foram construídos em cima de uma proposta de linguagem mais aprofundada. O documento deve contemplar os indicadores e as ações governamentais. No entanto, o formato e conteúdo do produto são de governança da área que a produz, e por isso, os relatórios passaram por algumas remodelações. Não havia um padrão de linguagem e forma e os relatórios seguiram extensos. No entanto, a fonte de coleta da informação sempre se manteve: o sistema de acompanhamento das iniciativas ou metas prioritárias governamentais. Em 2023 o cenário que se apresentava era ainda mais desafiador: com a mudança de gestão houve a interrupção do sistema de acompanhamento das metas prioritárias e ausência de metas pactuadas naquele momento de transição. Consequentemente, a coleta e sistematização das informações sofreram uma desarticulação profunda.

Diante do contexto duas dificuldades estruturais instalaram-se: a primeira, de ordem operacional, referia-se à dificuldade de produzir relatórios extensos em prazos exíguos com uma equipe reduzida; a segunda, de ordem comunicacional, corroborando a visão de Pinho e Sacramento (2009), era a percepção de que os documentos não eram consumidos pela sociedade devido à sua extensão e linguagem hermética. Neste íterim, ocorreu o planejamento

governamental, sendo pactuadas as iniciativas prioritárias que deveriam constar nos relatórios.

Passado esse primeiro ano de “choque de gestão”, o ano de 2024 marcou o início da reestruturação do relatório. No primeiro momento, foi realizada uma nova curadoria de indicadores e uma padronização das informações a serem disponibilizadas. Estabeleceu-se para os indicadores os campos da carteira que seriam divulgados:

- *Nome do indicador* – Nome oficial do indicador;
- *Descrição* – Detalhamento sucinto do que o indicador afere;
- *ODS* – O objetivo de desenvolvimento sustentável (ODS) que se vincula o indicador;
- *Polaridade* - Define a direção de sucesso do indicador, estabelecendo se é melhor que o seu valor seja o maior possível (positiva), o menor possível (negativa) ou mantido próximo a uma meta específica;
- *Periodicidade* - Frequência regular de tempo na qual os dados são coletados;
- *Fonte* – Instituição que apresenta o dado, sendo a fonte de coleta da informação apresentada no relatório;
- *Gráficos* - de série histórica e os de comparabilidade a nível nacional, quando disponíveis;
- *Resumo textual* - Breve resumo sobre os dados apresentados no gráfico para melhor entendimento do leitor.

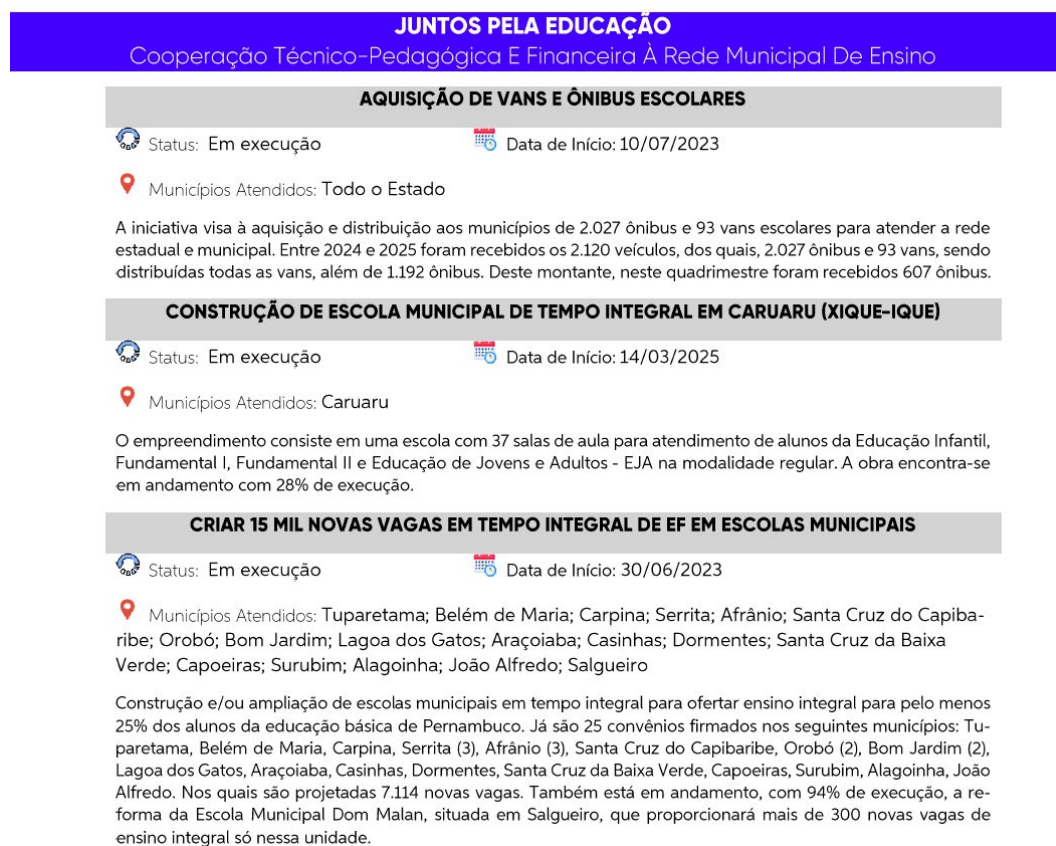
Para o âmbito das iniciativas prioritárias, elas são agrupadas nos respectivos programas e ações orçamentárias vinculados à estrutura programática vigente, sendo assim cada uma passaria a ter a mesma estrutura informacional:

- *Nome* – Nome que a iniciativa prioritária se apresenta;
- *Status* – ‘Concluída’ ou ‘Em execução’. Nos relatórios só são apresentadas as ações finalizadas no período de aferição do relatório ou aquelas em andamento que já tiveram um edital publicado ou elemento semelhante que publicize a ação;
- *Marco temporal* - Data de início para as iniciativas ‘Em execução’ ou data de término para as iniciativas ‘concluídas’;
- *Municípios atendidos* – Representa o universo do alcance desta ação no Estado de Pernambuco, ou seja, o(s) município(s) no qual a ação está sendo executada;

- *Detalhamento - Resumo sucinto do planejamento da ação, apresentação do resultado acumulado desde o início da execução da ação e recorte com*

o resultado do período avaliado no relatório (quadrimestral ou anual).

FIGURA 1 – Estrutura informacional das iniciativas prioritárias.



A organização dessas informações em uma estrutura de cartão) não é uma escolha puramente estética, mas uma aplicação rigorosa das Leis da Gestalt, especificamente os princípios da Proximidade e da Região Comum. De acordo com a teoria gestalista, o cérebro humano tende a perceber elementos contidos dentro de uma mesma fronteira visual como um grupo unificado e relacionado (KOFFKA, 1935). Ao agrupar o nome da meta prioritária, seu status, o marco temporal e os municípios atendidos em um único card delimitado, a interface cria uma unidade de sentido autossuficiente. Essa segmentação permite que o cidadão processe cada ação de governo como um «todo» coerente, facilitando a comparação mental entre diferentes projetos sem que as informações de um se confundam com as de outro.

Essa estruturação modular permite que o processamento da eficiência da gestão ocorra de forma

quase instantânea. Quando o cérebro se depara com informações logicamente agrupadas e visualmente separadas, ele ativa o processamento pré-atentivo, captando padrões de sucesso ou alerta (como o status da meta prioritária) antes mesmo da leitura textual completa. O uso de cards padronizados cria uma consistência cognitiva: uma vez que o usuário entende a lógica do primeiro cartão, a curva de aprendizado para os demais é zerada. Esse fenômeno de reconhecimento de padrões é o que diferencia a transparência moderna da burocracia documental, permitindo que a percepção de valor público seja gerada no primeiro contato visual.

Com a linguagem uniformizada, mais direta e um layout mais amigável, a expectativa era de uma melhor compreensão das ações governamentais. Essa uniformização aumentou a comparabilidade entre as iniciativas prioritárias e favoreceu a leitura por

públicos não especialistas, ao mesmo tempo em que manteve a rastreabilidade técnica. Em termos do referencial de controle social, a padronização é condição para transformar um relato extenso em informação auditável e utilizável (PINHO; SACRAMENTO, 2009; OPEN KNOWLEDGE BRASIL, 2024).

O relatório foi redesenhado sob as premissas teóricas do Design da Informação, consolidando uma estrutura informacional única e padronizada que atua como um verdadeiro tradutor da complexidade estatal, conforme preconizado por Pettersson (2002). Com o intuito de facilitar o entendimento e acelerar a curva de aprendizagem, os capítulos são divididos por objetivos estratégicos e organizados de forma a criar uma “consistência cognitiva”. A leitura foi hierarquizada: cada capítulo se inicia com a seção de indicadores e,

logo em seguida, introduz a seção de iniciativas prioritárias. A primeira página desta seção funciona como o nível estratégico, compilando apenas as ações mais relevantes daquele período. Essa clareza visual é fundamental para o *Accountability* pois permite que o cidadão identifique, em poucos segundos, quais ações mais relevantes estão sendo ou foram implementadas nos eixos de atuação governamental (Educação, Segurança, Saúde, Desenvolvimento Sustentável e Gestão). Após essa visão geral, são apresentadas as iniciativas prioritárias conforme já detalhadas de uma maneira estritamente padronizada, reduzindo o atrito cognitivo do leitor ao garantir que, uma vez compreendida a lógica da primeira ação, o aprendizado seja imediato para as demais.

FIGURA 2 – Resumo estratégico das ações mais relevantes do período.



Definido o padrão do relatório, agora o desafio era operacionalizar a sua elaboração. Para cumprir o prazo legal quadrimestral, a equipe precisava acionar mais de 20 secretarias e seus órgãos, coletar e consolidar ações e aferir indicadores por objetivo estratégico, em janela efetiva de um mês. A coleta consumia, em

média, cerca de 10 dias úteis; a revisão e ajustes, 5 dias úteis; e a diagramação manual, aproximadamente 7 dias úteis, frequentemente comprimidos por atrasos no envio de informações, gerando horas extras na quinzena final e elevando risco de inconsistência editorial e de qualidade final. Esse quadro é típico

de “produção artesanal de informação pública”, com dependência de habilidades individuais (diagramação e padronização) e baixa escalabilidade (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Ainda em 2024 a virada de chave tecnológica e os resultados mais expressivos ocorreram com o retorno do sistema de monitoramento e o acompanhamento periódico das iniciativas prioritárias, culminando na inovação implementada em meados de 2025. Com as informações sendo extraídas do sistema diretamente para uma planilha estruturada, eliminou-se a coleta manual descentralizada. Desta feita, as informações voltaram a ser coletadas pelas equipes de monitoramento da Seplag-PE. Com isso, passou-se a realizar alinhamentos conceituais periódicos, previamente à elaboração do relatório, com os gestores responsáveis por acompanhar as metas prioritárias. O objetivo é garantir uma inclusão uniforme de dados e manter a padronização das informações nos relatórios. O próprio sistema, também, sofreu adaptações para tornar o processo mais fluído e eficiente. Foram estabelecidos campos específicos de “resultado” para incluir a informação a ser apresentada no relatório. Esses campos foram especificados com data para se manter histórico e assim poder acompanhar a evolução das iniciativas de forma rápida. Acelerando o processo de revisão.

Contudo, a grande revolução se deu na etapa de diagramação. Foi desenvolvido um sistema próprio em linguagem Python, hospedado no domínio do Governo, capaz de converter as informações da planilha em um documento escrito diagramado em questão de segundos. O trabalho manual de 7 dias úteis foi reduzido drasticamente. A automação permitiu que o tempo ganho fosse reinvestido na melhoria das revisões de conteúdo e na análise técnica, com checagem e consistência, garantindo maior robustez ao documento final e alinhando-se à eficiência gerencial proposta por Bresser-Pereira (1996). Esse resultado materializa a racionalização do gasto administrativo não por corte de informação, mas por automação de trabalho repetitivo e padronizável, preservando qualidade e reduzindo risco de descumprimento de prazo.

Avançando na discussão sobre transparência e acesso à informação, e observando o problema do baixo consumo dos relatórios escritos, que possui uma linguagem linear e por vezes exaustiva, foi criado um portal web focado na experiência do cidadão. O site foi

concebido sob as premissas do Design da Informação de Pettersson (2002), atuando como um tradutor da complexidade estatal, para que a população possa navegar pelas informações georreferenciadas, reforçando o caráter democrático do controle social preconizado pela legislação estadual LC 141/2009 e atrelado à qualidade democrática defendida por O'Donnell (1998). Toda a informação advém da mesma planilha que alimenta o relatório escrito, garantindo a integridade dos dados, mas a forma de consumo dinamizou. O grande diferencial do portal para o relatório se traduz em um mapa interativo onde o usuário, ao clicar em um município, filtra apenas as ações pertinentes àquela localidade. Essa abordagem se alinha ao Governo Aberto ao enfatizar transparência acessível e inovação tecnológica na entrega do serviço informacional. Importante salientar que o portal, nesta primeira versão, abrange apenas a seção de iniciativas prioritárias, não contemplando os indicadores.

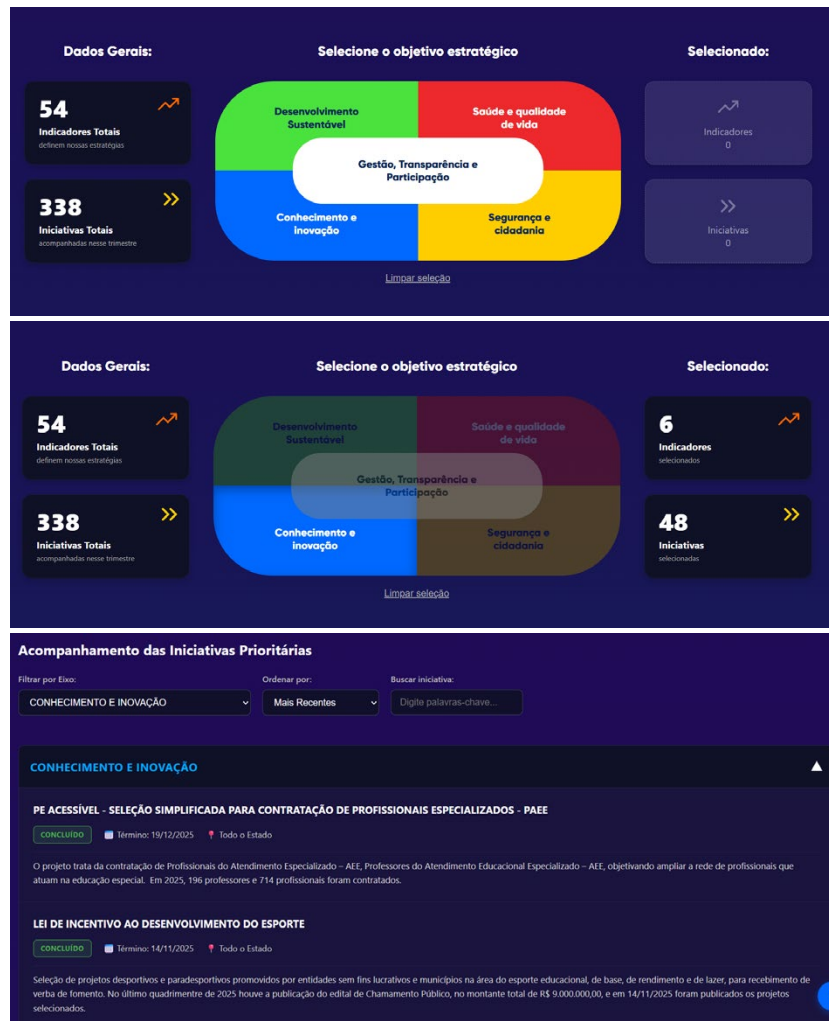
A identidade visual do site (<https://relatorio-degestao.seplag.pe.gov.br/>) seguiu a dos relatórios disponibilizados em formato PDF, assim como a lógica de fragmentação controlada da informação, na qual decompõe a estratégia em “objetivos” e “iniciativas prioritárias”. Representados por ícones, cores, tipografias distintas e padronizadas, o design reduz o que a literatura chama de “ruído informacional”. A eficácia de um artefato de transparência digital repousa sobre o conceito de Revelação Progressiva (Progressive Disclosure). Este princípio de design dita que a informação deve ser apresentada em camadas, evitando o soterramento do usuário por dados excessivos em um primeiro contato. Academicamente, essa lógica é sintetizada pelo “Mantra da Busca de Informação Visual” de Shneiderman (1996): “Visão geral primeiro, zoom e filtro, depois detalhes sob demanda” (Overview first, zoom and filter, then details-on-demand). No contexto da gestão pública, essa hierarquia permite que o portal atue em múltiplos níveis de interesse, partindo do estratégico (objetivos macro de governo) para o operacional (detalhamento de programas ou obras específicas).

Ao aplicar esse modelo, o design da informação transforma o Relatório de Gestão em um instrumento de storytelling analítico. O usuário inicia sua jornada em uma interface que comunica as principais iniciativas prioritárias do período por objetivo estratégico, de forma sucinta e objetiva. Este elemento é a mesma

peça gráfica que inicia a seção de iniciativas prioritárias que compõem o relatório em PDF. À medida que o usuário avança no portal ele contempla os números gerais - estratégicos - das ações governamentais. Neste momento, ele possui a ferramenta de interagir com os filtros de categorias temáticas (objetivos estratégicos), realizando o “zoom e filtro” e acessando o nível intermediário através do quantitativo de ações

e indicadores por objetivo. Somente quando existe o interesse específico em um dado ponto é que o sistema revela os detalhes operacionais por meio das metas prioritárias. Essa pulverização controlada do dado é o que garante que a transparência não se torne um obstáculo à compreensão, mas um facilitador do controle social (NIELSEN, 2006).

FIGURA 3 – Aplicação do Mantra da Busca de Informação Visual.



Um dos elementos mais robustos para o planejamento do painel interativo é a análise da territorialização da gestão. A visualização de dados espaciais no portal (através de mapas interativos das regiões de desenvolvimento de Pernambuco) transforma dados abstratos em impacto local tangível. Para o cidadão, a eficácia de uma política pública é percebida quando ele consegue visualizar as ações no seu entorno geográfico. Teoricamente, o uso de mapas no

design de interfaces públicas cumpre o papel de “ancoragem cognitiva”. Em vez de ler que “80% das metas de infraestrutura foram atingidas no Estado”, o usuário interage com o mapa e identifica quais obras foram concluídas na sua cidade. Essa capacidade de filtrar a transparência por localidade fortalece o controle social, pois mune o cidadão de informações específicas para a cobrança junto às instâncias locais. O mapa, portanto, deixa de ser um elemento ilustrativo

e passa a ser um artefato técnico essencial da Design

Science, validando a utilidade da ferramenta para o seu público-alvo.

FIGURA 4 – Visualização geoespacial permitindo o controle social territorializado



A escolha tipográfica, o espaçamento entre elementos e o contraste visual não são aleatórios; eles reforçam a identidade visual construída pelo governo e aplicada nos relatórios, bem como visam garantir a acessibilidade para diferentes perfis de usuários, desde o pesquisador acadêmico até o cidadão comum que acessa o site. Ao desenhar uma interface que “fala” a língua do usuário, o Estado reduz a assimetria de informação, garantindo que o direito constitucional à informação seja exercido com autonomia. Esse alinhamento teórico-prático corrobora que o design de interface não apenas apresenta o dado, ele constrói o sentido da gestão pública.

A eficácia dessa arquitetura informacional é potencializada pelo uso estratégico do contraste visual, um elemento determinante para a redução do atrito cognitivo. Conforme postula Norman (2013), o design de uma interface deve fornecer “affordances” claras, ou seja, pistas visuais que indiquem como a informação deve ser consumida sem exigir esforço deliberado do usuário. No portal dos relatórios, o alto contraste entre os módulos de dados (cards) e o plano de fundo limpo atua como um sinalizador de relevância, guiando o olhar do cidadão diretamente para os núcleos de resultado. Essa diferenciação cromática e estrutural evita a fadiga informacional característica de portais

de transparência sobrecarregados, garantindo que a “carga cognitiva” seja direcionada exclusivamente para a interpretação do dado governamental, e não para a tentativa de decifrar a interface.

Nesse sentido, a Experiência do Usuário (UX) no setor público transcende a mera facilidade de navegação, assumindo um papel de pilar da cidadania digital. Ao tratar o cidadão como um “usuário de informação”, o design da plataforma em questão rompe com a tradição da administração autorreferenciada. Segundo Garrett (2011), o sucesso de um produto digital depende de quão bem ele se alinha às expectativas e capacidades mentais de quem o utiliza. Ao transpor os resultados das ações governamentais para uma “one-page” intuitiva, o Estado de Pernambuco reduz a barreira de entrada para o controle social, transformando um processo que antes exigia competências técnicas de mineração de dados em uma jornada de descoberta fluida e satisfatória.

Em consonância com a abordagem do Design Science Research (DSR), a disponibilização do portal não encerra a intervenção, mas inaugura a etapa fundamental de avaliação empírica do artefato em ambiente real (ciclo build-and-evaluate). Durante os dois primeiros meses após o lançamento da plataforma (fevereiro a março de 2026), a coleta de métricas

de acesso, através do google analytics, forneceu os primeiros indícios sobre o consumo da informação governamental pela sociedade. Anteriormente, com os relatórios apenas em pdf não se possuía métricas para avaliar os acessos.

Neste período inicial, o painel registrou 101 usuários totais, predominantemente do Brasil (100) e um usuário da Alemanha. A análise territorial demonstra que o tráfego foi altamente concentrado no estado de Pernambuco, especialmente na capital, Recife (80 usuários). A principal origem de aquisição de tráfego ocorreu de forma direta (81 novos usuários), o que sugere que o acesso ainda é fortemente impulsionado pela divulgação institucional direcionada. Sob a ótica da avaliação do DSR, a eficácia do design da informação aplicado ao artefato não se mede apenas pelo volume de acessos, mas pela qualidade da interação. Os dados revelam que os usuários que acessam a plataforma apresentam um elevado engajamento: o estado de Pernambuco registrou 147 sessões com uma expressiva duração média de aproximadamente 4 minutos (251,6 segundos) por sessão. Além disso, de um total de 161 inícios de sessão e 159 visualizações de página, a ferramenta contabilizou 99 eventos de engajamento ativo, ou seja e 70 rolagem de página (scroll).

Esse comportamento indica que o cidadão não abandona o site no primeiro contato; pelo contrário, ele navega pelas camadas de informação. Esses dados validam empiricamente a estratégia de métodos de Design aplicados na interface: a estruturação da plataforma conseguiu traduzir a complexidade dos dados de forma amigável, capturando a atenção do cidadão pernambucano por tempo suficiente para a leitura das iniciativas prioritárias. Como propõe a metodologia DSR, este primeiro ciclo de avaliação comprova a utilidade e usabilidade do sistema, mas também aponta o direcionamento para as próximas iterações: o desafio prático desloca-se da funcionalidade técnica do portal para a necessidade de estratégias mais amplas de comunicação pública e atração orgânica, visando expandir a base de usuários.

Em última análise, a integração entre o design da informação, o design de interface, a revelação progressiva e a aplicação das Leis da Gestalt consolida tanto o relatório reformulado quanto o portal interativo como artefatos técnicos superiores aos formatos tradicionais de prestação de contas. Ao estruturar os dados de forma a mitigar o atrito cognitivo e

favorecer a captura imediata de resultados, o design deixa de ser um mero coadjuvante da transparência para se tornar o próprio meio pelo qual a *accountability* se manifesta. O novo documento padronizado e a “one-page” da SEPLAG-PE, portanto, não apenas apresentam números; eles desenharam uma narrativa de gestão conjunta que é, ao mesmo tempo, tecnicamente rigorosa para o controle interno e visualmente acessível para o controle social, fechando o ciclo de inovação proposto pela Design Science Research e pela Nova Gestão Pública.

7. CONCLUSÃO

A consolidação deste projeto estruturou-se a partir de uma cadeia causal bem definida, iniciada pelo realinhamento estratégico de insumos e atividades. Nessa base, os recursos operacionais foram otimizados, os gestores capacitados e os sistemas internos adaptados, estabelecendo um novo fluxo, eficiente e automatizado, para a elaboração, consolidação e atualização contínua dos dados. Como produtos diretos (outputs) dessa reengenharia, entregou-se a remodelação do relatório físico formal — agora fundamentado em diretrizes de linguagem simples e padronizada, o que reduz a curva de aprendizado e amplia a compreensão leiga — e a criação do painel virtual interativo. Este portal foi concebido sob teorias de design, organizando os dados de forma cascadeada, do panorama governamental para o detalhamento territorial específico. Consequentemente, o resultado imediato (outcome) projetado é o aumento expressivo no consumo e na usabilidade dessas prestações de contas, democratizando o acesso aos dados do Estado. A longo prazo, o impacto final almejado por essa transformação tecnológica e cultural é a efetiva apropriação informacional por parte da população, empoderando o cidadão para que exerça, em sua plenitude, a função democrática do controle social.

O relatório formal, por sua vez, mantém seu papel institucional essencial. Sua contribuição central reside em materializar a prestação de contas exigida por órgãos de controle (como o Tribunal de Contas) e pelo Poder Legislativo, garantindo o fiel cumprimento à Lei Complementar Estadual nº 141/2009. A reformulação deste documento sob as premissas do design da informação assegura que a entrega deixe de ser um mero rito burocrático para oferecer um registro estruturado e auditável. Apesar desses avanços na formatação e

automatização, a consolidação plena da transparência ainda esbarra em desafios culturais e operacionais, notadamente a dificuldade na atualização tempestiva e na qualidade dos dados pelos diversos órgãos setoriais, o que frequentemente comprime os prazos de elaboração. É justamente diante desse cenário de coleta complexa que se ressalta o valor do relatório estático: ele funciona como um instrumento de preservação da memória institucional, garantindo a imutabilidade temporal dos dados referentes a cada ciclo de gestão e blindando a transparência contra eventuais instabilidades tecnológicas inerentes aos sistemas dinâmicos.

Paralelamente à entrega do documento formal, a plataforma web interativa representa o principal canal de aproximação entre o Estado e a sociedade. A grande contribuição do portal é a transformação de dados abstratos e massivos em uma experiência de navegação cidadã, utilizando a revelação progressiva e a visualização geoespacial para ancorar as informações no território. Ao permitir que o cidadão filtre as ações por município e compreenda visualmente as entregas do governo em sua região, o portal converte a transparência passiva em um instrumento de *accountability* imediato, traduzindo o planejamento estratégico estadual em resultados tangíveis e de fácil cognição para o cotidiano da população.

Como um artefato tecnológico inserido em um ciclo contínuo de avaliação e melhoria (Design Science Research), os primeiros meses de implantação já apontam diretrizes de aprimoramento. Uma necessidade premente é o desenvolvimento de funcionalidades que permitam a manutenção do histórico e a extração dos dados abertos, como a funcionalidade de baixar planilhas em formato Excel. Além disso, como o painel web em sua primeira versão foca exclusivamente nas iniciativas prioritárias, uma das evoluções previstas é a inclusão da seção dos indicadores na interface. Por fim, com as próximas

disponibilizações de relatórios e o monitoramento dos acessos possivelmente serão observadas melhorias para o aprimoramento da plataforma.

Para além das questões técnicas, o projeto se depara com grandes desafios inerentes a uma efetiva estratégia de comunicação. A simples disponibilização da plataforma não garante o seu consumo orgânico. Torna-se imperativo impulsionar a comunicação pública acerca da ferramenta, valendo-se de canais estratégicos como Expresso Conectado, que é um espaço de atendimento especializado, integrado às unidades do Expresso Cidadão em Pernambuco, focado em letramento digital e as redes de difusão estaduais, para conferir capilaridade à informação. Transformar o cidadão pernambucano em um “usuário da informação” exige ações ativas de publicidade que mostrem o valor prático da plataforma no dia a dia das comunidades, sob o risco de a ferramenta permanecer subutilizada pela ausência de engajamento direcionado.

Embora ainda existam desafios — como a cultura de atualização de dados pelos órgãos setoriais e a necessidade de constante letramento digital da população para uso de ferramentas — o que foi construído representa um avanço para a gestão pública de Pernambuco. A transição de processos manuais e desarticulados para um ecossistema automatizado e transparente demonstra a importância da tecnologia como aliada da governança: reduz o esforço operacional, aumenta a capacidade de revisão e consistência, e eleva a transparência por múltiplos canais integrados por uma mesma base de dados. Essa trajetória demonstra, de forma aplicada, como métodos e ferramentas de monitoramento e avaliação (sistema, planilha estruturada, automação e portal) podem fortalecer governo aberto, gestão da informação e comunicação pública, criando condições mais efetivas para participação e controle social no planejamento governamental.

8. Referências

1. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.
2. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

3. BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.
4. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.
5. GARRETT, Jesse James. *The Elements of User Experience: User-Centered Design for the Web and Beyond*. 2. ed. Berkeley: New Riders, 2011. Disponível em: <https://archive.org/details/elementsofuser-e0000garr>. Acesso em: 26 mar. 2026.
6. KOFFKA, Kurt. *Principles of Gestalt Psychology*. New York: Harcourt, Brace and Company, 1935. Disponível em: <https://archive.org/details/principlesofgest031971mbp>. Acesso em: 27 mar. 2026.
7. NIELSEN, Jakob. *Progressive Disclosure*. Nielsen Norman Group, 2006. Disponível em: <https://www.nngroup.com/articles/progressive-disclosure/>. Acesso em: 25 mar. 2026.
8. NORMAN, Donald A. *The Design of Everyday Things: Revised and Expanded Edition*. New York: Basic Books, 2013. Disponível em: <https://dl.icdst.org/pdfs/files4/4bb8d08a9b309df7d86e62ec4056ceef.pdf>
9. O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.
10. OPEN KNOWLEDGE BRASIL (OKBR). *Índice de Dados Abertos para Cidades 2023*. São Paulo: OKBR, jun. 2024. Disponível em: <https://indicedadosabertos.ok.org.br/>. Acesso em: 21 mar. 2026.
11. PERNAMBUCO. Lei Complementar nº 141, de 03 de setembro de 2009. Institui o Modelo Integrado de Gestão e os sistemas de planejamento, administrativo, de controle interno e de controle social do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Recife: Diário Oficial do Estado de Pernambuco, 2009.
12. PETTERSSON, Rune. *Information Design: An introduction*. Amsterdam: John Benjamins Publishing Company, 2002.
13. PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.
14. SHNEIDERMAN, Ben. *The eyes have it: a task by data type taxonomy for information visualizations*. University of Maryland. Disponível em: <https://www.cs.umd.edu/~ben/papers/Shneiderman1996eyes.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

Assistente de consulta às Pesquisas Econômicas Conjunturais do IBGE através de IA Generativa e Interfaces Conversacionais

• **Robson José Alves Brandão**

SEPLAG-PE, Brasil

E-mail: geopbrandao@gmail.com

• **Nathália Lavínia F. de Araújo Coutinho**

SEFAZ-AL, Brasil

E-mail: nathalia.lavinia@hotmail.com

Resumo

Este artigo apresenta o desenvolvimento de um artefato tecnológico voltado à simplificação do acesso a indicadores econômicos conjunturais no setor público estadual. O problema de partida é recorrente nas secretarias de planejamento e desenvolvimento econômico, pois, apesar do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística disponibilizar ampla base de dados por meio do SIDRA, a extração, a leitura e a comunicação desses dados ainda demandam tempo técnico elevado, dificultando seu uso tempestivo por secretários, assessorias e alta gestão. Em resposta a esse desafio, propõe-se uma arquitetura conversacional, baseada em Python e Flask, capaz de consultar automaticamente as pesquisas conjunturais da Produção Industrial Mensal – Produção Física (PIM-PF), da Pesquisa Mensal de Comércio (PMC) e da Pesquisa Mensal de Serviços (PMS), gerar visualizações gráficas, organizar tabelas de síntese e produzir análises textuais em linguagem natural com apoio de inteligência artificial generativa. O desenho do sistema foi orientado pela Design Science Research, com foco na construção de uma solução útil, replicável e aderente à rotina de decisão governamental. O estudo demonstra que a combinação entre dados oficiais, automação analítica e interface conversacional reduz atritos de acesso, encurta o intervalo entre divulgação e uso da informação, qualifica briefings para autoridades e favorece leituras comparativas sobre a conjuntura de curto prazo. Como contribuição aplicada, o artigo mostra que a inovação não está apenas em “consultar o dado”, mas em traduzi-lo com rapidez em evidência para subsidiar decisões sobre política econômica, investimento público, monitoramento setorial e coordenação governamental.

Palavras-chave: Governo digital; Dados abertos; Indicadores conjunturais; Tomada de decisão baseada em evidências; Inteligência artificial; SIDRA.

1. INTRODUÇÃO

A tempestividade na análise de dados é um dos maiores desafios do planejamento governamental. A quantidade de dados disponíveis sobre a economia aumentou significativamente, com séries temporais, painéis setoriais, bases abertas e calendários de divulgação produzidos por órgãos oficiais. A transformação desses dados em insumos tempestivos para decisão ainda depende, em grande medida, de rotinas manuais, conhecimentos técnicos especializados e tempo de

equipe. Em secretarias estaduais de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, esses dados são importantes, porque decisões sobre política econômica, investimento, priorização territorial, relacionamento com setores produtivos e preparação de briefings para o governador exigem leituras rápidas, confiáveis e comparáveis da conjuntura de curto prazo.

No cotidiano dessas instituições, acompanhar os setores da indústria, comércio e serviços podem ajudar a antecipar o comportamento da arrecadação,

sinalizar mudanças no dinamismo regional, permite identificar aceleração ou estagnação em cadeias produtivas e oferecem pistas sobre a direção geral da atividade econômica antes da divulgação de indicadores consolidados como o Produto Interno Bruto que possuem dois anos de defasagem. Por isso, dispor de informações atualizadas e confiáveis sobre a evolução desses segmentos é decisivo para qualificar a capacidade de resposta governamental.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) oferece, por meio do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), uma infraestrutura pública para acesso a dados estatísticos. Contudo, a existência da base, por si só, não resolve o problema da usabilidade institucional. Para um técnico habituado à navegação em tabelas, códigos, classificações e recortes territoriais, o SIDRA é uma ferramenta adequada. Para a alta gestão, entretanto, o dado bruto nem sempre chega no formato adequado para consumo imediato. Em muitos casos, o processo ainda depende de um analista que entra no sistema, localiza a tabela correta, seleciona variáveis, exporta resultados, organiza-os em planilhas, produz um gráfico, interpreta tendências e só depois elabora uma nota ou apresentação. Entre a divulgação oficial e a efetiva incorporação da informação ao processo decisório, leva-se um tempo considerável.

Na política econômica de curto prazo, alguns dias podem fazer diferença na qualidade da reação estatal. Um dado industrial inesperadamente negativo pode demandar verificação imediata de causas setoriais. Uma recuperação do comércio pode alterar expectativas sobre arrecadação e consumo. Uma redução em serviços pode sinalizar mudança no humor empresarial ou no comportamento da demanda. Quando a informação chega tarde ou chega em linguagem excessivamente técnica, a decisão tende a ser menos precisa, dependente de percepção informal e menos ancorada em evidências.

Foi a partir dessa lacuna entre disponibilidade e uso da informação que se concebeu o artefato apresentado neste artigo. A proposta é simples no diagnóstico e ambiciosa na aplicação, na medida em que se busca criar uma arquitetura conversacional de inteligência conjuntural, baseada em Python/Flask, conectada ao SIDRA por meio da biblioteca sidrapy, capaz de responder consultas, gerar gráficos, consolidar tabelas e traduzir resultados numéricos em linguagem natural

com apoio de inteligência artificial generativa. Em vez de exigir que a alta gestão “vá até o dado”, a solução busca fazer o dado “chegar pronto” ao usuário, por meio de uma interface mais próxima da linguagem cotidiana de trabalho, inclusive em ambientes móveis e aplicativos de mensagem.

A inovação do projeto não está em substituir a análise humana, mas em reorganizar o fluxo de trabalho entre base oficial, técnica analítica e comunicação executiva. O sistema foi pensado para atuar como uma camada intermediária entre os microdados ou tabelas estatísticas e a demanda concreta de decisão. Assim, uma consulta que antes exigia sucessivos cliques, filtros e interpretações passa a ser realizada a partir de um pedido textual, estruturado em opções simples de menu ou em comandos orientados. O resultado é entregue em formato mais aderente às necessidades do secretariado, das assessorias de gabinete e das equipes que produzem informação para o centro de governo.

O projeto também dialoga com uma necessidade institucional já reconhecida em Pernambuco. O Informe Econômico da Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional mostra a relevância de integrar indicadores de atividade, emprego e crédito para subsidiar tomadores de decisão e oferecer uma visão tempestiva da conjuntura estadual. Esse tipo de documento cumpre função estratégica ao consolidar indicadores como Índice de Atividade Econômica Regional (IBCR), Produção Física (PIM-PF), da Pesquisa Mensal de Comércio (PMC) e da Pesquisa Mensal de Serviços (PMS) em linguagem executiva. O artefato proposto neste artigo avança nessa direção ao reduzir o esforço de produção de insumos conjunturais e ao abrir a possibilidade de interação sob demanda com as bases oficiais, inclusive para consultas rápidas e relatórios prototípicos voltados à conjuntura econômica regional.

Nesse sentido, a contribuição do trabalho é simultaneamente tecnológica, gerencial e institucional. Tecnológica, porque articula API, automação estatística, visualização e IA generativa em uma mesma solução. Gerencial, porque organiza um fluxo de informação mais compatível com a urgência da tomada de decisão pública. Institucional, porque fortalece a capacidade do Estado de transformar dados abertos em inteligência aplicada. Em vez de apenas “consumir” uma base pública, o projeto propõe uma forma

de governá-la internamente, dando ao dado o tratamento analítico e comunicacional necessário para uso em políticas públicas.

O artigo parte da hipótese de que a redução da assimetria de acesso à informação econômica pode melhorar a qualidade e a velocidade da decisão governamental, especialmente em contextos de monitoramento de curto prazo. Para testar essa hipótese, apresenta-se a arquitetura do sistema, seu referencial teórico, a metodologia de construção e os resultados obtidos com o protótipo. O foco empírico recai sobre as pesquisas conjunturais do IBGE — PIM-PF, PMC e PMS — por serem indicadores regulares, oficiais, comparáveis e amplamente utilizados na leitura da atividade econômica. Ao final, argumenta-se que a adoção de ferramentas conversacionais baseadas em dados oficiais representa uma oportunidade concreta de modernização para secretarias de planejamento e desenvolvimento econômico, desde que acompanhada de critérios de confiabilidade, governança e clareza institucional.

2. JUSTIFICATIVA

A justificativa deste trabalho decorre de um problema concreto de gestão pública, que é exatamente a distância entre a produção oficial de indicadores econômicos e o seu uso tempestivo na rotina decisória dos governos. Essa distância não se explica por ausência de dados, mas pela forma como eles são acessados, processados, traduzidos e comunicados. Em um ambiente institucional no qual gestores públicos precisam de respostas rápidas, o simples fato de a informação estar disponível em uma base aberta não significa que ela esteja operacionalmente disponível para decisão.

Secretarias de planejamento ocupam posição transversal dentro do governo. Sua função não é apenas elaborar planos plurianuais, acompanhar metas ou sistematizar dados, mas interpretar a conjuntura para orientar escolhas de curto, médio e longo prazo. Em contextos de desaceleração setorial, flutuação da arrecadação, necessidade de calibragem de incentivos ou definição de prioridades territoriais, a leitura da economia estadual precisa ser contínua e tempestiva. Isso exige instrumentos capazes de tornar inteligíveis sinais que emergem em ritmo mensal, muitas vezes antes que seus efeitos apareçam com clareza em indicadores anuais ou em diagnósticos de maior defasagem.

Na prática, porém, a produção desse conhecimento aplicado ainda é onerosa. Um simples questionamento sobre, “como foi o comportamento produtivo da indústria de transformação em Pernambuco no acumulado do ano?” pode disparar uma cadeia manual de operações, como localizar a tabela adequada no SIDRA, selecionar o recorte territorial, escolher a variável correta, exportar os dados, tratá-los em planilha, conferir eventuais quebras de série, elaborar gráficos, interpretar o comportamento recente e só então preparar um texto executivo. Esse trabalho é legítimo e tecnicamente necessário, mas seu custo de tempo dificulta a resposta rápida a demandas recorrentes em paralelo a atividades operacionais.

Há ainda um segundo aspecto da justificativa que é a heterogeneidade do público usuário da informação econômica. Nem todos os atores envolvidos na tomada de decisão têm familiaridade com códigos de tabela, classificações setoriais, formas de variação estatística ou leitura de séries temporais. Muitos precisam de sínteses interpretativas e comparações simples. Isso é particularmente verdadeiro quando a informação circula em ambientes como reuniões curtas, mensagens de texto, despachos ou briefings. Nesses contextos, a vantagem não está em disponibilizar mais dados, mas em oferecer dados melhor apresentados.

A experiência recente da administração pública mostra que a alta gestão valoriza instrumentos que condensam complexidade sem perder o rigor técnico. O Informe Econômico de Pernambuco é exemplo disso ao reunir atividade econômica, emprego e crédito em uma linguagem orientada à decisão, o documento presta serviço à coordenação governamental. Contudo, sua própria existência evidencia o esforço necessário para transformar bases dispersas em produto analítico consistente. A solução proposta neste artigo se justifica justamente por atuar “antes” do relatório final, automatizando parte importante da cadeia que converte dados em evidência executiva.

Do ponto de vista institucional, há também uma justificativa ligada à agenda de governo digital. A transformação digital do Estado não pode ser entendida apenas como digitalização de processos administrativos ou migração de serviços para meios eletrônicos. Em áreas de planejamento e gestão, ela deve incluir a capacidade de organizar dados públicos em fluxos de decisão mais inteligentes, transparentes e responsivos. Isso significa construir ferramentas que

facilitem o encontro entre dado oficial e problema governamental concreto. No caso deste trabalho, a questão central é como oferecer, em minutos, uma visão confiável sobre o comportamento recente de indicadores econômicos?

A escolha por PIM-PF, PMC e PMS reforça essa justificativa. Essas pesquisas funcionam como termômetro da atividade econômica de curtíssimo prazo e são particularmente úteis para governos estaduais porque captam movimentos em setores com impacto direto sobre o ambiente de negócios, o consumo, o mercado de trabalho e, a arrecadação. O monitoramento sistemático desses indicadores ajuda a detectar desacelerações localizadas, mudanças de tendência, recomposição setorial e diferenças de desempenho entre unidades federativas. Em um país de grande heterogeneidade regional, essa capacidade comparativa é fundamental.

Há ainda uma justificativa de natureza metodológica e organizacional. Em muitos órgãos públicos, a produção de análise conjuntural fica concentrada em poucos servidores com domínio simultâneo de estatística, bases públicas e comunicação executiva. Essa concentração gera risco operacional e dependência excessiva de agentes específicos. Ao automatizar rotinas de consulta, tabulação, visualização e síntese preliminar, o artefato contribui para padronizar procedimentos, reduzir erros manuais e ampliar a capacidade institucional de resposta. A automação, aqui, não elimina o papel do analista, ao contrário, otimiza o tempo para análises interpretativas, estratégicas e tempestivas.

A inteligência artificial generativa introduz outro elemento importante na justificativa. Seu uso no projeto não tem finalidade ornamental. O objetivo é reduzir uma etapa crítica do processo. Será aplicada para a tradução de resultados numéricos em linguagem simplificada, coerente e compreensível pela alta gestão. Em lugar de substituir a análise técnica, a IA funciona como mecanismo de pré-síntese, capaz de identificar extremos, médias, tendências e inflexões e convertê-los em análise preliminar para validação e interpretação humana. Em ambientes de forte pressão por tempo, isso representa ganho operacional.

Sob a perspectiva política, este trabalho também se justifica, pois, gestores públicos precisam tomar decisões em ambientes marcados por restrições fiscais, volatilidade econômica, demandas sociais e

necessidade constante de coordenação federativa e setorial. Quanto melhor o acesso à evidência de curto prazo, maior a capacidade de calibrar mensagens públicas, orientar agendas com setores produtivos, priorizar ações regionais e construir respostas aderentes à realidade. Uma ferramenta que encurte a distância entre divulgação oficial e inteligência executiva não resolve, sozinha, os desafios da gestão, mas melhora a infraestrutura decisória.

Por fim, este trabalho está ancorado em sua capacidade de oferecer solução escalável. Embora o protótipo esteja centrado nas pesquisas conjunturais do IBGE e em aplicações voltadas ao contexto do Estado de Pernambuco, sua lógica pode ser adaptada para outros estados, outros indicadores e outras agendas analíticas. O valor do projeto, portanto, não se limita ao artefato em si, mas ao modelo de inteligência de organização de dados que ele propõe.

3. OBJETIVOS

O objetivo geral deste artigo é apresentar e discutir uma arquitetura conversacional de inteligência conjuntural, baseada em dados oficiais do IBGE, desenvolvida para apoiar a tomada de decisão de curto prazo em governos estaduais, com ênfase nas necessidades de gestores públicos.

Como objetivos específicos, o trabalho busca:

- a) identificar os principais gargalos existentes no acesso e na interpretação tempestiva de indicadores conjunturais de indústria, comércio e serviços no setor público;
- b) descrever a construção de um artefato tecnológico baseado em Python/Flask, integrado ao SIDRA por meio da biblioteca sidrapy, capaz de realizar consultas estruturadas, gerar tabelas e visualizações e produzir sínteses textuais em linguagem natural;
- c) demonstrar como a combinação entre automação analítica e inteligência artificial generativa pode reduzir o tempo entre a divulgação do dado e a geração de informação;;
- d) analisar a utilidade do protótipo em três tipos de demanda institucional: consultas dinâmicas personalizadas, monitoramento dos últimos 12 meses e consultas rápidas de curtíssimo prazo;
- e) discutir o potencial de evolução do sistema para geração de relatórios executivos, integração com outros indicadores econômicos e uso em canais conversacionais acessíveis, inclusive em dispositivos móveis;

f) contribuir para o debate sobre governo digital e decisão baseada em evidências, mostrando que a inovação institucional não depende apenas de novas bases de dados, mas de novas formas de organizar e entregar informação pública.

Esses objetivos foram desenhados para que o artigo dialogue ao mesmo tempo com a literatura, com a prática de gestão e com a agenda contemporânea de transformação digital do Estado. O interesse central não está em descrever uma aplicação tecnológica como fim em si mesma, mas em demonstrar sua utilidade como infraestrutura de apoio à coordenação econômica governamental.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O referencial teórico-conceitual do trabalho articula quatro eixos: governo digital, dados abertos e inteligibilidade da informação pública, decisão baseada em evidências e uso de inteligência artificial generativa como camada de interpretação e comunicação.

O primeiro eixo é o governo digital. Em sua acepção mais relevante para a administração pública contemporânea, governo digital não se resume à informatização de rotinas já existentes. Trata-se de reorganizar processos, fluxos informacionais e formas de interação para aumentar capacidade estatal, responsividade e qualidade da entrega pública. A Lei nº 14.129, de 2021, ao estabelecer princípios e diretrizes para o Governo Digital, reforça a centralidade do uso de tecnologias para simplificar serviços, ampliar transparência e promover eficiência. Quando esse princípio é transposto para áreas de planejamento, o Estado deve ser capaz de transformar dados públicos em informação útil para decisão, com menor atrito operacional e maior velocidade analítica.

O segundo eixo é o dos dados abertos e da inteligibilidade da informação pública. A Lei de Acesso à Informação inaugurou marco normativo importante ao consolidar o direito de acesso e a obrigação estatal de transparência ativa. Entretanto, a literatura sobre dados abertos aponta que disponibilização não equivale automaticamente a uso efetivo. Entre o dado aberto e a decisão pública há uma cadeia intermediária composta por acesso, compreensão, contextualização e comunicação. Janssen, Charalabidis e Zuiderwijk (2012) chamam atenção para o fato de que benefícios de dados abertos dependem de condições de reuso, qualidade, padronização e tradução para contextos

de aplicação. Em outras palavras, uma base pode ser pública, atualizada e confiável e, ainda assim, permanecer subutilizada se sua apropriação exigir esforço técnico elevado.

No caso do SIDRA, esse argumento é válido. O sistema é poderoso como repositório e interface de recuperação de dados oficiais, mas seu valor prático aumenta quando integrado a rotinas mais amigáveis de consulta e interpretação. O conceito central aqui é o de inteligibilidade da informação, não basta que a informação exista, ela precisa ser compreensível e acessível para públicos distintos. Em contextos de decisão governamental, inteligibilidade inclui síntese, clareza, comparabilidade e contextualização temporal.

O terceiro eixo é a decisão baseada em evidências. A ideia de que decisões públicas devem se apoiar em evidências tornou-se um princípio amplamente reconhecido na gestão contemporânea, embora sua implementação concreta enfrente obstáculos institucionais, culturais e operacionais. No setor público, a evidência útil não é apenas a informação tecnicamente correta, mas aquela que chega no tempo adequado, com linguagem pertinente e em formato assimilável pelos tomadores de decisão. Há, portanto, uma dimensão cognitiva e organizacional do uso da evidência. Muitas vezes, o problema não é ausência de diagnóstico, mas inadequação entre a forma de apresentação do dado e o contexto real de decisão.

No campo das secretarias de planejamento e desenvolvimento econômico, essa discussão ganha densidade envolvendo atores políticos, mudanças fiscais e macroeconômicas, coordenação intersetorial e a necessidade de respostas tempestivas. Assim, a utilidade de uma infraestrutura de dados depende de sua capacidade de dialogar com essas condições. Um sistema que permita consultas sob demanda, organize comparações simples e gere narrativa preliminar reduz parte do custo cognitivo e operacional da decisão baseada em evidências.

O quarto eixo refere-se à inteligência artificial generativa. Seu uso no setor público vem sendo debatido entre entusiasmo e cautela. Em aplicações de maior risco, preocupações com alucinação, opacidade e governança são decisivas. Contudo, em usos assistivos e supervisionados — como síntese preliminar de indicadores já estruturados e validados — a IA generativa pode desempenhar papel importante como camada adicional de comunicação. No

projeto aqui discutido, o modelo não é responsável por produzir a base factual. Os dados são oficiais e previamente coletados do SIDRA. A IA entra depois, para apoiar a tradução analítica desses resultados em linguagem natural.

Essa distinção é conceitualmente relevante. A solução não entrega “respostas mágicas” geradas sem lastro, ela organiza uma cadeia em que os fatos derivam de fonte oficial, a consulta é estruturada por regras explícitas e a IA atua sobre um resumo estatístico previamente montado. O valor está em acelerar a conversão de números em texto sem eliminar validação humana. Esse desenho aproxima a IA de um papel de assistente analítico, e não de decisor automático. Do ponto de vista institucional, isso é mais aderente às exigências de confiabilidade e responsabilidade pública.

Há ainda um conceito transversal que ajuda a compreender o trabalho, o de mediação entre complexidade estatística e linguagem executiva. Muitas ferramentas de Business Intelligence cumprem bem a função de visualizar dados, mas não necessariamente resolvem o problema da interpretação rápida por públicos não especialistas. Um gráfico pode ser tecnicamente elucidativo e, ainda assim, insuficiente sem o uso de parâmetros auxiliares, para responder a perguntas como “o índice de atividade econômica regional do Banco Central para o estado apontou redução de X%, quais setores econômicos foram responsáveis por esse desempenho negativo?” É nesse espaço que a camada conversacional e a síntese textual ganham relevância. Elas não substituem a visualização, mas a complementam, tornando a informação mais apta a circular de maneira assertiva.

A Design Science Research, por sua vez, oferece o enquadramento metodológico que conecta esses eixos conceituais. Em vez de se limitar à observação de um problema, a DSR orienta a produção de um artefato capaz de enfrentá-lo. Hevner (2004) e colaboradores argumentam que esse tipo de abordagem é apropriado quando o objetivo é gerar inovação útil por meio da construção e avaliação de soluções. No presente trabalho, o artefato é a própria arquitetura conversacional de monitoramento conjuntural. Seu valor científico decorre menos de uma pretensão abstrata de universalidade e mais da capacidade de produzir um arranjo replicável, justificável teoricamente e relevante para a prática.

Do ponto de vista da administração pública brasileira, esse referencial converge para uma tese central, a inovação governamental mais importante não está apenas em expandir estoques de dados, mas em redesenhar a maneira como o Estado acessa, interpreta e comunica esses dados. A combinação entre governo digital, dados abertos, evidência e IA generativa, quando submetida a regras de uso prudente e a supervisão técnica, pode ampliar a capacidade de coordenação econômica do setor público, especialmente em áreas que operam sob forte pressão por tempo e clareza decisória.

5. METODOLOGIA

A construção do artefato tecnológico apresentado neste artigo seguiu a lógica da Design Science Research (DSR), por se tratar de abordagem orientada à solução de problemas práticos mediante o desenvolvimento de artefatos úteis, avaliáveis e teoricamente fundamentados. A opção metodológica decorre do próprio objeto do estudo, um sistema aplicado, voltado à resolução de uma limitação operacional concreta do planejamento governamental, qual seja, a dificuldade de transformar com rapidez dados conjunturais em insumos executivos para decisão.

A DSR parte da premissa na qual o conhecimento científico também pode ser produzido quando se constrói algo que antes não existia, desde que a construção seja justificada, sistematizada e avaliada. No caso deste trabalho, o artefato é uma arquitetura conversacional de monitoramento conjuntural, desenvolvida para servir como camada intermediária entre as bases oficiais do IBGE e os usuários de informação econômica no setor público. Assim, o foco metodológico não recai apenas sobre observação de fenômenos, mas sobre concepção, implementação, teste e análise de utilidade de uma solução.

A primeira etapa metodológica consistiu na delimitação do problema. Foram identificadas demandas recorrentes de gestores públicos relacionadas ao acesso a indicadores econômicos mensais. Essas demandas, observadas na prática de produção de notas e briefings, tendem a assumir três formatos: consulta personalizada sobre recorte específico; monitoramento de tendência em janela recente; e leitura rápida de curtíssimo prazo para apoio a agendas executivas. A partir desse mapeamento, definiu-se que o artefato deveria

ser capaz de responder a essas necessidades com base em fontes oficiais, priorizando clareza e agilidade.

A segunda etapa consistiu na seleção das bases e pesquisas que serviriam de núcleo analítico do sistema. Optou-se por trabalhar com as pesquisas conjunturais do IBGE associadas à leitura da atividade econômica setorial: a Produção Industrial Mensal – Produção Física (PIM-PF), a Pesquisa Mensal de Comércio (PMC) e a Pesquisa Mensal de Serviços (PMS). A escolha foi motivada pelos seguintes critérios: periodicidade mensal; disponibilidade em base oficial aberta; comparabilidade territorial; e relevância substantiva para a leitura da economia estadual. Essas três pesquisas, em conjunto, oferecem uma visão sintética do comportamento de setores-chave para a arrecadação, o ambiente de negócios e a dinâmica regional.

A terceira etapa foi o desenho da arquitetura do sistema. O desenvolvimento foi realizado em Python, com o framework Flask responsável pela estruturação da API. A escolha do Flask foi orientada pela simplicidade, flexibilidade e adequação a aplicações leves e modulares. O sistema foi concebido para funcionar por rotas, recebendo requisições, armazenando estado mínimo de interação do usuário e devolvendo respostas em formato JSON. Essa arquitetura permite integração tanto com interfaces web simples quanto com bots conversacionais em aplicativos de mensagem.

No módulo de acesso a dados, adotou-se a biblioteca sidrapy, que permite realizar chamadas programáticas ao SIDRA sem depender de raspagem de tela. Essa decisão metodológica é central para a robustez da solução. Em vez de depender de uma navegação automatizada sujeita a variações de interface, o sistema consulta diretamente as tabelas e classificações relevantes, especificando territorialidade, variável, período e categoria. Para organizar esse processo, foi construído um dicionário de metadados chamado SURVEYS, no qual se mapeiam nomes de pesquisa, códigos de tabela, classificações, variáveis e calendários de divulgação. Esse dicionário funciona como núcleo de governança da API, pois explicita as regras de consulta e facilita manutenção.

A quarta etapa foi o tratamento temporal. Um dos desafios práticos identificados no uso de indicadores mensais é a possibilidade de confusão sobre qual é o dado mais recente efetivamente disponível. Para mitigar esse risco, implementou-se a função

último_mes_e_próxima, que cruza a data atual com os calendários oficiais de divulgação do IBGE. Com isso, o sistema informa não apenas o mês mais recente de dado disponível, mas também a próxima data esperada de divulgação. Essa funcionalidade, embora simples, tem importante valor metodológico e institucional.

A quinta etapa foi a modelagem dos fluxos de interação. Em vez de produzir uma API técnica de uso exclusivamente programático, o sistema foi desenhado para operar com lógica conversacional. Isso significa que os usuários são conduzidos por menus simples, em linguagem natural ou semiestruturada, podendo escolher entre consulta dinâmica, consulta dos últimos 12 meses e consulta rápida. A modelagem desse fluxo levou em conta a necessidade de reduzir barreiras de uso para pessoas sem familiaridade com códigos estatísticos. Em termos metodológicos, trata-se de uma escolha orientada à usabilidade e à transferência do artefato para a rotina institucional.

A sexta etapa foi o desenvolvimento da camada de visualização. Para tornar os resultados mais úteis em ambientes como aplicativos de mensagem, optou-se por gerar visualizações no servidor, utilizando matplotlib e seaborn com backend não interativo. Em vez de depender de bibliotecas interativas pesadas ou de front-ends sofisticados, o sistema produz arquivos de imagem em alta resolução, com legendas, escala temporal e tratamento gráfico padronizado. A escolha por renderização server-side atende a uma exigência prática para permitir que gráficos sejam enviados e lidos em telas pequenas, sem perda de legibilidade.

A sétima etapa foi a integração da inteligência artificial generativa. Para isso, o sistema organiza os dados retornados em estrutura de resumo estatístico, contendo mínimos, máximos, médias, valor recente e delimitação temporal dos últimos meses. Esse resumo é então encaminhado a um modelo da família Mistral, instruído a assumir o papel de economista especializado em indicadores conjunturais e a converter a informação em texto claro, sintético e orientado a tendência. Metodologicamente, essa etapa foi desenhada com duas salvaguardas: primeiro, a IA não gera a base factual; ela interpreta dados previamente coletados de fonte oficial; segundo, o sistema prevê fallback local de análise textual em caso de indisponibilidade da API externa, preservando a continuidade do serviço.

A oitava etapa envolveu testes funcionais do protótipo. Os testes buscaram verificar se a arquitetura respondia corretamente aos três tipos de demanda previstos. Na consulta dinâmica, testou-se a combinação de pesquisa, território, variável e atividade, avaliando se o sistema retornava gráfico, planilha e texto de análise coerentes com o recorte pedido. No monitoramento de 12 meses, verificou-se se a API era capaz de consolidar séries comparáveis para PIM, PMC e PMS em janela padronizada. Na consulta rápida, testou-se a síntese dos últimos três meses com indicação automática de tendência. Em todos os casos, o critério principal foi utilidade institucional: o resultado seria suficiente para apoiar uma resposta rápida da área técnica a uma demanda prioritária?

Além dos fluxos já implementados, foi concebido um protótipo complementar de relatório consolidado para o Estado de Pernambuco. Nesse módulo, o sistema organiza automaticamente tabelas, gráficos e mapas referentes a PIM, PMS e PMC, gerando um “Informe Econômico Conjuntural” com síntese executiva inicial. Embora ainda em estágio prototípico, esse desdobramento amplia a potência metodológica do artefato, pois mostra como a mesma arquitetura pode migrar de respostas sob demanda para produtos periódicos de monitoramento.

Do ponto de vista dos limites metodológicos, é importante registrar que o protótipo não pretende esgotar a análise econômica da conjuntura. Ele foi concebido como infraestrutura de apoio, e não como substituto da interpretação técnica especializada. Seu objetivo é acelerar o acesso, padronizar etapas e oferecer sínteses preliminares confiáveis. O que também não substitui o juízo contextual de equipes de planejamento, sobretudo quando eventos extraordinários — paralisações industriais, choques climáticos, alterações regulatórias ou mudanças tributárias — exigem leitura mais profunda do ambiente econômico.

Em síntese, a metodologia adotada buscou equilibrar rigor técnico, utilidade prática e simplicidade operacional. A DSR ofereceu o enquadramento adequado porque permitiu tratar a inovação não como apêndice instrumental, mas como objeto central de investigação. Ao longo do processo, cada decisão metodológica foi guiada pela pergunta fundamental do planejamento governamental: como fazer o dado chegar, no tempo e formato certo, para quem precisa tomar decisão?

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados do estudo devem ser lidos em dois planos complementares. O primeiro é o plano técnico-funcional. A arquitetura proposta mostrou-se capaz de consultar bases oficiais, organizar séries, gerar gráficos, montar tabelas e produzir sínteses narrativas de forma automatizada e rápida. O segundo é o plano institucional. O artefato revelou potencial concreto para reorganizar a produção de inteligência conjuntural em secretarias de planejamento e desenvolvimento econômico, reduzindo tempo de resposta e ampliando a capacidade de entrega de informação executiva para os tomadores de decisão.

No plano funcional, o primeiro resultado relevante foi a estabilidade do fluxo de consulta estruturada. O protótipo conseguiu operacionalizar, a partir de rotas organizadas em Flask, três modalidades centrais de uso. A primeira foi a **Consulta dinâmica**, a segunda foi a **Consulta dos últimos 12 meses** e a terceira foi **Consulta rápida** dos últimos três meses. Essa diferenciação é importante porque corresponde a demandas distintas de usuários reais. Há situações em que a área técnica precisa responder a questionamentos específicos sobre um segmento industrial, estado ou variável de comparação. Em outras, a demanda é acompanhar tendências mais amplas, com foco em direção e volatilidade. Em contextos de ênfase na velocidade da resposta, por sua vez, muitas vezes basta um retrato de curtíssimo prazo, com mensagem executiva.

FIGURA 1 – Ilustração do Assistente de Consulta às Pesquisas Econômicas Conjunturais do IBGE



Fonte: elaboração própria

A consulta dinâmica mostrou-se especialmente promissora como ferramenta de apoio técnico. Ao permitir que o usuário combine pesquisa, recorte territorial, variável e atividade, o sistema transforma o que antes era uma navegação manual por tabelas em uma consulta parametrizada. O ganho não está apenas na velocidade, está também na redução do risco de erro operacional, pois a estrutura de metadados orienta o uso de códigos corretos e evita parte das inconsistências comuns em extrações feitas às pressas. Em termos institucionais, isso significa que a área de planejamento e desenvolvimento econômico pode responder de forma mais segura a perguntas formuladas por gestores públicos ou instâncias de coordenação do governo.

FIGURA 2 – Ilustração do Assistente de Consultas às Pesquisas Econômicas Conjunturais do IBGE



Fonte: elaboração própria

FIGURA 3 – Ilustração do Assistente de Consultas às Pesquisas Econômicas Conjunturais do IBGE



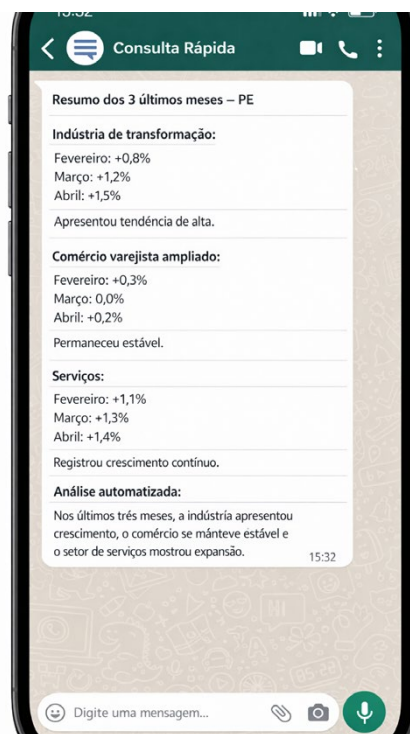
Fonte: elaboração própria

A consulta dos últimos 12 meses, por sua vez, apresentou utilidade clara como mecanismo de monitoramento conjuntural. Ao organizar séries recentes de

PIM, PMC e PMS, o sistema produz uma visão comparativa de médio prazo, apta a identificar mudanças de direção, persistência de tendências e possíveis descolamentos entre setores. Para a gestão pública, essa funcionalidade é particularmente relevante porque desloca o foco da fotografia isolada para a leitura de trajetória. Em política econômica, decisões raramente devem ser tomadas com base em um único dado mensal, elas exigem compreensão da direção geral, da intensidade das oscilações e da consistência dos movimentos. O protótipo atende a essa necessidade ao articular visualização e síntese narrativa em uma mesma resposta.

A consulta rápida dos últimos três meses revelou talvez o aspecto mais aderente à rotina da alta gestão. Em ambientes decisórios de forte pressão temporal, a necessidade principal nem sempre é aprofundamento analítico, mas uma síntese confiável da economia. Saber se indústria, comércio e serviços estão em alta, queda ou estabilidade, e com que intensidade, torna-se informação estratégica. O algoritmo que calcula tendência e amplitude dos últimos três meses se mostrou eficiente para esse propósito, sobretudo quando combinado à análise textual automatizada. Em vez de devolver apenas números, o sistema entrega uma leitura inicial que ajuda a transformar dado em mensagem executiva.

FIGURA 4 – Ilustração do Assistente de Consultas às Pesquisas Econômicas Conjunturais do IBGE



Fonte: elaboração própria

Outro resultado importante foi a funcionalidade da camada de geração gráfica. A opção por renderização server-side permitiu produzir imagens legíveis em formato compatível com o uso em aplicativos de mensagem e canais móveis. Isso não é detalhe operacional menor. Em muitos órgãos públicos, a circulação efetiva da informação ocorre em meios informais ou semiformais, como grupos internos, mensagens instantâneas e de encaminhamentos rápidos. Um sistema que depende de interfaces complexas ou de dashboards pouco amigáveis em celular tende a perder aderência. Ao contrário, a produção de gráficos simples, claros e prontos para envio amplia a probabilidade de uso do artefato.

No campo da inteligência artificial generativa, os resultados também foram relevantes. A integração com o modelo Mistral mostrou-se útil para a produção de texto sintético a partir de resumos estatísticos. Em testes do protótipo, a IA foi capaz de identificar tendências predominantes, destacar valores extremos, sinalizar inflexões e organizar análises coerentes para setores e territórios distintos. O principal ganho aqui não foi “descobrir” algo que não era apresentado pelo dado, mas acelerar a etapa de redação preliminar. Em rotina de planejamento, esse tipo de apoio pode

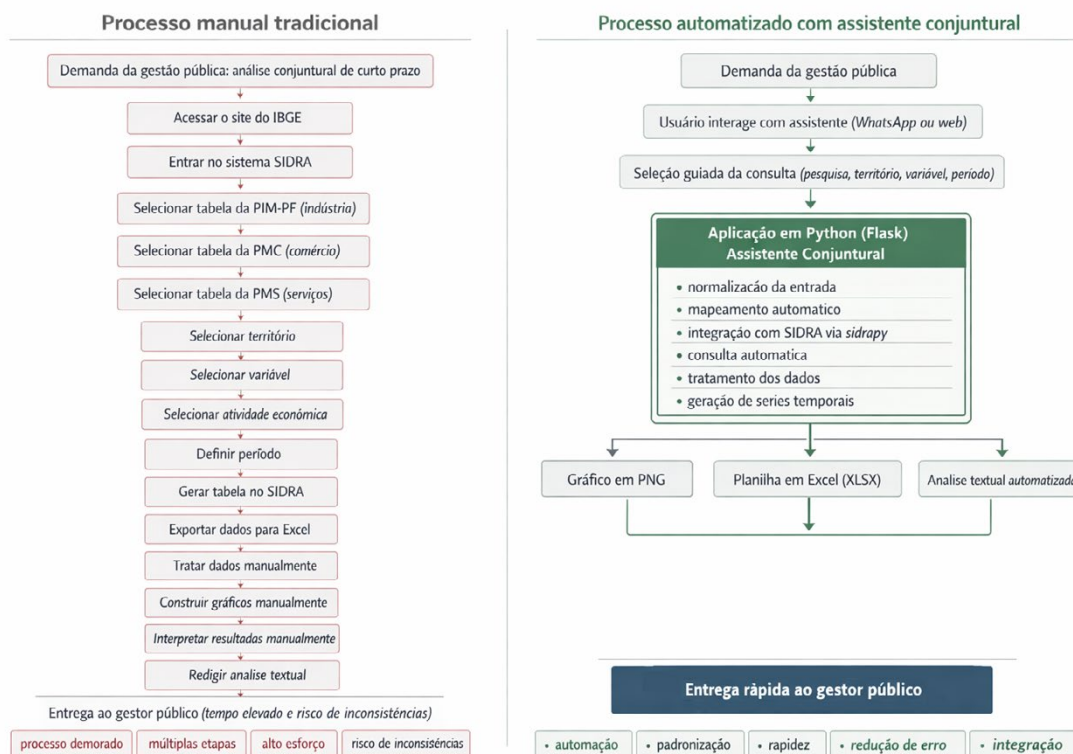
reduzir significativamente o tempo gasto na preparação de notas curtas e briefings.

Entretanto, a discussão dos resultados exige prudência. A camada de IA generativa é útil, mas não deve ser tratada como substituto da análise especializada. Seu desempenho depende da qualidade do resumo estatístico que recebe e da forma de instrução do prompt. Por isso, a solução foi desenhada para operar sob supervisão técnica e com fallback local quando necessário. Esse desenho confirmou uma lição importante que em aplicações públicas de maior responsabilidade, a IA funciona melhor quando acoplada a estruturas bem definidas de dados

e governança, e não como mecanismo autônomo de interpretação irrestrita.

No plano institucional, um resultado expressivo foi a demonstração de que a arquitetura pode reduzir o intervalo entre divulgação e uso da informação. Esse intervalo é um problema silencioso, mas decisivo. Quando os dados existem, mas demoram a ser convertidos em linguagem útil, o governo opera em desvantagem informacional. O artefato encurta esse tempo ao automatizar etapas repetitivas e ao organizar respostas em formatos prontos para circulação. Isso fortalece a capacidade do Estado de reagir com tempestividade a oscilações conjunturais e de sustentar reuniões e despachos com evidências atualizadas.

FIGURA 5 – Fluxo de obtenção e análise de dados: abordagem manual versus automatizada



Fonte: elaboração própria

A discussão ganha densidade quando se constata que há demanda institucional real por esse tipo de produto. Segundo, a produção desses documentos requer esforço analítico contínuo. O protótipo discutido no artigo pode ser entendido como infraestrutura de apoio a essa agenda, sobretudo na etapa inicial de coleta, organização e tradução de indicadores setoriais.

O potencial de geração de relatórios consolidados é, aliás, um dos resultados mais promissores. O desdobramento prototípico de um “Informe Econômico Conjuntural” para o Estado de Pernambuco, combinando tabelas, gráficos, mapas e síntese textual, mostra que a arquitetura não se limita à resposta pontual por chat. Ela pode evoluir para produtos periódicos, com maior densidade analítica, sem abandonar a lógica de

automação e padronização. Isso abre caminho para uma organização inteligente da produção de informação econômica nos governos, na qual consultas sob demanda e relatórios periódicos compartilham a mesma base lógica e metadados.

A discussão dos resultados também permite identificar ganhos organizacionais menos visíveis, porém importantes. Um deles é a redução de dependência de rotinas excessivamente personalizadas. Em muitos órgãos, a produção de notas conjunturais depende de servidores específicos que dominam simultaneamente a base, a tabulação e a narrativa. Embora esse conhecimento seja indispensável, sua concentração pode gerar gargalos. Ao padronizar parte do processo, o sistema amplia a resiliência institucional, facilita treinamento de novas equipes e reduz o risco de descontinuidade operacional.

Outro ganho refere-se à comunicação interna do governo. Quando a informação é produzida em linguagem mais acessível, aumenta sua capacidade de circular entre áreas distintas. Um gestor público setorial, uma assessoria de comunicação, um núcleo de investimento ou uma secretaria da fazenda podem se beneficiar de leituras mais rápidas sobre indústria, comércio e serviços sem necessidade de intermediação excessiva. Isso amplia a base de compreensão compartilhada sobre a conjuntura econômica.

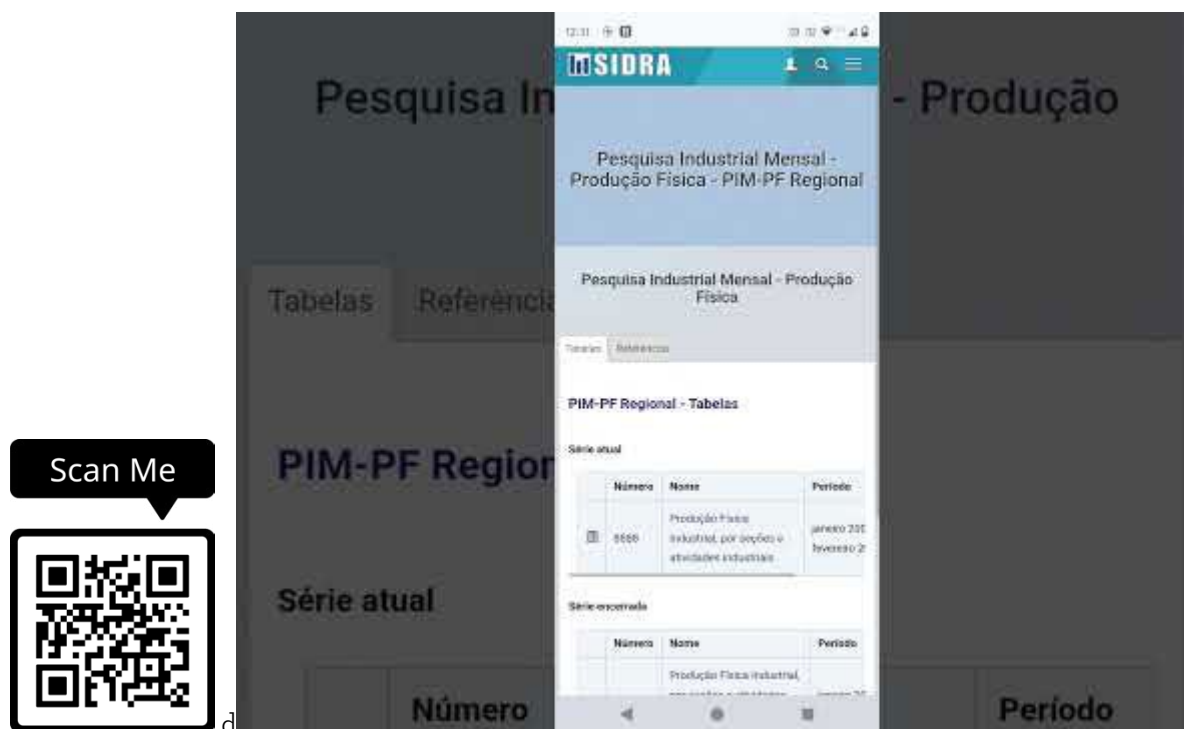
Também merece destaque a utilidade do sistema para construção de análises de conjuntura política e econômica. Governos precisam não apenas decidir, mas comunicar por que decidiram. Em agendas de curto prazo, é comum a necessidade de preparar mensagens para reuniões com setores produtivos, entrevistas, audiências públicas ou agendas federativas. Um sistema que organiza o dado e produz sínteses iniciais facilita a elaboração de discursos ancorados em evidências, reduzindo imprevisto e reforçando coerência institucional.

Os resultados revelaram ainda limites importantes. O primeiro é que a qualidade da resposta depende da estabilidade e consistência da fonte oficial. Mudanças de tabela, reclassificações e atualizações metodológicas exigem manutenção contínua do dicionário de metadados. O segundo limite é a necessidade de governança sobre a interpretação automatizada. Em contextos de volatilidade econômica ou choques extraordinários, a leitura do dado exige contextualização que vai além da série observada. O terceiro é

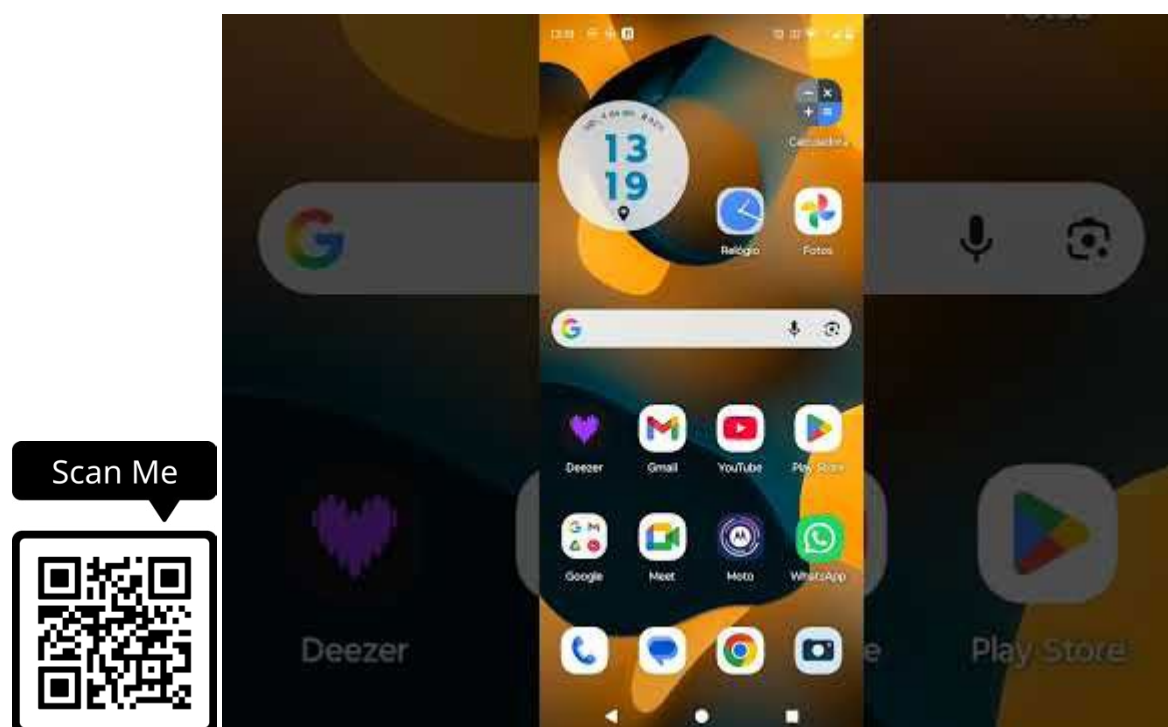
a necessidade de evolução do protótipo para incluir camadas adicionais de auditoria, histórico de consultas, mecanismos de *cache* e *logs* detalhados para uso institucional ampliado.

Veja abaixo a demonstração do uso do SIDRA/IBGE de forma manual e através do Assistente de Consulta às Pesquisas Econômicas Conjunturais do IBGE via Whatsapp. Abaixo a demonstração do uso via fluxo manual e por assistente de consulta via whatsapp.

VÍDEO 1 – Interface SIDRA via fluxo manual



VÍDEO 2 – Interface conversacional via IA Generativa e Whatsapp



Os resultados revelaram ainda limites importantes. O primeiro é que a qualidade da resposta depende da estabilidade e consistência da fonte oficial. Mudanças de tabela, reclassificações e atualizações metodológicas exigem manutenção contínua do dicionário de metadados. O segundo limite é a necessidade de governança sobre a interpretação automatizada. Em contextos de volatilidade econômica ou choques extraordinários, a leitura do dado exige contextualização que vai além da série observada. O terceiro é a necessidade de evolução do protótipo para incluir camadas adicionais de auditoria, histórico de consultas, mecanismos de *cache* e *logs* detalhados para uso institucional ampliado.

Apesar desses limites, a discussão geral dos resultados é positiva. O protótipo demonstrou que há espaço concreto para inovação útil e de baixo custo na infraestrutura de inteligência econômica do setor público. Sua principal contribuição não é sofisticar tecnologicamente o acesso a dados por mera inovação de vitrine. É reorganizar a relação entre base oficial, tempo institucional e tempestividade decisória. Em outras palavras, o sistema agrega valor porque converte um ativo já existente, os dados públicos do IBGE, em capacidade efetiva de ação governamental.

Por fim, os resultados sugerem um caminho de expansão. A mesma lógica pode ser estendida para integrar outros indicadores, como o Índice de Atividade Econômica Regional (IBCR), o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) e dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), formando um ecossistema completo de monitoramento conjuntural. Também pode ser adaptada para relatórios territoriais, comparações interestaduais ou painéis temáticos voltados a agendas específicas, como construção civil, logística, turismo ou consumo das famílias. O artefato, assim, não deve ser visto como solução fechada, mas como base de uma agenda ampla de modernização analítica das unidades gestoras de planejamento e de desenvolvimento econômico.

7. CONCLUSÃO

O artigo demonstrou que é possível modernizar o acesso a indicadores conjunturais no setor público por meio de uma arquitetura conversacional simples, de baixo custo e baseada em fontes oficiais. O problema

que motivou o trabalho — a demora e o esforço técnico necessários para transformar dados mensais do IBGE em informação executiva orientada a decisão — é recorrente aos entes subnacionais e tende a se agravar quando as demandas da se intensificam. Ao propor um artefato que consulta automaticamente as bases de dados das PIM-PF, PMC e PMS, organiza tabelas, gera gráficos e produz sínteses em linguagem natural, o estudo oferece resposta prática a esse desafio.

A principal conclusão é que a inovação relevante para o planejamento governamental não depende apenas de novas bases de dados, mas de novas formas de mediação entre dado, análise e decisão. O valor do sistema reside precisamente nessa mediação. Ele não cria informação paralela, não substitui a fonte oficial e não elimina o papel do analista. Ao contrário, fortalece o uso da informação pública ao reduzir limitações operacionais e liberar capacidade técnica para tarefas analíticas e estratégicas.

Do ponto de vista gerencial, o artefato amplia a capacidade de resposta das unidades de planejamento. Consultas que antes exigiam encadeamento manual de etapas passam a ser realizadas em fluxo mais curto, com retorno em formato aderente aos canais efetivamente utilizados pela administração. Essa agilidade é especialmente importante na política econômica de curto prazo, em que a leitura de tendências recentes pode orientar reuniões setoriais, revisão de expectativas, coordenação de agendas e formulação de mensagens institucionais.

Do ponto de vista institucional, a solução reforça a agenda de governo digital aplicada à inteligência pública. O trabalho mostrou que dados abertos ganham força quando são incorporados a sistemas desenhados para usos reais, e não apenas para disponibilização formal. Assim, o projeto contribui para deslocar o debate de uma visão estritamente tecnológica para uma visão organizacional da transformação digital, pois a questão não é apenas “ter tecnologia”, mas usá-la para melhorar a capacidade do Estado de compreender e agir sobre a realidade.

Do ponto de vista metodológico, a Design Science Research mostrou-se adequada porque permitiu tratar o artefato como objeto legítimo de investigação. A construção da solução foi guiada por um problema concreto, sustentada por referencial teórico e avaliada por sua utilidade prática. Essa combinação entre fundamentação e aplicação é importante em trabalhos

voltados à gestão pública, onde o impacto institucional do conhecimento produzido deve ser considerado parte central da contribuição científica.

A experiência discutida também sugere que a inteligência artificial generativa pode ter papel útil no setor público quando inserida em arquitetura controlada, com fontes oficiais, regras claras e supervisão humana. No caso deste estudo, a IA não foi utilizada para substituir evidência, mas para apoiar a tradução de evidência em narrativa. Essa distinção é decisiva para que seu uso permaneça compatível com as exigências de confiabilidade, responsabilidade e prudência próprias da administração pública.

Como agenda futura, a pesquisa aponta três caminhos principais. O primeiro é a ampliação da base de indicadores integrados ao sistema, incorporando, por exemplo, IBCR, mercado de trabalho formal e outras dimensões relevantes para o monitoramento conjuntural. O segundo é o aperfeiçoamento

da governança técnica do artefato, com cache, trilhas de auditoria, versionamento de metadados e protocolos formais de validação. O terceiro é a evolução do protótipo para produtos executivos periódicos, como relatórios consolidados, notas automáticas e briefings com saída multimodal, inclusive em áudio e em interfaces conversacionais de uso ampliado.

Em síntese, o estudo conclui que a arquitetura proposta representa uma inovação incremental de valor público. Sua relevância está em ser suficientemente sofisticada para resolver um problema real e simples para ser implementada, mantida e adaptada por equipes governamentais. Num contexto em que a qualidade da decisão depende cada vez mais da capacidade de interpretar rapidamente sinais da conjuntura. Ferramentas como a apresentada aqui podem contribuir de maneira concreta para qualificar o assessoramento ao processo de decisão e fortalecer a inteligência estratégica do Estado.

8. Referências

1. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.
2. BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.
3. HEVNER, Alan R.; MARCH, Salvatore T.; PARK, Jinsoo; RAM, Sudha. Design science in information systems research. *MIS Quarterly*, v. 28, n. 1, p. 75-105, 2004.
4. IBGE. Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2026. Disponível em: <https://apisidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 18 mar. 2026.
5. JANSSEN, Marijn; CHARALABIDIS, Yannis; ZUIDERWIJK, Anneke. Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, v. 29, n. 4, p. 258-268, 2012.
6. MENDES, M. *Sidrapy: interface Python para o SIDRA*. 2024. Biblioteca de software open source. Disponível em: <https://pypi.org/project/sidrapy/>. Acesso em: 18 mar. 2026.
7. MERGEL, Ines; EDELMANN, Noella; HAUG, Nathalie. Defining digital transformation: results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, v. 36, n. 4, 2019.
8. MISTRAL AI. Documentation. Paris: Mistral AI, 2026. Disponível em: <https://docs.mistral.ai>. Acesso em: 18 mar. 2026.
9. PALLETS PROJECTS. Flask documentation. 2026. Disponível em: <https://flask.palletsprojects.com>. Acesso em: 18 mar. 2026.
10. PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional. *Informe Econômico: indicadores preliminares (2025) – resumo executivo*. Recife: SEPLAG-PE, 2026.
11. POWER, Daniel J. *Decision support systems: concepts and resources for managers*. Westport: Quorum Books, 2002.

Avalia Gov 2.0: a evolução de uma plataforma de transparência avaliativa para uma infraestrutura cognitiva de monitoramento e avaliação de políticas públicas

- **Sandro Luís Brandão Campos**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil
E-mail: sandrocampos@seplag.mt.gov.br

- **Maria Tereza Wichocki Monteiro**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil
E-mail: mariamonteiro@seplag.mt.gov.br

Resumo

A institucionalização do monitoramento e avaliação (M&A) de políticas públicas avançou nos governos subnacionais brasileiros, especialmente com plataformas digitais que ampliaram a transparência e o acesso à informação. Essas iniciativas têm contribuído para ganhos relevantes em visibilidade, padronização de dados e prestação de contas, fortalecendo o controle social e a accountability.

Apesar disso, persiste o desafio de transformar dados em inteligência para apoiar decisões estratégicas e o aprendizado institucional. Muitas plataformas de M&A permanecem restritas à função informacional, respondendo “o que foi feito?”, mas com limitada capacidade de apoiar o raciocínio avaliativo do Estado.

Este estudo de caso analisa a trajetória e a evolução de uma plataforma digital de avaliação de políticas públicas, aqui denominada Avalia Gov, concebida inicialmente como instrumento de transparência avaliativa e acesso cidadão a resultados governamentais. A partir da consolidação de painéis interativos e de uma camada conversacional baseada em inteligência artificial, a plataforma atingiu um primeiro nível de maturidade informacional. O desafio subsequente passou a ser ampliar seu papel funcional, de modo a apoiar decisões sob incerteza, promover aprendizado contínuo e preservar a memória institucional.

O objetivo do artigo é apresentar e analisar a proposta de evolução dessa plataforma para sua versão 2.0, caracterizada como uma infraestrutura cognitiva de monitoramento e avaliação, capaz de integrar dados, evidências, hipóteses e decisões, mantendo continuidade institucional e viabilidade técnica. O estudo busca contribuir para o debate nacional sobre inovação em M&A, oferecendo um modelo replicável para outros contextos governamentais.

Palavras-chave: Monitoramento e Avaliação; Governança Cognitiva; Inteligência Artificial; Políticas Públicas; Inovação no Setor Público.

1. INTRODUÇÃO

A jornada pela institucionalização do Monitoramento e da Avaliação (M&A) nos governos subnacionais brasileiros tem sido marcada por notáveis avanços, sobretudo na última década. Impulsionados por uma combinação de marcos legais (como a Lei de

Acesso à Informação), pressão social por responsabilização (*accountability*) e as possibilidades abertas pela transformação digital, os estados têm progressivamente abandonado os antigos relatórios de gestão empoeirados em favor de plataformas digitais dinâmicas. A criação desses portais de transparência e

M&A, com seus painéis de indicadores coloridos e gráficos interativos, representou uma primeira e crucial onda de inovação. Ela simbolizou um compromisso com a visibilidade da ação governamental e com o direito fundamental do cidadão de saber como os recursos públicos estão sendo utilizados, estabelecendo um novo patamar para a prestação de contas governamental.

2. JUSTIFICATIVA

Contudo, a euforia inicial com a revolução dos dashboards dá lugar, agora, a uma reflexão mais madura e crítica. A disponibilidade de informação, por si só, não garante a sua utilização para a melhoria da gestão pública. O que se observa, em muitos contextos, é que essas plataformas, embora tecnicamente sofisticadas, atingem um teto funcional. Elas se tornam excelentes vitrines de dados, repositórios que respondem com eficiência à pergunta retrospectiva “o que foi feito?”. No entanto, elas oferecem um suporte surpreendentemente limitado ao gestor público que se depara com as perguntas prospectivas e estratégicas que definem a boa governança: “por que este programa está com desempenho abaixo do esperado?”, “por que este resultado aconteceu?”, “qual a melhor intervenção a ser feita, dado o cenário atual?”, “como podemos otimizar a alocação de recursos para maximizar o impacto social?” Dadas as nossas restrições orçamentárias, qual de três intervenções alternativas tem a maior probabilidade de impacto?; O que aprendemos com a implementação da política X que pode nos ajudar a desenhar a política Y de forma mais inteligente?

Esta desconexão entre a informação disponível e a inteligência acionável configura o desafio da segunda geração de plataformas de M&A. O risco é que, sem uma evolução em seu propósito e arquitetura, elas se tornem elefantes brancos digitais: caros de manter, bonitos de se ver, mas com baixo impacto real na qualidade das decisões e na efetividade das políticas públicas.

É precisamente neste ponto de inflexão que se insere o presente estudo de caso. Analisamos a trajetória e a proposta de evolução de uma plataforma digital de avaliação de políticas públicas, aqui denominada Avalia Gov.MT, concebida em sua fase inicial (versão 1.0) como um instrumento de vanguarda para a transparência avaliativa. Tendo alcançado com

sucesso um primeiro nível de maturidade, consolidando uma base de dados centralizada e oferecendo acesso intuitivo via painéis e interfaces conversacionais, a plataforma se confrontou com seu próprio limite. O desafio subsequente, que motiva este trabalho, foi projetar sua metamorfose.

3. OBJETIVOS

O objetivo deste artigo é, portanto, apresentar e analisar a proposta de evolução do Avalia Gov.MT para sua versão 2.0. Esta transição é retratada não como um simples upgrade de software, mas como uma profunda reconceitualização de seu papel com a passagem de uma plataforma de informação para uma infraestrutura cognitiva de monitoramento e avaliação. Argumentamos que esta evolução representa um caminho lógico e necessário para qualquer sistema de M&A que aspire a ser mais do que um repositório de dados, tornando-se o verdadeiro cérebro analítico do Estado, capaz de apoiar a decisão sob incerteza, catalisar o aprendizado organizacional e, crucialmente, construir uma memória institucional perene que sobreviva às mudanças de governo. Ao detalhar essa jornada evolutiva, de forma incremental e sem rupturas, o estudo busca oferecer um modelo pragmático e replicável para outros governos que enfrentam o mesmo desafio de transformar dados em sabedoria, contribuindo para a construção de uma nova geração de ferramentas de governança no Brasil.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A proposta do Avalia Gov.MT 2.0 parte de uma premissa fundamental: sistemas de monitoramento e avaliação não são apenas instrumentos informacionais, mas dispositivos que estruturam a forma como o Estado percebe, interpreta e decide sobre a realidade. Nesse sentido, sua arquitetura define, em última instância, os limites e as possibilidades da própria racionalidade governamental. Ao evoluir para uma infraestrutura cognitiva, a plataforma deixa de ser um repositório de dados e passa a operar como um mecanismo ativo de produção de sentido, orientando o raciocínio avaliativo e a tomada de decisão em contextos de complexidade e incerteza.

A evolução do Avalia Gov.MT 2.0 não é um ato isolado de inovação tecnológica, mas um movimento que se alinha e se fundamenta em debates profundos de três campos do conhecimento: evolução

do pensamento em avaliação; capacidade estatal e o Estado que aprende; arquitetura da informação como estrutura de poder.

No entanto, a transição de um modelo de transparência passiva para uma infraestrutura de avaliação cognitiva, como proposto neste artigo, exige a compreensão dos desafios e das conquistas das plataformas existentes. Nesse sentido, o programa Avalia Gov. MT, implementado no Governo do Estado de Mato Grosso, oferece um estudo de caso fundamental que serve como diagnóstico e, ao mesmo tempo, como alicerce para a evolução aqui delineada.

A iniciativa foi documentada e analisada no artigo “Avaliação de políticas públicas como ferramenta de gestão e transparência no Governo do Estado de Mato Grosso”, publicado nos anais do Congresso Nacional do Conseplan. O estudo (MONTEIRO et al., 2025) descreve a plataforma como um avanço significativo na sistematização do monitoramento e avaliação e na disponibilização de dados sobre políticas públicas, representando o que podemos classificar como uma plataforma “1.0”. Ele foi crucial para estabelecer um ciclo inicial de prestação de contas e para instrumentalizar gestores com dados básicos sobre a performance de seus programas, os indicadores e suas ações planejadas.

O Avalia Gov.MT foi estruturado não apenas para mensurar os resultados das políticas implementadas, mas principalmente para dar transparência, gerar aprendizado institucional e subsidiar a tomada de decisão dos gestores com base em evidências. A implementação de uma cultura de avaliação de políticas públicas é um pilar fundamental para a modernização da gestão governamental e para o fortalecimento da transparência.

Contudo, a análise dessa experiência no Estado mato-grossense, conforme detalhado no referido artigo, também revela as limitações inerentes a um modelo focado primariamente na exposição de dados. A dificuldade em traduzir grande volume de informações em insights estratégicos e a ausência de um suporte cognitivo para o raciocínio avaliativo são os desafios que emergem desse diagnóstico.

É precisamente essa lacuna que a proposta do “Avalia Gov 2.0” busca preencher. Ao incorporar uma camada de inteligência assistiva, a versão 2.0 evolui do “o quê” para o “porquê”, transformando a base de dados em um ambiente dinâmico de análise. Portanto,

o projeto Avalia Gov.MT não é apenas um exemplo de boa prática, mas a validação empírica da necessidade de dar o próximo passo: migrar de uma ferramenta de gestão para um verdadeiro parceiro cognitivo na governança pública.

4.1. A evolução do pensamento em avaliação

O campo da avaliação de políticas públicas passou por ondas evolutivas. A primeira onda, focada no rigor metodológico, via o avaliador como um cientista social que aplicava métodos para chegar a um veredito de sucesso ou fracasso (avaliação somativa). A segunda onda, percebendo que muitos relatórios eram ignorados, trouxe o foco para a utilização. A obra de Patton (2008), “Avaliação Focada na Utilização”, tornou-se um marco ao argumentar que o design de qualquer avaliação deve começar com uma pergunta simples: “Quem são os usuários primários e o que eles precisam saber para tomar quais decisões?”. Esta mudança de perspectiva reorienta a avaliação do julgamento para a utilidade.

Uma terceira onda, ainda mais recente, aprofunda essa visão, focando na aprendizagem em sistemas complexos. Abordagens como a Avaliação Desenvolvimental (PATTON, 2011) e a Governança Experimentalista (SABEL; DORF, 1998) propõem que, para problemas complexos (wicked problems), a avaliação não pode ser um evento pontual. Ela precisa ser um processo contínuo, embutido na gestão, que ajuda os atores a aprenderem e a se adaptarem em tempo real. O Avalia Gov.MT 2.0 se inspira diretamente nesta terceira onda, concebendo a plataforma não como uma ferramenta para produzir relatórios de avaliação, mas como uma infraestrutura para sustentar um processo de aprendizagem institucional contínuo.

4.2 Capacidade estatal e o Estado que aprende

A literatura sobre capacidade estatal (GOMIDE; PIRES, 2016) argumenta que a efetividade de um governo depende de um conjunto de competências que vão além dos recursos financeiros. Uma das mais críticas é a capacidade analítica e administrativa, a habilidade de coletar, processar e utilizar informações para tomar decisões de alta qualidade. No entanto, a mera existência de dados não garante essa capacidade. É preciso que existam arquiteturas institucionais que transformem dados em inteligência.

O Avalia Gov.MT 2.0 é proposto precisamente como uma dessas arquiteturas. Ele busca fortalecer a capacidade do Estado de aprender com sua própria experiência, combatendo a amnésia institucional que tantas vezes acomete a administração pública a cada troca de governo. Ao criar um registro estruturado e persistente de problemas, políticas, resultados, análises e decisões, a plataforma se torna a memória de longo prazo do Estado, um ativo cognitivo que permite que o aprendizado seja acumulativo.

4.3 A arquitetura da informação como estrutura de poder

A literatura de tecnologia da informação aplicada ao governo, especialmente sob a ótica do Governo como Plataforma (O'REILLY, 2011), nos ensina que a forma como a informação é estruturada e disponibilizada é uma decisão de poder. Um sistema baseado em arquivos PDFs e relatórios isolados cria silos e centraliza o poder naqueles poucos que conseguem decifrar a informação. Um sistema baseado em dados abertos, interoperabilidade e APIs (Interfaces de Programação de Aplicações) distribui o poder e habilita a inovação em rede.

O Avalia Gov.MT 2.0 adota os princípios da arquitetura de plataforma. Ao se basear em uma fonte única de dados confiáveis e ao planejar a reutilização da informação através de uma estrutura semântica, ele não está apenas melhorando a tecnologia, está reconfigurando as relações de poder em torno da informação. Ele democratiza o acesso à análise e cria as bases para que um ecossistema de atores (gestores, controladores, acadêmicos, cidadãos) possa usar os mesmos dados para gerar diferentes tipos de valor, superando a redundância e a inconsistência que caracterizam o cenário atual.

A articulação desses referenciais sustenta a tese central de que plataformas digitais de M&A podem e devem evoluir de repositórios de informação para sistemas cognitivos do Estado, infraestruturas que estruturam o raciocínio avaliativo, apoiam a decisão sob incerteza e promovem uma aprendizagem institucional acumulativa e perene.

5. METODOLOGIA

O estudo adota abordagem qualitativa, descritiva e analítico-propositiva. Três procedimentos metodológicos foram empregados para construir a análise.

O primeiro consistiu na análise documental da concepção e do funcionamento da plataforma Avalia Gov.MT em seu estágio inicial (versão 1.0), com foco em seus objetivos declarados, arquitetura e funcionalidades. O segundo envolveu a análise crítica de seus limites, identificando as lacunas funcionais e conceituais que restringiam seu uso no apoio direto à decisão estratégica e ao aprendizado institucional, baseando-se na experiência prática de seus usuários.

Por fim, foi desenvolvido um modelo evolutivo, denominado Avalia Gov.MT 2.0, estruturado a partir de “movimentos” de transformação que representam incrementos tecnológicos e institucionais, projetados para ocorrer sem ruptura com a base existente. O foco metodológico reside na compreensão do processo de amadurecimento da plataforma, destacando as decisões de projeto, a governança da informação e o uso da tecnologia como vetores para a sofisticação da capacidade avaliativa do Estado.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1. A jornada evolutiva do AVALIA GOV.MT

Esta seção detalha a trajetória da plataforma, desde sua concepção inicial até a arquitetura proposta para sua versão 2.0, destacando os movimentos incrementais que caracterizam sua evolução como um estudo de caso de amadurecimento institucional e tecnológico.

6.1.1. O ponto de partida: Avalia Gov.MT 1.0 como plataforma de transparência avaliativa

A primeira versão do Avalia Gov.MT representou um esforço pioneiro para centralizar e dar transparência aos resultados das políticas públicas do estado. Sua concepção foi uma resposta direta à necessidade de prestar contas à sociedade e de criar uma fonte de consulta unificada para gestores.

As principais funcionalidades e conquistas da versão 1.0:

- **Painéis de Indicadores Interativos:** A principal entrega foram os dashboards setoriais. Cada secretaria passou a ter uma vitrine onde seus principais indicadores de resultado eram exibidos com séries históricas, metas e comparações. Isso permitiu, pela primeira vez, uma visão panorâmica e padronizada do desempenho de cada pasta.

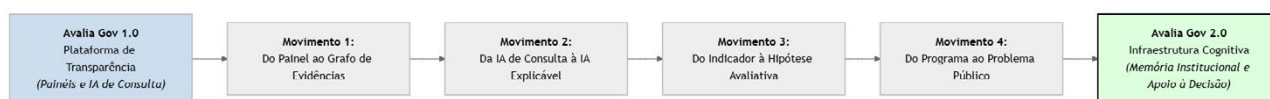
- **Criação de um Repositório Central de Dados:** Para alimentar os painéis, foi necessário criar uma base central que centralizava os dados enviados pelas secretarias. Este foi um passo fundamental para estabelecer uma fonte única da verdade para os indicadores de resultado, combatendo a proliferação de planilhas e relatórios conflitantes.
- **Camada Conversacional de Acesso (IA de Consulta):** Para democratizar o acesso, foi implementada uma interface de linguagem natural (chatbot) que permitia a qualquer usuário fazer perguntas diretas sobre os dados. Uma pergunta como “O que o governo fez para as mulheres?” recebia uma resposta direta, sem que o usuário precisasse saber navegar nos painéis.
- **Maturidade Atingida e Limites Identificados:** O Avalia Gov.MT 1.0 foi bem-sucedido em sua missão original. Ele alcançou a maturidade

em transparência e acesso à informação. No entanto, seu sucesso expôs seus próprios limites. Era uma plataforma essencialmente descritiva e passiva. Ela mostrava “o quê”, mas não ajudava a entender “por quê”. As análises eram setoriais, e a plataforma não oferecia ferramentas para explorar as conexões entre a educação, a saúde e a segurança, por exemplo. A IA era uma ferramenta de busca, não de análise. A plataforma era um excelente arquivo, mas não um parceiro de raciocínio.

6.1.2. A evolução para o Avalia Gov.MT 2.0: os cinco movimentos da transformação cognitiva

A transição para a versão 2.0 foi projetada como uma série de movimentos evolutivos, cada um adicionando uma nova camada de inteligência e funcionalidade sobre a base sólida já existente.

FIGURA 1 – Os movimentos evolutivos do Avalia Gov.MT 1.0 para o 2.0



Fonte: Elaborado pelo Autor (2026)

A Figura 1 mostra a evolução como uma sequência lógica de movimentos que transformam a plataforma inicial (1.0) na infraestrutura cognitiva final (2.0), cada movimento construindo sobre o anterior.

6.1.2.1. Movimento 1: Do painel isolado ao grafo de evidências

Este é o movimento arquitetural fundamental. A base de dados relacional é reestruturada (ou complementada) por um banco de dados de grafos, que tem o propósito de mapear e buscar relacionamentos, nesse banco os relacionamentos são tão importantes quanto os próprios dados. Neste modelo, cada entidade informacional (um problema, uma política, um programa, um indicador, uma ação orçamentária, uma avaliação, uma notícia de jornal) torna-se um nó. As relações entre eles (“programa X impacta o indicador Y”, “indicador Y é parte do problema Z”) são arestas.

Essa reorganização semântica permite análises relacionais antes impossíveis. O sistema agora “entende” as conexões. Um gestor pode visualizar uma teia que

mostra todos os programas, de todas as secretarias, que estão conectados a um problema público específico, como a “gravidez na adolescência” que é um desafio social complexo que não pode ser resolvido por uma única secretaria ou com uma única solução, dependente de múltiplas secretarias. Esse problema passa a ser uma atividade conjunta onde a área da saúde (representada pela Secretaria de Saúde) pode focar campanhas e o acesso a contraceptivos exatamente em bairros-alvo; a área da educação (representada pela Secretaria de Educação) pode criar programas de apoio psicossocial e educação sexual nas escolas identificadas; a área da assistência social (representada pela Secretaria de Assistência Social) pode trabalhar com as famílias para fortalecer os vínculos e oferecer suporte; a área de cultura e esporte (representada pela Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer) podem oferecer atividades de contraturno para manter os jovens engajados e com perspectivas.

Logo, a visão em silos é tecnicamente superada. Uma ferramenta que enxerga em rede, como um banco

de dados de grafos, pode dar aos gestores a inteligência necessária para agir de forma estratégica e, finalmente, quebrar os silos que perpetuam os ciclos de planejamento.

6.1.2.2. Movimento 2: Da IA de consulta à ia explicável e citável (XAI)

A camada de IA é reconstruída sobre o grafo de evidências. Ela evolui de um buscador para um assistente de pesquisa. O usuário pode fazer perguntas mais complexas (“Liste as políticas que visam reduzir a evasão escolar e seus respectivos resultados nos últimos três anos”). A resposta não é apenas uma lista, mas uma síntese que, crucialmente, é explicável e citável (Explainable Artificial Intelligence - XAI). Para cada afirmação, a IA fornece links diretos para as fontes de dados, os relatórios de avaliação ou os documentos oficiais dentro do grafo, informando a data e a origem de cada peça de evidência. Isso constrói confiança e permite a verificação, alinhando a IA aos princípios de transparência do serviço público.

Imagine que o Avalia Gov 1.0 (no seu estado hipotético de “caixa-preta”) sugere: *“Reduza o orçamento do hospital X em 15% e realoque os recursos para o programa de saneamento Y.”* Um gestor olharia para essa recomendação e perguntaria: “Por quê? Com base em quais dados? Qual a projeção de impacto dessa redução no atendimento do hospital? Qual a evidência de que o programa de saneamento é mais eficaz?” Sem respostas, a recomendação é inútil e perigosa.

A recomendação do Avalia Gov 2.0 seria completamente diferente:

“Sugere-se avaliar a realocação de 15% do orçamento do hospital X para o programa de saneamento Y. A lógica para esta sugestão é:

1. O hospital X apresentou uma taxa de ocupação de leitos 30% abaixo da média estadual nos últimos 18 meses, conforme Relatório de Gestão Hospitalar, pág. 12 [link].
2. Dados do DATASUS indicam que 40% das internações por doenças infecciosas no município provêm de bairros sem acesso à rede de esgoto, conforme Análise Epidemiológica Municipal [link].
3. Um estudo de impacto realizado pela Fundação Z (2022) projeta que cada R\$ 1 investido em saneamento básico na região economiza R\$

4 em custos de saúde futuros. Ver Estudo de Impacto, pág. 45 [link].”

O gestor agora não tem uma ordem, mas sim um **diagnóstico fundamentado**. Ele pode clicar em cada link, verificar as fontes, entender a lógica e, o mais importante, usar seu próprio julgamento para concordar, discordar ou ajustar a sugestão. A decisão final continua sendo humana e informada, mas agora é exponencialmente mais qualificada. A IA se torna uma assessoria técnica de altíssimo nível, não um oráculo misterioso.

6.1.2.3. Movimento 3: Do indicador passivo ao motor de hipóteses avaliativas

A plataforma ganha proatividade ao introduzir um motor de hipóteses, um componente que monitora continuamente os indicadores e, quando detecta uma anomalia (uma meta não atingida, uma tendência que se reverte), ele não apenas alerta o gestor, mas o auxilia no raciocínio avaliativo.

Ao clicar no alerta de um indicador, o gestor abre uma interface de investigação. O sistema sugere um conjunto de hipóteses causais pré-programadas ou baseadas em correlações no grafo (ex: “A queda no indicador pode estar relacionada à redução do orçamento da Ação X” ou “A melhora pode estar associada ao início do Programa Y”). O sistema guia o gestor na formulação de uma pergunta avaliativa e na escolha de um método simples para testar a hipótese, fomentando uma cultura de curiosidade e investigação.

Por exemplo, o Secretário de Segurança vê um “mapa de calor” que mostra um aumento de 50% nos registros de furtos a pedestres em um município específico nos últimos 3 meses. O indicador é claro, mas a causa é obscura. Seria falta de policiamento? Iluminação? Oportunidade? A resposta exigiria semanas de análise de inteligência.

No Avalia Gov 2.0, clicar na mancha vermelha do mapa de calor ativa a IA para cruzar dados de múltiplos domínios e gerar hipóteses:

“O aumento de 50% nos furtos nesta área parece estar ligado a uma convergência de fatores urbanos e econômicos. Minhas hipóteses são:”

· Hipótese 1 (Fator Ambiental): “35% dos incidentes ocorreram em duas ruas específicas que, segundo o [Cadastro de Iluminação Pública], estão com

60% de suas luminárias em manutenção ou queimadas há mais de 45 dias. A escuridão cria a oportunidade.”

· Hipótese 2 (Fator de Fluxo): “A área coincide com a localização de um novo terminal de ônibus intermunicipal inaugurado há 4 meses. [Dados de Planejamento Urbano] Isso aumentou o fluxo de pessoas que não conhecem a região em 300%, tornando-os alvos mais fáceis. O patrulhamento policial na área, no entanto, não foi reajustado desde a inauguração. [Dados de Alocação de Efetivo da PM].”

· Hipótese 3 (Fator Social): “A mancha de calor é adjacente a uma área onde houve o fechamento de uma grande fábrica há 6 meses, elevando a taxa de desemprego juvenil local em 25 pontos percentuais. [Dados do Caged e Cadastro Único]. Existe a possibilidade de um nexo entre a falta de oportunidade econômica e o aumento de crimes patrimoniais.”

A plataforma não apenas aponta problemas, mas equipa os gestores com hipóteses inteligentes e baseadas em evidências, transformando cada desafio em uma oportunidade para testar, aprender e aprimorar as políticas públicas de forma ágil e científica.

6.1.2.4. Movimento 4: Da navegação por programas à navegação por problemas

Esta é uma mudança estratégica na interface do usuário (UI) e na experiência do usuário (UX), que reflete a nova capacidade analítica da plataforma.

A página inicial do Avalia Gov.MT 2.0 é reestruturada em torno dos Problemas Públicos Prioritários do estado, definidos no planejamento estratégico. Em vez de o cidadão ou gestor precisar conhecer a estrutura governamental para encontrar soluções, ele parte dos grandes desafios do estado, navegando por uma rede de políticas públicas e serviços interconectados.

O cidadão ou gestor não começa mais navegando por secretarias, mas por temas como “Redução do Desmatamento” ou “Melhora da Empregabilidade Juvenil”. Ao selecionar um problema, ele acessa um painel dinâmico que agrega e visualiza todos os nós e arestas do grafo de evidências relacionados àquele problema, forçando uma perspectiva intersetorial e orientada ao cidadão.

Esta abordagem atende diretamente ao contexto de que a tecnologia força uma perspectiva intersetorial e orientada ao cidadão desde o primeiro clique, transformando a maneira como o governo e a sociedade interagem.

Imagine um empreendedor que deseje abrir uma pequena confeitaria em sua cidade. A página inicial do Avalia Gov 2.0 não seria uma lista de órgãos ou serviços. Ela apresenta os Problemas Públicos Prioritários, definidos no Plano Plurianual (PPA) de Mato Grosso. A empreendedora veria cartões como: “Redução do Desmatamento Ilegal”; “Melhora da Empregabilidade Juvenil”; “Dinamização da Economia e Geração de Renda”; dentre outros.

Se esse empreendedor clicar em “Dinamização da Economia e Geração de Renda”, a plataforma não exibe um painel de indicadores tradicional. Em vez disso, ela renderiza o grafo de evidências dinâmico, uma representação visual de todas as políticas, programas, leis, indicadores, órgãos e serviços que se conectam àquele problema, e a partir desses resultados o empreendedor tem insumos para tomada de decisões em relação à abertura do seu negócio.

6.1.2.5. Movimento 5: Da informação volátil à memória institucional viva

Este é o movimento culminante, a síntese de todos os anteriores. O Avalia Gov.MT 2.0 se torna o repositório central e estruturado do conhecimento do Estado sobre suas próprias ações. O ativo mais valioso de uma organização governamental não são seus prédios ou equipamentos, mas seu conhecimento acumulado: a lógica por trás das decisões, os resultados de políticas passadas e a expertise de seus servidores.

Cada ciclo de planejamento, cada avaliação realizada, cada reunião do comitê de monitoramento e cada decisão estratégica tomada são documentados como novos “nós” e “arestas” no grafo. As atas de reuniões, os relatórios de avaliação e as justificativas para as decisões são anexados aos nós correspondentes. Isso cria um registro vivo, contextualizado e rastreável do raciocínio governamental ao longo do tempo. Um novo governador, um novo secretário ou um novo planejador pode viajar no tempo, compreendendo não apenas o que foi feito, mas por que foi feito, o que se aprendeu e qual foi o resultado. A amnésia institucional é combatida com uma infraestrutura cognitiva projetada para a longevidade.

Imagine o seguinte exemplo: em vez de procurar arquivos, o novo secretário da educação pode perguntar *“Quais foram todas as políticas implementadas nos últimos 10 anos para reduzir a evasão escolar no ensino médio e qual teve o melhor custo-benefício, considerando o perfil socioeconômico dos alunos?”*

Como resposta, a plataforma não apenas listaria os programas, mas poderia gerar um resumo comparativo, destacando que o “Programa A” funcionou bem em zonas urbanas, enquanto o “Programa B” foi mais eficaz em zonas rurais, e explicaria o porquê, com base nas análises e relatórios passados conectados no grafo. A memória deixa de ser um arquivo passivo e se torna um conselheiro ativo.

O “Movimento 5” é talvez o mais transformador de todos. Ao curar a amnésia institucional, o Avalia Gov 2.0 garante que o Estado aprenda consigo mesmo. Cada decisão, cada sucesso e cada fracasso se tornam tijolos na construção de uma governança mais inteligente, eficiente e resiliente, que honra o trabalho do passado para construir um futuro melhor.

A consolidação do Avalia Gov.MT 2.0 como infraestrutura cognitiva posiciona a plataforma como um elemento central em uma arquitetura mais ampla de transformação do Estado. Em articulação com modelos de governança integrada de M&A, centros de inteligência em políticas públicas e abordagens de planejamento como plataforma, a solução aqui proposta atua como o núcleo analítico que conecta dados, evidências e decisões. Trata-se, portanto, de um componente essencial para a construção de um Estado orientado por inteligência, capaz de alinhar estratégia, execução e aprendizagem contínua.

7. CONCLUSÕES

O estudo de caso da evolução do Avalia Gov.MT para sua versão 2.0 oferece uma lição poderosa para a inovação no setor público: o caminho para a maturidade em Monitoramento e Avaliação não é uma revolução disruptiva, mas uma evolução estratégica e consciente. A transição de uma plataforma de transparência para uma infraestrutura cognitiva não exigiu a demolição da base existente, mas sim uma série de movimentos incrementais que ampliaram seu propósito e sua capacidade, construindo sobre as conquistas da fase anterior.

A versão 1.0, ao focar na transparência, cumpriu o papel essencial de organizar a casa, criando uma base

de dados comum e dando visibilidade aos resultados. Este foi um passo indispensável. Contudo, a verdadeira fronteira da inovação em M&A, como a proposta do Avalia Gov.MT 2.0 demonstra, reside em ir além da informação para construir inteligência. O Avalia Gov 1.0 permite aprender com os erros e acertos do passado, enquanto o Avalia Gov 2.0 permite simular e escolher o futuro mais promissor. Essa mudança não apenas aumenta a probabilidade de sucesso da política, mas também otimiza drasticamente o uso de recursos públicos desde a sua concepção, representando a verdadeira essência da governança inteligente.

Ao reestruturar a informação em um grafo de evidências, ao dotar a IA de explicabilidade, ao transformar a plataforma em um parceiro de raciocínio e, acima de tudo, ao projetá-la para ser a memória viva do Estado, o M&A transcende sua função de controle e prestação de contas. Ele se torna o coração do Estado que aprende.

Sem uma plataforma sólida para capturar, conectar e reativar todas as informações, o conteúdo produzido pela estrutura de M&A se torna volátil, evaporando com a aposentadoria de um servidor, a mudança de uma gestão ou a simples passagem do tempo. E o Avalia Gov 2.0, com sua arquitetura cognitiva e banco de dados de grafos, se propõe a resolver este problema, transformando informações perecíveis em uma memória institucional permanente e “viva”, que não é apenas armazenada, ela é conectada, contextualizada e ativada. O resultado é um modelo que detalha a transição de um repositório de dados para um “cérebro” analítico do Estado.

A experiência analisada demonstra que inovações significativas podem ser alcançadas pela combinação pragmática de princípios consolidados da tecnologia da informação, como interoperabilidade, reutilização e fonte única de dados, com abordagens contemporâneas de avaliação orientada ao uso e à aprendizagem. O modelo proposto é robusto e replicável porque é evolutivo, não revolucionário.

O verdadeiro desafio contemporâneo do Monitoramento e Avaliação não é tecnológico, mas cognitivo. Não se trata apenas de organizar dados, mas de estruturar a capacidade do Estado de compreender a si mesmo. A evolução do Avalia Gov.MT para sua versão 2.0 demonstra que é possível transformar plataformas de transparência em infraestruturas de inteligência, capazes de apoiar decisões sob incerteza,

preservar a memória institucional e promover aprendizagem contínua.

Ao operar como um sistema que conecta problemas, políticas, evidências e decisões, a plataforma redefine o papel do M&A na administração pública, deslocando-o de uma função acessória para o centro da governança. Nesse novo paradigma, governar

deixa de ser apenas executar e passa a ser interpretar, aprender e ajustar continuamente a ação estatal. Mais do que uma ferramenta, o Avalia Gov.MT 2.0 representa um novo modo de pensar o Estado, um Estado que observa, raciocina e evolui com base em sua própria experiência.

8. Referências

1. GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Orgs.). Capacidades Estatais e Democracia: arranjos de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016.
2. MONTEIRO, Maria Tereza Wichocki; CAMPOS, Sandro Luís Brandão; DUARTE, Patrícia Soares; FERREIRA, Gabrielly Mendes. Avaliação de políticas públicas como ferramenta de gestão e transparência no Governo do Estado de Mato Grosso. In: Anais do Congresso do Conseplan 2025. p. 1995-2026, 2025.
3. O'REILLY, Tim. Government as a Platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, v. 6, n. 1, p. 13-40, Jan. 2011.
4. PATTON, M. Q. *Utilization-Focused Evaluation*. Thousand Oaks: Sage, 2008.
5. PATTON, M. Q. *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. New York: Guilford Press, 2011.
6. SABEL, C. F.; DORF, M. C. A Constitution of Democratic Experimentalism. *Columbia Law Review*, v. 98, n. 2, p. 267-473, 1998.

Busca Ativa com Geoinformação: O Uso de Dados Espaciais na Identificação de Habitações Precárias em Alagoas

• **Lionaldo dos Santos**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, Brasil

E-mail: lionaldo.santos@seplag.al.gov.br

Resumo

A partir das informações do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), acessadas por meio da plataforma Visdata, estima-se que aproximadamente 35,58% da população do estado de Alagoas encontra-se em condição de pobreza. A moradia digna é reconhecida pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um direito humano essencial, sendo que a precariedade habitacional configura um desafio complexo, com impactos diretos na segurança, saúde e qualidade de vida das famílias. Nesse contexto, o presente estudo tem como propósito analisar as condições de habitação de famílias em situação de vulnerabilidade nos 102 municípios alagoanos, com o intuito de contribuir para o aprimoramento de políticas públicas. A investigação priorizou a caracterização das moradias precárias, classificadas conforme o material construtivo predominante, incluindo taipa revestida, taipa não revestida, madeira aparelhada, madeira aproveitada e palha. A metodologia consistiu no georreferenciamento dos endereços de 59.075 indivíduos residentes nessas condições, utilizando técnica de geocodificação desenvolvida pela Superintendência de Informação e Cenários. Esse procedimento permitiu uma análise espacial mais detalhada da distribuição dessas habitações no território estadual. Os resultados indicaram que 26.736 pessoas vivem em domicílios de taipa revestida, 21.308 em taipa não revestida, 1.019 em madeira aparelhada, 5.574 em madeira aproveitada e 130 em coberturas de palha. Esses dados evidenciam a heterogeneidade e a gravidade das condições habitacionais enfrentadas. A partir dessas informações, já foram implementadas iniciativas como obras de pavimentação e desenho de programas habitacionais, reforçando a importância desse diagnóstico para a formulação de ações voltadas à melhoria das condições de vida.

Palavras-chave: Geotecnologias; Análise de Dados; Governo Orientado a Dados.

1. INTRODUÇÃO

Políticas públicas baseadas em dados permitem a eficiência e eficácia dos resultados a quem mais precisa, sendo assim, todos os dados têm a sua relevância, e seu fluxo se inicia desde a coleta até a análise e espacialização da informação.

Segundo Davies (2004), a política baseada em evidência foi definida como uma abordagem que auxilia as pessoas a tomarem decisões bem fundamentadas em relação a políticas, programas e projetos, aplicando as melhores evidências disponíveis para o desenvolvimento de políticas públicas bem como a sua implementação.

De acordo com estudos da Unicef (2017), a busca ativa é capaz de alcançar as pessoas que não têm acesso aos serviços públicos em diversas áreas. Ficam fora das redes de proteção social, tornando-se invisíveis ao Estado e vivendo uma situação de grande vulnerabilidade.

Nesta rota surge o processo metodológico da busca ativa, que tem como premissa: se o cidadão, por diversas razões e fatores, não vai até o Estado, o Estado e a sociedade civil organizada vão até ele (UNICEF, 2022).

Em Alagoas, tornou-se evidente a importância de adotar mecanismos de apoio às políticas públicas,

buscando alcançar pessoas que não eram abrangidas por nenhum programa existente. A utilização de dados georreferenciados, como latitude e longitude, em conjunto com uma base de dados contendo informações sobre o endereço dos indivíduos, possibilitou uma identificação precisa para intervenção direta nesse público-alvo. Essa abordagem permitiu direcionar recursos e ações de forma mais efetiva, garantindo que nenhum segmento da população seja aderido à fora das iniciativas.

O Estado de Alagoas, por meio da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG), consolidou ao longo dos anos a prática de sistematizar, organizar e disponibilizar dados econômicos, sociais e geoespaciais. Esses dados são acompanhados por notas técnicas e painéis interativos desenvolvidos em plataforma de *Business Intelligence* (BI), reunidos no portal de dados abertos “Alagoas em Dados e Informações”. A iniciativa tem como objetivo ampliar o acesso à informação e promover a transparência na gestão pública, oferecendo à sociedade instrumentos qualificados para análise e pesquisa.

A partir de 2017, a equipe multidisciplinar da SEPLAG/AL desenvolveu habilidades e competências necessárias para subsidiar políticas públicas baseadas em dados e evidências. Neste sentido, a metodologia da busca ativa surge como uma estratégia fundamental para romper com a lógica passiva de atendimento, pressupondo que o Estado deve se deslocar até os territórios e populações historicamente marginalizadas. Quando associada ao uso de geoinformação e análise espacial, essa abordagem ganha robustez técnica ao integrar dados do Cadastro Único com coordenadas geográficas precisas. Essa integração permite que a gestão pública saia da intuição para uma atuação proativa e territorializada, garantindo que os recursos e serviços alcancem efetivamente aqueles que se encontram em situação de maior fragilidade habitacional.

2. JUSTIFICATIVA

A relevância deste estudo fundamenta-se na urgência de enfrentar o déficit habitacional qualitativo em Alagoas através de uma gestão pública proativa. A existência de mais de 59 mil pessoas vivendo em domicílios precários (taipa, madeira e palha) não representa apenas uma estatística, mas um desafio direto à capacidade de resposta do Estado. A justificativa para

esta pesquisa reside na necessidade de modernizar os processos de identificação dessas vulnerabilidades, superando modelos de gestão puramente reativos.

Do ponto de vista social, a pesquisa justifica-se pelo seu potencial de inclusão. Ao georreferenciar famílias em situação de precariedade, o estudo fornece os subsídios necessários para que programas estratégicos alcancem quem mais precisa, garantindo que a política pública não pare na barreira da inacessibilidade geográfica.

Tecnicamente, o trabalho justifica-se pela integração inovadora entre o Cadastro Único (CadÚnico), Sistemas de Informação Geográfica (SIG) e ferramentas de *Business Intelligence* (BI). Essa convergência tecnológica demonstra que é possível converter bases de dados administrativas em inteligência territorial de alta precisão. Portanto, o estudo contribui para a consolidação de uma cultura de governança baseada em dados, essencial para a promoção de um desenvolvimento urbano mais justo, equitativo e sustentável no estado de Alagoas.

3. OBJETIVOS

O presente estudo tem como objetivo geral demonstrar a aplicação da geoinformação na metodologia de busca ativa adotada pela SEPLAG para a identificação dessas habitações, de modo a oferecer suporte técnico qualificado à construção de políticas habitacionais e à tomada de decisões por parte do poder público. Para alcançar esse objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos: (i) realizar o tratamento e a análise dos dados do Cadastro Único (CadÚnico), obtidos junto à Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social; (ii) realizar a geolocalização das moradias classificadas como precárias pelo tipo de revestimento no estado de Alagoas; (iii) desenvolver uma visualização dinâmica por meio de ferramenta de *Business Intelligence* (BI), a fim de facilitar a leitura e interpretação dos dados; e (iv) efetuar a validação *in loco* das informações georreferenciadas, assegurando a confiabilidade das informações utilizadas na análise.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1. Geoinformação na busca ativa

O uso da geoinformação implica, fundamentalmente, na utilização de tecnologias computacionais para representar dados associados a uma localização

no espaço geográfico. Assim, a essência da Ciência da Geoinformação reside na análise e no emprego de diferentes formas de representação digital do território.

A produção de geoinformação ocorre por meio da coleta e do tratamento de dados espaciais georreferenciados, os quais são indispensáveis para uma ampla gama de atividades científicas, administrativas e jurídicas. Esses dados, normalmente integrados a informações alfanuméricas, são organizados e categorizados com base em padrões descritivos conhecidos como metadados. Vale destacar que uma parcela significativa das informações corporativas globalmente apresenta algum componente geoespacial (PIMENTEL, 2020).

Essas informações georreferenciadas são geradas e manipuladas por meio de Sistemas de Informação Geográfica (SIG) ou *Geographic Information System (GIS)*, uma tecnologia capaz de capturar, armazenar, processar, analisar e exibir dados espaciais em ambiente digital. Com isso, torna-se possível a elaboração de mapas, a análise de imagens de satélite, o uso de fotografias aéreas e coordenadas geográficas, entre outros elementos que subsidiam diagnósticos e decisões com base territorial.

No contexto das políticas públicas, a análise de dados desempenha um papel decisivo na elaboração, planejamento e avaliação de ações governamentais, desde a esfera municipal até a federal. Além de apoiar a gestão pública, essa prática orienta de forma estratégica a identificação de públicos-alvo, contribuindo para que os recursos e os serviços sejam direcionados de forma mais eficaz e equitativa. A análise criteriosa dos dados disponíveis permite identificar padrões, localizar áreas de maior vulnerabilidade e propor intervenções baseadas em evidências concretas, fortalecendo o processo de tomada de decisão e promovendo maior eficiência na resposta às necessidades da população.

Nesse sentido, a busca ativa se destaca como um instrumento estratégico de aproximação entre o Estado e os segmentos da população em situação de vulnerabilidade. De acordo com Camolesi e Teixeira (2015), trata-se de uma metodologia adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com o objetivo de romper com a lógica da espera passiva por parte do cidadão. A proposta consiste em identificar e alcançar proativamente aqueles que, por diversos fatores como desconhecimento de

seus direitos, residência em áreas isoladas ou pertencimento a grupos socialmente marginalizados permanecem fora do alcance das políticas públicas e da rede de proteção social.

A integração entre geoinformação e estratégias de busca ativa representa um avanço significativo na gestão pública voltada à inclusão social. Ao permitir a localização precisa de populações vulneráveis e o mapeamento de suas condições de vida, o uso de dados geoespaciais proporciona maior eficiência na distribuição de recursos e na prestação de serviços. Além disso, a busca ativa rompe paradigmas tradicionais, deslocando o foco da administração pública da espera passiva para uma postura proativa e orientada por evidências. Esse modelo fortalece o princípio da equidade, amplia o acesso aos direitos sociais e contribui para a construção de políticas públicas mais justas, territorializadas e eficazes. Assim, o uso articulado dessas ferramentas se configura como uma estratégia essencial para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e reduzir desigualdades nos territórios.

4.2. Sistema de Informações Geográficas (SIGs) e análise espacial

De acordo com Pina (1998), os Sistemas de Informação Geográfica (SIG) configuram-se como ferramentas estratégicas de apoio à tomada de decisão. Com o avanço tecnológico e a crescente acessibilidade dessas plataformas, seu uso passou a despertar o interesse de profissionais de diversas áreas do conhecimento, dada a sua versatilidade e ampla aplicabilidade.

A principal característica que diferencia os SIGs de outras tecnologias, como a Cartografia Automatizada ou os softwares de Desenho Assistido por Computador (CAD), reside em sua capacidade singular de realizar análises espaciais. Segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE, s.d.), essa funcionalidade de análise geográfica constitui o núcleo essencial dos SIGs, permitindo não apenas a visualização, mas a consulta, manipulação e modelagem de dados territoriais de forma integrada.

As análises espaciais viabilizadas pelos SIGs combinam atributos espaciais como localização e geometria com dados não espaciais, como informações socioeconômicas ou ambientais. Essa combinação permite simular fenômenos do mundo real e compreender com maior profundidade seus aspectos geográficos, padrões

de distribuição e relações subjacentes. Tais recursos possibilitam aos usuários identificar conexões, tendências e relações complexas entre variáveis espaciais, oferecendo uma visão abrangente e multidimensional do território.

Um exemplo clássico do uso prático da análise espacial remonta ao ano de 1854, durante uma epidemia de cólera na cidade de Londres. Diante de mais de 500 mortes e da falta de conhecimento sobre a forma de contaminação da doença, o médico sanitaria John Snow realizou uma investigação inovadora para a época: mapeou os casos de cólera em relação à localização dos poços de água utilizados pela população. Essa sobreposição de dados revelou que a maioria das mortes estava concentrada nas imediações do poço da rua Broad Street, levando à conclusão de que a água contaminada era a responsável pela disseminação da doença. Essa descoberta não apenas representou um marco na história da saúde

pública, como também demonstrou, de forma pioneira, o potencial da análise espacial na compreensão e resolução de problemas sociais complexos (INPE, s.d.).

Rosa (2011) reforça que a realização de uma análise espacial eficaz depende da qualidade e da adequação dos dados utilizados. Os dados, que consistem em registros objetivos da realidade, podem ser transformados em informações relevantes a partir de sua organização, processamento e interpretação. A autora observa que as informações podem assumir diferentes formatos: textos, números, gráficos ou imagens e estar ou não associadas a uma localização geográfica. Quando estruturados em formato alfanumérico, esses dados podem ser organizados em tabelas, vinculando-se a referências espaciais ou temporais específicos. Esse processo é fundamental para garantir a precisão e a profundidade das análises espaciais desenvolvidas em ambientes SIG.

FIGURA 1 – Croqui da cidade de Londres elaborado por John Snow, em 1854



Fonte: (INPE [s.d.])

A trajetória histórica e a evolução tecnológica demonstram que os Sistemas de Informação Geográfica representam uma verdadeira revolução na forma como os dados territoriais são interpretados e utilizados na formulação de políticas públicas, na gestão ambiental, na saúde e em diversas outras áreas. O exemplo de John Snow, embora anterior

aos SIGs modernos, ilustra com clareza o poder da análise espacial para desvendar dinâmicas invisíveis a métodos tradicionais. Atualmente, com ferramentas mais sofisticadas e acesso a grandes volumes de dados, os SIGs oferecem recursos ainda mais potentes para modelar cenários, prever riscos e subsidiar decisões baseadas em evidências.

No contexto contemporâneo, em que os desafios urbanos, sociais e ambientais são cada vez mais interdependentes, a análise espacial surge como um recurso estratégico essencial. A capacidade de integrar múltiplas camadas de informação e revelar padrões ocultos permite uma abordagem mais eficiente, equitativa e territorializada das políticas públicas. Assim, a utilização de SIGs não apenas amplia a compreensão dos fenômenos espaciais, mas também contribui diretamente para o fortalecimento da governança, da justiça social e do desenvolvimento sustentável.

4.3. Gestão orientada a dados para tomada de decisão

De acordo com (IRIS 2021), é de suma importância que as pessoas que lidam com dados não apenas dominem a técnica de operar ferramentas de *business intelligence* (BI), mas que desenvolvam habilidades para poder compreender, analisar, interpretar e traduzir dados.

Se pudéssemos resumir o poder que as tecnologias nos oferecem, isso certamente estaria relacionado a como podemos usar uma quantidade enorme de dados para tomar melhores decisões. Mas essa relação entre quantidade de dados e qualidade de decisão, como veremos, não acontece de maneira linear e direta.

Nosso cérebro não é uma máquina de processar dados, uma linha de produção, que na medida em que vai recebendo novas informações vai produzindo decisões melhores. Talvez esse seja o grande sonho da nossa espécie nos tempos atuais, mas não descreve bem nossa natureza e como nosso cérebro funciona. As decisões que tomamos são influenciadas por uma grande quantidade de elementos internos, externos, conscientes e inconscientes (IRIS, 2021).

Para Araujo (2023) a tomada de decisões é um pilar fundamental para o sucesso de qualquer negócio. A habilidade de tomar decisões precisas e bem embasadas representa um dos atributos mais essenciais para líderes no setor público e gestores em todos os escalões. Nesse contexto, a cultura orientada por dados e a análise de negócios emergem como abordagem cada vez mais relevante para aprimorar o processo decisório.

Ainda segundo o autor o modelo de gestão orientada por dados está relacionado a uma mentalidade organizacional que preza pelo uso de dados e informações em todos os processos de negócios, tendo em vista a crescente quantidade de informações disponíveis. Já a análise abrange a coleta, processamento e interpretação de dados objetivando identificar tendências, oportunidades e ameaças.

A cultura orientada por dados enfatiza a importância de embasar as decisões em informações concretas e analíticas controladas, permitindo que os líderes compreendam melhor o contexto e os resultados esperados de suas ações. Ao adotar essa cultura, os gestores são capazes de avaliar com maior clareza as consequências potenciais de suas escolhas e, assim, reduzir os riscos associados.

Por sua vez, a análise de negócios oferece uma perspectiva sistemática para examinar dados, identificar padrões, tendências e oportunidades, gerando insights valiosos que auxiliam a tomada de decisões mais embasadas. Através da análise de dados, é possível explorar cenários diversos e avaliar alternativas, garantindo decisões mais controladoras e influenciadas aos objetivos estratégicos da organização.

Ao combinar uma cultura orientada por dados com a análise de negócios, líderes e gestores fortalecem sua capacidade de enfrentar desafios complexos, antecipar tendências do mercado e responder de forma ágil às mudanças, otimizando, assim, a tomada de decisões e impulsionando o sucesso do negócio.

De acordo com Cristóvam e Hahn (2020), a administração pública como um todo é quem detém grande parte de dados no mundo. Esses dados por natureza pertencem a um fluxo contínuo interno, seja ele formal ou informal em diferentes graus de organização, os quais costumavam ser recebidos, coletados, (re)processados e, por vezes, descartados, sem que se tivesse tamanha repercussão como se nota de uma década para cá.

Com base nestes levantamentos é possível entender que uma gestão orientada a dados objetivando a tomada de decisão se trata de uma abordagem estratégica, em que fica claro o uso inteligente de dados para fundamentar as políticas públicas. Neste sentido, esse modelo de gestão busca desconstruir a orientação baseada na intuição ou experiências subjetivas.

Ressalta-se, entretanto, a importância de uma mudança cultural, que está relacionada à compreensão

dos dados existentes na organização pública, e do que fazer com estas informações, para que isto possa se transformar em um ativo para o setor público, beneficiando toda a sociedade, principalmente aqueles que mais precisam.

5. METODOLOGIA

No que se refere à metodologia adotada, este trabalho caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, pois tem como objetivo principal realizar um diagnóstico detalhado das habitações precárias em Alagoas, com base em dados empíricos e evidências documentadas. Essa abordagem permite identificar, organizar e apresentar as principais características do objeto de estudo, oferecendo uma visão abrangente da realidade habitacional analisada.

Quanto à natureza da pesquisa, observam-se elementos qualitativos, uma vez que o estudo analisa as tipologias de revestimento presentes nas habitações precárias, considerando aspectos como materialidade, condições estruturais e padrões construtivos regionais. Essa abordagem qualitativa possibilita compreender o contexto social, econômico e cultural que influencia a forma e a qualidade das moradias.

Simultaneamente, a pesquisa também incorpora uma abordagem quantitativa, ao quantificar e classificar as habitações conforme as seguintes tipologias construtivas: taipa revestida, taipa não revestida, madeira aproveitada, madeira aparelhada, outros materiais e palha. Os dados numéricos levantados permitem a realização de análises estatísticas e comparativas, contribuindo para a robustez das conclusões do estudo.

Dessa forma, o trabalho assume um caráter quantitativo-qualitativo, integrando ambas as abordagens

para oferecer uma análise mais completa e consistente sobre as condições das habitações precárias no estado.

Para a realização do estudo, foi utilizada a base de dados do Cadastro Único (CadÚnico), referente ao mês de maio de 2024. A partir dessa base, foram selecionadas as pessoas que declararam residir em habitações com as tipologias construtivas mencionadas anteriormente. Para a identificação da localização dessas residências, foram consideradas as colunas referentes a município, bairro (nos municípios em que esta informação está disponível), logradouro e o código familiar.

A utilização do código familiar é fundamental, pois permite identificar o número de famílias por habitação, oferecendo uma dimensão mais precisa da situação de vulnerabilidade social.

Após a seleção das colunas de interesse, foi necessário realizar o tratamento da base de dados, incluindo, por exemplo, a padronização e correção de nomes de logradouros.

A busca ativa realizada em Alagoas contou com uma fonte de dados estratégica: a base de logradouros de todas as residências do estado (urbanas e rurais), fornecida mediante termo de confidencialidade firmado entre o Governo do Estado de Alagoas e o Grupo Equatorial Energia, concessionária responsável pela distribuição de energia elétrica. Trata-se de uma base abrangente, com mais de 1 milhão de registros, contendo pares de coordenadas geográficas (latitude e longitude) de cada unidade habitacional.

Cada residência com medidor de energia elétrica dispõe de sua geolocalização registrada. A base de dados da Equatorial apresenta, entre outras, as seguintes colunas (Quadro 1)

QUADRO 1 – Colunas existentes na base obtida da equatorial energia.

Instalação	Tipo de Logradouro	Endereço	CEP	UF	Município	Longitude	Latitude
------------	--------------------	----------	-----	----	-----------	-----------	----------

Fonte: Equatorial Energia (2022). Adaptação: O autor (2025)

Em seguida, foi iniciado o processo de tratamento e correção dos dados, visando à compatibilização com a base da Equatorial, possibilitando o cruzamento das informações. É importante ressaltar que, quando a base utilizada no projeto já contém o código único do medidor de energia elétrica, o processo de busca ativa é significativamente mais ágil.

Nos casos em que esse código não está disponível, o cruzamento é realizado por meio de planilhas no Microsoft Excel, utilizando a função *PROCV* (ou equivalente) para localizar os dados de geolocalização na base da Equatorial. Mesmo após esse processo, alguns endereços podem permanecer sem coordenadas, geralmente devido à ausência do nome do logradouro ou

erros de digitação. Nessas situações, a inserção das coordenadas é feita manualmente com o auxílio de ferramentas gratuitas, como *Google Earth Pro*, *Google Maps*, ou bases como o Banco de Dados Geográfico do Exército Brasileiro, entre outras.

Com a base já tratada e georreferenciada, os dados são inseridos no Sistema de Informações Geográficas (SIG) QGIS 3.34, a fim de verificar a correta localização dos pontos. A partir dessa validação, é possível gerar mapas, painéis e visualizações gráficas, que subsidiam a análise técnica e a tomada de decisão por parte dos gestores públicos.

Por fim, destaca-se que a metodologia adotada neste estudo é totalmente replicável, o que possibilita sua aplicação por outros estados ou municípios, garantindo resultados semelhantes e contribuindo para a formulação de políticas públicas mais eficazes.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1. Desenvolvimento do Painel das Habitações Precárias em Alagoas

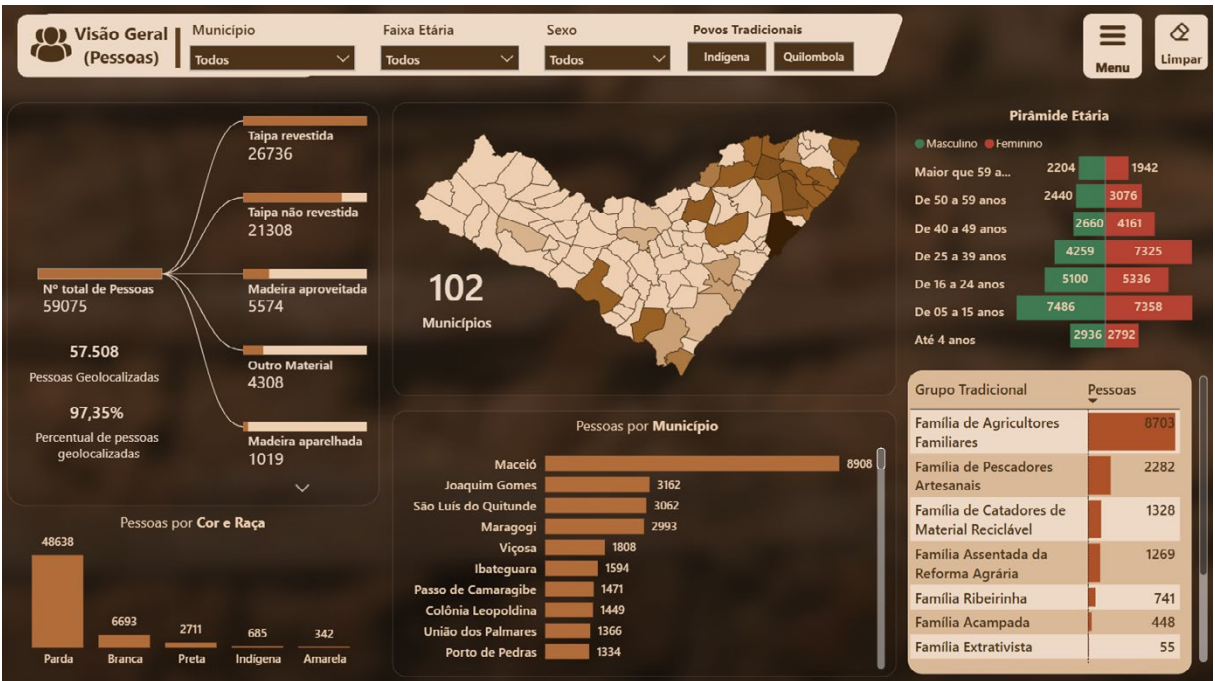
A partir dos dados coletados e devidamente tratados, as informações foram integradas a uma ferramenta de *Business Intelligence (BI)*, o que permitiu a construção de painéis interativos, com a visualização

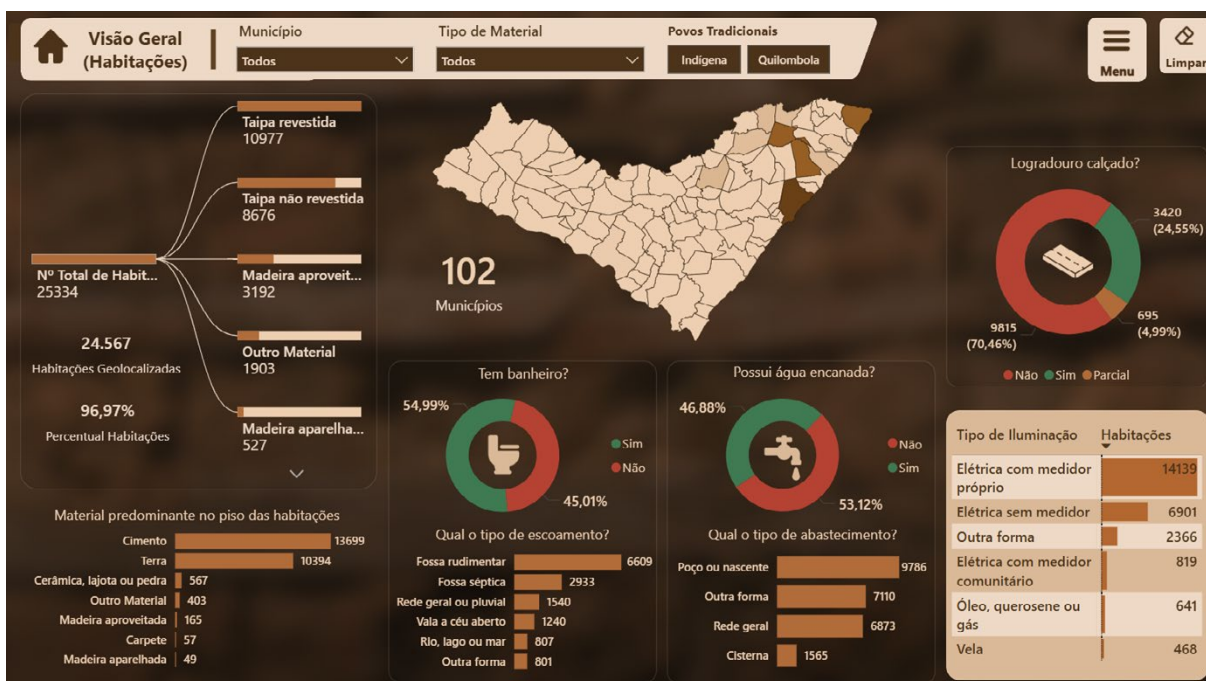
dinâmica e estruturada dos resultados. Essa abordagem contribuiu significativamente para subsidiar o processo de tomada de decisão por parte dos gestores públicos, ao tornar as informações mais acessíveis, organizadas e passíveis de análise comparativa entre diferentes contextos territoriais.

Com base na análise dos dados disponibilizados pela ferramenta utilizada, verificou-se que, no estado de Alagoas, 59.075 pessoas vivem em condições de moradia precária. Desse total, foi possível geolocalizar 57.508 indivíduos. Observa-se que a tipologia mais prevalente entre as habitações precárias é a taipa revestida, abrigando 26.736 pessoas. Em seguida, identificaram-se 21.308 residentes em casas de taipa não revestida, 5.574 em moradias construídas com madeira aproveitada e 4.308 classificadas na categoria “outro material” esta última englobando construções com características construtivas diversas, geralmente fora dos padrões convencionais de engenharia ou urbanização.

Adicionalmente, foram registradas 1.019 pessoas vivendo em habitações de madeira aparelhada e 130 em casas cobertas com palha, esta última representando uma tipologia que denota o grau de vulnerabilidade estrutural e social.

FIGURA 2 – Página “Visão Geral” (Pessoas) e (Habitações)





Fonte: SINC/SEPLAG/AL.

A segunda página do painel apresenta informações detalhadas sobre o número de habitações. Nessa seção, observa-se que as 59.075 pessoas identificadas vivem em um total de 25.334 domicílios classificados como precários. Desses, 24.567 foram geolocalizados, permitindo uma análise territorial mais precisa.

Entre as tipologias construtivas predominantes, destaca-se a taipa revestida, com 10.977 habitações, seguida por taipa não revestida (8.676), madeira aproveitada (3.192), classificadas como “outro material” (1.903), madeira aparelhada (527) e casas cobertas com palha (59).

Esses dados não apenas revelam a dimensão do déficit habitacional em termos qualitativos e quantitativos, como também oferecem subsídios valiosos para a definição de estratégias públicas mais direcionadas. A possibilidade de geolocalização, aliada à categorização das tipologias construtivas, amplia o potencial de diagnósticos territoriais e contribui para o planejamento de ações voltadas à redução da precariedade habitacional no estado.

O mapa central destaca que a capital, Maceió, concentra o maior número dessas habitações. As moradias precárias na capital estão muito localizadas em aglomerados subnormais, conhecidos localmente como “grotas”, que representam áreas de ocupação densa e infraestrutura urbana insuficiente.

É relevante destacar o esforço do Governo do Estado de Alagoas na promoção da melhoria das condições de habitabilidade nas grotas de Maceió. Nesse contexto, destaca-se o programa “Vida Nova nas Grotas”, cuja principal finalidade é a urbanização de assentamentos precários, com vistas à elevação da qualidade de vida das populações residentes em áreas vulneráveis, por meio de uma abordagem multissetorial.

Conforme descrito no documento *Programas Estratégicos: Alagoas Visão 2030*, o programa estrutura-se a partir da formulação e implementação de políticas públicas integradas, que promovem a inclusão social e territorial em três eixos estratégicos. O primeiro eixo, denominado “Acessibilidade e Mobilidade”, visa qualificar o espaço urbano e conectar as áreas ocupadas nas grotas ao tecido urbano formal da cidade. O segundo, “Melhorias Habitacionais”, tem como objetivo mitigar as inadequações habitacionais por meio da realização de intervenções físicas nas moradias. Por fim, o eixo “Integração Social” contempla a oferta de serviços públicos e a realização de ações e campanhas coordenadas por diferentes órgãos estaduais, diretamente nas comunidades atendidas.

A utilização da ferramenta de *Business Intelligence (BI)* também permitiu a caracterização de outros aspectos relevantes das condições habitacionais no estado. Entre os indicadores analisados, destacam-se

a presença ou ausência de calçamento no logradouro, a existência de banheiro no domicílio e o tipo de escoamento sanitário, que abrange categorias como fossa rudimentar, fossa séptica, rede geral, rede pluvial, vala a céu aberto, bem como o despejo direto em corpos d'água naturais, como rios, lagos ou o mar.

Outro componente fundamental foi a análise do acesso à água encanada, considerando diferentes formas de abastecimento como poço ou nascente, rede geral, cisterna ou outras fontes alternativas. Esses dados foram estratificados e disponibilizados para os 102 municípios alagoanos, ampliando a capacidade de análise tanto em escala local quanto regional.

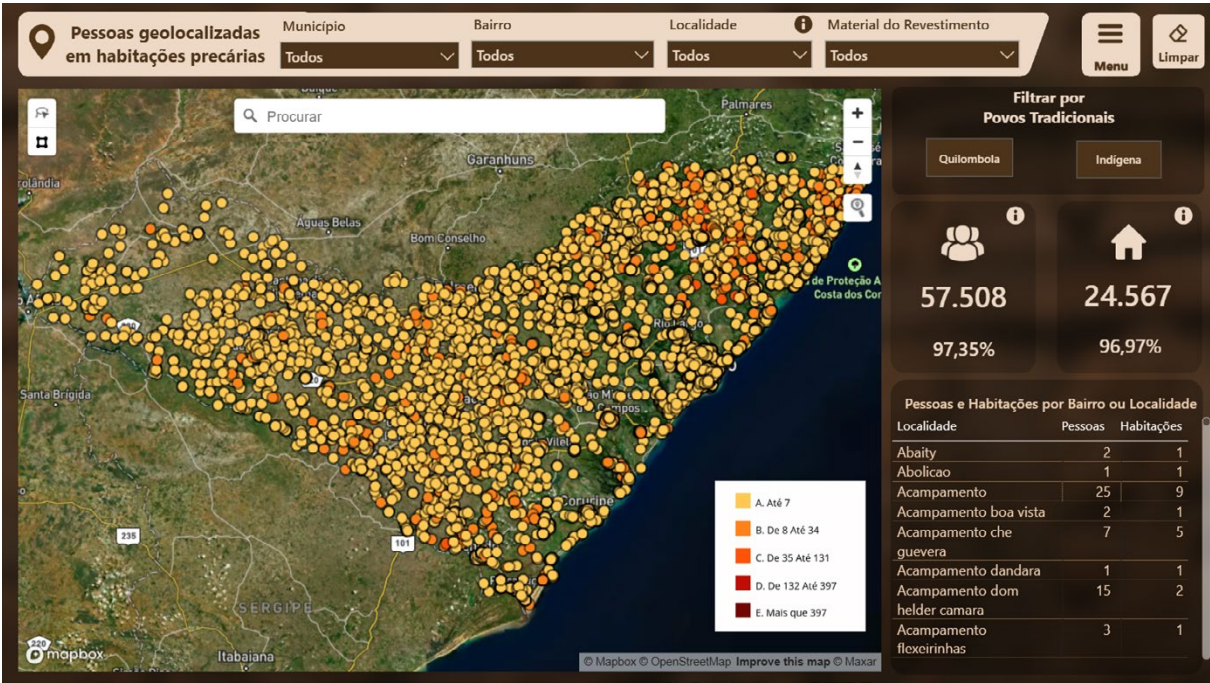
Adicionalmente, foi incorporado um recorte específico voltado para povos e comunidades tradicionais

indígenas e quilombolas com o objetivo de subsidiar a formulação de políticas públicas mais sensíveis às especificidades socioculturais desses grupos.

Outro indicador relevante incluído no painel refere-se ao tipo de iluminação presente nas habitações, uma variável essencial para a avaliação das condições mínimas de habitabilidade e do acesso a serviços básicos.

No painel existe uma página dedicada a geolocalização das habitações precárias em todo o estado de Alagoas (Figura 3). Em cada ponto existente no mapa abaixo existe no mínimo uma habitação com as respectivas tipologias de paredes, sendo elas: taipa revestida, taipas não revestida, madeira aproveitada, madeira aparelhada, palha e outro material.

FIGURA 3 – Página “Pessoas geolocalizadas em habitações precárias”.



Fonte: SINC/SEPLAG/AL.

Esta página é muito importante pela capacidade do gestor poder navegar no território, filtrando o município em questão e podendo traçar estratégias que possam subsidiar a tomada de decisão. Além disso, ela proporciona uma visão geral da localidade, do número de pessoas por cada ponto e do número de habitações existentes por logradouro.

Ressalta-se ainda que o governo do estado, no início de 2025 assinou o contrato cujo objetivo foi a autorização para o início da construção de 736

moradias na capital alagoana. Município com o maior número de habitação precária. Tais iniciativas integra as ações do Programa Minha Casa Minha Vida, sendo investidos mais de 125 milhões de reais.

4.2. Validação in loco das informações georreferenciadas

A partir dos dados geoespacializados disponibilizados pelo painel, foi possível realizar uma visita de campo com o objetivo de validar as informações

apresentadas. A atividade foi conduzida em parceria com equipes da Secretaria de Infraestrutura de Alagoas (SEINFRA) e da Secretaria de Transporte e Desenvolvimento Urbano (SETRAND).

Além da validação dos dados, a visita a campo também representou uma oportunidade estratégica para que as equipes técnicas identificassem, *in loco*, as áreas com maior concentração de habitações precárias. A ação permitiu alinhar os dados obtidos pela ferramenta com os projetos em curso do Governo do Estado, observando a possibilidade de intervenções voltadas à melhoria da qualidade de vida da população.

A exemplo de projetos tem-se ações do Alagoas de Ponta a Ponta, que tem como objetivo a implantação

de pavimentação asfáltica em estradas de barro que conectam povoados a áreas urbanas dos municípios. E o programa Minha Cidade Linda, que contempla a pavimentação de vias urbanas, pintura de fachadas residenciais, além da instalação de academias ao ar livre e parques infantis, direcionado prioritariamente a municípios com até 50 mil habitantes.

A articulação entre o mapeamento territorial, e a visita técnica evidencia o papel fundamental da integração entre tecnologia, planejamento e políticas públicas para o enfrentamento efetivo da precariedade habitacional e a promoção do desenvolvimento urbano inclusivo. A figura abaixo mostra a situação de algumas habitações registradas a campo.

FIGURA 4 – Registro de habitação de taipa.



Fonte: ASCOM/SEPLAG/AL.



Além dos registros realizados durante a visita de campo, também foram identificadas ruas e localidades com potencial para receber investimentos provenientes de programas estaduais já em andamento, como os mencionados anteriormente. Com base nesse levantamento, foi elaborado um relatório técnico contendo as observações e análises obtidas em campo.

A partir desse documento, foi proposta a concepção de um novo projeto, denominado preliminarmente de **“Dignifica”**, com o objetivo de consolidar e direcionar as ações de melhoria habitacional e infraestrutura urbana nas áreas identificadas como prioritárias.

7. CONCLUSÃO

O presente trabalho demonstrou, de forma inovadora e técnica, como o uso de ferramentas de *Business Intelligence*, aliado à geolocalização (busca ativa) e à análise integrada de dados, pode transformar

informações brutas em conhecimento estratégico para o enfrentamento da precariedade habitacional. O diagnóstico minucioso do estado de Alagoas, ao evidenciar a realidade de mais de 59 mil pessoas em condições de moradia inadequada, não apenas revela desigualdades estruturais históricas, como também fornece as bases concretas para a formulação de políticas públicas efetivas e territorialmente orientadas à dados.

A articulação entre dados, tecnologia e ação governamental mostra-se como caminho promissor para a superação de déficits habitacionais e a promoção de justiça socioespacial. Nesse sentido, a proposta do projeto Dignifica emerge como resposta ética, técnica e necessária, ao propor a consolidação e a intensificação das ações de urbanização, regularização e qualificação habitacional nas áreas mapeadas como prioritárias. Trata-se de um chamado à dignidade por

meio da política pública qualificada, comprometida com o direito à moradia e à cidade.

Mais que um produto técnico, este estudo configura-se como um instrumento de transformação

social. Que o “Dignifica” seja não apenas um projeto, mas um compromisso coletivo com a construção de um futuro em que a precariedade habitacional seja, finalmente, uma página superada.

8. Referências

1. ARAUJO, Isis Ferreira. Cultura orientada por dados e análise de negócios no setor público: uma abordagem para aprimorar a tomada de decisões. 2023. Monografia (Especialização em Tecnologia Python para Negócios) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Dois Vizinhos, 2023.
2. CAMOLESI, A. B.; TEIXEIRA, E. A busca ativa no cotidiano dos assistentes sociais: um estudo de caso a partir dos CRAS de um município de médio porte da região Baixa Mogiana – SP. *UNIVERSITAS*, n. 15, 3 dez. 2015.
3. CRISTÓVAM, J. S. DA S.; HAHN, T. M. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ORIENTADA POR DADOS: GOVERNO ABERTO E INFRAESTRUTURA NACIONAL DE DADOS ABERTOS. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, v. 6, n. 1, p. 1–24, 19 ago. 2020.
4. DAVIES, P. Is evidence-based government possible? London: Jerry Lee Lecture, 2004.
5. PINA, M. F. R. P. Os Sistemas de informações geográficas: conceitos e aplicações. Potencialidades dos sistemas de informações geográficas na área da saúde. In: NAJAR, A. L.; MARQUES, E. C. Saúde e Espaço: Estudos Metodológicos e Técnicas de Análise. 20. ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1998. P. 125-133.
6. PIMENTEL, P. A governança da geoinformação no âmbito do Governo Federal do Brasil. *Portal Ambiente Legal*, 15 maio 2020. Disponível em: <<https://www.ambientelegal.com.br/a-governanca-da-geoinformacao-no-ambito-do-governo-federal-do-brasil/>>. Acesso em: 7 jul. 2023.
7. ROSA, R. ANÁLISE ESPACIAL EM GEOGRAFIA. *Revista da ANPEGE*, v. 7, n. 01, p. 275–289, 2011.
8. SPRING. Disponível em: <<http://www.dpi.inpe.br/spring/portugues/tutorial/analise.html>>. Acesso em: 1 ago. 2023.
9. UNICEF. Busca ativa escolar. Brasília, DF: Cross Content Comunicação, 2017.
10. UNICEF. Busca ativa escolar: contexto geral da busca ativa no Brasil. 2. ed. Brasília: Cross Content Comunicação, 2022.

***Business Intelligence* aplicado à Captação de Recursos não onerosos: uma estratégia para o fortalecimento da transparência e da efetividade na submissão de propostas**

- **Eduardo de Souza Matos Filho**

Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, Brasil
E-mail: eduardo.matos@seplag.ce.gov.br

- **Lidyane Silva Cavalcante**

Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, Brasil
E-mail: lidyane.cavalcante@seplag.ce.gov.br

- **Danilo Matheus Da Silva**

Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, Brasil
E-mail: danilo.silva@seplag.ce.gov.br

- **Ticiane da Mota Gentil Parente**

Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, Brasil
E-mail: ticiane.gentil@seplag.ce.gov.br

Resumo

O monitoramento, a transparência e a participação são pilares da gestão pública orientada a resultados, fortalecendo a responsabilização e a confiança nas instituições. Com isso, soluções tecnológicas de monitoramento e transparência tornaram-se essenciais, ao integrar dados, facilitar consultas e permitir o acompanhamento, além de padronizar processos e difundir boas práticas. Nesse contexto, este trabalho teve o objetivo de analisar o efeito da disponibilização de painéis de *Business Intelligence* como ferramenta de monitoramento, pesquisa e controle, juntamente com o empreendimento de ações de capacitação e incentivo ao uso desse instrumento, no aproveitamento de oportunidades de captação de recursos não onerosos, por meio das Transferências Voluntárias da União, pelos órgãos e entidades do Estado do Ceará, quando comparado com outros estados semelhantes. Para selecionar entes afins, o estudo utilizou o método de Pareamento por Escore de Propensão, mediante modelo de regressão logística, em que foram considerados o PIB per capita, o percentual de servidores frente à população do estado, o grau de qualificação e o gênero dos servidores públicos. Já para analisar o impacto do Portal Captaceará, a pesquisa aplicou o modelo Diff-in-Diff. Como resultados da avaliação dos efeitos do portal, o estudo indicou que houve um aumento no índice de sucesso das propostas, representando que há um aumento na eficácia do processo de submissão das propostas, e uma elevação no número de propostas aprovadas, sugerindo um ganho de eficiência operacional na atividade, pelo estado do Ceará no âmbito das Transferências Voluntárias da União.

Palavras-chave: Transparência pública; Business Intelligence (BI); Transferências Voluntárias da União (TVU); Captação de recursos não onerosos; Eficiência intragovernamental; Avaliação de impacto; Governança pública.

1. INTRODUÇÃO

O monitoramento, a transparência e a participação no setor público configuram-se como pilares fundamentais para a consolidação de uma gestão pública orientada a resultados e comprometida com os princípios democráticos. Esses elementos não apenas ampliam a visibilidade das ações governamentais, como também promovem maior responsabilização dos gestores públicos, contribuindo para a construção de instituições mais íntegras e confiáveis. Nesse contexto, a transparência deixa de ser um mero requisito formal e passa a atuar como instrumento estratégico de governança.

O acesso às informações produzidas e geridas pela Administração Pública desempenha papel central nesse processo, ao viabilizar o controle social e fortalecer os mecanismos de controle institucional. Informações claras, organizadas e acessíveis permitem que cidadãos, gestores e órgãos de controle acompanhem a execução das políticas públicas de forma mais efetiva. Além disso, a publicidade qualificada das informações contribui para a redução de assimetrias informacionais, favorecendo a tomada de decisão baseada em evidências.

Sob a perspectiva dos agentes públicos, a disponibilidade de informações compreensíveis e sistematizadas possibilita o aprimoramento das atividades administrativas e operacionais. Quando os dados são apresentados de forma estruturada e orientada ao usuário, os executores das políticas públicas conseguem atuar com maior precisão, eficiência e alinhamento às diretrizes institucionais. Isso resulta em ganhos de produtividade e em maior capacidade de alcance dos objetivos governamentais.

Nesse sentido, o desenvolvimento e a implementação de soluções tecnológicas voltadas à transparência e ao monitoramento assumem relevância estratégica. Ferramentas digitais que integrem dados, facilitem consultas e permitam o acompanhamento das ações governamentais tornam-se essenciais para a modernização da gestão pública. Tais soluções também contribuem para a padronização de processos e para a disseminação de boas práticas entre os órgãos e entidades públicas.

Como exemplo dessas iniciativas, destacam-se as ferramentas de comunicação e transparência relacionadas à captação de recursos provenientes de parcerias interfederativas, especialmente aquelas estabelecidas entre estados e o Governo Federal. A disponibilização de plataformas que reúnam informações sobre

Transferências Voluntárias da União (TVU) amplia a capacidade dos entes subnacionais de identificar oportunidades, acompanhar propostas e otimizar a gestão dos recursos. Isso fortalece a articulação federativa e potencializa a execução de políticas públicas em áreas estratégicas.

Diante desse cenário, o presente trabalho propõe-se a analisar o impacto da disponibilização, pela Administração Pública, de ferramentas de monitoramento, pesquisa e controle, aliadas a iniciativas de capacitação e incentivo ao seu uso, na captação de recursos não onerosos por meio das Transferências Voluntárias da União. Busca-se, assim, compreender em que medida tais instrumentos contribuem para o aprimoramento da gestão pública estadual, promovendo maior eficácia, transparência e efetividade na implementação de políticas públicas.

Este trabalho está organizado nos seguintes tópicos: introdução, justificativa, objetivos, referencial teórico-conceitual, metodologia, resultados e discussões, conclusão, referências. Além disso, ele se propõe a analisar o impacto da implementação da ferramenta de *Business Intelligence* aplicado à Captação de Recursos não onerosos, por meio do Portal Captaceará, como uma estratégia para o fortalecimento da transparência e da efetividade na submissão de propostas.

2. JUSTIFICATIVA

Costumeiramente, no âmbito da administração pública, a transparência é utilizada como instrumento para o controle externo e para o controle social, sendo considerada um desdobramento do princípio constitucional da publicidade. Contudo, há possíveis lacunas quanto ao estudo dos efeitos da acessibilidade de informação oriunda da aplicação desse princípio para a própria Administração, tendo em vista que essa perspectiva da transparência ainda não está arraigada na praxe dos órgãos e entidades do setor público, quando desempenham, típica ou atipicamente, sua função executiva, conforme se observa empiricamente na rotina das repartições públicas.

Nesse contexto, pode-se conceituar a transparência como a divulgação de informações relevantes da organização, de forma clara, completa, regular e oportuna, para todos os interessados (PALUDO, 2022). Por outro lado, para conferir efetividade ao instrumento de transparência, é necessário capacitar os agentes públicos, assim como fomentar o uso das ferramentas de informação.

Em uma dimensão prática, os efeitos da transparência dos atos administrativos parecem não apenas se restringir à dimensão de controle social externo, mas também à dimensão da eficiência intragovernamental. Ela favorece a coordenação institucional, reduz ruídos de comunicação e facilita as ações dos agentes envolvidos na formulação e execução de políticas públicas. Ademais, ambientes organizacionais mais transparentes tendem a promover maior padronização de processos, melhor monitoramento de resultados e maior aderência às exigências normativas, elementos essenciais para a atuação do Estado nas mais diversas áreas, incluindo na captação de recursos para a implementação e execução de políticas, por exemplo.

Nesse contexto, convém ressaltar que a captação de recursos não onerosos representa uma vantagem estratégica para que os entes subnacionais implementem políticas sem o ônus do endividamento público. Em outras palavras, um estado, por exemplo, que for bem sucedido em captar esse tipo de recurso poderá receber, da União, capital sem encargos financeiros e executar projetos governamentais no âmbito das competências comuns desses entes. Esse tipo de trabalho em parceria fortalece-se a cada ano no Brasil, favorecendo uma atuação mais efetiva do Estado, em um contexto de contingenciamento de recursos e abundância de demandas.

Partindo da premissa anteriormente exposta de que a transparência traz impactos positivos na eficiência intragovernamental, e cientes da importância dessa modalidade de captação de recursos, considerou-se relevante estudar o caso do estado do Ceará, que disponibiliza, de maneira clara e direta, as informações relacionadas às oportunidades de captação de recursos não onerosos via TVU; mais precisamente, buscou-se observar o impacto da transparência no sucesso das propostas de captação de recursos submetidas por esse ente e analisadas pela União.

3. OBJETIVOS

Este trabalho tem como objetivo analisar o efeito da disponibilização de painéis de *Business Intelligence* (BI) como ferramenta de monitoramento, pesquisa e controle, juntamente com o empreendimento de ações de capacitação e incentivo ao uso desse instrumento, no aproveitamento de oportunidades de captação de recursos não onerosos, por meio das Transferências Voluntárias da União (TVU), pelos órgãos e entidades

do Estado do Ceará, quando comparado com outros estados semelhantes.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A Constituição Federal de 1988 constitui fonte primária para o embasamento deste trabalho, na medida em que ela, além de estabelecer a publicidade como um dos princípios explícitos e norteadores da Administração Pública, lança as bases para a ação em parceria dos entes federativos, direcionando uma série de normativos infraconstitucionais que permeiam o referido tema.

No campo governamental, há ainda outros princípios que subsidiam a publicidade e, por conseguinte, a transparência. Conforme o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, são princípios fundamentais: o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle. Quanto ao último, o Tribunal de Contas da União afirma que:

O controle da gestão gera informações para subsidiar o monitoramento praticado pelas instâncias de governança, a fim de saber se as partes interessadas estão sendo atendidas e de decidir quais as correções a fazer. Dependendo da organização, a direção e o planejamento poderão estar mais juntos ou mais separados, como também o monitoramento e o controle poderão estar mais próximos ou mais afastados um do outro. Ainda assim, essas atividades devem ser identificadas de forma separada na organização, para que possam ser estruturadas, visando cumprir suas finalidades. (TCU, 2020, p. 20 e 21).

Nesse sentido, é importante salientar que esses alicerces supracitados foram fomentados e/ou aprimorados pela Administração Gerencial. Nesse modelo, o controle se torna uma ferramenta pautada em assegurar que os objetivos planejados sejam atingidos com excelência, aumentando, assim, a eficácia da máquina pública e a qualidade dos serviços desenvolvidos.

A questão da excelência em serviços públicos está atrelada às melhorias acumuladas no decorrer do processo de modernização, à utilização de ferramentas de qualidade, à capacitação dos servidores, às competências do órgão/entidade, à situação orçamentária-financeira do Estado para custeio

da prestação dos serviços, e ao padrão de relacionamento entre Estado e a sociedade.

A excelência na prestação de serviços públicos corresponde ao grau máximo/ótimo dos serviços prestados – quase impossível de ser atingido –, no entanto, advoga-se ser possível e atribui-se aos programas de qualidade a missão de atingir essa excelência. A excelência corresponde a uma visão existente na Administração Pública, segundo a qual se utilizar ferramentas e técnicas da qualidade para promover melhorias contínuas relacionadas aos serviços oferecidos [...] – o que inclui o treinamento e a motivação dos servidores – se estará caminhando rumo à excelência. (PALUDO, 2022, p. 356 e 357, grifo do autor).

No âmbito orçamentário, quanto às Transferências Voluntárias da União (TVU), há também essa busca por uma prestação de serviços excelente e eficaz de modo conjunto. Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pode-se conceituar transferência voluntária como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. (BRASIL, 2000).

Além disso, é relevante destacar que boa parte dessas transferências aos entes federados são executadas por meio de convênios ou contratos de repasse, em que ambos possuem finalidades semelhantes – a de disciplinar a transferência de recursos financeiros quando há interesse recíproco entre a União e o ente subnacional – entretanto, no caso do segundo, há a presença de uma instituição financeira oficial atuando como mandatária da União. Ressalta-se ainda que os convênios e os contratos de repasse apenas poderão ser celebrados com órgãos e entidades públicas para execução de objetos associados às suas atividades, e esses órgãos e entidades precisam dispor de condições técnicas e operacionais para executá-los. (BRASIL, 2023).

Portanto, percebe-se que a eficiência na Administração Pública é um princípio constitucional e uma missão organizacional, tendo em vista que o modelo administrativo gerencial está alinhado a uma prestação de serviços eficaz e com qualidade, e ao desenvolvimento da cultura da excelência nas organizações públicas. Dessa forma, o estudo de ferramentas que

podem acarretar um ganho de eficácia na captação de recursos não onerosos é pertinente à concepção moderna de funcionamento do aparelho estatal.

5. METODOLOGIA

A pesquisa adotou uma estratégia quantitativa, utilizando a base de dados abertos do Transferegov.br para analisar o desempenho do estado do Ceará em relação a outros entes subnacionais estaduais.

Cabe destacar que o processo de TVU via Transferegov.br inicia com a abertura de um programa por parte do órgão concedente (o ente que irá realizar o repasse do recurso), prosseguindo com o cadastramento e envio de uma proposta por parte do proponente (o ente que pleiteia o recurso), com a análise e seleção de propostas e com a celebração de instrumentos jurídicos que consubstanciam a parceria firmada, denominados instrumentos de receita.

Os entes federativos estaduais do estudo foram escolhidos tendo como base variáveis de pareamento no intuito de compará-los e observar se houve um impacto no sucesso dessas propostas, ou seja, na aprovação de propostas em relação ao total de propostas submetidas e analisadas pelo concedente, para o ente que ofereceu ferramentas de monitoramento e controle.

Quanto à coleta dos dados, ela consistiu na extração, tratamento e análise dos dados relativos aos anos de 2014 a 2025 sobre as propostas submetidas por esses entes subnacionais, comparando-se a quantidade de propostas aprovadas com a quantidade de propostas analisadas pelo órgão concedente, compondo o denominado “índice de sucesso das propostas”. Nesse sentido, destaca-se que a pesquisa considerou como propostas analisadas aquelas que tiveram um parecer técnico final do concedente: propostas aprovadas e propostas rejeitadas.

Os dados foram coletados diretamente da base de dados abertos do Transferegov.br, em formato.csv. Em seguida, foram tratados e organizados por meio do software Power BI, visando à produção de relatórios e à geração de painéis.

Ao término do trabalho, realizou-se a análise da tendência do supramencionado índice para os entes federativos selecionados, no intuito de observar se houve impacto oriundo da oferta de ferramenta de transparência.

5.1 Estratégia de Identificação

A avaliação do impacto de intervenções no setor público e em estratégias de gestão enfrenta frequentemente o desafio do viés de seleção. As unidades federativas diferem em características observáveis e não observáveis que podem influenciar simultaneamente a propensão a adotar e a internalizar soluções de transparência institucional, incluindo painéis *Business Intelligence (BI)*, e o sucesso na efetividade da captação de recursos. Para mitigar esse problema de endogeneidade¹ decorrente da seleção não aleatória da intervenção, a estratégia empírica adotada neste estudo baseia-se na combinação dos métodos de *Propensity Score Matching (PSM)* e Diferenças em Diferenças (*Difference-in-Differences - Diff-in-Diff*), tal qual indicado em Filho e Pinto (2017).

O método de pareamento busca construir um grupo de controle que seja o mais assemelhado possível ao grupo de tratamento no que se refere a determinadas características observáveis preexistentes. A utilização do escore de propensão permite dimensionar a probabilidade condicional de receber o tratamento e, por conseguinte, balancear as covariáveis entre os grupos. O uso estrito do PSM pressupõe a hipótese de seleção nos observáveis, na qual não podem existir fatores

não observáveis influenciando simultaneamente a adoção da intervenção e o resultado potencial.

Para flexibilizar essa restrição, o pareamento é integrado ao modelo de Diferenças em Diferenças. A adoção do *Diff-in-Diff* permite controlar o viés atrelado às características não observáveis das unidades de observação que são invariantes no tempo, capturando e eliminando esse componente mediante o cômputo da variação temporal dos resultados. O método emparelhado substitui as restrições metodológicas de cada estimador individualmente por premissas mais fracas e robustas, permitindo que a heterogeneidade não observável comum aos dois períodos influencie a decisão de participação.

5.2 Dados e Variáveis

A base de dados empregada é estruturada sob o formato de um painel balanceado de estados brasileiros com periodicidade anual, abrangendo o hiato cronológico de 2014 a 2025. Os microdados foram extraídos, unificados e agregados a partir de bases oficiais (IBGE, Plataforma Transferegov e RAIS). A correção monetária dos valores transacionados está aplicada para o índice-base de dezembro de 2025. O Quadro 1 exposto a seguir reporta a integralidade das variáveis utilizadas nas modelagens:

QUADRO 1 – Variáveis utilizadas nos modelos

Variável	Descrição	Período	Fonte
propostas_bem_sucedidas	Razão entre propostas aprovadas e total de propostas analisadas por UF (variável dependente).	2014-2025	Transferegov
propostas_aprovadas	Quantidade absoluta de propostas cadastradas com status aprovado (variável dependente).	2014-2025	Transferegov
pos_tratamento (Post)	Dummy temporal identificadora do ciclo da política (1 para ≥ 2024 ; 0 caso contrário).	2014-2025	Construção Própria
tratamento (Di)	Dummy identificadora da unidade em avaliação (assinada 1 para a unidade submetida).	2014-2025	Construção Própria
pib_pc	Produto Interno Bruto per capita real, computado a partir do cruzamento entre valor agregado e população estadual.	2014-2023	IBGE/SIDRA
servidores_pct	Dimensão percentual do aparato público estadual, calculada pela relação entre número de vínculos CLT/Estatutários e população local (servidores do poder executivo estadual).	2014-2023	RAIS
superior_completo	Grau de qualificação da máquina pública, definido pela proporção de servidores com titulação de nível superior ou pós-graduação (servidores do poder executivo estadual).	2014-2023	RAIS
masculino / feminino	Distribuição percentual demográfica referente ao sexo dos servidores vinculados ao setor público estadual.	2014-2023	RAIS

Fonte: Elaborado pelos autores.

1 De acordo com Croissant e Millo (2019, p. 139), o problema de endogeneidade ocorre quando o erro da regressão está correlacionado com ao menos uma das variáveis explicativas. As principais causas da endogeneidade podem ser: variáveis importantes para explicação do fenômeno de interesse omitidas, causalidade reversa (simultaneidade) – quando uma variável dependente afeta uma variável explicativa – e correlação serial dos resíduos (MESQUITA, FERNANDES E FILHO, 2021, 446 a 449).

5.3 Modelo Empírico

O procedimento de estimação é operacionalizado em duas etapas sequenciais. Na primeira etapa, estima-se a probabilidade de um estado pertencer ao grupo de tratamento (estado do Ceará) com

$$P(D_i = 1|X_i) = \lambda(\alpha_1 \text{PIB_PC}_i + \alpha_2 \text{Serv_Pct}_i + \alpha_3 \text{Sup_Comp}_i + \alpha_4 \text{Masc}_i + \alpha_5 \text{Fem}_i)$$

Onde $P(D_i = 1|X_i)$ representa o escore de propensão associado ao estado i ; $\lambda(\cdot)$ indica a função de distribuição acumulada logística (logit); e X_i condensa as variáveis de controle (Produto Interno Bruto per capita, percentual de servidores em relação à população, proporção de servidores com ensino superior e a proporção de servidores por sexo). O pareamento é executado por meio do algoritmo de vizinho mais próximo (*nearest neighbor*), com distância GLM e razão de três controles para cada unidade tratada (3:1), com reposição.

Na segunda etapa, restringindo a amostra ao subconjunto pareado de forma a maximizar o suporte comum, estima-se o impacto causal da intervenção através de um modelo *Diff-in-Diff* com efeitos fixos bidirecionais (*Two-Way Fixed Effects*). A equação principal da regressão é parametrizada da seguinte forma:

$$Y_{it} = \gamma(D_i \times \text{Pos}_t) + \mu_i + \lambda_t + \epsilon_{it}$$

Onde:

- Y_{it} denota a variável de resultado do estado no ano. No presente estudo, estimam-se três modelos distintos em que o desfecho assume: (i) a taxa de propostas bem-sucedidas, (ii) a quantidade total de propostas aprovadas e (iii) o logaritmo natural do valor global das propostas;
- D_i é a variável binária identificadora do tratamento, assumindo valor para o estado exposto à intervenção e para as unidades de controle;

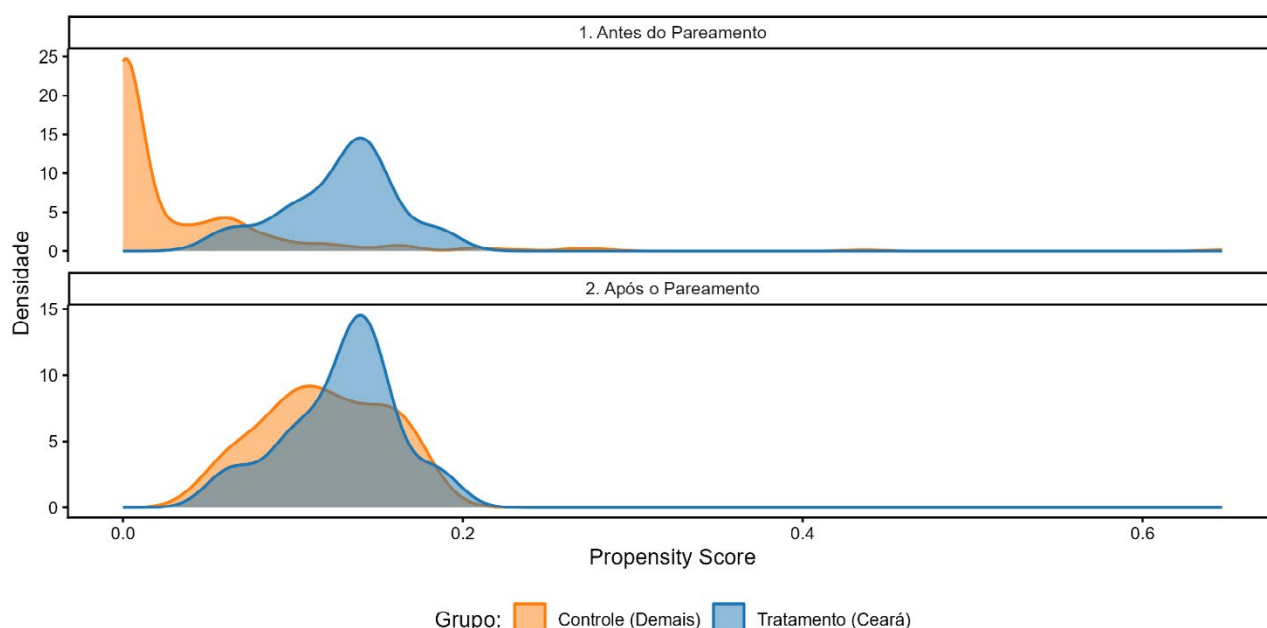
base nos atributos do período pré-tratamento (2014 a 2023). Conforme Gutierrez e Silva (2019), a equação de seleção é definida mediante um modelo de regressão logística, cuja especificação matemática para este trabalho corresponde a:

- Pos_t é a variável indicadora temporal, sendo igual a para o período pós-intervenção (ano 2024) e para o período prévio;
- γ é o parâmetro analítico central do modelo, que mensura o Efeito Médio do Tratamento sobre os Tratados (EMTT), isolando o impacto causal gerado pelo portal;
- μ_i capta os efeitos fixos de estado, absorvendo fatores institucionais, políticos e geográficos que são invariantes no tempo;
- λ_t capta os efeitos fixos de tempo (ano), isolando choques agregados que afetam simetricamente todas as unidades;
- ϵ_{it} denota o termo de erro idiossincrático. Para adequação dos testes de hipóteses à possível autocorrelação serial intragrupo, os erros-padrão são agrupados (*clustered*) no nível da unidade federativa.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir do método de Pareamento por Escore de Propensão, selecionou-se nove estados similares ao Ceará, com base nas cinco variáveis supracitadas na metodologia, de modo a comparar dados relativos aos programas de transferências voluntárias disponibilizadas pela União por meio do Transferegov.br. Na Figura 1 é apresentado a área comum de sobreposição da amostra antes e depois do pareamento. Como pode ser visto, após o pareamento, as unidades federativas selecionadas apresentaram melhorias na semelhança com o grupo de tratamento verificada por meio do gráfico de densidades dos scores de propensão.

FIGURA 1 – Sobreposição do Propensity Score: Tratamento vs Controle
Avaliação da área de suporte comum (*Common Support*) antes e depois do *matching*



Fonte: Elaborado pelos autores.

Os estados eleitos se distribuíram pelo Norte e Nordeste, três na primeira região (Pará, Rondônia e Roraima) e sete na segunda (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Piauí e Sergipe), sendo o Ceará o grupo de tratamento. Abaixo é apresentado as estatísticas descritivas dos grupos de tratamento e controle.

TABELA 1 – Estatística descritiva das variáveis utilizadas no PSM

Variáveis	Controle		Tratamento	
pib_pc				
Média	26.434,07		23.492,72	
Desvio-padrão	5.808,69		1.489,07	
Mediana	25.416,84		22.956,12	
Q1 - Q3	22.295,90	30.576,75	22.494,80	23.853,83
Min - max	17.298,77	48.624,17	21.967,63	26.553,83
servidores_pct				
Média	1,59%		1,04%	
Desvio-padrão	0,89%		0,22%	
Mediana	1,29%		1,09%	
Q1 - Q3	1,12%	1,82%	1,05%	1,15%
Min - max	0,07%	3,98%	0,46%	1,24%
superior_completo				
Média	53,24%		53,43%	
Desvio-padrão	16,59%		20,90%	
Mediana	54,74%		52,17%	
Q1 - Q3	47,03%	63,65%	43,60%	55,96%
Min - max	14,67%	95,97%	24,04%	97,74%

Variáveis	Controle		Tratamento	
masculino				
Média	48,19%		50,48%	
Desvio-padrão	4,03%		4,61%	
Mediana	48,28%		52,77%	
Q1 - Q3	46,08%	50,50%	48,22%	53,89%
Min - max	37,98%	59,06%	39,47%	54,64%
feminino				
Média	51,81%		49,52%	
Desvio-padrão	4,03%		4,61%	
Mediana	51,72%		47,23%	
Q1 - Q3	49,50%	53,92%	46,11%	51,78%
Min - max	40,94%	62,02%	45,36%	60,53%

Fonte: Elaborado pelos autores

Destaca-se que, neste estudo, para o cálculo do número das propostas analisadas, foram consideradas as situações em que há certeza de que o concedente analisou a proposta até o final e tomou uma decisão (propostas aprovadas e rejeitadas). Por conseguinte, não foram consideradas nesse cálculo as propostas em complementação, em análise e apenas cadastradas (mas não enviadas para análise).

Nesse contexto, na Tabela 2, é possível visualizar, por cada estado do grupo de estudo, a média das propostas analisadas pela União no período de 2014 a 2025. Salienta-se que, em termos absolutos,

Bahia, Pernambuco e Piauí apresentaram desempenho médio superior ao do grupo no intervalo supracitado, enquanto os demais entes ficaram abaixo da média de propostas analisadas (58 propostas analisadas por ano). Essa é uma situação esperada, tendo em vista que o coeficiente de variação da média dos estados no período é de 46,48%, o que indica que há uma alta dispersão da seleção nesse parâmetro. Além disso, a quantidade de propostas analisadas está mais atrelada à capacidade operacional do ente do que à eficácia em si.

TABELA 2 – Propostas de programas de transferência voluntária analisadas pela União e submetidas pelos Estados selecionados no período de 2014 a 2025.

Estado	Média anual do estado no período
Alagoas	28
Bahia	116
Ceará	42
Maranhão	54
Pará	55
Pernambuco	74
Piauí	93
Rondônia	31
Roraima	41
Sergipe	43
Média do grupo	58

Fonte: Elaborada pelos próprios autores a partir dos dados do Transferegov.br.

Na tabela 3, observa-se, em termos absolutos, o número médio de propostas aprovadas no período evidenciado. Nessa análise, Bahia, Maranhão, Pará, Pernambuco e Piauí obtiveram média maior que a do grupo de estudo (35 propostas aprovadas por ano). Contudo, ressalta-se que o coeficiente de variação desse parâmetro também é bastante disperso (59,89%).

TABELA 3 – Propostas de programas de transferência voluntária aprovadas pela União e submetidas pelos Estados selecionados no período de 2014 a 2025

Estado	Média anual do estado no período
Alagoas	19
Bahia	87
Ceará	33
Maranhão	36
Pará	43
Pernambuco	58
Piauí	67
Rondônia	21
Roraima	30
Sergipe	26
Média do grupo	35

Fonte: Elaborada pelos próprios autores a partir dos dados do Transferegov.br.

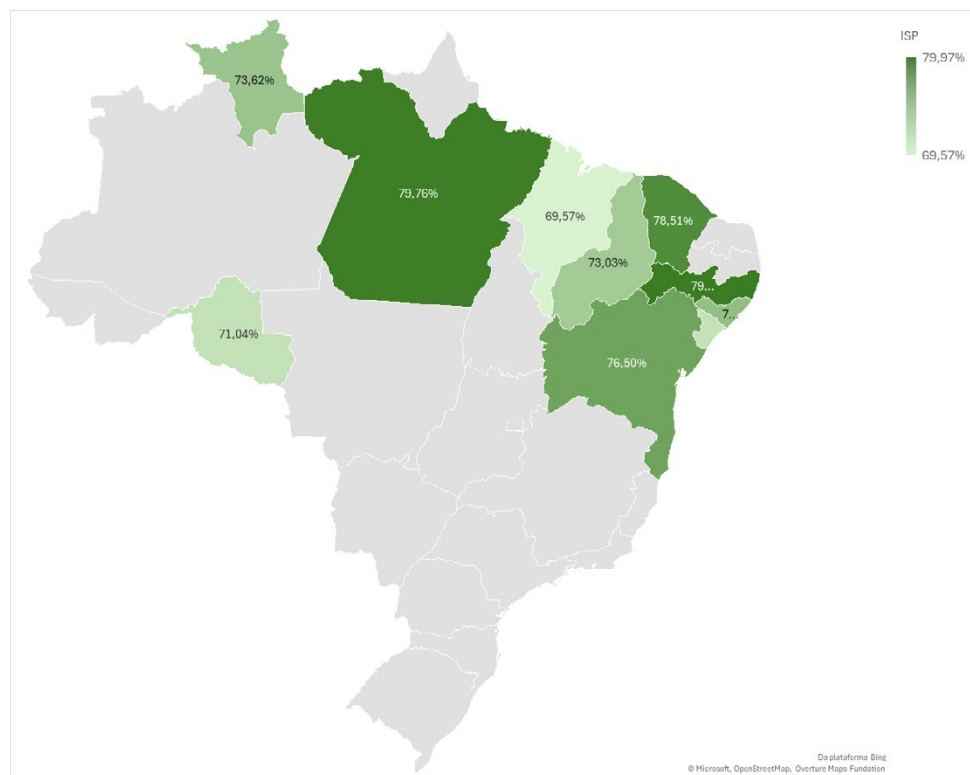
Por sua vez, a Tabela 4 apresenta o índice de sucesso das propostas (ISP) no período, que representa a razão entre as propostas aprovadas e as analisadas, em termos percentuais. Nessa dimensão, percebe-se que Bahia, Ceará, Pará e Pernambuco obtiveram um ISP médio maior que o do conjunto dos entes estudados (74,71%). Além disso, quando comparada essa informação com as outras anteriormente apresentadas, nota-se que o Ceará é o único estado que possui ISP superior à média do conjunto e que não figurou nas duas relações de destaque dos números absolutos das Tabelas 2 e 3. Entretanto, diferentemente dos aspectos anteriores, o coeficiente de variação da média do índice de sucesso das propostas representa uma baixa dispersão, correspondendo a 4,81%.

TABELA 4 – Índice de sucesso das propostas apresentadas pelos Estados selecionados pelo método de Pareamento por Escore de Propensão no período de 2014 a 2025.

Estado	Média anual do estado no período
Alagoas	74,09%
Bahia	76,50%
Ceará	78,51%
Maranhão	69,57%
Pará	79,76%
Pernambuco	79,97%
Piauí	73,03%
Rondônia	71,04%
Roraima	73,62%
Sergipe	70,97%
Média do grupo	74,71%

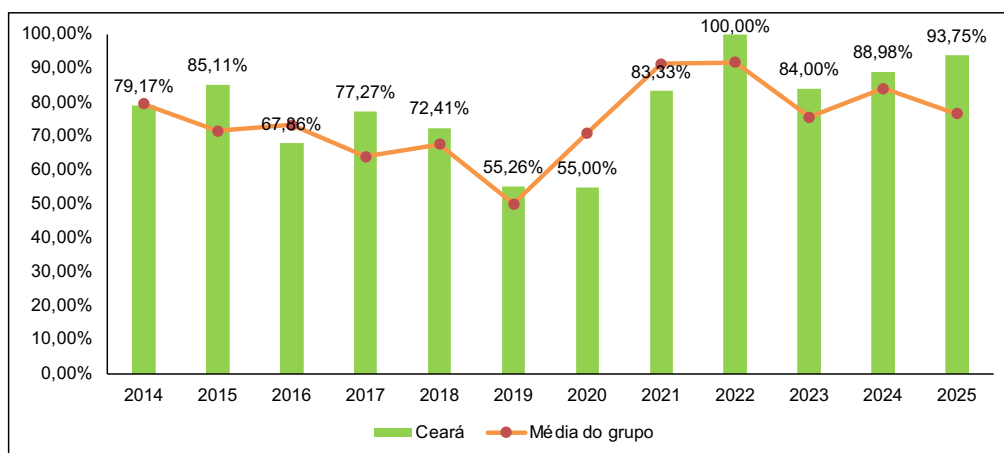
Fonte: Elaborada pelos próprios autores a partir dos dados do Transferegov.br.

FIGURA 2 – Média do índice de sucesso das propostas dos Estados selecionados no período de 2014 a 2025.



Fonte: Elaborada pelos próprios autores a partir dos dados do Transferegov.br.

FIGURA 3 – Índice de sucesso das propostas do estado do Ceará em comparação com a do grupo de estudo entre 2014 e 2025.



Fonte: Elaborada pelos próprios autores com dados do Transferegov.br.

De modo mais detalhado, na Figura 2, é possível visualizar o desempenho do Ceará em cada ano do período de 2014 a 2025 em relação à média do índice de sucesso das propostas do grupo de estudo. Na imagem, depreende-se que há uma regularidade do estado cearense nos últimos quatro anos, de 2022 a 2025. Em especial, ressalta-se o ano de 2025, em que

houve um crescimento do ISP do estado do Ceará, em contrapartida à redução da performance média do conjunto selecionado – fenômeno imediatamente posterior ao período de implementação dos painéis de BI no portal Captaceará, em agosto de 2024.

A análise empírica do impacto da implementação da estratégia de *Business Intelligence* (BI) na

captação de recursos não onerosos, por meio do Portal Captaceará, baseia-se nas estimações do modelo de Diferenças em Diferenças (DiD), cujos resultados estão

synetizados na Tabela 5. Os modelos (1) e (2) reportam o Efeito Médio do Tratamento sobre os Tratados (EMTT) para diferentes dimensões da efetividade de captação.

TABELA 5 – Resultados das Estimções de Diferenças em Diferenças (DiD) com efeitos fixos

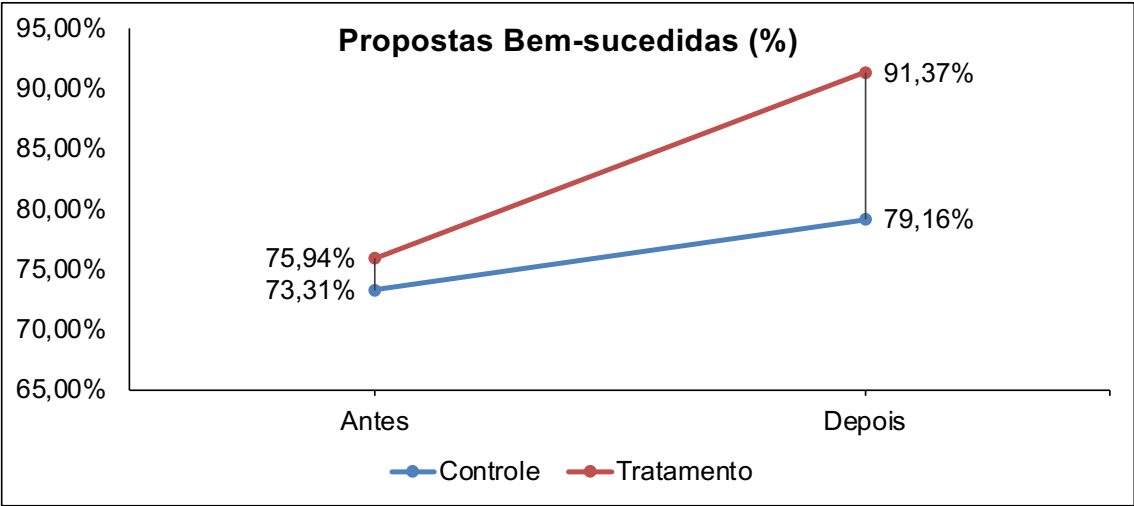
	Taxa de Suces- so (p.p.)	Qtd. Propostas Aprovadas
Tratamento x Pós (DiD)	0,096* (0,052)	19,211** (8,120)
Num.Obs.	120	120
R2	0,497	0,671
R2 Adj.	0,389	0,600
R2 Within	0,008	0,013
R2 Within Adj.	-0,002	0,002

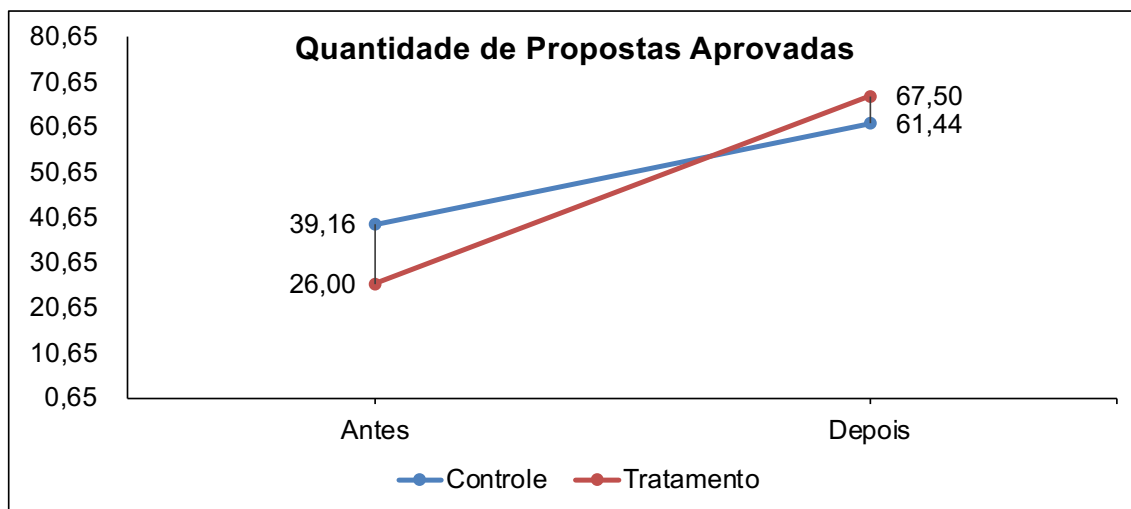
* p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01
Erros-padrão clusterizados ao nível da Unidade Federativa entre parênteses.

No Modelo (1), cuja variável de desfecho é o índice de sucesso das propostas (ISP), o coeficiente estimado para o termo de interação (Tratamento x Pós) é de 0,096, com um erro-padrão de 0,052. Este resultado indica que a adoção do CaptaCeará está associada a um aumento médio de 9,6 pontos percentuais na proporção de propostas aprovadas em relação ao total de projetos analisados. A estimativa apresenta significância estatística ao nível de 10%, sugerindo ganhos marginais e positivos de eficiência no processo de estruturação e submissão.

O Modelo (2) corrobora o ganho de eficiência operacional ao avaliar o cômputo absoluto de aprovações. O coeficiente reporta que a intervenção resultou num acréscimo médio de 19,2 propostas aprovadas no período pós-tratamento, com um erro-padrão de 8,120. Este achado possui significância estatística ao nível de 5%, indicando que a ferramenta tecnológica não apenas otimizou a taxa de acerto, como também expandiu o volume quantitativo de projetos viabilizados pela unidade federativa.

FIGURA 3 – Impacto do CaptaCeará nas Propostas Bem-sucedidas e Propostas Aprovadas





Fonte: Elaborada pelos próprios autores a partir dos dados do Transferegov.br.

Conforme a Figura 3, é possível avaliar visualmente o impacto da implantação do portal na quantidade de propostas aprovadas, assim como nas bem-sucedidas. Os valores contidos nas figuras representam as médias nos períodos anteriores e posteriores a implantação do portal para os grupos de controle e tratamento.

A avaliação conjunta dos modelos empíricos sinaliza uma melhoria estrutural no desempenho da captação de recursos. A intervenção tecnológica baseada em análise de dados aumentou significativamente tanto a probabilidade de aprovação (eficácia do processo) quanto o número absoluto de convênios celebrados (capacidade de entrega). Metodologicamente, esses resultados evidenciam que o acesso centralizado e estruturado à informação permitiu uma maior assertividade técnica na formulação das propostas, traduzindo-se num fortalecimento da capacidade estatal de captar recursos não onerosos.

7. CONCLUSÃO

A partir do trabalho desenvolvido, foi possível perceber que o método de Pareamento por Escore de Propensão (PSM) possibilitou uma análise qualitativa acerca do desempenho do Ceará em relação aos outros estados selecionados quanto às Transferências Voluntárias da União (TVU).

Nesse contexto, observou-se que, em relação ao índice de sucesso das propostas (ISP), o Ceará apresentou o terceiro maior desempenho do grupo no período de 2014 a 2025. Essa performance indica que, apesar de não figurar entre os entes que mais possuem propostas analisadas, o estado do Ceará possui uma boa eficácia nesse parâmetro, visto que essa variável

é obtida por meio da razão das propostas aprovadas pelas propostas analisadas pela União.

Quando se analisou a quantidade das propostas analisadas e das propostas aprovadas, de modo separado e em termos absolutos, notou-se que os dados do grupo possuíam uma grande dispersão, já que o coeficiente de variação (CV) desses dois aspectos foi superior a 45%. Por outro lado, em relação à análise do ISP, os registros foram bastante uniformes, conforme demonstrado pelo baixo valor do CV.

Essas informações possibilitaram conhecer a situação do Ceará perante o grupo, considerando todo o período analisado, qual seja, os anos de 2014 a 2025. Contudo, para analisar o impacto das ferramentas de *Business Intelligence* aplicadas à Captação de Recursos não onerosos, por meio do Portal CaptaCeará, como uma estratégia para o fortalecimento da transparência e da efetividade na submissão de propostas, demandou-se a utilização do modelo *Diff-in-Diff*, por permitir comparar a evolução de um grupo afetado pela intervenção (grupo de tratamento) com a evolução de um grupo não afetado (grupo de controle) ao longo do tempo. Em outras palavras, o estudo cotejou o desempenho do Ceará após a implementação do portal com o desempenho médio do grupo.

Ao realizar essa análise, obteve-se o resultado de que a adoção do CaptaCeará está associada a um aumento médio de 9,6 pontos percentuais na proporção de propostas aprovadas em relação ao total de projetos analisados. Destaca-se que esse número possui significância estatística ao nível de 10%, o que indica ganhos marginais e positivos de eficácia no processo de estruturação e submissão, aumentando a

assertividade do estado no âmbito das transferências voluntárias da União.

Além disso, o estudo sugere que essa estratégia possibilitou uma elevação na eficiência operacional do processo. A análise do número de propostas aprovadas, em termos absolutos, indicou que a intervenção resultou num acréscimo médio de 19,2 propostas aprovadas no período pós-tratamento, com um erro-padrão de 8,120. Numa perspectiva percentual, esse resultado possui significância estatística ao nível de 5%, sinalizando que o mecanismo tecnológico otimizou a taxa de acerto, mas também expandiu o volume quantitativo de projetos viabilizados pela unidade federativa.

Dessa forma, conclui-se que a ferramenta de *Business Intelligence* aplicado à Captação de Recursos

não onerosos, por meio do Portal Captaceará, como uma estratégia para o fortalecimento da transparência e da efetividade na submissão de propostas se configura como uma linha de ação eficaz, na medida em que aumentou o índice de sucesso das propostas, e eficiente, pois houve uma expansão do volume quantitativo de projetos aprovados, no campo de TVU. Isso é importante porque a captação de recursos não onerosos representa uma vantagem estratégica para que os entes subnacionais implementem políticas sem o ônus do endividamento público. Assim, os entes poderão alinhar tecnologia e transparência com efetividade de processos.

8. Referências

1. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 17 mar. 2026.
2. BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério da Fazenda; Controladoria-Geral da União. Portaria Conjunta nº 33, de 30 de agosto de 2023. Estabelece normas complementares ao Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, que dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 set. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-mgi/mf/cgu-n-33-de-30-de-agosto-de-2023-507013406>. Acesso em: 17 mar. 2026
3. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-basico-de-governanca-organizacional>. Acesso em: 17 mar. 2026.
4. CROISSANT, Yves; MILLO, Giovanni. Panel data econometrics with R. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2019.
5. FILHO, Naercio Aquino Menezes; PINTO, Cristine Campos de Xavier (ORGS.). Avaliação econômica de projetos sociais. 3. ed. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2017.
6. GUTIERREZ, Carlos Enrique Carrasco; SILVA, Renata Cristina Teixeira da. Introdução à avaliação de impacto e retorno econômico de programas sociais. Curitiba: Appris Editora e Livraria Eireli - ME, 2019.
7. MESQUITA, Rafael; FERNANDES, Antônio Alves Tôrres; FILHO, Dalson Britto Figueiredo. Uma introdução à regressão com dados de painel. Revista Política Hoje, v. 30, n. 1, p. 434–507, 1 jul. 2021.
8. PALUDO, Augustinho Vicente. Administração Pública. 10. ed. São Paulo, Editora Juspodivm, 2022.

Ciência de dados e ia na gestão de riscos em obras públicas: otimização de cronograma em projeto de infraestrutura

- **Teodolino Morimitsu Hiramine**

Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
teo.hiramine@gd.seplag.pe.gov.br

- **Andreza Maria Diniz Moraes Soares Alves**

Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
andreza.alves@gd.seplag.pe.gov.br

- **Camila Beatriz dos Santos Borges**

Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
camila.borges@gd.seplag.pe.gov.br

- **Luísa Silvana de Oliveira Souza**

Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
luisa.souza@gd.seplag.pe.gov.br

Resumo

Este artigo visa demonstrar como a integração entre o Método do Caminho Crítico (CPM), a Ciência de Dados e a Inteligência Artificial (Agentes Gems) pode otimizar a gestão de riscos em um projeto de infraestrutura pública, transformando cronogramas estáticos em estratégias de gestão ativas e preditivas. Aplicado a uma barragem de R\$ 57 milhões em Pernambuco, o modelo visa superar as limitações de ferramentas tradicionais como o MS Project. A metodologia consistiu na extração automatizada de dados via XML e estruturação em *DataFrames* com as bibliotecas *Pandas* e *ElementTree*, permitindo cálculos dinâmicos de folgas e produtividade. Um agente de IA personalizado, treinado em protocolos de engenharia, cruzou variáveis operacionais com riscos climáticos e geológicos, identificando 12 tarefas prioritárias. Os principais resultados e impactos da pesquisa foram em termos de: velocidade (redução no tempo de detecção de riscos de dias para minutos); precisão (identificação de gargalos críticos, como o impacto do período chuvoso – abril a julho – no núcleo argiloso da obra); estratégia (validação de cenários de *crashing* – compressão – e *fast-tracking* – antecipação – para mitigar atrasos). O estudo conclui que a tecnologia transforma cronogramas passivos em estratégias ativas de gestão, ampliando a transparência e a eficiência na aplicação de recursos públicos. Embora a IA não substitua o julgamento humano, ela atua como um sistema essencial de apoio à decisão e governança.

Palavras-chave: Ciência de Dados; Inteligência Artificial; Gestão de Risco; Otimização de Cronograma; Método do Caminho Crítico; Infraestrutura Hídrica; Projetos de Construção; Obras Públicas; Python.

Abstract

This paper aims to demonstrate how the integration between the Critical Path Method (CPM), Data Science and Artificial Intelligence (Gems Agents) can optimize risk management in a public infrastructure project, transforming static schedules into active and predictive management strategies. Applied to a R\$57 million dam in the state of Pernambuco, the model aims to overcome the limitations of traditional tools such as MS Project. The methodology consisted of automated data extraction via XML and structuring into DataFrames with the Pandas and ElementTree libraries, allowing dynamic calculations of slack and productivity. A personalized AI agent,

trained in engineering protocols, crossed operational variables with climate and geological risks, identifying 12 priority tasks. The main results and impacts of the research were in terms of: speed (reduction in risk detection time from days to minutes); precision (identification of critical bottlenecks, such as the impact of the rainy season – April to July – on the clay core of the work); strategy (validation of crashing – compression – and fast-tracking – anticipation – scenarios to mitigate delays). The study concludes that technology transforms passive schedules into active management strategies, increasing transparency and efficiency in the application of public resources. While AI does not replace human judgment, it serves as an essential decision support and governance system.

Keywords: Data Science; Artificial Intelligence; Risk Management; Schedule Optimization; Critical Path Method; Water Infrastructure; Construction Projects; Public Works; Python.

1. INTRODUÇÃO

Projetos de infraestrutura pública, cujo principal objetivo é prover serviços essenciais à população, desempenham papel estratégico no desenvolvimento econômico e social, ampliando sua complexidade técnica, institucional e decisória, uma vez que sua finalidade consiste em gerar valor público e atender demandas coletivas (Flyvbjerg, 2014). Esses empreendimentos geralmente envolvem elevados investimentos financeiros e múltiplos stakeholders. Apesar disso, quanto mais o setor poderia se beneficiar da tecnologia, menos ele a utiliza efetivamente, situação conhecida na literatura como “paradoxo da digitalização” (Bikwa, 2025; Raranta *et al.*, 2025).

Em grandes obras públicas, observam-se recorrentes reprogramações financeiras, aditivos contratuais de prazo e custo e sucessivas revisões de cronograma, fenômenos frequentemente relacionados às limitações dos métodos tradicionais de planejamento e monitoramento, que operam predominantemente de forma estática. A gestão de projetos por meio de ferramentas convencionais, como o MS Project ou Primavera P6, mostra-se insuficiente para realizar uma interpretação integrada de grandes volumes de dados operacionais bem como para a análise dinâmica de riscos sistêmicos. (Torres *et al.*, 2025).

Paralelamente, conforme Tian *et al.* (2025), avanços recentes em Ciência de Dados e Inteligência Artificial (IA) estão transformando o modelo tradicional de gestão de obras, migrando de uma abordagem reativa para uma abordagem preditiva. Nesse contexto, técnicas computacionais permitem transformar cronogramas, medições e relatórios de obra em estruturas analíticas capazes de prever riscos, identificar gargalos e simular cenários alternativos de execução.

No âmbito da gestão pública, pautada pelos princípios da eficiência na aplicação dos recursos públicos, da transparência e da *accountability*, bem como pela

necessidade de previsibilidade na entrega de políticas públicas, o uso de tecnologias digitais assume papel estratégico. A crescente complexidade dos projetos governamentais, aliada à necessidade de monitoramento contínuo e tomada de decisão baseada em evidências, requer ferramentas capazes de integrar grandes volumes de dados e apoiar análises mais robustas sobre desempenho, riscos e resultados.

Diante desse cenário, este estudo propõe o desenvolvimento de um modelo preditivo de gestão de riscos para projetos de infraestrutura, capaz de transformar cronogramas tradicionais em estruturas analíticas dinâmicas, por meio da integração entre o Método do Caminho Crítico (CPM), técnicas de Ciência de Dados implementadas em Python e agentes personalizados de Inteligência Artificial. Para tanto, o trabalho apresenta um estudo de caso aplicado a uma obra pública de infraestrutura hídrica, evidenciando como a combinação entre métodos clássicos de engenharia e tecnologias emergentes pode ampliar a capacidade analítica dos processos de gestão de projetos e apoiar a tomada de decisões estratégicas em tempo oportuno.

2. JUSTIFICATIVA

A relevância deste artigo reside na necessidade de aprimorar a eficiência na execução de projetos públicos de infraestrutura, considerando que esses empreendimentos exercem impacto direto sobre a qualidade de vida da população, o desenvolvimento econômico e a acessibilidade. No Brasil, atrasos em obras públicas representam não apenas perdas financeiras, mas também a postergação de benefícios coletivos relacionados à segurança hídrica, à mobilidade urbana e ao desenvolvimento regional.

Apesar da crescente disponibilidade de dados provenientes do acompanhamento contratual e da fiscalização de obras, tais informações ainda permanecem subutilizadas nos processos decisórios, sendo

frequentemente restritas a análises retrospectivas. A ausência de modelos analíticos preditivos limita a capacidade dos gestores públicos de antecipar problemas e adotar ações preventivas.

Nesse contexto, a aplicação integrada de Ciência de Dados e Inteligência Artificial apresenta-se como abordagem promissora para elevar o nível de maturidade da gestão de projetos públicos. O uso dessas técnicas possibilita o processamento de grandes volumes de dados para previsão de custos e atrasos com maior precisão, reduz o tempo de identificação e análise de riscos e apoia processos decisórios baseados em evidências. Além disso, contribui para a identificação de gargalos críticos, ampliação da previsibilidade orçamentária e fortalecimento da transparência na administração pública. A utilização de ferramentas de código aberto, como a linguagem Python, aliada a assistentes conversacionais baseados em IA, reduz barreiras tecnológicas e facilita a adoção dessas soluções mesmo em contextos institucionais com limitações de recursos especializados.

Por fim, a aplicação prática do modelo proposto em uma obra de infraestrutura prioritária, avaliada em R\$ 57 milhões, evidencia a relevância e a urgência do tema. A ocorrência de solicitação de dilação contratual de 100%, ampliando o prazo de execução de um para dois anos, demonstra limitações dos mecanismos tradicionais de monitoramento na mitigação tempestiva de riscos. Assim, este trabalho justifica-se ao apresentar um modelo capaz de reduzir o tempo de detecção de riscos de dias para minutos, apoiando a alta gestão na tomada de decisões orientadas por dados e demonstrando a viabilidade prática da Inteligência Artificial como instrumento de inovação administrativa e aprimoramento da governança de investimentos públicos.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo Geral

Demonstrar como a integração entre o método do Caminho Crítico, a Ciência de Dados (Python) e a Inteligência Artificial (Agentes Gems) pode otimizar a gestão de riscos em um projeto de infraestrutura pública, transformando cronogramas estáticos em estratégias de gestão ativas e preditivas.

3.2 Objetivos Específicos

- Desenvolver um fluxo de extração e modelagem automatizada de dados de cronogramas utilizando bibliotecas da linguagem Python (Pandas e *xml.etree.ElementTree*) para a estruturação de DataFrames;
- Implementar um agente personalizado de Inteligência Artificial, treinado em protocolos de engenharia, para análise assistida de riscos (climatológicos, geológicos e de suprimentos);
- Simular e validar cenários de replanejamento por meio das técnicas de compressão (*crashing*) e antecipação (*fast-tracking*), em uma obra de infraestrutura de grande porte (R\$ 57 milhões) para testar a consistência lógica do modelo;
- Identificar atividades críticas e propor estratégias de mitigação de riscos;
- Avaliar o impacto da tecnologia na velocidade de detecção de riscos e na precisão da tomada de decisão baseada em dados para a administração pública.

4. REFERENCIAL TEÓRICO

4.1. Gerenciamento de Projetos e o Método do Caminho Crítico

O Gerenciamento de Projetos (GP) é definido como a aplicação de conhecimentos, habilidades e ferramentas às atividades de um projeto para atingir seus objetivos estratégicos. Tradicionalmente norteado pelo PMBOK (PMI, 2017), o GP baseia-se no equilíbrio do “Triângulo de Ferro”: escopo, tempo e custo. Seu objetivo é permitir que as organizações executem seus projetos de forma eficaz e eficiente, entregando valor de forma consistente (PMI, 2017).

A ausência de planejamento adequado e de mecanismos de controle pode comprometer significativamente o desempenho dos empreendimentos, sobretudo em setores caracterizados por alta incerteza, como a construção civil (Kerzner, 2017). Daí a importância da aplicação do GP no setor.

Dentro do corpo de conhecimento do GP, o Gerenciamento do Tempo é a disciplina responsável por garantir que o projeto seja concluído dentro do prazo estipulado. Este processo envolve a definição das atividades, o sequenciamento lógico e a estimativa de recursos e durações (PMI, 2017).

Como cerne do planejamento temporal, o Método do Caminho Crítico (CPM) surge para determinar a

duração mínima de um projeto. Ele identifica a sequência de atividades interdependentes que possuem folga zero. Ou seja, qualquer atraso em uma dessas tarefas resultará no atraso direto da entrega final (Raranta *et al.*, 2025).

Matematicamente, o CPM fundamenta-se no cálculo de quatro variáveis temporais para cada atividade:

- **Início Mais Cedo (IMC) e Término Mais Cedo (TMC):** As datas mais precoces em que uma tarefa pode começar e terminar.
- **Início Mais Tarde (IMT) e Término Mais Tarde (TMT):** O limite máximo para que a tarefa ocorra sem atrasar o projeto.

A Folga Total (FT) de uma atividade é derivada da equação $FT = IMT - IMC$. Segundo Tian *et al.* (2025), embora o CPM seja a ferramenta padrão do mercado, sua natureza determinística é um ponto de crítica. No cenário contemporâneo, a integração do CPM com a Ciência de Dados busca converter essas datas “fixas” em janelas probabilísticas, permitindo uma gestão de riscos muito mais assertiva frente às incertezas do setor.

Segundo Raranta *et al.* (2025), a evolução digital permite que o CPM, tradicionalmente estático em softwares de prateleira, seja implementado via linguagens de programação como Python, possibilitando o cálculo automatizado de Início Mais Cedo (IMC), Término Mais Cedo (TMC) e folgas de forma dinâmica. Essa transição para uma programação orientada a dados reduz a dependência de processos manuais subjetivos que frequentemente resultam em ineficiências e atrasos (Raranta *et al.*, 2025).

No contexto da construção civil, o tempo configura-se como um dos recursos mais críticos e perecíveis, uma vez que atrasos em etapas iniciais tendem a se propagar ao longo do cronograma do projeto. Devido à forte interdependência entre as atividades, tais atrasos desencadeiam efeitos em cascata, comprometendo não apenas o cumprimento dos prazos, mas também a eficiência da logística e a alocação de recursos ao longo de todo o empreendimento (Santolini *et al.*, 2021).

A eficácia do gerenciamento do tempo depende da criação de um cronograma robusto que sirva como modelo de simulação do mundo real. Todavia, como destacam Moraes *et al.* (2025) as abordagens tradicionais de gerenciamento do tempo na construção civil

mostram-se limitadas diante da complexidade e dinamicidade dos projetos, uma vez que não conseguem capturar adequadamente variáveis operacionais e incertezas, o que reforça a necessidade de ferramentas mais robustas, como aquelas baseadas em inteligência artificial.

Carvalho (2025) também argumenta que abordagens genéricas de gestão de risco são insuficientes para abarcar toda a complexidade da indústria da construção, onde frequentemente há colaboração de várias empresas independentes. Assim, é necessária uma compreensão aprofundada da dinâmica dos *stakeholders*, além do conhecimento das variáveis específicas de cada projeto.

Segundo Dagou *et al.* (2025), a evolução do gerenciamento de projetos na construção passa pela substituição de abordagens tradicionais por modelos inteligentes, capazes de integrar dados em tempo real e apoiar decisões mais assertivas ao longo do ciclo de vida do empreendimento. A adoção de tecnologias emergentes permite uma gestão mais eficiente e sustentável dos projetos, ao melhorar a previsibilidade, reduzir desperdícios e otimizar o uso de recursos.

A maturidade de uma organização no setor de construção é hoje medida pela sua capacidade de integrar dados de diferentes fontes para suportar a tomada de decisão. A incorporação da ciência de dados e da inteligência artificial no gerenciamento de projetos representa um avanço significativo, ao permitir a análise de grandes volumes de dados provenientes de diferentes fontes, viabilizando previsões mais precisas, melhor alocação de recursos e maior controle sobre prazos e custos (Moraes *et al.*, 2025).

4.2 Ciência de Dados e IA na Gestão de Riscos na Construção Civil

A gestão de riscos é a disciplina que mapeia as incertezas capazes de impactar os objetivos do projeto (PMI, 2017). Segundo Kerzner (2017), sucesso em projetos está diretamente relacionado à capacidade gerencial de adaptar estratégias diante de riscos, o que demanda não apenas ferramentas técnicas, mas também habilidades de liderança e tomada de decisão.

Conforme Carvalho (2025), o risco na construção é intrínseco devido à singularidade de cada projeto e da enorme quantidade de variáveis externas. Além disso, os riscos mais imprevisíveis e instáveis que outras indústrias. Neste contexto, a Ciência de Dados

e a Inteligência Artificial se mostram como grandes aliadas à evolução da gestão de risco na construção civil, transformando o paradigma de uma gestão reativa para uma gestão preditiva.

Como aponta Pedrosa *et al* (2025), A Ciência de Dados possibilita a modelagem matemática e estatística de um grande volume de informações, permitindo análises de desempenho e produtividade que superam as limitações das ferramentas de gestão tradicionais. No contexto da engenharia, a linguagem Python destaca-se como uma ferramenta de baixo custo e alta eficiência para superar barreiras tecnológicas. Através dela, é possível realizar as seguintes operações (Pedrosa *et al.*, 2025):

- **Automação e Extração:** O uso de bibliotecas como `xml.etree.ElementTree` permite converter cronogramas complexos (.mpp) em formatos processáveis.
- **Estruturação de Dados:** Bibliotecas como `Pandas` e `NumPy` possibilitam a criação de `DataFrames` para o cálculo automático de status de tarefas e produtividade.
- **Apoio à Decisão:** A automação via Python identifica riscos e corrige desvios, oferecendo um suporte à decisão baseado em evidências e não apenas em percepções subjetivas.

Raranta *et al.* (2025) argumenta que a Ciência de Dados facilita a identificação instantânea de desvios no caminho crítico, transformando o cronograma em um sistema dinâmico de suporte à decisão que valida a consistência dos dados de entrada e detecta erros lógicos antes da execução.

Adicionalmente, Pedrosa *et al.* (2025) destacam que o uso estruturado de dados ao longo do ciclo de vida do projeto permite não apenas o monitoramento contínuo, mas também o aprendizado organizacional, na medida em que os dados históricos passam a retroalimentar modelos preditivos mais robustos.

A Inteligência Artificial (IA) simula funções cognitivas humanas com o objetivo de apoiar o planejamento, a análise de riscos e a alocação de recursos. Em complemento à Ciência de Dados, contribui para o fortalecimento da camada de suporte à decisão, ampliando a capacidade de identificação, previsão e gestão de riscos na construção (Tian *et al.*, 2025).

A aplicação de técnicas de IA na construção civil tem se expandido significativamente, incorporando

abordagens como aprendizado de máquina, processamento de linguagem natural e algoritmos de otimização, que atuam de forma integrada na melhoria da gestão de riscos (Tian *et al.*, 2025).

Nesse contexto, o avanço das técnicas de IA tem possibilitado a integração de diferentes abordagens analíticas, como aprendizado de máquina, otimização e processamento de linguagem natural, ampliando a capacidade de previsão e gestão de riscos na construção civil (Tian *et al.*, 2025).

A atuação da IA na gestão de riscos destaca-se nas seguintes técnicas:

- **Processamento de Linguagem Natural (PLN) e Mineração de Dados Não Estruturados:** permitindo a extração automatizada de informações relevantes a partir de grandes volumes de texto. Estudos demonstram que técnicas de PLN são capazes de identificar padrões, tendências e relações ocultas em registros textuais, contribuindo para a detecção precoce de riscos e para o aprimoramento da segurança e do desempenho dos projetos (Tixier *et al.*, 2016).
- **Aprendizado de Máquina (Machine Learning) para Previsão de Atrasos:** modelos de ML, como Florestas Aleatórias (Random Forest) e Redes Neurais Artificiais, são treinados com bases de dados históricos de múltiplos projetos e apresentam elevada capacidade de capturar relações não lineares entre variáveis, permitindo a previsão do desempenho de atividades em projetos de construção. Esses modelos possibilitam estimar o impacto de variáveis externas, como o clima, sobre o caminho crítico e a produtividade das atividades, ampliando a capacidade preditiva do planejamento (Tian *et al.*, 2025).
- **Sistemas de Apoio à Decisão (SAD):** Integração de IA e Python para normalizar dados reais de campo (RDOs) e simular cenários de compressão de rede (Crashing e Fast-tracking) (Pedrosa *et al.*, 2025).

Segundo Tian *et al.* (2025), o uso da IA permite a criação de modelos de previsão que antecipam desvios no caminho crítico antes mesmo que eles ocorram. Ao analisar variáveis como condições climáticas, atrasos de fornecedores e oscilações na mão de obra, a IA recalcula as probabilidades de término, oferecendo ao gestor diferentes cenários de risco.

4.3 Agentes de IA e Competências Gerenciais na Gestão Pública

A integração de assistentes conversacionais (como o Gems/Gemini) atua como um catalisador de competências gerenciais, auxiliando gestores na síntese de obrigações contratuais e na geração rápida de alternativas de planejamento. O uso dessas ferramentas fortalece competências críticas, como inovação tecnológica, planejamento detalhado e capacidade de reporte (Torres *et al.*, 2025).

Na administração pública, essas tecnologias alinham-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, especialmente no que tange à infraestrutura resiliente (ODS 9) e cidades sustentáveis (ODS 11). A automação de tarefas repetitivas permite que os gestores públicos foquem na tomada de decisão estratégica e na mitigação proativa de riscos geológicos e climatológicos, garantindo maior transparência e eficiência na aplicação dos recursos estaduais (Dagou *et al.*, 2025; Tian *et al.*, 2025; Torres *et al.*, 2025).

5. METODOLOGIA

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo aplicado, de abordagem quantitativa e qualitativa, conduzido por meio de estudo de caso único exploratório, conforme abordagem metodológica amplamente utilizada em investigações de inovação em gestão de projetos. O estudo de caso é definido por Yin (2015 apud Pedrosa *et al.*, 2025) como: “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (Yin, 2015 apud Pedrosa *et al.*, 2025, p. 11).

5.1 Contexto do Estudo

O estudo foi desenvolvido no âmbito do Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP), vinculada à Secretaria Executiva de Gestão Estratégica (SEGES) da Secretaria Estadual de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional do Governo de Pernambuco, tendo como objeto uma obra pública de infraestrutura hídrica: a construção de uma barragem de contenção de cheias, classificada como prioritária pelo Governo do Estado. O empreendimento possui investimento aproximado de R\$ 57 milhões, financiado com recursos federais e estaduais, e prazo contratual

inicial de execução de um ano. A execução ficou a cargo da Secretaria de Recursos Hídricos e Saneamento de Pernambuco (SRHS).

A análise foi realizada em janeiro de 2026, período em que a empresa contratada solicitou prorrogação contratual equivalente a mais um ano de execução, postergando a conclusão da obra para o final de 2026 e ensejando a necessidade de reavaliação técnica do cronograma.

O estudo de caso permitiu investigar a aplicação prática da integração entre o método do Caminho Crítico, a Ciência de Dados (Python) e a Inteligência Artificial (Agentes Gems) em um contexto real de monitoramento de projeto de infraestrutura hídrica, analisando os processos de extração e processamento dos dados do cronograma original em Ms Project, modelagem e estruturação dos dados em Python, implementação do Agente de Inteligência Artificial (Gems/Gemini) e simulação e validação de cenários.

5.2 Abordagem Metodológica

A metodologia adotada baseou-se no ciclo de ciência de dados aplicado à gestão de projetos, estruturado de forma sequencial, iterativa, integrada e orientada a dados, permitindo a combinação eficiente de ferramentas tradicionais, como Ms Project e inovadoras, como Python, Ciência de Dados e Agente de Inteligência Artificial para a otimização da gestão de riscos em projeto de infraestrutura hídrica. Está dividida em quatro etapas fundamentais:

a) Extração e Processamento de Dados

A fase inicial de extração consistiu na conversão do cronograma original, elaborado em MS Project (.mpp), para XML, permitindo a leitura estruturada das informações do projeto. A importância dessa etapa se deu, pois o formato nativo (.mpp) não permitia uma análise detalhada do caminho crítico ou de gargalos específicos no ambiente Python. Já o formato XML permite uma leitura muito mais precisa da estrutura do cronograma.

Contudo, o arquivo XML é uma “árvore” (formato hierárquico) e a Pandas – biblioteca Python destinada à análise de dados – trabalha com “tabelas” (formato tabular). Assim, se fez necessária uma ferramenta intermediária para traduzir a árvore em uma tabela. Utilizou-se então a biblioteca Python `xml.etree.ElementTree` tanto para converter a estrutura complexa de árvore do xml para o formato tabular,

quanto para processamento (limpeza, tratamento e padronização) para extrair apenas o que interessava (ID, Nome, Início, Término e Criticidade), o que viabilizou a posterior modelagem e estruturação dos dados em DataFrames.

b) Modelagem e Estruturação dos Dados

Os dados extraídos foram organizados e estruturados em DataFrames por meio da biblioteca Pandas, da linguagem Python. Pandas é a biblioteca Python de código aberto padrão da indústria para manipulação e análise de dados. Ela fornece estruturas de dados de alto desempenho projetadas para trabalhar com dados tabulares, semelhantes a uma planilha Excel (Pedrosa et al., 2025). No estudo de caso, ela permitiu:

- *identificação automatizada de tarefas prioritárias;*
- *identificação do caminho crítico;*
- *análise de produtividade das atividades;*
- *cálculo automático de durações e folgas;*
- *mapeamento inicial de riscos associados a cada atividade.*

c) Implementação do Agente de Inteligência Artificial

Foi configurado e treinado um agente de Inteligência Artificial personalizado no ambiente Gemini (Gems), parametrizado com protocolos de engenharia, conceitos de gestão de riscos e parâmetros técnicos do projeto. O agente atuou como um sistema de apoio à decisão, realizando análises interpretativas baseadas nos dados estruturados e gerando inferências preditivas relacionadas ao desempenho e aos riscos do cronograma.

- *Contextualização:* o Gems compreendeu que termos como “CCR”, “Núcleo Argiloso” e “Ensecadeira” não são apenas nomes de tarefas, mas atividades com comportamentos físicos específicos.
- *Cruzamento de Variáveis:* Quando o gestor definiu o período chuvoso (Abril a Julho), o agente de inteligência artificial executou um algoritmo para cruzar essas datas com as tarefas sensíveis à umidade, algo que o MS Project não faz automaticamente sem uma programação complexa de calendários.

d) Simulação e Validação de Cenários

A etapa final envolveu a simulação e testes de cenários alternativos de execução utilizando técnicas clássicas de compressão de cronograma:

- *Crashing (compressão de prazos) — redução da duração mediante aumento de recursos;*
- *Fast-tracking (antecipação de atividades) — execução paralela de atividades originalmente sequenciais.*

Os resultados foram avaliados quanto à consistência lógica das recomendações de IA e testar a viabilidade das estratégias de aceleração da obra, ou seja, impacto no prazo final frente à exposição a riscos operacionais.

5.3 Estratégia Analítica

A análise integrou resultados quantitativos, provenientes da modelagem de dados, e qualitativos, derivados de interpretação assistida por inteligência artificial, possibilitando a triangulação metodológica e ampliando a robustez interpretativa dos resultados.

A integração entre ferramentas tradicionais de planejamento e tecnologias de IA transformou o cronograma, anteriormente utilizado como registro operacional de tarefas, em um instrumento ativo de gestão. Como resultado, o tempo necessário para análise de riscos foi reduzido de dias para minutos.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Esta seção apresenta os resultados obtidos a partir das etapas de extração e processamento de dados, modelagem e estruturação, implementação do Agente de Inteligência Artificial e simulação e validação de cenários, desenvolvidas ao longo da metodologia proposta. As análises aqui descritas refletem a aplicação prática da ciência de dados via Python e do Agente de Inteligência Artificial (Gems) sobre um cronograma elaborado em Ms Project, demonstrando como a integração entre métodos tradicionais (Método do Caminho Crítico – CPM) e modernos, como Ciência de Dados e IA, pode otimizar a gestão de riscos em um projeto de infraestrutura hídrica.

6.1 Extração e Estruturação dos Dados via Python

A extração dos dados via **XML** utilizando a biblioteca Python **xml.etree.ElementTree** e a posterior estruturação em DataFrames por meio da biblioteca **Pandas** permitiu a normalização de um cronograma complexo, transformando dados brutos em um repositório estruturado e analítico. Essa etapa superou a

limitação do software original (Ms Project) ao permitir o cálculo dinâmico de indicadores de produtividade e desvios de prazo em tempo real. A validação do modelo em Python demonstrou **100% de consistência** com os cálculos manuais e do MS Project para variáveis críticas como Início Mais Cedo (IMC) e folgas (Slack).

6.2 Identificação de Atividades Críticas e Gestão de Riscos

A modelagem identificou 12 tarefas prioritárias, categorizadas por criticidade e impacto sazonal (especialmente o período chuvoso de abril a julho de 2026), conforme tabela abaixo:

FIGURA 1 – Tabela de Tarefas Prioritárias e Riscos Gerada no Python e Exportada para o Google Planilhas

Tarefas Prioritárias e Riscos							
1	ID	Nome da Tarefa	Início	Término	Duração (Dias)	Crítica?	Riscos Identificados
2	10	NÚCLEO ARGILOSO - ENSECADEIRA DE MONTANTE	18/11/2025	14/04/2026	148	SIM	Climático (14d), Exec. Complexa
3	150	FABRICAÇÃO - EQUIPAMENTOS HIDROMECÂNICOS	31/01/2026	06/04/2026	66	SIM	Climático (6d), Suprimentos
4	43	COTA 241,5 A 244,2 - LANÇ./COMPACTAÇÃO DE CCR	01/07/2026	06/04/2026	22	SIM	Climático (22d), Exec. Complexa
5	67	ENROCAMENTO - OMBREIRA ERQUERDA	01/09/2026	21/12/2026	111	SIM	Execução Complexa
6	66	NÚCLEO ARGILOSO - OMBREIRA ERQUERDA	18/08/2026	25/11/2026	100	SIM	Execução Complexa
7	27	ESCAVAÇÃO DE ROCHA - TRATAMENTO DA FUNDAÇÃO	03/02/2026	06/03/2026	32	SIM	Geológico
8	40	COTA 233,4 A 236,1 - LANÇAMENTO/COMPACTAÇÃO DE CCR	25/04/2026	18/05/2026	24	SIM	Climático (24d)
9	42	COTA 238,8 A 241,5 - LANÇAMENTO/COMPACTAÇÃO DE CCR	09/06/2026	01/07/2026	23	SIM	Climático (23d)
10	64	SOLO CIMENTO - OMBREIRA ESQUERDA	22/07/2026	14/08/2026	23	SIM	Climático (9d)
11	152	EQUIPAMENTOS DE COMPORTA - EQUIP. HIDROMECÂNICOS	06/04/2026	10/04/2026	5	SIM	Hidrológico, Suprimentos
12	52	PRODUÇÃO DE BRITA - MACIÇO EM CCR	18/11/2025	24/04/2026	65	Não	Climático (65d), Suprimentos
13	53	INSTRUMENTAÇÃO DA BARRAGEM - MACIÇO EM CCR	27/03/2026	02/09/2026	160	Não	Climático (122d), Exec. Complexa

Fonte: os autores

6.3 Análise de Riscos Assistida por IA

A IA atuou como um engenheiro de infraestrutura especializado em gestão de riscos, gerando insights, dentre os quais, destaca-se:

TABELA 1 – Análise de Riscos Assistida pela IA

Categoria	Descrição do Risco	Ação Recomendada pela IA
Climático	• Núcleo Argiloso (ID 10) avançando em período chuvoso.	• Intensificar compactação entre Jan-Mar/2026. • Priorizar tarefas no monitoramento.
	• Chuvas prejudicam a compactação e resistência do Concreto Compactado a Rolo (CCR– ID 40, 42 e 43), altamente sensível à umidade levando a paralisações.	
Geológico	• Incerteza na Escavação de Rocha (ID 27).	• Provisionar contingência de prazo para rocha sã.
Suprimentos	• Atraso na Fabricação de Equipamentos (ID 150).	• Antecipar pedido (fast-tracking) via negociação. • Antecipar a detonação na pedreira.
	• Paralisação do Enrocamento (ID 67) por falta de material detonado.	

Fonte: os autores

- **Risco Climático (ID 10, 40, 42, 43):** O Núcleo Argiloso e o Maciço em CCR foram identificados como altamente sensíveis ao período chuvoso (Abr-Jul/2026). A IA recomendou a intensificação da compactação no trimestre anterior (Jan-Mar) para mitigar paralisações.
- **Risco Geológico (ID 27):** A incerteza na escavação de rocha sã exige o provisionamento de contingência de prazo, uma aplicação típica de modelos estocásticos para lidar com a variabilidade inerente ao solo.

- **Risco de Suprimentos (ID 150, 67):** A IA sugeriu estratégias de fast-tracking (antecipação) para a fabricação de equipamentos hidromecânicos e detonação em pedreira, visando garantir o estoque necessário para o enrocamento final.

6.4 Priorização Estratégica

- **Imediato:** O foco de 80% da gestão deve recair sobre o ID 10 (Núcleo Argiloso), identificado como o gargalo crítico no momento da implementação do modelo.
- **Médio Prazo:** Monitoramento rigoroso do Maciço em CCR (ID 40, 42 e 43).
- **Longo Prazo:** Criar estoque de rocha para o Enrocamento final (ID 67) para evitar gargalos no final da obra.

6.5 Percepções sobre a Adoção de IA

A integração reduziu o tempo de detecção e análise de riscos de dias para minutos, apoiando a tomada de decisão baseada em dados. Em linha com estudos recentes, observou-se que a inovação tecnológica promovida pela IA impacta significativamente o planejamento e controle e a gestão de riscos em projetos de construção (Tian *et al.*, 2025; Torres, 2025).

Percebe-se, contudo, a persistência de uma lacuna, conforme apontado na literatura: embora a tecnologia ofereça precisão, sua eficácia depende da qualidade dos dados de entrada e da capacidade do gestor em interpretar criticamente os pareceres gerados (Bikwa, 2025).

Não obstante aos obstáculos à adoção de modelos mais robustos de IA, como a lacuna de profissionais especializados e a necessidade de investimentos substanciais em termos de infraestrutura técnica e capital humano (Tian, 2025), a facilidade do uso de assistentes conversacionais personalizados (como o Gems), e a baixa curva de aprendizado e sem custo do Python (código aberto) reduz as barreiras da adoção tecnológica (Bikwa, 2025; Torres, 2025).

O estudo revelou ainda que a adoção de assistentes como o **Gems/Gemini** ajuda a superar a “racionalidade limitada” dos gestores humanos ao processar volumes massivos de dados de forma mais rápida e imparcial (Bikwa, 2025).

7. CONCLUSÃO

O estudo de caso demonstrou que a integração entre ferramentas tradicionais de Gestão de Projetos (MS Project) e ferramentas de inovação tecnológica, como o Python e o Agente de Inteligência Artificial Personalizado (Gems) representa uma evolução necessária para o monitoramento de obras públicas de infraestrutura, apoiando a tomada de decisão movida a dados. A capacidade de processar dados brutos complexos, automatizar a detecção e análise de riscos e otimizar decisões baseadas em evidências, permitiu transformar uma lista passiva de tarefas em uma estratégia ativa de gestão.

A pesquisa conclui que o **modelo preditivo de otimização de cronograma** aumentou significativamente a precisão, a velocidade e a previsibilidade na gestão de projetos, ampliando a capacidade humana de monitoramento e oferecendo *insights* valiosos para a alta gestão. Em conformidade com pesquisas de vanguarda (Bikwa, 2025; Pedrosa, 2025; Tian, 2025; Torres, 2025), observa-se que a ferramenta não apenas reduz riscos, mas também favorece uma gestão de projetos mais eficiente, desempenhando um importante papel para o aprimoramento e inovação da gestão pública.

7.1 Principais Contribuições

- **Transformação do Cronograma:** O cronograma deixou de ser um registro passivo de datas para se tornar uma estratégia de gestão ativa e preditiva, capaz de antecipar cenários de crise com meses de antecedência.
- **Eficiência Administrativa:** A automação eliminou tarefas manuais repetitivas de reporte, permitindo que a alta gestão foque em decisões estratégicas e na mitigação de riscos geológicos e climatológicos críticos.
- **Alinhamento aos ODS:** O modelo promove a infraestrutura resiliente (ODS 9) e o consumo responsável de recursos (ODS 12) ao minimizar o desperdício decorrente de retrabalhos e atrasos evitáveis.

7.2 Desafios e Recomendações

Apesar dos benefícios, a adoção em larga escala enfrenta barreiras como a escassez de **profissionais qualificados** e problemas de **conectividade** em canteiros de obra remotos. É imperativo que a administração pública institucionalize programas de

treinamento em *data literacy* (letramento em dados) e engenharia de prompts para gestores.

Conclui-se que a Ciência de Dados não substitui o julgamento humano, mas atua como um sistema de apoio essencial que amplia a transparência e a *accountability* em investimentos de grande porte (R\$ 57 milhões), garantindo que a entrega final gere o valor público planejado de forma tempestiva.

No intuito de elevar a maturidade de gestão de projetos, necessária em monitoramento de obras complexas, recomenda-se que futuros estudos integrem: 1) Gestão Financeira Automatizada: através da alocação

de recursos às atividades do cronograma (mão de obra, equipamentos e custos), promovendo transparência financeira e previsibilidade de fluxo de caixa, essencial para o acompanhamento da alta gestão e órgãos fiscalizadores; 2) Adoção do *Building Information Modeling* (BIM): para extração de dados confiáveis e a integração do cronograma ao modelo 3D, permitindo visualização espacial da evolução física e financeira da obra (BIM 4D/5D); e 3) Implementação de Dashboard de BI (Power BI/Looker/Qlikview): para visões executivas integradas ao modelo testado para o monitoramento contínuo.

8. Referências

1. BIKWA, G.; BOND-BARNARD, T. J. Exploring the Challenges and Opportunities of AI in Decision-Making in Construction Project Management. *South African Journal of Industrial Engineering*, v. 36, n. 3, p. 165-180, 2025. Disponível em <https://sajie.journals.ac.za/pub/article/view/3319>. Acesso em 30 mar. 2026.
2. CARVALHO, Luiz Raymundo Freire de. Gestão de Riscos em Obras de Construção Complexas e de Grande Porte. [S.l.]: Research Gate, ago. 2025. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/394819490_Gestao_de_Riscos_em_Obras_de_Construcao_Complexas_e_de_Grande_Porte. Acesso em: 31 mar. 2026.
3. DAGOU, H. et al. The future of construction: integrating innovative technologies for smarter project management. *Sustainability*, Basel, v. 17, n. 4537, 2025. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/389696858_The_Future_of_Construction_Integrating_Innovative_Technologies_for_Smarter_Project_Management. Acesso em 27 mar. 2026.
4. FLYVBJERG, Bent. What You Should Know about Megaprojects and Why: An Overview. *Project Management Journal*, [S. l.], v. 45, n. 2, abr./maio 2014. Disponível em: https://www.pmi.org/-/media/pmi/documents/public/pdf/research/research-summaries/flyvbjerg_megaprojects.pdf. Acesso em: 29 mar. 2026.
5. KERZNER, Harold. Gerenciamento de Projetos: uma Abordagem Sistêmica Para Planejamento, Programação e Controle. São Paulo: Bluncher, 2015.
6. MORAIS, J. et al. Inteligência artificial aplicada à engenharia civil: perspectivas, desafios e impactos na transformação do setor. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, São José dos Pinhais, v. 18, n. 9, p. 1–21, 2025. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/21182>. Acesso em 27 mar. 2026.
7. PEDROSA, C. B.; SALES, L. V.; SARTIN, K. R. Integrated Model for Project Planning and Control Using AI, Python and N8N: A Case Study in Photovoltaic Engineering. *Revista Foco*, v. 18, n. 11, 2025. Disponível em <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/10545>. Acesso em 31 de mar. 2026.
8. PMI - PROJECT Management Institute. A guide to the project management body of knowledge - PMBOK Guide, Pennsylvania, 2017
9. RARANTA, M. E.; MANOPPO, F. J.; MALINGKAS, G. Y. Implementation of the Critical Path Method (CPM) in Web Applications for Project Scheduling with Python Programming. *Journal of Social Research*, v. 4, n. 7, p. 1844-1854, 2025. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/394731937_Implementation_of_the_Critical_Path_Method_CPM_in_Web_Applications_for_Project_Scheduling_with_Python_Programming. Acesso em 30 mar. 2026.

10. SANTOLINI, Marc; ELLINAS, Christos; NICOLAIDES, Christos. Uncovering the fragility of large-scale engineering projects. *EPJ Data Science*, Paris, v. 10, n. 36, 2021. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/353107367_Uncovering_the_fragility_of_large-scale_engineering_projects. Acesso em 31 mar. 2026.
11. TIAN, K. et al. Artificial intelligence in risk management within the realm of construction projects: A bibliometric analysis and systematic literature review. *Journal of Innovation & Knowledge*, v. 10, 100711, 2025. Disponível em <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2444569X25000617>. Acesso em 30 mar. 2026.
12. TORRES, Kevin; BONILLA, Minerva; CASTAÑEDA, Karen; SÁNCHEZ, Omar; SERRANO, Juan; CRISTANCHO, Luis A. Enhancing construction project management competencies with AI-driven assistants: A dual perspective from academia and industry. *Results in Engineering*, [S. l.], v. 28, art. 108195, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.rineng.2025.108195>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/journal/results-in-engineering> ou <https://doi.org/10.1016/j.rineng.2025.108195>. Acesso em: 2 abr. 2026.
13. TIXIER, Antoine J. et al. Automated content analysis for construction safety: a natural language processing system to extract precursors and outcomes from unstructured injury reports. *Automation in Construction*, v. 62, p. 45–56, 2016. Disponível em <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0926580515002265>. Acesso em 01 de abr. 2026.

Comunicação institucional como infraestrutura da governança pública

- Mathaeus Polaco,
- Edilene Marília Viana Ferreira,
- Michele Aguiar de Sousa,
- Malú Damázio

Resumo

A comunicação institucional tem sido historicamente tratada, no âmbito das organizações públicas, como uma função acessória, voltada somente à divulgação de ações e ao atendimento de demandas pontuais. Este artigo propõe um deslocamento analítico dessa perspectiva, ao compreender a comunicação institucional como infraestrutura estratégica da governança pública, diretamente relacionada às capacidades estatais e à coordenação da ação coletiva. O estudo analisa a experiência de implementação do Projeto Estratégico de Aprimoramento da Comunicação Institucional no contexto do planejamento governamental subnacional, desenvolvido ao longo de aproximadamente um ano, a partir da articulação entre assessorias de comunicação e estratégica, com acompanhamento do gabinete. A metodologia adotada é qualitativa, de natureza aplicada, baseada no acompanhamento sistemático do processo, com uso de registros institucionais, instrumentos operacionais, pesquisas de satisfação e instrumentos de monitoramento das demandas comunicacionais existentes. Os resultados constatados indicam que a estruturação da comunicação, associada a mecanismos de padronização e monitoramento, além de disseminação de fluxos e de processos por meios variados, como a produção e compartilhamento de manual, entre as áreas da organização, contribuiu para a redução de retrabalho, o aumento da previsibilidade dos fluxos e o aprimoramento da coordenação entre áreas, qualificando o trabalho e os resultados. Além disso, evidenciou-se a emergência de um ciclo de aprendizagem organizacional, sustentado pela produção e análise de dados sobre o próprio funcionamento institucional. Conclui-se que a comunicação institucional, quando estruturada como processo contínuo e monitorado, constitui uma capacidade estatal transversal, fundamental para o fortalecimento da governança pública e para a qualificação do planejamento governamental.

Palavras-chave: comunicação institucional; governança pública; capacidades estatais; aprendizagem organizacional; planejamento governamental.

Resumen

La comunicación institucional ha sido históricamente tratada, en el ámbito de las organizaciones públicas, como una función accesoria, orientada a la difusión de acciones y a la atención de demandas puntuales. Este artículo propone un desplazamiento analítico de esta perspectiva, al comprender la comunicación como infraestructura estratégica de la gobernanza pública, directamente relacionada con las capacidades estatales y la coordinación de la acción colectiva. El estudio analiza la experiencia de implementación del Proyecto Estratégico de Maduración de la Comunicación Institucional en el contexto de la planificación gubernamental subnacional, desarrollado a lo largo de aproximadamente un año, a partir de la articulación entre las áreas de comunicación y estratégica, con acompañamiento del gabinete. La metodología adoptada es cualitativa, de naturaleza aplicada, basada en el seguimiento sistemático del proceso, con uso de registros institucionales, instrumentos operativos, encuestas de satisfacción y una hoja de monitoreo de las demandas comunicacionales. Los resultados indican que la estructuración de la comunicación, asociada a mecanismos de estandarización y monitoreo, contribuyó a la reducción del retrabajo, al aumento de la previsibilidad de los flujos y al mejoramiento

de la coordinación entre áreas. Asimismo, se evidenció la emergencia de un ciclo de aprendizaje organizacional, sustentado en la producción y análisis de datos sobre el propio funcionamiento institucional. Se concluye que la comunicación institucional, cuando es estructurada como un proceso continuo y monitoreado, constituye una capacidad estatal transversal, fundamental para el fortalecimiento de la gobernanza pública y la cualificación de la planificación gubernamental.

Palabras clave: comunicación institucional; gobernanza pública; capacidades estatales; aprendizaje organizacional; planificación gubernamental.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo analisa uma experiência institucional de aprimoramento da comunicação no âmbito do planejamento governamental subnacional, concebida não como ação isolada, mas como um sistema em construção, orientado por monitoramento, aprendizagem organizacional e institucionalização de processos. O objetivo é demonstrar como a comunicação, quando integrada à lógica de governança, pode funcionar como infraestrutura invisível que sustenta a ação pública.

A comunicação institucional tem sido historicamente tratada, no âmbito das organizações públicas, como uma função acessória, frequentemente associada somente à divulgação de ações governamentais, ao atendimento de demandas pontuais da imprensa ou à produção de peças informativas. Essa concepção, ainda predominante em diversas estruturas administrativas, revela-se insuficiente para dar conta da complexidade contemporânea do Estado, na medida em que pode reduzir a comunicação a um instrumento apenas reativo, descolado dos processos centrais de planejamento, coordenação e implementação de políticas públicas.

Tal enquadramento restritivo obscurece um aspecto fundamental: os fluxos de informação não apenas acompanham a ação estatal — eles a estruturam. A forma como informações

são produzidas, organizadas, compartilhadas e interpretadas impacta diretamente a capacidade das organizações públicas de coordenar suas atividades, alinhar atores internos, responder a demandas externas e produzir legitimidade. Nesse sentido, a comunicação institucional não pode ser compreendida como uma camada periférica da gestão pública, mas como um elemento constitutivo de sua própria arquitetura.

No contexto do planejamento governamental subnacional, essa invisibilidade da comunicação assume contornos particularmente críticos. A atuação estatal, nesse nível, caracteriza-se pela presença simultânea de múltiplos órgãos, equipes técnicas, instâncias

decisórias e pressões políticas, frequentemente operando sob condições de restrição orçamentária e elevada demanda por resultados. Nesses ambientes, a ausência de uma comunicação institucional estruturada tende a produzir o que se pode denominar de “descoordenação silenciosa”: ruídos entre áreas, sobreposição de esforços, retrabalho, desalinhamento de expectativas e crises de imagem evitáveis. Trata-se de um fenômeno que, embora nem sempre explicitado, compromete a eficiência administrativa, fragiliza a governança e impõe custos institucionais relevantes.

Sob a ótica das capacidades estatais, essa problemática ganha densidade analítica adicional. Estados capazes não se definem apenas por seus recursos fiscais, arranjos legais ou capacidades técnicas, mas também por sua habilidade de produzir e gerir informação de forma confiável, tempestiva e compartilhada. A literatura tem enfatizado a importância de capacidades administrativas e políticas, mas ainda atribui menor centralidade às dimensões informacionais e comunicacionais, que operam como condições de possibilidade para a coordenação da ação coletiva. Nesse quadro, a comunicação institucional, quando concebida como processo contínuo e orientado, pode ser entendida como uma capacidade estatal transversal, que atravessa planejamento, execução, monitoramento e aprendizagem.

Além disso, em um ambiente democrático marcado por pluralidade de interesses, disputas narrativas e crescente complexidade na relação entre Estado e sociedade, a comunicação assume também uma função mediadora. Ela não apenas transmite decisões, mas participa da construção de sentidos, da legitimação das políticas públicas e da organização dos canais de escuta e resposta. Assim, a qualidade da comunicação institucional influencia não apenas a eficiência interna, mas também a responsividade e a legitimidade externa do Estado.

Diante desse cenário, este artigo analisa uma experiência institucional de aprimoramento da

comunicação no âmbito do planejamento governamental subnacional, concebida não como uma intervenção pontual, mas como a construção progressiva de um sistema estruturado, orientado por monitoramento, aprendizagem organizacional e institucionalização de processos. Parte-se da hipótese de que, ao ser integrada à lógica de governança, a comunicação institucional pode operar como uma infraestrutura invisível — porém decisiva — para a coordenação estatal e para a produção de capacidades públicas.

O objetivo central consiste em demonstrar como a incorporação de instrumentos de padronização, monitoramento e feedback comunicacional pode contribuir para a redução de assimetrias informacionais, o aprimoramento da coordenação interorganizacional e a consolidação de rotinas institucionais mais estáveis. Como objetivos específicos, busca-se: (i) analisar os efeitos da estruturação da comunicação sobre os fluxos internos de trabalho; (ii) identificar os mecanismos por meio dos quais a comunicação contribui para a aprendizagem organizacional; e (iii) discutir o papel da comunicação institucional na ampliação das capacidades estatais no contexto do planejamento governamental.

Ao fazê-lo, o artigo pretende contribuir para o debate sobre governança pública, ao propor uma leitura que reposiciona a comunicação institucional não como função instrumental, mas como elemento estruturante da ação estatal — uma infraestrutura simbólica e operacional que sustenta, de forma muitas vezes invisível, a capacidade do Estado de agir de maneira coordenada, responsiva e orientada ao interesse público.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A compreensão da comunicação institucional como elemento estruturante da governança pública exige um deslocamento analítico em relação às abordagens tradicionais que a tratam como função instrumental. Esse deslocamento implica situar a comunicação no cruzamento entre três dimensões analíticas interdependentes: (i) a comunicação pública enquanto processo político e organizacional; (ii) as capacidades estatais, especialmente em sua dimensão informacional; e (iii) a governança pública como problema de coordenação em contextos complexos.

2.1 Comunicação pública para além da dimensão instrumental

A literatura sobre comunicação pública tem avançado no sentido de superar uma visão estritamente operacional, associada à difusão de informações governamentais, para concebê-la como um processo político orientado à construção de vínculos entre Estado e sociedade. Nesse campo, a comunicação não se reduz à emissão de mensagens, mas envolve dinâmicas de interação, reconhecimento, escuta e prestação de contas, constituindo-se como dimensão constitutiva da democracia contemporânea (DUARTE, 2011; MATOS, 2013).

Essa perspectiva é reforçada pelas contribuições da comunicação organizacional, que enfatizam a necessidade de compreender a comunicação como parte integrante da estrutura e da estratégia das instituições. Para Kunsch (2003; 2011), a comunicação integrada pressupõe a articulação entre diferentes fluxos e áreas organizacionais, permitindo coerência interna e alinhamento institucional. Nesse sentido, a comunicação deixa de ser um conjunto de ações dispersas para assumir a forma de um sistema organizado de relações, capaz de produzir sentido e orientar comportamentos.

Ao incorporar essa visão sistêmica, a comunicação institucional passa a desempenhar um papel fundamental na organização da ação coletiva. Ela estrutura os fluxos informacionais que permitem às organizações públicas operarem de forma coordenada, reduzindo ambiguidades e tornando previsíveis as interações entre diferentes unidades. Oliveira (2004) destaca que a comunicação pública envolve não apenas o Estado, mas também os diversos atores sociais que interagem com ele, ampliando a complexidade dos processos comunicacionais e exigindo maior capacidade de mediação.

Essa mediação torna-se ainda mais relevante quando se considera a transformação da esfera pública contemporânea. A ideia de um interesse público homogêneo cede lugar a uma multiplicidade de demandas, expectativas e narrativas, frequentemente em tensão. Nessa perspectiva, inspirada na teoria deliberativa, a comunicação pública assume a função de organizar o dissenso e possibilitar a construção de consensos provisórios, por meio de processos argumentativos e justificativos (HABERMAS, 1997; MARTINO; MARQUES, 2023). A qualidade desses processos depende, em grande medida, da forma como

a informação circula, de quem participa e das condições institucionais que estruturam essa participação.

2.2 Capacidades estatais e a dimensão informacional da ação pública

A literatura sobre capacidades estatais oferece um quadro analítico fundamental para compreender o papel da comunicação na ação governamental. Tradicionalmente, capacidades estatais são definidas como o conjunto de recursos, competências e arranjos institucionais que permitem ao Estado formular e implementar políticas públicas de forma efetiva (MANN, 1984). Essa abordagem tem privilegiado dimensões como capacidade fiscal, administrativa e coercitiva.

Entretanto, abordagens mais recentes têm enfatizado a importância de capacidades relacionais e informacionais, especialmente em contextos marcados por alta complexidade e interdependência entre atores (ANSELL; SØRENSEN; TORFING, 2021). Nesses contextos, a capacidade do Estado de produzir, processar e compartilhar informações de forma confiável e tempestiva torna-se condição necessária para a coordenação da ação coletiva.

A comunicação institucional insere-se nesse debate como uma dimensão frequentemente subestimada das capacidades estatais. Ao estruturar fluxos informacionais internos e externos, ela contribui para reduzir assimetrias de informação, alinhar expectativas e viabilizar processos decisórios mais informados. Mais do que um canal de transmissão, a comunicação opera como um mecanismo de organização da ação estatal, influenciando diretamente a forma como políticas são concebidas, executadas e avaliadas.

Além disso, a comunicação desempenha papel central na produção de legitimidade. A capacidade do Estado de justificar suas ações, prestar contas e responder a demandas sociais está diretamente relacionada à qualidade de seus sistemas comunicacionais. Nesse sentido, capacidades comunicacionais não apenas sustentam a eficiência administrativa, mas também a legitimidade democrática da ação pública.

2.3 Governança pública como problema de coordenação e o papel da comunicação

A noção de governança pública tem sido amplamente mobilizada para descrever formas de ação estatal que transcendem estruturas hierárquicas

tradicionais, incorporando múltiplos atores, níveis de governo e arranjos colaborativos. Nesse contexto, governar implica, cada vez mais, coordenar — isto é, alinhar interesses, integrar ações e gerir interdependências em ambientes complexos.

Autores como Ansell, Sørensen e Torfing (2021) destacam que problemas públicos contemporâneos são caracterizados por alta complexidade, incerteza e interdependência, exigindo formas de governança capazes de lidar com a ambiguidade e promover a cooperação entre atores diversos. Nesses arranjos, a coordenação não pode ser garantida apenas por normas ou hierarquias formais, mas depende de processos contínuos de comunicação, negociação e aprendizagem.

É nesse ponto que a comunicação institucional revela sua dimensão infraestrutural. Ao organizar os fluxos de informação e estruturar os canais de interação, ela cria as condições para que a coordenação ocorra. Sem comunicação estruturada, a governança tende a se fragmentar, produzindo decisões inconsistentes, conflitos interorganizacionais e perda de eficiência.

A comunicação, portanto, não apenas acompanha a governança — ela a viabiliza. Ao permitir que diferentes atores compartilhem informações, compreendam suas interdependências e ajustem suas ações, a comunicação atua como uma infraestrutura invisível que sustenta a ação coletiva. Essa infraestrutura é simultaneamente técnica e simbólica: técnica, porque envolve sistemas, fluxos e instrumentos; simbólica, porque organiza sentidos, expectativas e legitimidade.

2.4 Comunicação, monitoramento e aprendizagem organizacional

A articulação entre comunicação e aprendizagem organizacional constitui um dos pontos centrais para compreender a comunicação como capacidade estatal. Organizações públicas capazes não apenas executam rotinas, mas são capazes de refletir sobre sua própria prática, identificar falhas, incorporar lições e ajustar seus processos ao longo do tempo.

A aprendizagem organizacional depende, fundamentalmente, da existência de sistemas de informação e comunicação que permitam registrar, compartilhar e interpretar experiências. Matos (2013) destaca que, sem mecanismos de feedback e avaliação, as organizações tendem a reproduzir erros e a desperdiçar

oportunidades de inovação. Nesse sentido, a comunicação estruturada, associada a instrumentos de monitoramento, cria as condições para a produção de conhecimento organizacional.

O monitoramento, quando integrado à comunicação institucional, permite transformar fluxos informacionais em dados analíticos sobre o funcionamento da organização. Isso possibilita identificar padrões, gargalos e oportunidades de melhoria, alimentando ciclos contínuos de ajuste. A comunicação deixa, assim, de ser apenas meio de transmissão e passa a ser também meio de produção de conhecimento.

Essa dimensão é particularmente relevante no contexto do planejamento governamental, em que decisões precisam ser constantemente revisadas à luz de novos dados e contextos. Ao integrar comunicação, monitoramento e aprendizagem, o Estado amplia sua capacidade de adaptação e de resposta a problemas complexos.

3. METODOLOGIA

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada, com caráter descritivo-analítico, orientada à compreensão de um processo institucional em curso no âmbito do planejamento governamental subnacional. Trata-se de uma investigação que se insere no campo das pesquisas sobre ação pública, com foco na análise de práticas organizacionais e na produção de conhecimento a partir da experiência institucional.

A estratégia metodológica fundamenta-se na análise de uma experiência concreta de aprimoramento da comunicação institucional, concebida não como projeto pontual, mas como processo contínuo de estruturação organizacional. Nesse sentido, o estudo aproxima-se de um **estudo de caso instrumental**, na medida em que utiliza a experiência analisada como meio para compreender fenômenos mais amplos relacionados à governança pública, às capacidades estatais e à aprendizagem organizacional.

A construção analítica baseia-se na observação sistemática do processo de implementação de instrumentos e rotinas voltados à organização da comunicação institucional, incluindo a elaboração de diretrizes normativas, a padronização de fluxos e a incorporação de mecanismos de monitoramento e feedback. Essa observação foi realizada no contexto da prática institucional, permitindo acompanhar, em

tempo real, os efeitos das intervenções sobre o funcionamento organizacional.

Os dados mobilizados são predominantemente qualitativos e derivam de diferentes fontes: (i) registros institucionais produzidos no âmbito da implementação do sistema de comunicação; (ii) instrumentos operacionais utilizados para organização das demandas comunicacionais, como formulários, briefings e protocolos de atendimento; (iii) resultados de pesquisas de satisfação aplicadas junto às áreas usuárias; e (iv) informações geradas pelo sistema de monitoramento, incluindo dados sobre fluxos de demanda, prazos, retrabalho e tipos de solicitação.

O processo analítico seguiu um movimento interativo, articulando diagnóstico, intervenção, monitoramento e ajuste. Inicialmente, foram identificadas fragilidades nos fluxos informacionais e na definição de papéis institucionais, a partir da observação de recorrências como retrabalho, desalinhamento entre áreas e ausência de padronização nas demandas. Em seguida, foram introduzidos instrumentos de organização e canais formais de interação, cuja implementação passou a ser acompanhada por meio de indicadores operacionais e percepções das áreas envolvidas.

A análise dos resultados não se orienta por critérios de generalização estatística, mas pela identificação de padrões, mecanismos e efeitos observáveis que permitam inferências analíticas sobre o papel da comunicação institucional na governança pública. Trata-se, portanto, de uma abordagem voltada à **generalização analítica**, na qual os achados são interpretados à luz do referencial teórico, contribuindo para o avanço da compreensão sobre capacidades estatais e coordenação organizacional.

Cabe destacar que a posição do pesquisador no contexto institucional analisado possibilita um acesso privilegiado aos processos internos e às dinâmicas organizacionais, ao mesmo tempo em que exige atenção reflexiva quanto aos limites e às implicações dessa proximidade. Tal condição foi tratada não como obstáculo, mas como recurso metodológico, permitindo uma análise mais densa e situada dos fenômenos observados, sem prejuízo do rigor analítico.

Por fim, a metodologia adotada busca articular consistência teórica e aderência empírica, contribuindo para a produção de conhecimento aplicável à gestão pública. Ao privilegiar a análise de um processo real,

em construção, o estudo oferece elementos que podem informar outras experiências institucionais interessadas em estruturar a comunicação como componente estratégico da governança.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A implementação do Projeto Estratégico de Aprimoramento da Comunicação Institucional, permitiu observar uma transição progressiva de um modelo comunicacional predominantemente reativo para um sistema estruturado, orientado por processos, monitoramento e aprendizagem.

Essa transição não se deu de forma linear, tampouco isenta de tensões, mas produziu efeitos relevantes sobre a dinâmica organizacional, especialmente no que se refere à coordenação interna, à previsibilidade dos fluxos e à capacidade de resposta institucional.

4.1 Da comunicação reativa à comunicação estruturada

No estágio inicial, a comunicação institucional apresentava características típicas de baixa institucionalização: demandas fragmentadas, ausência de padronização, sobreposição de esforços e forte dependência de interações informais. Esse arranjo gerava retrabalho, desalinhamento entre áreas e dificuldade de priorização, além de expor a organização a riscos comunicacionais evitáveis.

A introdução de instrumentos como formulários padronizados, briefings estruturados e canais formais de demanda permitiu reorganizar os fluxos comunicacionais, conferindo maior clareza às solicitações e aos papéis institucionais. Com isso, a comunicação passou a ser progressivamente planejada, e não apenas acionada em situações emergenciais.

Esse movimento evidencia uma mudança qualitativa relevante: a comunicação deixa de operar como resposta episódica e passa a constituir-se como processo organizacional contínuo, integrado à rotina administrativa.

4.2 Desenvolvimento do Projeto: pesquisa, objetivos e soluções

O projeto estratégico Aprimoramento da Comunicação Institucional partiu da identificação de problemas que dificultavam a execução do trabalho de comunicação institucional de forma ampla e efetiva,

de forma que fosse possível atender aos requisitos supracitados de cumprir um papel que ultrapasse a atuação puramente reativa.

Entre eles, solicitações desorganizadas e incompletas sendo apresentadas por diversos canais formais e informais; desconhecimento, por parte dos demais setores do órgão, das atividades desempenhadas pela Assessoria de Comunicação Social – ator central no estudo de caso; demandas com prazo curto de execução em razão do desconhecimento do fluxo ou falta de alinhamento; conhecimento insuficiente, por parte da percepção e da opinião do público sobre os serviços prestados pela Assessoria de Comunicação Social (Ascom).

O processo de aprimoramento incluía, entre seus objetivos, garantir o acesso de toda a equipe da Ascom a todas as demandas, fazendo com que os fluxos ficassem (i) disponíveis e explicitados do início ao fim; (ii) extrair mais detalhes de cada demanda, otimizando as entregas e garantindo que elas estivessem mais próximas do que o setor demandante desejasse; (iii) reduzir refações, ruídos e alterações de artes, notas de imprensa, matérias e outros produtos; e (iv) calcular melhor e padronizar os prazos de entrega, fazendo com que eles fossem mais curtos e ágeis.

Como caminho inicial para enfrentar essas questões, a primeira ação foi a aplicação de pesquisa quantitativa e qualitativa, que trouxe como resultado um percentual de 88% de satisfação e como elementos mais importantes as percepções dos setores sobre o trabalho desenvolvido.

A partir desses resultados e da identificação dos gargalos que motivaram a busca pelo aprimoramento, a Ascom mapeia e revisa seus fluxos descentralizados, internos e externos, faz um levantamento de serviços prestados e constrói um modelo de fluxos para cada uma das soluções, além de explicar alguns conceitos essenciais para o desenvolvimento de projetos, como briefing, a partir de discussões internas e com apoio da Assessoria Estratégica (AEST).

As ações são então consolidadas em um Manual da Ascom, com detalhamento das ações desenvolvidas, padronização de fluxos, etapas e responsabilidades, que está em fase de disseminação para todas as áreas do órgão, como etapa fundamental de implementação e sustentação do projeto estratégico. Além da realização da segunda pesquisa de opinião com servidores da organização, realizada já com a adequação dos

fluxos em andamento, alcançando 99% de satisfação, e estando prevista a aplicação da terceira pesquisa, com o Manual já com a divulgação ampliada.

4.3 Monitoramento e informação como mecanismos de transformação organizacional

A incorporação de instrumentos de monitoramento permanente das demandas comunicacionais e de disseminação do funcionamento, dos fluxos e processos necessários para a realização do trabalho da assessoria de comunicação representou um ponto de inflexão no processo de maturação institucional. Esses instrumentos permitiram registrar, acompanhar e analisar informações relativas a prazos, tipos de demanda, responsáveis, retrabalho e evolução das atividades ao longo do tempo.

A partir da sistematização desses dados e da criação de rotinas para a incorporação dos fluxos pelas áreas tornou-se possível identificar padrões recorrentes, como:

- *concentração de demandas em determinados períodos ou áreas;*
- *recorrência de solicitações incompletas ou mal formuladas;*
- *atrasos associados à ausência de clareza nos fluxos;*
- *necessidade de retrabalho decorrente de desalinhamento inicial.*

Ao transformar a comunicação em objeto de monitoramento, a organização passou a produzir conhecimento sobre seu próprio funcionamento. Esse movimento desloca a comunicação de um campo predominantemente intuitivo para um campo analítico, no qual decisões podem ser orientadas por evidências.

Nesse sentido, o monitoramento não atua apenas como ferramenta de controle, mas como **mecanismo de produção de inteligibilidade organizacional**, permitindo que a instituição compreenda e intervenha sobre seus próprios processos.

4.4 Aprendizagem organizacional e ajuste de rotinas

A análise contínua dos dados de monitoramento, associada à realização de pesquisas de satisfação junto às áreas usuárias, possibilitou a incorporação de ajustes progressivos nos fluxos e instrumentos comunicacionais.

Observou-se, ao longo do tempo, uma tendência de melhoria na qualidade das demandas recebidas, na clareza das interações entre áreas e na previsibilidade dos prazos de atendimento. Ainda que não se trate de um processo plenamente consolidado, já é possível identificar a emergência de um padrão mais estável de funcionamento.

Esse processo evidencia a constituição de um ciclo de aprendizagem organizacional, no qual:

- *a experiência é registrada;*
- *os dados são analisados;*
- *os processos são ajustados;*
- *e os resultados retroalimentam novas intervenções.*

A comunicação, nesse contexto, deixa de ser apenas meio de circulação de informações e passa a operar como **infraestrutura de aprendizagem institucional**, ao viabilizar a produção, organização e interpretação de dados sobre a própria ação pública.

4.5 Comunicação como capacidade estatal transversal

Os resultados observados permitem interpretar a comunicação institucional como uma dimensão constitutiva das capacidades estatais, especialmente no que se refere à coordenação da ação coletiva.

Ao estruturar fluxos informacionais, reduzir assimetrias de informação e alinhar expectativas entre áreas, a comunicação contribui diretamente para a capacidade do Estado de agir de forma coordenada. Essa coordenação não se dá apenas por normas ou hierarquias, mas por meio de processos comunicacionais que tornam as interações previsíveis e inteligíveis.

Nesse sentido, a comunicação institucional pode ser compreendida como uma **capacidade estatal transversal**, que atravessa diferentes etapas do ciclo de políticas públicas — do planejamento à execução, do monitoramento à avaliação.

Mais do que isso, ao ser institucionalizada por meio de instrumentos, rotinas e sistemas de monitoramento, essa capacidade deixa de depender exclusivamente de indivíduos e passa a integrar o patrimônio organizacional da instituição.

4.6 Limites, tensões e desafios do processo

Apesar dos avanços observados, o processo de maturação da comunicação institucional também revelou limites e desafios importantes.

Em primeiro lugar, a institucionalização de novos fluxos e instrumentos frequentemente encontra resistência, especialmente em contextos organizacionais marcados por práticas consolidadas e alto grau de informalidade. A padronização, embora necessária, pode ser percebida como burocratização, exigindo esforços de sensibilização e alinhamento interno.

Em segundo lugar, a sustentabilidade do processo depende da capacidade de manutenção dos instrumentos de monitoramento e da continuidade das práticas adotadas, o que pode ser afetado por mudanças de equipe, prioridades institucionais ou conjunturas políticas.

Por fim, há o desafio de aprofundar a integração entre comunicação e planejamento, de modo que os fluxos comunicacionais não apenas acompanhem, mas antecipem e orientem a ação estatal.

Esses elementos indicam que a comunicação institucional, enquanto capacidade estatal, está em permanente construção, exigindo investimento contínuo em processos, cultura organizacional e mecanismos de coordenação

5. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permite sustentar que a comunicação institucional, quando estruturada como processo contínuo, monitorado e orientado por aprendizagem, ultrapassa sua compreensão tradicional como função acessória e passa a configurar-se como um componente estruturante da governança pública. Trata-se de uma dimensão que, embora frequentemente invisibilizada na arquitetura formal das organizações estatais, exerce influência direta sobre a capacidade de coordenação, adaptação e produção de resultados no âmbito da ação governamental.

Ao evidenciar a transição de um modelo comunicacional reativo para um sistema organizado por fluxos, instrumentos e mecanismos de monitoramento, o estudo demonstra que a institucionalização da comunicação produz efeitos que vão além da melhoria operacional. Ela incide sobre a própria lógica de funcionamento do Estado, ao reduzir assimetrias informacionais, alinhar expectativas entre atores e conferir maior previsibilidade às interações organizacionais. Nesse sentido, a comunicação não apenas acompanha a ação estatal, mas participa ativamente de sua estruturação.

A incorporação de instrumentos de monitoramento, em especial, revelou-se decisiva para a transformação da comunicação em objeto de análise e intervenção sistemática. Ao permitir a produção de dados sobre os próprios processos organizacionais, o monitoramento desloca a comunicação do campo da intuição para o campo da evidência, criando condições para a aprendizagem institucional. Essa dimensão é particularmente relevante em contextos marcados por complexidade e interdependência, nos quais a capacidade de ajustar rotinas e antecipar problemas constitui um diferencial estratégico para a ação pública.

Assim, a compreensão da possível falta de conhecimento sobre as atividades, funções e papel da Assessoria de Comunicação como agente da comunicação institucional, e a busca por reverter esse cenário por meio de diversos instrumentos, contribuíram e continuam contribuindo para a evolução da comunicação institucional. Esse processo visa transformar a comunicação de um Estado essencialmente reativo para um estado parte integrante do processo de coordenação estatal.

Visto que, na medida em que o processo é aperfeiçoado, o resultado esperado é que o papel, a importância e a capacidade de atuação, o fazer, da assessoria de comunicação sejam compreendidos de forma ampliada, sedimentando o trajeto para reconhecimento da comunicação institucional como viabilizadora da governança.

Sob a ótica das capacidades estatais, os achados reforçam a necessidade de ampliar o escopo analítico tradicional, incorporando as dimensões informacionais e comunicacionais como elementos centrais para a coordenação da ação coletiva. A comunicação institucional, nesse enquadramento, pode ser compreendida como uma capacidade transversal, que atravessa o ciclo das políticas públicas e sustenta, de forma muitas vezes não explícita, a integração entre planejamento, execução, monitoramento e avaliação.

Do ponto de vista da governança, a comunicação revela-se como infraestrutura invisível, responsável por viabilizar a articulação entre múltiplos atores, níveis e interesses. Em ambientes institucionais complexos, governar implica, em grande medida, comunicar — isto é, organizar fluxos de informação, estruturar canais de interação e produzir sentidos compartilhados que orientem a ação coletiva. Ignorar essa dimensão equivale a comprometer a própria

capacidade do Estado de coordenar suas políticas e responder de forma efetiva às demandas sociais.

Importa destacar, contudo, que a institucionalização da comunicação não se esgota na criação de instrumentos ou na formalização de fluxos. Trata-se de um processo que envolve mudanças culturais, construção de rotinas e consolidação de práticas que resistam à descontinuidade administrativa. Nesse percurso, emergem tensões, resistências e limites que demandam atenção contínua, especialmente no que se refere à sustentabilidade das inovações introduzidas.

Ainda assim, a experiência analisada indica que investir na estruturação da comunicação institucional constitui uma estratégia de fortalecimento das capacidades estatais no longo prazo. Ao transformar a comunicação em processo monitorado, a organização não apenas melhora sua eficiência interna, mas também amplia sua capacidade de produzir legitimidade, responder a crises e sustentar políticas públicas de forma mais consistente.

Por fim, o artigo sugere que a comunicação institucional deve ser incorporada de maneira(s) mais explícita(s) nas agendas de planejamento governamental, não como elemento periférico, mas como dimensão estratégica da ação estatal. Em um contexto federativo marcado por desigualdades de capacidade entre entes subnacionais, a consolidação de sistemas de comunicação estruturados pode representar um vetor relevante de qualificação da gestão pública, com potencial de replicação e adaptação em diferentes realidades.

Assim, mais do que um instrumento de divulgação, a comunicação institucional revela-se como uma infraestrutura simbólica e operacional que sustenta a ação do Estado. Torná-la visível, mensurável e governável é, em última instância, um passo decisivo para o aprimoramento da governança pública e para a construção de capacidades estatais mais robustas, resilientes e orientadas ao Interesse Público.

Referências

1. ANSELL, Christopher; SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, v. 23, n. 7, p. 949–960, 2021. Disponível em: https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/78671525/PMR_COVID_19_master_revised_JT_CA_ES.pdf. Acesso em: 10 set. 2024.
2. DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: HASWANI, Mariângela Furlan (org.). *A comunicação estatal como garantia de direitos: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*. 2010. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
3. HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
4. KUNSCH, Margarida Maria Krohling. *Planejamento de relações públicas na comunicação integrada*. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Summus, 2003.
5. KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, 2011.
6. MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, v. 25, n. 2, p. 185–213, 1984. DOI: 10.1017/S0003975600004239.
7. MARTINO, Luís Mauro Sá; MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. Delineamentos e perspectivas da noção de “interesse público”: uma discussão a partir da perspectiva deliberativa. *Controvérsia*, v. 19, n. 3, p. 68–86, set./dez. 2023. DOI: 10.4013/con.2023.193.05.
8. MATOS, Heloiza Helena Gomes (org.). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA/USP, 2013.
9. OLIVEIRA, Maria José da Costa. Comunicação pública e os setores não estatais. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa. *Comunicação pública*. Campinas: Alínea, 2004. p. 187–201.

Comunicação Pública Estratégica no Planejamento Governamental: transparência, monitoramento e uso de dados no contexto federativo

• **Rebeca Mota de Moraes**

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (Sedecti), Brasil
E-mail: rebecamoraes25@gmail.com

Resumo

A crescente complexidade da gestão pública contemporânea tem exigido dos entes subnacionais o aprimoramento de suas capacidades de planejamento, monitoramento e comunicação de políticas públicas. Nesse contexto, a comunicação pública estratégica ganha relevância ao articular a produção de dados, os processos decisórios e os mecanismos de transparência governamental. Este estudo analisa a inserção da comunicação pública no planejamento governamental, com foco na organização, interpretação e disseminação de informações socioeconômicas e territoriais no âmbito estadual. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza analítico-descriptiva, com base na análise de práticas institucionais, documentos técnicos e produtos comunicacionais relacionados à divulgação de dados públicos, incluindo plataformas digitais e redes sociais institucionais. Os resultados indicam que a integração entre comunicação e planejamento contribui para ampliar o uso de evidências na gestão pública, reduzir assimetrias informacionais e fortalecer a transparência ativa. Observa-se, ainda, que o uso estratégico de redes sociais potencializa o alcance das informações, favorecendo a aproximação entre Estado e sociedade. Contudo, esse processo impõe desafios relacionados à adaptação da linguagem técnica para formatos mais acessíveis, sem comprometer a precisão dos dados. Sugere-se que a articulação entre comunicação, dados e planejamento constitui um elemento estruturante para o aprimoramento da ação estatal, contribuindo para o fortalecimento da governança, da participação social e dos mecanismos de accountability no contexto federativo. Além disso, evidencia-se que a organização de dados em ambientes digitais estruturados amplia a capacidade de uso por diferentes atores, incluindo pesquisadores, gestores e cidadãos, promovendo maior eficiência informacional e qualificação do debate público contemporâneo ampliado.

Palavras-chave: Comunicação pública; Planejamento governamental; Transparência; Dados públicos; Governança.

1. INTRODUÇÃO

A consolidação do planejamento governamental como função estratégica do Estado está diretamente relacionada à capacidade institucional de produzir, organizar e comunicar informações de forma clara, acessível e orientada ao interesse público. No contexto federativo brasileiro, marcado pela centralidade dos entes subnacionais na implementação de políticas públicas e na oferta direta de serviços à população,

esse desafio assume maior complexidade. Estados e municípios não apenas executam políticas, mas também produzem, de forma contínua, um volume expressivo de dados estratégicos que subsidiam a ação governamental.

Nesse cenário, destacam-se informações relacionadas à dinâmica econômica, social e territorial, como indicadores de trabalho, emprego e renda, Produto Interno Bruto (PIB), dados de balança

comercial, estatísticas setoriais e anuários oficiais. Tais dados constituem insumos fundamentais para o planejamento governamental, orientando a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas baseadas em evidências. No entanto, a simples produção dessas informações não garante sua efetiva utilização, seja por gestores públicos, seja pela sociedade.

Em muitos casos, os dados permanecem restritos a relatórios técnicos extensos ou a bases especializadas, com baixa acessibilidade e reduzida capacidade de compreensão por públicos não especializados. Esse cenário evidencia um descompasso entre a produção de dados e sua apropriação social, configurando um desafio central para a comunicação pública contemporânea, especialmente no que se refere à transparência e ao uso de evidências na gestão pública.

Diante disso, a comunicação pública emerge como elemento estratégico, ao atuar como mediadora entre a produção técnica de informações e sua circulação social. Conforme discutem Duarte (2011) e Brandão (2012), a comunicação pública ultrapassa a dimensão informativa, envolvendo processos de mediação, tradução e construção de sentido entre Estado e sociedade. Nesse contexto, sua atuação torna-se fundamental para tornar dados complexos mais acessíveis, contribuindo para o monitoramento de políticas públicas, a transparência ativa e a ampliação da participação social.

Adicionalmente, a intensificação do uso de tecnologias digitais e plataformas online tem reconfigurado as práticas comunicacionais no setor público. Portais institucionais, plataformas de dados e redes sociais passam a desempenhar papel central na organização, disponibilização e disseminação de informações estratégicas, ampliando seu alcance e potencial de uso. Contudo, esse processo também impõe desafios, especialmente no que se refere ao equilíbrio entre simplificação da linguagem e preservação da precisão técnica dos dados.

Diante desse contexto, coloca-se a seguinte questão de pesquisa: como a comunicação pública contribui para a disseminação de dados de planejamento governamental e para o fortalecimento da transparência e da tomada de decisão no âmbito estadual?

Assim, o presente estudo tem como objetivo analisar o papel da comunicação pública no planejamento governamental, com ênfase na produção, organização

e disseminação de dados socioeconômicos no âmbito estadual, buscando compreender de que forma a articulação entre plataformas digitais e estratégias comunicacionais contribui para reduzir assimetrias informacionais, ampliar o acesso à informação e fortalecer os mecanismos de governança.

2. JUSTIFICATIVA

Apesar dos avanços institucionais no campo do planejamento governamental e da ampliação da produção de dados estratégicos no setor público, ainda persistem desafios relacionados à acessibilidade, à compreensão e ao uso efetivo dessas informações. Dados fundamentais para a gestão pública, como indicadores econômicos, sociais e territoriais, frequentemente permanecem concentrados em áreas técnicas, o que dificulta sua integração nos processos decisórios e limita sua apropriação por parte da sociedade. Esse cenário evidencia a existência de assimetrias informacionais que comprometem tanto a eficiência da gestão quanto o fortalecimento dos mecanismos de transparência e controle social.

Nesse contexto, torna-se necessário compreender a comunicação pública não apenas como uma função acessória, mas como componente estratégico do planejamento governamental. Conforme discutem Duarte (2011) e Brandão (2012), a comunicação pública envolve processos de mediação entre Estado e sociedade, sendo fundamental para garantir o acesso qualificado à informação e para promover a construção de sentidos a partir dos dados produzidos pelo poder público. Assim, a capacidade de traduzir conteúdos técnicos em linguagem acessível configura-se como elemento essencial para ampliar o uso de evidências na gestão pública.

Adicionalmente, autores como Bresser (1998) destacam a importância da informação e da transparência para o aprimoramento da administração pública, especialmente em contextos que demandam maior eficiência e *accountability*. Nessa perspectiva, a comunicação pública orientada por dados contribui para reduzir a distância entre produção técnica e uso social da informação, fortalecendo a governança e a participação cidadã.

No cenário contemporâneo, iniciativas voltadas ao planejamento de longo prazo mostram essa necessidade de integração entre dados, comunicação e gestão. A Estratégia Brasil 2050 (BRASIL, 2020), por

exemplo, destaca a relevância da articulação entre informação qualificada e processos comunicacionais para o desenvolvimento sustentável. No âmbito sub-nacional, normativas relacionadas à transformação digital também apontam para a importância da integração entre tecnologia, dados e comunicação como forma de ampliar a eficiência administrativa e a transparência pública (ESTADO, 2024).

A atuação de órgãos de planejamento público, nesse sentido, envolve não apenas a produção e sistematização de dados estratégicos, como Produto Interno Bruto, balança comercial e indicadores setoriais, mas também sua disseminação em formatos acessíveis. Contudo, a complexidade inerente a esses conteúdos impõe desafios significativos à sua compreensão por públicos não especializados. Diante disso, a adoção de estratégias comunicacionais baseadas em recursos visuais, conteúdos interativos e linguagem simplificada torna-se fundamental para ampliar o alcance e a efetividade da informação.

Além disso, a utilização de elementos didáticos e recursos lúdicos contribui para aproximar o conhecimento técnico da sociedade, favorecendo a democratização da informação. A articulação com a imprensa e o uso de redes sociais institucionais também desempenham papel relevante nesse processo, ao ampliar a visibilidade dos dados e potencializar seu impacto no controle social e na tomada de decisão. Dessa forma, justifica-se a relevância do presente estudo ao buscar compreender como a comunicação pública pode fortalecer o planejamento governamental, contribuindo para a transparência, o uso de evidências e o aprimoramento da gestão pública.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo Geral

Analisar como a comunicação pública estratégica atua como instrumento transversal no planejamento governamental, com ênfase na disseminação de dados socioeconômicos e sua contribuição para a transparência, o monitoramento e a tomada de decisão no âmbito estadual.

3.2 Objetivos Específicos

- *Examinar a relação entre comunicação pública e governança do planejamento, considerando sua função de mediação entre dados técnicos e sociedade;*

- *Analisar práticas institucionais de disseminação de dados socioeconômicos em plataformas digitais e redes sociais institucionais;*
- *Identificar as contribuições da comunicação pública para o monitoramento de políticas públicas e para a tomada de decisão baseada em evidências;*
- *Avaliar o uso de canais digitais como instrumentos de transparência, acesso à informação e ampliação da participação social;*
- *Compreender os desafios relacionados à tradução de conteúdos técnicos em formatos acessíveis ao público não especializado.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL (FONTE ARIAL 12 – ALINHADO ESQUERDA)

A comunicação pública tem se consolidado como um campo estratégico no âmbito da administração pública contemporânea, sendo compreendida como um conjunto de práticas orientadas pelo interesse coletivo, pelo direito à informação e pela promoção da cidadania Duarte (2011). Diferentemente de abordagens estritamente instrumentais, centradas na divulgação de ações governamentais, a comunicação pública envolve processos mais amplos de mediação entre Estado e sociedade, nos quais a informação assume papel central na construção de sentidos, na formação da opinião pública e no fortalecimento da democracia Brandão (2012).

Essa perspectiva implica compreender a comunicação não apenas como transmissão de conteúdos, mas como um processo relacional e interativo, no qual diferentes atores disputam visibilidade, interpretam informações e constroem significados. Nesse contexto, a comunicação pública passa a ser entendida como dimensão constitutiva das práticas governamentais, integrando-se aos processos de planejamento, execução e avaliação de políticas públicas.

No campo da governança pública, a centralidade da informação é amplamente reconhecida. Modelos contemporâneos, como o proposto por Rhodes (1996), indicam a transição de estruturas hierárquicas para arranjos em rede, caracterizados pela interdependência entre atores estatais e não estatais. Nesses contextos, a circulação de informações qualificadas torna-se fundamental para a coordenação de ações, a construção de consensos e a efetividade das políticas públicas.

A crescente valorização do uso de evidências na gestão pública aponta essa dinâmica. De acordo com a OECD (2015), governos mais eficazes são aqueles capazes de incorporar dados e análises nos processos decisórios. No entanto, a utilização de evidências depende não apenas de sua disponibilidade, mas também de sua compreensão. Isso significa que a produção de dados, por si só, não garante sua utilização, sendo necessária a existência de mecanismos que permitam sua interpretação e aplicação.

Nesse sentido, a comunicação pública apresenta-se como elemento estratégico ao atuar como mediadora entre a produção técnica e o uso social da informação. Ao traduzir conteúdos complexos em linguagens acessíveis, a comunicação contribui para ampliar o uso de evidências na gestão pública, favorecendo processos decisórios mais informados e transparentes.

A noção de *accountability* amplia essa discussão ao incorporar dimensões relacionadas à transparência, à responsabilização e ao controle social. Para Bovens e Schillemans (2014), a *accountability* não se limita à disponibilização de informações, sendo necessário garantir que essas informações sejam compreendidas pelos cidadãos. Assim, a transparência efetiva depende da qualidade da comunicação pública, que deve ser capaz de transformar dados em informações significativas.

No campo da inovação, o Manual de Oslo (OCDE, 2018) destaca a difusão do conhecimento como elemento essencial para a geração de valor. Essa abordagem mostra a ideia de que a inovação não se limita à produção de novos conhecimentos, mas envolve sua circulação e aplicação. Nesse contexto, a comunicação pública desempenha papel fundamental ao viabilizar a disseminação de informações e ao promover sua apropriação por diferentes públicos.

No ambiente digital, essas dinâmicas se intensificam. As tecnologias de informação ampliam significativamente as possibilidades de difusão de conteúdos e de interação entre Estado e sociedade, permitindo novas formas de participação e acompanhamento das políticas públicas. No entanto, conforme apontam Rothberg (2013), a ampliação do acesso não elimina desafios relacionados à qualidade, à profundidade e à inteligibilidade das informações disponibilizadas.

A complexidade dos dados públicos, especialmente aqueles de natureza socioeconômica, representa

um desafio adicional. Indicadores como Produto Interno Bruto, balança comercial e índices de desenvolvimento exigem conhecimento técnico para sua interpretação, o que pode limitar seu uso por parte da sociedade. Nesse sentido, a comunicação pública é peça-chave na tradução desses dados em formatos mais acessíveis, contribuindo para ampliar sua compreensão e utilização.

A utilização de recursos como infográficos, vídeos e conteúdos interativos tem se mostrado relevante nesse processo, ao facilitar a compreensão de informações complexas e ampliar seu alcance. No entanto, a efetividade dessas estratégias depende de sua capacidade de dialogar com diferentes públicos e de considerar suas necessidades informacionais.

A utilização da internet nas práticas comunicacionais, conforme já apontado por Pinho (2003), amplia as possibilidades de interação e segmentação, favorecendo abordagens mais dialógicas. No contexto contemporâneo, marcado pela intensificação do uso de plataformas digitais, essa característica torna-se ainda mais relevante, uma vez que os canais digitais se consolidam como principais meios de disseminação de informações públicas.

Nesse cenário, a comunicação pública passa a ser orientada por critérios de eficiência, eficácia e efetividade. A eficiência refere-se ao uso adequado de recursos; a eficácia, ao alcance dos objetivos propostos; e a efetividade, às transformações concretas geradas na realidade social. Esses conceitos, quando aplicados à comunicação pública, permitem avaliar não apenas a produção de conteúdos, mas seu impacto na compreensão e no comportamento dos públicos.

A consolidação da comunicação pública como campo estratégico está diretamente relacionada ao desenvolvimento das relações públicas no Brasil. Kunsch (2009) destaca a natureza multidimensional da área, que articula teoria, técnica e prática, permitindo sua adaptação às demandas da gestão pública contemporânea. Nesse contexto, a comunicação deixa de ser vista como atividade acessória e passa a integrar os processos estratégicos das organizações públicas.

A atuação de profissionais da comunicação em estruturas governamentais, especialmente na gestão de portais institucionais e canais digitais, contribui para o fortalecimento da transparência e para a construção de relações mais próximas entre Estado e sociedade. Oliveira (2009) ressalta que a comunicação

exerce função estratégica ao assessorar processos decisórios e ao orientar a formulação de políticas institucionais.

O direito à informação, por sua vez, configura-se como um direito fundamental para o exercício da cidadania. Gentili (2005) o caracteriza como um direito instrumental, na medida em que viabiliza o acesso a outros direitos e permite a formação de posicionamentos críticos por parte dos cidadãos. Batista (2012) complementa essa perspectiva ao destacar que a ausência de informação compromete o controle social e enfraquece a democracia.

No contexto brasileiro, a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) representa um avanço significativo na institucionalização da transparência. No entanto, sua efetividade depende da capacidade dos órgãos públicos de implementar práticas comunicacionais que garantam não apenas o acesso, mas também a compreensão das informações disponibilizadas.

4.1 Comunicação pública e esfera pública

A comunicação pública pode ser compreendida como espaço de mediação entre Estado e sociedade, no qual se produzem e circulam discursos que influenciam a formação da opinião pública. Nesse sentido, trata-se de uma prática social que envolve disputas simbólicas e construção de sentidos, sendo fundamental para o funcionamento das democracias contemporâneas.

A consolidação desse campo no Brasil está associada ao processo de redemocratização, que ampliou a valorização da transparência e da participação social. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu princípios que fortalecem o direito à informação e a publicidade dos atos administrativos, criando condições para o desenvolvimento da comunicação pública.

Do ponto de vista teórico, a comunicação pública pode ser analisada à luz da noção de esfera pública, conforme proposta por Habermas (1984), na qual o debate informado constitui elemento central para a legitimidade democrática. Embora esse modelo tenha sido objeto de críticas, ele permanece relevante ao destacar a importância da circulação de informações para a formação da opinião pública.

No contexto contemporâneo, marcado pela multiplicidade de canais e pela intensificação dos fluxos informacionais, a comunicação pública enfrenta o

desafio de garantir visibilidade a temas de interesse coletivo em meio à disputa por atenção. Isso exige estratégias capazes de tornar conteúdos relevantes acessíveis e compreensíveis.

Além disso, o conceito de comunicação pública abrange diferentes dimensões, incluindo sua atuação no âmbito estatal, na sociedade civil e nos meios de comunicação públicos (Duarte; Veras, 2006). Essa diversidade evidencia a complexidade do campo e intensificam sua importância na articulação entre diferentes atores sociais.

4.2 Governança pública, dados e uso de evidências

A crescente centralidade dos dados na administração pública tem impulsionado a adoção de abordagens baseadas em evidências, nas quais decisões são orientadas por informações empíricas. Nesse contexto, a comunicação pública desempenha papel fundamental ao viabilizar a tradução e a disseminação dessas evidências.

Nutley, Walter e Davies (2007) destacam que o uso de evidências depende não apenas da disponibilidade de dados, mas também de sua acessibilidade e compreensão. Isso mostra a importância da comunicação como elemento mediador entre produção técnica e aplicação prática.

A agenda de dados abertos governamentais contribui para ampliar a transparência e o acesso à informação. No entanto, conforme argumentam Janssen, Charalabidis e Zuiderwijk (2012), os benefícios desses dados dependem de sua usabilidade e da capacidade dos usuários de interpretá-los.

No contexto da transformação digital, a integração entre tecnologia, informação e comunicação torna-se elemento central para a modernização da gestão pública. Margetts e Dunleavy (2013) destacam que o uso estratégico das tecnologias digitais pode ampliar a eficiência e a responsividade governamental.

A disseminação de dados socioeconômicos assume papel estratégico nesse cenário, ao subsidiar processos de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas. No entanto, sua complexidade exige estratégias comunicacionais capazes de torná-los acessíveis a diferentes públicos.

Dessa forma, a comunicação pública estratégica configura-se como elemento transversal na governança baseada em evidências, contribuindo para a

transparência, o fortalecimento do controle social e a qualificação dos processos decisórios.

5. METODOLOGIA

A presente seção tem por finalidade explicitar o percurso metodológico adotado na pesquisa, assegurando a coerência entre os objetivos propostos, o referencial teórico mobilizado e os procedimentos empíricos empregados. Nesse sentido, delineiam-se as escolhas epistemológicas, os métodos de coleta e análise de dados, bem como os critérios de delimitação do corpus, de modo a garantir rigor analítico e consistência científica ao estudo.

A pesquisa caracteriza-se como de abordagem qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, orientada à compreensão aprofundada das estratégias de comunicação pública adotadas nas redes sociais institucionais da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (Sedecti) vinculada ao Governo do Amazonas. O foco analítico recai, particularmente, sobre a disseminação de dados de planejamento e indicadores socioeconômicos, compreendidos como elementos centrais na articulação entre comunicação pública e governança baseada em evidências.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, adotou-se a análise documental articulada à análise de conteúdo, entendidas como estratégias complementares para a investigação de fenômenos comunicacionais em ambientes digitais. O corpus empírico foi constituído por publicações veiculadas nas redes sociais institucionais, com ênfase no Instagram, bem como por conteúdos informacionais disponibilizados em plataformas digitais vinculadas ao planejamento governamental, tais como portais institucionais, dashboards interativos, anuários estatísticos e bases de dados abertos. A seleção desse material fundamenta-se na compreensão dessas interfaces como dispositivos contemporâneos de mediação informacional, nos quais se estruturam práticas de produção, organização e circulação de dados públicos.

A delimitação temporal da pesquisa abrange dois recortes analíticos complementares: (i) um horizonte de curto prazo, correspondente aos últimos 90 dias, voltado à identificação de dinâmicas recentes de desempenho e engajamento; e (ii) um horizonte de médio prazo, correspondente aos últimos dois anos, que possibilita a apreensão de padrões consolidados,

recorrências temáticas e conteúdos de maior alcance. Essa dupla temporalidade permite uma leitura mais abrangente das estratégias comunicacionais, articulando tendências conjunturais e estruturais.

No que concerne à coleta de dados quantitativos, foram consideradas métricas de desempenho disponibilizadas pela própria plataforma Instagram, as quais permitem avaliar o alcance, a visibilidade e a interação dos conteúdos publicados. Tais indicadores constituem importante subsídio para a compreensão do comportamento dos públicos e da efetividade das estratégias comunicacionais adotadas.

QUADRO 1 – Métricas de desempenho no Instagram (jan–abr)

Indicador	Valor
Visualizações	674.550
Seguidores	41,5%
Não Seguidores	58,5%
Contas alcançadas	100.142
Crescimento do alcance	6,8%
Participação de posts	64,3%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Instagram (2026).

A análise dessas métricas evidencia não apenas a amplitude do alcance institucional, mas também a capacidade de expansão para públicos não previamente vinculados ao perfil, aspecto particularmente relevante no âmbito da comunicação pública, cuja finalidade ultrapassa a lógica da fidelização e se orienta pela ampliação do acesso à informação.

Paralelamente à dimensão quantitativa, procedeu-se à análise qualitativa das publicações, considerando variáveis relacionadas ao formato (post estático, carrossel, vídeo), à natureza do conteúdo (informativo, de serviço, institucional ou cultural), à temática abordada (indicadores econômicos, mercado de trabalho, oportunidades institucionais) e às estratégias discursivas empregadas, incluindo linguagem, recursos visuais e elementos de acessibilidade informacional.

Com vistas à identificação de conteúdos de maior repercussão, foram sistematizadas as publicações com maior alcance no período analisado, conforme apresentado a seguir.

QUADRO 2 – Conteúdos com maior alcance no Instagram institucional (2024–2026)

Conteúdo	Tipo de Conteúdo	Contas alcançadas
Zona Franca de Manaus	Informativo	12.562
PIB do Amazonas	Informativo	11.760
Vagas de Estágio	Serviço	8.990
Dados do Trabalho	Informativo	8650
Homenagem aos artesãos	Cultural	8520
Vagas de estágio	Serviço	5742
Raízes do Investimento	Institucional	4235

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Instagram (2026).

A sistematização desses dados permite identificar regularidades relevantes, especialmente a predominância de conteúdos informativos e de serviço entre aqueles de maior alcance, o que evidencia uma forte aderência do público a conteúdos orientados à utilidade social e à disseminação de informações pertinentes ao cotidiano. Entre os conteúdos de maior destaque, observa-se, em segundo lugar, uma publicação da Secretaria Executiva de Planejamento do Estado, vinculada à Sedecti, relacionada ao Produto Interno Bruto (PIB), o que reflete a atuação multifacetada da secretaria. Destaca-se que, mesmo se tratando de um tema técnico, o formato adotado, um post estático associado ao uso da personagem institucional Ascolina, ilustração que dialoga com o público nas redes sociais, contribuiu para ampliar o engajamento. Além disso, conteúdos como os Dados do Trabalho evidenciam um processo de análise sistemática por parte da secretaria, seguido de uma adaptação estratégica da linguagem para as redes sociais, de modo a tornar a informação mais acessível e atrativa ao público.

Para a organização analítica do material empírico, foi desenvolvido um modelo de categorização estruturado em cinco dimensões: (i) tipologia do conteúdo; (ii) formato de apresentação; (iii) temática dos dados divulgados; (iv) estratégias de linguagem e acessibilidade; e (v) potencial de engajamento. Tal matriz analítica possibilitou não apenas a sistematização dos dados, mas também a identificação de relações entre características dos conteúdos e seus respectivos desempenhos nas plataformas digitais.

A interpretação dos resultados foi orientada pelo referencial teórico da comunicação pública,

especialmente no que se refere aos princípios de transparência, acessibilidade da informação e mediação entre Estado e sociedade. Assim, buscou-se ultrapassar uma abordagem meramente descritiva, promovendo uma leitura crítica das práticas comunicacionais à luz das transformações estruturais decorrentes da digitalização e da centralidade dos dados na gestão pública contemporânea.

Por fim, ressalta-se que a pesquisa possui caráter qualitativo e interpretativo, não tendo como propósito a generalização estatística dos achados, mas sim a compreensão aprofundada de um caso empírico específico. Nesse sentido, os resultados devem ser compreendidos em sua dimensão contextual, ainda que ofereçam subsídios relevantes para reflexões mais amplas sobre a relevância das redes sociais e das plataformas digitais na comunicação pública orientada por dados e no fortalecimento da governança informacional.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados evidenciam que a comunicação pública analisada não se limita às redes sociais institucionais, mas se estrutura a partir de um ecossistema informacional mais amplo, composto por diferentes plataformas digitais voltadas à organização, sistematização e difusão de dados estratégicos do Estado. Nesse contexto, destaca-se o Portal do Planejamento como eixo central de disponibilização de informações, reunindo indicadores relevantes como Produto Interno Bruto (PIB), anuário estatístico, balança comercial, dados geoespaciais e informações relacionadas ao Plano Plurianual (PPA).

A existência desse ambiente digital estruturado permite compreender a comunicação pública não apenas como prática discursiva, mas como um sistema integrado de produção e circulação de dados. Nesse sentido, o portal atua como repositório institucional de informações qualificadas, voltado tanto para gestores públicos quanto para a sociedade civil, imprensa e demais atores interessados em acessar dados oficiais de maneira sistematizada e confiável.

No interior desse sistema, observam-se ferramentas específicas que ampliam as possibilidades de uso e interpretação dos dados. Entre elas, destacam-se os painéis interativos (dashboards) da balança comercial, que permitem a visualização dinâmica de informações sobre importação e exportação, com

recortes por estado e municípios do Amazonas. Tais recursos favorecem não apenas o acesso, mas também a exploração analítica dos dados, contribuindo para uma maior autonomia informacional dos usuários.

De forma complementar, a plataforma do anuário estatístico consolida dados setoriais diversos, abrangendo múltiplas dimensões do desenvolvimento socioeconômico regional. Já a plataforma de dados abertos corrobora o compromisso institucional com a transparência e a governança informacional, ao disponibilizar bases de dados em formatos acessíveis e reutilizáveis, alinhando-se às diretrizes contemporâneas de abertura e democratização da informação pública.

A partir da análise conjunta dessas plataformas, é possível afirmar que elas compõem um arranjo comunicacional integrado, no qual os dados estratégicos do planejamento estadual são organizados, disponibilizados e potencialmente transformados em insumos para a tomada de decisão, produção jornalística e controle social. Esse conjunto de ferramentas configura-se, portanto, como um dispositivo estruturante da comunicação pública baseada em dados, ampliando o alcance e a efetividade das informações produzidas pelo Estado.

Nesse cenário, as redes sociais institucionais contribuem como estratégia e como canais de mediação entre o ambiente técnico dos portais e o público em geral. A produção de conteúdos para essas plataformas, frequentemente baseada nos dados disponibilizados nos sistemas institucionais, evidencia um processo de tradução comunicacional, no qual informações complexas são adaptadas para formatos mais acessíveis, visuais e interativos.

Assim, verifica-se uma dinâmica em que os portais e plataformas digitais operam como base estruturante de dados, enquanto as redes sociais atuam como mecanismos de difusão e amplificação dessas informações. Essa articulação contribui para reduzir barreiras de acesso, ampliar a visibilidade dos dados estratégicos e fortalecer a transparência pública.

Por fim, os achados indicam que a integração entre plataformas de dados e estratégias de comunicação digital potencializa a circulação de informações de interesse público, consolidando um modelo de comunicação pública orientado por dados. Tal modelo não apenas amplia o acesso à informação, mas também indica o papel do Estado como agente produtor e

mediador de conhecimento, promovendo maior aproximação entre gestão pública e sociedade.

7. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permitiu compreender a comunicação pública estratégica como um elemento estruturante da gestão contemporânea, especialmente quando articulada à disseminação de dados socioeconômicos e à governança baseada em evidências. Longe de se restringir a uma função instrumental ou meramente informativa, a comunicação pública revelou-se, conforme apontam Duarte (2011) e Brandão (2012), um campo orientado pelo interesse coletivo, pela promoção da cidadania e pela mediação qualificada entre Estado e sociedade.

A partir dessa perspectiva, foi possível constatar que a comunicação pública não apenas transmite informações, mas contribui ativamente para a construção de sentidos e para a formação de uma esfera pública mais informada e participativa. Em diálogo com esses autores, o estudo indica que a efetividade das políticas públicas está diretamente relacionada à capacidade do Estado de comunicar de forma clara, acessível e estratégica, sobretudo em contextos marcados pela complexidade informacional e pela crescente demanda por transparência.

No campo da governança pública, os referenciais teóricos analisados mostram que a incorporação de dados e evidências nos processos decisórios depende, fundamentalmente, de sua inteligibilidade. Nesse sentido, sugere-se que governos mais eficazes são aqueles capazes de não apenas produzir dados, mas também transformá-los em insumos compreensíveis e utilizáveis. Esse aspecto dialoga diretamente com a noção de *accountability* discutida por autores como Bovens (2014), para quem a transparência só se concretiza quando há compreensão efetiva das informações disponibilizadas.

Assim, um dos principais aprendizados deste estudo reside na compreensão de que a comunicação pública estratégica atua como ponte entre a produção técnica de dados e sua apropriação social. Essa mediação é essencial para ampliar o uso de evidências no planejamento governamental, contribuindo para decisões mais qualificadas, maior eficiência na gestão e fortalecimento do controle social.

Além disso, o artigo demonstrou que a disseminação de dados socioeconômicos, quando realizada

de forma estruturada e acessível, amplia significativamente o potencial de impacto das políticas públicas. Indicadores econômicos, sociais e territoriais deixam de ser restritos a especialistas e passam a integrar o repertório informacional de gestores, pesquisadores e cidadãos, fortalecendo uma cultura de tomada de decisão orientada por evidências.

No ambiente digital, esse processo ganha ainda mais relevância. Conforme discutido ao longo do referencial, autores como Pinho (2003) destacam que as tecnologias ampliam as possibilidades de interação e segmentação, permitindo estratégias comunicacionais mais dialógicas e responsivas. No entanto, o estudo também aponta que o simples uso de plataformas digitais não garante efetividade comunicacional, sendo necessário planejamento, intencionalidade e alinhamento com os objetivos institucionais.

Outro aspecto central observado diz respeito à necessidade de integração entre comunicação, planejamento e gestão. A comunicação pública estratégica, conforme evidenciado, não deve ser tratada como etapa final ou acessória das políticas públicas, mas como componente transversal que acompanha todas as fases do ciclo de gestão. Essa integração potencializa a coerência das ações governamentais, melhora a circulação de informações e fortalece a legitimidade institucional.

Do ponto de vista teórico, o artigo contribui ao articular diferentes campos: comunicação pública, governança, dados abertos e uso de evidências, evidenciando sua interdependência. Ao dialogar com autores nacionais e internacionais, o estudo enfatiza a importância de abordagens interdisciplinares para a compreensão dos desafios contemporâneos da administração pública.

Em termos práticos, os resultados indicam que a adoção de estratégias comunicacionais voltadas à disseminação de dados socioeconômicos pode gerar impactos significativos na gestão pública. Entre esses impactos, destacam-se o fortalecimento da transparência, a ampliação do acesso à informação, o apoio à tomada de decisão e a promoção de maior engajamento social.

A partir dessas conclusões, abrem-se possibilidades para o desenvolvimento de novos estudos e aplicações em diferentes contextos. Uma das principais sugestões refere-se à ampliação das análises sobre o papel da comunicação pública na implementação de políticas baseadas em evidências, especialmente em níveis subnacionais de governo, como estados e municípios.

Outra possibilidade consiste em investigar o uso de formatos inovadores de comunicação, como visualização de dados, storytelling e inteligência artificial, na disseminação de informações públicas. Tais abordagens podem contribuir para tornar dados complexos mais acessíveis, ampliando seu alcance e impacto.

Além disso, recomenda-se a realização de estudos comparativos entre diferentes instituições públicas, a fim de identificar boas práticas e desafios na integração entre comunicação e gestão de dados. Essa perspectiva pode contribuir para o aprimoramento de modelos de comunicação pública mais eficazes e adaptados às realidades locais.

No campo da gestão, sugere-se a institucionalização da comunicação pública estratégica como função essencial nas organizações governamentais, com a devida valorização de equipes técnicas qualificadas e a integração com áreas de planejamento, tecnologia e análise de dados. Essa medida pode fortalecer a capacidade do Estado de responder de forma mais eficiente às demandas sociais.

Por fim, sugere-se que a comunicação pública estratégica, ao articular informação, transparência e participação, é essencial na construção de uma gestão pública mais democrática, eficiente e orientada por evidências. Ao promover a disseminação qualificada de dados socioeconômicos, essa comunicação contribui não apenas para a melhoria dos processos internos de gestão, mas também para o fortalecimento da cidadania e da confiança nas instituições públicas.

Dessa forma, o estudo mostra a relevância da comunicação pública como campo estratégico e aponta para a necessidade de seu contínuo aprimoramento, tanto no plano teórico quanto prático, diante dos desafios impostos por uma sociedade cada vez mais complexa, conectada e orientada por dados.

8. Referências

1. BATISTA, C. (2012). Informação pública: controle, segredo e direito de acesso. *Intexto*, 26, 204-222.
2. BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. Brasília: Casa das Musas, 2012.
3. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Estratégia Brasil 2050. Brasília: MPO, 2020.
4. BRESSER, Luiz Carlos Pereira. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.
5. BOVENS, Mark; SCHILLEMANS, Thomas. Public accountability. Oxford: Oxford University Press, 2014.
6. CONSEPLAN. Revista Planejamento e Futuro: Edição Especial 1º Congresso. Brasília: CONSEPLAN, 2025.
7. DUARTE, Jorge (org.). Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2011.
8. DUARTE, J.; VERAS, L. (orgs) (2006). Glossário de Comunicação Pública. Brasília: Casa das Musas.
9. ESTADO. Decreto nº 25.035, de 31 de maio de 2005. Institui o Sistema de Planejamento do Estado – SPAM, 2005.
10. ESTADO. Lei nº 6.837, de 16 de abril de 2024. Institui a Política de Governo Digital no âmbito do Estado e cria o Comitê de Governança e Transformação Digital. *Diário Oficial*, 16 abr. 2024.
11. GENTILLI, V. (2005). Democracia de massas: jornalismo e cidadania: estudo sobre as sociedades contemporâneas e o direito dos cidadãos à informação. Porto Alegre: EDIPUCRS.
12. HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
13. JANSSEN, Marijn; CHARALABIDIS, Yannis; ZUIDERWIJK, Anneke. Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, v. 29, n. 4, p. 258–268, 2012.
14. MARGETTS, Helen; DUNLEAVY, Patrick. The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, v. 371, n. 1987, 2013.
15. NUTLEY, Sandra M.; WALTER, Isabel; DAVIES, Huw T. O. Using evidence: how research can inform public services. Bristol: Policy Press, 2007.
16. OCDE. Manual de Oslo. Paris: OCDE Publishing, 2018.
17. OECD. Public Governance Review. Paris: OECD Publishing, 2015.
18. OLIVEIRA, M. J. C. (2009). Comunicação pública e as estratégias de relações públicas nas alianças inter-setoriais. En KUNSCH, M. M. K. (org.) *Relações públicas: história, teorias e estratégias nas organizações contemporâneas* (465-484). São Paulo: Saraiva.
19. PINHO, J. B. (2003). Relações públicas na internet: técnicas e estratégias para informar e influenciar públicos de interesse. São Paulo: Summus.
20. RHODES, R. A. W. The new governance. *Political Studies*, 1996.
21. ROTHBERG, Danilo; LIBERATO, Fabiola de Paula. Comunicação pública, transparência e políticas públicas: avaliação de informações em portais brasileiros de governo. *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, v. 3, n. 6, p. 69–96, 2013.

Contribuição da Avaliação do Plano Plurianual Participativo no Desenvolvimento Socioeconômico do Rio Grande do Norte

- **Diego Tenório da Paz**

Secretaria de Estado do Planejamento, do Orçamento e Gestão do RN, Brasil
E-mail: dtenoriopaz@gmail.com

- **José Dionísio Gomes da Silva**

Secretaria de Estado do Planejamento, do Orçamento e Gestão do RN, Brasil
E-mail: jdionisio.gomes@gmail.com

Resumo

A avaliação de políticas públicas é um mecanismo fundamental para a gestão governamental, pois é um momento que permite mensurar resultados, identificar falhas e subsidiar a tomada de decisão. No âmbito do Plano Plurianual (PPA), o exercício da avaliação assume papel estratégico ao possibilitar o acompanhamento da execução física e orçamentária das ações, bem como o alinhamento das políticas às demandas da sociedade. Este artigo objetiva analisar a experiência do Rio Grande do Norte com o PPA Participativo 2024-2027, destacando os avanços institucionais na área de monitoramento e avaliação. Os resultados apontam que a adoção de comitês de planejamento, a sistematização de indicadores e a criação do Índice Governamental de Planejamento (IGP/PPA) fortalecem a governança pública e a transparência, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico estadual.

Palavras-chave: Planejamento; Monitoramento; Avaliação; Indicadores; Plano Plurianual.

1. INTRODUÇÃO

No âmbito do Plano Plurianual (PPA), o processo de avaliação é um relevante mecanismo de gestão, que permite o conhecimento sobre as políticas realizadas, os gargalos que precisam ser superados, mas, sobretudo, visa o aperfeiçoamento contínuo do planejamento, que busca acompanhar a realidade socioeconômica vigente.

O presente artigo tem o objetivo de analisar sobre a experiência do Rio Grande do Norte nos processos de monitoramento e avaliação do planejamento, notadamente, no Plano Plurianual (PPA), apresentando elementos conceituais relacionados à prática do planejamento na esfera pública, sobretudo, no ciclo 2024-2027 do PPA, analisando a contribuição do processo avaliativo para o desenvolvimento socioeconômico do Rio Grande do Norte.

Inicialmente, este artigo apresenta um breve histórico sobre a avaliação no contexto do planejamento, na sequência traz uma reflexão sobre avaliação do Plano Plurianual, seguido da apresentação do caso do Rio Grande do Norte e as considerações finais, analisando os desafios e as perspectivas para os processos de monitoramento e avaliação como práticas relevantes para o planejamento. A metodologia do artigo contou com a realização de levantamento documental, de referencial teórico e normativo sobre o tema abordado. Foram analisados os elementos normativos presentes nas leis que instituíram os planos e demais normativos publicados relacionados ao tema (decretos, portarias e resoluções), notadamente, aqueles voltados aos processos de monitoramento e avaliação do PPA.

O fortalecimento de uma cultura de planejamento, por meio do fortalecimento dos processos do ciclo de gestão do plano (PPA) – monitoramento

e avaliação – assim como a participação ativa das equipes técnicas setoriais agindo como gerentes do plano, justifica a produção deste artigo na medida em que são registrados os movimentos realizados visando o aperfeiçoamento dos processos relacionados à execução do plano, em especial os processos de monitoramento e avaliação. Do mesmo modo, destacando os materiais produzidos pelos gerentes do PPA, ao longo da implementação do plano.

O resultado obtido na implementação do modelo de gestão PPA 2024-2027, com destaque para os processos de monitoramento e avaliação e a possibilidade de aferição de desempenho por meio do Índice Governamental de Planejamento - IGP/PPA, também, caracterizam justificativa para a produção deste artigo.

2. OBJETIVOS

Este artigo tem o objetivo de analisar a experiência do Rio Grande do Norte nos processos de monitoramento e avaliação do planejamento, notadamente, no Plano Plurianual (PPA), para o ciclo 2024-2027, analisando a contribuição do processo avaliativo para o desenvolvimento socioeconômico do estado.

3. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Autores como Ala-Harja e Helason (2000) e Silva e Silva (2017) que analisam o processo de avaliação foram considerados como suportes teórico-conceitual para análise da avaliação.

Contribui para a construção e análise do presente artigo a leitura de autores como Claus Frey (2000), que realizou pesquisas e construiu análises pautadas pela *Policy Analysis*, que estabelece uma leitura estruturada da política considerando elementos como a formulação de uma política pública e as etapas para sua implementação, incluindo o objeto da política pública; o campo político propriamente, da disputa política, da relação de poder existente para fazer/exercer a política; ainda, o autor insere no campo de análise a estrutura administrativa para relação concretização da política pública; além da relação entre todos os elementos da estrutura analítica.

4. METODOLOGIA

A construção metodológica do presente artigo ocorreu com a realização de levantamento documental, de referencial teórico e normativo sobre o tema abordado. O recorte temporal adotado compreende os

anos 1996 a 2026, intervalo que equivalente ao período correspondente a sete planos plurianuais concluídos e um vigente, com o intuito de analisar as práticas de processos de monitoramento e avaliação ao longo dos períodos de execução dos planos.

Para isso, foram analisados os elementos normativos presentes nas leis que instituíram os planos e demais normativos publicados relacionados ao tema (decretos, portarias e resoluções), notadamente, aqueles voltados aos processos de monitoramento e avaliação do PPA. De posse do material coletado, foi possível organizar uma matriz de periodização, contendo o período de referência do normativo, o conteúdo publicado, a alteração obtida/promovida pelo normativo no processo de monitoramento e avaliação.

Para a análise foram considerados aspectos como a existência de referencial normativo, o tipo de normativo, a definição de desenho de processos, a constituição de estrutura de gestão, a utilização de sistema voltado ao suporte dos processos de monitoramento e avaliação, presença de elementos para aferir o desempenho do PPA, assim como dos órgãos públicos na implementação do plano.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Histórico do Processo de Avaliação no Planejamento

O processo de avaliação no contexto do planejamento de políticas públicas é uma prática essencial para garantir que se conheça sobre as ações realizadas no sentido de viabilizar o que foi, inicialmente, planejado. A avaliação busca analisar sobre o andamento das ações/políticas públicas empreendidas, no contexto que se analisa, pelo Estado visando aferir o alinhamento de suas práticas com os resultados obtidos para a sociedade, nas diversas áreas de sua atuação (educação, saúde, assistência social, segurança, capacidade fiscal e controle das contas públicas).

A avaliação se caracteriza como um instrumento que permite o controle, aprendizado e o aprimoramento de suas práticas e das políticas públicas realizadas, dentro de um ciclo que gestão que considera momentos para a realização de medidas que ajustam e/ou complementam ou incluem novos projetos e programas no escopo do planejamento. Com isso, a avaliação constitui um ciclo que é vivo e que reflete o momento atual, contendo as demandas mais

atuais da sociedade, considera a capacidade de execução e os desafios enfrentados.

Instituído por meio do inciso I, do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual é o instrumento de planejamento que organiza em mais larga escala as políticas públicas e os elementos que estruturam o orçamento, como o anúncio dos programas que serão executados ao longo de sua vigência.

De acordo com Frey (2000), data dos anos de 1950, nos Estados Unidos, os primeiros movimentos para a realização de pesquisas relacionadas às políticas públicas, pautadas pela “policy analysis”. Já na Europa, a vertente que busca conhecer sobre áreas específicas nas políticas ganha forma na década de 1970, sob a mesma ótica metodológica. No Brasil, de acordo com o autor, o interesse na construção de análises das políticas é recente, voltado à análises de políticas setoriais específicas e apresentam natureza descritiva, com “graus de complexidade analítica e metodológica bastante distintos” (FREY, 2000, p. 215).

O campo de investigação, de pesquisas na área das políticas e da gestão pública ganhou força no Brasil nas décadas de 1980 e 1990, quando a noção e os debates sobre a reforma do Estado estavam em evidência e centralizou a organização da agenda pública. O interesse nos temas permitiu a expansão de estudos na área, ainda com a oferta de disciplinas em programas de graduação e pós-graduação, impulsionadas pela atuação de agências de fomento à pesquisa.

No Rio Grande do Norte o campo da pesquisa na área de políticas públicas foi fortalecido com a criação do curso de Gestão de Políticas Públicas, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, no ano de 2009. Com o advento do curso a área do planejamento e da implementação de políticas públicas amplia suas possibilidades de realização de estudos com abrangências diversas.

No campo de interesse destacam-se aspectos voltados ao planejamento propriamente, à formulação de políticas, as etapas relacionadas aos processos de execução e avaliação de políticas públicas em áreas como por exemplo: saúde, educação, segurança, meio ambiente, urbanização, desenvolvimento social e econômico, atividades e projetos voltados ao campo dentre outros temas. Com isso, tem destaque o quão ampliado e fortalecido a área do planejamento está, o que permite expandir o diálogo e os projetos no sentido de estruturar processos de monitoramento e

avaliação no campo das políticas públicas, somando as outras áreas do conhecimento que, também, têm as políticas públicas objeto de análise.

Avaliação do Plano Plurianual

No contexto do Plano Plurianual a avaliação é um processo estratégico e fundamental para permitir a visualização dos avanços obtidos na implementação das políticas públicas, assim como constatar e/ou diagnósticas a necessidade de aplicação de ações no sentido de garantir os meios para viabilizar o funcionamento dos projetos e/ou serviços previstos no plano. A avaliação busca identificar e promover aos processos a efetividade, a transparência e a melhoria contínua das políticas públicas, com isso garantir subsídios ao desenvolvimento socioeconômico ao qual está relacionado.

A avaliação, de acordo com Ala-Harja e Helgason (2000), se caracteriza enquanto processo que permite garantir melhorias ao processo de tomada de decisão. Desse modo, os autores consideram que a avaliação

São processos de análise dos resultados das políticas públicas, organizações e programas que enfatizem a confiabilidade e a utilidade das informações. Destinam-se a colher melhores informações e reduzir as incertezas. Ala-Harja e Helgason (2000, p.52)

Nesse sentido, a avaliação do Plano Plurianual pretende fornecer informações sobre os resultados obtidos das políticas públicas realizadas pelo poder público, que precisam ser informações de boa qualidade, de modo que sejam confiáveis e utilizadas pelos governantes para a tomada de decisões e para a promoção da transparência quanto às suas realizações.

As informações próprias das avaliações servem tanto para a construção de programas, como para garantir melhores caminhos à sua implementação. Conhecendo melhor as características daquilo que se desenvolve (projeto, programa, política), é possível maior assertividade nas decisões tomadas ao longo da execução, o que garante maiores chances de sucesso junto ao público-alvo da política implementada.

Nesse contexto, Silva e Silva (2017), em síntese, defendem a ideia que o sucesso de um dado projeto/empreendimento depende da existência de um sistema eficaz de avaliação, entendendo que aquilo que não é alvo de algum tipo de avaliação, não é possível

controlar, e se não existe controle, não é possível fazer o gerenciamento (Silva e Silva, 2017, p.10).

No caso do Plano Plurianual em discussão, conhecemos as dimensões do plano e a complexidade que é o estabelecimento dos parâmetros para realizar a avaliação de um instrumento que reúne diversas políticas e frentes de atuação de um governo, com isso, a experiência do Rio Grande do Norte com o processo de avaliação vem se consolidado ao longo dos anos, e no ciclo recente, 2024-2027, incorpora elementos da técnica de avaliação para orientar o processo e aprimorar o conteúdo produzido, a fim de oferecer ao gestor mecanismos/insumos para subsidiar suas decisões.

O caso do Rio Grande do Norte

O primeiro Plano Plurianual do Rio Grande do Norte (PPA 1996-1999), conforme lei analisada, o instrumento foi construído sem comunicar sobre uma dimensão estratégica, sem participação social, não houve a vinculação a indicadores, nem desenvolveu ferramentas para o monitoramento e avaliação. O PPA para o período 2000-2003, trouxe o anúncio de três estratégias para o plano (sendo: estado moderno e eficiente, redução dos desequilíbrios espaciais e sociais, e inserção e modernização competitiva), contudo, não houve participação social, não teve indicadores para aferir sua execução e a evolução das políticas, nem houve processos de monitoramento e avaliação desenvolvidos.

O terceiro PPA do RN, o plano que correspondeu ao ciclo 2004-2007, foi estruturado por níveis, apresentando diretrizes, macro objetivos, programas por órgão, ações orçamentárias, com metas físicas e financeiras, mas não ocorreu participação social, nem possuiu indicadores de resultado nem processo de avaliação realizado, contudo, teve início o processo de monitoramento das ações realizadas. O Plano Plurianual do período 2008-2011, se manteve estruturado conforme o PPA do período anterior, com diretrizes, macro objetivos, programas e ações orçamentárias, sem indicadores de resultado e sem participação da sociedade, nem processo de avaliação definido, sendo mantido o processo de monitoramento das metas físicas das ações orçamentárias.

No período que corresponde entre 2012-2015, a estrutura dos PPAs anteriores foi mantida, com a inclusão de manuais que orientaram a sua construção,

como por exemplo os manuais para o processo de elaboração e o manual que apresentou a proposta metodológica do plano. Nesse ciclo o PPA teve a participação social representada pela participação dos conselhos e conferências, o processo de acompanhamento das ações foi mantido, por meio das metas físicas das ações orçamentárias, contudo, não foram implementados mecanismos para a realização de avaliação.

No ciclo 2016-2019 o PPA do Rio Grande do Norte passa por mudanças importantes, visto que foi implementada uma nova metodologia de elaboração, que estruturou o plano, de modo que lhe aproximou mais de um plano estratégico, ao comunicar sobre a dimensão estratégica, anunciando a visão, eixos e diretrizes do planejamento, na dimensão tática o plano apresenta o rol de programas temáticos, objetivos, metas e iniciativas; apresenta também o programa de gestão e manutenção, tipo de programa até então ausente nos PPAs. Houve a participação direta da população no processo de elaboração, os programas temáticos passaram a ter indicadores de resultado, o processo de monitoramento permanece, mas sem avaliação periódica do plano.

No PPA 2020-2023 se mantém a estrutura do ciclo anterior (2016-2019), com o acréscimo da ampliação da participação social, quando foram implementadas reuniões de sensibilização antecedendo a etapa de escuta da população. Nesse período houve a construção de uma rede voluntária acadêmica, onde um conjunto de professores da UFRN contribuíram com o processo de elaboração, na etapa de diagnóstico do plano.

No período atual, alinhado à estrutura do PPA federal, o Plano Plurianual PPA Participativo 2024-2027 do Rio Grande do Norte foi instituído por meio da Lei 11.671/2024, e dentro de suas definições, estabelece os processos de monitoramento e avaliação com mecanismos de aperfeiçoamento. Enquanto mecanismo de gestão do plano, os processos de monitoramento e avaliação do PPA foram regulamentados por meio da publicação do Decreto 33.513/2024 que regulamenta o funcionamento da estrutura de gestão do PPA.

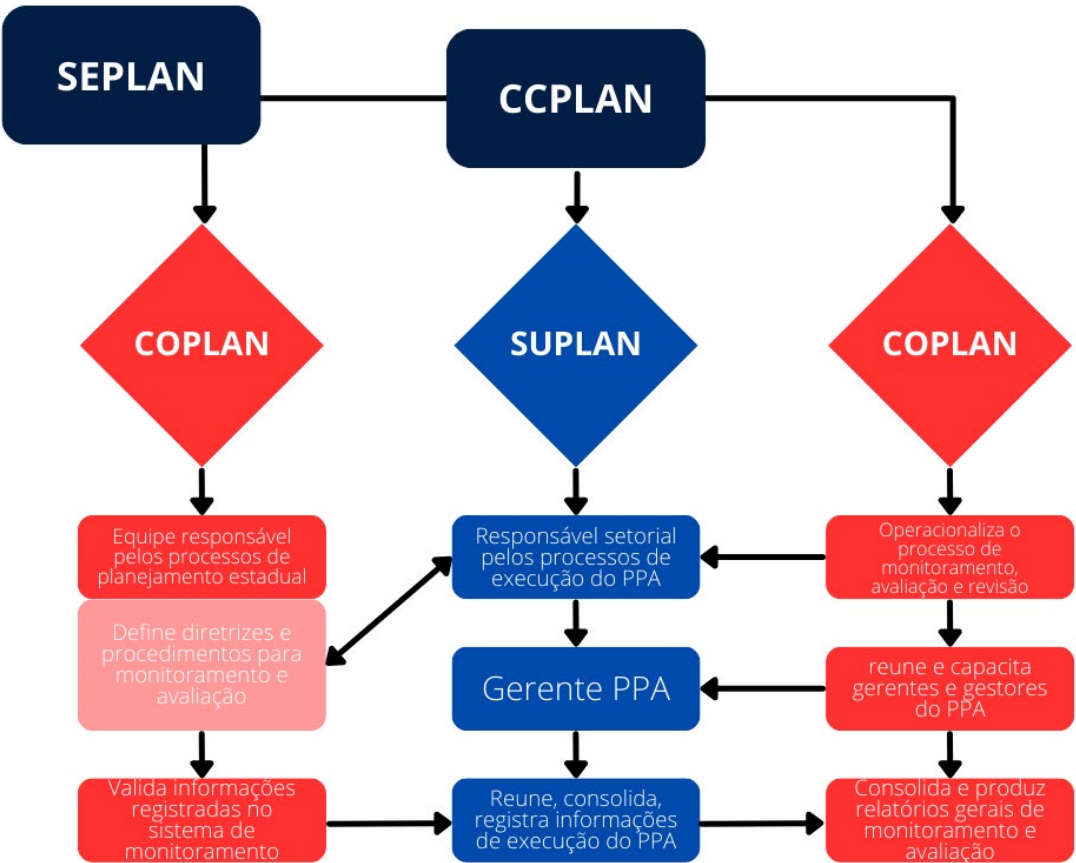
A estrutura e/ou esferas para a gestão do plano foram implementadas pela primeira vez no estado, enquanto paradigma superado a implantação e implementação dos comitês previstos nos normativos já começaram a apresentar alguns resultados. O Comitê Central de Planejamento (CCPLAN) e os Subcomitês

de Planejamento (SUPLAN) foram previstos na lei do PPA (11671/20240) e regulamentados por meio do decreto 33513/2024.

O primeiro (CCPLAN), composto por membros das coordenadorias da Secretaria de Estado Planejamento, do Orçamento e Gestão, que coordena os processos inerentes ao PPA, por intermédio da Coordenadoria de Planejamento, Acompanhamento e Controle (COPLAN) e a segunda (SUPLAN), composta por membros indicados por cada órgão da administração pública direta e indireta do Poder Executivo Estadual e, também, por membros dos órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público Estadual. A imagem 1, a seguir, representa a relação das unidades relacionadas ao modelo de gestão do PPA 2024-2027 do RN.

No escopo das inovações implementadas nos processos de monitoramento e avaliação, têm destaque a definição do fluxo do processo de monitoramento de indicadores do PPA, com a utilização de sistema para o registro das informações de execução dos indicadores e entregas físicas do plano. Ainda, se destacam a instituição dos comitês de gestão do plano, notadamente a composição dos subcomitês de planejamento, por meio da atuação dos Gestores e Gerentes do PPA, presente em cada órgão, com a função realizar o gerenciamento do plano e viabilizar a execução das políticas previstas no instrumento de planejamento. Também, a realização e o fortalecimento de ações de capacitação dos agentes que atuam nas áreas técnicas.

IMAGEM 1 – Estrutura do Modelo de Gestão do PPA/RN (2024–2027)



Fonte: Acervo COPLAN/SEPLAN, 2025.

O funcionamento dos comitês registra a ocorrência de reuniões periódicas, que deliberam sobre as atividades relacionadas aos processos relacionados ao

planejamento, de modo amplo, e ao PPA e demais processos e/ou atividades associadas ao plano. Desde o início das atividades o Comitê Central de

Planejamento já realizou 6 reuniões ordinárias que deliberaram sobre diversos temas, dentre eles a regulamentação da aplicação das sanções administrativas, a criação do Índice Governamental de Planejamento

(IGP/PPA) e a implementação do Modelo de Governança de Gestão Pública no Estado. O quadro 1 a seguir apresenta os processos e as inovações relacionadas aos processos de monitoramento e avaliação do PPA.

QUADRO 1 – Síntese das atividades e inovações implementadas no processo de monitoramento e avaliação do PPA 2024–2027 do RN.

Processo / Atividade	Inovação implementada
Elaboração	Indicadores associados a todos os órgãos
Monitoramento	Prazo trimestral para registro de informações sobre a execução dos indicadores do plano, por órgão
	Registro sistematizado das informações
	Etapas de validação das informações de monitoramento
	Aplicação de sanções administrativas, em caso de descumprimento das etapas previstas no decreto 33.513/2024
	Envio de relatório semestral para Assembleia Legislativa
Avaliação	Avaliação anual
	Cronograma de avaliação definido
	Aplicação de sanções administrativas, em caso de descumprimento das etapas previstas no decreto 33.513/2024
	Envio de relatório anual para Assembleia Legislativa
	Criação do Índice Governamental de Planejamento - IGP/PPA

Fonte: Acervo COPLAN/SEPLAN, 2025.

Diante das informações organizadas no quadro 1, destacamos o envio periódico dos relatórios de monitoramento e avaliação à Assembleia Legislativa, prática prevista na Lei 11.671/2024, que institui o PPA 2024-2027, e implementada pelo Governo do Estado, conforme disposto no Decreto 33.513/2024. A medida visa ampliar as ações de transparência aos processos de monitoramento e avaliação e contribuir para a disseminação das informações de execução do Plano Plurianual.

No contexto em que se apresenta os processos de monitoramento e avaliação identificamos sua relevância para o desenvolvimento do estado do RN, visto que o resultado das políticas públicas evidenciadas na avaliação, dialoga diretamente com a definição de novas estratégias ou a implementação de ajustes na condução de políticas que não registraram o desempenho esperado. O monitoramento e a avaliação servem, em primeira ordem, para direcionar a gestão na condução de suas frentes de atuação, possibilitando momentos de revisão das estratégias, a fim de alcançar os melhores resultados para a sociedade.

Enquanto resultados do processo de monitoramento e avaliação, temos registro da execução física dos indicadores do plano, que apresenta uma execução

de 34,4% das entregas e dos indicadores previstos para o ano de 2024 com situação “Concluído”, outros 38,5% dos indicadores finalizaram o ano de 2024 com a situação “Em Andamento”. Os demais indicadores registraram situação “Ações Preparatórias” (10,3%), “Paralisado” (3,7%) e “Não Iniciado” (13,10%).

O relatório de avaliação do PPA, no aspecto da execução orçamentária e financeira do plano o ano de 2024, evidencia que a execução orçamentária alcançou um percentual acima de 90% de execução. Quando relacionamos os valores executados, considerando a dotação inicial e o valor total empenhado temos uma execução que atingiu 92,06%, ao comparar os valores liquidados com os valores empenhados, a proporção atinge 98,10% de execução e quando comparamos os valores pagos com o montante liquidado temos 94,16% de execução orçamentária.

Os resultados obtidos na avaliação do PPA foram apresentados e discutidos em reuniões realizadas entre os membros do CCPLAN e do SUPPLAN, que, segundo decreto 33.513/2024, são responsáveis pelo gerenciamento do plano. As discussões fomentaram diversas reflexões sobre o andamento das políticas, sobre as práticas implementadas pelos órgãos para a execução dos projetos que, setorialmente, suscitaram

decisões para manter práticas exitosas ou ajustar procedimentos realizados, o que contribui para solucionar distorções do processo de implementação das políticas públicas.

Como desdobramento das práticas de gestão implementadas pelo comitê central de planejamento (CCPLAN), os órgãos puderam desenvolver o processo de revisão do plano, quando foi possível adicionar novos projetos, ajustar as metas dos indicadores previstos ou, ainda, excluir entregas inicialmente definidas. O processo de revisão subsidiado pelas informações de monitoramento e da avaliação transcorre com maior assertividade, o que permite corrigir os rumos para desenvolvimento dos projetos, que buscam o alcance dos objetivos estabelecidos pelos órgãos no plano.

No sentido de ampliar as bases para o fortalecimento da avaliação, criando mais subsídios e parâmetros para a realização da avaliação, a SEPLAN criou o Índice Governamental de Planejamento - IGP/PPA, que tem por objetivo aferir o desempenho dos órgãos na gestão do PPA. O índice é composto por seis indicadores que medem a atuação dos órgãos nos quesitos de execução física dos indicadores do plano, da execução orçamentária, do engajamento dos órgãos no processo de execução do PPA, na qualidade das informações prestadas no monitoramento e avaliação, na tempestividade em cumprir os prazos estabelecidos e no quesito regionalização das políticas públicas. A imagem 2, que segue, ilustra os momentos em que foram discutidos os processos de monitoramento e avaliação do PPA e de reconhecimento dos órgãos com destaque na gestão do PPA 2024-2027.

O resultado do IGP/PPA¹ indica um ranking de desempenho dos órgãos na gestão do PPA, e é uma variável importante no processo de avaliação, uma vez que a informação obtida a partir do índice contribui para identificar problemas de gestão relacionados ao plano, assim como para definição de linhas de atuação pela coordenação dos processos, como por exemplo, promover capacitações sobre temas específicos ou tratar, pontualmente, sobre o andamento de uma política pública em andamento.

O processo de avaliação contribui para ampliar o conhecimento e o controle sobre o que tem sido realizado no âmbito da gestão pública, assim como

verificar a relação e os reflexos das políticas desenvolvidas com a vida geral da sociedade, o que contribui para a construção de balizas que orientam e subsidiam a tomada de decisão, de modo que permite o bom funcionamento das ações e o andamento dos projetos.

IMAGEM 2 – Reuniões do CCPLAN e do SUPLAN para a gestão do PPA – 2024-2027



Fotos: Acervo ASCOM/SEPLAN, 2025.

6. CONCLUSÃO

São diversos os desafios a serem superados no campo da avaliação das políticas públicas, notadamente, na avaliação de instrumentos de planejamento como é o caso do Plano Plurianual. Os desafios são de ordem conceitual, técnica, administrativa, de ordem política e prática, contudo, os primeiros passos já foram dados e próximos serão no sentido de proporcionar os meios para a consolidação da avaliação na rotina processual, como uma etapa na implementação das políticas e na execução dos instrumentos de planejamento governamental, ou seja, na implementação de uma cultura de planejamento.

A experiência do Rio Grande do Norte aponta para a necessidade da promoção de momentos focados

1 A cartilha metodológica e o resultado do IGP/PP estão disponíveis em: <https://igp.seplan.rn.gov.br/>

na discussão sobre os processos de monitoramento e avaliação, e demonstrar como esses são processos importantes para a gestão pública.

Ainda, aponta para a necessidade de estruturação e/ou fortalecimento das áreas de planejamento, de modo a promover o engajamento das áreas técnicas, com ampliação das qualificações, com a definição dos fluxos de processos definidos e desenhados, ainda com a promoção de estratégias de comunicação sobre os processos e seus resultados.

Em meio aos desafios que se apresentam, a contribuição da avaliação para a construção do objetivo que se deseja alcançar e, no caso do Rio Grande do Norte, para o desenvolvimento do Estado, podemos apontar como contribuições: a possibilidade de identificar os pontos de melhorias nas políticas em desenvolvimento, de analisar situações de sucesso ou insucesso das políticas públicas em andamento, evidenciar os avanços obtidos em cada política executada, analisar o comportamento dos indicadores do plano, a possibilidade de analisar a capacidade de execução e gestão orçamentária, de oferecer elementos, subsídios para a tomada de decisão dos governantes, a construção de insumos e/ou bases de informações para o aprimoramento das políticas, entender como uma oportunidade para refletir sobre a execução (física e orçamentária) e promover melhorias no campo da tomada de decisão que permita refletir, positivamente, na condição socioeconômica do estado.

Entendemos, com isso, que o fortalecimento e o aprimoramento dos processos de monitoramento e de avaliação dos planos, em especial do Plano Plurianual, contribui para fazer dele um instrumento mais dinâmico, que seja útil à gestão do órgão, que contribua para documentar os avanços institucionais e das políticas públicas implementadas.

Para tanto, ressaltamos que a instituição dos comitês e a efetivação de suas atividades contribuiu para o fortalecimento dos processos, sobretudo para atender a determinação legal, disposta já na lei que institui o plano (Lei 11.671/2024), e regulamentado pelo decreto do modelo de gestão do PPA (Decreto 33.513/2024) que disciplina a obrigatoriedade de envio periódico de relatórios de monitoramento e avaliação à Assembleia Legislativa.

Ao retomar o objetivo do artigo que é de analisar sobre a experiência do Rio Grande do Norte nos processos de monitoramento e avaliação do planejamento, em especial, as atividades relacionadas aos processos de implementação do PPA, verificamos que o objetivo foi alcançado na medida em que o texto analisa a implementação dos processos e atividades de monitoramento e avaliação do PPA, faz um breve retrospecto e destaca os avanços implementados, os ganhos obtidos com sua implementação e os desafios que se apresentam no sentido de ampliar e consolidar uma cultura de planejamento que serve como ação propulsora para o desenvolvimento socioeconômico do Rio Grande do Norte.

7. Referências

1. ALA-HARJA, Marjukka e HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. In: Revista do Serviço Público, Ano 51, nº. 4, Out-Dez de 2000.
2. ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.
3. FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. In: Planejamento e Políticas Públicas, nº21, jun. 2000.
4. TREVISAN, Andrei Pittol. BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun. 2008.
5. ALMEIDA, Brunna Carvalho. PAULA, Sílvio Luiz de. O Papel da Avaliação de Políticas Públicas no Contexto dos Governos Locais. Revista Planejamento e Políticas Públicas. n. 42 | jan./jun. 2014.
6. SILVA, Maurício Corrêa da. SILVA, José Dionísio Gomes da. Avaliação do desempenho das instituições públicas e privadas: análise de componentes principais e análise fatorial. Campinas/SP. Editora Alínea, 2017.

7. OLIVEIRA, Patricia Alvares de Azevedo. O centro de governo brasileiro e o desafio de coordenar o monitoramento e a avaliação de políticas públicas: a experiência do CMAP na perspectiva dos agentes de governo envolvidos em sua implantação e operação (2016-2017). Revista do Serviço Público, nº71 (especial 3):11-33, dez.2020. Brasília, 2020.
8. RIO GRANDE DO NORTE, Lei nº 11.671, de 10 de janeiro de 2024. Institui o Plano Plurianual Participativo (PPA Participativo) do Estado do Rio Grande do Norte para o quadriênio 2024- 2027 e dá outras providências. Natal, 11 de jan. de 2024. Disponível em:<<https://deirn.sdoe.com.br/diariooficialweb/#/visualizar-diario?dataPublicacao=11-01-2024&diario=MTIx> >. Acesso em: 25 de set. 2025.
9. RIO GRANDE DO NORTE, Decreto nº 33.513, de 11 de abril de 2024. Regulamenta o Plano Plurianual Participativo (PPA Participativo) para o período de 2024 a 2027, instituído pela Lei Estadual nº 11.671, de 10 de janeiro de 2024, institui o Programa de Participação Social e Popular do Rio Grande do Norte (RN PARTICIPATIVO), e dá outras providências. Natal, 11 de abril de 2024. Disponível em: < <https://deirn.sdoe.com.br/diariooficialweb/#/visualizar-diario?dataPublicacao=12-04-2024&diario=MTIx> >. Acesso em: 26 de set. de 2025.
10. RIO GRANDE DO NORTE, Relatório de Avaliação do Plano Plurianual PPA Participativo 2024-2027, exercício 2024. Disponível em: <https://www.seplan.rn.gov.br/documentos/Plano%20Plurianual/Relat%C3%B3rios/>. Acesso em: 25 de set. de 2025.

Cultura de Valorização e Resultados: desenvolvimento e implementação de um sistema digital de avaliação de desempenho sustentável e replicável no setor público

- **Davi Severiano Juvi de Almeida**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, Brasil
E-mail: davijuvi@gmail.com

- **Carlos Gabriel de Oliveira Barbosa**

Secretaria de planejamento, gestão e patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: gabrielcgob@gmail.com

- **Augusto Braga Rodrigues**

Secretaria de planejamento, gestão e patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: abr.rodrigues@yahoo.com.br

- **Walesca Maria Cavalcante Paes**

Secretaria de planejamento, gestão e patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: walesca.paes@seplag.al.gov.br

Resumo

A valorização dos servidores públicos e o reconhecimento do mérito são práticas fundamentais para o fortalecimento da cultura organizacional e o aumento da motivação das equipes no setor público. Este trabalho apresenta o desenvolvimento e a implementação de um sistema digital de avaliação de desempenho mensal, criado internamente pela área de Tecnologia da Informação de uma secretaria estadual, a Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas (SEPLAG/AL), como estratégia de valorização, engajamento e monitoramento contínuo dos servidores. A metodologia adotou levantamento participativo de requisitos com gestores, servidores e equipe de Recursos Humanos; desenvolvimento ágil com framework Scrum em sprints quinzenais; tecnologias open source, incluindo PHP com o framework Laravel, Bootstrap 5 e PostgreSQL; e integração com o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) via autenticação LDAP. A plataforma permite avaliações mensais baseadas em dez indicadores com pesos definidos, geração automática de rankings por setor e identificação do servidor “Destaque do Mês”, que recebe certificado oficial entregue publicamente. Nos primeiros seis meses de uso, o sistema alcançou adesão de 100% dos setores ativos, mais de 2.000 avaliações realizadas e taxa de preenchimento médio de 85% dentro do prazo. Os resultados apontam para fortalecimento do engajamento institucional, melhoria da comunicação entre gestores e equipes, redução da percepção de favoritismo e promoção de uma cultura organizacional orientada por resultados e transparência. A solução apresenta elevado potencial de replicabilidade para outros órgãos da administração pública, com baixo custo de implantação e adaptação modular.

Palavras-chave: avaliação de desempenho; valorização de pessoas; gestão pública; software livre; monitoramento; transparência; engajamento de servidores; inovação em gestão de pessoas.

1. INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

A gestão de pessoas no setor público brasileiro enfrenta desafios estruturais que se perpetuam ao longo das décadas e que têm sido amplamente discutidos na literatura especializada. Entre os principais entraves estão a dificuldade de atrair e reter talentos qualificados, a rigidez dos modelos de progressão funcional e, sobretudo, a escassez de mecanismos transparentes e contínuos de reconhecimento e valorização dos servidores. Essa realidade impacta diretamente a motivação dos profissionais e, por consequência, a eficiência da administração pública, criando um ciclo de baixa performance e desmotivação organizacional.

Estudos conduzidos pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apontam que a ausência de políticas consistentes de gestão por desempenho está diretamente relacionada à baixa percepção de reconhecimento no setor público. Segundo o relatório *Government at a Glance* (OCDE, 2023), apenas 36% dos servidores públicos no Brasil relataram sentir-se valorizados em seu ambiente de trabalho, um dos percentuais mais baixos entre os países analisados. A ENAP (2021) destaca que mais de 50% dos servidores entrevistados em sua pesquisa nacional sobre engajamento afirmaram não receber nenhum tipo de retorno formal sobre seu desempenho no trabalho.

Esse dado reforça um problema crônico: mesmo havendo estabilidade funcional, muitos servidores não encontram estímulos ao desenvolvimento, não percebem perspectivas de crescimento e, por isso, apresentam índices elevados de absenteísmo e, em casos mais graves, solicitam desligamento voluntário, sobretudo entre jovens ingressantes por concurso público. Levantamentos internos de secretarias estaduais, como as de São Paulo e Minas Gerais, indicam que parte significativa dos desligamentos decorre de frustração com a falta de reconhecimento institucional. A percepção de que o esforço individual não é valorizado compromete a qualidade da entrega e cria um ambiente organizacional pouco propício à inovação.

Em termos de avaliação de desempenho, diversas tentativas foram implementadas, tanto no Brasil quanto internacionalmente, com resultados variados.

O Governo Federal, por exemplo, já adotou modelos de avaliação vinculados à progressão funcional, como o SIAPE Avaliação, mas estes costumam ser burocráticos, pouco personalizados e sem efeito motivacional imediato, dado que o intervalo entre avaliações e resultados é longo demais para impactar o cotidiano das equipes. No cenário internacional, países como Canadá, Reino Unido e Austrália avançaram para modelos digitais com ciclos mais curtos, avaliações por competências, feedbacks estruturados e integração com planos de desenvolvimento individual, demonstrando que ciclos avaliativos menores geram maior proximidade entre gestores e equipes e contribuem para o fortalecimento de uma cultura de resultados.

É nesse contexto que se insere a iniciativa aqui descrita. Este artigo apresenta o desenvolvimento e a implementação de um Sistema Digital de Avaliação de Desempenho Mensal, solução concebida internamente pela área de Tecnologia da Informação (TI) da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas (SEPLAG/AL). A secretaria conta com aproximadamente 400 servidores efetivos e contratados, distribuídos em diretorias técnicas e operacionais. Até então, sua cultura organizacional era marcada por processos informais de reconhecimento, avaliações pontuais e ausência de métricas claras sobre desempenho individual ou coletivo.

A proposta surgiu de reuniões de diagnóstico com gestores de diferentes áreas, que relataram dificuldades em reconhecer formalmente o desempenho de servidores que se destacavam. Também houve relatos de servidores que expressaram, em pesquisas internas de clima organizacional, a necessidade de feedbacks mais frequentes e objetivos sobre sua atuação. O desafio era propor uma solução que contemplasse essas demandas e fosse compatível com a realidade orçamentária e tecnológica do órgão.

1.2 Justificativa

A ausência de mecanismos formalizados e contínuos de avaliação e reconhecimento constitui um problema de gestão com repercussões tanto internas quanto externas. Internamente, compromete o engajamento, a retenção de talentos e a qualidade da entrega. Externamente, afeta diretamente a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade. Nesse sentido, a digitalização do processo avaliativo representa não apenas uma modernização administrativa, mas uma

resposta estratégica a uma demanda institucional legítima e urgente.

A relevância do tema se enquadra diretamente na Área Temática 07 deste congresso, Monitoramento, Transparência e Participação, por razões múltiplas. Do ponto de vista do monitoramento, a ferramenta viabiliza o acompanhamento sistemático e contínuo do desempenho dos servidores, com geração automática de relatórios, rankings e históricos por ciclo avaliativo. Esses dados permitem à gestão identificar tendências, antecipar problemas e fundamentar decisões de capacitação e reconhecimento com base em evidências, e não em percepções subjetivas.

No campo da transparência, a padronização dos critérios avaliativos e a rastreabilidade automática dos registros reduzem significativamente a possibilidade de favoritismo ou de reconhecimentos baseados em relações pessoais. Todos os critérios são públicos dentro da organização, todos os pesos são predefinidos, e todos os resultados são gerados automaticamente pelo sistema, sem margem para manipulação posterior. Isso confere legitimidade ao processo e fortalece a confiança dos servidores na gestão.

Sob a ótica da participação, a construção colaborativa do sistema com envolvimento direto de chefias, servidores do RH e analistas de TI, reforça o princípio da cogestão e da escuta ativa como bases para a inovação pública. A solução não foi imposta de cima para baixo, mas construída “com os servidores, para os servidores”, o que aumenta sua legitimidade cultural e favorece a adesão voluntária ao processo.

Adicionalmente, o uso de tecnologias de código aberto, sem custos recorrentes de licenciamento, e a arquitetura modular da solução ampliam seu potencial de replicabilidade para outros entes prefeituras, câmaras municipais, autarquias e universidades públicas, conferindo à iniciativa caráter de inovação sistêmica e não apenas organizacional. Ao contribuir para a modernização de um processo crítico de gestão de pessoas com baixo custo e alta adaptabilidade, o sistema se alinha às diretrizes da Estratégia de Governo Digital (EGD) e aos princípios de eficiência e transparência que norteiam a administração pública contemporânea.

1.3 Objetivos

O objetivo geral deste trabalho é apresentar o desenvolvimento, a implementação e os resultados

iniciais de um Sistema Digital de Avaliação de Desempenho Mensal, concebido internamente por uma secretaria estadual como ferramenta de valorização de servidores públicos, monitoramento de desempenho e promoção da transparência organizacional.

São objetivos específicos: (a) descrever o processo de levantamento participativo de requisitos e as escolhas tecnológicas adotadas; (b) apresentar o fluxo de avaliação implementado, desde o cadastro do ciclo até o reconhecimento público do servidor destaque; (c) analisar os resultados obtidos nos primeiros ciclos de uso, em termos de adesão, engajamento e efetividade do reconhecimento; e (d) discutir o potencial de replicabilidade da solução para outros órgãos da administração pública, bem como suas limitações e agenda futura de desenvolvimento.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 Avaliação de Desempenho e Valorização de Pessoas

A avaliação de desempenho é amplamente reconhecida como uma das ferramentas mais eficazes para a gestão de pessoas, permitindo mensurar a performance dos colaboradores, identificar potencialidades, alinhar expectativas e fomentar o desenvolvimento profissional contínuo. Gil (2001) define esse processo como sistemático, objetivo e baseado em critérios previamente estabelecidos, ressaltando que ele é vital para a melhoria dos resultados organizacionais e para o fortalecimento da motivação interna. No contexto do setor público, Chiavenato (2014) complementa essa visão ao caracterizar a avaliação de desempenho como um processo contínuo de análise de comportamentos, competências e resultados, com vistas à melhoria organizacional e ao crescimento dos indivíduos.

Nesse cenário, a avaliação deixa de ser apenas um instrumento administrativo para progressão funcional e passa a ser entendida como um mecanismo de engajamento e de desenvolvimento humano. Marras (2011) argumenta que valorizar o servidor significa reconhecer sua contribuição, promover autonomia, oferecer feedbacks construtivos e criar um ambiente organizacional favorável ao protagonismo. No setor público, onde muitas vezes faltam incentivos financeiros dinâmicos ou carreiras de progressão rápida, a valorização simbólica e o reconhecimento institucional se tornam ainda mais importantes. Sistemas

como o descrito neste artigo atuam exatamente nesse ponto, oferecendo um canal para reconhecimento contínuo e transparente que, embora não gere benefícios financeiros imediatos, produz efeitos motivacionais concretos e mensuráveis.

A literatura também aponta que a frequência dos ciclos avaliativos é um fator determinante para o sucesso dos sistemas de avaliação. Modelos com ciclos longos anuais ou quadriennais, tendem a se burocratizar e a perder eficácia motivacional, pois o distanciamento temporal entre o comportamento avaliado e o feedback recebido rompe a conexão entre esforço e reconhecimento. Ciclos mensais, como o adotado na solução descrita, mantêm a proximidade entre avaliação e ação, criando um ritmo de melhoria contínua que estimula comportamentos positivos de forma mais efetiva (DRUCKER, 1999).

2.2 Cultura Organizacional Orientada por Resultados

A transformação da cultura organizacional em direção ao foco em resultados representa um desafio significativo, mas essencial para a modernização da gestão pública. Drucker (1999), ao tratar da gestão por resultados, destaca a importância de definir metas claras, alinhar esforços e monitorar sistematicamente o desempenho individual e coletivo. Essa abordagem assegura que as ações institucionais estejam orientadas à entrega de valor à sociedade, com transparência, responsabilidade e efetividade.

No serviço público brasileiro, historicamente marcado por estruturas burocráticas e processos avaliativos formais e pouco frequentes, a inserção de sistemas de avaliação com ciclos curtos e indicadores objetivos constitui uma verdadeira mudança cultural. O sistema descrito neste artigo promove justamente essa transição, ao instituir avaliações mensais padronizadas que permitem às chefias acompanhar tendências de desempenho e intervir de forma ágil quando necessário. Ao adotar avaliações contínuas, gestores conseguem identificar rapidamente áreas que precisam de reforço ou servidores que necessitam de capacitação específica, transformando dados de avaliação em insumos para decisões gerenciais.

Mintzberg (2003) ressalta que a cultura organizacional é moldada, em grande medida, pelos sistemas de controle e reconhecimento que a organização adota. Quando os servidores percebem que o mérito

é observado e recompensado de forma transparente e periódica, os comportamentos alinhados aos valores institucionais tendem a se fortalecer, criando um ciclo virtuoso de melhoria contínua. O reconhecimento dos destaques mensais, por meio de certificados e menções públicas, gera uma mensagem institucional poderosa que reforça essa dinâmica.

2.3 Meritocracia, Transparência e Limitações no Setor Público

A meritocracia é frequentemente apresentada como um modelo ideal de reconhecimento e promoção de talentos, mas sua aplicação no setor público requer cautela e mecanismos robustos de objetividade. Em tese, pressupõe-se que as recompensas devem ser atribuídas com base em mérito individual, mensurado por meio de desempenho, competência e resultados. Contudo, Souza (2013) e Loureiro et al. (2010) alertam que, se os critérios forem subjetivos ou mal definidos, a meritocracia pode reforçar desigualdades institucionais, privilegiar redes de influência e enfraquecer a legitimidade do processo avaliativo.

Nesse sentido, a adoção de ferramentas digitais com critérios padronizados e rastreáveis contribui diretamente para tornar a meritocracia viável e justa no contexto público. O sistema implementado prevê pesos específicos para cada uma das dez perguntas avaliativas, estabelece critérios claros de desempate, como a média das últimas avaliações e a nota da questão sobre qualidade do trabalho, e gera relatórios automáticos que podem ser auditados a qualquer momento. Esses elementos conferem maior transparência ao processo, reduzem a margem para subjetividade e permitem que tanto gestores quanto servidores compreendam com clareza como os resultados foram alcançados.

Ainda assim, é preciso reconhecer os limites inerentes a qualquer sistema avaliativo. Mesmo com critérios objetivos, há dimensões qualitativas que dependem do olhar do avaliador, como postura profissional, criatividade e trabalho em equipe. A interpretação dessas dimensões pode variar entre diferentes chefias, introduzindo inconsistências no processo. Por isso, recomenda-se que sistemas como este sejam complementados por programas de treinamento para avaliadores, glossários de critérios e, futuramente, mecanismos de inteligência artificial para detectar padrões inconsistentes de avaliação.

2.4 A Tecnologia na Modernização da Gestão Pública

O uso de tecnologias digitais no setor público é um vetor central da transformação organizacional contemporânea. Rezende (2017) destaca que a informatização de processos administrativos deve ser acompanhada de mudanças culturais e gerenciais, com foco na simplificação, interoperabilidade e governança da informação. No Brasil, a Estratégia de Governo Digital (EGD 2020–2022) orienta órgãos públicos a adotarem soluções digitais interoperáveis, com foco no cidadão, na eficiência administrativa e na redução de custos operacionais.

O sistema descrito neste artigo se insere exatamente nessa diretriz. Desenvolvido com tecnologias open source, elimina custos recorrentes de licenciamento e garante independência tecnológica em relação a fornecedores comerciais. A integração com o SEI e a autenticação via LDAP asseguram maior segurança e conformidade com as políticas institucionais de identidade digital. Ao mesmo tempo, a utilização de frameworks modernos como o Laravel e o Bootstrap permite evoluções rápidas e customizações alinhadas às necessidades locais, sem dependência de terceiros.

Essa escolha tecnológica também amplia significativamente a replicabilidade do modelo. Órgãos como prefeituras, câmaras municipais, universidades públicas, institutos federais e autarquias podem adaptar a solução às suas realidades específicas, criando ecossistemas de reconhecimento e avaliação contínua com custos reduzidos e grande potencial de impacto cultural. A disponibilização do código-fonte em repositórios abertos, como GitHub ou GitLab institucional, pode acelerar ainda mais esse processo de disseminação e estimular contribuições da comunidade técnica.

3. METODOLOGIA

A construção do Sistema Digital de Avaliação de Desempenho adotou uma abordagem qualitativa de pesquisa aplicada, com foco no estudo de caso da SEPLAG/AL, onde a solução foi idealizada, desenvolvida e implementada. A metodologia combinou técnicas de engenharia de software com métodos de gestão participativa, garantindo que o sistema atendesse às necessidades institucionais e fosse socialmente aceito pelos servidores envolvidos.

3.1 Levantamento Participativo de Requisitos

O primeiro passo metodológico foi a realização de um levantamento minucioso de requisitos funcionais e não funcionais. Essa etapa ocorreu por meio de reuniões estruturadas e oficinas colaborativas com chefias de setores, servidores da área de Recursos Humanos (RH), representantes da chefia de gabinete e analistas de TI. Em cada reunião, os grupos de interesse relataram suas dores e expectativas: chefias apontaram dificuldades em consolidar informações sobre o desempenho de suas equipes; servidores relataram ausência de feedbacks formais e conversaram sobre critérios de reconhecimento; o RH destacou a necessidade de eliminar controles manuais em planilhas.

Além das reuniões presenciais, foram enviados formulários eletrônicos para coleta de sugestões adicionais, permitindo que servidores de localidades mais distantes também participassem. Os relatos foram catalogados e organizados em um quadro de requisitos priorizados, que serviu como base para o backlog do produto. Essa abordagem ampliou a representatividade e reforçou a ideia de que o sistema estava sendo construído “com os servidores, para os servidores”, aumentando o senso de pertencimento e a predisposição à adoção.

3.2 Fluxo do Processo de Avaliação

Com base no levantamento de requisitos, elaborou-se um fluxo detalhado do processo de avaliação, que serviu como guia para o desenvolvimento da solução. O fluxo previa as seguintes etapas: (1) cadastro do ciclo de avaliação pelo RH, com definição do mês de referência e possibilidade de importação de planilha com vínculos entre avaliadores e avaliados; (2) revisão e validação dos vínculos, garantindo que não haja sobreposição ou omissão; (3) preenchimento do formulário de avaliação pelos gestores, com dez perguntas padronizadas e pesos definidos, cobrindo dimensões como qualidade técnica, colaboração, assiduidade e proatividade; (4) cálculo automatizado das médias ponderadas e geração de rankings por setor e geral; (5) seleção do destaque do mês pela chefia de gabinete, com base no ranking e em critérios complementares; (6) redação e envio de feedbacks individuais diretamente pelo sistema; e (7) reconhecimento público com entrega de certificado oficial em reunião institucional.

Os critérios de desempate foram igualmente definidos nessa fase: em caso de empate na pontuação

final, o sistema considera a média das três últimas avaliações do servidor e, persistindo o empate, a nota específica da pergunta referente à qualidade do trabalho. Esses critérios foram definidos coletivamente e registrados formalmente, garantindo transparência e previsibilidade ao processo.

3.3 Framework Ágil e Estrutura da Equipe

O desenvolvimento do sistema seguiu um modelo incremental e ágil, baseado no framework Scrum, com sprints quinzenais. Cada sprint incluiu reuniões de planejamento, revisões intermediárias, demonstrações para usuários-chave e retrospectivas ao final do ciclo. Essa metodologia permitiu correções rápidas de rumo, entregas contínuas de valor e adaptação às mudanças de requisitos que surgiram ao longo do processo.

A equipe multidisciplinar envolveu: um Analista de Sistemas (Product Owner), responsável por priorizar requisitos e alinhar demandas com a direção; três desenvolvedores PHP/Laravel, encarregados do desenvolvimento do sistema; um Designer/UX, que elaborou protótipos navegáveis e realizou testes de usabilidade com usuários-chave; um representante do RH, que serviu como ponte entre usuários finais e equipe técnica; e um Scrum Master, que coordenou as sprints, removeu impedimentos e manteve a equipe alinhada. O backlog de funcionalidades foi estruturado e versionado no GitLab, com atualizações semanais de priorização.

3.4 Critérios de Validação das Funcionalidades

As funcionalidades desenvolvidas foram testadas por meio de sessões assistidas, nas quais os usuários executavam as tarefas em ambiente de homologação com acompanhamento de um membro da equipe de TI. Cada sprint era considerada concluída somente quando a funcionalidade atendesse aos seguintes critérios: (a) usabilidade, com clareza de botões, textos e instruções; (b) confiabilidade dos dados, com cálculo correto de notas, rankings e relatórios; (c) compatibilidade com as regras institucionais de avaliação; (d) performance aceitável, com tempos de carregamento dentro dos limites acordados; e (e) validação positiva pelo representante do RH.

3.5 Integração com o SEI e Autenticação LDAP

A integração com o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) foi planejada de forma pontual, focando exclusivamente na autenticação dos usuários por meio

do protocolo LDAP institucional, garantindo o uso das mesmas credenciais utilizadas nos demais sistemas da secretaria. Esse modelo evita duplicidade de logins, reduz a curva de adaptação dos usuários e aumenta a segurança da aplicação. O login foi validado em ambiente de testes com perfis distintos, RH, chefia e servidor, para garantir o correto mapeamento de permissões antes da publicação em produção.

3.6 Tecnologias Utilizadas

O sistema foi desenvolvido integralmente com tecnologias open source, garantindo sustentabilidade e replicabilidade: back-end em PHP 8 com o framework Laravel, proporcionando estrutura robusta e escalável; front-end com Blade e Bootstrap 5, oferecendo interface responsiva e amigável; banco de dados PostgreSQL, reconhecido pela estabilidade e recursos avançados para consultas analíticas; controle de versão no GitLab, com pipelines de integração contínua; autenticação LDAP, com integração ao diretório corporativo; e hospedagem em servidor com sistema operacional Debian, utilizando servidor web Apache. A opção por tecnologias abertas permitiu autonomia técnica e eliminou custos recorrentes com licenciamento, favorecendo a independência do órgão em relação a fornecedores externos.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Dados Operacionais dos Primeiros Ciclos

Durante os primeiros seis meses de uso, o sistema apresentou desempenho estável e ampla adesão institucional. Os dados operacionais consolidados nesse período revelam resultados expressivos. A participação de 100% dos setores ativos nos ciclos de avaliação demonstrou comprometimento da alta gestão e das chefias intermediárias com o novo processo. Foram realizadas mais de 300 avaliações individuais por mês, totalizando aproximadamente 2.000 avaliações ao longo do semestre, com envolvimento direto das chefias setoriais. Em média, quatro servidores por ciclo foram destacados como os mais bem avaliados, com base nas pontuações das dez perguntas padronizadas.

A taxa média de preenchimento dentro do prazo estipulado foi de 85%, indicando boa aceitação e rápida familiarização com a nova rotina de avaliação. A totalidade dos feedbacks redigidos pelas chefias de gabinete foi utilizada pelo RH para compor apresentações

mensais de reconhecimento, garantindo a visibilidade institucional dos destaques. A adoção de critérios de desempate automáticos mostrou-se eficaz: em ciclos com empates múltiplos, o sistema conseguiu apontar, de forma técnica e impessoal, os servidores com melhor desempenho sustentado ao longo do tempo.

4.2 Impactos no Engajamento e na Comunicação Interna

O modelo de avaliações mensais contribuiu para a criação de um ritmo contínuo de escuta e devolutiva, algo ainda raro em ambientes públicos. Conforme Chiavenato (2014), *feedbacks* frequentes aumentam o alinhamento entre líderes e liderados, favorecem o engajamento e permitem ajustes de rota antes que problemas se agravem. Essa dinâmica ficou evidente na secretaria analisada, onde gestores passaram a utilizar os resultados não apenas como registro histórico, mas como insumo efetivo para decisões de capacitação, delegação de tarefas e reconhecimento informal.

A visibilidade conferida aos servidores mais bem avaliados, mediante certificado e menção pública em reuniões institucionais, também reforçou o papel da valorização simbólica, conforme propõe Marras (2011). Essa forma de reconhecimento não depende de benefícios financeiros ou promoções, mas gera forte impacto na autoestima e no sentimento de pertencimento dos servidores. Depoimentos coletados em reuniões internas indicam que muitos servidores passaram a se esforçar mais justamente por se sentirem observados, valorizados e lembrados pela organização.

Houve também relatos de servidores apoiando-se mutuamente para alcançar melhores avaliações, o que criou um ambiente mais cooperativo e menos individualista. Esse efeito positivo sobre o trabalho em equipe representa um benefício inesperado do sistema, que vai além do objetivo original de reconhecimento individual. A competição saudável pelo reconhecimento estimulou a colaboração e o senso de equipe, contribuindo para um clima organizacional mais positivo.

4.3 Transparência e Redução da Percepção de Favoritismo

Um dos impactos mais relevantes observados foi a redução significativa de reclamações relacionadas a favoritismo ou a critérios obscuros de reconhecimento. Antes da implantação do sistema, o reconhecimento de servidores era pontual e informal, baseado na percepção individual dos gestores sem respaldo em dados

documentados. Com a padronização dos critérios, a definição prévia de pesos e a rastreabilidade automática de todas as avaliações, o processo ganhou objetividade e legitimidade.

Essa transformação alinha-se diretamente às demandas contemporâneas de transparência na gestão pública. Ao tornar os critérios de reconhecimento visíveis, documentados e auditáveis, o sistema fortalece a confiança dos servidores na gestão e contribui para a construção de um ambiente organizacional percebido como justo. Essa percepção de justiça, por sua vez, é um dos fatores mais fortemente associados ao engajamento e à motivação no trabalho, conforme demonstra a literatura sobre clima organizacional e comportamento organizacional (CHIAVENATO, 2014; MARRAS, 2011).

A possibilidade de auditoria dos dados, com registro histórico de todas as avaliações, notas, pesos e critérios de desempate, também confere ao sistema uma dimensão de *accountability* institucional relevante. Gestores e servidores podem consultar o histórico de qualquer ciclo avaliativo, compreendendo com clareza como os resultados foram gerados. Esse nível de rastreabilidade seria inviável em processos manuais ou informais.

4.4 Limitações e Desafios Identificados

Como implicação positiva, destaca-se o potencial de replicabilidade da solução em outros contextos da administração pública. Órgãos como prefeituras, câmaras municipais, universidades públicas, institutos federais e autarquias podem se beneficiar de um modelo digital de avaliação mensal que alia baixo custo de implantação, devido ao uso de tecnologias open source, à capacidade de customização para diferentes realidades administrativas. O modelo modular da ferramenta permite que critérios e pesos sejam ajustados conforme os objetivos estratégicos de cada instituição.

Contudo, o estudo também revelou limitações importantes. A mais crítica está na dependência do engajamento das chefias imediatas, que são as responsáveis pelo preenchimento dos formulários de avaliação. Em contextos com sobrecarga de trabalho ou resistência a mudanças, essa etapa pode ser comprometida. Embora a taxa média de preenchimento tenha sido satisfatória, houve ciclos em que o prazo precisou ser prorrogado ou em que avaliações foram feitas de forma superficial, sem real atenção ao desempenho individual do servidor.

Outra limitação identificada está relacionada à subjetividade na interpretação dos critérios. Embora o sistema padronize as perguntas e aplique pesos objetivos, a leitura de cada pergunta ainda varia entre avaliadores. O que uma chefia entende por “proatividade” pode ser diferente da percepção de outra, introduzindo inconsistências nos dados. Para mitigar esse problema, o sistema poderá evoluir com a incorporação de capacitações padronizadas para avaliadores, glossários de critérios e, futuramente, mecanismos de inteligência artificial para detectar padrões inconsistentes entre ciclos.

Por fim, destaca-se que a mensuração dos impactos organizacionais mais amplos, como aumento de produtividade, melhoria na entrega de projetos, redução de absenteísmo e melhoria do clima organizacional, ainda não foi realizada de forma sistemática. Tais indicadores exigem coleta longitudinal e o cruzamento com outras bases de dados institucionais, o que representa uma agenda futura relevante para estudos mais aprofundados sobre o impacto do sistema.

5. CONCLUSÃO

Este artigo teve como objetivo apresentar o desenvolvimento, a implementação e os resultados iniciais de um Sistema Digital de Avaliação de Desempenho Mensal, concebido internamente pela SEPLAG/AL como estratégia de valorização dos servidores públicos e de fortalecimento da transparência e do monitoramento organizacional. A solução, construída de forma colaborativa entre os setores de TI, Recursos Humanos e as chefias das unidades, mostrou-se viável, eficaz e bem aceita institucionalmente, atingindo 100% de adesão entre os setores ativos e consolidando mais de 2.000 avaliações ao longo dos primeiros seis meses de uso.

Os principais resultados demonstram ganhos expressivos em engajamento institucional, comunicação interna e percepção de justiça organizacional. As chefias passaram a exercer papel mais estratégico na valorização das equipes; os servidores relataram sentir-se mais reconhecidos e motivados; o RH ganhou autonomia e controle sobre o ciclo avaliativo com base em dados sistematizados. A entrega de certificados e a menção pública dos destaques criaram uma nova dinâmica de valorização simbólica com efeitos motivacionais que transcendem o ciclo mensal.

Do ponto de vista da transparência e do monitoramento, eixo temático deste congresso, o sistema

representa um avanço concreto e replicável. Ao digitalizar e padronizar o processo avaliativo, ele torna os critérios de reconhecimento auditáveis, rastreáveis e acessíveis à gestão em tempo real, fortalecendo a confiança dos servidores e aproximando a administração pública de padrões contemporâneos de governança. A rastreabilidade de todas as avaliações e a geração automática de relatórios conferem ao sistema uma dimensão de *accountability* institucional que seria inviável em processos manuais ou informais.

Do ponto de vista tecnológico, o uso de soluções open source mostrou-se altamente vantajoso. O sistema, desenvolvido em Laravel com front-end baseado em Blade e Bootstrap e banco de dados PostgreSQL, garante escalabilidade, personalização e zero custo com licenciamento. A integração com o SEI e a autenticação por LDAP reforçam a segurança e a interoperabilidade com outros sistemas administrativos do órgão. Essa estrutura viabiliza a replicabilidade para outros entes da administração pública que enfrentam desafios semelhantes de gestão de desempenho.

O projeto também representa um exemplo de sinergia entre áreas estratégicas da gestão pública: o RH deixou de ser um executor passivo de processos para assumir um papel de liderança no fomento à cultura de resultados, enquanto a TI atuou não apenas como provedora técnica, mas como co-protagonista da transformação institucional. Essa integração multidisciplinar reforça que as inovações mais sustentáveis no setor público nascem da escuta ativa, da coautoria com os usuários e do uso inteligente da tecnologia.

Como recomendação prática, reforça-se o potencial de disseminação da ferramenta para outros órgãos públicos. Para tanto, sugere-se a publicação de um manual de implantação com requisitos técnicos, parametrizações sugeridas e boas práticas, bem como a disponibilização do código-fonte em repositórios abertos, acelerando a adoção e estimulando contribuições da comunidade técnica. Para estudos futuros, recomenda-se a criação de um painel de indicadores correlacionados que permita cruzar os dados da avaliação de desempenho com outras bases da gestão de pessoas, mensurando impactos sobre produtividade, absenteísmo e clima organizacional de forma longitudinal.

A replicabilidade do Sistema Digital de Avaliação de Desempenho Mensal é fortemente favorecida pelas escolhas tecnológicas adotadas em sua construção, especialmente pelo uso de PHP com o framework

Laravel e pela utilização de software de código livre. Essas decisões reduzem significativamente as barreiras técnicas, financeiras e operacionais para sua adoção em outros órgãos públicos, tornando a solução não apenas funcional, mas amplamente transferível entre diferentes contextos institucionais.

O uso do PHP, uma linguagem amplamente difundida e consolidada no desenvolvimento web, aliado ao Laravel, reconhecido por sua robustez, organização estrutural e vasta comunidade, garante facilidade de manutenção, escalabilidade e rapidez na adaptação do sistema. Como se trata de tecnologias já dominadas por grande parte dos profissionais de TI no setor público, a curva de aprendizado para implantação e customização é reduzida, o que acelera o processo de replicação.

Além disso, a adoção de código livre elimina custos com licenciamento e permite que o sistema seja distribuído, auditado e evoluído de forma colaborativa. Essa característica é especialmente relevante no contexto da administração pública, onde a transparência, a economicidade e a independência tecnológica são

princípios fundamentais. A possibilidade de acesso ao código-fonte viabiliza que cada órgão adapte a solução às suas necessidades específicas, mantendo, ao mesmo tempo, uma base comum que pode ser continuamente aprimorada pela comunidade.

Outro ponto relevante é que o uso de tecnologias abertas favorece a interoperabilidade com outros sistemas já existentes nos órgãos públicos, permitindo integrações mais simples e sustentáveis ao longo do tempo. Isso amplia ainda mais o potencial de replicabilidade, uma vez que o sistema pode ser incorporado a diferentes ecossistemas tecnológicos sem a necessidade de grandes reestruturações.

Dessa forma, a combinação entre PHP, Laravel e código livre não apenas sustenta o funcionamento do sistema, mas se configura como um dos principais fatores que viabilizam sua replicação em larga escala. Trata-se de uma escolha estratégica que democratiza o acesso à solução e potencializa sua adoção como uma ferramenta padrão de gestão de desempenho no setor público.

6. Referências

1. CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
2. DRUCKER, Peter F. *Desafios Gerenciais para o Século XXI*. São Paulo: Pioneira, 1999.
3. ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. *Pesquisa Nacional sobre Engajamento no Setor Público*. Brasília: ENAP, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br>. Acesso em: 25 jul. 2025.
4. GIL, Antonio Carlos. *Administração de Recursos Humanos*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
5. LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silva. *Burocracia e Política no Brasil: Desempenho do Estado e Capacidades Administrativas da União, Estados e Municípios*. Brasília: ENAP, 2010.
6. MARRAS, Jean Pierre. *Administração de Recursos Humanos: do operacional ao estratégico*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
7. MINTZBERG, Henry. *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
8. OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Government at a Glance 2023*. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/gov-at-a-glance.htm>. Acesso em: 25 jul. 2025.
9. REZENDE, Denis Alcides. *Planejamento de Sistemas de Informação e Informática: guia prático para planejar a TI com foco em resultados*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
10. SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 15, n. 30, p. 20–45, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/88mzTqqcZcZphgMZ3GmDCwF>. Acesso em: 25 jul. 2025.

De dados fragmentados a decisões estratégicas: a metodologia de painéis geoespaciais para tomada de decisão

- **Tatyane Lucia Cruz Fonseca**
Prefeitura da Cidade do Recife, Brasil
E-mail: tatyane.fonseca@recife.pe.gov.br
- **Mariana Maciel Almeida de Andrade**
Prefeitura da Cidade do Recife, Brasil
E-mail: mariana.maciell@recife.pe.gov.br
- **Marcela da Fonseca Pereira**
Prefeitura da Cidade do Recife, Brasil
E-mail: marcela.fonseca@recife.pe.gov.br
- **Renata Maria Aguiar Cavalcanti**
Prefeitura da Cidade do Recife, Brasil
E-mail: renata.aguiar@recife.pe.gov.br

Resumo

Este trabalho discute os desafios da destinação de recursos frente à gestão de infraestrutura urbana em grandes centros brasileiros, frequentemente marcados pela fragmentação de dados e pela subjetividade na alocação desses recursos públicos. O objetivo central é descrever a implementação de uma metodologia baseada em inteligência de dados e Sistemas de Informação Geográfica (SIG) para promover uma governança proativa e fundamentada em evidências. A fundamentação teórica ancora-se nos conceitos de Tomada de Decisão Baseada em Evidências, Cidades Inteligentes (Smart Cities) e Equidade Social no Planejamento, argumentando que a infraestrutura deve atuar como ferramenta de redução de disparidades socioespaciais.

A metodologia proposta estrutura-se em três fases: (1) coleta, tratamento e georreferenciamento de dados multissetoriais; (2) modelagem matemática para a criação de Índices de Priorização, que utilizam pesos e polaridades para equilibrar critérios técnicos e sociais; e (3) desenvolvimento de painéis interativos na plataforma ArcGIS. Os resultados indicam que a espacialização dos dados permite uma visão holística do território, rompendo com os silos informacionais. A aplicação prática da ferramenta resultou em maior eficiência na otimização de recursos e no fortalecimento da justiça social, ao priorizar intervenções em áreas de maior vulnerabilidade e proximidade com equipamentos públicos essenciais. Conclui-se que a metodologia é escalável e disruptiva, consolidando uma cultura organizacional orientada a dados que favorece a transparência e a construção de cidades mais resilientes e inclusivas. A integração entre a precisão técnica e o impacto social demonstra ser o caminho para uma gestão pública mais assertiva e justificável perante os órgãos de controle e a sociedade.

Palavras-chave: Infraestrutura Urbana; Priorização; Dados Públicos; Tomada de Decisão Baseada em Evidências; Análise de Dados.

1. INTRODUÇÃO

A gestão da infraestrutura em grandes centros urbanos brasileiros é marcada por uma complexidade

intrínseca decorrente de desigualdades socioespaciais históricas e de uma malha urbana densa e diversa. Nesse sentido, o planejamento de intervenções em

vias, praças e equipamentos públicos tem sido desafiado pela dispersão de informações entre diferentes secretarias, órgãos e autarquias. Essa fragmentação informacional resulta em análises isoladas, conhecidas como “silos de dados”, onde cada setor detém uma parte do conhecimento, mas não possui a visão holística do território (Tsidulko, 2024).

Nesse sentido, ao gerir a infraestrutura urbana, depara-se comumente com o desafio histórico da dispersão de informações entre diferentes órgãos institucionais, o que costuma resultar em análises fragmentadas e decisões de investimento pautadas por critérios subjetivos em detrimento de evidências técnicas. A ausência de uma visualização integrada e geoespacial dificulta a identificação de áreas críticas e a previsão de demandas, dificultando uma análise conjunto de múltiplas variáveis territoriais que, isoladamente, não revelam padrões estruturais. Sem ferramentas que permitam sobrepor essas camadas, como densidade populacional, histórico de ocorrências, coberturas de saneamento e serviços, e aspectos próprios do territórios, gestores tendem a atuar de forma reativa, baseando-se em registros pontuais ou pressões imediatas.

Essa lacuna informacional acaba comprometendo a eficácia na alocação de recursos públicos, podendo reduzir o potencial de impacto social das intervenções realizadas. Diante desse contexto, busca-se com esse trabalho descrever a implementação de uma metodologia utilizada para reverter o cenário por meio de inteligência de dados, estruturando a integração, o tratamento e a análise de diferentes bases de dados em um modelo analítico unificado. A proposta busca transformar dados dispersos em insumos estratégicos para a tomada de decisão, por meio da construção de indicadores compostos, aplicação de critérios técnicos de priorização e uso de visualizações geoespaciais.

Tendo em vista esse cenário, em que a ausência de dados integrados pode levar a decisões influenciadas por critérios subjetivos, nem sempre alinhadas às necessidades mais relevantes da população, além da limitação de uma visualização geoespacial clara de áreas de maior vulnerabilidade ou a previsão de demanda por infraestrutura. Frente a essa necessidade, se abre espaço para desenvolver abordagens que promovam a análise qualificada de dados territoriais, permitindo a superação de modelos reativos de gestão.

Assim, esse trabalho se propõe a contribuir com esse desafio, ao desenvolver e aplicar uma metodologia voltada à transformação de dados brutos em inteligência estratégica, com o objetivo de qualificar a tomada de decisão e potencializar o retorno social e técnico dos investimentos em infraestrutura urbana; o que rompe com o modelo de gestão reativa e avança para uma governança proativa e baseada em evidências.

2. JUSTIFICATIVA

A justificativa para este trabalho fundamenta-se na necessidade de qualificar a gestão da infraestrutura urbana frente à crescente complexidade dos territórios e a limitação de recursos públicos. Os modelos geralmente utilizados de gestão fragmentadas, nos quais informações permanecem dispersas entre diferentes órgãos, dificulta a construção de uma visão sistêmica e integrada da cidade, comprometendo a capacidade do poder público de identificar prioridades reais e de antecipar demandas de forma estruturada.

Nesse cenário, a adoção de uma abordagem baseada em evidências mostra-se essencial para ampliar a eficiência em alocar os investimentos. Em contextos de restrição orçamentária, a definição de prioridades precisa estar ancorada em critérios técnicos transparentes, capazes de direcionar recursos para áreas onde os déficits de infraestrutura se sobrepõem a maiores níveis de vulnerabilidade social. Trata-se não apenas de uma questão de eficiência administrativa, mas de assegurar que as decisões públicas maximizem o retorno social dos investimentos realizados.

Sob a perspectiva da governança, o trabalho se justifica pela necessidade de avançar na integração de dados e na institucionalização de processos decisórios orientados por inteligência territorial. A transição de práticas baseadas em demandas pontuais e registros isolados para modelos estruturados em análises geoespaciais e indicadores compostos fortalece a capacidade de coordenação entre setores, amplia a transparência e contribui para a construção de uma agenda pública mais consistente e alinhada ao desenvolvimento territorial.

Além disso, a proposta se ampara na busca por maior equidade na distribuição dos investimentos urbanos. Historicamente, a priorização de obras tende a refletir dinâmicas de maior visibilidade ou pressão social, o que pode reforçar desigualdades

socioespaciais. Ao incorporar variáveis de vulnerabilidade e critérios técnicos de priorização em uma metodologia estruturada, o modelo contribui para evidenciar territórios historicamente sub atendidos, promovendo uma lógica de decisão mais justa, rastreável e fundamentada.

Por fim, este trabalho justifica-se por propor um caminho concreto para superar lacunas informacionais e operacionais na gestão pública, por meio da transformação de dados dispersos em inteligência estratégica. Ao articular integração de bases, modelagem analítica e visualização geoespacial, a metodologia apresentada busca apoiar uma atuação mais proativa, preventiva e orientada ao desenvolvimento equilibrado do território.

3. OBJETIVOS

3.1. Objetivo Geral

Descrever o desenvolvimento e a implementação de uma metodologia de gestão de infraestrutura urbana baseada em inteligência de dados e Sistemas de Informação Geográfica (SIG), visando a criação de Índices de Priorização que integrem critérios técnicos e indicadores de vulnerabilidade social para suporte à tomada de decisão.

3.2. Objetivos Específicos

Para o alcance do objetivo geral, estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos:

- **Integrar bases de dados multissetoriais:** Consolidar informações dispersas em diferentes órgãos institucionais em um ambiente geoespacial único e padronizado.
- **Desenvolver um algoritmo de priorização:** Elaborar uma modelagem matemática que utilize pesos e polaridades para ranquear intervenções urbanas de forma objetiva, equilibrando a viabilidade técnica e o impacto social.
- **Projetar painéis de visualização dinâmica:** Criar dashboards interativos na plataforma ArcGIS que permitam aos gestores públicos visualizar o território de forma holística e filtrar demandas por região ou criticidade.
- **Promover a transparência e a auditabilidade:** Estabelecer um fluxo de trabalho onde a alocação de recursos públicos possa ser tecnicamente justificada perante órgãos de controle

e a sociedade civil, reduzindo a influência de critérios subjetivos.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1 A Tomada de Decisão Baseada em Evidências na Gestão Pública

A tomada de decisão baseada em evidências constitui um dos principais paradigmas contemporâneos da gestão pública, orientado pela utilização sistemática de dados, pesquisas científicas e análises empíricas na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Esse enfoque surge como contraponto a modelos decisórios baseados predominantemente em intuições, experiências isoladas ou pressões políticas, propondo maior rigor analítico, transparência e efetividade na ação estatal (OECD, 2020).

De maneira geral, essa abordagem busca trazer as melhores evidências disponíveis no centro do processo decisório promovendo o uso estruturado de informações para qualificar diagnósticos e orientar escolhas públicas (EUROPEAN COMMISSION, 2023). No artigo publicado por Phillips; Castle; Smyth, 2020, intitulado 'Formulação de políticas baseadas em evidências: determinando o que é evidência', os autores realizaram uma revisão sistemática na literatura no tema e atribuem a origem dessa temática ao movimento dentro das ciências da natureza que busca por embasamento de evidências; posteriormente a temática se propaga sendo adaptada para outros campos como os das políticas públicas com ênfase na avaliação de resultados e na replicabilidade de intervenções bem-sucedidas.

De acordo com a discussão trazida pela OECD (2020), a tomada de decisão baseada em evidências apoia-se em pilares como disponibilidade de dados de qualidade, o que é uma condição essencial para compreensão adequada dos problemas públicos, a capacidade analítica institucional, mais relacionada a existência de competências técnicas para tratamento, análise e interpretação dos dados, e também a incorporação disso tudo no processo decisório, o que aqui depende de fatores mais organizacionais e políticos.

A abordagem também se relaciona com o fortalecimento do ciclo de políticas públicas, uma vez que a utilização de evidências pode ser percebida e incorporada nas etapas de diagnóstico, formulação e avaliação; o que contribui com o aprimoramento

do desempenho das políticas, com alternativas mais eficazes e eficientes, redução de incertezas e maior previsibilidade dos resultados (OECD, 2020).

No contexto brasileiro, a institucionalização da tomada de decisão baseada em evidências tem avançado a partir de iniciativas voltadas ao fortalecimento das capacidades estatais e à qualificação do ciclo de políticas públicas. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o uso sistemático de evidências contribui para aprimorar a qualidade das políticas ao subsidiar todas as etapas do ciclo, desde a identificação e delimitação do problema, passando pela formulação e implementação, até o monitoramento e a avaliação dos resultados, promovendo maior racionalidade e transparência na ação governamental (IPEA, 2018). Além disso, o IPEA ressalta que o fortalecimento dessa abordagem depende do desenvolvimento de capacidades institucionais, como a produção, integração e análise de dados, bem como da criação de arranjos organizacionais que incentivem o uso dessas informações no processo decisório. Nesse sentido, a adoção de práticas orientadas por evidências contribui para reduzir a dependência de decisões discricionárias e ampliar a capacidade do Estado de responder de forma mais assertiva e equitativa às demandas sociais, especialmente em contextos marcados por restrições orçamentárias e elevada complexidade territorial.

4.2 Cidades Inteligentes e Governança Digital

O conceito de *Smart Cities* (Cidades Inteligentes) vem evoluindo nas últimas décadas, deixando de ser compreendido apenas como a incorporação de tecnologias digitais no espaço urbano para assumir uma abordagem mais ampla, centrada na melhoria da qualidade de vida e na resolução de problemas públicos complexos. Conforme argumenta Anthony M. Townsend (2013), uma cidade só pode ser considerada verdadeiramente inteligente quando utiliza a tecnologia de forma estratégica para enfrentar desafios sociais, econômicos e ambientais, e não apenas como um fim em si mesma. Nessa perspectiva, a inteligência urbana está menos associada à infraestrutura tecnológica e mais à capacidade de integrar dados, atores e processos em prol de decisões mais qualificadas.

Complementarmente, autores como Rob Kitchin (2014) destacam que o diferencial das cidades inteligentes reside na produção e utilização intensiva de

dados (*data-driven urbanism*), que permitem compreender dinâmicas urbanas em tempo real e apoiar intervenções mais precisas. Nesse sentido, a cidade passa a ser entendida como um sistema complexo e dinâmico, no qual múltiplas dimensões, sociais, espaciais, econômicas e ambientais, interagem continuamente, exigindo abordagens integradas de gestão.

A governança digital emerge, nesse contexto, como um elemento estruturante das cidades inteligentes, ao propor a reorganização dos processos decisórios com base na integração de dados e no uso de tecnologias da informação. Um dos principais desafios para sua efetivação é a superação dos chamados “silos informacionais”, conceito já discutido por Phill Ensor (1988), que se refere à fragmentação organizacional e à dificuldade de compartilhamento de informações entre diferentes setores da administração pública. Essa fragmentação compromete a construção de uma visão sistêmica do território e limita a capacidade do Estado de atuar de forma coordenada.

A superação desses silos é fundamental para viabilizar uma governança orientada por dados, na qual diferentes bases de informação são integradas e analisadas de forma conjunta. Conforme apontam organismos internacionais como a OECD (2020), a integração de dados entre setores é condição essencial para o uso efetivo de evidências na formulação de políticas públicas, especialmente em contextos urbanos complexos.

Nesse cenário, a integração de dados territoriais permite que o gestor público compreenda a cidade como um organismo vivo, no qual diferentes sistemas urbanos estão interconectados. Quando a infraestrutura urbana, como pavimentação, iluminação e saneamento, é planejada sob o prisma da inteligência de dados, ela deixa de ser uma intervenção isolada de engenharia e passa a ser entendida como parte de um ecossistema mais amplo, com impactos diretos sobre saúde pública, mobilidade, segurança e bem-estar social (TOWNSEND, 2013).

Além disso, a governança digital também está associada à ampliação da transparência e da participação social, uma vez que o uso de dados estruturados e visualizações acessíveis possibilita maior controle social e engajamento da população nos processos decisórios. Governos que adotam estratégias digitais integradas tendem a apresentar maior capacidade de resposta às demandas da sociedade, além de promover maior

eficiência na prestação de serviços públicos. Dessa forma, a articulação entre cidades inteligentes e governança digital aponta para um modelo de gestão urbana mais integrado, responsivo e orientado por evidências, no qual a tecnologia atua como meio para qualificar a tomada de decisão e promover o desenvolvimento territorial de forma mais equitativa e sustentável.

4.3 Sistemas de Informação Geográfica (SIG) e a Plataforma ArcGIS

A dimensão espacial é um elemento estruturante na análise e na gestão de políticas públicas, uma vez que a maior parte dos fenômenos sociais, econômicos e ambientais manifesta-se de forma territorializada. Como destacam Paul Longley et al. (2013), geralmente as decisões governamentais possuem um componente geográfico, o que torna a análise espacial um recurso essencial para a compreensão dos problemas públicos. Nesse sentido, a geografia atua como um elo integrador entre dados de naturezas distintas, permitindo que informações heterogêneas sejam analisadas de forma articulada no território.

Os Sistemas de Informação Geográfica (SIG) emergem como ferramentas fundamentais nesse processo, ao possibilitar a coleta, o armazenamento, o tratamento e a análise de dados georreferenciados. Conforme apontam Michael Goodchild e colaboradores, os SIG permitem não apenas representar a realidade espacial, mas também explorar relações e padrões que não seriam perceptíveis em análises convencionais (GOODCHILD, 2007). A capacidade de sobreposição de camadas constitui um dos principais diferenciais desses sistemas, viabilizando o cruzamento de múltiplas variáveis, como vulnerabilidade social, infraestrutura urbana, riscos ambientais e acesso a serviços públicos, e permitindo uma leitura mais completa e sistêmica do território.

No âmbito das plataformas tecnológicas, o ArcGIS destaca-se como uma das principais soluções para implementação de inteligência geoespacial no setor público. Desenvolvido pela Esri, o ArcGIS oferece um ecossistema integrado que abrange desde o armazenamento e a gestão de dados geográficos até a realização de análises espaciais avançadas e a construção de visualizações interativas. Segundo a própria Esri (2023), a plataforma permite transformar dados em *insights* acionáveis por meio de ferramentas de

análise espacial, modelagem e visualização, facilitando a compreensão de padrões e tendências no território.

Além da capacidade analítica, o ArcGIS também se destaca pelo potencial de comunicação e suporte à tomada de decisão. A visualização cartográfica de informações complexas permite reduzir a abstração dos dados numéricos, tornando mais acessível a interpretação dos problemas e suas dinâmicas espaciais. Como ressaltam Longley et al. (2013), a cartografia digital desempenha papel fundamental ao traduzir dados em representações visuais que facilitam a identificação de padrões e a definição de estratégias de intervenção.

Outro aspecto relevante é a possibilidade de integração com painéis (*dashboards*) e sistemas de monitoramento em tempo real, o que amplia a capacidade de acompanhamento contínuo das políticas públicas. Essa funcionalidade está diretamente alinhada às abordagens de governança digital e tomada de decisão baseada em evidências, permitindo que gestores acompanhem indicadores territoriais, avaliem impactos e ajustem estratégias de forma dinâmica. Portanto, os SIG, aliados a plataformas como o ArcGIS, configuram-se como instrumentos centrais para a construção de uma inteligência territorial aplicada à gestão pública. Ao integrar dados, análises e visualizações em um ambiente único, essas ferramentas contribuem para qualificar o planejamento urbano, promover maior eficiência na alocação de recursos e fortalecer a governança orientada por evidências.

4.4 Equidade Social e o Direito à Cidade

O planejamento urbano não é uma atividade neutra, mas um processo profundamente influenciado por dinâmicas sociais, econômicas e políticas, cujas decisões impactam diretamente a distribuição de oportunidades no território. Como argumenta David Harvey (2014), a produção do espaço urbano está historicamente associada à lógica de acumulação de capital, o que tende a concentrar investimentos em áreas já valorizadas, reforçando desigualdades socioespaciais. Nessa perspectiva, a cidade não é apenas um espaço físico, mas um campo de disputas, no qual diferentes grupos sociais têm acessos desiguais aos benefícios da urbanização.

No contexto brasileiro, Milton Santos (2007) aprofunda essa discussão ao evidenciar a existência de um “espaço banido”, caracterizado por territórios

periféricos marcados pela ausência ou precariedade de infraestrutura e serviços públicos. Essas áreas, frequentemente invisibilizadas pelas dinâmicas tradicionais de planejamento, concentram populações em situação de maior vulnerabilidade e sofrem com a reprodução contínua de desigualdades, evidenciando a necessidade de políticas públicas que considerem as especificidades territoriais.

Nesse sentido, o conceito de direito à cidade, discutido por Henri Lefebvre (2001), ganha centralidade ao defender que todos os cidadãos devem ter acesso equitativo aos recursos, serviços e oportunidades urbanas. Trata-se não apenas do direito de usufruir da cidade, mas também de participar ativamente da sua produção e transformação, o que implica repensar os critérios de priorização de investimentos públicos. A incorporação da equidade social nos processos de planejamento urbano representa, portanto, um avanço fundamental na direção de uma governança mais justa. Nesse contexto, a introdução de metodologias analíticas e algoritmos de priorização orientados por dados permite mitigar distorções históricas na alocação de recursos. Ao invés de adotar exclusivamente critérios técnicos ou econômicos, como o Volume Diário Médio (VDM) de veículos, a inclusão de indicadores de vulnerabilidade social possibilita direcionar investimentos para territórios com maiores déficits estruturais e sociais.

Essa abordagem está alinhada às diretrizes de organismos internacionais como o UN-Habitat, que enfatiza que o desenvolvimento urbano sustentável depende da distribuição equitativa dos benefícios da urbanização, com especial atenção às populações marginalizadas (UN-HABITAT, 2022). A promoção da equidade territorial, nesse sentido, não se limita à ampliação da infraestrutura, mas envolve a garantia de acesso a serviços essenciais, mobilidade, segurança e condições dignas de vida.

Sendo assim, a integração entre inteligência de dados e critérios de equidade social permite reorientar o planejamento urbano, contribuindo para a construção de cidades mais inclusivas e justas. Ao tornar visíveis territórios historicamente negligenciados e incorporar a vulnerabilidade como variável central na tomada de decisão, a gestão pública avança no sentido de materializar o direito à cidade de forma concreta, fundamentada e orientada por evidências.

5. METODOLOGIA

A solução desenvolvida consiste na criação de uma metodologia padronizada para a construção de painéis de dados interativos. O cerne desta abordagem é o desenvolvimento de Índices de Priorização, que funcionam como algoritmos de suporte à decisão. A metodologia foi estruturada em três fases principais e interdependentes:

5.1 Coleta, Tratamento e Padronização dos Dados

Nesta etapa inicial, realiza-se um esforço de integração de dados provenientes de múltiplas fontes. O maior desafio está na limpeza e padronização desses dados, garantindo que todos tenham o georreferenciamento adequado para serem plotados no mapa de forma consistente. Esse processo envolveu:

- **Limpeza de Atributos:** Remoção de duplicidades e correção de grafias de nomes de bairros e ruas, remoção de espaços vazios dentro das células.
- **Georreferenciamento:** Atribuição de coordenadas geográficas a dados que constavam apenas em planilhas tabulares.
- **Topologia de Rede:** Garantia de que os segmentos de vias estivessem conectados logicamente no ambiente SIG para análises de proximidade, por meio da atribuição de um código identificador.

5.2 Aspectos para a Seleção de Critérios e Indicadores

A eficácia do Índice de Priorização depende diretamente da qualidade e da relevância das variáveis selecionadas. Para evitar que o modelo seja sobrecarregado com dados irrelevantes ou redundantes, a seleção de critérios deve ser orientada pelos seguintes aspectos fundamentais:

1. **Disponibilidade e Periodicidade dos Dados:** *O critério deve ser passível de atualização periódica. Priorizam-se dados de fontes oficiais (Censo IBGE, sistemas de faturamento, cadastros imobiliários) que possuam um fluxo de atualização estabelecido, garantindo que o painel não se torne obsoleto.*
2. **Representatividade Territorial (Georreferenciamento):** *Apenas indicadores que possam ser espacializados no território são elegíveis. Dados que existem apenas em formato agregado (ex: “média municipal”) não servem para a*

priorização de logradouros ou equipamentos específicos, pois não permitem a distinção entre áreas de alta e baixa criticidade.

3. **Sensibilidade ao Objeto da Intervenção:** O critério deve ter uma relação direta de causa e efeito com o problema que se deseja resolver.

Exemplo: Para pavimentação, o “fluxo de veículos” é um critério técnico sensível; para a Assistência Social, o “número de famílias em vulnerabilidade extrema” é o critério de maior sensibilidade.

4. **Independência dos Critérios (Evitar Dupla Contagem):** Deve-se evitar a utilização de dois indicadores que meçam o mesmo fenômeno. Por exemplo, utilizar “Renda Per Capita” e “Índice de Vulnerabilidade Social” simultaneamente pode superestimar o peso da pobreza no cálculo final, distorcendo o equilíbrio do índice.
5. **Auditabilidade e Objetividade:** Critérios subjetivos ou baseados em “percepções” devem ser evitados. O indicador deve ser incontestável do ponto de vista técnico, permitindo que qualquer órgão de controle chegue ao mesmo resultado ao replicar o cálculo.

5.3 Definição e validação de pesos e polaridades das variáveis

A definição de pesos e polaridades é uma etapa fundamental na construção dos Índices de priorização, pois orienta a forma pela qual as dimensões do fenômeno analisado são incorporadas aos modelos. Os pesos refletem a importância de cada variável no resultado final; já as polaridades indicam a direção do efeito esperado, ou seja, se o aumento do valor referente a um indicador eleva ou reduz a prioridade da intervenção.

A atribuição desses parâmetros é fundamentada em uma combinação de evidências empíricas, literatura científica e conhecimento técnico dos especialistas envolvidos. A literatura sobre planejamento urbano, desigualdade socioespacial e avaliação de políticas públicas oferece subsídios importantes para identificar quais fatores tendem a estar mais fortemente associados à necessidade de intervenção estatal, especialmente em contextos de vulnerabilidade. Dessa forma, variáveis relacionadas a condições socioeconômicas, acesso a serviços públicos e exposição a riscos territoriais tendem a receber maior peso, por refletirem

dimensões estruturais da desigualdade urbana amplamente documentadas na produção acadêmica.

As definições das polaridades dos componentes dos índices, por sua vez, baseiam-se na relação teórica e empírica entre o indicador e o objetivo da política analisada. Indicadores cuja elevação representa maior necessidade de intervenção — como maior densidade populacional vulnerável ou maior incidência de ocorrências — são tratados com polaridade positiva. Por outro lado, variáveis cujo aumento está associado a melhores condições urbanas — como maior proximidade a equipamentos públicos já existentes — podem assumir polaridade negativa, reduzindo a prioridade relativa da área no ranqueamento. Essa distinção é essencial para garantir coerência lógica ao modelo e evitar interpretações equivocadas dos resultados.

Além do embasamento teórico, o processo de definição de pesos e polaridades envolve validação técnica por meio de discussões intersetoriais, nas quais equipes com conhecimento sobre o território e sobre a política pública em questão contribuem para ajustar os parâmetros à realidade local. Esse processo colaborativo permite alinhar o modelo às especificidades do contexto analisado, ao mesmo tempo em que preserva sua consistência metodológica.

5.4 Análise de sensibilidade

A análise de sensibilidade é incorporada à metodologia de construção dos índices para avaliar a estabilidade deles frente às escolhas realizadas na etapa de modelagem, especialmente no que se refere à definição de pesos, polaridades e seleção de variáveis. Já que a construção dos índices por componentes envolve decisões metodológicas capazes de influenciar o resultado final, essa análise é importante porque permite verificar em que medida as posições nos *rankings* são robustas a diferentes especificações dos modelos.

Para isso, constroem-se cenários alternativos por meio da redistribuição dos pesos entre os critérios, mantendo-se constantes as polaridades previamente definidas. A partir desses cenários, compara-se o ranqueamento das unidades analisadas, com o objetivo de identificar eventuais alterações na posição relativa dos casos. Realiza-se também a seleção aleatória de algumas unidades para verificação mais detalhada. Nessas escolhas, procede-se uma análise de casos,

examinando os valores dos critérios, os dados subjacentes e a coerência do posicionamento obtido no *ranking*. Essa etapa permite confrontar os resultados do modelo com a realidade observada no território, contribuindo para identificar possíveis distorções, inconsistências ou efeitos indesejados decorrentes da parametrização adotada.

A consistência do índice é verificada quando as posições no ranqueamento se mantêm relativamente estáveis diante dessas variações. Por outro lado, mudanças expressivas indicam maior sensibilidade do modelo, o que pode indicar necessidade de revisão dos parâmetros adotados ou maior aprofundamento da teoria.

Além de qualificar tecnicamente o modelo, essa etapa reforça a transparência do processo, ao explicitar os efeitos das escolhas metodológicas sobre os resultados. Dessa forma, a análise de sensibilidade funciona como um mecanismo de validação interna, permitindo maior segurança na utilização do índice como instrumento de apoio à tomada de decisão.

5.5 Tratamento de dados ausentes

Considerando a integração de múltiplas bases de dados com diferentes níveis de cobertura e atualização, a presença de dados ausentes constitui uma característica inerente ao processo de construção dos Índices de Priorização. Desse modo, para preservar a integridade das informações disponíveis e diminuir os vieses relacionados aos valores faltantes, adota-se uma estratégia diferenciada de tratamento, a depender da natureza da variável e do significado substantivo da ausência de informação.

De forma geral, podem ser utilizadas duas abordagens a depender da natureza do dado ausente.

Em casos nos quais a ausência de dado pode ser interpretada como inexistência do fenômeno — por exemplo, ausência de registros de ocorrências, equipamentos ou atributos específicos — os valores faltantes são tratados como zero, assumindo-se que não há incidência ou presença daquele elemento na unidade analisada. Essa decisão é fundamentada na lógica do indicador e na forma como o dado é produzido pelos sistemas administrativos.

Entretanto, quando a ausência de informação decorre de falhas de cobertura ou inconsistência nos registros de dados, é preferível manter os valores como ausentes. Isso porque, caso contrário, poderia haver distorções no índice ao atribuir valores que não reflitam a realidade observada, como trocá-los pelo valor zero. Assim, esses dados são excluídos do cálculo específico do critério, sendo considerados apenas os indicadores com informação válida na composição da média ponderada.

Em resumo, essa distinção busca garantir maior coerência entre o tratamento estatístico e o significado empírico dos dados, evitando tanto a subestimação quanto a superestimação de determinadas áreas no ranqueamento final. Ao mesmo tempo, permite maior flexibilidade metodológica, adaptando o modelo às especificidades de cada base utilizada.

5.6 Construção do Índice de Priorização e Modelagem Matemática

A construção dos índices se baseia na combinação de critérios técnicos e sociais. Para que dados de naturezas distintas possam ser comparados, aplica-se um processo de normalização, segundo a seguinte equação:

$$\text{Valor Normalizado} = \frac{\text{Valor da variável para o item} - \text{Valor mínimo da variável}}{\text{Valor máximo da variável} - \text{Valor mínimo da variável}}$$

Valor Invertido = 1 - Valor normalizado Posteriormente, o grupo de trabalho atribui pesos e polaridades a cada critério:

Pesos: Refletem a importância relativa de cada critério (ex: critérios relacionados à vulnerabilidade social ou movimentação de áreas podem ter peso maior que critérios administrativos).

Polaridades: Definem se um valor alto aumenta ou diminui a prioridade (ex: maior proximidade de uma escola aumenta a prioridade de reforma de uma calçada — polaridade positiva).

Nos casos de polaridade negativa, o valor normalizado é ajustado por meio da subtração do seu complemento:

$$\text{Valor Invertido} = 1 - \text{Valor normalizado}$$

Após a normalização, os subíndices de áreas movimentadas e de fatores administrativos são calculados por meio de média ponderada. Como nem todos os itens possuem dados para todos os critérios, a média ponderada considera apenas os critérios válidos para cada observação.

$$\text{Sub Índice} = \frac{\sum_{i=1}^n p_i c_i}{\sum_{i=1}^n p_i}$$

Em que:

c_i = valor normalizado do critério i ;

p_i = peso atribuído ao critério i ;

n = número de critérios com dados disponíveis para o item.

Para o índice final, é calculada uma nova média ponderada atribuindo peso 6 para os subíndice de áreas movimentadas, e peso 4 para o subíndice de fatores administrativos, resultando na equação a seguir.

$$\text{Índice} = \frac{\text{Sub}_1 * 6 + \text{Sub}_2 * 4}{10}$$

Em que:

- Sub_1 = Valor do subíndice de áreas movimentadas;
- Sub_2 = Valor do subíndice de fatores administrativos;

5.7 Validação empírica

Para verificar em que medida os resultados confirmam as necessidades que são observadas no território, faz-se uma validação empírica dos Índices de Priorização, isto é uma confrontação sistemática entre o *ranking* produzido pelo modelo e evidências empíricas independentes. Essa etapa tem como objetivo avaliar a aderência do índice à realidade territorial, o que pode garantir que as áreas classificadas como prioritárias passem a corresponder, de fato, a contextos de maior necessidade de intervenção.

Para isso, comparam-se casos escolhidos aleatoriamente e em diferentes posições — incluindo tanto unidades bem posicionadas quanto casos intermediários — para uma análise mais detalhada. Nesses casos, examinam-se os valores dos indicadores específicos por visualizações espaciais ou descritivas, além de comparações com características territoriais, o que permite uma avaliação mais fina da coerência entre o resultado quantitativo e a realidade observada.

5.8 Desenvolvimento da Camada de Visualização no ArcGIS

A etapa final consiste na materialização desses cálculos em um ambiente visual amigável. Utilizando a plataforma ArcGIS, com a ferramenta Dashboards,

são criados painéis onde o gestor pode visualizar geoespacialmente as unidades ranqueadas. O painel é dinâmico, permitindo que o usuário aplique filtros (ex: Bairro, Comunidade de Interesse Social, Custo). Essa responsividade dos painéis minimiza a complexidade estatística e entrega ao gestor uma ferramenta pronta para a ação.

Além disso, o painel apresenta uma lista com as principais informações sobre as obras ou projetos ranqueados. Indicadores gerenciais, como a quantidade de obras por status e a estimativa de investimento necessário, são sintetizados em cartões informativos, facilitando a leitura rápida e o acompanhamento da situação geral das intervenções.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A implementação dos painéis geoespaciais gerou uma mudança profunda na cultura organizacional da gestão de infraestrutura do território. Os principais resultados observados podem ser categorizados em duas dimensões:

- *Eficiência e Otimização de Recursos*: A tomada de decisão passou a ser fundamentada em critérios objetivos e mensuráveis, o que facilitou a defesa do orçamento público perante os órgãos de controle e a sociedade civil.
- *Melhoria na Justiça Social*: A priorização de obras passou a considerar o cidadão como o centro da infraestrutura. Ao integrar a proximidade de equipamentos públicos (como escolas, praças e

hospitais) no cálculo da prioridade, a gestão possibilitou que as obras de pavimentação e drenagem, por exemplo, beneficiassem diretamente o acesso aos serviços essenciais.

Ao apresentar o ranqueamento de forma clara, o projeto permite que a governança urbana seja mais inteligente e equitativa, reduzindo a subjetividade e fortalecendo o modelo de gestão voltado para resultados.

6.1 Critérios para Replicação da Metodologia em Outros Setores

A robustez do modelo matemático e a flexibilidade da plataforma SIG permitem que esta metodologia seja replicada em diversas áreas da administração pública. A chave para a replicação bem-sucedida reside na **seleção de indicadores finalísticos** que reflitam as necessidades específicas de cada política pública.

Para projetos futuros, a escolha de critérios deve seguir a lógica de pesos e polaridades já testada, adaptando as variáveis conforme exemplificado abaixo:

- **No Setor de Educação:** A replicação pode focar na expansão da rede escolar ou reformas estruturais. Os critérios de priorização incluiriam o déficit de vagas por bairro (polaridade positiva para maior prioridade), a distância média percorrida pelo aluno até a unidade mais próxima e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da região. Áreas com menor IDEB e maior densidade populacional infantil receberiam pesos maiores para garantir que o investimento em infraestrutura escolar combata a desigualdade educacional.
- **No Setor de Assistência Social:** A metodologia pode ser aplicada para a instalação de novos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) ou Centros Pop. Os critérios fundamentais seriam a densidade de famílias inscritas no Cadastro Único (CadÚnico), a incidência de violações de direitos territoriais e a distância em relação a eixos de transporte público.

6.2 Desafios de Articulação e Institucionalização Normativa

A eficácia dos painéis geoespaciais como ferramentas de transformação depende de sua integração aos ritos formais de planejamento do município. Durante a implementação, observou-se que a existência do dado técnico, por si só, não anula pressões políticas históricas, mas as qualifica. Para que a metodologia influencie efetivamente o orçamento, os seguintes desafios devem ser superados:

Institucionalização via Decreto ou Instrução Normativa: Para evitar que o uso dos painéis seja uma iniciativa isolada de uma gestão, é necessária a criação de normativas que estabeleçam o Índice de Priorização como critério obrigatório para a abertura de novos processos de licitação de obras. Isso garante que o corpo técnico tenha amparo legal para validar ou questionar pedidos que não estejam alinhados ao ranqueamento.

- **Articulação entre Secretarias (Governança Transversal):** Um dos maiores desafios é a convergência de agendas. Por exemplo, a Secretaria de Infraestrutura pode priorizar uma via pelo seu estado de conservação (critério técnico), enquanto a Secretaria de Saúde a prioriza pelo acesso a uma nova UBS (critério social). A articulação política deve focar na atuação de um Comitê de Governança de Dados, onde as pastas pactuam os pesos do algoritmo anualmente.
- **Alinhamento com o PPA e a LOA:** A metodologia deve estar conectada aos instrumentos de planejamento orçamentário (Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual). Os painéis servem como a “memória técnica” que justifica a previsão orçamentária, permitindo que o Legislativo e os órgãos de controle (como o Tribunal de Contas) auditem a escolha dos investimentos baseando-se em evidências geográficas e não apenas em emendas parlamentares.
- **Capacitação e Mudança de Cultura:** A resistência interna é um desafio comum. Gestores habituados ao modelo de “atendimento por demanda” podem ver o algoritmo como um limitador de sua autonomia. A articulação política deve enfatizar que o painel é um suporte à decisão, e não um substituto da liderança, oferecendo ao gestor o “escudo técnico” necessário para negar pedidos infundados e priorizar o que gera maior impacto social.

7. CONCLUSÃO

A metodologia de painéis geoespaciais provou ser uma ferramenta disruptiva para a administração pública. Ao avançar de informações fragmentadas para decisões estratégicas, baseadas no cruzamento de dados, o município não apenas otimizou a aplicação de recursos, mas também fortaleceu a transparência e a justiça social no planejamento de obras de infraestrutura. A escalabilidade dessa metodologia permite que outros setores da gestão pública adotem critérios semelhantes, promovendo uma cultura organizacional

orientada a dados que é essencial para o desenvolvimento de cidades mais resilientes, inclusivas e inteligentes.

Embora os resultados tenham sido promissores, reconhecem-se limitações relativas à qualidade dos dados legados, que muitas vezes exigem limpeza manual extensiva. Além disso, a tecnologia não substitui a sensibilidade política, mas serve para apoiá-la, proporcionando melhores decisões para a vida dos cidadãos.

Nesse sentido, a metodologia aplicada aos índices de priorização dialoga diretamente com os princípios clássicos relacionados à inferência científica, principalmente no que tange à descrição de dados. Isso porque ela não se limita somente à organização de dados observados, mas envolve um processo sistemático de seleção, estruturação e inferência sobre a realidade (King et al., 1994). Ao organizar diferentes

dimensões do território em indicadores comparáveis, a metodologia opera como um instrumento de inferência descritiva, permitindo registrar a realidade e interpretá-la de forma sistemática e orientada à tomada de decisão.

Adicionalmente, a utilização dos Índices de Priorização abre caminho para o fortalecimento de agendas de avaliação de impacto. Ao organizar o território com base em critérios objetivos e mensuráveis, a metodologia contribui para a identificação de grupos de comparação e para o acompanhamento de intervenções ao longo do tempo. Isso possibilita que políticas públicas sejam melhor direcionadas, bem como avaliadas quanto à sua efetividade, permitindo verificar se as áreas priorizadas apresentam, de fato, melhorias nos indicadores associados às intervenções realizadas (Gertler et al., 2011).

8. Referências

1. ASSAD, L. Gestão Pública e Tomada de Decisão Baseada em Evidências. Editora FGV, 2021.
2. ENSOR, P. S. The functional silo syndrome. *Target*, v. 4, n. 3, p. 12–16, 1988.
3. EUROPEAN COMMISSION. *Evidence-based policy making*. Brussels: European Commission, 2023.
4. ESRI. *What is GIS?* Redlands: Esri, 2023.
5. GERTLER, P., MARTINEZ, S., PREMAND, P., RAWLINGS, L., VERMEERSCH, C. Impact evaluation in practice. The World Bank. Disponível em <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/823791468325239704/pdf/Impact-evaluation-in-practice.pdf>>. Acesso em 25 de março de 2026.
6. HARVEY, D. Cidades Rebeldes: Do direito à cidade à revolução urbana. Tradução Jeferson
7. Camargo. São Paulo: Martins Fontes, Selo Martins. 2014.
8. IPEA. Uso de evidências em políticas públicas: experiências, desafios e perspectivas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.
9. KING, G., KEOHANE, O., VERBA, S. *Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.
10. KITCHIN, R. *The Data Revolution: Big Data, Open Data, Data Infrastructures and Their Consequences*. London: SAGE, 2014.
11. LONGLEY, P. A., GOODCHILD, M. F., MAGUIRE, D. J., RHIND, D. W. *Sistemas e Ciência da Informação Geográfica*. Bookman, 2013.
12. OECD. *Strengthening National Evidence-Informed Policymaking Ecosystems*. Paris: OECD Publishing, 2020.
13. TOWNSEND, A. M. *Smart Cities: Big Data, Civic Hackers, and the Quest for a New Utopia*. W. W. Norton & Company, 2013.
14. MARICATO, E. *O Impasse da Política Urbana no Brasil*. Vozes, 2011.
15. UN-HABITAT. *Data for Better Cities: Strategic Guidance on Data and Digital Transformation*. 2022.
16. TSIDULKO, J. O que são silos de dados? Por que são problemáticos? Oracle, 30 jan. 2024. Disponível em: <https://www.oracle.com/br/database/data-silos/>. Acesso em: 11 mar. 2026.

Desafios da *accountability* e difusão técnica: Avaliando o alcance e a percepção do SiMAPP

- **Amanda Lovatti Coelho Koffer**

Instituto Jones dos Santos Neves, Brasil

E-mail: amanda.koffer@ijsn.es.gov.br

- **Katia Cesconeto de Paula**

Instituto Jones dos Santos Neves, Brasil

E-mail: katia.cesconeto@ijsn.es.gov.br

- **Pablo Silva Lira**

Instituto Jones dos Santos Neves, Brasil

E-mail: pablo.lira@ijsn.es.gov.br

- **Tayne Eduarda Miranda de Oliveira**

Instituto Jones dos Santos Neves, Brasil

E-mail: tmiranda.ijsn@gmail.com

Resumo

O presente artigo investiga a difusão da cultura de Monitoramento e Avaliação (M&A) promovida pelo Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Espírito Santo (SiMAPP), pioneiro no Brasil por sua institucionalização por meio de lei estadual. O objetivo central é analisar os resultados e as estratégias de transparência ativa da sistemática diante de seus principais atores interessados. Fundamentado nos conceitos de *accountability* e em critérios como os de relevância, eficiência e coerência da OCDE, o estudo adota uma abordagem mista, combinando uma pesquisa de percepção com dados de acesso ao portal oficial da sistemática. Os resultados demonstram um engajamento técnico expressivo, evidenciado pela elevada procura por guias de avaliação e ferramentas operacionais, o que valida a função do sistema como indutor da disseminação da cultura avaliativa. Entretanto, identifica-se uma percepção de valor da sistemática segmentada entre os públicos: a leitura do setor público sobre o sistema prioriza a governança; a academia, o conhecimento técnico; e a sociedade civil, o controle social. Conclui-se que, apesar dos avanços e aprimoramentos implementados pelo SiMAPP ao longo dos anos, ainda persiste uma lacuna entre a robustez técnica e o alcance social da ferramenta. Superar esse desafio requer uma comunicação proativa e segmentada, capaz de consolidar o sistema como um ativo democrático para subsidiar, de forma efetiva e transparente, o aprimoramento das políticas públicas.

Palavras-chave: Monitoramento e Avaliação; Políticas Públicas; Transparência Ativa; *Accountability*; SiMAPP.

1. INTRODUÇÃO

As ações de monitoramento e avaliação (M&A) constituem ferramentas estratégicas indispensáveis para o planejamento e a gestão de políticas públicas, uma vez que fornecem subsídios à tomada de decisão fundamentados em rigor científico. A sistematização dessas ações exige uma estrutura organizada para medir o desempenho governamental e, sobretudo,

para assegurar a comunicação efetiva dos resultados aos executores e beneficiários das políticas. Quando integrada às estruturas governamentais, as práticas avaliativas produzem evidências qualificadas que auxiliam na tomada de decisão, melhorando a eficácia de intervenções e promovendo a transparência ativa, ao permitir que a sociedade tenha acesso às informações sobre as ações do Estado (Vaitsman

& Paes-Souza, 2009). Assim, um sistema que institucionaliza as práticas de M&A atua como vetor para o aprimoramento da transparência e o fortalecimento da prestação de contas (*accountability*) perante a sociedade.

A definição de *accountability* compreende as dimensões de responsabilidade, controle, transparência e prestação de contas, embora não possua um conceito único e preciso na literatura (Reis et al., 2023). Entretanto, entende-se que o termo envolve a capacidade de tornar os processos e conclusões da gestão pública públicos e verificáveis por atores externos, como a sociedade civil e outras partes interessadas, fortalecendo o regime democrático (Ceneviva & Farah, 2012).

Desse modo, ao passo que as ferramentas de M&A contribuem para gerar informações objetivas sobre as políticas públicas em avaliação, entende-se que também são fundamentais para subsidiar a prestação de contas das ações do Estado, a partir da verificação do desempenho das intervenções planejadas e/ou executadas, de modo a reduzir assimetrias informacionais. Isso permite que não somente os técnicos ou tomadores de decisão, mas que também a sociedade acompanhe a atuação governamental e exerça o controle social, além de justificar o investimento de recursos – não somente materiais e/ou financeiros – ao evidenciar os resultados reais das ações. Adicionalmente, tais práticas convertem-se em recursos de aprendizado organizacional, cumprindo as diretrizes de controle público e transparência ativa (OCDE, 2021).

A *accountability* plena exige, no entanto, a incorporação de regras e procedimentos que garantam a fiscalização efetiva e a capacidade de sanção dos atos públicos. Nesse sentido, a transparência torna-se uma condição necessária, porém insuficiente. Mais do que apenas publicizar, o desafio primordial da gestão pública reside em engajar os atores que acessam a informação, garantindo que esta seja por eles apropriada (Ceneviva & Farah, 2012).

Diante desse cenário, o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SiMAPP) estabelece-se como o primeiro sistema de M&A institucionalizado por lei no Brasil, integrando processos com a participação de diversos agentes estratégicos à gestão estadual (De Paula et al., 2025). O Sistema propõe-se a estudar políticas estratégicas visando

subsidiar seu aprimoramento por meio da geração de evidências confiáveis e verificáveis.

O SiMAPP foi criado pela Lei Estadual nº 10.744/2017, que garantiu uma base normativa sólida para que a avaliação deixasse de ser uma iniciativa pontual e se tornasse uma estrutura sistêmica e perene no âmbito estadual, envolvendo diversos atores e processos de maneira coerente com a realidade institucional local (De Paula et al., 2025). Sua institucionalização prevê como objetivos centrais: (i) a institucionalização do M&A, estabelecendo-o de forma coordenada e articulada com o ciclo orçamentário e de gestão governamental; (ii) o aprimoramento de políticas públicas; e (iii) a melhoria da qualidade do gasto público, ao fornecer informações para a melhoria de programas, projetos e ações (Espírito Santo, 2017). A transparência, nesse contexto, estabelece-se como um princípio norteador da sistemática (De Paula et al., 2025), para garantir que as práticas de M&A deixem de ser um exercício burocrático interno e se torne um ativo democrático e a serviço de gestores, pesquisadores e da sociedade como um todo.

É relevante reconhecer que o alinhamento de seus procedimentos e a estruturação de sua governança, de forma horizontal e republicana (De Paula et al., 2025), incorporam ações e, sobretudo, atores-chave vinculados ao planejamento e à gestão de políticas públicas, os quais devem estar engajados e comprometidos com os objetivos estabelecidos em lei (Figura 1).

FIGURA 1 – Estrutura de governança do SiMAPP e alinhamento estratégico.



Fonte: IJSN, 2026

A governança do SiMAPP é organizada em três níveis principais: estratégico, tático e operacional. No nível estratégico, a Comissão de Análise Estratégica – composta pelos secretários de Estado da Economia e Planejamento (SEP), Governo (SEG), Desenvolvimento (SEDES), Educação (SEDU), Saúde (SESA) e Gestão e Recursos Humanos (SEGER) – é responsável pela seleção anual das políticas que serão monitoradas ou avaliadas. No nível tático, o Núcleo de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas (NuMA), coordenado pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), composto por representantes da SEP, SEGER, Escola de Serviço Público (ESESP) e Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação (FAPES), atua na coordenação e execução das atividades técnicas. Já no nível operacional, as evidências são produzidas no Centro de M&A, vinculado ao IJSN. Todo o ciclo avaliativo, a cada ano, é validado pelo Governador, que aprova o Plano Estadual de M&A, e concluído com a elaboração de planos de trabalho pelos órgãos finalísticos, a partir das evidências geradas durante os processos avaliativos.

As principais lacunas identificadas na criação do SiMAPP referem-se à identificação da ausência de uma estrutura que integrasse as evidências geradas em pesquisas pontuais aos ciclos de planejamento, gestão

e orçamento (De Paula et al., 2025). Os autores indicam que, embora houvesse no cenário institucional do Espírito Santo práticas de M&A em desenvolvimento desde 2010, os gestores públicos encontravam dificuldades para assimilar o conhecimento produzido e integrá-los à dinâmica cotidiana do planejamento e gestão públicos, impedindo a realização de debates internos necessários para o aprimoramento das políticas a partir das evidências geradas. Nesse sentido, a estrutura institucionalizada do SiMAPP contribuiu decisivamente para fundamentar princípios de uma “boa gestão”, conforme indica Jannuzzi (2014).

Entretanto, importa mencionar que não somente no contexto de sua criação, ao longo de sua trajetória, o SiMAPP desenvolveu uma estrutura crescentemente imbricada com a atuação dos gestores e de suas respectivas equipes técnicas, produzindo informações por meio de pesquisas e desenvolvendo estratégias para a disseminação da cultura avaliativa. Diante disso, este artigo objetiva explicitar os resultados gerados pelo SiMAPP e analisar suas estratégias de compartilhamento e difusão junto ao seu público-alvo, discutindo os desafios enfrentados para assegurar a transparência ativa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A avaliação de políticas públicas é compreendida como um conjunto de procedimentos técnicos voltados à produção de informação e conhecimento que subsidiam a “política em ação” (Jannuzzi, 2014). Segundo o autor, a avaliação visa garantir o cumprimento de metas pertinentes à transformação social e à relação custo-benefício, gerando evidências para o aperfeiçoamento de programas e para a prestação de contas à sociedade e aos seus financiadores. É, ainda, definida como a determinação sistemática e objetiva do valor de uma intervenção específica, abrangendo desde a fase de planejamento até a implementação e os resultados alcançados (Lacerda; Lima; Portela, 2025).

Etimologicamente, o ato de avaliar está diretamente relacionado à atribuição de valor a algo, o que na gestão pública, permite conhecer a viabilidade de projetos e mensurar seus impactos reais frente a referenciais pré-definidos (Carneiro, 2013). Sob perspectiva técnica e aplicada, a avaliação garante a interdisciplinaridade de ações para produção de informação e conhecimento, com o objetivo de produzir evidências que contribuam para o aperfeiçoamento de intervenções (Lacerda; Lima; Portela, 2025).

Em contexto internacional, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estabelece que a avaliação deve pautar-se por critérios explícitos de relevância, coerência, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade. A relevância examina a adequação do desenho da intervenção às necessidades dos beneficiários e às prioridades políticas; enquanto a coerência analisa como diferentes políticas e intervenções se apoiam ou se neutralizam mutuamente; a eficácia verifica se a intervenção está alcançando seus objetivos e resultados esperados; a eficiência busca compreender quão bem os recursos estão sendo utilizados; o impacto examina em níveis mais amplos as mudanças/transformações geradas pela intervenção; e, por fim, a sustentabilidade questiona a durabilidade dos benefícios gerados e o aspecto de continuidade dos resultados (OCDE, 2021).

Ainda nesse sentido, enfatiza-se que as práticas avaliativas devem gerar evidências concretas para subsidiar a gestão sem que, no entanto, os achados sejam interpretados sob uma perspectiva punitiva, o que poderia levar gestores a ocultar resultados negativos (CONEVAL, 2021). No âmbito da transparência, entende-se que esta representa a capacidade de os

processos serem integralmente escrutinados, exigindo que os sistemas de M&A sigam padrões de qualidade, independência e imparcialidade (GEI, s.d.). A transparência ativa, materializada na divulgação proativa de dados, permite que a sociedade civil, a academia e a própria gestão pública exerçam o controle social, transformando a complexidade técnica em conhecimento acessível e útil ao cidadão.

Reis et al. (2023) contribuem com a ideia de que o controle social é um dos atributos fundamentais da *accountability*, inserindo-o em um quadro mais amplo de responsabilidade pública. Isso confere força e qualidade às entregas do Estado e à forma como são recebidas pela sociedade. Os autores argumentam que ambos os conceitos compartilham a mesma base democrática, essencial para a participação. Segundo eles, essa prática depende diretamente da organização e consciência dos cidadãos, existindo uma relação proporcional entre o nível de conhecimento e organização dos atores e a qualidade da “vigilância”, que auxilia na cobrança e responsabilização dos órgãos públicos e seus gestores.

Dos critérios definidos pela OCDE (2021), compreende-se que relevância, eficiência e coerência são os que mais se relacionam diretamente com essa perspectiva, do ponto de vista pragmático, ao fornecerem bases técnicas para sua efetivação: a eficiência fundamenta a prestação de contas, enquanto a coerência promove a responsabilidade compartilhada. A eficiência busca responder à questão “*quão bem os recursos estão sendo utilizados?*”, abrangendo a alocação de recursos humanos e financeiros, a gestão de riscos e a otimização de processos (OCDE, 2021). Os critérios de relevância e coerência, por sua vez, questionam “*a intervenção atende ao problema que pretende enfrentar?*” e “*quão bem a intervenção se ajusta à realidade institucional?*”, analisando como a política avaliada se insere na estrutura estatal, de que forma pode ser aprimorada com base em indicadores consistentes e como se articula com outras ações desenvolvidas pelo Estado (OCDE, 2021). Considera-se que ambos os critérios fundamentam a operacionalização das metodologias de M&A, gerando resultados relevantes para a compreensão das ações públicas, sem prejuízo da contribuição dos demais critérios para esse processo.

É importante, no entanto, distinguir a avaliação do controle/auditoria em seu sentido punitivo. Tal

perspectiva é considerada contraproducente para a ação pública, pois pode levar à omissão de achados negativos, constituindo uma barreira ao aperfeiçoamento das intervenções (Goldman & Pabari, 2021). Enquanto o controle foca na fiscalização e na legalidade dos atos, a avaliação objetiva gerar conhecimento (Carneiro, 2013). Carneiro (2013) ressalta que a avaliação permite refletir sobre os meios de execução, contribuindo para o desempenho das políticas e servindo como subsídio estratégico para a tomada de decisão. Essa diferenciação fortalece a precisão da informação e a eficácia da comunicação, segmentando o conteúdo de forma adequada ao público-alvo. Dessa forma, a legitimidade desse conhecimento depende de que o próprio ato de avaliar seja pautado pela transparência e pela fidedignidade dos métodos empregados.

Durante as práticas avaliativas em sistemas de M&A, o conceito de “*accountability* da avaliação” (GEI, s.d.) associa-se à melhoria da qualidade informativa. Garante-se que o próprio processo seja conduzido de forma transparente e independente, construindo uma relação de confiança entre avaliadores e avaliados. Esse conceito estabelece que métodos, dados e critérios devem ser nítidos o suficiente para que diversos atores se apropriem da informação. A aproximação entre avaliadores e executores aumenta a participação ativa dos gestores na produção do conhecimento, disseminando a cultura avaliativa interna (GEI, s.d.).

A adoção dos critérios da OCDE (2021) pelo SiMAPP não representa apenas uma adesão formal a padrões internacionais, mas uma escolha estratégica para garantir a comparabilidade e a robustez das evidências geradas. O critério de Relevância, por exemplo, exige que a equipe de avaliação questione se os objetivos da política pública ainda são válidos diante das mudanças sociais e se o desenho da intervenção é o mais adequado para os beneficiários reais. Já a Coerência permite uma visão mais abrangente da integração entre as ações públicas, analisando como o SiMAPP se integra a outros sistemas de controle e planejamento do Estado e como as políticas públicas estão inter-relacionadas entre si, evitando a duplicidade de esforços e garantindo que as recomendações de uma avaliação não entrem em conflito com metas e procedimentos que podem estar sendo desenvolvidos por outras pastas.

É imperativo reforçar, também, conforme a perspectiva de Carneiro (2013), que a avaliação se distingue

do controle e da auditoria tradicional por seu caráter eminentemente formativo. Enquanto o controle foca na conformidade legal e possui, muitas vezes, um viés punitivo que pode inibir a inovação, a avaliação proposta pelo SiMAPP busca gerar aprendizado organizacional. Esse “espaço seguro” para o erro e para o ajuste de rota é o que permite aos gestores internalizarem as críticas técnicas como oportunidades de melhoria, e não como ameaças à sua gestão.

Nesse sentido, a experiência do Espírito Santo com o SiMAPP demonstra que a presença constante do órgão avaliado durante o ciclo de avaliação ajuda a elucidar pontos complexos e a internalizar achados antes mesmo do relatório final (De Paula et al., 2025). Desde 2021, com a criação dos Grupos Executivos de Trabalho (Instrução de Serviço nº 38/2021), o SiMAPP assegurou o envolvimento de técnicos, tornando a governança menos enrijecida e aprimorando a execução das pesquisas e a comunicação das ações desenvolvidas. Em suma, essa base conceitual fundamenta a compreensão de que a transparência ativa não é apenas um dever normativo, mas uma estratégia de engajamento que permite transformar evidências técnicas em ferramentas de transformação social, conforme será analisado nas seções subsequentes deste artigo.

3. METODOLOGIA

O presente artigo emprega uma abordagem mista, combinando revisão bibliográfica e documental com uma análise quanti-qualitativa de dados primários. A revisão documental concentrou-se na estrutura de governança do SiMAPP e nos marcos teóricos de prestação de contas e transparência, abrangendo atos normativos, páginas e portais vinculados à sistemática, disponíveis em meio eletrônico.

A base empírica consiste na análise de uma pesquisa de percepção que envolveu 108 participantes, distribuídos em três segmentos: Setor Público, Academia e Sociedade Civil. O levantamento foi realizado com o público do II Seminário Nacional de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, em outubro de 2025, por meio de formulário online disponibilizado durante o evento. Ressalta-se que o seminário foi aberto ao público e reuniu especialistas com o propósito de compartilhar experiências sobre a utilização de evidências na gestão pública e disseminar a cultura de M&A (IJSN, 2026). Os respondentes representaram

órgãos públicos, instituições de pesquisa, órgãos de controle e a sociedade civil, promovendo um relevante intercâmbio de saberes.

O instrumento de coleta de dados foi estruturado em seis questões, organizadas em três dimensões de análise: (i) perfil e familiaridade, relacionada à identificação do setor de atuação dos respondentes e o nível de conhecimento prévio sobre o SiMAPP; (ii) acesso e transparência, relacionado à frequência de contato com as informações de M&A e a percepção sobre a nitidez e inteligibilidade dos resultados divulgados; e (iii) utilidade e canais de difusão, relacionado à identificação da principal contribuição do Sistema e o mapeamento das plataformas preferenciais para a visualização das informações. O formulário utilizou uma lógica de filtragem para garantir a pertinência das respostas, além de escalas de percepção e questões de múltipla escolha, permitindo uma análise estatística descritiva, combinada à interpretação qualitativa das expectativas das partes interessadas.

A análise buscou compreender o compartilhamento de dados e resultados, relacionando os produtos estratégicos do Sistema com a percepção de valor de cada grupo. O cruzamento desses dados com os indicadores de acesso aos produtos do SiMAPP permitiu realizar uma avaliação preliminar da eficácia de sua comunicação e da difusão da cultura de M&A.

A abordagem metodológica quali-quantitativa é validada pelas contribuições de Jannuzzi (2014; 2019). O autor argumenta que não existe um “padrão-ouro” absoluto em pesquisas; contudo, a triangulação de métodos e sujeitos garante a robustez necessária para uma compreensão consistente das ações desenvolvidas pela sistemática, ainda que sob uma perspectiva pontual.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O fortalecimento do campo de M&A no Brasil está intrinsecamente ligado à profissionalização da gestão pública, exigindo que as informações produzidas sejam consistentes, sistemáticas e replicáveis (JANNUZZI, 2014). O SiMAPP atende a essa premissa ao operacionalizar um conjunto diversificado de instrumentos que sustentam a chamada “boa gestão”. A principal ferramenta de suporte técnico desenvolvida pelo sistema é o Guia para Avaliar Políticas Públicas, estruturado em quatro volumes que abrangem o ciclo de vida das intervenções, desde a avaliação ex ante e

o monitoramento contínuo até a análise executiva e a avaliação ex post. Além desse guia, o sistema disponibiliza ferramentas operacionais, como modelos lógicos e planos de monitoramento, que auxiliam os gestores na sistematização de metas e na mitigação de fragilidades metodológicas.

No que tange à transparência ativa, os Relatórios Anuais de M&A consolidam-se como o principal instrumento de *accountability*. Esses documentos dão publicidade aos resultados dos Planos Estaduais de Monitoramento e Avaliação e às ações de fomento à cultura avaliativa (De Paula et al., 2025). O expressivo volume de acessos e downloads desses materiais valida a função do sistema como fonte primária de informação para o governo, a academia e a sociedade civil. Até o momento da coleta de informações, registraram-se mais de 1.600 downloads e acessos combinados ao Guia de Avaliação e aos templates de Modelo Lógico e de Planos de Monitoramento, além de centenas de acessos aos relatórios anuais, especialmente no que se refere às publicações posteriores a 2023 (IJSN, 2025).

No que concerne à difusão do aprendizado organizacional, compreende-se que um dos sucessos da institucionalização do SiMAPP pode ser atribuído à sua estrutura de governança multinível, que conecta a decisão política ao rigor técnico. Um elemento central desse arranjo são os Grupos Executivos de Trabalho (GETs). Diferente de modelos puramente burocráticos, os GETs garantem que técnicos de diversos níveis hierárquicos – e não apenas os representantes máximos das instituições – participem ativamente do acompanhamento das políticas avaliadas. Esse arranjo promove um fluxo informativo constante e diálogos abertos que permitem o aprimoramento do próprio processo de pesquisa periodicamente. A dinâmica desses grupos permite que o conhecimento flua em duas vias: os avaliadores fornecem rigor metodológico, enquanto os técnicos das secretarias fornecem o “conhecimento tácito” sobre as dificuldades de implementação. Essa validação constante pelo campo operacional garante que as recomendações finais geradas pelas pesquisas de M&A sejam factíveis.

De acordo com informações apresentadas pelo IJSN, essa dinâmica tem expandido significativamente o alcance do SiMAPP entre as secretarias estaduais e órgãos gestores. A experiência adquirida nesses grupos permite que os avaliadores obtenham

o respaldo do campo operacional, identificando com precisão gargalos, potencialidades e viabilidades de recomendações, o que torna os achados das avaliações muito mais aderentes à realidade prática das políticas públicas.

Entretanto, além do que apresentam as análises sobre os documentos e a estrutura da sistemática, a base empírica da pesquisa, composta por 108 respondentes, revelou nuances importantes sobre a eficácia da comunicação. O engajamento mostrou-se heterogêneo: enquanto a academia apresentou o maior nível de utilização ativa (cerca de 50% dos respondentes), o setor público demonstrou uma familiaridade dispersa, com quase metade dos respondentes possuindo apenas uma noção geral sobre a ferramenta. Identificou-se um hiato na frequência de exposição à informação, uma vez que a maioria dos atores do setor público relatou encontrar dados sobre o SiMAPP apenas de forma esporádica. No entanto, paradoxalmente, a percepção de nitidez das informações é elevada em todos os grupos, sugerindo que o obstáculo não reside na inteligibilidade do conteúdo, mas na proatividade de sua difusão.

A utilidade do sistema é percebida de forma segmentada, o que evoca o critério de relevância da OCDE (2021): a eficácia da entrega depende da adequação do formato às necessidades de cada parte interessada. A pesquisa identificou que cada setor projeta uma utilidade específica no SiMAPP, embora todos concordem que ele contribui para a eficiência da gestão e a transparência. O setor público enxerga o sistema como ferramenta de governança e eficiência interna; a academia o valoriza primordialmente como uma fonte de dados e conhecimento técnico; enquanto a sociedade civil vê a sistemática como um instrumento de cidadania ativa e controle social.

Complementarmente, o estudo mapeou as plataformas preferenciais para o consumo dessa informação, revelando que o setor público privilegia os portais oficiais do governo (41 menções) e as redes sociais (39 menções). Já a academia demonstra forte predileção por relatórios detalhados e pelo site institucional do IJSN, enquanto a sociedade civil valoriza o contato direto em workshops, eventos presenciais e redes sociais. O mapeamento desses canais fornece subsídios práticos para a proposição de novas estratégias de comunicação, indicando que a eficácia da transparência ativa reside na capacidade de transitar

entre o rigor técnico exigido pela academia e a agilidade comunicativa demandada pelos demais setores.

A análise desses dados revela que, embora o SiMAPP possua uma base normativa sólida e produtos de alta qualidade, persiste o desafio de transformar a transparência em engajamento efetivo. Como apontam Ceneviva e Farah (2012), a transparência é condição necessária, mas insuficiente para a *accountability* se os atores não se apropriarem da informação. Nesse sentido, é imperativo que o sistema busque novas estratégias de disseminação que mobilizem os receptores a não apenas acessarem, mas se apropriarem dos achados, utilizando-os como ferramentas de transformação.

Assim, revela-se um paradoxo: embora a informação produzida pelo SiMAPP seja considerada nítida e inteligível, o acesso por parte do setor público ainda é esporádico. Esse cenário aponta para a necessidade de fortalecer a cultura avaliativa e, assim, transitar de uma transparência passiva – onde o dado está disponível, mas exige esforço do usuário para ser encontrado – para uma transparência ativa e dialógica.

A resposta do sistema a esse desafio pode ser observada nos dois ciclos avaliativos mais recentes, nos quais o SiMAPP tem promovido um movimento orientado à qualificação estética e funcional de suas peças comunicativas. Essa evolução é evidenciada na transição dos relatórios anuais e finais, que deixaram de ser documentos rígidos para se tornarem peças “humanizadas” (Figura 2). Anteriormente, tais documentos concentravam-se em informações densas e complexas que, embora tecnicamente precisas, dificultavam a apropriação dos resultados por atores não especialistas.

FIGURA 2 – Comparação entre a aparência e estrutura dos Relatórios Anuais de M&A antigos (2018–2023) – imagem superior – com os novos relatórios (2024–2025) – imagem inferior.



Fonte: Elaborado pelos autores.

A nova diretriz de comunicação busca simplificar a linguagem e diversificar os formatos de apresentação, utilizando redes sociais, eventos presenciais e reuniões estratégicas para fomentar a cultura de M&A. Ao simplificar a linguagem sem perder o rigor, o SiMAPP reduz a “barreira de entrada” para o cidadão comum, transformando o que era um documento técnico em um instrumento real de controle social e cidadania ativa. Esse esforço visa garantir que o SiMAPP não seja percebido apenas como um executor de pesquisas,

mas como um indutor de conhecimento capaz de sensibilizar gestores e cidadãos dentro e fora do estado do Espírito Santo.

Em última análise, a convergência entre os dados empíricos e o arcabouço teórico reforça que o SiMAPP caminha para a consolidação de uma *accountability* plena, como preconizado por Farenzini e Farah (2012). Ao equilibrar o rigor metodológico defendido por Jannuzzi (2014) com a necessidade de transparência dialógica e participação ativa dos técnicos nos GETs,

o sistema operacionaliza os critérios de relevância e coerência da OCDE (2021). A evolução das estratégias de comunicação e a busca pela apropriação da informação por parte dos atores interessados evidenciam que a transparência, no contexto do Espírito Santo, deixa de ser um mero dever normativo para se tornar um ativo estratégico. Assim, a integração entre a qualidade técnica da GEI (s.d.) e a sensibilidade comunicativa dos novos ciclos avaliativos posiciona o SiMAPP como um modelo de governança que transforma evidências em instrumentos reais de controle social e aprimoramento da gestão pública.

5. CONCLUSÃO

A importância do SiMAPP para a consolidação da cultura de M&A em nível subnacional no Brasil é inegável. Como sistema pioneiro na institucionalização de práticas avaliativas via legislação estadual, a sistemática apresenta resultados consistentes que transcendem a produção de evidências científicas, alcançando o fortalecimento da governança institucional e a transferência de conhecimento técnico. No entanto, embora a robustez e a qualidade dos materiais produzidos sejam elevadas, a pesquisa empírica conduzida neste estudo emite um alerta relevante: o desafio central para a maturidade do sistema não reside na técnica, mas na expansão da sua base de usuários e na integração orgânica dos resultados aos ciclos de planejamento.

A existência de uma lacuna entre a excelência técnica e o alcance social demanda um esforço contínuo de aprimoramento da linguagem comunicativa. Como observado, a transparência efetiva depende de uma abordagem segmentada e proativa, que seja capaz de traduzir o valor dos dados em benefícios práticos para diferentes atores. Conforme defendido por Jannuzzi (2019), a implementação deve ocupar o centro das preocupações institucionais; para o SiMAPP, isso significa superar o modelo de “repositório de dados” em favor de um instrumento de controle social. A chave para essa transição reside na precisão da comunicação: é fundamental definir não apenas o conteúdo, mas a forma e o destinatário da mensagem, diferenciando o rigor exigido pela academia da clareza necessária ao gestor público e da acessibilidade demandada pelo cidadão. A chave está em não somente definir o *que* comunicar, mas *como* comunicar e, sobretudo, *para quem*. A definição do

público alvo dos produtos desenvolvidos pela sistemática, desde a geração dos dados e evidências para outros pesquisadores e acadêmicos, passando pelo relatório direto a ser entregue ao gestor da política pública que está sendo avaliada, e chegando até a sociedade que se beneficia das avaliações através do aprimoramento das políticas, é fundamental para que a comunicação possa ser efetiva e condizente com os objetivos do sistema.

Para que a apropriação dos resultados ocorra de fato, é imperativo que o público leitor compreenda e se identifique com o que está sendo apresentado (Ceneviva & Farah, 2012). A disponibilização de informações acessíveis constitui uma estratégia fundamental para fortalecer a demanda por *accountability* pública, pois permite que o cidadão deixe de ser um receptor passivo e passe a atuar como agente de fiscalização, incentivando gestores a adotarem práticas mais responsivas e transparentes. Esse movimento de fornecimento de dados acessíveis e de fácil utilização sobre a qualidade dos serviços públicos, iniciado pelo SiMAPP nos ciclos de 2024 e 2025 por meio da “humanização” de seus relatórios, deve ser consolidado como uma diretriz permanente da sistemática, a fim de garantir que a lógica de melhoria contínua prevaleça sobre abordagens de caráter punitivo. Ademais, essa estratégia não deve se restringir a documentos textuais, devendo avançar na diversificação de formatos e na produção de novas peças comunicativas – como fichas sintéticas, painéis interativos e outros meios de disseminação – capazes de ampliar o alcance e a apropriação das informações por diferentes públicos.

Em suma, o SiMAPP tem demonstrado um compromisso sólido com a evolução da gestão pública estadual, incorporando mecanismos que fortalecem a transparência ativa e a responsabilidade compartilhada. Ao buscar o atendimento concreto às demandas de eficácia e eficiência, o sistema não apenas aprimora as políticas públicas do Espírito Santo, mas também oferece estratégias potencialmente replicáveis para outros contextos subnacionais no Brasil. O futuro do sistema está condicionado à sua capacidade de manter o rigor técnico defendido pela literatura especializada enquanto amplia sua capilaridade social, transformando a avaliação em um pilar inarredável da democracia participativa e do aperfeiçoamento das entregas do Estado à sociedade.

8. Referências

1. CARNEIRO, F. Avaliação de políticas públicas: por um procedimento integrado ao ciclo da gestão. Perspectivas em Políticas Públicas, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 93-129, jan./jun. 2013.
2. CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 993-1016, jul./ago. 2012.
3. CONEVAL. Informe de seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2020-2021. Ciudad de México: CONEVAL, 2021.
4. DE PAULA, K. C. et al. O pioneirismo do estado do Espírito Santo no monitoramento e avaliação de políticas públicas entre os estados brasileiros. In: LACERDA, G.; LIMA; PORTELA, A. (ed.). Avaliar para transformar: consolidação dos sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2025. p. 62–86.
5. ESPÍRITO SANTO (estado). Lei n. 10.774, de 05 de outubro de 2017. Institui o Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. Vitória, 2017. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/es/lei-ordinaria-n-10744-2017-espírito-santo-institui-o-sistema-de-monitoramento-e-de-avaliacao-de-politicas-publicas-do-espírito-santo>>. Acesso em: 03 mar. 2025.
6. GEI – Better Evaluation. Rainbow Framework. [S.l.]: Global Evaluation Initiative, [s.d.]. Disponível em: <https://www.betterevaluation.org/frameworks-guides/rainbow-framework>. Acesso em: 13 jan. 2026.
7. GOLDMAN, I.; PABARI, M. (ed.). Using evidence in policy and practice: lessons from Africa. Abingdon: Routledge, 2021.
8. INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). Instrução de Serviço nº 38, de 2021: Criação dos Grupos. Vitória: IJSN, 2021b. Disponível em: <<https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/SIMMAP/atos-normativos/Instrucao-de-servico-n38-de-2021-criacao-dos-grupos.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2024.
9. _____. Pesquisa de percepção do SiMAPP. Vitória: IJSN, 2025.
10. _____. Dados de acesso aos materiais publicados. Vitória: IJSN, 2025.
11. _____. Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação – Ciclo 2025. Vitória, ES: Instituto Jones dos Santos Neves, 2026. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/relatorios/Relat%C3%B3rio%20Anual%20SiMAPP%202025_V6.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2026.
12. JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014.
13. _____. A implementação no centro da Avaliação de Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2019.
14. LACERDA, G.; LIMA, L.; PORTELA, A. (org.). Avaliar para transformar: consolidação dos sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: FGV CLEAR, 2025.
15. OCDE. Applying Evaluation Criteria Thoughtfully. Paris: OECD Publishing, 2021.
16. REIS, A. K. G. O. et al. *Accountability* como atributo ao controle social das políticas públicas no Brasil: uma revisão integrativa da literatura. Revista Foco, Curitiba, v. 16, n. 7, p. 1-22, 2023.
17. VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. Avaliação de programas e transparência da gestão pública. In: JANNUZZI, P. M. (org.). Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais. Brasília: ENAP, 2009. p. 11-23.

Diagnóstico do Ecossistema de Dados Governamentais para o Planejamento Público Orientado por Evidências: uma abordagem metodológica aplicada no Estado de Santa Catarina

- **André Brito Salustiano**

Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação de Santa Catarina, Brasil
E-mail: andre@scti.sc.gov.br

- **James Rosa**

Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina, Brasil
E-mail: jamesr@ciasc.sc.gov.br

- **Tanara Rogowski dos Santos**

Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação de Santa Catarina, Brasil
E-mail: tanara.santos@scti.sc.gov.br

- **Bruno Altieri**

Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação de Santa Catarina, Brasil
E-mail: bruno.altieri@scti.sc.gov.br

Resumo

O fortalecimento do planejamento público orientado por evidências tem evidenciado o papel estratégico dos dados governamentais como ativos essenciais à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. A literatura aponta que o uso efetivo de dados no setor público depende de capacidades institucionais, arranjos organizacionais e estruturas formais de governança que viabilizem sua incorporação ao processo decisório (Dawes, 2010; OECD, 2020). No entanto, em contextos federativos complexos, como o brasileiro, persistem desafios relacionados à fragmentação informacional, à ausência de padronização e à baixa integração entre sistemas e bases de dados. Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo apresentar e analisar a construção e aplicação de um instrumento metodológico de diagnóstico do ecossistema de dados governamentais, desenvolvido no âmbito de um Grupo de Trabalho interinstitucional coordenado pela Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação. A pesquisa adota abordagem exploratória de natureza aplicada, combinando métodos qualitativos e quantitativos, com base na aplicação de instrumento estruturado de levantamento e avaliação de maturidade em órgãos e entidades públicas estaduais. Os resultados evidenciam níveis heterogêneos de maturidade institucional, com fragilidades recorrentes relacionadas à ausência de papéis formais de governança, baixa documentação das bases de dados, limitações na integração de sistemas e reduzido uso de ferramentas analíticas. O diagnóstico demonstrou-se instrumento relevante para tornar visíveis capacidades e lacunas institucionais, subsidiando decisões estratégicas, a elaboração de normativos e o desenho de infraestrutura tecnológica integrada. Como contribuição, o artigo propõe um modelo metodológico replicável, capaz de apoiar outros entes federativos na estruturação de políticas de governança de dados e no avanço do planejamento público orientado por evidências.

Palavras-chave: Governança de dados; Planejamento público; Governo digital; Dados governamentais; Políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

O fortalecimento do planejamento público orientado por evidências tem ampliado o reconhecimento dos dados governamentais como ativos estratégicos e infraestrutura essencial à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. No contexto do governo digital, dados são compreendidos como elementos estruturantes para a geração de valor público, permitindo maior eficiência, transparência e capacidade de resposta do Estado (OECD, 2020).

Em contextos federativos complexos, como o brasileiro, a capacidade estatal de produzir, integrar e utilizar informações qualificadas torna-se ainda mais crítica, uma vez que a fragmentação institucional tende a gerar assimetrias informacionais e dificultar a coordenação de políticas públicas. A literatura aponta que a transição para um setor público orientado por dados exige não apenas infraestrutura tecnológica, mas também capacidades institucionais e mecanismos de governança que viabilizem o uso sistemático da informação no processo decisório (OECD, 2020).

No campo da governança de dados, destaca-se que dados governamentais devem ser tratados como ativos compartilhados, cuja gestão demanda definição clara de responsabilidades, padrões e mecanismos de controle. Nesse sentido, os princípios de *stewardship* (responsabilidade institucional pela gestão, qualidade e integridade dos dados) e *usefulness* (adequação dos dados às necessidades de uso e tomada de decisão) indicam que a efetividade da transparência e do uso de dados depende de sua gestão responsável, qualidade e adequação ao uso pretendido (Dawes, 2010).

Apesar desses avanços conceituais, persistem desafios estruturais associados à fragmentação informacional, à existência de silos de dados e à ausência de arranjos institucionais capazes de promover sua integração. Estudos sobre governo digital e interoperabilidade demonstram que tais limitações decorrem, em grande medida, de barreiras organizacionais, falta de coordenação interinstitucional e ausência de padrões comuns, e não apenas de restrições tecnológicas (Guijarro, 2007; Janssen & Estevez, 2013).

Adicionalmente, a literatura sobre maturidade em gestão de dados no setor público evidencia a importância de diagnósticos estruturados para identificar

capacidades institucionais, lacunas e dependências organizacionais. Esses diagnósticos permitem orientar a priorização de ações e a construção de trajetórias evolutivas consistentes para o desenvolvimento de capacidades analíticas e de governança (Thomas et al., 2019).

No âmbito estadual, tais desafios se manifestam de forma particularmente relevante diante da diversidade de órgãos e entidades, da heterogeneidade de bases de dados e das distintas capacidades técnicas e organizacionais existentes. Embora haja disponibilidade de informações relevantes e iniciativas consolidadas em tecnologia da informação, observa-se a ausência de instrumentos sistemáticos que permitam compreender, de forma integrada, o ecossistema de dados governamentais.

Esse contexto fundamentou a instituição de um Grupo de Trabalho interinstitucional voltado à governança de dados, com o objetivo de propor diretrizes, instrumentos e arranjos institucionais para a consolidação de uma política estadual de dados. Entre suas principais entregas, destaca-se o desenvolvimento de um instrumento metodológico de diagnóstico do ecossistema de dados governamentais, concebido para mapear capacidades, identificar lacunas e subsidiar o planejamento público orientado por evidências.

Diante disso, o presente artigo tem como objetivo apresentar e analisar a construção e aplicação desse instrumento metodológico, discutindo suas contribuições para a governança de dados e para o fortalecimento do planejamento público no contexto estadual. Ao sistematizar essa experiência, o estudo contribui para o debate sobre governança de dados no setor público, oferecendo um caminho metodológico replicável para outros entes federativos.

2. JUSTIFICATIVA

Embora a literatura já consolide a relevância da governança de dados no setor público, observa-se lacuna na aplicação de instrumentos sistemáticos capazes de mapear, de forma integrada, o ecossistema de dados em contextos institucionais complexos. Nesse sentido, a ausência de diagnósticos estruturados limita a capacidade do Estado de planejar intervenções baseadas em evidências.

Neste cenário, a realização de diagnósticos estruturados do ecossistema de dados governamentais mostra-se fundamental para tornar visíveis capacidades institucionais, identificar lacunas e orientar a priorização de ações. Estudos indicam que a ausência de instrumentos sistemáticos de avaliação dificulta a construção de estratégias consistentes de evolução da maturidade em gestão de dados no setor público (Thomas et al., 2019).

Além disso, a literatura sobre interoperabilidade e governo digital aponta que a integração de dados e sistemas depende de fatores organizacionais e institucionais, como definição de papéis, coordenação interorganizacional e adoção de padrões comuns, e não apenas de soluções tecnológicas (Guijarro, 2007; Janssen & Estevez, 2013). Nesse sentido, a ausência de uma visão integrada do ecossistema de dados limita a capacidade do Estado de promover políticas públicas mais eficientes, coordenadas e orientadas por evidências.

Diante desse contexto, justifica-se a relevância do presente estudo ao propor e analisar um instrumento metodológico de diagnóstico do ecossistema de dados governamentais, contribuindo para a compreensão das capacidades estatais e para o fortalecimento de políticas de governança de dados no setor público.

3. OBJETIVOS

O presente artigo tem como objetivo geral apresentar e analisar a construção e aplicação de um instrumento metodológico de diagnóstico do ecossistema de dados governamentais, desenvolvido no âmbito de um Grupo de Trabalho interinstitucional, como etapa estruturante para o fortalecimento do planejamento público orientado por evidências. Como objetivos específicos, busca-se:

- *descrever o instrumento metodológico desenvolvido para o diagnóstico do ecossistema de dados governamentais;*
- *analisar o processo de aplicação do instrumento junto aos órgãos e entidades da Administração Pública;*
- *identificar as principais evidências institucionais relacionadas à maturidade em governança e gestão de dados;*
- *discutir as implicações dos resultados para a formulação de políticas de governança de dados e para o aprimoramento do planejamento público;*

- *evidenciar o potencial do instrumento como modelo replicável para outros entes federativos.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O referencial teórico do presente estudo estrutura-se em três eixos analíticos complementares:

1. *planejamento público orientado por evidências, no contexto da transformação digital do Estado;*
2. *governança de dados e interoperabilidade no setor público; e*
3. *modelos de maturidade e diagnósticos institucionais como instrumentos para o desenvolvimento de capacidades estatais.*

Estes eixos convergem ao reconhecer os dados governamentais como ativos estratégicos para a formulação, coordenação, implementação e avaliação de políticas públicas.

4.1 Planejamento público orientado por evidências e governo digital

O fortalecimento do planejamento público orientado por evidências decorre do reconhecimento de que a qualidade das decisões governamentais depende, em grande medida, da capacidade do Estado de produzir, organizar, interpretar e utilizar informações qualificadas ao longo do ciclo de políticas públicas. Nesse contexto, o uso estratégico de dados assume centralidade não apenas para ampliar a eficiência administrativa, mas também para qualificar a transparência, a coordenação institucional e a geração de valor público (OECD, 2020).

A literatura sobre transformação digital do Estado aponta que a incorporação de tecnologias digitais não se resume à informatização de rotinas administrativas. Trata-se de processo mais amplo de reorganização institucional, no qual dados, sistemas, plataformas e processos passam a ocupar papel estruturante na ação estatal. Tal perspectiva aproxima-se das discussões sobre governança digital, segundo as quais a efetividade do governo digital depende da capacidade de integrar informação, tecnologia e coordenação institucional em ambientes organizacionais complexos (Janssen; Estevez, 2013).

Em contextos federativos e administrativamente heterogêneos, como o brasileiro, esse desafio se intensifica. A diversidade de órgãos, sistemas e bases de dados tende a produzir fragmentação informacional,

assimetrias de capacidade e dificuldades de coordenação transversal. Nesses cenários, o planejamento orientado por evidências exige não apenas disponibilidade de dados, mas condições institucionais para sua utilização sistemática, o que envolve governança, interoperabilidade, padronização e clareza de responsabilidades.

Assim, o planejamento público orientado por evidências pode ser compreendido como uma estrutura institucional que depende da articulação entre infraestrutura informacional, arranjos organizacionais e mecanismos de governança. Sem esses elementos, o potencial dos dados como insumo para decisões públicas tende a permanecer subutilizado.

Nesse contexto, a consolidação de abordagens orientadas por dados no setor público está diretamente associada à capacidade de transformar informação em conhecimento aplicável à tomada de decisão. Isso implica não apenas o uso de ferramentas tecnológicas, mas a incorporação de práticas institucionais que favoreçam a análise, interpretação e uso sistemático de dados ao longo do ciclo de políticas públicas.

4.2 Governança de dados e interoperabilidade no setor público

A discussão sobre planejamento orientado por evidências conecta-se diretamente ao campo da governança de dados no setor público. Nessa perspectiva, os dados governamentais devem ser tratados como ativos compartilhados, cujo valor depende de sua qualidade, disponibilidade, segurança, rastreabilidade e adequação ao uso. Dawes (2010), ao discutir os princípios de *stewardship* e *usefulness*, argumenta que a efetividade do uso de dados e da transparência informacional depende da existência de responsabilidades claramente definidas quanto à sua gestão, guarda, curadoria e aplicação.

A ausência de estruturas formais de governança tende a produzir problemas recorrentes, como duplicidade de esforços, baixa reutilização das informações, inconsistência entre bases de dados e limitações na circulação institucional do conhecimento. Em vez de funcionarem como ativos transversais, os dados passam a permanecer confinados em silos organizacionais, reduzindo a capacidade do Estado de agir de forma coordenada.

Nesse ponto, a interoperabilidade emerge como dimensão central da governança de dados. Guijarro

(2007) destaca que modelos conceituais (*frameworks*) de interoperabilidade são fundamentais para viabilizar a integração entre sistemas governamentais, promovendo padrões, protocolos e referências comuns para o compartilhamento seguro e eficiente de informações. Entretanto, a literatura demonstra que interoperabilidade não constitui apenas um desafio técnico. Trata-se, sobretudo, de questão organizacional e institucional.

Janssen e Estevez (2013) reforçam esse entendimento ao argumentarem que governos orientados por plataformas e integração exigem coordenação interorganizacional, clareza de papéis, padrões compartilhados e capacidade institucional para operar em rede. Assim, a falta de integração entre sistemas e bases de dados decorre frequentemente menos da ausência de tecnologia e mais da fragilidade dos arranjos de governança que deveriam sustentar sua articulação.

Desse modo, governança de dados e interoperabilidade devem ser compreendidas como dimensões indissociáveis. A primeira define responsabilidades, princípios e mecanismos de gestão; a segunda operacionaliza a circulação e o uso integrado da informação. Juntas, ambas constituem base essencial para o fortalecimento do planejamento público orientado por evidências.

A efetividade dessas iniciativas depende, ainda, da existência de diretrizes normativas e estruturas institucionais que promovam a padronização, o compartilhamento e a segurança das informações. Sem esses elementos, os esforços de integração tendem a permanecer fragmentados, limitando o potencial dos dados como ativo estratégico para o Estado.

4.3 Maturidade em gestão de dados e diagnósticos institucionais

Além da existência de diretrizes e arranjos de governança, a literatura aponta a necessidade de instrumentos capazes de tornar visíveis as capacidades institucionais e as lacunas que limitam o uso estratégico dos dados no setor público. Nesse contexto, os modelos de maturidade em gestão de dados assumem papel relevante como ferramentas analíticas e operacionais para avaliação e desenvolvimento das capacidades estatais.

Thomas et al. (2019) destacam que avaliações de maturidade permitem identificar diferentes níveis de desenvolvimento organizacional em relação à gestão

de dados, considerando dimensões como governança, infraestrutura, qualidade da informação, integração entre sistemas e uso analítico. Esses modelos possibilitam não apenas a classificação de estágios institucionais, mas também a identificação de trajetórias evolutivas e a definição de prioridades estratégicas para o fortalecimento da maturidade institucional.

A discussão sobre maturidade organizacional dialoga diretamente com a literatura de capacidades estatais, que enfatiza a habilidade do Estado de coordenar atores, mobilizar recursos e estruturar processos de implementação de políticas públicas (Gomide; Pires, 2014). Nessa perspectiva, a gestão de dados deve ser compreendida como uma capacidade institucional transversal, cuja efetividade depende da articulação entre estruturas organizacionais, instrumentos normativos e práticas operacionais.

Adicionalmente, a literatura sobre governança da implementação destaca que políticas públicas complexas exigem mecanismos estruturados de monitoramento, avaliação e coordenação, capazes de reduzir incertezas e alinhar atores institucionais (Peters, 2018). Nesse sentido, diagnósticos institucionais configuram-se como instrumentos fundamentais para subsidiar decisões estratégicas, ao fornecer evidências sistematizadas sobre o estado das capacidades organizacionais.

No campo do governo digital e da governança de dados, a relevância desses instrumentos é ampliada pela heterogeneidade institucional característica do setor público. Órgãos distintos apresentam diferentes níveis de maturidade, refletindo variações em recursos, competências técnicas, estruturas organizacionais e grau de institucionalização da governança. A ausência de diagnósticos estruturados tende a dificultar a identificação dessas assimetrias, comprometendo a formulação de políticas públicas consistentes e coordenadas (Thomaz et al., 2019).

Sob essa perspectiva, o diagnóstico institucional não deve ser compreendido como exercício meramente descritivo, mas como instrumento de aprendizagem organizacional e indução de capacidades estatais. Ao revelar padrões, fragilidades e dependências estruturais, o diagnóstico contribui para orientar a formulação de estratégias, apoiar a priorização de ações e promover maior alinhamento entre órgãos e entidades.

Essa interpretação aproxima-se da literatura sobre aprendizagem institucional no setor público,

que enfatiza a importância de processos reflexivos baseados em evidências para o aprimoramento contínuo das capacidades governamentais. Ao sistematizar informações dispersas e transformá-las em conhecimento organizacional, os diagnósticos permitem reduzir incertezas, qualificar decisões e fortalecer a governança da implementação.

Ademais, diagnósticos do ecossistema de dados governamentais possibilitam a construção de uma visão transversal da Administração Pública, identificando tanto lacunas recorrentes quanto oportunidades de integração entre órgãos, sistemas e bases de dados. Essa visão sistêmica é particularmente relevante em agendas de governo digital, nas quais a efetividade das políticas depende da coordenação interinstitucional e da capacidade de operar de forma integrada.

Nesse sentido, os modelos de maturidade e os diagnósticos institucionais configuram-se como instrumentos estratégicos para a transformação digital do Estado, ao conectar evidência empírica, planejamento institucional e desenho de soluções normativas e tecnológicas. É precisamente nessa interface que se insere o presente estudo, ao analisar a construção e aplicação de um instrumento metodológico voltado ao diagnóstico do ecossistema de dados governamentais no contexto estadual.

A partir desses referenciais, observa-se que o avanço do planejamento público orientado por evidências depende da articulação entre governança de dados, interoperabilidade e desenvolvimento de capacidades institucionais. Nesse contexto, diagnósticos estruturados configuram-se como instrumentos fundamentais para conectar evidência empírica, formulação de políticas e transformação organizacional no setor público.

Dessa forma, os modelos de maturidade e os diagnósticos institucionais não apenas descrevem o estado atual das organizações, mas atuam como instrumentos de indução de mudanças, ao orientar decisões estratégicas e apoiar a construção de capacidades institucionais alinhadas às demandas do governo digital.

5. METODOLOGIA

À luz dos referenciais apresentados, especialmente no que se refere à importância de diagnósticos estruturados para o desenvolvimento de capacidades

institucionais, delineou-se a estratégia metodológica adotada neste estudo.

O presente estudo adota uma abordagem metodológica de natureza qualitativa, com caráter exploratório e aplicado, orientada à compreensão de um fenômeno organizacional contemporâneo inserido em contexto real: a construção e aplicação de um instrumento de diagnóstico do ecossistema de dados governamentais no âmbito da Administração Pública estadual.

O método de pesquisa adotado é o estudo de caso único, considerado apropriado para a investigação de fenômenos complexos, contemporâneos e fortemente dependentes do contexto institucional em que se inserem, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidas (Yin, 2001). No presente caso, o diagnóstico do ecossistema de dados constitui tanto um instrumento técnico quanto um processo organizacional, envolvendo múltiplos atores, estruturas e dinâmicas institucionais.

O desenho da pesquisa caracteriza-se como estudo de caso único com unidade de análise incorporada, na medida em que, embora o foco recaia sobre a iniciativa coordenada em nível central, são consideradas subunidades analíticas correspondentes aos órgãos e entidades participantes do diagnóstico. Essa estratégia permite maior aprofundamento analítico, ao capturar variações nos níveis de maturidade institucional e nas capacidades organizacionais relacionadas à gestão de dados (Yin, 2001).

A unidade de análise do estudo corresponde ao ecossistema de dados governamentais no âmbito da Administração Pública estadual, sendo operacionalizada por meio das respostas fornecidas pelos órgãos e entidades participantes do diagnóstico.

O recorte empírico compreende o período do segundo semestre de 2025, correspondente à fase de construção, aplicação e consolidação do instrumento metodológico de diagnóstico. A iniciativa foi conduzida no âmbito de Grupo de Trabalho interinstitucional coordenado pela Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação, envolvendo múltiplos atores institucionais da Administração Pública estadual.

Os procedimentos de coleta de dados foram orientados pelo princípio da triangulação de fontes de evidência, visando aumentar a robustez

analítica e a confiabilidade dos achados (Yin, 2001). Foram mobilizadas:

- *análise documental, incluindo o instrumento de diagnóstico, relatórios consolidados, registros institucionais e documentos normativos;*
- *aplicação estruturada do instrumento junto aos órgãos participantes; e*
- *observação do processo de implementação e consolidação dos dados coletados.*

O instrumento metodológico de diagnóstico foi estruturado com base em dimensões analíticas relacionadas à maturidade em gestão de dados, incluindo aspectos de governança, gestão das bases de dados, integração e uso da informação, infraestrutura tecnológica e qualidade dos dados. Sua aplicação ocorreu por meio de coleta padronizada de informações junto aos órgãos e entidades, permitindo a sistematização e comparação dos dados em escala institucional.

A utilização de múltiplas fontes de evidência contribui para aumentar a validade interna do estudo, ao permitir a convergência de diferentes perspectivas sobre o fenômeno analisado. Além disso, a combinação de dados qualitativos e quantitativos descritivos possibilita uma análise mais abrangente, capaz de captar tanto padrões estruturais quanto nuances organizacionais relacionadas à gestão de dados.

A análise dos dados adotou abordagem qualitativa com suporte de sistematização quantitativa descritiva, permitindo identificar padrões recorrentes, lacunas institucionais e níveis diferenciados de maturidade entre os órgãos participantes. Essa estratégia possibilitou não apenas a descrição do estado atual do ecossistema de dados, mas também a interpretação das capacidades institucionais associadas à governança e ao uso estratégico da informação. Adicionalmente, a sistematização formal das evidências contribuiu para garantir rastreabilidade, transparência e confiabilidade das informações analisadas.

A escolha pelo estudo de caso único se deve à importância do fenômeno observado e à sua inovação dentro da Administração Pública estadual, possibilitando uma análise detalhada e contribuindo para o desenvolvimento prático do conhecimento sobre governança de dados no setor público.

Além disso, vale ressaltar que a pesquisa é aplicada, pois o instrumento estudado ultrapassa o âmbito teórico: ele foi implementado em um contexto real,

fornecendo evidências empíricas e orientando decisões institucionais relacionadas à governança de dados e ao planejamento público guiado por evidências.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A aplicação do instrumento metodológico de diagnóstico do ecossistema de dados governamentais permitiu a sistematização de evidências institucionais relevantes sobre a gestão e governança de dados no âmbito da Administração Pública estadual. Os resultados são apresentados a partir de três dimensões analíticas: (i) abrangência e adesão institucional; (ii) maturidade em gestão e governança de dados; e (iii) implicações para o planejamento público orientado por evidências.

A organização desta seção busca articular evidências empíricas e interpretação analítica, combinando a apresentação de dados consolidados em tabelas com a síntese dos principais achados em quadros estruturados. Essa abordagem permite não apenas descrever o estado atual do ecossistema de dados, mas também evidenciar padrões recorrentes, fragilidades institucionais e oportunidades de atuação estratégica.

Inicialmente, são apresentados os resultados relativos à adesão e ao nível de participação dos órgãos

no diagnóstico, permitindo compreender o grau de engajamento institucional. Em seguida, são analisadas as características das bases de dados identificadas, com foco em aspectos como governança, documentação, curadoria, compartilhamento e infraestrutura. Por fim, os achados são interpretados à luz de suas implicações para o fortalecimento das capacidades estatais e para a consolidação de um modelo de planejamento público orientado por evidências.

6.1 Abrangência e adesão institucional

O processo de aplicação do diagnóstico contou com a participação de 30 órgãos e entidades, representando aproximadamente 70% do universo institucional analisado, composto por 43 órgãos estaduais. Este grau de adesão demonstra, por um lado, o reconhecimento institucional da importância do tema no contexto governamental e, por outro, revela restrições organizacionais que influenciam a participação integral.

A Tabela 1 apresenta a distribuição dos níveis de participação institucional, evidenciando tanto a amplitude do diagnóstico realizado quanto o grau de engajamento dos órgãos em cada uma das etapas do instrumento.

TABELA 1 – Adesão e nível de participação dos órgãos no diagnóstico

Categoria de participação	Quantidade	Percentual
Órgãos sensibilizados	43	100%
Órgãos com participação válida (≥ 1 aba)	30	70%
Órgãos que responderam todas as seções	26	60%
Órgãos sem resposta válida	13	30%

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

A análise das respostas revela diferentes níveis de engajamento institucional no processo de diagnóstico. Dos órgãos avaliados, 70% forneceram pelo menos uma resposta válida e 60% concluíram integralmente o diagnóstico. Esses dados evidenciam uma variação na participação, com parte das instituições demonstrando engajamento parcial e outras apresentando maior maturidade ao completar todas as etapas do instrumento.

A heterogeneidade na participação entre os órgãos reflete diferenças nas capacidades institucionais, na disponibilidade de recursos técnicos e no grau de

maturidade em gestão de dados. Órgãos com maior estrutura tecnológica e tradição na gestão da informação apresentaram maior capacidade de resposta, enquanto aqueles com menor institucionalização da governança de dados demonstraram maiores dificuldades de participação.

Esses achados reforçam a literatura sobre capacidades estatais, que aponta a existência de assimetrias institucionais como característica recorrente em administrações públicas complexas (Gomide; Pires, 2014). Nesse contexto, o próprio nível de adesão ao diagnóstico pode ser interpretado como um indicador

indireto de maturidade organizacional e de capacidade de mobilização institucional.

6.2 Maturidade em gestão e governança de dados

A análise dos dados coletados evidenciou níveis heterogêneos de maturidade institucional, com fragilidades recorrentes em múltiplas dimensões avaliadas. De forma geral, observou-se que, embora existam ativos informacionais relevantes, sua utilização

estratégica ainda é limitada por fatores organizacionais e institucionais.

Com o objetivo de aprofundar essa análise, a Tabela 2 apresenta a caracterização das bases de dados identificadas no diagnóstico, contemplando dimensões como documentação, governança, curadoria, compartilhamento, infraestrutura e mecanismos de controle. Essa consolidação permite uma visão estruturada do nível de maturidade do ecossistema de dados governamentais.

TABELA 2 – Caracterização das bases de dados identificadas no diagnóstico

Dimensão	Categoria	Quantidade	Percentual
Volume total	Bases identificadas	716	100%
	Não documentadas	672	93,9%
Documentação	Documentadas	27	3,8%
	Parcialmente documentadas	25	3,5%
Governança	Sem responsável definido	650	90,8%
	Com responsável definido	73	10,2%
Curadoria	Sem curadoria	678	94,4%
	Com curadoria	37	5,2%
	Curadoria parcial	7	1%
Dados abertos	Não disponibilizados	707	98,7%
	Parciais	8	1,1%
	Disponíveis	3	0,4%
Compartilhamento externo	Não compartilham	698	97,5%
	Compartilham	13	1,8%
	Parcial	8	1,1%
Forma de compartilhamento	Não estruturado	688	96,1%
	Big Data estadual	10	1,4%
	WebService	6	0,8%
	API	5	0,7%
	Outros (FTP etc.)	Residual	<1%
Infraestrutura (armazenamento)	Infraestrutura própria	387	54,1%
	Datacenter estadual	328	45,8%
	Outros	Residual	<3%
Backup	Datacenter estadual	613	85,6%
	Infraestrutura própria	84	11,7%
	Outros	Residual	<3%

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

A análise das 716 bases de dados identificadas evidencia a existência de um patrimônio informacional significativo no âmbito da Administração Pública estadual. No entanto, os resultados revelam

fragilidades estruturais relevantes, especialmente nas dimensões de governança, documentação, curadoria e compartilhamento.

Destaca-se que aproximadamente 94% das bases não possuem documentação adequada, enquanto cerca de 91% não apresentam responsável formal definido, e mais de 94% não possuem curadoria estabelecida. Esses resultados indicam baixa institucionalização da governança de dados (Dawes, 2010) e elevada dependência de práticas informais de gestão da informação.

Adicionalmente, verifica-se que aproximadamente 98% das bases não são disponibilizadas como dados abertos e que 97% não possuem mecanismos estruturados de compartilhamento externo, evidenciando limitações relevantes à transparência e à interoperabilidade entre órgãos.

No que se refere à infraestrutura, observa-se predominância de armazenamento distribuído entre ambientes próprios e datacenter estadual, com maior concentração das rotinas de backup em ambiente centralizado. Ainda assim, a heterogeneidade dos modelos adotados indica ausência de padronização e governança integrada.

Em síntese, os resultados apontam para um cenário de elevada disponibilidade de dados, porém com baixa

maturidade institucional para sua gestão, integração e uso estratégico, configurando um padrão de “riqueza informacional com baixa governança”.

Quanto ao uso de ferramentas analíticas, cerca de 75% dos órgãos utilizam soluções de Inteligência de Dados (*Business Intelligence*), com predominância do Power BI. Contudo, seu uso permanece concentrado em níveis operacionais e gerenciais intermediários, indicando baixa incorporação nos processos decisórios estratégicos.

Observa-se ainda que aproximadamente 78% dos órgãos consomem dados de outras instituições, evidenciando interdependência informacional. Entretanto, o compartilhamento estruturado é limitado, com predominância de mecanismos informais e ausência de fluxos padronizados. Além disso, mais de 80% dos órgãos não utilizam ferramentas específicas para compartilhamento, reforçando a fragmentação do ecossistema informacional.

A consolidação dessas evidências permite identificar padrões estruturais recorrentes no ecossistema analisado, sintetizados no Quadro 1.

QUADRO 1 – Síntese analítica dos principais achados do diagnóstico

Dimensão	Evidência empírica	Interpretação analítica
Governança	~90% das bases sem gestor definido	Baixa institucionalização da governança
Documentação	~94% das bases sem documentação	Fragilidade na gestão do conhecimento
Dados abertos	~98% das bases não disponibilizadas	Baixa maturidade em transparência
Integração	Compartilhamento majoritariamente informal	Ausência de interoperabilidade estruturada
Uso analítico	Uso de BI concentrado, com baixa aplicação estratégica	Subutilização dos dados para decisão
Infraestrutura	Ambientes heterogêneos e descentralizados	Ausência de padronização tecnológica

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

Observa-se que as fragilidades identificadas se concentram predominantemente nas dimensões de governança e gestão da informação, os resultados indicam que a ausência de estruturas formais de governança compromete a qualidade, a confiabilidade e a reutilização dos dados, restringindo seu potencial como insumo para o planejamento público. Essa evidência dialoga diretamente com Dawes (2010), ao demonstrar que o uso efetivo de dados no setor público depende da existência de responsabilidades claras e mecanismos estruturados de gestão.

Da mesma forma, os achados corroboram a literatura sobre interoperabilidade, ao indicar que a baixa

integração entre sistemas e bases de dados decorre menos de limitações tecnológicas e mais da ausência de arranjos institucionais adequados (Guijarro, 2007; Janssen & Estevez, 2013).

Observou-se, ainda, que as fragilidades se concentram nas dimensões de governança e integração de dados, enquanto os aspectos tecnológicos apresentam maior grau de consolidação. Esse resultado reforça a evidência de que os limites ao avanço de um governo orientado por dados não estão associados, primordialmente, à disponibilidade de tecnologia, mas à insuficiência de arranjos institucionais capazes de

sustentar a coordenação, padronização e circulação da informação.

Em síntese, o desafio central reside menos na infraestrutura tecnológica e mais na capacidade do Estado de estruturar mecanismos de governança que viabilizem o uso estratégico dos dados.

6.3 Implicações para o planejamento público orientado por evidências

Para além da identificação de lacunas, o diagnóstico revelou-se instrumento relevante para subsidiar decisões estratégicas e orientar a formulação de políticas públicas voltadas à governança de

dados. A sistematização das informações permitiu construir uma visão transversal do ecossistema de dados governamentais, evidenciando padrões recorrentes, dependências institucionais e oportunidades de integração.

Nesse sentido, os resultados reforçam a importância de diagnósticos estruturados como etapa prévia ao planejamento público orientado por evidências, conforme indicado por Thomas et al. (2019). Ao tornar visíveis capacidades e fragilidades institucionais, o diagnóstico contribui para reduzir incertezas, qualificar a tomada de decisão e orientar a priorização de ações.

QUADRO 2 – Implicações do diagnóstico e estratégias para governança de dados

Evidência do diagnóstico	Implicação	Ação recomendada
Fragmentação de bases de dados	Baixa integração institucional	Implantação de política de interoperabilidade
Ausência de governança formal	Baixa coordenação e responsabilização	Instituição de estruturas de governança de dados
Heterogeneidade de maturidade	Desigualdade institucional	Programas de capacitação e suporte técnico
Uso limitado de dados	Decisões pouco orientadas por evidências	Implantação de ferramentas analíticas e cultura orientada por dados

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

Adicionalmente, a experiência evidencia que o diagnóstico não deve ser compreendido apenas como instrumento técnico, mas como mecanismo de indução de capacidades estatais. Ao mobilizar os órgãos em torno de um processo estruturado de coleta e reflexão sobre seus próprios dados, o instrumento contribui para fortalecer a consciência institucional sobre a importância da governança de dados.

Essa dimensão organizacional aproxima-se da literatura sobre governança da implementação, que enfatiza a necessidade de instrumentos capazes de alinhar atores, estruturar processos e apoiar a execução de políticas públicas complexas (Peters, 2018).

A análise conjunta dessas evidências demonstra que o Estado possui volume significativo de dados, porém com baixa capacidade de governança, integração e uso estratégico, configurando um cenário de “riqueza informacional com baixa maturidade institucional”.

Também é permitido identificar, com base na análise das evidências, que os desafios enfrentados não são isolados, mas estruturais, refletindo padrões recorrentes observados em diferentes órgãos e áreas de governo. Essa característica reforça a necessidade

de abordagens sistêmicas, capazes de tratar a governança de dados como política pública transversal, e não como iniciativa pontual ou setorial.

Por fim, os resultados indicam que a consolidação de uma política de governança de dados no setor público exige a articulação entre três dimensões fundamentais: (i) estruturas formais de governança; (ii) mecanismos de interoperabilidade e integração de dados; e (iii) instrumentos contínuos de monitoramento e avaliação da maturidade institucional. A ausência de qualquer dessas dimensões tende a comprometer a efetividade do planejamento público orientado por evidências.

7. CONCLUSÃO

A partir dos resultados apresentados e discutidos, é possível consolidar as principais evidências e contribuições do estudo.

O presente estudo teve como objetivo apresentar e analisar a construção e aplicação de um instrumento metodológico de diagnóstico do ecossistema de dados governamentais como etapa estruturante para o fortalecimento do planejamento público orientado por evidências. A partir da análise realizada, foi possível

demonstrar que a sistematização de informações sobre gestão e governança de dados constitui elemento central para qualificar a capacidade estatal de planejar, coordenar e implementar políticas públicas em contextos de elevada complexidade institucional.

Os resultados evidenciam que, apesar da existência de ativos informacionais relevantes no âmbito da Administração Pública, persistem fragilidades estruturais relacionadas à ausência de governança formal, à baixa integração entre sistemas, à heterogeneidade das capacidades institucionais e ao uso ainda incipiente de ferramentas analíticas. Esses achados reforçam a literatura que aponta que os principais desafios para o avanço do governo orientado por dados residem menos na dimensão tecnológica e mais nos arranjos institucionais e organizacionais que sustentam o uso da informação (Dawes, 2010; Janssen & Estevez, 2013).

Nesse sentido, o diagnóstico demonstrou-se não apenas como instrumento técnico de levantamento de informações, mas como mecanismo de indução de capacidades estatais, ao promover alinhamento institucional, ampliar a consciência organizacional sobre a importância da governança de dados e subsidiar a formulação de diretrizes e políticas públicas. Essa dimensão ativa do diagnóstico aproxima-se da literatura sobre governança da implementação, ao evidenciar que instrumentos estruturados são

fundamentais para alinhar atores, reduzir incertezas e transformar diretrizes estratégicas em ações concretas (Peters, 2018).

Como principal contribuição, o artigo propõe um modelo metodológico replicável para diagnóstico do ecossistema de dados governamentais, capaz de apoiar outros entes federativos na estruturação de políticas de governança de dados e no avanço do planejamento público orientado por evidências. Ao integrar dimensões de governança, tecnologia e uso da informação, o instrumento analisado contribui para a construção de uma visão sistêmica da Administração Pública, elemento essencial para a efetividade de iniciativas de governo digital.

Do ponto de vista prático, os resultados indicam que a consolidação de uma política de governança de dados no setor público requer a articulação entre três dimensões fundamentais: (i) estruturas formais de governança, com definição clara de papéis e responsabilidades; (ii) mecanismos de interoperabilidade e integração de dados; e (iii) instrumentos contínuos de monitoramento e avaliação da maturidade institucional. A ausência de qualquer dessas dimensões tende a comprometer a capacidade do Estado de utilizar dados de forma estratégica.

Essa articulação pode ser sintetizada nas dimensões estruturantes apresentadas no Quadro 3.

QUADRO 3 – Dimensões estruturantes da governança de dados no setor público

Dimensão	Componentes-chave	Finalidade	Impacto esperado
Governança	Definição de papéis, responsabilidades, instâncias decisórias	Estruturar a gestão dos dados como ativo institucional	Aumento da coordenação e responsabilização
Interoperabilidade	Integração de sistemas, padrões de dados, mecanismos de compartilhamento	Viabilizar circulação e uso integrado da informação	Redução da fragmentação e ganho de eficiência
Monitoramento e maturidade	Indicadores, diagnósticos periódicos, avaliação contínua	Acompanhar evolução das capacidades institucionais	Melhoria contínua e tomada de decisão baseada em evidências

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

A integração dessas dimensões constitui condição necessária para a consolidação de políticas de governança de dados capazes de sustentar o uso estratégico da informação no setor público.

Não obstante os avanços observados, o estudo apresenta limitações inerentes ao método adotado. A análise concentra-se em um único contexto institucional, o que pode restringir a generalização dos resultados. Além disso, o diagnóstico reflete um recorte temporal específico, sujeito a variações decorrentes

de mudanças organizacionais, tecnológicas e normativas ao longo do tempo.

Como agenda futura, sugere-se o aprofundamento de estudos comparativos entre diferentes entes federativos, bem como a realização de análises longitudinais que permitam acompanhar a evolução da maturidade em governança de dados ao longo do tempo. Adicionalmente, recomenda-se investigar os impactos da implementação das diretrizes derivadas do diagnóstico

sobre a qualidade do planejamento público e a efetividade das políticas públicas.

Ademais, o estudo evidencia que a institucionalização da governança de dados deve ser compreendida como processo contínuo, que envolve não apenas a criação de estruturas formais (Guijarro, 2007; Janssen

& Estevez, 2013), mas também o desenvolvimento de cultura organizacional orientada ao uso de dados, capacitação de equipes e adoção de práticas de gestão baseadas em evidências.

A síntese das principais evidências e contribuições do estudo é apresentada no Quadro 4.

QUADRO 4 – Síntese das evidências, implicações e contribuições do estudo

Dimensão	Evidência do estudo	Implicação	Contribuição
Governança de dados	Ausência de estruturas formais e papéis definidos	Necessidade de institucionalização	Reforça governança como pilar do uso de dados
Integração e interoperabilidade	Compartilhamento informal e fragmentado	Baixa coordenação entre órgãos	Evidencia necessidade de políticas transversais
Maturidade institucional	Heterogeneidade entre órgãos	Desigualdade de capacidades	Indica necessidade de ações diferenciadas
Uso de dados	Uso limitado para decisões estratégicas	Subutilização dos dados	Reforça importância de cultura orientada por dados
Diagnóstico institucional	Instrumento aplicado em escala	Redução de incerteza e alinhamento	Propõe modelo metodológico replicável

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

A partir dessa síntese, observa-se que o principal limitador para o avanço do uso estratégico de dados no setor público não reside na ausência de tecnologia, mas na fragilidade dos arranjos institucionais que sustentam sua governança, integração e utilização. Assim, a transição para um Estado orientado por dados depende, fundamentalmente, do fortalecimento das capacidades institucionais, da coordenação interorganizacional e da incorporação sistemática de evidências no processo decisório.

8. Referências

1. DAWES, S. S. Stewardship and usefulness: Policy principles for informationbased transparency. Government Information Quarterly, 2010.
2. GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. Capacidades estatais e democracia. IPEA, 2014.
3. GUIJARRO, L. Interoperability frameworks and enterprise architectures in egovernment initiatives. Government Information Quarterly, 2007.
4. JANSSEN, M.; ESTEVEZ, E. Lean government and platform-based governance. Government Information Quarterly, 2013.
5. OECD. The OECD Digital Government Policy Framework. OECD Publishing, 2020.
6. PETERS, B. G. The politics of bureaucracy. Routledge, 2018.
7. THOMAS, M. A. et al. Data management maturity assessment of public sector agencies. Government Information Quarterly, 2019.
8. YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Bookman, 2001.

Empreendedorismo público digital e participação cidadã: o portal decide teotônio vilela como inovação em governança democrática

- **Jailton Pereira Nicácio**

*Secretaria Municipal de Fazenda, Brasil
E-mail: jailton.nicacio@gmail.com*

- **Marielza Santos do Nascimento**

*Instituto Federal de Alagoas, Viçosa, Brasil
E-mail: marielza1@hotmail.com*

- **João Felipe Alves Borges**

*Secretaria Municipal de Fazenda, Brasil
E-mail: joaofelipealvesborges@gmail.com*

- **Izabel Cristina da Silva Teles**

*Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento, Brasil
E-mail: izabel.tels@hotmail.com*

- **Sérgio Ricardo Pereira Accioly**

*Instituto Federal de Alagoas, Viçosa, Brasil
E-mail: prof.sergioaccioly@gmail.com*

Resumo

Este artigo analisa o Portal Decide Teotônio Vilela como experiência de empreendedorismo público digital orientada à criação de valor público no contexto da administração municipal. A iniciativa foi implementada durante o processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2026–2029, com o objetivo de ampliar a participação cidadã e fortalecer a transparência no ciclo de planejamento orçamentário por meio de uma plataforma digital interativa.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, estruturada como estudo de caso único. O percurso metodológico baseia-se na análise documental de relatórios institucionais, na observação participante das etapas deliberativas e no exame das evidências empíricas produzidas pela própria plataforma participativa. O referencial teórico articula três categorias analíticas centrais: inovação institucional, intraempreendedorismo **público e criação de valor público**.

Os resultados indicam que a convergência entre liderança institucional, tecnologia acessível e práticas colaborativas favoreceu processos de coprodução de políticas públicas e contribuiu para o fortalecimento da legitimidade das decisões orçamentárias. Observa-se que a experiência produziu efeitos verificáveis sobre o planejamento municipal, incluindo a incorporação de propostas cidadãs ao Plano Plurianual e à Lei Orçamentária Anual.

Conclui-se que o caso analisado constitui prática consistente de empreendedorismo público digital em nível subnacional, evidenciando o potencial das plataformas participativas para ampliar a transparência

decisória, fortalecer a governança democrática e qualificar a interação entre Estado e sociedade no planejamento público municipal.

Palavras-chave: empreendedorismo público; governança digital; participação cidadã; planejamento orçamentário municipal; valor público.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública contemporânea enfrenta o desafio de conciliar eficiência administrativa, legitimidade democrática e capacidade de inovação em contextos institucionais marcados por crescente complexidade socioeconômica e tecnológica. Nesse cenário, modelos de governança empreendedora vêm ganhando centralidade ao integrarem inovação institucional, liderança pública e participação social como dimensões constitutivas da criação de valor público (Mintrom; Norman, 2009; Osborne, 2018; ENAP, 2021).

O empreendedorismo público emerge, nesse contexto, como prática transformadora capaz de reposicionar a administração pública como mediadora de colaborações entre Estado e sociedade. Roberts e King (1991) descrevem os *policy entrepreneurs* como atores que mobilizam ideias, recursos e redes institucionais para impulsionar mudanças nas políticas públicas. Estudos mais recentes ampliam essa abordagem ao identificar, no interior das próprias organizações governamentais, servidores e equipes capazes de inovar a partir das estruturas existentes, caracterizando o fenômeno do *intraempreendedorismo público* (Vivona; Bellucci; Bellucci, 2025).

Paralelamente, o avanço das tecnologias digitais ampliou as possibilidades de participação cidadã na gestão pública. Plataformas participativas podem fortalecer transparência, deliberação e coprodução de políticas públicas, desde que estruturadas em arranjos institucionais inclusivos e capazes de enfrentar desigualdades de acesso, uso e influência nos processos decisórios (Åström; Grönlund, 2024; Torfing; Triantafillou, 2024).

No Brasil, experiências como o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte e a Plataforma Brasil Participativo evidenciam o potencial democratizador das tecnologias cívicas (Avritzer; Wampler, 2014; Albuquerque; Fernandes, 2025). Ainda assim, permanecem relativamente escassos os estudos que examinam como municípios de médio porte, marcados por recursos institucionais mais restritos e menor capacidade administrativa, conseguem incorporar

práticas de empreendedorismo público digital ao ciclo de planejamento orçamentário.

É precisamente nessa lacuna que se insere o presente artigo. A questão que orienta a investigação é a seguinte: em que medida, e por quais mecanismos institucionais, o Portal Decide Teotônio Vilela configura-se como prática de empreendedorismo público capaz de gerar valor público no processo de elaboração do PPA 2026–2029?

A partir dessa questão, o artigo tem por objetivo analisar o Portal Decide Teotônio Vilela como experiência de empreendedorismo público digital orientada à criação de valor público no contexto do planejamento orçamentário municipal. Para tanto, examinam-se o contexto institucional da iniciativa, seus mecanismos de participação cidadã e seus efeitos sobre o processo de elaboração do Plano Plurianual 2026–2029 no município de Teotônio Vilela, Alagoas.

Do ponto de vista científico, o estudo contribui para o debate contemporâneo sobre empreendedorismo público e governança digital ao examinar empiricamente como plataformas participativas podem atuar como mecanismos institucionais de criação de valor público no nível municipal. Ao focalizar a experiência do Portal Decide Teotônio Vilela, o artigo amplia a literatura sobre inovação pública em contextos locais e oferece evidências sobre a interação entre liderança pública, participação cidadã e uso estratégico de tecnologias digitais no processo de planejamento governamental.

Para além da análise empírica de uma experiência municipal específica, o estudo busca contribuir para o avanço do debate teórico sobre empreendedorismo público digital ao examinar os mecanismos institucionais que permitem a transformação de iniciativas participativas em instrumentos efetivos de criação de valor público. Parte-se da premissa de que a digitalização dos processos participativos, quando articulada a lideranças institucionais empreendedoras e a arranjos organizacionais responsivos, pode produzir efeitos que ultrapassam a modernização administrativa, influenciando padrões decisórios,

rotinas burocráticas e formas de interação entre Estado e sociedade.

Nessa perspectiva, o caso analisado não é interpretado apenas como experiência local singular, mas como evidência empírica capaz de iluminar condições institucionais mais amplas de inovação democrática em contextos municipais de capacidade administrativa intermediária. Ao fazê-lo, o artigo sustenta que o empreendedorismo público digital não deve ser compreendido apenas como adoção de instrumentos tecnológicos, mas como processo institucional de mediação entre inovação administrativa, participação cidadã e construção de legitimidade democrática.

2. JUSTIFICATIVA

A literatura recente sobre inovação pública tem enfatizado o papel das tecnologias digitais na ampliação das oportunidades de participação cidadã e na construção de formas mais colaborativas de governança. Entretanto, parcela significativa desses estudos concentra-se em experiências desenvolvidas em capitais ou em contextos institucionais caracterizados por elevada capacidade administrativa, o que tende a limitar a compreensão sobre as possibilidades e os constrangimentos da inovação participativa em realidades subnacionais de menor complexidade organizacional.

Nesse sentido, investigar como municípios de porte médio estruturam iniciativas de participação digital revela-se relevante tanto do ponto de vista analítico quanto do ponto de vista aplicado. A análise de experiências territoriais específicas permite identificar arranjos institucionais, capacidades organizacionais e estratégias de liderança capazes de viabilizar processos de inovação pública mesmo em ambientes administrativos marcados por restrições fiscais, tecnológicas ou institucionais.

O estudo do Portal Decide Teotônio Vilela insere-se nesse debate ao examinar empiricamente uma experiência de empreendedorismo público digital vinculada ao processo de elaboração do Plano Plurianual municipal. Ao analisar seus mecanismos institucionais, suas dinâmicas participativas e seus efeitos sobre o planejamento orçamentário, o artigo busca contribuir para o aprofundamento do entendimento acerca das condições que permitem converter tecnologias participativas em instrumentos efetivos de criação de valor público em contextos locais.

3. OBJETIVOS

3.1. Objetivo geral

Analisar o Portal Decide Teotônio Vilela como experiência de empreendedorismo público digital orientada à criação de valor público no processo de elaboração do Plano Plurianual 2026–2029.

3.2. Objetivos específicos

- *identificar os arranjos institucionais que sustentaram a implementação da plataforma participativa no contexto municipal;*
- *examinar os mecanismos de participação cidadã mobilizados no processo de elaboração do Plano Plurianual;*
- *avaliar os efeitos da iniciativa sobre a dinâmica do planejamento orçamentário local.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O empreendedorismo público consolidou-se como campo analítico a partir da contribuição seminal de Roberts e King (1991), que identificaram os *policy entrepreneurs* como atores capazes de propor inovações institucionais e alterar o estado vigente das políticas públicas. Para esses autores, a transformação governamental decorre da atuação de indivíduos que mobilizam ideias, redes e recursos com o objetivo de modificar rotinas, agendas e resultados administrativos. Em continuidade a essa formulação, Mintrom e Norman (2009) aprofundam a compreensão do fenômeno ao destacar o papel da liderança empreendedora e das redes interorganizacionais como catalisadores de mudança política, enfatizando a relevância de ambientes institucionais favoráveis à inovação.

Essa vertente teórica, predominantemente anglo-saxônica, não está isenta de críticas. Spink (2014) e Alves, Gomes e Spink (2014) alertam que, quando associado exclusivamente à lógica gerencial, o empreendedorismo público tende a despolitizar a administração, privilegiar resultados técnicos e reduzir o espaço de participação social, com potencial enfraquecimento da legitimidade democrática. Em direção semelhante, Bresser-Pereira (2018) sustenta que a adoção indiscriminada de práticas empreendedoras pode converter o “espírito inovador” em instrumento competitivo dissociado do ethos republicano e das finalidades públicas da ação estatal.

Em contraposição a leituras estritamente gerencialistas, Vivona, Bellucci e Bellucci (2025) propõem abordagem integradora, argumentando que o empreendedorismo público somente se legitima quando orientado à criação de valor público. Nessa direção, a ENAP (2021) define o empreendedorismo estatal como prática transformadora fundada em três dimensões articuladas: inovação em políticas e serviços, fortalecimento de ambientes institucionais favoráveis à circulação de ideias e estímulo ao desenvolvimento de competências empreendedoras no interior da burocracia pública. O intraempreendedorismo, nesse contexto, surge como vetor interno da inovação, ao traduzir a capacidade de renovar práticas, processos e serviços a partir das próprias estruturas administrativas, sem ruptura com princípios éticos, controle público e *accountability*.

Estudos mais recentes reforçam essa inflexão normativa e institucional. Cavalcante et al. (2025), por exemplo, demonstram que a governança empreendedora em nível municipal precisa equilibrar eficiência administrativa e sustentabilidade social. Em vez de reproduzir tecnicismos, deve valorizar processos de coprodução entre Estado e sociedade, reconhecendo que a inovação governamental apenas se torna efetiva quando dialoga com demandas sociais concretas e promove inclusão, transparência e legitimidade democrática.

4.1. Participação Digital e Criação de Valor Público

A governança digital e o avanço das plataformas participativas têm redefinido os critérios contemporâneos de legitimidade da ação estatal. Zhang e Lin (2024) e Åström e Grönlund (2024) demonstram que tecnologias digitais podem fortalecer deliberação, transparência e *accountability*, desde que incorporadas a desenhos institucionais inclusivos e sensíveis às desigualdades socioinformacionais. Em perspectiva crítica, Nabatchi e Sirianni (2025) observam que a digitalização, quando desacompanhada de políticas de equidade e letramento informacional, tende a reproduzir assimetrias de acesso e de voz, limitando seu potencial democratizante.

Torfin e Triantafyllou (2024) relacionam a e-participation à coprodução e à cocriação de valor público, argumentando que a interação entre Estado e sociedade precisa ultrapassar a lógica meramente

consultiva e promover aprendizagem organizacional, inovação conjunta e pactuação democrática. Para Osborne (2018), o valor público emerge quando eficiência administrativa, legitimidade política e engajamento cívico são articulados de forma integrada, convertendo a participação digital em instrumento de fortalecimento institucional e de ampliação da responsividade governamental.

No contexto brasileiro, Avritzer e Wampler (2014), ao analisarem o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte, identificaram avanços na deliberação cidadã, mas também riscos de participação simbólica quando inexistem devolutiva efetiva e articulação com o ciclo orçamentário. Mais recentemente, Albuquerque e Fernandes (2025), no estudo sobre a Plataforma Brasil Participativo, reforçam o papel da transparência de dados, da interoperabilidade e da coordenação intersetorial como condições essenciais para a sustentabilidade democrática de plataformas digitais de participação.

A ENAP (2021) e Cavalcante et al. (2025) convergem ao interpretar a inovação participativa como forma de empreendedorismo social de base pública. Nessa perspectiva, o Estado deixa de atuar apenas como provedor de tecnologia e passa a exercer a função de articulador de redes cidadãs, mediador de processos deliberativos e indutor de ambientes públicos de criação de valor. A participação digital, assim, não se reduz a ferramenta tecnológica, mas configura prática de governança capaz de ampliar a escuta pública, fortalecer vínculos institucionais e promover inclusão democrática.

4.2. Experiências Brasileiras e Latino-americanas

Na América Latina, a literatura recente aponta processo de hibridização entre inovação pública, participação cidadã e empreendedorismo estatal. García López e García-Vegas (2024) e Gil (2019) destacam o papel das lideranças intermediárias e das redes comunitárias como vetores de implementação de políticas inovadoras, capazes de traduzir agendas governamentais em práticas territorializadas. Campos Ríos (2024), por sua vez, acrescenta que a construção de ecossistemas digitais de valor público exige mudanças culturais profundas, que ultrapassem a simples adoção de tecnologias e demandam formas colaborativas e institucionalmente sustentáveis de gestão.

A experiência brasileira acompanha essa tendência. Albuquerque e Fernandes (2025) demonstram

que as plataformas participativas representam modalidade emergente de empreendedorismo institucional, na qual o Estado atua como mediador da coprodução de políticas e organizador de redes cidadãs. A ENAP (2021) identifica boas práticas associadas a esse modelo, como laboratórios de inovação, parcerias interinstitucionais e arranjos colaborativos capazes de ampliar a capacidade estatal de gerar impacto social.

Cavalcante et al. (2025) reforçam que a inovação pública territorializada, especialmente no contexto de cidades empreendedoras, exige visão sistêmica e liderança compartilhada. Essa perspectiva evita tanto o burocratismo quanto o voluntarismo tecnocrático, permitindo que processos inovadores se consolidem como políticas de Estado, e não apenas como iniciativas episódicas ou conjunturais.

Em síntese, o referencial analisado indica que inovação institucional, intraempreendedorismo público e criação de valor público constituem dimensões interdependentes do empreendedorismo estatal contemporâneo. A literatura internacional destaca a capacidade dos policy entrepreneurs de transformar estruturas e processos por meio de liderança, redes e inovação. Já a produção brasileira e latino-americana enfatiza a centralidade da coprodução cidadã, da legitimidade democrática e da territorialidade institucional como condições essenciais para a sustentabilidade dessas transformações. Compreender o empreendedorismo público digital, nesse sentido, implica integrá-lo às práticas de governança participativa e às condições institucionais que viabilizam sua continuidade.

Do ponto de vista metodológico, essa articulação teórica fundamenta o delineamento do estudo de caso qualitativo proposto neste artigo, orientado à identificação de como tais dimensões se manifestam no contexto municipal. Conforme Prodanov e Freitas (2013) e Lakatos e Marconi (2021), a combinação entre fundamentação teórica consistente e observação empírica sistematizada constitui alicerce indispensável à pesquisa aplicada em Administração Pública, assegurando validade, coerência e relevância social aos resultados.

Para fins analíticos, os conceitos mobilizados neste estudo são observados a partir de evidências empíricas verificáveis no caso analisado. O empreendedorismo público é identificado pela presença de liderança institucional voltada à inovação administrativa, pela mobilização de recursos organizacionais para criação

de novos instrumentos de participação e pela capacidade de alterar rotinas administrativas estabelecidas. A criação de valor público é observada por meio da ampliação das oportunidades de participação cidadã, da incorporação efetiva de demandas sociais aos instrumentos de planejamento e da percepção institucional de legitimidade do processo decisório. Já a governança participativa digital é analisada a partir da existência de mecanismos tecnológicos capazes de ampliar transparência, deliberação pública e interação entre governo e sociedade.

4.3. Empreendedorismo público digital territorializado: proposição de modelo analítico

Com base na articulação entre a literatura internacional sobre empreendedorismo público, governança colaborativa e criação de valor público, bem como nas evidências empíricas mobilizadas pelo caso analisado, propõe-se um modelo analítico de empreendedorismo público digital territorializado. Esse modelo parte do pressuposto de que a inovação participativa em contextos municipais depende da convergência entre três dimensões institucionais interdependentes.

A primeira dimensão refere-se à liderança pública adaptativa, compreendida como a capacidade de atores institucionais mobilizarem recursos organizacionais, promoverem experimentação administrativa e compartilhar riscos decisórios com a sociedade. A segunda dimensão diz respeito à arquitetura participativa digital, entendida como o conjunto de mecanismos tecnológicos e procedimentais que estruturam a interação entre cidadãos e governo no ciclo de formulação de políticas públicas. A terceira dimensão corresponde à institucionalização orçamentária das demandas sociais, que se manifesta quando contribuições cidadãs são incorporadas de forma verificável aos instrumentos formais de planejamento e gestão fiscal.

A interação entre essas três dimensões produz condições favoráveis à geração de valor público, na medida em que amplia a transparência decisória, fortalece a legitimidade democrática e induz processos de aprendizagem organizacional no interior da administração pública. O modelo proposto permite, assim, interpretar o empreendedorismo público digital não apenas como inovação tecnológica, mas como processo de transformação institucional gradual, dependente de arranjos contextuais, capacidades

estatais e mecanismos concretos de conversão da participação social em decisões administrativas efetivas.

Em termos analíticos, esse modelo oferece dupla contribuição. De um lado, organiza o diálogo entre correntes teóricas que, muitas vezes, aparecem fragmentadas na literatura, aproximando empreendedorismo público, coprodução, governança digital e valor público. De outro, fornece chave interpretativa para examinar, em contextos municipais, como diferentes combinações entre liderança, desenho participativo e institucionalização decisória podem produzir resultados distintos em termos de legitimidade, inclusão e efetividade governamental.

5. METODOLOGIA

O presente estudo adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, estruturada como estudo de caso único e orientada à interpretação das práticas de inovação pública e participação cidadã mediadas por plataformas digitais. Conforme Creswell (2014) e Flick (2013), a pesquisa qualitativa privilegia a compreensão de significados, processos e contextos institucionais, sendo particularmente adequada à análise de fenômenos complexos que não se restringem à mensuração numérica.

5.1. Delineamento e unidade de análise

A investigação configura-se como estudo de caso único, nos termos propostos por Yin (2015). A unidade de análise corresponde ao Portal Decide Teotônio Vilela, plataforma digital de governança participativa utilizada pela Prefeitura Municipal durante o processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2026–2029.

A seleção do caso fundamenta-se em critério de relevância estratégica, considerando tratar-se de experiência pioneira no âmbito municipal ao integrar inovação digital, coprodução cidadã e práticas de intraempreendedorismo público ao ciclo de planejamento orçamentário local.

O período de observação compreendeu os meses de março a novembro de 2025, abrangendo as etapas de proposição, priorização e realização de audiências públicas. Esse recorte temporal permitiu acompanhar o processo desde a implementação inicial da plataforma até a consolidação e divulgação dos resultados participativos.

5.2. Problema norteador e objetivos da pesquisa

A investigação orienta-se pela seguinte questão analítica: em que medida, e por quais mecanismos institucionais, o Portal Decide Teotônio Vilela configura-se como prática de empreendedorismo público capaz de gerar valor público no ciclo de elaboração do PPA 2026–2029?

O objetivo geral consiste em analisar o portal como experiência de empreendedorismo público digital voltada à criação de valor público, com foco na identificação de seus arranjos institucionais, dinâmicas participativas e efeitos sobre o planejamento orçamentário municipal.

Os objetivos específicos são:

- mapear as inovações institucionais introduzidas pela plataforma no processo de elaboração do Plano Plurianual;
- examinar evidências de intraempreendedorismo público, com ênfase em liderança administrativa, inovação organizacional e gestão de riscos decisórios;
- avaliar a criação de valor público a partir dos resultados expressos nos relatórios de propostas, priorização e devolutivas institucionais.

5.3. População, amostra e local de estudo

O estudo foi desenvolvido no município de Teotônio Vilela, localizado na Mesorregião Leste Alagoano, com população estimada em 38.053 habitantes (IBGE, 2022). A população-alvo compreende cidadãos cadastrados na plataforma participativa e servidores públicos envolvidos na condução do processo deliberativo.

A amostra inclui:

- 145 cidadãos participantes das consultas digitais, considerando registros de propostas, votações e interações na plataforma;
- 41 técnicos e gestores que responderam ao questionário institucional aplicado por meio eletrônico, correspondendo a 95,3% do universo consultado.

Essa delimitação possibilita a incorporação de múltiplas perspectivas analíticas e favorece a triangulação entre visões cidadãs, técnicas e institucionais.

5.4. Procedimentos de coleta de dados

A coleta de dados baseou-se na análise de três conjuntos documentais oficiais disponibilizados pela plataforma:

- (i) Relatório Geral de Propostas, contendo 84 registros acompanhados de justificativas;
- (ii) Relatório de Priorização, com 34 ações classificadas segundo votação popular;
- (iii) Relatório Top 10, reunindo as dez ações mais votadas.

Adicionalmente, foram examinadas as atas das audiências públicas presenciais realizadas em 14 de outubro de 2025, na Câmara Municipal e no Bairro dos Gerais, possibilitando a triangulação entre evidências provenientes da participação digital e da deliberação presencial.

Complementarmente, aplicou-se questionário eletrônico dirigido aos servidores envolvidos na iniciativa, precedido de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, em conformidade com a Resolução nº 510 do Conselho Nacional de Saúde (2016).

5.5. Procedimentos de análise dos dados

A análise dos dados adotou abordagem dedutivo-indutiva. Inicialmente, categorias analíticas derivadas do referencial teórico orientaram o processo de codificação, notadamente inovação institucional, intraempreendedorismo público e criação de valor público. Em seguida, procedeu-se à leitura indutiva das evidências empíricas, com o objetivo de identificar padrões interpretativos, convergências analíticas e eventuais contradições não previstas.

O tratamento dos dados textuais seguiu as etapas da análise de conteúdo categorial propostas por Bardin (2016). Para assegurar robustez metodológica, aplicou-se o protocolo de estudo de caso recomendado por Yin (2015), incluindo triangulação de fontes documentais,

utilização de registros administrativos oficiais e revisão analítica cruzada.

Considerando a natureza institucional do fenômeno investigado, foram adotados procedimentos voltados à mitigação de vieses interpretativos. Entre esses procedimentos destacam-se a confrontação sistemática entre diferentes fontes documentais, o uso de evidências verificáveis e a validação analítica das inferências produzidas à luz dos registros institucionais disponíveis. Essas estratégias contribuíram para assegurar coerência interpretativa, consistência metodológica e aderência empírica aos resultados apresentados.

5.6. Considerações éticas

Por tratar-se de estudo de caso institucional fundamentado em dados públicos e em participação em atividades oficiais, observaram-se os princípios éticos previstos na Lei nº 12.527 (Brasil, 2011) e na Lei nº 13.709 (Brasil, 2018), relativa à proteção de dados pessoais. Não foram coletados dados sensíveis e todos os registros analisados preservam o anonimato dos participantes.

5.7. Quadro-síntese metodológico

Com o objetivo de sistematizar o desenho metodológico adotado, apresenta-se quadro-síntese que organiza as etapas da pesquisa, as técnicas empregadas, as fontes de dados e as respectivas categorias analíticas. Essa síntese permite visualizar de forma integrada a lógica operacional que orientou a análise do caso estudado.

QUADRO 1 – Síntese do desenho metodológico do estudo

Etapa	Técnica	Fonte de dados	Categoria analítica	Finalidade
1	Análise documental	Relatórios do Portal, PPA, LDO, LOA	Inovação institucional	Contextualizar e identificar mudanças administrativas
2	Observação participante	Audiências públicas e interações online	Intraempreendedorismo público	Identificar práticas de liderança e inovação colaborativa
3	Análise de conteúdo	Relatórios Propostas, Priorização e Top 10	Criação de valor público	Examinar impactos sobre o planejamento

Fonte: Elaboração própria (2025), com base nos documentos oficiais do Portal Decide Teotônio Vilela.

O quadro evidencia que a metodologia articula diferentes técnicas de coleta e análise, integrando documentos oficiais, registros digitais e observação presencial. Essa combinação favorece a triangulação

metodológica e assegura coerência interna ao estudo, permitindo examinar o portal simultaneamente como inovação institucional e como prática de criação de valor público.

5.8. Limitações metodológicas

Reconhece-se que o estudo de caso único não permite generalizações amplas. Ainda assim, oferece subsídios relevantes para pesquisas comparativas e replicações em outros contextos municipais. Entre as limitações identificadas destacam-se o potencial viés interpretativo associado à observação participante e a dependência de dados institucionais sujeitos a revisões ou atualizações.

A combinação entre análise documental, evidências produzidas pela plataforma digital e revisão bibliográfica permitiu a triangulação de informações, estratégia amplamente recomendada em estudos qualitativos em Administração Pública. Esse procedimento contribui para ampliar a robustez analítica da investigação, reduzindo riscos interpretativos e fortalecendo a validade dos achados.

6. Resultados e discussões

A análise dos resultados foi conduzida a partir da identificação de mecanismos institucionais capazes de explicar a relação entre a adoção da plataforma participativa digital e a geração de efeitos observáveis no planejamento orçamentário municipal. Em vez de pressupor vínculo direto ou automático entre tecnologia e democratização decisória, o estudo examina como a mediação institucional exercida por lideranças administrativas, a organização procedimental das etapas participativas e a incorporação formal das demandas sociais aos instrumentos de planejamento compõem uma cadeia causal apta a produzir valor público mensurável. Nessa perspectiva, a experiência analisada é compreendida como processo institucional estruturado, no qual a inovação tecnológica opera como catalisadora, mas não como fator autônomo ou suficiente da transformação participativa.

Embora os resultados indiquem avanços relevantes na institucionalização de mecanismos digitais de participação cidadã, é necessário reconhecer que experiências dessa natureza permanecem condicionadas pelo contexto institucional, pela cultura política local e pelas condições concretas de acesso digital da população. Assim, o caso do Portal Decide Teotônio Vilela não deve ser interpretado como evidência conclusiva de transformação estrutural da governança participativa, mas como indicativo consistente de um arranjo institucional inovador cujo potencial depende de continuidade administrativa, aperfeiçoamento

procedimental e consolidação ao longo de ciclos subsequentes de planejamento.

A interpretação dos dados foi orientada pelas categorias analíticas discutidas no referencial teórico, especialmente aquelas relacionadas ao empreendedorismo público, à criação de valor público e à governança colaborativa. Busca-se, portanto, examinar em que medida os mecanismos institucionais observados no caso analisado confirmam, tensionam ou ampliam proposições presentes na literatura sobre inovação pública e participação digital.

O Portal Decide Teotônio Vilela consiste em uma plataforma digital de participação social adotada pela Prefeitura Municipal de Teotônio Vilela, Alagoas, no processo de elaboração do Plano Plurianual 2026–2029. Seu propósito foi aproximar o cidadão da tomada de decisão orçamentária e instituir canal estruturado para proposição, priorização e acompanhamento de políticas públicas. Desenvolvido com apoio técnico especializado, o portal integrou arranjo de governança digital participativa alinhado aos princípios da gestão democrática e da transparência fiscal previstos na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os dados registrados na plataforma evidenciam engajamento expressivo para um município de porte médio. Ao todo, 145 cidadãos participaram das consultas digitais, o que corresponde a 0,38% da população local, estimada em 38.053 habitantes, segundo o IBGE.

Em termos absolutos, esse percentual representa parcela limitada da população municipal. Ainda assim, o resultado deve ser interpretado para além de sua dimensão estritamente quantitativa. Experiências nacionais e internacionais de participação digital frequentemente registram taxas de engajamento semelhantes ou inferiores, sobretudo em municípios de capacidade administrativa intermediária. Nessa direção, estudos de Åström e Grönlund e de Nabatchi e Sirianni apontam percentuais médios inferiores a 0,3% em contextos comparáveis, enquanto capitais brasileiras apresentam, em termos proporcionais, níveis de engajamento frequentemente menores. O dado observado, portanto, ganha relevância institucional pelo fato de ter se traduzido em incorporação efetiva de propostas cidadãs aos instrumentos formais de planejamento público.

O portal alcançou 1.152 acessos de usuários únicos até outubro de 2025, o equivalente a 3,9% da população

municipal. Esse desempenho supera percentuais observados em plataformas de cidades maiores, como Recife e São Paulo, e aproxima-se da escala registrada na plataforma federal Brasil Participativo. Esses resultados sugerem que a combinação entre divulgação institucional, desenho intuitivo da plataforma e estratégias de mobilização comunitária contribuiu para ampliar a participação no ciclo do PPA.

Durante o período de consulta, foram registradas 128 propostas, 612 votos e 46 ações priorizadas digitalmente, refletindo diversidade temática e pluralidade de interesses sociais. Paralelamente, as audiências públicas presenciais realizadas em 14 de outubro de 2025, uma na Câmara Municipal e outra no Bairro dos Gerais, resultaram em 37 ações priorizadas e 21 novas propostas. A articulação entre participação digital e deliberação presencial configurou modelo híbrido coerente com tendências contemporâneas de governança colaborativa e criação conjunta de valor público, como assinalam Torfing e Triantafillou.

Após a fase consultiva, os registros institucionais indicam a realização de análise de viabilidade técnica, orçamentária e legal pelas instâncias administrativas competentes. Quatro Propostas Sugeridas pela Sociedade foram acolhidas e incorporadas ao Projeto de Lei do PPA 2026–2029, sendo posteriormente contempladas na LOA 2026. Entre elas destacam-se a implantação da Creche para o Idoso, a pavimentação e drenagem da Rua Rio Branco, a instalação de lixeiras em praças públicas e a implantação de pontos fixos de coleta seletiva. A incorporação formal dessas propostas demonstra que o processo deliberativo ultrapassou a dimensão meramente consultiva e produziu efeitos concretos no planejamento orçamentário, reforçando o papel do portal como instrumento de coprodução de políticas públicas e de empreendedorismo estatal.

O Quadro 2 apresenta as ações mais votadas na plataforma e evidencia a convergência entre demandas sociais e prioridades técnicas, sobretudo nos campos da assistência social, da infraestrutura urbana e da habitação.

QUADRO 2 – Propostas mais votadas no Portal Decide Teotônio Vilela (2025)

Posição	Tema da proposta	Número de votos	Categoria analítica
1	Oferta de Serviços de Proteção Social Básica	38	Assistência social / Inclusão
2	Drenagem e Pavimentação de Vias Urbanas	22	Infraestrutura urbana / Mobilidade
3	Construção e Revitalização de Praças e Parques	15	Urbanismo, lazer e espaços públicos
4	Construção e Reforma de Unidades Habitacionais	15	Habitação de interesse social
5	Implantação e Reforma de Unidades de Saúde e Educação	13	Serviços essenciais (Saúde e Educação)
6–10	Outras ações (meio ambiente, iluminação, saneamento etc.)	—	Serviços urbanos e sustentabilidade

Fonte: Portal Decide Teotônio Vilela (2025).

O Quadro 2 demonstra que as demandas prioritárias concentram-se em políticas sociais e infraestrutura, dimensões diretamente associadas à melhoria das condições de vida da população. A proposta mais votada, relativa à oferta de serviços de proteção social básica, revela sensibilidade social diante de situações de vulnerabilidade e reafirma a centralidade do SUAS como mecanismo de garantia de direitos. Na sequência, a priorização da drenagem e pavimentação de vias urbanas evidencia a relevância atribuída à mobilidade, saneamento e qualificação do espaço urbano. As propostas de revitalização urbana e habitação, por sua vez, reforçam a busca por moradia digna, espaços públicos qualificados e bem-estar comunitário.

O conjunto dessas propostas sugere grau de maturidade participativa que ultrapassa demandas fragmentadas ou meramente pontuais, orientando-se para a construção de agenda cidadã mais ampla e relativamente equilibrada. Esse padrão aproxima-se do conceito de valor público formulado por Osborne, no qual eficiência administrativa, legitimidade democrática e engajamento cívico se articulam em decisões coletivas socialmente reconhecidas como legítimas. Do mesmo modo, o caso também se aproxima do ideal de governança colaborativa descrito por Torfing e Triantafillou, ao integrar participação, inovação e aprendizagem institucional.

Em síntese, os resultados iniciais mostram que o Portal Decide Teotônio Vilela operou como mecanismo efetivo de empreendedorismo público digital, convertendo preferências sociais em insumos concretos para o planejamento orçamentário. A experiência sugere que a inovação não depende, necessariamente, de estruturas tecnológicas sofisticadas. O fator decisivo parece residir na combinação entre liderança institucional, cultura organizacional empreendedora e processos participativos responsivos.

6.1. Avaliação do processo participativo

Além dos registros administrativos produzidos pela plataforma digital e dos resultados deliberativos vinculados à elaboração do PPA 2026–2029, foi aplicado questionário eletrônico, elaborado via Google Forms, destinado a técnicos e gestores envolvidos na condução das etapas participativas. O instrumento foi precedido por Termo de Consentimento Livre

e Esclarecido, elaborado conforme as diretrizes da Resolução nº 510 do Conselho Nacional de Saúde, e observou os princípios da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, garantindo anonimato, confidencialidade e uso exclusivo das informações para fins institucionais e acadêmicos. O campo de identificação foi opcional, assegurando liberdade aos respondentes que optaram por manter sigilo.

Obtiveram-se 41 respostas válidas de um universo de 43 participantes, correspondendo a taxa de 95,3%, o que demonstra elevado engajamento institucional. O objetivo da aplicação foi captar percepções qualitativas e quantitativas sobre a qualidade metodológica do processo participativo e avaliar o desempenho do Portal Decide Teotônio Vilela como instrumento de governança digital e criação de valor público.

6.1.1. Avaliação do processo participativo

QUADRO 3 – Avaliação do processo participativo (oficinas, audiências e consultas digitais)

Item avaliado	% (notas 4+5)	Interpretação analítica
Adequação das metodologias, oficinas, audiências, consultas virtuais	100%	Percepção de coerência metodológica e robustez procedimental do desenho participativo
Análise e consideração das contribuições da população	95,1%	Confirma credibilidade do processo e reconhecimento da sociedade como fonte legítima de agenda pública
Fortalecimento da cultura de planejamento no município	97,6%	Indica impacto institucional positivo, com consolidação de novas práticas administrativas

Fonte: elaboração própria com base em questionário aplicado via Google Forms (out. 2025).

Os resultados do Quadro 3 mostram que a totalidade dos respondentes considerou adequadas as metodologias adotadas. Esse consenso reforça a consistência do processo híbrido que combinou oficinas, audiências e consultas digitais, indicando que o desenho participativo foi percebido como tecnicamente estruturado e operacionalmente eficaz.

O índice de 95,1% relativo à análise e consideração das contribuições cidadãos demonstra confiança no processo deliberativo e evidencia que as proposições sociais foram tratadas como insumos legítimos para a definição da agenda pública municipal. De modo semelhante, o percentual de 97,6% referente ao fortalecimento da cultura de planejamento sugere impacto institucional relevante, com sinais de aprendizagem organizacional e ampliação da capacidade administrativa local.

Tais achados corroboram Torfing e Triantafillou, para quem processos deliberativos colaborativos fortalecem a legitimidade democrática por meio da cocriação de políticas. Também convergem com Osborne, ao indicar que a participação substantiva gera valor público quando produz mudanças organizacionais perceptíveis e melhora a interação entre Estado e sociedade.

6.1.2. Avaliação do Portal Decide Teotônio Vilela

QUADRO 4 – Avaliação do Portal Decide Teotônio Vilela

Item avaliado	% (notas 4+5)	Interpretação analítica
Facilidade de acesso e navegação	92,7%	Alta usabilidade e acessibilidade, sem barreiras técnicas relevantes
Clareza das informações e instruções disponíveis	95,1%	Comunicação pública clara, objetiva e alinhada a boas práticas de governo digital
Transparência das etapas do processo participativo	97,6%	Elevado nível de visibilidade das etapas e fortalecimento da accountability institucional
Retorno, devolutiva, das propostas apresentadas pela sociedade	85,4%	Demonstra confiança no ciclo de retroalimentação das decisões e efetividade da devolutiva
Confiabilidade das informações apresentadas	97,6%	Reforça legitimidade institucional e segurança das informações disponibilizadas
Contribuição efetiva do portal para a participação social	92,7%	Confirma o papel do portal como instrumento de engajamento cívico e democratização das decisões públicas

Fonte: elaboração própria com base em questionário aplicado via Google Forms (out. 2025).

Os indicadores do Quadro 4 revelam desempenho elevado em todas as dimensões avaliadas. A facilidade de acesso e a clareza das informações apresentaram índices superiores a 90%, confirmando a adequação do desenho da plataforma e sua capacidade de reduzir barreiras técnicas à participação, como sugerem Åström e Grönlund. A transparência das etapas, com 97,6%, evidencia padrão consistente de visibilidade procedimental, alinhado ao princípio da *accountability* democrática.

O índice de 85,4% relativo à devolutiva indica a existência de ciclo de retorno institucional efetivo, elemento indispensável para que a participação seja compreendida como substantiva e não apenas formalmente consultiva, como alertam Avritzer e Wampler. A confiabilidade das informações, igualmente situada em 97,6%, reforça a legitimidade do portal como fonte oficial de dados e como infraestrutura institucional confiável.

Por fim, a contribuição efetiva do portal para a participação social, avaliada em 92,7%, confirma seu papel como mecanismo de coprodução de políticas públicas. Esses achados dialogam com a literatura sobre empreendedorismo público digital, ao demonstrar que a plataforma não se limita a digitalizar procedimentos, mas favorece interação, aprendizagem institucional e criação verificável de valor público.

É necessário reconhecer, contudo, que parte dessas evidências decorre de percepções institucionais de atores diretamente envolvidos na implementação da iniciativa. Embora tais percepções sejam relevantes

para compreender o funcionamento administrativo interno, elas não substituem avaliações externas independentes sobre os efeitos da política pública. Por essa razão, os resultados devem ser interpretados como evidências iniciais do funcionamento institucional da plataforma, sendo recomendável que pesquisas futuras incorporem percepções cidadãs mais amplas e indicadores longitudinais de participação.

6.2. Perfil dos Cidadãos Participantes

A análise dos 145 cadastros válidos do Portal Decide Teotônio Vilela permite delinear o perfil socioeconômico e demográfico dos cidadãos engajados no processo participativo. Observa-se predominância feminina, correspondente a 63,6%, o que converge com tendências já identificadas por Avritzer e Wampler e pela ENAP, segundo as quais as mulheres tendem a apresentar maior propensão ao engajamento cívico em ambientes digitais e em processos deliberativos locais.

Do ponto de vista etário, a participação concentrou-se na faixa de 30 a 59 anos, que representa 68,3% dos respondentes. Em seguida, registrou-se a presença de jovens de 18 a 29 anos, com 25,5%, e proporção menor de pessoas com 60 anos ou mais, equivalente a 3,4%. Essa distribuição demonstra maior alcance do portal entre adultos economicamente ativos, grupo que, conforme Åström e Grönlund, tende a apresentar maior inserção produtiva e uso intensivo de tecnologias digitais, favorecendo a coprodução de políticas públicas.

A análise territorial evidencia concentração de participantes em cinco bairros, Centro, com 39 registros, São Jorge e Deputado Benedito de Lira, com 13 cada, São Miguel e Inhumas, com 10 cada. Ainda assim, observa-se participação relevante de áreas periféricas e da zona rural, o que revela capilaridade territorial e algum alcance mesmo em contextos de conectividade limitada, sugerindo que o desenho participativo mitigou, ao menos parcialmente, barreiras geográficas recorrentes em municípios de porte médio.

A combinação entre diversidade de gênero, amplitude etária e representatividade espacial demonstra que o Portal Decide Teotônio Vilela não apenas promoveu participação digital, mas também se consolidou como instrumento de democratização do acesso às decisões públicas. Essa inclusão reforça o potencial de geração de valor público e de fortalecimento da governança participativa municipal, como defendem Torfing, Triantafyllou e Osborne.

Em síntese, o perfil dos participantes revela o caráter inclusivo e inovador da experiência. A predominância feminina, a forte presença de adultos economicamente ativos e a diversidade territorial confirmam o papel do portal como mecanismo de democratização digital e fortalecimento da cidadania ativa.

6.3. Evidências de Empreendedorismo Público

A análise dos relatórios de priorização e dos processos deliberativos indica que o Portal Decide Teotônio Vilela materializa as três dimensões do empreendedorismo público destacadas por Vivona, Bellucci e Bellucci e pela ENAP, inovação, liderança e risco institucional.

A inovação manifesta-se na adoção de ferramenta inédita entre municípios de porte semelhante, capaz de reconfigurar o fluxo decisório entre Estado e sociedade. O ambiente digital rompe com práticas burocráticas tradicionais e introduz lógica deliberativa mais horizontal, baseada na coprodução de prioridades públicas.

A liderança evidencia-se na capacidade das autoridades locais de exercer liderança adaptativa, nos termos de Heifetz, mobilizando equipes técnicas e cidadãos em torno de cultura de participação ativa e corresponsabilidade. A condução intersetorial do processo, combinada à abertura para experimentação, sugere que o governo municipal atuou como agente promotor de mudanças institucionais.

O risco institucional decorre da decisão de abrir o processo orçamentário à influência direta da população. Essa abertura implica compartilhar poder decisório, ampliar a legitimidade democrática e exigir capacidade administrativa para incorporar preferências sociais de maneira transparente e responsável, como argumentam Mintrom e Norman.

Os resultados da priorização popular demonstram convergência entre demandas da sociedade e prioridades técnicas das secretarias municipais. Esse alinhamento reforça a noção de *policy entrepreneurship* discutida por Petridou, segundo a qual a ação empreendedora cria janelas de oportunidade para inovação institucional e fortalecimento da legitimidade política.

Além da participação digital, duas audiências públicas presenciais ocorreram em 14 de outubro de 2025, às 14h, na Câmara Municipal, e às 18h, no Bairro dos Gerais. Os registros institucionais disponíveis indicam participação expressiva de gestores, técnicos e representantes da sociedade civil. As atas confirmam o caráter inclusivo e híbrido do processo, que combinou deliberação presencial e digital, evidenciando forma de governança empreendedora na qual o Estado atua como mediador de colaboração social, e não apenas como provedor de serviços.

Em síntese, as evidências analisadas demonstram que o Portal Decide Teotônio Vilela operou como instrumento de empreendedorismo público digital. A plataforma mobilizou inovação, liderança e compartilhamento de riscos, elementos centrais para explicar sua capacidade de gerar valor público e fortalecer a governança participativa municipal.

6.4. Criação de Valor Público e Coprodução

A análise qualitativa das propostas submetidas confirma o papel do portal como espaço de coprodução e aprendizagem institucional. As sugestões cidadãos abarcaram desde infraestrutura física, como pavimentação, drenagem e saneamento, até iniciativas ambientais e sociais, incluindo arborização urbana, coleta seletiva, apoio a idosos, segurança pública e iluminação sustentável. Essa diversidade temática demonstra que os participantes compreendem o planejamento público como instrumento de promoção do bem-estar coletivo, articulando demandas por eficiência administrativa e inclusão social.

As proposições convergem com o conceito de coprodução de valor público formulado por Torfing e Triantafyllou, segundo o qual a inovação em governança depende da integração entre conhecimento técnico da administração e saber prático dos cidadãos. A interação entre esses dois domínios gera capacidade de inovação colaborativa e fortalece a legitimidade das decisões públicas.

Sob a ótica da criação de valor público proposta por Osborne, o Portal Decide Teotônio Vilela produziu resultados em três dimensões complementares. A primeira corresponde à transparência e à construção de confiança, evidenciada pela disponibilização ampla de relatórios públicos de propostas, priorização e Top 10. A segunda refere-se à *accountability* social, ao permitir que os cidadãos acompanhem o percurso de suas demandas desde a proposição até a integração ao PPA 2026–2029. A terceira consiste na legitimidade institucional, resultante da transformação da participação popular em critério efetivo de priorização orçamentária.

As evidências empíricas observadas alinham-se às conclusões de Avritzer e Wampler, no caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte, e de Albuquerque e Fernandes, no exame da Plataforma Brasil Participativo. Esses autores demonstram que a criação de valor público digital não depende apenas da existência de espaços de participação, mas da institucionalização do processo, da qualidade da devolutiva e da continuidade das práticas deliberativas. As três dimensões identificadas encontram correspondência clara na experiência analisada, indicando que a plataforma incorpora elementos favoráveis à sustentabilidade democrática e ao impacto institucional.

Em síntese, a criação de valor público, no caso analisado, resulta da convergência entre inovação tecnológica, governança colaborativa e participação cidadã informada, consolidando o portal como instrumento de fortalecimento da relação entre Estado e sociedade.

6.5. Comparações com outras experiências de empreendedorismo público digital

A análise do Portal Decide Teotônio Vilela permite situá-lo no conjunto das experiências brasileiras de empreendedorismo público digital, marcadas pela adoção de plataformas tecnológicas voltadas à coprodução de políticas públicas e à ampliação da

legitimidade das decisões governamentais. Essa perspectiva comparativa revela movimento crescente de inovação participativa em municípios brasileiros, impulsionado pela cultura de governo aberto e pela busca de maior responsividade institucional.

As comparações realizadas com experiências de outros municípios possuem caráter ilustrativo e não configuram análise comparativa sistemática. Tais referências funcionam como parâmetro contextual para situar a experiência analisada no debate contemporâneo sobre governança digital e participação cidadã, não devendo ser interpretadas como prova conclusiva de superioridade ou equivalência institucional entre os casos mencionados.

Entre os casos mais relevantes destacam-se o Participe Maceió, o Participe+ São Paulo, o Decide Recife e a Plataforma Brasil Participativo. Embora cada iniciativa apresente arranjos institucionais próprios, todas compartilham o propósito de integrar tecnologia, deliberação cidadã e transparência ao ciclo orçamentário.

O Participe Maceió constitui a experiência mais convergente com o modelo analisado, tanto pela base tecnológica quanto pelo contexto institucional. Desenvolvido na administração municipal com apoio técnico especializado, o portal foi utilizado no ciclo do PPA 2026–2029. Assim como em Teotônio Vilela, a plataforma permitiu consulta pública digital, votação de prioridades e geração de relatórios automáticos, como o ranking Top 10. Os resultados foram incorporados à proposta orçamentária, reforçando a vinculação entre deliberação cidadã e planejamento público. Além disso, o portal agregou módulos temáticos de inclusão, como o Orçamento da Criança e do Adolescente e o Orçamento da Pessoa Idosa, fortalecendo equidade e transparência.

Outras iniciativas reforçam a disseminação desse modelo. O Participe+ São Paulo representa arranjo robusto de coprodução digital, permitindo que cidadãos proponham ações, participem de consultas e acompanhem resultados vinculados ao PPA e à Agenda 2030. O Decide Recife, criado em 2023, adota estrutura semelhante à observada em Teotônio Vilela, articulando consulta digital e audiências regionais, o que evidencia o avanço das práticas híbridas de participação no Nordeste. Já a Plataforma Brasil Participativo amplia esse paradigma para o plano nacional

e incorpora mecanismos de devolutiva que reforçam transparência e controle social em escala ampliada.

A comparação entre essas experiências evidencia três tendências convergentes na administração pública brasileira. A primeira é a institucionalização do empreendedorismo público digital como estratégia de modernização e abertura democrática. A segunda é a integração de plataformas participativas ao planejamento orçamentário, fortalecendo a conexão entre deliberação cidadã e priorização governamental. A terceira é o reconhecimento da liderança colaborativa e da criação de valor público como critérios de legitimidade política.

No caso de Teotônio Vilela, tais tendências manifestam-se de modo adaptado à realidade local, demonstrando que municípios de porte médio podem inovar e liderar práticas avançadas de governo digital participativo, desde que apoiados em arranjos de cooperação técnica e institucional. A principal contribuição do caso consiste em demonstrar que a transformação digital do planejamento não é prerrogativa exclusiva das grandes capitais, mas caminho viável e estrategicamente relevante para cidades que adotam a coprodução como fundamento da gestão pública contemporânea.

6.6. Desafios e aprendizados

Embora os resultados do processo participativo tenham sido amplamente positivos, permanecem desafios estruturais que precisam ser enfrentados para garantir a sustentabilidade do modelo. O primeiro refere-se à ampliação do acesso digital em áreas periféricas, especialmente em comunidades com baixa conectividade e infraestrutura limitada. Essa restrição pode comprometer a equidade do processo e dificultar a inclusão plena de segmentos historicamente afastados das decisões públicas.

O segundo desafio relaciona-se ao fortalecimento da capacitação cidadã para o uso da plataforma. A participação digital exige letramento informacional, compreensão das etapas do processo orçamentário e familiaridade com ambientes tecnológicos. Sem essa preparação, parte da população tende a permanecer excluída, reduzindo a pluralidade necessária à coprodução de políticas públicas.

O terceiro desafio consiste na institucionalização permanente da participação. Para evitar descontinuidades administrativas, o processo participativo

precisa ser incorporado como política de Estado, e não apenas como iniciativa de governo. Essa institucionalização garante continuidade, estabilidade normativa e previsibilidade técnica, condições essenciais para consolidar cultura democrática duradoura.

Esses desafios demonstram que o empreendedorismo público digital não depende exclusivamente de inovação tecnológica. Ele exige liderança política, cultura participativa, capacidade institucional e estruturas organizacionais adaptativas. O principal aprendizado do caso é que a transformação digital somente alcança legitimidade e impacto quando articulada a valores democráticos, mecanismos de inclusão e processos decisórios transparentes.

6.7. Proposições analíticas derivadas do estudo

A partir das evidências empíricas observadas, é possível formular proposições analíticas que contribuem para o avanço do debate sobre empreendedorismo público digital em contextos municipais.

Proposição 1. Em municípios de médio porte, plataformas digitais de participação cidadã tendem a produzir efeitos institucionais relevantes quando articuladas a lideranças administrativas empreendedoras capazes de promover coordenação intersetorial e compartilhamento de riscos decisórios.

Proposição 2. A criação de valor público associada à participação digital depende menos do grau de sofisticação tecnológica das plataformas e mais da existência de mecanismos procedimentais que assegurem devolutiva institucional e incorporação verificável das demandas sociais ao ciclo orçamentário.

Proposição 3. Experiências de governança participativa digital territorializadas podem contribuir para o fortalecimento da legitimidade democrática local ao induzir processos de aprendizagem organizacional e ao redefinir padrões de interação entre Estado e sociedade.

Essas proposições não assumem caráter universal ou determinístico. Funcionam, antes, como orientações analíticas destinadas a subsidiar pesquisas comparativas futuras sobre inovação democrática em administrações públicas subnacionais.

6.8. Síntese dos resultados

Os resultados confirmam que o Portal Decide Teotônio Vilela constitui caso consistente de governança digital empreendedora, capaz de integrar tecnologia,

liderança pública e coprodução social. O processo participativo ampliou a transparência orçamentária, fortaleceu o engajamento cívico e gerou confiança institucional, elementos centrais para a consolidação de práticas democráticas no plano municipal.

Ao combinar participação digital, audiências presenciais e devolutivas públicas, a iniciativa demonstrou coerência metodológica e capacidade de articular diferentes formas de interação entre Estado e sociedade. A incorporação de propostas cidadãs ao PPA 2026–2029 e à LOA 2026 evidencia que a participação não se restringiu à consulta, mas produziu efeitos concretos no planejamento orçamentário.

Essas evidências reforçam que o empreendedorismo público digital, quando ancorado em práticas colaborativas e sustentado por arranjos institucionais adequados, pode gerar valor público mensurável e contribuir para a democratização das decisões municipais. Os achados também indicam que a adoção de tecnologias participativas pode fortalecer a legitimidade da ação estatal, desde que associada a processos estáveis de diálogo, devolutiva e *accountability*.

Essa síntese prepara a transição para a conclusão, na qual são discutidas as implicações teóricas e práticas da experiência analisada, bem como suas possibilidades de replicação analítica em outros contextos municipais.

7. CONCLUSÃO

Do ponto de vista teórico, os achados deste estudo indicam que o empreendedorismo público digital deve ser compreendido como fenômeno institucionalmente mediado, cuja efetividade depende da interação entre capacidades organizacionais, desenho participativo e cultura administrativa. Essa interpretação contribui para relativizar abordagens tecnodeterministas presentes na literatura sobre governança digital, ao demonstrar que a inovação participativa não decorre exclusivamente da introdução de ferramentas tecnológicas, mas da forma como tais instrumentos são incorporados às rotinas decisórias e aos arranjos de planejamento público.

Os resultados permitem avançar na compreensão do papel do empreendedorismo público digital na transformação dos processos participativos de planejamento governamental em contextos locais. A análise evidenciou que o Portal Decide Teotônio Vilela configura-se como inovação institucional de

base digital capaz de articular participação cidadã, liderança administrativa e incorporação efetiva de demandas sociais aos instrumentos formais de planejamento. Nesse sentido, a experiência transcende a dimensão instrumental da tecnologia e se consolida como mecanismo de fortalecimento da legitimidade democrática e de construção de confiança institucional entre Estado e sociedade.

No plano teórico-conceitual, o estudo oferece três contribuições principais. Primeiramente, demonstra que o empreendedorismo público pode ser operacionalizado em municípios de médio porte quando sustentado por arranjos institucionais favoráveis à inovação e pelo uso estratégico de tecnologias participativas. Em segundo lugar, evidencia a interdependência entre liderança pública, cultura organizacional e engajamento cívico como dimensões estruturantes da inovação governamental. Por fim, amplia o debate sobre governança inteligente ao indicar que a criação de valor público resulta da articulação entre eficiência administrativa, responsividade institucional e participação social qualificada.

Do ponto de vista prático, o caso analisado constitui referência analítica relevante para administrações municipais que buscam conciliar responsabilidade fiscal, transparência e envolvimento social no ciclo orçamentário. As evidências demonstram que a inovação institucional não depende necessariamente de soluções tecnológicas complexas, mas da capacidade estatal de estruturar processos participativos consistentes, promover devolutivas institucionais e institucionalizar mecanismos de coprodução cidadã. A incorporação de propostas sociais ao Plano Plurianual e à Lei Orçamentária evidencia que a participação digital pode produzir efeitos observáveis sobre a agenda pública e sobre a dinâmica decisória local.

Reconhece-se, contudo, que o caráter de estudo de caso único limita a generalização dos resultados. Identificam-se ainda desafios associados à ampliação do acesso digital, à consolidação de uma cultura participativa duradoura e à institucionalização permanente desses mecanismos nos ciclos subsequentes de planejamento público. Tais limitações, longe de comprometer a validade analítica da investigação, configuram oportunidades para aprofundamento teórico e empírico em pesquisas futuras.

Nesse sentido, três direções investigativas mostram-se particularmente promissoras. A primeira

envolve estudos comparativos entre municípios com diferentes níveis de capacidade administrativa e maturidade institucional, visando identificar fatores que favorecem ou restringem o empreendedorismo público digital. A segunda refere-se à realização de análises longitudinais capazes de avaliar a sustentabilidade das plataformas participativas e seus efeitos cumulativos sobre a cultura política e o desempenho institucional. A terceira consiste no desenvolvimento de investigações quantitativas orientadas à mensuração de indicadores de valor público, confiança institucional e percepção cidadã em contextos de inovação participativa.

No plano da agenda científica internacional, os resultados reforçam a necessidade de abordagens analíticas sensíveis às dinâmicas territoriais da transformação digital do Estado. Estudos futuros poderão explorar, por exemplo, como diferentes arranjos

federativos, níveis de desigualdade socioeconômica e padrões de governança influenciam a resiliência institucional de iniciativas de participação digital, contribuindo para o refinamento das teorias contemporâneas sobre inovação democrática e coprodução de políticas públicas.

Em síntese, a experiência analisada indica que o empreendedorismo público digital constitui caminho promissor para o fortalecimento da democracia participativa e para a renovação das práticas de gestão governamental em contextos subnacionais. Ao atuar como mediador de redes colaborativas e catalisador de inovação institucional, o Estado transforma a tecnologia em instrumento de legitimidade, aprendizagem organizacional e aprimoramento das decisões públicas, reafirmando a centralidade da coprodução cidadã na construção de políticas responsivas e socialmente validadas.

8. Referências

1. ALBUQUERQUE, F. P.; FERNANDES, A. S. Avaliação da participação digital em nível nacional: a Plataforma Brasil Participativo. *Revista de Administração Pública*, v. 59, n. 1, p. 23–52, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220220314>
2. ALVES, M. A.; GOMES, M. G.; SPINK, P. K. (orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.
3. ÅSTRÖM, J.; GRÖNLUND, Å. E-participation and the creation of public value: a conceptual framework. *Government Information Quarterly*, v. 41, n. 2, p. 102–145, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101863>
4. AVRITZER, L.; WAMPLER, B. Orçamento participativo digital de Belo Horizonte: uma análise crítica. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 2, p. 289–309, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-76121288>
5. BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2016.
6. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.
7. BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 14 dez. 2025.
8. BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania*. 9. ed. São Paulo: Editora 34, 2018.
9. CAMPOS RÍOS, M. *Cadenas de valor público y ecosistema digital*. Caracas: SELA, 2024. Disponível em: <https://www.sela.org/wp-content/uploads/2024/04/cadenas-de-valor-digital-publico.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.
10. CAVALCANTE, A. F.; WITTENBERG, A.; SANTOS, R. dos; MARTINS, P. S. Da utopia à realidade: como a governança inteligente, a inovação e o empreendedorismo estão (re)inventando as cidades brasileiras. *Revista Políticas Públicas e Cidades*, v. 14, n. 4, p. 51–70, 2025.
11. CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/atos-normativos/resolucoes/2016/resolucao-no-510.pdf/view>. Acesso em: 16 dez. 2025.

12. CRESWELL, J. W. *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2014.
13. ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. *Inovação e empreendedorismo no setor público*. Brasília: ENAP, 2021.
14. FLICK, U. *Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes*. Porto Alegre: Penso, 2013.
15. GARCÍA LÓPEZ, P. M.; GARCÍA-VEGAS, R. *Intraemprendimiento público: evolución conceptual y debate*. *Revista Venezolana de Gerência*, v. 29, n. 107, p. 1123–1145, 2024. Disponível em: <https://produccioncientificaluz.org/index.php/rvg/article/view/43890>. Acesso em: 19 out. 2025.
16. GIL, M. T. N. *Emprendimiento en la administración local: un estudio*. *Revista de Estudios Empresariales*, v. 2, p. 55–78, 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/818/81859042008/html/>. Acesso em: 19 out. 2025.
17. HEIFETZ, R. A. *Leadership without easy answers*. Cambridge: Harvard University Press, 2017.
18. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico 2022: resultados preliminares*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 19 out. 2025.
19. LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Fundamentos de metodologia científica*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.
20. MINTROM, M.; NORMAN, P. *Policy entrepreneurship and policy change*. *Policy Studies Journal*, v. 37, n. 4, p. 649–667, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2009.00329.x>
21. NABATCHI, T.; SIRIANNI, C. *E-participation and the production of public value*. *Information Technology & People*, v. 38, n. 3, p. 845–867, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1108/ITP-01-2023-0048>
22. OSBORNE, S. P. *Public value and public services*. London: Routledge, 2018.
23. PACHECO, R.; MORAES, A. *Participe+ São Paulo: inovação democrática na capital paulista*. *Revista de Administração Municipal*, v. 67, n. 2, p. 45–72, 2021. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/ram>. Acesso em: 20 nov. 2025.
24. PETRIDOU, E.; BECKER, P.; SPARF, J. *Policy entrepreneurs in Public Administration: a social network analysis*. *Politics and Policy*, v. 49, n. 2, p. 414–445, 2021.
25. PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. Novo Hamburgo, RS: Ed. Feevale, 2013.
26. ROBERTS, N.; KING, P. J. *Policy entrepreneurs: their activity structure and function in the policy process*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 1, n. 2, p. 147–175, 1991.
27. SPINK, P. K. *Inovação e participação nas políticas públicas: desafios contemporâneos*. In: ALVES, M. A.; GOMES, M. G.; SPINK, P. K. (orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. p. 79–98.
28. TORFING, J.; TRIANTAFILLOU, P. *Co-creation, coproduction and innovation in public governance*. *Public Management Review*, v. 26, n. 5, p. 663–682, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2085733>
29. VIVONA, S.; BELLUCCI, A.; BELLUCCI, F. *Public sector entrepreneurship: a systematic literature review*. *Small Business Economics*, v. 64, p. 223–245, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11187-022-00642-2>
30. YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.
31. ZHANG, J.; LIN, A. *Digital tools for public participation: a systematic review*. *Government Information Quarterly*, v. 41, n. 1, p. 101–121, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101882>.

Estratégia de Comunicação Institucional como Instrumento de Governança do Planejamento Governamental: a Experiência de uma Rede de Planejamento

Julia de Arruda Figueredo

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG RJ, Brasil

E-mail: jafigueredo@planejamento.rj.gov.br

• **Leandro de Almeida Silva**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG RJ, Brasil

E-mail: lasilva@planejamento.rj.gov.br

Resumo

A **Rede de Planejamento (Redeplan)**, coordenada pela SEPLAG-RJ, é um canal de interlocução entre o órgão central e os órgãos setoriais com o objetivo de disseminar a cultura de planejamento entre os servidores do estado do Rio de Janeiro e realizar as atividades do planejamento institucional relativas ao Plano Plurianual (PPA). Para isso, tanto o órgão central como os órgãos setoriais tem atribuições específicas e precisam manter um bom ambiente de compartilhamento de informações e fluxo de trabalho.

Todavia, em um contexto onde a gestão pública apresenta desafios estruturais severos, como rotatividade de servidores, dispersão de informações – muitas vezes dentro dos próprios órgãos – instabilidade institucional e assimetrias no domínio técnico dos instrumentos de planejamento, a Redeplan, busca estruturar uma estratégia de comunicação institucional a fim de contribuir para a superação destes gargalos, operando não apenas como suporte informativo, mas como uma verdadeira ferramenta de governança e alinhamento.

O presente trabalho tem como objetivo apresentar essa estratégia de comunicação integrada, baseada no fortalecimento da identidade visual, na qualificação e disseminação da informação através de diversos canais, e sua atuação como um mecanismo de governança pública. Este artigo amostará como a convergência e a padronização estética e informativa podem contribuir para a mitigação das assimetrias de conhecimento e para a consolidação de uma memória institucional perene, essencial para o sucesso do ciclo de planejamento do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

1. INTRODUÇÃO

A Rede de Planejamento (Redeplan) é uma estratégia de interlocução entre o órgão central de planejamento do Governo, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro

(SEPLAG), e os órgãos setoriais¹, que são as Secretarias de Estado e as entidades a elas vinculadas. Ela visa a disseminação de uma cultura de planejamento sólida entre os servidores públicos fluminenses. Essa cultura visa tornar as iniciativas governamentais mais

1 Os integrantes do órgão setorial são chamados de pontos focais. Eles são o elo de ligação da Secretaria ou entidade com o órgão central e vai coordenar a Rede Interna de Planejamento e Orçamento do seu órgão, composta por representantes da governança, das áreas finalísticas e da área responsável pela execução orçamentária.

robustas, efetivas e, acima de tudo, mais transparentes para toda a sociedade.

Para a realização das atividades inerentes ao planejamento institucional, é necessário que todos os atores envolvidos dominem os principais processos da rede: a Elaboração, a Revisão e o Monitoramento do Plano Plurianual (PPA). O PPA, enquanto instrumento constitucional de médio prazo, exige um nível de precisão técnica que só é alcançado através de um alinhamento institucional eficaz.

Todavia, o cenário prático da gestão pública apresenta desafios estruturais severos. O trabalho realizado por mais de 80 unidades setoriais e ocorre em um ambiente frequentemente marcado pela alta rotatividade de servidores, pela dispersão de informações, por uma instabilidade institucional e por assimetrias no domínio técnico dos instrumentos de planejamento. Servidores recém-chegados, com sobrecarga de atribuições ou alocados em áreas distintas, muitas vezes enfrentam dificuldades para compreender a complexidade dos processos de trabalho, o que resulta em inconsistências nas informações sobre o planejamento e, em última análise, em uma fragilidade dos instrumentos institucionais.

Para enfrentar esses gargalos, a SEPLAG, por meio da Redeplan, vem estruturando uma estratégia de comunicação institucional padronizada, operando não apenas como suporte informativo, mas como uma verdadeira ferramenta de governança e alinhamento. Esta estratégia rompe com o modelo tradicional de comunicação meramente passiva (envio de ofícios e circulares) e adota uma postura proativa e educativa.

Este artigo propõe-se, portanto, a apresentar essa estratégia de comunicação integrada baseada no fortalecimento da identidade visual, na qualificação e disseminação da informação através de diversos canais (como vídeoaulas, guias, manuais e lives), e sua atuação como um mecanismo de governança pública. Investigaremos como a padronização estética e informativa contribui para o engajamento da rede, a mitigação das assimetrias de conhecimento e para a consolidação de uma memória institucional perene, essencial para o sucesso do ciclo de planejamento do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

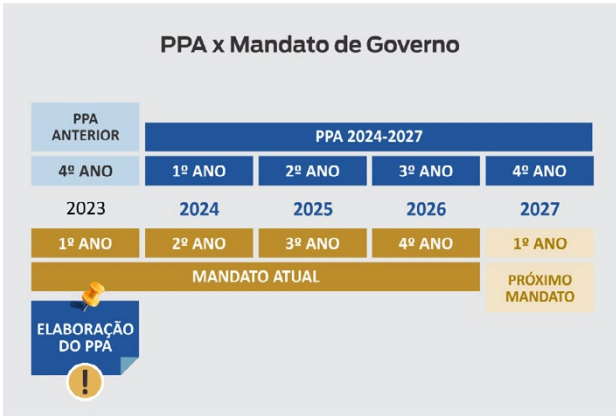
1.1 O Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento que organiza, de forma integrada, a ação governamental

ao longo de um ciclo de quatro anos. É nele que o governo explicita suas escolhas estratégicas, traduzindo prioridades em programas, objetivos, metas e entregas à sociedade. Assim, o PPA funciona como a ponte entre a visão mais ampla de desenvolvimento e as políticas públicas que, de fato, serão executadas no território fluminense.

Sua elaboração ocorre no primeiro ano de cada gestão, enquanto o plano da administração anterior ainda está em vigor. Após construído pelo Executivo, o documento assume a forma de Projeto de Lei e segue para apreciação da Assembleia Legislativa, etapa em que podem ser introduzidas emendas. Uma vez aprovado e sancionado, passa a orientar a ação governamental a partir do segundo ano do mandato.

FIGURA 1 – PPA x Mandato de Governo



Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

No Estado do Rio de Janeiro, a construção do PPA envolve forte articulação entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), órgão central responsável por normatizar, orientar e padronizar os processos de planejamento, e os órgãos setoriais, que incluem as Secretarias de Estado e suas entidades vinculadas. Esse arranjo busca garantir coerência, alinhamento conceitual e consistência técnica em todo o ciclo de planejamento.

Uma das responsabilidades dos integrantes da Rede de Planejamento indicados como pontos focais do PPA é conduzir o processo de elaboração, revisão e monitoramento da programação, em articulação com o órgão central e com a rede interna do seu órgão.

A complexidade inerente a esse processo exige mecanismos de coordenação capazes de integrar diferentes atores e garantir que todos operem com os

mesmos referenciais. Nesse cenário, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (Subplo) organiza um conjunto de redes temáticas que estruturam e operam os principais processos do planejamento estadual. Entre elas, destaca-se a Rede de Planejamento (Redeplan), responsável por articular os órgãos setoriais, disseminar metodologias comuns e apoiar diretamente a construção e o aperfeiçoamento do PPA.

1.2 A REDE DE PLANEJAMENTO (REDEPLAN)

A Rede de Planejamento (Redeplan) reúne os órgãos e servidores responsáveis por operacionalizar os processos essenciais do planejamento governamental no Estado do Rio de Janeiro. De um modo bem resumido, os principais processos e atividades dos órgãos e servidores vinculados à Redeplan são:

- *A elaboração ou revisão do PPA*: que é a programação do órgão traduzida em Programas, Iniciativas, Produtos, Indicadores de Resultado das Iniciativas e Ações;
- *Monitoramento do PPA*: que no nível do órgão central se restringe ao acompanhamento quadrimestral da situação dos produtos, das metas físicas realizadas em cada município e do alcance das metas dos indicadores das iniciativas.

A rede ainda pode atuar em outros processos ligados ao planejamento como a elaboração do Anexo de metas e prioridades da LDO, a coordenação técnica do processo de Emendas Parlamentares Individuais Impositivas, a consolidação e a elaboração dos Orçamentos Temáticos e outras propostas que o Órgão Central possa apresentar para a rede.

No entanto, mais do que executar processos, a Redeplan tem como papel estrutural assegurar a interlocução contínua entre a SEPLAG e os órgãos setoriais, de modo que as entregas previstas no PPA ocorram de maneira coerente e tecnicamente alinhada. Essa mediação exige padronização conceitual, clareza metodológica e circulação constante de orientações qualificadas, desafios que se intensificam em um cenário de rotatividade de equipes, dispersão de informações e diferentes níveis de maturidade institucional.

Para enfrentar esse contexto, a Redeplan consolidou uma estratégia de comunicação própria, concebida para apoiar o trabalho das setoriais e reduzir assimetrias informacionais. Essa estratégia inclui:

- *Desenvolvimento de uma identidade visual padronizada, com paleta de cores, ícones e elementos gráficos consistentes, que facilita o reconhecimento das informações e cria uma linguagem comum entre todos os órgãos envolvidos no PPA.*
- *Produção sistemática de conteúdos orientativos, como manuais, tutoriais, vídeos, apresentações e formações para nivelamento técnico;*
- *Criação e disponibilização de espaços na internet para repositório dos conteúdos produzidos pelo órgão central (canal do Youtube e site institucional)*

Esses instrumentos, detalhados nos capítulos seguintes, têm permitido qualificar a execução do planejamento, ampliar a autonomia das equipes e reforçar a governança do PPA no Estado do Rio de Janeiro.

2. OBJETIVO

Este artigo tem como objetivo geral analisar de que forma a estratégia de comunicação desenvolvida pela Rede de Planejamento do Governo do Estado do Rio de Janeiro contribui para o fortalecimento da governança da informação, para a redução de assimetrias informacionais entre o órgão central e os órgãos setoriais e para o apoio à execução do Plano Plurianual (PPA).

Como objetivos específicos, busca-se:

- *Descrever a estrutura e o funcionamento da Redeplan no contexto do sistema de planejamento estadual;*
- *Apresentar os principais componentes da estratégia de comunicação adotada e analisar os resultados observados a partir da implementação dessa estratégia, considerando evidências qualitativas relacionadas ao entendimento das metodologias, à autonomia das setoriais e à eficiência dos processos;*
- *Identificar os efeitos institucionais da estratégia no âmbito do órgão central, especialmente no que se refere à comunicação entre as redes da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (Subplo);*
- *Apontar perspectivas de aprimoramento e expansão da estratégia de comunicação, à luz dos desafios futuros do planejamento governamental.*

3. METODOLOGIA

A pesquisa desenvolvida neste artigo visa um estudo descritivo e analítico, de natureza qualitativa, com base na sistematização da experiência institucional da Rede de Planejamento do Estado do Rio

de Janeiro. Trata-se de um estudo aplicado, voltado à análise de práticas administrativas e de gestão da informação no contexto do planejamento público.

A abordagem adotada fundamenta-se na observação direta dos processos de trabalho da Redeplan, considerando a atuação contínua do órgão central na coordenação das atividades relacionadas à elaboração, revisão e monitoramento do Plano Plurianual. A análise contempla tanto os instrumentos formais produzidos, como manuais, cartilhas, materiais audiovisuais e conteúdos digitais, quanto os arranjos organizacionais e comunicacionais estabelecidos para apoiar os órgãos setoriais.

Como procedimentos metodológicos, foram utilizados:

- *Levantamento e análise dos materiais desenvolvidos pela Redeplan, incluindo videoaulas, registros de lives, documentos orientativos e conteúdos disponibilizados no site institucional;*
- *Análise qualitativa das interações entre o órgão central e os órgãos setoriais ao longo dos ciclos do PPA, considerando demandas recorrentes, padrões de dúvidas e evolução do entendimento técnico;*
- *Observação dos efeitos institucionais da estratégia de comunicação no âmbito da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, especialmente no que se refere à padronização e integração das práticas comunicacionais entre as diferentes redes.*

Os resultados apresentados não têm pretensão de generalização estatística, mas buscam oferecer uma análise contextualizada e fundamentada sobre o papel da comunicação como ferramenta de governança do planejamento público.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O setor público contemporâneo vem superando uma postura meramente burocrática ao adotar uma comunicação estratégica orientada ao público. Tradicionalmente associado ao setor privado, essa comunicação tem no branding o seu cerne. No setor público, o branding é muitas vezes denominado Branding Governamental e foca na gestão da reputação e na confiança institucional.

Nesse contexto, a identidade visual configura-se como a materialização gráfica da estratégia de branding. No setor público, ela possui a função crítica de gerar identificação e senso de pertencimento.

Segundo Peón (2003), ela é o conjunto de elementos visuais que personificam uma organização, permitindo sua identificação imediata pelo público. O branding transcende a criação de uma identidade visual por construir uma percepção positiva, ou seja, “como a marca é sentida”, gerenciando todos os pontos de contato entre a organização e seu público. Nesse sentido, a perspectiva de Neumeier (2020) reforça que a marca é definida pela percepção do público, enquanto Strunck (2012) complementa ao indicar que essa percepção pode ser estrategicamente organizada quando o branding é bem estruturado.

A eficácia do branding depende diretamente da Comunicação Integrada. De acordo com Kotler e Keller (2018), a Comunicação Integrada consiste em um planejamento que articula diferentes disciplinas comunicacionais de forma estratégica, visando à construção de uma ‘unidade da voz’, o que reforça a coerência e a consistência das mensagens institucionais.

A integração garante que a identidade visual e o propósito da marca não sejam fragmentados. Como afirma Yanaeze (2010), sem uma comunicação integrada, a marca corre o risco de transmitir mensagens contraditórias, o que enfraquece sua credibilidade e dilui sua identidade perante o seu público. A convergência entre identidade visual, branding e comunicação integrada no setor público é o que permite a construção de uma reputação institucional sólida. Nesse contexto que a atuação da Redeplan se insere, ao adotar estratégias alinhadas de branding, identidade visual e comunicação integrada com o objetivo de fortalecer sua reputação institucional.

5. ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO DA REDEPLAN

5.1 Padronização visual e identitária

A marca da Redeplan foi elaborada em 2019 e sua construção teve como premissa tornar-se pedra fundamental para todo o trabalho a ser realizado na operacionalização dos processos essenciais do planejamento governamental no Estado do Rio de Janeiro. Ela tem como objetivo estabelecer-se como um ativo perene, guiando os trabalhos da rede, sobretudo nos contextos recentes de instabilidade institucional no estado.

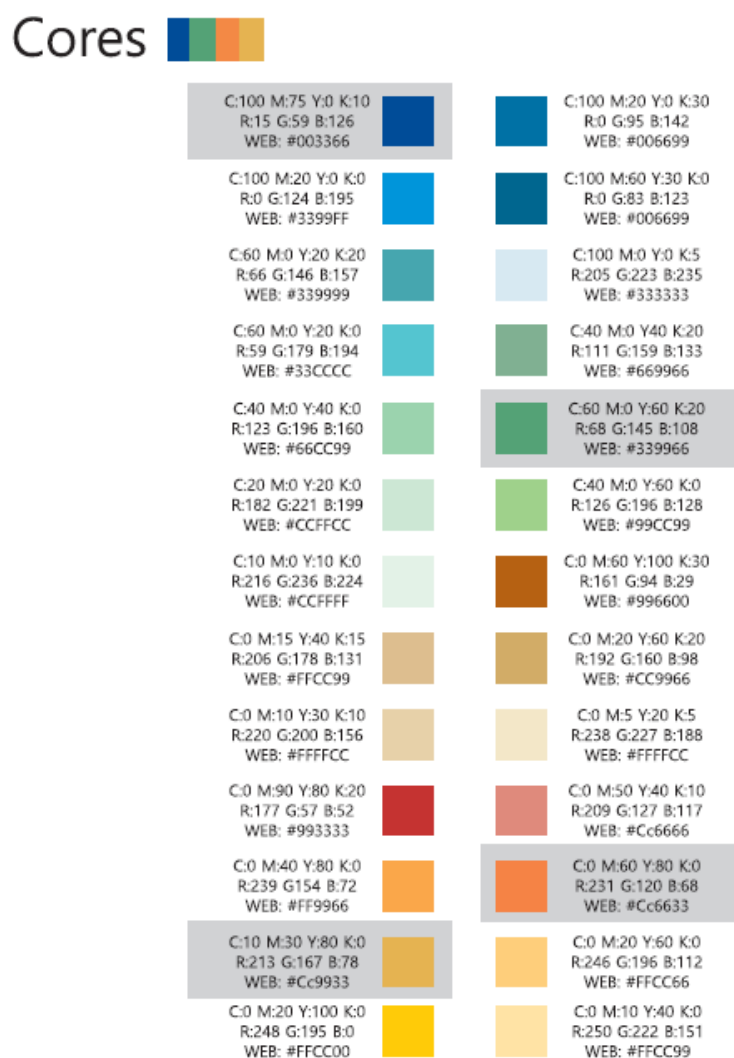
FIGURA 2 – Logo da Redeplan



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

O desenho da marca é inspirado em conceitos chave como rede, união e integração e faz alusão ao ciclo de planejamento e sua engrenagem. Após o desenho definitivo da marca foi desenvolvida posteriormente toda sua paleta de cores, dividida em cores primárias e secundárias.

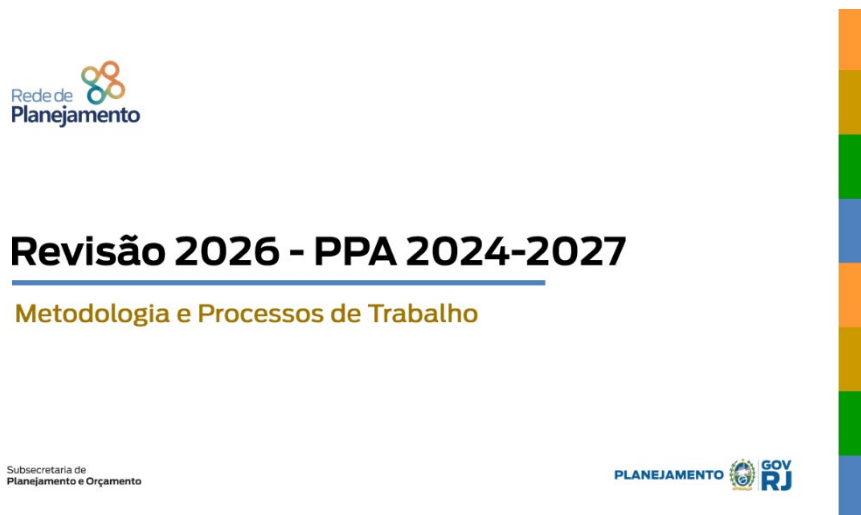
FIGURA 3 – Paleta de cores da Redeplan



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

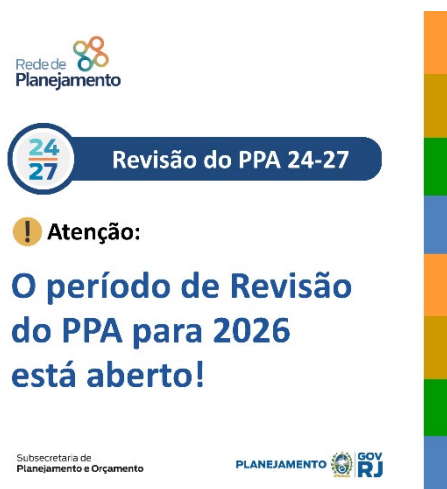
Na sequência da elaboração da paleta de cores, foram desenvolvidos modelos básicos de suporte à produção de conteúdo para capacitação - como apresentações - e apoio à comunicação - cards para divulgação de atividades no grupo whatsapp - no âmbito da Rede de Planejamento.

FIGURA 4 – Modelo de apresentação



Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

FIGURA 5 – Card de divulgação



Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

A identidade visual da Rede de Planejamento serviu como referência para o desenho da marca do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, criando um efeito identitário sinérgico que contribui para a atmosfera da marca Redeplan.

FIGURA 6 – Marca do Plano Plurianual (PPA)

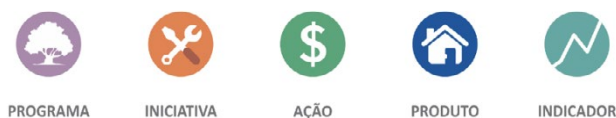


Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Na sequência, foram desenhados ícones, gráficos e infográficos no apoio aos trabalhos essenciais do planejamento governamental no Estado do Rio de Janeiro, desenvolvidos pela rede e capitaneados pelo órgão central. A identidade cromática de cada ícone (item de planejamento) é replicada em todos os materiais.

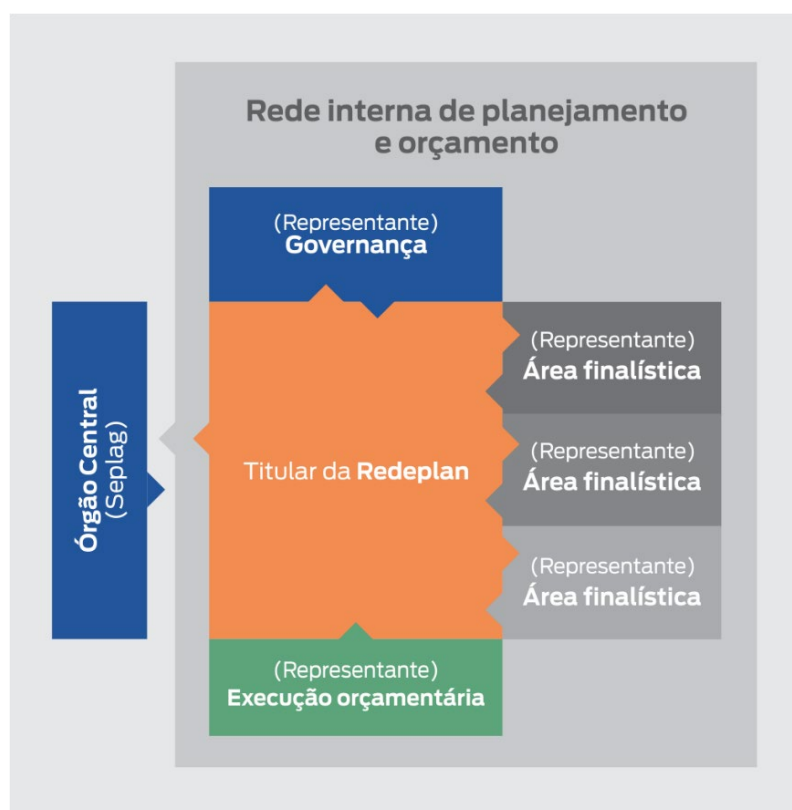
FIGURA 7 – ícones do PPA 24-27

ÍCONES PPA 24-27



Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

FIGURA 8 – exemplo de gráfico do PPA 24-27



Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

5.2 Materiais desenvolvidos

Como parte da estratégia de comunicação da Redeplan, foi estruturado um conjunto diversificado de materiais voltados a apoiar o trabalho das equipes setoriais envolvidas nos processos do Plano Plurianual. A produção desses materiais considerou a os diferentes níveis de familiaridade com os instrumentos de planejamento e a necessidade de acesso contínuo a orientações atualizadas, resultando na adoção de formatos complementares que atendem a distintas demandas informacionais.

Para a elaboração de cada material, foi aplicado todo o conjunto de cores, ícones e identidade visual apresentada no capítulo anterior, reforçando o compromisso da rede em estabelecer e manter a estratégia de comunicação com as setoriais.

5.2.2 Videoaulas

Entre os principais materiais desenvolvidos, destacam-se as videoaulas, concebidas para apresentar conteúdos estruturantes do PPA de forma objetiva e acessível. Esses materiais abordam conceitos fundamentais, fluxos de trabalho e etapas dos processos de elaboração, revisão e monitoramento do plano, permitindo que os servidores compreendam tanto os fundamentos conceituais quanto os procedimentos operacionais associados ao planejamento governamental. O formato audiovisual favorece a assimilação dos conteúdos e possibilita o uso do material tanto em ações formativas quanto como apoio pontual no cotidiano das setoriais.

Esta metodologia consiste na entrega de conteúdos em pequenas unidades focadas, geralmente de até 8 minutos, que permitem ao servidor absorver conceitos complexos (como o cálculo de indicadores de produto ou a elaboração de iniciativas governamentais) de forma fracionada e sob demanda. A estruturação desses vídeos não é meramente estética; ela segue princípios de Design Instrucional que priorizam a clareza da mensagem. Cada vídeo é construído sobre três pilares:

1. *Roteirização Objetiva: A linguagem jurídica e técnica dos manuais é “traduzida” para uma locução direta, eliminando rebuscamentos desnecessários que geram ruído.*
2. *Identidade Visual Dinâmica: O uso de elementos gráficos (motion graphics) que reforçam a marca Redeplan. Quando o locutor menciona*

uma etapa do PPA, o ícone correspondente aparece na tela, utilizando o princípio da dupla codificação (Paivio, 1971), que afirma que a informação é melhor retida quando apresentada de forma verbal e visual simultaneamente.

3. *Contextualização Prática: Em vez de apenas ler o decreto, o vídeo demonstra a tela do sistema, guiando o servidor no preenchimento real das informações.*

Com o objetivo de garantir acesso permanente a esse conteúdo, foi criado um canal institucional da Redeplan no YouTube, que funciona como repositório audiovisual dos materiais produzidos. Os vídeos são organizados por playlists temáticas (monitoramento, elaboração do PPA, etc) e suas respectivas cores. A disponibilização dos vídeos em ambiente digital permite acesso assíncrono, possibilitando que os servidores consultem os conteúdos de acordo com suas necessidades e no momento mais adequado.

FIGURA 9 – Canal da Redeplan no Youtube



Fonte: Youtube

A grande vantagem pedagógica desta abordagem é a redução da “barreira de entrada” para novos servidores. Em um cenário de alta rotatividade, a videoaula atua como um tutor disponível 24 horas por dia. O servidor não precisa esperar a próxima agenda de treinamento presencial para iniciar suas atividades; ele consome o conhecimento de forma assíncrona, o que otimiza o tempo da administração pública e reduz o custo operacional de capacitação contínua.

Além disso, a estética “institucional-moderna” dos vídeos eleva a percepção de valor do trabalho de planejamento, engajando o servidor através de uma

experiência de aprendizado mais próxima do consumo de conteúdo digital contemporâneo.

5.2.1 Guias e manuais

Anteriormente à produção das videoaulas, a Rede já desenvolvia manuais e cartilhas como materiais destinados a abarcar todo arcabouço conceitual, metodológico e operacional dos temas e atividades relacionadas ao PPA. Esses documentos reúnem orientações metodológicas, definições conceituais e instruções operacionais de forma sistematizada, permitindo consultas rápidas e objetivas durante a execução das atividades realizadas no âmbito da Redeplan.

FIGURA 10 – manuais de elaboração e monitoramento do PPA 24-27



Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Ao oferecer referências escritas padronizadas, esses materiais contribuem para a uniformização da interpretação dos conceitos e procedimentos, fortalecendo a consistência técnica e reduzindo divergências na aplicação da metodologia entre os diferentes órgãos setoriais.

5.2.3 Lives

Além dos materiais assíncronos, a Rede adotou lives de capacitação como formato complementar para disseminação de orientações e esclarecimento

de dúvidas relacionadas aos processos do PPA. Essas transmissões ampliam o alcance das ações formativas ao permitir a participação remota de servidores que, por diferentes razões, não podem comparecer a atividades presenciais.

Uma vez realizadas, as lives permanecem disponíveis no canal institucional da Rede de Planejamento no YouTube, passando a integrar o conjunto de materiais desenvolvidos e ampliando as possibilidades de acesso posterior aos conteúdos apresentados.

FIGURA 11 – Live de Capacitação para elaboração do Caderno de Objetos Financiáveis 2026



Fonte: Youtube

Cada live de capacitação é estruturada a partir de um conjunto próprio de materiais de apoio, como apresentações e documentos orientativos, o que contribui para a sistematização das informações e para a reutilização do conteúdo em diferentes contextos. Além disso, o formato síncrono favorece maior interação entre o órgão central e os participantes, permitindo o esclarecimento de dúvidas em tempo real por meio do chat, aspecto que tem apresentado elevada aderência por parte do público.

Essa combinação entre interação imediata e disponibilidade posterior do material reforça o papel das lives como instrumento relevante de apoio ao trabalho das setoriais e de fortalecimento da comunicação no âmbito do planejamento governamental.

5.3 Repositório digital: o site da Redeplan

Em 2019, foi criado um portal específico para a Redeplan, com o objetivo de centralizar e disponibilizar de forma organizada as informações relacionadas aos processos e atividades vinculadas ao Plano Plurianual. A iniciativa visava proporcionar maior transparência, facilitar o acesso a documentos legais e técnicos, e promover a disseminação do conhecimento entre os

diversos atores envolvidos no planejamento governamental. Desta forma, o site da Redeplan constitui-se como a “memória” da rede.

Em 2024, foi desenvolvido um projeto de reformulação do portal da Redeplan, com foco na modernização de sua estrutura, padronização dos elementos visuais e funcionais, e alinhamento à estratégia de unificação dos portais das redes de planejamento e orçamento do Estado do Rio de Janeiro.

A estruturação do site baseia-se em princípios de UX (*User Experience*), focados na jornada do servidor setorial. O repositório não é apenas um depósito de PDFs, mas uma plataforma organizada de forma lógica. Ela visou não apenas melhorar a navegabilidade e a experiência do usuário, mas também fortalecer a identidade institucional da rede, promovendo maior integração entre os diferentes órgãos e setores envolvidos na construção e execução do PPA. O novo portal passou a refletir uma visão mais sistêmica do planejamento governamental, apoiando-se em princípios de transparência, acessibilidade e eficiência na comunicação com os servidores públicos e com a sociedade em geral.

FIGURA 12 – Layout do portal da Redeplan em 02/04/2025



Fonte: Site da Redeplan

A reestruturação do site da Redeplan não apenas moderniza a infraestrutura digital, mas também fortalece o papel do PPA como instrumento estratégico de planejamento governamental, facilitando o acompanhamento, a capacitação e a participação

nos processos públicos. Este projeto serve como referência para futuras iniciativas de comunicação e gestão pública, demonstrando que a inovação tecnológica e a padronização institucional são fundamentais para

aprimorar a eficiência e a transparência na administração pública estadual.

Em suma, ao centralizar a comunicação no repositório digital, a Redeplan promove a autonomia das setoriais. O servidor sente-se empoderado ao saber exatamente onde encontrar a informação necessária, reduzindo a dependência de chamados e consultas constantes ao órgão central. Do ponto de vista da governança, o site permite à SEPLAG monitorar quais conteúdos são mais acessados, o que gera dados valiosos para o aprimoramento constante das estratégias de comunicação e das futuras capacitações. Desta forma, o repositório digital transforma o conhecimento que antes era tácito (detido por poucos servidores antigos) em conhecimento explícito e acessível a toda a rede.

6. RESULTADOS OBTIDOS

A implementação da estratégia de comunicação da Rede de Planejamento produziu impactos observáveis tanto no relacionamento com os órgãos setoriais quanto na em toda subsecretaria. Ainda que nem todos os efeitos possam ser mensurados exclusivamente por indicadores quantitativos, é possível identificar avanços consistentes a partir de evidências qualitativas, do acompanhamento dos processos do PPA e da evolução das interações entre os atores envolvidos.

6.1 Resultados observados nos órgãos setoriais

A comunicação entre a Redeplan e os pontos focais dos órgãos setoriais ocorre por meio de diferentes canais, combinando instrumentos formais e informais de interlocução. Entre os principais meios utilizados estão o grupo institucional de WhatsApp da Rede de Planejamento, o e-mail, as capacitações presenciais e on-line, bem como a participação de representantes da equipe da Redeplan diretamente com os pontos focais, o que favorece o acompanhamento mais próximo das demandas.

A primeira mudança observada em virtude da estratégia de comunicação, foi um aumento do consumo pelos órgãos setoriais dos materiais disponíveis. Análises feitas nos fluxos de visitação do site e do Canal do Youtube da Redeplan mostram que há um aumento do acesso ao conteúdo referente à uma determinada atividade, exatamente no período em que ela está sendo realizada. Tal fato evidencia uma

busca espontânea do setorial pelos materiais para fins de subsídio para realização de uma atividade.

Ainda quanto ao consumo dos materiais, dados evidenciam que, salvaguardadas pequenas oscilações naturais nos períodos, o acesso aos canais da Redeplan tem ocorrido de maneira efetiva e constante ao longo do tempo, mostrando a consolidação desses canais como pontos de referência na busca de conhecimento e informações relativas aos processos do PPA.

Outro ponto que merece destaque diz respeito à transparência. Em cenários recentes de instabilidade institucional, que acabam interferindo negativamente na própria organização, disponibilização e atualização de informações governamentais, os materiais disponíveis nos canais da Redeplan tem sido referência para busca por essas informações tanto pela sociedade quanto pelos órgãos de controle.

Quanto ao conhecimento, recente pesquisa realizada com os órgãos setoriais mostra que pelo menos 50% dos entrevistados tem conhecimento avançado dos processos relativos ao PPA. Esse resultado pode ensejar uma melhoria no entendimento das metodologias, conceitos e fluxos associados ao Plano Plurianual, mesmo em um contexto de alta rotatividade. A disponibilização contínua de materiais orientativos, aliada à padronização da linguagem e da identidade visual, vem contribuindo para reduzir ambiguidades e interpretações divergentes sobre os instrumentos de planejamento, especialmente nos processos de elaboração, revisão e monitoramento do PPA.

Observou-se, ainda, uma percepção positiva quanto ao avanço gradual na autonomia técnica das setoriais. A possibilidade de consulta recorrente aos materiais, permitiu que dúvidas fossem solucionadas de maneira mais ágil, sem a necessidade de interferência constante do órgão central. Esse fator mostrou-se particularmente relevante em contextos de entrada de novos servidores, nos quais os materiais passaram a funcionar como instrumento de nivelamento técnico.

Adicionalmente, os canais digitais ampliaram o alcance das capacitações, permitindo que um número maior de servidores tivesse acesso simultâneo às orientações, independentemente de limitações geográficas ou de agenda.

Todos esses elementos correlacionados indicam que a estratégia de comunicação contribuiu para

fortalecer a relação entre a Redeplan e os órgãos setoriais, promovendo maior segurança técnica, clareza informacional e eficiência na execução dos processos vinculados ao PPA. Contudo, à despeito desses resultados, há ainda amplo espaço para aperfeiçoamento e ampliação das ações no âmbito da Rede.

6.2 Resultados observados no órgão central

No âmbito do órgão central, os efeitos da estratégia de comunicação da Redeplan extrapolaram os limites da própria rede. A consolidação de uma identidade visual, de padrões de linguagem e de formatos de material passou a servir como referência institucional para as demais redes vinculadas à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (Subplo).

Inicialmente, muitas das iniciativas relacionadas à padronização comunicacional e à produção de materiais foram capitaneadas pela Redeplan. Com o amadurecimento da estratégia, essas práticas passaram a ser gradualmente incorporadas por outras redes, promovendo um movimento de convergência

identitária e de alinhamento na forma como o órgão central se comunica com os órgãos setoriais. Esse processo contribuiu para reduzir ruídos, evitar sobreposição de informações e fortalecer a percepção de unidade institucional.

Inicialmente, o foco esteve na construção de uma identidade visual unificada para a Subplo, o que permitiu um primeiro alinhamento estético e comunicacional. Em seguida, o trabalho foi estendido às redes – Rede de Planejamento (Redeplan), Rede de Orçamento (Redor) e Rede de Investimentos (Redinv) – com o desafio de garantir que suas identidades visuais dialogassem entre si, mantendo uma aparência coesa, porém com distinções suficientes para preservar as especificidades de cada uma.

Esse esforço de harmonização foi posteriormente desdobrado para outros canais de comunicação utilizados no cotidiano institucional, como grupos de WhatsApp, painéis informativos, apresentações e demais materiais gráficos.

FIGURA 13 – Logo das redes da Subplo – Redor, Redinv e Redeplan



Fonte: Subplo

A reformulação dos sites das redes foi um dos marcos mais relevantes dessa estratégia. Considerando que muitos dos pontos focais dos órgãos setoriais atuam de forma sobreposta em diferentes redes, tornou-se fundamental que os sites apresentassem estruturas coerentes entre si. A proposta foi construir uma arquitetura de informação que facilitasse a navegação e garantisse consistência nos conteúdos, de modo que o usuário encontrasse informações semelhantes de forma padronizada, independentemente da rede com a qual estivesse interagindo. Esse esforço garantiu a manutenção de uma linguagem institucional unificada e fortaleceu o posicionamento das atribuições da Seplag/Subplo.

Nesse sentido, a experiência da Redeplan evidenciou que a comunicação estruturada não apenas apoia a execução do PPA, mas também atua como elemento organizador da própria atuação institucional

da Subplo. Ao alinhar discurso, forma e conteúdo, a estratégia contribuiu para fortalecer a governança do planejamento e para qualificar a relação entre o órgão central e os demais atores envolvidos no ciclo do PPA.

7. PRÓXIMOS PASSOS

A estratégia de comunicação da Redeplan não se configura como um produto acabado, mas como um processo em permanente construção, ajustado às demandas dos órgãos setoriais, à evolução dos instrumentos de planejamento e às transformações nos meios de comunicação institucional. A experiência acumulada ao longo dos ciclos do Plano Plurianual evidencia a necessidade de atualização constante dos formatos, conteúdos e canais utilizados, de modo a manter a efetividade do suporte oferecido às equipes envolvidas no planejamento governamental.

Entre as iniciativas em estudo, destaca-se a implementação de um chatbot no site da Redeplan, com o objetivo de automatizar respostas a dúvidas recorrentes relacionadas ao PPA, aos seus conceitos e aos principais fluxos de trabalho. A ferramenta tem potencial para ampliar o acesso à informação, oferecer respostas rápidas e padronizadas e reduzir a sobrecarga dos canais tradicionais de atendimento, funcionando como complemento às demais ações de comunicação já existentes.

Outra possibilidade de expansão da estratégia envolve a adaptação dos conteúdos já produzidos para o formato de áudio, por meio da criação de podcasts. A disponibilização de materiais nesse formato busca atender a diferentes formas de consumo de informação, permitindo que servidores tenham acesso aos conteúdos de orientação e capacitação em momentos alternativos, como deslocamentos ou atividades que não demandem atenção visual. Essa iniciativa amplia o alcance dos materiais e reforça a lógica de aprendizagem contínua.

A produção de novos conteúdos audiovisuais também figura como frente prioritária de desenvolvimento, tanto para aprofundar temas específicos quanto para atualizar orientações em função de alterações normativas ou metodológicas. A ampliação do acervo de vídeos contribui para consolidar o canal institucional como referência permanente de consulta sobre o PPA e seus processos associados.

No campo da comunicação direta, está prevista a intensificação do uso de mensagens e materiais visuais nos canais de WhatsApp, como cards informativos e comunicados sintéticos, voltados à divulgação de prazos, orientações e conteúdos relevantes. Esse formato favorece a disseminação rápida de informações e reforça o alinhamento entre o órgão central e os pontos focais das setoriais, especialmente em momentos críticos dos ciclos de planejamento.

No âmbito da Subplo, foi desenhado um Brandbook com orientações gerais de aplicação da marca da subsecretaria e das redes de planejamento, orçamento e investimentos. A partir deste trabalho, já está sendo elaborado um plano de comunicação integrada institucional que abarca a comunicação da Subplo que por sua vez transborda para todas as três redes da subsecretaria. A Redeplan atua ativamente num esforço contínuo para fomento e manutenção da convergência identitária entre as redes.

Para além destas iniciativas, outras poderão ser incorporadas à medida que novas demandas se apresentem, como o aprimoramento da organização dos conteúdos no site da Redeplan, a criação de fluxos automatizados para elaboração de partes componentes dos livros dos instrumentos institucionais, a atualização de materiais e o desenvolvimento de instrumentos que facilitem o monitoramento do acesso e do uso dos conteúdos disponibilizados. Essas ações reforçam a compreensão de que a comunicação é parte integrante da governança do planejamento e deve evoluir de forma articulada com os próprios processos do PPA.

Ao projetar esses próximos passos, a Redeplan reafirma o papel da comunicação como elemento estruturante para a transparência, a padronização e o fortalecimento da capacidade institucional no planejamento governamental do Estado do Rio de Janeiro.

8. CONCLUSÃO

A análise da experiência da Rede de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro (Redeplan) permite concluir que a comunicação institucional transcende a função de suporte para se estabelecer como uma ferramenta de governança indispensável à eficiência do planejamento governamental. A transição de um modelo de comunicação fragmentado para uma estratégia integrada e baseada em branding resultou em uma transformação qualitativa na relação entre o órgão central (SEPLAG) e os órgãos setoriais.

A pesquisa evidenciou que a construção da marca Redeplan e a padronização visual dos instrumentos de planejamento (manuais, videoaulas e lives) funcionaram como um mecanismo de “ancoragem institucional”. Em um ambiente de alta rotatividade de pessoal, a perenidade da identidade visual ofereceu um ponto de referência estável, permitindo que novos servidores se integrassem rapidamente à cultura de planejamento do Estado. Observou-se que a clareza visual e metodológica reduziu o retrabalho e as dúvidas recorrentes, otimizando o fluxo de elaboração e monitoramento do PPA.

O principal mérito da estratégia adotada pela Redeplan foi a democratização do conhecimento técnico. Ao converter manuais densos em pílulas audiovisuais e lives interativas, a SEPLAG-RJ conseguiu romper as barreiras da burocracia tradicional. A redução das assimetrias informacionais não apenas

qualificou os dados inseridos no Plano Plurianual, mas também fortaleceu a autonomia das setoriais. A percepção de pertencimento a uma “rede”, reforçada pela identidade visual comum, criou um ambiente horizontal de cooperação que supera a hierarquia rígida, favorecendo a inovação e o alinhamento estratégico.

A rápida evolução das plataformas digitais demanda que o Estado mantenha um ritmo de atualização tecnológica que nem sempre é compatível com os tempos administrativos e orçamentários. Mesmo assim, a Redeplan segue visando a implementação de ferramentas de inteligência artificial, como chatbots

para suporte em tempo real e podcasts como são caminhos naturais para ampliar a acessibilidade.

Em suma, a experiência da Redeplan demonstra que investir em uma estratégia de comunicação sólida é, em última análise, investir na própria qualidade das políticas públicas. Ao garantir que todos os atores envolvidos no ciclo de planejamento falem a mesma língua e compartilhem os mesmos objetivos visuais e conceituais, a Rede de Planejamento dá uma importante contribuição em direção a uma gestão pública mais transparente e moderna.

9. Bibliografia

1. SEPLAG. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Guia do ingressante na Rede de Planejamento. Rio de Janeiro: SEPLAG, 2025.
2. SEPLAG. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Manual de Revisão 2025. Rio de Janeiro: SEPLAG, 2025.
3. KOTLER, Philip; KELLER, Kevin Lane. Administração de marketing. 15. ed. São Paulo: Pearson Education, 2018.
4. NEUMEIER, Marty. The brand gap: how to bridge the distance between business strategy and design. Berkeley, CA: New Riders, 2020
5. PEÓN, Maria Luísa. Sistemas de identidade visual. Rio de Janeiro: 2AB, 2003
6. STRUNCK, Gilberto. Como criar identidades visuais para marcas de sucesso. 4. ed. Rio de Janeiro: Rio Books, 2012.
7. YANAZE, Mitsuru Higuchi. Gestão de marketing e comunicação: avanços e aplicações. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

Famílias unipessoais no Programa Bolsa Família: evidências para o monitoramento, a transparência e a sustentabilidade da política social

• **Sergio Kelner Silveira**

Economista, NISP/DIPES – Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ) – sergio.kelner@fundaj.gov.br

• **Carolina Beltrão de Medeiros**

Pesquisadora, NISP/DIPES – Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ) – carolina.medeiros@fundaj.gov.br

Resumo

O Programa Bolsa Família (PBF) é o principal instrumento de transferência de renda do Estado brasileiro, desempenhando papel central na mitigação da pobreza e na ampliação da segurança de renda de famílias em situação de vulnerabilidade social. Este artigo analisa a evolução do percentual de famílias unipessoais no PBF entre 2013 e 2025, articulando evidências empíricas com a discussão sobre instrumentos de controle, monitoramento, transparência e sustentabilidade fiscal da política. A análise baseia-se em dados administrativos do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), organizados em série temporal e tratados comparativamente entre municípios e períodos governamentais. Os resultados revelam três fases distintas: crescimento moderado entre 2013 e 2019 (de 4,6% para 13,4%); expansão excepcional entre 2020 e 2023, atingindo 26,9% no auge; e ajuste gradual a partir de 2024, alcançando 19,3% em janeiro de 2025 — ainda acima do teto de 16% fixado pela Portaria MDS nº 911/2023. Em janeiro de 2025, 60,5% dos municípios operavam acima desse limite, com gasto excedente estimado em R\$ 596 milhões mensais e economia anual potencial de R\$ 7,1 bilhões (4,33% do orçamento do programa). O artigo destaca a elevada heterogeneidade territorial do fenômeno, com maior propensão ao descumprimento em municípios de pequeno porte, e sublinha que o monitoramento efetivo deve combinar controle fiscal com salvaguardas para populações legalmente protegidas. Conclui-se que o fortalecimento do monitoramento, da transparência normativa e da participação institucionalizada são condições indispensáveis para a sustentabilidade e legitimidade das políticas de transferência de renda no Brasil.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; Monitoramento de políticas públicas; Transparência governamental; Cadastro Único; Famílias unipessoais.

1. INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) constitui um dos pilares mais robustos da política social brasileira. Desde sua criação em 2003, passou por distintos ciclos de expansão, reconfiguração normativa e ajuste institucional, refletindo tanto mudanças nas orientações governamentais quanto pressões socioeconômicas de natureza estrutural e conjuntural. Entre esses ciclos, destaca-se o crescimento acelerado da participação

de famílias unipessoais — aquelas compostas por apenas um indivíduo — entre os beneficiários do programa, fenômeno que ganhou dimensão crítica a partir de 2020 e se consolidou como um dos principais desafios de gestão da política social brasileira.

Famílias unipessoais sempre integraram o universo dos beneficiários do PBF, representando uma parcela legítima da população em situação de vulnerabilidade: pessoas idosas que vivem sozinhas, adultos

em situação de rua, trabalhadores informais sem vínculos domésticos estáveis. No entanto, a expansão descontrolada dessa categoria entre 2020 e 2023 — chegando a representar 26,9% do total de famílias beneficiárias em nível nacional — revelou fragilidades significativas nos sistemas de monitoramento, nos critérios de elegibilidade e nos mecanismos de controle social do programa, configurando um desafio que transcende a dimensão técnica e alcança a governança federativa das políticas sociais.

Esse processo foi impulsionado, em parte, pela flexibilização dos critérios de ingresso no programa durante o governo Jair Bolsonaro (2019-2022), com a implementação do Auxílio Emergencial e, posteriormente, do Auxílio Brasil, que reduziram o rigor na concessão de benefícios e ampliaram o escopo de inclusão de forma não suficientemente criteriosa. A redução da fiscalização cadastral e o menor rigor na verificação das condições de elegibilidade resultaram em uma expansão abrupta no número de famílias unipessoais cadastradas, distorcendo o perfil original do programa, voltado prioritariamente a famílias com maior número de dependentes.

A retomada do Bolsa Família em 2023, sob o governo Lula da Silva, foi acompanhada de medidas normativas destinadas a corrigir essas distorções. A Portaria MDS nº 911/2023 (Brasil, 2023) estabeleceu o limite máximo de 16% de famílias unipessoais na folha de pagamento municipal do PBF, e o Decreto nº 12.417/2025 (Brasil, 2025) reforçou esse marco ao regulamentar medidas adicionais de controle para as famílias unipessoais, incluindo a obrigatoriedade de entrevista domiciliar e salvaguardas para populações protegidas legalmente.

Considerando-se esta contextualização, este artigo contribui ao articular a dimensão do monitoramento e da transparência no âmbito de uma das maiores políticas sociais do Brasil, demonstrando como fragilidades no controle de um programa de transferência de renda podem comprometer não apenas a eficiência do gasto público, mas também a equidade e a legitimidade da política social.

A análise das famílias unipessoais no PBF é, ao mesmo tempo, um estudo de caso sobre os desafios do monitoramento de programas de grande escala em federações heterogêneas e uma reflexão sobre as condições necessárias para que o controle público seja efetivo, equitativo e territorialmente sensível.

O objetivo central do artigo é avaliar em que medida o crescimento das famílias unipessoais no PBF entre 2013 e 2025 revela fragilidades nos mecanismos de monitoramento e focalização e discutir os efeitos das medidas regulatórias recentes sobre a transparência e a sustentabilidade fiscal da política. Para tanto, e como objetivos específicos analisa-se: a evolução temporal do fenômeno; sua distribuição municipal; seu impacto orçamentário; e os desafios impostos à governança federativa da política social.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 Monitoramento de Políticas Públicas e Focalização

O monitoramento de políticas públicas é compreendido como o processo sistemático de acompanhamento da implementação de programas governamentais, tendo em vista verificar o cumprimento de metas, identificar desvios e subsidiar decisões de gestão (Jannuzzi, 2016). No caso de programas de transferência de renda condicionada, como o Bolsa Família, o monitoramento desempenha função crítica ao garantir que os recursos alcancem o público-alvo previsto e que os critérios de elegibilidade sejam respeitados ao longo do tempo.

A focalização é um dos princípios organizadores do PBF, definindo como o programa delimita seu público-alvo com base em critérios de renda e composição familiar. A literatura sobre programas de proteção social aponta que a efetividade da focalização depende tanto da qualidade dos dados cadastrais utilizados como linha de base quanto da regularidade com que esses dados são verificados e atualizados (Soares; Sátyro, 2009). A fragilidade em qualquer dessas dimensões pode comprometer a integridade do programa, gerando inclusão indevida ou, inversamente, exclusão de beneficiários legítimos. Nesse sentido, Souza e Maciel (2024) demonstram que o crescimento de domicílios unipessoais no Brasil pós-pandemia não é um fenômeno uniforme, refletindo tanto transformações demográficas estruturais quanto vulnerabilidades socioeconômicas agudizadas pelo contexto da crise sanitária, o que reforça a necessidade de instrumentos de monitoramento capazes de distinguir perfis legítimos de vulnerabilidade de distorções cadastrais.

No contexto brasileiro, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é o principal instrumento de registro de informações das famílias de baixa renda e constitui a base de dados que sustenta o monitoramento do PBF (BRASIL, s.d.). A qualidade e a atualização do CadÚnico são, portanto, condições essenciais para que o monitoramento possa cumprir sua função de forma adequada. Os dados da evolução do CadÚnico revelam não apenas o crescimento da demanda por assistência social, mas também as flutuações nos perfis de vulnerabilidade associadas a eventos econômicos e políticos específicos, como a pandemia de COVID-19 e as mudanças regulatórias dos programas sociais. A análise da série histórica revela períodos de crescimento contínuo no número de famílias inscritas, com aceleração notável a partir de 2020, relacionada ao impacto econômico da pandemia, e nova aceleração em 2023, possivelmente associada ao aumento do valor do salário-mínimo e às mudanças relacionadas aos critérios de inclusão.

A focalização efetiva de programas sociais em populações vulneráveis exige, ainda, mecanismos de atualização cadastral periódica e de verificação ativa das condições de elegibilidade. Em pesquisa sobre o Programa Bolsa Família com coleta de dados qualitativos, operadores do programa apontaram que a autodeclaração de forma consistente é um grande desafio para um cadastro confiável, há muitas dúvidas dos beneficiários quanto às regras do CADÚnico e do Bolsa Família, o que muitas vezes prejudica o processo do monitoramento do cadastro da população beneficiária. Além disso, a ausência de revisões regulares tende a gerar acúmulo de registros desatualizados, ampliando o risco de manutenção de beneficiários que já não atendem aos critérios de elegibilidade e reduzindo a capacidade do programa de incluir novos beneficiários legítimos que permanecem fora da cobertura (Medeiros; Silveira, 2025)

2.2 Transparência e Controle Social em Políticas Sociais

A transparência governamental, entendida como a disponibilização pública de informações sobre as ações, gastos e resultados do Estado, é reconhecida como condição necessária para o exercício do controle social e para a *accountability* democrática (O'Donnell, 1998). No campo das políticas sociais, a transparência assume dimensões específicas: além da publicização

dos critérios de elegibilidade e dos mecanismos de gestão, ela implica na disponibilidade de dados desagregados que permitam a avaliação independente do programa por pesquisadores, organizações da sociedade civil, gestores municipais e estaduais e pelos próprios beneficiários.

A publicização dos dados do PBF pelo MDS representa um avanço importante nessa direção. A disponibilidade de informações municipalizadas sobre a composição dos beneficiários habilita um nível de escrutínio que não seria possível com dados apenas agregados em nível nacional. Entretanto, como aponta a literatura sobre governo aberto, a mera disponibilidade de dados não garante transparência efetiva: é necessário que as informações sejam acessíveis, compreensíveis e relevantes para os atores capazes de utilizá-las (Craveiro; Albano, 2017). A clareza normativa sobre os limites e critérios do programa, aliada à publicização dos resultados do monitoramento municipal, fortalece o escrutínio público e amplia a capacidade de identificar padrões atípicos, subsidiando ações corretivas.

O controle social, exercido por conselhos de assistência social, organizações da sociedade civil e pelos próprios beneficiários, complementa o controle institucional ao introduzir perspectivas territorialmente situadas sobre as dinâmicas locais do programa. No caso das famílias unipessoais, os conselhos municipais de assistência social têm papel estratégico na identificação de situações legítimas de vulnerabilidade unipessoal e na distinção entre registros adequados e irregularidades cadastrais, contribuindo para que os mecanismos de controle não produzam exclusões indevidas.

2.3 Sustentabilidade Fiscal e Equidade no Gasto Social

A sustentabilidade fiscal de programas de proteção social é tema central no debate sobre a gestão das finanças públicas brasileiras. No âmbito do PBF, o crescimento do número de beneficiários em categorias com perfil de maior custo por família coloca pressão sobre o orçamento e gera tensão entre a ampliação da cobertura e a eficiência do gasto (Sousa; Osório, 2013). A racionalização dos critérios de elegibilidade não é, portanto, apenas uma medida de controle, mas uma condição para garantir a capacidade do Estado

de atender ao maior número possível de famílias em situação de vulnerabilidade.

A dimensão da equidade, por sua vez, exige que os mecanismos de controle não gerem exclusões indevidas de beneficiários legítimos. A literatura sobre políticas sociais adverte que estratégias de contenção de gastos, quando implementadas sem atenção às especificidades dos grupos vulneráveis, podem produzir efeitos regressivos, aprofundando desigualdades ao invés de mitigá-las (Sen, 2000). No caso das famílias unipessoais, essa tensão é particularmente relevante: o mesmo perfil cadastral pode corresponder tanto a situações de fraude ou registro irregular quanto a condições legítimas de vulnerabilidade extrema. A distinção entre essas situações é condição fundamental para que o monitoramento seja orientado pela equidade.

2.4 Governança Federativa e Capacidades Estatais Subnacionais

A governança federativa das políticas sociais no Brasil apresenta desafios específicos decorrentes da heterogeneidade dos municípios brasileiros em termos de capacidade institucional, estrutura administrativa e recursos humanos disponíveis para a gestão de programas como o PBF. A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos municípios papel central na execução das políticas de assistência social, mas a descentralização não foi acompanhada de equalização das condições técnicas e financeiras entre os entes subnacionais.

Essa assimetria de capacidades tem implicações diretas para o monitoramento do PBF. Municípios com equipes técnicas maiores e mais qualificadas, sistemas de informação mais robustos e maior integração com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tendem a apresentar maior capacidade de realizar as verificações cadastrais exigidas e de implementar as exigências normativas da Portaria nº 911/2023 (Brasil, 2023) e do Decreto nº 12.417/2025 (Brasil, 2025). Em contraste, municípios menores, com estrutura administrativa mais frágil, frequentemente não dispõem das condições necessárias para cumprir integralmente as obrigações de monitoramento, o que se reflete nos dados de descumprimento do limite de 16% analisados neste artigo. A governança federativa efetiva requer, portanto, mecanismos de indução e apoio técnico da União que compensem essas assimetrias e garantam

a implementação consistente das políticas em todo o território nacional.

3. METODOLOGIA

O artigo baseia-se de forma central em dados secundários obtidos do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), a partir da plataforma digital SAGICAD (BRASIL, s.d.), abrangendo o período de janeiro de 2013 a janeiro de 2025. Os dados foram organizados em série histórica anual, permitindo análise comparativa entre municípios, períodos governamentais e momentos regulatórios específicos.

A metodologia combina três procedimentos analíticos principais. O primeiro é a análise descritiva da série temporal do percentual de famílias unipessoais no total de beneficiários do PBF em nível nacional, com identificação dos principais pontos de inflexão e correlação com eventos normativos e políticos relevantes. O segundo é a análise de dispersão municipal, que permite identificar a heterogeneidade territorial no cumprimento do limite de 16% estabelecido pela Portaria nº 911/2023 (2023), evidenciando padrões diferenciados entre municípios de pequeno, médio e grande porte. O terceiro é a análise financeira do impacto orçamentário do excesso de famílias unipessoais, calculado com base no valor médio do benefício pago a essas famílias em janeiro de 2025 e na quantidade excedente ao limite legal em cada município.

Para a análise da evolução temporal, estabeleceu-se 2019 como ano-base (índice 100), calculando-se as variações percentuais para os anos subsequentes. Essa escolha metodológica permite isolar os efeitos das mudanças de governo e das reformas normativas, evidenciando as trajetórias diferenciadas do total de famílias beneficiárias e das famílias unipessoais. A estimativa do impacto orçamentário anual foi obtida pela projeção do gasto mensal excedente para 12 meses.

Além dos dados quantitativos, foram analisadas fontes normativas por meio de análise documental: a Portaria MDS nº 911/2023 (Brasil, 2023); e o Decreto nº 12.417/2025 (Brasil, 2025). A partir destas análises, as séries foram contextualizadas de forma temporal segundo as características operacionais dos períodos em relação ao PBF, imputadas por este arcabouço normativo.

Neste contexto, as limitações metodológicas incluem a impossibilidade, a partir dos dados disponíveis, de distinguir registros de famílias unipessoais protegidas legalmente (indígenas, quilombolas e pessoas em situação de rua) dos demais, o que pode levar a uma leve superestimação do excesso real em relação ao limite normativo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Marco Regulatório: Portaria nº 911/2023 e Decreto nº 12.417/2025

O arcabouço normativo recente representa uma resposta institucional relevante ao desafio do crescimento desordenado das famílias unipessoais no PBF e contextualiza as análises quantitativas propostas neste trabalho.

A Portaria MDS nº 911/2023 estabelece procedimentos para a averiguação cadastral unipessoal e define o limite municipal de 16% para famílias unipessoais na folha de pagamento do Bolsa Família (BRASIL, 2023). Sua implementação introduziu mecanismos de monitoramento ativo, com a exigência de entrevistas domiciliares para a concessão ou atualização cadastral de famílias unipessoais, fortalecendo a dimensão da verificação presencial e do controle qualitativo dos registros.

O Decreto nº 12.417/2025, assinado pelo presidente Lula em 21 de março de 2025, aprofundou esse arcabouço ao regulamentar a obrigatoriedade das medidas adicionais de controle (BRASIL, 2025). O Decreto estabelece quatro pontos centrais: (i) exigência de entrevista domiciliar para cadastro ou atualização cadastral de famílias unipessoais; (ii) limitação normativa da proporção de famílias unipessoais, a ser definida em ato do MDS; (iii) exclusão das restrições para povos indígenas, comunidades quilombolas e pessoas em situação de rua; e (iv) reformulação das “regras de proteção”, com retorno permitido ao programa em até 36 meses.

A inclusão de salvaguardas para populações protegidas no Decreto nº 12.417/2025 representa um avanço importante do ponto de vista da equidade. A exclusão de indígenas, quilombolas e pessoas em situação de rua das restrições aplicadas às famílias unipessoais garante que grupos em situação de especial vulnerabilidade não sejam prejudicados pelas medidas de controle, preservando a função protetiva do programa

para quem mais dele depende. Essa distinção qualitativa entre perfis de vulnerabilidade — que o referencial de Sen (2000) exige que seja central a qualquer política de proteção social orientada pela expansão das capacidades — representa a consolidação de um arcabouço regulatório maduro, que vai além do controle de gastos e incorpora a perspectiva da equidade como critério substantivo de gestão. Do ponto de vista analítico, essa segmentação normativa evidencia a maturação do arcabouço regulatório do PBF, que passa a incorporar distinções qualitativas entre diferentes perfis de vulnerabilidade unipessoal.

A trajetória normativa descrita revela uma dinâmica de aprendizado institucional. A constatação dos limites do controle puramente cadastral levou à introdução de mecanismos de verificação presencial e à criação de salvaguardas para grupos vulneráveis, em um processo de retroalimentação entre resultados observados e ajustes normativos.

4.2 Evolução Temporal do PBF: Três Fases Distintas

A análise da série histórica revela três fases claramente distintas na trajetória das famílias unipessoais no Bolsa Família entre 2013 e 2025, conforme apresentado na Tabela 1.

TABELA 1 – Evolução do Percentual de Famílias Unipessoais no Bolsa Família (2013–2025)

Ano	Unipessoais (%)	Variação (p.p.)
2013	4,6%	–
2016	6,8%	+2,2
2019	13,4%	+6,6
2020	13,7%	+0,3
2021	14,6%	+0,9
2022	19,0%	+4,4
2023	26,9%	+7,9
2024	19,7%	-7,2
jan/2025	19,3%	-0,4

Fonte: Elaboração da autoria (2026), a partir de dados do MDS (Brasil, s.d.)

A primeira fase, de crescimento moderado (2013–2019), caracteriza-se por uma expansão gradual e relativamente estável, passando de aproximadamente 4,6% em 2013 para 13,4% em 2019. Esse crescimento reflete, primordialmente, transformações demográficas estruturais — em especial o envelhecimento da população brasileira e a maior incidência de domicílios unipessoais — e a ampliação gradual do conhecimento sobre o programa por parte da população vulnerável. Nesse período, os mecanismos de controle mostraram-se adequados para conter distorções significativas, e o perfil dos beneficiários manteve coerência com o público-alvo original do programa.

A segunda fase, de expansão excepcional (2020–2023), representa uma ruptura abrupta nesse padrão. Neste período, observa-se uma aceleração sem precedentes no crescimento das famílias unipessoais: 13,7% em 2020 (+0,3 p.p. em relação a 2019); 14,6% em 2021 (+0,9 p.p. em relação a 2020); 19,0% em 2022 (+4,4 p.p. em relação a 2021); e 26,9% em 2023 (+7,9 p.p. em relação a 2022), o maior aumento anual da série histórica.

O índice base 100 (janeiro de 2019) evidencia de forma ainda mais clara a magnitude da distorção: enquanto o total de famílias beneficiárias cresceu cerca de 50% entre 2019 e o pico de 2023 – a partir de dados do MDS (Brasil, s.d.), as famílias unipessoais aumentaram mais de 300% no mesmo período, configurando uma trajetória claramente dissociada do comportamento do programa como um todo.

Esse crescimento acelerado reflete a flexibilização dos critérios de elegibilidade e a redução da fiscalização cadastral nesse período, resultando em uma expansão desordenada do número de famílias

unipessoais cadastradas, frequentemente sem critérios rigorosos de comprovação de vulnerabilidade. O crescimento desenfreado gerou distorções no programa, afastando-o de sua concepção original, que priorizava famílias com maior número de dependentes — justamente aquelas com maior magnitude de necessidades e com maior capacidade de impacto do benefício sobre o bem-estar infantil e o desenvolvimento humano.

A terceira fase, de 2023 a 2025, inaugura um processo de correção dessas distorções. A Portaria MDS nº 911/2023 (Brasil, 2023) estabeleceu o teto de 16% para famílias unipessoais, e seus efeitos começaram a ser sentidos a partir de 2024, quando o percentual caiu para 19,7%, continuando sua trajetória de redução para 19,3% em janeiro de 2025. O Decreto nº 12.417/2025 (Brasil, 2025) aprofundou esse arcabouço normativo. Embora a tendência seja consistente com o novo marco regulatório, os dados de janeiro de 2025 ainda revelam que o limite de 16% não foi plenamente atingido em nível nacional, indicando a necessidade de continuidade das medidas de monitoramento.

4.3 Heterogeneidade Territorial e Desigualdade no Cumprimento da Norma

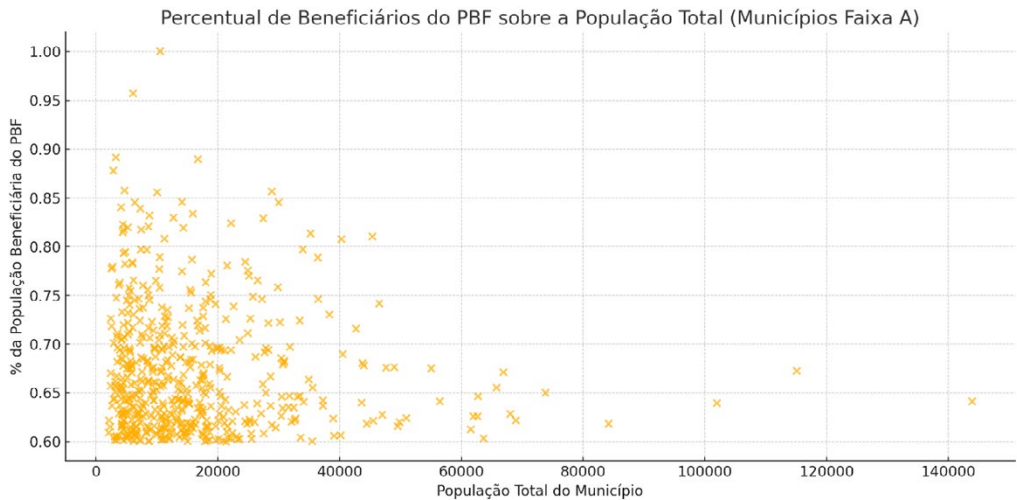
A análise municipal revela elevada heterogeneidade territorial no cumprimento do limite de 16% estabelecido pela Portaria nº 911/2023 (Brasil, 2023). Em janeiro de 2025, a partir de dados coletados no MDS (Brasil, s.d.), verificou-se que 60,5% dos municípios brasileiros ainda operavam acima do limite legal, evidenciando que o descumprimento da norma é um fenômeno generalizado, não restrito a casos pontuais. As estatísticas descritivas municipais reforçam essa

leitura: a média nacional situa-se em 17,52%, acima do teto legal; a mediana é de 16,88%, indicando que metade dos municípios já ultrapassa o limite; e o percentil 75 atinge 19,84%, revelando que um quarto dos municípios opera com quase 20% de famílias unipessoais. No extremo superior, há municípios com até 60,55% de unipessoais — quase quatro vezes o limite legal.

Um padrão relevante emerge da análise de dispersão: municípios de menor porte (com até 100.000 famílias beneficiárias) apresentam maior dispersão nos percentuais e maior propensão a ultrapassar o limite de 16%, incluindo casos extremos. Em contrapartida,

municípios com grande número de beneficiários (acima de 300.000 famílias) tendem a manter percentuais próximos ou abaixo do limite, sugerindo maior capacidade administrativa e melhor integração entre a gestão do CadÚnico e as instâncias de controle social. Esse padrão é ilustrado pela Figura 1, que apresenta a dispersão dos municípios classificados como Faixa A — aqueles onde 60% ou mais da população total é beneficiária do PBF —, confirmando que os territórios de maior vulnerabilidade estrutural são predominantemente compostos por pequenos municípios, com menos de 40.000 habitantes.

FIGURA 1 – Dispersão dos Municípios da Faixa A: % da população beneficiária do PBF e porte populacional (dez. 2024)



Fonte: Elaboração da autoria (2025), baseada em BRASIL (s.d.)

A dimensão territorial do problema é ainda mais evidente quando se examina a distribuição regional dos municípios de maior vulnerabilidade. A Tabela 2 mostra que 97,77% dos 538 municípios classificados na Faixa A — aqueles com maior concentração de beneficiários do PBF em relação à população total — estão localizados nas regiões Norte e Nordeste, o que coincide com as regiões que apresentam maiores

dificuldades de implementação das exigências normativas da Portaria nº 911/2023 (Brasil, 2023), dado o menor porte e capacidade administrativa de seus municípios. Esse achado reforça a necessidade de estratégias de monitoramento territorialmente sensíveis, conforme preconizado pela literatura sobre capacidades estatais de estados e municípios (ARRETCHE, 2000).

TABELA 2 – Distribuição Regional das Famílias Beneficiárias do PBF dos Municípios da Faixa A (60% da população beneficiária do PBF, dados de dez/2024)

Região	Municípios	% do Total	Pop. Beneficiária
Nordeste	409	76,02%	3.583.381
Norte	117	21,75%	2.147.025
Sudeste	9	1,67%	34.415
Centro-Oeste	3	0,56%	13.685
TOTAL	538	100%	5.778.506

Fonte: Elaboração da autoria (2025), baseado em dados de Brasil (s.d.)

Essa desigualdade territorial é relevante do ponto de vista da governança federativa. A capacidade administrativa municipal é um fator determinante para a efetividade do monitoramento. Municípios pequenos, com menor estrutura técnica e orçamento mais restrito, enfrentam maiores dificuldades para realizar as verificações cadastrais exigidas e implementar as entrevistas domiciliares previstas na Portaria nº 911/2023 (Brasil, 2023) e no Decreto nº 12.417/2025 (Brasil, 2025). Essa realidade aponta para a necessidade de estratégias diferenciadas de apoio técnico e financeiro da União aos entes subnacionais com menor capacidade administrativa, como condição para a efetividade do monitoramento em escala nacional.

4.4 Impacto Orçamentário e Sustentabilidade Fiscal

A análise financeira do Bolsa Família em janeiro de 2025 a partir dos dados do MDS (Brasil, s.d.) oferece uma perspectiva quantitativa sobre as implicações

orçamentárias do excesso de famílias unipessoais. O gasto total mensal do programa alcançou R\$ 13,79 bilhões nesse mês. Considerando o valor médio do benefício pago às famílias unipessoais e a quantidade excedente ao limite de 16% em cada município, estima-se que a aplicação rigorosa da Portaria nº 911/2023 (Brasil, 2023) geraria uma economia mensal de aproximadamente R\$ 596,4 milhões. A Tabela 3 apresenta estes cálculos.

Projetando esse valor para 12 meses, a estimativa do gasto anual do Bolsa Família alcançaria R\$ 165,4 bilhões. A economia anual potencial com a aplicação plena do limite seria de R\$ 7,16 bilhões, correspondendo a 4,33% do orçamento total projetado para o programa. Em valores absolutos, esse montante representa recursos que poderiam ser realocados para ampliar a cobertura do programa às famílias mais vulneráveis ainda fora do PBF ou para fortalecer serviços socioassistenciais complementares, reforçando a equidade e a eficiência do gasto público.

TABELA 3 – Impacto Financeiro do Limite de 16% para Famílias Unipessoais no PBF (jan. 2025)

Descrição	Valor
Gasto total mensal do PBF (jan./2025)	R\$ 13.787.279.227,00
Economia mensal potencial (limite 16%)	R\$ 596.352.030,00
Estimativa do gasto anual (base jan./2025)	R\$ 165.447.350.724,00
Estimativa de economia anual (limite 16%)	R\$ 7.156.224.360,00
Percentual de economia anual (%)	4,33%

Fonte: MDS (2025), elaboração dos autores.

É importante destacar que a economia potencial calculada deve ser interpretada com cautela. Ela representa o limite superior do que poderia ser obtido com a aplicação integral da norma a todos os municípios simultaneamente, sem considerar os custos de implementação das verificações cadastrais, a possibilidade de contestação judicial por parte de beneficiários excluídos, ou a proporção dessas famílias que pode ser composta por populações protegidas legalmente. Ainda assim, os números indicam que a regularização do cumprimento da Portaria nº 911/2023 (Brasil, 2023) tem potencial fiscal relevante, além de seu impacto sobre a focalização e a equidade do programa.

4.5 Monitoramento e Participação Social

A efetividade do monitoramento do PBF não depende apenas da disponibilidade de dados. Ela

exige também a capacitação das equipes locais para a realização das verificações cadastrais, a articulação com instâncias participativas — como os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) — e a criação de mecanismos de retroalimentação que permitam incorporar o conhecimento local sobre as especificidades das famílias unipessoais em cada território. A dimensão participativa é especialmente relevante para evitar exclusões indevidas, garantindo que o monitoramento sirva não apenas ao controle de gastos, mas também à qualificação da proteção social.

A articulação entre o monitoramento do PBF e a gestão do CadÚnico no nível municipal constitui um ponto crítico da governança federativa da política social. A qualidade do monitoramento depende diretamente da atualização regular dos registros cadastrais, da realização das entrevistas domiciliares e da capacidade

das equipes municipais de identificar e tratar situações excepcionais. Nesse sentido, o investimento em capacitação e apoio técnico aos municípios — especialmente aos de menor porte, onde as assimetrias de capacidade são mais pronunciadas — é condição indispensável para que a Portaria nº 911/2023 (Brasil, 2023) e o Decreto nº 12.417/2025 (Brasil, 2025) produzam os efeitos esperados em escala nacional.

5. CONCLUSÃO

A análise da evolução das famílias unipessoais no Programa Bolsa Família entre 2013 e 2025 revela um fenômeno complexo, que sintetiza desafios de monitoramento, transparência, equidade e sustentabilidade fiscal. A trajetória do indicador — marcada por crescimento moderado até 2019, expansão excepcional entre 2020 e 2023 e ajuste gradual a partir de 2024 — reflete as condições de gestão pública em cada período e os diferentes níveis de atenção dedicados ao controle cadastral e à fiscalização dos benefícios.

Os resultados da análise apontam para quatro considerações principais. Em primeiro lugar, o crescimento acelerado das famílias unipessoais entre 2020 e 2023 não foi um fenômeno demográfico natural, mas resultou, em grande medida, da flexibilização dos critérios de ingresso e da redução da fiscalização cadastral. O contraste entre a trajetória das famílias unipessoais (+300% entre 2019 e o pico de 2023, base 100) e o total de beneficiários (+50% no mesmo período) evidencia a natureza fora do padrão desse crescimento.

Em segundo lugar, o marco regulatório introduzido pela Portaria nº 911/2023 (Brasil, 2023) e aprofundado pelo Decreto nº 12.417/2025 (Brasil, 2025) representa uma resposta institucional consistente, com efeitos observáveis na redução do percentual de famílias beneficiárias unipessoais a partir de 2024. No entanto, o fato de que 60,5% dos municípios ainda operavam acima do limite de 16% em janeiro de 2025 indica que a efetividade da norma depende de sua implementação plena, exigindo monitoramento contínuo, apoio técnico aos gestores municipais e mecanismos de indução da conformidade em escala federativa.

Em terceiro lugar, a heterogeneidade territorial no cumprimento da norma aponta para a necessidade de estratégias diferenciadas de intervenção, com atenção especial aos municípios de pequeno porte. A governança federativa do PBF requer um papel ativo da União no fortalecimento das capacidades

institucionais dos municípios, especialmente quanto à qualificação das equipes do CadÚnico, à articulação com os conselhos de assistência social e ao apoio técnico para a implementação das entrevistas domiciliares previstas no Decreto nº 12.417/2025 (Brasil, 2025).

Em quarto lugar, o monitoramento efetivo das famílias unipessoais no PBF não deve ser reduzido a uma lógica meramente fiscalista. A adoção de mecanismos de controle deve ser acompanhada de salvaguardas sociais robustas, de distinção clara entre perfis legítimos de vulnerabilidade e irregularidades cadastrais, e de participação qualificada dos conselhos de assistência social. Apenas assim será possível compatibilizar a eficiência fiscal com a equidade e a legitimidade social do programa.

Este estudo contribui para o debate sobre o aperfeiçoamento das condicionalidades e aspectos operacionais do PBF, cuja efetividade depende da articulação entre entes da federação, da qualidade dos sistemas de informação compartilhados e da capacidade dos municípios de implementar as exigências normativas. O fortalecimento do monitoramento no âmbito do CadÚnico e do PBF é, portanto, uma agenda de planejamento governamental e governança federativa — não apenas uma questão técnica de gestão de benefícios. Os dados analisados reforçam que a consolidação de sistemas de monitoramento territorializados, a ampliação da capacidade administrativa dos municípios e a integração entre controle, transparência e participação são pilares indissociáveis da gestão sustentável das políticas sociais no Brasil.

Por fim, cabe apontar uma agenda de pesquisa para trabalhos futuros. A distinção sistemática entre famílias unipessoais protegidas legalmente — indígenas, quilombolas e pessoas em situação de rua — e as demais nos sistemas de registro do CadÚnico constitui uma prioridade tanto analítica quanto normativa. A ausência dessa segmentação limita a precisão das estimativas de irregularidade e pode comprometer a equidade das medidas de controle. Da mesma forma, avaliar os efeitos do Decreto nº 12.417/2025 (Brasil, 2025) sobre a composição dos beneficiários em diferentes perfis municipais, após sua implementação plena, é uma contribuição que poderá aprofundar significativamente o conhecimento sobre os determinantes da conformidade normativa em programas federais de grande escala.

REFERÊNCIAS

1. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *SAGICAD – Ferramenta de Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único*. Brasília, DF: MDS, [s.d.]. Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/>. Acesso em: jan. 2026.
2. BRASIL. Decreto nº 12.417, de 21 de março de 2025. Regulamenta a adoção de medidas adicionais de controle para famílias unipessoais no âmbito do Programa Bolsa Família e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 mar. 2025.
3. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria MDS nº 911, de 24 de agosto de 2023. Estabelece procedimentos para a Averiguação Cadastral Unipessoal e define o limite municipal de 16% para famílias unipessoais na folha de pagamento do Programa Bolsa Família. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 ago. 2023.
4. CRAVEIRO, G.; ALBANO, C. Dados governamentais abertos: oportunidades e limitações para o controle social. *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 4–22, 2017.
5. JANNUZZI, P. M. *Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas: Alínea, 2016.
6. SILVEIRA, S. K.; MEDEIROS, C.B. *Boletim de Tópicos Especiais: Evolução e Impacto Orçamentário das Famílias Unipessoais no Programa Bolsa Família – Análise do Período 2013-2025 e Avaliação do Cumprimento da Portaria nº 911/2023*. Recife: Observatório Corecon-PE / Fundação Joaquim Nabuco, Ano 1, n. 2, 2025.
7. SILVEIRA, S. K.; MEDEIROS, C.B. *Nota Técnica 14: Evolução do Número e do Perfil das Famílias Inscritas no Cadastro Único no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, NISP/DIPES, 2024a.
8. O'DONNELL, G. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27–54, 1998.
9. SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
10. MEDEIROS, C.B.; SILVEIRA, S. K. Grupo Focal e Política Pública: Aspectos metodológicos para aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família. *Rev. Perspectivas em Políticas Públicas*, V.18, N.36, jul./dez. 2025 – p.111-129.
11. SOARES, F. V.; SÁTYRO, N. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Brasília: IPEA, 2009. (Texto para Discussão, n. 1424).
12. SOUZA, P. H. G.; MACIEL, F. B. *Domicílios unipessoais e pobreza no Brasil pós-pandemia*. Brasília: IPEA, 2024.
13. SOUSA, P. F. B.; OSÓRIO, R. G. Programa Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida dos beneficiários. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013. p. 129–141.

Gestão orientada a resultados no planejamento governamental: reflexões a partir de um instrumento de incentivo institucional

• Luena Lenny Dias Valério

Resumo

Este artigo analisa a implementação de um instrumento de incentivo institucional no âmbito do planejamento governamental subnacional, com foco na experiência do Selo de Excelência das Assessorias de Desenvolvimento Institucional (ADINS) e dos Núcleos Setoriais de Planejamento (NSPS) no Estado do Amapá. A iniciativa foi concebida como uma estratégia de indução organizacional voltada à promoção de boas práticas administrativas, ao fortalecimento da organização institucional e à ampliação do alinhamento entre planejamento, execução e monitoramento no setor público estadual.

O programa insere-se no contexto do Programa de Valorização dos Setoriais de Planejamento e estrutura-se a partir de um modelo de avaliação multicritério, que abrange diferentes dimensões estratégicas da gestão pública, tais como capacitação, organização normativa, eficiência orçamentária, qualidade da informação, monitoramento de ações e programas, transparência e planejamento estratégico. Ao estabelecer critérios objetivos, exigir comprovação por evidências e promover a divulgação de rankings institucionais, o Selo de Excelência configura-se como um instrumento híbrido que combina avaliação de desempenho, monitoramento contínuo e reconhecimento simbólico.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza aplicada, estruturada como estudo de caso, com base na análise documental de normativos, instrumentos operacionais, registros institucionais e evidências produzidas no âmbito da implementação do programa. A análise foi conduzida por meio de técnica de análise de conteúdo, permitindo a identificação de padrões de funcionamento, mecanismos de indução institucional e efeitos organizacionais decorrentes da aplicação do modelo.

Os resultados indicam que o selo atua como um mecanismo efetivo de indução de mudanças organizacionais, contribuindo para a sistematização de processos internos, a padronização de rotinas administrativas e o fortalecimento da cultura de gestão orientada a resultados. Observa-se também melhora significativa na qualidade das informações produzidas pelos setoriais de planejamento, bem como maior utilização de sistemas institucionais e maior regularidade no monitoramento das ações governamentais.

Adicionalmente, verifica-se que o reconhecimento simbólico associado ao selo exerce papel relevante na mobilização institucional, promovendo o engajamento das equipes e incentivando a busca por melhores desempenhos, mesmo na ausência de incentivos financeiros diretos. Esse resultado evidencia a importância dos mecanismos reputacionais no setor público como instrumentos de indução comportamental.

Do ponto de vista institucional, a iniciativa também contribui para o fortalecimento da coordenação entre a Secretaria de Estado do Planejamento e os órgãos setoriais, ampliando o alinhamento entre as diretrizes centrais e a execução das políticas públicas.

Por outro lado, a análise evidencia desafios relevantes, especialmente no que se refere à institucionalização do programa como política permanente, à heterogeneidade das capacidades administrativas entre os órgãos participantes e à limitação na mensuração dos impactos sobre os resultados finalísticos das políticas públicas, uma vez que o modelo concentra-se predominantemente em processos e produtos intermediários.

Conclui-se que instrumentos de incentivo institucional, quando estruturados com base em critérios claros, monitoramento contínuo, uso de evidências verificáveis e mecanismos de reconhecimento, podem desempenhar papel estratégico no fortalecimento das capacidades estatais. No caso analisado, o Selo de Excelência das ADINS e NSPS demonstra potencial como ferramenta de indução de desempenho e de consolidação de uma cultura de planejamento orientada a resultados, apresentando, ainda, possibilidade de replicação em outros contextos subnacionais.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública contemporânea tem sido marcada por um processo contínuo de transformação, impulsionado pela crescente complexidade das demandas sociais, pela intensificação das restrições fiscais e pela necessidade de produzir respostas mais eficientes, transparentes e orientadas a resultados. Nesse contexto, o planejamento governamental assume papel central na organização da ação estatal, configurando-se como instrumento estratégico para a definição de prioridades, a alocação racional de recursos e a coordenação de políticas públicas em múltiplos níveis e setores.

Não obstante a consolidação de instrumentos formais de planejamento, como planos estratégicos, peças orçamentárias e sistemas de monitoramento, a efetividade desses mecanismos ainda representa um desafio significativo, especialmente no âmbito subnacional. Em muitos casos, observa-se que tais instrumentos permanecem circunscritos ao plano formal, com limitada capacidade de influenciar a dinâmica administrativa e os processos decisórios no interior das organizações públicas.

Essa limitação revela um problema estrutural relacionado à capacidade estatal, entendida como a habilidade das instituições públicas de formular, implementar, monitorar e ajustar políticas públicas de maneira consistente e eficaz. A literatura aponta que essa capacidade não se restringe à existência de recursos ou de instrumentos normativos, mas depende, sobretudo, da qualidade da burocracia, da organização dos processos internos, da integração entre unidades administrativas e da existência de mecanismos que incentivem o desempenho institucional.

Nesse sentido, a persistente dissociação entre planejamento e execução constitui um dos principais entraves à efetividade da ação estatal. Frequentemente,

as diretrizes estabelecidas nos instrumentos de planejamento não se traduzem em práticas administrativas concretas, resultando em baixa aderência entre o que é planejado e o que é efetivamente executado. Esse descompasso compromete a entrega de resultados à sociedade e fragiliza a capacidade do Estado de responder de forma coordenada e eficiente aos seus desafios.

No contexto dos governos estaduais, particularmente em regiões com limitações estruturais, como o Estado do Amapá, essa problemática tende a se intensificar. Fatores como a fragmentação administrativa, a baixa integração entre órgãos, a fragilidade institucional dos setoriais de planejamento e a ausência de mecanismos sistemáticos de incentivo ao desempenho contribuem para a manutenção de práticas burocráticas pouco orientadas a resultados.

Diante desse cenário, ganha relevância a adoção de instrumentos capazes de induzir mudanças organizacionais e estimular comportamentos alinhados aos objetivos estratégicos da gestão pública. Entre esses instrumentos, destacam-se os mecanismos de incentivo institucional, que operam não apenas como ferramentas de reconhecimento, mas como dispositivos de indução de práticas administrativas e de fortalecimento da cultura organizacional.

Os incentivos institucionais, especialmente aqueles de natureza não financeira, têm se mostrado relevantes no contexto da administração pública, ao introduzir elementos de reconhecimento simbólico, visibilidade institucional e diferenciação de desempenho. Ao tornar visíveis os resultados organizacionais e estabelecer padrões de excelência, esses instrumentos contribuem para a mobilização das equipes, o engajamento dos servidores e a disseminação de boas práticas.

É nesse contexto que se insere o Concurso Selo de Excelência das Assessorias de Desenvolvimento Institucional (ADINS) e dos Núcleos Setoriais de Planejamento (NSPS), instituído pela Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN) do Amapá. A iniciativa representa uma inovação institucional relevante ao estruturar um modelo de avaliação baseado em critérios objetivos, uso de evidências verificáveis, monitoramento contínuo e reconhecimento simbólico do desempenho institucional.

Mais do que um mecanismo de premiação, o Selo de Excelência configura-se como um instrumento de indução organizacional, voltado à promoção de melhorias nos processos internos, ao fortalecimento da capacidade administrativa dos órgãos e à consolidação de práticas alinhadas à gestão por resultados. Ao estabelecer critérios claros de avaliação e divulgar rankings institucionais, o programa introduz uma lógica de responsabilização e incentivo que impacta diretamente o comportamento das unidades participantes.

Nesse sentido, o Selo atua simultaneamente como mecanismo de avaliação, coordenação e indução institucional, contribuindo para o fortalecimento do papel dos setoriais de planejamento no interior das organizações públicas. Ao estimular a adoção de rotinas de monitoramento, a qualificação da informação e a organização dos processos administrativos, a iniciativa favorece a integração entre planejamento e execução, reduzindo a distância entre diretrizes estratégicas e práticas operacionais.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar o Selo de Excelência das ADINS e NSPS como instrumento de fortalecimento da capacidade estatal, examinando seu desenho institucional, seus critérios de avaliação e seus efeitos sobre a organização administrativa, o engajamento institucional e a integração entre planejamento e execução no âmbito do Governo do Estado do Amapá.

Busca-se, assim, contribuir para o debate sobre inovação na gestão pública subnacional, evidenciando o potencial dos mecanismos de incentivo institucional como ferramentas de indução de desempenho e de aprimoramento das capacidades estatais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A capacidade estatal constitui um dos conceitos centrais na literatura de políticas públicas e administração pública, sendo amplamente utilizada para

explicar as variações no desempenho governamental. De forma geral, refere-se à habilidade do Estado de formular, implementar, monitorar e ajustar políticas públicas de maneira eficaz, garantindo a entrega de resultados à sociedade e a consecução dos objetivos estratégicos definidos no âmbito governamental.

Essa capacidade não deve ser compreendida apenas como a disponibilidade de recursos financeiros ou institucionais, mas como um conjunto complexo de atributos organizacionais, técnicos e políticos que permitem ao Estado operar de forma coordenada e eficiente. Nesse sentido, a literatura especializada aponta que a capacidade estatal pode ser analisada a partir de diferentes dimensões interdependentes.

A capacidade técnica está relacionada ao conhecimento, às habilidades e à qualificação dos servidores públicos, sendo fundamental para a elaboração de políticas consistentes e para a correta execução das ações governamentais. A capacidade administrativa, por sua vez, refere-se à organização interna das instituições, à existência de processos estruturados, à clareza de rotinas e à eficiência dos fluxos de trabalho. Já a capacidade de coordenação diz respeito à articulação entre diferentes órgãos e níveis de governo, sendo essencial para a implementação integrada de políticas públicas. Por fim, a capacidade de monitoramento envolve a produção, análise e utilização de informações para subsidiar a tomada de decisão, permitindo ajustes contínuos nas políticas implementadas.

No campo do planejamento público, essas dimensões se materializam por meio de instrumentos formais, como o planejamento estratégico, o orçamento público e os sistemas de monitoramento e avaliação. Tais instrumentos constituem a base técnica da ação estatal, permitindo estruturar objetivos, definir metas, alocar recursos e acompanhar a execução das políticas públicas.

Entretanto, a literatura evidencia que a existência formal desses instrumentos não garante, por si só, sua efetividade. Um dos principais desafios enfrentados pela administração pública, especialmente em contextos subnacionais, reside na dificuldade de transformar esses instrumentos em práticas administrativas efetivas. Em muitos casos, o planejamento permanece restrito ao plano formal, sem impacto significativo sobre a dinâmica organizacional e a execução das políticas públicas.

Esse fenômeno pode ser compreendido como uma dissociação entre planejamento e execução, na qual os instrumentos de gestão não são plenamente incorporados às rotinas institucionais. Tal dissociação compromete a capacidade do Estado de produzir resultados consistentes, uma vez que as diretrizes estratégicas não se traduzem em ações concretas.

No contexto do Governo do Estado do Amapá, essa problemática assume contornos específicos, associados a fatores como a fragmentação administrativa, a fragilidade institucional dos setoriais de planejamento e a ausência de mecanismos sistemáticos de incentivo ao desempenho. Nesse cenário, torna-se evidente que o fortalecimento da capacidade estatal depende não apenas da existência de instrumentos formais, mas também da criação de mecanismos capazes de induzir seu uso efetivo.

É nesse ponto que se inserem os mecanismos de incentivo institucional, compreendidos como dispositivos capazes de influenciar comportamentos organizacionais e orientar a atuação das unidades administrativas. Diferentemente de instrumentos tradicionais de controle, esses mecanismos atuam por meio da valorização de práticas desejáveis, da criação de padrões de desempenho e da introdução de elementos de reconhecimento institucional.

A gestão por resultados, nesse contexto, emerge como abordagem que busca superar as limitações dos modelos burocráticos tradicionais, deslocando o foco do cumprimento de procedimentos formais para a geração de resultados concretos. Essa perspectiva enfatiza a definição de objetivos claros, a mensuração de desempenho e o monitoramento contínuo das ações, orientando a atuação estatal com base em evidências.

No âmbito do planejamento governamental, a gestão por resultados implica uma mudança significativa de paradigma. O planejamento deixa de ser entendido como um processo estático e formal e passa a ser concebido como um processo dinâmico, contínuo e integrado, que articula estratégias, instrumentos e ações em direção a objetivos previamente definidos.

Entretanto, a implementação dessa abordagem enfrenta desafios importantes, sobretudo no setor público, onde frequentemente não há diferenciação clara entre desempenho mínimo e desempenho de excelência. A ausência de incentivos institucionais

reduz o engajamento dos servidores e limita a adoção de práticas inovadoras.

Experiências internacionais demonstram que instrumentos de benchmarking e reconhecimento institucional contribuem significativamente para a melhoria da gestão pública, ao introduzir transparência, reforçar a *accountability* e incentivar a busca por padrões mais elevados de desempenho. Ao estabelecer critérios objetivos de avaliação e divulgar resultados, esses mecanismos criam um ambiente institucional orientado à melhoria contínua.

Nesse sentido, os selos institucionais de desempenho podem ser compreendidos como ferramentas de gestão que combinam três dimensões fundamentais: avaliação, reconhecimento e indução organizacional. Ao avaliar o desempenho com base em critérios definidos, reconhecer publicamente os melhores resultados e induzir comportamentos alinhados aos objetivos institucionais, esses instrumentos contribuem para o fortalecimento das capacidades estatais.

É nesse contexto teórico que se insere o Selo de Excelência das Assessorias de Desenvolvimento Institucional (ADINS) e dos Núcleos Setoriais de Planejamento (NSPS) do Estado do Amapá. Instituído pela Secretaria de Estado do Planejamento, o programa integra o conjunto de iniciativas voltadas à valorização dos setoriais de planejamento e à melhoria da gestão pública estadual.

A iniciativa foi concebida com o objetivo de reconhecer e valorizar o trabalho dos setoriais de planejamento, ao mesmo tempo em que busca induzir melhorias organizacionais e fortalecer práticas alinhadas à gestão por resultados. Ao estabelecer critérios de avaliação, exigir comprovação por evidências e divulgar rankings institucionais, o Selo de Excelência cria um ambiente de incentivo ao desempenho.

Os setoriais de planejamento ADINS e NSPS desempenham papel estratégico na formulação, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas no âmbito estadual. No entanto, esses setores historicamente enfrentam desafios relacionados à baixa visibilidade institucional, à limitada valorização profissional e à dificuldade de inserção nas dinâmicas decisórias dos órgãos.

Assim, o Selo de Excelência atua como mecanismo de valorização e fortalecimento desses setores, promovendo maior reconhecimento institucional e estimulando o engajamento das equipes. Ao mesmo

tempo, o programa contribui para a padronização de práticas, a organização dos processos internos e a melhoria da qualidade das informações produzidas.

Além disso, a iniciativa apresenta características que a qualificam como uma inovação institucional relevante, tais como a criação de critérios objetivos de avaliação, o uso de evidências verificáveis, a adoção de um sistema de pontuação padronizado, a divulgação de ranking institucional e a utilização de mecanismos de reconhecimento simbólico.

Ao combinar esses elementos, o Selo de Excelência configura-se como um instrumento de indução institucional, capaz de influenciar comportamentos organizacionais, fortalecer a capacidade administrativa e promover a consolidação de uma cultura de planejamento orientada a resultados no âmbito do Governo do Estado do Amapá.

3. METODOLOGIA

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada e exploratória, fundamentada na análise documental do Concurso Selo de Excelência das Assessorias de Desenvolvimento Institucional (ADINS) e dos Núcleos Setoriais de Planejamento (NSPS) do Estado do Amapá. A estratégia metodológica foi definida com o objetivo de compreender, de forma aprofundada, a estrutura, os mecanismos operacionais e a lógica de indução institucional do instrumento, bem como seus efeitos sobre a organização administrativa dos órgãos estaduais.

A pesquisa baseia-se na análise sistemática de documentos normativos, operacionais e avaliativos que estruturam o programa, permitindo examinar tanto sua dimensão formal quanto sua implementação prática. O corpus documental inclui o decreto de instituição do concurso, os editais e suas atualizações, documentos orientadores, formulários de avaliação, comunicações institucionais da Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN) e os resultados do ranking das instituições participantes.

A análise dos dados foi conduzida por meio da técnica de análise de conteúdo, com categorização temática orientada para três eixos principais: (i) estrutura do modelo avaliativo, (ii) operacionalização dos critérios e (iii) mecanismos de indução institucional. Essa abordagem permitiu identificar padrões de funcionamento, relações entre os componentes do

modelo e implicações organizacionais decorrentes da sua aplicação.

3.1 Desenho do modelo avaliativo

O Selo de Excelência estrutura-se a partir de um modelo multicritério composto por dez dimensões de avaliação, cada uma com peso equivalente de 10%, totalizando 100% da pontuação final. Esse desenho metodológico estabelece uma régua de desempenho clara e padronizada, assegurando isonomia entre as instituições participantes e evitando distorções decorrentes da supervalorização de dimensões específicas da gestão.

O processo avaliativo ocorre em ciclo anual, dividido em três etapas complementares: diagnóstico inicial, monitoramento contínuo e avaliação final. O diagnóstico baseia-se no relatório de atividades do exercício anterior, utilizado como referência para análise evolutiva das instituições. O monitoramento ocorre ao longo do exercício avaliado, permitindo o acompanhamento sistemático do desempenho institucional. A avaliação final considera o conjunto de evidências apresentadas e o grau de cumprimento dos critérios estabelecidos.

A divulgação de rankings parciais semestrais constitui elemento adicional do modelo, promovendo transparência e incentivando ajustes institucionais ao longo do ciclo avaliativo.

3.2 Classificação metodológica dos critérios

Os critérios de avaliação são classificados em duas categorias: objetivos e subjetivos. Os critérios objetivos baseiam-se em dados mensuráveis e verificáveis em sistemas oficiais, como o SIAFE e o PRODOC, reduzindo a margem de interpretação e aumentando a confiabilidade da avaliação. Já os critérios subjetivos envolvem julgamento técnico da comissão avaliadora, sendo fundamentais para captar dimensões qualitativas da gestão que não podem ser plenamente quantificadas.

Essa combinação permite equilibrar rigor técnico e análise qualitativa, configurando um modelo híbrido de avaliação institucional.

3.3 Operacionalização dos critérios de excelência

O modelo avaliativo do Selo de Excelência fundamenta-se na exigência de comprovação por evidências, sendo cada critério estruturado a partir

de três elementos: definição operacional, forma de verificação e fonte de comprovação.

A seguir, apresenta-se a análise detalhada dos critérios de avaliação:

a) Capacitação (Critério 1)

Avalia a participação dos servidores no Programa de Formação Continuada, com base em registros da Escola de Administração Pública (ESAP). O critério busca reduzir a obsolescência técnica e fortalecer a qualificação dos profissionais de planejamento, induzindo a atualização constante das competências institucionais.

b) Regularidade normativa (Critério 2)

Verifica a existência e atualização de regulamentos internos das secretarias. Esse critério associa a burocracia à segurança jurídica e à memória institucional, garantindo conformidade com exigências legais e órgãos de controle, como o Tribunal de Contas.

c) Eficiência orçamentária e reprogramações (Critério 3)

Considerado um dos critérios mais rigorosos, avalia o número de reprogramações orçamentárias realizadas ao longo do exercício. A limitação de reprogramações funciona como indicador de qualidade do planejamento, penalizando inconsistências na previsão orçamentária.

d) Qualidade da informação (Critério 4)

Foca na consistência técnica, coerência e tempestividade das informações prestadas, especialmente na elaboração das peças orçamentárias (LDO e LOA). Esse critério reforça a importância da precisão informacional como base para a tomada de decisão.

e) Monitoramento mensal (Critério 5)

Exige a alimentação mensal dos sistemas com informações sobre ações e programas, até o dia 10 do mês subsequente. Trata-se de um dos critérios centrais do modelo, pois viabiliza o acompanhamento em tempo real da execução das políticas públicas.

f) Cumprimento de prazos (Critério 6)

Avalia a tempestividade na entrega das informações e documentos exigidos, complementando o

monitoramento ao verificar não apenas a existência, mas também a pontualidade dos registros.

g) Transparência e Carta de Serviços (Critério 7/8)

Verifica a disponibilidade e atualização da Carta de Serviços nos portais institucionais, em conformidade com a legislação de acesso à informação. O critério reforça a dimensão de transparência e *accountability* da gestão pública.

h) Planejamento estratégico (Critérios 9 e 10)

Avalia a existência, formalização, monitoramento e revisão do planejamento estratégico institucional, incluindo definição de objetivos, metas e responsabilidades. Esses critérios capturam a maturidade organizacional das unidades.

3.4 Fontes de evidência e sistemas utilizados

A confiabilidade do modelo está diretamente associada ao uso de evidências verificáveis. As principais fontes incluem o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFE), o sistema de gestão documental (PRODOC), portais institucionais, certificados de capacitação e documentos formais das unidades administrativas.

Destaca-se o papel do SIAFE como instrumento central de monitoramento contínuo, exigindo atualização mensal das informações e permitindo maior controle sobre a execução orçamentária e programática.

3.5 Monitoramento contínuo e lógica de avaliação evolutiva

A incorporação do monitoramento contínuo representa um dos principais avanços metodológicos do modelo, promovendo regularidade na produção de dados e fortalecendo a gestão baseada em evidências.

Adicionalmente, a utilização do desempenho anterior como referência analítica, e não como critério direto de pontuação, introduz uma lógica de avaliação evolutiva, valorizando o progresso institucional ao longo do tempo e reforçando o caráter pedagógico do programa.

3.6 Governança e validação da avaliação

A avaliação é conduzida por uma comissão julgadora composta por unidades técnicas da SEPLAN e pela Controladoria Geral do Estado, assegurando

legitimidade, rigor técnico e isonomia. O modelo prevê validação formal das informações, responsabilização institucional pelas evidências apresentadas e possibilidade de verificação cruzada dos dados.

3.7 Estratégia complementar de análise

A análise documental foi complementada por observação institucional, decorrente da atuação técnica no campo do planejamento governamental. Essa estratégia permitiu captar dimensões qualitativas relacionadas ao comportamento organizacional, à estruturação de processos internos e à incorporação de práticas alinhadas ao modelo de avaliação.

3.8 Síntese metodológica

A metodologia adotada caracteriza-se por sua robustez e capacidade de captar múltiplas dimensões da gestão pública. Ao combinar análise documental sistemática, modelo multicritério, uso de evidências verificáveis e monitoramento contínuo, o estudo oferece uma abordagem consistente para a análise de instrumentos de indução institucional no setor público.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A implementação do Selo de Excelência revelou-se um instrumento relevante de indução de mudanças organizacionais no âmbito dos setoriais de planejamento do Estado do Amapá, evidenciando sua capacidade de influenciar práticas administrativas, estruturar rotinas institucionais e fortalecer a cultura de gestão orientada a resultados.

Mais do que um mecanismo de avaliação, o selo configura-se como um dispositivo de indução institucional, atuando sobre diferentes dimensões da organização administrativa e promovendo alterações no comportamento das unidades participantes. Seus efeitos não se restringem ao cumprimento formal de critérios, mas se estendem à reconfiguração de processos internos, à qualificação da informação e ao fortalecimento da capacidade estatal.

4.1 Estrutura do instrumento e indução de comportamento

O Selo de Excelência foi estruturado a partir de um modelo multicritério composto por dez dimensões de avaliação, cada uma com peso equivalente de 10%, totalizando 100% da pontuação final. Essa configuração metodológica contribui para uma avaliação

equilibrada e abrangente, evitando a concentração de esforços em uma única dimensão da gestão e induzindo uma abordagem sistêmica por parte das instituições participantes.

Os critérios contemplam aspectos centrais da gestão pública, como capacitação institucional, organização normativa, eficiência orçamentária, qualidade da informação, cumprimento de prazos, monitoramento de ações e programas, transparência e planejamento estratégico. Essa diversidade de dimensões evidencia que o modelo não se limita à avaliação de desempenho pontual, mas busca promover o desenvolvimento integrado das capacidades organizacionais.

Do ponto de vista analítico, observa-se que cada critério atua como um vetor específico de indução de comportamento institucional. Ao estabelecer parâmetros claros de avaliação e exigir comprovação por evidências, o modelo orienta as unidades a reorganizar suas práticas internas, alinhando-as às exigências do programa. Nesse sentido, o selo funciona como um mecanismo de padronização indireta da gestão, ao definir um conjunto de expectativas institucionais que passam a orientar a atuação dos órgãos.

4.2 Organização administrativa e padronização de processos

Um dos principais efeitos observados refere-se à melhoria na organização administrativa das unidades participantes. A exigência de comprovação por evidências levou os setoriais de planejamento a revisar seus processos internos, estruturarem fluxos de trabalho, organizarem documentos e sistematizarem informações que, anteriormente, encontravam-se dispersas ou pouco formalizadas.

Esse movimento de reorganização contribuiu para maior clareza na definição de responsabilidades institucionais, redução de inconsistências administrativas e fortalecimento da capacidade operacional das unidades. A necessidade de atender aos critérios estabelecidos pelo programa estimulou a adoção de rotinas mais estruturadas, promovendo a institucionalização de práticas que, até então, eram realizadas de forma fragmentada ou informal.

Além disso, a padronização de processos favoreceu a replicabilidade de boas práticas entre os órgãos, contribuindo para a redução de assimetrias organizacionais e para o fortalecimento da governança interna do Estado.

4.3 Fortalecimento do monitoramento e da gestão da informação

Outro resultado relevante diz respeito ao fortalecimento da gestão da informação e das práticas de monitoramento. Os critérios relacionados ao acompanhamento de ações e programas induziram a adoção de rotinas mais sistemáticas de registro, atualização e análise de dados institucionais.

A utilização mais frequente e qualificada de sistemas institucionais — como aqueles voltados à execução orçamentária e ao monitoramento de políticas públicas — contribuiu para o aumento da confiabilidade das informações e para a melhoria da qualidade dos dados utilizados na gestão.

Esse aspecto é particularmente relevante no contexto da gestão por resultados, uma vez que a disponibilidade de informações consistentes e atualizadas constitui condição fundamental para a tomada de decisão baseada em evidências. Ao induzir a produção contínua de dados, o selo fortalece a capacidade de monitoramento do Estado e amplia sua capacidade de resposta às demandas administrativas e sociais.

4.4 Engajamento institucional e reconhecimento simbólico

A análise evidencia que o reconhecimento institucional associado ao selo exerce forte capacidade de mobilização organizacional. A classificação das unidades em diferentes níveis de desempenho, como diamante, ouro e prata, introduz uma lógica de diferenciação simbólica que valoriza o desempenho institucional e estimula a busca por melhores resultados.

A aderência das secretarias participantes demonstra que o Selo alcançou seu objetivo de motivar equipes a se alinharem aos critérios estabelecidos pelo Concurso. Ao todo, 46 secretarias se inscreveram na iniciativa, das quais 29 atenderam integralmente aos critérios e efetivamente concorreram, evidenciando um esforço institucional concreto na melhoria da qualidade das informações e da gestão interna. Entre as 22 secretarias participantes com desempenho mais consolidado, observou-se um aumento significativo na eficiência das informações e na ampliação do número de programas e ações monitoradas, com crescimento superior a 80% no volume de dados cadastrados no sistema. Esse avanço contribuiu diretamente para o fortalecimento da capacidade de monitoramento

e para o aprimoramento das políticas públicas do Estado. Além disso, o reconhecimento público e institucional mostrou-se suficiente para promover o engajamento das equipes, evidenciando a relevância dos incentivos não financeiros no setor público. Esse resultado reforça a literatura que aponta o papel dos mecanismos reputacionais como instrumentos eficazes de indução comportamental. O selo também contribui para aumentar a visibilidade dos setoriais de planejamento dentro das organizações, fortalecendo seu papel estratégico e ampliando seu reconhecimento institucional. Esse aspecto é particularmente relevante, considerando que essas unidades historicamente ocupam posição secundária na estrutura administrativa.

4.5 Integração entre planejamento e execução

A implementação do Selo de Excelência também contribuiu para reduzir a distância entre planejamento e execução, um dos principais desafios da administração pública. Ao induzir práticas de monitoramento contínuo, organização administrativa e acompanhamento sistemático das ações, o programa favorece maior alinhamento entre as diretrizes estratégicas e a execução das políticas públicas.

Nesse sentido, o selo atua como mecanismo de integração institucional, aproximando os instrumentos formais de planejamento das rotinas administrativas das unidades. Esse efeito contribui para aumentar a efetividade das políticas públicas, ao garantir maior coerência entre o que é planejado e o que é efetivamente executado.

4.6 Evidências empíricas da implementação

A implementação efetiva do Selo de Excelência, com a realização do processo avaliativo, divulgação de resultados e construção de ranking institucional, reforça sua capacidade de operacionalização e sua legitimidade como instrumento de gestão.

A existência de critérios definidos, procedimentos claros de avaliação e exigência de comprovação por evidências confere robustez ao modelo, reduzindo subjetividades e aumentando a confiabilidade do processo. Além disso, a transparência na divulgação dos resultados contribui para ampliar a *accountability* e fortalecer a credibilidade da iniciativa.

4.7 Limitações e desafios

Apesar dos avanços observados, a análise evidencia desafios importantes para a consolidação do programa. Um dos principais refere-se à necessidade de institucionalização da iniciativa, de modo a garantir sua continuidade independentemente de mudanças de gestão. A ausência de mecanismos formais de permanência pode comprometer a sustentabilidade dos resultados alcançados.

Outro desafio diz respeito à heterogeneidade das capacidades institucionais entre os órgãos participantes, o que pode gerar assimetrias no desempenho e dificultar a comparação entre unidades com diferentes níveis de estrutura organizacional.

Adicionalmente, observa-se uma limitação na capacidade do modelo de mensurar impactos sobre os resultados finalísticos das políticas públicas. O foco predominante em processos e outputs, embora relevante para a organização administrativa, ainda não permite avaliar de forma abrangente os efeitos do programa sobre a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Dessa forma, o aprimoramento do modelo passa pela incorporação de métricas que permitam capturar resultados substantivos, ampliando sua capacidade de avaliação e seu potencial de impacto.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo evidencia que o Selo de Excelência das Assessorias de Desenvolvimento Institucional (ADINS) e dos Núcleos Setoriais de Planejamento (NSPS) constitui um instrumento relevante de incentivo à gestão por resultados no âmbito do planejamento governamental subnacional. Ao combinar avaliação estruturada, monitoramento contínuo, uso de evidências verificáveis e reconhecimento institucional, a iniciativa demonstra capacidade de induzir mudanças organizacionais consistentes e de fortalecer práticas administrativas alinhadas à lógica de resultados.

Os achados indicam que o selo opera como um mecanismo de indução institucional, atuando sobre múltiplas dimensões da gestão pública. Nesse sentido, observa-se que o programa contribui para a melhoria da organização administrativa das unidades, promovendo a sistematização de processos, a padronização de rotinas e a ampliação da clareza quanto às responsabilidades institucionais. Tais avanços refletem

diretamente no fortalecimento da capacidade administrativa do Estado.

Adicionalmente, a iniciativa mostrou-se eficaz no aprimoramento das práticas de monitoramento e gestão da informação, ao incentivar a produção contínua de dados e o uso sistemático de sistemas institucionais. Esse aspecto é particularmente relevante para a consolidação da gestão por resultados, uma vez que a disponibilidade de informações confiáveis e tempestivas constitui condição essencial para a tomada de decisão baseada em evidências.

Outro elemento de destaque refere-se ao papel dos incentivos não financeiros na mobilização organizacional. O reconhecimento simbólico associado ao selo, materializado por meio da classificação das unidades e da visibilidade institucional, demonstrou forte capacidade de engajamento das equipes, evidenciando que mecanismos reputacionais podem ser eficazes na indução de comportamentos no setor público, mesmo na ausência de incentivos financeiros diretos.

Além disso, a análise aponta que o Selo de Excelência contribui para a redução da distância entre planejamento e execução, ao induzir a incorporação de práticas de monitoramento, organização e acompanhamento às rotinas administrativas dos órgãos. Esse alinhamento entre diretrizes estratégicas e práticas operacionais representa um avanço significativo para a efetividade das políticas públicas.

Do ponto de vista teórico, o estudo reforça a relevância dos mecanismos de incentivo institucional como instrumentos de fortalecimento das capacidades estatais, ao evidenciar que a combinação entre avaliação, reconhecimento e indução comportamental pode produzir efeitos concretos sobre o desempenho organizacional. Dessa forma, contribui para o debate sobre inovação na gestão pública, especialmente no contexto subnacional.

Não obstante os avanços observados, o estudo também identifica desafios importantes para a consolidação do modelo. Destaca-se, em primeiro lugar, a necessidade de institucionalização da iniciativa, de modo a garantir sua continuidade e sustentabilidade ao longo do tempo. Em segundo lugar, observa-se a limitação do modelo na mensuração de impactos sobre os resultados finalísticos das políticas públicas, indicando a necessidade de aprimoramento das métricas e dos instrumentos de avaliação.

Adicionalmente, a heterogeneidade das capacidades institucionais entre os órgãos participantes aponta para a necessidade de estratégias complementares de apoio e capacitação, de modo a reduzir assimetrias e ampliar o alcance dos resultados do programa.

Por fim, a experiência analisada apresenta elevado potencial de replicabilidade em outros contextos subnacionais, configurando-se como uma prática inovadora, de baixo custo relativo e com significativa capacidade de gerar impactos positivos na gestão pública. A adoção de instrumentos semelhantes

pode contribuir para o fortalecimento do planejamento governamental, para a melhoria da qualidade da informação e para a consolidação de uma cultura administrativa orientada a resultados.

Dessa forma, conclui-se que o Selo de Excelência das ADINS e NSPS não se limita a um mecanismo de premiação, mas se configura como uma estratégia estruturante de indução institucional, capaz de promover transformações organizacionais relevantes e de contribuir para o aprimoramento da governança pública no Estado do Amapá.

REFERÊNCIAS

1. CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. Governança pública: das capacidades estatais à implementação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2018.
2. SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.
3. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.
4. GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ. Edital do Concurso Selo de Excelência ADINS e NSPS. Macapá: SEPLAN, 2025.
5. GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ. Decreto nº 10011/2025. Institui o Programa de Valorização dos Setoriais de Planejamento. Macapá: Governo do Estado do Amapá, 2025.
6. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO DO AMAPÁ (SEPLAN). Documentos institucionais, formulários de avaliação e comunicações oficiais do Selo de Excelência ADINS e NSPS. Macapá, 2025.

Implementação do Sistema de Avaliação de Políticas Públicas no âmbito estadual: governança, metodologia e aprendizado institucional

• **Antonio Marcos Barreto Silva**

Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, Brasil

E-mail: antoniomarcosbarreto@seplan.ba.gov.br

Resumo

Este artigo investiga os fatores que influenciam a implementação do sistema de avaliação de políticas públicas no Estado da Bahia, com foco em sua arquitetura de governança, bases metodológicas e contribuição para o aprendizado institucional. Também analisa o alinhamento do sistema às melhores práticas da literatura especializada. Trata-se de uma pesquisa explicativa, de abordagem qualitativa, baseada em análise documental de normas, processos e atividades estruturadas. Os resultados mostram que o sistema se estrutura em dois eixos principais: avaliações estratégicas conduzidas por um Comitê de Avaliação de Políticas Públicas e desenvolvimento de capacidades por meio da formação de servidores, a partir do mapeamento das demandas, experiências e capacidades para avaliação de políticas públicas. A governança envolve órgãos como Seplan, Saeb, SEI, Secti e Fapesb, fortalecendo a resiliência institucional. As decisões do Comitê são validadas pelo Comitê de Planejamento e Gestão Estratégica (Copege). O sistema prevê avaliação diagnóstica, de desenho, de implementação, de resultados, executiva e de impacto, com apoio da Rede de Avaliadores Internos e de parcerias com instituições de pesquisa. Observou-se ainda a institucionalização da prática avaliativa no ciclo de planejamento público, por meio do arcabouço normativo dos instrumentos de planejamento. Contudo, foram identificadas lacunas relacionadas à infraestrutura tecnológica e à escassez de quadros técnicos qualificados nas unidades. Conclui-se que a estruturação do sistema representa um avanço normativo relevante para uma gestão informada por evidências e voltada à geração de valor público, embora sua efetividade dependa da superação de desafios operacionais e do investimento contínuo em capacitação e suporte tecnológico.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas; Sistema de Avaliação; Governança do Sistema de Avaliação; Rede de Avaliadores.

1. INTRODUÇÃO

A avaliação de políticas públicas tem se consolidado como instrumento essencial para aprimorar a gestão governamental, garantindo maior eficiência na alocação de recursos e qualificação da entrega de serviços à sociedade. No contexto brasileiro, a Constituição Federal, em seus artigos: 37, § 16, e 165, § 16, estabelece a obrigatoriedade da avaliação como parte integrante do ciclo de

planejamento, conforme introduzido pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019 (BRASIL, 2019). A experiência recente no âmbito do Poder Executivo do Estado da Bahia, materializada pela criação de um Comitê de Avaliação de Políticas Públicas (Comitê) e pela estruturação do Sistema Estadual de Avaliação, representa um avanço na institucionalização dessa prática, em alinhamento com as diretrizes do Plano Plurianual e com a estratégia

de longo prazo, o Plano de Desenvolvimento Integrado do Poder Executivo estadual (BAHIA, 2025).

A implementação de um sistema de avaliação de políticas públicas no Estado da Bahia configura-se como uma ação estratégica para aprimorar a efetividade da gestão governamental. Essa iniciativa insere-se em um cenário marcado pela convergência de diretrizes normativas e pela necessidade de diagnósticos fundamentais para a formulação da política pública. De um lado, o Regimento Interno da Seplan estabelece a base institucional ao atribuir ao Comitê de Planejamento e Gestão Estratégica (Copege) a competência para deliberar sobre critérios de seleção e realização de avaliações de políticas públicas, conferindo à Secretaria de Planejamento o papel de indutora da estruturação do sistema (BAHIA, 2024). Por outro lado, esse suporte normativo enfrenta o desafio concreto do desconhecimento acerca dos efeitos de parte das políticas públicas em execução, uma lacuna que compromete a retroalimentação do ciclo de planejamento e a transparência sobre o real impacto social das ações estatais.

Somado a isso, observa-se uma restrita capacidade de avaliação instalada, tanto em termos de metodologias padronizadas quanto de recursos humanos especializados, o que limita a produção de evidências científicas para a tomada de decisão. Para reverter esse quadro, o PPA 2024-2027 incorporou uma iniciativa estratégica voltada à ampliação da capacidade avaliativa no Poder Executivo estadual, visando à institucionalização de processos capazes de transformar dados e informações em apoio efetivo à decisão (BAHIA, 2023). Esse movimento está intrinsecamente alinhado à visão de longo prazo contida no PDI Bahia 2050, que projeta um Estado capaz de entregar serviços públicos de excelência e alta produtividade. Portanto, a estruturação de um sistema de avaliação torna-se o elo necessário entre as aspirações de desenvolvimento futuro e as entregas do presente, assegurando que a ação governamental seja orientada por evidências e baseada na geração de valor público.

Neste contexto, o benefício primordial dessa estrutura reside na capacidade de desenvolver políticas baseadas em valor público, assegurando que as intervenções estatais respondam de fato às necessidades coletivas e gerem transformações positivas na realidade da população. Esse processo é sustentado

pela produção de evidências em todas as etapas do ciclo da política pública — do diagnóstico ao efeito —, o que permite decisões mais seguras, fundamentadas em dados concretos e menos suscetíveis a erros.

Além do aspecto técnico, a avaliação atua como um motor de transformação cultural dentro da administração. Ao promover a aprendizagem coletiva sobre as políticas, o sistema permite que o setor público compreenda não apenas o que funciona, mas o porquê de determinados sucessos ou falhas, convertendo experiência em inteligência institucional. Esse movimento é essencial para fortalecer a cultura de avaliação na organização estatal, tornando a prática valorizada. Paralelamente, o sistema se torna um canal de transparência que visa fortalecer a participação e o controle social, fornecendo à sociedade as informações necessárias para acompanhar e avaliar o uso dos recursos que lhe pertencem.

Por fim, a institucionalização da avaliação reflete-se diretamente na responsabilidade fiscal e na qualidade do gasto. Com o fornecimento de diagnósticos precisos, o Estado alcança uma maior eficiência na alocação de recursos públicos, direcionando o orçamento para programas que comprovadamente apresentem efetividade. O resultado dessa engrenagem é a capacidade de qualificar de forma contínua a entrega do bem ou serviço à sociedade, garantindo que o cidadão receba políticas públicas mais ágeis, eficazes e verdadeiramente comprometidas com o bem-estar social.

O projeto de implementação do sistema segue uma estratégia em quatro pilares: normatização, formação de capacidades, execução das avaliações e comunicação. No âmbito da normatização, uma das estratégias foi a criação, por Portaria Conjunta, do Comitê de Governança, com competências para selecionar políticas estratégicas, elaborar o Plano Anual de Avaliação, monitorar recomendações e mapear experiências, capacidades e demandas no âmbito do Poder Executivo estadual. A finalidade do Comitê é promover a avaliação de políticas públicas estratégicas como instrumento de aprendizagem para o aperfeiçoamento das ações governamentais (BAHIA, 2025). Na normatização, incluem-se também a elaboração de manuais técnicos, bem como o desenho de processos e implantação de ferramentas gerenciais. A formação de capacidades busca fortalecer as habilidades e competências das equipes das secretarias

estaduais que atuam nas assessorias de planejamento e gestão e nas unidades finalísticas de planejamento, responsáveis pelo planejamento, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. A execução das avaliações concretiza a realização de avaliação sistemática e padronizada, tanto pelas equipes próprias quanto por meio de parcerias com instituições de pesquisa ou consultorias especializadas na área. A comunicação é um componente essencial para disseminar os resultados da avaliação, promover a mobilização e a articulação das partes interessadas, reforçar a transparência e subsidiar os tomadores de decisão com evidências no processo decisório.

O sistema de avaliação de políticas públicas baiano estrutura-se em duas linhas de atuação: (i) avaliações estratégicas conduzidas pelo Comitê; (ii) desenvolvimento de capacidades por meio de formação em avaliação. O sistema prevê avaliação diagnóstica, de desenho, implementação, resultado, executiva e avaliação de impacto, com apoio da Rede de Avaliadores Internos e parcerias com instituições de pesquisas.

2. JUSTIFICATIVA

A elaboração deste artigo justifica-se pela necessidade de suprir a lacuna entre a previsão normativa de avaliação de políticas públicas e sua efetiva aplicação prática e sistemática, com vistas à implementação de um sistema no âmbito do Poder Executivo estadual. Embora a Constituição Federal, por meio da EC nº 103/2019, e o arcabouço legal do Estado da Bahia — bem como o de algumas outras unidades da federação — estabeleçam normas e diretrizes para a institucionalização de um sistema de avaliação, a gestão pública na maioria dos Estados ainda enfrenta limitada capacidade técnica e institucional para implementar sistemas de avaliação de políticas públicas.

Nesse sentido, o registro e a análise da implementação do Sistema de Avaliação de Políticas Públicas da Bahia e de seu Comitê de Governança tornam-se fundamentais para documentar as estratégias adotadas na implantação do sistema. O artigo propõe-se a sistematizar as diretrizes metodológicas e a arquitetura de governança necessárias para transformar a avaliação em um processo contínuo de aprendizagem institucional. Ao fazê-lo, busca oferecer subsídios

teóricos e práticos que auxiliem os gestores na transição de uma administração meramente burocrática para uma gestão informada por evidências, assegurando que a entrega de bens e serviços à sociedade seja qualificada, efetiva e pautada em valor público.

3. OBJETIVOS

Este artigo tem como objetivo geral investigar os fatores que influenciam o processo de implementação do sistema de avaliação de políticas públicas no Poder Executivo estadual da Bahia, examinando sua arquitetura de governança, as bases metodológicas para sua estruturação e seu papel como indutor de um modelo de gestão orientado para o aprendizado e o crescimento institucional. Além disso, busca-se analisar se o escopo do sistema está fundamentado nas melhores práticas recomendadas pela literatura especializada em avaliação de políticas públicas.

Desse modo, os objetivos específicos são:

- a) *sistematizar a metodologia de implementação do sistema de avaliação, detalhando as diretrizes para a escolha e oferta dos tipos de avaliação, bem como o modelo de governança;*
- b) *descrever a estrutura de governança, apresentando o funcionamento do Comitê de Avaliação de Políticas Públicas e a articulação entre as unidades sistêmicas e as unidades setoriais;*
- c) *identificar os desafios operacionais, mapeando as experiências, capacidades e demandas relacionadas à avaliação de políticas públicas;*
- d) *demonstrar o alinhamento estratégico, explicando como o sistema de avaliação retroalimenta os instrumentos de planejamento, de modo a qualificar a entrega de bens e serviços à sociedade;*
- e) *fomentar o aprendizado institucional, discutindo como a produção e a disseminação de evidências contribuem para a criação de uma cultura de transparência e de aperfeiçoamento contínuo da gestão pública.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A literatura sobre avaliação de políticas públicas destaca sua função como mecanismo de *accountability*, aprendizagem organizacional e suporte à tomada de decisão baseada em evidências (Weiss, 1998). No Brasil, estudos recentes apontam desafios

relacionados à fragmentação institucional e à baixa capacidade técnica dos entes federativos (Arretche, 2012). A abordagem adotada no sistema em análise dialoga com modelos de governança colaborativa (Weiss, 1998), incorporando dimensões como participação social, integração ao ciclo de planejamento e articulação interinstitucional.

O sistema de avaliação estabelece condições para transformação da avaliação em um processo com presença de estruturas, normas, competências e rotinas que permitem produzir, utilizar e sustentar a prática avaliativa de forma permanente e estratégica do Estado. Um sistema articulado e bem estruturado é fundamental para o sucesso da avaliação de políticas públicas. A fragmentação do processo avaliativo, sem coordenação entre os diferentes atores envolvidos, compromete o potencial de aprendizagem e de aprimoramento que deveria resultar dessas avaliações. A existência de uma estrutura integrada, por sua vez, favorece esforços coordenados, otimiza recursos e cria oportunidades para corrigir falhas e redirecionar políticas de maneira mais eficaz (FGV CLEAR, 2025).

A institucionalização contribui para a consolidação de estruturas sólidas, capazes de viabilizar a realização de avaliações de forma organizada e sustentável. Um sistema de avaliação bem estruturado promove avaliações regulares e oferece subsídios ao processo decisório. Além disso, deve estimular a integração entre órgãos e níveis de governo, facilitando o compartilhamento de informações, a adoção de boas práticas e a padronização das metodologias utilizadas. Portanto, quando integradas a sistemas institucionalizados, as práticas avaliativas tornam-se instrumentos indispensáveis para garantir que as políticas públicas sejam mais eficientes, transparentes e baseadas em evidências sólidas. Embora a institucionalização desses sistemas exija esforço contínuo, ela contribui para uma gestão pública mais responsiva e preparada para enfrentar os desafios complexos das sociedades contemporâneas (FGV CLEAR, 2025).

No âmbito federal, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), criado pelo Decreto nº 9.834/2019, consolidou-se como a instância central de avaliação de políticas públicas no governo federal brasileiro, impulsionado pela relevância do tema no Centro de Governo e pela busca do alinhamento às diretrizes internacionais

da OCDE. Atualizado pelo Decreto nº 11.558/2023, o Conselho possui a missão de selecionar, avaliar e monitorar o aprimoramento de políticas públicas, detendo competências que abrangem desde a definição de critérios para análises ex ante e ex post até a articulação de ações de formação e disseminação da cultura de avaliação na administração pública (FGV CLEAR, 2025).

A trajetória do estado do Ceará na institucionalização da avaliação de políticas públicas destaca-se pela criação de uma robusta estrutura de governança que integra o monitoramento ao ciclo de planejamento governamental. O modelo cearense fundamenta-se na articulação entre órgãos estratégicos e no desenvolvimento de capacidades técnicas internas, permitindo que a produção de evidências subsidie diretamente a tomada de decisão e o aprimoramento de programas sociais. Essa experiência demonstra que a sustentabilidade da prática avaliativa em nível estadual exige não apenas um arcabouço normativo, mas também a consolidação de uma cultura organizacional voltada para o aprendizado e a transparência na gestão dos recursos públicos (FGV CLEAR, 2025).

Adicionalmente, a experiência do Ceará revela que a eficácia dos sistemas de avaliação de programas sociais está intrinsecamente ligada à capacidade de transformar dados em inteligência institucional. O fortalecimento institucional promovido pelo governo estadual permitiu a superação de gargalos operacionais e a qualificação das entregas de serviços à população, posicionando o estado como uma referência nacional no campo da avaliação baseada em evidências. Assim, o caso do Ceará ilustra como o alinhamento estratégico entre a gestão política e a tecnocracia avaliativa pode resultar em políticas sociais mais eficientes e orientadas por resultados concretos (FGV CLEAR, 2025).

O estado do Espírito Santo consolidou-se como precursor na institucionalização do monitoramento e avaliação (M&A) de políticas públicas no Brasil ao estabelecer o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Simapp), instituído pela Lei Estadual nº 10.744/2017. Diferencialmente de outras iniciativas, o modelo capixaba destaca-se por integrar o ciclo de M&A diretamente ao planejamento orçamentário e à gestão governamental, utilizando o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN)

como um centro estratégico para a produção de subsídios técnico-científicos. Essa estrutura robusta visa superar a fragmentação de ações isoladas, garantindo que as evidências geradas orientem a tomada de decisão e aumentem a qualidade do gasto público em um cenário de restrição orçamentária (FGV CLEAR, 2025).

A operacionalização do Simapp fundamenta-se em uma governança intersetorial que envolve órgãos de planejamento, fazenda e gestão, além da participação ativa das secretarias finalísticas por meio de Grupos Executivos de Trabalho. Resultados práticos dessa abordagem são observados em avaliações de programas como o “Nossa Bolsa” e o “Escola em Tempo Integral”, cujos diagnósticos permitiram o refinamento de editais, a melhoria da focalização e a expansão fundamentada das políticas. Assim, a experiência do Espírito Santo demonstra que a perenidade da cultura avaliativa depende não apenas de marcos normativos, mas da criação de mecanismos que assegurem a internalização do aprendizado institucional e o compartilhamento de bases de dados para o fortalecimento das políticas sociais (FGV CLEAR, 2025).

A institucionalização da avaliação de políticas públicas em Minas Gerais consolidou-se com a criação do Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Sapp-MG), instituído pelo Decreto nº 48.298/2021. O modelo mineiro adota uma governança híbrida e intersetorial, articulando o nível estratégico — composto pelo Comitê Estadual (Cemap) e pelo Comitê Executivo (Comex) — à atuação técnica da Fundação João Pinheiro (FJP), por meio do Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação (Nima). Essa estrutura visa superar o histórico de práticas avaliativas fragmentadas e descontinuadas, integrando formalmente o monitoramento e a avaliação ao ciclo de planejamento orçamentário e à gestão orientada para resultados e valor público (FGV CLEAR, 2025).

Apesar dos avanços normativos, a experiência de Minas Gerais revela que a sustentabilidade do sistema depende do enfrentamento de desafios culturais e operacionais, como a baixa familiaridade das equipes setoriais com metodologias complexas de avaliação de impacto e desenho. Para mitigar essas lacunas, o Sapp-MG prioriza o desenvolvimento de capacidades internas por meio de programas de formação e assessoramento técnico contínuo,

buscando transformar a percepção da avaliação de um mecanismo de controle punitivo em uma ferramenta de aprendizado institucional. Assim, o caso mineiro demonstra que a consolidação de uma cultura avaliativa perene exige não apenas marcos legais robustos, mas também o engajamento ativo dos servidores e a democratização do uso de evidências na tomada de decisão governamental (FGV CLEAR, 2025).

O sistema de avaliação está interligado ao monitoramento e envolve um conjunto de processos coordenados para coletar, organizar e disseminar informações e conhecimentos sobre políticas públicas. O objetivo é apoiar a melhoria do planejamento e da gestão, aumentar a transparência e fornecer evidências do mérito e o valor dessas políticas (Jannuzzi, 2025).

Segundo Januzzi (2025), essa conceituação busca caracterizar o sistema de monitoramento e avaliação como parte integrante de sistemas mais amplos de gestão de políticas e programas, os quais se articulam, consolidam dados e se retroalimentam com informações e conhecimento. Desse modo, fornecer informações para a análise das entregas de bens e serviços, visando ao aprimoramento e ao conhecimento de sua eficácia, eficiência, efetividade, relevância e sustentabilidade. Os sistemas seriam mecanismos para garantir a transparência e subsidiar decisões baseadas no mérito e na relevância das políticas. Os sistemas podem ser caracterizados pela abrangência conceitual e programática de seus objetos. Podem ser macrocontextual, quando se referem a políticas ou estratégias de governo; mesocontextual, quando se concentram no acompanhamento gerencial e analítico de programas; ou microambiental, quando a ênfase avaliativa recai sobre processos ou produtos específicos.

Para Januzzi (2025), quando a avaliação tem como foco a aprendizagem organizacional e o aprimoramento do desenho, da gestão e da execução dos programas, a implementação deve ocupar posição central nas preocupações da avaliação de políticas e programas. Isso se deve ao fato de que a experiência brasileira na estruturação de programas e políticas ainda é recente e avança rapidamente diante das demandas sociais, o que pode resultar em fragmentação, sobreposição e disfuncionalidade da ação governamental. Ademais, as políticas e programas

foram implantados no país de forma bastante desigual ao longo do território, em uma lógica tripartite descentralizada, nem sempre colaborativa, e ainda incipiente em termos de gestão nas três esferas de governo. As dificuldades de implementação dos programas deveriam estar no centro das preocupações de gestores e avaliadores. A implementação é a etapa em que o programa permanece por mais tempo, abrangendo as fases de implantação, execução e o redesenho de objetivos e processos. Nesse contexto, a elaboração do desenho inicial requer uma avaliação *ex ante* capaz de dimensionar a demanda pública, considerar as características do público-alvo e a capacidade operacional. Contudo, o redesenho é intrínseco e recorrente ao longo da implementação.

Ainda segundo Januzzi (2025), a avaliação com foco na implementação fornece insumos para aperfeiçoamentos por meio de avaliações *in itinere* e subsídios para inovações por meio de avaliações *ex post*. Nesse sentido, o programa se aprimora por meio de avaliações formativas, que contribuem para o aumento da eficiência. Essas avaliações permitem identificar equívocos no desenho e problemas na execução. A transformação do programa, seja no sentido de se fortalecer ou de se tornar desnecessário, pode decorrer das avaliações somativas sobre sua eficácia, efetividade e a sustentabilidade dos efeitos gerados ao longo do tempo. Sanados os problemas da implementação, surgem os momentos de apreciação dos resultados e dos impactos.

5. METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa de natureza explicativa da implementação do sistema de avaliação de políticas públicas no Poder Executivo estadual da Bahia. Para isso, adotou-se uma abordagem qualitativa, empregando o método de análise documental a fim de entender a estrutura institucional e a dinâmica de funcionamento desse sistema.

O objeto de estudo abrange as normas, processos e atividades estruturadas no contexto do sistema de avaliação de políticas públicas. Os procedimentos de coleta e organização da pesquisa incluem: leitura exploratória para verificar a fundamentação legal, baseada nos artigos 37 e 165 da Constituição Federal e nas experiências de outros entes da federação na institucionalização de sistemas de avaliação; leitura da literatura especializada e leitura seletiva para

compreender as competências específicas de cada órgão que compõe o Comitê; e, por fim, leitura analítica para categorizar as atribuições do Comitê.

Desse modo, de acordo com Gil (2007), a pesquisa explicativa é caracterizada pela sua ênfase na descrição dos fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência de fenômenos. Essa abordagem busca estabelecer relações entre variáveis distintas, o que permite uma compreensão mais aprofundada dos mecanismos subjacentes aos fenômenos estudados.

Nesse sentido, a análise metodológica concentra-se na estrutura de governança e nos fluxos do sistema em implementação. O estudo examina a hierarquia e as competências na cadeia de comando, com o objetivo de identificar como as diferentes instâncias interagem para assegurar a eficácia e a efetividade do sistema de avaliação. Além disso, a metodologia volta-se para a análise do instrumento de mapeamento do ecossistema de avaliação de políticas públicas proposto pelo sistema, bem como para o exame da estrutura da Rede de Avaliadores no âmbito desse sistema. Ademais, ainda sob uma perspectiva de pesquisa explicativa, a metodologia também investiga os critérios adotados na escolha dos tipos de avaliação pretendidos pelo sistema.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

No Estado da Bahia, o Plano Plurianual (PPA) ultrapassa sua função normativa de definir diretrizes, objetivos e metas, configurando-se como um instrumento de governança orientado por resultados. Nesse contexto, destacam-se, entre suas diretrizes, a avaliação de políticas públicas como mecanismo de aprendizagem organizacional e a valorização do conhecimento como ativo estratégico do setor público.

Elemento central dessa estrutura é o Sistema de Monitoramento e Avaliação (M&A), coordenado pela Superintendência de Gestão Estratégica (SGE), vinculada à Secretaria do Planejamento (Seplan), cuja finalidade é produzir informações, subsidiar o aprimoramento da gestão das políticas públicas, coordenar processos sistêmicos e promover a articulação colaborativa para a execução das ações planejadas. A SGE conta, ainda, com a Diretoria de Monitoramento Estratégico, responsável, entre outras atribuições, por pactuar com órgãos e entidades a adoção de medidas

e o encaminhamento de propostas às instâncias de governança competentes, visando ao aperfeiçoamento do desempenho do PPA (BAHIA, 2024).

Integra também a estrutura da SGE a Diretoria de Avaliação de Políticas Públicas, responsável por identificar, desenvolver e difundir inovações no planejamento e na gestão estratégica pública, em apoio ao aprimoramento do Sistema Estadual de Planejamento e das políticas públicas. Compete-lhe, ainda, padronizar e aperfeiçoar metodologias e processos de avaliação, em articulação com a Superintendência de Planejamento Estratégico (SPE) e a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI); promover ações formativas para capacitação de servidores na área de avaliação de políticas públicas, em articulação com a Diretoria de Monitoramento Estratégico e a Universidade Corporativa do Serviço Público (UCS Seplan); coordenar a disseminação de tecnologias de avaliação no âmbito da Rede de Avaliadores Internos; e realizar avaliações de políticas públicas prioritárias, subsidiando a tomada de decisão, a aprendizagem organizacional e o aprimoramento do Sistema Estadual de Planejamento (BAHIA, 2024).

Esse arranjo institucional busca assegurar a execução das políticas públicas com eficiência, eficácia, efetividade e transparência, além de viabilizar o acompanhamento sistemático dos compromissos assumidos e o aperfeiçoamento contínuo da gestão governamental. A UCS Seplan tem como finalidade promover a formação continuada e o aperfeiçoamento dos agentes públicos nas áreas de planejamento e gestão estratégica do Estado, enquanto a SPE é responsável por coordenar a formulação do planejamento do desenvolvimento estadual e por desenvolver estudos para a definição de políticas, estratégias e programas governamentais (BAHIA, 2024).

O sistema baiano de M&A estrutura-se em um ciclo contínuo, abrangendo desde a concepção das iniciativas até a mensuração de seus resultados. O monitoramento constitui um processo permanente voltado ao aprimoramento das políticas públicas, com foco na gestão de riscos, na entrega de valor público e no suporte à tomada de decisão. Fundamenta-se na coleta, sistematização e análise de dados e informações relativos à implementação dos programas do Plano Plurianual, assegurando

a confiabilidade, a rastreabilidade e a atualização tempestiva das informações.

A avaliação de desempenho dos programas do Plano Plurianual consiste em uma apreciação sistemática e objetiva, que considera tanto o esforço empreendido quanto os resultados alcançados pelos programas. Na dimensão do esforço, o foco recai sobre o desempenho dos indicadores operacionais e financeiros, bem como sobre a execução física das ações orçamentárias previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Por outro lado, na dimensão dos resultados, busca-se analisar a eficácia das metas definidas nos indicadores táticos, além da efetividade observada por meio dos indicadores estratégicos do PPA.

A transparência é assegurada pela publicação anual do Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA. Esse documento consolida as análises socioeconômicas, a execução orçamentária e financeira e os resultados de cada programa de governo. Ele constitui o principal insumo para a prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) e para o debate na Assembleia Legislativa. Mais do que um cumprimento legal, o relatório é uma ferramenta de aprendizado institucional, pois registra boas práticas e oportunidades de melhoria, oferecendo subsídios relevantes para a tomada de decisão. Nesse sentido, os elementos dos programas classificados como oportunidade de melhoria — ou seja, aqueles que apresentaram desempenho inferior ao esperado — são discutidos com os órgãos responsáveis, para que sejam elaborados planos de melhoria voltados ao aumento da efetividade da política pública.

O Plano de Melhoria é uma ferramenta de gestão ativada sempre que a avaliação identifica hiatos entre o planejado e o executado ou desvios nos indicadores de resultado. Metodologicamente, o Plano de Melhoria funciona como um contrato de ajuste de gestão, onde o órgão responsável detalha as iniciativas para mitigar os gargalos identificados. Essa característica confere à avaliação um caráter formativo e de aprendizado organizacional.

Contudo, o sistema baiano de M&A estava fortemente orientado para a avaliação dos programas do PPA. Nesse contexto, identificou-se a necessidade de ampliar a capacidade avaliativa, incorporando outras perspectivas e modalidades de avaliação, de modo a fortalecer a efetividade desses programas.

Neste contexto, considerando o cenário de fortalecimento da avaliação de políticas públicas promovido pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, a concepção do projeto de implementação do sistema de avaliação no âmbito do Poder Executivo do Estado da Bahia teve início durante a elaboração do PPA 2024-2027. Desse modo, estabeleceu-se, como iniciativa do PPA, “Ampliar a capacidade de avaliação de políticas públicas”, sob responsabilidade da Secretaria do Planejamento do Estado, com a meta de realizar seis avaliações até o final do PPA. Dessa forma, buscou-se fortalecer a concepção sistêmica e a integração entre planejamento e gestão estratégica.

A partir da análise de experiências de outras unidades da federação no âmbito dos sistemas de avaliação, identificou-se a importância de instituir um comitê de governança para o sistema. Com isso, iniciou-se o mapeamento das partes interessadas. Para a composição do Comitê de Avaliação de Políticas Públicas do Estado da Bahia, a escolha dos órgãos e representantes foi orientada pela técnica de mapeamento de *Stakeholders*, com o objetivo de maximizar o valor público e garantir a sustentabilidade das avaliações (MANCINI, 2025). A escolha dos membros buscou integrar órgãos que detêm o poder normativo e legal para instituir regras e regulamentos, além de capacidade institucional para contribuir com o fortalecimento do sistema, em uma perspectiva de crescimento e aprendizado institucional, assegurando que o Comitê gere resultados que qualifiquem a tomada de decisão.

Utilizando uma metodologia de identificação e priorização das partes interessadas, os órgãos membros do Comitê foram organizados conforme seu perfil de influência e interesse. Nesse contexto, a Secretaria do Planejamento (Seplan), órgão central de planejamento, foi escolhida em razão de suas competências para coordenar e assessorar a operacionalização dos processos de avaliação de políticas públicas; executar projetos de avaliação; padronizar e aperfeiçoar metodologias e processos de avaliação; promover a formação voltada ao desenvolvimento de capacidades em avaliação de políticas públicas; fomentar e desenvolver a Rede de Avaliadores Internos de Políticas Públicas; e integrar o processo de avaliação de políticas públicas aos processos do ciclo de planejamento governamental. Da mesma forma, foi escolhida a Secretaria da Administração

do Estado da Bahia (Saeb), por sua competência para aportar soluções tecnológicas que apoiem a execução da avaliação de políticas públicas e assessorar a Seplan na estruturação da Rede de Avaliadores Internos de Políticas Públicas. Também foi escolhida a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (Secti), com competência para propor iniciativas e estratégias que estimulem a construção da Rede de Pesquisadores em Avaliação de Políticas Públicas e acompanhar e avaliar a execução de projetos de pesquisa em avaliação de políticas públicas fomentados pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb). De igual modo, foi escolhida a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais do Estado da Bahia (SEI), que possui competências para executar projetos de avaliação de políticas públicas, fomentar projetos de pesquisa nessa área, acompanhar e avaliar a execução de pesquisas fomentadas pela própria SEI e desenvolver estudos e pesquisas que viabilizem a avaliação de políticas públicas. Por fim, considerando a finalidade de fortalecer o aprendizado institucional, foi escolhida a Fapesb, competente para fomentar projetos de pesquisa em avaliação de políticas públicas e apoiar estudos e pesquisas que viabilizem a avaliação de políticas públicas em articulação com universidades e instituições de pesquisas.

A metodologia de escolha do comitê de governança, o Comitê de Avaliação de Políticas Públicas, considerou, além da técnica de mapeamento de *Stakeholders*, a estrutura legal do sistema de planejamento e o regimento da Secretaria do Planejamento do Estado. Essa Secretaria, também, tem como finalidade elaborar, promover e coordenar o planejamento e a gestão estratégica das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento estadual e, conforme seu regimento, conta em sua estrutura com o Comitê de Planejamento e Gestão Estratégica (Copege), coordenado pelo Secretário de Planejamento (BAHIA, 2024). No contexto da avaliação, compete ao Copege validar os critérios a serem aplicados na priorização das políticas públicas a serem avaliadas e deliberar sobre a realização das avaliações propostas, de acordo com os critérios estabelecidos, podendo ainda convidar titulares ou representantes de outros órgãos e entidades do Estado, gestores de programas, planos e projetos governamentais, bem como profissionais

especializados que possam contribuir para o cumprimento de sua finalidade.

Diferentemente de uma estrutura estática, a seleção dos representantes do Comitê de Avaliação de Políticas Públicas seguiu a lógica da institucionalidade, e não apenas de atores individuais. Isso torna a governança do sistema mais resiliente a mudanças de gestão, ao mesmo tempo em que mantém o foco nas competências técnicas e no papel institucional de cada secretaria. Nesse sentido, estruturou-se uma governança em diálogo com o Copege, de modo que os representantes do Comitê de Avaliação de Políticas Públicas são as unidades organizacionais dos órgãos selecionados. Compõem o comitê de avaliação a Diretoria de Avaliação de Políticas Públicas da Seplan, que o coordena; a Diretoria de Pesquisas da SEI; a Diretoria de Estatística e Indicadores da SEI; a Diretoria de Soluções em Gestão da Saeb; a Superintendência de Desenvolvimento Científico da Secti; e a Diretoria-Geral da Fapesb. As competências do Comitê de avaliação foram estabelecidas para propor critérios de seleção das políticas públicas a serem avaliadas, observando, entre outros aspectos, a relevância estratégica, a materialidade e a criticidade; selecionar as políticas públicas a serem avaliadas; elaborar o Plano de Avaliação de Políticas Públicas, a ser deliberado no âmbito do Copege, conforme o art. 6º, inciso IV, do Regimento da Seplan; monitorar a execução do referido Plano de Avaliação de Políticas Públicas; acompanhar a implementação das recomendações decorrentes das avaliações pelos órgãos e entidades responsáveis; promover a difusão dos resultados das avaliações de políticas públicas; e incentivar o intercâmbio de conhecimentos e práticas no campo da avaliação de políticas públicas (BAHIA, 2025).

Portanto, o sistema foi concebido de modo a facilitar a execução das ações propostas. Nesse sentido, considerou-se de fundamental importância que o sistema de avaliação esteja articulado ao Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica (Sepege), modelo de organização adotado pelo Estado da Bahia com a finalidade de prover a governança do planejamento e da gestão estratégica das políticas públicas em âmbito estadual. Assim, a integração entre os sistemas é fortalecida, também, pela articulação com os órgãos e entidades, por meio das Assessorias de Planejamento e Gestão (APG) ou

equivalentes, que possuem competências relacionadas à elaboração e à gestão dos instrumentos de planejamento, como o PPA, a LDO e a LOA. Todas as secretarias estaduais possuem uma APG em sua estrutura. Nesse contexto, como integrantes do sistema de avaliação, as APG têm como atribuições identificar as demandas de políticas públicas a serem avaliadas no órgão; articular e mobilizar a secretaria no mapeamento das experiências e demandas por avaliação; identificar capacidades em avaliação de políticas públicas; disseminar a cultura de avaliação nas unidades dos órgãos e entidades; articular a formação da equipe responsável pelo acompanhamento da execução das avaliações; coordenar e acompanhar a execução das avaliações no órgão; promover a disseminação dos resultados das avaliações; e acompanhar a implementação das recomendações decorrentes das avaliações (BAHIA, 2025).

Além disso, a metodologia de implementação do sistema buscou promover o mapeamento do ecossistema de avaliação de políticas públicas, por meio de uma pesquisa diagnóstica destinada a medir a maturidade e a capacidade institucional do Poder Executivo estadual em relação à avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, o mapeamento busca verificar experiências, capacidades e demandas em avaliação e considerou os seguintes aspectos:

- **desenho da pesquisa e amostragem:** a coleta de dados junto à alta direção, aos gestores e aos técnicos estaduais, contemplando tanto a dimensão estratégica quanto as dimensões técnica e operacional. Além disso, a pesquisa também busca ouvir representantes da academia, por meio dos professores de universidades estaduais, bem como conselheiros de conselhos de políticas públicas, considerando que a participação social nos processos avaliativos é fundamental.
- **dimensões do instrumento de coleta:** o instrumento é estruturado em blocos lógicos que permitem a correlação de variáveis, incluindo cinco dimensões:
 - i. *perfil sociodemográfico: examina características como gênero, faixa etária, cor/raça, escolaridade e área de formação dos demandantes por avaliação.*
 - ii. *capacidade técnica: avalia o nível de conhecimento e experiência prática em diferentes*

tipos de avaliação (diagnóstica, de desenho, de implementação, resultado, executiva e de impacto).

- iii. histórico operacional: investiga se o órgão já realizou avaliações de políticas públicas nos últimos cinco anos, assim como as motivações, modelos e parcerias utilizadas.*
- iv. infraestrutura e fomento: analisa a disponibilidade de recursos computacionais para tratamento de grandes volumes de dados, além de iniciativas voltadas para a promoção da cultura de avaliação.*
- v. cultura organizacional: examina a percepção sobre o valor das evidências no planejamento, bem como as barreiras e facilitadores para a prática avaliativa.*

Para fortalecer a implementação do sistema de avaliação de políticas públicas, é importante que sejam promovidas avaliações sistemáticas, com o estabelecimento de critérios e procedimentos científicos para a coleta e a análise de informações relativas ao conteúdo, à estrutura, aos processos, aos resultados e aos impactos das intervenções públicas. Nesse sentido, foram definidas duas linhas estratégicas de atuação do sistema de avaliação de políticas públicas. A primeira busca promover o desenvolvimento de capacidades em avaliação, sendo coordenada pela Secretaria do Planejamento. Essa linha contemplará as políticas identificadas pelos órgãos e entidades, considerando-se o mapeamento das experiências, capacidades e demandas por avaliação de políticas públicas. Inicialmente, nessa linha, serão promovidas avaliações do tipo diagnóstica, utilizadas para a busca de evidências que subsidiem a escolha de alternativas durante o processo de formulação ou revisão de uma política pública, e de desenho, utilizadas para diagnosticar problemas ou oportunidades de melhoria no desenho de um programa a ser instituído, já constituído e em fase de implantação. O processo formativo será fundamentado na metodologia de aprender fazendo. Para isso, será lançada uma chamada pública interna, por meio da qual os órgãos indicarão as políticas e as equipes que serão capacitadas para a elaboração das avaliações. A execução dessas avaliações poderá ser realizada pela própria equipe, com assessoria da Seplan, por consultorias ou pela Rede de Avaliadores. À medida que

o sistema ganhar maturidade, outros tipos de avaliação serão agregados à linha de desenvolvimento de capacidades de avaliação.

A linha dois, objeto de atuação do Comitê de Avaliação, promoverá avaliações de políticas estratégicas, podendo incluir, além dos tipos elencados na primeira linha, avaliações de implementação, modelo utilizado para verificar se a política é executada conforme seu desenho, identificando se os elos entre insumos, processos e produtos estão de acordo com o esperado; avaliações executivas, que permitem estabelecer um panorama geral de determinada política pública; avaliações de resultado, que analisam de forma exploratória os indicadores de resultados e impactos esperados da política; ou avaliações de impacto, modelos econométricos utilizados para mensurar os resultados e impactos gerados pela implementação de um programa ou política pública. Nessa linha, a atuação do Comitê de Avaliação será central, pois, com base no mapeamento de experiências, capacidades e demandas por avaliação, caberá a esse comitê selecionar as políticas estratégicas a serem avaliadas, elaborar o Plano Anual de Avaliação e acompanhar e monitorar os resultados das avaliações, bem como as respectivas recomendações. A execução dessas avaliações poderá ser realizada por equipe própria, consultorias, pela Rede de Avaliadores ou parcerias com instituições de pesquisa. Nessa linha de atuação, a finalidade é realizar as avaliações sem o propósito de promover a formação das equipes, o que constitui a estratégia da linha um, voltada ao desenvolvimento de capacidades em avaliação.

A Rede de Avaliadores Internos de Políticas Públicas do Estado da Bahia será implementada com base em experiências consolidadas de governança de redes de avaliadores, aproveitando oportunidades de parceria relevantes para o desenvolvimento das atividades do projeto. Os critérios de seleção dos avaliadores deverão considerar experiência, formação e perfil, com foco no campo da avaliação de políticas públicas. Inicialmente, a rede atuará na disseminação de avaliações diagnósticas e de desenho, observando o disposto na legislação que rege a instrutoria interna. Os avaliadores internos atuarão na perspectiva do “aprender fazendo”, transferindo conhecimento aos servidores que atuam nas políticas públicas e que são corresponsáveis pela avaliação. Os servidores da

rede de avaliação são os profissionais que atuam na administração pública estadual e serão os responsáveis pelos projetos de avaliação. A governança e a gestão da Rede ocorrerão de forma articulada entre a SGE e a UCS Seplan.

Entre os resultados alcançados destacam-se: institucionalização da sistemática de avaliação no âmbito do poder executivo estadual, com governança definida e competências distribuídas entre os órgãos que compõem o Comitê; integração da avaliação ao ciclo de planejamento, referenciando o Plano Anual nos instrumentos PPA, LDO e LOA e no plano de longo prazo; fortalecimento da cultura avaliativa, evidenciado pela criação de redes internas e pela previsão de eventos formativos, como o I Simpósio Estadual de Avaliação. A discussão aponta desafios relacionados à sustentabilidade da iniciativa, necessidade de recursos tecnológicos e ampliação da participação social, conforme previsto na portaria e no normativo institucional.

A análise revela que a estrutura do Sistema de Avaliação atende aos requisitos de governança e fomento. A estrutura institucional, ancorada na Portaria Conjunta, estabelece competências claras para o órgão coordenador e parceiros técnicos, garantindo a legitimidade do processo. Entretanto, a operacionalização setorial carece de condições em dimensões críticas: o mapeamento aponta baixa disponibilidade de pessoal qualificado e infraestrutura tecnológica insuficiente para oferecer suporte ao processo de avaliação. Embora o engajamento da liderança seja um facilitador, a ausência de capacitação contínua e a resistência cultural à mudança

impedem a plena integração dos resultados ao ciclo de planejamento.

7. CONCLUSÃO

A experiência estadual demonstra que a institucionalização da avaliação de políticas públicas é um desafio, contudo, uma estratégia para aprimorar a governança pública. A criação do Comitê e a estruturação do sistema estadual representam um marco para integrar avaliação e planejamento, promovendo aprendizado organizacional e maior efetividade das políticas. Recomenda-se avançar na consolidação da rede de avaliadores, na interoperabilidade dos sistemas de informação e na ampliação da participação social, garantindo que as avaliações gerem valor público.

A estruturação do Sistema Estadual de Avaliação de Políticas Públicas representa um avanço normativo para a gestão informada por evidências e baseada em valor público. O estudo conclui que a arquitetura de governança proposta atende aos requisitos de integração institucional, alinhando o planejamento aos resultados das avaliações.

Contudo, a efetividade do sistema carece de condições operacionais imediatas nas unidades setoriais e sistêmicas. O mapeamento do ecossistema revela lacunas em infraestrutura tecnológica e na disponibilidade de quadros técnicos qualificados. Para que o sistema alcance sua finalidade estratégica, é imperativo que o fomento à cultura de avaliação seja acompanhado por investimentos em capacitação, suporte tecnológico contínuo e ampliação das capacidades avaliativas dos órgãos do executivo estadual.

8. Referências

1. Arretche, M. Políticas Públicas no Brasil: Desafios da Coordenação Federativa. Editora Unesp. 2012.
2. BAHIA. Secretaria do Planejamento; Secretaria da Administração; Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação; Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais do Estado da Bahia; Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia. Portaria Conjunta SEPLAN/SAEB/SECTI nº 001, de 13 de novembro de 2025. Institui o Comitê de Avaliação de Políticas Públicas. Diário Oficial do Estado da Bahia: seção Executivo, Salvador, ano 2025, n. 24.281, p. 62, 14 nov. 2025. Disponível em: <http://www.diariooficial.ba.gov.br>. Acesso em: 10/03/2026.
3. BAHIA. Lei nº 14.647, de 26 de dezembro de 2023. Institui o Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2024-2027, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 26 dez. 2023. Disponível em: <https://www.ba.gov.br/seplan/planejamento/ppa-plano-plurianual>. Acesso em: 07 dez. 2025.

4. BAHIA. Decreto nº 23.207, de 06 de novembro de 2024. Aprova o Regimento da Secretaria do Planejamento - SEPLAN. Diário Oficial do Estado da Bahia: seção Executivo, Salvador, ano 2024, n. 24.032, p. 1-13, 07 nov. 2024. Disponível em: <http://www.diariooficial.ba.gov.br>. Acesso em: 07 dez 2025.
5. BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 31/03/2026.
6. FGV CLEAR. Avaliar para transformar: consolidação dos sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil / Gabriela Lacerda, Lycia Lima, André Portela (orgs.). – Rio de Janeiro: FGV CLEAR, 2025. 1 recurso on-line: ePub. ISBN: 978-65-5652-386-6.
7. Gil, Antonio Carlos. Como Elaborar Projetos de Pesquisa, 6ª ed. São Paulo: Atlas. 2007
8. Jannuzzi, Paulo de Martino. Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas / Paulo de Martino Jannuzzi. – 2ª ed-Campinas, SP: Editora Alínea, 2025.
9. Lima, L., Souza, A. P. Guia Clear monitoramento e avaliação de políticas públicas: do diagnóstico à decisão. São Paulo, FGV CLEAR. 2025.
10. MANCINI, Francesco. Gestão dos Intervenientes: desenvolver, manter e maximizar o envolvimento dos intervenientes para melhores resultados da avaliação. In: UNICEF. Curso Executivo para Líderes de Avaliação – ExCEL. Singapura: Faculdade de Políticas Públicas LKY, Universidade Nacional de Singapura, 16 out. 2025. Notas de aula.
11. Weiss, C. H. *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. Prentice Hall. 1998.

Indicadores de desempenho na gestão de contratos públicos

• **Junivon Januário Ferreira**

junivon.ferreira@unifesp.br

• **Leonardo Fabris Lugoboni**

leonardo.lugoboni@unifesp.br

Palavras-chave: contratos públicos; indicadores de desempenho; qualidade.

INTRODUÇÃO

O processo de aquisição de produtos e serviços é motivado por uma qualidade almejada e a aferição desta qualidade evidencia a qualidade do processo. No setor público, características como princípios constitucionais, vinculação aos ordenamentos e pouca flexibilidade na condução das demandas diferenciam a prática da gestão de contratos em comparação ao setor privado e dificultam a avaliação da qualidade. Desde 2021, entretanto, a atualização da legislação sinaliza para a necessidade da evidência cartesiana do desempenho dos contratos, o que poderia aproximar as práticas da gestão de contratos públicos às rotinas observadas no mercado corporativo.

Contudo, a ausência de modelos de aferição ou detalhamento das diretrizes oferecidas nos ordenamentos acarretam em formulários com teor subjetivo ou que revelem o tom da relação entre as partes no momento. Tal expediente pode comprometer outros princípios que regem o tema, como impessoalidade e proporcionalidade.

A aferição proposta pelo estudo parte da aprimoração de expedientes amplamente adotados como o Relatório de Fiscalização (de forma periódica durante a execução contratual), o Índice de Medição de Resultados (que evidencia a qualidade da execução) e o Atestado de Capacidade Técnica (que pretende avaliar a execução contratual como um todo – ao final da vigência).

REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A avaliação de desempenho de fornecedores baseada em dados, práticas de gestão de contratos e mecanismos de fiscalização de desempenho transformam avaliações em obrigações e incentivos vinculativos, além de aprimorar coletivamente a eficiência e a resiliência da cadeia de suprimentos, sendo a utilização de indicadores uma prática que permite a integração de métricas diversas, melhoria da comunicação e promoção da responsabilidade (Jyoti e Akter, 2022).

Um indicador é uma representação simplificada de uma métrica, permitindo análises e comparações e sua definição deve ser personalizada para cada empresa (Cruz e Ávila, 2021).

Sobre as métricas de desempenho, Lebas (1995) reflete sobre alguns de seus componentes, citando: (1) metas a serem atingidas, (2) elementos de tempo em que essas metas ou marcos são alcançados e (3) regras sobre a ordem de preferência das formas de alcançá-los; além disso, preconiza que um sistema robusto de gestão de desempenho é aquele sustentado por e construído sobre medidas que concedam autonomia aos indivíduos dentro de seu campo de controle, reflitam relações de causa e efeito, capacitem e envolvam os indivíduos e criem uma base para o diálogo, apoiando assim a melhoria contínua e que sustentem a tomada de decisão.

A mensuração e a gestão de desempenho em organizações públicas podem ser vistas como dois processos distintos, inter-relacionados e integrados e contribuem para o desempenho organizacional em

entidades comprometidas com processos (Castelo e Gomes, 2024) e ganhou maior relevância com a nova gestão pública, a qual busca adaptar práticas do setor privado, embora a aplicação destas apresente particularidades, já que as funções dos órgãos públicos estão voltadas ao interesse coletivo (Balaboniené e Vecerskiené, 2015)

METODOLOGIA

Sendo o propósito do estudo a elaboração de indicadores de desempenho que levem em consideração as boas práticas descritas na literatura especializada e a aderência aos ordenamentos pertinentes, são apresentados o design da pesquisa e o campo a ser observado.

A partir da adoção da técnica da pesquisa-ação e do modelo de Relatório Técnico Científico, o estudo sistematiza a intervenção na prática aliada ao rigor científico às soluções propostas em processos passíveis de serem gerenciados e que levem à transformação.

O campo de observação escolhido foi a Universidade Federal de São Paulo, posto o tratamento que tal instituição dedica à transparência dos dados, com adoção de processos eletrônicos de execução contratual e ferramentas nos sites institucionais para buscas preliminares.

O levantamento dos ordenamentos pertinentes trouxe o seguinte quadro:

- **Ordenamento:** Instrução Normativa nº 5, de 26/05/2017
- **Resumo:** Procedimento de contratação de serviços
- **Ordenamento:** Lei nº 14.133, de 01/04/2021
- **Resumo:** Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
- **Ordenamento:** Portaria SEGES/ME nº 8678, de 19/07/2021
- **Resumo:** Governança das contratações públicas
- **Ordenamento:** Decreto nº 11.246, de 27/10¹2022
- **Resumo:** Regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio e a atuação dos gestores e fiscais de contratos na administração pública
- **Ordenamento:** Portaria PROADM nº 6210/2023
- **Resumo:** Regras a serem adotadas na gestão e fiscalização de contratos na UNIFESP.

Avançando na análise dos ordenamentos, a Lei nº 14.133/2021 elenca os tipos de contratos possíveis em categorias:

- alienação e concessão de direito real de uso de bens*
- compra, inclusive por encomenda*
- locação*
- concessão e permissão de uso de bens públicos*
- prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados*
- obras e serviços de arquitetura e engenharia*
- contratações de tecnologia da informação e de comunicação*

A partir das categorias descritas, torna-se apropriada a consulta à literatura especializada sobre o escopo dessas atividades, de modo a estabelecer o patamar de qualidade adotado no mercado corporativo privado. Além dessa aferição, outras questões podem ser relevantes para a elaboração de indicadores, como normas técnicas e requisitos do setor ao qual o objeto da contratação está vinculado ou peculiaridades às quais o ambiente operacional do Contratante está sujeito.

Por fim, o Decreto 11.246/2022 define as categorias de fiscalização, cada qual com papéis definidos no que diz respeito à qualidade almejada, a saber:

- **Fiscalização Técnica:** avaliar a execução do objeto nos moldes contratados (aferir quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação ou da execução quanto aos os indicadores estabelecidos para fins de pagamento)
- **Fiscalização Administrativa:** acompanhar os aspectos administrativos contratuais quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas também para fins de pagamento
- **Fiscalização Setorial:** acompanhar a execução nos aspectos técnicos ou administrativos quando em setores distintos ou em unidades desconcentradas.

A partir dos elementos apresentados, podemos concluir que a robustez de um indicador de qualidade deve levar em conta as premissas do ordenamento, o estado da arte da literatura especializada e a clara definição das atividades da fiscalização.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A aplicação da metodologia descrita conciliaria os requisitos dos ordenamentos, as prerrogativas locais e as boas práticas observadas nos segmentos profissionais em que os objetos dos contratos estão inseridos.

Como a emissão da nota fiscal se dá a partir do Relatório de Fiscalização e a avaliação por meio de indicadores estaria presente neste, seria possível descrever as ocorrências que levaram ao cômputo do percentual de atendimento e a transparência nas informações seria imediata. Tal expediente também funcionaria como norteador para que o Contratado aprimorasse sua operação.

O Atestado de Capacidade Técnica ao final do contrato seria feito com base nesses relatórios de fiscalização, de modo a fugir da subjetividade. O próprio fornecedor já teria condições de acompanhar sua evolução ou involução. Haveria o estabelecimento de uma relação cartesiana entre Contratante e Contratada.

Ampliando o espectro de observação, a base de dados produzida por esses documentos permitiria o ranqueamento dos fornecedores. Seria possível, então, que em futuras licitações, ao invés de a qualificação do fornecedor ocorrer com a apresentação de quantidades de Atestados de Capacidade Técnica, teríamos um índice de qualidade a ser considerado.

CONCLUSÕES

Este estudo buscou elaborar metodologia para medir o desempenho de contratos na gestão pública como forma de traduzir em números o princípio da eficiência e possibilitar a categorização de bons fornecedores, contribuindo, assim, para melhores práticas em licitações.

Por não terem sido encontrados trabalhos que explorem a avaliação da qualidade contratual sob essa perspectiva, o resultado pode oferecer aos gestores critérios que permitam mensurar com maior precisão o desempenho de seus contratos.

Como conclusão do levantamento, pode ser apontada a necessidade de elaboração de indicadores próprios, os quais considerem os princípios e limitações característicos do segmento.

Para tal, a investigação das particularidades da gestão de contratos no setor público, bem como o desenvolvimento de métodos que capturem esse panorama, apresenta-se como campo promissor.

O desenvolvimento e disseminação desse conhecimento permitiria aos gestores a observação, avaliação e aplicação das melhores práticas em suas rotinas, de modo a também contribuir com o desempenho da sua instituição

Referências

1. BALABONIENE, I.; VECERSKIENE, G. The aspects of performance measurement in public sector organization. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, v. 213, p. 314-320, 2015. DOI: 10.1016/j.sbspro.2015.11.544.
2. CASTELO, S. L.; GOMES, C. F. The role of performance measurement and management systems in changing public organizations: an exploratory study. *Public Money & Management*, v. 44, n. 5, p. 399-406, 2024. DOI: 10.1080/09540962.2023.2204400.
3. CRUZ, P.; ÁVILA, L. Uso de indicadores financeiros e não financeiros para gerenciamento nas organizações: quando devem ser considerados KPI ou KRI. *Revista GESTO: Revista de Gestão Estratégica de Organizações*, v. 9, p. 88-102, 2021. DOI: 10.31512/gesto.v9i2.324.
4. JYOTI, S. N.; AKTER, M. Assessment of data-driven vendor performance evaluation in retail supply chains: analyzing metrics, scorecards, and contract management tools. *American Journal of Interdisciplinary Studies*, v. 3, n. 2, p. 36-61, 2022. DOI: 10.63125/0s7t1y90. Disponível em: <https://ajisresearch.com/index.php/ajis/article/view/30>.
5. LEBAS, M. J. Performance measurement and performance management. *International Journal of Production Economics*, v. 41, n. 1-3, p. 23-35, 1995. DOI: 10.1016/0925-5273(95)00081-X.

Inovação e Transparência na Gestão Pública: A Implementação de um Portal de Planejamento como Estratégia de Transformação Digital e Eficiência Administrativa.

- **Sônia Janete Guerra dos Santos Gomes**
*Secretaria de Estado de Desenvolvimento
Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do Amazonas, Brasil*
E-mail: sgomes@sedecti.am.gov.br
- **Josenete Cavalcante Costa**
*Secretaria de Estado de Desenvolvimento
Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do Amazonas, Brasil*
E-mail: josenetec@gmail.com
- **Natacha Porto de Sousa**
*Secretaria de Estado de Desenvolvimento
Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do Amazonas, Brasil*
E-mail: nsousa@sedecti.am.gov.br
- **Arlete Nogueira Viana**
*Secretaria de Estado de Desenvolvimento
Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do Amazonas, Brasil*
E-mail: arlete@sedecti.am.gov.br

Resumo

A crescente complexidade da gestão pública contemporânea exige que os governos desenvolvam instrumentos capazes de aprimorar o planejamento, monitoramento e a transparência das políticas públicas. Nesse contexto, a transformação digital tem se consolidado como vetor estratégico para a modernização administrativa, permitindo maior integração de dados governamentais e ampliação do acesso da sociedade às informações públicas. Este artigo analisa a implementação do Portal do Planejamento como iniciativa de inovação e transformação digital na gestão pública estadual, evidenciando contribuições para o fortalecimento da transparência, da governança da informação, da eficiência administrativa e da capacidade institucional de monitoramento das políticas públicas.

A pesquisa caracteriza-se como aplicada, de abordagem qualitativa, com objetivos descritivos e analíticos, desenvolvida por meio de estudo de caso único. Foram analisados documentos institucionais, normativos e técnicos relativos à implementação do portal, cujo desenvolvimento seguiu o modelo Waterfall, estruturado nas etapas de levantamento de requisitos, planejamento, desenvolvimento, testes e implantação, e disponibilizada em setembro de 2024.

Os resultados indicam que a plataforma permitiu centralizar instrumentos estratégicos de planejamento, incluindo o Plano Plurianual (PPA), indicadores econômicos como o Produto Interno Bruto regional, dados da

balança comercial e ferramentas de georreferenciamento territorial. A integração dessas informações reduziu a fragmentação de dados governamentais, qualificou o monitoramento das políticas públicas e ampliou o acesso a informações estratégicas por gestores e pela sociedade.

Conclui-se que o Portal do Planejamento representa experiência relevante de inovação na gestão pública, ao fortalecer a governança da informação, ampliar a transparência institucional e apoiar decisões baseadas em dados confiáveis.

Palavras-chave: Inovação no Planejamento; Governo Digital; Gestão da Informação; Transparência Pública.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento público moderno exige ferramentas que transcendam a mera burocracia, convertendo-se em instrumentos de governança federativa e desenvolvimento nacional. No contexto da modernização administrativa, a função de planejamento deve ser capaz de articular dados e instrumentos para fortalecer a capacidade estatal, de forma a implementar políticas públicas, e prover bens e serviços de forma eficaz, utilizando recursos burocráticos, técnicos e financeiros. No contexto brasileiro, o planejamento constitui função estruturante do Estado, materializada por instrumentos como o Plano Plurianual, conforme estabelecido no art. 165 da Constituição Federal de 1988.

A crescente complexidade da gestão pública contemporânea impõe aos governos o desafio de fortalecer suas capacidades institucionais para planejar, monitorar e avaliar políticas públicas com maior eficiência e transparência. No contexto federativo brasileiro, esse desafio torna-se ainda mais relevante diante da necessidade de articular instrumentos de planejamento, integrar informações estratégicas e garantir maior racionalidade na alocação de recursos públicos, especialmente quando se considera a agenda de longo prazo expressa na Estratégia Brasil 2050 (BRASIL, 2020). Entretanto, em muitos entes subnacionais, dados essenciais ao planejamento governamental encontram-se dispersos em diferentes sistemas e relatórios, dificultando sua utilização estratégica e comprometendo tanto a eficiência administrativa quanto a transparência pública.

Nas últimas décadas, o papel do planejamento público tem sido objeto de grande interesse no debate sobre governança e gestão estatal. O fortalecimento das capacidades institucionais do Estado, especialmente em contextos federativos, depende da existência de instrumentos capazes de integrar informações, orientar decisões e acompanhar a implementação das ações governamentais. A construção de

políticas públicas eficazes exige não apenas a definição de diretrizes estratégicas, mas também a existência de mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam acompanhar a execução dos programas e identificar possíveis ajustes ao longo do ciclo de gestão (CONSEPLAN, 2025).

Nesse cenário, a transformação digital emerge como vetor central de inovação na gestão pública. A incorporação de tecnologias da informação e comunicação permite integrar bases de dados, estruturar indicadores e disponibilizar informações de forma mais acessível e interativa, fortalecendo os mecanismos de governança e controle social. De acordo com o Manual de Oslo, a inovação pode envolver a introdução de novos produtos, processos ou métodos organizacionais, inclusive no setor público (OCDE, 2018). Mais do que digitalizar conteúdos, trata-se de reorganizar processos, qualificar a gestão da informação e promover uma cultura administrativa orientada por evidências, em consonância com as diretrizes da Política de Governo Digital instituída pela Lei nº 6.837/2024 do Estado do Amazonas.

A criação de ambientes digitais capazes de reunir diferentes bases de dados e instrumentos de planejamento permite que gestores públicos tenham acesso a informações mais estruturadas e integradas, favorecendo a análise de cenários e o acompanhamento das políticas públicas. Além disso, essas plataformas contribuem para tornar as informações governamentais mais acessíveis à sociedade, ampliando a transparência das ações do Estado e possibilitando maior acompanhamento da execução das políticas públicas por parte de cidadãos, pesquisadores e organizações da sociedade civil.

Nesse cenário, a experiência de desenvolvimento do Portal do Planejamento representa uma iniciativa relevante no campo da modernização administrativa e da inovação na gestão pública. A plataforma foi concebida com o objetivo de centralizar e organizar informações estratégicas relacionadas ao

planejamento governamental, reunindo em um único ambiente digital diferentes instrumentos e bases de dados produzidos pela administração pública estadual. Ao estruturar essas informações de maneira integrada, o portal busca facilitar o acesso aos dados governamentais e apoiar tanto os processos internos de gestão quanto o acompanhamento das políticas públicas pela sociedade.

O Portal do Planejamento foi lançado em setembro de 2024 como parte de um esforço institucional voltado ao aprimoramento da gestão da informação no âmbito da administração pública estadual. A iniciativa buscou organizar dados relacionados a diferentes dimensões do planejamento governamental, incluindo informações sobre instrumentos de planejamento, indicadores econômicos, dados territoriais e relatórios de acompanhamento das ações governamentais. A centralização dessas informações em um ambiente digital estruturado permite que usuários consultem dados de forma mais rápida e sistematizada, contribuindo para fortalecer a utilização de informações estratégicas no processo de tomada de decisão.

Além de sua função informacional, a plataforma também desempenha um papel importante na promoção da transparência pública e na ampliação do acesso às informações governamentais. Ao disponibilizar dados de planejamento em um ambiente digital acessível, o portal contribui para ampliar a visibilidade das ações do Estado e facilitar o acompanhamento das políticas públicas por parte da sociedade. Dessa forma, a iniciativa reforça o papel da informação pública como instrumento de fortalecimento da governança e de aproximação entre governo e cidadãos.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar a implementação do Portal do Planejamento como estratégia de transformação digital na gestão pública estadual, evidenciando suas contribuições para o fortalecimento da transparência, da governança da informação e da eficiência administrativa. Ao examinar essa experiência, o estudo dialoga com os debates sobre inovação no setor público e com o Eixo III – Estrutura Organizacional, Transformação Administrativa e Carreiras no Planejamento e Orçamento, do Congresso do Conselho Nacional de Secretários Estaduais do Planejamento (CONSEPLAN), especialmente no que se refere às dimensões de monitoramento, transparência e participação.

2. JUSTIFICATIVA

A crescente complexidade da gestão pública contemporânea exige que os governos desenvolvam instrumentos capazes de integrar informações estratégicas, qualificar a tomada de decisão e fortalecer os mecanismos de monitoramento das políticas públicas. Em contextos federativos, nos quais múltiplos órgãos produzem e utilizam dados relacionados ao planejamento e ao orçamento, a ausência de sistemas integrados pode gerar fragmentação informacional, redundâncias operacionais e dificuldades na consolidação de diagnósticos institucionais. Essa dispersão de dados compromete tanto a eficiência administrativa quanto a transparência pública, dificultando o uso estratégico da informação como insumo para o desenvolvimento econômico e social.

No âmbito do planejamento governamental, essa fragmentação torna-se ainda mais sensível. Instrumentos como o Plano Plurianual, indicadores econômicos, dados territoriais e relatórios de monitoramento frequentemente encontram-se distribuídos em diferentes sistemas, relatórios ou ambientes institucionais, o que limita sua articulação e reduz seu potencial analítico. A inexistência de um ambiente digital integrado para consolidação dessas informações compromete a capacidade do Estado de planejar com base em evidências e de acompanhar, de forma sistemática, a execução das políticas públicas.

Além disso, a transformação digital no setor público não pode ser compreendida apenas como digitalização de conteúdo ou modernização tecnológica isolada. Trata-se de um processo mais amplo de reorganização institucional, que envolve a revisão de fluxos informacionais, a integração de bases de dados e a adoção de novas práticas de gestão orientadas por evidências. Nesse sentido, a criação de plataformas digitais integradas configura-se como inovação organizacional, ao redefinir a forma como as informações públicas são produzidas, estruturadas e disseminadas no âmbito da administração pública.

A agenda de governo digital no Brasil e nos estados federados reforça essa necessidade ao estabelecer diretrizes voltadas à ampliação da transparência ativa e ao fortalecimento da governança da informação. Entretanto, muitos entes subnacionais ainda enfrentam desafios relacionados à consolidação e organização de dados estratégicos do planejamento, o que limita

tanto a eficiência interna da gestão quanto o acesso qualificado da sociedade às informações públicas.

É nesse contexto que se justifica a implementação do Portal do Planejamento como instrumento estruturante de integração informacional e fortalecimento institucional. A plataforma foi concebida não apenas como um repositório digital, mas como mecanismo de centralização estratégica de instrumentos de planejamento, indicadores econômicos, dados territoriais e relatórios governamentais, reunidos em um ambiente único, acessível e sistematizado. Ao reduzir a fragmentação informacional, o portal contribui para racionalizar processos internos, facilitar o acesso a dados estratégicos e apoiar decisões administrativas baseadas em informações qualificadas.

Adicionalmente, a iniciativa fortalece os mecanismos de transparência pública e controle social ao disponibilizar informações estruturadas e de fácil acesso para cidadãos, pesquisadores e organizações da sociedade civil. Dessa forma, o Portal do Planejamento atua simultaneamente como instrumento de eficiência administrativa, inovação organizacional e ampliação da governança democrática.

Assim, este artigo justifica-se pela relevância de analisar a implementação do Portal do Planejamento como experiência concreta de transformação digital no âmbito da gestão pública estadual. Ao examinar essa iniciativa, busca-se compreender como a integração estratégica de dados pode contribuir para o fortalecimento das capacidades institucionais do Estado, para a melhoria da gestão da informação e para a consolidação de uma cultura administrativa orientada por evidências, transparência e geração de valor público.

3. OBJETIVOS

Objetivo Geral:

Analisar a implementação do Portal do Planejamento como uma iniciativa de inovação e transformação digital na gestão pública estadual, evidenciando suas contribuições para o fortalecimento da transparência, da governança da informação, da eficiência administrativa e da capacidade institucional de monitoramento das políticas públicas.

Objetivos Específicos

1. *Descrever o processo de concepção, desenvolvimento e implementação do Portal*

do Planejamento, destacando as etapas metodológicas adotadas e os desafios institucionais enfrentados.

2. *Examinar a estrutura e as funcionalidades da plataforma, identificando os instrumentos de planejamento e as bases de dados integradas ao portal.*
3. *Avaliar as contribuições do portal para a redução da fragmentação informacional, para o fortalecimento da transparência pública e para o aprimoramento da gestão baseada em evidências.*
4. *Analisar o potencial da iniciativa para o fortalecimento das capacidades institucionais e sua possível replicabilidade em outros entes federativos.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A base teórica deste artigo fundamenta-se na retomada do planejamento público como eixo central da agenda governamental e na necessidade de ampliação dos horizontes temporais para além dos ciclos de gestão, de modo a fortalecer as capacidades estatais e aprimorar os mecanismos de coordenação das políticas públicas. Nesse contexto, o conceito de capacidades estatais torna-se central para a compreensão do planejamento como instrumento de coordenação e implementação de políticas públicas. Conforme argumentam Gomide e Pires (2014), as capacidades estatais envolvem não apenas recursos administrativos e técnicos, mas também a habilidade institucional de formular, coordenar, monitorar e avaliar políticas públicas de forma consistente e integrada. No ambiente contemporâneo, marcado pela crescente complexidade informacional, o fortalecimento dessas capacidades depende da organização estratégica de dados e da consolidação de mecanismos de governança da informação, especialmente em contextos federativos. Esse movimento de fortalecimento das capacidades estatais é exemplificado pela Estratégia Brasil 2050 (BRASIL, 2020), que propõe a construção de uma visão de longo prazo para o desenvolvimento de diretrizes entre a União, os estados e os municípios. Tal iniciativa reforça a importância da institucionalização de instrumentos de planejamento capazes de orientar políticas públicas de forma estruturada, contínua e baseada em evidências,

contribuindo para maior estabilidade decisória e eficiência administrativa.

No âmbito estadual, o planejamento governamental apoia-se em um arcabouço normativo consolidado, estruturado pelo Decreto nº 25.035/2005, que instituiu o Sistema de Planejamento do Estado (SPAM), e pelo Decreto nº 32.876/2012, que criou o Sistema de Informação Governamental – e-SIGA, voltado ao suporte ao planejamento, monitoramento e execução das ações governamentais. Complementarmente, a Lei nº 6.837/2024 institui a Política de Governo Digital do Estado, com foco na modernização administrativa, integração de dados, segurança da informação e ampliação do acesso do cidadão aos serviços públicos. Essas normativas alinham-se às diretrizes do governo digital, ao promoverem inovação, transparência e o uso estratégico das tecnologias da informação no acompanhamento das políticas públicas.

Nesse contexto, o Portal do Planejamento insere-se como um instrumento de governança da informação e de transparência ativa, ao centralizar, organizar e disponibilizar dados estratégicos de forma acessível e integrada. A iniciativa contribui para a redução de assimetrias informacionais, fortalece a comunicação institucional e amplia as possibilidades de controle social, consolidando-se como uma vitrine digital dos principais produtos e indicadores relacionados ao planejamento governamental.

Ademais, a fundamentação conceitual deste estudo dialoga com as evidências e experiências disseminadas na Revista Planejamento e Futuro (CONSEPLAN, 2025), que atua como um repositório de boas práticas voltado ao aprendizado entre pares e ao aperfeiçoamento institucional. A integração de modelos de monitoramento e ferramentas de governo digital, conforme preconizado em suas publicações, é essencial para aprimorar a gestão pública, reduzir falhas de coordenação e fortalecer a tomada de decisão no ciclo planejamento-orçamento.

Para compreender a transformação administrativa associada à criação do Portal do Planejamento, utiliza-se o Manual de Oslo, elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que orienta a classificação dos tipos de inovação, com adaptações ao setor público. De acordo com esse manual, a inovação é definida como a implementação de um produto ou processo novo ou significativamente melhorado, incluindo mudanças em métodos, práticas

ou formas organizacionais (OCDE, 2018). A partir dessa abordagem, identificam-se quatro dimensões aplicáveis ao caso em análise:

5. **Inovação de Produto:** *refere-se à introdução de um bem ou serviço novo. Nesse sentido, o Portal do Planejamento configura-se como um produto digital inovador no âmbito da administração pública estadual, ao reunir e estruturar informações estratégicas em um único ambiente.*
6. **Inovação de Processo:** *envolve a implementação de novos métodos de produção ou distribuição. A substituição de modelos fragmentados e estáticos por uma plataforma digital integrada e interativa representa uma mudança significativa na forma de disseminação das informações provenientes do governo.*
7. **Inovação de Serviço:** *diz respeito à melhoria na prestação de serviços ao cidadão. O Portal inova ao oferecer acesso facilitado a dados relevantes para o desenvolvimento econômico e tecnológico do Estado, como o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Gestão (SPLAM), o Sistema de Informações Governamentais (e-SIGA), além de informações sobre o Plano Plurianual (PPA), PIB regional, balança comercial e ferramentas de geoprocessamento, entre outros, reunidos em um único ambiente digital.*
8. **Inovação de Gestão:** *relaciona-se à adoção de novos métodos organizacionais. A iniciativa contribui para a otimização da gestão da informação no âmbito institucional, permitindo que gestores e servidores públicos atuem com base em dados atualizados, promovendo maior eficiência, coordenação e qualidade na tomada de decisão.*

Além da perspectiva da inovação, o artigo ancora-se nos conceitos de governo digital e transformação digital no setor público, os quais enfatizam o uso estratégico das tecnologias da informação e comunicação, a integração de sistemas, a interoperabilidade de dados e a digitalização de processos como vetores fundamentais para o aprimoramento da gestão pública. Nesse sentido, o Portal do Planejamento representa um avanço na modernização administrativa, ao ampliar a transparência, qualificar as políticas públicas e fortalecer a capacidade estatal de planejamento

fundamentado em informações qualificadas e análises técnicas.

5. METODOLOGIA

O presente artigo caracteriza-se como uma pesquisa aplicada, de abordagem qualitativa, com objetivos descritivos e analíticos, desenvolvida por meio de estudo de caso único. A pesquisa aplicada tem como finalidade gerar conhecimentos voltados à solução de problemas específicos, envolvendo interesses locais ou institucionais (GIL, 2019). A abordagem qualitativa mostra-se adequada quando se busca compreender processos organizacionais, contextos institucionais e dinâmicas de implementação de políticas públicas (MINAYO, 2014). A escolha do estudo de caso justifica-se pela necessidade de examinar, de forma aprofundada e contextualizada, a implementação do Portal do Planejamento como iniciativa institucional de transformação digital no âmbito da administração pública estadual. Conforme Yin (2015), o estudo de caso é apropriado para investigar fenômenos contemporâneos inseridos em contextos reais, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

O estudo foi realizado no âmbito da Secretaria Executiva de Planejamento (SEPLAN), vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI), órgão responsável pela coordenação do sistema estadual de planejamento e pelo acompanhamento das políticas públicas estratégicas do Estado. A Secretaria desempenha papel central na organização das informações relacionadas ao planejamento e aos indicadores econômicos e territoriais, constituindo-se como núcleo institucional estratégico para a governança do planejamento estadual. Nesse contexto, o Portal do Planejamento foi concebido como instrumento de integração informacional voltado ao fortalecimento das capacidades institucionais da pasta.

A investigação concentrou-se na análise do processo de concepção, desenvolvimento e implementação do Portal do Planejamento, considerando seu contexto institucional, os instrumentos normativos que fundamentam a política de planejamento estadual e os desafios relacionados à integração de dados governamentais. Foram examinados documentos institucionais, normativos e técnicos, bem

como registros internos relacionados às etapas de desenvolvimento da plataforma.

O desenvolvimento e lançamento do Portal do Planejamento seguiu o modelo Waterfall (modelo em cascata), estruturado em fases sequenciais e bem definidas, compreendendo: levantamento de requisitos, planejamento do projeto, desenvolvimento, testes e implantação. O modelo Waterfall amplamente reconhecido na literatura de engenharia de software como um modelo clássico de desenvolvimento de sistemas, nas quais cada fase deve ser concluída antes do início da etapa seguinte (ROYCE, 1970). A escolha desse protótipo mostrou-se adequada ao contexto institucional do projeto, uma vez que a estrutura administrativa do setor público exige elevado grau de planejamento prévio, controle de processos e definição clara de responsabilidades ao longo do desenvolvimento de soluções tecnológicas.

Nesse sentido, a operacionalização da metodologia foi organizada de forma sequencial e sistemática, contemplando cinco etapas principais, apresentadas a seguir:

9. **Levantamento de requisitos:** *A primeira etapa consistiu no levantamento de requisitos, momento em que foram identificadas as necessidades informacionais tanto dos gestores públicos quanto da sociedade. Nessa fase, foram mapeados os principais dados e instrumentos de planejamento considerados estratégicos para o acompanhamento das políticas públicas, destacando-se indicadores como o Produto Interno Bruto (PIB) regional, o Plano Plurianual (PPA) e dados relacionados à balança comercial do estado, etc.*
10. **Planejamento:** *A segunda etapa correspondeu ao projeto e design da plataforma, envolvendo a definição da arquitetura da informação, da estrutura de navegação e da organização dos conteúdos disponibilizados no portal. O objetivo dessa fase foi garantir que o ambiente digital apresentasse características de usabilidade, acessibilidade e interatividade, facilitando a consulta às informações por diferentes perfis de usuários, incluindo gestores públicos, pesquisadores e cidadãos.*
11. **Desenvolvimento:** *No terceiro momento ocorreu a implementação técnica do portal, com o desenvolvimento das funcionalidades da*

plataforma e a integração de diferentes bases de produtos institucionais. Nesse processo, foram incorporados recursos provenientes de sistemas já existentes, como o SPLAM (sistema de planejamento), e-SIGA (sistema de informações governamentais) e notícias com informações destinadas ao planejamento, permitindo a centralização de informações relevantes em um único ambiente digital.

12. **Testes:** Na quarta etapa compreendeu a fase de verificação e testes, na qual foram realizadas atividades de validação dos dados estatísticos apresentados na plataforma, bem como testes de funcionalidade e usabilidade do portal. Essa etapa teve como objetivo assegurar a consistência das informações disponibilizadas e garantir que a interface do sistema atendesse aos padrões adequados de navegação e acesso às informações.
13. **Implantação:** Por fim, a quinta etapa correspondeu à fase de implantação e manutenção do Portal do Planejamento, culminando com sua disponibilização oficial ao público em setembro de 2024. Após o lançamento, a plataforma foi incorporada aos fluxos institucionais da Secretaria, passando a integrar as rotinas administrativas e os processos de atualização das informações estratégicas. Desde então, o portal vem sendo monitorado continuamente pela equipe técnica responsável, com atualizações periódicas de indicadores e dados estatísticos, garantindo a qualidade das informações disponibilizadas e a sustentabilidade do projeto ao longo do tempo.

A adoção do Modelo em Cascata como referência metodológica mostrou-se apropriada à complexidade institucional do projeto, pois possibilitou um controle rigoroso das etapas de desenvolvimento, a organização sistemática da força de trabalho envolvida e a garantia de que o produto fosse entregue de forma estruturada e funcional, atendendo aos objetivos de modernização administrativa e fortalecimento da transparência pública.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 Processo de concepção e implementação do Portal

Para responder ao objetivo de descrever o processo de concepção, desenvolvimento e implementação do Portal do Planejamento, destacando as etapas metodológicas adotadas e os desafios institucionais enfrentados, iniciou-se o projeto a partir da identificação da necessidade institucional de centralizar e organizar as informações estratégicas relacionadas aos instrumentos de planejamento estadual. Observou-se que dados referentes ao Plano Plurianual, aos indicadores econômicos e às informações territoriais encontravam-se dispersos em diferentes ambientes digitais e documentos técnicos, o que dificultava sua integração, atualização e consulta sistematizada.

Diante desse diagnóstico, foi estruturado um processo de concepção e desenvolvimento da plataforma com o objetivo de consolidar essas informações em ambiente digital único, acessível e padronizado. A implementação seguiu o modelo Waterfall (ROYCE, 1970), estruturado em fases sequenciais de levantamento de requisitos, planejamento, desenvolvimento, testes e implantação. Essa organização metodológica permitiu maior controle das etapas, alinhamento entre as demandas institucionais e as soluções técnicas adotadas, bem como maior previsibilidade na execução do projeto.

A fase inicial concentrou-se na identificação das necessidades da Secretaria e na definição dos conteúdos prioritários a serem integrados. Em seguida, foram estabelecidos os critérios de organização da arquitetura da informação e da navegação do portal, buscando garantir clareza, padronização e acessibilidade. O desenvolvimento técnico envolveu a consolidação das bases de dados e a implementação das funcionalidades previstas, culminando com a fase de testes e, posteriormente, com a disponibilização oficial da plataforma ao público em setembro de 2024.

Esse processo evidenciou não apenas a criação de um novo ambiente digital, mas também a reorganização de fluxos informacionais internos, exigindo articulação institucional e redefinição de rotinas administrativas, elementos que caracterizam a implementação como experiência de inovação organizacional no âmbito da gestão pública estadual.

Destaca-se, ainda, como ganho institucional relevante, a incorporação de servidores com qualificação em análise e desenvolvimento web à equipe responsável pelo projeto, competência que anteriormente não integrava o escopo técnico da Secretaria Executiva de Planejamento (SEPLAN). A inserção desse perfil profissional possibilitou o redesenho dos fluxos de trabalho relacionados às demandas digitais, conferindo maior autonomia técnica à equipe e reduzindo significativamente o tempo de resposta às solicitações internas. Esse fortalecimento da capacidade técnica interna não apenas viabilizou a implementação do Portal, mas também contribuiu para ampliar as capacidades institucionais da Secretaria, especialmente no que se refere à gestão estratégica da informação e à condução de iniciativas de transformação digital.

A implementação do Portal representou, portanto, um avanço na modernização da gestão da informação pública, ao institucionalizar a integração sistemática de instrumentos estratégicos de planejamento em ambiente digital único. Mais do que a simples centralização de conteúdos, a iniciativa estruturou novas práticas de organização e atualização de dados, contribuindo para qualificar os processos internos de gestão, ampliar a eficiência administrativa e fortalecer a base informacional necessária à tomada de decisão.

6.2 Estrutura, funcionalidades e integração informacional

O segundo objetivo consistiu em examinar a estrutura e as funcionalidades da plataforma, identificando os instrumentos de planejamento e as bases de dados integradas ao portal.

O Portal do Planejamento foi estruturado a partir de uma arquitetura de informação organizada em seções de navegação que orientam o acesso aos conteúdos estratégicos. Entre essas seções destacam-se: **Início, Sobre, Produtos, Sistemas, Notícias, Contato e ProgrIDA**, cada uma desempenhando função específica na organização e disponibilização das informações institucionais.

A seção “*Início*” concentra a visão geral da plataforma e seus principais destaques. A aba “*Sobre*” apresenta informações institucionais relacionadas à Secretaria Executiva de Planejamento e ao escopo do planejamento estadual. Em “*Produtos*”, são disponibilizados os instrumentos de planejamento e documentos estratégicos. A seção “*Sistemas*” reúne

os ambientes digitais vinculados ao Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado do Amazonas (SPLAM) e ao Sistema de Informações Governamentais do Amazonas (e-SIGA). A aba “*Notícias*” divulga atualizações institucionais e informações relevantes ao público. A seção “*Contato*” possibilita a comunicação com a equipe responsável, enquanto o espaço “*ProgrIDA*”, integra conteúdos e ferramentas associadas ao Programa de Institucionalização de Dados Abertos como iniciativa estratégica.

Essa organização estrutural contribui para facilitar a navegação e a compreensão dos conteúdos, promovendo maior acessibilidade e usabilidade da informação pública. Além da disposição em seções funcionais, o portal integra bases de dados relacionadas ao Plano Plurianual (PPA), a indicadores econômicos e a informações territoriais, permitindo maior interoperabilidade entre instrumentos de planejamento.

A disponibilização digital do PPA também contribui para ampliar a transparência do planejamento governamental, uma vez que permite que cidadãos tenham acesso a informações detalhadas sobre programas, projetos e metas da administração pública. Essa abertura informacional fortalece os mecanismos de controle social e possibilita que a sociedade acompanhe de maneira mais direta a execução das políticas públicas. Além disso, a integração do PPA ao portal facilita a consulta por parte de gestores e técnicos da administração pública, contribuindo para uma utilização mais eficiente desse instrumento no processo de tomada de decisão.

A plataforma também reúne informações sobre o Relatório de Ação Governamental, documento que apresenta uma síntese das principais ações realizadas pela administração pública e demonstra como os recursos arrecadados pelo Estado são aplicados em políticas, programas e serviços destinados à população. A disponibilização desse relatório no portal contribui para ampliar a transparência da gestão pública, permitindo que a sociedade tenha acesso a informações sobre os resultados alcançados pelas políticas governamentais.

Outro componente relevante disponibilizado pelo portal é o conjunto de indicadores relacionados ao Produto Interno Bruto (PIB) regional e trimestral do estado. A disponibilização desses dados permite acompanhar o desempenho econômico do Amazonas a

partir da análise da produção nos diferentes setores da economia, como agropecuária, indústria e serviços. Essa informação é particularmente importante para o planejamento governamental, uma vez que indicadores econômicos desempenham papel fundamental na formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e regional.

Outro recurso relevante disponibilizado pelo portal refere-se às informações de geoprocessamento e análise territorial, como o módulo denominado “Amazonas em Mapas”. Essas ferramentas oferecem acesso a informações geoespaciais relacionadas ao território estadual, permitindo visualizar dados sobre municípios, infraestrutura, recursos naturais e indicadores socioeconômicos de forma cartográfica. O uso de dados georreferenciados é particularmente relevante em um estado com as características territoriais do Amazonas, cuja extensa dimensão geográfica e diversidade regional exigem instrumentos analíticos capazes de captar as especificidades territoriais. A utilização de informação geográfica representa um importante avanço na gestão pública, uma vez que permite integrar dados territoriais ao processo de planejamento e tomada de decisão.

Do ponto de vista analítico, essa estrutura favorece a redução da fragmentação informacional anteriormente existente, ao consolidar conteúdos dispersos em ambiente digital único e sistematizado. A padronização da arquitetura da informação fortalece a governança da informação no âmbito institucional, ao organizar de forma coerente os fluxos de dados e facilitar tanto o uso interno quanto o acesso externo às informações estratégicas.

6.3 Contribuições para transparência e gestão baseada em evidências

O terceiro objetivo buscou avaliar as contribuições do Portal para a redução da fragmentação informacional, para o fortalecimento da transparência pública e para a gestão orientada por evidências.

A centralização das informações ampliou a transparência ativa, ao disponibilizar instrumentos de planejamento e indicadores estratégicos de forma estruturada e acessível. Além de facilitar o acesso externo, a plataforma qualificou o uso interno das informações, permitindo que dados consolidados subsidiassem análises técnicas e decisões administrativas.

Essa reorganização informacional contribui para a consolidação de práticas de gestão baseada em evidências, ao estruturar dados de forma integrada e inteligível, reduzindo redundâncias e melhorando a qualidade do acompanhamento das políticas públicas.

Adicionalmente, a disseminação estruturada e interativa dos dados fortalece os mecanismos de participação social e controle democrático das políticas públicas. Ao tornar informações governamentais mais acessíveis, o portal possibilita que cidadãos acompanhem com maior clareza a execução das ações do Estado e compreendam os resultados das políticas implementadas.

Dessa forma, os resultados indicam que a implementação do Portal do Planejamento representa uma experiência relevante de modernização administrativa e inovação na gestão pública, contribuindo para fortalecer a gestão da informação, aprimorar os processos decisórios e ampliar a transparência das ações governamentais.

6.4 Fortalecimento das capacidades institucionais e inovação organizacional

O quarto objetivo propôs analisar o potencial da iniciativa para o fortalecimento das capacidades institucionais e sua replicabilidade.

A implementação do Portal redefiniu a forma como as informações são organizadas e utilizadas no âmbito da Secretaria Executiva de Planejamento (SEPLAN), configurando-se como inovação organizacional e de processo, conforme a tipologia do Manual de Oslo (OCDE, 2018). A institucionalização de rotinas de atualização e monitoramento reforçou a utilização da informação como ativo estratégico.

Sob a perspectiva das capacidades estatais, a integração sistematizada de dados amplia a habilidade institucional de coordenar, monitorar e avaliar políticas públicas, fortalecendo a capacidade administrativa e a eficiência decisória. A experiência demonstra potencial de replicabilidade em outros entes federativos que enfrentam desafios semelhantes de fragmentação informacional e necessidade de modernização do planejamento público.

Nesse sentido, a experiência do Portal do Planejamento converge com as discussões contemporâneas sobre governo digital e inovação no setor público. A utilização de plataformas digitais para organizar e disseminar informações de interesse público representa

uma estratégia relevante para aprimorar a gestão pública e fortalecer a transparência institucional. Além disso, ao promover a integração de dados e facilitar o acesso às informações, essas iniciativas contribuem para desenvolver uma cultura administrativa baseada na utilização estratégica da informação.

Dessa forma, os resultados da implementação do Portal do Planejamento indicam que a iniciativa representa uma experiência relevante de modernização administrativa e inovação na gestão pública. A centralização de instrumentos de planejamento e bases de dados em um ambiente digital integrado contribui para fortalecer a gestão da informação, aprimorar os processos de tomada de decisão e ampliar a transparência das ações governamentais. Esses avanços reforçam a importância de iniciativas voltadas à transformação digital no setor público e evidenciam o potencial das tecnologias da informação para apoiar o desenvolvimento de políticas públicas mais eficientes e orientadas por resultados.

Finalmente, a experiência analisada também dialoga diretamente com os objetivos do Congresso CONSEPLAN, que busca promover o compartilhamento de boas práticas e o fortalecimento das capacidades institucionais no campo do planejamento e orçamento público.

Ao apresentar os resultados da implementação do Portal do Planejamento, este artigo contribui para evidenciar como iniciativas de governo digital podem apoiar a construção de uma administração pública mais transparente, eficiente e orientada à geração de valor público para a sociedade.

7. CONCLUSÃO

O presente artigo teve como objetivo analisar a implementação do Portal do Planejamento como uma iniciativa de inovação e transformação digital no âmbito da gestão pública estadual. A análise evidenciou que a criação da plataforma representou um avanço relevante na organização, integração e disseminação de informações estratégicas relacionadas ao planejamento governamental, contribuindo para o fortalecimento da gestão da informação e para a ampliação da transparência pública.

A partir da análise do processo de concepção, desenvolvimento e implementação do portal, observou-se que a adoção de uma abordagem estruturada de desenvolvimento, baseada no modelo

Waterfall, permitiu à equipe técnica responsável conduzir de forma sistemática as diferentes etapas do projeto, desde o levantamento de requisitos até a implementação e disponibilização da plataforma. Esse processo evidenciou a importância do planejamento metodológico na construção de soluções tecnológicas no setor público, especialmente em contextos institucionais que demandam elevado nível de organização, controle e validação das informações.

Os resultados apresentados demonstram que o Portal do Planejamento, disponibilizado em ambiente digital próprio, contribuiu para centralizar instrumentos fundamentais da gestão pública, reunindo em um único ambiente digital, informações relacionadas ao Plano Plurianual, indicadores econômicos, dados da balança comercial e ferramentas de geoprocessamento territorial. A integração dessas informações permitiu reduzir a fragmentação informacional existente entre diferentes sistemas e bases de dados governamentais, facilitando o acesso a dados estratégicos tanto por gestores públicos quanto pela sociedade.

Além de aprimorar os processos internos de gestão da informação, a plataforma também fortaleceu os mecanismos de transparência pública e de comunicação institucional. Ao disponibilizar dados estruturados sobre o planejamento governamental, indicadores econômicos e ações do Estado, o portal contribui para ampliar o acesso da sociedade às informações públicas e para estimular o acompanhamento das políticas governamentais. Essa abertura informacional representa um elemento fundamental para o fortalecimento do controle social e para a promoção de uma gestão pública mais transparente e orientada à geração de valor público.

Sob a perspectiva analítica adotada neste estudo, baseada nas categorias de inovação propostas pelo Manual de Oslo, foi possível identificar que a iniciativa apresenta características de inovação em múltiplas dimensões. Em primeiro lugar, observa-se uma inovação de produto, representada pela criação de um novo ambiente digital voltado à centralização de dados e instrumentos de planejamento governamental. Em segundo lugar, identifica-se uma inovação de processo, uma vez que a organização e disseminação das informações públicas passam a ocorrer por meio de uma plataforma digital integrada, substituindo modelos fragmentados de divulgação de dados.

Adicionalmente, a iniciativa também pode ser compreendida como uma inovação de serviço, na medida em que amplia o acesso da sociedade a informações relevantes sobre o planejamento e o desenvolvimento do estado, melhorando a qualidade da comunicação pública e fortalecendo a transparência institucional. Por fim, observa-se uma inovação de gestão, relacionada à melhoria dos processos internos de organização, análise e utilização de dados estratégicos para a formulação e monitoramento das políticas públicas.

Outro aspecto relevante identificado ao longo da análise refere-se ao potencial do portal para apoiar a tomada de decisão fundamentada em informações qualificadas e análises técnicas no âmbito da administração pública. A disponibilização estruturada de indicadores econômicos, dados territoriais e informações sobre programas governamentais contribui para fortalecer a capacidade analítica das instituições responsáveis pelo planejamento e pela gestão de políticas públicas. Dessa forma, o portal não apenas amplia a transparência das ações governamentais, mas também atua como um instrumento de apoio à gestão estratégica do Estado.

A iniciativa também se alinha às diretrizes contemporâneas de governo digital, que enfatizam a utilização de tecnologias da informação e comunicação para modernizar os processos administrativos, integrar sistemas de gestão e ampliar o acesso da sociedade às informações públicas. Ao organizar e disponibilizar informações governamentais em um ambiente digital acessível e interativo, o Portal do Planejamento contribui para fortalecer a cultura de gestão fundamentada em análises técnicas e critérios consistentes e para ampliar os mecanismos de transparência ativa na administração pública.

Nesse sentido, a experiência analisada converge diretamente com os objetivos discutidos no âmbito do Eixo III – Estrutura Organizacional, Transformação Administrativa e Carreiras no Planejamento e Orçamento, especialmente na área de Monitoramento, Transparência e Participação, do Congresso CONSEPLAN. A criação de plataformas digitais voltadas à gestão da informação e ao acompanhamento

das políticas públicas representa um importante instrumento para aprimorar os processos de monitoramento governamental e fortalecer a relação entre Estado e sociedade.

Além dos avanços observados no contexto institucional analisado, a experiência do Portal do Planejamento também apresenta potencial de replicabilidade em outros entes federativos. A centralização de instrumentos de planejamento e bases de dados em plataformas digitais integradas pode contribuir para reduzir assimetrias informacionais, melhorar a gestão pública e ampliar a transparência das ações governamentais em diferentes níveis da administração pública. Dessa forma, iniciativas semelhantes podem servir como referência para outras instituições interessadas em desenvolver soluções voltadas à organização e disseminação de dados estratégicos.

Por fim, destaca-se que a experiência analisada evidencia o papel estratégico da gestão da informação no fortalecimento das capacidades institucionais do Estado. Em um contexto marcado pela crescente complexidade das políticas públicas e pela necessidade de decisões cada vez mais fundamentadas em evidências, a organização e disponibilização de dados governamentais tornam-se elementos essenciais para o aprimoramento da administração pública.

Assim, conclui-se que a implementação do Portal do Planejamento configura-se como uma experiência relevante de inovação e transformação digital na gestão pública estadual, ao integrar instrumentos estratégicos de planejamento, reduzir a fragmentação informacional e institucionalizar práticas orientadas por dados. A iniciativa fortalece a governança da informação, amplia a transparência ativa, eleva a eficiência administrativa e potencializa a capacidade institucional de monitoramento das políticas públicas. Ao demonstrar que o uso estruturado de tecnologias digitais pode qualificar processos decisórios e aprimorar a coordenação governamental, a experiência analisada reafirma o papel estratégico da transformação digital na construção de uma administração pública mais eficiente, integrada e orientada à geração de valor público.

8. Referências

1. AMAZONAS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação. Portal do Planejamento. Disponível em: <https://portaldoplanejamento.am.gov.br/>. Acesso em: 02 abr. 2026.
2. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 mar. 2026.
3. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Estratégia Brasil 2050. Brasília: MPO, 2020.
4. CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DO PLANEJAMENTO (CONSEPLAN). Revista Planejamento e Futuro: Edição Especial 1º Congresso. Brasília: CONSEPLAN, 2025.
5. ESTADO DO AMAZONAS. Lei nº 6.837, de 16 de abril de 2024. Institui a Política de Governo Digital no âmbito do Estado do Amazonas e cria o Comitê de Governança e Transformação Digital. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Manaus, 16 abr. 2024.
6. ESTADO DO AMAZONAS. Decreto nº 25.035, de 31 de maio de 2005. Institui o Sistema de Planejamento do Estado – SPAM, 2005, Manaus, 31 mai. 2005.
7. GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
8. GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.
9. MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.
10. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Manual de Oslo: diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre inovação. 4. ed. Paris: OCDE Publishing, 2018.
11. ROYCE, Winston W. Managing the development of large software systems. In: IEEE WESCON. Proceedings... Los Angeles: IEEE, 1970.
12. YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Inovação institucional na execução do planejamento estratégico: governança, priorização e monitoramento automatizado em uma autarquia pública

- **Gabriela Borba Flores**
IPE SAÚDE, Brasil
gabriela-flores@ipesaude.rs.gov.br
- **Silvana Renata Oliveira Petry**
IPE SAÚDE, Brasil
silvana-petry@ipesaude.rs.gov.br
- **André Bencke**
IPE SAÚDE, Brasil
andre-bencke@ipesaude.rs.gov.br
- **Giana Slongo**
IPE SAÚDE, Brasil
giana-slongo@ipesaude.rs.gov.br

Resumo

No setor público, a distância entre o planejamento estratégico e sua efetiva execução raramente está associada à falta de diagnósticos consistentes. Esse descompasso costuma decorrer da fragilidade dos mecanismos que articulam estratégia, tomada de decisão e rotina administrativa. Este artigo analisa o modelo de governança da execução instituído no âmbito da Autarquia, formalizado pela Instrução Normativa nº 25, de dezembro de 2025, que institui o Planejamento Estratégico 2025-2030 e estabelece diretrizes para execução, monitoramento e governança. A investigação adota abordagem qualitativa, com caráter descritivo-analítico, estruturada como estudo de caso único e análise documental. Busca-se compreender como o modelo organiza a transformação de diretrizes estratégicas em processos efetivos de execução, considerando quatro dimensões analíticas: a classificação das ações estratégicas, a definição de papéis institucionais, os mecanismos de priorização contínua e a integração do monitoramento ao ciclo decisório. Os resultados mostram que a tipologia adotada — que distingue ações transversais, setoriais e de apoio estratégico conforme impacto e coordenação — estrutura a governança ao adequar a coordenação à natureza das ações. A definição de papéis institucionais reduz ambiguidades e sobreposições. Destaca-se também a incorporação de apontamentos de órgãos de controle às Reuniões de Gestão Estratégica, conferindo-lhes papel ativo no planejamento. Por fim, o monitoramento automatizado, apoiado em painel estruturado, integra acompanhamento e decisão em um único fluxo de gestão. Conclui-se que o modelo analisado apresenta elementos que podem ser adaptados por organizações públicas que enfrentam dificuldades em converter planejamento em execução efetiva, contribuindo para a construção de ciclos estratégicos mais estruturados e governados.

Palavras-chave: Governança Pública; Planejamento Estratégico; Monitoramento; Inovação Institucional; Autarquia.

1. INTRODUÇÃO

Na administração pública, poucas questões são tão recorrentes quanto o descompasso entre aquilo que é planejado e aquilo que, de fato, se concretiza. Em regra, esse problema não está relacionado à ausência de bons diagnósticos ou à fragilidade na formulação das diretrizes estratégicas, dimensões que, ao longo do tempo, vêm sendo progressivamente aprimoradas. O que se observa, com maior frequência, é a insuficiência dos mecanismos que fazem a ponte entre planejamento e execução: estruturas de coordenação pouco consolidadas, papéis institucionais pouco claros, dificuldades em estabelecer prioridades diante de limitações operacionais e sistemas de monitoramento que não dialogam com o processo decisório. Nesse contexto, planejar adequadamente é condição necessária, mas está longe de ser suficiente.

Essa dificuldade não é nova. Já nos estudos clássicos de Pressman e Wildavsky (1984), a implementação aparece como um processo permeado por múltiplos pontos de decisão, nos quais pequenas probabilidades de falha, quando acumuladas, reduzem significativamente a chance de sucesso global. Em organizações públicas que lidam com múltiplas ações, diferentes áreas envolvidas e horizontes de médio e longo prazo, essa complexidade tende a se intensificar. No Brasil, análises mais recentes, como a de Toni (2021), reforçam esse diagnóstico ao apontar que o principal entrave do planejamento estratégico não está na sua concepção, mas na ausência de instrumentos e práticas que sustentem sua execução ao longo do tempo. O resultado é a recorrente desconexão entre planos formalmente robustos e a dinâmica concreta da gestão.

Diante disso, o debate desloca-se: mais do que discutir como aperfeiçoar a formulação estratégica, torna-se essencial compreender como estruturar a execução. Cavalcante e Pires (2017) trazem estudos sobre governança e capacidades estatais indicam que a forma como responsabilidades são distribuídas, decisões são organizadas e informações circulam influencia diretamente a capacidade de entrega das organizações públicas. Arranjos institucionais que combinam direcionamento central com flexibilidade operacional, aliados a mecanismos de monitoramento consistentes, tendem a produzir resultados mais efetivos.

É nesse cenário que a Instrução Normativa nº 25/2025 do IPE Saúde se apresenta como objeto de análise. Publicada no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul em dezembro de 2025, a norma não apenas institui o Planejamento Estratégico 2025-2030, como também define, de forma integrada, o modelo de execução, monitoramento e governança associado. Ao reunir, em um único instrumento, tanto a formulação quanto os mecanismos de operacionalização, a normativa sinaliza uma opção institucional que vai além da elaboração de um plano: trata-se de estruturar um sistema capaz de sustentar sua execução.

O IPE Saúde, autarquia estadual responsável pela assistência à saúde dos servidores públicos do Rio Grande do Sul e seus dependentes, opera em um contexto de elevada complexidade organizacional e ampla abrangência territorial. Nesse ambiente, a execução coordenada de estratégias não é apenas desejável, mas essencial. A construção de um modelo de governança da execução surge, assim, como resposta institucional às limitações que historicamente afetam organizações públicas com características semelhantes.

Sendo assim, este artigo tem como objetivo analisar de que forma o modelo instituído pela Instrução Normativa nº 25/2025 organiza a execução estratégica e quais efeitos organizacionais podem ser inferidos a partir de sua estrutura. Para tanto, a análise se desenvolve a partir de quatro eixos: a classificação das ações estratégicas, a definição de papéis institucionais, os mecanismos de priorização contínua e a integração entre monitoramento e decisão. Cada um desses aspectos é examinado à luz da literatura sobre implementação, governança e execução estratégica no setor público.

A contribuição do estudo se desdobra em duas dimensões. Do ponto de vista analítico, busca-se compreender como a formalização da governança da execução pode reduzir ambiguidades e fortalecer a capacidade institucional de sustentar ciclos estratégicos de médio prazo. Sob a perspectiva prática, o modelo analisado oferece elementos que podem ser adaptados por outras organizações públicas que enfrentam desafios semelhantes na transição entre planejamento e execução.

Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa, com caráter descritivo-analítico, estruturada como estudo de caso único, baseada em análise documental. O foco recai sobre o texto da Instrução

Normativa nº 25/2025, interpretado a partir de categorias derivadas do referencial teórico. Trata-se, portanto, da análise de um arranjo normativo recente, cujos efeitos são examinados a partir de sua lógica interna, sem depender, neste momento, de evidências empíricas consolidadas.

Por fim, o artigo organiza-se da seguinte forma: após esta introdução, apresenta-se o referencial teórico-conceitual, seguido da metodologia adotada. Na sequência, são discutidos os resultados da análise, estruturados nas quatro dimensões propostas. A conclusão sintetiza os principais achados, aponta possibilidades de replicação e explicita os limites do estudo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 O problema da implementação e o déficit de execução

Os estudos sobre implementação de políticas públicas vêm, há décadas, apontando um padrão recorrente: as dificuldades na ação governamental raramente decorrem da falta de intenção dos formuladores ou da fragilidade dos diagnósticos. Com maior frequência, os entraves surgem ao longo do caminho que conecta as decisões iniciais aos resultados esperados. É nesse percurso que a estratégia precisa, de fato, se materializar, e onde, muitas vezes, ela se perde.

Pressman e Wildavsky (1984) já haviam chamado atenção para esse fenômeno ao descrever a implementação como um processo composto por múltiplas decisões intermediárias. Cada uma dessas decisões pode, isoladamente, apresentar alta probabilidade de sucesso. No entanto, quando encadeadas, essas probabilidades se multiplicam de forma desfavorável, reduzindo significativamente a chance de êxito do conjunto. Mais do que uma questão estatística, trata-se de um problema de organização: processos fragmentados ampliam a dependência de coordenação e aumentam os riscos de bloqueio ao longo da execução.

Outras contribuições também reforçam essa leitura ao deslocar a análise da implementação para o campo da governança. Nessa perspectiva, a execução deixa de ser vista como uma etapa final e passa a ser compreendida como um processo estruturado por regras, papéis e rotinas que orientam a transformação de decisões políticas em ações concretas. Isso implica reconhecer que não há implementação efetiva sem

um arranjo institucional capaz de distribuir responsabilidades, organizar fluxos de informação e conectar, de forma contínua, deliberação e ação. A separação tradicional entre formulação e implementação, nesse contexto, torna-se cada vez menos útil.

No cenário brasileiro, Lotta (2019) contribui ao destacar que a execução depende de um conjunto mais amplo de fatores, que envolve não apenas estruturas formais, mas também comportamentos dos agentes públicos e valores institucionais que orientam suas decisões. Normas, por si só, não garantem resultados: é necessário que sejam incorporadas à dinâmica organizacional e convertidas em práticas estáveis. Quando isso não ocorre, o planejamento estratégico tende a permanecer no plano formal, sem aderência aos processos reais de gestão.

Esse descompasso é sintetizado por Toni (2021) ao apontar que o planejamento governamental no Brasil, embora avance na produção de diagnósticos e diretrizes, enfrenta dificuldades recorrentes na etapa de execução. O problema, portanto, não está na ausência de planejamento, mas na incapacidade de transformá-lo em ação, fenômeno que o autor caracteriza como déficit de implementação.

2.2 Governança da execução: além do desenho hierárquico

A noção de governança, no campo da administração pública, passou por uma transformação relevante ao longo do tempo. De uma perspectiva inicialmente associada a estruturas hierárquicas e formais de comando e controle, o conceito passou a abranger um conjunto mais amplo de arranjos institucionais que organizam a capacidade coletiva de decidir e agir. Nesse sentido, governança deixa de ser entendida apenas como estrutura e passa a ser compreendida como prática.

Cavalcante e Pires (2018) identificam duas formas principais de abordar esse conceito. A primeira, de caráter prescritivo, orienta a construção de sistemas de gestão baseados em princípios como transparência, integridade e prestação de contas. A segunda, de natureza analítica, volta-se à compreensão de como diferentes configurações institucionais influenciam, na prática, a capacidade do Estado de implementar políticas e produzir resultados. O ponto central dessa distinção está em evidenciar que governança não se esgota em diretrizes normativas: ela se concretiza nos

mecanismos efetivos que organizam decisões, alocação de recursos e acompanhamento de resultados.

O Decreto nº 9.203/2017 expressa de forma clara essa dimensão normativa ao definir a governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle voltados a direcionar, avaliar e monitorar a gestão, com vistas à melhoria do desempenho institucional (BRASIL, 2017). Os princípios ali estabelecidos, como integridade, transparência, capacidade de resposta e prestação de contas, constituem referência importante. No entanto, sua efetividade depende da forma como são incorporados às rotinas organizacionais, o que exige arranjos que ultrapassem a mera formalização desses princípios.

É justamente nesse ponto que o conceito de governança da execução ganha relevância analítica. Trata-se de um conjunto estruturado de regras, papéis e rotinas que viabiliza a transformação de diretrizes estratégicas em ações concretas, organizando fluxos de decisão, registro e acompanhamento. Mais do que estabelecer diretrizes gerais, esse tipo de arranjo cria condições para que a execução ocorra de forma coordenada, com previsibilidade e capacidade de adaptação.

Estudos sobre experiências institucionais no Brasil reforçam essa compreensão. Ao analisar a implementação de políticas federais, Cavalcante e Pires (2018) observam que arranjos que combinam distribuição clara de responsabilidades com mecanismos de coordenação tendem a apresentar maior capacidade de entrega. Nessas configurações, o direcionamento estratégico não elimina a flexibilidade operacional, mas a orienta, permitindo ajustes ao longo da execução. O deslocamento é relevante: a governança deixa de ser vista apenas como instrumento de controle e passa a ser entendida como elemento que sustenta a capacidade de ação do Estado.

2.3 Execução estratégica: priorização, coordenação e monitoramento como funções institucionais

A literatura sobre execução estratégica no setor público tem apontado, de forma relativamente convergente, que as dificuldades não decorrem, em geral, da fragilidade dos planos, mas da ausência de mecanismos que sustentem sua operacionalização ao longo do tempo. Como destaca Toni (2021), o problema central não está na formulação das estratégias, mas na incapacidade de convertê-las em fluxos organizados de decisão,

coordenação e ajuste. Nesse contexto, três funções assumem papel decisivo para a efetividade da execução.

A primeira diz respeito à priorização em cenários de restrição de capacidade. Quando tratada apenas como etapa inicial do planejamento, a definição de prioridades tende a perder relevância ao longo da execução. No entanto, em organizações públicas, marcadas por limitações de pessoal e orçamento, decidir o que avançar, em que ritmo e em qual sequência é uma atividade contínua. Isso exige não apenas critérios claros, mas também instâncias decisórias capazes de revisar e reordenar prioridades à medida que o contexto se altera. A literatura sobre gestão de portfólio no setor público reforça essa necessidade ao indicar que a alocação eficiente de recursos depende de processos estruturados de priorização, apoiados em informação qualificada e reconhecidos institucionalmente.

A segunda função central é a coordenação entre áreas. A execução de ações estratégicas, sobretudo aquelas de maior complexidade, raramente se restringe a uma única unidade organizacional. Ao contrário, exige articulação entre áreas com competências, rotinas e interesses distintos. Nesse cenário, a ausência de mecanismos claros de coordenação pode levar tanto à duplicidade de esforços quanto à existência de lacunas, nas quais nenhuma área assume plenamente a responsabilidade pela entrega. A formalização de papéis voltados à articulação, diferenciados daqueles responsáveis pela execução técnica, tem sido apontada como elemento-chave para lidar com esse tipo de desafio, especialmente em iniciativas de natureza transversal.

A terceira função refere-se ao monitoramento orientado à tomada de decisão. Sistemas que se limitam a registrar informações, sem conexão com instâncias deliberativas, tendem a produzir relatórios com baixo impacto prático. O desafio está em transformar o monitoramento em instrumento ativo de gestão. Isso implica construir ciclos nos quais os dados de acompanhamento alimentem reuniões de gestão, subsidiem a identificação de entraves e orientem ajustes no curso das ações. Essa integração entre informação e decisão representa uma mudança qualitativa na forma de conduzir a execução estratégica.

A articulação dessas três dimensões, priorização contínua, coordenação entre áreas e monitoramento integrado à decisão, constitui o núcleo conceitual que orienta a análise do modelo instituído pela Instrução Normativa nº 25/2025, permitindo examinar em que

medida a governança da execução pode contribuir para reduzir a distância entre planejamento e resultados.

3. METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, com caráter descritivo-analítico, estruturada como estudo de caso institucional único, fundamentado em análise documental. Essa escolha metodológica está diretamente relacionada ao objeto investigado: trata-se da análise de um modelo de governança da execução formalizado por meio de instrumento normativo, cuja compreensão exige examinar dispositivos, responsabilidades e procedimentos que organizam o ciclo de execução estratégica. Diante disso, estratégias baseadas em análise documental mostram-se adequadas, na medida em que permitem reconstruir a lógica normativa e inferir seus efeitos institucionais.

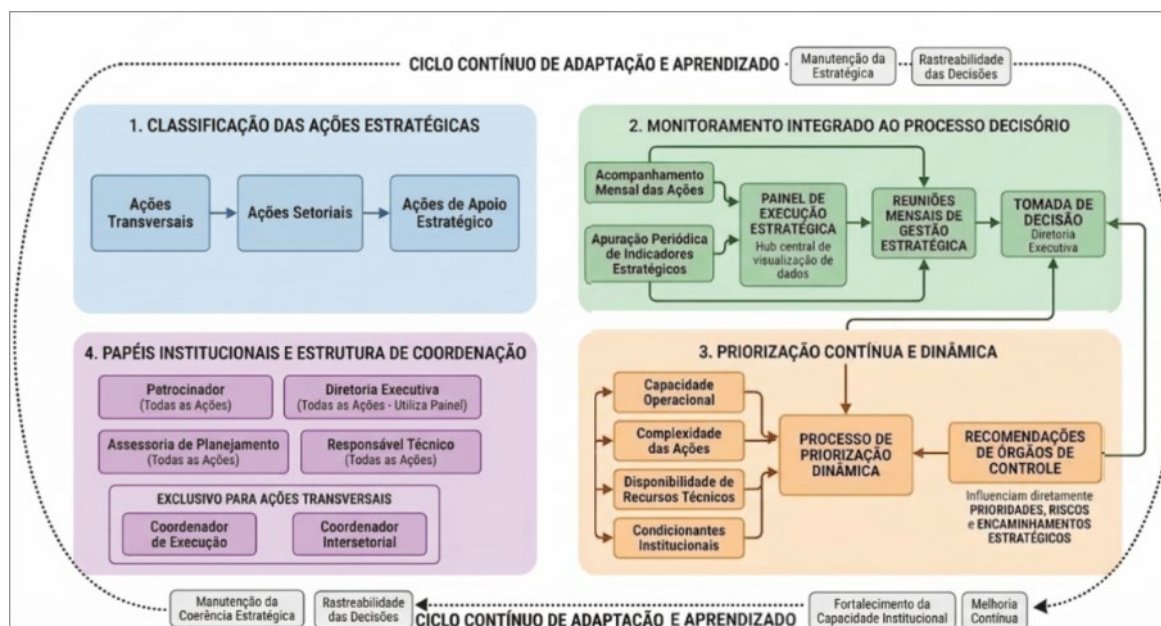
O uso do estudo de caso justifica-se pela natureza do fenômeno analisado, que é contemporâneo, delimitado em uma unidade empírica específica e demanda compreensão aprofundada de seus mecanismos internos. O IPE Saúde constitui o caso em análise, e a Instrução Normativa nº 25/2025 configura-se como o principal documento de referência, por instituir simultaneamente o Planejamento Estratégico 2025-2030 e o modelo de execução, monitoramento e governança associado. Nesse contexto, a escolha por um caso único não representa limitação metodológica, mas

uma estratégia coerente com o objetivo de examinar, em profundidade, a estrutura e a lógica de um arranjo institucional específico.

O corpus documental é composto pelo texto integral da referida Instrução Normativa, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul em 17 de dezembro de 2025, incluindo o Mapa Estratégico apresentado em seu Anexo I, que organiza os objetivos institucionais a partir de diferentes perspectivas. Outros documentos operacionais, como modelos de Termo de Abertura, registros de inauguração de ações e relatórios de monitoramento, são considerados indiretamente, na medida em que sua existência e utilização decorrem das disposições da própria norma, cuja gestão e atualização competem à Assessoria de Planejamento.

A análise foi conduzida com base em quatro categorias previamente definidas, derivadas do referencial teórico: (i) classificação das ações estratégicas; (ii) definição de papéis institucionais e estrutura de coordenação; (iii) priorização contínua; e (iv) monitoramento integrado ao processo decisório, conforme demonstra-se na Figura 1. Para cada uma dessas dimensões, buscou-se identificar os dispositivos normativos correspondentes, examinar seus efeitos sobre a organização da execução e interpretar de que forma contribuem, direta ou potencialmente, para os resultados institucionais esperados.

FIGURA 1 – Metodologia de análise da execução do planejamento estratégico



Fonte: Elaboração própria (2026).

O procedimento analítico foi desenvolvido em três etapas inter-relacionadas. Inicialmente, realizou-se a leitura estruturada da norma, com mapeamento de sua arquitetura e identificação dos dispositivos relevantes para cada categoria. Em seguida, procedeu-se à interpretação dos efeitos institucionais associados a esses dispositivos, à luz da literatura sobre governança e implementação. Por fim, foi analisada a coerência interna do modelo, considerando a articulação entre seus diferentes componentes, bem como possíveis complementaridades e tensões.

Cabe, por fim, uma ressalva metodológica quanto ao estágio de implementação do modelo analisado. A Instrução Normativa foi publicada em dezembro de 2025, e a presente análise é realizada no 1º semestre de 2026. Assim, os efeitos organizacionais aqui discutidos correspondem, em grande medida, a efeitos esperados a partir da estrutura normativa. Esse procedimento é compatível com estudos que se dedicam à análise de instrumentos institucionais recentemente instituídos, desde que se mantenha clara a distinção entre efeitos projetados e evidências empíricas consolidadas, distinção que orienta a análise desenvolvida neste trabalho.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 A classificação das ações estratégicas como dispositivo de governança

Um dos elementos centrais do modelo instituído pela IN nº 25/2025 é a forma como as ações estratégicas são classificadas. Prevista no art. 2º, essa taxonomia organiza as ações em três categorias: Ação Transversal, Ação Setorial e Ação de Apoio Estratégico, a partir de dois critérios combinados: o tipo de impacto gerado (interno ou externo) e a lógica de coordenação necessária à sua execução (compartilhada entre diretorias ou concentrada em uma unidade). Essa combinação confere à classificação um caráter essencialmente operacional, afastando-se de modelos que apenas agrupam ações por tema ou estrutura, sem efeitos práticos sobre a forma de execução.

As Ações Transversais, também denominadas estratégicas institucionais, envolvem impacto externo e demandam atuação conjunta de mais de uma Diretoria. Nesses casos, a norma estabelece duas exigências claras: a cooperação intersetorial permanente e a participação obrigatória da Assessoria de

Planejamento nos grupos de trabalho. Essa previsão não se limita a um formalismo. Ao inserir um suporte técnico estruturado justamente nas ações que exigem maior articulação, o modelo cria uma instância capaz de mediar divergências, padronizar procedimentos e alinhar expectativas entre áreas. Em iniciativas que dependem de múltiplos atores, a ausência desse tipo de mediação tende a gerar desalinhamentos de ritmo, escopo e critérios de qualidade, fatores frequentemente associados a falhas de execução.

Já as Ações Setoriais concentram sua condução em uma única Diretoria, ainda que possam contar com apoios pontuais de outras áreas. Nesse caso, a lógica de governança se ajusta a um contexto em que a coordenação intersetorial não é o principal desafio. O risco predominante deixa de ser a fragmentação entre áreas e passa a ser a dispersão interna de responsabilidades. Ao diferenciar essas ações das transversais, a norma evita a aplicação indiscriminada de mecanismos de articulação que, nesse contexto, poderiam representar sobrecarga desnecessária. Trata-se, portanto, de uma escolha que também reflete um critério de economicidade na gestão.

As Ações de Apoio Estratégico, por sua vez, voltam-se a intervenções de impacto interno, consideradas essenciais para viabilizar os objetivos institucionais. Ao incluí-las no mesmo conjunto de ações estratégicas, e não tratá-las como atividades administrativas de menor relevância, a norma reconhece que a capacidade de entrega externa depende, em grande medida, da qualidade dos processos internos. Esse enquadramento tem implicações práticas importantes: ações internas passam a ser acompanhadas, priorizadas e discutidas nos mesmos espaços de governança que as demais, o que amplia sua visibilidade e relevância no ciclo de gestão.

Mais do que categorizar ações, essa taxonomia produz efeitos diretos sobre a forma como elas serão conduzidas. Cada classificação ativa diferentes exigências em termos de composição de equipes, mecanismos de coordenação e instâncias de decisão. Nesse sentido, a classificação funciona como etapa estruturante do desenho de governança de cada ação.

Há ainda um efeito adicional relevante. Ao exigir que a classificação seja realizada no momento inicial de formalização da ação, conforme previsto no art. 3º, I, a norma institui um ponto deliberativo prévio sobre sua natureza. Esse procedimento contribui para

reduzir equívocos de enquadramento, como tratar ações transversais como se fossem setoriais, o que tende a gerar déficits de coordenação, ou desconsiderar a relevância de ações de apoio estratégico. Com isso, a classificação deixa de ser apenas um exercício conceitual e passa a operar como instrumento efetivo de organização da execução.

4.2 Arquitetura de papéis institucionais: diferenciação funcional e redução de ambiguidades

A Instrução Normativa nº 25/2025 estabelece, em seu art. 10, um conjunto de seis papéis institucionais para a condução das ações estratégicas: Patrocinador, Diretoria Executiva, Assessoria de Planejamento, Coordenador de Execução e, Responsável Técnico e Coordenador Intersetorial, aplicável às ações transversais, e os Membros dos Grupos de Trabalho. Ainda que a existência de múltiplos papéis não seja, por si só, um elemento inovador, o diferencial do modelo reside na forma como essas funções são definidas e, sobretudo, na separação clara entre atividades de decisão, coordenação e execução técnica, dimensões que, em arranjos menos estruturados, frequentemente se sobrepõem.

O papel de Patrocinador, exercido por um Diretor da área responsável, concentra atribuições relacionadas à autorização da ação, definição da equipe, mobilização de recursos e condução institucional, incluindo a articulação necessária para superar entraves. Sua atuação nas Reuniões de Gestão Estratégica, aliada à prerrogativa de deliberar sobre escopo e marcos, estabelece uma conexão direta entre a execução e o nível diretivo. Essa vinculação contribui para fortalecer a responsabilização e reduzir situações em que iniciativas permanecem formalmente ativas, mas sem avanços concretos, problema recorrente em portfólios públicos.

A Diretoria Executiva, por sua vez, ocupa uma posição distinta no arranjo. Não se trata de uma duplicação do papel de patrocínio, mas de uma instância superior responsável por alinhar diretrizes, definir prioridades e, principalmente, atuar como instância final de decisão diante de conflitos ou sobreposições. Essa diferenciação é relevante porque evita que impasses entre áreas sejam resolvidos de forma informal ou simplesmente não sejam resolvidos. Ao institucionalizar um ponto claro de decisão, o modelo

reduz a dependência de negociações informais e confere maior previsibilidade ao processo de execução.

A Assessoria de Planejamento assume uma função transversal, articulando diferentes dimensões do modelo. Cabe a essa unidade coordenar a priorização das ações, acompanhar sua execução, consolidar informações, apoiar tecnicamente as áreas envolvidas, organizar momentos de alinhamento e atuar na mediação de questões técnicas. Ao concentrar essas atribuições, a Assessoria passa a operar como eixo de integração do modelo, garantindo consistência na produção e no tratamento das informações. Essa centralização, no entanto, também implica a necessidade de atenção à sua capacidade operacional, especialmente em contextos de ampliação do número de ações estratégicas.

No caso das ações transversais, a figura do Coordenador Intersetorial introduz um elemento adicional de articulação. Sua atuação complementa a do Coordenador de Execução ao assumir a responsabilidade de integrar as diferentes áreas envolvidas, assegurando coerência no desenvolvimento da ação. Essa separação de funções responde a uma tensão comum em iniciativas complexas: quem detém domínio técnico nem sempre possui posição institucional para articular múltiplos atores, enquanto quem articula pode não ter condições de decidir sobre aspectos técnicos. Ao distribuir essas responsabilidades, o modelo evita tanto a concentração excessiva quanto a diluição de competências.

O resultado desse arranjo é a construção de um fluxo mais previsível de decisão e comunicação. Diante de um entrave, o responsável pela execução dispõe de referências claras sobre a quem recorrer, como a informação será tratada e em qual instância a decisão será tomada. Ao formalizar esse percurso, a norma substitui práticas baseadas em improviso por um protocolo estruturado, sem comprometer a flexibilidade necessária para lidar com situações imprevistas ao longo da execução.

4.3 Priorização contínua: da etapa inicial à função institucional permanente

Um dos aspectos mais relevantes identificados na análise da IN nº 25/2025 é a forma como a priorização deixa de ser tratada como um momento pontual do planejamento e passa a assumir caráter contínuo ao longo de todo o ciclo de execução. Essa mudança

não é apenas conceitual: ela se materializa em dispositivos concretos que estruturam a priorização como uma função institucional permanente.

O primeiro desses dispositivos está na atribuição, à Assessoria de Planejamento, da responsabilidade de coordenar a priorização das ações estratégicas, conforme previsto no art. 10, III, “a”. Com isso, a definição de prioridades não se encerra na aprovação do Plano de Ações Estratégicas, mas passa a ser continuamente revisada e ajustada ao longo da execução. Ao centralizar essa função em uma unidade com visão de conjunto, o modelo introduz, na prática, uma lógica de gestão de portfólio, permitindo reordenar ações à medida que surgem novas informações, restrições ou demandas. Trata-se de uma função que, em muitos contextos, ocorre de forma difusa ou informal, mas que aqui é explicitamente institucionalizada.

O segundo elemento relevante é o papel atribuído à Diretoria Executiva na deliberação sobre a ordem de execução das ações em situações de conflito ou sobreposição, conforme art. 10, II, “d”. Esse dispositivo reforça a ideia de que a revisão de prioridades não deve ser interpretada como falha do planejamento, mas como parte integrante de sua dinâmica. Isto é, ao estabelecer uma instância formal para esse tipo de decisão, o modelo permite tratar de forma estruturada situações de sobreposição de demandas e limites de capacidade operacional. Em vez de manter a ordem originalmente definida, a priorização passa a considerar as condições efetivas de execução, como a capacidade operacional instalada, a complexidade das ações, a disponibilidade de quadros técnicos e os condicionantes institucionais que incidem sobre sua implementação. O reordenamento, nesse contexto, passa a integrar o processo de gestão estratégica, sendo utilizado como mecanismo legítimo de ajuste.

Um terceiro aspecto, particularmente relevante, é a incorporação de riscos e apontamentos de órgãos de controle ao âmbito das Reuniões de Gestão Estratégica, conforme previsto no art. 9º, §2º, IV. Nesse arranjo, a Assessoria de Governança assume a responsabilidade de sistematizar e apresentar informações relacionadas ao monitoramento institucional, incluindo recomendações e medidas adotadas em resposta a processos de controle, conforme art. 9º, §5º. Essa integração altera a lógica tradicional de tratamento dessas informações. Em vez de circularem de forma paralela, como demandas externas de conformidade,

elas passam a ser consideradas no mesmo espaço em que se discutem prioridades, riscos e encaminhamentos estratégicos.

As implicações desse movimento são significativas. Inseridos diretamente no processo decisório, os apontamentos de controle passam a incidir sobre a condução das ações estratégicas, especialmente quando demandam esforços institucionais mais robustos e se vinculam às iniciativas em curso. Com isso, deixam de ser tratados como exigências isoladas e passam a compor, de forma estruturada, a dinâmica de execução da estratégia. Nesse contexto, o controle externo mantém sua função de fiscalização, mas seus apontamentos assumem papel de condicionantes relevantes para a adequação institucional, influenciando a definição de prioridades, a revisão de escopo e a condução da execução estratégica.

4.4 Monitoramento automatizado e integração com a decisão estratégica

O modelo de monitoramento estabelecido pela IN nº 25/2025 estrutura-se a partir da articulação de três elementos principais: o acompanhamento mensal das ações estratégicas pela Assessoria de Planejamento (art. 5º), a apuração periódica dos indicadores estratégicos com prazos definidos (arts. 7º e 8º) e a realização das Reuniões de Gestão Estratégica mensais, sustentadas pelo Painel de Execução Estratégica como principal base informacional (art. 9º). É justamente a integração entre esses componentes que desloca o monitoramento de um papel meramente registral para uma função efetiva de suporte à tomada de decisão.

No plano operacional, o funcionamento do ciclo segue uma lógica relativamente encadeada. Durante o mês, os Responsáveis Técnicos registram a evolução das ações nos processos administrativos e encaminham relatórios à Assessoria de Planejamento até o décimo dia do mês subsequente. Em paralelo, os responsáveis pelos indicadores estratégicos enviam suas apurações até o décimo quinto dia. A partir dessas informações, a Assessoria realiza a consolidação dos dados, atualiza o Painel de Execução Estratégica e organiza a apresentação dos resultados nas reuniões mensais. Nessas ocasiões, são discutidos entraves, redefinições de prioridade, ajustes de escopo e riscos, com registro formal das deliberações em ata.

Nesse arranjo, o Painel de Execução Estratégica assume papel central como infraestrutura de

informação. Ao concentrar e padronizar os dados em uma única base, o modelo reduz a fragmentação informacional em que cada área costuma manter seus próprios registros. Mais do que organizar informações, essa unificação estrutura o próprio acompanhamento da execução estratégica. No âmbito da Assessoria de Planejamento, o painel se consolida como ferramenta central de monitoramento e avaliação, permitindo identificar inconsistências, apoiar as áreas na condução das ações e, quando necessário, subsidiar intervenções para reorientação da execução. Já no âmbito da Diretoria Executiva, a consolidação das informações possibilita uma visão integrada da estratégia institucional, superando leituras fragmentadas e permitindo que as decisões sejam tomadas a partir do desempenho global das ações e dos indicadores estratégicos, e não apenas de recortes setoriais. Nesse sentido, o painel deixa de cumprir função meramente informativa e passa a estruturar tanto o acompanhamento quanto a própria tomada de decisão no ciclo de execução estratégica.

Outro aspecto relevante está na forma como a norma trata a ausência de informações. O art. 5º, §2º estabelece que a não apresentação injustificada dos relatórios mensais deve ser comunicada imediatamente ao Patrocinador, podendo ensejar solicitação formal de justificativa ou outras medidas por parte da Direção. Esse dispositivo introduz um elemento de responsabilização explícita, ao atribuir consequências formais à ausência de dados. Em vez de tratar o monitoramento como atividade acessória, o modelo cria incentivos institucionais para sua regularidade, reforçando sua centralidade no ciclo de gestão.

As Reuniões de Gestão Estratégica, por sua vez, não se limitam à apresentação de resultados. Conforme previsto no art. 9º, §2º, elas constituem espaços de análise e decisão, nos quais são avaliados entraves, discutidos ajustes e examinados riscos, incluindo recomendações oriundas de órgãos de controle. Nesse sentido, afastam-se do formato de reuniões de acompanhamento e assumem caráter deliberativo. A formalização das decisões em ata, além de conferir transparência, permite reconstruir, ao longo do tempo, a trajetória das ações, incluindo os ajustes realizados e as razões que os motivaram.

O conjunto desses elementos evidencia que o monitoramento, no modelo analisado, não se restringe à produção de informação. Ele se integra ao

próprio processo decisório, funcionando como elo entre acompanhamento, análise e deliberação, condição essencial para que a execução estratégica ocorra de forma coordenada e adaptativa.

4.5 Efeitos organizacionais integrados: o ciclo governado de execução

A análise conjunta das dimensões anteriormente discutidas permite identificar um efeito que não aparece de forma explícita no texto normativo, mas que se evidencia a partir da interação entre seus dispositivos: a formação de um ciclo de execução estratégica dotado de memória institucional. À medida que as ações são classificadas, formalizadas em processos administrativos, acompanhadas periodicamente, avaliadas ao longo do tempo e encerradas com registros estruturados de resultados, a organização passa a construir, de forma acumulativa, um histórico consistente de sua própria atuação. Esse registro não se limita ao que foi executado, mas abrange também as decisões tomadas, os ajustes realizados e as razões que orientaram esses movimentos.

Esse acúmulo de informação tende a produzir efeitos relevantes sobre os ciclos subsequentes de planejamento. A revisão anual do Plano de Ações Estratégicas, prevista na norma, deixa de ser um exercício meramente formal e passa a se apoiar em evidências geradas no próprio processo de execução. Relatórios de avaliação, registros de entraves, decisões de reordenamento e apontamentos de controle, entre outros elementos, passam a alimentar esse momento de revisão. Com isso, o planejamento deixa de operar como um instrumento estático e passa a assumir caráter cíclico, continuamente ajustado a partir da experiência acumulada.

Outro aspecto que reforça essa dinâmica é a possibilidade de inclusão de ações estratégicas não previstas originalmente no plano, desde que acompanhadas de justificativa técnica e aprovação da Diretoria Executiva. Esse mecanismo reconhece que nem todas as demandas relevantes podem ser antecipadas no momento da formulação e cria um caminho institucional para incorporá-las sem comprometer a coerência do modelo. Ao exigir que essas novas ações sigam os mesmos critérios de classificação, formalização e monitoramento, a norma assegura que a flexibilidade não resulte em fragmentação.

O que se observa, portanto, é que o valor do modelo não está apenas em cada um de seus componentes isoladamente considerados, mas na forma como eles se articulam. A classificação das ações orienta a estruturação das equipes; as equipes produzem informações que alimentam o Painel de Execução Estratégica; o painel sustenta as discussões nas Reuniões de Gestão Estratégica; dessas reuniões decorrem decisões que impactam o andamento das ações e são registradas nos processos administrativos; e esses registros, por sua vez, subsidiam revisões futuras do plano. Trata-se de um encadeamento que transforma o planejamento em um processo contínuo, no qual execução e revisão se retroalimentam.

Nesse sentido, a governança da execução deixa de ser um elemento acessório e passa a constituir a própria base de funcionamento do planejamento estratégico. É ela que permite que o plano opere como um sistema dinâmico, capaz de se ajustar ao longo do tempo sem perder coerência, mantendo rastreabilidade das decisões e fortalecendo a capacidade institucional de aprendizado.

5. CONCLUSÃO

A análise da Instrução Normativa nº 25/2025 do IPE Saúde permite sustentar que, em contextos institucionais complexos, a efetividade do planejamento estratégico está menos associada à ampliação de instrumentos formais e mais à capacidade de estruturar a governança da execução. Mais do que instituir um novo plano, a norma organiza um modelo que trata a execução como um processo contínuo e governado, sustentado por mecanismos específicos de classificação, coordenação, priorização e monitoramento ao longo de um horizonte plurianual. Nesse sentido, a principal contribuição do modelo reside justamente na distinção entre possuir um plano e dispor de um arranjo institucional capaz de torná-lo operante.

O diferencial analítico do modelo está na forma como essas dimensões se articulam. A classificação das ações deixa de cumprir função meramente organizacional e passa a orientar exigências concretas de coordenação. A definição de papéis institucionais não apenas distribui responsabilidades, mas delimita funções com precisão, reduzindo ambiguidades típicas de arranjos informais. A priorização, ao ser incorporada como função contínua, introduz a lógica de ajuste permanente, afastando a ideia de que mudanças

ao longo da execução representam falhas do planejamento. Já o monitoramento, ao se integrar ao processo decisório, supera o caráter registral e passa a desempenhar papel ativo na condução das ações.

Sob a ótica da literatura sobre implementação, o modelo dialoga diretamente com o diagnóstico clássico de que a execução tende a se fragilizar diante da multiplicidade de pontos de decisão e interfaces não coordenadas. Ao formalizar fluxos, responsabilidades e instâncias decisórias, o arranjo analisado atua no sentido de reduzir incertezas e tornar mais previsível o processo de execução. Evidentemente, não elimina os riscos inerentes à ação em contextos complexos, mas cria condições institucionais mais favoráveis para que decisões sejam tomadas de forma oportuna, por atores definidos e com base em informações estruturadas.

A incorporação de apontamentos de órgãos de controle ao ciclo de gestão estratégica merece destaque como um dos aspectos mais relevantes do modelo. Ao integrar essas informações ao processo de deliberação, a norma deixa de tratá-las apenas como demandas externas de conformidade e as insere diretamente na dinâmica de execução da estratégia. Com isso, os apontamentos passam a vincular-se sobre a condução das ações estratégicas, especialmente nos casos em que exigem adequações institucionais ou demandam esforços mais robustos por parte das áreas responsáveis. Nesse contexto, deixam de ser tratados de forma isolada e passam a compor o conjunto de elementos que influenciam a definição de prioridades e a condução da execução estratégica.

Do ponto de vista prático, o modelo apresenta elementos que podem ser adaptados por outras organizações públicas. A definição de uma taxonomia de ações baseada em impacto, complexidade e coordenação, a separação entre funções de decisão e execução, a institucionalização da priorização contínua e a integração entre monitoramento e deliberação configuram um conjunto de dispositivos replicáveis, desde que considerados os limites e especificidades de cada contexto organizacional. Nesse cenário, espaços como congressos podem desempenhar papel relevante na disseminação dessas práticas.

É necessário reconhecer, contudo, as limitações desta análise. O modelo examinado foi recentemente instituído, e ainda não há evidências empíricas consolidadas sobre seus efeitos ao longo do ciclo de

execução. A consistência interna de um arranjo normativo não garante, por si só, sua efetividade: sua operacionalização depende do engajamento dos atores, da priorização do monitoramento e da capacidade das instâncias de governança de exercerem, de fato, seu papel deliberativo. A distância entre a norma e sua prática constitui, portanto, um campo relevante para investigações futuras.

Ainda assim, os elementos analisados permitem afirmar que o IPE Saúde estruturou um modelo que,

se implementado conforme previsto, tende a reduzir de forma significativa a distância entre estratégia, seu desdobramento no planejamento e a execução. Não por meio da ampliação de controles, mas pela construção de uma governança que reconhece a execução como processo dinâmico, orientado pela gestão de prioridades, tratamento de condicionantes institucionais e adaptação contínua às condições reais de execução.

8. Referências

1. BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.html
2. CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Governança pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. Nota Técnica nº 24. Brasília: Ipea/Diest, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8581>
3. IPE SAÚDE. Instrução Normativa IPE Saúde nº 25, de 16 de dezembro de 2025. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Caderno do Governo, 17 dez. 2025, p. 35.
4. LOTTA, Gabriela (org.). Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: https://bibliotecadigital.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20no%20Brasil.pdf
5. OLIVEIRA, Tiago Chaves. Guia referencial para gerenciamento de projetos e portfólios de projetos. Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6155>
6. PIRES, Roberto Rocha Coelho. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/47224>
7. PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984.
8. TONI, Jackson de. Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público. Caderno Enap, n. 84. Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6334>
9. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/acesso-a-informacao/estrategia-e-governanca/planejamento_estrategico_arquivos/livros_guias_publicacoes/avaliacao-de-politicas-publicas-guia-pratico-de-analise-ex-ante-volume-1-ipea-2018.pdf/view

Inovação tecnológica no monitoramento: o anuário estatístico como ferramenta viva de planejamento.

- **Natacha Porto de Sousa;**

*Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação, Brasil.
Email: nsousa@sedecti.am.gov.br*

- **Bruno Cardoso Braga de Almeida;**

*Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação, Brasil.
Email: balmeida@sedecti.am.gov.br*

- **Ingrid Manuella de Souza Martins;**

*Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação, Brasil.
Email: ingrid.martins@sedecti.am.gov.br*

- **Gustavo Geovani Pereira de Melo**

*Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação, Brasil.
Email: gustavogeovanimelo@gmail.com*

Resumo

A produção e gestão qualificada de dados para o planejamento governamental, destaca o papel do Anuário Estatístico do Amazonas como principal repositório de informações desde 1965. Diante de transformações tecnológicas e crescentes demandas por transparência e acesso à informação, a 35ª edição do Anuário Estatístico do Amazonas, através da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação, passou por um processo de modernização, migrando do formato *PDF* para uma plataforma digital interativa baseada em *dashboards*. Essa mudança envolveu reengenharia de dados, revisão metodológica e incorporação de novos indicadores, visando transformar dados em conhecimento estratégico acessível a diferentes públicos.

A metodologia adotada caracterizou-se como pesquisa aplicada, de abordagem qualitativa e caráter exploratório, estruturada em etapas como migração tecnológica, reestruturação temática, curadoria de indicadores, ampliação de séries históricas e construção colaborativa. O dashboard foi organizado em seções temáticas abrangendo dimensões centrais da realidade socioeconômica do estado, permitindo maior análise dos dados. A plataforma possibilita navegação intuitiva, uso de filtros e visualizações dinâmicas, facilitando a interpretação das informações por gestores, pesquisadores e sociedade civil.

Os resultados evidenciam que a nova ferramenta amplia significativamente o acesso, a análise e atualização das informações públicas, superando limitações do modelo tradicional. O dashboard fortalece a transparência, controle social e a gestão baseada em dados concretos, além de contribuir para diagnósticos mais consistentes e tomada de decisão mais ágil. Conclui-se que a digitalização do Anuário representa um avanço institucional relevante, consolidando-o como instrumento estratégico para o planejamento governamental e para a democratização do acesso à informação.

Palavras-chave: Anuário Estatístico; Inovação tecnológica; Transparência Ativa e Planejamento Governamental.

INTRODUÇÃO

A produção de dados e a gestão qualificada da informação constituem a espinha dorsal de qualquer sistema de planejamento governamental moderno. Em um contexto marcado pela crescente complexidade das dinâmicas sociais, econômicas e institucionais, a disponibilidade de informações confiáveis, atualizadas e sistematizadas torna-se um elemento essencial para orientar a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, instrumentos estatísticos organizados e acessíveis desempenham papel estratégico na construção de diagnósticos territoriais e na consolidação de processos de tomada de decisão. A literatura contemporânea destaca que governos orientados por dados ampliam significativamente sua capacidade de planejamento estratégico e de formulação de políticas públicas baseadas em evidências (OCDE, 2019). Nesse contexto, iniciativas de governo digital e de transparência ativa têm se consolidado como instrumentos essenciais para fortalecer a eficiência administrativa e ampliar o acesso da sociedade às informações públicas (World Bank, 2021; OCDE, 2017).

No contexto do estado do Amazonas, o Anuário Estatístico (AE) tem desempenhado, desde 1965, um papel fundamental como o principal repositório de informações e evidências voltadas à gestão pública. Elaborado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI), por meio da Secretaria Executiva de Planejamento (SEPLAN), o documento consolidou-se ao longo das décadas como uma das mais tradicionais ferramentas de sistematização e difusão de dados oficiais. Reunindo e organizando indicadores provenientes de diversas instituições produtoras de informação, o Anuário passa a oferecer um panorama detalhado da realidade demográfica, social, econômica e institucional do estado, constituindo-se como referência para gestores públicos, pesquisadores, instituições acadêmicas e para a sociedade em geral.

Apesar de sua relevância histórica, as transformações tecnológicas e as novas demandas por transparência e acesso à informação impõem desafios significativos aos modelos tradicionais de difusão de dados estatísticos. O planejamento governamental no século XXI exige mais do que a simples compilação e publicação periódica de dados. Exige agilidade na atualização das informações, maior capacidade de

exploração analítica, interfaces intuitivas de consulta e mecanismos que permitam transformar dados brutos em conhecimento estratégico acessível a diferentes públicos. Nesse cenário, iniciativas de governo digital e de dados abertos têm se consolidado internacionalmente como instrumentos essenciais para fortalecer a transparência, ampliar o controle social e aprimorar a eficiência da gestão pública.

A 35ª edição do Anuário Estatístico, lançada em outubro de 2025, representa o ponto de inflexão mais significativo na trajetória dessa publicação. Diante do aumento das demandas por informações por parte de gestores, pesquisadores e do público em geral, o projeto passou por um amplo processo de modernização, abandonando o formato estático em PDF (Portable Document Format), onde em seu início eram feitos livros impressos, e adotando uma arquitetura baseada em dashboards digitais interativos. Essa transformação não se restringe a uma simples mudança de suporte tecnológico. Trata-se de um processo estruturado de reengenharia de dados, envolvendo revisão metodológica, curadoria e auditoria de indicadores, exclusão de dados obsoletos e incorporação de novos indicadores considerados estratégicos para o acompanhamento das dinâmicas socioeconômicas do estado.

Nesse contexto, a consolidação do **Dashboard Anuário Estatístico** representa uma mudança de paradigma na forma como o Estado promove a transparência ativa e a difusão de informações públicas. A nova plataforma amplia significativamente as possibilidades de acesso, visualização e análise dos dados oficiais, permitindo que indicadores anteriormente disponibilizados em formato voltado à leitura, sem dinamismo analítico passem a ser disponibilizados agora em ambiente digital interativo. Além disso, a estrutura baseada em dashboards possibilita atualizações mais frequentes e maior flexibilidade na organização das informações, transformando o Anuário em uma ferramenta dinâmica de monitoramento e apoio ao planejamento governamental.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo apresentar o processo metodológico de reengenharia de dados e migração tecnológica que resultou na implementação do Dashboard Anuário Estatístico. Busca-se demonstrar como essa iniciativa contribui para fortalecer a gestão estratégica da informação, ampliar o acesso da sociedade civil aos dados públicos e apoiar a consolidação de uma cultura de

planejamento orientada por evidências. Ademais, o estudo pretende evidenciar o papel dessa plataforma na formação e no fortalecimento de uma comunidade de prática voltada ao planejamento governamental, alinhada aos princípios de modernização administrativa, transformação digital e inovação na gestão pública.

JUSTIFICATIVA

A transparência e o acesso à informação constituem direitos fundamentais assegurados pelo Art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal de 1988, garantindo aos cidadãos o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral. Apesar dos avanços institucionais voltados à promoção da transparência pública, ainda se observam limitações relacionadas à organização e à disponibilização de dados em portais governamentais, muitas vezes apresentados de forma dispersa ou em formatos pouco acessíveis.

Nesse contexto, a elaboração de um produto capaz de reunir e organizar indicadores provenientes de diferentes bases de dados públicas configura-se como uma estratégia relevante para ampliar o acesso da sociedade às informações governamentais. A integração desses dados em um ambiente digital interativo facilita a consulta, interpretação e utilização das informações por gestores, pesquisadores e cidadãos. Assim, iniciativas voltadas à sistematização e democratização do acesso aos dados públicos contribuem não apenas para o fortalecimento da transparência institucional, mas também para a qualificação do planejamento governamental e do debate público real.

Objetivos Gerais

Implementação do Dashboard Anuário Estatístico do Amazonas como instrumento de ampliação da transparência e de facilitação do acesso da sociedade civil a dados públicos, a partir da organização de indicadores em painel interativo e responsivo para *mobile* que anteriormente associados ao formato PDF.

Objetivos Específicos

- Inferir política pública;
- Criar uma interface interativa e de fácil navegação para a visualização dos indicadores (dashboards, gráficos ou mapas);
- Implementar renovação tecnológica;
- Categorizar indicadores públicos do Amazonas.

REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O planejamento governamental contemporâneo, demanda que a gestão da informação transcenda a simples produção e divulgação de dados, incorporando processos capazes de transformá-los em conhecimento estratégico para subsidiar a tomada de decisão pública. Nesse contexto, a informação qualificada assume o papel de ativo estratégico do Estado, especialmente em ambientes institucionais marcados por elevada complexidade econômica, restrições fiscais e crescentes exigências por transparência, eficiência e efetividade das políticas públicas. A capacidade de produzir, organizar e interpretar informações confiáveis torna-se, portanto, elemento fundamental para a construção de diagnósticos consistentes e para a formulação de políticas públicas associadas a realidade regional.

A literatura sobre planejamento e desenvolvimento regional enfatiza a importância do conhecimento sistematizado sobre a realidade territorial como condição essencial para a atuação estratégica. Nessa perspectiva, o desenvolvimento econômico vai além do crescimento quantitativo, implicando transformações estruturais e a atuação planejada do Estado (Celso Furtado, 1967). Assim, a produção de estatísticas oficiais e a organização de sistemas de informação territorial configuram-se como instrumentos fundamentais para o diagnóstico das desigualdades regionais e para a formulação de estratégias de desenvolvimento.

A disponibilidade de informações qualificadas também possui implicações sociais importantes relacionadas ao acesso ao conhecimento. A partir da perspectiva sociológica de Pierre Bourdieu, o acesso à informação pode ser compreendido como parte do capital cultural, um dos elementos que estruturam as relações de poder na sociedade. O acesso desigual ao conhecimento e às informações estratégicas pode reproduzir assimetrias sociais e institucionais, limitando a capacidade de determinados grupos de compreender, participar ou influenciar processos decisórios. Sob esse viés, políticas de transparência e disponibilização de dados públicos contribuem para engajamento, quando se refere ao capital informacional, reduzindo desigualdades no acesso ao conhecimento e fortalecendo a participação social no acompanhamento das políticas públicas.

A transformação digital no setor público, associada à inovação tecnológica, constitui um vetor essencial para a modernização do planejamento governamental. Nesse contexto, a adoção estratégica de dados, soluções digitais e ferramentas analíticas amplia a capacidade institucional do Estado, ao aprimorar os processos decisórios e a prestação de serviços públicos, fortalecendo uma gestão orientada por evidências (OCDE, 2019). A incorporação dessas tecnologias permite não apenas aprimorar a produção e organização de dados, mas também ampliar a acessibilidade e a capacidade de interpretação das informações públicas.

No âmbito do planejamento governamental, a política tecnológica manifesta-se, sobretudo, na incorporação de instrumentos digitais que ampliam a capacidade analítica e reduzem assimetrias de informação. A utilização de painéis interativos, conhecidos como dashboards, insere-se nesse contexto como uma inovação aplicada à função de planejamento, ao permitir a integração, o tratamento e a visualização dinâmica de grandes volumes de dados provenientes de diferentes bases institucionais. Essas ferramentas ampliam a capacidade analítica sobre os dados, viabilizando a identificação de padrões, tendências e dinâmicas territoriais, além de conferir maior precisão à avaliação de cenários socioeconômicos. Nesse sentido, o uso e a análise de dados contribuem diretamente para o aprimoramento do processo decisório e para a formulação, execução e avaliação de políticas públicas, fortalecendo uma gestão orientada por evidências uma vez que “os dados podem ser reaproveitados para melhorar a concepção, execução e avaliação de políticas públicas” (BANCO MUNDIAL, 2021).

A inovação tecnológica também se relaciona diretamente ao princípio da transparência ativa. Conforme as diretrizes de dados abertos do Governo Federal, a disponibilização organizada e acessível de informações públicas contribui para o fortalecimento do direito de acesso à informação, para o aprimoramento dos mecanismos de controle social e para a consolidação de uma cultura de transparência no setor público (BRASIL, 2016; 2021). Nesse contexto, o uso de dashboards como ferramenta de consulta de anuários estatísticos representa uma inovação institucional que amplia a usabilidade e a compreensão dos dados, democratizando o acesso à informação pública e fortalecendo a governança da informação.

Assim, a integração entre produção estatística, transparência pública e inovação tecnológica constitui um elemento central para o fortalecimento das capacidades institucionais do Estado no planejamento do desenvolvimento. Ao ampliar o acesso à informação e facilitar a interpretação de dados estratégicos, instrumentos digitais de visualização contribuem para reduzir assimetrias informacionais, fortalecer o controle social e ampliar as possibilidades de utilização do conhecimento estatístico na formulação de políticas públicas orientadas ao desenvolvimento regional.

METODOLOGIA

O trabalho consistiu em uma pesquisa aplicada, de abordagem qualitativa e caráter exploratório, envolvendo um processo de reengenharia de dados e inovação metodológica orientado pelos princípios da transformação digital e da inteligência de dados no planejamento governamental. Esse enquadramento metodológico mostra-se adequado na medida em que o estudo se volta à aplicação prática de métodos e ferramentas voltadas à modernização da difusão de informações estatísticas, promovendo a transição de um anuário estatístico centrado na leitura para um modelo dinâmico, interativo e orientado à análise de indicadores.

Além disso, o processo envolveu a reorganização, integração e transformação de bases de dados previamente existentes, bem como a adaptação dessas informações a um novo ambiente de visualização e exploração analítica. O caráter exploratório da pesquisa também se justifica pela proposição de uma nova forma de análise, acesso e disseminação de estatísticas públicas. Nesse sentido, o estudo combina procedimentos de sistematização informacional, curadoria de dados e desenvolvimento de soluções tecnológicas voltadas à ampliação da transparência e da acessibilidade das informações produzidas pela administração pública.

Adicionalmente, a construção do dashboard exigiu a definição de critérios de padronização e organização dos indicadores, bem como a estruturação de um modelo de apresentação capaz de facilitar a interpretação e o cruzamento das informações por diferentes perfis de usuários. Esse processo envolveu não apenas aspectos técnicos relacionados ao tratamento e à visualização de dados, mas também decisões metodológicas voltadas à definição das dimensões analíticas,

à seleção dos indicadores e à forma de organização temática das informações.

Como referência para a organização temática e para a sistematização de indicadores, a Secretaria Executiva de Planejamento (SEPLAN) por meio da SEDECTI, considerou experiências institucionais de disponibilização de anuários estatísticos em ambiente digital, com destaque para o Anuário Estatístico de Porto Alegre (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2023), cuja estrutura de apresentação e categorização de informações serviu como inspiração para o desenvolvimento do painel.

A partir dessa perspectiva metodológica, o processo de desenvolvimento do projeto foi estruturado em cinco etapas principais:

1. Migração e Desenvolvimento Tecnológico: A primeira etapa consistiu na migração do acervo histórico e dos dados correntes do Anuário Estatístico para uma interface de *Business Intelligence*. Esse processo envolveu a organização, padronização e integração das diferentes bases de dados previamente disponibilizadas em formato PDF, de modo a possibilitar sua adequada estruturação em um ambiente digital interativo. O foco central dessa etapa foi a criação de painéis intuitivos que permitissem ao usuário não apenas a leitura das informações, mas também a exploração ativa dos dados disponíveis.

Para isso, foram desenvolvidos mecanismos de navegação e filtragem capazes de ampliar as possibilidades de consulta, incluindo filtros personalizáveis por município, ano de referência e categoria econômica. Além disso, foram implementados gráficos dinâmicos e recursos visuais interativos, que facilitam a identificação de padrões, comparações e tendências ao longo do tempo. Dessa forma, a interface proposta busca transformar a experiência do usuário, permitindo uma interação mais eficiente com os indicadores e ampliando o potencial analítico das informações disponibilizadas.

2. Reestruturação Temática e Organizacional: Para garantir uma consulta otimizada e facilitar a navegação dos usuários, o conteúdo do Dashboard Anuário Estatístico foi estruturado em sete seções macro e 39 subseções ou capítulos temáticos. Essa organização buscou agrupar indicadores com características semelhantes, permitindo uma visualização mais sistemática das informações e facilitando a localização de dados específicos por parte dos usuários. Tal

arranjo também soma para tornar a plataforma mais intuitiva, favorecendo diferentes formas de exploração das informações disponíveis.

As seções macro foram definidas a partir de grandes eixos temáticos que representam dimensões centrais da realidade socioeconômica do estado, funcionando como categorias estruturantes para a disposição dos indicadores. Dessa forma, cada seção reúne conjuntos de dados relacionados, permitindo análises comparativas e uma compreensão mais integrada das informações apresentadas. Essa lógica de organização busca aproximar a estrutura do painel das necessidades do planejamento governamental, permitindo que os indicadores sejam interpretados de maneira articulada entre diferentes áreas da administração pública.

As sete seções macro definidas foram: **Caracterização do Estado; População; Saúde; Educação; Recursos Econômicos; Finanças e Mercado; e Serviços**. Com base nessas categorias, foram estruturadas 39 subseções destinadas ao detalhamento dos temas em cada eixo, o que possibilita uma exploração mais aprofundada dos indicadores disponibilizados no painel. Essa estrutura amplia a capacidade de análise do dashboard, ao permitir que diferentes dimensões da realidade estadual sejam observadas de forma integrada.

3. Auditoria e Curadoria de Indicadores: Todo o conteúdo proveniente das edições anteriores do Anuário Estatístico passou por um processo rigoroso de revisão e reavaliação metodológica. Essa etapa envolveu a análise da consistência, da periodicidade de atualização e da confiabilidade das fontes de cada indicador previamente disponibilizado. Indicadores que não apresentavam atualização frequente ou cujas bases de dados se tornaram inacessíveis ou descontinuidas foram excluídos da nova estrutura, com o objetivo de evitar a circulação de informações desatualizadas e reduzir possíveis riscos de desinformação.

Paralelamente, foram incorporados novos indicadores considerados estratégicos para a compreensão da dinâmica socioeconômica do estado. A seleção desses indicadores levou em consideração a relevância das informações para o planejamento e a formulação de políticas públicas, bem como a disponibilidade e regularidade das bases de dados oficiais. Nesse sentido, houve um foco especial em áreas de maior demanda para o planejamento, como serviços,

recursos econômicos e demografia, ampliando a capacidade analítica do painel e fortalecendo seu potencial como instrumento de apoio à tomada de decisão e à difusão de informações públicas.

Válido ressaltar que o processo de curadoria envolveu a padronização conceitual e metodológica dos indicadores selecionados, com o objetivo de garantir maior comparabilidade entre diferentes períodos e fontes de dados. Sempre que necessário, foram revisadas definições, unidades de medida e nomenclatura de indicadores e variáveis, buscando assegurar maior coerência na organização e apresentação das informações. Esse procedimento contribuiu para fortalecer a consistência da base informacional do painel, ampliando sua confiabilidade e sua utilidade como instrumento de monitoramento e análise para o planejamento governamental.

Paralelamente, foram incorporados novos **indicadores crucialmente estratégicos** para a compreensão da dinâmica socioeconômica do estado. A seleção desses indicadores levou em consideração a relevância das informações para o planejamento e a formulação de políticas determinadas, bem como a disponibilidade e regularidade das bases de dados oficiais. Nesse sentido, houve um foco especial em áreas de maior demanda para o planejamento, como serviços, recursos econômicos e demografia, ampliando a capacidade analítica do painel e elevando seu potencial informacional.

4. Ampliação de Séries Históricas: Foi realizado um esforço técnico voltado ao resgate e à recuperação de dados referentes a anos anteriores que não constavam nas edições passadas do Anuário Estatístico. Esse processo envolveu a consulta a diferentes bases de dados oficiais, bem como a verificação da consistência e da compatibilidade das informações coletadas, a fim de garantir a confiabilidade das séries incorporadas. Para isso, foram analisadas diversas fontes institucionais e registros administrativos, permitindo identificar lacunas existentes nas séries históricas previamente disponibilizadas e ampliar o conjunto de informações que compõem o painel.

A partir desse procedimento, tornou-se possível recuperar e sistematizar dados que anteriormente não estavam consolidados em um único ambiente informacional. Esse processo também exigiu a padronização de variáveis, unidades de medida e recortes temporais, de modo a assegurar maior comparabilidade

entre diferentes períodos e fontes de informação. Como resultado, foi possível ampliar as séries históricas de diversos indicadores, promovendo uma representação mais abrangente da evolução temporal dos dados disponíveis.

Essa ampliação constitui um requisito fundamental para que a ferramenta ofereça suporte a análises comparativas ao longo do tempo, possibilitando a identificação de tendências, padrões e eventuais ciclos econômicos ou sociais. Dessa forma, o painel passa a disponibilizar um conjunto de informações mais robusto e consistente, contribuindo não apenas para estudos analíticos e pesquisas acadêmicas, mas também para o desenvolvimento regional.

5. Construção Colaborativa: A construção deste produto contou ainda com a colaboração de diversas instituições públicas e privadas, que contribuíram tanto com a disponibilização de informações quanto com apoio técnico e expertise especializada ao longo do processo de elaboração desta edição. Essa cooperação institucional foi fundamental para ampliar o alcance e a qualidade das bases de dados utilizadas, garantindo maior consistência e confiabilidade às informações apresentadas. A participação dessas instituições também possibilitou o acesso a diferentes fontes administrativas e estatísticas, ampliando o volume e a diversidade de informações incorporadas ao painel. Esse esforço conjunto contribuiu para fortalecer o processo de sistematização dos dados, permitindo que diferentes conjuntos informacionais fossem integrados de maneira mais estruturada e coerente.

Além da disponibilização de dados, a cooperação entre os diferentes atores institucionais também envolveu processos de diálogo técnico e validação das informações utilizadas. Essa articulação permitiu aperfeiçoar a interpretação dos indicadores e assegurar maior aderência entre as informações apresentadas e as realidades institucionais e setoriais que elas representam. Dessa forma, o processo de construção do Anuário foi marcado por uma dinâmica colaborativa que contribuiu para elevar o padrão metodológico e informacional da publicação.

A articulação entre diferentes atores institucionais contribuiu para a consolidação do Anuário Estatístico como uma referência confiável e atualizada de informações sobre o estado. Essa rede de colaboração institucional fortalece a produção e a

circulação de dados públicos, ampliando a capacidade de integração entre diferentes bases informacionais e promovendo maior qualidade na sistematização das estatísticas oficiais. Como resultado, o Anuário passa a desempenhar um papel ainda mais relevante na organização e difusão de informações estratégicas, contribuindo para o aprimoramento da análise socioeconômica e para o fortalecimento das capacidades institucionais de monitoramento e planejamento em âmbito estadual.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados materializam-se na implementação de uma plataforma digital interativa baseada em dashboards, sem precedentes no estado, capaz de oferecer um acesso mais dinâmico e intuitivo às informações estatísticas. A nova estrutura permite não apenas a visualização simplificada dos dados, mas também sua exploração analítica por meio de filtros e recursos interativos, além de possibilitar atualizações mais frequentes e maior flexibilidade na geração de análises personalizadas por parte dos usuários. Logo, a ferramenta amplia significativamente as possibilidades de consulta e interpretação das informações públicas, contribuindo para a realização de uma gestão pública eficaz.

A discussão dos resultados evidencia ainda que a organização do conteúdo em 39 capítulos temáticos permite abranger as principais dimensões necessárias para o planejamento governamental transversal. Essa estrutura contempla diferentes áreas estratégicas da realidade socioeconômica do estado, incluindo aspectos demográficos, sociais, econômicos e institucionais. Nesse contexto, os indicadores foram sistematizados no Dashboard Anuário Estatístico em quatro grandes dimensões analíticas: Território e Governança; Dimensão Social; Economia e Produção; e Infraestrutura e Finanças, o que permite estruturar as informações de forma mais coerente com as demandas do planejamento público e ampliar as possibilidades de análise integrada entre diferentes áreas da administração.

Território: O dashboard disponibiliza um conjunto abrangente de informações relacionadas à organização territorial e à estrutura de governança do Estado. Nesse eixo, são apresentados dados sobre a divisão político-administrativa, a localização geográfica e aspectos ambientais, permitindo uma compreensão

mais ampla das características físicas, institucionais e administrativas do território. A sistematização dessas informações possibilita visualizar de forma integrada a configuração territorial do estado, colaborando para uma melhor compreensão das dinâmicas espaciais e institucionais que influenciam o desenvolvimento regional.

Além disso, a seção incorpora informações relevantes sobre terras indígenas e sua distribuição territorial, bem como indicadores associados à dinâmica político-institucional, como dados sobre movimento eleitoral, estrutura do sistema de justiça e estatísticas relacionadas à segurança pública. Também são incluídos indicadores sintéticos de desenvolvimento, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que permitem acompanhar aspectos estruturais das condições de vida da população. Esse conjunto de indicadores amplia a capacidade de análise sobre a relação entre território, instituições e desenvolvimento.

Dessa forma, a integração dessas informações em um único ambiente de consulta soma para uma visão mais articulada entre diferentes dimensões da realidade estadual, oferecendo subsídios relevantes para o planejamento governamental, para a gestão estratégica das informações públicas e para a qualificação dos processos de tomada de decisão no âmbito da administração pública.

Dimensão Social: No campo da saúde, o dashboard apresenta um conjunto abrangente de informações voltadas ao monitoramento das condições e da estrutura do sistema de saúde no estado. Os dados contemplam desde a infraestrutura disponível e a distribuição de profissionais da área até indicadores relacionados à ocorrência de doenças, taxas de mortalidade e outros aspectos relevantes para a avaliação das condições sanitárias da população. Esses indicadores permitem acompanhar a evolução do sistema de saúde e identificar possíveis desafios para o planejamento e a formulação de políticas públicas na área.

No âmbito da educação, o painel reúne informações que detalham os níveis de instrução da população, bem como dados referentes à estrutura e ao desempenho do sistema educacional. São apresentados indicadores relacionados ao ensino básico e superior, possibilitando uma visão abrangente sobre a oferta educacional, a distribuição das instituições de ensino e o perfil educacional da população. Dessa forma, essa dimensão contribui para a análise das

condições sociais e do desenvolvimento humano no estado, fornecendo subsídios importantes para o planejamento de políticas voltadas à educação e à qualificação da população.

Economia e Produção: Essa dimensão reúne indicadores voltados à compreensão da dinâmica econômica e produtiva do Estado. O dashboard apresenta informações relacionadas ao salário-mínimo e à estrutura das atividades produtivas, incluindo dados sobre agricultura, extração vegetal, pecuária, aquicultura e mineração, permitindo acompanhar o desempenho e a relevância desses setores para a economia regional. A sistematização dessas informações possibilita observar a composição das atividades primárias e sua contribuição para a geração de renda e para o funcionamento da economia estadual.

O painel também disponibiliza indicadores referentes às atividades industriais, à construção civil e ao setor de eletricidade, oferecendo uma visão mais abrangente da estrutura produtiva e da capacidade de geração de valor no estado. A integração desses dados permite analisar de forma mais consistente as transformações estruturais da economia ao longo do tempo, bem como identificar mudanças na participação relativa de diferentes setores produtivos.

Adicionalmente, o dashboard reúne informações sobre a dinâmica do emprego e do mercado de trabalho, possibilitando examinar aspectos como geração de postos de trabalho, distribuição setorial da ocupação e evolução de indicadores relacionados à atividade econômica. Esse conjunto de dados amplia as possibilidades de análise sobre o funcionamento do mercado de trabalho e sobre os fatores que influenciam o desempenho econômico regional.

Nesse contexto, a organização desses indicadores em um ambiente digital integrado colabora para uma compreensão mais articulada da atividade econômica do estado, permitindo relacionar diferentes dimensões da produção, do emprego e da geração de renda. Tal estrutura informacional oferece subsídios relevantes para análises econômicas mais aprofundadas e para o acompanhamento das transformações estruturais que caracterizam o desenvolvimento regional.

Infraestrutura e Finanças: Estão disponíveis dados relacionados às receitas e despesas estaduais, às contas públicas e às operações de financiamento, permitindo uma visão mais abrangente da gestão fiscal e da capacidade de investimento do estado.

Além disso, o painel reúne informações referentes à oferta e à infraestrutura de serviços essenciais, como abastecimento de água, sistemas de transporte em seus diferentes modais, incluindo transporte terrestre, hidroviário e aéreo, bem como indicadores relacionados às atividades de turismo e comércio externo. Esse conjunto de informações possibilita uma análise integrada entre aspectos econômicos, logísticos e institucionais, cooperando para uma compreensão mais ampla da dinâmica de funcionamento do estado.

A discussão central dos resultados reside no fato de que o formato em dashboard potencializa a superação das limitações associadas à chamada “informação estática”, característica tradicional dos anuários estatísticos publicados em formato convencional. Ao permitir a atualização contínua e a inserção recorrente de novos dados, o Anuário deixa de representar apenas um retrato retrospectivo de determinado período para se consolidar como uma ferramenta de monitoramento permanente.

Nesse sentido, a plataforma passa a oferecer condições mais favoráveis para o monitoramento de indicadores em tempo real, ampliando a capacidade de análise e de resposta por parte da administração pública. Esse aspecto revela-se particularmente relevante para a tomada de decisões fundamentadas em evidências atualizadas, contribuindo para reduzir o tempo de reação do poder público diante de crises, mudanças econômicas ou demandas sociais emergentes. Assim, a maior agilidade no acesso, na atualização e na disseminação dessas informações para gestores, pesquisadores e para a sociedade em geral configura-se como um dos principais ganhos institucionais decorrentes dessa transformação.

A centralização e a organização sistemática de indicadores em um ambiente digital integrado ampliam as possibilidades de cruzamento de dados, análise comparativa e acompanhamento de tendências ao longo do tempo. Esse arranjo informacional fortalece a capacidade de monitoramento de políticas públicas e favorece a construção de diagnósticos mais consistentes sobre a realidade socioeconômica. Nesse contexto, a disponibilização estruturada dessas informações promove qualificação entre os processos de planejamento governamental, ao mesmo tempo em que amplia as condições de transparência e de utilização dos dados públicos por diferentes atores institucionais e sociais. Sendo assim, os resultados

observados indicam que a digitalização do Anuário Estatístico não se limita à modernização de um instrumento informacional, mas representa um avanço institucional na gestão e na utilização estratégica de dados públicos.

CONCLUSÕES

A transição do Anuário Estatístico para um formato digital interativo consolida uma nova perspectiva de transparência ativa e de modernização da administração pública. Mais do que uma simples atualização tecnológica, o projeto representa uma mudança estrutural na forma como os dados públicos são organizados, disponibilizados e utilizados no processo de tomada de decisão. Nesse sentido, evidencia-se que a gestão qualificada da informação constitui não apenas um instrumento estratégico para o Estado, mas também um mecanismo de empoderamento da sociedade, ao ampliar as possibilidades de acesso, compreensão e utilização de dados públicos.

Ao transformar o Anuário Estatístico em uma ferramenta dinâmica e continuamente atualizável, o Estado preserva e valoriza sua memória estatística iniciada em 1965, ao mesmo tempo em que se projeta para um modelo contemporâneo de governança orientada por dados. Essa transformação fortalece a capacidade institucional de monitoramento de indicadores e amplia as condições para o desenvolvimento de análises mais robustas, contribuindo para um planejamento governamental mais resiliente, informado e alinhado às demandas da sociedade.

A iniciativa também dialoga diretamente com os objetivos propostos pelo 2º Congresso CONSEPLAN, ao articular inovação tecnológica com as

necessidades sociais de transparência, monitoramento e participação cidadã. A implementação do Dashboard Anuário Estatístico demonstra que a transformação digital pode desempenhar um papel central na qualificação da gestão pública, favorecendo a integração entre diferentes bases de dados e promovendo maior eficiência na produção e disseminação de informações estratégicas.

A plataforma consolida-se, assim, como um exemplo relevante de como ferramentas digitais podem ser utilizadas para democratizar o acesso à informação, fortalecer a institucionalização do planejamento e ampliar a capacidade analítica da administração pública em âmbito estadual e federativo. Ao centralizar e estruturar indicadores provenientes de diferentes áreas, o painel estimula a construção de uma base informacional mais integrada, capaz de subsidiar a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas.

A continuidade e o aprimoramento dessa iniciativa tornam-se, portanto, elementos fundamentais para garantir a atualização permanente da plataforma, sua credibilidade institucional e sua consolidação como referência confiável para a produção e disseminação de informações estratégicas. Ao estruturar e integrar indicadores provenientes de diferentes áreas em um ambiente digital interativo, o Dashboard Anuário Estatístico amplia significativamente as possibilidades de análise, monitoramento e utilização de dados públicos. Nessa perspectiva, a iniciativa reafirma o potencial das ferramentas digitais como instrumentos estratégicos para o fortalecimento do planejamento governamental, da transparência pública e da gestão baseada em evidências

Referências

1. AMAZONAS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (Sedecti). Anuário Estatístico do Amazonas: 35ª Edição. Manaus: Seplan, 2025.
2. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Plano de Dados Abertos: promovendo transparência, acesso à informação e controle social. Brasília: MPO, 2023.
3. BRASIL. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 maio 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 18 mar. 2026.
4. BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 30 mar. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm. Acesso em: 18 mar. 2026.

5. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 mar. 2026.
6. BOURDIEU, Pierre. As formas de capital. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (org.). Escritos de educação. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.
7. BANCO MUNDIAL. Relatório de Desenvolvimento Mundial 2021: Dados para uma vida melhor. Washington, DC: Banco Mundial, 2021.
8. OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Digital Government Review: Brazil. Paris: OECD Publishing, 2018.
9. OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. The path to becoming a data-driven public sector. Paris: OECD Publishing, 2019.
10. FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
11. PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Anuário Estatístico 2023: 53ª edição. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2023. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/carta-de-servicos/anuario-estatistico-2023-53a-edicao>. Acesso em: 18 mar. 2026.

Instituições Fiscais Independentes Estaduais como Instrumento de Transparência, Disciplina Orçamental e Qualidade da Despesa Pública

• Vanessa Cerqueira Reis

Procuradora do Estado do Rio de Janeiro. Sócia do Medina Osorio Advogados; Mestre em Direito da Administração Pública pela Universidade Gama Filho; Doutoranda em Direito Econômico e Financeiro Global pela Universidade de Lisboa; Vice-Presidente da Comissão de Direito Administrativo Sancionador da OABRJ; Professora de Direito Financeiro da Escola Superior da Advocacia Pública; Professora convidada da EMERJ; Coordenadora e Professora do Curso de Extensão em Direito Administrativo Sancionador da PUC-RJ; palestrante e articulista na revista Veja, no espaço do Instituto Não Aceito Corrupção. E-mail: vanessareis@pge.rj.gov.br

Resumo

A presente pesquisa analisa o papel das Instituições Fiscais Independentes (IFIs) no aprimoramento da governança fiscal contemporânea, com foco na proposta de criação de estruturas semelhantes no plano estadual brasileiro. O problema investigado reside na lacuna institucional de monitoramento técnico e independente nos entes subnacionais, onde assimetrias de informação e fragilidades fiscais podem comprometer o equilíbrio das contas públicas e a qualidade da despesa pública. A metodologia adotada é qualitativa, de caráter descritivo e analítico, fundamentada na triangulação de fontes que incluem marcos normativos, relatórios institucionais da Instituição Fiscal Independente brasileira e do Conselho das Finanças Públicas de Portugal, além de literatura especializada em direito financeiro e governança fiscal. O referencial teórico sustenta-se no tríptico objetivo que orienta a atuação das IFIs: transparência fiscal, disciplina orçamental e qualidade da despesa pública. Os resultados indicam que as IFIs atuam como instâncias técnicas capazes de produzir análises independentes e projeções fiscais que qualificam o debate público e reduzem a opacidade das decisões orçamentárias. Conclui-se que a criação de Instituições Fiscais Independentes Estaduais, estruturadas com garantias institucionais de autonomia e observando o princípio do “cumprir ou explicar”, pode fortalecer a democracia fiscal, ampliar a transparência das escolhas públicas e contribuir para a sustentabilidade intertemporal das finanças públicas diante da crescente rigidez orçamentária observada no contexto brasileiro.

Palavras-chave: Instituições Fiscais Independentes; Transparência Fiscal; Disciplina Orçamental; Qualidade da Despesa Pública; Governança Fiscal.

1. INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

A governança fiscal contemporânea enfrenta desafios crescentes relacionados à sustentabilidade das contas públicas, à credibilidade das políticas orçamentárias e à necessidade de ampliação da transparência e da *accountability* no processo de tomada de decisões fiscais. Nesse contexto, as Instituições Fiscais

Independentes (IFIs) consolidaram-se internacionalmente como instrumentos institucionais relevantes para o aprimoramento da governança das finanças públicas, na medida em que promovem o monitoramento técnico das políticas fiscais e contribuem para qualificar o debate democrático acerca da condução da política orçamentária. Conforme destaca George Kopits em *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions* (Oxford: Oxford

University Press, 2013), tais instituições surgem como resposta institucional à necessidade de reduzir o viés político das decisões fiscais e reforçar a credibilidade das políticas orçamentárias, por meio da produção de análises técnicas independentes sobre projeções macroeconômicas, sustentabilidade da dívida pública e impactos fiscais das decisões governamentais.

No Brasil, a criação da Instituição Fiscal Independente (IFI), vinculada ao Senado Federal por meio da Resolução nº 42/2016, representou avanço institucional relevante na busca por maior previsibilidade e transparência na condução da política fiscal. A literatura especializada aponta que o surgimento dessa instituição pode ser compreendido a partir da convergência entre pressões institucionais por maior responsabilidade fiscal e a necessidade de qualificação do debate orçamentário no país. Nesse sentido, Paulo Roberto Simão Bijos, em *O nascimento da Instituição Fiscal Independente brasileira: explicação à luz do modelo de Kingdon* (Revista Brasileira de Ciência Política, v. 43, 2024), sustenta que a criação da IFI brasileira pode ser interpretada à luz do modelo de fluxos múltiplos de John Kingdon, segundo o qual mudanças institucionais relevantes ocorrem quando há convergência entre a percepção de um problema público, a existência de soluções institucionais disponíveis e um ambiente político favorável à sua implementação.

A crescente complexidade das finanças públicas e a intensificação das demandas sociais por transparência e responsabilidade fiscal têm impulsionado o desenvolvimento de mecanismos institucionais voltados ao monitoramento independente das políticas fiscais. Nesse cenário, as Instituições Fiscais Independentes emergem como instrumentos relevantes de governança fiscal ao produzirem análises técnicas imparciais acerca de projeções macroeconômicas, da sustentabilidade da dívida pública e do impacto fiscal de políticas governamentais. Tais instituições operam com elevado grau de autonomia em relação ao governo, fornecendo avaliações baseadas em evidências empíricas e contribuindo para o aprimoramento da qualidade do debate público e do processo decisório em matéria fiscal.

Entre suas principais funções destacam-se a análise da sustentabilidade das políticas fiscais, a elaboração de projeções macrofiscais independentes, a identificação de riscos fiscais e a promoção da transparência por meio da divulgação sistemática de relatórios

técnicos, notas analíticas e estudos especializados. Nesse sentido, a experiência brasileira demonstra que a atuação da Instituição Fiscal Independente tem contribuído para ampliar a compreensão da sociedade e dos formuladores de políticas públicas acerca da dinâmica fiscal do país, fortalecendo o debate técnico sobre a evolução das contas públicas.

Entretanto, apesar da relevância da experiência institucional no plano federal, observa-se a ausência de estruturas semelhantes no âmbito dos estados brasileiros, os quais concentram parcela significativa da execução do gasto público e enfrentam desafios fiscais heterogêneos e complexos. Tal lacuna institucional limita o monitoramento técnico independente das políticas fiscais subnacionais e reduz a capacidade de identificação antecipada de riscos fiscais associados à gestão das finanças públicas estaduais. Essa ausência torna-se particularmente relevante no contexto federativo brasileiro, no qual a assimetria de informações, a dependência financeira e a fragilidade institucional frequentemente comprometem o equilíbrio fiscal e a qualidade da despesa pública.

Nesse cenário, destaca-se a necessidade de fortalecimento de mecanismos institucionais capazes de promover o monitoramento técnico e independente das finanças públicas subnacionais. As Instituições Fiscais Independentes consolidaram-se, no plano internacional, como instrumentos centrais para o aprimoramento da governança fiscal, ao fornecerem análises imparciais sobre políticas fiscais, projeções macroeconômicas e avaliações acerca da sustentabilidade da dívida pública. A experiência da Instituição Fiscal Independente vinculada ao Senado Federal revelou potencial significativo para qualificar o debate público e ampliar a transparência fiscal em âmbito nacional. Todavia, permanece uma lacuna relevante quanto à inexistência de estruturas institucionais semelhantes no plano estadual.

Partindo dessa constatação, torna-se pertinente refletir sobre a possibilidade de criação de Instituições Fiscais Independentes Estaduais, inspiradas em modelos internacionais consolidados e adaptadas às especificidades do federalismo brasileiro, com o objetivo de fortalecer a disciplina fiscal, ampliar a transparência orçamental e promover maior qualidade na alocação da despesa pública nos estados brasileiros.

1.2 Justificativa

A relevância da temática encontra-se diretamente associada à necessidade de fortalecimento da governança fiscal no federalismo brasileiro, especialmente diante da crescente complexidade das finanças públicas e dos desafios relacionados à sustentabilidade das contas governamentais. A experiência histórica das finanças públicas nacionais demonstra que a sustentabilidade fiscal não depende exclusivamente da existência de regras formais de disciplina orçamentária, mas também da presença de instituições capazes de realizar o monitoramento técnico independente das políticas fiscais e de qualificar o processo decisório em matéria orçamentária. Nesse sentido, Ricardo Lobo Torres ressalta que a transparência constitui princípio estruturante do direito financeiro, sendo condição indispensável para o exercício do controle democrático sobre a atividade financeira do Estado, na medida em que possibilita à sociedade compreender os fundamentos das decisões orçamentárias e avaliar os impactos intertemporais das escolhas fiscais (TORRES, Ricardo Lobo. *O Princípio da Transparência no Direito Financeiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001).

A literatura contemporânea sobre governança fiscal também enfatiza que a disciplina orçamental depende não apenas da existência de regras fiscais formais, mas da atuação de instituições capazes de monitorar sua aplicação e avaliar os riscos associados à condução das políticas fiscais. Nesse sentido, Marcus Abraham destaca que o fortalecimento da governança fiscal exige a combinação entre arcabouços normativos de responsabilidade fiscal e instituições independentes aptas a acompanhar sua implementação e a produzir análises técnicas qualificadas acerca da sustentabilidade das finanças públicas (ABRAHAM, Marcus. *Governança fiscal e sustentabilidade financeira: os reflexos do Pacto Orçamental Europeu em Portugal como exemplos para o Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2019).

A relevância do debate torna-se ainda mais evidente no âmbito subnacional, especialmente em um contexto federativo marcado por assimetrias institucionais, fragilidade fiscal em diversos estados e crescente complexidade das políticas públicas. Embora os Tribunais de Contas desempenhem papel fundamental no controle externo das finanças públicas, sua atuação possui natureza predominantemente *ex post*, voltada à fiscalização da legalidade e regularidade dos

atos administrativos após a execução das despesas públicas. As Instituições Fiscais Independentes, por sua vez, exercem função complementar de natureza preventiva e prospectiva, baseada na produção de análises técnicas, projeções fiscais e avaliação sistemática de riscos orçamentários.

A experiência internacional demonstra que a existência dessas instituições contribui significativamente para ampliar a transparência das contas públicas, reduzir as assimetrias de informação entre governo e sociedade e fortalecer a credibilidade das políticas fiscais perante os mercados e organismos internacionais. Nesse sentido, a implementação de Instituições Fiscais Independentes em nível estadual pode representar inovação institucional relevante para o aprimoramento da governança fiscal brasileira, contribuindo para decisões orçamentárias mais informadas, maior controle social sobre a gestão fiscal e melhoria da qualidade da despesa pública.

No contexto brasileiro, a crescente rigidez do orçamento público representa desafio adicional para a condução responsável da política fiscal. O aumento das despesas obrigatórias e a expansão das emendas parlamentares impositivas têm reduzido significativamente o espaço fiscal disponível para investimentos públicos, fenômeno que reforça a necessidade de mecanismos institucionais capazes de avaliar de forma técnica e independente a qualidade da alocação dos recursos públicos e a sustentabilidade das políticas fiscais adotadas.

Do ponto de vista teórico-conceitual, o presente estudo fundamenta-se no denominado *tríplice objetivo* que orienta a atuação das Instituições Fiscais Independentes: transparência fiscal, disciplina orçamental e qualidade da despesa pública. A transparência fiscal é compreendida não apenas como a divulgação formal de dados orçamentários, mas como a disponibilização clara, acessível e inteligível de informações que permitam à sociedade e aos tomadores de decisão compreenderem as escolhas públicas e seus impactos intertemporais. Sob essa perspectiva, a transparência constitui pressuposto essencial da *accountability* democrática e da legitimidade das políticas fiscais.

A disciplina orçamental, por sua vez, relaciona-se à observância de regras fiscais destinadas a assegurar a sustentabilidade das finanças públicas no longo prazo, especialmente no que se refere ao controle do endividamento público e ao cumprimento das metas

fiscais estabelecidas. As Instituições Fiscais Independentes atuam como instâncias técnicas capazes de avaliar o cumprimento dessas metas, identificar riscos orçamentários e alertar precocemente sobre trajetórias fiscalmente insustentáveis, exercendo sua influência por meio da credibilidade técnica de suas análises e da exposição pública de suas avaliações, sem recorrer a mecanismos sancionatórios diretos.

O terceiro eixo do referencial teórico refere-se à qualidade da despesa pública, compreendida como a alocação eficiente, eficaz e eticamente orientada dos recursos públicos escassos, com vistas à maximização do bem-estar social. A análise da qualidade da despesa transcende o mero controle quantitativo do gasto público, incorporando avaliações relacionadas à definição de prioridades orçamentárias, à coerência entre os instrumentos de planejamento plurianual, à consistência das políticas públicas e aos seus impactos distributivos e intergeracionais.

Esse arcabouço teórico dialoga diretamente com princípios clássicos do direito financeiro e da administração pública, tais como a moralidade administrativa, a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade intertemporal das finanças públicas, reforçando a importância de instituições capazes de promover maior transparência, racionalidade e responsabilidade na condução das políticas fiscais.

1.3 Objetivos

O objetivo geral da presente pesquisa consiste em analisar o papel das Instituições Fiscais Independentes (IFIs) como instrumentos institucionais fundamentais para a consecução do denominado tríptico objetivo da governança fiscal contemporânea: transparência fiscal, disciplina orçamental e qualidade da despesa pública. Nesse sentido, parte-se da compreensão de que tais instituições desempenham função relevante no fortalecimento das estruturas de controle e monitoramento das finanças públicas, contribuindo para a redução das assimetrias de informação e para o aprimoramento da credibilidade das políticas fiscais. Conforme assevera George Kopits em *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices* (OECD Journal on Budgeting, Paris, v. 11, n. 3, 2011), a essência dessas instituições reside precisamente na promoção da disciplina e da transparência das finanças públicas, na medida em que fornecem estimativas e projeções macrofiscais em tempo real

capazes de reforçar a credibilidade governamental perante a sociedade, os mercados e os próprios formuladores de políticas públicas.

De forma específica, o estudo busca atingir um conjunto de objetivos analíticos inter-relacionados.

Primeiramente, pretende-se examinar o papel das Instituições Fiscais Independentes na promoção da transparência e da moralidade administrativa. Nesse ponto, parte-se do entendimento de que a transparência constitui elemento estruturante da governança democrática das finanças públicas. Conforme leciona Ricardo Lobo Torres em *O Princípio da Transparência no Direito Financeiro* (Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001), o princípio da transparência exige que o Estado conduza sua atividade financeira com o máximo grau de clareza e abertura, de modo a eliminar a opacidade tradicionalmente associada aos chamados “segredos fiscais”. A transparência, nesse contexto, assume função essencial para a legitimidade da gestão pública e para o exercício do controle democrático das decisões orçamentárias. Sob essa perspectiva, analisa-se também a concepção apresentada por Fabrício Motta em *Notas sobre publicidade e transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil* (A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, n. 30, 2007), segundo a qual a transparência pode ser compreendida como princípio implícito do sistema republicano, uma vez que a publicidade das decisões públicas constitui condição indispensável para a *accountability* dos gestores. Assim, investiga-se de que maneira as IFIs contribuem para a concretização desse princípio ao traduzirem informações orçamentárias complexas em análises compreensíveis para a sociedade, permitindo que cidadãos, parlamentares e agentes públicos tenham acesso a interpretações técnicas qualificadas sobre a situação fiscal.

Em segundo lugar, busca-se identificar os pilares institucionais de independência que asseguram a credibilidade das Instituições Fiscais Independentes. Nesse sentido, o estudo procura mapear os requisitos institucionais que garantem sua autonomia funcional, tais como a independência técnica, a independência legal e financeira, a autonomia operacional e o acesso pleno às informações fiscais necessárias ao exercício de suas atribuições. A análise desses elementos fundamenta-se nos critérios identificados por Felipe Scudeler Salto e Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti em *O papel das Instituições Fiscais Independentes (IFIs)*

e o caso da IFI do Brasil (In: COUTO, L.; RODRIGUES, J. (Org.). *Governança Orçamentária no Brasil*. Brasília: Ipea, 2022), os quais ressaltam que a credibilidade dessas instituições depende diretamente da existência de salvaguardas institucionais capazes de protegê-las de pressões políticas e de interferências governamentais.

Em terceiro lugar, pretende-se analisar experiências internacionais relevantes no campo das instituições fiscais independentes, com o objetivo de identificar boas práticas institucionais aplicáveis ao contexto brasileiro. Para tanto, examinam-se modelos consolidados de monitoramento fiscal, como o *Congressional Budget Office* (CBO), nos Estados Unidos, e o Conselho das Finanças Públicas (CFP), em Portugal. Esses modelos demonstram, conforme argumenta George Kopits em *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions* (Oxford: Oxford University Press, 2013), que a atuação independente e não sancionatória dessas instituições contribui significativamente para a redução dos riscos fiscais e para a qualificação do debate democrático sobre a política orçamentária. Ao produzir análises técnicas imparciais e projeções fiscais independentes, tais instituições ampliam a transparência das decisões governamentais e fortalecem a confiança da sociedade nas políticas fiscais.

Por fim, o estudo busca fundamentar a proposta de criação de Instituições Fiscais Independentes no âmbito estadual brasileiro. Nesse ponto, pretende-se avaliar a contribuição potencial da implementação de IFIs estaduais para o fortalecimento da governança fiscal no federalismo brasileiro, especialmente no que se refere à mitigação da assimetria de informações e da opacidade orçamentária no plano subnacional. Essa proposta encontra respaldo na análise desenvolvida por Vanessa Cerqueira Reis em *As Instituições Fiscais Independentes à luz do tríptico objetivo: transparência, disciplina orçamentária e qualidade da despesa pública* (Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2025), segundo a qual a institucionalização de estruturas independentes de monitoramento fiscal no nível estadual constitui medida relevante para o fortalecimento da democracia fiscal e para a promoção da sustentabilidade das contas públicas subnacionais.

Desse modo, ao articular esses diferentes objetivos analíticos, a pesquisa busca contribuir para o debate

acadêmico e institucional acerca do papel das Instituições Fiscais Independentes no aprimoramento da governança fiscal, destacando sua relevância para a promoção da transparência, da responsabilidade fiscal e da qualidade das decisões orçamentárias no contexto federativo brasileiro.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O arcabouço teórico que fundamenta a análise das Instituições Fiscais Independentes (IFIs) estrutura-se sobre o denominado tríptico objetivo da governança fiscal contemporânea, composto pela promoção da transparência fiscal, pela observância da disciplina orçamentária e pelo aprimoramento da qualidade da despesa pública. Nesse contexto, as IFIs configuram-se como instâncias técnicas de monitoramento e análise fiscal que atuam institucionalmente separadas do governo, com a finalidade de reduzir assimetrias de informação entre o Estado, a sociedade e os mercados, contribuindo para o fortalecimento da responsabilidade na gestão das finanças públicas.

Entre esses elementos, a transparência fiscal constitui o eixo central do referencial teórico que orienta a atuação dessas instituições. A transparência deve ser compreendida não apenas como a divulgação formal de dados orçamentários, mas como a disponibilização de informações claras, acessíveis e inteligíveis capazes de permitir o efetivo controle social sobre a atividade financeira do Estado e a compreensão dos impactos intertemporais das decisões públicas. Nesse sentido, Ricardo Lobo Torres sustenta que a transparência constitui princípio estruturante do direito financeiro, afirmando que a sociedade deve agir de tal forma que a opacidade dos segredos desapareça no relacionamento com o Estado, devendo este revestir sua atividade financeira da maior clareza e abertura (TORRES, Ricardo Lobo. *O Princípio da Transparência no Direito Financeiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 134-135). Assim, a transparência substancial das informações fiscais torna-se elemento essencial para a consolidação da *accountability* democrática e para a legitimação das políticas fiscais perante a sociedade.

A disciplina orçamentária representa o segundo eixo estruturante desse referencial teórico e refere-se à observância de regras fiscais destinadas a assegurar a sustentabilidade das contas públicas no longo prazo. No contexto brasileiro, a Lei de Responsabilidade

Fiscal instituiu o paradigma de uma gestão fiscal planejada, responsável e transparente. Todavia, conforme observa José Maurício Conti, a efetividade desse arcabouço normativo depende da existência de instituições capazes de realizar monitoramento técnico permanente das políticas fiscais, atuando de forma preventiva e prospectiva para avaliar riscos orçamentários e trajetórias de endividamento público (CONTI, José Maurício. *A luta pelo direito financeiro*. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2024). Nesse sentido, as IFIs exercem função institucional relevante ao fornecer avaliações independentes que funcionam como contraponto técnico às decisões governamentais, contribuindo para reduzir o viés político das políticas fiscais.

O terceiro eixo teórico refere-se à qualidade da despesa pública, entendida como a alocação eficiente, eficaz e eticamente orientada dos recursos públicos escassos com vistas à maximização do bem-estar social. A análise da qualidade do gasto público transcende o controle meramente quantitativo das despesas, incorporando avaliações relacionadas à eficiência das políticas públicas, à definição de prioridades orçamentárias e aos impactos sociais e intergeracionais das decisões fiscais. Nesse sentido, Joaquim Freitas da Rocha destaca que a despesa pública constitui o sustentáculo do Estado Social e que sua avaliação deve considerar não apenas a estrita legalidade das despesas, mas também sua eficiência social e os resultados concretos produzidos pelas políticas públicas (ROCHA, Joaquim Freitas da. *Direito da Despesa Pública*. Coimbra: Almedina, 2019, p. 23, 29). As Instituições Fiscais Independentes contribuem para esse processo ao identificar prioridades orçamentárias, avaliar a sustentabilidade das políticas públicas e examinar se a utilização dos recursos públicos atende efetivamente aos objetivos fundamentais da coletividade.

Para que essas instituições possam exercer suas funções com credibilidade e legitimidade, a literatura especializada identifica a necessidade de observância de determinados pilares institucionais de independência. Nesse sentido, Felipe Scudeler Salto e Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti apontam que o funcionamento adequado das IFIs depende da presença de quatro requisitos fundamentais: a independência técnica, a independência legal e financeira, a independência operacional e o acesso pleno às informações governamentais necessárias à realização de suas

análises (SALTO, Felipe Scudeler; BACCIOTTI, Rafael da Rocha Mendonça. *O papel das Instituições Fiscais Independentes (IFIs) e o caso da IFI do Brasil*. In: COUTO, L.; RODRIGUES, J. (Org.). *Governança Orçamentária no Brasil*. Brasília: Ipea, 2022, p. 659-660). A independência técnica pressupõe processos meritocráticos de seleção de dirigentes e mandatos fixos não coincidentes com os ciclos eleitorais; a independência legal e financeira exige a criação dessas instituições por legislação primária e a existência de dotação orçamentária própria e estável; a independência operacional refere-se à autonomia para definir agendas de trabalho e produzir análises por iniciativa própria; e o acesso à informação pressupõe garantias institucionais de obtenção tempestiva de dados fiscais e de transparência metodológica.

Esses princípios institucionais são amplamente reconhecidos no plano internacional. George Kopits ressalta que a essência das instituições fiscais independentes reside precisamente na promoção da disciplina fiscal e da transparência das finanças públicas, contribuindo para reforçar a credibilidade do governo perante a sociedade e os mercados financeiros (KOPITS, George. *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*. OECD Journal on Budgeting, Paris, v. 11, n. 3, 2011, p. 36). Tal entendimento também foi incorporado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que, na *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions* (OECD, 2014), reconhece essas instituições como instrumentos fundamentais para o fortalecimento da governança fiscal, a modernização das instituições orçamentárias e a promoção da estabilidade das finanças públicas nas democracias contemporâneas.

3. METODOLOGIA

A pesquisa adota uma **abordagem qualitativa, de caráter descritivo e analítico**, fundamentada na realização de uma pesquisa bibliográfica e documental em âmbito nacional e internacional. Conforme define **Vanessa Cerqueira Reis em sua tese “As Instituições Fiscais Independentes à luz do triplice objetivo: transparência, disciplina orçamentária e qualidade da despesa pública” (Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2025)**, a investigação envolve um estudo empírico voltado à interpretação da importância das IFIs no monitoramento

das finanças públicas. O estudo fundamenta-se na análise de literatura especializada sobre governança fiscal e transparência orçamentária, bem como em relatórios produzidos por organismos internacionais.

Como estratégia metodológica central, utiliza-se a **triangulação de fontes**, articulando marcos normativos, relatórios institucionais e documentos oficiais. Essa abordagem permite identificar elementos comuns a instituições bem-sucedidas, seguindo os parâmetros analíticos detalhados por **Felipe Scudeler Salto e Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti em “O papel das Instituições Fiscais Independentes (IFIs) e o caso da IFI do Brasil” (In: Governança Orçamentária no Brasil. Brasília: Ipea, 2022)**, que destacam o uso de indicadores de independência técnica, legal, operacional e de acesso à informação para validar a eficácia dessas entidades.

No plano empírico-comparativo, examinam-se experiências consolidadas em diversos contextos institucionais, abrangendo países como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, além de Portugal e da experiência federal brasileira. Essa análise comparada é essencial para extrair fatores críticos de sucesso, conforme preconizado por **George Kopits em “Independent fiscal institutions: developing good practices” (OECD Journal on Budgeting, Paris, OECD Publishing, v. 11, n. 3, 2011)**, servindo de subsídio técnico para a formulação da proposta de implementação de IFIs em nível estadual no federalismo brasileiro.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Análise das experiências internacionais

A análise das experiências internacionais demonstra que as Instituições Fiscais Independentes (IFIs) não constituem um modelo institucional uniforme, apresentando variações significativas quanto à estrutura organizacional, ao mandato institucional e ao grau de independência em relação aos poderes políticos. Essa heterogeneidade decorre, sobretudo, das particularidades históricas, institucionais e políticas de cada país que optou por instituir mecanismos independentes de monitoramento fiscal. Nesse sentido, a literatura especializada costuma classificar essas instituições em duas grandes categorias analíticas: as chamadas instituições “veteranas” e aquelas consideradas de “nova geração”. Conforme observa George

Kopits em *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices* (OECD Journal on Budgeting, Paris: OECD Publishing, v. 11, n. 3, 2011), o desenvolvimento dessas instituições ocorre frequentemente como resposta institucional a contextos específicos de crise fiscal ou de necessidade de fortalecimento da credibilidade das políticas orçamentárias.

As chamadas instituições veteranas correspondem à primeira geração de IFIs e surgiram em resposta a eventos históricos singulares ocorridos antes da crise financeira global de 2008. Um dos exemplos mais emblemáticos desse modelo é o *Central Planning Bureau* (CPB) da Holanda, criado em 1945 no contexto da reconstrução econômica do país após a Segunda Guerra Mundial, período em que a dívida pública holandesa ultrapassava 200% do Produto Interno Bruto. Desde então, o CPB consolidou reputação internacional de elevada competência técnica, destacando-se especialmente pela realização de análises independentes sobre os impactos econômicos e fiscais de propostas políticas apresentadas durante processos eleitorais.

Outro exemplo relevante de instituição veterana é o *Congressional Budget Office* (CBO) dos Estados Unidos, estabelecido em 1974 com o objetivo de fornecer análises fiscais imparciais ao Congresso norte-americano. A criação dessa instituição ocorreu em um contexto de crescente desconfiança em relação às projeções orçamentárias produzidas pelo Poder Executivo e de aumento significativo dos déficits fiscais. Atualmente, o CBO constitui uma das instituições fiscais independentes mais robustas do mundo, contando com aproximadamente 235 especialistas e exercendo influência significativa no processo de elaboração e avaliação das políticas orçamentárias dos Estados Unidos.

Em contraste com essas instituições pioneiras, a chamada “nova geração” de IFIs surgiu principalmente após a crise financeira internacional de 2008 e a subsequente crise da dívida soberana europeia. Nesse período, diversos países passaram a instituir organismos independentes de análise fiscal com o objetivo de restaurar a credibilidade das políticas fiscais e reforçar os mecanismos de disciplina orçamental. Nesse contexto, destaca-se a criação do *Office for Budget Responsibility* (OBR) no Reino Unido, em 2010, instituição responsável por produzir previsões macroeconômicas independentes e avaliar

a sustentabilidade das finanças públicas britânicas, desempenhando papel central no monitoramento da política fiscal do país.

Outro exemplo relevante dessa nova geração institucional é o Conselho das Finanças Públicas (CFP) de Portugal, criado em 2011 como órgão colegiado autônomo em relação aos Poderes Executivo e Legislativo. O CFP distingue-se por sua elevada autonomia institucional, inclusive no que se refere à independência física e financeira, uma vez que possui sede própria e recebe financiamento direto do Orçamento do Estado português. Segundo Nazaré Cabral e Guilherme Waldemar d'Oliveira Martins em *Finanças Públicas e Direito Financeiro: Noções Fundamentais* (Lisboa: AAFDL, 2018), a criação de instituições independentes de supervisão fiscal representa instrumento relevante para reforçar a credibilidade das políticas orçamentárias e aprimorar os mecanismos de governança fiscal.

Experiências semelhantes também podem ser observadas no Canadá e na Austrália, cujos modelos institucionais seguem a estrutura dos chamados *Parliamentary Budget Offices* (PBOs), ou escritórios parlamentares de orçamento vinculados ao Poder Legislativo. O *Parliamentary Budget Office* canadense, instituído em 2006, destaca-se pela forte ênfase na transparência fiscal e no engajamento público, enquanto o modelo australiano, criado em 2012, concentra-se principalmente na avaliação do impacto fiscal de propostas políticas apresentadas durante processos eleitorais.

No plano supranacional, destaca-se ainda a criação do *European Fiscal Board* (EFB), estabelecido em 2016 pela Comissão Europeia com o objetivo de fortalecer a supervisão fiscal no âmbito da zona do euro. Trata-se de um arranjo institucional singular no cenário internacional, uma vez que atua de forma complementar às instituições fiscais independentes nacionais, promovendo coordenação entre as políticas fiscais dos Estados-membros e fornecendo assessoramento técnico sobre a orientação fiscal agregada do bloco europeu.

A análise comparativa dessas experiências permite identificar que, independentemente das diferenças institucionais existentes entre os modelos adotados, as IFIs bem-sucedidas compartilham determinados atributos estruturais comuns. Entre esses elementos destacam-se a natureza jurídica da instituição, a

dimensão e os recursos disponíveis para o desempenho de suas atividades e, sobretudo, o grau de independência institucional assegurado por seu arranjo normativo.

No que se refere à natureza jurídica, observa-se a coexistência de diferentes modelos institucionais, variando entre escritórios parlamentares de orçamento vinculados ao Poder Legislativo e conselhos fiscais estruturados como órgãos autônomos. Em diversos estudos sobre governança fiscal, organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional têm recomendado a adoção de instituições autônomas (*stand-alone institutions*), por oferecerem maiores garantias contra interferências políticas.

Quanto à dimensão institucional, as IFIs apresentam grande diversidade. Existem instituições de pequeno porte, com menos de dez funcionários, como no caso da Estônia, e estruturas mais robustas, como o CBO dos Estados Unidos e o CPB holandês, que contam com equipes superiores a cinquenta especialistas. No caso brasileiro, a Instituição Fiscal Independente vinculada ao Senado Federal possui atualmente cerca de nove colaboradores permanentes, número inferior à média observada em instituições internacionais comparáveis.

Por fim, a literatura especializada aponta que o grau de independência institucional constitui fator determinante para a eficácia das IFIs. A autonomia técnica, operacional e financeira dessas instituições, aliada ao acesso amplo e tempestivo a dados governamentais, representa condição fundamental para a credibilidade de suas análises. Experiências internacionais, como as do Reino Unido e de Portugal, são frequentemente citadas como exemplos de boas práticas institucionais, especialmente no que se refere à garantia de financiamento estável e à proteção institucional dos mandatos de seus dirigentes.

4.2 O desempenho da IFI brasileira

No contexto brasileiro, a Instituição Fiscal Independente vinculada ao Senado Federal consolidou-se como importante fonte de análise técnica sobre as finanças públicas nacionais. Desde sua criação, em 2016, a IFI tem produzido relatórios periódicos, notas técnicas e estudos especiais destinados a avaliar a evolução das receitas, despesas e dívida pública, bem como os impactos fiscais de propostas legislativas relevantes.

Nesse sentido, Felipe Scudeler Salto e Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti destacam que os relatórios elaborados pela IFI têm contribuído significativamente para qualificar o debate público sobre o orçamento e a dívida pública no Brasil, ampliando a transparência das decisões fiscais e oferecendo subsídios técnicos relevantes ao processo legislativo (SALTO, Felipe Scudeler; BACCIOTTI, Rafael da Rocha Mendonça. *O papel das Instituições Fiscais Independentes (IFIs) e o caso da IFI do Brasil*. In: COUTO, L.; RODRIGUES, J. (Org.). *Governança Orçamentária no Brasil*. Brasília: Ipea, 2022).

A atuação da IFI brasileira evidencia o potencial dessas instituições para fortalecer os mecanismos de governança fiscal, especialmente por meio da produção de análises técnicas independentes sobre a sustentabilidade das contas públicas e a evolução das políticas fiscais.

4.3 Estudo comparado: Brasil e Portugal

A experiência portuguesa também constitui referência relevante para a análise do papel das instituições fiscais independentes no fortalecimento da governança fiscal. O Conselho das Finanças Públicas (CFP), criado em 2011, desempenha função central no monitoramento das políticas fiscais em Portugal, atuando na avaliação da sustentabilidade das finanças públicas e na análise da consistência das políticas orçamentárias.

Conforme ressaltam Nazaré Cabral e Guilherme Waldemar d'Oliveira Martins em *Finanças Públicas e Direito Financeiro: Noções Fundamentais* (Lisboa: AAFDL, 2018), a existência de instituições independentes de análise fiscal contribui para reforçar a credibilidade das políticas orçamentárias e reduzir as assimetrias de informação entre governo, sociedade e mercado.

De forma geral, a análise das experiências internacionais evidencia que as Instituições Fiscais Independentes desempenham papel relevante no fortalecimento da governança fiscal e na melhoria da qualidade das políticas públicas. Independentemente do modelo institucional adotado, as IFIs bem-sucedidas apresentam atributos estruturais semelhantes, entre os quais se destacam a independência técnica, a autonomia operacional, o financiamento estável e o acesso amplo às informações governamentais necessárias ao desenvolvimento de suas análises.

Essas características permitem que tais instituições produzam avaliações imparciais sobre o desempenho fiscal, identifiquem riscos orçamentários e contribuam para qualificar o debate público sobre as políticas fiscais, sem exercer funções sancionatórias ou decisórias sobre a condução das políticas governamentais.

No caso brasileiro, embora a Instituição Fiscal Independente tenha se consolidado como importante referência técnica na análise das finanças públicas nacionais, observa-se que os estados brasileiros ainda carecem de estruturas institucionais semelhantes, apesar de responderem por parcela significativa da execução do gasto público e apresentarem elevada heterogeneidade fiscal.

Nesse contexto, a criação de Instituições Fiscais Independentes em nível estadual poderia representar avanço institucional relevante para o fortalecimento da governança fiscal subnacional, ampliando a capacidade de monitoramento técnico das políticas fiscais e reduzindo a dependência exclusiva de mecanismos de controle ex post.

Além disso, tais instituições poderiam desempenhar papel estratégico na análise do planejamento orçamentário estadual, avaliando a coerência entre instrumentos fundamentais do ciclo orçamentário — como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) — bem como examinando os impactos fiscais de políticas públicas estruturantes, renúncias de receita e estratégias de endividamento público.

4.4 Pilares de Independência das IFIs

Os principais pilares de independência das Instituições Fiscais Independentes (IFIs), conforme detalhado na literatura e nas recomendações de organismos internacionais como a OCDE, estruturam-se em quatro dimensões fundamentais:

1. **Independência Técnica:** Refere-se à blindagem do corpo técnico e diretivo contra influências políticas. Esse pilar envolve processos de seleção baseados estritamente no **mérito e na competência**, mandatos para dirigentes que **não coincidem com o ciclo eleitoral** e critérios de demissão especificados em lei, garantindo que a instituição atue de forma apartidária. No Brasil, por exemplo, o mandato do Diretor-Executivo é de seis anos, o que favorece essa autonomia.

2. **Independência Legal e Financeira:** *A instituição deve ser estabelecida por **legislação primária** (como leis orgânicas ou emendas constitucionais) para garantir sua estabilidade institucional. Além disso, é essencial possuir uma **dotação orçamentária própria e estável**, preferencialmente com compromissos plurianuais, para proteger a instituição de retaliações políticas ou contingenciamentos que possam inviabilizar suas atividades.*
3. **Independência Operacional:** *Trata-se da autonomia da IFI para **definir seu próprio programa de trabalho** e produzir análises e projeções por iniciativa própria. Para isso, a instituição deve contar com uma **equipe técnica qualificada e própria**, além de liberdade para decidir sobre a conveniência de fazer recomendações normativas de políticas, o que evita o viés partidário.*
4. **Acesso à Informação e Transparência:** *Para que as IFIs funcionem como um “espelho” fiel da realidade fiscal, é indispensável que possuam **garantias legais de acesso irrestrito, tempestivo e detalhado** aos dados governamentais. Complementarmente, a própria IFI deve agir com transparência, publicando suas metodologias e relatórios para que seu trabalho seja escrutinado pelo público.*

A experiência internacional mostra que o cumprimento desses pilares é o que permite às IFIs elevar o custo político da indisciplina fiscal e qualificar o debate democrático com informações isentas.

4.5. A proposta de IFIs estaduais

A criação de Instituições Fiscais Independentes no âmbito estadual apresenta potencial significativo para mitigar a opacidade orçamentária e fortalecer os mecanismos institucionais de transparência fiscal no federalismo brasileiro. Em contextos federativos complexos, caracterizados pela coexistência de múltiplos níveis de governo e por elevada fragmentação institucional, a assimetria de informações fiscais constitui um dos principais obstáculos à consolidação de uma governança fiscal democrática e responsável. Nesse cenário, a institucionalização de IFIs no plano subnacional pode desempenhar papel relevante ao estabelecer instâncias técnicas de monitoramento e

análise capazes de reduzir a distância informacional entre Estado, sociedade e agentes econômicos.

As Instituições Fiscais Independentes estaduais poderiam, assim, atuar como instrumentos de monitoramento técnico e preventivo das finanças públicas subnacionais. Mais do que simplesmente divulgar dados fiscais, essas instituições teriam a função de traduzir informações orçamentárias complexas em análises técnicas compreensíveis e acessíveis à sociedade, contribuindo para reduzir as assimetrias informacionais inerentes ao pacto federativo e ampliando as possibilidades de controle social sobre a gestão fiscal.

A literatura especializada em direito financeiro enfatiza que a transparência fiscal não se limita à divulgação formal de dados orçamentários. Nesse sentido, Ricardo Lobo Torres afirma que a transparência constitui princípio estruturante da atividade financeira do Estado, exigindo que as informações relativas à arrecadação e à aplicação dos recursos públicos sejam apresentadas de forma clara, acessível e inteligível à sociedade (TORRES, Ricardo Lobo. *O Princípio da Transparência no Direito Financeiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001). Para o autor, a transparência fiscal desempenha papel fundamental na legitimação das decisões públicas e na consolidação da cidadania fiscal, na medida em que permite à sociedade compreender os fundamentos das escolhas orçamentárias e avaliar seus impactos intertemporais.

Sob essa perspectiva, as IFIs estaduais poderiam contribuir para a construção de uma forma de transparência substantiva que ultrapasse o modelo meramente formal de divulgação de dados fiscais, frequentemente observado em diversos sistemas orçamentários contemporâneos. Ao produzir análises técnicas independentes, relatórios interpretativos e projeções fiscais qualificadas, essas instituições permitiriam tornar mais compreensíveis os impactos intertemporais das decisões orçamentárias, possibilitando que gestores públicos, parlamentares e cidadãos compreendam de forma mais clara os efeitos das escolhas fiscais sobre a sustentabilidade das contas públicas.

Outro aspecto relevante refere-se ao caráter preventivo e prospectivo da atuação dessas instituições. Tradicionalmente, o controle das finanças públicas no Brasil tem sido exercido predominantemente por meio de mecanismos sancionatórios ex post, especialmente pelos Tribunais de Contas. Embora essas

instituições desempenhem função essencial na fiscalização da legalidade e da regularidade das despesas públicas, sua atuação ocorre, em regra, após a execução das políticas fiscais. As Instituições Fiscais Independentes, por sua vez, operam com lógica institucional distinta, baseada na análise prospectiva das políticas fiscais.

Nesse sentido, as IFIs atuam por meio da elaboração de projeções fiscais independentes, da avaliação sistemática de riscos orçamentários e da identificação antecipada de potenciais desequilíbrios fiscais antes que estes se materializem em crises financeiras. Conforme destaca George Kopits, as instituições fiscais independentes desempenham papel relevante como mecanismos institucionais de alerta antecipado, contribuindo para prevenir trajetórias fiscais insustentáveis e para fortalecer a credibilidade das políticas orçamentárias (KOPITS, George. *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2013).

Esse papel prospectivo também é reconhecido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que identifica as instituições fiscais independentes como instrumentos fundamentais para o fortalecimento da governança fiscal e para a redução da incerteza associada à condução das políticas orçamentárias. De acordo com a *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions* (OCDE, 2014), tais instituições contribuem para ampliar a credibilidade das políticas fiscais ao fornecer análises técnicas independentes capazes de reduzir o risco de decisões orientadas por incentivos políticos de curto prazo.

Outro instrumento institucional relevante para o fortalecimento da transparência fiscal refere-se à adoção do princípio do *comply or explain* (“cumprir ou explicar”). Esse princípio estabelece que, caso os governos optem por não seguir recomendações ou projeções formuladas por instituições independentes de análise fiscal, devem justificar publicamente as razões dessa decisão. A adoção desse mecanismo institucional pode contribuir significativamente para elevar o nível de *accountability* dos gestores públicos no âmbito estadual, uma vez que exige justificativas técnicas para decisões que divergem das projeções fiscais independentes.

Nesse contexto, o princípio do “cumprir ou explicar” tende a aumentar o custo político associado

à indisciplina fiscal e a dificultar a utilização de narrativas políticas destinadas a ocultar desequilíbrios orçamentários. Ademais, a atuação das IFIs estaduais poderia assumir papel estratégico na avaliação da compatibilidade entre os instrumentos de planejamento orçamentário previstos no sistema constitucional brasileiro, especialmente o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A análise integrada desses instrumentos permitiria verificar a consistência interna do planejamento fiscal e avaliar se as metas fiscais estabelecidas são efetivamente realistas.

Esse tipo de análise institucional também pode contribuir para identificar práticas frequentemente associadas à chamada “contabilidade criativa”, caracterizadas pela utilização de expedientes contábeis ou institucionais destinados a ocultar desequilíbrios fiscais ou a postergar o reconhecimento de problemas orçamentários. Nesse sentido, José Maurício Conti destaca que a credibilidade das políticas fiscais depende diretamente da consistência entre planejamento, execução e prestação de contas no processo orçamentário (CONTI, José Maurício. *A luta pelo direito financeiro*. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2024).

Outro campo relevante de atuação das IFIs estaduais refere-se à análise dos impactos fiscais associados às renúncias de receita e às estratégias de endividamento subnacional. Em diversas situações, políticas de incentivos fiscais e decisões relacionadas ao endividamento público são adotadas sem avaliação adequada de seus efeitos sobre a sustentabilidade das contas públicas. A atuação de instituições independentes de análise fiscal poderia contribuir para ampliar a transparência dessas decisões e melhorar a qualidade das avaliações fiscais no nível subnacional.

A redução das assimetrias de informação constitui, portanto, um dos principais benefícios associados à criação de Instituições Fiscais Independentes estaduais. No contexto federativo brasileiro, caracterizado por significativa heterogeneidade institucional entre os estados, a ausência de informações fiscais acessíveis e confiáveis pode comprometer a capacidade de avaliação das políticas públicas e limitar o exercício do controle democrático sobre as decisões orçamentárias.

Nesse sentido, ao produzir análises técnicas isentas de viés político-partidário, as IFIs estaduais poderiam contribuir para fortalecer a cidadania fiscal e ampliar a participação informada da sociedade no debate sobre

as finanças públicas. Conforme ressaltam Felipe Scudeler Salto e Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti, a produção de relatórios técnicos independentes representa instrumento fundamental para qualificar o debate público sobre política fiscal e ampliar a transparência das decisões orçamentárias (SALTO, Felipe Scudeler; BACCIOTTI, Rafael da Rocha Mendonça. *O papel das Instituições Fiscais Independentes (IFIs) e o caso da IFI do Brasil*. In: COUTO, L.; RODRIGUES, J. (Org.). *Governança Orçamentária no Brasil*. Brasília: Ipea, 2022).

A qualificação do debate público constitui, portanto, um dos efeitos institucionais mais relevantes da atuação das Instituições Fiscais Independentes. Ao produzir relatórios periódicos, notas técnicas e estudos especializados, essas instituições criam um espaço técnico de análise fiscal que contrasta com discursos políticos frequentemente baseados em promessas orçamentárias irrealizáveis ou diagnósticos fiscais imprecisos. Essa dimensão pedagógica das instituições fiscais independentes é amplamente reconhecida pela literatura internacional sobre governança fiscal, que destaca sua importância para tornar os temas fiscais mais compreensíveis à sociedade e para elevar o custo político associado à adoção de políticas fiscais insustentáveis.

Em síntese, a criação de Instituições Fiscais Independentes no plano estadual pode representar avanço institucional significativo para o fortalecimento da democracia fiscal no Brasil. Ao promover transparência substantiva, monitoramento prospectivo das políticas fiscais e qualificação do debate público, essas instituições contribuem para assegurar que o planejamento orçamentário respeite os limites da sustentabilidade fiscal e os princípios da moralidade administrativa.

Ademais, ao ampliar a transparência das decisões fiscais e reforçar a disciplina orçamental, as IFIs estaduais podem contribuir para a proteção dos direitos das gerações futuras, evitando que decisões fiscais de curto prazo comprometam a sustentabilidade das finanças públicas no longo prazo.

4.4 Rigidez orçamentária

A expansão das emendas parlamentares impositivas consolidou-se como um dos fatores estruturais mais relevantes para o aumento da rigidez orçamentária no Brasil, produzindo impactos diretos sobre a capacidade de planejamento e investimento dos

entes federativos. A progressiva institucionalização dessas emendas, especialmente a partir da Emenda Constitucional nº 86/2015 e das alterações posteriores introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 100/2019, nº 105/2019, nº 113/2021 e nº 126/2022, ampliou significativamente a parcela do orçamento sujeita à vinculação obrigatória. Conforme demonstrado na Nota Técnica nº 57 da Instituição Fiscal Independente (INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE – IFI. *Nota Técnica nº 57*. Brasília: Senado Federal, 2024), esse processo resultou em uma redução progressiva do espaço fiscal disponível para a implementação de políticas públicas pelo Poder Executivo, particularmente no que se refere às despesas discricionárias e aos investimentos públicos.

A rigidez orçamentária decorrente desse fenômeno está diretamente associada ao fato de que as emendas parlamentares impositivas são indexadas à Receita Corrente Líquida (RCL), o que permite que seu crescimento ocorra em ritmo superior aos limites estabelecidos para as despesas primárias pelo Novo Arcabouço Fiscal instituído pela Lei Complementar nº 200/2023. Nesse contexto, à medida que as despesas obrigatórias e as emendas impositivas passam a ocupar parcela crescente do orçamento público, as despesas discricionárias — que incluem investimentos em infraestrutura, políticas públicas estruturantes e programas governamentais — tendem a ser comprimidas, funcionando como variável de ajuste do orçamento público.

Essa dinâmica de compressão das despesas discricionárias produz efeitos relevantes sobre a governança fiscal e sobre a capacidade de planejamento estatal. Conforme observa José Maurício Conti, a crescente rigidez orçamentária tende a produzir um “engessamento” das finanças públicas, limitando a capacidade de resposta do Estado diante de novas demandas sociais e comprometendo a racionalidade do processo de planejamento fiscal (CONTI, José Maurício. *A luta pelo direito financeiro*. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2024). Além disso, o autor chama atenção para os desafios relacionados à transparência em determinadas modalidades de emendas parlamentares, especialmente aquelas classificadas como emendas de relator (RP 9), cuja estrutura institucional dificulta a rastreabilidade das decisões orçamentárias e pode favorecer a priorização de interesses políticos em detrimento da eficiência administrativa e do planejamento público.

Nesse cenário de crescente rigidez orçamentária, a criação de Instituições Fiscais Independentes no âmbito estadual surge como alternativa institucional relevante para fortalecer os mecanismos de governança fiscal e ampliar a transparência das decisões orçamentárias no plano subnacional. A pesquisa desenvolvida por Vanessa Cerqueira Reis sustenta que a institucionalização de IFIs estaduais pode contribuir significativamente para mitigar os efeitos da opacidade orçamentária e para aprimorar a qualidade da análise fiscal no nível subnacional (REIS, Vanessa Cerqueira. *As Instituições Fiscais Independentes à luz do triplice objetivo: transparência, disciplina orçamental e qualidade da despesa pública*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2025).

Nesse contexto, uma das principais contribuições dessas instituições consistiria na realização de análises técnicas voltadas à verificação da compatibilidade entre as emendas parlamentares e os instrumentos de planejamento orçamentário previstos no sistema constitucional brasileiro, especialmente o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A atuação das IFIs estaduais nesse campo permitiria avaliar se as emendas propostas são compatíveis com as metas fiscais estabelecidas e com os parâmetros de sustentabilidade da dívida pública estadual, contribuindo para evitar que decisões orçamentárias de curto prazo comprometam o equilíbrio fiscal de longo prazo.

Outra dimensão relevante da atuação dessas instituições refere-se à promoção da chamada transparência substantiva das decisões fiscais. Ao produzir notas técnicas, relatórios analíticos e projeções fiscais independentes, uma IFI estadual poderia desempenhar papel pedagógico relevante ao traduzir informações orçamentárias complexas em análises compreensíveis para a sociedade, reduzindo a opacidade frequentemente associada ao processo de alocação de recursos públicos. Nesse sentido, tais instituições poderiam funcionar como importantes centros de produção e disseminação de informações fiscais qualificadas, ampliando a capacidade de controle social sobre as decisões orçamentárias.

Além disso, a atuação de instituições fiscais independentes pode contribuir para a qualificação da despesa pública associada às emendas parlamentares. A produção de análises técnicas independentes permite avaliar o impacto fiscal e social das políticas

financiadas por essas emendas, contribuindo para evitar a pulverização de recursos públicos em iniciativas fragmentadas ou orientadas por interesses eleitorais de curto prazo. Dessa forma, as IFIs estaduais poderiam desempenhar papel relevante na priorização de políticas públicas estruturantes e na promoção de maior racionalidade na alocação de recursos públicos.

Outro mecanismo institucional relevante refere-se à adoção do princípio do *comply or explain* (“cumprir ou explicar”), segundo o qual decisões governamentais que divergem das análises ou projeções técnicas elaboradas por instituições independentes devem ser acompanhadas de justificativa pública fundamentada. A incorporação desse princípio ao funcionamento das IFIs estaduais poderia contribuir para elevar o nível de *accountability* na gestão das emendas parlamentares, aumentando o custo político associado à adoção de decisões fiscais inconsistentes com os parâmetros técnicos de sustentabilidade orçamentária.

Em síntese, a implementação de Instituições Fiscais Independentes no plano estadual, conforme proposto por Vanessa Cerqueira Reis, pode contribuir para transformar a transparência fiscal de uma exigência meramente formal em um instrumento efetivo de controle democrático das finanças públicas (REIS, Vanessa Cerqueira. *As Instituições Fiscais Independentes à luz do triplice objetivo: transparência, disciplina orçamental e qualidade da despesa pública*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2025). Ao promover monitoramento técnico independente, qualificação do debate público e avaliação prospectiva das políticas fiscais, essas instituições podem desempenhar papel relevante no enfrentamento dos desafios associados à crescente rigidez orçamentária no Brasil.

5. CONCLUSÃO

As Instituições Fiscais Independentes consolidaram-se, nas últimas décadas, como instrumentos institucionais relevantes para o fortalecimento da governança fiscal nas democracias contemporâneas. Ao promoverem análises técnicas independentes sobre a evolução das finanças públicas, essas instituições contribuem para ampliar a transparência das decisões orçamentárias, fortalecer a disciplina fiscal e aprimorar a qualidade da alocação da despesa pública. Nesse sentido, as IFIs desempenham papel central na redução das assimetrias de informação entre governo, sociedade e mercado, ao transformar

dados fiscais complexos em informações inteligíveis e acessíveis ao debate público.

A análise das experiências internacionais evidencia que a eficácia dessas instituições está diretamente associada à presença de determinados atributos institucionais fundamentais, tais como independência técnica, autonomia operacional, financiamento estável e acesso amplo às informações governamentais necessárias ao desenvolvimento de suas análises. Independentemente do modelo institucional adotado — seja por meio de escritórios parlamentares de orçamento ou de conselhos fiscais autônomos — as IFIs bem-sucedidas têm demonstrado capacidade significativa de qualificar o debate público sobre políticas fiscais, identificar riscos orçamentários e ampliar a credibilidade das políticas econômicas perante a sociedade e os agentes econômicos.

No caso brasileiro, a experiência da Instituição Fiscal Independente vinculada ao Senado Federal representa importante avanço institucional na promoção da transparência fiscal e no fortalecimento da governança orçamentária. Seus relatórios periódicos, estudos técnicos e notas analíticas têm contribuído para ampliar a compreensão pública sobre a dinâmica das contas governamentais, oferecendo subsídios técnicos relevantes ao processo legislativo e ao debate público sobre sustentabilidade fiscal.

Apesar desse avanço institucional no plano federal, observa-se que os entes subnacionais ainda carecem de mecanismos institucionais equivalentes de monitoramento técnico independente das políticas fiscais. Tal lacuna revela-se particularmente relevante no contexto do federalismo brasileiro, no qual os estados concentram parcela expressiva da execução do gasto público e enfrentam desafios fiscais heterogêneos, marcados por rigidez orçamentária crescente, assimetrias de informação e limitações institucionais relacionadas ao planejamento fiscal de médio e longo prazo.

Nesse cenário, a criação de Instituições Fiscais Independentes em nível estadual surge como alternativa institucional promissora para o fortalecimento da governança fiscal subnacional. Ao atuar como instâncias técnicas de análise independente das finanças públicas estaduais, essas instituições poderiam contribuir para ampliar a transparência das decisões orçamentárias, reduzir a opacidade associada à alocação de recursos públicos e aprimorar o

monitoramento das políticas fiscais adotadas pelos governos estaduais.

Além disso, as IFIs estaduais poderiam desempenhar papel estratégico na avaliação da consistência entre os instrumentos de planejamento orçamentário previstos no sistema constitucional brasileiro — notadamente o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) — bem como na análise dos impactos fiscais associados a políticas públicas estruturantes, renúncias de receita, estratégias de endividamento e à crescente rigidez orçamentária decorrente da expansão de despesas obrigatórias e de emendas parlamentares impositivas.

A atuação dessas instituições também possui potencial significativo para qualificar o debate público sobre as finanças públicas estaduais. Ao produzir relatórios técnicos, notas analíticas e projeções fiscais independentes, as IFIs podem contribuir para elevar o nível de informação disponível à sociedade, fortalecendo os mecanismos de controle democrático sobre as decisões fiscais e ampliando a *accountability* dos gestores públicos.

Sob essa perspectiva, a institucionalização de IFIs estaduais representa não apenas um instrumento de aprimoramento da gestão fiscal, mas também um mecanismo de fortalecimento da própria democracia fiscal. Ao promover maior transparência, racionalidade e responsabilidade na condução das políticas orçamentárias, essas instituições contribuem para assegurar que as decisões fiscais respeitem os princípios da moralidade administrativa, da responsabilidade fiscal e da sustentabilidade intertemporal das finanças públicas.

Em síntese, a criação de Instituições Fiscais Independentes no âmbito estadual pode representar avanço institucional relevante para o federalismo brasileiro, contribuindo para decisões orçamentárias mais informadas, para o fortalecimento do controle social sobre a gestão fiscal e para a preservação da sustentabilidade das contas públicas no longo prazo. Ao ampliar a transparência das escolhas fiscais e reduzir o espaço para decisões orientadas por incentivos políticos de curto prazo, tais instituições podem desempenhar papel decisivo na construção de um modelo de governança fiscal mais transparente, responsável e comprometido com os direitos das gerações presentes e futuras.

Instrumentos de planejamento e avaliação em contextos de incerteza: o tratamento do risco no modelo lógico em perspectiva comparada

- **Angelita Bazotti**
abazotti@ipardes.pr.gov.br
- **Lucia Moliani Braga**
lucia.braga@ipardes.pr.gov.br
- **Patrick Timmer**
patrick.timmer@ipardes.pr.gov.br
- **Stefania Poeta Pontes**
stefania.pontes@ipardes.pr.gov.br

Palavras-chave: análise de riscos; monitoramento de políticas públicas; avaliação e aprendizagem; modelo lógico.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar como o risco é conceituado e operacionalizado em instrumentos de planejamento e avaliação de políticas públicas orientados por objetivos, tomando o Modelo Lógico como eixo central da análise e utilizando o Marco Lógico e a Teoria da Mudança como referências comparativas. Busca-se discutir a definição tradicional do risco como “possibilidade de não cumprimento de metas e resultados previamente estabelecidos” e identificar o modo pelo qual essa concepção se materializa tecnicamente nesses instrumentos. Ao explorar essas dimensões o trabalho pretende evidenciar as implicações analíticas desse enquadramento, em particular a tendência de tratar o risco como elemento exógeno ao desenho da política e, como consequência, de analisar a ação pública como um sistema relativamente fechado.

A crescente centralidade da gestão de riscos no campo do planejamento, do monitoramento e da avaliação tem sido frequentemente associada ao fortalecimento de práticas de governança orientadas por resultados. Nesse contexto, o risco passa a ser entendido como aquilo que ameaça a coerência interna do plano e o alcance de objetivos previamente

definidos, devendo, portanto, ser antecipado, controlado ou mitigado por meio de instrumentos técnicos. Essa leitura tende a produzir um efeito analítico relevante: ao associar o risco à possibilidade de desvio em relação ao plano, desloca-se a incerteza para fora do núcleo do desenho da política, tratando-a como condição contextual ou pressuposto externo, e não como dimensão constitutiva da própria ação pública.

REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Na concepção dominante sobre os instrumentos de planejamento e avaliação orientados por objetivos, o risco é compreendido de forma teleológica e instrumental, como a possibilidade de ocorrência de eventos ou situações que comprometam o cumprimento de metas e resultados previamente estabelecidos no desenho de uma política pública. Trata-se de uma definição fortemente associada à lógica da gestão por resultados, na qual o sucesso da intervenção é aferido a partir do contraste entre o que foi planejado e o que é efetivamente entregue. Nesse enquadramento, o risco “emerge” quando há desvio entre o planejado e o observado, sendo identificado a partir da não realização de metas, da ineficiência de processos ou da insuficiência dos produtos gerados.

Essa definição produz uma implicação analítica central: a incerteza é tratada como elemento que interfere externamente na realização de uma cadeia causal previamente descrita, e não como algo que atravessa a própria elaboração do desenho, a tomada de decisão e os processos de implementação de forma dinâmica. Em abordagens orientadas por objetivos, como o Logical Framework Approach (LFA), essa lógica torna-se particularmente visível, pois riscos e pressupostos são definidos como condições externas ao escopo de intervenção direta do projeto, ainda que sejam incorporados à lógica avaliativa como critérios internos de êxito, uma vez que sua não realização compromete a consecução das metas estabelecidas. Como resultado, a política pública tende a ser analisada como um desenho relativamente fechado, no qual o risco aparece sobretudo como possibilidade de não completude do plano, limitando a capacidade analítica desses instrumentos de lidar com trajetórias não previstas e efeitos emergentes da implementação (GASPER, 2000).

METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter teórico-analítico, orientada à problematização metodológica do tratamento do risco em instrumentos de planejamento e avaliação de políticas públicas. O estudo baseia-se em uma revisão crítica da literatura sobre avaliação de políticas públicas, gestão de riscos e governança, bem como em análise documental de manuais, guias e textos institucionais que sistematizam o uso do Modelo Lógico, do Marco Lógico e da Teoria da Mudança no contexto da administração pública. A análise concentra-se na forma como o risco é conceituado e incorporado tecnicamente nesses instrumentos, especialmente por meio de hipóteses condicionais, fatores de contexto, pressupostos e análises de vulnerabilidade, buscando identificar os efeitos analíticos dessa concepção sobre a leitura da incerteza, da implementação e do desempenho das políticas públicas. O objetivo não é comparar empiricamente a eficácia dos instrumentos, mas examinar criticamente as lógicas de inteligibilidade que eles produzem ao estruturar a ação pública.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise evidencia que, nos instrumentos examinados, o risco é predominantemente tratado como

elemento exógeno ao desenho da política pública, associado à possibilidade de não cumprimento de objetivos e metas previamente definidos. No Modelo Lógico, essa incorporação ocorre principalmente por meio de hipóteses do tipo “se-então”, da identificação de fatores de contexto e do exercício de análise de vulnerabilidade, nos quais se busca mapear condições que podem sustentar ou invalidar as apostas do desenho (CASSIOLATO; GUERESI, 2010; IPARDES, 2020). Ainda que esses dispositivos reconheçam a ausência de controle pleno sobre as circunstâncias da implementação, o risco tende a ser tratado como ameaça à coerência interna da cadeia causal, e não como dimensão transversal que atravessa continuamente decisões, interações e aprendizagens ao longo do tempo.

A comparação com o Marco Lógico reforça esse padrão. Organizado em uma matriz explicitamente orientada por objetivos, o LFA distingue de forma rígida entre a cadeia interna de meios e fins e os pressupostos externos necessários ao êxito do projeto, reforçando uma leitura binária do risco como condição de sucesso ou fracasso. A Teoria da Mudança, embora introduza maior flexibilidade ao explicitar pressupostos e ao reconstruir trajetórias causais em direção a impactos mais amplos, mantém o risco subordinado à consecução de objetivos definidos ex ante, frequentemente funcionando como ferramenta de “planejamento do impacto”.

Esse modo de tratamento do risco contribui para uma leitura da política pública como sistema relativamente fechado, no qual processos reais de implementação — marcados por temporalidade, interação, adaptação e produção contínua de informação — tendem a aparecer apenas como desvios em relação à trajetória planejada. Efeitos emergentes, inclusive positivos ou redistributivos, tornam-se pouco visíveis, pois escapam ao regime de mensuração originalmente definido. A análise sugere, portanto, que a limitação não reside apenas na técnica dos instrumentos, mas na concepção de risco que os atravessa e estrutura seus critérios de julgamento.

CONCLUSÕES

Os resultados indicam que, nos instrumentos analisados de planejamento e avaliação orientados por objetivos, o risco é concebido predominantemente como obstáculo à completude do plano, sendo

tratado como elemento exógeno a ser antecipado, controlado ou mitigado. Essa concepção contribui para o fechamento do sistema analítico da política pública, deslocando a incerteza para a periferia do desenho e limitando a capacidade dos instrumentos de captar processos reais de implementação, marcados por aprendizagem, adaptação e efeitos emergentes.

Ao propor o reposicionamento do risco como dimensão constitutiva e emergente da ação pública, o trabalho sugere que o Modelo Lógico pode ser mobilizado de forma mais reflexiva, não apenas como

mecanismo de verificação do cumprimento de objetivos, mas como dispositivo de produção e organização de informações relevantes para o aprendizado ao longo da implementação. Nesse sentido, a gestão de riscos deixa de ser compreendida exclusivamente como conjunto de controles voltados à mitigação de ameaças e passa a operar como suporte à reavaliação de hipóteses, ao ajuste de expectativas e à adaptação do desenho da política em contextos de incerteza, contribuindo para modelos de monitoramento e avaliação mais sensíveis à dinâmica real da ação pública.

Referências

1. CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: IPEA, 2010.
2. GASPER, D. Evaluating the “Logical Framework Approach”: towards learning-oriented development evaluation. *Public Administration and Development*, n.20, 2000.
3. HILL, M. *The Public Policy Process*. London: Pearson, 2006.
4. IPARDES. Modelo Lógico: aplicação prática para estruturação de programas e projetos. Curitiba, 2020.
5. SILVA, et al. Gestão de riscos no setor público. *Revista do Serviço Público*, n. 72 (4), 2021.

Maturidade dos indicadores de desempenho no planejamento governamental subnacional: um diagnóstico da qualidade e efetividade no PPA 2024-2027

- **Ruan Patrick de Araújo Cavalcante Aranha**

Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG Brasil

E-mail: ruan.epgg@gmail.com

- **Rayson Bernardo da Silva**

Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG Brasil

E-mail: rayson.bs@hotmail.com

- **Jacson Miler Vidal de Souza**

Instituto de Previdência do Estado de Rondônia - IPERON, Brasil

E-mail: engjacsonmiller@outlook.com

- **Vanderlei Afonso de Carvalho**

Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG Brasil

E-mail: Vanderlei_carvalho@live.com

Resumo

O presente artigo apresenta um diagnóstico crítico da maturidade dos indicadores de desempenho vinculados ao Plano Plurianual (PPA 2024-2027) de um ente subnacional brasileiro, sob a ótica da Gestão por Resultados (GpR) e dos preceitos da Nova Gestão Pública. A investigação, caracterizada como um estudo de caso quantitativo-descritivo, analisou uma amostra de 335 indicadores finalísticos do Poder Executivo, utilizando o exercício financeiro de 2024 como recorte temporal. A metodologia fundamentou-se em quatro dimensões: tipologia técnica, integridade estrutural de metadados, alcance de metas e polaridade.

Os resultados revelam um cenário de maturidade intermediária-inicial, marcado por severas fragilidades estruturais. Identificou-se uma hegemonia de indicadores de Eficácia (77,01%), focados na entrega física de produtos, em detrimento de indicadores de Efetividade (apenas 7,46%), o que caracteriza uma “miopia gerencial” em que o Estado monitora o esforço operativo, mas permanece cego quanto ao impacto social de suas políticas. No âmbito do desempenho, observou-se uma taxa de frustração de metas de 54,93%, sugerindo um descolamento entre o planejamento estratégico e a capacidade real de execução orçamentária. Adicionalmente, 34,63% dos indicadores foram classificados como “Não Estruturados” por carecerem de metadados essenciais, como fórmulas de cálculo e fontes oficiais, comprometendo a transparência e a accountability.

A discussão dos dados aponta para a persistência de um “ritualismo burocrático”, onde o sistema de monitoramento é alimentado para o cumprimento de ritos formais, mas falha em subsidiar a tomada de decisão baseada em evidências. Conclui-se que a modernização do planejamento subnacional exige não apenas avanços tecnológicos, mas uma reforma cultural focada no letramento em dados e na recalibragem metodológica do PPA, visando a transição de um modelo burocrático-operativo para uma administração pública efetivamente voltada à geração de valor público.

Palavras-chave: Planejamento Governamental; Plano Plurianual (PPA); Indicadores de Desempenho; Gestão por Resultados; Administração Pública Subnacional; Monitoramento e Avaliação (M&A); Efetividade Social; Accountability

1. INTRODUÇÃO

O planejamento governamental no Brasil não deve ser compreendido como um fenômeno estático ou meramente técnico, mas como o resultado de um longo e tortuoso processo de maturação institucional que reflete as tensões históricas entre o Estado e a sociedade civil. Desde a década de 1930, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) durante a Era Vargas, o planejamento emergiu como uma ferramenta de modernização administrativa. O objetivo primordial era a superação do patrimonialismo arcaico, buscando implantar uma racionalidade técnica inspirada no modelo de administração burocrática weberiana. Naquele momento, planejar significava profissionalizar a máquina pública para que ela pudesse gerir o projeto de industrialização nacional de forma centralizada. O plano era, em essência, o instrumento de afirmação do Estado sobre a desorganização administrativa das oligarquias locais, tentando estabelecer uma ordem meritocrática e procedimental.

Aprofundando essa trajetória, o período do regime militar (1964-1985) consolidou o planejamento como uma peça central de Estado, materializada nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). Embora esses planos tenham sido ambiciosos em termos de infraestrutura e crescimento econômico, eles eram frequentemente pautados por uma tecnocracia insulada, desconectada da realidade fiscal de longo prazo e carente de mecanismos de participação ou controle social. O “plano” era visto como um dogma inquestionável, muitas vezes ignorando as disparidades regionais e a necessidade de métricas de impacto social. Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o paradigma foi radicalmente alterado. A “Constituição Cidadã” elevou o planejamento à condição de imperativo constitucional, estabelecendo o Plano Plurianual (PPA) como o principal instrumento de organização estratégica de médio prazo, vinculando-o obrigatoriamente às diretrizes orçamentárias (LDO) e ao orçamento anual (LOA). A inovação brasileira residiu em tentar integrar, em um único ciclo, o planejamento estratégico de quatro anos e a execução financeira anual, buscando

dar continuidade às políticas públicas além dos mandatos eletivos.

A partir da década de 1990, o Brasil, seguindo uma tendência global de reforma do Estado, passou a ser influenciado pelo New Public Management (Nova Gestão Pública). Este movimento buscou substituir a rigidez do controle puramente burocrático, focado nos processos e meios, por uma administração voltada para o desempenho, focada nos fins e resultados. No cenário da administração pública contemporânea, a capacidade de mensurar o que o Estado entrega tornou-se o principal pilar de sua legitimidade e de sua eficiência alocativa. No entanto, a prática revela que a mera existência formal de um PPA não é salvaguarda de sua efetividade. Sem mecanismos robustos de monitoramento e avaliação (M&A), o planejamento corre o risco de degenerar em uma “peça de ficção orçamentária” — um documento denso em intenções, mas estéril em transformações reais, servindo apenas como um rito administrativo para cumprir exigências formais de órgãos de controle. O grande desafio da gestão pública moderna não é apenas “planejar”, mas garantir que o que foi planejado seja passível de ser medido, corrigido e auditado.

O presente estudo debruça-se sobre a problemática da qualidade dos indicadores de desempenho no nível subnacional. É imperativo destacar que, embora o Governo Federal tenha avançado na institucionalização de metodologias de avaliação e transparência, os estados brasileiros enfrentam desafios profundamente heterogêneos. Muitos entes federados ainda operam sob uma gritante escassez de “cultura de dados”, carecendo de sistemas integrados e metodologias padronizadas que permitam um ciclo de feedback real. Quando os indicadores são mal estruturados ou focam exclusivamente em métricas operativas, o governo perde a capacidade de corrigir rumos durante a execução, resultando em políticas públicas que “gastam”, mas não “resolvem”. Esta desconexão entre o que se planeja no papel e o que se monitora no sistema gera um vácuo informacional que prejudica a transparência e a *accountability*.

A questão central que motiva esta análise é o descompasso entre a sofisticação das leis de planejamento

e a precariedade dos dados que as sustentam. No PPA 2024-2027 do ente subnacional em análise, observa-se que o sistema de monitoramento ainda se encontra em um estágio de transição, com grande ênfase na entrega de relatórios institucionalizados. A ausência de uma visão clara sobre o impacto social das ações governamentais mantém a gestão em um estado de “miopia gerencial”, onde o sucesso é medido pelo volume de recursos empenhados e não pela melhoria nos índices de bem-estar da população. Diante deste cenário, o problema de pesquisa que norteia este trabalho consiste em identificar: qual é o grau de maturidade dos indicadores vinculados aos programas orçamentários do PPA 2024-2027 de um ente subnacional, considerando sua tipologia, estruturação técnica (metadados) e capacidade de alcance de metas?

2. JUSTIFICATIVA

A justificativa para a realização desta pesquisa repousa na necessidade premente de superar o formalismo orçamentário que historicamente asfixia a gestão pública brasileira. A escolha de um ente subnacional como objeto de estudo é estratégica e necessária: os estados são os principais executores de políticas públicas estruturantes, como saúde, educação e segurança pública. Investigar a qualidade dos indicadores desses programas não é uma tarefa meramente burocrática, mas uma auditoria da própria competência do Estado em cumprir seu papel constitucional. Em tempos de restrição fiscal, saber “onde” e “como” o recurso gera mais impacto não é um luxo acadêmico, mas um imperativo ético de sobrevivência administrativa.

A relevância deste estudo desdobra-se em três dimensões fundamentais. Na dimensão acadêmica, o estudo contribui para a literatura de Administração Pública ao investigar o hiato existente entre a teoria da “Gestão por Resultados” e a prática cotidiana do monitoramento subnacional. Na dimensão social, indicadores fidedignos são o combustível da transparência; sem eles, o cidadão fica impedido de exercer o controle social de forma qualificada. Por fim, na dimensão de governança, este diagnóstico atua como uma ferramenta de autoavaliação para o Órgão Central de Planejamento, fornecendo os subsídios necessários para uma reforma metodológica baseada em evidências.

3. OBJETIVOS

Para responder ao problema de pesquisa formulado, este artigo estabelece o seguinte Objetivo Geral:

- *Apresentar um diagnóstico crítico da maturidade dos indicadores do PPA 2024-2027 de um ente subnacional, com base na execução do exercício de 2024, identificando os gargalos que impedem a transição de um monitoramento operativo para um monitoramento focado em efetividade e impacto social.*

Para o alcance do objetivo central, definiram-se os seguintes Objetivos Específicos:

1. *Mapear e classificar os indicadores dos programas finalísticos quanto à sua natureza técnica, distinguindo métricas de Eficácia, Eficiência e Efetividade;*
2. *Avaliar a integridade estrutural dos indicadores através da análise da completude e consistência de seus metadados obrigatórios no sistema de planejamento;*
3. *Analisar a performance governamental mediante o levantamento do índice de alcance das metas físicas pactuadas para o primeiro ano de vigência do plano;*
4. *Propor diretrizes e intervenções técnicas que visem o letramento em dados das equipes setoriais e o saneamento das fragilidades identificadas no ciclo de monitoramento governamental.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1. A Evolução dos Modelos de Administração Pública: Do Patrimonialismo ao New Public Management

A compreensão da eficácia do planejamento governamental exige, preliminarmente, uma incursão sobre a evolução dos modelos de gestão do Estado. Historicamente, o Brasil transitou de um modelo patrimonialista — onde a coisa pública e a privada se confundiam — para a administração burocrática clássica, consolidada a partir da reforma do DASP em 1936. Este modelo, fundamentado nos princípios weberianos de impessoalidade, hierarquia e legalidade, foi essencial para a profissionalização do serviço público. Todavia, com o passar das décadas, a burocracia tornou-se um fim em si mesma, priorizando o controle rígido de processos

(meios) e negligenciando o impacto real das ações na sociedade (fins).

Na década de 1990, impulsionado pela crise fiscal e pela percepção de ineficiência estatal, surge o paradigma do New Public Management (NPM) ou Nova Gestão Pública. Como argumenta Bresser-Pereira (1996), a reforma gerencial buscou transpor conceitos da administração privada para o setor público, focando na Gestão por Resultados (GpR). Sob essa ótica, o Estado não deve ser avaliado apenas pela conformidade legal do gasto, mas pela qualidade e eficiência do serviço entregue. Pollitt e Bouckaert (2011) destacam que a NPM exige que o planejamento estratégico — materializado no PPA — deixe de ser um exercício retórico para tornar-se um contrato de desempenho entre o Estado e a sociedade. A introdução de indicadores de desempenho é, portanto, a espinha dorsal desta reforma, permitindo que a autonomia concedida ao gestor seja equilibrada por uma responsabilidade estrita pelos resultados alcançados.

4.2. O Ciclo de Políticas Públicas e a Centralidade do Monitoramento

O planejamento governamental não ocorre no vácuo; ele se insere no contexto dinâmico do Ciclo de Políticas Públicas. A literatura clássica (Howlett et al., 2013; Secchi, 2013) divide esse ciclo em fases interdependentes: identificação do problema e formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e, por fim, avaliação. No entanto, em sistemas de monitoramento imaturos, observa-se frequentemente o que a doutrina chama de “insulamento da avaliação”, onde o monitoramento ocorre de forma puramente cartorial, sem retroalimentar o redesenho da política.

Neste cenário, emerge o conceito de Teoria da Mudança (Theory of Change). Trata-se do encadeamento lógico que justifica como uma intervenção gerará o impacto social desejado. Esse nexo de causalidade é composto por uma cadeia de valor:

- **Insumos (Inputs):** Recursos financeiros, humanos e materiais mobilizados.
- **Atividades/Processos:** O que o governo faz (ex: licitar, treinar, contratar).
- **Produtos (Outputs):** Entregas físicas e imediatas (ex: escolas construídas, vacinas aplicadas).
- **Resultados Intermediários:** Mudanças de comportamento ou situação da população-alvo.

- **Impacto/Efetividade (Outcomes):** A transformação estrutural na realidade social.

Um PPA que foca excessivamente em Outputs (eficácia física) e negligencia os Outcomes (efetividade) sofre de uma falha lógica profunda: o governo consegue provar que a máquina pública trabalhou, mas não consegue provar que a sociedade melhorou. Esta dicotomia explica por que, muitas vezes, o cidadão não percebe melhoria nos serviços públicos apesar dos relatórios de gestão apresentarem 100% de execução de metas.

4.3. Propriedades Técnicas e a Qualidade dos Metadados

Um indicador de desempenho não é um dado bruto, mas uma construção analítica. Jannuzzi (2005) alerta que a medição no setor público é um ato que direciona o comportamento da burocracia. Se o indicador é mal formulado, ele gera o chamado “Efeito de Medição Perversa”, onde os servidores trabalham apenas para “bater a meta” numérica, mesmo que isso prejudique a qualidade real do serviço.

Para garantir que o indicador cumpra sua função, a literatura de qualidade de dados estabelece atributos essenciais, frequentemente resumidos no acrônimo CREAM (Clear, Relevant, Economic, Adequate, Monitorable):

- **Clareza (Clear):** A descrição deve ser inteligível tanto para técnicos quanto para o cidadão comum.
- **Relevância (Relevant):** O indicador deve medir o núcleo da política pública, e não apenas o que é fácil de contar.
- **Economicidade (Economic):** O custo de coleta não deve ser proibitivo.
- **Adequação (Adequate):** Deve prover subsídios reais para a correção de rumos durante a execução.
- **Monitorabilidade (Monitorable):** Deve ser passível de verificação independente por órgãos de controle.

A Estruturação de Metadados é o suporte técnico desses atributos. Metadados são “dados sobre os dados”: a fórmula de cálculo, a fonte de informação, a periodicidade e a polaridade (se o aumento do valor é positivo ou negativo). Sem metadados claros, o indicador torna-se uma “caixa-preta”, impossibilitando a comparabilidade histórica e a auditabilidade. Na era da transparência, indicadores sem metadados

estruturados são sintomas de um formalismo burocrático que prioriza o rito em detrimento da substância da informação.

4.4. A Taxonomia do Desempenho:

Eficiência, Eficácia e Efetividade

A fundamentação deste estudo repousa sobre a distinção clássica das dimensões do desempenho público (Costa e Castanhar, 2003). Embora frequentemente confundidos, os conceitos de Eficiência, Eficácia e Efetividade possuem naturezas distintas e complementares:

- **Eficiência (Dimensão Administrativa):** Analisa a relação entre os insumos utilizados e os produtos gerados. É a busca pela otimização de custos. Um governo é eficiente quando reduz o custo unitário de um serviço sem perder a qualidade. Na administração subnacional, a eficiência é o desafio da escassez fiscal.
- **Eficácia (Dimensão Operativa):** Refere-se ao grau de cumprimento das metas físicas. É a medida do “fazer”. Se o plano previa a pavimentação de 50km de estradas e isso foi realizado, o governo foi eficaz. Todavia, a eficácia é cega para o impacto: ela não diz se a estrada construída realmente integrou comunidades ou escoou a produção.
- **Efetividade (Dimensão Social):** É o “padrão ouro” da gestão pública. Representa o impacto real e a mudança de status da realidade social provocada pela política pública. A efetividade responde à pergunta: “A vida das pessoas melhorou?”.

A predominância massiva de indicadores de eficácia (77%) em detrimento da efetividade (7%) no PPA analisado sugere uma patologia denominada “Miopia Gerencial”. O governo foca no que é visível e fácil de contar (produtos físicos) em vez de focar no que é transformador (impactos sociais). Essa assimetria compromete a função estratégica do PPA, tornando-o um inventário de obras em vez de um projeto de desenvolvimento.

4.5. Governança de Dados e Políticas Baseadas em Evidências (PPBE)

A modernização administrativa exige que o dado seja tratado como um ativo estratégico. A Governança de Dados envolve os processos e padrões que garantem o uso eficaz da informação (Karkin e Janssen, 2014). Em

um cenário subnacional, a fragmentação de sistemas impede a criação de uma visão única de governo. O movimento de Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBE) surge para combater o decisionismo político, exigindo que a alocação de recursos seja precedida por análises técnicas rigorosas.

No entanto, a existência de 34% de indicadores “Não Estruturados” revela um déficit de Letramento em Dados (Data Literacy) nas equipes técnicas estaduais. O preenchimento de sistemas de planejamento é visto, muitas vezes, como um fardo burocrático e não como uma ferramenta de inteligência governamental. A maturidade do monitoramento só é alcançada quando a alta gestão utiliza os dados do sistema para tomar decisões críticas, e não apenas para compor o Relatórios obrigatórios

4.6. Accountability e o Controle Social no PPA

Por fim, o monitoramento e a avaliação são pilares da *Accountability* — termo que abrange responsabilidade, transparência e prestação de contas. Mainwaring e Welna (2003) distinguem a *accountability* horizontal (exercida por tribunais de contas e legislativo) da vertical (exercida pelo cidadão).

Indicadores de desempenho de qualidade são o “combustível” da *accountability*. Sem dados fidedignos, os órgãos de controle externo realizam apenas auditorias de conformidade legal (se o dinheiro foi gasto conforme a lei), mas falham na auditoria de desempenho (se o gasto gerou o valor prometido). Assim, a estruturação técnica do PPA é uma condição *sine qua non* para a saúde da democracia, garantindo que o ciclo orçamentário não seja apenas um rito de passagem, mas um instrumento de justiça social e eficiência alocativa. A transparência dos resultados permite que o cidadão deixe de ser um espectador passivo do orçamento para tornar-se um auditor do impacto das políticas públicas em sua própria realidade.

4.7. O Papel do Órgão Central de Planejamento na Coordenação Federativa

Em um Estado Federativo como o Brasil, o Órgão Central de Planejamento assume um papel de coordenação crucial. Não se trata apenas de consolidar planilhas, mas de induzir metodologias que garantam a comparabilidade dos dados entre as diferentes secretarias finalísticas (Saúde, Educação, Segurança). A

literatura sobre coordenação governamental aponta que a falta de diretrizes metodológicas claras pelo órgão central resulta em um “planejamento em silos”, onde cada setor define seus próprios critérios de sucesso.

Este isolamento administrativo é um dos fatores que contribuem para a baixa estruturação de metadados. Quando o Órgão Central não exerce seu papel pedagógico e fiscalizador sobre a qualidade da informação inserida no sistema, o PPA torna-se uma colcha de retalhos técnica. O saneamento de indicadores, portanto, exige uma intervenção de natureza sistêmica, focada no acultramento dos servidores e na padronização dos processos de coleta e validação, garantindo que o sistema de monitoramento reflita a estratégia real do governo e não apenas as rotinas operacionais de cada secretaria isoladamente.

5. METODOLOGIA

A presente investigação caracteriza-se como um estudo de caso descritivo, de natureza aplicada, com abordagem predominantemente quantitativa, embora amparada por uma análise documental qualitativa dos normativos de planejamento do ente subnacional. O objeto central de análise é o sistema de monitoramento do Plano Plurianual (PPA 2024-2027), especificamente focado no desempenho apurado e na qualidade das informações registradas durante o exercício financeiro de 2024. A robustez do diagnóstico exigiu a estruturação de um protocolo metodológico rígido, dividido em quatro etapas sequenciais: delimitação do universo amostral, extração técnica de dados (mineração), validação por pares e categorização analítica.

5.1. Delimitação da Amostra e Critérios de Exclusão

O universo inicial da pesquisa compreendeu a totalidade dos indicadores vinculados aos programas governamentais constantes no Sistema Planejamento Governamental – SIPLAG (sistema criada para criação, monitoramento e avaliação dos instrumentos de planejamento estaduais). No levantamento preliminar, identificou-se um montante de 355 indicadores cadastrados. Todavia, para garantir que o diagnóstico refletisse a maturidade da entrega de políticas públicas finalísticas — aquelas que impactam diretamente o cidadão —, aplicou-se um filtro de exclusão técnico. Foram removidos da amostra os indicadores vinculados a Unidades Orçamentárias

(UOs) do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e de órgãos autônomos (como Ministério Público e Tribunal de Contas), uma vez que estes possuem dinâmicas de planejamento e autonomia administrativa distintas do Poder Executivo. Após esse saneamento, a amostra final consolidou-se em 335 indicadores, representando o esforço real de entrega das Secretarias de Estado e órgãos vinculados ao Executivo.

5.2. A Matriz de Integridade de Metadados: O Critério de Estruturação

O diferencial técnico desta metodologia reside na aplicação de uma Matriz de Avaliação de Metadados, fundamentada na teoria da qualidade de dados públicos. Partiu-se da premissa de que um indicador só é apto para subsidiar a tomada de decisão gerencial se estiver tecnicamente “estruturado”. Para tal classificação, utilizou-se a verificação de completude em nove campos obrigatórios, considerados o “mínimo existencial” para a governança de dados:

- **Descrição do Indicador:** Verificação da clareza semântica sobre o que está sendo medido.
- **Unidade de Medida:** Identificação do padrão quantitativo (percentual, índice, valor absoluto).
- **Índice de Referência (Baseline):** Existência do valor histórico que serve de ponto de partida para a comparação.
- **Data do Índice de Referência:** O marco temporal que valida a atualidade do dado histórico.
- **Fonte do Dado:** Identificação da base oficial, sistema ou órgão provedor da informação, garantindo a auditabilidade.
- **Periodicidade:** A definição da frequência de atualização (mensal, trimestral, semestral ou anual).
- **Base Geográfica:** A abrangência espacial da coleta do dado (Estadual, Regional ou Municipal).
- **Fórmula de Cálculo:** O algoritmo matemático que permite a replicabilidade e a verificação do resultado por terceiros.
- **Índice Esperado (Meta):** O valor alvo pactuado para o exercício de 2024, essencial para o cálculo da eficácia.

A classificação como “Não Estruturado” foi atribuída a qualquer indicador que apresentasse omissão em um ou mais campos, inconsistência lógica entre a fórmula e a unidade de medida, ou informações

genéricas (como “conforme apurado pela secretaria”) que impedissem a conferência externa.

5.3. Procedimentos de Coleta e Validação por Pares (Peer Review)

A coleta de dados ocorreu entre os meses de janeiro e março de 2025, utilizando técnicas de mineração de dados (data mining) e extração direta via SQL (Structured Query Language) no banco de dados do Sistema de Planejamento Governamental. Para mitigar vieses de interpretação e erros de classificação, a validação técnica foi conduzida por uma equipe multidisciplinar composta por nove técnicos de planejamento pertencentes ao Órgão Central de Planejamento do Estado.

Adotou-se o método de validação por pares: cada conjunto de indicadores de uma secretaria setorial (ex: Saúde) foi avaliado de forma independente por um analista e, posteriormente, revisado por um supervisor técnico ou colega de igual hierarquia. Em casos de divergência sobre a tipologia do indicador (se o mesmo deveria ser classificado como Eficácia ou Efetividade), utilizou-se como “árbitro” o referencial teórico de Jannuzzi (2005) e o Guia Metodológico de Indicadores do Governo Federal (Brasil, 2018). Este rigor garantiu que a classificação não fosse subjetiva, mas baseada no nexo causal entre a entrega (produto) e o impacto (mudança social).

5.4. Análise de Desempenho e o Conceito de Polaridade

Por fim, para analisar o “Alcance de Resultados”, a metodologia introduziu o conceito de Polaridade, um metadado crítico muitas vezes negligenciado. A polaridade define a direção desejada para o desempenho:

- **Polaridade Positiva (“Maior é Melhor”):** Aplicada a indicadores como “Número de alunos alfabetizados” ou “Quilômetros de vias pavimentadas”. O sucesso foi computado quando o resultado alcançado foi igual ou superior à meta.
- **Polaridade Negativa (“Menor é Melhor”):** Aplicada a indicadores de risco ou agravo, como “Taxa de mortalidade infantil” ou “Índice de criminalidade”. O sucesso foi computado quando o resultado foi igual ou inferior à meta pactuada.

As frustrações de metas foram registradas sempre que o resultado divergiu da direção planejada ou quando o dado foi reportado como “zero” ou “não

apurado” no sistema. Os dados finais foram processados em planilhas eletrônicas e consolidados em ferramentas de Business Intelligence para a geração das frequências estatísticas e correlações apresentadas na seção de resultados deste artigo.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos dados extraídos do Sistema de Planejamento Governamental, referente ao primeiro ano de execução do PPA 2024-2027, revela um cenário de maturidade técnica que oscila entre os níveis intermediário e inicial. Os achados quantitativos demonstram que, embora o ente subnacional possua uma estrutura formal de monitoramento consolidada, existem gargalos críticos na concepção metodológica e na integridade das informações que alimentam a tomada de decisão. A seguir, os resultados são apresentados conforme as três dimensões analíticas da pesquisa: tipologia, desempenho e integridade estrutural.

6.1. Perfil Tipológico: A Predominância do Fazer sobre o Impactar

A distribuição dos 335 indicadores da amostra, conforme sua natureza teórica, é o primeiro indicador do viés estratégico da administração pública analisada. A pesquisa identificou uma concentração massiva em métricas de Eficácia, que perfazem 77,01% (258 indicadores) da amostra total. No contexto do planejamento público, a eficácia está intrinsecamente ligada à entrega física de produtos e serviços (outputs). Isso significa que a grande maioria dos programas governamentais está sendo monitorada sob a ótica da capacidade operativa: volume de alunos matriculados, quantidade de quilômetros de rodovias pavimentadas, número de viaturas adquiridas ou total de cestas básicas distribuídas.

Este dado revela um modelo de gestão que prioriza o monitoramento do “meio” do ciclo de políticas públicas. A eficácia atesta que a máquina administrativa funcionou e que o recurso orçamentário foi transformado em um produto físico, mas ela silencia sobre a utilidade social dessa entrega. A hegemonia da eficácia sinaliza um planejamento incremental e operativo, onde o sucesso é medido pelo esforço de trabalho da burocracia e não pela resolução dos problemas públicos que motivaram a criação dos programas.

Em contrapartida, os indicadores de Efetividade — que mensuram o impacto real, os resultados sociais

e as mudanças estruturais na qualidade de vida da população (outcomes) — representam uma parcela ínfima de apenas 7,46% (25 indicadores). Este é um achado crítico: para cada 13 indicadores que medem “o que o governo faz”, existe apenas 1 que mede “o que mudou na sociedade”. Na prática, o Estado sabe que construiu a escola, mas o PPA não possui métricas estruturadas para aferir se houve aumento na proficiência escolar ou redução do analfabetismo. Esse “apagão” de indicadores de impacto impede a avaliação da relevância social do gasto público.

Por fim, os indicadores de Eficiência, focados na relação entre insumos e produtos (custo-benefício ou produtividade), somam 15,52% (52 indicadores). Embora apresentem um volume superior aos de efetividade, a baixa expressividade dessa categoria indica que a otimização dos recursos e a busca pela economicidade administrativa ainda não ocupam o centro das atenções do monitoramento setorial, que permanece focado na execução física linear.

6.2. Desempenho Físico: A Alta Taxa de Frustração de Metas

A segunda dimensão de análise debruçou-se sobre a performance governamental no exercício de 2024. O cruzamento entre o índice esperado (meta) e o índice alcançado (resultado real) revelou um desequilíbrio preocupante no cumprimento do pactuado. Dos 335 indicadores analisados, 54,93% (184 indicadores) não alcançaram suas metas fixadas, enquanto apenas 45,07% (151 indicadores) obtiveram sucesso na execução.

Um índice de frustração superior a 50% no primeiro ano de vigência do PPA aponta para fragilidades severas no processo de calibração de metas. Tecnicamente, esse insucesso majoritário pode ser atribuído a falhas de planejamento orçamentário, onde as metas são fixadas com base em expectativas políticas ou “desejos institucionais”, desvinculadas da real capacidade de desembolso financeiro e de execução logística das secretarias. Quando a frustração de metas torna-se a regra, o PPA perde seu caráter de “contrato de resultados” e passa a ser percebido como um documento meramente consultivo, desestimulando a cobrança por desempenho e a *accountability* interna.

Além disso, observou-se que a taxa de frustração é maior em indicadores de eficácia que exigem processos licitatórios complexos ou obras de engenharia,

sugerindo que gargalos administrativos e falhas na gestão de contratos são variáveis que impactam diretamente o insucesso do plano. A descontinuidade entre o planejamento estratégico (médio prazo) e a execução financeira anual (curto prazo) emerge como o principal fator de erosão da credibilidade das metas estabelecidas.

6.3. Integridade Estrutural: A Vulnerabilidade Técnica dos Metadados

O achado mais sensível do ponto de vista da governança de dados refere-se à qualidade da estruturação técnica dos indicadores. A pesquisa classificou 34,63% (116 indicadores) como “Não Estruturados”, enquanto 65,37% (219 indicadores) foram considerados “Estruturados”.

A estruturação, neste estudo, foi medida pela completude de campos essenciais como Fórmula de Cálculo, Fonte de Dados, Periodicidade e Unidade de Medida. Ter mais de um terço da amostra composta por indicadores não estruturados significa que o ente subnacional possui 116 métricas governamentais que carecem de transparência técnica. Um indicador sem “Fórmula de Cálculo” definida é impossível de ser auditado de forma independente; o número reportado no sistema torna-se uma informação opaca, sujeita a manipulações ou erros de preenchimento que não podem ser rastreados.

A ausência de “Fontes de Dados” oficiais é outro agravante. Se o órgão central de planejamento ou os órgãos de controle externo (como o Tribunal de Contas) não conseguem identificar a origem primária da informação, a integridade do monitoramento é nula. Indicadores sem metadados estruturados são sintomas de um preenchimento proforma do sistema, onde as secretarias setoriais inserem informações apenas para cumprir obrigações sistêmicas, sem a preocupação com a utilidade analítica do dado. Esta vulnerabilidade impede a automação do monitoramento através de painéis de Business Intelligence, uma vez que dados inconsistentes geram visões distorcidas da realidade administrativa.

6.4. Cruzamento de Dados: O Impacto da Estruturação no Desempenho

Um resultado relevante emergiu do cruzamento entre a integridade estrutural e o alcance de metas. Identificou-se uma correlação positiva

entre indicadores “Estruturados” e indicadores “Com Sucesso”. Das metas que foram efetivamente alcançadas, a grande maioria pertencia ao grupo de indicadores que possuíam metadados completos e fórmulas de cálculo claras.

Em contrapartida, os indicadores classificados como “Não Estruturados” apresentaram as maiores taxas de “não apuração” ou reportes de erro no sistema. Isso sugere que a fragilidade técnica da informação não é apenas um problema de transparência, mas um precursor da falha de gestão: o gestor que não define com clareza como medirá seu resultado (metadado) dificilmente conseguirá gerir sua execução para atingir a meta. A desestruturação técnica atua como uma barreira que oculta a ineficiência, tornando o sistema de monitoramento uma “caixa-preta” que impede o diagnóstico tempestivo de falhas nas políticas públicas estaduais.

Em suma, os resultados quantitativos de 2024 desenharam um sistema de monitoramento que, embora abranja todo o governo, opera sob uma lógica predominantemente operativa (alta eficácia), com baixa capacidade de enxergar resultados sociais (baixa efetividade) e sustentado por uma base de dados que ainda carece de rigor técnico e transparência em mais de um terço de seus componentes.

6.5. Discussão: A Patologia do Ritualismo Burocrático vs. A Gestão por Resultados

Os achados deste diagnóstico — marcados pela hegemonia de indicadores de eficácia (77%), alta taxa de frustração de metas (55%) e fragilidade técnica nos metadados (34%) — permitem uma reflexão profunda sobre a maturidade da gestão pública subnacional. O cenário desvelado não é apenas um problema de “preenchimento de sistema”, mas o reflexo de uma patologia organizacional que a literatura clássica de sociologia da burocracia define como Ritualismo.

Robert Merton (1970), ao analisar as disfunções da burocracia, descreveu o ritualista como o ator que abandona os objetivos sublimes da organização para apegar-se de forma obsessiva às normas e procedimentos. No ente subnacional analisado, o PPA parece ter sido capturado por essa lógica. O governo cumpre o rito constitucional de elaborar o plano, cumpre o rito administrativo de cadastrar indicadores e cumpre o rito de alimentar o sistema anualmente. Contudo, a substância desses atos é oca: se a maioria das metas

é frustrada e os indicadores não medem o impacto real na sociedade (apenas 7% de efetividade), o planejamento torna-se um fim em si mesmo, perdendo sua função de guia estratégico.

6.6. A Miopia Gerencial e o Insulamento Operativo

O confronto dos dados com a tríade de Jannuzzi (2005) revela o que podemos chamar de Miopia Gerencial. Ao focar excessivamente na eficácia (o “fazer” e o “entregar”), a burocracia estatal cria um anteparo que a isola da realidade social. Este fenômeno de insulamento operativo permite que as secretarias setoriais apresentem relatórios de atividades densos, com centenas de metas físicas atingidas, enquanto os indicadores macroeconômicos ou sociais do estado permanecem estagnados ou em declínio.

Há um divórcio entre o “esforço da máquina” e o “benefício ao cidadão”. Como apontado por Costa e Castanhar (2003), a facilidade de mensuração dos meios (eficácia) leva à negligência dos fins (efetividade). É muito mais simples para um gestor de infraestrutura contar “quilômetros de asfalto” (um dado de sistema interno) do que realizar uma pesquisa complexa para medir o “tempo de deslocamento da população” ou o “impacto no escoamento da produção local”. Esse comodismo metodológico reforça o ritualismo burocrático, pois permite que o governo declare sucesso em suas entregas físicas mesmo quando estas são irrelevantes para a solução do problema público original.

6.7. Desestruturação de Dados como Estratégia de Defesa

Um ponto de discussão crucial é a existência de 34% de indicadores “Não Estruturados”. Sob a ótica da *Accountability* (Mainwaring e Welna, 2003), a desestruturação técnica de um indicador (ausência de fórmula ou fonte) pode ser interpretada não apenas como negligência técnica, mas como uma estratégia inconsciente de defesa da burocracia contra o controle externo.

Um indicador sem metadados claros é uma métrica imune à auditoria. Se o Tribunal de Contas ou a sociedade civil não conseguem rastrear a fórmula de cálculo ou a fonte primária do dado, o governo torna-se o único “dono” da verdade sobre o seu desempenho. A falta de transparência técnica blinda o gestor contra críticas, uma vez que o número reportado no

sistema torna-se incontestável por falta de parâmetros de conferência. Portanto, a transição para indicadores estruturados não é apenas uma melhoria de TI, mas um avanço democrático que transfere o poder da informação do detentor do sistema para o cidadão.

6.8. A Crise do Modelo de Gestão por Resultados (GpR)

A alta taxa de frustração de metas (55%) coloca em xeque a eficácia da Gestão por Resultados (GpR) no nível subnacional. A teoria da Nova Gestão Pública (NPM) pressupõe que a fixação de metas induz o aumento da performance. Todavia, os dados mostram que, no ente analisado, a meta parece ser um elemento “decorativo” do orçamento.

Quando a falha no alcance das metas atinge a maioria dos indicadores, ocorre o fenômeno da Normalização do Desvio. O gestor deixa de se preocupar com o insucesso, pois “ninguém está batendo a meta”. Isso aniquila o caráter meritocrático da GpR e transforma o PPA em uma peça de ficção. A discussão aqui proposta é que a GpR só funciona se houver consequencialismo: os dados de monitoramento precisam gerar sanções ou recompensas (sejam elas orçamentárias ou políticas). Sem esse nexo, o monitoramento continuará sendo um rito burocrático inócuo.

Em suma, a discussão dos resultados aponta para a necessidade de um choque de “substância” sobre o “rito”. O ente subnacional precisa evoluir da fase de “ter indicadores” para a fase de “gerir com indicadores”. Superar o ritualismo exige que o Órgão Central de Planejamento deixe de ser um mero consolidador de planilhas e passe a atuar como um indutor de qualidade técnica, forçando as secretarias a enxergarem além do produto entregue, mirando o impacto transformador que justifica a existência do próprio Estado.

6.9. Propostas

6.9.1. Eixo I: Capacitação e Letramento em Dados (Data Literacy)

A existência de 34% de indicadores não estruturados e o “apagão” de métricas de efetividade não são apenas falhas sistêmicas, mas sintomas de um déficit de competências analíticas na burocracia setorial. A primeira proposta de ação consiste na implementação de um Programa Permanente de Capacitação em Gestão por Resultados.

Este programa não deve se limitar ao ensino operacional de “como preencher o sistema”, mas sim focar no conceito de Teoria da Mudança. Os servidores das áreas finalísticas precisam ser treinados para distinguir, com clareza técnica, o que é um produto (asfalto) de um resultado social (redução de acidentes). A capacitação deve incluir oficinas de desenho de indicadores, onde as equipes aprendam a construir metadados robustos, definindo fórmulas de cálculo auditáveis e fontes de dados fidedignas. O objetivo é criar uma “Cultura de Evidências”, onde o indicador deixe de ser visto como um fardo burocrático e passe a ser compreendido como uma ferramenta de defesa da própria política pública. Sem esse letramento, qualquer tentativa de modernização tecnológica do sistema de planejamento será inócua, pois continuará sendo alimentada por dados de baixa qualidade.

6.9.2. Eixo II: Revisão e Saneamento do PPA (Janela de Recalibragem)

O segundo eixo de intervenção foca na estrutura normativa e técnica do plano. Diante da frustração de 55% das metas em 2024, propõe-se a uma atuação mais intensa durante a Revisão Anual do PPA. Esta ação não deve ser encarada como uma “correção de erros”, mas como uma recalibragem estratégica baseada em evidências.

As ações sugeridas para este eixo são:

- **Saneamento de Metadados:** Exigir que 100% dos indicadores do PPA possuam os 9 campos de metadados preenchidos e validados pelo Órgão Central até o próximo ciclo de monitoramento. Indicadores que permanecerem “não estruturados” devem ser descontinuados ou reformulados, pois não geram informação útil para o Estado.
- **Inversão da Pirâmide de Indicadores:** Estabelecer uma diretriz para que cada Programa Finalístico possua, obrigatoriamente, ao menos um indicador de Efetividade (Resultado) de alto nível. O objetivo é igualar ou ultrapassar o volume de indicadores de eficácia (operativos) e focar o monitoramento naquilo que realmente transforma a realidade social.
- **Realinhamento Orçamentário-Físico:** Promover o confronto direto entre as metas físicas frustradas e a execução financeira da LOA. Metas que se provarem sistematicamente

inalcançáveis devido à falta de recursos devem ser reduzidas para valores realistas, restaurando a credibilidade do PPA como um contrato de resultados exequível.

Ao implementar esses dois eixos, o ente subnacional sairá do ciclo de “ritualismo burocrático” e passará a construir uma administração pública de alta performance, onde o planejamento é, de fato, o guia da ação estatal e não apenas um documento de conformidade legal.

7. CONCLUSÃO

O diagnóstico de maturidade dos indicadores do PPA 2024-2027 do ente subnacional analisado revela um sistema de monitoramento que, embora institucionalizado, ainda opera sob a lógica do “ritualismo burocrático”. A resposta ao problema de pesquisa central indica um estágio de maturidade Intermediário-Inicial, caracterizado por uma robusta estrutura operativa. As evidências colhidas ao longo desta investigação permitem consolidar três conclusões fundamentais para o debate sobre a governança federativa contemporânea.

Em primeiro lugar, a hegemonia absoluta de indicadores de eficácia (77%) em detrimento da efetividade (7%) confirma a existência de uma “Miopia Gerencial” na administração pública estadual. O governo demonstra alta capacidade de relatar o que “faz” e o que “entrega” em termos físicos, mas permanece virtualmente cego quanto ao impacto real dessas ações na transformação da realidade social. Este desequilíbrio tipológico esvazia a função precípua do Plano Plurianual, que deveria ser um instrumento

de desenvolvimento e não apenas um inventário de obras e serviços. Sem a mensuração de resultados finalísticos, o ciclo de políticas públicas permanece incompleto, impedindo que o Estado aprenda com seus próprios erros e sucessos.

Em segundo lugar, a alta taxa de frustração de metas (55%) e a alarmante desestruturação de metadados (34%) apontam para um descolamento entre o planejamento e a execução. Um PPA onde mais da metade das metas não são atingidas e onde um terço dos indicadores carece de fórmulas de cálculo ou fontes de dados fidedignas deixa de ser um contrato de resultados para tornar-se uma peça de ficção orçamentária. Essa vulnerabilidade técnica compromete a *accountability* e dificulta o controle social, uma vez que a opacidade dos dados impede que a sociedade e os órgãos de controle externo auditem o desempenho governamental de forma qualificada.

Por fim, este estudo ressalta que a modernização da gestão pública não é apenas uma questão de implementação de sistemas de TI, mas de uma profunda mudança na cultura organizacional. O “letramento em dados” e o foco na entrega de valor público devem ser os pilares da próxima etapa de revisão do plano. As limitações deste estudo, focado em um único exercício financeiro, sugerem a necessidade de pesquisas longitudinais que acompanhem a evolução desses indicadores até o final do ciclo em 2027. Como recomendação final, o caso analisado serve de alerta a outros entes subnacionais: superar o ritualismo do PPA exige coragem política para medir o que realmente importa e rigor técnico para garantir que cada dado inserido no sistema seja uma evidência confiável da transformação social pretendida.

8. Referências

1. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Guia metodológico para definição de indicadores de programas. Brasília: MP, 2018.
2. CHIAVENATO, Idalberto. Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. 4. ed. Barueri: Manole, 2014.
3. COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.
4. JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005.
5. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO. Relatório Técnico de Monitoramento do PPA 2024-2027: Exercício 2024. Documento Interno., 2025.

Maturidade em dados abertos na administração pública estadual: evidências empíricas a partir da aplicação do modelo 5 estrelas

- **Edmilson Gonçalves de Oliveira Neto**

Secretaria de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI), Brasil
E-mail: edmilsonneto83@gmail.com

- **Natasha Porto de Sousa**

Secretaria de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI), Brasil
E-mail: natachaporto.sousa@gmail.com

- **Victoria Pinto Andrade**

Secretaria de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI), Brasil
E-mail: andradev676@gmail.com

- **Zilmara Rocha da Silva**

Secretaria de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI), Brasil
E-mail: zilmararochadasilva@gmail.com

Resumo

A crescente digitalização da administração pública tem intensificado o debate sobre transparência, governança de dados e participação social, posicionando as políticas de dados abertos como instrumentos estratégicos para fortalecer a accountability e qualificar a formulação de políticas públicas. Contudo, a consolidação de governos orientados por dados depende não apenas de infraestrutura tecnológica, mas do desenvolvimento de capacidades organizacionais que integrem a gestão da informação às rotinas institucionais. Este estudo analisa o nível de maturidade em dados abertos nas subsecretarias da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI), com base no Modelo 5 Estrelas proposto por Tim Berners-Lee. Adotou-se abordagem metodológica mista, estruturada como estudo de caso, com coleta de dados por meio de questionário aplicado a servidores e análise estatística descritiva aliada à interpretação qualitativa. Os resultados indicam predominância de práticas associadas às duas primeiras estrelas do modelo, evidenciando estágio inicial de maturidade. Observa-se que, embora haja disponibilização de dados na internet, persistem limitações quanto ao uso de formatos não proprietários, à adoção de identificadores uniformes e à integração entre bases de dados. A análise qualitativa aponta que fatores organizacionais, como ausência de diretrizes formais, fragmentação administrativa e a percepção de que a gestão de dados é exclusiva da área de tecnologia da informação, constituem entraves relevantes. Conclui-se que o avanço da maturidade em dados abertos requer o fortalecimento da governança de dados, com definição clara de responsabilidades e institucionalização de práticas orientadas por dados.

Palavras-chave: dados abertos; governança de dados; administração pública; transparência; transformação digital.

1. INTRODUÇÃO

A ampliação do uso de tecnologias digitais no setor público tem transformado profundamente a forma como governos produzem, organizam e utilizam informações. Em diferentes países, iniciativas voltadas à digitalização da administração pública vêm sendo acompanhadas por esforços institucionais destinados a ampliar a transparência, fortalecer mecanismos de controle social e aprimorar a qualidade da tomada de decisão governamental. Nesse cenário, os dados abertos emergem como elemento central das estratégias contemporâneas de modernização administrativa e de fortalecimento da governança pública.

Dados abertos podem ser compreendidos como conjuntos de informações disponibilizados ao público em formatos que permitem acesso, uso, reutilização e redistribuição de forma livre, respeitando apenas restrições mínimas relacionadas à preservação da integridade e à atribuição de autoria (UBALDI, 2013; ATTARD et al., 2015). Ao tornar dados governamentais acessíveis e reutilizáveis, as políticas de abertura de dados ampliam as possibilidades de participação social, estimulam a produção de conhecimento e favorecem a criação de soluções inovadoras para problemas públicos.

No contexto da administração pública, a abertura de dados também se relaciona diretamente à construção de governos mais transparentes e responsáveis perante a sociedade. Ao disponibilizar informações estruturadas e reutilizáveis, o Estado amplia as condições para que cidadãos, pesquisadores, organizações da sociedade civil e empresas possam analisar políticas públicas, acompanhar a execução de programas governamentais e desenvolver aplicações baseadas em dados oficiais. Dessa forma, os dados abertos não apenas fortalecem a transparência administrativa, mas também contribuem para a construção de ecossistemas de inovação orientados ao interesse público.

Entretanto, a institucionalização de políticas de dados abertos envolve desafios que vão além da simples disponibilização de informações em ambientes digitais. A abertura efetiva de dados exige mudanças organizacionais, revisão de rotinas administrativas, padronização de processos de gestão da informação e desenvolvimento de capacidades institucionais voltadas à governança de dados. Além disso, a adoção de práticas de abertura depende de fatores culturais presentes nas organizações públicas, incluindo

percepções sobre riscos, incentivos institucionais e formas de distribuição de responsabilidades no interior das estruturas administrativas.

Embora a literatura especializada apresente avanços relevantes na discussão sobre dados abertos e governança de dados, ainda são limitadas as evidências empíricas acerca do nível de maturidade dessas práticas no âmbito da administração pública estadual brasileira. Nesse contexto, torna-se especialmente pertinente investigar como modelos analíticos consolidados podem ser aplicados para diagnosticar a realidade institucional de órgãos públicos subnacionais. Assim, o presente estudo analisa o nível de maturidade em dados abertos em subsecretarias vinculadas à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI), utilizando como referência o Modelo 5 Estrelas de Tim Berners-Lee. Ao oferecer evidências empíricas a partir de um estudo de caso organizacional, o artigo busca contribuir para o debate sobre governança de dados e transformação digital no setor público estadual, fornecendo subsídios para o aprimoramento de políticas institucionais de abertura e integração de dados.

2. JUSTIFICATIVA

Apesar dos avanços normativos e do crescente debate acadêmico sobre dados abertos no Brasil, a implementação efetiva dessas políticas apresenta grande heterogeneidade entre diferentes órgãos e níveis de governo. No âmbito da administração pública estadual, especialmente em estruturas responsáveis por políticas de desenvolvimento econômico, ciência, tecnologia e inovação, ainda são escassas análises empíricas que permitam compreender o estágio real de maturidade institucional dessas práticas.

Em estruturas administrativas responsáveis por políticas de desenvolvimento econômico, ciência, tecnologia e inovação, a gestão de dados assume importância ainda mais estratégica. Essas áreas lidam com grande diversidade de bases informacionais relacionadas a indicadores econômicos, programas de fomento, sistemas de inovação e atividades de pesquisa e desenvolvimento. A disponibilidade e a qualidade dessas informações podem influenciar diretamente a capacidade do Estado de formular políticas baseadas em evidências, monitorar resultados e promover coordenação intersetorial.

Entretanto, a gestão desses dados frequentemente permanece fragmentada entre diferentes subsecretarias executivas, com distintos níveis de padronização, interoperabilidade e abertura. Em muitos casos, as práticas de gestão da informação permanecem restritas a rotinas internas de cada setor, dificultando a integração entre sistemas e limitando o potencial de reutilização das informações produzidas pela administração pública.

Outro desafio relevante refere-se à dimensão cultural das organizações públicas. A abertura de dados pode ser percebida por servidores como atividade adicional às rotinas administrativas tradicionais ou como fonte potencial de riscos institucionais, especialmente quando inexistem diretrizes claras sobre responsabilidades, padrões técnicos ou mecanismos de proteção de informações sensíveis. Essa percepção tende a reforçar comportamentos organizacionais mais conservadores, nos quais a informação é tratada como recurso restrito às unidades responsáveis por sua produção.

Diante desse contexto, torna-se relevante investigar empiricamente como as práticas de dados abertos estão sendo incorporadas no interior das organizações públicas e quais fatores organizacionais influenciam o avanço ou a limitação dessas iniciativas. Estudos dessa natureza contribuem para compreender os desafios concretos enfrentados na implementação de políticas de dados abertos, permitindo identificar obstáculos institucionais, lacunas de capacidade administrativa e oportunidades de aprimoramento da governança de dados.

3. OBJETIVOS

A partir dessas considerações, o presente estudo tem como objetivo analisar o nível de maturidade em dados abertos em subsecretarias vinculadas à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI). A análise utiliza como referência o Modelo 5 Estrelas de dados abertos, proposto por Tim Berners-Lee, amplamente utilizado na literatura internacional como instrumento de avaliação da qualidade e do grau de interoperabilidade das iniciativas de abertura de dados.

De forma mais específica, o estudo busca:

1. *Identificar o nível predominante de maturidade em dados abertos nas subsecretarias analisadas, considerando os diferentes níveis do Modelo 5 Estrelas.*

2. *Examinar a distribuição das práticas de abertura de dados entre as subsecretarias investigadas, identificando eventuais assimetrias organizacionais.*
3. *Analisar fatores institucionais e culturais que influenciam o desenvolvimento das práticas de gestão e abertura de dados no interior da organização pública estudada.*
4. *Discutir as implicações desses resultados para o fortalecimento da governança de dados e para o aprimoramento das políticas de transparência e inovação no setor público.*

Ao articular análise empírica, o estudo busca contribuir para o debate sobre maturidade institucional em dados abertos, destacando a importância de fatores organizacionais, culturais e institucionais na consolidação de práticas de governança de dados na administração pública.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1 Governança de dados e transformação digital no setor público

A transformação digital tem provocado mudanças profundas na forma como os governos produzem, utilizam e compartilham informações. Nas últimas décadas, o avanço das tecnologias da informação e comunicação ampliou significativamente a capacidade das instituições públicas de coletar, processar e analisar dados, criando novas possibilidades para o aprimoramento da gestão pública e para o fortalecimento das relações entre Estado e sociedade (OECD, 2019).

Nesse contexto, a governança de dados emerge como um elemento central das estratégias de modernização administrativa. A governança de dados pode ser compreendida como o conjunto de estruturas institucionais, normas, processos e práticas organizacionais responsáveis por orientar a gestão, o compartilhamento e o uso estratégico de dados no interior das organizações. Mais do que uma dimensão técnica, trata-se de um arranjo institucional que define responsabilidades, estabelece padrões e cria condições para que os dados sejam utilizados de forma consistente na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (DAWES, 2010).

A literatura internacional destaca que governos capazes de estruturar sistemas robustos de governança

de dados tendem a apresentar maior capacidade de coordenação institucional e maior eficiência na gestão de políticas públicas. O uso estratégico de dados no setor público depende da integração entre infraestrutura tecnológica, capacidades institucionais e mecanismos de coordenação organizacional, sendo insuficiente a simples disponibilização de dados sem que estes sejam confiáveis, interoperáveis e incorporados aos processos decisórios (OECD, 2019).

Nesse sentido, a consolidação de uma administração pública orientada por dados exige que as organizações governamentais desenvolvam capacidades institucionais voltadas à gestão da informação. Isso envolve a criação de políticas de governança de dados, definição clara de responsabilidades institucionais, adoção de padrões técnicos e promoção de uma cultura organizacional que valorize o uso de evidências na tomada de decisões (ZUIDERWIJK; JANSSEN, 2014).

A digitalização do setor público também tem ampliado a demanda por transparência e prestação de contas. A sociedade contemporânea espera que governos sejam capazes de disponibilizar informações públicas de maneira acessível, compreensível e reutilizável, o que se relaciona diretamente ao fortalecimento do paradigma do governo aberto, baseado na transparência, participação social e colaboração (UBALDI, 2013).

4.2 Governo aberto e políticas de dados abertos

O conceito de governo aberto consolidou-se nas últimas duas décadas como um dos principais referenciais para a promoção de maior transparência e participação na gestão pública. Trata-se de um modelo de administração pública orientado pela disponibilização ativa de informações, pela ampliação da participação cidadã e pela promoção de formas colaborativas de produção de políticas públicas (UBALDI, 2013).

Nesse contexto, as políticas de dados abertos constituem um dos principais instrumentos para a operacionalização do governo aberto. Dados abertos referem-se a conjuntos de informações que podem ser livremente utilizados, reutilizados e redistribuídos por qualquer pessoa, desde que respeitadas condições mínimas de atribuição. Para que sejam considerados abertos, os dados devem estar disponíveis em formatos

acessíveis, estruturados e acompanhados de licenças que permitam seu uso (BERNERS-LEE, 2012).

No Brasil, a institucionalização das políticas de dados abertos ganhou impulso a partir da década de 2010, especialmente com a aprovação da Lei de Acesso à Informação e com a criação da Política de Dados Abertos no âmbito do Poder Executivo federal. O Decreto nº 8.777/2016 estabelece diretrizes para a publicação e gestão de dados abertos, incentivando a elaboração de planos institucionais e a disponibilização de informações em formatos reutilizáveis.

A abertura de dados governamentais tem sido associada a diversos benefícios potenciais, como o fortalecimento da transparência pública, o aprimoramento do controle social, o estímulo à inovação e o desenvolvimento de novos serviços baseados em dados. Diferentes atores, como empresas, pesquisadores e organizações da sociedade civil, podem utilizar dados públicos para gerar valor social e econômico (JANSSEN; CHARALABIDIS; ZUIDERWIJK, 2012).

Além disso, a abertura de dados contribui para o fortalecimento da *accountability* pública, ao ampliar as possibilidades de monitoramento das ações governamentais e permitir maior controle social sobre políticas públicas e seus resultados (DAWES, 2010).

Apesar dos avanços normativos, a implementação efetiva das políticas de dados abertos ainda enfrenta desafios significativos. Estudos apontam dificuldades relacionadas à padronização, qualidade dos dados e integração entre sistemas, o que resulta em iniciativas fragmentadas e com diferentes níveis de maturidade (ATTARD et al., 2015).

Adicionalmente, fatores organizacionais e culturais, como resistência à mudança, ausência de incentivos institucionais e percepção limitada sobre o papel da gestão de dados, configuram barreiras relevantes à adoção de práticas mais avançadas de abertura de dados (NIKIFOROVA et al., 2024).

Diante desse cenário, destaca-se a importância de instrumentos analíticos capazes de avaliar o grau de maturidade das práticas de dados abertos. Entre os modelos mais difundidos está o proposto por Tim Berners-Lee, que classifica a abertura de dados em cinco níveis progressivos, considerando aspectos como formato, estruturação, interoperabilidade e interligação entre bases de dados (BERNERS-LEE, 2012).

4.3 O Modelo 5 Estrelas de dados abertos

Modelos de maturidade são instrumentos analíticos amplamente utilizados para avaliar estágios progressivos de desenvolvimento organizacional ou tecnológico, permitindo identificar níveis crescentes de formalização e consolidação de práticas institucionais (BECKER; KNACKSTEDT; PÖPPELBUß, 2009).

O Modelo 5 Estrelas de dados abertos foi desenvolvido por Tim Berners-Lee, criador da World Wide Web, como uma forma de orientar governos e organizações na qualificação progressiva das práticas de publicação de dados. O modelo apresenta uma escala incremental de maturidade que permite avaliar o nível de abertura e interoperabilidade das informações disponibilizadas na web (BERNERS-LEE, 2012).

O primeiro nível do modelo corresponde à publicação de dados na internet sob licença aberta, independentemente do formato utilizado. Nesse estágio, o principal avanço consiste em tornar as informações acessíveis ao público, permitindo que qualquer pessoa possa consultá-las livremente.

A segunda estrela refere-se à disponibilização de dados em formatos estruturados, como planilhas eletrônicas ou bases organizadas em tabelas. Nesse nível, os dados passam a ser mais facilmente manipuláveis, permitindo análises quantitativas e maior reutilização das informações.

A terceira estrela envolve a adoção de formatos não proprietários, como arquivos CSV ou outros padrões abertos. O uso de formatos abertos facilita o acesso aos dados por diferentes sistemas e reduz a dependência de softwares específicos para sua utilização.

O quarto nível do modelo introduz a utilização de identificadores uniformes de recursos (URI), que permitem identificar de forma única cada elemento de um conjunto de dados. Esse recurso amplia significativamente as possibilidades de integração entre diferentes bases informacionais, favorecendo a interoperabilidade entre sistemas.

Por fim, a quinta estrela corresponde à interligação de dados em rede, seguindo os princípios do chamado Linked Data. Nesse estágio mais avançado, diferentes bases de dados são conectadas entre si, permitindo que informações provenientes de diversas fontes sejam combinadas e analisadas de maneira integrada.

O Modelo 5 Estrelas tornou-se amplamente utilizado em estudos sobre dados abertos por oferecer um instrumento simples e intuitivo para avaliar a

qualidade das práticas de publicação de dados. Além de permitir a classificação do nível de maturidade de uma organização, o modelo também funciona como guia para o aprimoramento gradual das iniciativas de abertura de dados. (ATTARD et al., 2015)

Contudo, a progressão entre os diferentes níveis do modelo depende não apenas de infraestrutura tecnológica, mas também de fatores organizacionais e institucionais que influenciam a forma como os dados são geridos e compartilhados no interior das organizações públicas.

4.4 Resistência cultural e barreiras organizacionais à abertura de dados

Diversos estudos têm apontado que a implementação de políticas de dados abertos enfrenta barreiras que vão além de aspectos técnicos ou normativos. Entre os fatores mais frequentemente mencionados na literatura estão as resistências culturais presentes nas organizações públicas, que podem limitar o avanço das iniciativas de abertura de dados (ATTARD et al., 2015; JANSSEN; CHARALABIDIS; ZUIDERWIJK, 2012).

A resistência cultural pode ser compreendida como o conjunto de atitudes, percepções e práticas organizacionais que dificultam a adoção de novas formas de trabalho ou de gestão da informação. Em muitos órgãos públicos, a cultura administrativa foi historicamente construída em torno de estruturas hierárquicas rígidas e de forte controle sobre a circulação de informações. Nesse contexto, a abertura de dados pode ser percebida como ameaça à autonomia de determinados setores ou como risco potencial para a organização (NIKIFOROVA et al., 2024).

De acordo com o referencial da OECD (2019) sobre o setor público orientado a dados, a gestão da informação não deve ser um enclave da tecnologia da informação, mas um ativo estratégico transversal. A associação exclusiva dos dados às áreas de TI tende a eximir as unidades administrativas de seu papel como curadoras da informação (data stewards), fragmentando a governança e dificultando a consolidação de uma cultura de dados orientada ao compartilhamento e à geração de valor público.

Além disso, a ausência de incentivos institucionais claros para a abertura de dados pode reforçar comportamentos organizacionais conservadores. Quando a publicação de dados não está vinculada a metas institucionais, indicadores de desempenho ou processos

formais de planejamento, tende a depender de iniciativas individuais ou de esforços pontuais, o que compromete sua sustentabilidade (ZUIDERWIJK; JANSSEN, 2014).

Outro fator relevante refere-se à percepção de riscos associados à divulgação de informações públicas. Servidores podem reear que a disponibilização de dados seja interpretada de forma equivocada ou que inconsistências nas bases geram questionamentos externos, levando à adoção de estratégias de cautela excessiva (DAWES, 2010).

Estudos internacionais sobre governo aberto indicam que a superação dessas barreiras culturais depende da construção de ambientes organizacionais que valorizem o compartilhamento de informações e o uso de dados como instrumento de melhoria da gestão pública, o que envolve capacitação, liderança institucional e integração das políticas de dados às rotinas administrativas (UBALDI, 2013; OECD, 2019).

Nesse sentido, a maturidade em dados abertos deve ser compreendida como resultado de um processo institucional mais amplo, que envolve transformação cultural, desenvolvimento de capacidades administrativas e construção de mecanismos de coordenação organizacional. A adoção de modelos analíticos, como o proposto por Tim Berners-Lee, contribui para identificar o estágio de desenvolvimento das práticas de abertura de dados e orientar estratégias de aprimoramento institucional (BERNERS-LEE, 2012).

5. METODOLOGIA

5.1 Delineamento da pesquisa

O presente estudo adotou uma abordagem metodológica mista (quali-quantitativa), combinando técnicas de análise descritiva, estruturada como estudo de caso organizacional. A estratégia de métodos mistos permite a integração de diferentes tipos de evidência empírica, favorecendo uma compreensão mais abrangente de fenômenos complexos ao articular dados numéricos e interpretação contextual (CRESWELL; CLARK, 2011).

Do ponto de vista quantitativo, foi realizada análise estatística descritiva dos dados coletados por meio de questionário estruturado, utilizando cálculo de frequências relativas e distribuição percentual das respostas associadas aos diferentes níveis do Modelo 5 Estrelas de dados abertos. A análise descritiva é amplamente empregada em pesquisas aplicadas para identificar

padrões e tendências em conjuntos de dados organizacionais (GIL, 2008).

No plano qualitativo, procedeu-se à análise interpretativa das respostas abertas fornecidas pelos participantes, com o objetivo de compreender percepções institucionais, fatores culturais e barreiras organizacionais relacionadas à governança de dados. A abordagem qualitativa é particularmente adequada para explorar dimensões subjetivas e organizacionais que não podem ser plenamente captadas por indicadores quantitativos (MINAYO, 2014).

O estudo caracteriza-se, portanto, como uma pesquisa aplicada, de natureza exploratório-descritiva, desenvolvida por meio de estudo de caso nas subsecretarias da SEDECTI. O estudo de caso é indicado quando se busca examinar fenômenos contemporâneos em seu contexto real, especialmente quando as fronteiras entre fenômeno e contexto não estão claramente definidas (YIN, 2015). A combinação entre análise descritiva quantitativa e interpretação qualitativa permitiu uma abordagem integrada do fenômeno investigado, articulando diagnóstico técnico e compreensão organizacional.

A escolha dessa unidade institucional justifica-se pela relevância estratégica da gestão de dados nesse campo de políticas públicas, que envolve grande diversidade de informações relacionadas a programas de fomento, indicadores econômicos, atividades de pesquisa e iniciativas de inovação.

Ao delimitar a investigação nesse nível organizacional, buscou-se garantir maior homogeneidade funcional entre as subsecretarias analisadas, evitando generalizações indevidas sobre o conjunto da administração pública estadual. Ao mesmo tempo, a análise permite compreender como práticas de dados abertos se desenvolvem em áreas governamentais que lidam diretamente com políticas intensivas em informação.

5.2 Unidade de análise e universo da pesquisa

A unidade de análise compreendeu seis subsecretarias (gestão administrativa, planejamento, desenvolvimento econômico, emprego e renda e ciência e tecnologia) integrantes da estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI).

O universo da pesquisa foi composto por 259 servidores elegíveis. A coleta de dados ocorreu por meio de questionário digital estruturado, aplicado aos

servidores ativos no período da pesquisa. Ao final da coleta, foram obtidas 193 respostas válidas, correspondendo a uma taxa de participação aproximada de 75% do universo elegível.

Considerando uma população finita de 259 servidores e amostra de 193 respondentes, a pesquisa apresentou margem de erro estimada em aproximadamente $\pm 3,8\%$, com nível de confiança de 95%, assumindo proporção máxima de variabilidade ($p=0,5$). Esses indicadores conferem robustez estatística aos resultados obtidos, garantindo elevada representatividade das percepções captadas no âmbito da organização analisada.

A participação de servidores de diferentes setores e funções administrativas permitiu captar percepções variadas sobre as práticas de gestão e abertura de dados na instituição, possibilitando uma análise mais abrangente do grau de maturidade organizacional.

5.3 Instrumento de coleta de dados

O instrumento de coleta de dados consistiu em questionário estruturado, elaborado com base nos cinco níveis do Modelo 5 Estrelas de dados abertos, utilizado como referência analítica para avaliação do grau de maturidade institucional. O questionário incluiu questões fechadas destinadas a identificar a presença de práticas associadas à:

- a publicação de dados ou informações institucionais na internet sob licença aberta;
- a disponibilização de dados em formatos estruturados;
- o uso de formatos não proprietários, que permitem maior reutilização das informações;
- a utilização de identificadores uniformes de recursos (URI) para organização de dados;
- a interligação de bases de dados entre diferentes sistemas ou plataformas.

Além das dimensões técnicas, o instrumento contemplou questões voltadas à percepção dos servidores sobre gestão e governança de dados, incluindo responsabilidades institucionais, papel das áreas de tecnologia da informação e grau de integração entre unidades administrativas. Foram também incluídas perguntas abertas, permitindo a coleta de percepções qualitativas sobre desafios organizacionais relacionados à abertura de dados.

Antes da aplicação, o questionário passou por revisão conceitual para adequação terminológica e clareza das perguntas, buscando assegurar consistência interpretativa e alinhamento ao contexto organizacional da instituição analisada.

5.4 Procedimentos de análise dos dados

Os dados quantitativos foram organizados em planilha eletrônica e submetidos à análise estatística descritiva, com cálculo de frequências absolutas e relativas e distribuição percentual das respostas. A classificação do nível de maturidade institucional considerou a aderência às práticas correspondentes aos cinco níveis do Modelo 5 Estrelas, permitindo identificar o estágio predominante entre as unidades analisadas. Essa etapa permitiu identificar padrões gerais de comportamento organizacional e mapear as áreas em que as práticas de dados abertos se encontram mais consolidadas ou mais incipientes.

Os dados qualitativos, oriundos das questões abertas, foram examinados por meio de análise temática de conteúdo, com categorização das respostas a partir de padrões recorrentes relacionados a governança, barreiras técnicas e aspectos organizacionais.

A integração entre análise quantitativa e qualitativa possibilitou uma compreensão mais abrangente do fenômeno investigado, permitindo relacionar os níveis de maturidade identificados no levantamento com fatores institucionais presentes na organização analisada.

5.5 Limitações da pesquisa

Além do recorte organizacional concentrado na SEDECTI, o estudo apresenta limitações relacionadas ao instrumento de coleta de dados, baseado na autopercepção dos servidores quanto às práticas institucionais de gestão e abertura de dados. Embora a elevada taxa de participação e a margem de erro reduzida reforcem a consistência dos resultados, respostas autodeclaradas podem refletir percepções individuais condicionadas ao nível de conhecimento técnico ou à posição funcional do respondente.

Adicionalmente, a aplicação do Modelo 5 Estrelas como referência analítica prioriza a dimensão técnica da maturidade em dados abertos, podendo não capturar integralmente aspectos estratégicos mais amplos da governança de dados, como cultura

organizacional, liderança institucional e capacidades digitais estruturais.

Por fim, o estudo reflete um recorte temporal específico, correspondente ao período de aplicação do questionário, o que indica a necessidade de avaliações periódicas para monitoramento evolutivo da maturidade institucional.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 Diagnóstico do nível de maturidade em dados abertos

A análise descritiva das respostas permitiu identificar o estágio predominante de maturidade em dados

abertos nas subsecretarias da SEDECTI, segundo os critérios do Modelo 5 Estrelas. A partir da aplicação do questionário estruturado, foi possível observar a distribuição das práticas institucionais ao longo dos diferentes níveis de maturidade propostos pelo modelo.

De maneira geral, os resultados indicam que as práticas de abertura de dados na organização investigada concentram-se predominantemente nos níveis iniciais do modelo, especialmente nas duas primeiras estrelas. Essa tendência evidencia que, embora existam iniciativas de disponibilização de informações públicas, a evolução para níveis mais avançados de interoperabilidade e integração informacional ainda ocorre de forma limitada.

TABELA 1 – Distribuição das práticas institucionais segundo os níveis do Modelo 5 Estrelas de Dados Abertos.

Nível do modelo	Característica principal	Percentual de adesão
★	Publicação de dados ou informações institucionais na internet sob licença aberta	78%
★ ★	Disponibilização de dados em formatos estruturados	66%
★ ★ ★	Uso de formatos não proprietários (ex.: CSV)	45%
★ ★ ★ ★	Utilização de identificadores uniformes de recursos (URI)	8%
★ ★ ★ ★ ★	Interligação de bases de dados (Linked Data)	3%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa e no modelo de Berners-Lee (2012).

A distribuição das práticas institucionais observadas nas subsecretarias vinculadas a SEDECTI, pode ser sintetizada na tabela 1, que apresenta os percentuais de adesão aos diferentes níveis do Modelo 5 Estrelas de dados abertos. A tabela evidencia a predominância de práticas associadas aos níveis iniciais do modelo, especialmente no que se refere à publicação de informações institucionais na internet sob licença aberta e à disponibilização de dados em formatos estruturados. Por outro lado, observa-se redução significativa no percentual de adesão no nível do modelo, como a utilização de identificadores uniformes de recursos (URI) e a interligação de bases de dados segundo os princípios do Linked Data, o que indica estágio ainda incipiente de maturidade institucional em dados abertos na organização

6.1.1 Distribuição das práticas segundo o Modelo 5 Estrelas

O primeiro nível do modelo, correspondente à publicação de dados ou informações institucionais na internet sob licença aberta, apresentou o maior grau de adesão entre os respondentes. Aproximadamente 78% dos participantes indicaram que suas unidades administrativas realizam algum tipo de disponibilização de informações na web com possibilidade de acesso público.

Esse resultado sugere que a prática de divulgação de informações institucionais já está relativamente incorporada às rotinas administrativas da organização analisada. A publicação de dados em portais institucionais, relatórios eletrônicos e sistemas de consulta pública representa um passo importante para ampliar a transparência administrativa e facilitar o acesso da sociedade às informações produzidas pelo setor público.

Contudo, a análise dos dados indica que essa abertura inicial nem sempre é acompanhada de práticas mais avançadas de organização e padronização das informações. A segunda estrela do modelo, que corresponde à disponibilização de dados em formatos estruturados, apresentou taxa de adesão de aproximadamente 66% entre os respondentes.

Esse nível de maturidade indica que uma parcela significativa das unidades administrativas já utiliza formatos que permitem algum grau de organização e manipulação dos dados, como planilhas eletrônicas ou bases estruturadas. A estruturação das informações facilita a realização de análises quantitativas e amplia o potencial de reutilização dos dados por diferentes usuários.

Entretanto, observa-se redução progressiva nos níveis de adesão à medida que o modelo avança para estágios mais sofisticados de abertura de dados. A terceira estrela, que corresponde à adoção de formatos não proprietários como arquivos CSV ou outros padrões abertos, foi mencionada por cerca de 45% dos participantes.

Embora esse percentual ainda represente quase metade dos respondentes, ele evidencia que a adoção de padrões técnicos mais alinhados às práticas internacionais de dados abertos ainda não está plenamente consolidada na organização analisada. O uso de formatos proprietários pode dificultar a interoperabilidade entre sistemas e limitar o potencial de reutilização das informações por diferentes atores sociais.

A redução mais significativa ocorre nos níveis mais avançados do modelo. A quarta estrela, que envolve a utilização de identificadores uniformes de recursos (URI) para organização e identificação de dados, foi mencionada por apenas 8% dos participantes. Esse resultado indica que a utilização de mecanismos que permitem integração mais sofisticada entre bases de dados ainda é incipiente nas unidades administrativas analisadas.

Por fim, a quinta estrela do modelo, correspondente à interligação de dados em rede segundo os princípios do Linked Data, apresentou o menor nível de adesão, sendo mencionada por aproximadamente 3% dos respondentes. Esse estágio representa o nível mais avançado de maturidade em dados abertos, no qual diferentes bases informacionais são conectadas de forma estruturada, permitindo análises integradas e maior circulação de informações entre sistemas.

A baixa incidência de práticas associadas a esse nível sugere que a integração semântica de dados ainda não faz parte das rotinas institucionais predominantes na organização estudada. Em muitos casos, as bases de dados permanecem isoladas em sistemas específicos de cada unidade administrativa, dificultando a construção de arquiteturas informacionais integradas.

6.2 Assimetrias organizacionais na adoção de práticas de dados abertos

Além da distribuição geral das práticas segundo o Modelo 5 Estrelas, a análise dos resultados também revelou diferenças relevantes entre as unidades administrativas participantes da pesquisa. Observou-se que algumas unidades apresentam níveis relativamente mais elevados de estruturação e organização de dados, enquanto outras permanecem restritas a práticas mais básicas de disponibilização de informações.

Essas assimetrias podem estar associadas a diversos fatores organizacionais, incluindo diferenças nas rotinas administrativas, nos recursos técnicos disponíveis e na natureza das atividades desempenhadas por cada unidade. Setores que lidam com atividades intensivas em informação tendem a desenvolver maior familiaridade com processos de organização e tratamento de dados, o que pode favorecer a adoção de práticas mais estruturadas.

Por outro lado, unidades administrativas cujas atividades estão menos diretamente associadas à produção ou análise de dados podem apresentar menor engajamento em iniciativas de abertura e padronização informacional. Essa heterogeneidade institucional contribui para explicar por que, mesmo dentro de uma mesma organização pública, diferentes setores apresentam níveis distintos de maturidade em dados abertos.

Outro aspecto relevante refere-se à ausência de mecanismos institucionais plenamente consolidados para coordenação das práticas de gestão de dados entre as diferentes unidades administrativas. Quando não existem diretrizes organizacionais claras ou estruturas formais responsáveis pela governança de dados, cada unidade tende a desenvolver suas próprias rotinas de gestão da informação, o que pode resultar em padrões heterogêneos de organização e publicação de dados.

Essa fragmentação institucional dificulta a construção de sistemas integrados de informação e limita

o potencial de uso estratégico dos dados produzidos pela organização pública.

6.3 Resistência cultural e percepção institucional sobre gestão de dados

A análise qualitativa das respostas fornecidas pelos participantes revelou que fatores culturais e organizacionais exercem influência significativa sobre o desenvolvimento das práticas de abertura de dados na instituição estudada. Entre os elementos mais recorrentes nas respostas destacam-se percepções relacionadas à responsabilidade pela gestão de dados e à importância institucional atribuída ao tema.

Um padrão recorrente observado nas respostas é a associação da gestão de dados exclusivamente às áreas de tecnologia da informação. Muitos servidores indicaram considerar a abertura e a organização de dados como atividades predominantemente técnicas, atribuídas às equipes de tecnologia responsáveis pela manutenção da infraestrutura digital e dos sistemas de informação da organização.

Essa percepção tende a limitar o envolvimento das demais unidades administrativas no desenvolvimento de práticas de governança de dados. Quando a gestão da informação é vista como responsabilidade restrita a um setor específico, torna-se mais difícil promover iniciativas organizacionais mais amplas voltadas ao compartilhamento e à integração de dados.

Outro elemento identificado nas respostas refere-se à percepção de que a abertura de dados pode representar riscos institucionais, especialmente quando inexistem orientações claras sobre padrões de publicação ou critérios de divulgação de informações. Em alguns casos, servidores demonstraram preocupação com possíveis interpretações equivocadas de dados ou com a exposição de inconsistências nas bases informacionais.

Essa percepção de risco pode contribuir para o desenvolvimento de comportamentos organizacionais mais cautelosos, nos quais a retenção de informações é percebida como estratégia de proteção institucional. Esse tipo de atitude reforça padrões administrativos historicamente associados ao controle restrito da circulação de informações no interior das organizações públicas.

A literatura sobre governo aberto e dados abertos tem destacado que a resistência cultural constitui um dos principais obstáculos à institucionalização de

práticas de transparência ativa e compartilhamento de dados. Estruturas organizacionais fortemente hierarquizadas e culturas administrativas baseadas no controle da informação tendem a apresentar maior dificuldade para incorporar práticas colaborativas de gestão de dados.

Nesse sentido, os resultados observados neste estudo reforçam a importância de considerar a dimensão cultural no desenvolvimento de políticas de governança de dados. A superação das barreiras identificadas depende não apenas da implementação de soluções tecnológicas, mas também da construção de ambientes organizacionais que valorizem o uso de dados como recurso estratégico para a gestão pública.

6.4 Implicações para a governança de dados no contexto institucional analisado

Os resultados obtidos indicam que a SEDECTI apresenta um estágio inicial de maturidade em dados abertos, caracterizado pela predominância de práticas associadas às duas primeiras estrelas do Modelo 5 Estrelas de Berners-Lee. Embora a disponibilização de informações na internet já esteja relativamente disseminada, ainda existem desafios importantes relacionados à padronização de formatos, interoperabilidade e integração entre bases de dados.

No âmbito da governança institucional, esse cenário evidencia a necessidade de fortalecer mecanismos institucionais capazes de promover maior coordenação entre as unidades administrativas no que se refere à gestão e abertura de dados. A literatura sobre governança de dados no setor público destaca que a consolidação de políticas institucionais claras e a capacitação dos servidores são fatores determinantes para o avanço da maturidade organizacional (OECD, 2019; Dawes, 2010).

A incorporação estruturada de práticas de governança de dados às rotinas de planejamento e gestão pode favorecer maior integração informacional e apoiar processos decisórios baseados em evidências. Quando os dados passam a ser tratados como ativos estratégicos da organização, sua gestão tende a se tornar parte integrante dos processos decisórios e das estratégias institucionais.

Nesse sentido, a aplicação do Modelo 5 Estrelas demonstrou-se um instrumento analítico eficaz para diagnosticar lacunas e orientar estratégias graduais de aprimoramento institucional, estabelecendo base

objetiva para a evolução da maturidade em dados abertos na organização analisada.

7. CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo analisar o nível de maturidade em dados abertos nas subsecretarias da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI), com base no Modelo 5 Estrelas de Tim Berners-Lee. A partir de abordagem metodológica mista, combinando análise estatística descritiva e interpretação qualitativa das percepções institucionais, foi possível diagnosticar o estágio de maturidade institucional no contexto analisado.

A maior parte dos respondentes declarou que suas unidades administrativas realizam algum tipo de publicação de informações na internet sob licença aberta, caracterizando o primeiro nível de maturidade. Também foi observada presença significativa de dados disponibilizados em formatos estruturados, associados à segunda estrela do modelo. Entretanto, à medida que se avança para níveis mais sofisticados de abertura e integração informacional, observa-se redução expressiva no grau de adoção dessas práticas. A utilização de formatos não proprietários, associada à terceira estrela, aparece de forma moderada entre os respondentes, enquanto a adoção de identificadores uniformes de recursos e a interligação de bases de dados, correspondentes à quarta e quinta estrelas, apresentam incidência bastante reduzida.

Esse padrão evidencia que, embora existam iniciativas de transparência e disponibilização de informações, a maturidade institucional em dados abertos ainda se encontra em estágio inicial na organização analisada. A análise qualitativa revelou que fatores organizacionais desempenham papel relevante na configuração desse cenário, destacando-se a presença de resistência cultural relacionada à abertura e ao compartilhamento de informações. Em muitos casos, a gestão de dados é percebida como responsabilidade exclusiva das áreas de tecnologia da informação, o que limita o envolvimento das demais unidades administrativas na construção de práticas mais amplas de governança.

Além disso, a ausência de diretrizes institucionais claras e de mecanismos formais de coordenação entre setores contribui para a manutenção de práticas fragmentadas de gestão da informação. Cada unidade

administrativa tende a desenvolver rotinas próprias de organização e divulgação de dados, dificultando a construção de sistemas informacionais integrados e reduzindo o potencial de reutilização das informações produzidas pela organização.

Esses resultados são consistentes com a literatura internacional sobre dados abertos e governo digital, que destaca a importância da dimensão organizacional e cultural para o avanço das iniciativas de abertura de dados. Ao evidenciar a influência desses fatores sobre o desenvolvimento das práticas analisadas, o estudo reforça que a construção de governos orientados por dados depende de processos institucionais mais amplos de transformação administrativa.

Nesse sentido, o fortalecimento da governança de dados na organização analisada requer ações que vão além da implementação de soluções tecnológicas. É necessário promover processos de capacitação e sensibilização voltados aos servidores públicos, ampliar a compreensão sobre o papel dos dados como ativos estratégicos e incorporar a gestão da informação às rotinas de planejamento e monitoramento institucional. A definição de padrões organizacionais para publicação, estruturação e integração de dados pode contribuir para reduzir assimetrias entre setores e favorecer a construção de arquiteturas informacionais mais consistentes e interoperáveis.

Como contribuição para o campo de estudos sobre governança pública e transformação digital, esta pesquisa demonstra a utilidade do Modelo 5 Estrelas como instrumento diagnóstico para avaliar o grau de maturidade em dados abertos em organizações governamentais. A aplicação do modelo permitiu identificar lacunas institucionais e apontar caminhos para o aprimoramento gradual das práticas de gestão e abertura de dados.

Por tratar-se de estudo de caso restrito à SEDECTI, os resultados refletem o contexto específico da organização analisada, não tendo como finalidade a generalização estatística para outras instituições públicas. Ainda assim, o diagnóstico apresentado oferece subsídios empíricos relevantes para futuras pesquisas comparativas e para o aprimoramento de políticas institucionais de governança de dados no âmbito da administração pública estadual.

8. Referências

1. ATTARD, J.; ORLANDI, F.; SCERRI, S.; AUER, S. A systematic review of open government data initiatives. *Government Information Quarterly*, v. 32, n. 4, p. 399–418, 2015.
2. BECKER, J.; KNACKSTEDT, R.; PÖPPELBUß, J. Developing maturity models for IT management. *Business & Information Systems Engineering*, v. 1, n. 3, p. 213–222, 2009.
3. BERNERS-LEE, T. 5 star open data. 2012. Disponível em: <https://5stardata.info>. Acesso em: 15 dez. 2025.
4. BRASIL. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2016.
5. CRESWELL, J. W.; CLARK, V. L. P. Designing and conducting mixed methods research. 2011.
6. DAWES, S. S. Stewardship and usefulness: policy principles for information-based transparency. *Government Information Quarterly*, v. 27, n. 4, p. 377–383, 2010.
7. GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 2008.
8. JANSSEN, M.; CHARALABIDIS, Y.; ZUIDERWIJK, A. Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, v. 29, n. 4, p. 258–268, 2012.
9. MINAYO, M. C. S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 2014.
10. NIKIFOROVA, A. et al. Innovation resistance theory in action: unveiling barriers to open government data adoption by public organizations to unlock open data innovation. 2024. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/2407.10883>. Acesso em: 15 dez. 2025.
11. OECD. The path to becoming a data-driven public sector. Paris: OECD Publishing, 2019.
12. UBALDI, B. Open government data: towards empirical analysis of open government data initiatives. Paris: OECD Publishing, 2013.
13. ZUIDERWIJK, A.; JANSSEN, M. Open data policies, their implementation and impact: a framework for comparison. *Government Information Quarterly*, v. 31, n. 1, p. 17–29, 2014.
14. YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 2015.

Monitoramento da Equidade Socioeconômica e Racial através de Business Intelligence: Uma Análise da Evolução do Desempenho de Grupos Vulnerabilizados e da diminuição da desigualdade em avaliações em larga escala

- **José Roberto Gomes de Oliveira**

Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
E-mail: robertodeoliveira.seplag@gmail.com

- **Carlos Eduardo Cavalcanti do Nascimento**

Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
E-mail: eduardonascimento.seplag@gmail.com

- **Diego da Silva Rodrigues**

Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
E-mail: diego.seplag@gmail.com

- **Leandro Ferreira da Silva**

Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
E-mail: leandro.ferreira@seplag.pe.gov.br

Resumo

Este trabalho analisa o impacto do “BI da Equidade”, ferramenta de Business Intelligence, na gestão educacional de Pernambuco. A modernização pública exige a Gestão para Resultados baseada em evidências. No Novo Fundeb, a Condicionalidade III do Valor Aluno Ano por Resultado (VAAR) vincula repasses financeiros da União à redução das desigualdades socioeconômicas e raciais. Para superar a invisibilidade estatística desses grupos, o BI centralizou e cruzou dados de proficiência do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE) com informações de Nível Socioeconômico (NSE I e II) e raça/cor (Pretos, Pardos e Indígenas - PPI) de um universo de mais de 263 mil estudantes. A plataforma atua como sistema de alerta antecipado, permitindo a identificação ágil de escolas com baixa aprendizagem e a priorização de intervenções pedagógicas tempestivas. O monitoramento evidenciou a evolução da aprendizagem nos grupos vulnerabilizados entre 2025 e 2024. Além da redução das desigualdades sociais, o cumprimento das metas garantiu a conformidade com o VAAR, gerando um repasse financeiro direto superior a R\$ 1 bilhão milhões em dois anos (2025-2026) para Pernambuco e seus municípios. Conclui-se que o uso estratégico de dados promove a justiça socioeducacional de forma eficiente e fortalece a sustentabilidade fiscal do ente federado.

Palavras-chave: Equidade socioeconômica e racial; Monitoramento educacional; Business Intelligence; Avaliações em larga escala; FUNDEB-VAAR.

1. INTRODUÇÃO

A modernização da administração pública exige a superação de gargalos burocráticos em prol de

uma Gestão para Resultados, GpR, (MIRANDA; GONÇALVES; COSTA, 2020). Na prática, essa abordagem exige o uso de instrumentos que subsidiem o

monitoramento contínuo, auxiliando os gestores na rápida identificação de deficiências para a priorização de ações e otimização de resultados (PERNAMBUCO, 2025). Nessa mesma linha de reconstrução do Estado, a mudança institucional pressupõe o desenvolvimento de burocracias de controle que fortaleçam a capacidade do aparelho governamental, garantindo que a administração pública seja supervisionada e se responsabilize perante os cidadãos (*accountability*) para mitigar falhas de gestão na entrega de serviços (FILGUEIRAS, 2018). No cenário contemporâneo, a eficiência do gasto público materializa-se quando a gestão utiliza ferramentas tecnológicas capazes de otimizar recursos financeiros e humanos para gerar retornos positivos e mensuráveis para a sociedade (MULLER, 2026).

No âmbito educacional Federal, a Lei nº 14.113/2020 e a Emenda Constitucional nº 108/2020 consolidaram essa mudança com a regulamentação do Novo Fundeb, introduzindo o mecanismo da complementação da União denominada Valor Aluno Ano por Resultado (VAAR) (BRASIL, 2020a; BRASIL, 2020b). Esta parcela, que chegará a 2,5% do total de recursos do Fundo em 2026, atua como um incentivo financeiro para as redes públicas que cumprem condicionalidades de gestão e alcançam evolução nos indicadores de atendimento e aprendizagem (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2025). Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP (2025), entre as exigências legais para o recebimento desses recursos, destaca-se a Condicionalidade III, que estabelece a obrigatoriedade da redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais, medidas por meio de avaliações em larga escala, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Contudo, a avaliação puramente quantitativa esbarra em desafios estruturais. Xavier e Alves (2015) alertam que médias superiores em redes de ensino não significam, isoladamente, que a escola seja melhor, pois os resultados escolares são drasticamente afetados pelo contexto socioeconômico e pela composição social do alunado. A desigualdade educacional torna-se evidente quando estudantes de maior vulnerabilidade, especificamente o grupo de Pretos, Pardos e Indígenas (PPI) e o quantil inferior de Nível Socioeconômico (NSE), concentram-se em níveis elementares e insuficientes de proficiência. Para superar esse cenário, a meta não é apenas elevar médias gerais,

mas sim garantir o aumento ou a manutenção da proporção desses estudantes vulnerabilizados nos níveis adequados de aprendizagem (INEP, 2025).

A necessidade de ferramentas analíticas para o monitoramento justifica-se pelos desafios estruturais e operacionais enfrentados pelo setor público na consolidação e uso de dados (MULLER, 2026). A implementação de uma ferramenta de Business Intelligence (BI) para o monitoramento da equidade educacional justifica-se, primordialmente, pela necessidade de conferir capacidade gerencial aos entes federados, oferecendo aos gestores um instrumento eficaz para a rápida identificação de deficiências, otimização de resultados e formulação de políticas públicas voltadas à redução das disparidades no desempenho dos estudantes em avaliações de larga escala.

A literatura de gestão pública destaca que a descontinuidade administrativa, caracterizada pela rotatividade de quadros dirigentes e técnicos a cada ciclo político, compromete a memória institucional, fragiliza o legado e prejudica a perenidade de políticas de longo prazo. Nesse contexto de superação da chamada amnésia organizacional (SANTOS, 2011), o Business Intelligence (BI) atua como um repositório tecnológico de dados que salvaguarda o histórico de desempenho da rede, garantindo que o monitoramento estratégico para a complementação do Fundeb-VAAR não seja interrompido por transições estaduais ou municipais de governo (PERNAMBUCO, 2025).

Além disso, é necessário que a gestão integre com segurança dados de uma população de estudantes que pode variar entre Estado e Municípios. Historicamente, a pulverização dessas informações oficiais gera uma complexidade abstrata que resulta em atrasos na tabulação. Como corroboram Means et al. (2009), as limitações dos sistemas de dados, a falta de interoperabilidade e os processos morosos de geração de relatórios dificultam a consolidação das informações. Consequentemente, os educadores não conseguem acessar registros atualizados, e os dados muitas vezes chegam tarde demais, dificultando a tomada de decisão ágil e a correção tempestiva de rotas pedagógicas. Nesse sentido, a implantação de plataformas de Business Intelligence (BI), a exemplo do BI da Equidade analisado por este trabalho, tornou-se fundamental para centralizar e automatizar a leitura de indicadores com recortes raciais e socioeconômicos.

Sem um sistema ágil que cruze os dados de proficiência com o perfil de NSE e raça/cor em tempo real, aplicando critérios técnicos preconizados pelo INEP, como o limite mínimo de estudantes por grupo populacional e as margens de erro toleradas para evitar penalizações injustas, os entes federados arriscam perdas de recursos financeiros advindos da complementação VAAR e falham em promover intervenções que mitiguem, de fato, as assimetrias sociais que atrapalham do desempenho dos estudantes. Ferramentas como o BI da Equidade auxiliam os decisores educacionais na identificação pontual de escolas que concentram proporções elevadas de estudantes nos níveis inadequados, permitindo uma priorização de ações pedagógicas.

2. JUSTIFICATIVA (FONTE ARIAL 12 – ALINHADO ESQUERDA)

Diante do exposto, a implementação do BI da Equidade justifica-se pela necessidade de conferir capacidade estatal aos municípios, superando a baixa qualificação técnica e a descontinuidade administrativa que ameaçam a memória institucional. A complexidade das métricas do Novo Fundeb, como a Condicionalidade III, exige o domínio da Teoria de Resposta ao Item (TRI) e a aplicação de margens de erro variáveis (1% a 15%), tornando o processamento manual inviável para equipes reduzidas. Assim, a ferramenta funciona como um sistema de alerta antecipado, identificando escolas com baixa aprendizagem e protegendo o ente contra a perda de até 50% dos recursos da complementação-VAAR destinados aos grupos vulneráveis PPI e NSE.

3. OBJETIVOS (FONTE ARIAL 12 – ALINHADO ESQUERDA)

Geral

Analisar o impacto, em Pernambuco e seus municípios, do uso do BI da Equidade como instrumento de gestão estratégica para o monitoramento de resultados, redução de desigualdades educacionais e garantia de conformidade fiscal e pedagógica no escopo da complementação VAAR.

Específicos

- Descrever a metodologia de classificação dos grupos Pretos, Pardos e Indígenas (PPI) e Indicador de Nível Socioeconômico (INSE), conforme os critérios

técnicos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP);

- Demonstrar a evolução dos indicadores de aprendizagem entre os anos de 2024 e 2025, evidenciando o impacto nos estratos mais vulnerabilizados da rede;
- Quantificar o impacto financeiro gerado pelo cumprimento da Condicionalidade III (Redução das desigualdades) do VAAR em 2025 e 2026.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1. A transição para a Gestão Pública baseada por evidências e a Tomada de Decisão

As tecnologias e as formas de organização da administração pública passaram por significativas alterações ao longo do tempo, distanciando-se de sistemas cujo principal objetivo era a mera manutenção do poder governamental para focar no atendimento eficaz às necessidades dos cidadãos (MUÑOZ AMATO, 1971). No Brasil, a busca por eficiência ganhou força histórica com a promulgação do Decreto-Lei nº 200/1967, que impôs às instituições diretrizes normativas para adequá-las a uma nova organização social e econômica, justificando a adoção de mecanismos e dinâmicas gerenciais inspiradas na esfera privada (COELHO, 2000).

Na administração pública contemporânea, as decisões estratégicas envolvem escolhas de longo prazo que visam otimizar o uso de recursos escassos, atender às necessidades da sociedade e promover o desenvolvimento sustentável (BRESSER-PEREIRA, 2011). Entretanto, a crescente complexidade informacional exige que os gestores abandonem métodos de trabalho ultrapassados baseados puramente na intuição ou em experiências pessoais. A modernização gerencial requer decisões fundamentadas em fatos tangíveis, convertendo dados em estado bruto, que isoladamente não constituem informação processada, em análises abstratas e científicas (VERCELLIS, 2009). Sob essa ótica, o avanço na qualidade dos dados capacita os gestores públicos a tomarem decisões mais precisas, gerando retornos positivos para as instituições ao otimizar os recursos financeiros e humanos disponíveis (MORATELLI; BITENCOURT; FELIS, 2024).

4.2. Avaliação Educacional: do IDEB à cultura de resultados

No campo das políticas sociais, a avaliação educacional não ocorre em um vazio, mas constitui um julgamento de valor sobre manifestações relevantes da realidade, visando embasar a tomada de decisão para aceitar ou transformar um determinado cenário (LUCKESI, 2008). Em âmbito nacional, a medição quantitativa e padronizada da qualidade do ensino ganhou contornos definitivos com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) pelo INEP ano de 2007. O IDEB agrega ao enfoque pedagógico a capacidade de gerar resultados sintéticos ao combinar duas dimensões essenciais: o fluxo escolar (taxas de aprovação, reprovação e evasão) e o desempenho aferido em exames padronizados, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb (INEP, 2024).

Apesar da importância inegável do monitoramento, a literatura alerta para os perigos de uma interpretação puramente mercadológica destas métricas. Com o advento de políticas de cunho neoliberal na educação, os processos de avaliação em larga escala foram muitas vezes desvirtuados para atuar como instrumentos de mera fiscalização das escolas, instituindo uma “cultura de resultados” que inverte a direção da responsabilidade, culpando as instituições de ensino enquanto as macropolíticas estatais permanecem íntegras (FREITAS, 2007). Conforme apontam Oliveira e Schwartzman (2002), o fato de uma rede de ensino possuir uma média superior não significa, isoladamente, que o seu ensino seja intrinsecamente melhor, pois existem múltiplas variáveis estruturais que afetam drasticamente o rendimento, tais como a educação dos pais, a renda e o nível socioeconômico dos alunos. Dessa forma, os governos não podem atuar exclusivamente como avaliadores sem olhar para as deficiências de suas próprias políticas públicas de suporte.

4.3. O Novo Fundeb e o VAAR como Indutor de Equidade

Para mitigar a distorção gerada por médias gerais que mascaram desigualdades locais, a política de financiamento educacional brasileira sofreu uma profunda reestruturação. A Lei nº 14.113/2020 regulamentou o Novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), estabelecendo que a

complementação da União alcance progressivamente 23% dos recursos, divididos nas modalidades VAAF, VAAT e VAAR (BRASIL, 2020b).

O Valor Aluno Ano Resultado (VAAR) representa uma inovação ao distribuir repasses suplementares (equivalentes a 2,5% da complementação) para as redes públicas de ensino que, após cumprirem condicionalidades de melhoria de gestão, consigam comprovar evolução nos indicadores de atendimento e de aprendizagem aliados à redução das desigualdades (BRASIL, 2020b). Para habilitar-se a esses recursos, o ente federado precisa cumprir cinco condicionalidades estritas, que abrangem desde o provimento de gestores por critérios de mérito e desempenho até a adequação dos currículos à Base Nacional Comum Curricular (BRASIL, 2020b).

No cerne dessa legislação encontra-se a Condicionalidade III, que exige a comprovação formal da redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas pelos exames do Saeb (BRASIL, 2020b). O foco nesta exigência baseia-se na premissa de que o direito à educação plena e de qualidade só é concretizado mediante a equidade, assegurando que as populações mais vulneráveis atinjam um aprendizado adequado (SOARES, 2005). Para efetuar este cálculo, as normativas técnicas adotam como métricas a variação da aprendizagem segmentada pelo Nível Socioeconômico (NSE), cruzando o desempenho dos alunos dos quartis mais baixos com os mais altos, e pelo critério de cor/raça, com foco no percentual de estudantes autodeclarados Pretos, Pardos e Indígenas (PPI). Na prática atual, a manutenção desses repasses exige que os municípios e estados comprovem a redução no percentual desses alunos marginalizados que se encontram em níveis de aprendizagem abaixo do adequado (ABREU, 2024).

4.4. Business Intelligence (BI) e a cultura de dados na Gestão Educacional

Apesar da clareza das exigências legais para a garantia dos recursos do VAAR, as administrações públicas enfrentam imensos desafios empíricos. Segundo apontam Durelli et al. (2025), a gestão educacional contemporânea precisa integrar e administrar dados de milhares de estudantes, frequentemente alojados em sistemas heterogêneos, descentralizados e com níveis variados de maturidade tecnológica. Somado a isso, Wanderley et al. (2021) e Martins (2022)

alertam que os dados educacionais oficiais são muitas vezes disponibilizados na forma de microdados brutos ou séries históricas extensas. Essa realidade torna a leitura complexa e abstrata, gerando atrasos na tabulação e impedindo tomadas de decisão ágeis.

Para romper com essa invisibilidade estatística e viabilizar uma gestão fundamentada em evidências, a implantação de plataformas de Business Intelligence (BI) tornou-se indispensável. O BI é conceituado como uma combinação de arquiteturas, bancos de dados, ferramentas analíticas e metodologias que provê suporte direto à tomada de decisão (SHARDA; DELEN; TURBAN, 2018). O desenvolvimento de um sistema de BI no setor público depende intimamente do processo de Extração, Transformação e Carga (ETL), que possibilita coletar dados de fontes primárias diversas (como o INEP, IBGE e SIOPE), realizar a limpeza de valores nulos e estruturar as informações cruzadas em bancos de dados relacionais (KIMBALL; CASERTA, 2004).

Uma vez modelados, esses dados alimentam painéis visuais (dashboards) desenvolvidos em ferramentas como o Microsoft Power BI, que convertem um vasto volume numérico em Indicadores-Chave de Desempenho (KPIs) compreensíveis (LEÃO; ALMEIDA, 2025); (WANDERLEY et al., 2021). Além disso, a tecnologia permite que o gestor realize operações de drill down e drill up, aprofundando a granularidade da informação do nível estadual para o detalhamento em microrregiões ou escolas específicas (WANDERLEY et al., 2021). A adoção de arquiteturas nativas em nuvem e de escalonamento automático também possibilita que essas plataformas operem perfeitamente sob picos de demanda durante ciclos de avaliações nacionais, mantendo a resiliência e a segurança de dados impostas pela legislação (DURELLI et al., 2025).

A consolidação desse arranjo tecnológico instaura uma verdadeira cultura de dados na educação pública, onde as intervenções pedagógicas e o planejamento financeiro são guiados por evidências atualizadas (SILVA; SANTOS, 2023 apud LEÃO; ALMEIDA, 2025). Consequentemente, o uso do BI da Equidade mitiga as assimetrias informacionais da gestão, permitindo que as secretarias de educação detectem fragilidades locais precocemente e estructurem ações corretivas para alavancar o aprendizado dos estratos NSE e grupos PPI, salvaguardando a receita do Fundeb e promovendo, de fato, a almejada justiça socioeducacional (MORATELLI; BITENCOURT; FELIS, 2024).

5. METODOLOGIA

A Pesquisa-ação foi a metodologia escolhida para a realização deste trabalho em virtude de haver a participação dos autores na produção do conhecimento (TRIPP, 2005) acerca de uma necessidade de entes da administração pública pernambucana no que diz respeito à Gestão para Resultados (GpR) relativa ao desenvolvimento de uma ferramenta de Business Intelligence chamada BI da Equidade, que foi idealizada e elaborada pelo Núcleo de Gestão para Resultados na Educação, o NGR-SEE. Esse núcleo é constituído por servidores da Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco (SEPLAG-PE) e funciona como consultoria interna à Secretaria de Educação do Estado (SEE). A parceria entre as pastas foi cancelada pelo decreto nº 39.336/2013 (PERNAMBUCO, 2013).

Segundo Mosley, Schütz e Breyer (2001), a Gestão para Resultados na administração pública pressupõe o uso de sistemas de monitoramento que permitam a correção de rumos de forma tempestiva. O universo amostral compreende 263.614 estudantes pertencentes às redes estadual e municipal de Pernambuco, com dados extraídos do Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (SIEPE) e de avaliações de aprendizagem em larga escala do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE) realizados nos anos de 2024 e 2025.

O SIEPE é o ambiente virtual onde o governo estadual concentra e disponibiliza as principais ações, normas e ferramentas de acompanhamento da educação básica do Estado (PERNAMBUCO, 2026).

Criado no ano 2000, o Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE) é uma ferramenta de avaliação em larga escala implementada pela Secretaria de Educação do Estado. O principal objetivo dessa iniciativa é monitorar o desempenho estudantil na Educação Básica e acompanhar a efetividade do ensino ofertado pelas redes estadual e municipal. Com base nos resultados obtidos, torna-se possível propor políticas públicas educacionais mais eficazes e adequadas à realidade pernambucana (PERNAMBUCO, 2024).

Para realizar esse monitoramento, o SAEPE mensura a proficiência dos estudantes por meio de testes padronizados, verificando se a aprendizagem esperada para a idade e etapa de escolaridade está se efetivando. Especificamente, o sistema afere o

conhecimento dos alunos nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática. Atualmente, a avaliação é direcionada aos estudantes do 2º, 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio ou Normal Médio. No caso específico dos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental, o sistema tem como foco principal avaliar o desempenho na alfabetização das crianças.

A base para a estruturação dessa avaliação é a chamada Matriz de Referência. Ela funciona como um recorte do currículo estadual, selecionando determinadas habilidades essenciais que permitem aferir o desenvolvimento cognitivo dos estudantes. A partir do desempenho nesses testes, o SAEPE mede a proficiência dos alunos e os classifica em quatro Padrões de Desempenho. O padrão “Desejável” agrupa os estudantes com um desenvolvimento além do esperado para a sua etapa, necessitando de estímulos para continuarem avançando. O padrão “Básico” reúne aqueles que consolidaram as habilidades previstas, mas que ainda requerem ações para aprofundar a aprendizagem. Já o padrão “Elementar II” inclui os alunos que ainda não demonstraram ter desenvolvido adequadamente as competências essenciais e demandam atividades de reforço. Por fim, o padrão “Elementar I” identifica os estudantes com carência no desenvolvimento das habilidades mínimas requeridas, os quais necessitam urgentemente de ações pedagógicas de recuperação.

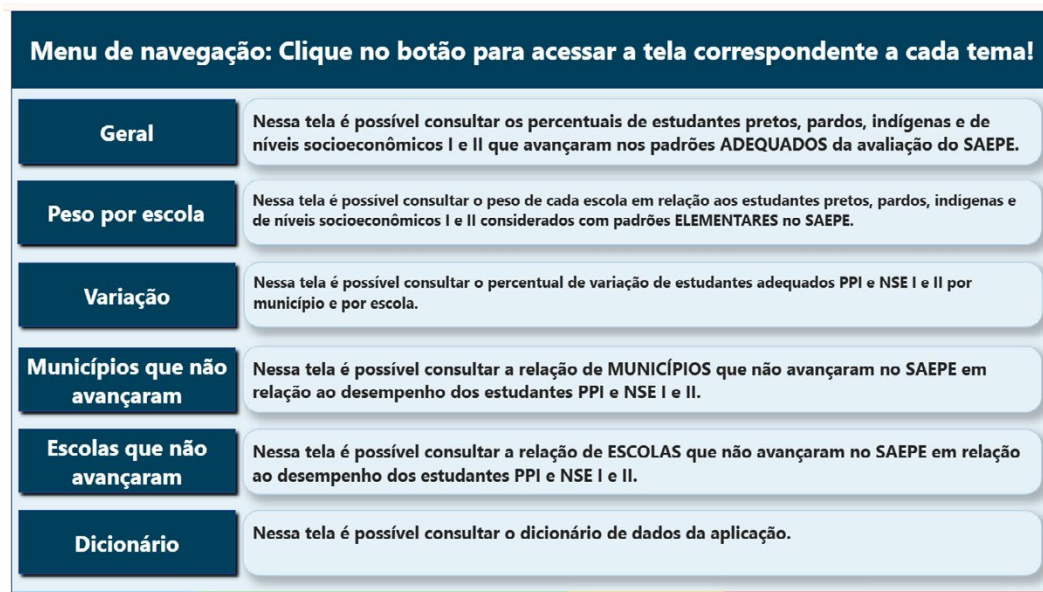
Para a operacionalização do conceito de equidade, o estudo utilizou duas variáveis críticas de segmentação, baseadas nos critérios técnicos do INEP, 2022: o Nível Socioeconômico (estratos NSE I e II, que representam a maior vulnerabilidade) e o Critério Étnico-Racial (estudantes autodeclarados Pretos, Pardos ou Indígenas - PPI). A literatura aponta que estes grupos, historicamente, apresentam hiatos de aprendizagem devido a fatores estruturais (SOARES, 2005). Tanto as informações de NSE I e II quanto os critérios étnico-raciais são preenchidos pelos próprios estudantes quando da avaliação de suas turmas.

A arquitetura do BI da equidade baseou-se em três camadas (ETL), a saber Extração, Transformação e Carga (Load). Assim permitindo a modelagem de cruzamento de dados e visualização via dashboards. A ferramenta permitiu monitorar o percentual de alunos com nível adequado de aprendizagem segmentado por escola, município e etapa de ensino. O principal indicador de eficácia adotado foi a taxa de variação do nível de aprendizado alcançado pelos estudantes PPI em conjunto com os NSE I e II entre os ciclos anuais, correlacionando-a ao impacto financeiro gerado pelo cumprimento da Lei nº 14.113/2020.

Conforme as telas abaixo o BI da Equidade ajuda os decisores das redes estadual e a municipal a reduzirem as desigualdades entre os estudantes PPI e os demais.

A Figura 1 mostra a tela de início, para acesso, é necessária uma senha individual.

FIGURA 1 – Menu inicial do BI da Equidade

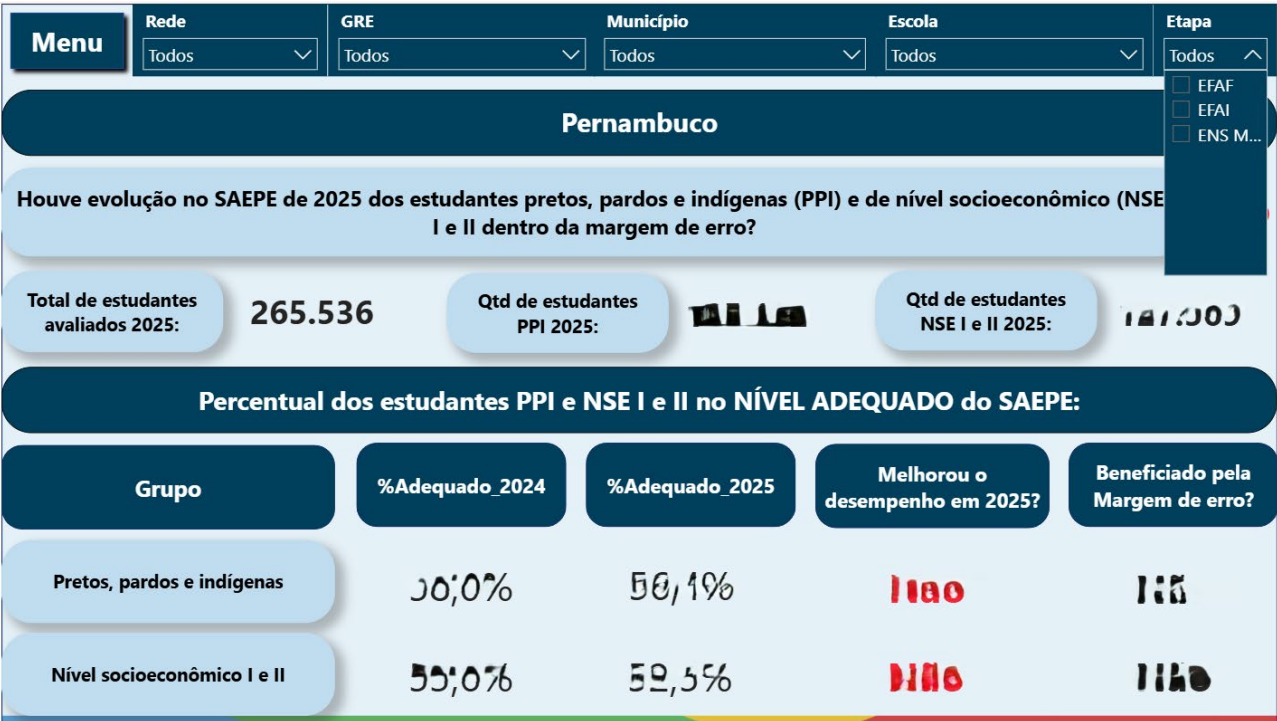


Fonte: BI da Equidade, 2026

A Figura 2 é mostrada ao se clicar na guia “Geral”. Está, assim como outras com informações sensíveis, com dados suprimidos em função da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, LGPD (BRASIL, 2018). Nela se pode selecionar a Etapa de Ensino, estão disponíveis Ensino Fundamental Anos Iniciais (EFAI), Ensino Fundamental Anos Finais (EFAF) e Ensino Médio (EM). Quando a etapa não está selecionada, conta-se a população geral de estudantes. No EFAI

e EFAF prevalecem matrículas da rede municipal ao passo que no EM, prevalecem as da rede estadual. Também se consegue identificar se a rede foi beneficiada pela margem de erro para recebimento do VAAR. A margem de erro consiste de um amortecimento em eventuais flutuações aleatórias em unidades de análise com populações reduzidas e erros inerentes à medida de proficiência individual estimada no SAEPE.

FIGURA 2 – aba “Geral”



Fonte: BI da Equidade, 2026

Na Figura 3 “Peso por escola”, há como se verificar o peso (percentual) dos estudantes PPI e NSE I e II, entre os que apresentam melhor desempenho, consolidado por redes (estadual e municipal) e por escolas. Os dados estão anonimizados enquanto as informações relativas aos municípios não puderem ser consideradas como dados abertos.

FIGURA 3 – aba “Peso por escola”

Menu	Rede	GRE	Município	Escola	Etapas
	Todos	Todos	Todos	Todos	Todos
Município	Escola	Qtd_Elementares_PPI_2025	Peso de Elementares_PPI_2025	Qtd_Elementares_NSE I e II_2025	Peso de Elementares_NSE I e II_2025
Santa Maria Da Boa Vista		20	0,07%	10	0,07%
Santa Cruz Do Capibaribe		10	0,03%	10	0,03%
Petrolina		10	0,03%	10	0,03%
Aguas Belas		10	0,03%	10	0,03%
Petrolina		10	0,03%	10	0,03%
Igarassu		10	0,03%	10	0,03%
Ipojuca		10	0,03%	10	0,03%
Ipojuca		10	0,03%	10	0,03%
Manari		10	0,03%	10	0,03%
Recife		10	0,03%	10	0,03%
Abreu E Lima		10	0,03%	10	0,03%
Aracoiaba		10	0,03%	10	0,03%
Jaboatão Dos Guararapes		10	0,03%	10	0,03%
Buquê		10	0,03%	10	0,03%
Paulista		10	0,03%	10	0,03%
Total		80.668	100,00%	60.594	

Fonte: BI da Equidade, 2026

Ao clicar em “Variação” (Figura 4) é possível, através de filtros, identificar Gerências Regionais de Educação e Municípios onde houve diminuição ou aumento da desigualdade entre os estudantes.

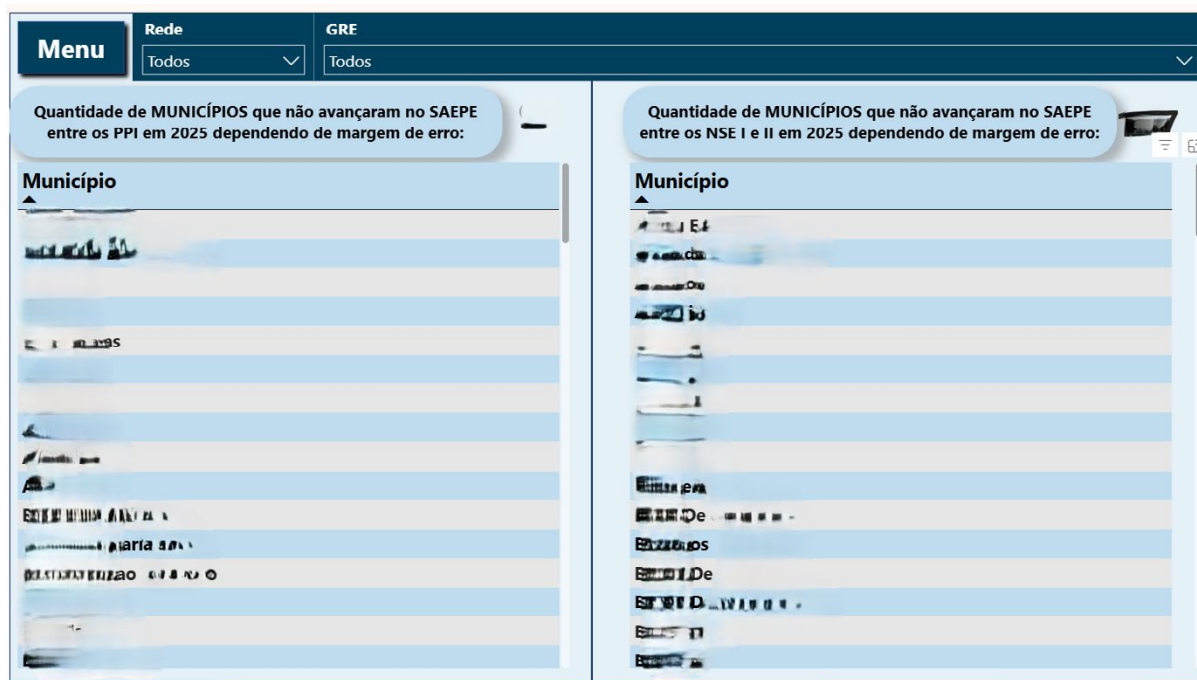
FIGURA 4 – aba “Variação”

Menu		Rede	GRE	Município	Escola	Etapas	
		Todos	Todos	Todos	Todos	Todos	
%Variação dos estudantes PPI adequados no SAEPE				%Variação dos estudantes NSE I e II adequados no SAEPE			
GRE	2024	2025	%Variação	GRE	2024	2025	%Variação
Mata Sul				Mata Sul			
Mata Norte				Mata Norte			
Vale Do Capibaribe				Vale Do Capibaribe			
Deputado Antonio Novaes				Deputado Antonio Novaes			
Agreste Centro Norte				Agreste Centro Norte			
Agreste Meridional				Sertão Central			
Sertão Do Araripe				Agreste Meridional			
Sertão Central				Sertão Do Araripe			
Sertão Do Alto Pajeú				Mata Centro			
Sertão Do Moxotó Ipanema				Sertão Do Moxotó Ipanema			
Recife Sul				Sertão Do Médio São Francisco			
Mata Centro				Sertão Do Alto Pajeú			
Sertão Do Médio São Francisco				Metropolitana Sul			
Recife Norte				Recife Sul			
Metropolitana Sul				Metropolitana Norte			
Metropolitana Norte				Recife Norte			
Total				Total			

Fonte: BI da Equidade, 2026

A Figura 5 mostra aba “Municípios que não avançaram” há como segmentar os municípios que avançaram ou não na diminuição da desigualdade entre os estudantes com melhor desempenho.

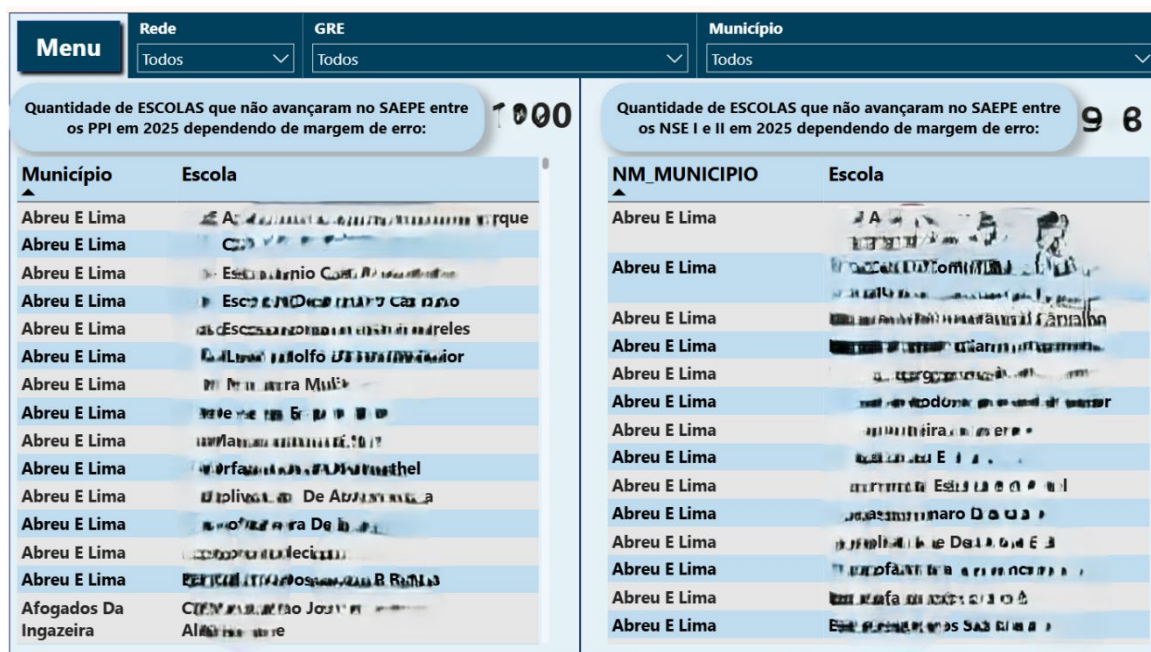
FIGURA 5 – aba “Municípios que não avançaram”



Fonte: BI da Equidade, 2026

Conforme a Figura 6, a aba “Escolas que não avançaram” mostra, nominalmente as escolas que avançaram ou não na diminuição da desigualdade.

FIGURA 6 – aba “Escolas que não avançaram”



Fonte: BI da Equidade, 2026

Por último há uma aba, representada pela Figura 7, com um dicionário de termos.

FIGURA 7 – aba “Dicionário”

Menu	Dicionário de dados
PPI	Grupo de estudantes auto declarados como pretos, pardos e indígenas.
NSE I e II	Grupo de estudantes com níveis socioeconômicos (NSE) relativamente mais baixos em Pernambuco.
%Adequado	Percentual de estudantes que estão nos níveis básico e desejável do padrão de desempenho do SAEPE.
Qtd Elementar PPI	Quantidade de estudantes pretos, pardos e indígenas que se encontram nos níveis elementares I e II dos padrões de desempenho.
Peso Elementar PPI	Porcentagem de estudantes pretos, pardos e indígenas (PPI) que estão nos níveis elementares do SAEPE em relação ao total de estudantes elementares PPI.
Qtd Elementar NSE I e II	Quantidade de estudantes de Nível Socioeconômico I e II que se encontram nos níveis elementares I e II dos padrões de desempenho.
Peso Elementar NSE I e II	Porcentagem de estudantes de Nível Socioeconômico I e II que estão nos níveis elementares do SAEPE em relação ao total de estudantes elementares Nível Socioeconômico I e II.
Margem de erro	Valor percentual calculado para cada ente a fim de considerar as variações inerentes aos processo avaliativo.

Fonte: BI da Equidade, 2026

As evidências contidas nas abas permitem aos decisores das redes, estadual e municipal tomarem decisões que possibilitem diminuição da desigualdade de proficiências entre seus estudantes e recebimento de recursos financeiros via VAAR.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES (FONTE ARIAL 12 – ALINHADO À ESQUERDA)

Os resultados obtidos demonstram que a transparência de dados em nível granular é um catalisador para a melhoria de indicadores. A análise comparativa entre 2024 e 2025 revela um crescimento consistente no percentual de alunos que atingiram o nível adequado de aprendizado. De modo geral, o grupo PPI apresentou um salto de 43,8% para 50,1%, enquanto o grupo de NSE I e II subiu de 41,4% para 47,9%.

Na rede municipal, avanços expressivos foram notados nos Anos Iniciais (EFAI), onde o grupo NSE I e II saltou de 54,2% para 65,1%, um incremento de 10,9 pontos percentuais. Na rede estadual, destaca-se o Ensino Médio, onde o grupo PPI cresceu de 40,3% para 47,3%. A discussão desses dados indica que o BI atuou como um sistema de “alerta antecipado”, permitindo intervenções pedagógicas antes do fechamento dos ciclos avaliativos.

Para além do ganho social, o monitoramento sistemático garantiu a conformidade com a Condicionabilidade III do VAAR, gerando um impacto financeiro

direto superior a R\$ 1 bilhão (R\$ 1.060.502.927,02) nos anos de 2025 e 2026, sendo R\$ 563.221.002,28 milhões para o Tesouro Estadual e R\$ 497.281.924,74 milhões para os municípios. O repasse ao Estado aumentou 47,7% de 2025 para 2026, ao passo que aos municípios aumentou 60%. Esses resultados reforçam a ideia de que a equidade é eficiente e que o cumprimento das metas do Novo Fundeb premia a gestão pública capaz de reduzir abismos sociais de forma baseada em dados.

7. CONCLUSÃO (FONTE ARIAL 12 – ALINHADO À ESQUERDA)

A implementação do “BI da Equidade” representa um marco na gestão educacional ao converter o arcabouço legal em uma ferramenta prática de intervenção. O estudo demonstrou que a invisibilidade estatística de grupos vulnerabilizados é um dos principais obstáculos para a equidade e que o uso estratégico de dados é o caminho para superá-la.

Conclui-se que a busca pela justiça social é indissociável da eficiência administrativa. O sucesso deste projeto prova que é possível desenvolver soluções tecnológicas de baixo custo dentro da própria máquina pública, valorizando o corpo técnico de servidores e garantindo a sustentabilidade fiscal do ente federado. Recomenda-se a replicação desta metodologia em outras áreas finalísticas, consolidando a equidade como o norteador real de um Estado mais justo.

8. Referências

1. ABREU, Mariza. Impacto das avaliações no financiamento da educação: VAAR e ICMS Educacional. Apresentação de slides. SIAREM - Seminário Integrado de Avaliação das Redes Públicas Estaduais e Municipais. CAEd/UFJF, 11 dez. 2024. Disponível em: <https://siarem.caeddigital.net/wp-content/uploads/2024/12/O-impacto-das-avaliacoes-no-financiamento-da-educacao-VAAR-e-ICMS-educacional.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2026.
2. BRASIL. [Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) (2018)]. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.
3. BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 26 mar. 2026.
4. BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 26 mar. 2026.
5. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial do Estado: teoria política e ensino da administração pública. Revista Gestão & Políticas Públicas, n. 2, 2º sem. 2011. p. 1-6. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_reforma_gerencial_do_estado_teorica_e_ensino_da_administracao_publica.pdf. Acesso em: 17 mar. 2026.
6. COELHO, Daniela Mello. Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial. Revista do Serviço Público, Brasília, a. 37 n. 147, p. 257-261, jul./set. 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/622>. Acesso em: 17 mar. 2026.
7. DURELLI, Rafael et al. Escalando a Gestão de Dados para a Educação Pública: O Caso do Hub Educacional - Sistema Gestão Presente (SGP). In: Simpósio Brasileiro de Engenharia de Software 2025. Disponível em: <https://sol.sbc.org.br/index.php/sbes/article/view/37098>. Acesso em: 23 mar. 2026.
8. FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/a72feb4e-f93a-47f8-bbdc-4e56d05a5202>. Acesso em: 23 mar. 2026.
9. FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. Educação & Sociedade, [S.L.], v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/h8RgCZ6JvYpJNLr8MXxvNMf/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 mar. 2026.
10. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Nota Técnica nº 4/2025/CGEE/DIRED-INEP: Proposta metodológica para a aferição da Condicionabilidade III do VAAR, para o exercício financeiro de 2026, conforme Lei nº 14.113/2020. Brasília, DF: Inep, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb/nota_tecnica_4_Cond_III_3_2025.pdf. Acesso em: 26 mar. 2026.
11. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Saeb: Sistema de Avaliação da Educação Básica. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb>. Acesso em: 2 abr. 2026.

12. KIMBALL, R.; CASERTA, J. The Data Warehouse ETL Toolkit: practical techniques for extracting, cleaning, conforming, and delivering data. Hoboken: John Wiley & Sons, 2004. Disponível em: https://nibmehub.com/opac-service/pdf/read/The%20Data%20Warehouse%20ETL%20Toolkit%20_%20Practical%20Techniques%20for%20Extracting-%20Cleaning-.pdf. Acesso em: 23 mar. 2026.
13. LEÃO, Islânio Dias; ALMEIDA, Daniel Sales de. Análise de desempenho escolar com dashboards em Power BI. In: XXI ENCONTRO DE EXTENSÃO, DOCÊNCIA E INICIAÇÃO CIENTÍFICA (EEDIC). Quixadá, CE: Centro Universitário Católica de Quixadá (UniCatólica), 12 nov. 2025. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/398846199_ANALISE_DE_DESEMPENHO_ESCOLAR_COM_DASHBOARDS_EM_POWER_BI. Acesso em: 23 mar. 2026.
14. LUCKESI, Cipriano Carlos. Avaliação da aprendizagem na escola e a questão das representações sociais. EccoS – Revista Científica, v. 4, n. 2, p. 79–88, 2008. DOI: 10.5585/eccos.v4i2.310. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/310>. Acesso em: 19 mar. 2026.
15. MARTINS, Renato dos Santos. Avanço do IDEB: uso de business intelligence no planejamento da equipe gestora da escola municipal Juarez Tapety Oeiras/pi. Educação e Tecnologia: usos e possibilidades para o ensino e a aprendizagem, [S.L.], p. 160-167, 2 maio 2022. AYA Editora. <http://dx.doi.org/10.47573/aya.5379.2.73.14>.
16. MEANS, Barbara et al. Implementing Data-Informed Decision Making in Schools: Teacher Access, Supports and Use. Washington, D.C.: U.S. Department of Education, Office of Planning, Evaluation and Policy Development, 2009. Disponível em: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED504191.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2026.
17. MIRANDA, M. V. V. J.; GONÇALVES, J. R.; COSTA, D. da. Organização administrativa: a evolução da administração pública e sua modernização até administração gerencial e o advento do princípio da eficiência. Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros, Brasília, v. 11, n. 41, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.4086002>. Disponível em: <https://periodicos.processus.com.br/index.php/egjf/article/view/244>. Acesso em: 23 mar. 2026.
18. MORATELLI, R. F.; BITENCOURT, S. C. S.; FELIS, M. M. J. Power BI e a Tomada de Decisão na Gestão Pública: Um Estudo de Caso. SemeAd - XXVII Seminários em Administração, 2024. Disponível em: <https://login.semead.com.br/27semead/anais/arquivos/741.pdf?>. Acesso em: 19 mar. 2026.
19. MOSLEY, Hugh; SCHÜTZ, Holger; BREGEL, Nicole. Management by objectives in European public employment services: brief summary of the methods and results of a study. Berlin: WZB, 2001. 34 p. (Discussion paper, FSI 01-203). Disponível em: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/11531/ssoar-2001-mosley_et_al-management_by_objectives_in_european.pdf. Acesso em: 3 abr. 2026.
20. MULLER, Leiliane de Souza. O uso das tecnologias digitais como fator de melhoria da prestação de serviços públicos. Revista JRG de Estudos Acadêmicos, Brasil, São Paulo, v. 9, n. 20, p. e092989, 2026. DOI: <https://doi.org/10.55892/jrg.v9i20.2989>. Disponível em: <https://www.revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/2989>. Acesso em: 23 mar. 2026.
21. MUÑOZ AMATO, P. Introdução à teoria geral da administração pública. Sistematização da administração pública. Rio de Janeiro: GB, 1971. p. 50-51. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/1bb5a90a-1afc-4940-8d42-00832ae45307/content>. Acesso em: 17 mar. 2026.
22. OLIVEIRA, João Batista Araujo e; SCHWARTZMAN, Simon. A escola vista por dentro. Belo Horizonte: Alfa Educativa Editora, 2002. 144 p. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/224771651_A_escola_vista_por_dentro/link/5beb191c299bf1124fd0dd5a/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uLiwiGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19. Acesso em: 20 mar. 2026.
23. PERNAMBUCO. Decreto nº 39.336, de 25 de abril de 2013. Estabelece o Valor Público como objetivo dos programas de Estado, fixa diretrizes para a Gestão por Resultados, e estabelece a execução dos Pactos de Resultados no âmbito do Poder Executivo Estadual. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife, 26 de abr. 2013. Poder Executivo, p. 6.
24. PERNAMBUCO. Secretaria de Educação e Esportes. SIEPE: Sistema de Informações da Educação de Pernambuco. Recife, 2026. Disponível em: <https://www.siepe.educacao.pe.gov.br/>. Acesso em: 28 mar. 2026.

25. PERNAMBUCO. Secretaria de Educação e Esportes. Plataforma de Avaliação e Monitoramento de Pernambuco. Juiz de Fora: CAEd/UFJF, 2024. Disponível em: <https://avaliacaoemonitoramentopernambuco.caeddigital.net/#!/sistema>. Acesso em: 3 abr. 2026.
26. PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional. Nota Técnica nº 01/2025/NGR-SEPLAG: Apresentação da metodologia do BI da Equidade na aferição das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais. Recife: SEPLAG, 2025.
27. SANTOS, Aleksandra Pereira. Amnésia Organizacional: um estudo de caso sobre a memória na administração pública federal. Brasília, 2011. Disponível em: <https://arquivistica.fci.unb.br/wp-content/uploads/taianacan-items/476350/836586/42368-Texto-do-artigo-50566-1-10-20120906.pdf>. Acesso em 26 mar. 2026.
28. SHARDA, R.; DELEN, D.; TURBAN, E. Business Intelligence, Analytics, and Data Science: a managerial perspective. 4. ed. Upper Saddle River: Pearson, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/318456888_Business_Intelligence_Analytics_and_Data_Science_A_Management_Perspective. Acesso em: 23 mar. 2026.
29. SOARES, José Francisco. Qualidade e equidade na educação básica brasileira: fatos e possibilidades. In: SCHWARTZMAN, Simon (org.). Os desafios da educação no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 87-114. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/237074231_Qualidade_e_equidade_na_educacao_basica_brasileira_fatos_e_possibilidades. Acesso em: 21 mar. 2026.
30. TODOS PELA EDUCAÇÃO. Nota explicativa sobre a Complementação-VAAR: Novo Fundeb. São Paulo: Todos Pela Educação, ago. 2025. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2025/08/nota-tecnica-sobre-vaar.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2026.
31. TRIPP, David. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. Educação e Pesquisa, [S.L.], v. 31, n. 3, p. 443-466, dez. 2005. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1517-97022005000300009>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/3DkbXnqBQyyq5bV4TCL9NSH/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 26 mar. 2026.
32. VERCELLIS, Carlo. Business intelligence: data mining and optimization for decision making. Chichester: Wiley, 2009. Disponível em: <https://acadndtechy.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/07/business-intelligence-carlo-vercellis-john-wiley-sons-2009-edition-isbn-978-0-470-51138-1.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2026.
33. WANDERLEY, Pedro Farias et al. Uso de Business Intelligence para avaliação de indicadores de desempenho na educação básica no Estado do Acre. 2021. Disponível em: <https://publicacoes.irbcontas.org.br/index.php/rttc/article/view/28/15>. Acesso em: 23 mar. 2026.
34. XAVIER, Flavia Pereira; ALVES, Maria Teresa Gonzaga. A composição social importa para os efeitos das escolas no ensino fundamental?. Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 26, n. 61, p. 216-243, abr. 2015. <https://doi.org/10.18222/eae266102933>. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-68312015000100216&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 26 mar. 2026.

Monitoramento estratégico e orçamento sensível a gênero: instrumentos de eficácia na gestão da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)

- **Cristiano Cunha Costa**

Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
E-mail: cristianocunha1982@hotmail.com

- **Claudia Moreira Rego**

Secretaria de Políticas para Mulheres, Brasil
E-mail: claudiaregose@gmail.com

- **Valéria Batista Ribeiro**

Secretaria de Políticas para Mulheres, Brasil
E-mail: valeria.ribeiro@spm.se.gov.br

- **Edlaine da Silva Sena**

Secretaria de Políticas para Mulheres, Brasil
E-mail: edlainedesena@gmail.com

Resumo

Este artigo analisa o modelo de monitoramento estratégico do Orçamento Sensível ao Gênero (OSG) em Sergipe, com foco na implementação do “Orçamento Mulher” para o ciclo da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2026. Caracterizado como um relato de experiência e estudo de caso de abordagem qualitativa, o trabalho investiga como a integração entre planejamento e avaliação de impacto social pode superar o “ritualismo” burocrático e a “transparência opaca”. O referencial teórico fundamenta-se na compreensão do orçamento como o contrato social mais relevante de uma nação, incorporando conceitos de accountability híbrido e a necessidade de uma visão interseccional para corrigir disparidades estruturais. A metodologia detalha a Sistemática de Monitoramento Ativo (SMA) operacionalizada pela Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação (SEPLAN), que utiliza marcadores orçamentários (tags) e painéis de Business Intelligence para garantir a rastreabilidade dos gastos em tempo real. Os resultados esperados apontam para o fortalecimento da intersectorialidade e da eficiência alocativa, consolidando ritos de governança e indicadores de desempenho como pilares da justiça fiscal. Conclui-se que o ancoramento normativo, via Decreto Estadual nº 628/2024, é essencial para conferir estabilidade institucional ao modelo, transformando dados fiscais em avanços substantivos na autonomia feminina. O modelo sergipano posiciona-se como referência federativa ao converter o ciclo orçamentário em um instrumento vivo de transformação social e garantia de direitos para as mulheres.

Palavras-chave: Orçamento Sensível a Gênero; Monitoramento Estratégico; Políticas Públicas; Equidade de Gênero; Gestão Pública.

1. INTRODUÇÃO

O Orçamento Sensível ao Gênero (OSG) se configura como uma abordagem metodológica inovadora

e um imperativo ético para a consolidação da equidade nas políticas públicas contemporâneas. Longe de ser uma peça meramente contábil ou financeira, o

orçamento público deve ser compreendido como o mais relevante “contrato social” de uma nação, conforme defende a literatura especializada.

A retomada do planejamento público de longo prazo, materializada pela Estratégia Brasil 2050, reposicionou a função de planejar no centro da agenda governamental. Essa revalorização institucional articula horizontes de médio e longo prazo com instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), criando as condições estruturais para que agendas transversais, como a equidade de gênero, sejam incorporadas de forma orgânica ao ciclo orçamentário. Nesse cenário, Sergipe emerge como um laboratório de inovação em governança federativa, demonstrando o protagonismo central dos demais entes estaduais na territorialização dessas metas estratégicas.

Em contextos marcados por persistentes disparidades socioeconômicas, a análise técnica das peças orçamentárias revela, recorrentemente, que as ações direcionadas às mulheres sofrem processos de invisibilização ou subfinanciamento crônico. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) corroboram essa urgência: as mulheres ainda auferem, em média, 22% a menos que os homens por trabalho equivalente e representam mais de 60% dos beneficiários de programas de transferência de renda. Tal marginalização fiscal compromete a eficácia de iniciativas que, se devidamente aportadas, teriam o potencial de gerar transformações estruturais na divisão sexual do trabalho e na autonomia feminina.

Nesse sentido, o OSG surge não apenas como uma técnica de alocação, mas como uma estratégia de governança democrática, uma vez que tem como objetivo garantir que a arrecadação e o gasto público reflitam as necessidades específicas da população, corrigindo distorções históricas onde o orçamento, sob uma falsa premissa de neutralidade, acaba por reproduzir desigualdades.

O Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 do Estado de Sergipe pela Lei nº 9.371/2024 com o Programa 12 - PROMOÇÃO DA EQUIDADE DE GÊNERO E PROTEÇÃO INTEGRAL À MULHER com o objetivo Geral de Promover a plena cidadania das mulheres, com foco em inclusão produtiva, enfrentamento de todas as formas de violências e fortalecimento das

políticas intersetoriais inicia o movimento de orçamento sensível a gênero.

O Programa 0012 representa a materialização do Orçamento Sensível a Gênero no Estado de Sergipe ao consolidar objetivos de cidadania, enfrentamento à violência e inclusão produtiva sob uma unidade orçamentária específica, o PPA 2024-2027 permite a rastreabilidade do gasto e a mensuração do impacto real das políticas públicas na vida das sergipanas, elevando a transparência e a eficiência da gestão pública estadual.

Em 2026 houve o amadurecimento institucional que culminou na estruturação do “Orçamento Mulher” no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o exercício de 2026. Foi aplicada uma metodologia rigorosa para o rastreamento e a qualificação dos gastos, assegurando que a transparência e a justiça distributiva transcendam o campo das metas abstratas para se tornarem pilares operacionais do Estado sergipano.

A operacionalização dessa estratégia é viabilizada pela expertise da Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação (SEPLAN). Por meio de monitoramento ativo, uso de marcadores orçamentários e painéis de Business Intelligence, a SEPLAN fortalece a Gestão por Resultados (GPR). Como núcleo de suporte técnico, a secretaria reorienta o gasto e fornece subsídios para a tomada de decisão baseada em evidências. Assim, Sergipe não apenas executa recursos, mas governa com foco na redução de hiatos sociais, consolidando uma democracia financeira onde o orçamento serve como motor de inclusão e equidade de gênero.

2. JUSTIFICATIVA

A relevância deste estudo fundamenta-se na persistência de disparidades de gênero que, historicamente, manifestam-se pela escassez de recursos destinados a programas de equidade. Tal cenário compromete a eficácia de iniciativas com potencial para gerar transformações sociais profundas, tornando o monitoramento estratégico um instrumento indispensável para romper com a lógica da invisibilidade institucional.

Nesse contexto, a implementação do “Orçamento Mulher” no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2026 exige mecanismos que transcendam a mera formalidade legal. A proposição de um modelo

estruturado justifica-se pela urgência em assegurar a eficiência na alocação de recursos e a efetividade das entregas públicas. Sem um acompanhamento sistemático, o Orçamento Sensível ao Gênero (OSG) corre o risco de converter-se em uma prática “ritualista”, falhando na transposição de dados brutos em inteligência estratégica para a gestão.

Por fim, este trabalho se legitima pelo seu potencial de impacto social, ao fornecer subsídios técnicos que orientem a requalificação do gasto e fortaleçam a governança pública. A integração definitiva da perspectiva de gênero no ciclo orçamentário representa um avanço determinante para a consolidação do desenvolvimento sustentável em Sergipe, assegurando que o orçamento estadual responda, de fato, às demandas materiais e sociais das mulheres sergipanas.

3. OBJETIVOS

O objetivo geral desse trabalho é propor um modelo de monitoramento estratégico para o Orçamento Sensível ao Gênero (OSG), a fim de assegurar que as alocações orçamentárias da PLOA 2026 sejam efetivamente convertidas em políticas públicas que promovam a equidade de gênero e a transformação social.

Os objetivos específicos são:

- *Estabelecer uma sistemática de monitoramento ativo;*
- *Definir indicadores e pontos de controle;*
- *Identificar e mitigar riscos na execução;*
- *Promover a transparência e o controle social.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A literatura contemporânea sobre finanças públicas tem consolidado o entendimento de que o orçamento não é um instrumento neutro, mas sim um reflexo das prioridades políticas e sociais de um Estado. A integração da perspectiva de gênero no ciclo orçamentário transcende a redistribuição de recursos, configurando-se como uma ferramenta de gestão estratégica para o desenvolvimento socioeconômico sustentável. Este referencial está estruturado em três pilares fundamentais: (i) o orçamento como vetor de equidade e desenvolvimento; (ii) a governança e o monitoramento ativo; e (iii) transparência e controle social.

4.1. Orçamento como Vetor de Equidade e Desenvolvimento

A literatura contemporânea sobre finanças públicas rompe com a premissa de que o orçamento é um instrumento tecnicamente neutro, pois para os autores Elson (2002) e Fraser (2003) sinalizam que a alocação de recursos, ao ignorar as assimetrias de gênero, tende a reproduzir desigualdades estruturais e a perpetuar ciclos de exclusão que limitam o potencial produtivo das economias. Esta constatação possui implicações diretas na formulação de políticas públicas: um orçamento que não reconhece as distinções entre as necessidades de homens e mulheres atua, na prática, como um mecanismo de manutenção do status quo.

Conforme argumentam Santos Silva e Klasen (2021), a desigualdade de gênero constitui uma barreira ao crescimento econômico, uma vez que subutiliza o capital humano e retroalimenta ciclos de pobreza que impactam negativamente o Produto Interno Bruto (PIB) de nações em desenvolvimento. Sob essa ótica, o orçamento deve ser compreendido como um mecanismo fiscal ativo para a correção de tais distorções.

Reforçando essa tese, O'Hagan e Klatzer (2023) sustentam que a integração da perspectiva de gênero nas finanças públicas transcende a escolha ética, configurando-se como um imperativo de sustentabilidade macroeconômica, especialmente em contextos de crise fiscal.

A teoria do Orçamento Sensível ao Gênero (OSG) parte do princípio de que todo gasto público exerce impactos diferenciados sobre os indivíduos. Nesse sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2023) sistematiza as práticas internacionais de OSG em duas categorias principais:

- *Gastos específicos:* destinados diretamente a políticas de gênero (ex.: saúde reprodutiva e redes de enfrentamento à violência);
- *Gastos com perspectiva de gênero:* políticas de alcance universal que incorporam o recorte de gênero em sua concepção e avaliação (ex.: iluminação pública e mobilidade urbana que considerem os padrões diferenciados de deslocamento e segurança feminina).

Essa distinção é fundamental para a operacionalização dos marcadores de OSG na PLOA 2026 do Estado de Sergipe. No cenário nacional, o Tribunal de

Contas da União (TCU, 2025) reforça que tal orçamentação permite uma análise do gasto sob dimensões de desempenho voltadas a populações marginalizadas.

Essa visão é corroborada por Teixeira (2022) e aprofundada por Lopes e Carvalho (2023), que demonstram como a ausência de dados desagregados por gênero oculta a ineficiência de políticas universais que falham em atingir, primordialmente, mulheres negras e periféricas. Essa “invisibilidade estatística” constitui uma forma de discriminação institucional que o OSG busca combater ao exigir a produção de evidências empíricas durante o ciclo orçamentário.

Complementarmente, Batista e Silva (2024) pontuam que o federalismo brasileiro exige que estados e municípios assumam o protagonismo na territorialização dessas metas para garantir que o recurso chegue efetivamente à cidadã.

Para Khalifa e Scarparo (2020) e Alonso-Albi e Zabaleta (2022), o OSG desafia a “cegueira de gênero” da contabilidade tradicional, exigindo que o financiamento acompanhe o discurso político.

Nessa mesma linha de pensamento, Bandeira (2019) e Gunnarsson (2023) defendem que a institucionalização do OSG é uma estratégia de eficiência administrativa; políticas sem identificadores orçamentários claros resultam em desperdício de recursos e falhas de governança.

A transição para o modelo estratégico da PLOA 2026 em Sergipe se alinha ao conceito de “*accountability* transformadora” de Esim (2018). Esta abordagem foca na mudança social e na redução de desigualdades, superando a mera prestação de contas financeira ao exigir resultados substantivos de equidade e transparência participativa.

Finalmente, como advertem Zarkov (2024) e Viana et al. (2025), a eficácia dessas intervenções depende de um compromisso institucional que converta indicadores em critérios decisórios, garantindo que a equidade transite de uma aspiração retórica para um resultado mensurável da gestão pública.

4.2. Governança e o Monitoramento ativo

Estudos alertam, de forma contundente, para o risco de o Orçamento Sensível ao Gênero (OSG) se converter em uma prática de “maquiagem institucional” ou “ritualismo”. Esse fenômeno, descrito originalmente por Merton (1968) e transposto para a administração pública moderna por Lægreid e Christensen (2023),

ocorre quando a ênfase nos procedimentos burocráticos e na conformidade legal suplanta o alcance dos objetivos finalísticos da política pública. Em contextos de alta pressão por resultados formais, as organizações tendem a cumprir as etapas processuais sem, contudo, produzir a transformação social que justifique o gasto.

Cunill-Grau (2023) e a OCDE (2023) destacam que a institucionalização da avaliação é o “divisor de águas” entre sistemas meramente “cartoriais”, que se limitam a etiquetar gastos, e uma governança voltada para resultados que geram valor público. A diferença fundamental reside na capacidade do monitoramento de retroalimentar o ciclo de gestão: um sistema robusto não apenas registra o executado, mas identifica desvios, aciona mecanismos de correção e produz aprendizado institucional.

Nessa perspectiva, a União Europeia (2025) corrobora ao afirmar que o monitoramento sistemático é o pilar que sustenta a eficiência, a transparência e o *accountability*. Sem uma metodologia de acompanhamento em tempo real, o orçamento corre o risco de sofrer o que Power (1997) denomina de “explosão da auditoria”: um excesso de controles formais que, ironicamente, não garante a qualidade do gasto.

Para evitar essa armadilha, Ojo (2024) pontua que, embora os marcos legais sejam avanços necessários, a implementação efetiva do OSG exige ferramentas tecnológicas que integrem, de forma indissociável, o planejamento estratégico à execução financeira.

No cenário brasileiro, a fragilidade da governança muitas vezes decorre da fragmentação política. Segundo Arretche (2020) e Lotta (2021), a implementação de políticas transversais enfrenta resistências nas burocracias de médio escalão, onde o ritualismo se manifesta como uma barreira à inovação. Os estudos de Rezende (2022) e Scarpini et al. (2023) convergem ao analisar a implementação do OSG no Brasil como um processo muitas vezes descontinuado e de caráter acessório. Ambos indicam que a efetividade é limitada pela falta de compromisso político perene e pela necessidade de uma institucionalização que reduza as desigualdades estruturais.

Para contrapor essa tendência, a adoção de indicadores de desempenho, conforme proposto por Bouckaert e Halligan (2020), permite que a gestão supere a passividade. Autores como Klatzer e Rinaldi (2021) reforçam que o monitoramento deve ser “responsivo”, ou seja, capaz de gerar dados que

retroalimentem o ciclo orçamentário e garantam entregas com impacto real. No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2024) tem enfatizado que a transparência passiva é insuficiente, exigindo-se uma transparência ativa e analítica.

Assim, a metodologia adotada pela SEPLAN, ao instituir reuniões periódicas e plataformas integradas, alinha-se ao que Steccolini (2019) define como “contabilidade governamental progressiva”, onde o controle técnico protege a política pública de oscilações políticas.

Por fim, o conceito de De Toni (2021) sobre gestão de desempenho no núcleo de governo reforça que, além dos sistemas de informação, é necessário criar procedimentos de gestão como, por exemplo, revisões periódicas e pactuação de metas, que transformem o monitoramento em uma prática cultural intrínseca à administração pública.

4.3. **Transparência e Controle Social**

A transparência orçamentária é consolidada como um catalisador indispensável para a participação democrática e o empoderamento feminino. Conforme preconizado pela ONU Mulheres (2022) e pela Westminster Foundation for Democracy (WFD, 2024), a publicidade dos dados financeiros não deve ser um fim em si mesma, mas um meio para que as mulheres ocupem espaços decisórios nos processos de alocação de recursos. Nesse sentido, a transparência atua como um instrumento de poder: ao tornar o orçamento inteligível e acessível, o Estado cria as condições para que a sociedade civil exerça o controle social de forma qualificada e propositiva.

Fox (2007) e Schedler (1999) argumentam que o *accountability* social depende de uma «cadeia de transparência» que transforme dados brutos em informações inteligíveis, permitindo que a sociedade monitore se as promessas políticas se traduzem em dotações orçamentárias reais. No âmbito do Orçamento Sensível ao Gênero (OSG), essa transparência funciona como um antídoto à exclusão histórica das mulheres na gestão das finanças públicas.

No entendimento de Stotsky (2016) e Budlender (2018), quando os governos publicam relatórios de impacto de gênero detalhados, reduzem a assimetria de informação e fortalecem o que Goetz e Jenkins (2005) denominam de *accountability* híbrido, pois cidadãos e órgãos de controle colaboram na vigilância do gasto.

Contudo, Pires (2021) e Teixeira e Albuquerque (2022) ressaltam que a transparência enfrenta o desafio da complexidade técnica. A linguagem hermética das finanças públicas muitas vezes atua como uma barreira de entrada que reproduz as desigualdades de poder que o OSG busca combater. Superar esse obstáculo exige uma estratégia deliberada de comunicação pública que torne o orçamento acessível à cidadã comum, conectando o gasto público à vida cotidiana.

Ademais, autoras como Lopes e Carvalho (2023) reforçam que, para ser efetiva, a transparência deve ser obrigatoriamente interseccional. Dados agregados tendem a ocultar disparidades de impacto sobre diferentes grupos sociais; portanto, as autoras propõem o uso da interseccionalidade para expor desigualdades estruturais, servindo como ferramenta de justiça fiscal, em consonância com as diretrizes de Crenshaw (1989) e Akotirene (2019) sobre a sobreposição de opressões.

Nessa linha, a Open Government Partnership (OGP, 2023) e o International Budget Partnership (IBP, 2024) sustentam que estados que adotam plataformas de dados abertos voltadas ao gênero apresentam índices superiores de eficiência na prestação de serviços. Tal evidência corrobora a tese de Fukuda-Parr (2019) de que o orçamento é o “contrato social” mais importante de uma nação e, por conseguinte, sua abertura ao controle social é uma exigência de justiça redistributiva.

Para Zuccolotto e Teixeira (2020), é interessante pontuar que o controle social atua como uma força externa que constrange o gestor público a manter a continuidade das políticas de equidade, evitando que retrocessos políticos anulem conquistas institucionais já consolidadas.

5. **METODOLOGIA**

5.1 **Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres**

A Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres (SPM/SE) é um órgão da administração direta do Poder Executivo de Sergipe, transformada de especial para Secretaria de Estado pela Lei nº 9.373/2024, visando centralizar e executar políticas públicas com foco na equidade de gênero. Esta reestruturação conferiu à pasta maior autonomia jurídica e orçamentária, elevando a pauta das mulheres à prioridade de gestão estadual.

A SPM/SE atua no planejamento, formulação, coordenação e execução de políticas

multitemáticas voltadas às sergipanas, com foco principal em três frentes:

- **Enfrentamento à Violência:** Atuação articulada na prevenção e proteção de vítimas, incluindo a rede de atendimento e projetos de conscientização e combate à violência;
- **Autonomia Econômica:** Implementação de programas de qualificação profissional, empreendedorismo e geração de renda, focando em mulheres em vulnerabilidade social e vítimas de violência;
- **Saúde e Equidade:** Promoção da saúde integral da mulher e monitoramento da equidade de gênero na administração pública.

Para o desenvolvimento de ações eficazes, a SPM/SE adota uma abordagem transversal, colaborando com secretarias de Educação, Segurança Pública e Trabalho. A gestão é norteada pelos dados do Observatório Maria Beatriz Nascimento, disponibilizados no Mapa da Mulher Sergipana para a formulação de metas de combate à violência.

5.2 Procedimento de monitoramento e análise

Este trabalho se caracteriza como um relato de experiência e estudo de caso sobre a gestão estadual de Sergipe, com foco na implementação do modelo de monitoramento estratégico do Orçamento Sensível ao Gênero (OSG) na PLOA 2026. A abordagem é qualitativa, de natureza descritiva e analítica, sustentada por documentos institucionais, legislação estadual e pela experiência prática da equipe autora no processo de planejamento e monitoramento da Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação (SEPLAN) e da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM).

O núcleo operacional do modelo consiste em uma plataforma de gestão integrada que contempla os projetos de diversas secretarias e entidades estaduais. A partir do marcador de OSG, esse sistema permite uma percepção apurada dos resultados e entregas, favorecendo a gestão centralizada das informações, o acompanhamento ágil de tarefas intersetoriais e a tomada de decisões assertivas pela alta gestão por meio da “gestão à vista”. Essa metodologia alinha-se aos conceitos de gestão de desempenho no núcleo de governo (DE TONI, 2021) e de monitoramento dinâmico de políticas públicas (IPEA, 2024).

A sistemática prevê ritos de governança estruturados em reuniões trimestrais com as secretarias responsáveis pela execução das metas com marcador OSG. Nesses encontros, o andamento dos projetos é verificado a partir de quatro eixos fundamentais:

- **Pontos de Controle:** pactuação de entregas;
- **Pontos de Balanço:** pactuação de entregas tangíveis;
- **Registro de Status:** detalhamento das ações realizadas no campo informativo (notas);
- **Execução Financeira:** monitoramento do recurso OSG alocado para garantir a materialização das entregas.

Ademais, o monitoramento viabiliza a identificação precoce de riscos e a articulação intersetorial necessária para a superação de gargalos, culminando na elaboração de um caderno de indicadores estratégicos, táticos e operacionais. A robustez técnica dessa proposta é alicerçada na integração de ferramentas de alta precisão, como a implementação de marcadores orçamentários (tags) e o uso estratégico de painéis de Business Intelligence (Power BI). Enquanto os marcadores permitem a rastreabilidade em tempo real das dotações, os painéis de BI convertem dados brutos em indicadores auditáveis e visualmente acessíveis.

Tal arquitetura tecnológica, operacionalizada pela Sistemática de Monitoramento Ativo (SMA), transcende a mera conferência burocrática ao consolidar o orçamento como um fluxo contínuo de informações estratégicas. O processo é fundamentado no Decreto Estadual nº 628/2024, que dispõe sobre o Modelo de Gestão Estratégica do Poder Executivo Estadual. O ancoramento normativo confere legitimidade institucional ao modelo, transformando o que poderia ser uma prática discricionária em uma obrigação legal das unidades orçamentárias, que consiste em medida fundamental para superar a resistência burocrática descrita por Arretche (2020) e Lotta (2021).

Em suma, a metodologia reflete a transição da gestão estadual de um modelo puramente burocrático para uma governança focada em desempenho e impacto social (REIS et al., 2022). A estruturação de projetos baseados em resultados concretos, com monitoramento sistemático e uso de unidades de entrega, visa superar ineficiências históricas e garantir que o OSG resulte em transformações reais para a população sergipana.

6. RESULTADOS ESPERADOS

A implementação do modelo de monitoramento estratégico proposto para o Orçamento Sensível a Gênero (OSG) visa transcender a métrica financeira, focando na efetividade das entregas sociais. Através da plataforma de gestão, será possível correlacionar o marcador OSG às metas e produtos da PLOA 2026, consolidando o monitoramento sistemático como fator de impacto na promoção de políticas públicas para as mulheres.

Os resultados projetados estruturam-se em quatro eixos fundamentais:

6.1. Conscientização e Cultura Institucional

Espera-se que o monitoramento contínuo promova uma mudança de paradigma na administração pública estadual, superando o que Denis (2010) caracteriza como resistências culturais à institucionalização de novas métricas avaliativas. Por meio do monitoramento ativo, objetiva-se garantir entregas robustas e mensuráveis, transformando a percepção da burocracia estatal sobre a eficácia das políticas de equidade.

O propósito central é que o orçamento temático deixe de ser compreendido como um incremento financeiro isolado e passe a ser visto como a base estratégica para a formulação de políticas públicas efetivas. Conforme argumentam Cavicchi e Vagnoni (2022), a eficácia do Orçamento Sensível ao Gênero (OSG) reside na sua capacidade de gerar valor público quando incorporado ao núcleo do planejamento, em vez de figurar como uma prática acessória ou periférica.

Nesse sentido, a integração do marcador OSG ao cotidiano das secretarias deve consolidar a equidade de gênero como um valor intrínseco ao planejamento governamental. Tal movimento alinha-se à perspectiva do Tribunal de Contas da União (TCU, 2024), que define o orçamento como o motor da justiça social. Sob essa ótica, o aporte de recursos é compreendido como uma consequência direta da estratégia e da correção de desigualdades estruturais (FGV, 2025), e não como uma finalidade em si mesma. Dessa maneira, espera-se que o modelo sergipano demonstre que a convergência entre tecnologia de gestão (BI e tags) e ritos de governança (reuniões e pontos de controle) é capaz de converter o orçamento em um instrumento vivo de transformação da realidade das mulheres.

6.2 Eficiência Alocativa e Qualificação do Gasto

A integração do orçamento temático à Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2026, viabilizada pela alimentação sistemática dos sistemas de planejamento e orçamento, permitirá uma melhoria substancial na aplicação dos recursos públicos. O acompanhamento contínuo e rigoroso garantirá:

- **Identificação de Metas e Produtos:** estabelecimento de uma vinculação direta entre a iniciativa orçamentária e a entrega real à população feminina;
- **Mitigação de Gargalos:** correção tempestiva de falhas na execução para evitar o subfinanciamento de ações prioritárias;
- **Redução do “Ritualismo”:** garantia de que o orçamento alocado seja efetivamente convertido em serviços e direitos, superando a burocracia meramente formal.

Conforme argumentam Bouckaert e Halligan (2020), a qualificação do gasto em sistemas modernos depende da transição de um controle meramente de insumos para uma gestão baseada em performance e entregas reais. A vinculação direta entre o recurso alocado e o produto entregue concretiza o que Steccolini (2019) define como “contabilidade governamental progressiva”, na qual o orçamento deixa de ser um fim burocrático para se tornar um instrumento de eficácia social.

Nesse sentido, Lægread e Christensen (2023) asseguram que as dotações da PLOA sejam, efetivamente, convertidas em benefícios tangíveis para as mulheres. Tal abordagem está alinhada com a premissa defendida por Bandeira (2019), para quem a eficiência administrativa só é plena quando as políticas públicas alcançam, com precisão e equidade, o seu público-alvo.

6.3 Integração Intersetorial e Protagonismo da SPM

Um dos resultados mais significativos esperados deste modelo é o fortalecimento da capacidade institucional da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) em influenciar a agenda das demais pastas por meio do monitoramento do Orçamento Sensível ao Gênero (OSG). O marcador “Orçamento Mulher”, ao identificar ações em áreas como Educação, Saúde, Segurança e Infraestrutura, estabelece um fluxo de informações transversais que posiciona a SPM não como uma secretaria isolada, mas como

o centro de coordenação da política de equidade de gênero do Estado.

Nos relatórios trimestrais de monitoramento, a SPM atua como um ator técnico qualificado, capaz de dialogar com as secretarias setoriais a partir de dados concretos sobre a execução das ações do OSG. Esse modelo de articulação intersetorial supera a coordenação tradicional baseada estritamente em decretos ou instruções normativas, avançando para uma governança colaborativa orientada para resultados.

O caderno de indicadores estratégicos constitui o instrumento que viabiliza esse diálogo: ao traduzir metas de equidade em métricas verificáveis, cria-se uma linguagem comum que facilita a pactuação entre as diferentes áreas do governo.

Nesse contexto, a SPM dispõe do Observatório Beatriz Nascimento, cuja base de dados abrange análises multidimensionais sobre a realidade de mulheres e meninas em diversas regiões do estado. Tais evidências empíricas são fundamentais para o direcionamento preciso do orçamento, garantindo que a alocação de recursos responda às necessidades reais do público-alvo.

Embora os relatórios de execução orçamentária (empenhos e liquidações) sejam extraídos via sistema financeiro do Estado, o papel crucial da SPM reside no monitoramento da agenda transversal. Cabe à secretaria acompanhar a evolução das ações executadas pelos diversos órgãos e entidades, assegurando que o fluxo financeiro se converta, efetivamente, em políticas que fomentem a equidade de gênero em Sergipe.

6.4 Transparência, Controle Social e Projeções para 2026

No que tange à transparência e ao controle social, a sistematização dos dados na plataforma integrada visa consolidar o que Fox (2007) define como a transição da “transparência opaca” para a “transparência clara”. O objetivo é fornecer informações que permitam à sociedade civil não apenas visualizar os números brutos, mas compreender o impacto real do gasto público na vida das mulheres.

Segundo Goetz e Jenkins (2005), o fortalecimento da governança de resultados depende da capacidade do Estado em gerar dados qualificados que subsidiem um *accountability* híbrido, modelo no qual cidadãos e órgãos de controle colaboram na vigilância e na qualificação do gasto. Nesse sentido, a elaboração

do caderno de indicadores estratégicos e táticos materializa a proposta de Fukuda-Parr (2019) de que o orçamento é o contrato social mais relevante de uma nação e, como tal, deve constituir um instrumento de diálogo técnico e político permanente.

Sob essa ótica, a transparência ativa promovida pela SEPLAN se ordena ao conceito de Zuccolotto e Teixeira (2020) sobre a democratização da gestão financeira. O modelo garante que o monitoramento técnico sirva de base para a efetivação de políticas públicas voltadas às mulheres, tanto nos processos de tomada de decisão quanto na participação democrática, favorecendo que esses resultados posicionem Sergipe como referência no cenário federativo nacional e contribuam para a consolidação de um case de sucesso no planejamento governamental efetivamente comprometida com a equidade de gênero.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um desafio persistente na arquitetura dos sistemas de monitoramento reside na capacidade de transmutar dados brutos em avanços efetivos na gestão pública, com ênfase na qualificação do gasto no ciclo orçamentário. Como demonstrado ao longo deste trabalho, a implementação do monitoramento estratégico para o Orçamento Sensível ao Gênero (OSG) na PLOA 2026 do Estado de Sergipe supera a visão estritamente financeira ao integrar, de forma indissociável, o planejamento, o orçamento e a avaliação de impacto social.

A experiência sergipana oferece lições relevantes para outros entes federados. Em primeiro lugar, destaca-se a necessidade do ancoramento normativo através do Decreto Estadual nº 628/2024 que transforma o monitoramento de uma prática, conferindo estabilidade institucional ao modelo para além das alternâncias políticas. Em segundo lugar, ressalta-se a importância da integração entre tecnologia e cultura de gestão por meio da adoção de uma plataforma digital aliada ao monitoramento ativo com reuniões trimestrais de monitoramento, garantindo o uso estratégico dos dados produzidos. Em terceiro lugar, evidencia-se o papel central da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) como coordenadora da política transversal, munida de informações qualificadas para o diálogo técnico com as secretarias setoriais.

Este artigo apresenta como limitação o fato de analisar um modelo em fase de implementação, cujos

resultados finais poderão ser plenamente avaliados apenas ao término do exercício de 2026. A natureza prospectiva de parte das conclusões é, portanto, inerente ao estágio atual da experiência. Recomenda-se que trabalhos futuros documentem os resultados efetivamente alcançados ao final do ciclo orçamentário, avaliando em que medida o modelo proposto foi capaz de superar o “ritualismo” e produzir impacto substantivo na vida das cidadãs.

O sucesso desta iniciativa depende, em última instância, da perenidade do compromisso político e técnico em manter a equidade de gênero como

vetor central do desenvolvimento e da justiça social no Estado. A articulação intrínseca entre planejamento, orçamento e avaliação apresenta-se como o mecanismo fundamental para gerar incentivos institucionais, assegurando que o marcador de gênero deixe de ser uma formalidade burocrática para tornar-se uma ferramenta de utilidade estratégica real, uma vez que cada unidade monetária alocada ao “Orçamento Mulher” se reverta em direitos efetivos, serviços acessíveis e autonomia concreta para as mulheres sergipanas.

8. Referências

1. AKOTIRENE, C. Interseccionalidade. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. (Coleção Feminismos Plurais).
2. ALONSO-ALBI, F.; ZABALETA, I. Gender budgeting: a tool for public management and social equity. *International Journal of Public Administration*, v. 45, n. 3, p. 241-255, 2022.
3. ARRETCHE, M. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2020.
4. BANDEIRA, L. M. A transversalidade de gênero nas políticas públicas: o orçamento sensível a gênero como estratégia de eficiência. Brasília: IPEA, 2019.
5. BATISTA, M.; SILVA, R. Federalismo e políticas de gênero no Brasil: desafios da implementação orçamentária. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 42, p. 1-28, 2024.
6. BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, S. *Managing Performance in the Public Sector*. 4. ed. London: Routledge, 2020.
7. BUDLENDER, D. *Expectations vs. Realities in Gender Responsive Budgeting*. New York: UN Women, 2018.
8. CAVICCHI, C.; VAGNONI, E. Gender budgeting for public value creation: a study of the Italian regional context. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, v. 34, n. 6, p. 1-22, 2022.
9. CRENSHAW, K. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, v. 1989, n. 1, p. 139-167, 1989.
10. CUNILL-GRAU, N. Governança e avaliação de políticas sociais na América Latina: entre o ritualismo e a estratégia. Santiago: CLAD, 2023.
11. DENIS, J. L. A institucionalização das práticas de monitoramento e avaliação na administração pública. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, n. 1, p. 24-41, 2010.
12. ELSON, D. *Gender Responsive Budgeting: multiregional overview*. New York: UNIFEM, 2002.
13. ESIM, S. *Transformative Accountability: gender budgeting as a tool for social change*. Geneva: ILO, 2018.
14. FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, 2007.
15. FRASER, N. *Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation*. London: Verso, 2003.
16. FUKUDA-PARR, S. *Gender Equality and Economic Policy: world survey on the role of women in development*. New York: UN Women, 2019.
17. FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *O Orçamento Sensível a Gênero no Brasil: uma implementação descon-
tinuada e incompleta*. Rio de Janeiro: FGV, 2025.

18. GOETZ, A. M.; JENKINS, R. *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for the Poor*. London: Palgrave Macmillan, 2005.
19. GUNNARSSON, A. Gender budgeting and the law: a new frontier for public finance. *Journal of Gender Studies*, v. 32, n. 1, p. 12-25, 2023.
20. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Monitoramento estratégico de políticas públicas: elementos teóricos e experiências práticas. Brasília: IPEA, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br>. Acesso em: 21 mar. 2026.
21. INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. *Open Budget Survey 2024: Gender-Responsive Budgeting*. Washington, DC: IBP, 2024.
22. KHALIFA, R.; SCARPARO, S. Gender budgeting: a step towards justice. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 33, n. 7, p. 14-35, 2020.
23. KLATZER, E.; RINALDI, A. *Gender Budgeting as a Tool for Justice: concepts and methodology*. Vienna: Femina Politica, 2021.
24. LAEGREID, P.; CHRISTENSEN, T. *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. London: Routledge, 2023.
25. LOPES, M.; CARVALHO, J. Transparência e interseccionalidade nas finanças públicas brasileiras. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 88-105, 2023.
26. LOTTA, G. *Burocracia de médio escalão e implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: ENAP, 2021.
27. MERTON, R. K. *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press, 1968.
28. OCDE. *Gender Budgeting Framework and Best Practices*. Paris: OECD Publishing, 2023.
29. O'HAGAN, A.; KLATZER, E. *The Routledge Handbook of Gender and Public Finance*. 2. ed. London: Routledge, 2023.
30. OJO, M. *Digital Governance and Financial Accountability in Gender Budgeting*. [S. l.]: Springer, 2024.
31. ONU MULHERES. *Gender-Responsive Budgeting: analysis of progress and challenges*. New York: UN Women, 2022.
32. OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *Smarter Crowdsourcing for Gender Equality*. Washington, DC: OGP, 2023.
33. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Monitoring and Evaluation in the Public Sector: Strengthening Evidence-based Policy Making*. Paris: OECD Publishing, 2023. (OECD Public Governance Reviews). Disponível em: <https://doi.org/10.1787/7b2e2d93-en>. Acesso em: 18 jan. 2026.
34. PIRES, R. *Implementação de políticas públicas no Brasil: dimensões e dilemas*. Brasília: IPEA, 2021.
35. POWER, M. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
36. REIS, J. C. et al. Gestão de projetos públicos no governo estadual: modelos baseados em metas e resultados. *Revista de Gestão e Projetos (GeP)*, v. 13, n. 1, p. 112-134, 2022.
37. REZENDE, F. *O Orçamento Público e as Emendas Parlamentares: desafios à gestão*. Rio de Janeiro: FGV, 2022.
38. SANT'ANNA, C. L. Orçamento sensível a gênero: uma abordagem necessária para a justiça social. *Revista de Estudos Feministas*, v. 28, n. 2, p. 157-176, 2020.
39. SANTOS, A. F. O impacto das políticas públicas de gênero no desenvolvimento econômico. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 45, n. 3, p. 201-220, 2021.
40. SANTOS SILVA, M.; KLASSEN, S. Gender inequality as a barrier to economic growth: a review. *Journal of Development Studies*, v. 57, n. 6, p. 1-22, 2021.

41. SCARPINI, R. et al. Análise do Orçamento Mulher e as emendas parlamentares no Brasil. *Revista Brasileira de Finanças*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 45-68, 2023.
42. SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (ed.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 1999. p. 13-28.
43. SERGIPE. Lei n.º 9.373, de 10 de janeiro de 2024. Dispõe sobre o Modelo de Gestão Estratégica do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Aracaju: Diário Oficial do Estado de Sergipe, 2024.
44. STECCOLINI, I. New development: Gender budgeting and public accounting. *Public Money & Management*, v. 39, n. 7, p. 521-524, 2019.
45. STOTSKY, J. Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes. Washington, DC: IMF Working Paper, 2016.
46. TEIXEIRA, A.; ALBUQUERQUE, M. Controle social e gestão orçamentária participativa. São Paulo: Cortez, 2022.
47. TEIXEIRA, M. P. O Orçamento Público no Brasil e o Recorte de Gênero e Raça. Brasília: ENAP, 2022.
48. TONI, J. de. Reflexões sobre o planejamento estratégico no núcleo de governo: lições para uma governança de resultados. Brasília: ENAP, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br>. Acesso em: 21 mar. 2026.
49. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Fiscalização: orçamentação sensível a gênero e raça. Brasília: TCU, 2025.
50. UNIÃO EUROPEIA. Strategic Monitoring Report on Gender Equality. Brussels: European Commission, 2025.
51. VIANA, L. et al. Monitoramento estratégico e orçamentação sensível ao gênero: o caso das metas 2026. *Revista de Gestão Estratégica*, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 45-63, 2025.
52. WESTMINSTER FOUNDATION FOR DEMOCRACY. Parliaments, Gender, and Budgetary Oversight. London: WFD, 2024.
53. ZARKOV, D. From rhetoric to results: the challenges of gender-responsive budgeting in the 2020s. *Gender, Development and Budgeting*, v. 32, n. 4, p. 301-318, 2024.
54. ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência e Corrupção no Brasil: Multidimensões da Accountability. São Paulo: Atlas, 2020.

Monitoramento intensivo como gerador de resultados em políticas públicas: o caso de do programa estado presente no Espírito Santo

- **Álvaro Rogério Duboc Fajardo**

Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Espírito Santo, Brasil
E-mail: alvaro.ardf@gmail.com

- **Antonio Marcos de Souza Reis**

Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Espírito Santo, Brasil
E-mail: souzareisa@gmail.com

- **Ana Lúcia de Lima Pansini**

Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Espírito Santo, Brasil
E-mail: anapansini77@gmail.com

- **Davidson de Almeida Miranda**

Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Espírito Santo, Brasil
E-mail: davidson.miranda@live.com

Resumo

Um dos principais desafios da gestão pública é superar questões complexas com ações multissetoriais, contínuas e com resultados efetivos; tudo isso sob a égide da transparência e da participação. Trata-se de um sistema caracterizado por uma multiplicidade de atores, interesses conflitantes, tomada de decisão em múltiplas camadas, entre outros aspectos que geram a percepção de que o poder público tem dificuldades de enfrentar essas questões. No Brasil, a área de segurança pública é uma questão relevante e no estado do Espírito Santo existe um caso de sucesso: o Programa Estado Presente em Defesa da Vida. Este artigo explora o programa a partir do monitoramento intensivo realizado pela Secretaria de Economia e Planejamento como fator crítico de sucesso; sendo a análise descritiva e exploratória, tratando-se de um estudo de caso, cujos dados foram obtidos por meio de análise bibliográfica e da observação participante. O nível de análise foi o organizacional e a unidade de análise a estruturação, o funcionamento e o monitoramento do programa. A análise exploratória considerou o monitoramento intensivo em duas dimensões: os indicadores de criminalidade e a execução de projetos. Os resultados indicam que a execução do programa interrompeu o crescimento dos homicídios, que marcava três décadas da história capixaba (1980–2010). A partir dessa nova realidade, os indicadores de violência letal passaram a apresentar redução contínua ao longo dos anos e o monitoramento intensivo da Secretaria de Planejamento foi fator determinante para o sucesso.

Palavras-chave: Monitoramento intensivo, políticas de segurança pública, transparência, gestão estratégica.

1. INTRODUÇÃO

A implementação de políticas públicas, planos, programas e projetos de governo representa um esforço adicional pelo fato de sua execução depender, sobremaneira, de interações entre gestores e agentes envolvidos na materialização de ações estratégicas

(HEIDEMANN, apud FIGUEIREDO E PASCUCI, 2021, p. 778).

De modo simples, uma política pública diz respeito a decisões formuladas e implementadas por governos e, de acordo com Oliveira (2006), uma um dos fatores que levam ao insucesso está na dicotomia

entre os processos de elaboração e implementação. Acrescente-se que, no processo de implementação, o sucesso depende do grau e dos níveis de monitoramento de uma política, quer seja na apuração dos resultados finalísticos ou mesmo no desenvolvimento cotidiano dessa política.

No campo da segurança pública, o estado do Espírito Santo mostrava-se desafiador pois, no ano de 2010, o estado ocupava a segunda posição no *ranking* dos estados mais violentos do país, com uma taxa de 50,98 mortes violentas para cada grupo de 100 mil habitantes (IPEA; FBSP, 2021).

O estado do Espírito Santo foi considerado, por muito tempo, um dos estados mais violentos do país. Segundo Fajardo, Barreto e Figueiredo (2014, *apud* MONTINI, 2024), do período de 1979 a 2008, a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) apresentou um crescimento real de cerca de 1.423% no número de homicídios, enquanto no interior do estado o incremento foi de cerca de 372%. Conforme Cerqueira *et al.* (2020, *apud* MONTINI, 2024), durante o período entre 1980 e 2010, o estado do Espírito Santo experimentou uma escalada de homicídios duas vezes maior do que a média nacional, e, no período de 1993 a 2012, esteve quase sempre entre os três estados mais violentos.

Para o enfrentamento desse desafio foi desde 2011 o Programa Estado Presente em Defesa da Vida¹, aprimorado ao longo dos anos, envolvendo diretamente a alta gestão estadual, com o governador liderando o planejamento e a tomada de decisões, integrando esforços com o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, secretarias estaduais, forças de segurança, municípios e a Abin (LIRA, 2025). Programa este que tem alcançado sucessíveis resultados na redução das mortes violentas no estado.

De acordo com Fajardo, Barreto e Figueiredo (2014 *apud* MONTINI, 2024), o principal objetivo do programa era o de promover a articulação institucional necessária para priorizar a implementação de um conjunto de ações e projetos voltados tanto para o enfrentamento da violência letal, por meio de repressão policial qualificada, quanto para a prevenção primária, por meio de ampliação do acesso à educação, saúde, esporte, cultura, emprego, renda e promoção da cidadania, em regiões caracterizadas por elevados níveis de vulnerabilidade social. A partir de

um modelo de priorização das intervenções do programa, foram identificados 30 aglomerados de bairros, onde se concentravam 50% dos homicídios e um alto nível de desigualdade social, sendo 20 aglomerados na RMGV e 10 no interior do estado.

Para promover a articulação institucional para priorização do conjunto de ações e projetos definidos no âmbito do programa, este foi estruturado do e coordenações e eixos; sendo definido inicialmente: a Coordenação Geral, conduzida pelo Governador do Estado; a Coordenação Executiva, sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP); o Eixo de Proteção Policial, sob coordenação da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social (Sesp), em articulação com a Secretaria de Estado da Justiça (Sejus); e o eixo de Proteção Social, sob coordenação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEDH) (ESPÍRITO SANTO, 2020).

Na evolução do programa, foram acrescentados dois novos eixos, a saber: Mulher Viva+, sob coordenação da Secretaria Estadual das Mulheres (Sesm) (ESPÍRITO SANTO, 2025) e o de Preservação da Vida no Trânsito, sob coordenação do Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo (Detran/ES); além da criação da Secretaria Executiva, para desempenhar as atividades relativas ao assessoramento técnico do programa (ESPÍRITO SANTO, 2026).

A definição da SEP como coordenadora executiva do Programa Estado Presente revelou-se uma decisão estratégica em razão da capacidade de articulação transversal para integrar as áreas abrangidas pelos eixos, garantindo a priorização racional das ações de investimento implementadas e suas respectivas adequações orçamentárias. Neste quesito, a sustentação orçamentária assegura tanto a priorização nos instrumentos de planejamento de curto, médio e longo prazo quanto ao gerenciamento de execução dessas ações.

Na mesma linha, além do gerenciamento das ações de investimento, a SEP tem capacidade de monitoramento de ações finalísticas; tudo por meio de indicadores, metas, metodologias e sistemas de acompanhamento; o que promove a sinergia entre a estratégia, a execução e os resultados efetivos para a sociedade.

¹ Doravante o Programa Estado Presente em Defesa da Vida será abreviado para Programa Estado Presente.

Desta feita, o Programa Estado Presente amplia seu raio de ação de uma política setorial de segurança pública para uma ampla política pública de longo prazo, com convergência e integração entre diversos órgãos do Governo do Estado e deste com órgãos dos demais entes federativos e poderes. Neste ponto, o fator decisivo é justamente o monitoramento intensivo, tanto no gerenciamento das ações de investimento quanto dos resultados finalísticos para a sociedade; gerando, com base em evidências, a certeza do grau de assertividade do programa.

Neste artigo, faz-se uma análise do monitoramento intensivo do Programam Estado Presente como fator crítico de sucesso para geração de resultado para essa política pública; sendo essa análise descritiva, exploratória e de nível organizacional, cujos dados e conhecimento foram obtidos por meio de análise bibliográfica, considerando o monitoramento intensivo em duas dimensões: os resultados finalísticos, por meio dos indicadores de criminalidade e a execução de projetos elencados no âmbito do programa.

2. JUSTIFICATIVA E OBJETIVOS

O desenvolvimento de políticas públicas, planos, programas e projetos de governo, acarreta um esforço adicional pelo fato de sua execução depender, sobremaneira, de interações entre gestores e agentes envolvidos na materialização destas ações (HEIDEMANN, 2009).

Por sua vez, políticas públicas são consideradas sistemas complexos em razão de algumas características-chave (ROOM, 2011), destacando-se a multiplicidade de agentes, independentes ou autônomos e dotados de interesses divergentes, que interagem mutuamente no cenário organizacional a fim de se adaptar ao meio ambiente e produzir resultados (FIGUEIREDO, 2015).

O Programa Presente caracteriza-se por essa multiplicidade de agentes cuja interação mútua exigida pelo amplo arco de ações necessita, de fato, de uma adaptação à metodologia aplicada pelo programa, a integração entre os diversos órgãos em razão da transversalidade das diversas ações e o foco nos resultados finalísticos a serem alcançados pelos participantes. Estes fatores evidenciam que o enlace entre os atores, as ações executadas e os resultados finalísticos necessitam de um sistema de monitoramento intensivo multinível eficiente que possa acompanhar frentes distintas simultaneamente.

Maia e Assis (2020) asseveram que o monitoramento em si tem várias conceituações, podendo ser definido como um processo estratégico do governo (CARDOSO, 2014); como uma atividade gerencial, de acompanhamento de atividades aspirando ao alcance de metas (GARCIA, 2001); como avaliação contínua de processos (RUA, 2004). Neste artigo, considera-se o monitoramento intensivo do Programa Estado Presente como um processo estratégico e sistemático de governo para o acompanhamento das ações para o efetivo alcance das metas de redução dos indicadores de criminalidade.

Nesse contexto, é necessário mencionar que há lacunas teóricas no que diz respeito ao estudo ou à análise do monitoramento intensivo como fator gerador de resultados. Normalmente, os estudos concentram-se em analisar os resultados em si, deixando os processos de monitoramento (e seus condutores) como coadjuvantes ou meramente atividades-meio no ecossistema dos programas ou políticas públicas.

Assim, este artigo destinou-se a analisar o Programa Estado Presente sob a ótica do monitoramento intensivo realizado pela SEP como fator crítico de sucesso para o alcance dos resultados finalísticos efetivos; tanto na redução dos indicadores de criminalidade quanto nas entregas realizadas pelo governo à sociedade por meio das ações de investimentos.

Estima-se que as evidências apresentadas neste artigo ressaltem as contribuições que o monitoramento intensivo pode acrescentar às conceituações teóricas do processo de desenvolvimento de políticas públicas. Pretende-se também que os resultados alcançados e demonstrados possam contribuir para a solução de incompatibilidades entre o planejamento e a execução de ações na prática da gestão pública, particularmente nos desafios encontrados na operacionalização das ações governamentais estratégicas para alcançar resultados efetivos e percebidos pela sociedade.

Estima-se, por fim, que os resultados apresentados contribuam para a adequação e reformulação do modelo sistematizado de monitoramento no contexto da política pública referenciada neste trabalho, como também possa ser replicado em outras políticas públicas para estas também alcancem resultados efetivos, mensuráveis e perceptíveis pela sociedade.

3. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O tópico destinado ao referencial teórico-conceitual deste artigo está dividido em quatro subseções. A primeira destina-se a apresentar a estrutura organizacional do Programa Estado Presente e seu funcionamento. Em seguida, a segunda subseção discorre sobre o monitoramento intensivo dos projetos vinculados ao programa, consolidados em uma carteira específica de investimentos. A terceira subseção pretende abordar o monitoramento intensivo dos conhecimentos e dos resultados finalísticos, focados na área de segurança pública, de proteção à meninas e mulheres, e de preservação da vida no trânsito. E, por fim, na quarta seção, disserta-se sobre o conhecimento e os dados disponibilizados publicamente para a sociedade monitorar por si mesma os resultados efetivos alcançados; bem como conhecer e analisar toda a documentação (planos, publicações, vídeos, etc.) que fundamenta a metodologia de funcionamento do programa.

3.1 O Programa Estado Presente em Defesa da Vida

O Programa Estado Presente é, sobretudo, um Sistema Adaptativo Complexo, visto que parte do pressuposto que possui “uma série de componentes, ou agentes, que interagem uns com os outros de acordo com um conjunto de regras” (STACEY, 1996a, p. 10, tradução nossa *apud* FIGUEIREDO, 2019).

Desta forma, entende-se que o comportamento dos agentes e a interação destes, dentro de determinado sistema, subsidiam e influenciam o comportamento de outros agentes. Esta dinâmica é materializada pela capacidade de aprendizagem que permite aos agentes melhorarem seu comportamento e do próprio sistema (STACEY, 1996).

Nesse contexto, o programa compõe-se de quatro níveis de governança e três eixos estratégicos e diversos atores envolvidos, conforme a seguir descrito:

QUADRO 1 – Níveis de Governança do Programa Estado Presente.

Governança	Coordenação / Eixos
Político-Estratégico	Coordenação Estratégica
Estratégico	Coordenação Executiva eixo de Proteção Policial eixo de Proteção Social eixo Mulher Viva+ Secretaria Executiva
Tático	Risp2
Operacional	Aisp3

Fonte: Espírito Santo, 2020; Espírito Santo, 2025.

Elaboração: os autores.

No nível político-estratégico situa-se a Coordenação Geral, liderada pelo Governador do Estado, que exerce funções de coordenar, monitorar e avaliar as ações desenvolvidas no âmbito do Programa (ESPIRITO SANTO, 2020).

No nível estratégico temos a Coordenação Executiva, os eixos de Proteção Policial, de Proteção Social, Mulher Viva+, de Preservação da Vida no Trânsito e a Secretaria Executiva.

A Coordenação Executiva, exercida em conjunto pelo Vice-Governador e Secretaria de Estado de Economia e Planejamento - SEP: responsável pela articulação junto às demais Secretarias, órgãos da administração pública direta e indireta da União, dos Estados e dos Municípios, e sociedade civil, com o objetivo de integrar os eixos de Proteção Policial, de Proteção Social, Mulher Viva+ e de Preservação da Vida no Trânsito; bem como viabilizar a execução das ações e acompanhar as atividades e o

2 Região Integrada de Segurança Pública: área geográfica do estado de corresponsabilidade da Polícia Militar e da Polícia Civil., específica do eixo de Proteção Policial

3 Área Integrada de Segurança Pública: subdivisão geográfica de uma Risp., específica do eixo de Proteção Policial.

desenvolvimento dos projetos, alinhados aos objetivos estratégicos do programa, por meio de reuniões periódicas com os Secretários, Dirigentes e Gerentes de Projetos. (ESPÍRITO SANTO, 2026).

O eixo de Proteção Policial é coordenado pela Sesp, em articulação com a Sejus, e tem as funções de realizar as reuniões mensais de alinhamento, acompanhamento e análise dos indicadores referentes à segurança pública e ao sistema prisional, assim como estabelecer as coordenadas para ações nos diversos níveis hierárquicos, visando o alcance das metas do Programa. As questões referentes ao sistema prisional são coordenadas pela Sejus (ESPÍRITO SANTO, 2020).

Já o eixo Proteção social é coordenado pela SEDH e tem as funções de realizar as reuniões bimestrais de alinhamento, acompanhamento e análise dos projetos vinculados à carteira do Programa de Gestão para Resultados do Governo do Estado denominado Realiza+ no eixo, bem como discutir e avaliar os indicadores de vulnerabilidades socioeconômicas e violências nas áreas atendidas pelo programa (ESPÍRITO SANTO, 2020).

Por sua vez, o eixo Mulher Viva+, coordenado pela Sesm, tem as funções de realizar reuniões bimestrais de alinhamento, acompanhamento e análise dos projetos vinculados à carteira do Programa de Gestão para Resultados do Governo do Estado Realiza + no eixo, bem como discutir e avaliar os indicadores de vulnerabilidades socioeconômicas e violências relacionadas às meninas e às mulheres no estado do Espírito Santo (ESPÍRITO SANTO, 2020).

O eixo de Preservação da Vida no Trânsito, coordenado pelo Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo – Detran/ES, com as funções de planejar e executar ações integradas de educação e fiscalização de trânsito em todo Estado do Espírito Santo, para fiscalizar e coibir as infrações e ilícitos relacionados ao trânsito e aos veículos automotores; bem como contribuir, por meio da geração de conhecimento, análise de dados e educação para o trânsito, para a melhoria dos padrões de comportamento de motoristas, motociclistas, ciclistas e pedestres no estado (ESPÍRITO SANTO, 2026).

Por fim, no nível estratégico, posiciona-se a Secretaria Executiva do programa, que desempenha as atividades relativas ao assessoramento técnico sob a forma de estudos, pesquisas, pareceres, avaliações, exposições de motivos e análises; bem como gera,

organiza e sistematiza o conhecimento relativo ao programa e atende outras determinações da Coordenação Executiva (ESPÍRITO SANTO, 2026).

Todos os eixos, em especial os eixos de Proteção Social e o Mulher Viva+, conduzem ações transversais coordenadas vários outros órgãos do próprio governo do estado e de outros entes federativos, tais como: Secretaria de Educação (Sedu), Secretaria de Cultura (Secult), Secretaria de Saúde (Sesa), Secretaria de Esportes (Sesport), Secretaria de Gestão e Recursos Humanos (Seger), prefeituras municipais e outros.

No nível tático e operacional do programa há uma organização direcionada ao desdobramento das ações do eixo Proteção Policial, definidas com Risp e Aisp.

Risp é uma circunscrição geográfica que reúne um conjunto de municípios, compatibilizada dentro de limites territoriais da circunscrição de atuação da Polícia Militar e da Polícia Civil em nível regional.

Neste caso, o Estado do Espírito Santo foi dividido em 05 Regiões Integradas de Segurança Pública: Risp 01 (Metropolitana), Risp 02 (Norte), Risp 03 (Sul), Risp 04 (Noroeste) e Risp 05 (Serrana); sendo que cada região integrada tem um responsável de cada órgão operativo, atuando em conjunto nos assuntos de segurança pública, planejando ações integradas e respondendo solidariamente pelos resultados. Assim, A circunscrição territorial de uma Risp é coincidente com a circunscrição dos Comandos de Polícia Ostensiva da Polícia Militar e com a circunscrição das Superintendências de Polícia Regional da Polícia Civil.

Por sua vez, cada Risp foi subdividida, chegando ao total de 20 (vinte) desses agrupamentos territoriais em todo o estado formados por município(s) e são denominados Aisp. Assim como ocorre nas Risp, cada Aisp tem um responsável de cada órgão, que respondem solidariamente pelos resultados alcançados. Desta feita, a área de uma Aisp corresponde às áreas de responsabilidade dos Batalhões e Companhias Independentes da Polícia Militar e das Delegacias Regionais da Polícia Civil; sendo que, excepcionalmente, nas Aisps que possuem a Delegacia Regional e também a Delegacia de Homicídio e Proteção à Pessoa, com base no princípio da competência, ambas integram a coordenação dessa Aisp.

Assim o Programa Estado Presente trata-se de um modelo matricial, cujo a Secretaria de Economia e Planejamento é responsável pela articulação estratégica das ações entre os 4 (quatro) eixos do programa

(ESPÍRITO SANTO, 2026); revelando-se, assim, um modelo de monitoramento transversal, multinível, que compreende tanto o ambiente interno quanto o externo; tendo por finalidade acompanhar periodicamente a variação dos indicadores de resultado e de projetos para fins de avaliação da evolução dos desafios elencados no programa e, se for o caso, promover ajustes para enfrentar desvios; com elevado grau de transparência e o rigor metodológico no tratamento dos dados.

3.2 O monitoramento intensivo de projetos

O monitoramento dos projetos é feito com base no gerenciamento intensivo da carteira de programas e projetos estratégicos, por meio do Escritório de Projetos do Governo do Estado do Espírito Santo (PMO-ES)⁴, localizado na Subsecretaria de Planejamento e Projetos (SUBEPP), tanto em reuniões regulares quanto em contato cotidiano entre a equipe e os pontos focais dos órgãos.

A Secretaria de Economia e Planejamento (SEP) é a responsável pelo gerenciamento do *Portfólio Estratégico* do Governo do Estado do Espírito Santo, por meio do PMO-ES⁵.

O modelo de gerenciamento dos programas e projetos é fundamentado no Programa de Gestão para Resultados do Governo do Estado do Espírito Santo, Realiza+, instituído pelo Decreto nº 4528-R, de 30 de outubro de 2019, com o objetivo de ampliar a capacidade do Governo em executar Programas e Projetos Estratégicos e entregar resultados à sociedade.

O Realiza+ abrange secretarias e autarquias da Administração Estadual e tem sua organização e funcionamento em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Decreto nº 4528-R.

O gerenciamento intensivo dos Programas e Projetos Estratégicos tem a finalidade de garantir que as entregas previstas e relevantes à sociedade capixaba sejam efetivamente realizadas. Para tornar realidade os resultados previstos, a governança do modelo de gestão conta com a mobilização da linha decisória dos

projetos, desde o gerente de projeto e sua equipe, até a alta gestão do governo.

As reuniões periódicas de monitoramento intensivo são realizadas sob a liderança do governador, com as presenças do vice-governador, dos diretores de autarquias, secretários de estado e demais gestores envolvidos nos programas e projetos de cada eixo de atuação. O andamento das ações de cada eixo é revisitado pelo governador, em média, a cada dois meses.

4 Criado em 2007, a partir da elaboração do Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025 (ES 2025), Plano de Longo Prazo, elaborado em 2006, por meio de parceria entre o Governo, instituições públicas, não governamentais e privadas, no qual foi estabelecida uma visão de futuro desejada pela sociedade, composta por estratégias e projetos definidos, para alcançá-la (ZOGHBI, CALVI & MARTINS, 2013).

5 É a estrutura organizacional que promove a padronização dos processos de governança e gestão de projetos no Governo do Estado e oferece orientações, métodos e ferramentas para os gerentes de programas e projetos, conforme expresso no pelo Decreto nº 4528-R, de 30 de outubro de 2019.

FIGURA 1 – Processo Decisório do gerenciamento intensivo



Fonte: os autores

A execução de projetos exige permanente atenção com o alcance dos resultados definidos, levando à necessidade de realização de monitoramento contínuo e de alta frequência, que garanta acompanhamento, análise e tomada de decisão para as restrições serem removidas e os projetos sejam executados conforme planejado. As reuniões de gerenciamento intensivo podem variar de acordo com cada projeto e cada fase em que se encontram, com o Gerente do Projeto, com

a equipe do projeto e pelo Gestor do Projeto, por parte do Escritório (BRUNA et al., 2017).

Zoghbi et al. (2013) destacam que, nas reuniões de gerenciamento intensivo dos projetos, avalia-se o andamento do cronograma, dos custos, a identificação e resposta aos riscos, ocasião em que são também atualizadas as entregas realizadas e os marcos críticos superados.

FIGURA 2 – Reuniões de Gerenciamento Intensivo com o Governador (print de tela)



Fonte: os autores

Todos os encaminhamentos são registrados como medidas de gestão a serem tomadas por diferentes responsáveis em prazos combinados, sendo monitorados

até a próxima reunião. Das reuniões com a alta gestão, são geradas atas e disponibilizadas a todos os envolvidos para monitoramento dos encaminhamentos.

Esse conjunto de reuniões e procedimentos é definido pela metodologia de gerenciamento de projetos, cuja manutenção e aprimoramentos constantes são realizados pelo PMO-ES. Os métodos e práticas são fundamentados nos preceitos da GEOR e alinhados às boas práticas do Instituto de Gerenciamento de Projetos (PMI) (CAPPELETTI et al., 2018).

Todos os Programas e Projetos Estratégicos do governo são estruturados e acompanhados no Sistema de Gerenciamento Estratégico de Projetos do Governo

do Espírito Santo (*Open PMO*). O sistema é a principal ferramenta de apoio à metodologia de gestão de projetos, ao permitir um acompanhamento online e em tempo real das informações dos projetos, como objetivo, público-alvo, resultados, marcos críticos, cronograma, atividades, riscos, situação e avanço físico-financeiro das entregas, dentre outros. Além disso, possibilita a gestão dos indicadores estratégicos, das diretrizes e entregas do plano estratégico, e a emissão de relatórios gerenciais.

FIGURA 3 – Sistema de Gerenciamento Estratégico de Programas e Projetos (Open PMO).



Fonte: os autores

O Modelo de Gestão Realiza +, possibilitou ao Espírito Santo ser referência nacional em planejamento e gestão de projetos, sendo reconhecido e premiado ao longo de sua trajetória de atuação, como a seguir descrito:

- a) *Melhor PMO do Estado do Espírito Santo, pelo Project Management Institute do Espírito Santo (PMI-ES) (2023);*
- b) *Melhor PMO do Brasil, pelo Project Management Institute (PMI) Brasil (2024);*
- c) *Excellence Distinction Portfolio Management, pelo PMI PMO Brazil Awards (2025);*

- d) *Segundo lugar como Melhor Escritório de Projetos, pelo PMI PMO Brazil Awards (2025).*

Desta feita, o Governo do Estado do Espírito Santo tem se destacado nacionalmente na adoção de práticas de Gestão Orientada para Resultados, tendo como alicerces fundamentais o Escritório de Projetos do Governo (PMO-ES)⁶ e o Modelo de Gestão Realiza+.

Estes pilares têm contribuído para a implantação e consolidação da cultura de planejamento e gestão de projetos no Estado, para a profissionalização da gestão pública e para a construção de um modelo de

6 Para um maior aprofundamento sobre o Escritório de Projetos do Governo do Espírito Santo e metodologia de gerenciamento de programas e projetos estratégicos, consultar o artigo intitulado “Escritório De Projetos Do Governo Do Espírito Santo: Uma Governança a Serviço da Geração de Resultados Para a Sociedade”, publicado no Livro “Vozes do Espírito Santo: gestão transformadora, impacto humano (FAJARDO; PANSINI; PELA, 2026).

governança que orienta as ações governamentais na busca de resultados mais amplos, consistentes e transformadores para a sociedade capixaba.

3.3 O monitoramento intensivo de resultados finalísticos

O monitoramento intensivo dos resultados finalísticos é realizado tanto no ambiente interno do programa quanto na disponibilização de dados e conhecimentos para consulta de da sociedade.

Neste tópico abordamos o primeiro caso, onde são realizadas reuniões mensais (Proteção Policial) e bimestrais (Proteção Social e Mulher Viva+) conduzidas pelas respectivas coordenações, do nível operacional ao político-estratégico, e organizadas pela coordenação executiva.

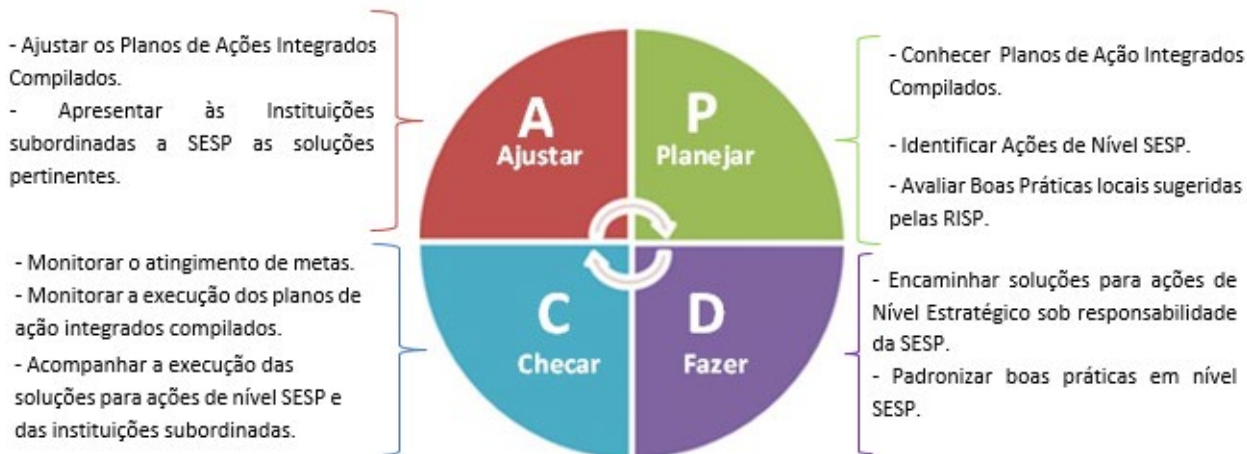
No eixo de Proteção Policial As reuniões de monitoramento e avaliação configuram instâncias de análise de indicadores desviantes, de elaboração e de ajustes nos planos de ação, e de reportes de resultados. As reuniões ocorrem nos níveis político, estratégico, tático

e operacional; guardadas as funções específicas de cada nível de atuação.

No nível estratégico, ocorrem dois tipos de reunião: a de Coordenação Executiva e a de Coordenação Geral. Como já mencionado, a Coordenação Executiva é conduzida pela SEP e a reunião correspondente, também conhecida como reunião de alinhamento, é realizada no Gabinete de Gestão Integrada (GGI) da Sesp, sendo presidida conjuntamente pelo Secretário de Estado de Planejamento e pelo Secretário de Estado da Segurança Pública e Defesa Social, antecedendo a Reunião de Coordenação Geral. Conta com a presença dos Superintendentes de Polícia Regional e Superintendente de Polícia Especializada da Polícia Civil, dos Comandantes de Polícia Ostensiva Regional e Comandante de Polícia Ostensiva Especializado da Polícia Militar, e dos Diretores Regionais da Polícia Científica de cada uma das 05 (cinco) Risp (ESPÍRITO SANTO, 2025)

Esta reunião obedece a ciclo pré-determinado de ações, conforme descrito a imagem a seguir:

IMAGEM 1 – Ciclo PDCA da Reunião de Coordenação Executiva



Fonte: Espírito Santo, 2019b.

Obviamente, principal foco de discussão são os resultados finalísticos da área de segurança pública, representados pelos indicadores de violência e de criminalidade, tais como: homicídios dolosos, crimes contra o patrimônio, apreensão de armas e outros.

No mesmo formato, há reunião de Risp regional que, embora seja de nível tático, trata-se da realização dessa reunião específica em regiões no interior

do estado, contando com os coordenadores locais de Risp e seus respectivos coordenadores de Aisp, sendo também presidida conjuntamente pelo Secretário de Estado de Economia de Planejamento e pelo Secretário de Segurança Pública.

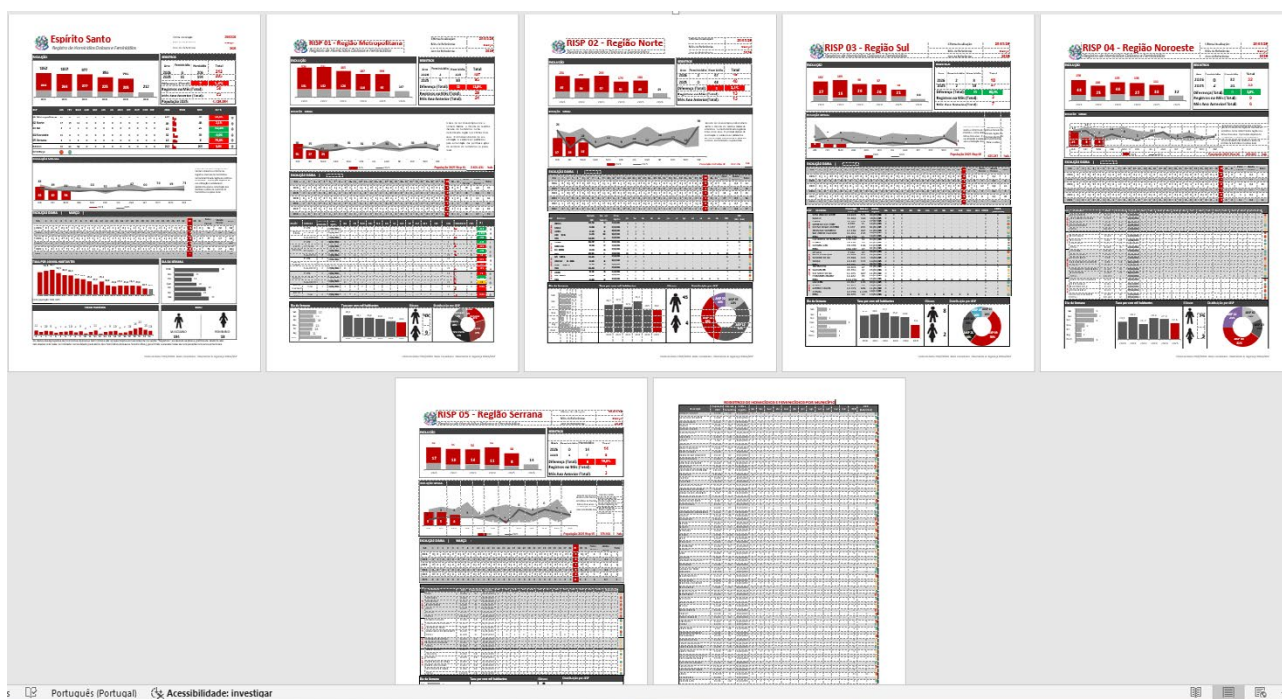
FOTO 1 – Reunião de Risp (regional)



Fonte: os autores

Na Proteção Policial, há também o monitoramento diário, que se refere às mortes violentas letais intencionais (MVLI), crimes contra o patrimônio. Neste caso, todos os gestores, do nível operacional ao nível político-estratégico, recebem, nas primeiras horas do dia, todos os dias, as informações acumuladas referentes até o dia anterior, conforme exemplificado na imagem a seguir destacada.

IMAGEM 2 – Monitoramento diário do eixo Proteção Policial (print de tela)



Fonte: os autores

As reuniões do eixo Mulher Viva+ são realizadas bimestralmente e nelas são discutidos os indicadores de vulnerabilidades socioeconômicas e de exposição à criminalidade a fim de propor estratégias de redução da violência. Além disso, serão apresentados e discutidos o andamento dos projetos, tais como prazos,

escopo, custos e riscos dos Projetos do Programa. Além da SEP, na qualidade de coordenador executivo do programa e da Sesm como coordenadora do eixo, participam da reunião diversos órgãos, tais como: Sesp, SEDH e outros (ESPIRITO SANTO, 2025)

IMAGEM 3 – Reunião de monitoramento do eixo Mulher Viva+ (print de tela)

09/04/2025 16h40

SESM realiza segunda reunião de 2025 do Programa Mulher Viva +

[Tweet](#) [in LinkedIn](#) [Compartilhar](#) [Imprimir](#)



Fonte: Sesm/ES, 2025

Além dessas reuniões, são realizadas reuniões de gerenciamento intensivo dos projetos que compõem o eixo Mulher Viva+, coordenadas em conjunto pela Sesm e pela SEP, na qualidade de coordenação executiva do programa, conforme abordado em tópico

anterior, e as secretarias e órgãos do Estado envolvidos nas ações transversais desse eixo tem a função de desenvolver estratégias de prevenção e proteção social a partir de ações e projetos que viabilizam a promoção da cidadania, o acesso a serviços básicos, bem

como a redução de riscos e vulnerabilidades sociais em regiões historicamente marcadas pela violência e exclusão social, com entregas e resultados efetivos para a sociedade capixaba.

Neste eixo, os resultados alcançados protegem tanto as meninas e as mulheres quanto o núcleo familiar, pois conduzem e estimulam a segurança e a promoção de um ambiente de paz e tranquilidade que irradia para todos os membros da composição familiar.

Por fim, no eixo Preservação da Vida no Trânsito, as reuniões de monitoramento são mensais, sendo realizadas por meio do Comitê Integrado, do qual a SEP tem assento como membro permanente, para planejar, executar e analisar os resultados das ações desenvolvidas nos segmentos de operações integradas, comunicação social e educação no trânsito; bem como resultados operacionais, dados estatísticos, gestão do conhecimento e condições de infraestrutura viária (ESPÍRITO SANTO 2025b).

IMAGEM 4 – Reunião de monitoramento do eixo Preservação da Vida no Trânsito (print de tela)



Fonte: MPES, 2026

Desta feita, o monitoramento intensivo dos resultados finalísticos é realizado de modo sistemático em três dos quatro eixos relacionados no programa, todos eles com a participação direta da SEP, na qualidade de coordenador executivo o Programa Estado Presente, sendo a secretaria o pilar central da integração dos diversos órgãos que interagem entre si pra o melhor alcance dos resultados das metas estabelecidas.

3.4 O monitoramento intensivo disponibilizado para sociedade

No monitoramento intensivo disponibilizado para a sociedade, a transparência é proporcionada para população em geral é realizada por meio de conteúdo *online* que disponibiliza conhecimentos e indicadores diversos sobre o programa, a proteção policial, a proteção de meninas e mulheres, e trânsito.

Tratando-se do Programa Estado Presente, todo o conhecimento gerado está organizado e disponível na página da SEP⁷, sendo reproduzido em outros doze sites do Governo do Estado, tendo como conteúdos uma apresentação simplificada dos principais conceitos do programa, uma breve história, a legislação que o sustenta, os manuais dos eixos de Proteção Policial e de Proteção Social, os planos estratégicos

dos principais órgãos que compõem o programa, *links* de acesso ao Observatório de Segurança Pública, ao Observatório de Segurança Cidadã, Observatório de Trânsito e o Observatório MulherES; outras publicações de interesse do programa, o Mapa das Principais Entregas, uma área de podcast e outra de vídeos relacionados ao programa.

IMAGEM 5 – Repositório de informações do Programa Estado Presente em Defesa da Vida (print de tela)

The screenshot displays the official website of the Secretaria de Economia e Planejamento (SEP) of the Government of Espírito Santo. The top navigation bar includes the state's name and the SEP logo. A search bar is located on the right. The left sidebar contains a menu with 'Página Principal' and 'Programa Estado Presente', which has a dropdown list of sub-topics including 'Apresentação', 'História', 'Legislação', 'Manuais do Programa', 'Planos Estratégicos', and various observatories. The main content area features a prominent banner for 'ES500' with the slogan 'Espírito Santo mais inovador, competitivo e sustentável'. Below this, a 'NOTÍCIAS' section shows two recent articles from March 17, 2026, detailing government activities and investments.

Fonte: SEP/ES

Na Proteção Policial temos dois sites distintos o Observatório da Segurança Pública e o Observatório da Segurança Cidadã.

O Observatório de Segurança Pública⁸, organizado pela Gerência do Observatório da Segurança Públicas da Sesp (Geosp/Sesp), dedica-se ao monitoramento

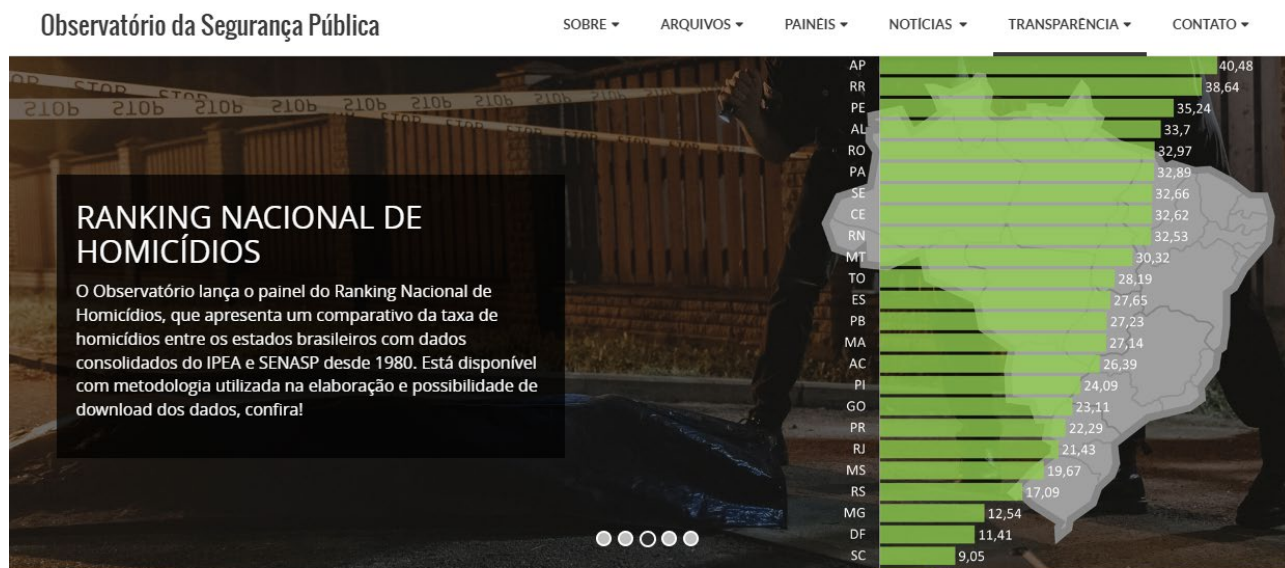
⁷ Disponível em: <<https://planejamento.es.gov.br/apresentacaoestadopresente>>

⁸ Disponível em: <<https://observatorio.sesp.es.gov.br>>

contínuo dos indicadores de segurança, oferecendo análises detalhadas e fundamentais para a consulta pública de qualquer cidadão, profissionais de imprensa, pesquisadores e formuladores de políticas

eficazes de prevenção e combate à violência; contendo arquivos, painéis diversos, notícias, infográficos e outras informações que atestam o nível da transparência da gestão pública nessa área.

IMAGEM 6 – Observatório da Segurança Pública (print de tela)



Infográficos

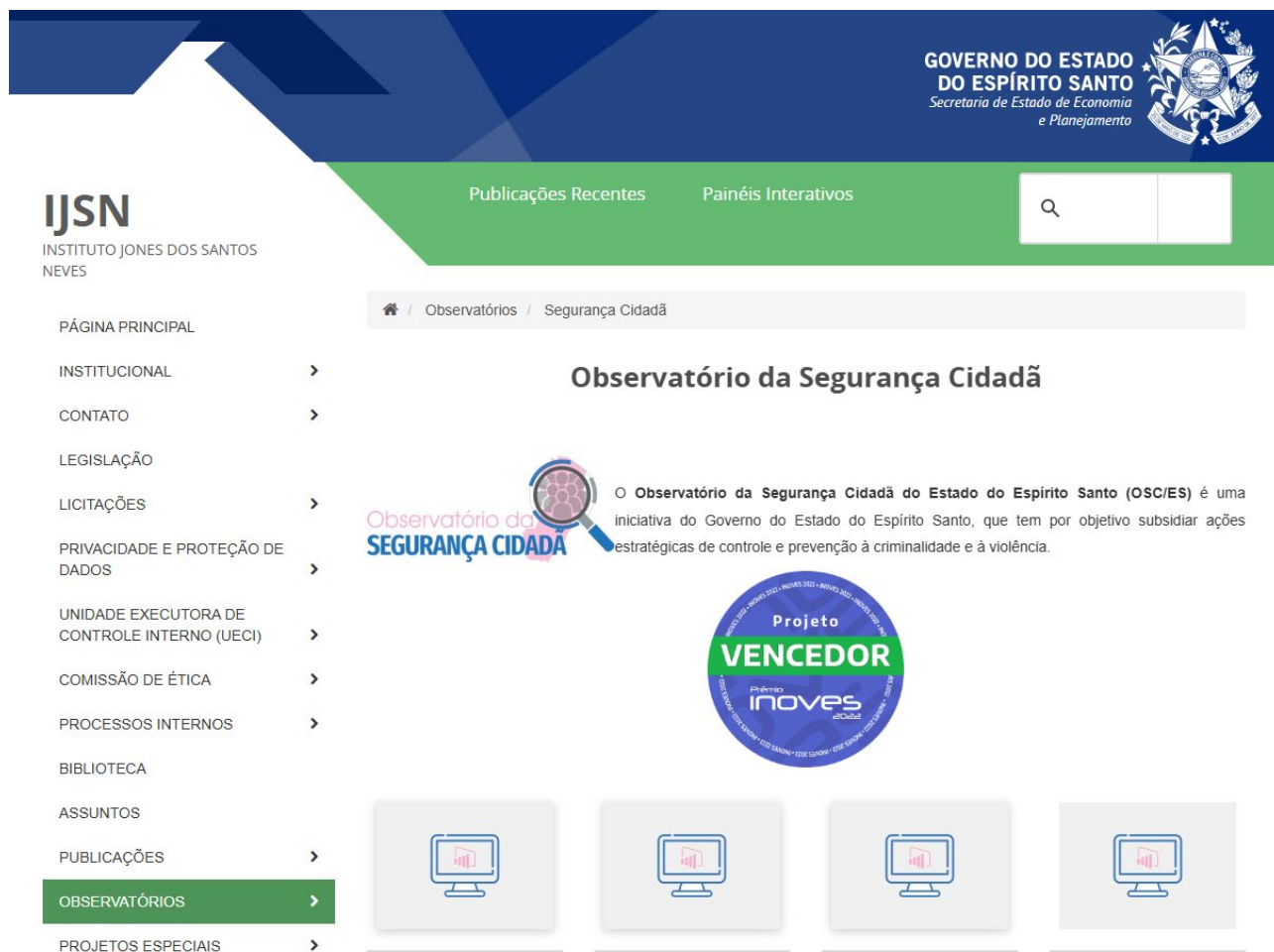


Fonte: Sesp/ES

Outra ferramenta disponibilizada para a sociedade é o Observatório da Segurança Cidadã⁹, coordenado pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), que amplia o leque de conhecimentos acessíveis, incluindo conhecimentos sobre Guardas Municipais no Espírito Santo, publicações técnicas diversas, documentos, vídeos, cursos, notícias relacionadas e muitas outras informações acessíveis e atualizadas em tempo real, conforme exemplificado na imagem a seguir:

⁹ Disponível em: <<https://ijsn.es.gov.br/observatorios/observatorio-da-seguranca-cidada>>

IMAGEM 7 – Observatório da Segurança Cidadã (print de tela)

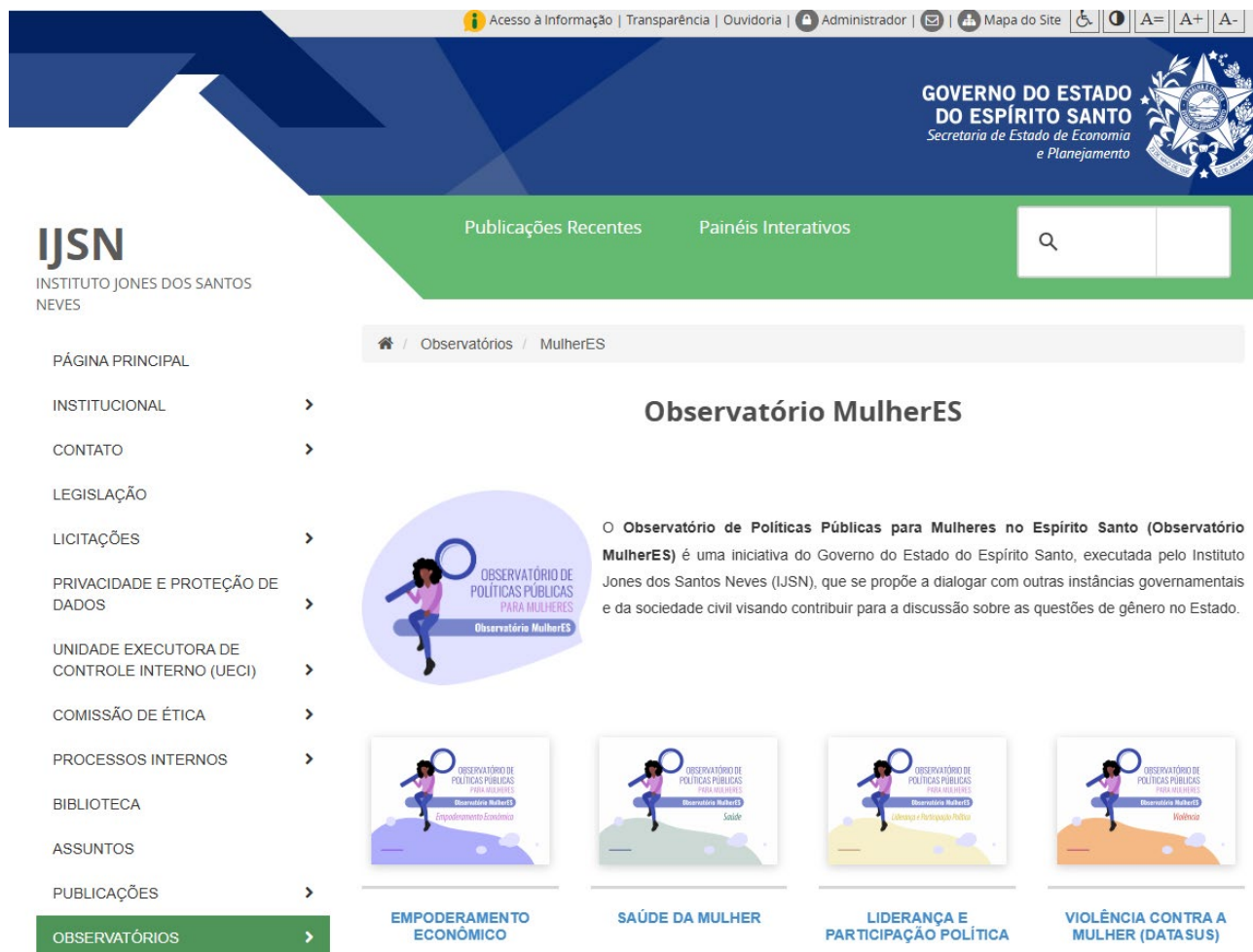


Fonte: IJSN/ES

As ações e os resultados do eixo Mulher Viva+ pode ser monitorado pela sociedade em tempo real por meio do Observatório de Políticas Públicas para Mulheres no Espírito Santo, conhecido como Observatório MulherES¹⁰, sendo também uma iniciativa IJSN, que se propõe a dialogar com outras instâncias governamentais e da sociedade civil visando contribuir para a discussão sobre as questões de gênero no Estado; contendo conhecimentos sobre empoderamento econômico, saúde da mulher, liderança e participação política, serviços de apoio à mulher, dados de violência contra a mulher (DATASUS), legislação e outros.

¹⁰ Disponível em: <<https://ijsn.es.gov.br/observatorios/observatorio-mulheres>>

IMAGEM 8 – Observatório MulherES (print de tela)



Fonte: IJSN/ES

Por fim, o Programa Estado Presente disponibiliza para monitoramento da sociedade informações referentes às questões de trânsito no estado, denominado Observatório de Trânsito do Estado do Espírito Santo ou, simplesmente, Observatório de Trânsito¹¹, gerido pelo Detran/ES e com informações completas sobre sinistros de trânsito, frota de veículos, condutores habilitados e infrações de trânsito; tudo isso incluindo dados estatísticos por período, mapas de sinistro, modais de transporte, perfis de vítimas, pedestres e muitas outras informações.

11 Disponível em: <OBS TRÂNSITO | Menu 2.0 - SAS® Visual Analytics>

IMAGEM 9 – Observatório de Trânsito (print de tela)



Fonte: Detran/ES

Todo este conjunto de informações dos eixos Proteção Policial, Mulher Viva+ e de Preservação da Vida no Trânsito é disponibilizado para monitoramento da sociedade de modo transparente, em tempo real e constantemente atualizado, traduzindo-se no melhor conceito de gestão pública à vista oportunizada por meio do Programa Estado Presente.

4. METODOLOGIA

Este trabalho é de natureza qualitativa (DENZIN; LINCOLN, 2018); quanto aos fins, é classificado como descritivo e exploratório e, quanto aos meios, trata-se de um estudo de caso (GERRING, 2019). O nível de análise foi o organizacional e a unidade de análise a formulação, implementação e monitoramento do programa que norteia a política pública de segurança do estado do Espírito Santo (ESPÍRITO SANTO, 2011; ESPÍRITO SANTO, 2012; CASAGRANDE, 2015).

Trata-se do programa Estado Presente em Defesa da Vida, considerado prioritário no Plano Estratégico do Governo do Estado do Espírito Santo nos períodos de 2011-2014 e de 2019-2026 (ESPÍRITO SANTO, 2011; ESPÍRITO SANTO, 2019;).

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados do monitoramento intensivo no âmbito do programa podem ser medidos em duas dimensões: os indicadores de criminalidade e a execução de projetos. A primeira diz respeito aos indicadores que medem o grau de violência existente

no cotidiano da sociedade e a segunda mede a eficiência da execução dos projetos elencados no âmbito do programa.

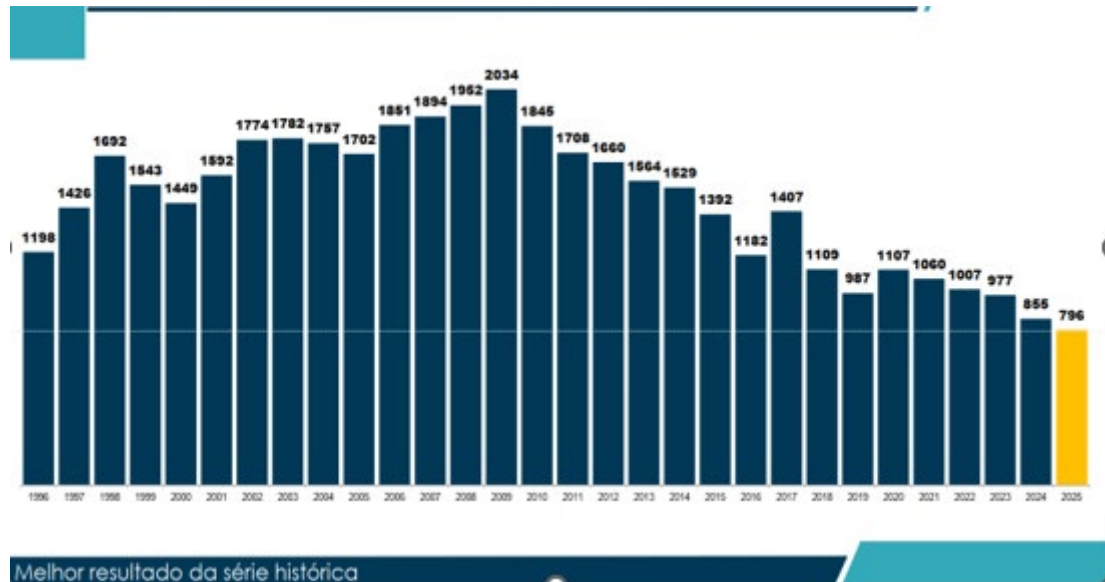
Quanto à primeira, foram conduzidas duas pesquisas, focadas no indicador de homicídios; uma conduzida pelo Ipea (CERQUEIRA et al., 2020), abrangendo o primeiro período de vigência do programa (2011–2014), e o segundo pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) (KRAKOWIAK; LIRA, 2025), considerando o período de retomada do programa (2019–2022).

A primeira pesquisa concluiu que as ações resultaram em 1711 vidas poupadas e uma redução de 10,2% nos homicídios. Além disso, os resultados demonstram que, na ausência dessas ações, o número de homicídios teria aumentado 29%. Em termos de uma análise custo-benefício, e ao nível das condições socioinstitucionais, os autores destacam que para cada R\$ 1,00 investido nessas ações, gerou um ganho de bem-estar social equivalente a R\$ 2,4.

A segunda aponta para o impacto do programa na redução em 39,4% e 45,1% nas taxas de homicídios em 2020 e 2022, respectivamente; com, aproximadamente, de 1.294 a 1.600 homicídios sendo evitados no período.

Quando se analisa o resultado a partir da série histórica, vê-se a redução contínua, exceto no ano de 2017, em razão de uma grave crise ocorrida na segurança pública e em 2020, por ocasião da pandemia COVID-19, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

IMAGEM 10 – Série histórica de homicídios dolosos (1996–2025)



Fonte: Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social (Sesp)

Assim, na segurança pública, o Espírito Santo registrou, em 2025, os melhores indicadores dos últimos 30 anos

O monitoramento intensivo de projetos por meio da SEP permitiu, entre 2019 e 2025 a execução de 92 projetos, com mais de R\$ 2 bilhões em investimentos realizados em infraestrutura, recursos humanos, tecnologias e serviços.

Esse investimento resultou em 494 entregas concluídas, evidenciando a amplitude das ações no estado, sobretudo nos territórios mais vulneráveis.

No eixo de Proteção Policial, foram realizados investimentos na recomposição dos efetivos da Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar; bem como foram criadas duas novas agências de segurança: a Polícia Penal e a Polícia Científica.

Na infraestrutura, foram realizados investimentos de reforma e construção de mais de 100 unidades de segurança e a frota das instituições foi renovada com mais de 3.500 novos veículos, além da aquisição de armamentos de última geração e novos equipamentos para uso direto dos agentes de segurança.

Outro grande vetor de investimento foi na área de tecnologia, com destaque para o Cerco Inteligente de Segurança, os sistemas de reconhecimento facial, os totens de segurança, o sistema de computação embarcada, softwares de inteligência e investigação policial, a implantação de centrais de Teleflagrante, a modernização do sistema de identificação biométrica

e balística e a modernização do sistema de emissão da Carteira de Identidade Nacional.

No eixo de Proteção Social foram realizados diversos investimentos para atendimento dos cidadãos, em especial daqueles residentes em áreas de alta vulnerabilidade social, como a implantação de 14 Centros de Referência das Juventudes, revela uma aposta assertiva em espaços de acolhimento, convivência e desenvolvimento responsáveis por mais de 560 mil atendimentos, as escolas de tempo integral, o Centro de Prevenção Comunitária, destinado à crianças e adolescentes; o Qualificar ES, que já disponibilizou mais de um milhão de vagas para qualificação profissional; a Rede Abraço, destinada ao acolhimento de pessoas com dependência química e em apostas; os investimentos em infraestrutura urbana, como na macrodrenagem e em sistemas de abastecimento, saneamento, limpeza urbana e iluminação pública.

No eixo Mulher Viva+ os investimentos concentram-se na proteção e no acolhimento de meninas e mulheres em situação de vulnerabilidade no estado, como a implantação das Salas Marias, para atendimento de vítimas da violência nas delegacias em ambiente humanizado; a implantação da Companhia Independente de Prevenção à Violência Doméstica e Proteção à Mulher, para realização das visitas tranquilizadoras às vítimas de violência doméstica; o

programa Qualificar Mulher ES, os Centros Margaridas e o Programa Mulher Segura.

No eixo de Preservação da Vida no Trânsito são feitos investimentos tanto para realização de operações integradas quanto para qualificação de condutores com a CNH Social; além da pavimentação de vias municipais com o pavimento Detran/ES.

Dessa forma, os dados não apenas quantificam entregas, mas revelam um conjunto de iniciativas que, ao integrar proteção social e oportunidades, contribuem para a ressignificação de contextos marcados por desigualdades históricas.

Nesse processo, o Espírito Santo alcançou indicadores de destaque, como o 1º lugar em transparência e governança pública (2025), a manutenção da Nota A+ por 14 anos consecutivos na CAPAG, o 1º lugar nacional em Solidez Fiscal e o 1º lugar do Sudeste em Qualidade da Informação Contábil e Fiscal (CLP/2024). Esses resultados contribuíram para que o Estado se tornasse o que mais investiu no Brasil em projetos estratégicos, com forte atuação em infraestrutura, incluindo a execução de mais de 1.800 quilômetros de estradas e investimentos em três aeroportos regionais capixabas (FAJARDO; PANSINI; PELA, 2026).

No campo social, destacou-se pela taxa de desemprego de 4%, inferior à média nacional, pela segunda maior expectativa de vida do país (79,8 anos) e pelo melhor Ideb do Brasil no Ensino Médio, além de obter posição de destaque no Ranking de Educação do CLP. Soma-se, ainda, a criação do Fundo Soberano do Espírito Santo, iniciativa pioneira no país, com mais de R\$ 1,5 bilhão destinados à sustentabilidade das próximas gerações (FAJARDO; PANSINI; PELA, 2026).

Esses resultados elevaram o Espírito Santo ao patamar de referência nacional em planejamento e gestão de projetos. O PMO-ES foi reconhecido como Melhor PMO do Estado do Espírito Santo (2023), Melhor PMO do Brasil (2024), recebeu a distinção *Excellence Distinction Portfolio Management* (2025) e foi eleito o 2º Melhor Escritório de Projetos do Brasil, reafirmando sua excelência na gestão pública (FAJARDO; PANSINI; PELA, 2026).

6. CONCLUSÃO

A mudança estrutural na estratégia e na governança da política de segurança pública do Estado do Espírito Santo a partir da implantação do Programa Estado Presente em Defesa da Vida, em 2011,

demonstrou que o primeiro impacto perceptível foi a interrupção do crescimento sustentado dos homicídios que marcava três décadas da história capixaba (1980–2010). A partir da reorganização institucional, da modernização das estruturas e da consolidação de conexões intersetoriais, os indicadores de violência letal passaram a apresentar redução contínua ao longo dos anos.

De modo amplo, o Espírito Santo tem se destacado, em âmbito nacional, pelo desenvolvimento de práticas de Gestão Orientada para Resultados na administração pública, tendo como principal instrumento o Escritório de Projetos do Governo (PMO-ES).

A metodologia aplicada pelo Programa Estado Presente em Defesa da Vida, no gerenciamento intensivo de projetos, dos resultados finalísticos e o realizado pela sociedade por meios de informações, dados e conhecimentos disponibilizados tem promovido a ampliação da capacidade de entrega de resultados à sociedade.

A experiência capixaba demonstra que, quando o planejamento, a gestão de projetos e o compromisso com as pessoas caminham de forma integrada, a administração pública se torna capaz de entregar resultados consistentes, promover desenvolvimento e construir um legado duradouro para as futuras gerações (FAJARDO; PANSINI; PELA, 2026).

Esses resultados evidenciam que políticas públicas podem ser eficazes quando ancoradas em governança forte, planejamento estratégico, integração multissetorial, investimentos contínuos e estruturantes; em um complexo sistema de monitoramento intensivo que medem execução de projetos e os resultados de indicadores da política transformados em benefício da sociedade; bem como tem o poder de aperfeiçoá-la e a difundir-la como experiência exitosa.

Trata-se, portanto, de um modelo que contribui significativamente para a qualidade de vida dos cidadãos e para o debate nacional sobre segurança pública, oferecendo elementos replicáveis e orientados à proteção da vida, à redução das desigualdades e ao fortalecimento institucional.

7. Referências

1. BRUNA, J. M.; PESTAMA, C.V.S., NASCIMENTO, L.G.F. 10 anos do Escritório de Projetos do Governo do Estado do Espírito Santo: inovações e fatores críticos de sucesso e continuidade. Revista Universo PM, Minas Gerais, 20-16
2. CAPPELETTI, V. et al. (2018). Excelência em projetos públicos? Claro que é possível! O caso do PMO-ES. Revista Project Design Management, 79(16).
3. CASAGRANDE, Renato. (Coord.). Estado Presente em Defesa da Vida: um novo modelo para a segurança pública. Brasília: Fundação João Mangabeira, 2015.
4. CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro; SILVA NETO, Darcy Ramos; COELHO, Daniel Santa Cruz; LINS, Gabriel de Oliveira Accioly. A. Uma avaliação de impacto de política de segurança pública: o Programa Estado Presente do Espírito Santo. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020. Texto para Discussão, n. 2543. Disponível em: <https://repositorio.ipea.go>
5. v.br/items/30d7d1f4-a60d-48ce-a18d-ce959e77. Acesso em 2 dez. 2025.
6. DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonnas S. **The Sage Handbook of Qualitative Research**. London: Sage Publications, 2018.
7. ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. Novos Caminhos - Plano Estratégico 2011-2014. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2011.
8. _____. _____. Apresentação dos resultados - Plano Estratégico 2019-2022. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2019.
9. _____. _____. Modelo de Gestão da Estratégia. Vitória: SEP, 2019. Disponível em: < SEP - Modelo de Gestão da Estratégia>. Acesso em 31 mar 2026.
10. _____. _____. Apresentação dos resultados - Plano Estratégico 2023-2026. Vitória: SEP, 2023. Disponível em: < Apresentação do PowerPoint>. Acesso em 31 mar 2026.
11. _____. Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social. Eixo de Proteção Policial – Manual Básico. 1ª ed. Vitória, ES: SESP, 2019b.
12. _____. _____. Plano Estratégico 2023-2026. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2023.
13. _____. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo. Decreto 4528-R, de 30 de outubro de 2019. Publicado em 31 de outubro de 2019. Disponível em: <https://ioes.dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/4607#/p:33/e:4607?find=Decreto%204528-R> Acesso em: 18 fev. 2026.
14. _____. _____. Decreto nº 4564-R. de 30 de janeiro de 2020. Institui o modelo de governança do programa Estado Presente em Defesa da Vida, no âmbito estadual, e dá outras providências. Diário Oficial [do Estado]: Espírito Santo, ano 130, ed. nº 25162, pág. 6-8, 31 jan. 2020.
15. _____. _____. Decreto nº 5970-R, de 20 de fevereiro de 2025. Altera o Decreto nº 4564-R, de 30 de janeiro de 2020, e dá outras providências. Diário Oficial [do Estado]: Espírito Santo, ano 135, ed. nº 26429, pág. 1-3, 21 fev. 2025.
16. _____. _____. Decreto nº 6126-R, de 31 de julho de 2025. Altera o Decreto nº 4564-R, de 30 de janeiro de 2020, e dá outras providências. Diário Oficial [do Estado]: Espírito Santo, ano 135, ed. nº 26535, pág. 1-2, 1º ago. 2025b.
17. _____. _____. Decreto nº 6301-R, de 27 de janeiro de 2026. Altera o Decreto nº 4564-R, de 30 de janeiro de 2020, e dá outras providências. Diário Oficial [do Estado]: Espírito Santo, ano 135, ed. nº 26656, pág. 4-5, 28 jan. 2026.
18. _____. Secretaria Estadual das Mulheres. SESM realiza segunda reunião de 2025 do Programa Mulher Viva +. Sesm, Vitória, 09 abr. 2025. Disponível em: < SESM - SESM realiza segunda reunião de 2025 do Programa Mulher Viva + >. Acesso em 30 mar 2026.

19. _____. Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas. Programa Estado Presente 2011-2014. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2012.
20. FAJARDO, Álvaro Rogério Duboc.; BARRETO, Leonardo Nunes; FIGUEIREDO, Sabrina Oliveira Programa Estado Presente: Em Defesa da Vida. In VII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília/DF: 25, 26 e 27 de março, 2014.
21. FAJARDO, Álvaro Duboc; PANSINI, Ana Lucia de Lima; PELA, Anna Cláudia Aquino dos Santos. Escritório de Projetos do Governo do Espírito Santo: uma governança a serviço da geração de resultados para a sociedade. In: Vozes do Espírito Santo: gestão transformadora, impacto humanos. Editora Universidades. Volume 1 Organizadores: Bruno Lamas Silva, Elda Coelho de Azevedo Bussinguer e João Vítor Santos Silva. Vitória, 2026. p 119-151.
22. FIGUEIREDO, Sabrina de Oliveira. Políticas públicas como sistemas adaptativos complexos: implicações das interações no desenvolvimento de uma política pública de segurança. Orientadora: Profª Drª Lucilaine Maria Pascuci. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Vitória, 2015
23. FIGUEIREDO, Sabrina de Oliveira.; PASCUCI, Lucilaine. Interações e suas implicações no desenvolvimento de políticas públicas na área de segurança. READ | Porto Alegre – Vol. 27 – N.º 3 – Setembro / Dezembro 2021 – p. 776-805, Disponível em: < READ | Porto Alegre – Vol. 27 – N.º 3 – Setembro / Dezembro 2021 – p. 776-805 > Acesso em 19 jan 2025
24. GERRING, John. Pesquisa de estudo de caso: princípios e práticas. Tradução de Caesar Souza. Petrópolis: Editora Vozes, 2019.
25. HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. (Org.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UNB, 2009.
26. KRAKOWIAK, Sérgio; LIRA, Pablo Silva. Impacto do programa estado presente na taxa de homicídios no Espírito Santo (2019–2022): uma avaliação com métodos de pareamento e diferença em diferenças. In: Encontro Nacional de Economia, 53º, 2025. São Paulo. Anais. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2025/submissao](https://www.anpec.org.br/encontro/2025/submissao/files_I/i5-e370bf244c9910ceef30b83f51e14af3.docx)
27. /files_I/i5-e370bf244c9910ceef30b83f51e14af3.docx. Acesso em 5 dez. 2025.
28. LIRA, Pablo. Queda nos homicídios no ES: mais
29. de 1600 vidas preservadas. A Gazeta, Vitória, 15 jan. 2025. Disponível em: < <https://www.agazeta.com.br/colunas/pablo-lira/queda-nos-homicidios-no-es-mais-de-1600-vidas-preservadas-0125> > Acesso em: 19 jan. 2026
30. MAIA, Tamiris Pires; ASSIS, Marcos Arcanjo de. Utilização do monitoramento da Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais. Rev. Adm. Pública 54 (3) • May-Jun 2020. Disponível em < <https://doi.org/10.1590/0034-761220190058> > Acesso em: 17 de mar de 2026
31. Ministério Público Estadual (Espírito Santo). Ministério Público sedia primeira reunião do ano do Comitê Integrado de Preservação da Vida no Trânsito. MPES, Vitória, 21 jan. 2026. Disponível em: <Ministério Público sedia primeira reunião do ano do Comitê Integrado de Preservação da Vida no Trânsito – Ministério Público do Estado do Espírito Santo> Acesso em: 30 mar 2026
32. MONTINI, Felipe. Ensaio em Economia do crime: uma abordagem econométrica espacial. Orientador: Edson Zambom Monte. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Vitória, 2024
33. OLIVEIRA, José Antônio Puppim. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. Revista de Administração Pública, v. 40, n. 2, p. 273-288, 2006. Disponível em:< <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000200006>. >

34. ROOM, Graham. Complexity, institutions and public policy: agile decision-making in a turbulent world. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.
35. STACEY, Ralph D. Complexity and creativity in organizations. São Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 1996.
36. ZOGHBI, Joseane. de Fátima Geraldo, CALVI, Kettini. Upp. MARTINS, Vitor Santos (2013). Programa de Gestão para Resultados do Governo do Estado do Espírito Santo: Realiza+. Artigo. Anais do VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília. Brasília: 2013.

Monitoramento, transparência e uso de evidências em avaliação de políticas públicas: diagnóstico institucional e proposta de fortalecimento da cultura de dados no município do Rio de Janeiro

- **Fernanda Mofati Lanhas**

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro; Brasil
E-mail: fernanda.mofati@prefeitura.rio

- **Joana Monteiro**

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro; Brasil
E-mail: joana.monteiro@fgv.com.br

- **Rodrigo Lelles Ribas Marinho**

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro; Brasil
E-mail: rlmarinho@prefeitura.rio

Resumo

Este artigo examina a cultura de dados e evidências na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, com foco nas condições de fortalecimento da avaliação de políticas públicas no nível municipal. A pesquisa adotou abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, combinando estudo comparado de experiências institucionalizadas de avaliação em governos subnacionais, análise documental e técnico-empírica da estrutura da Prefeitura e exame de três experiências avaliativas já realizadas no município. Os resultados indicam que a Prefeitura dispõe de capacidades relevantes em planejamento, monitoramento, transparência e produção de dados, mas ainda apresenta institucionalização incompleta da função avaliativa, marcada por fragmentação institucional, baixa interoperabilidade das informações e uso limitado das evidências no processo decisório. O diagnóstico revela, assim, um arranjo disperso, no qual experiências avaliativas concretas coexistem com o predomínio do monitoramento de curto prazo. Com base nisso, o artigo propõe o fortalecimento de uma Política Municipal de Avaliação e Evidências, apoiada na articulação entre plataforma pública, coordenação metodológica central e mecanismos de normatização, capacitação e comunicação. O estudo contribui para o debate sobre governança baseada em evidências em governos locais.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas. Cultura de evidências. Governança pública. Planejamento estratégico. Rio de Janeiro.

1. INTRODUÇÃO

A crescente valorização do uso de dados e evidências na gestão pública tem ampliado o debate sobre a capacidade dos governos de aprender com suas próprias políticas e de incorporar esse aprendizado ao processo decisório. No entanto, a existência

de indicadores, sistemas de monitoramento e instrumentos de planejamento não implica, por si só, a consolidação de uma cultura de avaliação. Em muitos contextos governamentais, sobretudo no nível municipal, persiste um predomínio do acompanhamento da execução e das entregas imediatas, enquanto

avaliações mais estruturadas, capazes de examinar resultados, efeitos e mecanismos de causalidade, permanecem pouco institucionalizadas. Essa tensão entre monitoramento e avaliação constitui o problema central examinado neste artigo.

O caso da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) é particularmente relevante para essa discussão. O município acumulou, desde 2009, trajetória importante de governança orientada a resultados, com destaque para o Plano Estratégico da Cidade (PE), o monitoramento de metas e projetos, a celebração de acordos de resultados e a produção de indicadores para acompanhamento da ação governamental. Ainda assim, o diagnóstico revela que esse avanço não foi acompanhado, na mesma intensidade, pela institucionalização da avaliação de políticas públicas, especialmente de avaliações voltadas à análise de resultados e impactos. Em consequência, a administração municipal dispõe de capacidades relevantes em planejamento, monitoramento e transparência, mas ainda opera com baixa integração entre produção de dados, análise avaliativa e retroalimentação sistemática das decisões.

Diante desse quadro, o objetivo do artigo é examinar a cultura de dados e evidências na PCRJ, identificando avanços, limitações e condições de possibilidade para o fortalecimento da avaliação de políticas públicas no município. Mais especificamente, busca-se compreender como as capacidades hoje existentes se distribuem institucionalmente, que tipos de experiências avaliativas já foram realizados, quais obstáculos dificultam sua consolidação e que caminhos podem favorecer a construção de uma política municipal mais estruturada de avaliação e uso de evidências. O argumento central é que a Prefeitura não parte de um vazio institucional, mas de um arranjo fragmentado: há base técnica e experiências concretas, porém ainda sem coordenação suficiente para transformar a avaliação em função estável da gestão pública.

Para enfrentar essa questão, o estudo adota abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, estruturada em três eixos complementares: um estudo comparado de experiências institucionalizadas de avaliação em governos subnacionais brasileiros; um levantamento documental e técnico-empírico sobre a distribuição das funções de monitoramento, avaliação, projetos e resultados na estrutura da PCRJ; e

um levantamento empírico de experiências avaliativas já conduzidas no município, a partir da perspectiva de gestores internos e avaliadores externos. Essa estratégia permite articular desenho institucional, práticas concretas e referências comparadas, oferecendo base analítica para propostas de aprimoramento institucional.

2. FUNDAMENTAÇÃO CONCEITUAL

As políticas públicas podem ser entendidas como programas governamentais que organizam recursos estatais e orientam ações em torno de objetivos coletivos legitimados politicamente (Bucci, 2006). Nessa perspectiva, sua relevância não se esgota na formulação: é necessário examinar como são implementadas, acompanhadas e em que medida produzem os efeitos pretendidos. É nesse ponto que a avaliação de políticas públicas assume papel central.

Costa e Castanhar (2003) definem a avaliação como processo sistemático de apreciação do mérito e da utilidade de programas públicos, orientado a subsidiar decisões sobre continuidade, reformulação ou encerramento. Carter et al. (2018), por sua vez, destacam que a avaliação de impacto busca verificar em que medida determinada intervenção foi responsável pelas mudanças observadas. A avaliação, portanto, não se confunde com julgamento impressionista de desempenho, mas constitui instrumento analítico voltado à compreensão dos resultados e efeitos das políticas públicas. Como observa Jannuzzi (2022), esse processo precisa ser interpretado à luz do contexto institucional, político e ideacional em que as políticas são formuladas e implementadas.

A literatura também enfatiza a distinção entre avaliação e monitoramento. O monitoramento consiste no acompanhamento contínuo de insumos, processos, produtos e resultados imediatos, desempenhando função essencial de controle gerencial (Hood, 1991; Rossi, Freeman & Lipsey, 2004). A avaliação, por sua vez, opera em outro plano: busca interpretar resultados, examinar a coerência do desenho da política, identificar fatores explicativos e, em alguns casos, aferir causalidade. Weiss (1979) já alertava que o uso da avaliação não é automático e pode assumir funções instrumentais, conceituais ou políticas, a depender do contexto em que as evidências são produzidas e mobilizadas.

Essa distinção se conecta à agenda de políticas públicas baseadas em evidências. White (2019) descreve a evolução desse campo como um movimento que vai da simples mensuração de resultados à institucionalização do uso de evidências nos governos. Em sentido convergente, Head (2010) argumenta que as evidências só adquirem relevância prática quando articuladas à experiência administrativa e ao contexto político, enquanto Pinheiro (2020) ressalta que seu uso depende do equilíbrio entre demanda por utilidade e legitimidade e oferta de capacidades técnicas e institucionais. Produzir dados, portanto, não equivale automaticamente a governar com evidências.

Nesse debate, a transparência e a cultura de dados ocupam lugar complementar. Heald (2006) e a OECD (2017) tratam a transparência como condição relevante para fortalecer *accountability* e reduzir assimetrias informacionais, mas sua existência não garante, por si só, aprendizado institucional. Kitchin (2014) e Argyris e Schön (1978) permitem avançar nesse ponto ao mostrar que uma cultura de dados depende não apenas da disponibilidade de informações, mas de valores, rotinas e capacidades organizacionais que favoreçam sua interpretação crítica e sua incorporação à tomada de decisão. Sem isso, dados e indicadores tendem a permanecer restritos ao monitoramento formal ou à legitimação de decisões já tomadas.

No nível municipal, esses desafios assumem contornos ainda mais evidentes. Municípios operam sob forte pressão por resultados visíveis, restrições de capacidade administrativa e grande heterogeneidade institucional. Isso torna a avaliação especialmente relevante, tanto para qualificar decisões quanto para fortalecer a *accountability* democrática. À luz dessa literatura, a questão central deste artigo pode ser formulada de modo direto: monitorar não é o mesmo que avaliar, e produzir dados não significa, necessariamente, construir uma cultura de uso de evidências. É essa distinção que orienta a análise do caso da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro nas seções seguintes.

3. METODOLOGIA APLICADA

O estudo adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, orientada à compreensão do estágio de institucionalização da cultura de avaliação de políticas públicas na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. A escolha desse desenho decorre da

natureza do problema investigado, que exige examinar simultaneamente arranjos institucionais, práticas organizacionais e experiências concretas de uso de evidências no processo decisório. O objetivo foi identificar como capacidades de monitoramento, avaliação e produção de dados se distribuem na administração municipal, quais limites condicionam seu uso e que possibilidades existem para seu fortalecimento.

A estratégia metodológica foi estruturada em três eixos complementares. O primeiro consistiu em um estudo comparado de experiências institucionalizadas de avaliação em governos subnacionais brasileiros, com o objetivo de identificar modelos de referência quanto a desenho institucional, governança, instrumentos metodológicos e uso de evidências. Para isso, foram selecionados cinco casos – Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará, Niterói e São Paulo – com base em fontes públicas oficiais e em critérios comparativos como base legal, posição na estrutura, instrumentos normativos, produtos gerados e grau de maturidade institucional.

O segundo eixo concentrou-se na análise do contexto da própria Prefeitura do Rio de Janeiro. Nessa etapa, foi realizado levantamento documental das competências formais registradas no Sistema Integrado de Codificação Institucional (SICI), complementado por coleta de informações junto a gestores de unidades com atribuições ligadas a monitoramento, avaliação, projetos e resultados. O objetivo foi compreender como essas funções se distribuem no interior da administração municipal e em que medida se traduzem em práticas efetivas de gestão baseada em evidências. Essa etapa permitiu confrontar desenho institucional e funcionamento concreto das unidades analisadas.

O terceiro eixo voltou-se ao exame de experiências avaliativas já realizadas no município. Foram analisados três casos empíricos – o Conjunto de Estratégias de Prevenção (CEP – Seu Rio, Sua Rua), a avaliação da política de restrição ao uso de celulares nas escolas municipais e o Programa Territórios Sociais – a partir de documentação técnica e da perspectiva de gestores municipais e avaliadores externos envolvidos nos estudos. Essa etapa buscou identificar metodologias empregadas, aprendizados institucionais, formas de uso dos resultados e limitações encontradas, permitindo observar como a avaliação tem se materializado, na prática, no âmbito da Prefeitura do Rio.

4. UNIDADES INSTITUCIONALIZADAS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Com o objetivo de situar a realidade da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro em perspectiva comparada, foram examinadas cinco experiências brasileiras de institucionalização da função avaliativa em governos subnacionais: Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará, Niterói e São Paulo. Embora apresentem diferentes graus de maturidade e distintos desenhos organizacionais, os casos convergem em um ponto central: a avaliação tende a ganhar densidade institucional quando deixa de depender de iniciativas pontuais e passa a ser apoiada por arranjos formais de governança, instrumentos metodológicos padronizados e mecanismos de integração com o planejamento e o orçamento. Os casos foram examinados segundo base legal, arranjo de governança, instrumentos metodológicos, produtos gerados e potencial de uso das evidências.

Em Minas Gerais e no Espírito Santo, observa-se o nível mais avançado de institucionalização. Em ambos os casos, a avaliação está ancorada em bases normativas explícitas, inserida no centro de governo e apoiada por instâncias colegiadas e núcleos técnicos permanentes. Esses sistemas operam com planos anuais, guias metodológicos, relatórios públicos e rotinas formais de devolutiva, o que amplia a probabilidade de uso efetivo dos achados no redesenho de políticas e na alocação de recursos. O elemento distintivo desses arranjos não é apenas a existência de estudos avaliativos, mas a criação de um ciclo regular que conecta seleção de prioridades, produção de evidências, transparência e retroalimentação decisória.

O Ceará, por sua vez, revela um modelo em que a capacidade analítica aparece fortemente vinculada ao sistema de planejamento governamental. O destaque do caso cearense reside menos em uma arquitetura colegiada complexa e mais na articulação entre órgão de planejamento, produção técnica e uso de métodos analíticos robustos, inclusive contrafactuais, em políticas prioritárias. Trata-se de um arranjo orientado por integração entre evidências, monitoramento e ciclo orçamentário, mostrando que a institucionalização da avaliação também pode ocorrer a partir do fortalecimento de capacidades técnicas estáveis e conectadas ao PPA.

No plano municipal, Niterói e São Paulo demonstram que, mesmo em contextos mais próximos

ao da Prefeitura do Rio, é possível avançar na formalização da função avaliativa. Niterói se destaca por combinar gestão da informação, instrumentos próprios e avaliações publicadas, aproximando produção de dados, transparência e uso analítico em políticas municipais. São Paulo, por sua vez, evidencia uma institucionalização mais recente, porém assentada em mecanismo intersetorial formal, conectando governo, planejamento e produção de informações para sustentar uma agenda de avaliação em expansão. Nos dois casos, a principal lição é que a escala municipal não impede a criação de estruturas permanentes, desde que haja coordenação central, definição de prioridades e instrumentos mínimos de padronização.

A comparação entre os cinco casos permite identificar quatro atributos recorrentes nas experiências mais estruturadas. O primeiro é a formalização normativa, que confere estabilidade institucional e reduz a dependência de vontades individuais. O segundo é a localização da função avaliativa em áreas centrais de planejamento ou governo, favorecendo coordenação intersetorial e conexão com prioridades estratégicas. O terceiro é a existência de instrumentos metodológicos e produtos recorrentes – como planos anuais, guias, relatórios e painéis públicos – que padronizam procedimentos e ampliam a transparência. O quarto é a conversão das avaliações em insumos para decisão, evitando que os estudos se encerrem como produtos técnicos sem consequência prática. Esses elementos aparecem, com diferentes intensidades, nas experiências analisadas e ajudam a distinguir arranjos episódicos de arranjos efetivamente institucionalizados.

5. CONTEXTO E REALIDADE INVESTIGADA NA PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Com base no levantamento documental das competências registradas no SICI e nas informações obtidas junto a gestores das unidades identificadas, analisou-se como as funções de monitoramento, avaliação, gestão de projetos, metas e uso de evidências se distribuem no interior da administração municipal da Prefeitura do Rio. O exame desse arranjo permitiu observar não apenas o desenho formal das estruturas administrativas, mas também as práticas efetivamente mobilizadas no acompanhamento de políticas, iniciativas, programas e resultados.

A realidade da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro revela um ponto importante: o município não parte de uma situação de ausência institucional, mas de um arranjo em que capacidades relevantes já existem, embora de forma dispersa. Há trajetória consolidada em planejamento estratégico, monitoramento de metas e projetos, produção de indicadores e transparência de dados, o que demonstra que a cultura de dados possui bases concretas. O problema central, contudo, reside na fragmentação dessas capacidades, que se encontram distribuídas entre órgãos com mandatos, instrumentos e prioridades distintos, sem coordenação transversal suficiente para conformar uma função avaliativa estável e integrada. Nesse contexto, a Prefeitura combina avanços em gestão por resultados com baixa institucionalização da avaliação como rotina de aprendizado organizacional e suporte sistemático à tomada de decisão.

Nesse arranjo, a Subsecretaria de Planejamento e Acompanhamento de Resultados, da Secretaria Municipal da Casa Civil (CVL/SUBPAR) ocupa posição central. Sua atuação na coordenação e acompanhamento do Plano Estratégico da Cidade, do Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática e dos Acordos de Resultados a coloca como principal núcleo de planejamento e monitoramento estratégicos da Prefeitura do Rio. A unidade concentra capacidade de articulação intersetorial e de produção de informações para a alta gestão, exercendo papel decisivo na governança por resultados. Ainda assim, sua atuação permanece predominantemente orientada ao acompanhamento da execução e ao controle de metas pactuadas, e não à realização sistemática de avaliações de impacto ou de estudos voltados à mensuração de causalidade. A centralidade da CVL/SUBPAR, portanto, expressa simultaneamente uma fortaleza institucional já instalada e um limite relevante do modelo vigente: a prevalência da lógica gerencial de curto prazo sobre a lógica avaliativa.

O Instituto Pereira Passos, por meio da Coordenadoria de Pesquisa, Avaliação e Políticas Públicas (IPP/CPAP), representa outro eixo estratégico da administração municipal, agora voltado à produção, organização e difusão de dados e evidências. A existência de bases estruturadas, indicadores padronizados, estudos temáticos e instrumentos públicos de transparência, especialmente por meio do Data.Rio, demonstra que a Prefeitura dispõe de

uma infraestrutura informacional relevante e de um núcleo técnico capaz de sustentar análises mais sofisticadas. Ainda assim, essa capacidade não se converte automaticamente em institucionalização da avaliação. Os dados existem, mas continuam organizados segundo finalidades diversas – transparência, gestão interna, acompanhamento programático ou produção de conhecimento – e não em função de uma arquitetura comum voltada ao uso avaliativo. O IPP constitui, assim, um ativo decisivo para uma futura política municipal de avaliação, mas ainda inserido em um ambiente marcado por baixa interoperabilidade e fraca integração entre produção de dados e uso decisório.

As demais unidades analisadas reforçam esse padrão de heterogeneidade institucional. A Coordenadoria de Avaliação de Impacto Regulatório, da Subsecretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (DE/SUBRAN/CAIR), demonstra a existência de competência metodológica aplicada a objetos específicos, especialmente no campo regulatório, mas sem articulação sistêmica com o restante da administração. A Assessoria Técnica de Ações Estratégicas, da Secretaria Municipal de Educação (E/ATAE), e a Subsecretaria de Planejamento Estratégico e Projetos Especiais, da Secretaria de Ordem Pública (OP/SUBPE), indicam a presença de experiências concretas de monitoramento e, em certos casos, de avaliação mais sofisticada, inclusive com apoio externo. Ainda assim, essas iniciativas permanecem fortemente vinculadas a agendas setoriais, a equipes reduzidas e a arranjos circunstanciais, o que limita sua continuidade, comparabilidade e difusão para o conjunto do governo municipal. Em vez de comporem um sistema, funcionam como núcleos relativamente autônomos de produção de informação e acompanhamento.

Desse quadro emergem quatro traços centrais da realidade investigada. O primeiro é a existência de capacidades técnicas efetivas em planejamento, monitoramento, produção de indicadores e experiências avaliativas pontuais. O segundo é a fragmentação institucional, uma vez que essas capacidades operam de modo segmentado e sem um centro coordenador da função avaliativa. O terceiro é a fragilidade da infraestrutura de dados para fins propriamente avaliativos: embora haja volume expressivo de informações, persistem problemas de integração, padronização e interoperabilidade. O quarto é a presença de barreiras

organizacionais e político-administrativas que mantêm a avaliação em posição secundária diante das pressões por execução, entregas imediatas e visibilidade de curto prazo. Em conjunto, esses elementos ajudam a explicar por que a Prefeitura apresenta sofisticação considerável em monitoramento e transparência, mas ainda limitada capacidade de transformar evidências em retroalimentação regular do ciclo decisório.

Em termos analíticos, portanto, a Prefeitura do Rio de Janeiro pode ser caracterizada como um município com base técnica relevante, porém com institucionalização incompleta da função avaliativa. O diagnóstico não aponta um vazio institucional, mas um arranjo disperso: há estruturas consolidadas, produção crescente de dados públicos, metodologias de acompanhamento e experiências de avaliação já realizadas, mas ainda sem transversalidade, sem rotinas formais de incorporação dos achados à gestão e sem uma instância capaz de coordenar prioridades, métodos e usos das evidências no conjunto da administração. É precisamente essa combinação entre capacidade instalada e fragmentação que torna a Prefeitura, ao mesmo tempo, um ambiente promissor para o avanço da cultura de evidências e uma organização ainda fortemente ancorada no monitoramento de curto prazo.

6. EXPERIÊNCIAS DE AVALIAÇÕES JÁ REALIZADAS

Para compreender como a cultura de avaliação vem se materializando na prática administrativa da PCRJ, foram examinadas três experiências já conduzidas no município: o Conjunto de Estratégias de Prevenção (CEP – Seu Rio, Sua Rua), a avaliação da política de restrição ao uso de celulares nas escolas municipais e o Programa Territórios Sociais. A análise desses casos permite observar que, embora a avaliação ainda não esteja plenamente institucionalizada como função transversal e contínua, já existem iniciativas concretas que demonstram capacidade técnica, uso de métodos mais sofisticados e articulação entre órgãos municipais e parceiros externos. Em conjunto, os casos revelam uma cultura de evidências em formação: real, porém ainda desigual, seletiva e dependente de condições específicas de viabilização.

O primeiro caso, o CEP, destaca-se por constituir uma experiência de avaliação de impacto aplicada a uma política urbana e de segurança em escala local. Desenvolvido no âmbito da OP/SUBPE, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, o estudo

avaliou uma intervenção territorial voltada à redução de crimes de rua e da desordem urbana na região do Méier. O desenho metodológico adotado foi quase-experimental, com uso do método *Synthetic Difference-in-Differences*, a partir de dados do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro e de análise espacial em células de 200m x 200m. Os resultados apontaram reduções relevantes em relação ao contrafactual construído: 61% em desordem urbana, 40% em furtos e 32% em roubos. Mais do que os efeitos encontrados, a experiência é importante por mostrar que o município já foi capaz de operar uma avaliação metodologicamente robusta, apoiada em delimitação territorial, definição de indicadores e cooperação com instituição acadêmica de alto nível. Ao mesmo tempo, o caso evidencia que esse tipo de avaliação ainda depende de arranjos excepcionais, e não de uma estrutura ordinária e permanente de avaliação no interior da Prefeitura.

A segunda experiência refere-se à avaliação da política de restrição ao uso de celulares nas escolas municipais, conduzida pela E/ATAE em parceria com a *Graduate School of Education de Stanford*. Neste caso, o objeto da avaliação não era uma intervenção territorial focalizada, mas uma medida regulatória e pedagógica aplicada em larga escala na rede municipal de ensino. A pesquisa adotou desenho quase-experimental do tipo *Difference-in-Differences Matching*, comparando escolas que passaram a implementar regras restritivas com unidades que já adotavam normas semelhantes. O estudo mobilizou questionários aplicados a diretores e dados de desempenho em Português e Matemática de 919 escolas entre 2022 e 2024. Os resultados indicaram melhora de 25,7% em Matemática e de 13,4% em Português, efeito descrito como equivalente a um bimestre adicional de aprendizagem. O caso é relevante porque demonstra que a avaliação pode cumprir, simultaneamente, função analítica e função de legitimação pública: além de medir efeitos, ela serviu para sustentar a decisão administrativa e qualificar o debate sobre uma política sensível. Ainda assim, trata-se de uma experiência fortemente dependente de apoio externo e de mobilização extraordinária, o que reforça o argumento de que a Prefeitura do Rio já consegue avaliar, mas ainda não o faz de forma rotineira e sistêmica.

O terceiro caso, o Programa Territórios Sociais, apresenta uma configuração distinta. Em vez de uma

avaliação pontual de impacto com foco contrafactual, trata-se de uma experiência de monitoramento qualificado e avaliação contínua de resultados em uma política intersetorial complexa. Coordenado pelo IPP, em parceria com ONU-Habitat e dez secretarias municipais, o programa foi concebido para atuar em territórios de alta vulnerabilidade, articulando busca ativa, acompanhamento familiar e atendimento integrado. Seu diferencial reside na construção de uma metodologia própria, formalizada em manual público, baseada em pesquisa censitária, cálculo do Índice de Pobreza Multidimensional e alimentação contínua de banco de dados sobre famílias atendidas. A experiência conta com equipe ampla, governança intersetorial e Comitê Gestor, o que lhe confere maior densidade institucional do que outras iniciativas municipais. Seu principal mérito é mostrar que a cultura de evidências também pode se consolidar por meio de rotinas permanentes de produção, integração e uso de informações para aperfeiçoar políticas públicas complexas, mesmo quando não se está diante de um desenho clássico de avaliação de impacto. Ao mesmo tempo, o programa confirma que experiências mais robustas ainda tendem a se concentrar em nichos específicos da administração.

A leitura comparada dos três casos permite extrair algumas conclusões relevantes. A primeira é que a Prefeitura do Rio de Janeiro já acumulou repertório técnico suficiente para desenvolver avaliações mais sofisticadas, inclusive com uso de métodos quase-experimentais e parcerias acadêmicas qualificadas. A segunda é que as experiências mais consistentes tendem a surgir em áreas que combinam liderança institucional, densidade técnica, clareza de objetivos e disponibilidade mínima de dados. A terceira é que as avaliações já realizadas produziram efeitos concretos sobre a gestão, seja na forma de aperfeiçoamento de intervenções, seja na coordenação intersetorial, seja na legitimação pública de decisões governamentais. A quarta, contudo, é que essas experiências permanecem dispersas e pouco conectadas entre si: não conformam, ainda, uma arquitetura institucional integrada, com prioridades comuns, padrões metodológicos mínimos e rotinas de incorporação dos achados ao ciclo decisório.

7. DESAFIOS INTERNOS E EXTERNOS NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise realizada indica que o principal obstáculo à consolidação de uma cultura de avaliação na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro não é a ausência de capacidades técnicas, mas a dificuldade de reorganizá-las e integrá-las em um arranjo estável, transversal e orientado ao uso sistemático de evidências. O município já dispõe de ativos relevantes em planejamento estratégico, monitoramento de projetos e metas, e produção de dados públicos, com destaque para a atuação da CVL/SUBPAR no acompanhamento do PE e do PDS e para o papel do IPP/CPAP na organização e disseminação de evidências via Data.Rio. Ainda assim, essas capacidades permanecem dispersas entre diferentes órgãos, o que limita sua conversão em uma função avaliativa coesa e de alcance municipal. Como resultado, persiste a predominância do monitoramento da execução e dos resultados de curto prazo, em detrimento de avaliações mais profundas e orientadas ao aprendizado institucional.

Entre os desafios internos, o primeiro é a fragmentação institucional. A função avaliativa aparece distribuída entre secretarias e unidades com mandatos específicos, sem coordenação transversal capaz de padronizar procedimentos, integrar aprendizados e assegurar *follow-up* das recomendações. Isso produz esforços isolados e reduz a capacidade de realizar avaliações intersetoriais ou de incorporar resultados de modo sistemático ao processo decisório. O segundo desafio é a fragilidade da infraestrutura de dados para fins propriamente avaliativos. Embora haja abundância de informações – como os 281 indicadores acompanhados pela CVL/SUBPAR e os 1.960 itens disponibilizados no Data.Rio –, esses ativos ainda se organizam em lógicas distintas, com baixa interoperabilidade e sem arquitetura orientada a análises longitudinais ou comparativas. O *Assessment Report* do *What Works Cities* (2023), da Bloomberg, aponta justamente a ausência de metodologias mais estruturadas para atualização contínua dos dados e a irregularidade da participação setorial nesse processo, o que limita a sofisticação analítica necessária ao avanço para avaliações de impacto.

A esse quadro somam-se limitações de capacidade humana e barreiras cultural-político-administrativas.

Em várias áreas, a avaliação ainda surge como atribuição acessória, sustentada por equipes reduzidas e sem capacitações permanentes em gestão por resultados e métodos avaliativos. Isso compromete a regularidade das análises e reforça a tendência de concentrar esforços no acompanhamento da execução, e não na mensuração de impactos. Além disso, a pressão do ciclo quadrienal e a busca por resultados de alta visibilidade favorecem um ambiente em que a avaliação pode ser percebida como atividade de risco político, sobretudo quando seus achados tensionam narrativas governamentais. Nesse ponto, o diagnóstico do artigo dialoga com Bundi e Trein (2022), ao destacar a apropriação seletiva de evidências para legitimar posições previamente assumidas, e com Azzam et al. (2021), que identificam maior manifestação da política especialmente na definição de *stakeholders* e na divulgação dos resultados. Em chave convergente, Deubel (2020) e Faria (2022) alertam para os efeitos do gerencialismo de ciclo curto, que privilegia medições quantitativas e auditorias rápidas, enfraquecendo o potencial da avaliação como instrumento de aprendizado organizacional.

No plano externo, o desafio central é que a avaliação ainda encontra baixa pressão social qualificada e limitada apropriação pública de seu valor. Persiste, na sociedade, um *mindset* pouco orientado ao uso de dados e à demanda por políticas baseadas em evidências, o que reduz o incentivo para que governos priorizem a avaliação como ferramenta de melhoria contínua. Nessa linha, Mayne et al. (2018) apontam que mesmo organizações da sociedade civil enfrentam dificuldades para transformar evidências em pressão efetiva sobre governos. Soma-se a isso a baixa adaptação ao pensamento digital e a dificuldade de traduzir achados técnicos em linguagem inteligível e socialmente mobilizadora. O *What Works Cities* (2023) identificou participação ainda fraca e pouco estruturada da sociedade na definição de prioridades avaliativas. Gonçalves et al. (2024) ressaltam a importância de abordagens participativas para legitimar processos avaliativos, e Carter et al. (2018) destacam a necessidade de alfabetização crítica cidadã para que a sociedade possa interpretar e utilizar evidências de forma substantiva. Sem esse engajamento, a transparência tende a produzir informação disponível, mas não necessariamente *accountability* efetiva.

8. CONDIÇÕES FACILITADORAS PARA A AVALIAÇÃO NA PREFEITURA DO RIO DO JANEIRO

Apesar dos desafios identificados, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro dispõe de ativos institucionais, normativos e técnicos que tornam viável o fortalecimento de uma cultura de avaliação. Em vez de partir de um vazio institucional, o município já conta com capacidades instaladas que podem sustentar uma transição incremental do monitoramento para uma gestão mais orientada por evidências e aprendizado institucional. Essas condições favoráveis concentram-se em cinco dimensões: estrutura técnica, arcabouço normativo, governança de dados, metodologias já consolidadas de planejamento e monitoramento, e abertura à inovação.

No plano técnico, a Prefeitura reúne órgãos com experiência consolidada em planejamento, monitoramento e análise de dados, especialmente a CVL/SUBPAR, o IPP e a CGM. Ainda que operem de forma descentralizada, essas estruturas formam um núcleo de capacidade estatal que pode servir de base para uma futura arquitetura municipal de avaliação. No plano normativo, o artigo 107-A da Lei Orgânica do Município, que estabelece a obrigatoriedade de elaboração do Plano Estratégico, e a Lei 5.595 de 20 de junho de 2013, que institui o Sistema Municipal de Gestão de Alto Desempenho e autoriza a celebração dos Acordos de Resultados já oferecem um marco institucional relevante, integrando planejamento estratégico e metas setoriais de resultado. Esse arcabouço reduz o custo de transição, pois permite incorporar a avaliação como desdobramento natural de instrumentos já existentes.

Também há avanços importantes em governança de dados e infraestrutura digital. Iniciativas como o Data.Rio e o Data Lake indicam esforço de construção de um ecossistema mais aberto, interoperável e analiticamente útil, reconhecido inclusive pelo *What Works Cities* (2023). A isso se soma a consolidação, ao longo dos últimos quinze anos, de metodologias de planejamento estratégico, de monitoramento de projetos e metas e de gestão de resultados, com rotinas já institucionalizadas de diagnóstico, definição de objetivos, metas e projetos, acompanhamento e prestação de contas. Embora ainda orientadas predominantemente ao curto prazo, essas práticas constituem base concreta para incorporar avaliações ex ante, de processo e ex post ao ciclo das políticas públicas.

Por fim, experiências recentes e parcerias externas indicam abertura à inovação e à experimentação, sugerindo que a avaliação pode ser incorporada como instrumento de aprimoramento da ação pública.

9. RECOMENDAÇÕES PARA O FORTALECIMENTO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O fortalecimento da avaliação na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro exige menos a criação de instrumentos inteiramente novos e mais a articulação, em bases estáveis, de capacidades já existentes em planejamento, monitoramento, transparência e gestão por resultados. As recomendações apresentadas a seguir derivam diretamente do diagnóstico desenvolvido nas seções anteriores. O estudo mostrou que a PCRJ já dispõe de ativos relevantes, mas ainda enfrenta fragmentação institucional, baixa interoperabilidade das informações, dependência de arranjos pontuais e uso limitado das evidências no processo decisório. Nesse contexto, as propostas não representam a importação de um modelo externo nem a criação de uma arquitetura paralela, mas o esforço de responder, de forma institucionalmente aderente, aos principais gargalos identificados ao longo da análise.

A primeira recomendação é a criação de uma **Plataforma Pública de Políticas e Evidências**, vinculada ao ecossistema do Data.Rio e alimentada pelas rotinas de monitoramento já existentes, especialmente na CVL/SUBPAR. Sua função não deve se limitar à transparência ativa, mas organizar, em um mesmo ambiente, o ciclo das políticas priorizadas: problema público, modelo lógico ou teoria da mudança, público-alvo, principais indicadores, resultados observados e avaliações realizadas ou previstas. Estruturada dessa forma, a plataforma atuaria como instrumento de transparência, memória institucional e aprendizagem, além de enfrentar um dos principais problemas já identificados no artigo: a fragmentação das informações e a desconexão entre monitoramento, avaliação e decisão.

Para que essa plataforma não se transforme em uma vitrine excessivamente ampla e pouco operacional, é recomendável adotar critérios explícitos de inclusão e priorização do portfólio. Nessa direção, podem ser consideradas duas trilhas de entrada: uma voltada à materialidade, abrangendo políticas de maior impacto orçamentário ou relevância estratégica para o Plano Estratégico da Cidade; e outra

orientada à inovação, voltada a pilotos, reformulações ou iniciativas com potencial demonstrativo. Em ambos os casos, a inclusão deveria depender de um nível mínimo de prontidão, com identificação do problema, do público-alvo, dos objetivos, dos indicadores e do status da política. A explicitação desses critérios aumentaria a rastreabilidade das decisões de priorização e evitaria que a plataforma se convertesse em repositório disperso de programas.

A segunda recomendação é a formalização de uma **unidade central de avaliação e evidências** no interior da administração municipal. O desenho mais aderente ao diagnóstico produzido no artigo é sua vinculação à CVL/SUBPAR, sob a forma de um **Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas (NAPP)**, concebido como terceiro braço da subsecretaria, ao lado do Escritório de Planejamento e do Escritório de Gerenciamento de Projetos. A criação desse núcleo permitiria completar o tripé da gestão orientada por resultados – planejamento, acompanhamento da execução e avaliação dos efeitos produzidos –, incorporando de forma mais consistente uma dimensão ainda pouco institucionalizada na administração municipal. A vinculação à CVL/SUBPAR é a alternativa mais aderente ao diagnóstico, dado seu papel estratégico no acompanhamento do Plano Estratégico, dos Acordos de Resultados e do PDS, além de sua capilaridade junto às secretarias.

O NAPP não deve ser concebido como instância executora exclusiva de todas as avaliações do município, mas como **hub metodológico** e coordenador da Agenda Municipal de Avaliação. Suas atribuições centrais seriam apoiar desenhos ex ante, prestar consultoria metodológica às secretarias, coordenar ou supervisionar avaliações ex post, acompanhar a incorporação das recomendações ao redesenho das políticas e promover capacitação e disseminação de métodos. Esse desenho responde diretamente aos problemas já identificados de dispersão metodológica, dependência de arranjos pontuais e ausência de mecanismos sistêmicos de *follow-up*.

Para que a criação do NAPP não resulte em nova camada formal sem efetividade prática, sua governança deve ser simples e funcional. Recomenda-se uma governança matricial em três níveis: um comitê de avaliação e evidências, situado no centro de governo, para validar prioridades anuais; um núcleo técnico responsável pela condução metodológica e pela

consultoria às secretarias; e pontos focais setoriais encarregados do fluxo de dados e da disseminação interna da cultura avaliativa. O valor desse arranjo está em equilibrar centralização e capilaridade, centralizando método, priorização e supervisão, mas descentralizando a produção de informações e a apropriação dos achados pelas áreas finalísticas.

A terceira recomendação é estabelecer uma agenda gradual de tipologias avaliativas, evitando reduzir a política municipal de avaliação a estudos de impacto complexos e esporádicos. O diagnóstico do artigo mostra que a Prefeitura já possui condições para ampliar, de maneira incremental, diferentes lentes de análise conforme o estágio de maturação de cada política. Em algumas situações, avaliações executivas ou de desenho serão mais úteis para qualificar o problema e a coerência da intervenção; em outras, avaliações de implementação e governança poderão revelar gargalos operacionais e sobreposições institucionais; em políticas mais maduras e com melhor base de dados, avaliações de resultados, eficiência e impacto tornam-se mais viáveis. O fortalecimento da cultura avaliativa, portanto, depende menos da generalização imediata de estudos causais sofisticados e mais da construção progressiva de uma escada de capacidades.

A quarta recomendação é consolidar um **marco mínimo de sustentação** da política de avaliação. A institucionalização não se esgota na criação de uma unidade ou de uma plataforma. É necessário estabelecer um decreto ou normativo equivalente que defina princípios, fluxos, responsabilidades, critérios de priorização e padrões mínimos de transparência. Também é recomendável desenvolver um guia metodológico escalável, adaptado à realidade municipal, capaz de articular diagnóstico, modelo lógico, indicadores, tipologias avaliativas e protocolos de divulgação dos resultados. A integração dessa agenda ao planejamento e ao orçamento – com conexão entre avaliação, PE, PPA, LDO, LOA e Acordos de Resultados – é condição para que o uso das evidências deixe de ser episódico e passe a influenciar a formulação, a implementação e a revisão das políticas públicas.

A quinta recomendação é investir deliberadamente em **capacitação, experimentação e comunicação das evidências**. O artigo demonstrou que a Prefeitura já realizou experiências avaliativas relevantes, mas ainda concentradas em nichos específicos e frequentemente

dependentes de parcerias externas. O passo seguinte é incorporar essas parcerias a uma estratégia mais contínua de desenvolvimento institucional, com formação de gestores, apoio a pilotos e produção de materiais de comunicação que reduzam a percepção da avaliação como instrumento punitivo. Sem isso, mesmo estruturas bem desenhadas tendem a operar aquém do seu potencial, sobretudo em ambiente marcado por barreiras políticas e cognitivas ao uso das evidências.

Em síntese, o fortalecimento da avaliação na Prefeitura do Rio de Janeiro depende da articulação entre plataforma pública, coordenação metodológica, normatização, capacitação e comunicação das evidências. O objetivo final não é somente produzir mais avaliações, mas incorporar o uso de evidências, de forma mais estável, ao ciclo de gestão pública municipal.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo examinou a cultura de dados e evidências na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro com o objetivo de compreender em que medida o município dispõe de condições para fortalecer a avaliação de políticas públicas. A análise mostrou que a Prefeitura já reúne ativos relevantes em planejamento estratégico, monitoramento, transparência e produção de indicadores, mas ainda apresenta institucionalização incompleta da função avaliativa. Predomina, assim, uma lógica orientada ao acompanhamento da execução e dos resultados imediatos, com uso ainda limitado de avaliações capazes de retroalimentar, de forma sistemática, o ciclo decisório.

O estudo também evidenciou que a avaliação não está ausente da administração municipal. As experiências analisadas – como o CEP, a avaliação da política de restrição ao uso de celulares nas escolas e o Programa Territórios Sociais – demonstram que o município já foi capaz de produzir evidências relevantes, mobilizar métodos mais robustos e estabelecer parcerias qualificadas. O problema central, portanto, não é provar a utilidade da avaliação, mas criar condições para que ela deixe de ser episódica, setorial e dependente de arranjos específicos, passando a integrar de modo mais estável a gestão pública municipal.

Nesse sentido, a principal contribuição do artigo está em mostrar que o fortalecimento da cultura de evidências no nível municipal não exige partir do zero nem importar modelos de forma acrítica. O caso

do Rio de Janeiro indica que há base técnica, institucional e normativa suficiente para sustentar um avanço incremental, desde que sejam enfrentados os problemas de fragmentação, baixa interoperabilidade dos dados, insuficiência de coordenação transversal e barreiras político-cognitivas ao uso das evidências.

A proposta de uma Política Municipal de Avaliação e Evidências, apoiada em uma plataforma pública e em uma unidade central de apoio metodológico, deve ser compreendida nesse marco: não como acréscimo burocrático, mas como mecanismo de articulação de capacidades já existentes.

11. REFERÊNCIAS

1. ARGYRIS, Chris; SCHÖN, Donald A. *Organizational learning: a theory of action perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1978.
2. AZZAM, Tarek; WANZER, Dana Linnell; KNIGHT, Ciara; CODD, Heather. The manifestations of politics in evaluation: an exploratory study across the evaluation process. *Evaluation and Program Planning*, [s. l.], v. 89, p. 101947, 2021.
3. BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
4. BUNDI, Pirmin; TREIN, Philipp. Evaluation use and learning in public policy. *Policy Sciences*, [s. l.], v. 55, n. 2, p. 283-309, 2022.
5. CARTER, Brian; DAY, Caroline; KLEIN, John; WHITE, Howard. *Using evidence in public policy: lessons from Africa*. London: DFID, 2018.
6. COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Carlos. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.
7. DEUBEL, André-Noël. *Avaliar para aprender: gestão pública e cultura de resultados*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2020.
8. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Avaliação de políticas públicas no Brasil: entre o aprendizado e o controle. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 53-76, jan./fev. 2022.
9. GONÇALVES, Rodrigo Noll; GONÇALVES, Jéssica Rodrigues da Silva Noll; DITTERICH, Rafael Gomes; BUENO, Roberto Eduardo. Instrumentos para avaliação de políticas públicas voltadas à promoção da saúde: uma revisão integrativa. *Revista Brasileira em Promoção da Saúde*, Fortaleza, v. 37, e14348, 2024.
10. HEAD, Brian W. Reconsidering evidence-based policy: key issues and challenges. *Policy and Society*, [s. l.], v. 29, n. 2, p. 77-94, 2010.
11. HEALD, David. Varieties of transparency. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (ed.). *Transparency: the key to better governance?* Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 25-43.
12. HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, [s. l.], v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.
13. JANNUZZI, Paulo de Martino. A importância do contexto institucional, político e ideacional na avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Avaliação*, Brasília, v. 11, n. 2, e113722, 2022.
14. KITCHIN, Rob. *The data revolution: big data, open data, data infrastructures and their consequences*. London: Sage, 2014.
15. MAYNE, John; HENRY, Gary T.; MARK, Melvin M. Evaluating the complex: attribution, contribution, and beyond. *New Directions for Evaluation*, [s. l.], v. 2018, n. 158, p. 17-35, 2018.
16. OECD. *Open government: the global context and the way forward*. Paris: OECD Publishing, 2016.
17. PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. *Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs): delimitando o problema conceitual*. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2554).
18. ROSSI, Peter H.; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN, Howard E. *Evaluation: a systematic approach*. 7. ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004.

19. WEISS, Carol H. *The many meanings of research utilization*. *Public Administration Review*, [s. l.], v. 39, n. 5, p. 426-431, 1979.
20. WHAT WORKS CITIES. *Assessment Report: City of Rio de Janeiro*. New York: Bloomberg Philanthropies, 2023.
21. WHITE, Howard. The four waves of the evidence revolution. *Nature Human Behaviour*, London, v. 3, p. 416-420, 2019.

FONTES ELETRÔNICAS CONSULTADAS

- CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO (CGM-Rio). *Portal de Transparência e Governança*. Rio de Janeiro, 2025.
- FGV CLEAR. *Guia para avaliação e monitoramento de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2023.
- GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. *Planos estaduais de monitoramento e avaliação: decretos e relatórios anuais (2018-2024)*. Vitória, 2024.
- INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). *Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (CAPP)*. Fortaleza, 2024.
- INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). *Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SiMAPP)*. Vitória, 2024.
- INSTITUTO PEREIRA PASSOS (IPP). *Portal Data.Rio*. Rio de Janeiro, 2025.
- J-PAL. *Creating a Culture of Evidence Use*. Cambridge, MA, 2021.
- OBSERVASAMPA. *Painel de indicadores e relatórios de monitoramento e avaliação*. São Paulo, 2024.
- ONU-HABITAT. *Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos*. [S. l.], [s. d.].
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Sistema Integrado de Codificação Institucional (SICI)*. Rio de Janeiro, 2025.
- PREFEITURA DE NITERÓI. *Sistema Municipal de Avaliação e Gestão da Informação (SIMAGI)*. Niterói, 2024.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Comissão Municipal de Avaliação de Políticas Públicas (SGM/SEPEP)*. São Paulo, 2024.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. *Subsecretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SSAGI)*. Niterói, 2024.
- SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG-MG). *Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SAPP-MG)*. Belo Horizonte, 2024.
- SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO DO CEARÁ (SEPLAG-CE). *Plano Plurianual e relatórios de monitoramento e avaliação*. Fortaleza, 2024.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (TCM-Rio). *Relatórios de Gestão e Avaliação de Resultados*. Rio de Janeiro, 2025.

O estado da arte das receitas “não tesouro”: uma análise sobre os modelos preditivos das receitas públicas no estado do Rio de Janeiro

- **Beatriz Martins de Sá**
SEPLAG-RJ, Brasil
bmsa@planejamento.rj.gov.br
- **Manuela Lenkic**
SEPLAG-RJ, Brasil
manuelalenkic@gmail.com
- **Daniel Carvalho Norberto**
SEPLAG-RJ, Brasil
norberto.cdaniel@gmail.com

Resumo

O planejamento orçamentário estatal requer estimativas de receitas públicas confiáveis para alocar recursos com eficiência e manter a sustentabilidade financeira. Este estudo analisa o estado da arte dos modelos preditivos aplicados às receitas públicas “não tesouro” (receitas próprias ou diretamente arrecadadas) no âmbito do estado do Rio de Janeiro, comparando três abordagens metodológicas a partir das categorias escolhida pelos autores: o Método estatístico ARIMA, o Método “Síntese” (elaborado pelo órgão central) e as Projeções fornecidas pelos órgãos setoriais. A pesquisa adotou uma estratégia quantitativa, calculando a disparidade proporcional entre os valores previstos teóricos e a realização efetiva da arrecadação em 129 unidades gestoras do orçamento fluminenses. Os resultados preliminares demonstram que o modelo estatístico ARIMA garante maior estabilidade em séries temporais consolidadas, ao passo que as projeções enviadas pelas unidades frequentemente apresentam distorções ocasionadas por vieses ou falta de capacidade técnica local. O modelo “Síntese”, por sua vez, se mostra promissor por equilibrar o rigor matemático com a sensibilidade política e administrativa.

Palavras-chave: Receita pública; Finanças públicas; Projeção; Administração Pública; Orçamento público

1. INTRODUÇÃO

A elaboração do orçamento público é uma ferramenta essencial para a ação do Estado e apoia-se em uma sequência de etapas que se inicia, fundamentalmente, com a previsão da receita e culmina na fixação das despesas para os exercícios subsequentes (NASCIMENTO; BOENTE, 2022). Sob a ótica do ordenamento jurídico brasileiro, alicerçado na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - LC nº 101/2000), a estimativa rigorosa da arrecadação não é apenas uma etapa técnica, mas um imperativo legal desenhado para garantir o equilíbrio e a sustentabilidade das contas públicas.

É possível afirmar, então, que a previsão de receitas é uma ferramenta para a gestão estratégica dos entes, a fim de que as meras formalidades burocráticas sejam substituídas por um planejamento fático e diligente. Uma previsão de receitas realista estabelece o limite seguro para o financiamento de serviços e políticas públicas, otimizando a aplicação dos recursos. Mais do que isso, a precisão dessas estimativas e o grau de atingimento das receitas orçadas atuam como uma métrica quantitativa da “capacidade de antecipação” e da resiliência financeira do ente público, demonstrando sua aptidão para identificar choques econômicos e adaptar-se a cenários de incerteza (OLIVEIRA, 2021).

O desafio central, contudo, reside no fato de que o processo de previsão está intrinsecamente sujeito a falhas e incertezas, uma vez que o futuro é composto por infinitas variáveis, muitas vezes conhecidas, porém nem sempre relacionadas. Nesse sentido, a literatura especializada adverte que os erros de previsão impõem custos à administração pública. A superestimação das receitas, por exemplo, gera peças orçamentárias fictícias que frequentemente resultam em déficits excessivos, na necessidade de contingenciamento de gastos essenciais, no aumento de restos a pagar e em uma severa perda de credibilidade da gestão governamental (NASCIMENTO; BOENTE, 2022; SANTOS et al., 2025). Por outro lado, a subestimação sistemática pode paralisar investimentos públicos cruciais por falta de alocação prévia de recursos, impactando diretamente o desenvolvimento socioeconômico e a qualidade de vida da população (KROL, 2013 apud SANTOS et al., 2025).

Agrava-se a esse cenário o fato de que a previsão orçamentária não ocorre em um vácuo puramente técnico. Ela sofre frequentemente com influências e distorções políticas ou organizacionais. Agentes políticos podem possuir incentivos para manipular as projeções — seja adotando um viés excessivamente otimista para acomodar demandas por maiores gastos em anos eleitorais, seja para forçar o aparente cumprimento de metas fiscais (BENITO et al., 2015 apud NASCIMENTO; BOENTE, 2022). Para neutralizar esses vieses e mitigar o oportunismo, é imprescindível a adoção de arranjos institucionais e metodológicos robustos que transformem a previsão em uma restrição orçamentária rígida e amplamente aceita (MIKESELL; ROSS, 2014).

Para contornar essas incertezas e lidar com variáveis desconhecidas ou outliers, a administração pública tem à sua disposição diferentes abordagens metodológicas de forecasting. Tais métodos variam desde abordagens econométricas causais, que correlacionam a arrecadação com o Produto Interno Bruto (PIB) e a inflação, até modelos a-teóricos de séries temporais, focados em projetar o futuro com base no comportamento e na sazonalidade dos dados passados (SANTOS; RIBEIRO, 2006; MENDONÇA; GÓES, 2020). A escolha e o aprimoramento contínuo do modelo preditivo são fundamentais, uma vez que a teoria das expectativas adaptativas e as evidências empíricas sugerem que governos que erram em suas

previsões no presente tendem a perpetuar esses erros no futuro (NASCIMENTO; BOENTE, 2022).

Grande parte da bibliografia encontrada sobre o tema, se dispõe a discutir as receitas tributárias dos entes, em especial dos impostos. Esse cenário é compreensível, dado que são elas que representam grande parte da arrecadação de todos os entes, excetuados àqueles que são dependentes de transferências da União e/ou Estados. Ao mesmo tempo, os entes possuem uma estrutura administrativa mais consolidada e diversa, a depender do grau de complexidade do ente e seu tamanho. Essas receitas, ditas “próprias” compõe também todo o processo de planejamento orçamentário, contudo, por não representarem um percentual tão proeminente como os impostos, não possuem trabalhos a ela dedicados.

Nesse contexto de complexidade metodológica, um desafio particular impõe-se ao órgão central de planejamento fluminense: a projeção das chamadas receitas “não tesouro” ou “próprias”. Em outras palavras, compreendem os recursos de esforço próprio de arrecadação das unidades e agências da administração direta e indireta (receitas diretamente arrecadadas), cuja gestão orçamentária-financeira é segregada da Conta Única do Tesouro.

Diante dessa problemática, o presente artigo tem como objetivo apresentar o diagnóstico do órgão central de planejamento estadual quanto ao estado da arte de suas projeções de receitas “não tesouro”. A pesquisa propõe uma análise comparativa do desempenho de três abordagens metodológicas distintas: o Método estatístico ARIMA, o Método “Síntese” (elaborado e ajustado pelo próprio órgão central) e as projeções encaminhadas pelas Unidades Gestoras setoriais. O estudo baseia-se na disparidade proporcional entre os valores previstos teóricos e a realização efetiva da arrecadação em 129 unidades gestoras. A hipótese desse estudo é de que há uma forma de previsão das receitas mais eficaz que as demais.

Dessa forma, ao confrontar o rigor matemático com as expectativas dos gestores locais, este trabalho busca não apenas compreender os desafios técnicos de previsão enfrentados pelo Estado, mas também apontar caminhos para a transição de um planejamento meramente formal para uma gestão orçamentária firmada em evidências. Espera-se, com isso, fornecer diretrizes que fortaleçam a coordenação em rede das políticas

públicas e a eficiência na efetivação do orçamento governamental.

2. JUSTIFICATIVA

Apesar da existência de um robusto ordenamento jurídico voltado às finanças públicas, a elaboração de peças orçamentárias incompatíveis com a realidade econômica ainda recebe pouca atenção nas discussões fiscais brasileiras (OLIVEIRA, 2021).

A acurácia técnica dessas estimativas é de importância crítica, uma vez que a literatura aponta que a superestimação ou subestimação de receitas resulta em déficits excessivos, contingenciamento de gastos essenciais, paralisação de investimentos e severa perda de credibilidade governamental (NASCIMENTO; BOENTE, 2022; SANTOS et al., 2025).

No nível das agências e unidades locais, frequentemente constata-se uma baixa capacidade de projetar receitas ou antecipar choques econômicos, resultando em dados enviesados ou puramente reativos, muitas vezes influenciados por fatores políticos ou institucionais (OLIVEIRA, 2021; NASCIMENTO; BOENTE, 2022).

Muito embora haja literatura sobre a temática, ainda não tão extensa quanto de outros temas atinentes à administração pública ou finanças públicas, este estudo se justifica na necessidade de contribuir para o campo de pesquisa das receitas públicas e de compartilhamento de boas práticas, em especial a partir sobre o prisma da experiência fluminense. Diante disso, este estudo busca contribuir para o campo com base nas experiências observadas, justificado também pela necessidade de o órgão central de planejamento diagnosticar o seu papel e avaliar a precisão de suas “projeções de receitas não-tesouro”, questionando ativamente se o modelo atual possibilita uma gestão orçamentária eficiente ou se a implementação de modelos estatísticos alternativos seria superior.

Além disso, o papel dos órgãos centrais dos entes se fulcra na necessidade de articular junto às unidades setoriais capacitações, boas práticas e normas técnicas. A atuação em rede é um formato que vem se desenvolvendo ao longo dos anos e que busca incrementar e possibilitar que essa interação busque maior eficiência e eficácia.

3. OBJETIVOS

Este artigo tem como objetivo geral diagnosticar o cenário atual das projeções de receitas públicas “não tesouro” — as receitas diretamente arrecadadas pelas próprias unidades — no âmbito da administração pública estadual. Para isso, a pesquisa propõe comparar a acurácia de diferentes modelos preditivos utilizados na SEPLAG-RJ e diagnosticar o seu “estado da arte”.

Para alcançar esse propósito central, o estudo se desdobra em etapas específicas interligadas. Primeiramente, buscou-se refletir sobre os principais desafios técnicos e institucionais que o Estado enfrenta na produção de dados orçamentários, considerando distorções organizacionais, assimetria de informações e a diversificação das origens de arrecadação das unidades. Em paralelo, pretende-se mapear e debater a produção acadêmica existente sobre metodologias de *forecasting*, abordando as particularidades de modelos econométricos, séries temporais (como o ARIMA) e previsões institucionais.

Com base nessa fundamentação, o trabalho avança para o seu núcleo prático: avaliar comparativamente o desempenho de três metodologias de projeção distintas. A partir da análise dos dados de 129 unidades gestoras estaduais, o intuito é identificar qual das abordagens — o Método estatístico ARIMA, o Método “Síntese” (ajustado pelo órgão central) ou as estimativas fornecidas pelos próprios órgãos setoriais — produz a maior acurácia, reduzindo as disparidades entre o valor previsto teoricamente e o efetivamente arrecadado.

Por fim, a partir dos resultados dessa comparação, a pesquisa almeja apontar caminhos para o fortalecimento da atuação em rede dentro do Estado e ao mesmo tempo identificar possíveis gargalos para determinada forma de predição ser superior ou não a outra. O propósito final é propor diretrizes que aprimorem a governança e a coordenação do processo orçamentário.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. (BRASIL, 2001)

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF é o marco brasileiro para um aprofundamento na gestão fiscal da administração pública, em diversos aspectos das finanças públicas, seja na elaboração e execução do orçamento público, como também em outros prismas relevantes que corroboram para os resultados fiscais dos entes. A citação do seu art. 11, para esta pesquisa, é seu alicerce, pois resume como parte fundamental do planejamento público a etapa da receita de previsão dos tributos sob gestão dos entes.

Ora, não é uma extrapolação equivocada pensar que neste artigo 11 reside um princípio para todas as receitas públicas – não só àquelas oriundas dos impostos, muito embora eles sejam parte predominante da arrecadação da União, estados e municípios. Ao mesmo tempo, os Manuais relativos a orçamento e contabilidade pública também definem nas seções designadas a definição de receita pública identificar em suas etapas a previsão de receitas (BRASIL, 2026 e BRASIL, 2024). Compreende-se, nesse sentido, que todo processo de planejamento orçamentário passará, em sua gênese, pela estimação de receitas para o exercício subsequente ou a longo prazo, a depender dos instrumentos que se queira elaborar.

Em suma, define-se o orçamento público é o instrumento primário de planejamento estatal, composto fundamentalmente pela previsão da receita e pela fixação das despesas. A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) estabelecem a responsabilidade na gestão fiscal, exigindo que o planejamento seja amparado em estimativas factíveis. Segundo Santos et al. (2025, p. 7-8), a previsão das receitas consiste na primeira etapa dessa sequência, pois seus resultados vão influenciar nessas tomadas de decisões e na alocação dos recursos. Logo, as expectativas sobre as receitas darão, no limite, a capacidade máxima dos gestores em fixarem as despesas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Quando essas estimativas divergem da realidade, ocorre o chamado “erro de previsão”, conceituado como a diferença absoluta entre as receitas efetivamente realizadas e as previstas (NASCIMENTO; BOENTE, 2022). A frustração de receitas é evento já previsto na norma brasileira, que anteviu esta possibilidade e criou o mecanismo de limitação de empenho para garantir o equilíbrio orçamentário e a perseguição da meta fiscal. O art. 9º da LRF conceitua:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas. (BRASIL, 2001)

Como consequência, a literatura adverte que a superestimação das receitas implica na formulação de orçamentos fictícios, resultando em contingenciamento de gastos, aumento de déficits públicos e acúmulo de restos a pagar. Por outro lado, a subestimação sistemática pode paralisar investimentos por falta de alocação prévia ou resultar em cobrança excessiva de tributos (SANTOS et al., 2025).

Sob outro aspecto, a acurácia nessa previsão acaba por extrapolar a técnica contábil, constituindo o núcleo do que se chamou por “Resiliência Financeira” do Estado. Com base nos trabalhos de Steccolini et al. (2016) e Barbera et al. (2017), Oliveira (2021), os autores conceituaram a resiliência financeira como a capacidade de um governo manter sua solvência sob alterações negativas do ambiente (choques econômicos). Uma das dimensões primordiais dessa resiliência é o que se entende por “Capacidade de Antecipação”, definida como “a capacidade que uma autoridade possui, ou é capaz de construir ao longo do tempo, para reconhecer e identificar choques financeiros potenciais antes que eles surjam” (OLIVEIRA, 2021, p. 5). O grau de atingimento das receitas previstas atua, portanto, como a principal métrica quantitativa (proxy) dessa capacidade de antecipação.

4.1 Teoria das Expectativas Adaptativas e Vieses Político-Institucionais

O processo de previsão orçamentária está inserido em um ambiente vulnerável a vieses. Nascimento e Boente (2022) apoiam-se na Teoria Econômica das Expectativas Adaptativas, a qual postula que “os agentes econômicos formulam expectativas para o

futuro se baseando em fatos pretéritos” (LAWSON, 1980 apud NASCIMENTO; BOENTE, 2022). A implicação direta dessa teoria nas finanças públicas é que governos que erram em suas projeções hoje tendem a continuar errando no futuro, perpetuando ciclos de superestimação para acomodar demandas por novos gastos, fenômeno frequentemente atrelado ao ciclo político e eleitoral (NORDHAUS, 1975 apud NASCIMENTO; BOENTE, 2022).

Para mitigar o oportunismo político e a manipulação dos números, a literatura aponta para soluções institucionais. Mikesell e Ross (2014) introduzem o conceito de “previsões de consenso”. Segundo os autores, a precisão técnica de um modelo torna-se irrelevante se o processo orçamentário não o respeitar como uma restrição política (“hard budget constraint”). O modelo de consenso, ao reunir diferentes atores para firmar uma única linha de base, despolitiza a previsão e atua como uma âncora de governança que inviabiliza a aprovação de despesas sem lastro real.

4.2 Tipologia e Estado da Arte dos Modelos Preditivos

A modelagem preditiva busca solucionar as incertezas inerentes à arrecadação. Santos e Ribeiro (2006) classificam a literatura de forecasting de receitas em três famílias metodológicas principais:

- i. *Modelos Keynesianos (ou econométricos estritos): Explicam o comportamento das receitas correlacionando-as com seus fatos geradores macroeconômicos (proxy como o PIB, massa salarial, inflação).*
- ii. *Modelos Intertemporais: Focados na sustentabilidade da dívida e no equilíbrio de longo prazo entre receitas e despesas.*
- iii. *Modelos A-teóricos (Séries Temporais): Utilizam abordagens estritamente estatísticas, como a de Box e Jenkins (1970) (como exemplo, o método ARIMA). Eles preveem a trajetória futura de uma variável com base unicamente em sua dinâmica, sazonalidade e inércia passada, prescindindo de correlações com variáveis exógenas (SANTOS; RIBEIRO, 2006).*

O estado da arte na administração pública tem avançado para a incorporação de modelos dinâmicos, que tratam a sazonalidade e as quebras estruturais de forma endógena. Mendonça e Góes (2020) destacam

o uso de Modelos Lineares Dinâmicos (MLD) sob abordagem bayesiana, que ajustam os coeficientes e a elasticidade-renda ao longo do tempo. Contudo, a escassez de dados macroeconômicos de alta frequência frequentemente pode justificar a adoção de modelos “a-teóricos” univariados (como o ARIMA), como uma alternativa estatisticamente mais viável e robusta para isolar a sazonalidade da arrecadação.

4.3. Heterogeneidade, Receitas “Não-Tesouro”

As receitas públicas são ingressos financeiros que ao ingressarem, produzem impacto, efetivo ou não efetivo, no seu patrimônio. Em outras palavras:

São disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e que aumentam o saldo financeiro da instituição. Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, as receitas orçamentárias são fontes de recursos utilizadas pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade. (BRASIL, 2024, p37)

As receitas públicas podem ser classificadas de formas diferentes, a depender da informação que se deseja extrair dos dados. Assim, se buscarmos olhar para o fato gerador, podemos classificá-la por Natureza de Receita, ou, se é parte do cálculo do resultado primário, pelo Indicador de Resultado Primário, por exemplo. Essas classificações estão detalhadamente explicadas e exemplificadas no Manual Técnico de Orçamento (MTO) (BRASIL, 2026) e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) (BRASIL, 2024).

Se propusermos olhar para a gestão dos recursos, podemos separá-las entre àquelas que estão sob gestão da conta única do Tesouro Estadual e àquelas oriundas de esforço de arrecadação própria, pertencente, em sua maioria, aos órgãos da administração indireta do ente. Os recursos do tesouro são amplamente conhecidos e objetos de estudos, representados geralmente pelos impostos. No entanto, os recursos “não-tesouro” possuem origem multivariada e nem sempre postulam como objeto de investigação e divulgação.

No que tange a perspectiva da projeção de receitas, a aplicação desses modelos preditivos enfrenta um obstáculo agudo quando se trata de receitas

“não-tesouro” (receitas próprias e diretamente arrecadadas por autarquias, fundações e fundos). A administração subnacional é marcada por severa heterogeneidade. Furtado (2012) evidencia, por meio de análise espacial, que entes vizinhos frequentemente apresentam concentrações díspares de recursos e de capacidade administrativa: enquanto alguns aglomeram alta receita (grupos alto-baixo), outros lidam com alta demanda social e baixos recursos (grupos baixo-alto).

Acrescenta-se que, no caso das receitas tributárias, a gestão centralizada por um único órgão permite o controle e o acesso a informações mais detalhadas sobre os fatos geradores, comportamentos e outras variáveis determinantes da arrecadação. Não raro, as estimativas mais robustas baseiam-se nas informações de receitas sob os cuidados da Secretaria da Receita Federal, que concentra os dados dos grandes tributos da União, a exemplo de IRPF, IRPJ, IOF e IPI.

Essa gestão unificada é essencial do ponto de vista técnico, uma vez que a precisão da modelagem da arrecadação depende intimamente do acompanhamento de indicadores quantitativos atrelados diretamente ao fato gerador de cada imposto, como a variação da massa salarial para prever o IRPF, ou da produção industrial para projetar o IPI (SANTOS; RIBEIRO, 2006; MENDONÇA; GÓES, 2020).

Adicionalmente, o monitoramento detalhado do órgão gestor sobre o comportamento dos contribuintes, que inclui desde o cruzamento de declarações até o rastreamento físico e eletrônico da produção e circulação de mercadorias, eleva o nível de segurança dos dados (IPEA, 2007).

Por fim, muito embora toda previsão possua dificuldades e a dinâmica individual de cada tributo seja muitas vezes irregular e sujeita a forte sazonalidade, a agregação desses impostos sob uma gestão unificada pode por compensar essas variabilidades, resultando em uma base de dados mais estruturada que auxilia na formulação de previsões de maior precisão para o conjunto arrecadado.

No caso do estudo aqui apresentado, uma das hipóteses aventadas é de que a variedade de fatos geradores e receitas constituem grande obstáculo para um modelo agregado de previsão de receitas “não tesouro”.

5. METODOLOGIA

Conhecida a discussão acerca dos modelos preditivos e da importância da etapa de projeção de receita pública, foi identificada a necessidade de compreender o cenário em que se encontrava a projeção de receitas próprias na SEPLAG-RJ.

De forma a contextualizar, devem conhecer as seguintes premissas do ERJ com relação às receitas públicas e responsáveis. Oportuno salientar, ainda, que os escopos e delimitações de atribuições estão disciplinadas por Decretos Estaduais, Resoluções ou Portarias.

- i. *A Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ-RJ) é responsável pela projeção de receitas sob gestão do Tesouro Estadual, tanto no processo de elaboração dos instrumentos anuais (LDO e LOA) como para a execução orçamentária;*
- ii. *A SEPLAG-RJ é responsável pela consolidação de projeção de receitas próprias; tanto no processo de elaboração dos instrumentos anuais (LDO e LOA) como para a execução orçamentária;*
- iii. *O setor específico da SEPLAG é a Coordenadoria de Receita, subordinada à Superintendência de Estudos Fiscais, subordinada à Subsecretaria Adjunta de Orçamento, subordinada à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.*
- iv. *As unidades setoriais participam das projeções, tanto na elaboração da LOA e LDO, como na execução;*
- v. *Desde 2024, as unidades setoriais que possuem arrecadação próprias devem mandar, por meio de processo eletrônico, suas reestimativas de receitas para o exercício corrente;*
- vi. *Essa requisição aos setoriais se ampara na premissa de que, por serem gestoras dos recursos, têm maior acesso a dados que possam ser úteis para identificar variações na sua arrecadação;*
- vii. *A projeção “final” emitida pela SEPLAG-RJ é uma composição de (i) projeções feitas internamente e (ii) incorporação, se avaliada pertinente, das projeções enviadas pelos setoriais.*
- viii. *As projeções são feitas com base na Unidade Gestora (UG), Natureza de Receita (NR) e Fonte de Recursos (FR).*

Diante dessas premissas, os autores se basearam em algumas indagações principais: A projeção final consolidada pela Coordenação é uma boa projeção? Qual o melhor método preditivo para as receitas não

tesouro? As projeções encaminhadas pelas unidades setoriais possuem projeções confiáveis?

A partir dessas problemáticas, nasceu a necessidade de se diagnosticar o estado da arte das projeções dentro da Coordenação para, conhecido o resultado, traçar planos e ações para aprimorar as técnicas de projeção e, na finalidade última, produzir dados com alto nível de acurácia.

Para isso, delimitamos o escopo do diagnóstico para as reestimativas de receita para o exercício corrente, não considerando, portanto, as projeções realizadas para os instrumentos LDO e LOA. Logo, como base de dados para o estudo considerou-se;

- i. *Unidades que possuem arrecadação própria – foram identificadas 129 unidades com essa característica;*
- ii. *Projeções finais emitidas mensalmente pela SEPLAG, denominadas “NTCOOREC” ou “Modelo Síntese”;*
- iii. *Projeções enviadas bimestralmente pelas Unidades Setoriais brutas, sem intervenções;*
- iv. *Projeção feita a partir de modelo estatístico ARIMA para o mesmo período.*

Além disso, a estrutura das projeções foi definida a partir da trinca identificada no item VII. No mais, considere-se também que dentro da “NTCOOREC” podem ter dados oriundos das projeções setoriais, se avaliadas como pertinentes para o período.

Foram associados os dados a partir do cálculo do erro médio relativo, a fim de atribuir uma pontuação às previsões comparativamente. Por fim, identificar no resultado quem recebeu a melhor pontuação ou pior pontuação.

5.1. Descrição do modelo

O modelo foi desenvolvido para a avaliação da acurácia e precisão associadas às previsões de receitas por entidades estaduais. O estudo foi desenvolvido no ambiente R com o auxílio da ferramenta R Studio e Microsoft Excel para visualização de dados. Fez-se uso também das bibliotecas: dplyr, forecast, readxl, writexl, openxlsx, lubridate, stringr, tidyverse.

Tal avaliação é determinada por uma pontuação dada a partir da análise das séries históricas comparadas com os resultados reais, estabelecendo medidas como variância e diferenças proporcionais como critérios.

Deste modo, o objetivo deste estudo é visualizar entidades estaduais com “boas capacidades de estimação” e diferenciá-las daquelas com “más capacidades”. Por fim, sugere-se uma forma alternativa de predição utilizando o modelo ARIMA de estimação.

5.2. Tratamento e Estruturação dos Dados

O volume de dados estudados compreende o histórico de realizações mensais das entidades estaduais do Rio de Janeiro no período de janeiro de 2025 a outubro do mesmo ano para fins comparativos entre estimações fornecidas pelas fontes SEPLAG, através de Notas Técnicas (NTs) elaboradas pela COOREC (NTCOOREC ou Síntese), e Unidades Gestoras (UGs) submetidas através das revisões bimestrais por elas próprias. Para a estimação no modelo ARIMA coletou-se os registros das realizações mensais também do ano anterior, de janeiro de 2024 a dezembro desse mesmo ano.

Embora as realizações de receita de 2023 estivessem disponíveis, a capacidade material dos instrumentos de análise era inferior e, portanto, o tempo de computação para a consolidação de resultados no modelo ARIMA era excessivamente alto. Foi feita a escolha ativa da consideração apenas pelos 12 meses anteriores ao mês da predição para este modelo.

O pré-processamento, após a consolidação das informações em um *dataframe* unificado, agregado por Unidade Gestora, Natureza de Receita e Fonte de Recursos, removeu das Naturezas de Receita as caracterizadas por dedução. A opção por remover as NRs de dedução, aquelas iniciadas por ‘9’, se deve por serem derivadas das NRs principais e, com isso, reduzimos a necessidade de avaliação de parte das receitas estudadas. Além disso, também foram eliminadas as NRs cujas séries temporais apresentavam muitos dados incompletos ou ausentes.

Por fim, foi adotada a suposição de estimativas para o mês de Janeiro definidas pela razão entre o orçamento anual definido pela Lei Orçamentária Anual, o LOA e a quantidade de meses do ano, isto é, LOA/12. Esta etapa é importante para futuras análises pois nivela, a uma média, a expectativa de estimação.

5.2. Modelagem Preditiva e Métodos Comparados

O desenho da pesquisa buscou fornecer um diagnóstico quantitativo sobre o desempenho preditivo

a partir da comparação de três metodologias de estimação de receitas com o resultado real, são elas:

- i. *Estimação Intrínseca (UGs): Expectativa de arrecadação formulada pelos próprios órgãos.*
- ii. *Estimação Técnica (COOREC): Expectativa gerada por equipe especializada da SEPLAG.*
- iii. *Modelagem Estatística (ARIMA): Modelo Autorregressivo Integrado de Médias Móveis, implementado de forma algorítmica para fornecer uma referência puramente matemática baseada no comportamento histórico.*

Cabe ressaltar que variáveis macroeconômicas exógenas (tais como IPCA e IGP-M) foram avaliadas nas fases preliminares do modelo temporal multivariado,

mas descartadas ao final por não conferirem acréscimo de acurácia preditiva às séries analisadas.

5.3. Formulação Matemática para Pontuação do Erro

No intuito de assegurar a melhor habilidade comparativa entre estimativas, foi feita a premissa que sempre seria considerada a estimativa mais recente perante a data de referência da realização. A métrica de avaliação das estimativas sobre a divergência proporcional, mensurada pela variação percentual mensal entre o que fora estimado e o efetivamente realizado é dada conforme Figura 1, onde 'i' assume valores entre o conjunto de meses disponíveis para comparação (janeiro até outubro):

FIGURA 1 – Erro relativo

$$Erro_{relativo, i} = \frac{Valor_{estimado, i}}{Valor_{realizado, i}} - 1$$

Para avaliar o desempenho de uma estimativa orçamentária ao longo dos meses analisados no exercício, optou-se pela métrica da raiz quadrada do erro relativo quadrático médio, pois este indicado penaliza desvios severos, sejam eles superiores ou inferiores à realização, e constituem um estimador não viesado, tomando 'n' como a quantidade de meses estudados no exercício.

FIGURA 2 – Erro médio relativo

$$Erro_{Médio-Relativo} = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (Erro_{relativo, i})^2}{n}}$$

O Erro Médio-Relativo funciona como uma pontuação de ineficiência, onde uma precisão exata do realizado resulta num indicador de 0%, sendo quanto maior essa porcentagem menos eficiente é a estimativa.

Assim, foi comparada a acurácia em relação aos meses previstos com base nos dados mais atualizados, cumulativamente até outubro de 2025, conforme Figura 2, produzidos em mês mais aproximado, conforme o exemplo a seguir:

FIGURA 3 – Exemplo

Suponha-se que vamos medir a acurácia das previsões do mês de **abril de 2025**, os dados utilizados foram:

- **ARIMA:** A projeção produzida pelo método ARIMA, considerados os dados históricos dos últimos 12 meses até março de 2025;
- **NTCOOREC ou Síntese:** A projeção produzida pelo método NT COOREC, a projeção emitida com dados até março já realizados, previsão para abril e meses subsequentes
- **SETORIAL:** A projeção produzida pelo próprio órgão, considerado o envio efetivado do primeiro bimestre (fevereiro de 2025), arquivo mais atualizado comparativamente ao mês estudado

6. RESULTADOS

Os resultados do estudo produziram evidências de que existe a superioridade de um método sobre os demais. Acerca dos resultados obtidos no diagnóstico, ressalte-se a necessidade de aprimoramento da arquitetura técnica, que deve se amparar sobre dois fatores críticos observados.

Primeiro, no refinamento dos dados institucionais lançados nos períodos de fechamento, tais como os meses de março e finais de bimestre/trimestre, que demonstraram eventuais anomalias e discrepâncias de estimação, sob suspeita de lançamentos de realizações

em retrospecto às previsões. Ao mesmo tempo, não são todas as Unidades Setoriais que enviam seus trabalhos de projeção, limitando na base comparativa que não tem a terceira variável comparativa de estimação.

De maneira geral, o ARIMA se mostrou superior aos demais métodos, tendo, no acumulado dos meses, sido identificado como o menor erro em 239 observações, de 521 observações efetivas, por Unidade/Natureza/Fonte. Um exemplo da aplicação da metodologia comparativa pode ser visualizado no caso na Unidade do Rioprevidência – Fundo Previdenciário, exemplificado na Tabela 1:

TABELA 1 – Métodos e escolhas

Cod_UG	Sigla_UG	NR	Descricao_NR	FR	ARIMA	COOREC	Setorial	Maior Acerto
123499	RIOFUNDO PREVI	1215011101	Contribuição do Servidor Civil Ativo para o RPPS - Principal	1800234	4,8%	7,3%	9,3%	ARIMA
123499	RIOFUNDO PREVI	7215011101	Rec Intraorç - Contribuição Patronal de Servidor Civil Ativo RPPS - Principal	1800234	4,5%	5,7%	8,9%	ARIMA

Fonte: Elaborado pelos autores (2026)

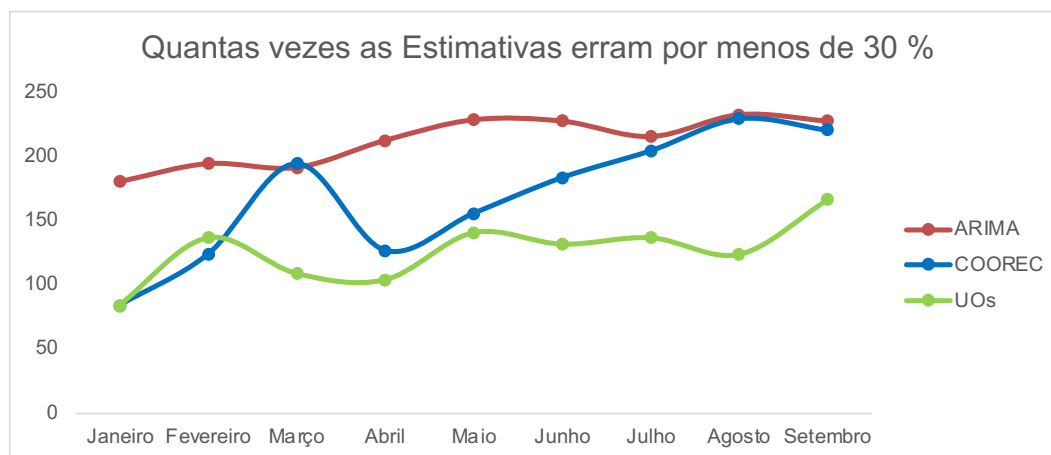
Contudo, o que foi percebido também é que essa superioridade acaba variando conforme o estágio do exercício fiscal e a própria NR estudada.

Ou seja, como antecipado pelas restrições informacionais de início de ano, a modelagem temporal via ARIMA deteve expressiva vantagem comparativa em relação a NTCOOREC e Setorial nos meses de Janeiro e Fevereiro, suprimindo a falta de parâmetros recentes.

Em contrapartida, as estimativas da NTCOOREC apresentam uma curva de aprimoramento orgânico

conforme o ano transcorre, refletindo a retroalimentação natural decorrente das execuções em andamento. Assim, nos meses a partir do segundo semestre ela obtém resultados mais próximos do ARIMA ou mesmo superiores. Na Tabela 2, verificamos essa tendência. Foi escolhido o parâmetro analítico de um erro médio relativo de até 30% ou 0,3. Ou seja, quantas vezes cada método teve um erro médio de até 30% em relação ao realizado. Esse valor é um valor dentro de um parâmetro satisfatório.

TABELA 2 – Erro médio até 30%



Fonte: Elaborado pelos autores (2026)

Consolidou-se, ainda, que as estimativas encaminhadas e produzidas pelas Unidades Setoriais apresentam, com algumas exceções identificadas, a menor eficiência e maior dispersão no agregado.

Podemos verificar, nesse sentido o resultado agregado por Unidade, a quantidade de acertos de cada método, na Tabela 3 a seguir:

TABELA 3 – Por Unidade

Projeção - Agregada por Unidade Orçamentária/Gestora			
Em quantas Unidades a projeção foi vitoriosa?			
Método	Setorial	NTCOOREC	ARIMA
Unidades	14	21	42
%	18%	27%	55%

Uma observação importante que, para a Tabela 3, foram desconsiderados os valores identificados como “Indefinidos”. Eles ocorrem quando há um empate entre os métodos ou quando o valor apresenta algum erro como ausência de previsão, ausência de dados observados que acarretaria erro de resultado na fórmula.

7. CONCLUSÃO

O estudo buscou examinar o cenário vivido pelo órgão central de planejamento e orçamento fluminense acerca dos modelos utilizados até o momento, a fim de estabelecer um diagnóstico real, identificando possíveis lacunas ou gargalos e, ao mesmo tempo, oportunidades de melhoria e aprimoramento. Essa iniciativa se justifica primordialmente na relevância de que previsão de receita apurada como variável importante para um planejamento público de boa qualidade (NASCIMENTO&BOENTE, 2022 apud KROL, 2013, p.2), mas também na hipótese

de modelos preditivos associados se mostram mais eficazes na estimação de receitas públicas (DOS SANTOS&RIBEIRO, 2006, p.42).

Em relação ao modelo proposto nesta investigação, identificou-se 3 (três) características principais:

- A base do diagnóstico deve ser aprimorada, de forma consolidar melhor e evitar erros obtidos por conta de lapso temporal dos dados imputados e incorporar mais dados históricos para um melhor resultado;
- O modelo síntese possui dificuldades de incorporação dessa “sensibilidade” no curso do exercício, demonstrada pela sua dificuldade nos meses iniciais do ano corrente.
- A associação de modelos preditivos pode conferir melhores resultados nas previsões, ratificando a literatura existente sobre o tema;
- As projeções enviadas pelas próprias Unidades Setoriais possuem a menor taxa de acerto,

comparativamente, que deve ser objeto de investigação detalhada.

A exploração de abordagens não lineares que agrupem o comportamento sazonal ou o enquadramento de modelos estruturais dinâmicos com fatores exógenos setoriais, garantindo adaptações matemáticas mais resilientes a choques imprevistos, algo em que os regressores lineares genéricos demonstraram fragilidade. Assim, a criação de um “Modelo Síntese” pelo órgão central mais aprimorado — que concilie o rigor dos modelos estatísticos de séries temporais com as expectativas empíricas dos gestores setoriais — atua como um potencial engrenagem de melhoria dos trabalhos preditivos em relação às receitas públicas diretamente arrecadadas.

Outro ponto importante é a compreensão de como a SEPLAG, como órgão articulador e central da Rede de Orçamento, pode auxiliar em soluções para o item IV. O papel de uma rede Conforme Venancio (2025) que uma rede de políticas públicas é “um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes que atuam em um mesmo subsistema [...]”,

operando a partir de uma estrutura de governança composta por regras formais e informais”.

Outra hipótese relevante, ainda sobre o papel da Unidade Setorial, é de que o processo é contaminado pela assimetria de capacidade técnica entre as Unidades, criando uma janela de oportunidade para o órgão central investir, aprimorando a atuação em rede, capacitando os atores e órgãos setoriais para que a administração pública coordene ações e mitigue os riscos de desequilíbrios na produção de resultados (VENANCIO, 2025).

Este trabalho buscou, portanto, contribuir para o campo acadêmico de finanças públicas, na abordagem de diagnóstico sobre os modelos preditivos existentes dentro da SEPLAG-RJ, para os gestores públicos, buscando identificar aspectos positivos para replicação e negativos para a busca de melhorias e melhores práticas de gestão. É um trabalho, portanto, inicial, que não constitui um fim em si mesmo, senão um apanhado para o futuro de novas pesquisas sobre o tema e novos modelos a serem desenvolvidos como referência aos gestores públicos.

8. Referências

1. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
2. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.
3. BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 1964.
4. BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). 11. ed. Brasília: STN, 2024.
5. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento - MTO: edição 2027 (1ª Versão). Brasília: SOF, 2026.
6. FURTADO, Bernardo Alves. Heterogeneidades em receitas orçamentárias, eficiência e seus determinantes: evidências para municípios brasileiros em 2010. Texto para Discussão, Brasília, Ipea, n. 1796, 2012.
7. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). O comportamento recente das receitas públicas no Brasil. In: BOUERI, Rogério; SABOYA, Maurício (org.). Aspectos do desenvolvimento fiscal. Brasília: 2007. p. 61-77. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12538/1/capitulo7_o_comportamento_recente_das_receitas.pdf
8. MIKESELL, John L.; ROSS, Justin M. State revenue forecasts and political acceptance: the value of consensus forecasting in the budget process. Public Administration Review, v. 74, n. 2, p. 188-203, 2014.

9. NASCIMENTO, Maria de Nazaré Souza; BOENTE, Diego Rodrigues. Fatores associados aos erros de previsão orçamentária da receita do setor público. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 14, n. 2, 2022.
10. OLIVEIRA, Rogério Ceron de. Previsão de receitas públicas e resiliência financeira: a capacidade de antecipação importa para a solidez fiscal dos Estados?. *Revista Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, v. 3, p. 1-12, 2021.
11. SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos; RIBEIRO, Márcio Bruno. Como prever ou explicar o comportamento das receitas públicas no Brasil: antigas e novas alternativas. *Boletim de Desenvolvimento Fiscal*, Brasília, Ipea, n. 2, set. 2006.
12. SANTOS, Stefane; ANTÔNIO, Marco; FULLY, Roberto; LOCATELLI, Octavio. Acurácia na previsão da receita pública e a eficiência na efetivação do orçamento de investimentos públicos municipais. *Revista Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, n. 02, p. 1-21, 2025.
13. VENANCIO, Luciana Pinto. A usabilidade do site da Rede de Orçamento do Estado do Rio de Janeiro na perspectiva dos usuários: um estudo avaliativo. 2025. 102 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação) – Faculdade Cesgranrio, Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, 2025.

O monitoramento do PPA 2024-2027: panorama e estratégias de implementação

- **Suellem Henriques da Silva**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: shsilva@planejamento.rj.gov.br

- **Vitor Vilar Drumond**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: vitor.drumond@planejamento.rj.gov.br

- **Yasmim de Menezes Garcia**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
yasmim.garcia@planejamento.rj.gov.br

Resumo

O monitoramento constitui etapa fundamental do ciclo de políticas públicas¹, ao possibilitar o acompanhamento sistemático das entregas e dos resultados planejados, subsidiando a tomada de decisão e o aprimoramento da ação governamental. No âmbito do planejamento de médio prazo, o Plano Plurianual (PPA) representa o principal instrumento de organização das políticas públicas, prioridades e metas de um governo, sendo o monitoramento um elemento central para o acompanhamento e avaliação da sua efetividade. O presente trabalho analisa o processo de monitoramento do PPA 2024-2027 do Estado do Rio de Janeiro, com foco nos arranjos institucionais, nas mudanças metodológicas implementadas e nas estratégias gerenciais adotadas para seu fortalecimento. A pesquisa adota abordagem qualitativa, baseada na análise documental e na sistematização da experiência institucional do órgão central de planejamento (SEPLAG). Considera-se, ainda, a interação com mais de 80 unidades setoriais responsáveis pela execução do instrumento. Até o momento, os resultados evidenciam avanços relevantes decorrentes da reestruturação metodológica do plano, com destaque para a redução da fragmentação da programação, o fortalecimento da Rede de Planejamento (Redeplan) e a melhoria na qualidade das informações monitoradas orientando possíveis ganhos em termos de avaliação. Ao mesmo tempo, persistem desafios relacionados à heterogeneidade de capacidades institucionais, à consolidação de uma cultura orientada a dados e à integração entre planejamento, orçamento e avaliação. Conclui-se que o monitoramento do PPA constitui um processo em construção, cujo aprimoramento depende de investimentos em governança, capacitação e sistemas de informação, sendo fundamental para o fortalecimento de uma gestão pública orientada a resultados.

Palavras-chave: Plano Plurianual; monitoramento; planejamento público; monitoramento e avaliação.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento de políticas e programas sob a perspectiva do PPA é um modelo que permite identificar de forma estruturada as iniciativas governamentais

adequadas ao contexto dos problemas identificados, seja de forma intersetorial, seja por iniciativas que promovam a mitigação de questões específicas. Essa

1 O ciclo de políticas públicas é um modelo que supõe que as políticas sigam uma sequência de estágios (Lassance, 2023). No entanto, é importante destacar que as políticas públicas podem variar em função de diferenças institucionais, dos atores envolvidos e dos processos de elaboração, implementação e avaliação (Capella, 2018)

abordagem destaca-se por sua ênfase em evidências e resultados concretos.

Nesse contexto, propõe-se uma perspectiva inter-setorial na gestão pública. Ressalta-se, por um lado, que as políticas devem ser analisadas à luz da necessidade de enfrentar a fragmentação de programas, projetos e serviços, por meio de interações socioinstitucionais (FOLGADO, 2014). Por outro, destaca-se a importância de coletar e produzir evidências que orientem a tomada de decisão em todas as etapas do planejamento.

O PPA, nesse cenário, assume papel central ao materializar essa perspectiva integrada de planejamento, funcionando como uma “vitrine” das políticas públicas ao explicitar prioridades, objetivos e a articulação entre diferentes setores governamentais. Ao tornar visíveis as intenções e compromissos da ação estatal, o PPA não apenas organiza a atuação governamental, mas também evidencia a necessidade de mecanismos que assegurem a coerência entre planejamento e execução. É nesse ponto que o monitoramento se insere como elemento indispensável, permitindo acompanhar de forma sistemática o desempenho das políticas e subsidiar ajustes contínuos, fortalecendo uma gestão orientada por evidências.

Nesse sentido, o monitoramento configura-se como etapa estruturante do ciclo, uma vez que possibilita o acompanhamento sistemático das entregas e dos resultados planejados, a partir dos insumos disponibilizados, dos prazos estabelecidos e quantitativos previstos. Trata-se de uma atividade que subsidia a tomada de decisão gerencial com base em evidências, permitindo ajustes no planejamento, redefinição de prioridades, atualização de riscos e reorientação de estratégias, contribuindo para maior efetividade da ação governamental, conforme destaca Jannuzzi (2016), ao enfatizar o papel do monitoramento como instrumento essencial para o aprimoramento contínuo das políticas públicas.

No âmbito do planejamento governamental, especialmente em instrumentos de médio prazo como o Plano Plurianual, o monitoramento assume papel central. Ele conecta metas estratégicas à execução orçamentária e à avaliação de programas e políticas públicas. Entretanto, a capacidade dessa atividade em produzir informações qualificadas e úteis depende de um conjunto de variáveis, tais como a existência de sistemas estruturados de monitoramento (interno

aos órgãos setoriais e externo), a disponibilidade de pessoas capacitadas, o apoio das instâncias de governança, a consolidação de uma cultura orientada a dados e resultados, entre outros.

Cabe destacar que o sucesso ou fracasso de processos de monitoramento não decorre exclusivamente da presença ou ausência isolada desses fatores, mas do grau de maturidade institucional que permite maior ou menor desenvolvimento dessa atividade, a qual precede e acompanha a própria ação governamental. Nesse contexto, o presente trabalho analisa o processo de monitoramento do PPA 2024-2027 de um ente subnacional brasileiro, apresentando um panorama de sua implementação, os principais desafios enfrentados e as estratégias gerenciais adotadas para seu fortalecimento, a partir da atuação conjunta do órgão central de planejamento com mais de 80 unidades setoriais.

2. JUSTIFICATIVA

O monitoramento e a avaliação das políticas públicas, especialmente quando estruturados a partir do PPA, assumem papel central na qualificação do planejamento governamental, na medida em que permitem acompanhar a execução física e financeira das ações, aferir resultados e retroalimentar o processo decisório com evidências. No contexto brasileiro recente, observa-se um esforço crescente de institucionalização dessas práticas tanto no governo federal quanto nos estados, impulsionado por demandas de maior eficiência do gasto público, transparência e *accountability*, bem como por restrições fiscais que exigem maior racionalidade na alocação de recursos. A própria Constituição Federal, após a Emenda Constitucional nº 109/2021, passou a reforçar a obrigatoriedade da avaliação de políticas públicas como subsídio às peças orçamentárias, incluindo o PPA.

Nesse cenário, autores contemporâneos destacam que o monitoramento não é apenas um instrumento técnico, mas estratégico: como afirma José Celso Pereira Cardoso Jr., trata-se de uma prática “ao mesmo tempo uma grande carência e uma grande necessidade para a alta administração pública brasileira” (CARDOSO JR, 2014, p. 12), evidenciando que seu fortalecimento está diretamente ligado ao aumento da capacidade estatal, à aprendizagem institucional e à melhoria contínua das políticas públicas.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o PPA assumiu papel central na organização do

planejamento governamental, tornando-se responsável por traduzir diretrizes estratégicas em metas e entregas concretas para a sociedade. Nesse sentido, o seu monitoramento configura-se como atividade fundamental para assegurar a coerência entre planejamento e execução (física, de resultados e financeira), permitindo identificar desvios, ajustar estratégias e qualificar a tomada de decisão.

No âmbito subnacional, contudo, a implementação de sistemas de monitoramento enfrenta desafios relacionados à complexidade institucional, à heterogeneidade das capacidades dos órgãos executores e à necessidade de integração entre diferentes áreas da gestão pública². No caso do Estado do Rio de Janeiro, a recente reformulação metodológica do PPA 2024-2027, aliada à institucionalização de uma Rede de Planejamento, criou uma oportunidade relevante para analisar como mudanças no desenho do instrumento podem impactar a qualidade do monitoramento e a utilização das informações produzidas para análises socioeconômicas e de desempenho da sua eficácia.

Dessa forma, o presente trabalho justifica-se pela relevância crescente do tema. Além disso, busca sistematizar a experiência do Estado do Rio de Janeiro como boa prática, contribuindo para o debate sobre planejamento governamental orientado a resultados e para o aprimoramento dos processos de monitoramento no setor público.

3. OBJETIVOS

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar o processo de monitoramento do Plano Plurianual 2024-2027 no âmbito de um ente subnacional brasileiro, com foco na experiência recente do Estado do Rio de Janeiro, buscando compreender em que medida o desenho institucional, as ferramentas adotadas e os arranjos de governança contribuem para a produção de informações qualificadas e para o fortalecimento de uma gestão orientada a resultados. Parte-se do pressuposto de que o monitoramento, enquanto etapa estruturante do ciclo de políticas públicas, não se limita ao acompanhamento operacional das entregas, mas constitui um instrumento

estratégico para a retroalimentação do planejamento e para o aprimoramento da capacidade estatal e desenvolvimento de capacidades avaliativas.

De forma complementar, o trabalho busca identificar e descrever os principais elementos que compõem o modelo de monitoramento adotado, incluindo seus instrumentos, fluxos, rotinas e atores envolvidos, bem como analisar os desafios enfrentados no processo de implementação, especialmente aqueles relacionados à coordenação intersetorial, à heterogeneidade das capacidades institucionais e à consolidação de uma cultura de uso de dados para tomada de decisão. Além disso, pretende-se examinar as estratégias gerenciais mobilizadas pelo órgão central de planejamento e pelas unidades setoriais para superar tais desafios, com destaque para os mecanismos de articulação em rede, capacitação institucional e padronização de procedimentos.

Por fim, objetiva-se sistematizar aprendizados e boas práticas decorrentes dessa experiência, de modo a contribuir para o debate sobre o fortalecimento dos sistemas de monitoramento de PPAs no contexto subnacional brasileiro, evidenciando caminhos possíveis para o aperfeiçoamento da integração entre planejamento, execução e avaliação de políticas públicas. Ao fazê-lo, busca-se oferecer subsídios tanto para o aprimoramento das práticas no próprio Estado do Rio de Janeiro quanto para sua possível replicabilidade em outros contextos governamentais.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O monitoramento e a avaliação de políticas públicas são amplamente discutidos na literatura como instrumentos essenciais para o aprimoramento da gestão pública e para o fortalecimento da *accountability* governamental. Segundo Jannuzzi (2012), o monitoramento no âmbito do planejamento governamental consiste em um processo contínuo de acompanhamento da implementação das ações e programas públicos, estruturado a partir de diferentes fases — definição de indicadores, coleta sistemática de informações, análise periódica dos resultados e retroalimentação da gestão — com o objetivo de apoiar a

2 Nos últimos anos, observa-se a consolidação de experiências estaduais de monitoramento dos Planos Plurianuais, com destaque para modelos mais estruturados, como o da Bahia, que instituiu um sistema integrado de planejamento e gestão com ciclos formais de monitoramento e avaliação, e o do Ceará, que adota acompanhamento periódico orientado a resultados e correção de desvios. De forma geral, os estados vêm ampliando o uso de indicadores, sistemas informatizados e relatórios gerenciais, além de fortalecer a articulação com o governo federal, indicando um movimento de institucionalização progressiva do monitoramento e avaliação no âmbito dos PPAs.

tomada de decisão e o aperfeiçoamento das políticas públicas ao longo do ciclo do planejamento, incluindo o Plano Plurianual.

No ciclo de política pública, o monitoramento e a avaliação constituem dimensões fundamentais para qualificar a tomada de decisão, abrangendo desde o diagnóstico até a avaliação dos resultados alcançados. Esses processos contribuem para a transparência, a eficiência e a efetividade da ação governamental, ao possibilitar o acompanhamento sistemático dos diferentes níveis da intervenção pública, como insumos (recursos), processos (atividades), produtos, resultados e impactos. Para que cumpram plenamente esse papel, o monitoramento e a avaliação devem estar estruturados e articulados aos instrumentos institucionais do planejamento governamental, de modo a assegurar coerência entre objetivos estratégicos, alocação de recursos e execução das políticas públicas ao longo do tempo (JANNUZZI, 2012).

No campo do planejamento governamental, o Plano Plurianual configura-se como instrumento central de articulação entre planejamento e orçamento, devendo expressar, de forma clara e coerente, as prioridades governamentais, as entregas esperadas e os resultados a serem alcançados. Modelos contemporâneos de planejamento orientado a resultados destacam a importância de estruturas programáticas enxutas, com objetivos bem definidos, indicadores relevantes e produtos claramente vinculados às entregas finalísticas do Estado (GARCES; SILVEIRA, 2014).

Nesta perspectiva e de acordo com o Relatório de Monitoramento do PPA 2024-2027 do Governo Federal (2025), o monitoramento do Plano Plurianual revela o desempenho de indicadores e metas, permitindo identificar obstáculos, propor soluções para assegurar a execução dos programas e fortalecer o acompanhamento e a avaliação das políticas públicas.

A utilização do marco lógico e de modelos lógicos de programas contribui para essa racionalização, ao explicitar a relação causal entre insumos, atividades, produtos, resultados e impactos, tal qual a teoria da mudança ou do programa³ em versão simplificada. Instrumentos excessivamente fragmentados ou com elevado número de produtos e indicadores

tendem a dificultar tanto o monitoramento quanto a utilização das informações geradas para fins gerenciais (OECD, 2019).

Nesse sentido, o monitoramento não deve ser compreendido apenas como obrigação formal de prestação de contas, mas como ferramenta de controle social e gestão, capaz de retroalimentar o planejamento, apoiar decisões estratégicas, de transparência e participação ativa da sociedade na administração pública. Para tanto, é fundamental que o desenho do PPA favoreça a leitura, a compreensão e a análise do desempenho da ação pública, reduzindo redundâncias e priorizando informações relevantes para gestores e formuladores de políticas.

Como complemento a essa abordagem, a literatura recente tem enfatizado que a efetividade dos sistemas de monitoramento e avaliação está diretamente associada à sua capacidade de institucionalização no interior das organizações públicas. Isso implica não apenas a existência de instrumentos e metodologias adequadas, mas também a consolidação de rotinas, incentivos e estruturas de governança que garantam o uso contínuo das informações produzidas. Nesse sentido, destaca-se que o monitoramento deve estar integrado aos processos decisórios e orçamentários, evitando sua marginalização como atividade meramente burocrática. Como aponta Enrico Giovannini, “sem mecanismos institucionais que assegurem o uso sistemático das evidências, o monitoramento corre o risco de se tornar um exercício formal, com baixa influência sobre as decisões públicas” (GIOVANNINI, 2020, p. 63), reforçando a importância de alinhar informação, decisão e ação no ciclo das políticas públicas.

Além disso, ganha relevância o debate sobre a capacidade estatal necessária para sustentar sistemas de monitoramento mais robustos, especialmente em contextos subnacionais marcados por desigualdades institucionais. A literatura aponta que fatores como qualificação técnica das equipes, disponibilidade de sistemas de informação integrados e apoio das lideranças são determinantes para o sucesso dessas iniciativas. Nessa linha, Carlos Aurélio Pimenta de Faria destaca que “a institucionalização da avaliação e do monitoramento depende, em grande medida, da

3 Teoria da Mudança ou do Programa consiste em um modelo ou ferramenta para articular a teoria por trás do funcionamento de uma política, apresentando o caminho lógico a ser percorrido entre a implementação da política e os resultados desejados segundo pesquisadores(as) do FGV CLEAR (2026).

construção de capacidades estatais específicas e da valorização dessas práticas no interior da burocracia” (FARIA, 2018, p. 214). Assim, o fortalecimento dessas dimensões torna-se condição essencial para que o monitoramento do PPA cumpra seu papel estratégico de qualificar o planejamento e promover melhores resultados na ação governamental.

5. METODOLOGIA

O presente trabalho adota uma abordagem qualitativa, com apoio de dados quantitativos, de caráter exploratório e analítico, baseada em documentos produzidos pelo órgão central de planejamento (SEPLAG/RJ) e na sistematização da experiência institucional acumulada ao longo dos processos de elaboração e monitoramento do PPA 2024-2027 do Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de uma pesquisa que combina análise de documentos, observação participante e revisão de literatura, com foco na descrição e interpretação do processo de monitoramento a partir de sua prática concreta, bem como na construção de modelos de comportamento do monitoramento físico-financeiro-resultados dos principais itens de planejamento do PPA no período.

Foram analisados documentos normativos, metodológicos e operacionais relacionados aos ciclos do PPA 2020-2023 e 2024-2027, bem como relatórios internos de acompanhamento, registros de reuniões técnicas e orientações emitidas às unidades setoriais. Entre os documentos analisados, destacam-se as resoluções anuais de monitoramento emitidas pela SEPLAG, os registros dos Grupos de Trabalho constituídos para o desenvolvimento da metodologia para o ciclo 2024-2027, os relatórios quadrimestrais de execução e os dados do Sistema de Inteligência de Planejamento e Gestão (SIPLAG).

Adicionalmente, a análise se fundamenta em estudos preliminares do desempenho e observação direta do monitoramento conduzido ao longo dos dois primeiros anos de vigência do PPA 2024-2027, considerando a interação com 87 unidades setoriais responsáveis pela execução/composição ativa da programação. Essa observação permitiu identificar desafios recorrentes, estratégias de enfrentamento e avanços institucionais decorrentes da mudança metodológica implementada no novo ciclo.

Para a análise comparativa entre os ciclos, foram utilizados dados quantitativos extraídos do SIPLAG,

relativos ao número de produtos, indicadores, iniciativas e metas monitoradas, bem como informações sobre a distribuição territorial das entregas previstas nos dois ciclos do PPA do estado. Esses dados foram tratados de forma descritiva, com o objetivo de evidenciar as transformações promovidas pela mudança metodológica e seus reflexos sobre a capacidade de monitoramento.

A metodologia adotada busca, portanto, descrever e interpretar o processo de monitoramento a partir de sua prática concreta, articulando-o com o referencial teórico sobre planejamento, monitoramento e gestão orientada a resultados, sem pretensão de generalização estatística, mas com foco na produção de conhecimento aplicado e na identificação de lições aprendidas que possam ser úteis a outros contextos institucionais.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1. Estrutura institucional do monitoramento do PPA no Estado do Rio de Janeiro

No Estado do Rio de Janeiro, os processos relacionados ao PPA são realizados de forma conjunta, sob a orientação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), órgão central de planejamento do governo, e com a participação dos órgãos setoriais responsáveis pela programação — Secretarias de Estado e entidades a elas vinculadas.

Na SEPLAG, a unidade responsável pela condução dos processos é a Superintendência de Planejamento (SUPLAN), vinculada à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (Subplo). Entre suas atribuições, destacam-se a definição de metodologias e processos de planejamento, a capacitação dos integrantes setoriais, a orientação aos órgãos, a disseminação de boas práticas e a consolidação das informações de planejamento. Ademais, os processos orçamentários estão sob o guarda-chuva da subsecretaria, como responsabilidade sobre a elaboração dos Projetos de Lei Orçamentária Anual e em conjunto com a SUPLAN, a responsabilidade sobre a elaboração do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Para viabilizar um fluxo estruturado para o desenvolvimento dessa atividade, criou-se uma estratégia de interlocução por meio da Rede de Planejamento (Redeplan), atualizada e regulamentada pelo Decreto nº 48.413/2023, que cria as Assessorias Setoriais de

Planejamento e Orçamento (ASPLOs) e reestrutura o Sistema de Planejamento e Orçamento (SPO). Nos termos do artigo 13 da referida norma, o órgão central atuará por meio da Redeplan e da Rede de Orçamento (Redor), sendo as redes materializadas por um conjunto de servidores, vinculados às suas respectivas unidades administrativas, que desempenham funções de planejamento e de orçamento nos órgãos ou entidades do Poder Executivo do Estado.

A Redeplan concentra integrantes do órgão central de planejamento e dos órgãos setoriais, com o objetivo de disseminar a cultura do planejamento entre os servidores do estado, contribuindo para tornar as iniciativas governamentais mais robustas, efetivas e transparentes, baseadas em evidências e com resultados monitorados por indicadores. Os principais processos realizados pelos integrantes da Redeplan são a elaboração, a revisão e o monitoramento do PPA.

Nos órgãos setoriais, os integrantes da Redeplan exercem papel estratégico na coordenação (internamente ao órgão) e operacionalização dos processos de planejamento vinculados ao PPA, atuando como elo estruturante entre o órgão central de planejamento e as instâncias internas das Secretarias e órgãos vinculados. Nesse contexto, são responsáveis por articular e mobilizar a rede interna de planejamento (composta por representantes da alta gestão, das áreas finalísticas e das unidades responsáveis pela execução orçamentária), assegurando a integração entre as dimensões estratégica, tática e operacional da atuação governamental.

Entre suas principais atribuições, destacam-se a condução dos processos de elaboração e revisão do PPA no âmbito setorial, o monitoramento sistemático das entregas e dos indicadores de resultado associados aos programas, bem como a identificação, consolidação e validação das prioridades institucionais junto ao nível estratégico. Ademais, cabe a esses atores assegurar a qualidade, consistência e tempestividade das informações prestadas ao órgão central, atuando como ponto focal para a interlocução contínua e contribuindo para o alinhamento entre planejamento, execução e avaliação das políticas públicas (RIO DE JANEIRO, 2023).

6.2 A mudança metodológica no PPA 2024-2027

A partir de avaliações internas realizadas em 2021 através de insumos reunidos e análises sobre o desenho

e os processos do PPA então vigente, identificou-se que a lógica construída apresentava limitações significativas para apoiar o planejamento e o orçamento governamental, impactando significativamente nos processos de monitoramento. O instrumento apresentava elevado grau de repetição de elementos, baixa acessibilidade e pouca clareza quanto às entregas finalísticas e aos resultados da ação pública, dificultando tanto o monitoramento quanto a avaliação do desempenho governamental.

Diante desse diagnóstico, consolidou-se a compreensão de que seria necessária uma mudança metodológica mais profunda para o ciclo seguinte. O PPA 2024-2027 foi concebido com a diretriz de espelhar de forma mais evidente as iniciativas governamentais finalísticas de cada órgão, assumindo internamente o papel de “vitrine de resultados”. Essa concepção buscou tornar o plano mais legível, compreensível e útil para gestores, órgãos de controle e sociedade.

A partir da visão delineada, foram estruturados internamente quatro eixos transformados em grupos de trabalho para melhor desenvolvimento dos trabalhos e discussão, sendo eles: o de arranjos institucionais e governança; metodologia de elaboração e revisão; metodologia de monitoramento e avaliação; e inovação. Naturalmente, ainda que em diferentes dimensões, há um elevado grau inter-relação, em especial entre os de metodologia.

O GT de Arranjos Institucionais e Governança tinha como objetivo realizar uma revisão da relação central-setorial à luz da Rede de Planejamento, observando as normativas existentes, bem como a estrutura de governança sob a ótica do desenvolvimento dos trabalhos da Redeplan, identificando oportunidades de melhorias em processos e regimentos a fim de proporcionar um aparato que fortaleça o desenvolvimento das atividades do PPA nas unidades setoriais;

O GT de Metodologia de Elaboração e Revisão tinha como objetivo avaliar o marco lógico de elaboração do plano de acordo com a sua visão, verificando se os itens de planejamento estavam traduzindo o seu papel esperado e se era necessária alguma mudança na metodologia vigente à época.

O GT Metodologia de Monitoramento e Avaliação tinha como objetivo avaliar os processos de monitoramento e propor maior integração na relação entre produtos entregues e resultados apurados. Ainda

que um eventual resultado das discussões do grupo anterior impactasse diretamente o desenvolvimento dos trabalhos deste grupo, também foi possível realizar discussões acerca de como a atividade era realizada, identificando fraquezas, oportunidades, forças e ameaças;

O GT Inovação tinha como objetivo principal revisar que elementos foram sendo associados ao PPA ao longo do ciclo 2020-2023 e propor metodologias que pudessem melhorar a interseção entre a sua programação e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Ainda, identificar, através das oportunidades geradas pelo plano e pelo novo ciclo, ações incrementais ou mudanças que agregariam maior valor ao plano junto à visão desenhada inicialmente.

Dentro da divisão disposta, cabia ao GT de metodologia de monitoramento e avaliação planejar as atividades correlatas ao tema para o próximo ciclo. Entretanto, como condição *sine qua non* para o bom desenvolvimento, era necessário algum desenvolvimento do GT responsável pela metodologia, uma vez que a forma como a estrutura de programação e os elementos de planejamento seriam incorporados ao PPA vindouro era fundamental para a definição das estratégias de monitoramento. Um resultado desse movimento de articulação com o outro GT foi que algumas mudanças pensadas anteriormente, só foram passíveis de validação e implementação após o conhecimento da primeira proposta de estrutura apresentada pelos órgãos setoriais.

Paralelamente, as propostas do GT responsável por repensar o modelo de monitoramento, em um primeiro momento, atuou em 3 frentes: avaliou se a forma como o PPA 2020-2023 foi estruturado permitia o acompanhamento efetivo dos itens de planejamento propostos e promovia uma sistemática de monitoramento efetiva às demandas da subsecretaria; em segundo lugar, se organização dos processos e rotinas de monitoramento representavam boas práticas internas e externas em comparação com outros entes e terceiro, se as práticas de monitoramento atuavam próximas ao modelo de gestão da SEPLAG. Das três frentes trabalhadas foram encaminhadas propostas a serem analisadas para o ciclo seguinte.

A fase de implementação do novo ciclo do PPA, contou com o oferecimento de oficinas de apresentação da nova metodologia para todos os órgãos do estado. Nelas foram apresentadas a nova modelagem e concatenação dos itens de planejamento para maior fluidez dos processos do instrumento e possíveis integrações com demais instrumentos produzidos pela Secretaria.

Cabe ressaltar que na nova metodologia, um novo item foi criado: a iniciativa que traduzia os principais eixos de atuação governamental em subelementos, criando uma identidade particular à ação de cada órgão governamental. Após a introdução desse novo item aos órgãos setoriais, o próximo passo foi incorporá-lo ao sistema para lançamento de metas físicas dos produtos e criação de indicadores de resultado que respondessem ao seu objetivo.

A incorporação da iniciativa ao SIPLAG demandou a criação de novas regras de negócio acarretando em novos desafios para a modelagem de dados no período de elaboração (2023) e consequentemente monitoramento.

6.3 Arranjo normativo do monitoramento

Sob ponto de vista normativo, existe uma principal norma que versa sobre o monitoramento do PPA no estado do Rio de Janeiro, uma resolução da SEPLAG⁴. Ela é publicada no início de cada ano, após a abertura do orçamento, informando as principais datas do monitoramento, bem como a consolidação das informações por parte do órgão central. Ademais, dispõe sobre procedimentos necessários para o bom fluxo de monitoramento, inclusive com detalhes para garantia da responsabilidade setorial. Como exemplo, trata de como a informação em caso de não realização da atividade será disposta nos relatórios.

Uma novidade no exercício de 2026 foi a alteração da normativa para que haja abrangência de todas as atividades do PPA, como uma espécie de abertura das atividades de planejamento em conjunto com outro instrumento de planejamento elaborado e acompanhamento na mesma subsecretaria, o Plano de Investimentos do Estado do Rio de Janeiro, PIERJ.

4 Além da publicação em Diário Oficial e ampla divulgação na Redeplan, todas as normativas referentes ao PPA do Estado do Rio de Janeiro (bem como quaisquer outras informações) se encontram disponíveis em: <https://redeplan.planejamento.rj.gov.br/>.

6.4. Procedimentos e etapas da atividade de monitoramento

Ao estabelecer a resolução anual de monitoramento a partir de 2026, define-se o momento de adequação das metas físicas dos produtos e das metas dos indicadores de resultado⁵ para o ano corrente. Essa etapa consiste na possível revisão das metas planejadas no momento da elaboração ou da revisão da estrutura de programação do PPA.

Trata-se de um momento importante para eventuais ajustes nas metas no início do exercício, sendo um movimento fundamental diante de possíveis mudanças nas políticas públicas previamente previstas, alterações na estrutura dos próprios órgãos, variações no cenário socioeconômico, entre outros fatores.

Pode-se afirmar que a primeira atividade entre o órgão setorial e o órgão central de planejamento, no ciclo anual de planejamento, é a descrita acima, à qual se seguem as atividades periódicas de registro e monitoramento das metas associadas aos produtos e aos resultados dos indicadores. Para o registro do monitoramento, a metodologia do PPA 2024-2027 estabelece sua consolidação em relatórios trimestrais.

Um diagnóstico realizado em 2025 demonstrou que o desenho anterior do processo limitava a atuação setorial, uma vez que a agenda no âmbito do planejamento e orçamento é extensa e as capacidades administrativas de cada órgão podem ser restritas. Assim, a partir do encerramento das primeiras atividades do PPA em 2026, o monitoramento passou a contar com fluxo contínuo de registro, com o sistema aberto por períodos mais longos, mantendo-se, contudo, a geração de relatórios trimestrais.

Operacionalmente, após o lançamento das informações, a equipe de planejamento, por meio do SIPLAG, consolida os dados e realiza análise sob a ótica da lógica de execução, verificando a existência de eventuais incoerências em relação ao marco lógico estabelecido: ações que financiam iniciativas que, ao entregarem produtos, contribuem para o alcance dos resultados previstos.

Esse processo de análise tem duração média de três a quatro dias úteis e envolve a verificação de

informações relativas à liquidação orçamentária das ações que compõem cada iniciativa, ao registro dos indicadores e aos valores informados para os produtos entregues ao longo dos períodos de quatro, oito e doze meses. Este último corresponde ao relatório anual, no qual o órgão setorial registra o que foi alcançado nos últimos quatro meses do ano, enquanto o SIPLAG, além de fornecer as informações do último trimestre, consolida todos os registros em um relatório anual que, além de ser disponibilizado em site público, compõe as contas do governador.

No que se refere à análise realizada pela equipe de planejamento para verificação da acurácia e coerência dos dados ao longo dos últimos três anos, o tratamento das informações passou a ser automatizado por meio de ferramentas de análise de dados.

Na metodologia do PPA anterior, o tratamento dos dados era realizado inicialmente por meio de processamento automatizado e, em seguida, de forma manual, evidenciando as entregas a partir das metas físicas dos produtos registradas pelos órgãos setoriais. Esse processo baseava-se em duas planilhas com os valores de execução por exercício (ano) e período (trimestre), geradas pelo SIPLAG e pelo Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil (SIAFE-Rio), com as respectivas informações orçamentárias.

Os dados de execução eram unificados no programa Pentaho Data Integration (PDI), que, a partir da integração de arquivos distintos, gerava uma planilha única contendo as informações consolidadas. Com base nessa estrutura e na programação estabelecida, eram geradas críticas que subsidiavam as análises internas sobre o comportamento da execução dos itens de planejamento.

Um dos desafios decorrentes da implementação da nova metodologia do PPA refere-se às mudanças ocorridas no SIPLAG. Conforme mencionado, a iniciativa passou a ser o elemento central do planejamento, estabelecendo o vínculo entre orçamento e planejamento. Do ponto de vista sistêmico, isso gerou desafios adicionais para o tratamento dos dados, sobretudo em função da incorporação do registro e

5 A atividade de adequação de metas no PPA do Estado do Rio de Janeiro é destinada à alteração das metas físicas dos produtos e indicadores de iniciativa planejadas na Elaboração ou Revisão do PPA e permite ajustar tais metas previstas para o ano corrente em função, sobretudo, dos valores definidos na Lei do Orçamento Anual e das normas definidas para execução orçamentária do exercício (RIO DE JANEIRO, 2023).

acompanhamento dos indicadores de resultado no próprio sistema.

As planilhas de execução das metas de produtos continuam sendo geradas por meio do PDI, mas agora dependem de quatro arquivos-base (extrações por período, por exercício, de meta financeira e do SIAFE-Rio), o que aumenta a complexidade da conferência dos dados lançados pelos órgãos setoriais. Essa mudança decorre da implementação de novas regras de negócio associadas aos lançamentos realizados no monitoramento. Ainda assim, novos modelos foram desenvolvidos, tornando possível a adaptação tanto do SIPLAG quanto da modelagem de tratamento via PDI.

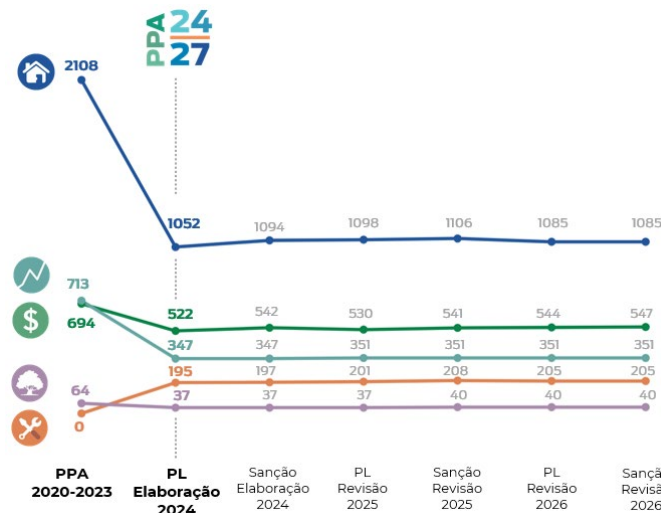
Um dos produtos decorrentes desse processo foi a elaboração de uma análise bianual (2024–2025) da execução da nova metodologia do PPA, disponibilizada à Redeplan, incorporando elementos avaliativos sobre o desempenho das iniciativas.

Para essa análise, foram utilizados dados da elaboração, revisão e sanção do Projeto de Lei do PPA, com o objetivo de compreender o comportamento da estrutura programática proposta pelos órgãos setoriais e as intervenções ocorridas no processo de sanção da Lei. Além disso, foram analisadas as movimentações entre a estrutura sancionada e sua execução, considerando aspectos como a adequação de metas, a execução do orçamento autorizado e o monitoramento.

6.5. Panorama e desafios dos dois primeiros anos de monitoramento

Ainda em relação às mudanças na estrutura programática de um ciclo de PPA para outro, uma das principais alterações observadas foi a redução significativa dos itens de planejamento, com diminuição de aproximadamente 50% no número de produtos e indicadores de resultado (Figura 1).

FIGURA 1 – Quantitativo dos itens da programação



Fonte: SEPLAG, SUPLAN, 2026.

Tal mudança contribuiu para reduzir a pulverização das entregas e facilitar o monitoramento. Embora a estrutura da programação, por si só, não seja suficiente para garantir a qualidade das metas, essa racionalização permitiu maior foco nas entregas estratégicas e nos resultados prioritários.

Esse panorama evidencia dois aspectos centrais da nova metodologia. Primeiro, uma programação mais enxuta amplia a visibilidade das entregas e dos resultados efetivamente relevantes para a população, anteriormente diluídos entre entregas internas

e resultados parciais. Em segundo lugar, o menor volume de informações a serem monitoradas permite ao órgão central realizar um acompanhamento mais qualificado da execução da programação, aperfeiçoando a análise de resultados e a efetividade das ações governamentais.

Ainda que reduzido de forma significativa, o universo de metas monitoradas no PPA 2024-2027 ultrapassa 1.400, distribuídas em mais de 80 unidades setoriais, o que evidencia a importância do funcionamento da rede, diante da necessidade de consolidação

das informações e de análise qualificada por parte do órgão central.

A figura 2 refere-se à distribuição territorial das entregas planejadas. No novo PPA, aproximadamente 30% dos produtos não são regionalizáveis e geralmente, tratam-se de entregas realizadas por órgãos da

área meio, com abrangência estadual, ou produtos de natureza difusa, como campanhas de comunicação de utilidade pública. Os demais 70%, considerados regionalizáveis, podem ser distribuídos entre todas as regiões do estado, embora, historicamente, tenham se concentrado na Região Metropolitana.

FIGURA 2 – Regionalização comparativa do PPA entre 2024 e 2025

	2024	2025
Região Estadual	Produtos por região	Produtos por região
Baixadas Litorâneas	336 (30%)	353 (32%)
Centro-sul Fluminense	316 (29%)	339 (31%)
Costa Verde	277 (25%)	287 (26%)
Médio Paraíba	364 (33%)	382 (34%)
Metropolitana	702 (64%)	688 (62%)
Noroeste Fluminense	326 (30%)	349 (31%)
Norte Fluminense	362 (33%)	386 (35%)
Serrana	352 (32%)	362 (33%)
*O mesmo produto pode ser entregue em mais de uma região.		
Estado	346 (31%)	357 (32%)
Total de produtos	1094	1106

Fonte: SEPLAG, SUPLAN, 2026.

Com exceção desta região, cujo percentual de produtos se manteve praticamente estável, observou-se um aumento expressivo na proporção de entregas previstas para as demais regiões no PPA 2024-2027. Como exemplo, na Região Serrana, a média de produtos regionalizáveis previstos passou de 15% no PPA 2020–2023 para 30% no novo ciclo. Tendência semelhante foi registrada em todas as outras regiões, que apresentaram um crescimento de, no mínimo, 70% na quantidade de produtos planejados. Os números gerais e detalhamento das entregas por regiões foram consolidados em anexo específico da Lei, uma inovação e avanço importante no novo ciclo.

No âmbito do monitoramento, os dois primeiros anos de vigência do novo PPA evidenciaram avanços importantes, como maior clareza na definição das responsabilidades das unidades setoriais, melhoria na qualidade das informações reportadas e fortalecimento do diálogo entre o órgão central e os executores das políticas.

No primeiro ano de execução, não foi possível realizar de forma quadrimestral conforme prática adotadas em ciclos anteriores. O processo de mudança metodológica teve impacto sistêmico que, embora mensurado na tomada de decisão, a conjuntura estrutural não permitiu o desenvolvimento de alguns módulos.

Já no segundo ano, o lançamento das informações se deu conforme o habitual, de maneira quadrimestral. Inclusive, com o tempo decorrido, foi possível realizar os primeiros cruzamentos das informações com vistas à produção de um relatório analítico acerca da execução dos itens de planejamento.

Conforme apresentado na Figura 3, os valores de execução física e financeira foram consolidados nas iniciativas, isto é, foi identificado se ao menos um produto da iniciativa ou ao menos uma ação orçamentária teve execução física ou financeira, respectivamente, sem adentrar acerca do percentual de execução quando comparado com a meta proposta ou orçamento disponível.

FIGURA 3 – Execução física e financeira das ações orçamentárias do PPA

	2024	2025	
	82% (129)	78% (131)	↓
	7% (11)	5% (9)	↓
	6% (9)	6% (10)	=
	6% (9)	10% (17)	↑

*Nessas iniciativas todos os indicadores tiveram execução

Legenda:			
	Ação e Produto com execução		Ação com execução Produto sem execução
	Ação e Produto sem execução		Ação sem execução Produto com execução

Fonte: SEPLAG, SUPLAN, 2026.

Em um primeiro momento da análise acima foram classificados quatro cenários possíveis (Figura 3): (i) iniciativas com execução de produtos e execução financeira; (ii) a existência de alta execução no registro do monitoramento dos produtos sem contrapartida financeira; (iii) não execução de produtos (em nenhuma iniciativa), com execução financeira na mesma iniciativa; e (iv) não execução física e financeira simultâneas. Essas são sinais de alerta iniciais antes de uma análise mais aprofundada considerando informações como: presença de *outliers*, restos a pagar; ações orçamentárias sem relação com entrega de produtos, entre outros.

Ao observar o comportamento das iniciativas, a partir dos dados de execução, foi possível identificar casos que fogem da boa prática esperada, como ação com execução + produto sem execução, ação sem execução + produto com execução e, o caso mais crítico, ação e produto sem execução.

Esse movimento gera insumos que permitem ao monitoramento contribuir tanto para o aperfeiçoamento da programação quanto, posteriormente, para a formulação de políticas públicas. Como esforço interno, essas informações passam a integrar o escopo de informações utilizadas para a orientação dos órgãos no período de revisão da programação para o exercício de 2027.

A heterogeneidade das capacidades institucionais entre os órgãos setoriais representa um dos principais desafios para a uniformização da qualidade das

informações produzidas. Órgãos com maior tradição em planejamento e equipes mais estruturadas tendem a gerar informações mais qualificadas e a utilizar de forma mais efetiva os dados de monitoramento na gestão interna. Por outro lado, órgãos com menor capacidade instalada demandam apoio mais intensivo do órgão central, o que pressiona a capacidade técnica da SUPLAN/SEPLAG. Nesse contexto, observa-se, ainda que de forma incipiente, um movimento de transição do monitoramento estritamente operacional para um uso mais analítico das informações, aproximando-se de uma lógica avaliativa, na medida em que os dados passam a subsidiar reflexões sobre a efetividade das ações e a qualidade das entregas realizadas.

Nesse contexto, a Redeplan tem desempenhado papel fundamental como espaço de nivelamento de capacidades e disseminação de boas práticas. As capacitações periódicas, os encontros temáticos e as orientações técnicas emitidas ao longo do ciclo contribuem para reduzir as assimetrias entre as unidades e fortalecer uma cultura compartilhada de planejamento orientado a resultados. Adicionalmente, esses espaços têm favorecido a incorporação gradual de práticas avaliativas, estimulando os órgãos a irem além do registro da execução física e financeira e a avançarem na análise de resultados, impactos e possíveis ajustes nas políticas públicas ao longo do ciclo do PPA.

7. CONCLUSÃO

O monitoramento do PPA 2024-2027 representa um avanço relevante no fortalecimento do planejamento governamental orientado a resultados no ente federativo analisado. A mudança metodológica implementada, especialmente a racionalização da estrutura programática e o maior foco nas entregas finalísticas, contribuiu para reduzir a dispersão das informações e criar condições mais favoráveis ao acompanhamento sistemático da execução.

A análise dos dois primeiros anos de monitoramento evidencia ganhos concretos, como a melhoria na qualidade das informações reportadas, o fortalecimento do papel dos órgãos setoriais e o aprimoramento da atuação do órgão central na consolidação e análise dos dados. Destacam-se, ainda, avanços na transparência da programação, como a explicitação da distribuição territorial das entregas, bem como a possibilidade de realização de análises mais estruturadas a partir do cruzamento entre execução física e financeira no nível das iniciativas.

Por outro lado, os resultados também revelam desafios persistentes, especialmente relacionados à heterogeneidade das capacidades institucionais entre os órgãos e às limitações estruturais para a consolidação de um monitoramento mais homogêneo e tempestivo. Tais desafios reforçam a centralidade

de arranjos de governança, como a Redeplan, e de investimentos contínuos em capacitação e sistemas de informação.

No âmbito do campo de Monitoramento e Avaliação, a experiência analisada sugere que o monitoramento, quando estruturado de forma mais enxuta e orientada a resultados, pode ultrapassar sua função tradicional de registro e controle, passando a desempenhar papel estratégico na geração de evidências para a gestão pública. Observa-se, ainda que de forma incipiente, um movimento de aproximação entre monitoramento e avaliação, na medida em que os dados produzidos passam a subsidiar análises mais qualitativas sobre a efetividade das ações e a coerência entre planejamento e execução.

Por fim, conclui-se que o monitoramento do PPA deve ser compreendido como componente essencial de um sistema mais amplo de Monitoramento e Avaliação, integrado ao ciclo de políticas públicas. Seu fortalecimento depende não apenas de aprimoramentos metodológicos, mas também da consolidação de uma cultura institucional orientada ao uso de evidências, capaz de transformar informações em aprendizado e em subsídios efetivos para a tomada de decisão governamental.

8. Referências

1. CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de políticas públicas*. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2018.
2. CARDOSO JR., José Celso Pereira. Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil: avanços e desafios recentes. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, n. 7, p. 10–27, 2014.
3. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Avaliação de políticas públicas: conceitos, métodos e experiências*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2018.
4. FOLGADO, R. et al. Interdisciplinaridade, interculturalidade e intersectorialidade: princípios e aplicação no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). *Revista Holos*, Natal, v. 30, n. 4, 2014.
5. GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 4, p. 53–77, 2014.
6. GIOVANNINI, Enrico. *Measuring sustainable development: a statistical perspective*. Paris: OECD Publishing, 2020.
7. JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 6. ed. Campinas: Alínea, 2012.
8. JANNUZZI, Paulo de Martino. *Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas: Alínea, 2016.

9. LASSANCE, Antonio. O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. Boletim de Análise Político-Institucional, Brasília, n. 27, mar. 2021.
10. OECD. Delivering better policies through better data and evidence. Paris: OECD Publishing, 2019.
11. RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Manual de elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027. Rio de Janeiro: SEPLAG, 2023. Disponível em: <https://avanca.rj.gov.br/assets/docs/Manual%20de%20Elabora%C3%A7%C3%A3o%20PPA%2024-27.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2026.
12. RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Guia operacional de adequação de metas do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027. Rio de Janeiro: SEPLAG, 2023. Disponível em: https://redeplan.planejamento.rj.gov.br/img/docs/guia_operacional_adequacao_de_metas_ppa_2024-2027.pdf. Acesso em: 29 mar. 2026.
13. THE CLEAR INITIATIVE (Fundação Getulio Vargas). Fábrica de ideias brasileiras. 2024. Disponível em: <https://fgvclear.org/infografico-teoria-da-mudanca/>. Acesso em: 29 mar. 2026.

O uso de dados no acompanhamento e promoção de direitos de órfãos do feminicídio

• **Tatyane Lucia Cruz Fonseca**
Prefeitura da Cidade do Recife, Brasil
E-mail: tatyane.fonseca@recife.pe.gov.br

• **Erica Thaise da Silva**
Prefeitura da Cidade do Recife, Brasil
E-mail: thaise.silva@recife.pe.gov.br

• **Jéssica Alves de Araújo**
Prefeitura da Cidade do Recife, Brasil
E-mail: jessica.araujo@recife.pe.gov.br

• **Isabela Menezes Mota Nogueira**
Prefeitura da Cidade do Recife, Brasil
E-mail: isabela.nogueira@recife.pe.gov.br

Resumo

A persistência do feminicídio como expressão extrema da violência de gênero no Brasil evidencia não apenas a letalidade do fenômeno, mas também seus efeitos intergeracionais, especialmente sobre crianças e adolescentes que se tornam órfãos e permanecem, em grande medida, invisibilizados nas políticas públicas. Dessa forma, o presente artigo apresenta a evolução de um programa para órfãos e órfãs do feminicídio a partir do uso de dados e dos princípios do governo digital, evidenciando o papel do aprimoramento de políticas públicas e da promoção de direitos em contextos de vulnerabilidade social. A abordagem utilizada envolveu a modelagem de processos, a gestão de dados e o monitoramento ativo das famílias. A iniciativa buscou estruturar fluxos de informação mais eficientes, promovendo maior transparência, organização e capacidade analítica para subsidiar a tomada de decisão. Os resultados apontam que a ampliação da visibilidade dos dados foi determinante para identificar demandas inicialmente não previstas, possibilitando o acesso a outros serviços e direitos por parte dos beneficiários. Também indicam que o fortalecimento da articulação entre diferentes áreas envolvidas contribuiu para respostas mais integradas e efetivas frente à complexidade social associada ao feminicídio. Nesse cenário, a inovação social destaca-se como elemento central, ao viabilizar soluções orientadas por evidências e centradas nas necessidades reais do público atendido.

Palavras-chave: Governo Digital; Inovação Social; Políticas Públicas; Feminicídio; Vulnerabilidade Social; Gestão de Dados; Promoção de Direitos

1. INTRODUÇÃO

A administração pública contemporânea enfrenta o desafio de superar modelos tradicionais de gestão, historicamente marcados por estruturas burocráticas, fragmentadas e orientadas à demanda espontânea, para avançar em direção a uma atuação mais proativa, integrada e centrada no cidadão. Nesse modelo convencional, o acesso a políticas públicas e benefícios

sociais costuma depender do “requerimento do interessado”, partindo do pressuposto de que indivíduos em situação de vulnerabilidade dispõem de informação, capacidade de mobilização e acesso aos canais institucionais necessários para acionar o Estado. No entanto, essa lógica revela-se limitada e, muitas vezes, excludente, sobretudo quando se trata de populações em contextos de alta vulnerabilidade social, cujas

condições materiais, emocionais e institucionais dificultam ou inviabilizam esse movimento.

Entre esses grupos, destacam-se crianças e adolescentes órfãos de vítimas de feminicídio, cuja situação evidencia de forma contundente os limites do modelo reativo de gestão pública. O feminicídio, enquanto expressão extrema da violência de gênero, não se restringe à letalidade do ato, mas produz efeitos intergeracionais profundos, desestruturando núcleos familiares e expondo dependentes a condições severas de vulnerabilidade psicológica, social e econômica. A perda da principal referência de cuidado, muitas vezes associada à fragilização ou ausência de redes de apoio, coloca essas crianças e adolescentes em uma condição de invisibilidade institucional, na qual o acesso a direitos básicos torna-se incerto e descontinuado.

Nesse contexto, a ausência de mecanismos estruturados de identificação e acompanhamento dessas famílias contribui para a perpetuação de ciclos de exclusão social. A dificuldade de acesso não decorre apenas de limitações individuais, mas também de entraves institucionais, como a fragmentação entre órgãos públicos, a inexistência de fluxos integrados de informação e a baixa capacidade de monitoramento contínuo das políticas implementadas. Soma-se a isso a presença de condicionantes jurídico-institucionais relevantes, como a necessidade de formalização de guarda ou tutela para acesso a benefícios e a própria tipificação do crime como feminicídio pelas autoridades competentes, processos que podem apresentar significativa morosidade e impactar diretamente o tempo de resposta do Estado.

Diante desse cenário, a busca ativa dessas famílias emerge como estratégia fundamental para reverter a lógica de acesso às políticas públicas, deslocando o foco da demanda espontânea para uma atuação estatal mais responsiva e orientada por evidências. No território analisado, essa iniciativa teve início de forma incipiente e predominantemente manual, a partir da utilização de estatísticas criminais divulgadas mensalmente pela Secretaria de Defesa Social de Pernambuco e da solicitação de informações junto ao Departamento de Polícia da Mulher. Apesar de representar um avanço importante no reconhecimento desse público, o processo inicial evidenciou limitações significativas, como a elevada fragmentação entre áreas envolvidas, a baixa visibilidade do status das solicitações, a ausência de indicadores

estruturados e a dependência de procedimentos manuais, o que dificultava tanto a gestão quanto o acompanhamento das ações.

A condução descentralizada e pouco sistematizada compromete não apenas a eficiência operacional, mas também a capacidade de compreender o impacto da política pública de forma integrada, dificultando a continuidade do cuidado e a articulação entre serviços. Nesse sentido, tornou-se evidente a necessidade de reestruturação do programa, com base em uma abordagem que incorporasse princípios de governança de dados, integração intersetorial e uso de tecnologias digitais como instrumentos estratégicos de gestão.

A partir dessa inflexão, foram implementadas melhorias voltadas à consolidação de um sistema de gestão do benefício, incluindo o redesenho de processos, a sistematização da coleta de dados, a integração de bases governamentais e o desenvolvimento de painéis de monitoramento. Essas mudanças permitiram não apenas maior eficiência administrativa, mas também a construção de uma visão mais abrangente e qualificada sobre o público atendido, viabilizando o acompanhamento contínuo de indicadores sociais e a identificação de demandas não inicialmente previstas.

Assim, a transformação digital, no contexto deste programa, não se configura apenas como um instrumento tecnológico, mas como um elemento estruturante de uma nova forma de atuação estatal, baseada na proatividade, na integração e na tomada de decisão orientada por evidências. Ao possibilitar a construção de fluxos mais eficientes, transparentes e analíticos, essa abordagem contribui para ampliar o acesso a direitos, fortalecer a coordenação entre políticas públicas e qualificar as respostas institucionais frente a contextos de alta complexidade social.

2. JUSTIFICATIVA

A literatura publicada ainda evidencia lacunas na compreensão das múltiplas dimensões que envolvem a situação de crianças e adolescentes órfãos em decorrência do feminicídio. Essa ausência de aprofundamento analítico contribui para a persistente invisibilidade desse público no âmbito das políticas públicas, limitando a formulação de respostas institucionais adequadas, integradas e sustentáveis, conforme apontam Silva e Miranda (2025). Além disso, a complexidade social, emocional e econômica que caracteriza esses casos demanda abordagens intersetoriais e

contínuas, que nem sempre são contempladas pelos modelos tradicionais de gestão pública. Nesse contexto, observa-se que a fragmentação de informações e a ausência de sistemas estruturados de monitoramento dificultam a identificação, o acompanhamento e a proteção efetiva desses indivíduos, reforçando ciclos de vulnerabilidade e exclusão social. A lógica reativa predominante, baseada na demanda espontânea, mostra-se insuficiente para alcançar esse público, que frequentemente enfrenta barreiras de acesso relacionadas à desinformação, à desestruturação familiar e à fragilidade de redes de apoio.

Diante desse cenário, a análise e a gestão qualificada de dados emergem como ferramentas estratégicas para ampliar a visibilidade desse fenômeno, permitindo não apenas a identificação mais precisa dos beneficiários, mas também o acompanhamento contínuo de suas demandas e a avaliação do impacto das políticas implementadas. A incorporação de princípios do governo digital, aliada ao uso de dados estruturados, possibilita a construção de fluxos mais eficientes, transparentes e integrados, favorecendo a tomada de decisão baseada em evidências e a atuação proativa do Estado.

Assim, este artigo justifica-se ao examinar a utilização de dados como vetor de transformação de uma política pública voltada a um público historicamente negligenciado, evidenciando seu potencial para aprimorar a eficiência operacional, qualificar a alocação de recursos e ampliar a efetividade das ações governamentais. Ademais, contribui para o debate acadêmico e institucional ao apresentar uma experiência concreta de inovação social aplicada à gestão pública, com potencial de replicabilidade em outros contextos e territórios que enfrentam desafios semelhantes.

3. OBJETIVOS

3.1. Objetivo Geral

Analisar a evolução de um programa voltado a órfãos do feminicídio, com foco no uso de dados e nos princípios do governo digital para aprimorar políticas públicas e ampliar o acesso a direitos.

3.2. Objetivos Específicos

- Descrever a transformação do programa quanto à gestão de dados e processos;*
- Identificar impactos na visibilidade das demandas e no acesso a serviços;*

- Discutir o papel da inovação social na qualificação da política pública.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A Lei nº 13.104/2015 representou um marco relevante no enfrentamento à violência de gênero ao prever o feminicídio como circunstância qualificadora do homicídio, incluindo o feminicídio no campo das violações aos direitos humanos das mulheres (BRASIL, 2015). Sob esse olhar, a grande maioria dos feminicídios resulta em muitas crianças e adolescentes órfãos, o que compromete seu desenvolvimento, psicológico, educacional, socioeconômico, entre outros (NASCIMENTO et al., 2024).

Desse modo, o feminicídio não encerra sua violência na morte da mulher, mas produz efeitos indiretos profundos e duradouros sobre os filhos das vítimas, que passam a vivenciar situações de desamparo social, econômico e psicológico. Conforme destaca Heleieth Saffioti (2004), a violência de gênero estrutura-se de forma sistêmica e produz impactos que ultrapassam a vítima direta, atingindo o núcleo familiar e perpetuando desigualdades. Nesse sentido, crianças e adolescentes expostos à violência letal no ambiente doméstico apresentam maior risco de desenvolvimento de transtornos emocionais, como ansiedade, depressão e estresse pós-traumático, além de prejuízos no desenvolvimento social e educacional. No contexto brasileiro, a violência e a ausência do Estado agravam ciclos de vulnerabilidade, especialmente entre populações já marginalizadas. Ademais, estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2021) apontam que a morte violenta de mulheres, especialmente em casos de feminicídio, resulta frequentemente na desestruturação familiar, instabilidade socioeconômica e fragilização das redes de apoio. Esses impactos refletem-se diretamente na vida escolar das crianças, com queda no rendimento, evasão e dificuldades de socialização, reforçando o caráter intergeracional da violência. Assim, o feminicídio configura-se não apenas como um crime letal, mas como um fenômeno social complexo que demanda respostas institucionais integradas, contínuas e orientadas à proteção dos dependentes das vítimas.

Segundo Campos, Pires e Araújo (2024), os reflexos jurídicos e sociais do feminicídio sobre os filhos exigem uma proteção integral que vá além do auxílio financeiro. A invisibilidade desses “órfãos do feminicídio”

é um desafio crítico, pois muitos enfrentam isolamento e dificuldades de socialização. Pimentel (2021) destaca que a dor desses dependentes é muitas vezes ignorada pelo sistema de justiça, que apresenta ineficiências na prevenção e no suporte pós-crime. Silva e Miranda (2025) reforçam que a escassez de produções no campo científico sobre o tema contribui diretamente para a fragilização das políticas públicas, além de reforçar a invisibilidade de crianças e adolescentes como sujeitos de direito e destinatários de ações especializadas, contínuas e estruturadas. Os autores destacam, ainda, que a formulação de políticas permanentes, a definição de protocolos de atendimento e a articulação efetiva entre os serviços são algumas das medidas indispensáveis para transformar trajetórias marcadas pela violência em percursos de cuidado, estabilidade e reconstrução de vínculos.

Nesse cenário, a inovação no setor público deve ser orientada pela empatia e pela eficiência, especialmente quando direcionada a públicos em situação de alta vulnerabilidade. O conceito de Governo Digital, conforme estabelecido na Lei nº 14.129/2021, fundamenta-se na utilização de tecnologias e dados para promover a desburocratização, a melhoria da prestação de serviços e a tomada de decisão baseada em evidências. Entre seus instrumentos, destacam-se a integração de bases de dados, a interoperabilidade entre sistemas e a implementação de painéis de monitoramento, que permitem o acompanhamento contínuo das políticas públicas e de seus resultados.

No contexto analisado, esses princípios se materializam por meio da estruturação de um sistema de acompanhamento baseado em dados, com uso de painéis interativos que possibilitam a visualização do monitoramento das famílias e a identificação de necessidades não atendidas. Esse tipo de abordagem está alinhado à lógica de governança orientada por dados, na qual o uso sistemático de informações qualificadas fortalece a capacidade estatal de planejar, executar e avaliar políticas públicas de forma mais precisa e responsiva. Conforme previsto na própria legislação, a governança digital deve incorporar mecanismos de acompanhamento de resultados e instrumentos que subsidiem o processo decisório com base em evidências.

Além disso, a utilização de dados estruturados e visualizações analíticas, como dashboards, tem sido apontada na literatura como elemento fundamental

para ampliar a transparência, facilitar a interpretação de informações complexas e apoiar a identificação de padrões e impactos das políticas públicas, contribuindo para intervenções mais eficazes (MÜLLER et al., 2021). Dessa forma, o acompanhamento sistemático dos órfãos do feminicídio por meio de ferramentas digitais não apenas qualifica a gestão do programa, mas também promove o acesso a direitos ao permitir uma atuação proativa do Estado, baseada na identificação contínua de vulnerabilidades e na articulação intersetorial.

5. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como exploratória e descritiva. O caráter exploratório permite compreender os múltiplos aspectos relacionados ao fenômeno investigado, enquanto a abordagem descritiva possibilita detalhar os processos, instrumentos e resultados observados ao longo da implementação da política pública.

Quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa-quantitativa, considerando que a combinação de métodos possibilita tanto a compreensão aprofundada do contexto e das dinâmicas institucionais quanto a mensuração de resultados e indicadores associados à execução do programa. No desenvolvimento do estudo, também foi utilizada a pesquisa bibliográfica, com base em produções acadêmicas e institucionais relevantes sobre feminicídio, políticas públicas, governo digital e gestão de dados.

A pesquisa permite um nível maior de aprofundamento na análise da experiência de implementação de uma política pública orientada por dados, voltada a crianças e adolescentes órfãos do feminicídio. Adicionalmente, adotou-se a triangulação metodológica, combinando análise documental, dados administrativos do programa e revisão bibliográfica, com o objetivo de conferir maior robustez às interpretações e reduzir possíveis vieses analíticos.

5.1 Fundamentação Legal e Normativa

O programa está ancorado em legislação municipal específica, o que assegura respaldo jurídico tanto para a transferência de renda quanto para o compartilhamento de informações entre diferentes órgãos da administração pública. Essa base normativa é fundamental para viabilizar a atuação intersetorial, garantindo legitimidade institucional às ações

desenvolvidas e conformidade com os princípios da administração pública. Além disso, a operacionalização do programa observa os princípios do governo digital, especialmente no que se refere à integração de dados, e à eficiência na prestação de serviços, bem como as diretrizes da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), assegurando a confidencialidade, a integridade e o uso responsável das informações pessoais dos beneficiários.

5.2 Desenvolvimento Metodológico e Fluxo de Dados

A metodologia de monitoramento adotada fundamenta-se no mapeamento detalhado de processos, na governança de dados e na utilização de ferramentas digitais para suporte à tomada de decisão. O desenvolvimento metodológico estruturou-se nas seguintes etapas:

- **Redesenho de processos:** Foi realizado o mapeamento e a modelagem do fluxo do programa com a ferramenta Bizagi e com o BPMN (Business Process Model and Notation), padrão criado pelo Object Management Group (OMG), que pode ser definido como “um conjunto de normas gráficas que especificam os conjuntos de símbolos utilizados nos diagramas e modelos BPM” (ABPMP, 2020). A notação adotada possui um conjunto abrangente de símbolos para a modelagem de processos, o que permitiu estruturar de maneira consistente a identificação, a análise e o acompanhamento do programa. Também possibilitou a reestruturação estratégica para eliminar gargalos e aumentar a eficiência. Como resultado, o redesenho promoveu a transição do estado atual (As-Is) para um futuro aprimorado (To-Be), ampliando a geração de valor para os beneficiários.
- **Sistematização da Coleta:** Foi desenvolvido um formulário digital padronizado para a coleta e registro das informações dos beneficiários, estruturado com base em um modelo de dados previamente definido, contemplando variáveis demográficas, socioeconômicas, jurídicas e de acesso a serviços públicos. A padronização dos campos e a definição de regras de preenchimento contribuíram para reduzir inconsistências, evitar duplicidades e garantir maior confiabilidade das informações registradas. A sistematização da coleta também favorece a rastreabilidade das informações, permitindo identificar a origem dos dados, os responsáveis pelo

registro e as datas de atualização, o que é fundamental tanto para fins de auditoria quanto para a transparência e governança dos dados. Além disso, a estruturação dos dados em formato analítico possibilita sua utilização direta em cruzamentos, geração de indicadores e alimentação de painéis de monitoramento, reduzindo a necessidade de tratamentos posteriores.

- **Cruzamento de Dados (Interoperabilidade):** Implementou-se a integração periódica de diferentes bases de dados governamentais, com destaque para o Cadastro Único (CadÚnico), dados educacionais da Secretaria de Educação (como frequência escolar) e informações provenientes do sistema de saúde (SUS), especialmente relacionadas ao cumprimento do calendário vacinal. Essa interoperabilidade foi estruturada a partir de chaves de identificação comuns, possibilitando a vinculação dos registros e a consolidação de informações provenientes de diferentes políticas públicas. Esse processo de cruzamento de dados permite superar a fragmentação institucional, promovendo uma visão integrada e multidimensional das condições de vida dos beneficiários. A partir dessa integração, torna-se possível identificar situações de vulnerabilidade que não seriam evidentes em bases isoladas, como a coexistência de baixa renda, risco de evasão escolar e atraso vacinal. Além disso, a interoperabilidade viabiliza a atualização automatizada de informações estratégicas, reduzindo a dependência de inserções manuais e aumentando a tempestividade dos dados. Essa dinâmica contribui diretamente para a atuação proativa do programa, permitindo a identificação precoce de situações críticas e o acionamento de diferentes setores da administração pública de forma coordenada.
- **Desenvolvimento de Painel Interativo (BI):** Foi desenvolvido um painel interativo de inteligência governamental (dashboard), estruturado como uma ferramenta central de visualização, monitoramento e análise das informações do programa. O painel integra, em ambiente único, os dados coletados e cruzados, permitindo a visualização em tempo real do status dos beneficiários, bem como o acompanhamento de indicadores operacionais, sociais e de garantia de direitos. O dashboard foi concebido com diferentes camadas de análise, incluindo indicadores de perfil dos beneficiários — como faixa de renda, sexo, raça/cor e tipo de guarda — e

indicadores de monitoramento, como frequência escolar, situação vacinal e acesso a programas de transferência de renda. Essa estrutura possibilita uma leitura abrangente e integrada das condições de vida das famílias acompanhadas. Além da função de visualização, o painel atua como instrumento analítico, permitindo a identificação de padrões, tendências e situações de risco. A partir dele, é possível, por exemplo, localizar beneficiários com baixa frequência escolar ou vacinas em atraso, bem como mapear a concentração de vulnerabilidades em determinados grupos ou territórios. O painel também incorpora funcionalidades de apoio à gestão, como filtros dinâmicos, segmentação por perfil e acompanhamento de indicadores em tempo real, o que facilita a priorização de atendimentos e a tomada de decisão baseada em evidências. Dessa forma, o BI deixa de ser apenas um recurso informacional e passa a atuar como ferramenta estratégica para a coordenação das ações do programa.

- **Plataforma de web:** Foi implementada uma plataforma digital para apoiar a coleta, o armazenamento e a gestão das informações do programa. A ferramenta também atua como interface de gestão para a administração pública, digitalizando os processos de solicitação, análise e concessão do benefício, contribuindo para maior acessibilidade e transparência.
- **Protocolo de Atuação Proativa:** Foram definidos mecanismos automatizados de alerta, baseados em regras de negócio, para identificar situações críticas, como baixa frequência escolar ou atraso vacinal. Esses alertas acionam intervenções das equipes técnicas, promovendo uma atuação proativa do Estado junto às famílias.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O programa já vinha promovendo impacto social relevante ao garantir suporte financeiro a crianças e adolescentes órfãos de vítimas de feminicídio. No entanto, a incorporação de uma abordagem orientada por dados, aliada aos princípios do governo digital, representou uma inflexão qualitativa na política pública, deslocando-a de um modelo assistencial fragmentado para um sistema estruturado de gestão, monitoramento e intervenção contínua.

Essa transformação não se limitou à digitalização de processos, mas implicou uma mudança paradigmática na forma de atuação do Estado, que passou a

operar de maneira proativa, integrada e orientada por evidências. A consolidação de bases de dados interoperáveis, incluindo Cadastro Único, dados educacionais e informações de saúde, possibilitou a construção de uma visão sistêmica das condições de vida dos beneficiários, permitindo identificar vulnerabilidades múltiplas e interdependentes que anteriormente permaneciam invisíveis, como por exemplo vacinas em atraso, e risco de abandono escolar.

6.1 Eficiência Operacional e Desburocratização

A reestruturação dos fluxos e a automação de etapas críticas promoveram ganhos expressivos de eficiência operacional. Atividades antes marcadas pela redundância, retrabalho e dependência de registros físicos passaram a ser realizadas de forma integrada, reduzindo o tempo de processamento das informações e aumentando a confiabilidade dos dados. Esse avanço permitiu uma reconfiguração do papel das equipes técnicas, que deixaram de atuar predominantemente em funções administrativas para assumir uma atuação mais estratégica e qualificada. Houve assim, uma migração do esforço institucional: da burocracia para o cuidado, da operacionalização para a análise e da reação para a antecipação.

6.2 Monitoramento Ativo e Garantia de Direitos

A implementação de mecanismos de monitoramento contínuo, apoiados por alertas automatizados e indicadores em tempo real, ampliou substancialmente a capacidade de resposta do programa. Diferentemente de modelos tradicionais, baseados em condicionalidades punitivas, a política passou a atuar sobre as causas das vulnerabilidades identificadas. Por exemplo, situações de baixa frequência escolar ou atraso vacinal deixaram de ser tratadas como descumprimento e passaram a ser compreendidas como sinais de risco social. Isso permite acionar, de forma articulada, diferentes setores da administração pública, promovendo intervenções mais efetivas e alinhadas às necessidades reais das famílias. Essa lógica representa uma mudança importante na gestão de políticas públicas, ao substituir mecanismos de controle por estratégias de cuidado e proteção, reforçando o papel do Estado como agente ativo na garantia de direitos.

6.3 Integração Intersetorial e Inteligência Territorial

Outro resultado relevante foi o fortalecimento da articulação intersetorial. A integração de dados não apenas facilitou o compartilhamento de informações, mas também criou condições para uma atuação coordenada entre diferentes áreas, como assistência social, saúde e educação. Essa integração contribui para a construção de uma inteligência territorial mais refinada, permitindo identificar padrões de vulnerabilidade, concentrar esforços em áreas críticas e priorizar atendimentos com base em critérios objetivos. Dessa forma, o programa passou a operar com maior capacidade de planejamento e focalização, otimizando o uso de recursos públicos.

6.4 Ampliação da Visibilidade e Acesso a Direitos

A visibilidade proporcionada pelo uso de dados revelou demandas que extrapolam o escopo inicial do programa. Foi possível identificar, por exemplo, a faixa de renda dessas famílias, se acessam outros benefícios como Programa Bolsa Família, risco de abandono escolar, vacinas atrasadas e quais são essas vacinas de acordo com o calendário vacinal. Esse achado reforça a ideia de que políticas públicas orientadas por dados não apenas executam ações previstas, mas também produzem conhecimento sobre a realidade social, ampliando o alcance das intervenções. Nesse sentido, o programa passou a funcionar como uma porta de entrada para outras políticas públicas, promovendo acesso a direitos de forma mais abrangente.

A operacionalização do painel de monitoramento permitiu não apenas a identificação de demandas, mas também a caracterização detalhada do perfil dos beneficiários e o acompanhamento sistemático de indicadores sociais e de garantia de direitos. No que se refere ao perfil demográfico e socioeconômico, os dados evidenciam a predominância de responsáveis legais do sexo feminino e significativa concentração em faixas de baixa renda, especialmente até ¼ do salário mínimo. Adicionalmente, os indicadores de raça/cor apontam uma maior incidência entre populações pardas, evidenciando a interseccionalidade entre vulnerabilidade social, raça e violência de gênero, aspecto amplamente discutido na literatura.

No campo do monitoramento de direitos, o painel possibilita o acompanhamento contínuo de variáveis críticas, como frequência escolar e situação vacinal.

Verificou-se que, embora a maioria dos beneficiários apresente frequência escolar acima de 75%, ainda há casos de risco de evasão que demandam intervenção ativa. Da mesma forma, a análise do calendário vacinal revelou a existência de doses em atraso, o que permite o acionamento imediato das equipes de saúde.

Além disso, a identificação de famílias inseridas em programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, reforça a condição de vulnerabilidade socioeconômica do público atendido e evidencia a importância da articulação entre políticas públicas. Esses achados demonstram que o uso de dados estruturados não apenas amplia a capacidade de gestão do programa, mas também produz conhecimento qualificado sobre o público atendido, permitindo intervenções mais precisas, integradas e orientadas à garantia de direitos.

6.5 Do Digital ao Social: Qualificação do Atendimento

Os resultados evidenciam que a transformação digital, quando orientada por princípios de equidade e empatia, não desumaniza o atendimento, ao contrário, o qualifica. O uso de dados estruturados e ferramentas analíticas permitiu personalizar as intervenções, respeitando as especificidades de cada família e promovendo um cuidado mais sensível e efetivo. Assim, o digital deixa de ser um fim em si mesmo e passa a atuar como infraestrutura estratégica para a promoção do bem-estar social, sustentando uma atuação estatal mais próxima, responsiva e orientada à garantia de direitos.

7. CONCLUSÃO

O presente estudo evidencia que a inovação no setor público, especialmente em contextos de alta vulnerabilidade social, está menos associada à adoção isolada de tecnologias e mais relacionada à capacidade institucional de reorganizar processos, integrar informações e reposicionar o papel do Estado frente às demandas sociais. A experiência analisada demonstra que o uso qualificado de dados, aliado aos princípios do governo digital, pode transformar profundamente a lógica de implementação de políticas públicas, promovendo maior efetividade na garantia de direitos de um público historicamente invisibilizado.

A incorporação de indicadores estruturados e a construção de um painel de monitoramento permitem não apenas aprimorar a gestão do programa,

mas também produzir uma leitura mais abrangente e qualificada sobre o perfil dos beneficiários e suas condições de vida. A análise de variáveis demográficas, socioeconômicas e de acesso a direitos — como renda, raça/cor, tipo de guarda, frequência escolar e situação vacinal — evidencia que o público atendido se encontra em situação de múltiplas vulnerabilidades, reforçando a necessidade de uma atuação estatal integrada, contínua e orientada por evidências.

Nesse sentido, o programa avança ao deixar de atuar exclusivamente como instrumento de transferência de renda e ao se consolidar como um ecossistema de proteção social, capaz de identificar demandas, articular serviços e acompanhar, de forma sistemática, as trajetórias dos beneficiários. A atuação proativa, viabilizada pelo uso de dados, contribui para antecipar riscos, qualificar intervenções e ampliar o acesso a direitos, fortalecendo a capacidade do Estado em responder de forma mais precisa e sensível às necessidades das famílias.

Entretanto, a análise também evidencia desafios estruturais relevantes, especialmente no campo jurídico-institucional, que impactam diretamente o acesso ao programa. Destaca-se, nesse contexto, a morosidade dos processos de formalização de guarda ou tutela das crianças e adolescentes, condição frequentemente necessária para a concessão do benefício. A demora na definição legal do responsável compromete a agilidade da inclusão no programa e pode prolongar situações de desproteção social. Adicionalmente, observa-se que o próprio processo de tipificação do crime como feminicídio representa um fator limitante à atuação estatal. Como a busca ativa das famílias depende da classificação oficial do crime pelas autoridades competentes, eventuais atrasos nessa caracterização podem postergar a identificação dos beneficiários e, consequentemente, o início do acompanhamento e da garantia de direitos. Esses elementos evidenciam a necessidade de maior articulação entre os sistemas de justiça, segurança pública e políticas sociais, de modo a reduzir lacunas temporais entre o evento crítico e a resposta institucional.

Apesar desses desafios, os avanços metodológicos e operacionais implementados criam condições favoráveis para o aprofundamento da política pública, especialmente no que se refere à sua avaliação. A estruturação de bases de dados integradas, aliada ao monitoramento contínuo dos beneficiários, abre

caminho para a realização de avaliações mais robustas e sistemáticas, permitindo analisar não apenas a execução, mas também os efeitos e resultados do programa ao longo do tempo. Nesse contexto, destaca-se o potencial para o desenvolvimento de avaliações de impacto, inicialmente de caráter observacional e com abordagem longitudinal, considerando o estágio atual do programa e o número ainda reduzido de beneficiários. O acompanhamento contínuo das famílias, associado à aplicação de instrumentos qualitativos, como pesquisas de satisfação e entrevistas, pode fornecer insumos relevantes para compreender como a política é vivenciada pelos usuários, além de identificar efeitos não previstos e oportunidades de aprimoramento.

Em estágios mais avançados de implementação, com a ampliação do número de beneficiários, torna-se possível a adoção de métodos quase-experimentais, como técnicas de pareamento, que permitem maior robustez nas inferências causais e contribuem para a mensuração mais precisa dos impactos da política pública. Essa evolução representa um passo importante para consolidar uma cultura de avaliação baseada em evidências, alinhada às boas práticas de gestão pública.

Por fim, destaca-se que a experiência analisada apresenta elevado potencial de replicabilidade, especialmente em contextos que enfrentam desafios relacionados à fragmentação institucional e à invisibilidade de populações vulneráveis. A combinação entre gestão de dados, monitoramento ativo e articulação intersetorial configura-se como um modelo promissor para o fortalecimento de políticas públicas mais inteligentes, responsivas e orientadas à promoção de direitos. Assim, conclui-se que a integração entre tecnologia, dados e compromisso social não apenas amplia a eficiência da gestão pública, mas também contribui para a construção de trajetórias mais dignas e protegidas para crianças e adolescentes afetados por contextos extremos de violência, reafirmando o papel do Estado como agente central na promoção da equidade e da justiça social.

8. Referências

1. ABPMP. BPM CBOK: Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio. Corpo Comum do Conhecimento – ABPMP BPM CBOK V4.0, Association of Business Process Management Professionals, 2020.
2. BRASIL. Lei 13.104/2015, de 9 de março de 2015. Prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio.
3. BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios para o Governo Digital.
4. CAMPOS, A. M., PIRES, M. S., ARAÚJO, A. C. Aspectos jurídicos nos reflexos do feminicídio nos filhos da vítima. *Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro*, v. 03, 2024.
5. CHAHIN, A. et al. E-gov: a próxima revolução brasileira. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
6. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Atlas da Violência 2021*. Brasília: Ipea; FBSP, 2021.
7. MÜLLER, Luana et al. *Hit by the data: a visual data analysis regarding the effects of public policies*. arXiv, 2021.
8. NASCIMENTO, S. A. et al. A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO BRASIL: OS ÓRFÃOS DO FEMINICÍDIO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS. *Revista Contemporânea*, vol. 4, nº. 6, p. 01-21, 2024.
9. PIMENTEL, A. Órfãos do feminicídio: as dores dos filhos das vítimas. *Eco Nordeste*, 2021.
10. SAFFIOTI, Heleieth I. B. *Gênero, patriarcado, violência*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.
11. SILVA, S.M.O., MIRANDA, G.C. Z. Órfãos do feminicídio: crianças e adolescentes entre a invisibilidade e a proteção integral no Brasil. *REVISTA MULTIDISCIPLINAR HUMANIDADES E TECNOLOGIAS (FINOM)*, v. 63, 2025.

Olá, eu sou a GurIA, a sua assistente digital

- **Hiparcio Rafael Stoffel, Dr.**

Escritório de Desenvolvimento de Projetos do Estado do RS, Brasil
hiparcio@edp.rs.gov.br

- **Danielle Santos de S. Calazans, Ma.**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do RS, Brasil
danielle-calazans@spgg.rs.gov.br

- **Bruno Silva da Silveira**

Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária, Brasil
bruno-silveira@sehab.rs.gov.br

- **Luiz Fernando Salvadori Zachia**

Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do RS, Brasil
luiz-zachia@procergs.rs.gov.br

Resumo

A introdução da inteligência artificial tem provocado mudanças significativas no modo de trabalho e de relacionamento entre as pessoas e organizações, impulsionando e acelerando transformações que alteram os níveis de prestação de serviços e produtividade, tornando os provedores e usuários não só mais próximos, mas potencialmente colaboradores. Um processo de transformação digital diz mais sobre pessoas que tecnologia, sobretudo para a administração pública. A digitalização tem proporcionado que as pessoas manifestem suas opiniões, necessidades e desejos de forma mais instantânea e com expectativa de serem atendidas mais rapidamente, com qualidade e novidade, tornando esta interação muito mais fácil. Os desafios do processo de transformação digital no setor público fazem voltar atenções à modernização administrativa, economicidade, eficácia de políticas públicas e prestação dos serviços. No âmbito de governos, sejam municipais, estaduais e em nível federal, os impactos das tecnologias demandam por adaptação ao contexto local, enfrentamento barreiras para a digitalização, uma reflexão de estruturas de processos e de decisão, aumento da transparência de seus atos e um repensar dos sistemas democráticos, enfatizando a participação cidadã e modelos de governança abertos e colaborativos. A construção de um governo digital inclusivo, participativo e eficiente depende da articulação entre tecnologia, políticas públicas e vontade política, criando um ciclo virtuoso de inovação, confiança institucional e fortalecimento democrático. Este artigo aborda a implementação de estratégias de governo digital e a aplicação de inteligência artificial generativa como mecanismo de operacionalização da oferta de serviços e de relacionamento e interação com o cidadão, promovendo uma nova experiência digital na relação com os serviços e políticas públicas, explorando como caso prático a experiência do Rio Grande do Sul com a estratégia rs.gov.br e a GurIA como protagonista da nova experiência digital dos gaúchos. Adota como metodologia a de pesquisa bibliográfica e pesquisa-ação. Como principais resultados destaca-se o índice de 96% de digitalização dos serviços, os volumes de acessos mensais superiores a 7 milhões, e mais 158 mil interações mensais com a GurIA, além do engajamento dos órgãos de governo.

Palavras-chave: Governo Digital; Inteligência Artificial; Experiência do Cidadão; Serviço Digital; Políticas Públicas

1. INTRODUÇÃO

A crescente velocidade dos avanços tecnológicos e do acesso à informação vem provocando

mudanças significativas nas relações e nos valores sociais. Se, por um lado, a facilidade e a disponibilidade de soluções estão mais próximas das pessoas,

por outro, a expectativa da sociedade quanto à prontidão e à capacidade de resposta de organizações e governos torna-se mais premente. Nesse cenário de crescente complexidade, a transformação digital na administração pública representa um dos mais significativos desafios contemporâneos, impelindo governos a avaliar suas estruturas, processos e, fundamentalmente, a forma como se relacionam com os cidadãos. A modernização deixa de ser uma opção para se tornar uma condição para a governança, pois governos que não evoluem correm o risco de se distanciar das necessidades da população, tornando-se superado em sua capacidade de resposta e relacionamento.

Nesse contexto, a Inteligência Artificial (IA) emerge como uma força tecnológica disruptiva, se propondo a redefinir a experiência digital entre o Estado e a sociedade. A capacidade da IA de elevar e diversificar os volumes de dados para automatizar tarefas, gerar ideias e elevar a produtividade na prestação de serviços oferece novos recursos e possibilidades para promover um governo mais ágil, eficiente e responsivo. A interação digital entre o governo e o cidadão está, portanto, no limiar de uma nova era, apoiada por algoritmos e sistemas inteligentes. Contudo é importante termos em mente que esta é uma agenda mais sobre pessoas, que tecnologia, mais sobre como atendemos, nos relacionamos e cuidamos do cidadão, reconhecendo que vivemos em uma sociedade cuja cultura de digitalização é crescente, que a tecnologia está presente em seu cotidiano, superando barreiras de acesso, conhecimento e aplicações.

A literatura acadêmica recente aponta para um consenso sobre o potencial transformador da IA no setor público. Autores como Kankanhalli, Charalabidis e Mellouli (2019) posicionam a fusão da IA com a Internet das Coisas (IoT) como um passo crucial para a evolução dos governos inteligentes. O conceito de *Smart Government* aqui apresentado refere-se a uma administração que utiliza intensivamente a tecnologia para aprimorar a prestação de serviços, o engajamento cívico, a eficiência operacional e o relacionamento com a população. Se em um primeiro momento a transformação digital se concentrou na digitalização de documentos e rotinas administrativas, emerge agora uma segunda onda, focada na digitalização da oferta de serviços, digitalizando processos para garantir acesso e qualificação da experiência do cidadão. Esta nova fase é caracterizada pelo uso

intensivo de IA para proporcionar uma interação mais personalizada e proativa.

Essa visão é complementada pela pesquisa de Androutsopoulou et al. (2019), que defendem os assistentes digitais guiados por IA como uma ferramenta poderosa para transformar profundamente a comunicação entre governo e cidadãos, se colocando como alternativa aos canais tradicionais, oferecendo opções aos diferentes perfis de usuários. Tais inovações caracterizam uma mudança no modelo de prestação de serviços, de reativo para uma experiência proativa e dialógica, na qual o Estado deixa de atuar a partir de uma postura passiva, que aguarda a procura pelo cidadão, para adotar uma abordagem proativa, que se antecipa às necessidades, oferecendo informações e orientações de forma direta e personalizada.

Contudo, a jornada rumo à implementação efetiva da IA nos coloca frente a muitas questões desafiadoras. Adotando uma visão pragmática, Sun e Medaglia (2019) mapearam sistematicamente os desafios concretos que as organizações públicas enfrentam, categorizando-os e apresentando-os em naturezas técnica (qualidade dos dados), organizacional (resistência à mudança), financeira (alto custo) e ética (privacidade do paciente). Essa percepção é aprofundada por Wirtz, Weyerer e Sturm (2020), que alertam para os “lados sombrios” da IA, como os riscos de vieses algorítmicos, vigilância e a erosão da autonomia humana, defendendo que a adoção ingênua da tecnologia é perigosa. O equilíbrio entre o potencial benéfico e os riscos inerentes à IA constitui uma importante barreira a ser tratada pela administração pública moderna.

Diante desse cenário, a mera adoção tecnológica se mostra insuficiente. A complexidade do tema exige a construção de estruturas de gestão e governança, bem como a atenção à capacidade (capacity), ao potencial e à qualidade de fazer algo, e à capacidade (capability), às condições de manter essa qualidade ao longo do tempo. Nesse sentido, a obra de Wirtz et al. (2019, 2020, 2022) é enfática ao defender que a implementação da IA no setor público requer uma abordagem estratégica e estruturada. Eles propõem a necessidade de uma estratégia integrada que auxiliem os gestores a planejar as aplicações e, mais importante, de mecanismos de governança robustos, com forte ênfase em monitoramento, ética e uma postura proativa baseada na análise de riscos e na promoção de diretrizes claras, fazendo com que a governança da

IA seja um equilíbrio entre a necessidade de estudo e aprimoramento e a prática consciente para assegurar que seu uso seja seguro, justo e benéfico à sociedade.

Estas compreensões teóricas encontram expressão prática em iniciativas concretas. Segundo Bergues e Lafuente (2025), atualmente temos pelo menos um celular em 94,2% dos domicílios brasileiros, e cerca de 66% das pessoas já utilizaram algum serviço público ou procedimento governamental, demonstrando tanto o potencial, como a aceitação deste meio de atendimento e interação com o ente público, encorajando políticas que possam, de um lado gerar a economicidade serviço público e por outro disseminar e levar ao alcance das pessoas melhores informações e serviços digitais.

No estado do Rio Grande do Sul, a Estratégia Digital rs.gov.br materializa o conjunto de ações pelas quais a agenda de transformação digital é definida e operacionalizada. Performando atualmente mais de 750 serviços, dos quais 96% digitais, e com um índice de satisfação dos usuários em torno de 82%, a plataforma evoluiu para se tornar um ecossistema de relacionamento. Empregando assistentes virtuais baseados em IA generativa, como a “GurIA”, para um atendimento mais ágil e humanizado, a estratégia também utiliza análise de dados para organizar serviços em “jornadas” de acordo com o perfil do usuário e para recomendar serviços de forma inteligente e personalizada. Esta abordagem representa uma virada de chave, na qual a tecnologia atua como um vetor de inclusão e orientação às necessidades dos cidadãos. O governo passa a se comunicar ativamente por múltiplos canais, como WhatsApp e e-mail, para promover um acesso mais oportuno e relevante aos serviços públicos.

Este artigo debruça-se sobre a seguinte problemática: de que forma instituições e a administração pública pode conduzir as suas estratégias de governo digital e a aplicação da inteligência artificial para promover uma nova e atrativa experiência digital para o cidadão, ao mesmo tempo em que navega e mitiga seus complexos desafios técnicos e riscos éticos. Para tanto, o objetivo geral é propor uma reflexão sobre a necessidade e os desafios de uma agenda de transformação digital em governos, explorando como caso prático a experiência do Rio Grande do Sul com a estratégia rs.gov.br e a GurIA como protagonista da nova experiência digital dos gaúchos.

Como objetivos específicos, este artigo buscará:

- a) *Apresentar conceitos orientadores para a adoção da digitalização em governo;*
- b) *Apresentar a estrutura de governança da estratégia digital rs.gov.br;*
- c) *Apresentar as características da Nova Experiência Digital da Estratégia Digital rs.gov.br.*

2. METODOLOGIA

Para consecução dos objetivos deste estudo a abordagem metodológica é estruturada e aplicada a partir de uma perspectiva exploratória e qualitativa, conduzida de forma a reunir pesquisa bibliográfica, buscando identificar os conceitos orientadores, boas práticas de implementação e governança de um projeto de transformação digital em governo, além de entender e analisar fenômenos, experiências e interações diretamente em seu contexto (GIBBS, 2009), abordagem que gera e traz uma unidade de identificação e interação para uma experiência interpretativa (DENZIN; LINCOLN, 2006). O artigo apresenta as principais características da experiência do estado do Rio Grande do Sul, a Estratégia Digital rs.gov.br, implementado em 2019, enfatizando a sua mais recente evolução, a Nova Experiência Digital do Cidadão, apoiada pela adoção de inteligência artificial, destacando o seu processo de desenvolvimento e implementação, permitindo compartilhar os aprendizados desta estratégia de governo digital para contribuir com a reflexão e orientação na implementação destas por outros entes. A opção por esta abordagem metodológica se aplica na medida que propiciam uma melhor percepção e compreensão do problema, além de observá-lo de forma aprofundada e subjetiva, permitindo o melhor entendimento e a assimilação de conceitos adotados previamente (MALHORTA, 2006).

3. A JORNADA DA ESTRATÉGIA DIGITAL RS.GOV.BR E A GURIA: DO ACESSO AOS SERVIÇOS À NOVA EXPERIÊNCIA DIGITAL COM ADOÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

A transformação digital no setor público evoluiu de uma perspectiva de modernização administrativa e de processos para se consolidar como uma estratégia de avanços nos campos da produtividade, inovação e relação com o cidadão. Em um mundo cada vez mais conectado, a capacidade do Estado de interagir com o cidadão de forma ágil, simples e eficiente não é mais uma diferenciação, mas determinante para fortalecer sua atuação e proximidade junto à sociedade. Nesse

contexto, a experiência do estado do Rio Grande do Sul, materializada na plataforma rs.gov.br, oferece um estudo de caso sobre a construção de uma estratégia de governo digital bem-sucedida, que evoluiu de um portal de serviços integrado para um ecossistema de relacionamento proativo, impulsionado por Inteligência Artificial (IA). Esta análise descreve a jornada de construção da estratégia, seus fatores críticos de sucesso e a sua evolução para uma nova fase: a experiência digital do cidadão, protagonizada pela assistente virtual GurIA e sistematizada em um framework de implementação que traduz o aprendizado adquirido.

Lançada em 2019, a estratégia digital rs.gov.br (RIO GRANDE DO SUL, 2020) nasceu com um propósito inspirador: ressignificar a relação do estado com o cidadão por meio da transformação digital. O diagnóstico inicial revelava um cenário fragmentado, no qual os serviços públicos estavam dispersos em múltiplos sites e sistemas, gerando uma experiência confusa, pouco intuitiva e ineficiente para o usuário. A premissa central da nova estratégia foi, portanto, implementar uma abordagem que integrasse todos os serviços do poder executivo estadual em um único portal, permitindo oferecer ao cidadão um acesso simplificado, ágil e disponível quando e onde ele necessitasse.

O posicionamento da experiência gaúcha se identificou desde o início na priorização da perspectiva do cidadão, propondo uma visão mais ampla em que a transformação digital é o meio, e não o fim da jornada. Para acelerar a curva de aprendizado e de desenvolvimento, foi adotado um esforço de integração com as iniciativas nacionais que se mantêm até os dias atuais. Uma capacitação junto à Secretaria Nacional de Governo Digital do governo federal foi o ponto de partida para compreender os fatores habilitadores que poderiam subsidiar a estratégia estadual, absorvendo boas práticas e identificando oportunidades de parceria.

Com o posicionamento estratégico definido e o engajamento da alta liderança assegurado, o primeiro passo prático consistiu em um mapeamento detalhado dos serviços do executivo estadual. Cada serviço foi analisado e classificado quanto ao seu nível de maturidade digital, permitindo a construção de um diagnóstico preciso do cenário existente. Este esforço, coordenado por uma equipe técnica central,

mas com a participação ativa de pontos focais de cada órgão e entidades, demonstrou que, em 2019, o índice de digitalização do estado era de 34%. Este número serviu como linha de base e evidenciou a dimensão do desafio, mas também funcionou como um importante catalisador para a ação, fornecendo dados concretos para a definição de prioridades e para o plano de digitalização que se seguiria.

A evolução da estratégia digital rs.gov.br — que hoje reúne mais de 700 serviços, com um índice de digitalização de 96%, alcançando mais de 7 milhões de acessos mensais e um nível de satisfação de usuários de 82% resulta de três fatores críticos de sucesso que delinearam as características da sua implementação e governança.

O primeiro fator crítico de sucesso é a constituição de uma liderança tripartite, um modelo de governança colaborativa que envolveu três atores estatais com competências complementares. A Procergs, como companhia de processamento de dados do estado, atua como parceira tecnológica, responsável pela infraestrutura e pelo desenvolvimento das soluções digitais. A Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão conduz a coordenação da estrutura de governança de TIC, o tratamento de dados e a gestão dos normativos de tecnologia aplicáveis. Somando-se a estes, o Escritório de Desenvolvimento de Projetos (EDP) atua como o líder estratégico da iniciativa, responsável pela gestão da implementação, pelo alinhamento com as diversas áreas e entidades e atenção ao mapa estratégico do governo (RIO GRANDE DO SUL; 2019, 2023). Essa sinergia entre tecnologia, governança normativa e gestão estratégica leva à coesão, agilidade e alinhamento ao projeto.

O segundo fator crítico de sucesso é a integração com a agenda nacional da Rede Gov.br (BRASIL, 2024). A decisão estratégica de acelerar a curva de aprendizado se alinhando aos esforços da Secretaria Nacional de Governo Digital, é fundamental. O Rio Grande do Sul tornou-se o primeiro estado a aderir formalmente à Rede Gov.br, o primeiro a implementar o login único Gov.Br como principal componente de identificação e o primeiro a integrar as credenciais de seu banco estadual (Banrisul) como forma alternativa de acesso qualificado. Essa aliança estratégica acelerou o desenvolvimento, garantiu a adesão a padrões nacionais de segurança e usabilidade, e, mais

importante, concretizou a prática do chamado “cidadão único”, no qual uma única identidade digital lhe dá acesso a serviços municipais, estaduais e federais.

O terceiro fator crítico de sucesso é a estratégia de engajamento e protagonismo descentralizado. Em lugar de centralizar todas as ações em uma única equipe, a liderança tripartite atuou como uma orquestradora da agenda, mas o protagonismo da execução é direcionado a cada um dos órgãos e entidades responsáveis por seus respectivos serviços. Os pontos focais em cada secretaria não operam apenas como representantes, mas líderes da transformação digital em suas próprias áreas. Essa abordagem descentralizada fortalece o pertencimento e responsabilidade, permitindo que a estratégia de governo digital seja percebida como um meio para que cada órgão possa melhorar a oferta de seus serviços ao cidadão, garantindo uma capilaridade e um esforço ainda maiores.

Com uma plataforma consolidada e um alto índice de digitalização, a estratégia digital rs.gov.br evoluiu para uma nova fase, deslocando o foco da simples oferta de serviços para a qualificação da experiência do cidadão. Esta nova etapa, denominada Nova Experiência Digital do Cidadão, é impulsionada pelo uso intensivo de ciência de dados e inteligência artificial para criar uma interação mais personalizada, proativa e humanizada. A protagonista desta nova experiência é a GurIA, a assistente virtual do estado do Rio Grande do Sul.

A GurIA representa a efetivação do conceito de um governo conversacional. Baseada em IA generativa, ela foi projetada para ir além de um simples chatbot de perguntas e respostas. Ela atua como uma interface de relacionamento, capaz de compreender a linguagem natural, guiar o cidadão pelas “jornadas” de serviços e oferecer um atendimento mais ágil e humanizado. O seu desenvolvimento simboliza a passagem de um portal transacional, onde o cidadão busca um serviço específico, para um ambiente digital relacional, onde o governo dialoga, orienta e se antecipa às necessidades.

A nova experiência digital do cidadão se desdobra em duas frentes. A primeira é a personalização inteligente. Utilizando análise de dados, a plataforma rs.gov.br passa a organizar os serviços não apenas por órgão, mas em jornadas de serviços que correspondem a momentos de vida ou perfis de usuário, como a Jornada do Produtor Rural, Jornada do Estudante,

Jornada do Servidor e a Jornada do Empreendedor. O rs.gov.br passa a recomendar serviços com base no histórico de navegação e no perfil do cidadão, tornando a descoberta de informações mais intuitiva, além de disponibilizar um espaço personalizado para cada cidadão, o Meu rs.gov.br.

A segunda frente é a comunicação proativa e multicanal. O governo passa a se comunicar com o cidadão ativamente por meio dos canais que o usuário já utiliza em seu cotidiano, como WhatsApp, e-mail e SMS. Essa comunicação é usada para enviar alertas importantes, lembretes de prazos (como a renovação de uma licença) e notificações sobre o andamento de um protocolo, promovendo um acesso mais oportuno e relevante aos serviços.

A GurIA está no centro dessa estratégia, atuando como protagonista na interação. Seja no portal ou em canais de mensageria, ela é a agente de um estado mais acessível, que dialoga com o cidadão de forma mais natural e generativa, estando disponível 24 horas por dia. Essa abordagem não apenas torna o atendimento mais eficiente, mas também fortalece a percepção de um governo que cuida das pessoas e que está a serviço da população também no formato digital.

Desde os primeiros momentos, tanto a jornada inicial do rs.gov.br quanto sua nova fase com a GurIA são fundamentadas por um princípio orientador: a inclusão digital como elemento de fortalecimento da democracia e cidadania modernas. A estratégia compreende que a digitalização deve ser um instrumento de transformação social, orientado por princípios de equidade e universalização. A inclusão digital transcende estritamente o acesso à tecnologia; trata-se de criar condições para que todas as pessoas possam se beneficiar dos serviços e políticas públicas de forma eficiente, simples e segura, exercendo plenamente sua cidadania.

Nesse contexto, a estratégia digital é compreendida como uma plataforma de fortalecimento democrático e cidadã, que amplia os canais de escuta, participação e controle social. A promoção da inclusão implica em perceber e atuar sobre questões que afetam populações, especialmente as que se encontram em situação de vulnerabilidade. Por isso, a estratégia digital rs.gov.br incorpora, desde sua concepção, políticas de acessibilidade digital, design responsivo que se adapta a qualquer tela, simplificação de linguagem, interação por texto e voz e um foco centrado no usuário. A

integração com o login Gov.Br é, em si, uma política de inclusão, pois unifica e simplifica o acesso a uma ampla lista de serviços. A transformação digital, portanto, não é um fim em si mesma, mas um meio para garantir que o Estado esteja presente, capacitado e acessível a todos os gaúchos, reafirmando seu compromisso com a promoção de uma cidadania digital mais plena.

A jornada percorrida pela estratégia digital rs.gov.br, com seus acertos e desafios, permitiu a consolidação de um conhecimento prático valioso. Com base na análise e reflexão sobre essa trajetória, foi possível sistematizar os aprendizados em um Framework de Implementação de uma estratégia de transformação digital em governos. Este referencial, esquemático e não exaustivo, tem como objetivo servir de base para outros entes públicos, trazendo a primeiro plano os fatores críticos de sucesso que podem auxiliar no planejamento e execução de suas próprias iniciativas. O framework está estruturado em cinco dimensões essenciais, apresentadas a seguir:

- **1. Liderança e Estratégia:** Esta dimensão reúne as reflexões sobre o posicionamento e o planejamento. Ela abrange a tomada de decisões estratégicas, como o alinhamento com movimentos congêneres (a exemplo da Rede Gov.Br), a definição das tecnologias prioritárias e o estabelecimento da estrutura de liderança do projeto — seja ela colegiada, como no modelo tripartite do rs.gov.br, ou por um executivo especialista. Inclui também a decisão de adotar metodologias ágeis para promover a inovação na gestão e a definição de como a transformação digital estará a serviço das políticas públicas e das diretrizes da alta gestão governamental;
- **2. Engajamento:** Esta dimensão diz respeito aos esforços de sensibilização, mobilização e comprometimento da alta liderança e das equipes técnicas. Um dos maiores desafios é tornar a agenda digital uma responsabilidade de cada líder e de suas equipes, de modo que o protagonismo esteja distribuído. Isso envolve iniciativas de capacitação, reuniões temáticas, visitas técnicas e, fundamentalmente, a criação de uma cultura de reconhecimento dos esforços e de multiplicação de boas práticas. A transformação se fortalece à medida que a estratégia digital é percebida como um esforço coletivo, valorizando

o papel dos responsáveis pelos esforços em seu próprio processo de modernização;

- **3. Digitalização:** Aqui se concentram os aspectos práticos da conversão dos serviços em sua versão digital. A dimensão começa com o mapeamento, análise e classificação do nível de maturidade digital dos serviços existentes. Com base nestes, define-se a priorização da digitalização, considerando a viabilidade técnica, financeira e orçamentária. Abrange também decisões sobre a abordagem de implementação (com competências internas, por parceiros externos ou um modelo híbrido) e sobre os canais de acesso (portal integrado, aplicativos móveis, atendimento presencial ou uma combinação destes). A adoção de um mecanismo de identificação unificado, como o login Gov.Br, é um exemplo de decisão estratégica dentro desta dimensão.
- **4. Regulamentação:** Esta dimensão trata do arcabouço normativo que sustenta a transformação digital. A regulamentação tem um duplo papel: por um lado, estabelece as condições e características que devem ser atendidas pelos serviços digitais (como segurança e privacidade); por outro, atua como um instrumento de perpetuação dos avanços, traduzindo-os em normas para garantir sua. Esta dimensão também convida à uma reflexão e aplicar esforços na revisão, simplificação e desburocratização de processos e suas normas, garantindo que a digitalização opere sob uma realidade de otimização e não apenas de transposição do processo físico para o meio digital.
- **5. Governança e Gestão:** A última dimensão aborda a organização e o estabelecimento de uma estrutura para o monitoramento contínuo dos esforços, a gestão dos resultados e a governança estratégica da jornada. Isso pode incluir a organização de uma rede de pontos focais, como a implementada no Rio Grande do Sul, que atuam como interlocutores entre a liderança central e a realidade de cada órgão. Esses representantes alimentam a estrutura de governança com as necessidades do dia-a-dia e a percepção dos usuários, fomentando o que Fountain (2000) descreve como uma governança conectada e colaborativa, que incentiva o engajamento e a inovação. Esta dimensão zela tanto

pelas questões operacionais e táticas do dia a dia quanto pelas reflexões estratégicas sobre o futuro da agenda digital.

Em suma, a trajetória da estratégia rs.gov.br demonstra que a construção de um governo digital de excelência é um processo contínuo e de natureza estratégica, que é mais sobre como servimos e nos relacionamos com as pessoas, que só adoção da tecnologia. Ela exige uma liderança clara, um engajamento profundo, um planejamento integrado, uma governança sólida e, acima de tudo, uma visão centrada no cidadão. A evolução para um modelo proativo e inteligente, com a GurIA como protagonista, aponta para o futuro da administração pública: um Estado que não apenas serve, mas que dialoga, compreende e cuida de cada cidadão em sua individualidade.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A implementação da estratégia digital rs.gov.br, iniciada em 2019, representa um marco na modernização da administração pública do Rio Grande do Sul. A análise de sua jornada e dos dados coletados revela resultados significativos, que aqui segmentamos em resultados quantitativos, que medem a escala e a eficiência da plataforma, e qualitativos, que abordam as transformações culturais e estratégicas promovidas no âmbito do governo e na sua relação com a sociedade.

Os resultados quantitativos demonstram a efetividade da Estratégia Digital rs.gov.br, a saber:

- **Expansão da Digitalização de Serviços:** partindo de um índice de 34% em 2019, a estratégia alcançou a marca de mais de 700 serviços públicos mapeados e integrados, com um índice de digitalização de 96%. Esse avanço abrange todos os órgãos e entidades do poder executivo estadual, consolidando o portal como o ponto integrado de acesso aos serviços do estado;
- **Adoção e Engajamento do Cidadão:** o portal rs.gov.br registra uma média de quase 7 milhões de acessos mensais, evidenciando sua relevância e utilidade no cotidiano dos cidadãos. Este alto volume de uso é acompanhado por um nível de satisfação do usuário de 82%, um indicador crucial da qualidade da experiência oferecida;
- **Capacidade Tecnológica e Acessibilidade:** O portal foi desenvolvido em ambiente responsivo, garantindo que a experiência do usuário seja

otimizada e consistente em múltiplos dispositivos, como smartphones, tablets ou desktops. A adoção do login único Gov.br como principal componente de identificação simplificou o acesso e fortaleceu a segurança, criando uma experiência unificada para o cidadão em diferentes esferas de governo;

- **Reconhecimento Externo:** A excelência e a vanguarda da iniciativa foram validadas por importantes reconhecimentos no cenário nacional. A estratégia rs.gov.br conquistou o primeiro lugar no Ranking da Oferta de Serviços Digitais, promovido pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e Comunicação (ABEP-TIC), por três anos consecutivos. Adicionalmente, foi classificada como Top 3 no Prêmio iBest por dois anos seguidos, entre outros prêmios que atestam a qualidade e o impacto do projeto.

A jornada digital no Rio Grande do Sul por meio da estratégia digital rs.gov.br produziu transformações qualitativas relevantes e fortaleceu a cultura organizacional do governo na sua interação com a sociedade, como exemplificado abaixo:

- *Fortalecimento de uma Cultura de Foco no Cidadão:* A jornada de digitalização não foi apenas um projeto de tecnologia, mas um movimento de mudança cultural. A necessidade de mapear, simplificar e digitalizar serviços permitiu aos órgãos avaliar seus processos sob a ótica do cidadão, fortalecendo uma cultura interna de prestação de serviços mais empática e eficiente;
- *Democratização do Acesso e Inclusão:* Ao centralizar os serviços e torná-los acessíveis digitalmente, a estratégia rompeu barreiras geográficas e temporais. Cidadãos de todas as regiões do estado, que antes poderiam ter dificuldades de acesso a serviços concentrados na capital ou em centros regionais, passaram a poder resolver suas solicitações de forma virtual, simples e no momento desejado;
- *Fomento à Participação Cidadã:* A estratégia digital rs.gov.br tornou-se um aliado na eficácia de políticas públicas e de participação popular. A facilidade de acesso à informação e a canais de interação não apenas tornou a sociedade mais digital, mas também viabilizou e estimulou a participação das pessoas em processos de tomada de decisão, como

na proposição e votação de projetos para o desenvolvimento regional, fortalecendo a democracia participativa.

A análise dos resultados apresentados, quando confrontada com a literatura sobre transformação digital no setor público, permite extrair resoluções significativas sobre a eficácia do modelo adotado pelo Rio Grande do Sul e suas implicações para o futuro da governança digital. Os resultados quantitativos da estratégia rs.gov.br representam uma materialização empírica do conceito de Smart Government, conforme discutido por Kankanhalli, Charalabidis e Mellouli (2019). A digitalização de 96% dos serviços, o uso intensivo do portal e a infraestrutura tecnológica integrada demonstram a aplicação bem-sucedida da tecnologia para aprimorar a prestação de serviços e a eficiência operacional. O portal rs.gov.br e a GurIA representam mais que uma base integrada de informações e serviços para se tornar um sistema digital de interação do Estado com o cidadão.

O alto índice de satisfação (82%) e a simplificação do acesso e uso dos serviços corroboram as teses de Androutsopoulou et al. (2019) sobre o potencial das ferramentas digitais para superar os canais de comunicação governamentais tradicionais, frequentemente percebidos como lentos e sobrecarregados. O rs.gov.br efetivamente criou uma nova experiência para o cidadão, mais ágil e autônoma, estabelecendo uma base sólida de confiança e aceitação, que é fundamental para a introdução de tecnologias mais avançadas, como a IA generativa da GurIA.

A jornada de implementação também oferece lições sobre como orquestrar os desafios mapeados por Sun e Medaglia (2019). A performance da estratégia digital rs.gov.br e a nova experiência digital do cidadão pode ser atribuída, em grande parte, à forma como os desafios organizacionais foram enfrentados: a liderança tripartite garantiu o alinhamento estratégico e tecnológico, enquanto o modelo de protagonismo descentralizado facilitou a aceitação à mudança ao perceber os servidores dos órgãos em agentes da transformação.

Do ponto de vista social, os resultados ultrapassam a eficiência administrativa para tocar o cerne da cidadania e do fortalecimento democrático. Ao democratizar o acesso a serviços e informações, a estratégia digital rs.gov.br atua como um poderoso

instrumento de inclusão social e equidade. Ela permite que mais pessoas, que antes desconheciam ou não tinham condições de alcançar os serviços oferecidos, possam exercer plenamente seus direitos. Além disso, ao abrir canais para a participação popular na tomada de decisões sobre políticas e orçamentos, a estratégia digital transforma o cidadão de um usuário de serviços em um participante ativo da vida pública. A própria estratégia se transforma em um ciclo virtuoso: uma sociedade que se torna mais digital demanda serviços mais eficientes e maior proximidade com o governo, estimulando uma dinâmica que, por meio da transformação digital, fortalece a democracia.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transformação digital consolidou-se como uma agenda necessária e presente na administração pública atual, impulsionando governos em todas as esferas a repensarem seus processos e, fundamentalmente, sua relação com a sociedade. Este artigo se propôs a analisar este fenômeno por meio do estudo de caso da Estratégia Digital rs.gov.br, analisando como a digitalização de serviços, a governança estratégica e a adoção da Inteligência Artificial podem convergir para proporcionar uma nova experiência digital para o cidadão. O objetivo foi explorar os conceitos orientadores, a estrutura de governança, os fatores de sucesso e, por fim, compartilhar um framework que sistematize os aprendizados desta jornada, oferecendo um roteiro para a modernização do setor público.

Ao longo desta análise, foi possível demonstrar que a iniciativa do Rio Grande do Sul, implementada a partir de 2019, alcançou resultados expressivos. Atingindo um índice de 96% de digitalização em mais de 700 serviços e registrando quase sete milhões de acessos mensais e que a estratégia digital rs.gov.br alcançou relevante aceitação popular. Qualitativamente, o estudo identificou como fatores críticos de sucesso um modelo de governança baseado em uma liderança tripartite, uma aliança estratégica com a agenda nacional Gov.br e uma cultura de engajamento que promoveu o protagonismo descentralizado dos órgãos executores. Conclui que a performance da estratégia digital rs.gov.br não reside apenas em sua capacidade tecnológica, mas em sua arquitetura de governança e em sua filosofia de gestão, que priorizaram a colaboração e a perspectiva do usuário como princípio.

A problemática central que norteou este estudo questionava de que forma a administração pública pode fortalecer o potencial da Inteligência Artificial para enriquecer a experiência digital do cidadão, enquanto orchestra e mitiga seus complexos desafios técnicos e éticos. A jornada do Rio Grande do Sul oferece uma resposta clara e multifacetada a essa questão. O estudo demonstra que a introdução bem-sucedida de tecnologias avançadas como a IA generativa, personificada na assistente virtual GurIA, depende da prévia construção de uma base sólida. Essa base é composta por uma plataforma de serviços unificada, acessível e confiável, que simplifica a vida do cidadão e estabelece uma relação de confiança. Com isso o Estado ganha a legitimidade e a capacidade técnica para avançar em direção a um modelo mais proativo e inteligente, que utiliza dados para personalizar interações e antecipar necessidades. A mitigação dos riscos, por sua vez, exige a evolução da mesma estrutura de governança que garantiu o sucesso inicial, incorporando agora frameworks éticos robustos para guiar o uso responsável da IA.

Para gestores públicos, a experiência gaúcha e o framework de implementação dela derivado oferecem um modelo prático e replicável. Um aprendizado

importante é que a transformação digital deve ser tratada como um projeto de Estado, com apoio da alta liderança, e não apenas como uma iniciativa de tecnologia. Recomenda-se que outras entidades públicas considerem uma abordagem faseada: primeiro, focar na integração, simplificação e digitalização dos serviços para construir uma base sólida; segundo, investir massivamente no engajamento e na capacitação das equipes para criar uma cultura de inovação; e, terceiro, introduzir soluções de IA de forma gradual, sempre com foco em resolver problemas reais dos cidadãos e amparado por uma governança ética.

Este estudo abre caminhos para futuras pesquisas como o impacto da IA na qualidade e na personalização dos serviços, suas implicações éticas e sociais. Em conclusão, a estratégia digital do Rio Grande do Sul demonstra que a transformação digital é um importante aliado aos esforços de modernização, eficiência e inclusão. Ao colocar as pessoas no centro da discussão, o Estado não apenas otimiza a prestação de serviços, mas reafirma seu compromisso com a cidadania e o fortalecimento da democracia. A jornada do rs.gov.br, de um portal integrado a um ecossistema inteligente de relacionamento e interação, demonstra que o futuro do governo é digital, mas, acima de tudo, humano.

Referências

1. ANDROUTSOPOULOU, Aggeliki, et al. (2019). Transforming the communication between citizens and government through AI-guided chatbots. *Government Information Quarterly*, 36(2), 358-367.
2. BERGUES, Martina, LAFUENTE, Mariano. *Equidade e Serviços Digitais, um retrato do Brasil*. Washington: BID, 2025.
3. BRASIL. *Estratégia Nacional de Governo Digital*. Brasília: Governo Federal, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/estrategianacional#:~:text=A%20Estrat%C3%A9gia%20Nacional%20de%20Governo,do%20cidad%C3%A3o%20aos%20servi%C3%A7os%20p%C3%BAblicos>. Acesso em: 15 de abr. 2025.
4. DENZIN, Norman; LINCOLN, Yonna. A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. IN: _____ e col. *O Planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. Porto Alegre: ArtMed, 2006, p.15-41
5. FOUNTAIN, J. *Connected Governance: Policy Networks in the Digital Age*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
6. GIBBS, Graham R. *Análise de dados qualitativos*. Porto Alegre: Bookman, 2009.
7. KANKANHALLI, Atreyi; CHARALABIDIS, Yannis; MELLOULI, Sehl. IoT and AI for smart government: A research agenda. *Government Information Quarterly*, v. 36, n. 2, p. 304-309, 2019
8. MALHORTA, Naresh K. *Pesquisa de Marketing*. 4. ed. Porto Alegre: Editora Bookman,
9. 2006.

10. RASKINO, M.; WALLER, G. Digital to the Core, remastering leadership for your industry, your enterprise and yourself. 1ª edição. Abingdon: Routledge, 2015.
11. RIO GRANDE DO SUL. **Estratégia Digital rs.gov.br**. Porto Alegre: Governo Estadual, 2020. Disponível em: <https://www.rs.gov.br/upload/arquivos/202504/15103527-estrategia-digital-2025-pdf.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2025.
12. RIO GRANDE DO SUL. **Mapa Estratégico de Governo 2023-2026**. Porto Alegre: Governo Estadual, 2023. Disponível em <https://www.rs.gov.br/mapaestrategico>. Acesso em: 15 abr. 2025.
13. RIO GRANDE DO SUL. **Mapa Estratégico de Governo 2019-2022**. Porto Alegre: Governo Estadual, 2019. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202103/29134808-18161145-mapa-estrategico-do-governo-2019-2022>. Acesso em: 15 abr. 2025.
14. SUN, Tara Qian; MEDAGLIA, Rony. Mapping the challenges of Artificial Intelligence in the public sector: Evidence from public healthcare. *Government Information Quarterly*, v. 36, n. 2, p. 368-383, 2019.
15. WIRTZ, Bernd W.; MÜLLER, Wilhelm M. An integrated artificial intelligence framework for public management. *Public Management Review*, v. 21, n. 7, p. 1076-1100, 2019.
16. WIRTZ, Bernd W.; WEYERER, Jan C.; GEYER, Carolin. Artificial intelligence and the public sector—applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, v. 42, n. 7, p. 596-615, 2019.
17. WIRTZ, Bernd W.; WEYERER, Jan C.; STURM, Benjamin J. The dark sides of artificial intelligence: An integrated AI governance framework for public administration. *International Journal of Public Administration*, v. 43, n. 9, p. 818-829, 2020.
18. 2020.
19. WIRTZ, Bernd W.; WEYERER, Jan C.; KEHL, Ines. Governance of artificial intelligence: A risk and guideline-based integrative framework. *Government Information Quarterly*, v. 39, n. 4, p. 101685, 2022.
20. WIRTZ, Bernd W.; LANGER, Paul F.; FENNER, Carolina. Artificial intelligence in the public sector-a research agenda. *International Journal of Public Administration*, v. 44, n. 13, p. 1103-1128, 2021

Orçamento participativo com a primeira infância: Estratégia de transparência e inovação no planejamento orçamentário

• **Rebeca de Cássia Soares da Silva Melo**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, Brasil

E-mail: rebecadecassiamelo@gmail.com

Resumo

Este artigo apresenta a concepção, implementação e análise do projeto piloto “Super Orçamento”, iniciativa desenvolvida pela Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, por meio da Superintendência de Orçamento Público, em parceria com a Secretaria de Estado da Primeira Infância. O projeto teve como propósito aproximar crianças da primeira infância do tema do orçamento público estadual, utilizando estratégias lúdicas e participativas capazes de estimular a compreensão inicial sobre o uso dos recursos públicos e a importância da participação cidadã. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza aplicada e objetivo descritivo, estruturada como relato de experiência realizado nas Creches CRIA dos municípios de Maceió, Viçosa, São Miguel dos Campos e União dos Palmares, durante eventos ocorridos em agosto de 2025. A metodologia foi organizada em três momentos complementares: rodas de conversa, produção de desenhos e atividade com maquete representando serviços públicos. Essas estratégias permitiram a escuta ativa das crianças e a identificação de percepções, interesses e prioridades relacionadas aos serviços do Estado. Os resultados indicam que, mesmo na faixa etária de três a cinco anos, as crianças demonstram capacidade de refletir sobre sua realidade social quando estimuladas por metodologias adequadas ao seu desenvolvimento. A organização das escolhas realizadas durante as dinâmicas possibilitou identificar maior valorização de áreas como educação, segurança e saúde. Conclui-se que práticas participativas mediadas por abordagens pedagógicas e lúdicas podem contribuir para a formação cidadã desde a infância, além de evidenciar o potencial da escuta infantil para inspirar reflexões no campo do planejamento público orçamentário.

Palavras-chave: Orçamento participativo; Participação social; Primeira infância; Educação lúdica; Políticas públicas; Orçamento público.

1. INTRODUÇÃO

A participação social no processo orçamentário constitui instrumento relevante para o fortalecimento da democracia e para o aprimoramento da gestão pública, ao possibilitar maior alinhamento entre as prioridades governamentais e as necessidades da população.

Nesse contexto, o orçamento participativo destaca-se como ferramenta capaz de ampliar a transparência, estimular o controle social e fortalecer a confiança entre cidadãos e Estado, ao incorporar diferentes perspectivas no processo decisório.

Além de contribuir para uma gestão mais eficiente e inclusiva, a participação ativa no orçamento público favorece a formação cidadã e a educação política, ao estimular a noção de pertencimento e corresponsabilidade sobre as decisões governamentais. Quando os indivíduos se reconhecem como agentes do processo orçamentário, deixam de ser meros espectadores e passam a atuar como co-participantes na construção das políticas públicas.

Sob essa perspectiva, a inclusão de crianças e adolescentes nos espaços de participação encontra respaldo na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990

(Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA), que assegura o direito ao desenvolvimento integral e à participação na vida familiar, comunitária e política, nos termos dos arts. 3º, 4º e 16. O reconhecimento desses direitos reforça a importância de iniciativas que promovam a escuta qualificada desse público, respeitando suas formas próprias de expressão e compreensão da realidade.

É nesse cenário que se insere o projeto piloto “Super Orçamento”, desenvolvido pela Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG), por meio da Superintendência de Orçamento Público (SOP), em parceria com a Secretaria de Estado da Primeira Infância (SECRIA). A iniciativa teve como objetivo incluir crianças no processo de construção do orçamento participativo, a partir de atividades realizadas em Creches durante os eventos ocorridos nos dias 20, 25, 26 e 29 de agosto de 2025. O projeto reconhece que, embora tradicionalmente afastadas dos espaços formais de decisão, as crianças possuem percepções relevantes sobre o território e os serviços públicos, podendo contribuir para a formulação de propostas mais sensíveis às realidades locais.

Assim, o presente artigo tem por objetivo apresentar a concepção do projeto e documentar as atividades desenvolvidas no âmbito do “Super Orçamento”, destacando sua contribuição para o fortalecimento da participação social desde a primeira infância e para a construção de uma cultura orçamentária mais democrática e inclusiva.

2. JUSTIFICATIVA

A participação social no planejamento e na definição das prioridades do orçamento público é reconhecida como um importante instrumento de fortalecimento da gestão democrática e da transparência na administração pública. Nesse sentido, o orçamento participativo tem se consolidado como uma ferramenta capaz de aproximar a sociedade do processo decisório estatal, promovendo maior alinhamento entre as demandas sociais e a aplicação dos recursos públicos. No entanto, observa-se que a maior parte das iniciativas de participação cidadã ainda se concentra em públicos adultos ou, em menor escala, em adolescentes, havendo escassa inclusão das crianças nos processos de reflexão sobre a gestão pública.

Considerando que a formação cidadã é um processo que se inicia desde a infância, torna-se relevante

desenvolver estratégias pedagógicas que possibilitem a compreensão de temas complexos, como o orçamento público, de forma acessível e adequada à faixa etária infantil. Dessa forma, iniciativas que estimulem a escuta ativa, a expressão de opiniões e o pensamento crítico desde os primeiros anos de vida contribuem para o fortalecimento da cultura democrática e para a construção de cidadãos mais conscientes e participativos.

Nesse cenário, o projeto piloto “Super Orçamento” apresenta-se como uma experiência inovadora ao propor a inclusão de crianças da primeira infância no processo de reflexão sobre a aplicação dos recursos públicos estaduais. A iniciativa foi estruturada por meio de metodologias lúdicas e participativas, incluindo rodas de conversa, atividades de desenho e dinâmicas interativas, permitindo que crianças entre três e cinco anos expressassem suas percepções e prioridades em relação aos serviços públicos e às necessidades do território em que vivem.

Além de estimular a participação cidadã desde a infância, a proposta dialoga diretamente com os princípios estabelecidos pelo ECA, que assegura às crianças o direito à liberdade de expressão, opinião e participação na vida comunitária. Diante disso, o estudo e a sistematização dessa experiência contribuem para ampliar o debate acadêmico e institucional sobre novas formas de participação social no âmbito da gestão pública, especialmente no que se refere à inclusão de públicos historicamente pouco contemplados nesses processos.

Assim, a relevância deste trabalho reside na análise e divulgação de uma experiência prática que articula educação cidadã, inovação metodológica e gestão pública participativa, fornecendo contribuições para o desenvolvimento de políticas e projetos que ampliem o protagonismo infantil na construção de uma sociedade mais democrática e participativa.

3. OBJETIVOS

O presente artigo tem como objetivo apresentar a concepção e a implementação do projeto piloto “Super Orçamento”, bem como documentar e analisar as atividades desenvolvidas nas Creches CRIA durante os eventos realizados nos dias 20, 25, 26 e 29 de agosto de 2025. A iniciativa foi conduzida pela SEPLAG, por meio da equipe da SOP, em parceria com a SECRIA.

Nesse cenário, o projeto “Super Orçamento” buscou promover, de forma experimental, a aproximação das crianças da primeira infância com o tema do orçamento público estadual. Por meio de atividades lúdicas e pedagógicas realizadas nos municípios de Maceió, Viçosa, São Miguel dos Campos e União dos Palmares, as crianças foram incentivadas a refletir, de maneira adequada à sua faixa etária, sobre a aplicação de recursos públicos voltados à melhoria do Estado de Alagoas, estimulando desde cedo a noção de participação cidadã e interesse pelos assuntos públicos.

Além disso, o artigo busca sistematizar a experiência do projeto piloto, descrevendo a metodologia adotada nas atividades desenvolvidas com as crianças, como rodas de conversa, produção de desenhos e dinâmicas interativas com maquetes, bem como analisando de que forma essas estratégias contribuíram para estimular a expressão de ideias, percepções e prioridades relacionadas aos serviços públicos.

Pretende-se, ainda, identificar os principais resultados obtidos a partir da participação das crianças, evidenciando como suas manifestações podem contribuir para reflexões sobre as necessidades coletivas e para o fortalecimento de iniciativas que aproximem a sociedade, desde a infância, das discussões relacionadas à gestão pública e ao uso dos recursos do Estado.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1 Democracia participativa e participação social

A ampliação da participação social nos processos decisórios do Estado constitui um dos pilares da democracia contemporânea. Para além do modelo estritamente representativo, a democracia participativa busca incorporar mecanismos que possibilitem a atuação direta dos cidadãos na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Nesse contexto, a participação social é compreendida como elemento essencial para o fortalecimento da legitimidade das decisões governamentais e para a construção de políticas públicas mais alinhadas às demandas coletivas.

De acordo com Avritzer (2008), os processos participativos representam importantes instrumentos de democratização da gestão pública, ao criar canais institucionais que permitem a incorporação das demandas sociais no processo de tomada de decisões. Esses

mecanismos contribuem para a ampliação do controle social, da transparência e da responsabilização das instituições públicas.

Sob essa perspectiva, a participação cidadã também desempenha papel relevante na formação política dos indivíduos, estimulando o desenvolvimento de uma cultura democrática baseada no diálogo, na corresponsabilidade e na construção coletiva de soluções para os problemas sociais. Para Pateman (1992), a participação possui não apenas função instrumental, relacionada à melhoria das decisões públicas, mas também uma dimensão educativa, uma vez que promove o desenvolvimento das capacidades cívicas e o fortalecimento da cidadania.

Assim, a inclusão de diferentes segmentos sociais nos espaços de deliberação pública constitui estratégia fundamental para o aprofundamento da democracia, permitindo que múltiplas vozes e perspectivas sejam consideradas na definição das prioridades governamentais.

4.2 Orçamento participativo

O orçamento participativo constitui um importante instrumento de fortalecimento da democracia participativa e de aproximação entre Estado e sociedade, ao possibilitar a inclusão da população nos processos de definição de prioridades orçamentárias. Nesse contexto, a participação social é compreendida como elemento essencial para a construção de políticas públicas mais inclusivas e alinhadas às demandas coletivas. Ademais, a incorporação de diferentes públicos nesses processos, incluindo crianças e adolescentes, amplia as possibilidades de desenvolvimento do senso de pertencimento, responsabilidade social e exercício da cidadania desde as fases iniciais da vida.

Entre os instrumentos de democracia participativa, o orçamento participativo destaca-se como uma das experiências mais relevantes de aproximação entre Estado e sociedade. Trata-se de um mecanismo por meio do qual os cidadãos podem participar diretamente da definição de prioridades para a aplicação de recursos públicos, contribuindo para a construção de políticas mais sensíveis às necessidades sociais.

Segundo Santos (2002), o orçamento participativo representa uma inovação institucional capaz de democratizar a gestão pública ao possibilitar que a população influencie diretamente as decisões relacionadas ao planejamento orçamentário. Esse modelo de

gestão busca superar a lógica tradicional de centralização das decisões, promovendo maior transparência e controle social sobre os gastos públicos.

A experiência brasileira tornou-se referência internacional, especialmente a partir das práticas desenvolvidas em Porto Alegre na década de 1990, que demonstraram o potencial do orçamento participativo para ampliar a inclusão social e fortalecer a participação cidadã. Conforme destacam Wampler e Avritzer (2004), esses processos contribuem para a redistribuição de recursos e para a ampliação do acesso da população às políticas públicas.

Nesse sentido, o orçamento participativo não apenas amplia os espaços de participação, mas também fortalece a relação de confiança entre Estado e sociedade, ao permitir que os cidadãos acompanhem e influenciem as decisões relacionadas à aplicação dos recursos públicos.

4.3 Gestão pública participativa e inovação em políticas públicas

A incorporação de mecanismos participativos na gestão pública tem sido reconhecida como estratégia importante para aprimorar a qualidade das políticas públicas e fortalecer a legitimidade das decisões governamentais. A gestão pública participativa pressupõe a ampliação dos canais de diálogo entre Estado e sociedade, permitindo que diferentes grupos sociais contribuam para a identificação de problemas, definição de prioridades e avaliação das ações governamentais.

Segundo Bresser-Pereira (1998), a modernização da administração pública envolve não apenas a busca por eficiência na gestão dos recursos, mas também o desenvolvimento de práticas que ampliem a transparência, a participação social e a responsabilidade pública. Nesse contexto, a inovação em políticas públicas pode ocorrer por meio da criação de novas metodologias e instrumentos que promovam maior interação entre governo e cidadãos.

A implementação de iniciativas participativas voltadas a públicos tradicionalmente afastados dos espaços de decisão, como crianças e jovens, representa um avanço importante no processo de democratização das políticas públicas. Essas experiências contribuem para ampliar a diversidade de perspectivas consideradas no planejamento governamental e para fortalecer a cultura da participação social.

Dessa forma, projetos que utilizam metodologias criativas e participativas para discutir temas relacionados à gestão pública, como o orçamento estadual, podem ser compreendidos como práticas inovadoras no campo da administração pública, ao promover a aproximação entre Estado e sociedade e estimular o desenvolvimento de novas formas de participação cidadã.

4.4 Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990)

O estudo apoia-se nos fundamentos jurídicos estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, marco jurídico que consolidou no ordenamento brasileiro a doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente. A legislação reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, assegurando-lhes condições para o pleno desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social.

Esses princípios encontram fundamento na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente no artigo 227, que estabelece ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, a efetivação de seus direitos fundamentais, incluindo o direito à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência comunitária.

Nesse contexto, o Estatuto estabelece que crianças possuem direito à liberdade, à opinião e à expressão, bem como à participação na vida familiar, comunitária e social. Tais garantias reforçam a importância de iniciativas que promovam espaços de escuta e valorizem as percepções das crianças sobre a realidade em que vivem, reconhecendo sua capacidade de interpretar o ambiente social e expressar suas necessidades e expectativas.

Além disso, o reconhecimento da criança como sujeito de direitos implica compreender sua participação não apenas como elemento pedagógico, mas também como dimensão de cidadania. Dessa forma, projetos que estimulam a escuta ativa e a manifestação de ideias por parte das crianças contribuem para a efetivação dos princípios previstos na legislação, fortalecendo práticas que promovem a inclusão social e a formação cidadã desde a infância.

Nesse sentido, iniciativas educativas que abordam temas relacionados à vida coletiva, como o uso de recursos públicos e a organização dos serviços estatais,

podem contribuir para o desenvolvimento de uma consciência cidadã inicial, alinhando-se aos princípios de participação e proteção integral previstos tanto na Constituição quanto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

4.5 Participação infantil e cidadania na infância

A participação infantil tem sido cada vez mais reconhecida como elemento fundamental para o desenvolvimento da cidadania e para a construção de sociedades mais democráticas. A infância, tradicionalmente compreendida como etapa de preparação para a vida adulta, passou a ser reconhecida, nas últimas décadas, como um período em que as crianças já possuem capacidade de interpretar e interagir com a realidade social.

De acordo com Sarmiento (2003), as crianças devem ser compreendidas como sujeitos sociais ativos, capazes de produzir significados sobre o mundo em que vivem e de participar de processos sociais de forma própria e significativa. Essa perspectiva rompe com a visão tradicional que coloca a criança apenas como objeto de proteção, reconhecendo-a também como sujeito de direitos e participante da vida social.

Nesse sentido, iniciativas que promovem a escuta e a participação infantil contribuem para o desenvolvimento da autonomia, do pensamento crítico e do senso de pertencimento à comunidade. Hart (1992), ao discutir os diferentes níveis de participação infantil, destaca que a inclusão das crianças em processos de decisão pode contribuir para o fortalecimento da cidadania desde os primeiros anos de vida.

No contexto brasileiro, essa perspectiva encontra respaldo jurídico no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), que reconhece a criança como sujeito de direitos e assegura sua participação na vida familiar, comunitária e social. Dessa forma, iniciativas que promovem a escuta e a participação das crianças nos debates sobre políticas públicas contribuem para a concretização desses princípios legais.

4.6 Educação para a cidadania e formação política

A educação para a cidadania constitui elemento fundamental para o fortalecimento das instituições democráticas e para a consolidação de uma sociedade mais participativa. Nesse sentido, a formação cidadã não se limita ao aprendizado de conteúdos formais,

mas envolve o desenvolvimento de valores, atitudes e competências que possibilitem aos indivíduos compreender e participar dos processos sociais e políticos.

De acordo com Benevides (1996), a educação para a cidadania tem como objetivo promover a formação de sujeitos conscientes de seus direitos e deveres, capazes de participar ativamente da vida pública e contribuir para a construção coletiva das decisões sociais. Esse processo envolve o estímulo ao pensamento crítico, à participação social e ao reconhecimento do papel do indivíduo na construção do bem comum.

No contexto da educação infantil, iniciativas voltadas à formação cidadã devem considerar as especificidades do desenvolvimento cognitivo e social das crianças, utilizando estratégias pedagógicas que favoreçam a participação, a expressão de opiniões e a compreensão inicial de conceitos relacionados à convivência social e à vida coletiva. Assim, atividades que estimulam o diálogo, a cooperação e a reflexão sobre o espaço social contribuem para a construção de uma cultura democrática desde os primeiros anos de vida.

Nesse sentido, experiências que aproximam crianças de temas relacionados à gestão pública e às políticas sociais podem desempenhar papel relevante na formação de cidadãos mais conscientes e participativos, fortalecendo o vínculo entre sociedade e Estado.

4.7 Educação lúdica e metodologias ativas

A utilização de metodologias lúdicas no processo educativo constitui estratégia importante para promover aprendizagens significativas, especialmente no contexto da educação infantil. O brincar, nesse sentido, não deve ser compreendido apenas como atividade recreativa, mas como importante instrumento de desenvolvimento cognitivo, social e emocional.

Segundo Vygotsky (2007), as atividades simbólicas e lúdicas desempenham papel fundamental no processo de aprendizagem, pois permitem que as crianças construam significados a partir de suas próprias experiências e interações sociais. O autor destaca que o desenvolvimento cognitivo ocorre por meio da interação com o ambiente e com outros indivíduos, sendo o brincar um dos principais meios de mediação desse processo.

De forma semelhante, Dewey (1979) defende que o aprendizado ocorre de maneira mais eficaz quando baseado na experiência e na participação ativa dos indivíduos. Para o autor, a educação deve promover

situações concretas de experimentação e reflexão, possibilitando que os sujeitos construam conhecimentos a partir de suas próprias vivências.

Nesse contexto, metodologias ativas que utilizam recursos visuais, simbólicos e interativos tornam-se especialmente adequadas para o trabalho com crianças da primeira infância. Atividades como rodas de conversa, desenhos e representações simbólicas permitem que as crianças expressem suas percepções sobre o mundo ao seu redor, favorecendo processos de aprendizagem e participação adaptados às suas capacidades cognitivas e comunicativas.

4.8 Experiências de orçamento participativo com crianças e adolescentes

Com o intuito de subsidiar a construção metodológica do projeto, a equipe da SOP/SEPLAG-AL realizou levantamento de iniciativas semelhantes desenvolvidas em diferentes contextos nacionais, com destaque para experiências nos municípios de Belo Horizonte (MG), Fortaleza (CE), Santo André (SP), Patos (PB) e no próprio Estado de Alagoas.

No município de Belo Horizonte (MG), destaca-se o projeto “Orçamento Participativo - Da Criança e do Adolescente: Transformando escolas e preparando cidadãos”, voltado a estudantes com idades entre 6 e 15 anos. A iniciativa teve como foco o estímulo ao pensamento crítico e à participação ativa dos alunos na definição de prioridades para o ambiente escolar. Sua metodologia foi estruturada em dez etapas, envolvendo rodadas de elaboração de propostas, processos de votação, triagem de demandas e momentos de debate coletivo.

De forma semelhante, o município de Santo André (SP) desenvolveu o “Orçamento Participativo da Criança (OP Criança)”, com o objetivo de aplicar a lógica do orçamento participativo no contexto escolar. A proposta buscou captar as percepções das crianças acerca da realidade em que vivem, promovendo sua inserção direta nos processos decisórios de forma adaptada à sua faixa etária.

Já no município de Patos (PB), a iniciativa denominada “Orçamentinho Participativo” priorizou a escuta ativa das crianças por meio de metodologias lúdicas. Foram realizadas oficinas de desenho e momentos de diálogo, possibilitando que os participantes expressassem suas ideias, percepções e

expectativas em relação ao espaço urbano e à comunidade em que estão inseridos.

No que se refere à experiência de Fortaleza (CE), destaca-se a implementação da Rede Orçamento e Participação Ativa (Rede OPA), que envolve crianças e adolescentes de diferentes bairros do município. A iniciativa tem como objetivo a capacitação dos participantes para a proposição de melhorias na realidade local, utilizando o orçamento participativo como ferramenta de transformação social. Observa-se que a faixa etária dos participantes varia entre 7 e 15 anos, evidenciando a possibilidade de inclusão de públicos diversos em processos participativos estruturados.

Por sua vez, no Estado de Alagoas, o projeto “Embaixadores do Planejamento” também se apresenta como referência relevante. A iniciativa buscou aproximar estudantes do ensino médio da rede pública das temáticas relacionadas à gestão pública, por meio de oficinas, atividades formativas e visitas guiadas a órgãos estatais. Ao final do processo, os participantes são incentivados a aplicar os conhecimentos adquiridos em propostas concretas, com possibilidade de implementação de ações em suas escolas ou comunidades.

De modo geral, observa-se que, embora as experiências analisadas apresentem diferentes metodologias, todas convergem para a valorização da escuta ativa, da participação social e do desenvolvimento do senso de pertencimento dos participantes em relação ao espaço público. Além disso, verifica-se a utilização de estratégias adaptadas às diferentes faixas etárias, como atividades lúdicas, processos deliberativos simplificados e ações educativas voltadas à formação cidadã.

Dessa forma, as experiências analisadas demonstram a viabilidade da inserção de crianças e adolescentes em processos relacionados ao orçamento público, ainda que por meio de metodologias adequadas ao seu nível de desenvolvimento. Nesse contexto, tais iniciativas serviram de base para a elaboração do projeto piloto “Super Orçamento”, desenvolvido pela SEPLAG/AL, voltado à primeira infância e implementado nas Creches CRIA, buscando promover a escuta qualificada das crianças e assegurar o direito à liberdade de opinião e expressão previsto no art. 16 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

5. METODOLOGIA

O presente artigo adota uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada e objetivo descritivo, desenvolvida a partir de um relato de experiência no âmbito do projeto piloto “Super Orçamento”. A metodologia foi estruturada de modo participativo, nas quais os pesquisadores atuaram diretamente na concepção, execução e análise das atividades, possibilitando a observação direta das interações e manifestações das crianças da primeira infância.

Para a coleta dos dados, foram utilizadas técnicas lúdico-pedagógicas adequadas à faixa etária, organizadas em três etapas: roda de conversa, produção de desenhos e atividade com maquete. A roda de conversa possibilitou a escuta ativa e o estímulo à expressão oral; os desenhos permitiram o registro das percepções das crianças; e a maquete, estruturada como uma cidade com diversos serviços prestados pelo Estado, viabilizou a simulação do orçamento público por meio da distribuição de moedas simbólicas

entre as diferentes áreas de atuação estatal. Os dados obtidos foram analisados de forma interpretativa, com apoio de organização em tabelas e gráficos, a fim de identificar padrões de interesse e prioridades apontadas pelas crianças.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1. Execução e resultados das atividades realizadas nas Creches CRIA dos municípios do estado de Alagoas

A SOP e a SECRIA atuaram em conjunto durante quatro dias, nos municípios de Maceió, Viçosa, São Miguel dos Campos e União dos Palmares (Figura 1). As turmas possuíam entre 13 e 16 crianças, na faixa etária de 3 a 5 anos. Além disso, a equipe contou com o apoio dos professores locais para facilitar a condução das dinâmicas, assegurando que cada criança pudesse participar ativamente e que os objetivos pedagógicos do projeto fossem plenamente alcançados.

FIGURA 1 – Fotografia das equipes da SOP/SEPLAG/AL e da SECRIA/AL nas creches CRIA, nos municípios de Maceió, Viçosa, São Miguel dos Campos e União dos Palmares.



Maceió/AL



Viçosa/AL



São Miguel dos Campos/AL



União dos Palmares/AL

Fonte: ASCOM/SEPLAG, 2025.

Para obter melhores resultados no projeto, foi desenvolvida uma metodologia em três momentos: 1) Roda de conversa; 2) Desenhos; 3) Maquete.

O primeiro momento consistiu em uma roda de conversa, com o objetivo de reduzir a timidez das crianças e promover a aproximação com a equipe executora. Foram realizadas perguntas orientadoras, como: “O que vocês mais gostam na creche?”, “O que falta na creche?”, “O que vocês gostam de fazer fora da creche?” e “O que vocês gostariam que tivesse na cidade?”.

A partir dessa interação inicial, observou-se que as crianças demonstraram elevada capacidade de interação, escuta e verbalização de experiências cotidianas relacionadas à creche, à cidade e aos serviços públicos. As perguntas permitiram identificar percepções espontâneas sobre o que consideravam adequado, insuficiente ou desejável em seus ambientes de convivência. Esse momento foi fundamental para estabelecer vínculo com a equipe e evidenciar que, mesmo na primeira infância, as crianças são capazes de opinar sobre sua realidade social quando inseridas em um espaço seguro e acolhedor de diálogo (Figura 2).

FIGURA 2 – Fotografia da roda de conversa realizada com crianças nas creches CRIA, evidenciando momentos de escuta ativa, interação e expressão de percepções sobre o ambiente escolar, a cidade e os serviços públicos.



Fonte: ASCOM/SEPLAG, 2025.

Em continuidade, o segundo momento consistiu na realização de atividades de desenho, nas quais as crianças foram convidadas a registrar, por meio de desenhos, tudo o que haviam expressado na roda de conversa. Foram disponibilizados lápis de cor, tinta guache, pincéis e massa de modelar, proporcionando diversidade de materiais e estimulando a criatividade e a livre expressão, dessa forma, a atividade ampliou as possibilidades de manifestação das crianças, especialmente daquelas com maior dificuldade de comunicação verbal (Figura 3).

Os desenhos revelaram demandas e interesses recorrentes, permitindo à equipe interpretar, de forma qualitativa, os significados atribuídos aos espaços de convivência e aos serviços públicos. A diversidade de representações reforçou a singularidade das percepções infantis e confirmou o desenho como uma ferramenta metodológica eficaz para a escuta ativa, ao traduzir sentimentos, desejos e prioridades de maneira acessível à faixa etária trabalhada.

Como resultado dessas atividades, foram produzidos 58 desenhos ao todo, distribuídos entre os municípios da seguinte forma: Maceió (13 desenhos),

Viçosa (16 desenhos), São Miguel dos Campos (13 desenhos) e União dos Palmares (16 desenhos). Esse conjunto de produções permitiu à equipe extrair informações significativas sobre os desejos e percepções

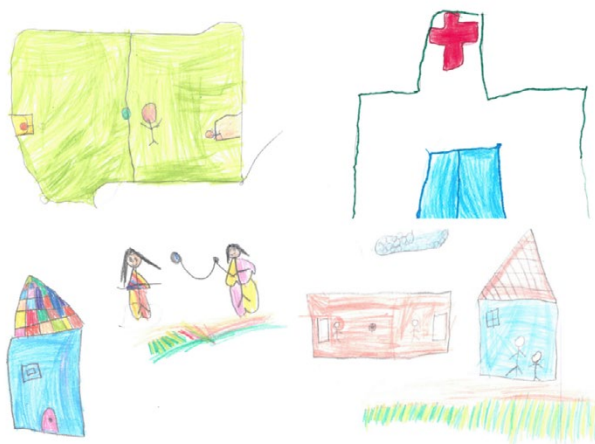
das crianças, evidenciando como elas compreendem e expressam suas ideias acerca do ambiente em que vivem (Figura 4).

FIGURA 3 – Fotografia das crianças nas creches CRIA produzindo desenhos, revelando a expressão de percepções e interesses.



Fonte: ASCOM/SEPLAG, 2025.

FIGURA 4 – Desenhos produzidos pelas crianças nas creches CRIA, evidenciando a diversidade de percepções, interesses e representações sobre o ambiente em que vivem e os serviços públicos.



Fonte: Produção das crianças das creches CRIA, no âmbito do projeto, 2025.

Por fim, para o terceiro momento, a equipe da SEPLAG/SOP elaborou uma maquete representando os principais serviços do Estado, como saúde, segurança, cultura, educação, habitação e trabalho. A

maquete foi estruturada como um cofrinho de moedas, e cada criança recebeu duas moedas simbólicas para investir nos setores que considerasse mais importantes. (Figura 5).

FIGURA 5 – Fotografia das crianças das Creches CRIA observando e aprendendo sobre os serviços do estado através da maquete.



Fonte: ASCOM/SEPLAG, 2025.

A contagem das moedas na maquete permitiu organizar uma tabela mostrando como as crianças distribuíram seus votos entre os setores. A tabela facilitou a visualização das prioridades de cada turma, permitindo comparar as escolhas entre os municípios. Veja na Quadro 1 a seguir:

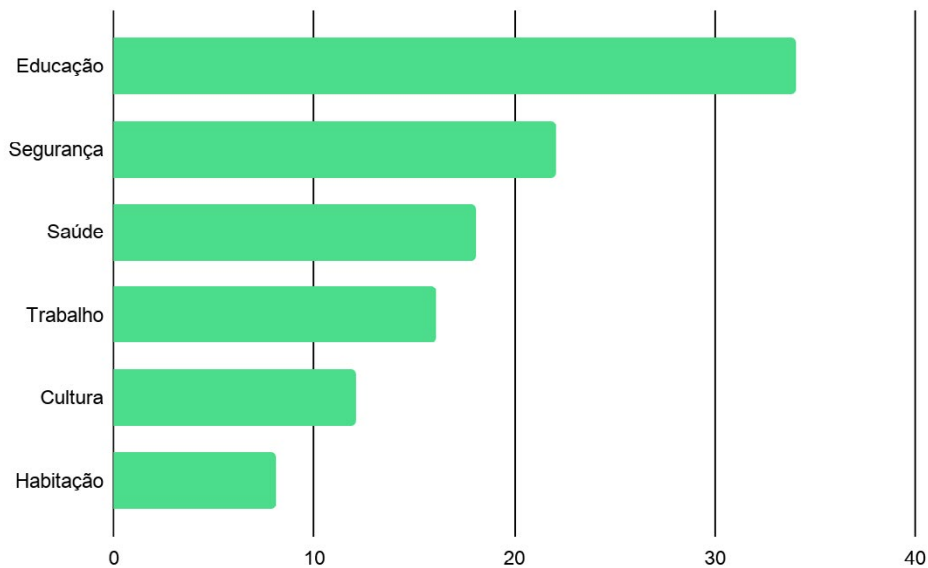
QUADRO 1 – Demonstrativo da distribuição dos votos das crianças das Creches CRIA por município dentre os serviços do estado.

Município	Educação	Saúde	Segurança	Trabalho	Habitação	Cultura
Maceió	7	3	8	4	3	3
Viçosa	12	4	1	6	1	2
São Miguel dos Campos	5	3	9	2	2	5
União dos Palmares	10	8	4	4	2	2
Total	34	18	22	16	8	12

Fonte: Produção própria, SOP/SEPLAG, 2025.

Com base nos dados da tabela, foi elaborado um gráfico que destacou os setores mais e menos votados pelas crianças. Esse recurso visual permite identificar quais áreas receberam maior investimento e quais tiveram menor prioridade, evidenciando o que as crianças consideram mais relevante. Veja no Gráfico 1 abaixo:

GRÁFICO 1 – Demonstrativo dos serviços do estado mais votados ao menos votado pelas crianças das Creches CRIA.



Fonte: Produção própria, SOP/SEPLAG, 2025.

A escolha majoritária por áreas como educação, segurança e saúde evidenciou que as crianças conseguem estabelecer hierarquias de importância quando estimuladas por recursos visuais e concretos. A organização dos dados em tabelas e gráficos permitiu comparar os resultados entre os municípios participantes, conferindo maior objetividade à análise e demonstrando o potencial da metodologia para subsidiar reflexões no âmbito do planejamento público participativo.

6.3. Análise da LOA 2025 - 2026 em alinhamento com as prioridades identificadas no projeto

A análise comparativa da Lei Orçamentária Anual (LOA) dos anos de 2025 e 2026 evidencia um aumento global de 11,96% nos recursos destinados às funções analisadas, passando de R\$ 8.269.955.025 para R\$ 9.258.814.620. Esse crescimento demonstra o esforço do Estado de Alagoas em ampliar os investimentos em áreas estratégicas para o desenvolvimento social, como demonstrado na Quadro 2 abaixo.

QUADRO 2 – Demonstrativo comparativo da LOA 2025 - 2026 por função de governo.

Função	LOA/2025	LOA/2026	↑%
Segurança Pública	2.179.678.083	2.405.001.763	10,34%
Saúde	2.915.527.888	3.414.403.685	17,11%
Trabalho	11.182.223	12.351.332	10,46%
Educação	3.085.949.845	3.302.136.372	7,01%
Cultura	76.561.110	81.756.323	6,79%
Moradia	1.055.876	43.165.145	3988,09%
Total	8.269.955.025	9.258.814.620	11,96%

Fonte: Produção própria a partir dos dados do Portal de Transparência de Alagoas (2026).

Entre os setores com maior volume de recursos, destacam-se educação, saúde e segurança pública, áreas que também figuraram entre as mais priorizadas pelas crianças durante as atividades do projeto. A

educação apresentou crescimento de 7,01%, enquanto a saúde registrou aumento de 17,11% e a segurança pública de 10,34%, evidenciando uma convergência

entre o planejamento governamental e as percepções manifestadas no processo participativo.

Outro dado relevante refere-se ao setor de habitação, que apresentou crescimento expressivo de 3988,09%, indicando uma ampliação significativa dos investimentos nessa área. Ainda que não tenha sido o setor mais votado pelas crianças, esse aumento reflete a atenção do Estado a demandas estruturais essenciais para a qualidade de vida da população.

Os setores de trabalho e cultura também apresentaram crescimento, ainda que em menor escala (10,46% e 6,79%, respectivamente), reforçando o compromisso com políticas públicas integradas.

De modo geral, a análise da LOA evidencia que o Estado alagoano está atento às demandas sociais, incluindo aquelas identificadas no âmbito da escuta ativa com crianças. A convergência entre os

dados orçamentários e as prioridades apontadas no projeto reforça a importância de incorporar metodologias participativas no planejamento público, ampliando a legitimidade e a efetividade das políticas implementadas.

6.4. Entrega do Relatório do Projeto Piloto “Super Orçamento”

Como resultado final das atividades realizadas, foi elaborado e entregue o relatório interno do Projeto Piloto “Super Orçamento” (Figura 6), consolidando os principais achados, metodologias e resultados obtidos ao longo da execução. O documento sistematiza evidências qualitativas e quantitativas, reunindo as percepções das crianças, os dados produzidos nas atividades e a análise integrada dessas informações.

FIGURA 6 – Imagem do relatório interno do Projeto Piloto “Super Orçamento”.



Fonte: produção própria, SOP/SEPLAG 2025.

Além disso, o relatório apresenta propostas de aprimoramento e diretrizes para a continuidade da iniciativa, orientando sua transição para a fase de implementação em 2026. Dessa forma, o “Super Orçamento” deixa de ser apenas uma experiência piloto e passa a se configurar como uma estratégia estruturada de participação social, contribuindo para o fortalecimento de uma gestão pública mais inclusiva, democrática e alinhada às demandas da população desde a primeira infância.

7. CONCLUSÃO

Os resultados obtidos ao longo das atividades do projeto evidenciam a importância de envolver as crianças no entendimento e na reflexão sobre o orçamento público. A participação nas rodas de conversa, nos desenhos e na maquete mostrou que, mesmo em uma faixa etária de 3 a 5 anos, as crianças conseguem expressar ideias, prioridades e percepções sobre os serviços do Estado de maneira significativa.

A diversidade de respostas, registrada tanto nos desenhos quanto na distribuição das moedas na maquete, demonstra a individualização da percepção

sobre o que é mais importante investir no Estado. Ademais, a elaboração de tabelas e gráficos permitiu à equipe compreender de forma mais clara essas prioridades, revelando padrões de interesse e evidenciando áreas que despertam maior atenção das crianças.

Além disso, o entusiasmo e a participação ativa observados em todas as turmas demonstram que experiências lúdicas e pedagógicas são ferramentas eficazes para aproximar a gestão pública do público infantil, ao criar espaços de escuta e de expressão para as crianças, reconhecendo sua capacidade de contribuir com ideias e soluções criativas.

O projeto, desenvolvido em caráter piloto, cumpriu seu objetivo de tornar o orçamento público acessível, compreensível e participativo, mostrando que, quando incentivadas, as crianças conseguem expressar suas opiniões e manifestar suas demandas ao Estado. A partir dos aprendizados obtidos nesta etapa inicial, o ano de 2026 será marcado pelo aperfeiçoamento das estratégias adotadas, com ajustes metodológicos e possível ampliação da iniciativa, reforçando seu potencial como instrumento de participação social no planejamento público e sua futura incorporação na LOA 2027.

8. Referências

1. LOPES, Ana Maria D'Ávila; UCHOA, Sheila Monteiro. Orçamento público e participação ativa: crianças e adolescentes em movimento para o exercício da cidadania. Revista de
2. Informação Legislativa, Brasília/DF, 2009. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/46/181/ril_v46_n181_p71.pdf. Acesso em: 16 out. 2025.
3. BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília/DF, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 17 out. 2025.
4. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 out. 2025.
5. DEWEY, John. Democracia e educação: introdução à filosofia da educação. Tradução de Godofredo Rangel e Anísio Teixeira. 3. ed. São Paulo: Nacional, 1979.
6. VIGOTSKY, Lev S. A formação social da mente: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
7. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE BELO HORIZONTE 2015. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://oidp.net/pt/practice.php?id=1129>. Acesso em: 16 out. 2025.
8. CASANOVA, Karla Grazielle Garcia. Gestão democrática e infância: o orçamento participativo criança em Santo André. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://bibliotecatede.uninove.br/bitstream/tede/2814/2/Karla%20Grazielle%20Garcia%20Casanova.pdf>. Acesso em: 16 out. 2025.
9. Seplag e Seduc lançam projeto Embaixadores do Planejamento nesta terça-feira. Alagoas, 2025. Disponível em: <https://alagoas.al.gov.br/noticia/seplag-e-seduc-lancam-projeto-embaixadores-do-planejamento-nesta-terca-feira>. Acesso em: 16 out. 2025.
10. MACEIÓ, Alagoas. Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. Desenhos produzidos pelas crianças nas creches CRIA. [fotografia]. Alagoas, 2025. Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1s6NLk-9Auu7sK3zq9QbnRWk_EWBUgFfX. Acesso em: 16 mar. 2026.
11. Maceió, Alagoas. Controladoria Geral do Estado. Lei Orçamentária Anual. Portal da Transparência. Alagoas, 2026. Disponível em: <https://transparencia.al.gov.br/orcamento/lei-orcamentaria-anual/>. Acesso em: 15 mar. 2026.

12. AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/SXb5hxxKDHgM3Y9YMvRgMzN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 mar. 2026.
13. PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. Disponível em: https://www.academia.edu/6675569/55473352_Carole_Pateman_Participacao_e_Teoria_Democratica. Acesso em: 15 mar. 2026.
14. SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
15. WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. *Comparative Politics*, vol. 36, no. 3, 2004, pp. 291-312. *JSTOR*, <https://doi.org/10.2307/4150132>. Acesso: 15 de Mar. 2026.
16. SARMENTO, Manuel Jacinto. As culturas da infância nas encruzilhadas da segunda modernidade. In: SARMENTO, Manuel Jacinto; CERISARA, Ana Beatriz (org.). *Crianças e miúdos: perspectivas sociopedagógicas da infância*. Porto: Asa, 2003.
17. HART, Roger. Children's participation: from tokenism to citizenship. Florence: UNICEF International Child Development Centre, 1992.
18. VYGOTSKY, Lev Semyonovich. A formação social da mente: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
19. DEWEY, John. Democracia e educação: introdução à filosofia da educação. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.
20. BENEVIDES, Maria Victória. Cidadania e democracia. *Lua Nova*, n. 33, p. 5-16, 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-64451994000200002>. Acesso em: 15 mar. 2026.
21. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/ea62d739-d306-4954-a2a7-e7487faada12/content> Acesso em: 15 mar. 2026.

Os sentidos do controle gerencial no planejamento governamental: uma análise dialógica

- **Lucas Costa Souza**
lucas.costasouza@alumni.usp.br
- **Jaime Crozatti**
jcrozatti@usp.br

Palavras-chave: controle gerencial; planejamento governamental; institucionalização; análise dialógica.

OS SENTIDOS DO CONTROLE GERENCIAL NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: UMA ANÁLISE DIALÓGICA

1 INTRODUÇÃO

No decorrer das últimas décadas, o estudo das relações entre controle gerencial e planejamento governamental gerou uma gama de conhecimento científico. Entretanto, as pesquisas orientadas a esse tema no âmbito da gestão pública são primordialmente estrangeiras. Também é possível verificar que o controle gerencial em governos tem caráter interdisciplinar, envolvendo principalmente as disciplinas de administração pública e contabilidade (VAN DER KOLK, 2019).

Levando-se em consideração a realidade brasileira, as atividades de controle interno governamental são demandadas desde a Lei 4.320 de 1964, mas ainda carecem de apropriação gerencial nos três níveis de governo. São as ferramentas de controle que contribuem para a implementação do planejamento estratégico, principalmente quando focam na avaliação do desempenho, enforcement, comprometimento e monitoramento do plano gerencial (ANTHONY e YOUNG, 1994; VAN DER KOLK, 2019).

Este trabalho tem como objetivo identificar os sentidos do controle gerencial atribuídos pela literatura, confrontando-se tais sentidos com as práticas discursivas dos dirigentes e regulamentações de controles internos municipais brasileiros. Busca-se identificar

os elementos favoráveis e contrários às práticas de institucionalização.

2 REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 O controle estratégico gerencial e sua abordagem governamental

O planejamento estratégico é a raiz da definição de controle gerencial, que por sua vez representa o “processo pelo qual os executivos influenciam outros membros da organização, para que obedeçam às estratégias adotadas” (ANTHONY e YOUNG, 1994). Logo, o sucesso do planejamento, orçamento e gestão das organizações públicas também depende da adequação das funções e ferramentas de controle gerencial.

A revisão da literatura permite apresentar os seguintes conceitos sobre os artefatos de controle gerencial: são ferramentas, práticas e instrumentos que as organizações utilizam para direcionar, monitorar e avaliar o desempenho e cumprimento de objetivos planejados, a partir de funções específicas de orçamento, avaliação de desempenho, indicadores de desempenho, sistemas de informações e relatórios gerenciais (ANTHONY e YOUNG, 1994; VAN DER KOLK, 2019).

Em suma, as publicações sobre controle gerencial no setor público estão rompendo paradigmas e buscando investigar não apenas as estruturas, atividades e os conceitos organizacionais per se, mas também as práticas de poder, os interesses dos indivíduos e

as ideologias que permeiam as organizações (VANDER KOLK, 2019).

2.2 As dimensões institucionais e epistemológicas da pesquisa

A forma com que os indivíduos constroem o sentido e legitimam o uso (ou desuso) das funções e ferramentas de controle gerencial requer o estudo dos posicionamentos dialógicos. Dessa forma, a literatura institucional indica que a regulação, o processo de governança, as dimensões políticas e o engajamento social podem influenciar (favorável ou desfavoravelmente) as práticas organizacionais e provocar mudanças (SUCHMAN, 1995).

A difusão de mudanças e padrões relacionados ao controle gerencial do planejamento governamental demandam por interpretação das relações de poder e ideologias presentes em decisões individuais propagadas por práticas discursivas nas organizações públicas. Dentre as técnicas que proporcionam identificar e evidenciar cientificamente tais aspectos individuais e sociais que contribuem para mudanças nas organizações, destaca-se a análise bakhtiniana do discurso. Bakhtin (2016) pressupõe que o discurso é situado, havendo um confronto entre os enunciados e sua historicidade, estando sempre presente o período social e a ideologia intrínseca.

3 METODOLOGIA

Este trabalho está situado no paradigma interpretativo e adota metodologia de pesquisa qualitativa, visando categorizar documentos, analisar as práticas discursivas e confrontar os sentidos socialmente construídos. Para tanto, adotou-se duas técnicas principais de análise:

- a) *análise de conteúdo dos documentos* (BARDIN, 1977) - cuja coleta se pautou nas regulamentações das unidades de controle interno e controladoria dos municípios paulistas de grande porte (acima de 90 mil habitantes), totalizando 84 prefeituras das quais originaram as categorias das configurações organizacionais dos órgãos de controle e suas relações com as funções de controle gerencial;
- b) *análise dialógica do discurso de entrevistas semiestruturadas* (BAKHTIN, 2016) - cuja interpretação do corpus possibilitou desconstruir as práticas discursivas a partir de um roteiro

de questões, pautado nas categorias analíticas resultantes da revisão da literatura e das análises documentais. Foram realizadas entrevistas em três prefeituras, selecionadas de acordo com as configurações organizacionais e a facilidade de acesso aos dirigentes, totalizando cinco horas de gravação, cujos dados foram transcritos e analisados com a técnica de mapas dialógicos de Bakhtin (2016).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Coordenação e configurações organizacionais dos órgãos de controle

A análise de conteúdo das regulações foi pautada na categorização analítica de controladoria procedente da literatura. Os resultados dessa categorização prévia e posterior viabilizaram as seguintes descobertas:

- (a) **Em relação ao poder de mando do órgão de controle interno:** os resultados evidenciam que 67% das unidades de controle interno e controladoria exercem algum poder de comando (posição de linha) e pressão sobre os gestores públicos; entretanto, a minoria (33%) dessas estruturas foca no aconselhamento (staff) do processo de monitoramento da execução do planejamento governamental.
- (b) **Em relação à configuração (design) das unidades organizacionais que compõem órgão de controle:** a minoria (16%) das prefeituras optaram por agrupar funções passivas e corretivas (corregedoria, ouvidoria e auditoria) em uma macroestrutura de controle, a qual possui maior dificuldade de monitoramento contínuo das estratégias e planos de governo, por serem centralizadas e focadas em fiscalização corretiva.
- (c) **Em relação ao alcance das funções e atividades de controle nas diversas unidades dos órgãos públicos:** os resultados indicaram a diferença entre o formato “restrito” em uma unidade organizacional (70% das prefeituras), o que dificulta a visão das funções de controle para o monitoramento das demais unidades; e o formato “amplificado” em um Sistema de Controle Interno – SCI – (30% das prefeituras), o qual permite o monitoramento contínuo e

efetivo das funções de controle em todas as unidades da organização.

4.2 Os resultados dos posicionamentos dialógicos com os dirigentes municipais

As entrevistas realizadas com os dirigentes de controle das prefeituras foram interpretadas com o auxílio dos mapas dialógicos, cujos resultados dos posicionamentos discursivos estão resumidos a seguir:

- **Enunciado:** o lugar de fala no qual se situam historicamente e socialmente os dirigentes entrevistados é revestido pela ligação institucional com o órgão público, em que a ocasião dialógica também representa oportunidade com finalidade de promoção das suas atividades e competências ao público da pesquisa.
- **Responsividade:** considerando que todo enunciado responde a outros, as principais concordâncias, discordâncias, justificativas e polêmicas dos diálogos estão ligadas às experiências adquiridas pelos dirigentes em sua trajetória acadêmica, profissional e no relacionamento com os difusores de conhecimento que podem indicar as funções gerenciais do controle interno.
- **Gêneros do discurso:** o formato de gênero discursivo que mais reverbera nos diálogos com os dirigentes se refere aos instrumentos legais com doutrinas e ideologias divergentes ao controle gerencial, como as instruções dos Tribunais de Contas e as regulamentações das estruturas administrativas das prefeituras.
- **Endereçamento:** os destinatários presumidos aos quais se direcionam os discursos dos dirigentes se referem aos atores do processo de governança democrática, na medida em que seu posicionamento institucional se limita às funções de controle legalmente instituídas, o que requer um processo de maior participação política para valoração da vertente gerencial do controle nos órgãos públicos.

- **Cronotopo:** as marcas temporais, espaciais e históricas dos diálogos estão carregadas pelas demandas de combate à corrupção, rotineiramente noticiados e que direcionam os governos para novas estruturas de controle (corretivo) que fragmentam o controle gerencial.

Verifica-se que os posicionamentos dialógicos intrínsecos remetem à necessidade de inovação do controle em prol da amplificação e sistematização das ferramentas de controle gerencial, alinhadas ao monitoramento efetivo do planejamento estratégico governamental.

5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa buscou identificar os sentidos do controle gerencial atribuídos pela literatura e confrontá-los com as regulamentações e práticas discursivas nos municípios. Assim, foi possível identificar diversas configurações de controles internos, devido à inexistência de uma lei federal que determine sobre o perfil. Isso representa um fator discricionário que pode ser favorável ou contrário às ferramentas de controle gerencial. A pesquisa dialógica também permitiu resumir as legitimidades (favoráveis e desfavoráveis) das práticas discursivas sobre controle gerencial nas prefeituras analisadas.

Conclui-se que há um processo de fragmentação dos conceitos de controle, decorrente da ação legislativa com lógica jurídica desfavorável à utilização efetiva das ferramentas de controle gerencial. Isso demanda por trabalho político dos atores envolvidos no processo de governança pública, que direcionem as reformas administrativas para favorecimento das ferramentas de controle gerencial em uma abordagem sistêmica nas organizações públicas.

Por fim, este estudo contribui para incentivar pesquisas futuras sobre o controle estratégico enquanto via necessária, mas que ainda demanda exploração prática e capacidades dos governos no processo de planejamento e implementação.

REFERÊNCIAS

1. ANTHONY, R. N.; YOUNG, D. Management control in nonprofit organizations. Boston: Irwin, Inc, 1994.
2. BAKHTIN, M. Os Gêneros do Discurso. São Paulo: Editora 34, 2016.
3. BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1977.
4. SUCHMAN, M. C. Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. The Academy of Management Review, 20 (3), 571-610, 1995.
5. VAN DER KOLK, B. Management control packages: A literature review and guidelines for public sector research. Public Money & Management, 39 (7), 512-520, 2019.

Painel de Melhorias Habitacionais: Governança digital para a moradia digna

- **Tatyane Lucia Cruz Fonseca**
Prefeitura da Cidade do Recife, Brasil
E-mail: tatyane.fonseca@recife.pe.gov.br
- **Mariana Maciel Almeida de Andrade**
Prefeitura da Cidade do Recife, Brasil
E-mail: mariana.maciell@recife.pe.gov.br
- **Marcela da Fonseca Pereira**
Prefeitura da Cidade do Recife, Brasil
E-mail: marcela.fonseca@recife.pe.gov.br
- **Mayres Lane Pequeno dos Santos Silva**
Prefeitura da Cidade do Recife, Brasil
E-mail: mayres.silva@recife.pe.gov.br

Resumo

O Painel de Melhorias Habitacionais constitui uma solução inovadora de governança digital aplicada à política urbana, desenvolvida para apoiar a tomada de decisão na priorização de intervenções em moradias precárias no município do Recife. A ferramenta integra dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) com informações territoriais e parâmetros normativos, permitindo a construção de indicadores sintéticos de vulnerabilidade habitacional em escala familiar e territorial. Ao superar a fragmentação histórica das bases de dados públicas, o painel promove uma abordagem orientada por evidências, capaz de aumentar a eficiência alocativa dos recursos públicos e fortalecer a transparência na gestão. A metodologia adotada combina técnicas de mineração de dados, georreferenciamento, construção de índices compostos e modelagem de custos de intervenção, resultando em uma plataforma interativa que permite aos gestores públicos visualizar, comparar e priorizar demandas habitacionais com base em critérios objetivos. No trabalho, foram mapeadas mais de 85 mil famílias em situação de inadequação habitacional, evidenciando a magnitude do desafio urbano enfrentado. Além de sua contribuição prática, o estudo dialoga com a literatura sobre governança digital, políticas públicas baseadas em evidências e inovação no setor público, destacando o papel das tecnologias de informação na promoção do direito à moradia digna. Conclui-se que a ferramenta representa um avanço significativo na capacidade estatal de transformar diagnósticos em ações concretas, com potencial de replicação em outros contextos urbanos brasileiros.

Palavras-chave: Habitação digna; vulnerabilidade social; georreferenciamento; inovação em gestão pública; transformação digital; tomada de decisão baseada em evidências.

1. INTRODUÇÃO

A gestão habitacional nos municípios no Brasil em muitos casos se insere em um contexto urbano marcado por desigualdades socioespaciais, nas quais a precariedade das condições de moradia se expressa de forma territorialmente concentrada. Dados recentes

evidenciam a magnitude desse desafio: aproximadamente 48% dos domicílios da cidade estão situados em assentamentos informais (IPEA, 2022), enquanto mais de 127 mil moradias apresentam algum tipo de inadequação de infraestrutura (PLHIS Recife, 2017). Situações críticas como a existência de domicílios

sem banheiro ou sem acesso à água canalizada, revela não apenas déficits estruturais, mas também a permanência de condições que comprometem diretamente a dignidade humana.

No âmbito da gestão pública, esse desafio é agravado por limitações institucionais relacionadas à fragmentação das informações e à baixa integração entre bases de dados. Embora existam cadastros administrativos consolidados, como o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), e levantamentos estatísticos relevantes, esses dados historicamente têm sido utilizados de forma segmentada, dificultando a construção de diagnósticos abrangentes e a formulação de políticas públicas orientadas por evidências. Essa dissociação entre disponibilidade de dados e capacidade de utilizá-los estrategicamente constitui um dos principais entraves à efetividade das políticas habitacionais.

A literatura contemporânea sobre políticas públicas tem destacado a importância da adoção de abordagens baseadas em evidências, nas quais decisões são fundamentadas em dados sistematizados, indicadores e mecanismos de monitoramento contínuo (KOGA *et al.*, 2022). Nesse contexto, a governança digital emerge como um elemento central para a modernização do Estado, ao possibilitar a integração de sistemas, a interoperabilidade de dados e a ampliação da transparência. Mais do que uma inovação tecnológica, trata-se de uma transformação na forma como o Estado organiza seus processos decisórios e operacionaliza suas políticas.

No campo da habitação, essa transformação é relevante, uma vez que a identificação e priorização de beneficiários envolvem múltiplas dimensões (sociais, econômicas e territoriais) que demandam análises integradas. A ausência de critérios objetivos e transparentes pode resultar em distorções na alocação de recursos, favorecendo práticas e/ou decisões pouco eficientes. Nesse sentido, a incorporação de ferramentas analíticas e sistemas de apoio à decisão representa uma oportunidade para qualificar a atuação da gestão pública e promover maior justiça na distribuição dos investimentos públicos. Para enfrentar essas limitações, este trabalho parte da utilização do Cadastro Único como base estruturante, considerando sua capilaridade e seu foco na população em situação de maior vulnerabilidade. A partir dessa base, propõe-se a integração com dados territoriais e normativos,

permitindo a construção de indicadores sintéticos capazes de mensurar a precariedade habitacional em diferentes escalas. Essa abordagem busca não apenas organizar informações, mas transformá-las em instrumentos efetivos de decisão pública.

Dessa forma, o que se pretende com esse trabalho é apresentar o desenvolvimento de uma plataforma de governança digital voltada à política de melhorias habitacionais no município. A ferramenta foi concebida para apoiar gestores públicos na priorização de famílias e territórios, com base em critérios objetivos, transparentes e territorialmente referenciados. Ao articular dados, tecnologia e política pública, o trabalho busca contribuir para o fortalecimento da capacidade estatal de enfrentar o déficit habitacional qualitativo, promovendo maior eficiência, equidade e racionalidade na gestão urbana.

2. JUSTIFICATIVA

A crescente complexidade dos problemas urbanos exige que a gestão pública adote abordagens inovadoras e baseadas em evidências. No campo da habitação, essa necessidade torna-se ainda mais urgente diante da escassez de recursos financeiros e da magnitude do déficit habitacional qualitativo.

Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2023), a inadequação de domicílios, que inclui carências de infraestrutura, falta de sanitários e precariedade de materiais, supera o déficit quantitativo em diversas regiões metropolitanas. No entanto, a execução de programas de Melhoria Habitacional frequentemente esbarra na dificuldade logística de identificar e selecionar beneficiários sem cair em vieses políticos ou erros de cadastramento.

A justificativa para o desenvolvimento de uma solução digital integrada fundamenta-se no pilar da eficiência alocativa, tendo em vista que, em um cenário de restrição fiscal, a precisão no direcionamento do gasto público é imperativa. O uso de algoritmos de priorização garante que as reformas ocorram onde a precariedade é extrema.

Além disso, a adoção de soluções baseadas em dados fortalece a transparência e a *accountability* pública, elementos essenciais para a consolidação de uma gestão democrática e eficiente. A possibilidade de monitorar resultados e comunicar informações de forma clara à sociedade amplia a confiança nas instituições públicas.

Portanto, este estudo justifica-se pela necessidade de desenvolver instrumentos que otimizem o uso dos recursos públicos, reduzam desigualdades e promovam o acesso à moradia digna, utilizando a inovação tecnológica como aliada na formulação e execução de políticas públicas.

3. OBJETIVOS

3.1. Objetivo Geral

Desenvolver e analisar uma plataforma de governança digital voltada à gestão da política de melhorias habitacionais, capaz de integrar bases de dados socio-assistenciais e territoriais para subsidiar a tomada de decisão estratégica e a priorização técnica de intervenções físicas em domicílios vulneráveis.

3.2. Objetivos Específicos

- *Sistematizar dados do CadÚnico e censitários para criar indicadores quantitativos de precariedade habitacional;*
- *Georreferenciar a demanda habitacional, permitindo a visualização espacial da vulnerabilidade no território municipal;*
- *Criar um painel interativo para visualização e análise dos dados;*
- *Validar a metodologia através de um projeto-piloto focado em grupos de extrema vulnerabilidade (pessoas com deficiência e carência sanitária).*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O referencial teórico deste trabalho está estruturado em dois eixos principais, os quais dialogam diretamente com a proposta metodológica e com os desafios da gestão pública que toma decisões baseadas em dados. O primeiro eixo aborda a governança digital e a tomada de decisão baseada em evidências, destacando o papel da integração de dados, da superação de silos informacionais e do uso de tecnologias na qualificação do processo decisório no setor público. O segundo eixo discute os princípios de replicabilidade, transparência e uso de evidências na priorização de políticas públicas, enfatizando a importância de modelos analíticos estruturados, auditáveis e fundamentados em critérios explícitos.

4.1. Governança digital e tomada de decisão baseada em evidências

A governança digital refere-se ao uso estratégico das tecnologias da informação e comunicação para aprimorar a formulação de políticas públicas, a prestação de serviços e a transparência governamental (Assad, 2021). Diferente da simples digitalização de processos analógicos, a governança digital pressupõe integração institucional, interoperabilidade de sistemas e foco no cidadão como usuário final das políticas públicas. Ela emerge, nesse contexto, como um elemento estruturante das cidades inteligentes, ao propor a reorganização dos processos decisórios com base na integração de dados e no uso de tecnologias da informação. Um dos principais desafios para sua efetivação é a superação dos chamados “silos informacionais”, conceito já discutido por Phill Ensor (1988), que se refere à fragmentação organizacional e à dificuldade de compartilhamento de informações entre diferentes setores da administração pública. Essa fragmentação compromete a construção de uma visão sistêmica do território e limita a capacidade do Estado de atuar de forma coordenada.

A superação dessa fragmentação é condição necessária para o desenvolvimento de políticas públicas baseadas em evidências, nas quais decisões são fundamentadas em dados sistematizados, indicadores e avaliações contínuas (OCDE, 2020). Nesse modelo, a informação deixa de ser apenas registro administrativo e passa a desempenhar papel ativo na definição de prioridades e na alocação de recursos.

No contexto das políticas habitacionais, a literatura aponta que o uso de painéis digitais e sistemas de monitoramento contribui para maior eficiência na alocação de recursos e no acompanhamento de resultados, especialmente em programas voltados à melhoria das condições de moradia (ONU-Habitat, 2020). Esses instrumentos permitem visualizar gargalos operacionais, priorizar territórios mais vulneráveis e apoiar a tomada de decisão baseada em evidências. Além disso, essas ferramentas ampliam a capacidade do Estado de monitorar demandas, avaliar impactos e comunicar resultados à sociedade.

A utilização de dados estruturados e diagnósticos territoriais é considerada elemento central para a efetividade de políticas de melhoria habitacional, uma vez que possibilita identificar inadequações construtivas, riscos ambientais e déficits de infraestrutura domiciliar

(Ministério das Cidades, 2022). Nesse sentido, Milton Santos (2007) argumenta evidenciando a existência dos “espaço banido”, caracterizado por territórios periféricos marcados pela ausência ou precariedade de infraestrutura e serviços públicos. Essas áreas, frequentemente invisibilizadas pelas dinâmicas tradicionais de planejamento, concentram populações em situação de maior vulnerabilidade e sofrem com a reprodução contínua de desigualdades, evidenciando a necessidade de políticas públicas que considerem as especificidades territoriais.

Dessa forma, a governança digital aplicada à habitação pode ser compreendida como um instrumento de operacionalização do direito à moradia digna. Ao integrar dados a plataformas digitais de gestão, esses dados fortalecem a coordenação intersetorial e a *accountability* pública; e o Estado amplia sua capacidade de atuar de forma coordenada, transparente e orientada por critérios técnicos, reduzindo a arbitrariedade e fortalecendo a justiça na distribuição dos recursos públicos.

Além disso, estudos sobre inovação no setor público indicam que ferramentas de business intelligence aplicadas à habitação social ampliam a capacidade estatal de monitorar metas, avaliar impactos e comunicar resultados à sociedade de forma acessível (OCDE, 2019). Assim, a governança digital se consolida como um vetor fundamental para a promoção do direito à moradia digna.

4.2. Replicabilidade, transparência e uso de evidências na priorização de políticas públicas

O desafio da tomada de decisão com base em evidências ressalta a importância da utilização de dados e critérios claros e legítimos, capazes de orientar a escolha da política pública em questão. Por isso, a incorporação do princípio da replicabilidade torna-se um elemento estruturante para a consolidação de uma abordagem orientada por evidências.

Replicar não é só rodar o mesmo código, mas também entender como as inferências foram construídas, quais decisões metodológicas foram adotadas e de que forma os dados foram transformados em critérios de priorização (KING et al., 1994). Em outras palavras, isso significa que os caminhos envolvidos na formulação dos índices, de maneira específica neste trabalho, precisam ser detalhados e explicados exaustivamente. Trata-se de tornar visível a lógica que conecta os dados observados às decisões finais, permitindo que outros atores possam reproduzir, avaliar e, principalmente, aprimorar o modelo utilizado.

Essa transparência metodológica reduz a arbitrariedade no processo decisório e fortalece a legitimidade das políticas públicas, especialmente em contextos nos quais a priorização de territórios pode ser sensível ou contestada. Ao estabelecer critérios explícitos e passíveis de verificação, a decisão deixa de estar ancorada em julgamentos implícitos e passa a ser fundamentada em evidências estruturadas, acessíveis e auditáveis.

Além disso, a replicabilidade contribui para a institucionalização do uso de dados na gestão pública, ao permitir que metodologias sejam reaplicadas ao longo do tempo e adaptadas a diferentes contextos. Isso é particularmente relevante em políticas territoriais, como as de melhoria habitacional, nas quais a atualização contínua das informações e a revisão periódica das prioridades são essenciais para garantir a efetividade das intervenções.

Ao associar o modelo à operacionalização de painéis, ele ganha ainda mais potência porque amplia a capacidade de interpretação e utilização dos resultados no cotidiano da gestão pública, além de indicar mais transparência. Os painéis funcionam como uma interface entre a modelagem analítica e a tomada de decisão, traduzindo informações complexas em visualizações acessíveis e interativas, que permitem aos gestores explorar o território, identificar padrões e comparar diferentes áreas de forma dinâmica.

5. METODOLOGIA

A metodologia adotada neste estudo baseia-se na integração de bases de dados socioassistenciais, na construção de indicadores sintéticos de vulnerabilidade e no desenvolvimento de uma ferramenta digital de apoio à decisão. O processo metodológico foi estruturado em etapas complementares, envolvendo tratamento de dados, definição de critérios normativos, modelagem de indicadores e desenvolvimento de interface analítica.

5.1. O Índice de Priorização Familiar (IPF)

O IPF foi concebido como um indicador sintético capaz de mensurar o grau de vulnerabilidade habitacional das famílias, a partir da combinação de múltiplas dimensões sociais e estruturais. A construção do índice baseou-se em critérios normativos nacionais e municipais, bem como em evidências empíricas sobre fatores associados à precariedade habitacional.

Os critérios adotados foram organizados segundo sua polaridade (direta ou inversa em relação à

vulnerabilidade), forma de mensuração e fundamentação legal e conceitual.

5.1.1. Quantidade de aspectos de precariedade existentes no imóvel

- **Polaridade:** Diretamente proporcional — quanto maior a quantidade de precariedades, maior a prioridade atribuída à família.
- **Processamento de dados:** Foram consideradas até três condições de precariedade por domicílio:
 - ausência de banheiro;
 - piso de terra ou cimento;
 - ausência de revestimento externo.

Essas condições foram identificadas a partir das variáveis disponíveis no CadÚnico e agregadas em uma contagem simples por domicílio.

- **Justificativa:** A precariedade estrutural das moradias compromete diretamente a salubridade, segurança e dignidade dos moradores. A ausência de banheiro, por exemplo, está associada a riscos sanitários graves, enquanto a inadequação de piso e cobertura aumenta a exposição a doenças e acidentes domésticos. Esse critério encontra respaldo na Instrução Normativa nº 2/2021 do Ministério das Cidades, que estabelece a priorização de domicílios com ausência de sanitário, inadequação de cobertura, deficiência de esgotamento sanitário, piso inadequado e instalações precárias. Assim, sua incorporação no índice garante alinhamento com diretrizes nacionais de política habitacional.

5.1.2. Quantidade de pessoas no imóvel

- **Polaridade:** Diretamente proporcional — domicílios mais populosos recebem maior prioridade.
- **Processamento de dados:** Foi realizada a contagem do número de indivíduos associados a cada código familiar, resultando em uma variável quantitativa de densidade domiciliar.
- **Justificativa:** O adensamento excessivo constitui um fator crítico de vulnerabilidade, estando associado à disseminação de doenças, conflitos familiares e degradação das condições de habitabilidade. Esse fenômeno é particularmente frequente entre famílias de baixa renda, que enfrentam restrições de acesso a moradias adequadas.

A inclusão desse critério está respaldada pela legislação municipal, especificamente pela Lei nº 18.189/2015, alterada pela Lei nº 19.081/2023, que reconhece a densidade habitacional como parâmetro relevante para seleção de beneficiários em programas de melhoria habitacional.

5.1.3. Domicílios chefiados por mulheres

- **Polaridade:** Diretamente proporcional — domicílios chefiados por mulheres recebem maior pontuação.
- **Processamento de dados:** Foi criada uma variável binária a partir da identificação da pessoa responsável pelo domicílio e seu sexo. Quando a responsável era do sexo feminino, foi atribuído valor 1; caso contrário, valor 0.
- **Justificativa:** Famílias chefiadas por mulheres tendem a apresentar maior vulnerabilidade socioeconômica, especialmente em contextos urbanos periféricos. Essa condição está frequentemente associada à sobrecarga de responsabilidades, menor renda média e maior exposição a riscos sociais. A priorização desse grupo está prevista na Instrução Normativa nº 2/2021 do Ministério das Cidades e reforçada pelo Decreto Municipal nº 32.619/2019, que estabelece a preferência por famílias chefiadas por mulheres em programas habitacionais.

5.1.4. Quantidade de idosos no imóvel

- **Polaridade:** Diretamente proporcional — quanto maior o número de idosos, maior a pontuação atribuída.
- **Processamento de dados:** Inicialmente, foi criada uma variável binária para identificar indivíduos com 60 anos ou mais. Em seguida, essas ocorrências foram somadas por domicílio e posteriormente normalizadas para integração ao índice composto.
- **Justificativa:** A presença de idosos em domicílios precários aumenta significativamente os riscos à saúde e à segurança. Idosos são mais suscetíveis a acidentes domésticos, doenças respiratórias e limitações de mobilidade, o que torna a melhoria das condições habitacionais ainda mais urgente.

Esse critério está alinhado ao Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741/2003) e às diretrizes do Ministério das Cidades, além de ser contemplado na regulamentação municipal da política habitacional.

5.1.5. Presença de pessoas com deficiência no imóvel

- **Polaridade:** Diretamente proporcional — quanto maior o número de pessoas com deficiência, maior a prioridade.
- **Processamento de dados:** Foi construída uma variável binária para identificar a presença de pessoas com deficiência no domicílio. Em seguida, essas ocorrências foram agregadas por família.
- **Justificativa:** As condições inadequadas de moradia representam barreiras significativas à mobilidade, autonomia e segurança das pessoas com deficiência. A ausência de adaptações físicas adequadas pode agravar a exclusão social e limitar o acesso a direitos básicos.

A priorização desse grupo está prevista na Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) e nas diretrizes do Ministério das Cidades, sendo também incorporada na legislação municipal.

5.1.6. Renda familiar per capita

- **Polaridade:** Inversamente proporcional — quanto menor a renda, maior a pontuação atribuída.
- **Processamento de dados:** Foi utilizada a renda mensal per capita declarada no CadÚnico, consolidada por núcleo familiar, como indicador da capacidade econômica da família.
- **Justificativa:** A renda per capita é um dos principais determinantes da vulnerabilidade socioeconômica, influenciando diretamente a capacidade das famílias de realizar melhorias em suas moradias. Famílias de baixa renda enfrentam maiores restrições de acesso a crédito, serviços e políticas públicas. Esse critério está previsto na legislação municipal (Lei nº 18.189/2015, atualizada pela Lei nº 19.081/2023) e na Lei Federal nº 8.742/1993, que regulamenta o CadÚnico.

5.2. O Índice de Priorização Territorial (IPT)

Para orientar o planejamento urbano de larga escala, as pontuações individuais foram agregadas

em recortes espaciais. A análise contemplou 2.540 setores censitários e as 520 Comunidades de Interesse Social (CIS) do município. O IPT permite que a gestão visualize não apenas “quem” precisa, mas “onde” a concentração de carências exige intervenções urbanísticas mais complexas, extrapolando a reforma individual de casas.

5.3. Etapas de Implementação

A metodologia seguiu três fases fundamentais:

1. **Georreferenciamento e Integração:** *Mapeamento geográfico de 88.262 famílias cadastradas, assegurando que os dados socioeconômicos tivessem um endereço digital preciso no mapa da cidade. Esse processo envolveu técnicas de padronização de endereços e validação cartográfica.*
2. **Estimativa de Custos:** *Diferente de diagnósticos apenas qualitativos, o painel projeta custos de intervenção por domicílio e por território. Os cálculos utilizam parâmetros oficiais do Governo Federal, permitindo uma previsão orçamentária realista para o Plano Plurianual (PPA).*
3. **Visualização Dinâmica:** *Criação de um painel interativo que permite aos gestores realizar filtros por bairro, por CIS, por nível de renda e por público prioritário, e tomar decisões a partir disso. A interface foi projetada para facilitar o uso por gestores públicos.*

5.4. Potencial para avaliação de impacto

A estruturação do Painel de Melhorias Habitacionais, a partir de critérios objetivos e territorialmente referenciados, cria condições favoráveis para o desenvolvimento de estratégias de avaliação de impacto. Ao organizar a priorização das intervenções com base em indicadores mensuráveis de vulnerabilidade, a metodologia reduz a arbitrariedade na seleção de beneficiários e estabelece uma lógica transparente de elegibilidade, elemento fundamental para a construção de desenhos avaliativos robustos.

A utilização do Índice de Priorização Familiar (IPF) e sua agregação territorial possibilitam a identificação de grupos comparáveis, tanto entre famílias quanto entre áreas geográficas. Essa característica é particularmente relevante no contexto específico dessa política pública, pois ela está sendo implementada gradualmente. Isso permite a comparação

entre unidades atendidas e não atendidas ao longo do tempo. Dessa forma, a própria lógica de priorização pode ser utilizada como base para a definição de grupos de tratamento e controle.

Adicionalmente, o georreferenciamento das famílias e a consolidação das informações em escala de setor censitário, entre outros tipos de localidades, ampliam as possibilidades analíticas, permitindo o acompanhamento longitudinal das condições habitacionais e a mensuração de mudanças associadas às intervenções realizadas. Essa dimensão territorial é central para a aplicação de métodos quase-experimentais, que dependem da comparabilidade entre unidades espaciais e da observação de tendências ao longo do tempo.

Nesse contexto, a metodologia desenvolvida abre espaço para a aplicação de estratégias como diferenças-em-diferenças, que permitem estimar o efeito das intervenções ao comparar a evolução de indicadores entre grupos tratados e não tratados, bem como técnicas de pareamento, que possibilitam o controle de características observáveis na seleção dos beneficiários. Tais abordagens contribuem para isolar o efeito da política de melhorias habitacionais de outros fatores que também influenciam as condições de moradia.

Por fim, destaca-se que a incorporação de rotinas de monitoramento contínuo no painel fortalece a produção de evidências ao longo do ciclo da política pública, permitindo avaliar resultados *ex-post*, e também ajustar estratégias de implementação em tempo real.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A aplicação prática do painel revelou a magnitude do desafio habitacional no município. Foram identificadas **85.700 famílias elegíveis** para algum tipo de intervenção de melhoria habitacional. O diagnóstico quantitativo permitiu estimar um investimento de **R\$ 936,6 milhões** para o atendimento integral desse público, fornecendo uma base sólida para a possibilidade de captação de recursos junto a organismos internacionais e ao Governo Federal.

A análise espacial gerada pela ferramenta evidenciou que as vulnerabilidades mais acentuadas estão concentradas em territórios periféricos da cidade, o que Milton Santos denomina como “espaços banidos”, marcados pela precariedade de infraestrutura. Esse mapeamento reforça a necessidade de romper com a subjetividade na escolha das áreas beneficiadas.

O painel trouxe benefícios imediatos para a governança municipal:

- **Precisão no Planejamento:** O gestor agora visualiza exatamente qual setor censitário possui o maior número de casas sem banheiro, otimizando a logística de obras e a eficiência alocativa.
- **Segurança Jurídica:** A ferramenta contribui para o cumprimento do marco legal vigente (PLHIS, 2017) que orienta a política habitacional de interesse social no âmbito do governo local.
- **Justiça Social:** O investimento é direcionado para quem possui maior pontuação de vulnerabilidade, eliminando o clientelismo e fortalecendo a confiança da população nas instituições.

Com base no painel foram selecionadas 60 famílias para iniciar o piloto do programa, tendo como público prioritário as pessoas com deficiência (cadeirantes), e com necessidade de reforma em banheiro. A transição da análise de dados para o impacto real é verificável: com obras iniciadas no final de 2025, o programa já contabiliza 2 unidades concluídas e 5 em andamento e outras prestes a iniciar. Esse ciclo demonstra que o planejamento baseado essencialmente em dados não apenas qualifica o diagnóstico, mas resulta em melhorias concretas e imediatas na dignidade e na qualidade de vida dos cidadãos.

6.1 Integração Intersetorial e Validação em Campo

Um diferencial crítico na robustez dos resultados foi a estratégia de interoperabilidade humana e institucional. O painel forneceu a inteligência de dados, e a parte da validação no território contou com a expertise da Defesa Civil, que aportou o conhecimento sobre as áreas de risco e a viabilidade física das intervenções. Além disso, o papel dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) foi fundamental na validação do que foi possível identificar a partir dos dados quanto às pessoas com deficiência (PCD) no território. Essa colaboração resolve o problema que une a precisão do georreferenciamento ao olhar clínico de quem atua diariamente nas comunidades.

6.2. O Piloto: Foco em Acessibilidade e Dignidade

Para o projeto-piloto, a gestão optou por um recorte de extrema vulnerabilidade: famílias com membros PCDs (cadeirantes) e necessidade de reforma sanitária para adaptação dos banheiros. A escolha desse público

demonstra como a governança digital pode promover justiça social ao priorizar aqueles que enfrentam barreiras duplas: a precariedade habitacional e a falta de acessibilidade motora. A utilização do Índice de Priorização Familiar (IPF) garantiu que a seleção dessas primeiras 60 famílias não fosse arbitrária, mas baseada em critérios técnicos e normativos rigorosos.

6.3. Da Estruturação de Dados ao Impacto Real

A transição do diagnóstico para a execução física das obras marca o fechamento do ciclo da política pública baseada em evidências. O fato de as primeiras obras terem sido iniciadas no final de 2025, com unidades já concluídas e outras em andamento, retira o projeto do campo da “inovação teórica” e o posiciona como uma solução de gestão pública orientada a resultados. A efetividade desta abordagem reside na inversão da lógica tradicional de planejamento urbano: o Estado deixa de atuar de forma reativa a demandas fragmentadas para utilizar a estruturação e a análise massiva de dados na localização precisa das urgências sociais. O Painel de Melhorias Habitacionais prova que a governança digital, quando fundamentada em uma tomada de decisão orientada por dados, deixa de ser apenas uma ferramenta de monitoramento para se tornar o motor de melhorias reais na vida dos cidadãos. O que começou como uma integração de bases do CadÚnico e mapas territoriais hoje se reflete em banheiros acessíveis, materializando o conceito de “território usado” de Milton Santos (1996) por meio da eficiência tecnológica e do compromisso social.

7. CONCLUSÃO

O desenvolvimento do Painel de Melhorias Habitacionais evidencia o potencial da governança digital como instrumento de transformação da gestão pública, especialmente em contextos urbanos marcados por elevada desigualdade socioespacial. Ao integrar dados socioassistenciais, informações territoriais e critérios normativos em uma plataforma analítica, o estudo demonstra que é possível converter bases de dados fragmentadas em inteligência aplicada à tomada de decisão. A principal contribuição deste trabalho reside na demonstração de que a subjetividade historicamente associada à priorização de beneficiários em políticas habitacionais pode ser significativamente reduzida por meio da utilização de critérios objetivos e transparentes. Nesse sentido, o painel não apenas qualifica o processo decisório, mas também fortalece

princípios fundamentais da administração pública, como a equidade, e a eficiência.

A efetividade deste programa revela-se na sua capacidade de transitar da abstração dos dados para o impacto real na vida dos cidadãos. A metodologia não apenas qualificou o processo decisório reduzindo a subjetividade, mas também estabeleceu um fluxo de trabalho onde a análise de dados orienta diretamente a execução física. Esse êxito operacional é materializado pelo início das obras no final de 2025 e pela entrega das primeiras unidades concluídas, focadas no público prioritário de pessoas com deficiência (cadeirantes). Tal resultado comprova que o planejamento baseado em evidências é capaz de conferir celeridade e precisão ao atendimento de necessidades básicas, como a reforma de banheiros e a adaptação de acessibilidade.

Do ponto de vista institucional, a ferramenta fortalece a capacidade estatal ao unificar o conhecimento técnico de diferentes setores como a Defesa Civil e os Agentes Comunitários de Saúde em torno de um objetivo comum. A integração entre o diagnóstico georreferenciado e a execução em campo demonstra que a tecnologia, quando orientada por princípios de equidade, torna-se um vetor fundamental para a promoção do direito à moradia digna.

Além disso, a incorporação de dimensões territoriais na análise da vulnerabilidade permite uma compreensão mais ampla do fenômeno habitacional, evidenciando que a precariedade não se distribui de forma homogênea no espaço urbano. Essa abordagem reforça a importância de políticas públicas sensíveis ao território, capazes de reconhecer e enfrentar desigualdades estruturais de forma mais precisa. Do ponto de vista institucional, a ferramenta contribui para o fortalecimento da capacidade estatal, ao ampliar a possibilidade de planejamento, monitoramento e avaliação das ações públicas. A integração entre diferentes bases de dados e a utilização de indicadores sintéticos representam avanços importantes na consolidação de uma gestão orientada por evidências.

No entanto, os resultados apresentados também indicam caminhos relevantes para o aprofundamento e a expansão da iniciativa. Como agenda futura, destacam-se algumas possibilidades estratégicas: ampliação da integração de bases de dados, incorporando informações de outras políticas públicas, como saúde, educação e assistência social, pode enriquecer ainda mais a análise da vulnerabilidade, permitindo

abordagens intersetoriais mais robustas; a consolidação de uma proposta de avaliação da política pública a partir do monitoramento contínuo, o que representaria um avanço fundamental.

Outra possibilidade é a expansão da ferramenta para outras escalas territoriais, bem como sua adaptação para diferentes contextos municipais, abre caminho para sua replicação em outras cidades brasileiras. Essa possibilidade reforça o caráter inovador da iniciativa e seu potencial de contribuição para o fortalecimento da política habitacional em âmbito nacional.

Por fim, destaca-se que a governança digital, quando orientada por princípios de equidade e baseada em dados integrados, constitui um instrumento poderoso para a promoção do direito à moradia digna. O PAINEL DE MELHORIAS HABITACIONAIS representa, nesse sentido, não apenas uma solução tecnológica, mas um avanço na forma de pensar e implementar políticas públicas, contribuindo para a construção de cidades mais justas e inclusivas.

8. Referências

1. ASSAD, R. Governança digital e transformação do Estado. 2021.
2. BRASIL. Ministério da Cidadania. Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico. Base de dados 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/cadunico>. Acesso em: 10 set. 2025.
3. BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003.
4. BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015.
5. BRASIL. Ministério das Cidades. Instrução Normativa nº 2, de 4 de maio de 2021. Dispõe sobre as diretrizes gerais para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/periferias/regularizacao-fundiaria-e-melhoria-habitacional/arquivos/IN02PROGRAMADEREGULARIZAO/FUNDIRIAEMELHORIAHABITACIONALR05revisada.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2026.
6. ENSOR, P. S. The functional silo syndrome. *Target*, v. 4, n. 3, p. 12–16, 1988.
7. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil 2016-2022. Belo Horizonte, 2023.
8. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Déficit habitacional no Brasil 2022. Brasília: IPEA, 2022.
9. KING, G., KEOHANE, O., VERBA, S. *Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.
10. KOGA, N. M. *et al.* Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.
11. RECIFE. Lei nº 18.189, de 2015. Dispõe sobre o Programa de Melhoria Habitacional. Disponível em: <http://leis.org/uerac>. Acesso em: 17 mar. 2026.
12. RECIFE. Prefeitura do Recife. Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS Recife. Recife: Prefeitura do Recife, 2017.
13. OCDE. Digital Government Review: Enhancing the Digital Transformation of the Public Sector. 2019.
14. ONU-Habitat. World Cities Report. 2020.
15. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Diagnóstico Habitacional e Políticas Públicas. 2022.
16. SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

Participação Social na Consulta Popular do Corede Jacuí-Centro (2016–2025): Uma análise sobre deliberação, votação e efetividade orçamentária

• **Igor Noronha de Freitas**

Universidade Federal de Santa Maria, Brasil.

E-mail: igornoronhade Freitas@yahoo.com.br

Resumo

O objetivo do artigo é analisar a relação entre a disponibilidade de recursos orçamentários destinados à Consulta Popular e os padrões de participação, deliberação, votação e escolhas finais no Corede Jacuí-Centro, considerando o período dos últimos dez anos (2016–2025). Como mecanismo de participação social, no qual o estado do Rio Grande do Sul oportuniza que a população decida, a partir de alguns critérios, onde parte do orçamento estadual será aplicado, a Consulta ocorre anualmente desde a sua criação em 1998 cuja organização cabe aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). Os colegiados foram criados em 1994 e têm por objetivo, entre outros, a promoção do desenvolvimento regional, por meio da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população. A pesquisa adota uma abordagem mista (qualitativa e quantitativa), de caráter descritivo-analítico, com base em dados secundários públicos compreendidos no recorte temporal. Os recursos destinados à Consulta são ínfimos, se comparados ao orçamento do estado. Quanto à participação, quanto mais recursos disponibilizados, maior é o engajamento nas votações. As demandas mais escolhidas são as voltadas à vocação econômica da região, agropecuária e turismo. Apesar dos esforços do governo estadual em adimplir as demandas, o passivo atual supera o que vem sendo destinado para a consulta anualmente.

Palavras-chave: Participação Social; Conselho Regional de Desenvolvimento; Consulta Popular; Execução Orçamentária.

1. INTRODUÇÃO

No estado do Rio Grande do Sul, a Consulta Popular constitui-se como um dos principais instrumentos de envolvimento da sociedade civil na definição de prioridades regionais a serem incorporadas ao orçamento estadual, articulando planejamento governamental, descentralização decisória em alguns aspectos e controle social. A Consulta Popular no estado, criada pela Lei Estadual nº 11.179, de 1998, é uma das primeiras formas institucionais de participação no Brasil competindo aos Coredes a sua organização. É composta de fases que iniciam, atualmente, com o envio de propostas, seguidas de audiências locais e regionais, sendo

que a fase mais relevante do processo é a votação pela população. Após isso, os municípios firmam convênios com as secretarias estaduais afins das políticas públicas eleitas e inicia o trâmite burocrático para que as escolhas virem realidade na vida das pessoas.

Os Coredes foram criados pela Lei estadual n.º 10.283, de 1994, e têm como objetivos, a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável, por meio da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação

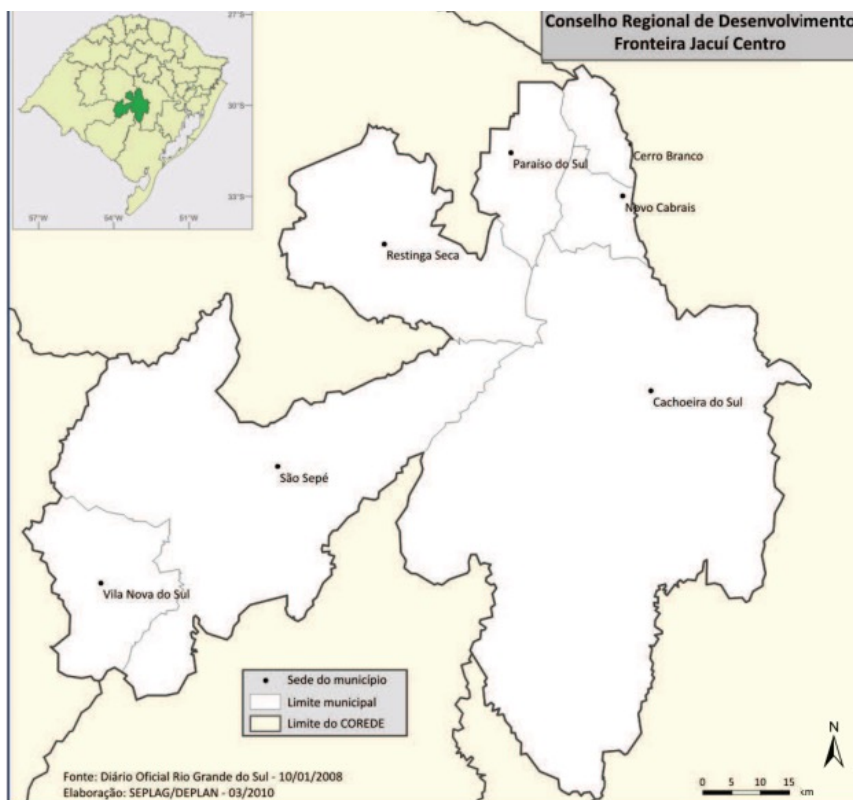
do meio ambiente. O Corede Jacuí Centro foi criado pelo Decreto Estadual n.º 42.986 de 2004, sendo composto por sete municípios: Cachoeira do Sul, Cerro Branco, Novo Cabrais, Paraíso do Sul, Restinga Seca, São Sepé e Vila Nova do Sul. Segundo o Planejamento Estratégico de Desenvolvimento (PED) de 2023 caracterizam-se, entre outras, por serem cidades de pequeno porte e baixo desempenho no Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE).

A participação social na definição das prioridades do gasto público tem se consolidado como um dos pilares da gestão pública democrática no Brasil, especialmente a partir da institucionalização de mecanismos de democracia participativa no processo orçamentário a partir da Constituição Federal de 1988 (Avritzer e Zanandrez, 2024). Desde sua criação, a Consulta Popular tem buscado fortalecer a participação cidadã por meio da votação direta de demandas locais e regionais. Entretanto, a efetividade

desse instrumento não depende apenas da existência formal de canais participativos, mas está fortemente condicionada à disponibilidade de recursos orçamentários destinados ao processo e à forma como esses recursos são distribuídos à população. A capacidade do governo estadual executar o que é deliberado é outro viés desse processo, uma vez que a integração entre participação popular e execução orçamentária fortalece a legitimidade e a capacidade institucional do arranjo participativo (Cavalcante, 2026).

Diante disso, o presente estudo tem como objetivo analisar a relação entre a disponibilidade de recursos orçamentários destinados à Consulta Popular e os padrões de participação, deliberação, votação e escolhas finais no Corede Jacuí-Centro, considerando o período dos últimos dez anos (2016–2025). Também objetiva avaliar o grau de execução, por parte do governo do estado, daquilo que é escolhido pela população.

FIGURA 1 – Corede Jacuí-Centro, mapa geográfico:



Fonte: Atlas Socioeconômico RS (2022)

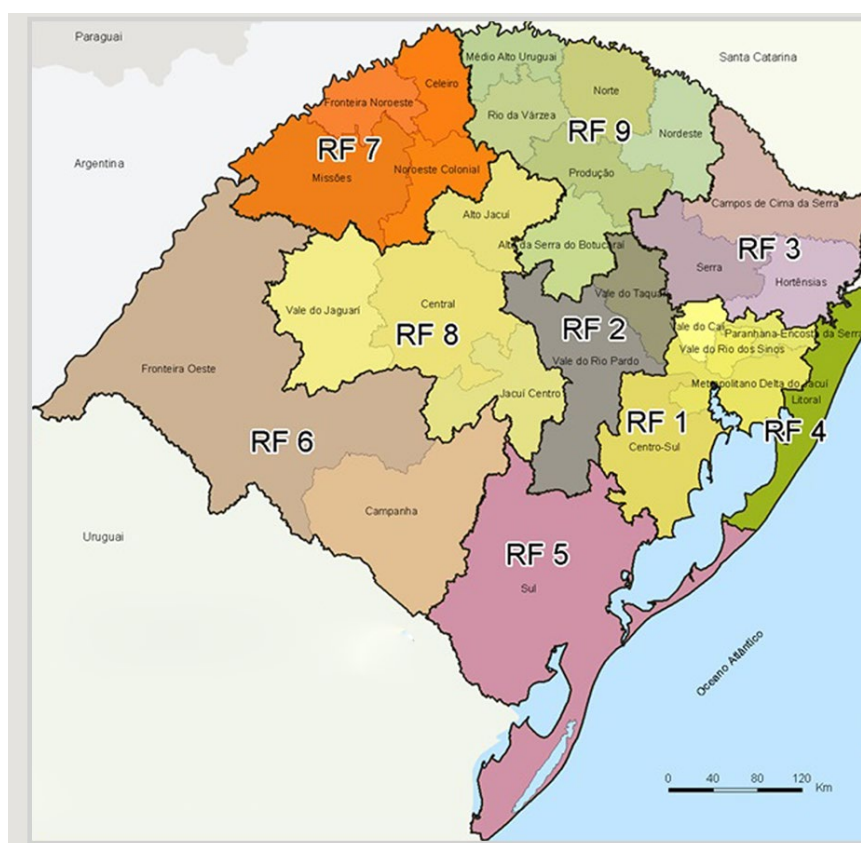
2. JUSTIFICATIVA

O processo de participação disponível na Consulta Popular no âmbito do Corede Jacuí-Centro é um cenário de investigação empírica, decorre do pioneirismo do estado do Rio Grande do Sul na disponibilidade de experiências participativas, primeiro na elaboração e definição do orçamento, de onde se destaca o Orçamento Participativo, no final da década de 1980, em Porto Alegre, culminando, na década de 1990, com a criação dos Coredes e da Consulta Popular.

O estudo se justifica por agregar elementos à agenda de pesquisas sobre a capacidade estatal e a

governança do território, podendo ser replicado em outro contexto tendo em vista que no estado do Rio Grande do Sul há 28 Coredes distribuídos em 9 regiões funcionais como ilustrado abaixo. A região funcional de número 8, da qual faz parte do Corede Jacuí-Centro é ainda composta pelos Coredes Central, Alto Jacuí e Vale do Jaguari. A divisão foi originalmente proposta pelo projeto RUMOS 2015, estudo publicado em 2006, com base em critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social.

FIGURA 2 – Divisão dos Coredes por regiões funcionais:



Fonte: Rumos 2015.

A primeira regulamentação que a lei de criação da Consulta Popular teve foi através do decreto estadual nº 38.610 de 1998. Cada Corede, via comissão regional, organizava a sistemática do processo e a homologação dos resultados tinha que acontecer em até 45 dias de antecedência ao envio da proposta orçamentária à Assembleia Legislativa. As votações eram em urnas, com pontos itinerantes de coletas de votos e a contagem era manual. As demandas escolhidas em

cada região eram enviadas para a elaboração da proposta orçamentária.

Atualmente a votação é eletrônica, o formato de realização de assembleias foi mantido e o recurso é disponibilizado previamente e rateado entre os Coredes com critérios de repartição. As decisões de uma votação, tomadas em um ano, são executadas no exercício financeiro do ano seguinte. Desde 2021, com o Decreto estadual nº 56.056, o índice do IDESE

(Índice de Desenvolvimento Socioeconômico) interfere na destinação dos recursos e na contrapartida do repasse de recursos às cidades que conseguem garantir os recursos nas votações¹.

Dentro de um contexto histórico, o IDESE, criado pela extinta Fundação de Economia e Estatística do estado do Rio Grande do Sul, decorre do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) a partir da necessidade de se incorporar o viés social, não somente o econômico, via Produto Interno Bruto (PIB), no processo de mensuração do desenvolvimento de países e regiões. (Wesendonck e Siedenberg, 2011; Jannuzzi, 2012; Oliveira, 2013; Lopes et. al., 2022). De acordo com

Siedenberg (2006) indicadores são medidas estatísticas que passam a ter sentido quando inseridas em um contexto teórico e metodológico. Segundo Jannuzzi (2012), a confiança em um indicador se relaciona à qualidade dos dados usados no seu cálculo, envolvendo sensibilidade, especificidade, reprodutibilidade, comunicabilidade e atualização periódica, entre outros.

Do montante total dos recursos destinados pelo governo do estado à Consulta Popular, 80% é dividido igualmente entre os 28 Coredes e os 20% restantes seguem uma divisão em 4 quartis. O Corede Jacuí-Centro está entre os colegiados de menor IDESE. As ponderações são as que aparecem na tabela abaixo:

TABELA 1 – Critério de repartição pelo IDESE de parte dos recursos

Intervalo	Corede	IDESE/2020	Quartis
COREDES do primeiro intervalo:	Serra	0,820	0,4 quartis
	Noroeste Colonial	0,812	
	Norte	0,804	
	Produção	0,798	
	Alto Jacuí,	0,795	
	Fronteira Noroeste	0,795	
	Vale do Taquari	0,790	
COREDES do segundo intervalo:	Nordeste	0,785	0,8 quartis
	Metropolitano Delta do Jacuí	0,781	
	Vale do Caí,	0,775	
	Rio da Várzea	0,775	
	Vale do Jaguari	0,771	
	Central	0,770	
	Hortênsias	0,770	
COREDES do terceiro intervalo	Médio Alto Uruguai,	0,764	1,2 quartis
	Vale do Rio Pardo	0,763	
	Celeiro	0,762	
	Missões	0,758	
	Vale do Rio dos Sinos	0,756	
	Alto da Serra do Botucaraí	0,746	
	Paranhana-Encosta da Serra	0,734	

¹ Atualmente o índice é de 2% do número de eleitores.

Intervalo	Corede	IDESE/2020	Quartis
COREDES do quarto intervalo	Campanha	0,744	1,6 quartis
	Campos de Cima da Serra	0,744	
	Fronteira Oeste	0,724	
	Sul	0,723	
	Jacuí-Centro	0,719	
	Litoral	0,710	
	Centro-Sul	0,701	

Fonte: Decreto Estadual nº 56.056 e DEE/RS, Elaboração do Autor.

Quanto à contrapartida de cada município deve aportar nas políticas públicas escolhidas o IDESE estabelece o percentual, sendo diretamente proporcional, ou seja, quanto maior o índice, maior a contrapartida do município ao recurso estadual. Assim, a média do IDESE dos municípios do Corede Jacuí-Centro é inferior (0,719) ao índice do estado do Rio Grande do Sul (0,762), havendo a necessidade de compreender o

que impõe essa condição às cidades da região. A possibilidade a região escolher onde parte dos recursos do orçamento estadual será aplicada se apresenta como uma possibilidade de mitigar essas carências. Para a consulta de 2025 os índices e valores às cidades do Corede Jacuí-Centro foram distribuídos conforme tabela abaixo:

TABELA 2 – Distribuição dos recursos da Consulta Popular de 2025.

Propostas classificadas	Município	Repassse (R\$)	Contrapartida (R\$)	Base de Cálculo	IDESE 2020
1ª - Construção e/ou recuperação de espaços públicos de esporte e lazer.	Cachoeira do Sul	114.308,57	8.573,14	7,50%	0.736
	Cerro Branco	114.308,57	5.715,43	5,00%	0.680
	Novo Cabrais	114.308,57	8.573,14	7,50%	0.723
	Paraíso do Sul	114.308,57	5.715,43	5,00%	0.696
	Restinga Sêca	114.308,57	8.573,14	7,50%	0.719
	São Sepé	114.308,57	11.430,86	10,00%	0.751
	Vila Nova do Sul	114.308,57	8.573,14	7,50%	0.737
2ª - Construção, reforma, ampliação, aquisição de bens e/ou serviços de estruturas de Desenvolvimento Rural.	Cachoeira do Sul	114.274,29	8.570,57	7,50%	0.736
	Cerro Branco	114.274,29	5.713,71	5,00%	0.680
	Novo Cabrais	114.274,29	8.570,57	7,50%	0.723
	Paraíso do Sul	114.274,29	5.713,71	5,00%	0.696
	Restinga Sêca	114.274,29	8.570,57	7,50%	0.719
	São Sepé	114.274,29	11.427,43	10,00%	0.751
	Vila Nova do Sul	114.274,29	8.570,57	7,50%	0.737
3ª - Construção e/ou reforma de espaços com apelo turístico	Cachoeira do Sul	114.274,29	8.570,57	7,50%	0.736
	Cerro Branco	114.274,29	5.713,71	5,00%	0.680
	Novo Cabrais	114.274,29	8.570,57	7,50%	0.723
	Paraíso do Sul	114.274,29	5.713,71	5,00%	0.696
	Restinga Sêca	114.274,29	8.570,57	7,50%	0.719
	São Sepé	114.274,29	11.427,43	10,00%	0.751
	Vila Nova do Sul	114.274,29	8.570,57	7,50%	0.737

Fonte: Portal da Consulta Popular. Elaboração do autor.

Além disso, periodicamente os Coredes passaram a discutir seus Planos Estratégicos de Desenvolvimento (PED) a fim de alinhar as escolhas da Consulta Popular à agenda programática. Em maio de 2017 foi divulgado o PED 2015-2030 e em 2023 foi feita uma revisão, denominada PED 2022-2030, onde aparecem as vocações econômicas da região sendo um importante referencial às escolhas pela Consulta Popular. Além da vocação histórica voltada ao setor primário, a agropecuária, neste último PED o turismo surgiu como segunda vocação. Entender como a Consulta Popular contemplou este diagnóstico nas suas escolhas é relevante para se compreender, através dos conceitos de

democracia participativa e deliberativa, a influência das agendas programáticas de políticas públicas nas decisões em instrumentos de participação na agenda políticas públicas na região.

Vários estudos tratam da temática aqui apresentada, mas quanto ao Corede Jacuí-Centro e com os objetivos apresentados é uma iniciativa inovadora. Quando o tema é o referido Corede as abordagens de estudo são diferentes do que se propõe neste estudo, conforme disposto na tabela abaixo. Assim, contribuição para a agenda de pesquisas na temática apresentada e sua replicabilidade em outros cenários, é mais uma justificativa ao estudo aqui apresentado.

TABELA 3 – Comparativo de estudos sobre Coredes:

Produto	Autor(es)/Ano	Objetivo
Dissertação	Sozio, I. (2026).	Como o COREDE Litoral consegue promover a inovação desde a década de 1990.
Trabalho de Conclusão de Curso	Trentin, E. C. (2023).	Identificar as principais demandas eleitas no COREDE Norte na Consulta Popular de 2014 a 2021
Artigo	Liszbinski, B. B., et al. (2022).	Analisar as deliberações do COREDE Rio da Várzea no período de 2010 a 2019.
Artigo	Lisbinski, F. C., & Bender Filho, R. (2021).	Investigar como ocorreu a consulta popular no COREDE Médio Alto Uruguai–CODEMAU, entre os anos de 2015 a 2018
Capítulo de Livro	Ortiz, L. C. et. al. (2019)	Avaliar a participação dos municípios do COREDE Missões no período 2005-2014 na Consulta popular

Fonte: Elaboração do Autor.

TABELA 4 – Comparativo de estudos sobre o Corede Jacuí-Centro

Produto	Autor(es)/Ano	Objetivo
Capítulo de Revista	Paranhos, A. J. V., et. al. (2025).	Oferecer subsídios, a partir de uma visão territorial, para a reconstrução do Estado a partir do Perfil Socioeconômico do COREDE Jacuí Centro
Tese	Thiele, P. P (2016).	Analisar o enfoque teórico-metodológico que norteia os Planos Estratégicos de Desenvolvimento dos COREDES Central e Jacuí-Centro no período entre 1995 e 2012.

Fonte: Elaboração do Autor.

3. OBJETIVOS

O objetivo geral deste estudo é caracterizar o processo de participação nos sete municípios do Corede Jacuí-Centro na Consulta Popular e a efetivação dessa participação, através do cumprimento, por parte do governo, do que é escolhido. Para o cumprimento deste propósito ele se desdobra nos seguintes objetivos específicos: Mensurar o volume de recursos orçamentários destinados à Consulta Popular em cada exercício e a comparação com o orçamento do

estado do Rio Grande do Sul, quantificar o número de eleitores participantes nas votações, analisar as demandas apresentadas, priorizada (eleitas) e as áreas temáticas mais recorrentes, verificar se as demandas escolhidas estão alinhadas com os planos de desenvolvimento para a região e o cumprimento, por parte do governo, na execução do que é deliberado.

Com isso se espera atender às justificativas apresentadas e traçar um panorama da participação da região. Este panorama vai desde a destinação dos

recursos por parte do governo estadual, passando pelas escolhas e o quantitativo de votação até a execução do que é deliberado.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1. Participação Social na gestão pública

O orçamento participativo e seus desdobramentos regionais, como a Consulta Popular no Rio Grande do Sul, inserem-se no campo da democracia participativa, compreendida como um conjunto de práticas institucionais que ampliam a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas, complementando os mecanismos da democracia representativa. A democracia participativa está inserida no contexto da tradição republicana, norteadas pela presença e colaboração dos cidadãos nas decisões políticas (Bresser-Pereira, 2009);

Segundo Dalaqua (2019) a evolução histórica fez com que no século XIX houvesse várias teorias à representação política. A persistência da tese não participativa e elitista impede uma melhor análise da dualidade entre a participação e representação tornando natural que esta seja exercida pelos partidários do governo. De acordo com o autor, a teoria de John Stuart Mill pretendeu dar um novo conceito à democracia de modo a torná-la mais adequada à ideia de representação quando refere que o governo é do povo todo e por este é representado. Com isso sustenta que o paradoxo entre participação democrática e representação política era possível de ser superado, defendendo que um governo democrático representativo e participativo não era apenas possível, mas almejado (Freitas, 2021).

Segundo Gomes (2017), para Mill a cidadania se dá de forma ativa a partir da prática deliberativa reiterada e na manutenção da educação crítica e de forma concentrada, focada. Desta forma, o agir democrático não se limita ao processo eleitoral, escolhas e ação partidária, mas na progressividade na promoção da igualdade, liberdade, do agir deliberativo com vistas ao desenvolvimento multinível das pessoas, objetivo governamental maior. A esta ideia de Mill, Pateman (1992, p. 49) deu o nome de “função integrativa da

participação”. Segundo a autora para Mill é o exercício constante dos assuntos políticos que torna o indivíduo ciente do seu papel na sociedade.

Segundo Pateman (1992) a participação forma e fortalece a cidadania, já Habermas (2002) atribui a legitimidade decisória à participação livre e não coercitiva por parte dos cidadãos. De acordo com Firmo et. al. (2023) a participação incentiva o engajamento cívico. Ao abrir o Estado à participação do cidadão o governo deve ser transparente e permitir a cooperação da sociedade civil e da academia, por exemplo, na resolução dos problemas públicos.

Desde 2021, pelo decreto estadual nº 56.056, há um calendário da Consulta Popular no Rio Grande do Sul. Na primeira etapa qualquer cidadão com domicílio eleitoral em um Corede pode enviar sua proposta para a alocação dos recursos em qualquer região, não necessariamente a sua. O envio se dá pela plataforma digital da consulta e o proponente deve fazê-lo em forma de postagem, justificando sua importância e observando os recursos disponíveis para cada região.

Em 2019 as políticas públicas voltadas à educação, saúde e segurança deixaram de integrar as destinações de recursos via participação social. Segundo os gestores estaduais da época a iniciativa contemplou o planejamento regional via Planos Estratégicos de Desenvolvimento. Além disso, essas políticas públicas precisam de grandes quantidades de recursos e existe destinação mínima no orçamento para algumas como a saúde e educação². Segundo a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, os estados e municípios devem investir, frente à arrecadação, no mínimo 25% em educação. Em saúde, os estados devem investir 12% e os municípios 15%.

Atualmente são 16 as áreas que podem receber indicações: Agricultura, Turismo, Justiça e Direitos Humanos, Meio Ambiente, Cultura, Desenvolvimento Rural, Transportes, Esporte e Lazer, Desenvolvimento Econômico, Inovação, Ciência e Tecnologia, Trabalho e Desenvolvimento, Desenvolvimento Social, Secretaria da Mulher, Defesa Civil, Habitação e Desenvolvimento Urbano³. Nesta fase inicial da Consulta é que o cidadão experimenta um grau maior de liberdade

2 Disponível em: <https://consultapopular.rs.gov.br/consulta-popular-define-42-projetos-de-desenvolvimento-regional-para-o-estado-5d76b7975e9ee#:~:text=Encerrado%20o%20processo%20de%20vota%C3%A7%C3%A3o%20da%20Consulta,eleitos%20em%2023%20regi%C3%B5es%20dos%20Conselhos%20Regionais>, acesso em 22/03/2026.

3 Regimento Interno da Consulta Popular de 2025/26, disponível em: <https://consultapopular.rs.gov.br/regramento>, acesso em 22/03/2026.

de escolha, mesmo que haja possibilidade de apresentação de propostas somente nas áreas indicadas.

Após o término do prazo para envio e análise pela Secretaria Estadual de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) é disponibilizado o caderno de demandas. Em 2025 o documento do Corede Jacuí-centro contou com 56 propostas⁴. É do caderno de

demandas que saem as propostas que integraram a cédula. A partir da escolha pela assembleia inicial as escolhas ficam restritas ao quantitativo de demandas que farão parte da cédula. Em 2025 a cédula do Corede Jacuí-Centro contou com 6 propostas das quais 3 foram as eleitas⁵.

FIGURA 2 – Cédula do Corede Jacuí-centro para a Consulta de 2025:

	Cód. Proposta	Proposta	Secretaria	Regional ou Municipal
1	1863/0321 2265/0321	Aquisição de calcário e/ou melhoramento genético	Agricultura	Municipal
2	1808/0321 2266/0321	Construção, reforma, ampliação, aquisição de bens e/ou serviços de estruturas de desenvolvimento rural	Desenvolvimento Rural	Municipal
3	1908/0321	Construção, reforma, ampliação, aquisição de bens e/ou serviços de estruturas de desenvolvimento social	Desenvolvimento Social	Municipal
4	1907/0321	Construção e/ou recuperação de espaços públicos de esporte e lazer	Esporte e Lazer	Municipal
5	2332/0321	Escritório de projetos e/ou capacitação de setores da nova economia	Inovação, Ciência e Tecnologia	Municipal
6	1308/0321	Construção e/ou reforma de espaços com apelo turístico	Turismo	Municipal

Fonte: Portal da Consulta Popular

4.2. Federalismo, descentralização e governança regional

No contexto brasileiro, marcado por federalismo cooperativo (Abrucio et. al.2013), os municípios possuem autonomia política, administrativa e financeira. A Constituição Federal de 1988 deu mais autonomia a estes entes da federação e, como consequência da participação social, fez emergir instrumentos de gestão pública e maior atuação dos movimentos sociais. (Seixas et. al. 2020). Segundo Santin e Favretto (2017) essa autonomia foi descentralizadora e ampliou a possibilidade de efetivação de políticas públicas, fazendo crescer o protagonismo do poder local e sua relevância da vida das comunidades impulsionando o desenvolvimento social a partir de articulações locais.

No entanto, segundo Arretche (2012), a descentralização ampliou responsabilidades municipais,

mas a autonomia decisória ficou mitigada, uma vez que muitos programas permanecem regulados e financiados pelos demais entes, estados e União, configurando modelo de coordenação federativa (Abrucio, 2005). Conforme Lotta et. al.(2024), ao tratar de temas complexos, há a necessidade de uma coordenação muito alta entre as diversas instâncias de poder, implicando a adoção de arranjos que são o conjunto normativo que guia e orienta a tomada de decisão.

O conceito de governança é amplamente difundido na academia e entre formuladores de políticas públicas, sendo que a definição é trazida por vários autores. Cavalcante e Pires (2018) abordam o tema associando à coordenação e articulação governamental, com foco no fortalecimento das capacidades estatais. Diante disso, a governança é essencial no contexto da Consulta Popular; pois auxilia gestores

4 Disponível em: <https://admin.consultapopular.rs.gov.br/upload/arquivos/202508/19115721-caderno-de-demanda-elegeis-jacui-centro.pdf>, acesso em 22/03/2026.

5 A demanda do Esporte com 1483 votos, seguido de Desenvolvimento Rural, com 888, e Turismo, com 870 votos, de um total de 4.916 na região.

na tomada de decisão e monitoramento do progresso local (Custódio, 2024).

A abordagem da governança multinível sustenta que políticas globais contemporâneas operam por meio de redes articuladas entre diferentes escalas de governo. Segundo Hooghe e Marks (2001), a governança multinível caracteriza-se pela descentralização da autoridade política entre níveis supranacionais, nacionais e subnacionais. Já autores como Cirino et al. (2024) abordam o conceito de governança em rede, apresentando-o em três dimensões: coordenação, controle/monitoramento e incentivos. Estas dimensões gerenciam e melhoram o desempenho do processo quando estabelecem papéis e responsabilização.

Assim sendo passada a última etapa da Consulta Popular, a votação, e a proclamação do resultado, os municípios que superaram a cláusula de barreira⁶ para acessarem os recursos devem cadastrar seus projetos no portal de parcerias do governo estadual⁷. É um portal eletrônico que instrumentaliza de forma digital as diretrizes contidas na Lei Federal nº 13.019 de 2014⁸, o Decreto Estadual nº 53.175, de 2016⁹ e a Instrução Normativa CAGE (Controladoria e Auditoria Geral do Estado) nº 5, de 2016¹⁰. O papel do Corede finda com a votação e a partir de então é uma relação, através de convênio, entre os municípios que reuniram as condições de acessar os recursos e o governo do estado através da Secretaria Estadual daquela política pública escolhida pela região.

4.3. Deliberação e implementação de políticas públicas

A disponibilidade de recursos orçamentários constitui variável central nesse debate. Estudos apontam que contextos de restrição fiscal tendem a limitar o potencial transformador dos mecanismos participativos, uma vez que a escassez de recursos pode reduzir o incentivo à participação, direcionar as decisões para demandas de menor custo ou caráter emergencial e gerar frustração social quando as escolhas não se materializam (Diegues, 2012). Neste cenário emerge o debate sobre eficiência e eficácia, pois segundo

Pinto e Coronel (2017), as duas avaliam desempenho, independentemente da organização, sendo que a eficiência está ligada ao dispêndio financeiro e a eficácia, ao resultado.

De acordo a literatura, não importa apenas proporcionar canais e fóruns de participação, mas, sobretudo, dar efetividade ao que é discutido e tornado demanda, ou seja, mensurar o protagonismo do colegiado. Segundo Abrucio e Franzese (2007), a disponibilidade de recursos para implementação de políticas públicas deve vir acompanhada de capacidades locais. No âmbito da gestão pública, a literatura destaca que a participação social no orçamento pode contribuir para o aumento da transparência, da legitimidade das decisões e da eficiência alocativa dos recursos, ao aproximar as políticas públicas das demandas reais da população (Wampler e Avritzer, 2004).

Contudo, esses benefícios não são automáticos, estando condicionados a fatores institucionais, políticos e financeiros (Almeida et. al., 2021). Segundo Avritzer (2008) a capacidade desses colegiados promoverem participação está relacionada aos recursos disponíveis e à inter-relação entre governo e sociedade. Desta forma o processo de participação disponível na Consulta Popular no âmbito do Corede Jacuí-Centro é um cenário de investigação empírica para se saber se a maior disponibilidade orçamentária influi na participação e consequentemente na qualidade do que é decidido.

Além disso, o processo deliberativo é influenciado pelas regras do jogo institucional, pela clareza das informações orçamentárias e pela capacidade organizativa dos atores regionais. Alguns autores consideram que os municípios brasileiros, via de regra, não desenvolvem capacidades estatais autonomamente, dependendo de coordenação intergovernamental, indução normativa, financiamento federal e apoio técnico continuado (Demarco et. al., 2021).

No caso da Consulta Popular, a definição prévia do montante de recursos a ser distribuído entre os Coredes e a forma de organização das cédulas de votação condicionam o comportamento dos eleitores

6 Em 2025 cada município deveria ter participação na Consulta do número correspondente a 2% dos seus eleitores.

7 Disponível em: <https://www.convenioseparcerias.rs.gov.br/sistema-de-propostas-de-convencios>, acesso em 24/03/2026.

8 Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil (OSC).

9 Regulamenta o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública Estadual e as organizações da sociedade civil.

10 Dispõe sobre as parcerias a serem celebradas no âmbito dos Poderes Executivo Estadual

e o perfil das demandas priorizadas. De acordo com Grin (2025), cujo estudo analisou o papel das capacidades organizacionais municipais, existe uma enorme diversidade e desigualdade entre os municípios, o que torna o planejamento um processo heterogêneo e complexo. O planejamento do orçamento municipal é fundamental à administração pública local, é um processo sistemático por meio do qual se define objetivos coletivos, prioridades governamentais, estratégias de ação, alocação de recursos e metas e indicadores de políticas públicas em que o objetivo central é orientar a ação governamental no tempo, reduzindo o imprevisto e aumentando a racionalidade das decisões públicas.

Segundo Bresser-Pereira (2022), a gestão pública deve ser orientada por metas e resultados, não apenas por processos. Em outro estudo (2009), o autor credita a capacidade estatal às instituições democráticas, o quanto as instituições asseguram representação, governança e justiça social. De acordo com Bernardes (2026), quatro determinantes contribuem para a qualidade do planejamento orçamentário: participação, sistema integrado, equipe técnica e transparência. Assim, a análise da Consulta Popular requer a articulação de três dimensões fundamentais: participação social, deliberação e votação das demandas e capacidade efetiva de incorporação das escolhas ao orçamento público, sempre considerando o contexto fiscal e institucional no qual o processo ocorre.

5. METODOLOGIA

Quanto ao delineamento, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa e quantitativa, de caráter descritivo-analítico, com base em dados secundários públicos referentes às Consultas Populares realizadas no âmbito do Corede Jacuí-Centro no período de 2016 a 2025. Quanto aos objetivos o estudo possui caráter descritivo e comparativo. É descritivo porque busca caracterizar o processo de participação nos sete municípios do Corede Jacuí-Centro na Consulta Popular e a efetivação dessa participação, através do cumprimento, por parte do governo, do que é escolhido. Conforme destacam Bussab e Morettin (2017), a estatística descritiva compreende um conjunto de procedimentos destinados à organização e resumo de dados por meio de tabelas, gráficos e medidas numéricas, como média, mediana, desvio padrão e variância. A estatística descritiva constitui o núcleo inicial da análise quantitativa, importante para a produção de

conhecimento. Mesmo com enfoques distintos, há autores que associam o uso estatístico à melhoria da qualidade analítica das pesquisas (Santos, 2007; Do Breviário, 2023).

É também comparativo, pois estabelece análises, dentro do recorte temporal, sobre as escolhas e votações atribuídas às demandas em cada processo de participação. Segundo Yin (2015) as abordagens comparativas servem para compreender processos de implementação em contextos específicos. Para isso, os dados analisados incluem informações sobre:

1. *Volume de recursos orçamentários destinados à Consulta Popular em cada exercício e a comparação com o orçamento do estado do Rio Grande do Sul*
2. *Número de eleitores participantes nas votações;*
3. *Demandas apresentadas e priorizadas;*
4. *Áreas temáticas mais recorrentes;*
5. *Cumprimento, por parte do governo, na execução do que é deliberado.*

Os dados coletados foram organizados em planilhas eletrônicas, e submetidos à análise estatística descritiva possibilitando identificar os dados referentes aos objetivos propostos. Segundo Ventura (2007), delimitada as unidades a que se referem o estudo, ao pesquisador cabe a percepção de quais dados serão suficientes para chegar ao entendimento como um todo.

De acordo com Yin (2015), as informações documentais são de grande importância para confirmar as evidências trazidas por outras fontes. A análise busca identificar padrões e tendências ao longo do período, relacionando a variação dos recursos disponíveis com os níveis de participação, o perfil das escolhas realizadas e a efetividade com a implementação do que é deliberado.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos dados das Consultas Populares do Corede Jacuí-Centro ao longo dos últimos dez anos indica que a disponibilidade de recursos orçamentários exerce influência sobre o processo participativo. Como já mencionado a partir de 2019 as políticas públicas referentes à saúde, educação e segurança deixaram de integrar as opções de escolhas e nos três anos anteriores, de 2016 a 2018, elas estiveram presentes e foi possível observar que o aumento de recursos interferiu

positivamente na participação. No primeiro ano do recorte temporal, para um aporte de R\$ 1,43 milhão houve a participação de 15.930 votantes. Quando, em 2018, o recurso aportado subiu para R\$ 2,94 milhões a participação superou os 18,8 mil votos. Sem as três políticas públicas já citadas, a partir de 2019 quando foram disponibilizados R\$ 800mil a mobilização caiu drasticamente, ficando em pouco mais de 1.400 votos nas sete cidades do Corede estudado, até chegar em 2025, com R\$ 2,4 milhões com quase 5 mil votos, ratificando a percepção de que o aumento de recursos interfere positivamente na participação.

Analisando o montante que o governo do estado destina à Consulta Popular em relação à totalidade

do orçamento, observa-se que o patamar é ínfimo, apesar do processo de consulta à população significar importante processo de construção cidadã (Do Nascimento Lock et. al., 2024). Nos três primeiros anos em que saúde, educação e segurança saíram do processo de escolha, foi registrado os menores índices: 0,03% em 2019, 0,03% em 2020 e 0,02% em 2021. Em 2018 o valor era de 0,12%, o maior percentual do intervalo de tempo deste estudo. Esse patamar só foi retomado em 2025, quando foi destinado o equivalente a 0,11% do orçamento para a participação social. O detalhamento desses pontos da discussão segue na tabela baixo:

TABELA 5 – Orçamento e votação na Consulta Popular de 2016 a 2025

Ano	Para toda a Consulta Em milhões	Para o Corede Jacuí-Centro Em milhões	Votação no Corede	Orçamento do Estado Em bilhões	Percentual do orça- mento do estado
2016	R\$ 60	R\$ 1,43	15.930	R\$ 52,4	0,11%
2017	R\$ 60	R\$ 2,78	10.099	R\$ 62,7	0,10%
2018	R\$ 80	R\$ 2,94	18.819	R\$ 66,5	0,12%
2019	R\$ 20	R\$ 0,8	1.459	R\$ 73,3	0,03%
2020	R\$ 20	R\$ 0,8	1.801	R\$ 79,5	0,03%
2021	R\$ 20	R\$ 1,2	1.374	R\$ 81,3	0,02%
2022	R\$ 55	R\$ 1,2	2.070	R\$ 83,3	0,07%
2023	R\$ 55	R\$ 2,2	3.684	R\$ 86,3	0,06%
2024	R\$ 60	R\$ 2,4	5.120	R\$ 82,5	0,07%
2025	R\$ 60	R\$ 2,4	4.916	R\$ 83,8	0,11%

Fonte: Portal da Consulta Popular e Leis Orçamentárias Estaduais. Elaboração do autor.

Além disso, periodicamente os Coredes passaram a discutir seus Planos Estratégicos de Desenvolvimento (PED) a fim de alinhar as escolhas da Consulta Popular à agenda programática. Em maio de 2017 foi divulgado o PED 2015-2030 e em 2023 foi feita uma revisão, denominada PED 2022-2030, onde aparecem as vocações econômicas da região sendo um importante referencial às escolhas pela Consulta Popular. Além da vocação histórica voltada ao setor primário, a agropecuária, neste último PED o turismo surgiu como

segunda vocação. Entender como a Consulta Popular contemplou este diagnóstico nas suas escolhas é relevante para se compreender, através dos conceitos de democracia participativa e deliberativa, a influência de agendas programáticas de políticas públicas influenciam nas decisões em instrumentos de participação na agenda políticas públicas na região. Abaixo as demandas mais votadas nas Consultas Populares, compreendidas no recorte temporal do estudo.

TABELA 6 – Demandas mais votadas na Consulta Popular do Corede Jacuí-Centro – 2016–2025:

Ano	Demandas mais votadas/escolhidas
2016	Saúde, Desenvolvimento Rural, Educação
2017	Saúde, Segurança Pública e Cultura/Turismo/Esporte
2018	Saúde, Segurança e Desenvolvimento Rural
2019	Desenvolvimento Rural
2020	Desenvolvimento Rural e Turismo
2021	Agricultura, Turismo e Desenvolvimento Rural
2022	Desenvolvimento Rural, Desenvolvimento Social e Turismo
2023	Agricultura, Inovação e Turismo
2024	Turismo, Agricultura e Desenvolvimento Social
2025	Esporte, Desenvolvimento Rural e Turismo

Fonte: Portal da Consulta. Elaboração do autor.

Conforme se observa, durante o período do recorte temporal deste estudo em que participou da Consulta Popular a saúde foi a demanda mais escolhida na região do Corede Jacuí-Centro. A insuficiência de recursos e a incerteza quanto à destinação para além do que a legislação impõe como de investimento mínimo fizeram a região encontrasse na Consulta Popular uma forma de mitigar essa necessidade. A falta de recursos para hospitais de pequeno porte e a ausência de oferecimento de atendimentos especializados apareceu nos PEDs de 2015 e na atualização de 2022.

Apesar das necessidades em saúde precisarem ser supridas, as políticas públicas voltadas à vocação econômica da região também receberam atenção. Desenvolvimento rural e turismo dividiram a liderança com aquela entre 2016 e 2018. Se a saúde, a presença das duas como prioridades na região foi presença nas consultas de 2019 a 2025. Com isso a consulta popular, como instrumento de destinação de recursos públicos, esteve em sintonia com a agenda programática do desenvolvimento para região do Corede Jacuí-Centro.

Outro viés do estudo trata a efetivação do que é escolhido. Embora a Consulta Popular represente um canal institucionalizando de participação, a análise evidencia que a execução das demandas está condicionada não apenas à votação, mas também à execução por parte do estado. A legitimidade do processo participativo está relacionada a isso (Cavalcante, 2026).

Apesar do governo do estado demonstrar disposição em diminuir-lo¹¹, o passivo ainda é grande. No Corede Jacuí-Centro este valor é quase o dobro do que foi disponibilizado na última Consulta Popular. As secretarias estaduais da Habitação e a pasta do Turismo são as que concentram a maior parte das pendências. O relatório disponível no portal da consulta popular aponta que as políticas públicas destas pastas estão “em análise”.

Em termos numéricos, Cachoeira do Sul, a maior cidade do Corede, apresenta o maior valor a espera. As tabelas abaixo mostram o detalhamento das pendências com a região e as cidades que mais recursos têm a receber:

11 <https://consultapopular.rs.gov.br/governo-do-estado-libera-mais-de-r-133-milhoes-vinculados-a-consulta-popular>, acesso em 24/03/2026.

TABELA 7 – Pendências na Consulta Popular no Corede Jacuí-Centro:

SDR	Infraestrutura Rural/Agroindústria Familiar	Novo Cabrais	175.551,21
UERGS	Projeto De Extensão	Cachoeira do Sul	601.818,20
UERGS	Projeto De Extensão	Cachoeira Do Sul	260.000,00
SDR	Agricultura Familiar	São Sepé	247.161,52
SEAPI	Saneamento	Cerro Branco	200.000,00
SEAPI	Saneamento	Novo Cabrais	200.000,00
SEHAB	Ações Habitacionais	Cachoeira Do Sul	73.333,33
SEHAB	Ações Habitacionais	Cerro Branco	73.333,33
SEHAB	Ações Habitacionais	Novo Cabrais	73.333,33
SEHAB	Ações Habitacionais	Paraíso Do Sul	73.333,33
SEHAB	Ações Habitacionais	Restinga Seca	73.333,33
SEHAB	Ações Habitacionais	Vila Nova Do Sul	73.333,33
SETUR	Infraestrutura Turística	Cerro Branco	177.287,27
SEAPI	Projetos De Irrigação	Novo Cabrais	84.994,76
SEAPI	Saneamento	Vila Nova Do Sul	200.000,00
SEAPI	Manejo e Conservação Do Solo	Cachoeira Do Sul	146.666,67
SETUR	Infraestrutura Turística	Cachoeira Do Sul	104.782,86
SETUR	Infraestrutura Turística	Cerro Branco	104.782,86
SETUR	Infraestrutura Turística	Novo Cabrais	19.500,00
SETUR	Infraestrutura Turística	Novo Cabrais	85.282,86
SETUR	Infraestrutura Turística	Paraíso Do Sul	104.782,86
SETUR	Infraestrutura Turística	Restinga Seca	104.782,86
SETUR	Infraestrutura Turística	Sao Sepe	104.782,86
SETUR	Infraestrutura Turística	Vila Nova Do Sul	104.782,86
SEAPI	Projetos De Irrigação	Cachoeira Do Sul	104.751,43
SEAPI	Projetos De Irrigação	Novo Cabrais	104.751,43
SEAPI	Projetos De Irrigação	Paraíso Do Sul	104.751,43
SEAPI	Projetos De Irrigação	Vila Nova Do Sul	104.751,43
SEDES	Rede de Proteção Social a Famílias	Novo Cabrais	104.751,43
SEDES	Rede de Proteção Social a Famílias	Sao Sepe	104.751,43
Total			4.095.468,21

Fonte: Portal da Transparência do Governo do Estado do RS, elaboração do autor.

TABELA 8 – Pendências da Consulta Popular com os municípios do Corede Jacuí-Centro:

Município	Passivo
Cachoeira:	1.291.352,49
Cerro Branco	555.403,46
Novo Cabrais	472.613,81
Paraíso do Sul	282.867,62
Restinga Sêca	178.116,19
São Sepé	456.695,81
Vila Nova	482.867,62

Fonte: Portal da Transparência do Governo do Estado do RS, elaboração do autor.

7. CONCLUSÃO

O estudo evidencia que a Consulta Popular do Corede Jacuí-Centro constitui um importante instrumento de democracia participativa e planejamento regional no Rio Grande do Sul. Os recursos destinados à Consulta são ínfimos, comparados à totalidade do orçamento do estado. Mesmo assim, por menor que seja o aumento na destinação de recursos, a participação através da votação tende a aumentar.

As demandas mais escolhidas, dentro do recorte temporal do estudo estão dentro das necessidades da região, como a saúde entre 2016 a 2018, e também às vocações econômicas regionais, de 2019 a 2025. Apesar os esforços do governo em adimplir as demandas, o passivo atual, superior a R\$ 4 milhões, supera o que vem sendo destinado para a consulta anualmente: R\$ 2,4 milhões em 2024 e 2025.

Essa dinâmica torna-se particularmente relevante em regiões como o Corede Jacuí-Centro, cujos índices socioeconômicos precisam melhorar. A trajetória

histórica revela desafios relacionados à mobilização social e à limitação de recursos públicos. Vários estudos tratam da temática aqui apresentada, mas do Corede Jacuí-Centro e com os objetivos apresentados é uma iniciativa inovadora.

Assim, o estudo contribuiu para a agenda de pesquisas na temática apresentada e sua replicabilidade em outros cenários, pois ofereceu subsídios para o debate sobre o fortalecimento da Consulta Popular enquanto instrumento de gestão pública democrática, destacando a importância de alinhar participação social, capacidade fiscal e planejamento de longo prazo no âmbito do orçamento público estadual.

Quanto às limitações, o presente estudo poderia trazer, na sua abordagem qualitativa, as razões pelas quais o passivo, ou seja, as pendências do governo do estado são significativas na região. Para isso poderia se lançar mão de questionamentos aos gestores estaduais. Essa percepção reforça a possibilidades de pesquisas futuras na temática aqui proposta.

8. Referências

1. ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005.
2. ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: _____. *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Fundap, 2007. p. 13-31.
3. ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: IPEA. *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2013. p. 129-164.
4. ALMEIDA, Carla; MARTELLI, Carla Giani; COELHO, Rony. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 34, e244194, 2021.
5. ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
6. AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
7. AVRITZER, Leonardo; ZANANDREZ, Priscila. Entre o passado e o futuro: a disputa em torno da participação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 75, n. especial, p. 35-58, 2024.
8. BERNARDES, D. E. S. Capacidades estatais no planejamento governamental municipal: convergência teórica. *Revista de Gestão e Secretariado*, v. 17, n. 1, e5504, 2026.
9. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
10. _____. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, v. 73, n. especial, p. 53-87, 2022.
11. BUSSAB, Wilton de Oliveira; MORETTIN, Pedro Alberto. *Estatística básica*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

12. CAVALCANTE, Ailton Ferreira. Entre o planejamento e a democracia: orçamento, participação popular e o Ciclo GIS. *Revista de Geopolítica*, v. 17, n. 3, e1767, 2026.
13. CIRINO, A. L.; TAVARES, B.; PEREIRA, B. A. D.; SILVA, F. C. D. Estrutura e mecanismos da governança em rede na implementação de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 29, e89644, 2024.
14. COREDE JACUÍ-CENTRO. Plano estratégico de desenvolvimento regional 2022-2030. Rio Grande: FURG, 2023. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202408/05154849-jacui-centro.pdf>
15. . Acesso em: 17 jan. 2026.
16. CUSTÓDIO, L. L. P. Modelo de governança municipal para monitoramento dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS). 2024. Trabalho acadêmico (não publicado).
17. DALAQUA, Gustavo Hessmann. Democracia representativa, consenso e conflito em John Stuart Mill. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.
18. DEMARCO, D. J.; PAPI, L. P.; LIMA, L. L. Planejamento municipal: institucionalidade, capacidades estatais e propostas de fortalecimento. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 27, p. 69-77, 2021.
19. DIEGUES, Geraldo César. A construção da participação social na gestão das políticas públicas: o protagonismo do governo local no Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 4, n. 4, p. 365-380, 2012.
20. DO BREVIÁRIO, Á. G. O uso da estatística na pesquisa educacional brasileira. *Ágora*, v. 6, n. 9, 2023.
21. DO NASCIMENTO LOCK, Fernando; WESENDONCK, Claudia Cristina; SIEDENBERG, Dieter Rugar. Os conselhos regionais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul e o processo de participação popular: a trajetória de uma conquista. *Caderno Pedagógico*, v. 21, n. 9, e8095, 2024.
22. FIRMO, Luísa Santiago et al. A participação direta na implementação de políticas públicas: em busca do engajamento cívico do cidadão. 2023. Trabalho acadêmico.
23. FREITAS, Igor Noronha de. O controle social na democracia participativa e o papel do conselho municipal de desenvolvimento rural de Cachoeira do Sul, RS. 2021. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2021.
24. GOMES, Eduardo Teixeira. O governo representativo em John Stuart Mill: representações e paradigmas. In: ENCONTROS INTERNACIONAIS UFES/PARIS-EST, 2017. Anais [...]. Vitória: UFES, 2017.
25. GRIN, Eduardo. Organizational capabilities and the achievement of sustainable development goals in Brazilian municipal governments. *International Public Management Journal*, 2025.
26. HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.
27. HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Multi-level governance and European integration. London: Bloomsbury, 2001.
28. JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicação. 3. ed. Campinas: Alínea, 2012.
29. LISBINSKI, F. C.; BENDER FILHO, R. Uma análise da consulta popular no Corede Médio Alto Uruguai (CODEMAU). *Revista de Desenvolvimento Econômico*, v. 2, n. 49, 2021.
30. LISZBINSKI, Bianca Bigolin et al. Consulta popular na perspectiva da gestão social: evidências em um conselho regional de desenvolvimento entre 2010-2019. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, v. 11, n. 1, p. 55-76, 2022.
31. LOPES, Angela Cristina et al. Os indicadores sociais e seu papel na formulação das políticas públicas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 2022. Anais [...]. 2022.
32. LOTTA, G. S.; KLANOVICH, H.; FAVARETO, A. Arranjos institucionais, formas de coordenação e problemas complexos internacionais: um olhar sobre os objetivos do desenvolvimento sustentável. 2024. RSP, v. 75, n. 1, 80-101 p.
33. OLIVEIRA, Lívio Luiz Soares de. Idese e indicadores sociais: origens e evolução. *Textos para Discussão FEE*, Porto Alegre, n. 116, p. 3-34, 2013.

34. ORTIZ, L. C. V. et al. Consulta popular no Corede Missões: uma avaliação da participação dos municípios no período 2005-2014. In: ROTTA, E., LAGO, I.C., JUSTEN, A.F., and SANTOS, M., eds. Conhecimento em rede: desenvolvimento, cooperação e integração regional em território de fronteira – Rede CIDIR: 10 anos [online]. Chapecó, SC: Editora UFFS, 2019, pp. 362-379
35. PARANHOS, Alexandre José Vitalini et al. Perfil socioeconômico do Corede Jacuí Centro. Revista Estudos de Planejamento, n. 26, 2025.
36. PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
37. PINTO, N. G. M.; CORONEL, D. A. Eficiência e eficácia na administração: proposição de modelos quantitativos. Revista Unemat de Contabilidade, v. 6, n. 11, 2017.
38. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Consulta Popular: relatórios e dados oficiais. Porto Alegre: Governo do Estado do RS, diversos anos, disponível em: <https://consultapopular.rs.gov.br/inicial>, acesso em 19/01/2026.
39. _____. Atlas Socioeconômico. – 6. Ed. – Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2021. 203 p.: Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/inicial>, acesso em 19/01/2026.
40. _____. Portal da Transparência. Disponível em: <https://transparencia.rs.gov.br/convenios-e-parcerias/repasse-para-consulta-popular/dados/>, acesso em 20/01/2026.
41. _____. Portal dos Convênios e Parcerias. Disponível em: Disponível em: <https://www.convenioseparcerias.rs.gov.br/sistema-de-propostas-de-convenios>, acesso em 20/01/2026.
42. _____. Secretaria de Coordenação e Planejamento. Departamento de Estudos Econômicos e Sociais e Planejamento Estratégico. Rumos 2015: Estudo de desenvolvimento regional e logística de transportes do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: SCP, 2006. 5v. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201601/12102911-rumosvol1-1-001-298-red.pdf>, acesso em 20/01/2026.
43. RONCAGLIO, C. et al. Desenvolvimento sustentável. Curitiba: IESDE, 2012.
44. SANTIN, J. R.; FAVRETTO, M. Poder local, participação popular e clientelismo. Revista Direito, Estado e Sociedade, Rio de Janeiro, n. 50, 2017.
45. SANTOS, C. Estatística descritiva. Manual de autoaprendizagem, 2007.
46. SEIXAS, C. S. et al. Governança ambiental no Brasil: rumo aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS). Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 25, n. 81, 2020.
47. SIEDENBERG, Dieter Rugard. Indicadores de desenvolvimento. In: _____. Dicionário do desenvolvimento regional. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.
48. SOZIO, I. Organizações e instrumentos de desenvolvimento regional: um olhar para o Corede Litoral e seus desafios. Porto Alegre, UFRGS. 2026.
49. THIELE, Pérciles Purper. Planejamento estratégico regional: equidade ou competitividade? 2016. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2016.
50. TRENTIN, E. C. Políticas de desenvolvimento regional no Corede Norte do Rio Grande do Sul: uma análise dos projetos aprovados pela consulta popular entre 2014 e 2021. Erechim, UERGS. 2023.
51. VENTURA, M. M. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. Revista SoCERJ, v. 20, n. 5, p. 383-386, 2007.
52. WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil. World Development, v. 32, n. 2, 2004.
53. WESENDONCK, Claudia Cristina; SIEDENBERG, Dieter Rugard. O processo de participação popular (PPP) e as limitações no uso do IDESE como referência para a distribuição dos recursos. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2017. Anais [...]. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2017.
54. YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Planejamento público em campo: contribuições de uma iniciativa de acompanhamento técnico aos setoriais

- Luena Lenny Dias Valério
- Sonia Rodrigues Alves

Resumo

O fortalecimento do planejamento governamental no contexto subnacional brasileiro configura-se como um desafio persistente, especialmente em ambientes institucionais marcados por limitações organizacionais, fragmentação administrativa e assimetrias de capacidade entre órgãos centrais e setoriais. Embora os instrumentos formais de planejamento, como planos estratégicos, leis orçamentárias e sistemas de monitoramento, estejam consolidados do ponto de vista normativo, observa-se frequentemente uma dissociação entre as diretrizes estabelecidas e sua efetiva implementação no cotidiano das organizações públicas, comprometendo a capacidade do Estado de produzir resultados consistentes.

Nesse cenário, iniciativas voltadas à aproximação entre planejamento e prática administrativa assumem papel estratégico na melhoria da gestão pública. O presente artigo analisa uma experiência de acompanhamento técnico itinerante desenvolvida no âmbito do Governo do Estado do Amapá, voltada ao fortalecimento do planejamento descentralizado por meio do apoio direto aos órgãos setoriais responsáveis pela execução das políticas públicas.

A iniciativa fundamenta-se na realização de visitas técnicas presenciais, estruturadas a partir de uma metodologia que combina diagnóstico institucional, escuta qualificada das equipes, análise de processos internos e construção de planos de ação orientados ao aprimoramento das atividades de planejamento, orçamento e monitoramento. Diferentemente de abordagens exclusivamente normativas, o acompanhamento técnico busca promover aprendizado organizacional, induzir melhorias e fortalecer a capacidade institucional dos órgãos envolvidos.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza aplicada, estruturada como estudo de caso, com base na análise documental, observação institucional, entrevistas semiestruturadas e aplicação de instrumentos diagnósticos. A experiência contemplou 22 órgãos setoriais da administração estadual, com a realização de 37 visitas técnicas presenciais ao longo de seis meses, envolvendo diretamente mais de 120 servidores públicos entre gestores e equipes técnicas.

A análise dos dados foi conduzida por meio da técnica de análise de conteúdo temática, estruturada em categorias analíticas relacionadas à organização administrativa, capacidade técnica e integração entre planejamento e execução. Complementarmente, foram utilizados dados quantitativos descritivos para evidenciar os resultados alcançados.

Os resultados indicam que o acompanhamento técnico em campo contribui significativamente para a melhoria da organização dos processos internos, para a padronização das informações institucionais, para o fortalecimento do diálogo interinstitucional e para o desenvolvimento das capacidades técnicas dos setoriais. Observa-se, ainda, aumento superior a 80% no volume de informações cadastradas nos sistemas institucionais de monitoramento, além de maior regularidade na atualização dos dados.

Adicionalmente, a iniciativa reforça o papel do órgão central de planejamento como instância de articulação, orientação e indução institucional, superando uma atuação estritamente normativa e assumindo função estratégica no sistema de planejamento.

Conclui-se que o acompanhamento técnico itinerante constitui instrumento relevante de fortalecimento do planejamento governamental descentralizado, apresentando elevado potencial de replicação em outros contextos subnacionais.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento governamental ocupa posição central na estruturação da ação estatal, configurando-se como instrumento fundamental para a definição de prioridades, a alocação eficiente de recursos e a coordenação das políticas públicas. Em sua concepção contemporânea, o planejamento transcende a dimensão meramente formal e normativa, assumindo papel estratégico na orientação da ação governamental e na produção de resultados que gerem valor público. Contudo, a efetividade desse planejamento não decorre exclusivamente da existência de instrumentos formais, como planos plurianuais, leis orçamentárias e sistemas de monitoramento, mas depende, sobretudo, da capacidade das instituições públicas de operacionalizá-los de maneira consistente, integrada e orientada à entrega de resultados à sociedade.

No contexto brasileiro, especialmente no âmbito subnacional, persistem desafios estruturais que dificultam a tradução das diretrizes de planejamento em ações concretas e efetivas. Entre esses desafios, destacam-se a fragmentação administrativa, caracterizada pela atuação pouco articulada entre diferentes órgãos e setores; a baixa integração institucional, que limita a coordenação de políticas públicas; a elevada rotatividade de equipes, que compromete a continuidade das ações; e as limitações nas capacidades técnicas e operacionais das unidades responsáveis pela execução das políticas públicas. Soma-se a esse cenário a fragilidade dos sistemas de monitoramento e avaliação, que, em muitos casos, não são plenamente incorporados às rotinas administrativas, reduzindo sua capacidade de subsidiar a tomada de decisão.

Esses fatores contribuem para a manutenção de um descompasso histórico entre planejamento e execução, amplamente reconhecido na literatura de políticas públicas como um dos principais entraves à efetividade da ação governamental. Esse descompasso se manifesta na dificuldade de transformar diretrizes estratégicas em ações concretas, na baixa

aderência entre instrumentos de planejamento e práticas administrativas e na limitada capacidade de acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Como consequência, observa-se a reprodução de um modelo de planejamento frequentemente dissociado da realidade operacional dos órgãos públicos, o que compromete não apenas a eficiência da gestão, mas também a capacidade do Estado de gerar resultados efetivos e responder de forma adequada às demandas da sociedade.

Além disso, a persistência dessas limitações evidencia a importância do fortalecimento das chamadas capacidades estatais, entendidas como o conjunto de competências, recursos e arranjos institucionais que permitem ao Estado formular, implementar e monitorar políticas públicas de maneira eficaz. No contexto do planejamento governamental, essas capacidades se expressam tanto na qualidade dos instrumentos produzidos quanto na habilidade das organizações de utilizá-los como ferramentas efetivas de gestão. Nesse sentido, o desafio não reside apenas na elaboração de planos, mas na construção de condições institucionais que permitam sua implementação de forma coordenada, contínua e orientada a resultados.

No Estado do Amapá, essas questões assumem contornos ainda mais desafiadores, considerando as especificidades institucionais, territoriais e administrativas que caracterizam a gestão pública local. A dispersão geográfica, as limitações de infraestrutura, as restrições de capacidade técnica e a heterogeneidade entre os órgãos setoriais intensificam as dificuldades de coordenação e execução das políticas públicas. Nesse cenário, o fortalecimento das capacidades estatais e o aprimoramento dos mecanismos de coordenação e monitoramento configuram-se como elementos estratégicos para a melhoria do desempenho governamental e para a consolidação de um modelo de gestão mais eficiente e responsivo.

Diante desse contexto, emergem iniciativas que buscam superar abordagens tradicionais centradas exclusivamente na produção normativa, propondo

estratégias mais ativas de aproximação entre planejamento e prática administrativa. Essas iniciativas partem do reconhecimento de que a simples definição de diretrizes e normas não é suficiente para garantir sua efetiva implementação, sendo necessário desenvolver mecanismos que promovam o alinhamento entre os diferentes níveis da administração pública e que fortaleçam as capacidades operacionais dos órgãos responsáveis pela execução das políticas.

Entre essas estratégias, destaca-se o acompanhamento técnico itinerante, entendido como uma forma de intervenção institucional baseada na realização de visitas presenciais aos órgãos setoriais, com o objetivo de apoiar, orientar e fortalecer as práticas de planejamento, orçamento e monitoramento. Diferentemente de abordagens centralizadas e distantes da realidade organizacional, o acompanhamento técnico em campo permite uma atuação mais próxima, contextualizada e orientada às necessidades específicas de cada unidade administrativa.

A presença do órgão central nos espaços institucionais dos setoriais possibilita uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas organizacionais, das dificuldades operacionais e das limitações estruturais enfrentadas pelas equipes. Ao mesmo tempo, favorece a construção de soluções mais aderentes à realidade institucional, contribuindo para a melhoria dos processos internos e para a qualificação das práticas de gestão. Essa interação direta também fortalece o diálogo interinstitucional, reduz barreiras de comunicação e promove maior alinhamento entre os diferentes níveis da administração pública.

Adicionalmente, o acompanhamento técnico itinerante pode ser compreendido como um mecanismo de indução institucional, na medida em que estimula mudanças organizacionais por meio do apoio técnico, da disseminação de boas práticas e da construção de capacidades. Ao atuar diretamente sobre os processos e rotinas administrativas, essa estratégia contribui para a internalização de práticas de planejamento e monitoramento, promovendo aprendizado organizacional e fortalecendo a cultura de gestão orientada a resultados.

Nesse sentido, o acompanhamento técnico em campo apresenta potencial para reduzir a distância entre planejamento e execução, ao aproximar os instrumentos formais das dinâmicas reais de implementação das políticas públicas. Ao promover maior aderência entre diretrizes e práticas administrativas,

essa estratégia contribui para a construção de um planejamento mais efetivo, integrado e adaptado às condições institucionais existentes.

Diante disso, o presente artigo tem como objetivo analisar a experiência de acompanhamento técnico itinerante no Estado do Amapá, examinando suas contribuições para o fortalecimento do planejamento governamental descentralizado, para a melhoria da coordenação institucional e para o desenvolvimento das capacidades técnicas no âmbito da administração pública estadual. Busca-se, assim, contribuir para o debate sobre estratégias de fortalecimento da gestão pública, oferecendo evidências empíricas e reflexões analíticas sobre mecanismos de aproximação entre planejamento e execução em contextos subnacionais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A discussão sobre planejamento governamental e capacidade estatal tem sido amplamente desenvolvida na literatura contemporânea de administração pública e políticas públicas, especialmente a partir da necessidade de compreender por que determinados governos conseguem implementar políticas de forma mais efetiva do que outros. Nesse campo, a noção de capacidade estatal assume papel central, sendo entendida como a habilidade do Estado de formular, implementar, coordenar e avaliar políticas públicas de maneira consistente e orientada a resultados.

Segundo Cavalcante e Pires (2018), a capacidade estatal envolve a articulação entre recursos, instituições e processos, sendo determinante para a produção de resultados governamentais. Os autores destacam que essa capacidade não se restringe à disponibilidade de recursos financeiros, mas inclui também aspectos organizacionais, técnicos e políticos, como a qualidade da burocracia, a clareza dos fluxos administrativos e a capacidade de coordenação entre diferentes órgãos.

Essa perspectiva é particularmente relevante no contexto de sistemas de planejamento governamental descentralizados, nos quais a execução das políticas públicas ocorre predominantemente nos órgãos setoriais. Nessas estruturas, a efetividade do planejamento depende diretamente da capacidade dessas unidades de compreender, internalizar e operacionalizar as diretrizes estabelecidas pelo órgão central de planejamento.

Wu, Ramesh e Howlett (2015) ampliam essa discussão ao propor o conceito de capacidade de políticas públicas, estruturado em três dimensões interdependentes: capacidade analítica, capacidade operacional e capacidade política. A capacidade analítica refere-se à habilidade de produzir diagnósticos e formular políticas; a capacidade operacional diz respeito à implementação efetiva das ações; e a capacidade política envolve a articulação de interesses, a construção de consensos e a legitimação das decisões públicas.

Na prática administrativa, entretanto, essas capacidades não se distribuem de maneira homogênea entre os órgãos governamentais. Em muitos casos, especialmente em contextos subnacionais, observa-se a existência de assimetrias significativas entre o órgão central de planejamento e os órgãos setoriais, tanto em termos de estrutura quanto de qualificação técnica. Essas desigualdades impactam diretamente a qualidade da implementação das políticas públicas e reforçam o distanciamento entre planejamento e execução.

É nesse ponto que a experiência da Secretaria de Estado do Planejamento do Amapá (SEPLAN) se torna particularmente relevante. Ao identificar dificuldades recorrentes nos órgãos setoriais — como fragilidade na organização dos processos, inconsistência na gestão da informação e limitações na utilização dos instrumentos de planejamento —, a SEPLAN passou a adotar estratégias mais ativas de aproximação institucional, superando uma atuação restrita à produção normativa.

Nesse contexto, o acompanhamento técnico itinerante emerge como uma resposta prática a essas limitações, ao buscar fortalecer as capacidades estatais diretamente no espaço onde as políticas públicas são operacionalizadas. Ao invés de depender exclusivamente da difusão de normas e orientações gerais, a SEPLAN passou a atuar de forma presencial junto aos setoriais, promovendo orientação técnica, diagnóstico institucional e apoio na organização dos processos de planejamento.

Essa abordagem dialoga diretamente com a literatura sobre coordenação governamental. Peters (2015) destaca que a coordenação constitui um dos principais desafios da administração pública contemporânea, especialmente em contextos caracterizados por fragmentação institucional. Segundo o autor, a simples existência de estruturas formais não garante a coordenação, sendo necessário o desenvolvimento de

mecanismos ativos de articulação, baseados em interação, comunicação e cooperação entre os atores.

A experiência da SEPLAN evidencia que o acompanhamento técnico em campo pode funcionar como um desses mecanismos, ao promover maior proximidade entre o órgão central e os setoriais, reduzir barreiras institucionais e fortalecer o alinhamento das ações governamentais. A presença direta das equipes de planejamento nos órgãos permite não apenas orientar tecnicamente, mas também compreender as especificidades organizacionais, o que favorece a construção de soluções mais aderentes à realidade administrativa.

Além disso, a literatura sobre gestão por resultados reforça a importância do monitoramento e da avaliação como instrumentos de melhoria contínua. Moynihan (2008) argumenta que sistemas de desempenho podem contribuir para o aprendizado organizacional, desde que sejam utilizados de forma reflexiva e integrados às práticas cotidianas das organizações. Pollitt (2013), por sua vez, destaca que a efetividade desses sistemas depende da capacidade das instituições de incorporar rotinas de acompanhamento e avaliação em seus processos internos.

No caso analisado, o acompanhamento técnico itinerante contribui diretamente para esse processo, ao estimular o uso mais qualificado dos sistemas de monitoramento, promover a padronização das informações e reforçar a importância da atualização contínua dos dados. Ao atuar junto às equipes, a SEPLAN não apenas orienta sobre o uso dos instrumentos, mas também incentiva sua utilização como ferramentas de gestão, e não apenas como exigências formais.

Outro aspecto relevante refere-se ao papel do aprendizado organizacional. Diferentemente de capacitações tradicionais, muitas vezes desconectadas da realidade prática, o acompanhamento técnico em campo possibilita um aprendizado situado, baseado em problemas concretos enfrentados pelas equipes. Esse tipo de aprendizagem tende a gerar maior internalização das práticas e maior sustentabilidade das mudanças implementadas.

Nesse sentido, o acompanhamento técnico itinerante pode ser compreendido como um mecanismo híbrido, que articula coordenação, capacitação, monitoramento e indução institucional. Ao aproximar o órgão central de planejamento da realidade dos órgãos setoriais, essa estratégia contribui para reduzir

assimetrias de informação, fortalecer capacidades organizacionais e promover melhorias estruturais na gestão pública.

Além disso, a experiência demonstra que a construção de soluções mais eficazes depende do reconhecimento das especificidades institucionais de cada órgão. Ao contrário de abordagens padronizadas, o acompanhamento técnico permite adaptar orientações às realidades organizacionais, tornando o planejamento mais flexível, responsivo e efetivo.

Dessa forma, a articulação entre o referencial teórico sobre capacidades estatais, coordenação governamental e gestão por resultados, e a experiência empírica da SEPLAN, permite compreender o acompanhamento técnico itinerante como uma estratégia inovadora e relevante para o fortalecimento do planejamento governamental descentralizado, especialmente em contextos marcados por limitações institucionais e desafios de coordenação.

3. METODOLOGIA

O estudo adota abordagem qualitativa, de natureza aplicada, estruturada como estudo de caso. A análise concentra-se na experiência de acompanhamento técnico itinerante realizada no Estado do Amapá.

A unidade de análise corresponde a 22 órgãos setoriais da administração estadual, selecionados com base na participação direta na iniciativa. Foram realizadas 37 visitas técnicas presenciais ao longo de um período de seis meses, envolvendo aproximadamente 120 servidores públicos.

A coleta de dados baseou-se na triangulação de métodos, incluindo análise documental, observação institucional, entrevistas semiestruturadas e aplicação de instrumentos diagnósticos padronizados.

A análise dos dados foi conduzida por meio da técnica de análise de conteúdo temática, conforme Bardin (2011), estruturada em três categorias analíticas: organização administrativa, capacidade técnica e integração entre planejamento e execução.

Adicionalmente, foram utilizados dados quantitativos descritivos, como número de visitas realizadas, volume de informações registradas e frequência de atualização dos sistemas institucionais.

A escolha pela abordagem qualitativa justifica-se pela natureza do fenômeno investigado, que envolve dimensões organizacionais, institucionais e comportamentais, não plenamente captáveis por métodos

quantitativos. O estudo busca compreender processos, dinâmicas institucionais e efeitos organizacionais decorrentes da implementação da iniciativa, privilegiando a análise interpretativa dos dados.

3.1 Delimitação do estudo e unidade de análise

A unidade de análise corresponde aos órgãos setoriais de planejamento que participaram da iniciativa de acompanhamento técnico itinerante. Esses órgãos são responsáveis por operacionalizar o planejamento governamental no âmbito de suas respectivas áreas de atuação, desempenhando papel estratégico na articulação entre planejamento, orçamento e execução.

Foram consideradas instituições com diferentes níveis de maturidade organizacional, estruturas administrativas e capacidades técnicas, de modo a permitir uma análise abrangente das variações institucionais e dos efeitos da intervenção em contextos distintos.

3.2 Estratégia metodológica

A estratégia metodológica adotada baseou-se na triangulação de técnicas de coleta de dados, combinando:

- **Análise documental:** exame de normativos, relatórios institucionais, registros administrativos e documentos produzidos no âmbito da iniciativa;
- **Observação institucional:** acompanhamento direto das visitas técnicas e das interações entre equipes do órgão central e dos setoriais;
- **Entrevistas semiestruturadas:** realização de diálogos com gestores e técnicos envolvidos no planejamento;
- **Instrumentos diagnósticos padronizados:** aplicação de formulários estruturados para levantamento de informações organizacionais.

Essa combinação de técnicas permitiu ampliar a confiabilidade dos achados, possibilitando a análise do fenômeno sob diferentes perspectivas.

3.3 Procedimentos de coleta de dados

A coleta de dados foi realizada ao longo das visitas técnicas presenciais, organizadas em etapas:

a) Preparação prévia

Incluiu levantamento de informações institucionais, análise preliminar de dados disponíveis e planejamento da visita.

b) Execução da visita técnica

Durante as visitas, foram realizadas:

- reuniões técnicas com gestores e equipes;
- aplicação de formulário diagnóstico;
- identificação de fluxos administrativos;
- levantamento de dificuldades operacionais.

c) Sistematização das informações

Após cada visita, os dados foram organizados e consolidados em relatórios técnicos, contendo diagnóstico institucional e recomendações.

d) Elaboração de planos de ação

Com base nos diagnósticos, foram estruturados planos de ação voltados à melhoria das práticas de planejamento.

3.4 Critérios de análise

A análise dos dados foi conduzida por meio da técnica de análise de conteúdo, estruturada em três categorias analíticas principais:

1. Organização administrativa

Inclui:

- existência de fluxos definidos
- clareza de responsabilidades
- formalização de processos
- organização documental

2. CAPACIDADE TÉCNICA

Abrange:

- qualificação das equipes
- domínio de instrumentos de planejamento
- uso de sistemas institucionais
- capacidade de análise de dados

3. INTEGRAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO

Refere-se a:

- articulação entre planejamento e orçamento
- acompanhamento das ações
- uso de informações para tomada de decisão
- alinhamento entre diretrizes e práticas

Os dados foram categorizados, comparados entre os órgãos e analisados de forma interpretativa, buscando identificar padrões recorrentes, avanços observados e desafios persistentes.

3.5 Limitações metodológicas

Entre as limitações do estudo, destacam-se:

- ausência de indicadores quantitativos sistematizados;
- dependência de dados institucionais disponíveis;
- impossibilidade de generalização estatística dos resultados.

Ainda assim, a abordagem qualitativa permitiu aprofundar a compreensão dos efeitos organizacionais da iniciativa.

4. RESULTADOS

A análise da experiência de acompanhamento técnico itinerante evidência que a iniciativa produziu efeitos relevantes em múltiplas dimensões da gestão pública, especialmente no que se refere à organização administrativa, à gestão da informação, à coordenação institucional e ao fortalecimento das capacidades técnicas.

4.1 Organização administrativa e estruturação de processos

Um dos principais resultados observados refere-se à melhoria na organização administrativa dos órgãos setoriais. Em diversos casos, as visitas técnicas revelaram a inexistência de fluxos formais de trabalho, a ausência de padronização de procedimentos e a indefinição de responsabilidades institucionais.

Essa situação contribuía para a ocorrência de retrabalho, perda de informações e dificuldades na execução das atividades de planejamento.

A partir do acompanhamento técnico, observou-se um movimento de reorganização interna, caracterizado pela:

- definição de rotinas administrativas;
- formalização de processos;
- organização documental;
- maior clareza na distribuição de responsabilidades.

Esse processo de estruturação contribuiu para aumentar a eficiência das atividades e reduzir inconsistências operacionais.

4.2 Gestão da informação e padronização de dados

Outro resultado relevante refere-se à melhoria na gestão da informação. A análise inicial evidenciou

que grande parte dos órgãos apresentava fragilidades na produção, organização e utilização de dados institucionais.

Foram identificados problemas como:

- *registros incompletos;*
- *inconsistência de informações;*
- *ausência de atualização periódica;*
- *baixa utilização de sistemas institucionais.*

O acompanhamento técnico contribuiu para a padronização das informações e para o fortalecimento das práticas de registro e monitoramento.

Além disso, observou-se maior conscientização das equipes quanto à importância da informação como instrumento de gestão, especialmente para subsidiar a tomada de decisão.

4.3 Fortalecimento da coordenação institucional

A iniciativa também produziu impactos significativos na relação entre o órgão central de planejamento e os órgãos setoriais.

Antes das visitas, era recorrente a percepção de distanciamento institucional, com o órgão central sendo visto predominantemente como instância normativa e de cobrança.

A presença em campo contribuiu para:

- *fortalecer o diálogo institucional;*
- *reduzir barreiras de comunicação;*
- *promover maior aproximação entre as equipes;*
- *construir relações mais colaborativas.*

Esse aspecto mostrou-se fundamental para o fortalecimento da função planejamento nos órgãos setoriais.

4.4 Desenvolvimento das capacidades técnicas

Outro efeito relevante diz respeito ao fortalecimento das capacidades técnicas das equipes envolvidas.

O apoio direto proporcionado durante as visitas permitiu:

- *esclarecer dúvidas operacionais;*
- *orientar sobre instrumentos de planejamento;*
- *capacitar equipes de forma prática;*
- *promover aprendizado organizacional.*

Diferentemente de capacitações tradicionais, o acompanhamento em campo mostrou-se mais eficaz por estar diretamente relacionado à realidade concreta das unidades.

4.5 Integração entre planejamento e execução

Um dos achados mais relevantes do estudo refere-se à melhoria na integração entre planejamento e execução.

Inicialmente, observou-se que, em diversos órgãos, o planejamento era tratado como atividade formal, sem conexão direta com a execução das ações.

A iniciativa contribuiu para:

- *reforçar a importância do monitoramento;*
- *estimular o acompanhamento sistemático das ações;*
- *promover maior alinhamento entre planejamento e práticas administrativas.*

Esse resultado indica redução da dissociação entre planejamento e execução, um dos principais desafios da administração pública.

4.6 Síntese dos resultados

De forma geral, os resultados indicam que o acompanhamento técnico itinerante atuou como um mecanismo de indução institucional, promovendo mudanças organizacionais, fortalecendo capacidades e contribuindo para a melhoria da gestão pública.

5. DISCUSSÃO

Os resultados obtidos a partir da análise da experiência de acompanhamento técnico itinerante permitem avançar na compreensão do papel de mecanismos não normativos no fortalecimento do planejamento governamental. Ao contrário de abordagens tradicionais, centradas na produção de regras e diretrizes formais, a iniciativa analisada evidencia que a atuação direta do órgão central junto aos órgãos setoriais pode produzir efeitos mais consistentes na organização administrativa e na incorporação de práticas de planejamento.

Nesse sentido, os achados dialogam diretamente com a literatura sobre capacidade estatal, especialmente no que se refere à dimensão administrativa e operacional. Conforme argumentam Cavalcante e Pires (2018), a efetividade da ação governamental depende da capacidade das instituições de articular processos, recursos e informações de forma coordenada. Os resultados do estudo indicam que o acompanhamento técnico em campo contribui para esse processo ao promover maior organização interna e melhorar o fluxo de informações.

Além disso, os resultados reforçam a importância da coordenação interinstitucional, conforme destacado por Peters (2015). Em contextos marcados por fragmentação administrativa, a atuação do órgão central como instância de articulação torna-se fundamental para garantir coerência e alinhamento entre diferentes unidades organizacionais. A experiência analisada demonstra que a coordenação não se efetiva apenas por meio de normativos, mas exige presença ativa, diálogo e apoio técnico contínuo.

Outro aspecto relevante diz respeito ao aprendizado organizacional. Moynihan (2008) argumenta que sistemas de gestão por resultados só produzem efeitos quando incorporados às rotinas institucionais. Nesse sentido, o acompanhamento técnico em campo atua como mecanismo de aprendizado aplicado, permitindo que as equipes desenvolvam competências a partir de situações concretas de trabalho, o que tende a gerar maior internalização das práticas.

Adicionalmente, os achados evidenciam que o acompanhamento técnico contribui para reduzir assimetrias de informação entre o órgão central e os setoriais. Essa redução é fundamental para melhorar a qualidade das decisões e para tornar o planejamento mais aderente à realidade institucional. Ao compreender melhor as dificuldades enfrentadas pelos órgãos, o planejamento deixa de ser um exercício abstrato e passa a incorporar elementos concretos da gestão.

Outro ponto relevante refere-se ao papel dos incentivos institucionais não financeiros. Embora a iniciativa não envolva mecanismos formais de recompensa, a presença do órgão central, o reconhecimento institucional e o apoio técnico atuam como elementos de motivação para as equipes. Esse resultado está alinhado com a literatura que destaca a importância dos incentivos simbólicos na administração pública.

Por fim, a análise evidencia que o acompanhamento técnico itinerante atua como um mecanismo híbrido, combinando elementos de coordenação, capacitação, monitoramento e indução institucional. Essa característica amplia seu potencial de impacto, tornando-o uma ferramenta estratégica para o fortalecimento do planejamento governamental.

6. IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO PÚBLICA

A experiência analisada apresenta implicações relevantes para a gestão pública, especialmente no contexto de sistemas de planejamento descentralizados,

nos quais a efetividade das políticas públicas depende da articulação entre múltiplos órgãos e da capacidade de coordenação institucional. Ao evidenciar os efeitos do acompanhamento técnico itinerante, o estudo contribui para o debate sobre estratégias de fortalecimento do planejamento governamental em contextos marcados por limitações institucionais e desafios operacionais.

Em primeiro lugar, destaca-se a necessidade de redefinição do papel do órgão central de planejamento, que deve ultrapassar a função tradicional de instância normativa e assumir uma atuação mais ativa como agente de coordenação, orientação e apoio técnico. A experiência demonstra que a presença em campo amplia a capacidade de indução institucional, fortalece o alinhamento entre os órgãos e contribui para maior efetividade na implementação das políticas públicas. Esse movimento representa uma mudança de paradigma, na qual o planejamento deixa de ser apenas um instrumento formal e passa a atuar como prática contínua de governança e gestão.

Em segundo lugar, evidencia-se a importância da institucionalização de práticas de acompanhamento técnico no âmbito dos sistemas de planejamento. Embora iniciativas dessa natureza possam surgir de forma experimental ou incremental, sua consolidação depende da incorporação às rotinas administrativas, com definição de fluxos, responsabilidades e mecanismos de continuidade. A institucionalização contribui para reduzir a dependência de iniciativas pontuais ou de lideranças específicas, garantindo maior sustentabilidade e previsibilidade das ações ao longo do tempo.

Outra implicação relevante refere-se à centralidade do desenvolvimento das capacidades institucionais dos órgãos setoriais. A experiência analisada demonstra que a efetividade do planejamento governamental está diretamente associada à qualificação das equipes, à organização dos processos internos e à capacidade de utilização dos instrumentos de planejamento e monitoramento. Nesse sentido, políticas de capacitação e apoio técnico devem ser concebidas de forma integrada às rotinas de trabalho, priorizando abordagens práticas e contextualizadas, como as observadas no acompanhamento técnico em campo.

Além disso, destaca-se a importância do uso sistemático de diagnósticos institucionais como ferramenta estratégica de gestão. A realização de diagnósticos

estruturados permite identificar fragilidades, mapear capacidades existentes e orientar intervenções mais precisas e eficazes. Esse tipo de abordagem contribui para a construção de soluções mais aderentes às especificidades organizacionais, evitando a adoção de modelos padronizados que nem sempre respondem às necessidades concretas dos órgãos públicos.

Outro aspecto relevante refere-se ao fortalecimento da cultura de monitoramento e avaliação no âmbito da administração pública. A experiência evidencia que o acompanhamento técnico em campo pode atuar como catalisador para a melhoria da qualidade das informações, para a ampliação do uso dos sistemas institucionais e para a incorporação de práticas de acompanhamento contínuo das ações governamentais. Esse movimento contribui para a consolidação de uma gestão orientada a resultados, baseada em evidências e capaz de subsidiar processos decisórios mais qualificados.

Adicionalmente, a experiência aponta para a relevância da construção de relações interinstitucionais baseadas no diálogo, na cooperação e na confiança. A aproximação entre o órgão central e os setoriais reduz barreiras de comunicação, melhora o fluxo de informações e favorece a responsabilização pelos resultados. Esse aspecto é particularmente importante em contextos marcados por fragmentação administrativa, nos quais a coordenação depende não apenas de estruturas formais, mas também da qualidade das interações entre os atores.

Por fim, destaca-se o elevado potencial de replicabilidade da iniciativa em outros contextos subnacionais, especialmente em estados que enfrentam desafios semelhantes relacionados à fragmentação institucional, à baixa integração entre planejamento e execução e à heterogeneidade das capacidades organizacionais. A adaptação da estratégia de acompanhamento técnico itinerante pode contribuir para o fortalecimento dos sistemas de planejamento em diferentes realidades, desde que respeitadas as especificidades institucionais de cada contexto.

Em síntese, as evidências apresentadas indicam que o acompanhamento técnico em campo se configura como uma estratégia relevante e de baixo custo relativo para o fortalecimento da gestão pública, com potencial para gerar impactos significativos na organização administrativa, na qualificação das equipes e na efetividade das políticas públicas. Sua adoção,

contudo, exige compromisso institucional, investimento em capacidades técnicas e integração com os demais instrumentos de planejamento e gestão governamental.

7. LIMITAÇÕES E AGENDA FUTURA

Apesar dos resultados positivos, o estudo apresenta algumas limitações que devem ser consideradas.

A principal delas refere-se à ausência de dados quantitativos sistematizados, o que limita a mensuração objetiva dos impactos da iniciativa. Embora os resultados qualitativos sejam consistentes, a incorporação de indicadores quantitativos poderia fortalecer a análise.

Outra limitação diz respeito à dependência da disponibilidade de recursos humanos para a realização das visitas técnicas. A expansão da iniciativa pode ser comprometida pela limitação de equipes.

Além disso, a continuidade da iniciativa depende de sua institucionalização. A ausência de mecanismos formais pode comprometer a sustentabilidade dos resultados alcançados.

Diante dessas limitações, sugere-se que estudos futuros:

- *incorporem indicadores quantitativos;*
- *realizem análises comparativas entre estados;*
- *avaliem os impactos de longo prazo da iniciativa;*
- *explorem a relação entre acompanhamento técnico e resultados finalísticos das políticas públicas.*

8. CONCLUSÃO

O presente estudo analisou uma experiência de acompanhamento técnico itinerante como instrumento de fortalecimento do planejamento governamental descentralizado no âmbito do Estado do Amapá, evidenciando sua relevância como estratégia de aproximação entre o órgão central de planejamento e as unidades setoriais da administração pública.

Os resultados demonstram que a iniciativa contribui de forma significativa para a melhoria da organização administrativa, especialmente no que se refere à padronização de processos, qualificação dos fluxos de trabalho e maior clareza na definição de responsabilidades institucionais. Observou-se, também, avanço expressivo no fortalecimento da gestão da informação, com aumento da consistência, confiabilidade e tempestividade dos dados utilizados para subsidiar a tomada de decisão governamental.

Adicionalmente, o acompanhamento técnico itinerante mostrou-se eficaz no desenvolvimento das capacidades técnicas das equipes setoriais, promovendo aprendizado prático, troca de experiências e disseminação de boas práticas de planejamento e monitoramento. Esse processo contribuiu diretamente para a redução de assimetrias institucionais entre os órgãos, fortalecendo a capacidade estatal de forma mais homogênea e integrada.

Outro aspecto relevante refere-se à ampliação da coordenação interinstitucional, uma vez que a presença ativa do órgão central nos territórios institucionais favoreceu o diálogo, a cooperação e o alinhamento estratégico entre diferentes setores da administração pública. Essa interação contribuiu para a construção de uma visão mais sistêmica das políticas públicas, reduzindo fragmentações e sobreposições de ações.

Destaca-se, ainda, a capacidade do acompanhamento técnico de reduzir a distância histórica entre planejamento e execução, promovendo maior aderência das práticas administrativas às diretrizes institucionais, aos instrumentos de planejamento (como PPA, LDO e LOA) e às metas governamentais estabelecidas. Nesse sentido, a iniciativa fortalece a lógica da gestão por resultados, ao aproximar o planejamento formal das dinâmicas reais de implementação das políticas públicas.

Além disso, a experiência reforça o papel estratégico do órgão central de planejamento como agente

de indução institucional, não apenas na função normativa, mas sobretudo na sua capacidade de mobilizar, orientar e apoiar tecnicamente os órgãos setoriais. Esse movimento evidencia uma mudança de paradigma, na qual o planejamento deixa de ser apenas um instrumento formal e passa a atuar como prática ativa de governança e coordenação estatal.

Apesar das limitações identificadas — como restrições operacionais, desafios logísticos e a necessidade de institucionalização mais robusta da iniciativa —, o estudo indica que o acompanhamento técnico em campo constitui uma estratégia altamente relevante para o fortalecimento da gestão pública. Sua aplicação contínua pode gerar efeitos estruturantes no médio e longo prazo, especialmente no que diz respeito à consolidação de uma cultura de planejamento orientada a resultados.

Adicionalmente, destaca-se o elevado potencial de replicabilidade da experiência em outros contextos subnacionais, sobretudo em estados com características territoriais complexas, limitações institucionais e necessidade de fortalecimento das capacidades administrativas.

Dessa forma, conclui-se que iniciativas dessa natureza contribuem de maneira consistente para a construção de um planejamento governamental mais efetivo, integrado, adaptativo e orientado a resultados, reforçando o papel do Estado como indutor do desenvolvimento e garantidor da eficiência na implementação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

1. BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
2. CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. In: PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre (org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
3. MOYNIHAN, Donald P. *The dynamics of performance management: constructing information and reform*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2008.
4. PETERS, B. Guy. *Pursuing horizontal management: the politics of public sector coordination*. Lawrence: University Press of Kansas, 2015.
5. POLLITT, Christopher. *The logics of performance management*. *Evaluation*, v. 19, n. 4, p. 346–363, 2013.
6. PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1984.
7. WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, n. 3-4, p. 165–171, 2015.

PPA participativo como instrumento de fortalecimento do planejamento municipal – Manaus/Am

- **Clécio da Cunha Freire**
Prefeitura Municipal de Manaus, Brasil
E-mail: clecio.freire10@gmail.com
- **Ellen Cláudia Duarte de Almeida**
Prefeitura Municipal de Manaus, Brasil
E-mail: ellencdalm@gmail.com
- **Karliley Karla Capucho**
Prefeitura Municipal de Manaus, Brasil
E-mail: karliley.manaus@gmail.com
- **Tárcio de Souza Assis**
Prefeitura Municipal de Manaus, Brasil
tarcioassis531@gmail.com

Resumo

O planejamento governamental é o instrumento essencial para a efetividade das políticas públicas, especialmente no âmbito municipal, no qual as demandas sociais se manifestam de forma mais direta, diversa e dinâmica. Nesse contexto, o Plano Plurianual (PPA) assume papel estratégico ao estabelecer diretrizes, objetivos e prioridades que orientam a gestão pública, promovem racionalidade na alocação de recursos e na definição das ações governamentais. O artigo tem como objetivo analisar o processo desenvolvido e implantado na cidade Manaus/AM na construção e elaboração do PPA 2026-2029 de como o Plano Plurianual Participativo se tornou um instrumento de fortalecimento do planejamento do município, evidenciar a ampliação da participação social, a organização das demandas coletivas e o aprimoramento dos processos de tomada de decisão da gestão pública. As ferramentas digitais ampliam o acesso da população aos processos de planejamento, favorecem a democratização da informação e a inclusão de diferentes grupos sociais no debate público. A metodologia baseou-se na análise dos dados da consulta pública realizada por meio do Portal PPA Participativo, identificação de padrões de participação social, priorização de demandas coletivas e distribuição territorial das contribuições entre diferentes áreas da cidade. Com isso, a participação social consolidada como prática de fortalecimento da governança democrática, sendo registrados mais de dois mil participantes e mais de oitocentas sugestões propostas. Os resultados indicam que o PPA Participativo se consolida como mecanismo de fortalecimento do planejamento municipal, aprimoramento da gestão pública, transparência pública, responsabilização administrativa e o fortalecimento na construção de políticas públicas mais alinhadas às necessidades da população.

Palavras-chave: planejamento; participação social; governança.

1. INTRODUÇÃO

O Plano Plurianual (PPA) constitui o principal instrumento de planejamento governamental no

contexto brasileiro, orienta a ação e a execução das políticas públicas por meio da definição de diretrizes, objetivos e prioridades para um horizonte de quatro

anos. Sua conformação temporal, dissociada do ciclo político-eleitoral imediato, tem por finalidade atenuar descontinuidades administrativas e promover maior estabilidade na programação governamental, ainda que permaneça condicionada às dinâmicas institucionais e políticas inerentes aos processos decisórios do setor público.

No ordenamento jurídico brasileiro, o planejamento governamental é estruturado a partir de um sistema integrado composto pelo Plano Plurianual, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), forma o chamado ciclo de planejamento e orçamento público. Esse arranjo institucional visa assegurar coerência entre objetivos estratégicos, metas governamentais e alocação de recursos públicos, contribuindo para maior racionalidade na gestão fiscal e para a transparência das ações governamentais.

De acordo com o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, §1º no qual rege que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública. E citado, também, no artigo 147 §12 da Lei Orgânica do Município de Manaus, o qual garante a participação da comunidade, a partir das regiões do município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual. Ao qual efetiva a participação da sociedade como elemento fundamental da democracia, que impõe ao poder público o dever de criar espaços e instrumentos para a consolidação da participação social para a definição das Diretrizes, Objetivos e Metas que o município buscará alcançar nos próximos anos.

Para tanto a ampliação da participação social no planejamento público está associada, ainda, às transformações ocorridas na administração pública contemporânea, caracterizadas pela busca por maior eficiência, responsabilização e orientação a resultados.

De acordo com Farah (2006, p. 65), quando se abre espaço dedicado a promover à participação social e elaboração de “[...] políticas e programas e em sua implementação – assim como no controle da ação estatal –, tais iniciativas contribuem para a constituição no país de uma cidadania ativa, a qual se contrapõe ao padrão de cidadania regulada, instituída no país a partir de 1930”.

Embora a participação social tenha se consolidado como princípio estruturante do planejamento público, a efetividade dos mecanismos participativos depende da capacidade institucional de transformar contribuições sociais em decisões e ações governamentais. Nesse sentido, a análise do Plano Plurianual Participativo permite avaliar o grau de integração entre participação cidadã, planejamento governamental e definição de prioridades públicas no município de Manaus durante o processo de construção e elaboração do PPA 2026-2029

Nesse contexto, a participação cidadã deixa de ser compreendida apenas como mecanismo consultivo e passa a ser reconhecida como elemento estruturante da governança pública, capaz de contribuir para a identificação de demandas sociais prioritárias, para o aperfeiçoamento das políticas públicas e para o fortalecimento da confiança da população nas instituições governamentais.

Além disso, o artigo aponta que a utilização de ferramentas digitais no processo participativo que representa tendência crescente na administração pública, amplia o alcance da participação cidadã e promove maior integração entre sociedade e governo no ciclo de planejamento e orçamento.

Nesse cenário, o PPA Participativo emerge como estratégia de fortalecimento da legitimidade democrática do planejamento público, ao incorporar a participação da sociedade em seus mais diversos níveis e grupos sociais nos processos de formulação das agendas governamentais. No âmbito municipal, como no caso do município de Manaus, sua institucionalização encontra fundamento na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica do Município, na Lei de transparência e no Estatuto das Cidades, preveem a realização de audiências públicas e outros mecanismos de participação ao longo da elaboração e discussão do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos anuais, contribuem para o aprimoramento da governança, da transparência e da articulação entre planejamento e aos reais anseios da população.

2. JUSTIFICATIVA

É visado uma reconstrução de espaços para a participação social nas políticas públicas para a elaboração do PPA 2026-2029 do município de Manaus.

Entretanto os desafios surgem para uma necessária ampliação da participação de acordo com as demandas reais da população e a conseguinte implementação das políticas públicas, de acordo com o plano plurianual entre a Prefeitura do município de Manaus e a sociedade.

Para isso, o Plano Plurianual constitui um importante instrumento de controle social, pois possibilita maior alinhamento entre as ações governamentais e as aspirações da sociedade. Esse alinhamento se concretiza por meio da transparência e da execução do PPA, bem como pelo fortalecimento dos canais de comunicação entre o município e a sociedade civil. Os cidadãos podem participar da construção do PPA por meio de envio de sugestões para a prefeitura de Manaus, participando de audiências públicas, através de consulta pública, por meio da internet, entre outros.

O planejamento governamental é o instrumento fundamental para a efetividade das políticas públicas, em que as demandas sociais são manifestadas de forma dinâmica e imediata. Nesse contexto, o Plano Plurianual assume papel estratégico ao estabelecer diretrizes, objetivos e prioridades que orientam a gestão pública, e contribuir para a racionalização do uso dos recursos públicos e para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população.

O planejamento, nesse sentido, não se restringe à elaboração de instrumentos formais, mas representa um processo contínuo de análise, decisão e coordenação das ações governamentais voltado à resolução de problemas públicos e à definição de prioridades estratégicas (Matus, 1993).

A relevância do estudo sobre o PPA como instrumento de planejamento municipal fundamenta-se na necessidade de compreender como os mecanismos institucionais de planejamento público podem contribuir para o aprimoramento da gestão governamental e para o atendimento mais eficiente das demandas sociais.

A incorporação de mecanismos de participação social na elaboração do PPA 2026-2029 representa avanço significativo na consolidação de práticas democráticas e no fortalecimento da transparência administrativa e da governança pública. Conforme destaca Avritzer (2002), a institucionalização de mecanismos participativos amplia os canais de interação entre Estado e sociedade e contribui para maior legitimidade das decisões públicas, favorecem

a construção de políticas públicas mais sensíveis às demandas sociais.

A utilização de instrumentos participativos, inclusive por meio de plataformas digitais e consultas públicas estruturadas, possibilita maior alinhamento entre as necessidades da sociedade e as ações governamentais, favorecem a priorização de demandas coletivas. A cidade de Manaus é marcada por um cenário de desigualdades socioespaciais, crescimento urbano acelerado e desafios estruturais na oferta de serviços públicos, o planejamento governamental assume papel central na definição de prioridades e na alocação de recursos de forma mais racional e orientada às necessidades da população. A análise do PPA do município de Manaus permite identificar em que medida esse instrumento tem sido efetivo na promoção do desenvolvimento local, na redução de assimetrias sociais e na melhoria da capacidade institucional de resposta às demandas sociais.

No caso específico da cidade de Manaus, a utilização de plataformas digitais para consulta pública evidencia mudanças nos modelos tradicionais de participação social, amplia o acesso da população aos processos decisórios e fortalece a interação entre sociedade e governo, abrangendo a todos os níveis sociais. Esse movimento está alinhado às transformações observadas na administração pública contemporânea, caracterizada pela busca por maior eficiência administrativa e orientação a resultados.

Nesse contexto, o aprimoramento das práticas de gestão pública depende da adoção de instrumentos de planejamento capazes de promover maior racionalidade na utilização dos recursos públicos e maior capacidade de resposta às demandas da sociedade (Bresser-Pereira, 1998).

Adicionalmente, destaca-se a importância de avaliar a efetividade do PPA Participativo como instrumento de integração entre planejamento e orçamento, considerar sua articulação com a LDO e a LOA. Tal análise contribui para o aprimoramento das práticas de gestão pública ao evidenciar potencialidades, limitações e oportunidades de inovação no planejamento municipal. Dessa forma, justifica-se a realização deste artigo pela relevância do PPA Participativo como instrumento de fortalecimento do planejamento municipal, especialmente no contexto da administração pública contemporânea, caracterizado pela busca por maior eficiência na gestão pública, ampliação

da participação cidadã e melhoria da qualidade das decisões governamentais.

O desafio está na construção de processos capazes de assegurar a participação social, com representatividade, tanto na elaboração quanto na gestão do PPA: a) estabelecimento de Diretrizes; b) consulta pública; c) diagnóstico temático setorial d) programas e seus Indicadores de resultado; e) ações orçamentárias e suas entregas; f) previsão de receitas e projeção de orçamento; g) audiência pública; e h) validação e entrega do projeto de Lei.

Diante do cenário, busca-se analisar a contribuição para a ampliação da participação social, da transparência e da organização das demandas sociais no processo de formulação das políticas públicas, identificar padrões de participação social, examinar a efetividade das contribuições populares no processo decisório e sua incorporação ao planejamento governamental, bem como discutir os impactos do uso de ferramentas digitais na ampliação do engajamento cidadão e na modernização dos mecanismos de participação social.

Com a pretensão de avaliar de que forma o PPA Participativo contribui para a melhoria da qualidade do planejamento municipal, para a definição e priorização das políticas públicas e para o fortalecimento da governança pública e da legitimidade das decisões governamentais, considerando, ainda, a distribuição territorial das demandas sociais, o potencial das ferramentas participativas como instrumentos de inovação na gestão pública e sua capacidade de subsidiar a tomada de decisão governamental no âmbito da administração municipal.

3. OBJETIVOS

O objetivo geral do artigo é analisar a ferramenta PPA Participativo como instrumento de fortalecimento do planejamento municipal, desde a sua implantação no município de Manaus com a participação da população até a construção e elaboração do PPA do período compreendido entre os anos de 2026 a 2029.

Enquanto objetivos específicos são evidenciados como segue:

1. *discutir meios para a conscientização da população sobre a importância da participação no orçamento do município de Manaus;*

2. *acompanhar a interação da participação da população na construção e elaboração do PPA do município;*
3. *coordenar propostas para a votação popular, alinhadas com o plano governamental;*
4. *demonstrar maior transparência sobre o processo orçamentário;*
5. *avaliar a contribuição do PPA Participativo para a melhoria da qualidade do planejamento municipal.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Assim, o Plano Plurianual é entendido não apenas como instrumento técnico de programação governamental, mas como arena institucional de articulação entre prioridades estatais e demandas sociais, em diálogo com abordagens críticas ao planejamento tradicional e com a literatura que destaca a transição para modelos de gestão pública orientados à transparência, à *accountability* (responsabilização e prestação de contas) e à ampliação da legitimidade decisória (Bresser-Pereira, 2009; Secchi, 2013).

No campo do planejamento público, a literatura especializada destaca que a institucionalização de instrumentos formais de planejamento constitui elemento essencial para a coordenação das ações governamentais e para a promoção da continuidade administrativa.

O planejamento de médio prazo permite que as políticas públicas sejam estruturadas de forma sistêmica, considerando restrições orçamentárias, prioridades estratégicas e metas de desempenho, contribuindo para maior previsibilidade na gestão pública e para a melhoria dos resultados governamentais (Souza, 2006).

O referencial teórico dialoga, ainda, com contribuições sobre governança colaborativa e participação social no ciclo das políticas públicas, que enfatizam o papel de audiências públicas, conselhos e organizações da sociedade civil na coprodução de agendas governamentais.

Nesse sentido, a governança colaborativa é definida como um processo de tomada de decisão coletiva que envolve múltiplos atores públicos e privados em arranjos institucionais orientados à construção de consensos e à solução de problemas públicos (Ansell; Gash, 2008).

No plano conceitual, o PPA Participativo é organizado a partir de três dimensões analíticas centrais: institucionalidade, relacionada ao grau de formalização normativa e procedimental dos mecanismos participativos; inclusividade, referente à diversidade e representatividade dos atores envolvidos; e efetividade, associada à capacidade de incidência das contribuições sociais na definição de programas, metas e prioridades. A articulação dessas dimensões permite avaliar a qualidade do processo participativo e sua contribuição para o fortalecimento da governança democrática no planejamento público.

Adicionalmente, estudos sobre democracia participativa apontam que a ampliação de espaços institucionais de participação fortalece a legitimidade das decisões públicas e contribui para o aprimoramento da *accountability* governamental. A participação social no planejamento orçamentário possibilita maior transparência na definição das prioridades governamentais, favorecendo o acompanhamento das ações públicas e o controle social sobre a aplicação dos recursos públicos (Avritzer, 2002; Fung, 2006). Dessa forma, a integração entre planejamento e participação social constitui elemento central para a consolidação de práticas de governança democrática no setor público.

No debate contemporâneo sobre administração pública, destaca-se a transição do modelo burocrático tradicional para abordagens mais flexíveis e orientadas à governança. Nesse cenário, conceitos como governança pública, gestão por resultados e participação cidadã ganham centralidade, refletem a necessidade de maior integração entre Estado e sociedade (Secchi, 2013).

A governança democrática, em particular, enfatiza a importância de processos decisórios mais inclusivos, transparentes e colaborativos. Sob essa perspectiva, o planejamento governamental deixa de ser uma atividade restrita ao aparato estatal e passa a incorporar múltiplos atores sociais, incluindo cidadãos, organizações da sociedade civil e instituições privadas, universidades e faculdades, além de escolas de ensino médio.

Neste cenário observa-se que Manaus, capital do Amazonas, abriga cerca de 2,3 milhões de habitantes, sendo a sétima mais populosa do Brasil e a primeira da região Norte. Em termos de área, é a segunda maior capital do Brasil, com uma extensão territorial de aproximadamente 11.401 km². Manaus está entre os dez

maiores PIBs municipais do Brasil, figura-se no grupo entre as maiores produção econômico do país, o que reforça sua relevância no cenário nacional.

Diante desse panorama, a participação popular na elaboração do planejamento municipal revela-se de fundamental importância para o fortalecimento da integração, da transparência e da comunicação eficaz entre o poder público e a sociedade. Sob a perspectiva econômica, a participação evidencia a necessidade de uma alocação mais eficiente e equitativa dos recursos públicos, orientada pelas reais demandas da população, contribuindo para a melhoria da qualidade das políticas públicas e para a promoção de uma gestão mais responsável, inclusiva e alinhada ao interesse coletivo.

Outro aspecto relevante refere-se ao uso de tecnologias da informação e comunicação (TICs) como instrumentos de ampliação da participação social. Plataformas digitais, consultas públicas online e mecanismos de votação eletrônica têm sido utilizados por governos em diferentes níveis como forma de facilitar o acesso da população aos processos decisórios, reduzir custos de participação e ampliar a representatividade social.

Entretanto, a literatura também aponta desafios associados a esses processos, como desigualdades no acesso à internet, limitações na capacidade de engajamento contínuo da população e riscos de participação superficial. Assim, a efetividade do PPA Participativo depende não apenas da existência de mecanismos formais de participação, mas, também, da qualidade do desenho institucional e da capacidade de incorporar as contribuições sociais ao planejamento governamental.

5. METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter descritivo-analítico, fundamentada em análise documental e na análise sistemática de processos de participação social no âmbito do PPA Participativo.

O desenho metodológico concentrou-se na análise da plataforma digital do PPA Participativo e de materiais institucionais associados, considerou a arquitetura do processo participativo, os mecanismos de engajamento social e os procedimentos de sistematização das contribuições populares, visou compreender a operacionalização da participação no planejamento governamental.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa pode ser classificada como estudo de caso aplicado ao contexto do planejamento municipal, permite a análise aprofundada de um fenômeno específico em seu ambiente institucional, conforme abordagem proposta por Yin (2015). Essa estratégia metodológica possibilita compreender as características particulares do processo participativo analisado, bem como identificar fatores que influenciam o nível de participação social e a efetividade das contribuições apresentadas pela população.

A coleta de dados abrangeu os registros da consulta pública realizada por meio do portal eletrônico, bem como documentos de divulgação, materiais explicativos, informações sobre os eixos e o conjunto de propostas submetidas à votação popular. As contribuições dos participantes foram examinadas por meio de análise de conteúdo de natureza temática, com codificação das propostas segundo eixos, recorrência temática e grau de aderência às diretrizes programáticas, seguiu os procedimentos metodológicos sistematizados por Bardin (2016).

O procedimento analítico permitiu identificar padrões de demanda social, hierarquização de prioridades e critérios de seleção das propostas mais votadas, bem como analisar sua incorporação ao processo de elaboração do Plano Plurianual, contribuir para a avaliação da efetividade do PPA Participativo enquanto instrumento de governança democrática e articulação entre participação social e planejamento orçamentário.

Para aprofundar a análise, foram considerados também indicadores quantitativos relacionados ao volume de participação, frequência de votos por proposta e distribuição das sugestões livres, permitiu complementar a abordagem qualitativa com elementos descritivos. Essa combinação metodológica contribui para uma compreensão mais abrangente do fenômeno analisado, caracterizando a pesquisa como estudo aplicado, voltado à produção de conhecimento útil para o aprimoramento das práticas de planejamento governamental e participação social (Gil, 2008).

Cabe ressaltar que para maior engajamento e participação da população da cidade de Manaus, a Equipe Central de Planejamento e Orçamento da Prefeitura realizou reuniões em diversos bairros da cidade, baseado no mapa setorial da cidade de Manaus, do Instituto Municipal de Planejamento Urbano

– Implurb de 2021, no qual a cidade de Manaus está dividida em 18 setores em seus 64 bairros. Para isso a equipe reuniu com lideranças comunitárias, presidente de associações de bairros e a comunidade em geral para apresentação de vídeo tutorial de “Como Votar e Participar do PPA Participativo”, para garantir maior efetividade de participação.

Ainda ao visar a necessidade de ampliação ao alcance do Portal PPA Participativo, foram realizadas campanhas de divulgação em escolas de níveis fundamentais e médios, bem como nas Universidades e Faculdades, além de distribuição de materiais informativos como folders e cartazes nos espaços acadêmicos, uso de canais digitais institucionais, como: e-mails, redes sociais e pelo próprio site da Prefeitura de Manaus.

Adicionalmente, buscou-se avaliar a interface entre participação social e tomada de decisão governamental, observando em que medida as propostas mais votadas foram incorporadas às diretrizes do PPA 2026-2029 e compôs o Anexo I – Metas Prioritárias da LDO 2026 do município. Esse procedimento possibilita analisar a efetividade do processo participativo, ao ir além da mensuração do engajamento social e permitiu avaliar sua incidência concreta sobre o planejamento público.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos dados da consulta pública revela um nível expressivo de engajamento social no processo de elaboração do novo PPA 2026-2029 do município de Manaus, por meio da utilização do Portal PPA Participativo. No período analisado, foram registrados 2.583 participantes, com 10.332 votos computados em 81 propostas disponíveis no Portal, previamente estruturadas e 882 sugestões livres apresentadas por escrito pela população, como demonstra na Figura 1.

FIGURA 1 – Resultado da Votação



Resultado da Votação

Votações
10332

Sugestões
882

Votação por Zona

Posição	Zona	Total
1	NORTE	1641
2	SUL	222
3	CENTRO-OESTE	209
4	OESTE	200
5	LESTE	159
6	CENTRO-SUL	152

Fonte: <https://ppaparticipativo-ranking.manaus.am.gov.br/>

Esses números evidenciam não apenas a expressiva adesão ao processo participativo, mas também a pluralidade e a diversidade das formas de contribuição, ao combinar a priorização de propostas já existentes com a formulação de novas demandas. Tal dinâmica permite captar, com maior precisão, as necessidades reais da população nos bairros em que vivem, refletindo de maneira abrangente a participação de todas as zonas da cidade.

Sob a perspectiva institucional, o volume de participação registrado sinaliza o fortalecimento e a consolidação dos mecanismos participativos como instrumentos efetivos, legítimos e estruturados de escuta social, diálogo qualificado e mobilização cidadã, no âmbito do planejamento governamental municipal, contribuem para a tomada de decisão mais inclusiva, transparente e alinhada ao interesse público.

A expressividade dos dados observados permite inferir que a utilização de ferramentas digitais no processo participativo contribuiu significativamente para ampliar o alcance da consulta pública e facilitar o acesso da população aos mecanismos de participação. O uso de plataformas eletrônicas reduz barreiras

geográficas e administrativas, possibilitam que um número maior de cidadãos participe das decisões governamentais, especialmente em cidades de grande porte e com ampla extensão territorial. Esse resultado evidencia o potencial das tecnologias digitais como instrumentos de modernização da gestão pública e de fortalecimento da interação entre Estado e sociedade.

No recorte territorial dos resultados, foi possível identificar padrões diferenciados de participação entre zonas e bairros da cidade, como representado na figura 2.

FIGURA 2 – Top 10 dos Bairros

Top 10 dos Bairros

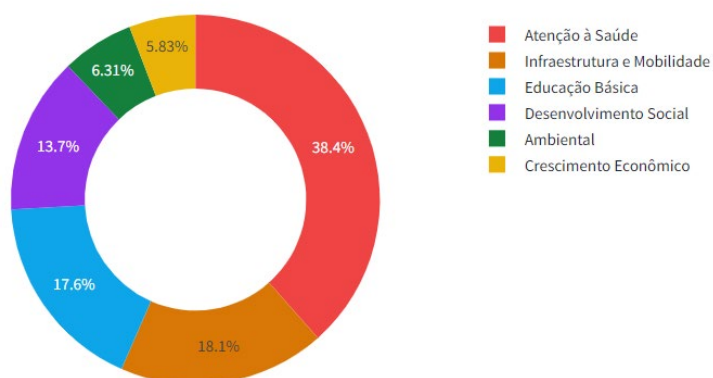
posição	Nome do Bairro	Quantidade de Votos
1	COLÔNIA SANTO ANTÔNIO	1091
2	COLÔNIA TERRA NOVA	292
3	COMPENSA	86
4	CIDADE NOVA	67
5	FLORES	61
6	ALVORADA	49
7	NOVO ALEIXO	45
8	PETRÓPOLIS	40
9	PLANALTO	40
10	CENTRO	39

Fonte: <https://ppaparticipativo-ranking.manaus.am.gov.br/>

As contribuições concentraram-se de forma mais intensa em determinadas áreas urbanas, evidenciaram tanto maior engajamento social quanto maior volume de solicitações por melhorias em infraestrutura, serviços públicos e políticas setoriais. Esse mapeamento permitiu associar níveis de participação à incidência de demandas, revelou que os territórios com maior mobilização também foram aqueles onde se registrou maior número de proposições e reivindicações, reforçou a relevância da dimensão territorial na análise dos processos participativos e indicou a necessidade de estratégias específicas para ampliar a participação em regiões com menor nível de engajamento social.

A distribuição das contribuições por eixos evidencia a abrangência temática do processo, contemplando áreas como saúde, educação, meio ambiente, infraestrutura, mobilidade e outros setores das políticas públicas (Figura 3).

FIGURA 3 – Participação por Gênero e por Faixa Etária
Participação por Eixo Estratégico



Fonte: <https://ppaparticipativo-ranking.manaus.am.gov.br/>

A sistemática de votação permitiu a hierarquização das demandas, resultou na seleção das trinta propostas mais votadas (Tabela 1), que passaram a compor o conjunto de prioridades consideradas no processo de formulação do PPA, evidenciou a incorporação das contribuições sociais ao planejamento governamental, na qual compuseram o Anexo I da LDO. Esse mecanismo reforça a capacidade do PPA Participativo de organizar preferências sociais de maneira estruturada, e converter manifestações individuais em prioridades coletivas o que fortalece a legitimidade das decisões governamentais.

TABELA 1 – As 30 propostas mais votadas no PPA Participativo

Ação	Descrição	Quantidade de Votos
1	Construir novas Unidades Básicas de Saúde porte IV	1302
2	Construir o Hospital Dia Municipal	557
3	Ampliar o programa de unidades móveis de saúde	532
4	Ampliar a rede de Atenção Psicossocial (CAPS)	419
5	Ampliar o Programa "Asfalto Manaus" da malha viária pavimentada e não pavimentada da área urbana da cidade	352
6	Implantar melhorias no sistema de drenagem	293
7	Ampliar novas vagas na creche da rede pública municipal	292
8	Ampliar e readequar a rede física escolar promovendo novas vagas de Tempo Integral	286
9	Renovar a frota de ônibus coletivo	261
10	Ampliar as políticas públicas de moradia para a população de baixa renda	260
11	Ampliar e readequar a rede física escolar promovendo novas vagas no ensino infantil	251
12	Ampliar o número de unidades de referência de atenção às pessoas com doença respiratória crônica (DRC): asma, bronquite.	234
13	Ampliar os serviços de atendimento ao idoso	233
14	Ampliar a oferta de atendimento no CadÚnico para famílias em situação de vulnerabilidade social	162
15	Reforma e modernização das escolas do ensino fundamental	160
16	Ampliar a rede assistencial e as equipes multidisciplinares	157
17	Ampliar o Programa de Segurança na Escola	157
18	Ampliar o programa de arborização "Manaus Mais Verde"	154
19	Construir e ampliar a rede física escolar do Ensino Fundamental	153
20	Implantar o Consultório Itinerante de Rua para atendimento à população em situação de rua de Manaus	148
21	Promover a inclusão plena de alunos com deficiência e a valorização da diversidade cultural no ambiente escolar	142
22	Implementar o Telessaúde	141
23	Implementar laboratórios de prótese dentária	134
24	Ampliar a área de atuação da Ronda Ostensiva Municipal (ROMU)	129
25	Ampliar o número de unidades com a oferta do serviço de implantação do dispositivo intrauterino (DIU)	125
26	Ampliar a rede de cobertura do CRAS	122
27	Implementar o Centro Integrado de Tecnologia e Informação em Saúde (CITIS)	121
28	Apoiar o empreendedorismo local	117
29	Melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)	116
30	Implantar programa de inclusão social esportiva	108

Fonte: <https://ppaparticipativo-ranking.manaus.am.gov.br/>

Como demonstra o resultado da votação as 30 propostas mais votadas pela população participante do processo do PPA Participativo foram incorporadas ao Anexo I – Prioridades da Administração Pública Municipal da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2026, aprovada na forma da Lei n. 3.531, de 28 de setembro de 2025¹, configurou-se como elemento estruturante do planejamento público municipal. Isso porque sistematiza, de forma clara, as metas e prioridades governamentais, contribuiu para o fortalecimento das demandas sociais, para a transparência da coisa pública e para a racionalidade na alocação dos recursos públicos, alinhamento às decisões orçamentárias às demandas legitimamente expressas pela população.

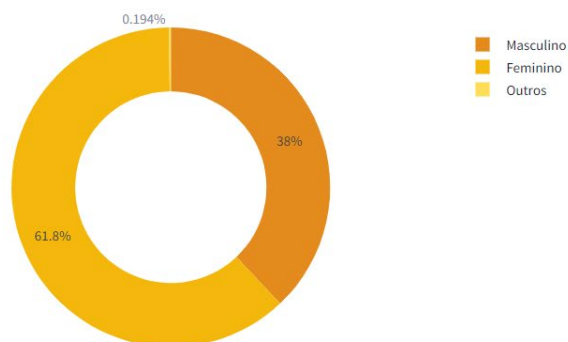
Adicionalmente, a disponibilização pública dos resultados no Portal PPA Participativo – incluindo indicadores como número de votos, volume de

sugestões, distribuição das participações por eixos estratégicos, recortes territoriais e perfis sociodemográficos (gênero e faixa etária) – contribui para a transparência e a rastreabilidade do processo decisório, permite o acompanhamento social das etapas do planejamento público e amplia as condições das demandas sociais sobre a gestão governamental (Figura 4).

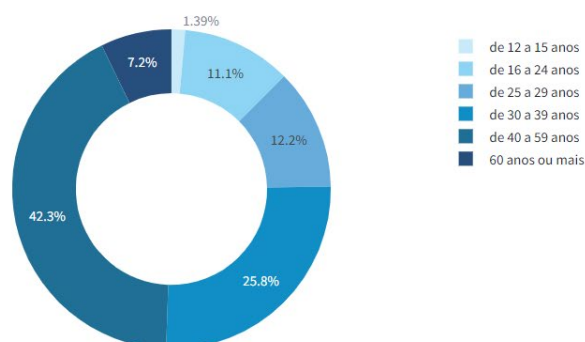
1 (*) Lei publicada na Edição Extra nº 6120 do Diário Oficial do Município – DOM, de 28-07-2025, e republicada integralmente para cumprimento ao disposto nos §§ 7.º e 8.º, art. 65, da Lei Orgânica do Município de Manaus – LOMAM.

FIGURA 4 – Participação por Gênero e por Faixa Etária

Participação por Gênero



Participação pela Faixa Etária



Fonte: <https://ppaparticipativo-ranking.manaus.am.gov.br/>

O Relatório de Resultados da participação social no PPA Participativo e o Ranking da votação encontram-se disponíveis no Portal PPA Participativo no link: <https://ppaparticipativo-ranking.manaus.am.gov.br/>. Vale ressaltar que no período em que a população participava e votava efetivamente, na aba ranking do Portal era computado o resultado da votação em tempo real, tanto os votos, quanto as sugestões enviadas, disponibilizados diretamente no Portal PPA Participativo, a visualização da efetiva participação.

Entretanto, os resultados também indicam desafios associados ao processo participativo, especialmente no que se refere à desigualdade territorial de participação e às possíveis limitações no acesso às tecnologias digitais por determinados grupos sociais. Esses aspectos evidenciam a necessidade de ações complementares de mobilização social, inclusão digital e diversificação dos canais de participação, de modo a assegurar maior equidade no acesso aos mecanismos participativos e ampliar a representatividade das contribuições sociais.

De forma geral, os resultados obtidos demonstram que o PPA Participativo se consolida como instrumento relevante de governança democrática e de fortalecimento do planejamento governamental de médio prazo, ao ampliar a participação cidadã, promover maior transparência na definição das prioridades públicas e organizar as demandas sociais de maneira estruturada e sistemática. A análise evidencia, portanto, que a integração entre participação social e planejamento público constitui elemento central para

o aprimoramento da gestão governamental e para o fortalecimento da legitimidade das políticas públicas no âmbito municipal.

7. CONCLUSÃO

O artigo evidencia o alcance ao seu objetivo ao analisar o Plano Plurianual Participativo como instrumento de fortalecimento da governança democrática no planejamento governamental plurianual, confirma sua capacidade de estruturar a participação social, organizar preferências coletivas e ampliar a transparência do processo decisório. O resultado da participação social na construção do novo plano plurianual municipal indica que a metodologia adotada favorece o engajamento da sociedade e a hierarquização de demandas em seus diversos eixos estratégicos, contribui para maior alinhamento entre planejamento, orçamento e prioridades sociais expressas, de acordo com suas reais necessidades, no âmbito da consulta pública.

Como implicação prática, os resultados deste artigo sugerem que a institucionalização de processos participativos, assim como na elaboração do PPA e sendo possível em todas as suas fases: revisão, monitoramento, execução e avaliação, o planejamento público pode contribuir para o fortalecimento da cultura de planejamento nos governos municipais e estaduais, estimulando práticas de gestão baseadas em evidências e na escuta ativa da sociedade, percorrendo os bairros da cidade, por meio de contatos com as lideranças comunitárias, presidentes de associações de

bairros e comunidades. A consolidação de mecanismos permanentes de participação tende a favorecer maior continuidade administrativa, aprimorar a qualidade das políticas públicas e fortalecer a legitimidade das ações governamentais perante a população.

A análise demonstra que o PPA Participativo atua como mecanismo relevante de articulação entre participação cidadã e ação governamental, ao permitir que contribuições socialmente priorizadas incidam sobre a formulação do Plano Plurianual, definam suas prioridades da LDO. Esse arranjo reforça a legitimidade institucional do planejamento e amplia a capacidade do município de incorporar demandas sociais de forma estruturada, ao mesmo tempo em que estimula práticas de transparência ativa e rastreabilidade das decisões públicas, tornam mais eficiente a execução das políticas públicas dos programas e das ações, após identificadas e monitoradas nas etapas do PPA.

Em termos aplicados, o artigo evidencia que a consolidação, o fortalecimento e o contínuo aprimoramento de processos participativos no âmbito do planejamento público constituem elementos estratégicos para promover maior coerência, alinhamento e integração entre as políticas públicas, a alocação orçamentária e as expectativas da sociedade. Tal perspectiva contribui para ampliar a previsibilidade das decisões governamentais, elevar a transparência e qualificar os mecanismos de governança pública.

Adicionalmente, a incorporação do Portal PPA Participativo, estruturado e permanente de metodologias participativas ao ciclo de planejamento — desde a formulação até o monitoramento e a avaliação — tende a favorecer uma atuação municipal mais responsiva, inclusiva, eficiente e orientada a resultados efetivos e socialmente legitimados. Nesse contexto, reforça-se o

papel do planejamento como instrumento essencial de gestão pública, capaz de promover maior efetividade das ações governamentais, fortalecer a confiança institucional e assegurar o desenvolvimento sustentável e equilibrado do município de Manaus.

Cabe destacar, contudo, que o artigo apresenta limitações inerentes ao recorte metodológico adotado, especialmente por se basear na análise de uma experiência específica de participação social e em dados provenientes de registros institucionais e plataformas digitais. Essas características restringem a generalização dos resultados para outros contextos administrativos, embora permitam uma compreensão aprofundada do fenômeno analisado.

Como perspectiva para pesquisas futuras, recomenda-se a realização de estudos comparativos entre diferentes municípios, análises longitudinais sobre a evolução dos processos participativos ao longo dos ciclos do Plano Plurianual e investigações sobre o grau de implementação das propostas priorizadas pela população. Tais abordagens podem contribuir para aprofundar a compreensão sobre a efetividade da participação social no planejamento público e sobre seus impactos concretos na formulação e execução das políticas públicas.

Dessa forma, conclui-se que o PPA Participativo se consolida como instrumento relevante para o fortalecimento do planejamento municipal e para a promoção de uma governança pública mais transparente, participativa e orientada às demandas sociais, reafirmando o papel do planejamento governamental como mecanismo de articulação entre Governo e sociedade e como elemento central para o aprimoramento da gestão pública e eficiência no cumprimento das políticas públicas.

8. Referências

1. ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 18, n. 4, p. 543–571, 2008.
2. AVRITZER, Leonardo. Democracia e instituições participativas no Brasil. São Paulo: Cortez, 2002.
3. BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2016.
4. BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 abr. 2026.

5. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 01 abr. 2026.
6. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
7. FARAH, Marta Maria de Sampaio. Implementação de políticas públicas: o caso do programa Cultura Viva. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Políticas Públicas: coletânea, v. 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 65.
8. FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. Public Administration Review, Washington, v. 66, p. 66–75, 2006.
9. GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
10. MANAUS. Prefeitura Municipal. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2026. Manaus: SEMEF/ Prefeitura de Manaus, 2025. Disponível em: <https://www.manaus.am.gov.br/semfef/wp-content/uploads/sites/7/2025/07/LDO-2026.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2026.
11. MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. Brasília: IPEA, 1993.
12. SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
13. SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006.
14. YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Quando o dado depende do diálogo: participação social e engajamento em pesquisas municipais domiciliares

- **Gabriel Soares da Costa**
SEPLAG/PMN, Brasil
E-mail: gabrielc@seplag.niteroi.rj.gov.br
- **Manuela Phebo Torres**
SEPLAG/PMN, Brasil
E-mail: manuelap@seplag.niteroi.rj.gov.br
- **Danielle Martins dos Santos**
SEPLAG/PMN, Brasil
E-mail: danielles@seplag.niteroi.rj.gov.br
- **Laura Santos de Souza**
SEPLAG/PMN, Brasil
E-mail: laura.souza@seplag.niteroi.rj.gov.br

Resumo

O presente artigo tem como objetivo apresentar como a participação social, a partir da articulação entre sociedade e governo, subsidiou a Pesquisa Municipal por Amostra de Domicílios de Niterói (PMADNit), conhecida como Niterói Que Somos. A metodologia adotada para este artigo é a apresentação das técnicas utilizadas para mobilização e engajamento da população, a fim de propor uma discussão de seus resultados e efeitos, possibilitando aprimoramentos e troca de experiências, discutindo sua efetividade e replicabilidade em outros entes. Sendo assim, a PMADNit contribui para a desmistificação da ideia de que levantamentos dessa natureza são de responsabilidade exclusiva de instituições nacionais, como o IBGE, demonstrando a viabilidade técnica e metodológica de iniciativas conduzidas em escala local. Pretende-se assim, estimular gestores, pesquisadores e demais atores institucionais a utilizarem o potencial das administrações municipais na produção de dados qualificados, fundamentais para o planejamento e a formulação de políticas públicas alinhadas às realidades territoriais.

Palavras-chave: Pesquisa Amostral; Municípios; Políticas Públicas; Niterói.

1. INTRODUÇÃO

A formulação de políticas públicas eficazes no cenário contemporâneo exige, cada vez mais, a transição de modelos intuitivos para uma governança orientada por dados. Nesse contexto, a Pesquisa Municipal por Amostra de Domicílios do município de Niterói (PMADNit), intitulada *Niterói Que Somos*¹,

consolida-se como um instrumento estratégico de soberania informacional. O projeto nasce da necessidade de uma gestão pública fundamentada em evidências, capaz de capturar a realidade local em sua complexidade territorial e social para orientar intervenções mais justas e assertivas.

1 Niterói Que Somos – Pesquisa Municipal por Amostra de Domicílios. Disponível em: <<https://observa.niteroi.rj.gov.br/niteroi-que-somos/2/>>

Com base em dados coletados diretamente nos domicílios, a pesquisa abrange um amplo conjunto de informações que vão desde aspectos demográficos, como idade, sexo e raça/cor, até indicadores socioeconômicos relacionados à escolaridade, moradia, mobilidade, saúde, trabalho, renda e participação em atividades culturais e esportivas. Diante disso, a pesquisa representa um marco na produção de informações estratégicas para a gestão pública da cidade. Além disso, a proposta da periodicidade quadrienal possibilita atualizações mais frequentes, permitindo uma leitura dinâmica da evolução dos indicadores locais, em contraste com os censos demográficos, que ocorrem a cada dez anos.

2. JUSTIFICATIVA

Diferentemente do Censo Demográfico nacional, que realiza um levantamento universal em intervalos decenais, as pesquisas por amostra de domicílios fundamentam-se em métodos estatísticos que permitem inferir as características socioeconômicas de uma população a partir de recortes representativos (Bianchini; Albieri, 1998). A justificativa para a realização de um levantamento em escala local reside na urgência de obter dados atualizados que preencham lacunas temporais e detalhem especificidades de bairros e regiões, escala que muitas pesquisas não alcançam. Trata-se de produzir um diagnóstico preciso para o planejamento municipal, possibilitando seu uso para criação de ações de curto, médio e longo prazo.

Entretanto, a viabilidade de um desenho amostral que visa alcançar mais de 15.000 domicílios não repousa apenas no rigor dos algoritmos de seleção elaborados pela empresa contratada. A participação social emerge como o elo vital entre o desenho metodológico e a execução da pesquisa de campo. Em um período marcado por preocupações crescentes com a segurança pública e a privacidade de dados, o ato de um morador permitir o ingresso de um entrevistador em seu cotidiano torna-se um gesto de confiança.

Além disso, em um contexto de extremada polaridade, por vezes ações puramente técnicas podem ser reconfiguradas por vieses ideológicos, levando o entrevistado a confundir o levantamento científico com instrumentos de aferição de popularidade ou propaganda partidária. Essa distorção de percepção é um desafio metodológico crítico, pois o cidadão pode interpretar a coleta de dados como uma divulgação da

gestão vigente, e não como uma ferramenta de diagnóstico para a consolidação de políticas de Estado que visam ao bem-estar coletivo, independentemente de ciclos eleitorais.

Para que o diagnóstico final reflita a pluralidade do território, é imperativo que a população compreenda a pesquisa não como uma incursão estatal invasiva, mas como uma oportunidade de diagnóstico coletivo. A transparência na identificação das equipes, a garantia absoluta do sigilo das informações e a comunicação clara sobre o retorno social desses dados são os pilares que sustentam a mobilização. Sem essa articulação estreita entre o rigor técnico do governo e a adesão consciente da sociedade, o dado estatístico corre o risco de se tornar uma abstração descolada da realidade vivida.

Ademais, para além dos desafios técnicos inerentes à definição amostral, a execução da pesquisa demandou a construção de uma ampla rede de articulação institucional e social, envolvendo gestores públicos, lideranças comunitárias, equipamentos territoriais e canais de comunicação com a população. Tal articulação se mostrou como essencial para a sensibilização da população e consequente atingimento de percentual relevante da amostra.

3. OBJETIVOS

O presente artigo tem como objetivo analisar as estratégias de mobilização e participação social adotadas para viabilizar a execução da PMADNit, destacando seu papel na redução de recusas, no acesso aos diferentes territórios e na ampliação da taxa de resposta da pesquisa. Especificamente, busca-se: (i) descrever a estrutura de articulação institucional construída para apoiar a coleta domiciliar; (ii) apresentar as ações de comunicação e engajamento desenvolvidas junto à população; e (iii) discutir os efeitos dessas estratégias sobre a execução da pesquisa e sua potencial replicabilidade em outros municípios.

4. CONTEXTUALIZAÇÃO TERRITORIAL

Fundada em 1573 e situada a apenas 13 km da capital fluminense, Niterói integra a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e apresenta características urbanas e socioeconômicas que a tornam um território relevante para estudos sobre planejamento e políticas públicas. Com extensão territorial de 133,757 km², o município abriga uma população de 481.749

habitantes, resultando em uma densidade demográfica de 3.601,67 hab/km², conforme dados do último Censo. Sua configuração urbana é marcada pela coexistência de 52 bairros e 83 comunidades, sendo o município com a maior renda per capita do Estado do Rio de Janeiro (IBGE, 2022), evidenciando uma estrutura territorial heterogênea que impõe desafios à formulação de políticas públicas, ao mesmo tempo em que demanda estratégias de integração e desenvolvimento urbano planejado.

Impulsionada por uma matriz econômica diversificada, composta por receitas oriundas da exploração de petróleo, pela atividade da indústria naval e por um expressivo setor de serviços, Niterói destaca-se também como um polo regional de conhecimento. Esse papel é reforçado pela presença da Universidade Federal Fluminense (UFF), além de instituições privadas de ensino superior, que contribuem para a qualificação da mão de obra local e para a produção científica. Esse conjunto de fatores se reflete em indicadores socioeconômicos elevados, como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,837, considerado muito alto, posicionando o município entre os melhores desempenhos do país e o mais elevado do estado do Rio de Janeiro, conforme dados do PNUD 2013.

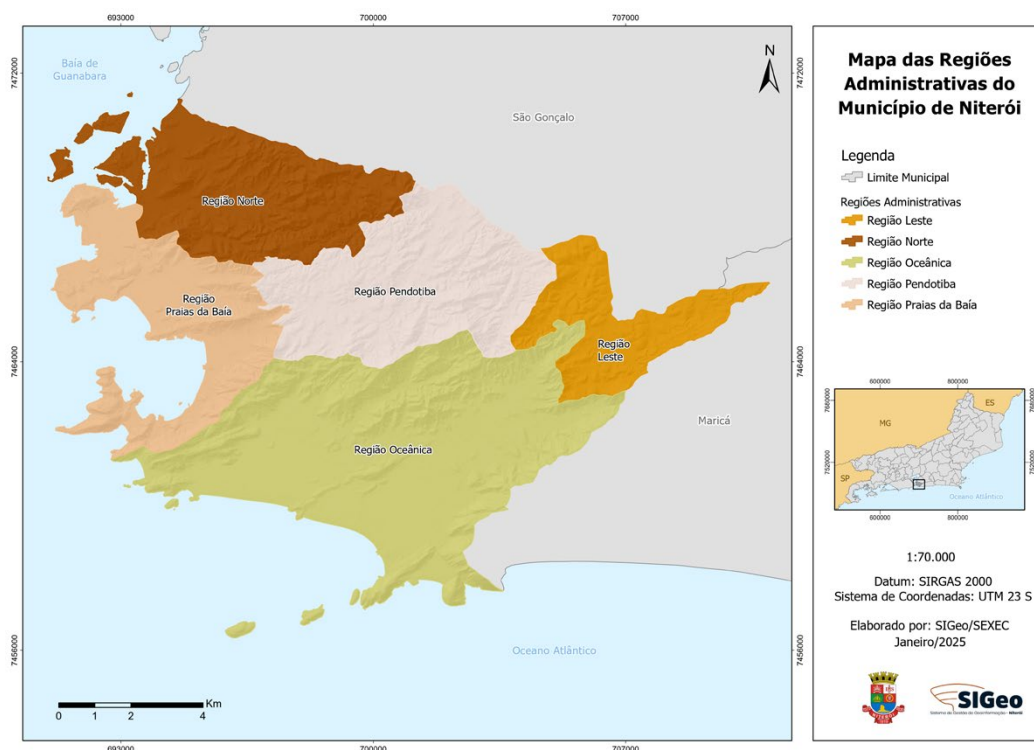
Contudo, Niterói é uma cidade de contrastes marcantes. Dentre suas cinco regiões administrativas (Figura 01), há diferenças notáveis que se materializam em desigualdades socioespaciais.

Para melhor compreensão das ações realizadas no âmbito da pesquisa *Niterói Que Somos* no território, apresenta-se uma breve caracterização das regiões administrativas do município:

- **Região das Praias da Baía:** região mais populosa (IBGE, 2022) e com predominância de ocupação verticalizada, concentra bairros de alta renda e ampla infraestrutura de serviços. Apresenta grandes desafios envolvendo a mobilidade urbana e a requalificação da infraestrutura.
- **Região Norte:** caracterizada por um significativo adensamento populacional, a região apresenta uma malha urbana consolidada, e intensa conurbação com a cidade vizinha, São Gonçalo. Apresenta áreas de grande vulnerabilidade social e desafios de mobilidade urbana associados à integração metropolitana.

- **Região Oceânica:** destaca-se por suas belezas naturais e ocupação esparsa, atraindo intenso fluxo de investimentos imobiliários voltados às classes média e alta. Como área de expansão urbana, enfrenta desafios relativos à oferta de transporte público que minimize o uso de soluções individuais motorizadas, além da preservação ambiental.
- **Pendotiba:** Área predominantemente residencial, com relevo acidentado e significativa cobertura vegetal, funcionando como “cinturão verde” do município. Os principais desafios envolvem compatibilizar a expansão urbana com a preservação ambiental e melhorar a conectividade viária.
- **Região Leste:** Região menos densa, composta pelos bairros de Rio do Ouro e Várzea das Moças, com ocupação dispersa e grandes setores censitários. Os desafios centrais são a provisão de serviços públicos em território de baixa densidade.

FIGURA 01 – Mapa das regiões Administrativas do Município de Niterói



Fonte: SIGeo (2025)

5. CONTEXTUALIZAÇÃO INSTITUCIONAL

Idealizada pela SEPLAG – Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão de Niterói - por meio da SSAGI/SEPLAG - Subsecretaria de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas - a PMADNit² está vinculada ao Sistema de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas de Niterói (Simagi)³. O Simagi foi estruturado como um conjunto articulado de instâncias de governança, instrumentos técnicos e mecanismos operacionais, formando um sistema transversal e intersetorial, que visa qualificar o desenvolvimento e a integração de instrumentos de avaliação, fortalecer a gestão para resultados e ampliar a capacidade institucional dos servidores, sendo considerado um sistema de avaliação municipal de referência.

A arquitetura institucional voltada para a gestão da informação e avaliação de políticas públicas em

Niterói foi estruturada para conferir rigor e organização ao uso de dados no município. Na ponta, a base operacional do Simagi se materializa nos Núcleos de Avaliação e Gestão da Informação (NAGIs), que são constituídos por ao menos dois servidores indicados por cada secretaria para integrarem a rede, sendo um membro titular e um membro suplente. A partir de então, eles passam a ser responsáveis por fortalecer a agenda de avaliação e gestão da informação de políticas públicas em seus respectivos órgãos, articulando, acompanhando e qualificando o uso de dados e de indicadores no âmbito das políticas públicas em seus setores.

A articulação institucional de Niterói é potencializada por instâncias que garantem a capilaridade das ações governamentais, como os conselhos setoriais e a FAMNIT (Federação das Associações de Moradores de Niterói). Nesse cenário, a SEMPAS (Secretaria

2 PREFEITURA DE NITERÓI LANÇA PESQUISA PARA NORTEAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS. Prefeitura de Niterói, 2025. Disponível em: <<http://niteroi.rj.gov.br/prefeitura-de-niteroi-lanca-pesquisa-para-nortear-as-politicas-publicas/>>

3 NITERÓI. Decreto nº 14.250, de 11 de outubro de 2021. Institui e organiza o Sistema de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas de Niterói, cria a Pesquisa Municipal por Amostra de Domicílios e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/decreto/2021/1425/14250/decreto-n-14250-2021-institui-e-organiza-o-sistema-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-de-politicas-publicas-de-niteroi-cria-a-pesquisa-municipal-por-amostra-de-domicilios-e-da-outras-providencias>>

Municipal de Participação Social) assume um papel estratégico na consolidação de uma gestão participativa, atuando como o principal elo de mediação para promover o diálogo e a transparência nas relações sociais. Ao fortalecer o vínculo entre o poder público e as lideranças territoriais, essa estrutura permite que as políticas municipais transcendam a esfera administrativa, alcançando as bases comunitárias e garantindo que as demandas da população sejam integradas ao planejamento urbano de forma direta e democrática.

6. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O referencial teórico utiliza como base conceitos típicos da estatística, bem como estudos que se debruçam sobre a importância da participação social para a consecução dos objetivos planejados das políticas públicas. Considerando que a pesquisa em questão é do tipo amostral a nível domiciliar, também cabe explicitar os conceitos e especificidades envolvidas, que estão profundamente relacionados com o êxito de sua execução.

Destaca-se, por sua vez, a participação social, elemento crucial para que a pesquisa pudesse ter sido efetivada, uma vez que seu valor pode “permitir por parte do cidadão uma intervenção efetiva nas ações governamentais com motivação social de fato, integrando o cidadão no processo decisório e não apenas como uma participação simbólica” (Diegues, 2012, p.377).

Essa integração teórica ganha contornos práticos através da mobilização dos atores sociais e institucionais que compõem o ecossistema do *Niterói Que Somos*. A viabilidade da pesquisa em campo está diretamente ligada à atuação de lideranças comunitárias, gestores públicos e equipes de entrevistadores, que trabalham na articulação de uma rede de confiança. Esse esforço conjunto reflete o conceito de coprodução de serviços públicos (Chaebó; Medeiros, 2017), onde a construção de políticas mais assertivas em Niterói depende da colaboração direta entre os gestores e cidadãos adeptos a estes serviços durante a produção da política pública, nessa situação, da PMADNit.

A consequência direta dessa mobilização é a qualificação da informação estatística produzida. Como bem estabelece Jannuzzi (2018), a regularidade e a disponibilidade dos dados são o que garantem a efetividade das políticas públicas de longo prazo. No caso da PMADNit, essa produção de dados funciona

como um espelho das situações presentes no cenário local, permitindo que o município identifique lacunas e refine suas ações. Para que esse espelho seja fiel à realidade, no entanto, é preciso abranger o território em sua completude, respeitando sua diversidade intrínseca. Para isso, todos os setores censitários da cidade foram contemplados, garantindo amostra estatística relevante para a desagregação a nível de regiões administrativas.

Assim, a *Niterói Que Somos* busca superar limitações históricas, pautando-se em criar uma base de dados sólida a respeito da população, auxiliando na tomada de decisões dos gestores públicos. Na prática, isso significa transformar números em decisões reais, como o direcionamento de investimentos em saúde, a otimização da rede de transportes ou o suporte assistencial às famílias em maior vulnerabilidade (Niterói Que Somos, 2025). Essa decisão passa por incluir os territórios vulneráveis da cidade, propondo que as populações residentes participem da construção do conhecimento sobre seu local de moradia (Vargas et al., 2025).

Contudo, a transição da teoria para a porta do cidadão impõe desafios de comunicação, especialmente no que diz respeito à lógica amostral. Durante a execução, é comum o surgimento de dúvidas sobre o critério de seleção: “por que eu fui escolhido e meu vizinho não?”. Esse impasse demonstra que a aceitação da pesquisa passa pela clareza dos conceitos metodológicos. É preciso explicitar que, enquanto a população-alvo compreende todos os residentes (o retrato total desejado), a população de pesquisa é o subconjunto selecionado via amostra. Esse grupo menor funciona como uma representação fiel do todo, garantindo a cobertura necessária para que os resultados sejam estatisticamente válidos para toda a cidade (Niterói Que Somos, 2025).

Portanto, ao alinhar esses conceitos-chave — da participação social ao rigor da amostragem — este artigo busca demonstrar que o sucesso da PMADNit reside na sua capacidade de articular a técnica estatística com a realidade pulsante dos territórios. Um dos principais objetivos da mobilização é mitigar as taxas de recusa, isto é, a porcentagem de moradores selecionados que o entrevistador solicitou a realização da entrevista e teve negativa como resposta, e garantir a segurança dos processos, transformando o cidadão de um informante passivo em um sujeito

ativo na construção do diagnóstico que norteará o futuro das políticas públicas locais.

A seguir, detalham-se os métodos e ações desenvolvidos para que essa articulação teórica se transformasse em aceitação e participação prática por parte da população niteroiense.

7. METODOLOGIA

O presente estudo caracteriza-se como um relato de experiência com análise qualitativa e quantitativa, fundamentado em revisão bibliográfica específica sobre participação social e estatística pública. A análise debruça-se sobre as estratégias de mobilização implementadas na Pesquisa Municipal por Amostra de Domicílios de Niterói (PMADNit), estruturando-se nos seguintes eixos:

Estrutura Operacional e Organização da Equipe

Para viabilizar a meta de mais de 15.000 domicílios distribuídos por sorteio aleatório em todas as regiões da cidade, o projeto estruturou uma Célula de Mobilização e Comunicação Intersectorial. Esta equipe atuou de forma conjunta com o corpo técnico estatístico da empresa contratada e a assessoria de comunicação, garantindo que a linguagem técnica da pesquisa fosse traduzida em mensagens acessíveis.

Estratégia Multicanal e

Segmentação de Materiais

O Plano de Comunicação da *Niterói Que Somos* estruturou-se em quatro fases, dentre elas:

- **Fase 1 – Produção:** Essa fase consistiu na criação de identidade visual da pesquisa, de Canais de comunicação com a população, do Portal da Pesquisa, da Cartilha da Niterói Que Somos, peças de divulgação e na formulação e produção de crachás e indumentária dos entrevistadores.
- **Fase 2 – Engajamento:** Essa fase focou na disseminação da pesquisa a partir da criação do Gabinete de Mobilização e Situação, formado por representantes de diversos órgãos e entidades municipais; Produção e posteriormente a distribuição das Cartilhas Niterói Que Somos; Lançamento dos Canais de Comunicação e do Portal da Pesquisa no ObservaNit⁴.

- **Fase 3 – Acompanhamento:** Essa fase apoiou a campanha de divulgação em equipamentos urbanos municipais, releases junto à imprensa, criação e produção de materiais de mobilização da população, na produção de conteúdo para mídias sociais, assim como reuniões com agentes públicos locais e com sociedade civil organizada.
- **Fase 4 – Divulgação:** Por fim, essa fase pretende impulsionar a comunicação da Pesquisa por meio da realização de eventos para divulgar os resultados, produção de materiais digitais e impressos com sínteses dos resultados, divulgação junto à imprensa, mídia e redes sociais. Prevê-se também a realização de devolutivas junto às Administrações Regionais, além da disponibilização dos dados no ObservaNit.

A complexidade do território de Niterói, que abrange desde zonas de alta renda com acesso restrito (condomínios fechados) até territórios de vulnerabilidade social, exigiu uma comunicação segmentada:

- **Material Informativo:** A Cartilha Informativa é um material voltado à capacitação e ao engajamento dos pontos focais responsáveis pela mobilização social. Contém apresentação de informações detalhadas e abordagem mais institucional, sendo destinada sobretudo aos gestores municipais.

4 ObservaNit é o observatório da cidade. Disponível em: <<https://observa.niteroi.rj.gov.br/>>.

FIGURAS 02, 03, 04 E 05 – Cartilha Informativa.



Fonte: Niterói Que Somos (2025).

- **Materiais de Grande Alcance:** Elaboração de identidade visual própria (Niterói Que Somos), cartazes em pontos estratégicos das cidades e em todas as linhas do ônibus, campanhas em redes sociais e no portal oficial da prefeitura.

FIGURAS 06 E 07 – Cartaz.



SUA VOZ É PARA SER OUVIDA!

ABRA A PORTA PARA A **NITERÓI QUE SOMOS**. ESSA PESQUISA QUER FALAR COM QUEM MAIS CONHECE A NOSSA REGIÃO: VOCÊ.

NITERÓI QUE SOMOS
PESQUISA MUNICIPAL POR AMOSTRA DE DOMÍCIOS

PREFEITURA DE Niterói
TEMPO DE AVANÇAR

Saiba mais em: niteroiquesosomos.niteroi.rj.gov.br

O QUE É A NITERÓI QUE SOMOS?

Pesquisa por amostra de domicílios em Niterói com perguntas-chave para entender as diferentes regiões da cidade.

- **Seleção por amostra:** é a técnica utilizada pela pesquisa para seleção aleatória de uma determinada quantidade de domicílios, que chamamos de amostra.
- **Representatividade:** essa amostra é capaz de coletar informações que representam todas as áreas da cidade.
- **Economia de recursos:** a seleção por amostra é uma maneira eficiente e econômica de identificar características e condições de vida de toda a comunidade.

Em Niterói, serão entrevistados cidadãos de 15 mil domicílios.

QUEM IRÁ REALIZAR E ONDE?

A pesquisa **Niterói Que Somos** será feita pela Prefeitura de Niterói em parceria com a SCIENCE - Sociedade para o Desenvolvimento da Pesquisa Científica.

Será realizada em todas as regiões da cidade (Norte, Praias da Baía, Ocoelândia, Pendoritoba e Leste).

O QUE A NITERÓI QUE SOMOS QUER SABER?

A pesquisa vai pedir informações sobre:

idade, escolaridade, apoio social, sexo, condições de saúde, raça, mobilidade e deslocamento, práticas esportivas e culturais, trabalho e geração de renda, usos da internet e do governo eletrônico, entre outras.

POR QUE SERÁ FEITA?

A **Niterói Que Somos** permitirá que a Prefeitura de Niterói conheça com mais detalhes quem vive na cidade. A pesquisa ajudará a Administração Municipal a fazer políticas públicas mais adequadas às necessidades da população e a promover melhorias em áreas como educação, saúde, saneamento básico e acesso à cultura.

SE SELECIONADO, PARTICIPE!

Você é fundamental na construção de uma cidade ainda melhor para todos!



Aponte a câmera para o QR code e saiba mais sobre a pesquisa.

INFORMAÇÕES - SCIENCE (ligação gratuita)

0800 401 1993

Contato: niteroiquesosomos@niteroi.rj.gov.br

Fonte: Niterói Que Somos (2025).

- **Materiais Direcionados:** Produção de informativos específicos para síndicos e administradores de condomínios, focando na segurança e na importância do dado para a valorização imobiliária e urbana.

FIGURAS 08 E 09 – Folder.

PESQUISA MUNICIPAL POR AMOSTRA DE DOMÍCIOS

A Prefeitura de Niterói quer ouvir você para aprimorar as políticas públicas com foco nas suas reais necessidades.

E a **NITERÓI QUE SOMOS** ajudará a entender melhor o que os moradores de cada uma das regiões niteroienses precisam. Mas, para que isso aconteça, precisamos da sua participação! Receba bem o pesquisador. Fale com amigos e familiares sobre a importância da pesquisa para a cidade.

E não se preocupe: a segurança das informações é garantida! Ninguém ficará sabendo o que você respondeu.

O sucesso da pesquisa **NITERÓI QUE SOMOS** depende de você.

Juntos, podemos transformar nossa cidade em um lugar ainda melhor para todos!





APONTE A CÂMERA PARA O QR CODE E SAIBA MAIS SOBRE A PESQUISA

INFORMAÇÕES - SCIENCE (ligação gratuita)
0800 401 1993

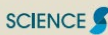
NITERÓI QUE SOMOS
Portal: <http://niteroiquesosomos.niteroi.rj.gov.br/>
Contato: niteroiquesosomos@niteroi.rj.gov.br

REALIZAÇÃO



PREFEITURA DE NITERÓI

EXECUÇÃO TÉCNICA



SCIENCE

PREFEITURA DE NITERÓI

NITERÓI QUE SOMOS

O QUE É A NITERÓI QUE SOMOS?

Uma Pesquisa por Amostra de Domicílios em Niterói.

O QUE É UMA PESQUISA POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS?

Perguntas Importantes: a pesquisa faz perguntas-chave para entender as condições de vida dos moradores das diferentes regiões de Niterói.

Seleção por Amostra: é a técnica utilizada pela pesquisa para seleção aleatória de uma determinada quantidade de domicílios, que chamamos de amostra.

Representatividade: esta amostra é capaz de coletar informações que representam todas as áreas da cidade.

Economia de Recursos: a seleção por amostra é uma maneira eficiente e econômica de identificar características e condições de vida de toda a comunidade.

Em Niterói, 15 mil domicílios serão entrevistados.

QUEM IRÁ REALIZAR?

A pesquisa Niterói que Somos será feita pela Prefeitura de Niterói em parceria com a **SCIENCE** - Sociedade para o Desenvolvimento da Pesquisa Científica.

ONDE?

Em todas as regiões da cidade (Norte, Praias da Baía, Oceânica, Pendotiba e Leste)



COMO SERÁ FEITA?

Serão realizadas entrevistas nos domicílios selecionados e o tempo de duração da entrevista é em torno de **25 minutos**.

O QUE A NITERÓI QUE SOMOS QUER SABER?

A pesquisa vai pedir informações sobre:

IDADE	ESCOLARIDADE	APOIO SOCIAL
SEXO	CONDIÇÕES DE SAÚDE	RAÇA
MOBILIDADE E DESLOCAMENTOS	PRÁTICAS ESPORTIVAS E CULTURAIS	TRABALHO E GERAÇÃO DE RENDA
USOS DA INTERNET E GOVERNO ELETRÔNICO	ENTRE OUTROS	

POR QUE SERÁ FEITA?

A pesquisa Niterói que Somos permitirá que a Prefeitura de Niterói conheça com mais detalhes quem vive na cidade. A pesquisa ajudará a administração municipal a fazer políticas públicas mais adequadas às necessidades da população e a promover melhorias em áreas como educação, saúde, trabalho e renda, e acesso a esportes e cultura.

Se selecionado, participe!

Você é fundamental na construção de uma cidade ainda melhor para todos!

Fonte: Niterói Que Somos (2025).

- **Material de Ampla Divulgação:** O panfleto utiliza uma linguagem simples e direta, garantindo fácil compreensão por todos os públicos. É um material acessível, distribuído nos equipamentos públicos da cidade.

FIGURAS 10 E 11 – Panfleto.





Fonte: Niterói Que Somos (2025).

- **Identificação e Credibilidade:** Desenvolvimento de crachás com QR Code para verificação de identidade em tempo real, coletes personalizados e cartas de apresentação oficiais, visando mitigar o receio de golpes e invasões domiciliares.

FIGURAS 12 E 13 – Crachá e Camisa da Niterói Que Somos



Fonte: Niterói Que Somos (2025)

8. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A estratégia de engajamento priorizou o diálogo prévio com quem vive e atua no território. Foram realizadas reuniões com associações de moradores, lideranças comunitárias, administrações regionais e gestores públicos que têm contato direto com a população. Esse trabalho de base foi essencial para construir uma rede de confiança, visto a necessidade de reforço na distribuição de materiais informativos, de adaptação das peças de comunicação (grupos e territórios), participação em eventos públicos, bem como fortalecer a rede de órgãos da Prefeitura.

A sensibilização dos gestores de ponta constituiu uma estratégia fundamental para conferir legitimidade institucional à pesquisa perante a população. Para o cidadão, o servidor público, independentemente de sua área de atuação, personifica a imagem da municipalidade; portanto, ao buscar esclarecimentos ou validar a veracidade da abordagem domiciliar, o morador tende a recorrer aos equipamentos públicos de seu cotidiano. Garantir que esses gestores estivessem aptos a ratificar a existência do levantamento e a direcionar o munícipe aos canais oficiais de atendimento transformou cada unidade de serviço em um ponto de apoio e segurança. Essa articulação com as unidades territoriais foi decisiva para que a pesquisa rompesse barreiras de acesso em diversas camadas sociais, alcançando territórios que, sem essa

chancela local, apresentariam resistências significativas ao engajamento.

Entre as parcerias estratégicas, destacam-se os equipamentos da Assistência Social e Saúde, como a mobilização articulada entre os coordenadores dos CRAS, os gestores da Moeda Social Araribóia e das Unidades Básicas de Saúde e Médicos de Família, que constituiu uma das estratégias de sensibilização mais eficazes para o sucesso do campo. Ao disponibilizar materiais informativos e treinar as equipes desses equipamentos, sendo espaços que o público já frequenta e nos quais deposita confiança, criou-se um imaginário de legitimidade sobre a presença institucional no território.

Para o beneficiário, o contato com a identidade visual da pesquisa em seus locais de trânsito cotidiano funciona como uma pré-sensibilização determinante: o reconhecimento prévio da marca e do suporte oficial reduz o estranhamento e o receio no momento da abordagem domiciliar. Esse processo converte a visita do entrevistador em uma ação chancelada por uma rede de proteção já legitimada pelo cidadão, conferindo a segurança necessária para a abertura do domicílio e garantindo a confiabilidade essencial para a realização da entrevista.

Para além dos equipamentos fixos, a estratégia buscou ocupar os espaços de convivência e os grandes fluxos urbanos da cidade, como por exemplo:

- *Cultura e Lazer:* A presença na Festa Literária de Niterói (FLIN) e em ações organizadas pela Secretaria de Esporte e Lazer, como os Jogos Escolares de Niterói, permitiu que a pesquisa dialogasse com um público diversificado em momentos de lazer e fruição cultural.
- *Segurança e Operação Urbana:* A apresentação técnica para a Guarda Municipal, aliada ao apoio da Defesa Civil e da Niterói Trânsito S.A (NitTrans), não apenas garantiu suporte logístico, mas também conferiu credibilidade e visibilidade institucional à abordagem dos pesquisadores nas vias públicas.

FIGURA 14 – Ações de divulgação da Pesquisa realizadas pela equipe da Prefeitura de Niterói.



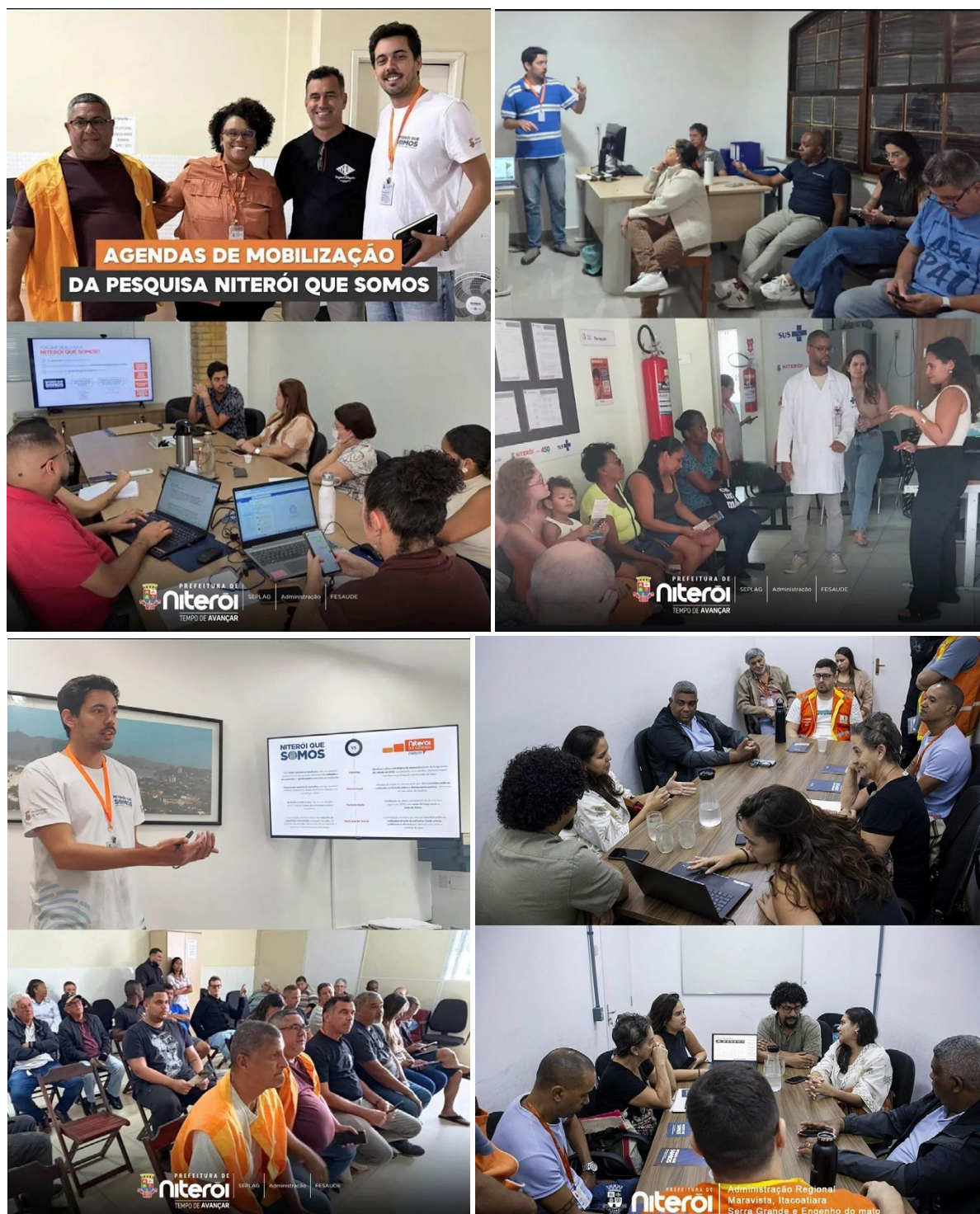
Fonte: Elaboração Própria (2025).

Essa rede de cooperação não foi apenas um suporte logístico, mas uma estratégia objetivando maior conhecimento e aceitação da pesquisa pela população. Quando o cidadão visualiza a pesquisa em locais que já fazem parte de seu cotidiano, a barreira inicial à entrevista é mitigada. A colaboração intersectorial provou que, mesmo órgãos com funções mais internas podem atingir níveis elevados de participação social desde que saibam operar de forma articulada com a “linha de frente” da Prefeitura.

A exemplo das agendas de mobilização e articulação que ocorreram, pode ser mencionada a ação com a FeSaúde⁵, em que reuniram os supervisores de serviços das Regionais de Saúde — Pendotiba, Praias da Baía I e II, Norte I e II e Leste Oceânica — e contou com representantes de cada Unidade de Saúde da Família de suas respectivas regiões para a divulgação da pesquisa.

5 Fundação Estatal de Saúde de Niterói - FeSaúde. Disponível em: < <https://www.fesaude.niteroi.rj.gov.br/> >

FIGURA 15 – Agendas de mobilização da Pesquisa Niterói Que Somos



Fonte: Elaboração Própria (2025).

Durante o encontro, foi apresentada a proposta e seus objetivos, destacando como ela dialoga com as políticas públicas de saúde no município. Nesse sentido, o bloco temático da saúde foi debatido com maior ênfase, visto que ele busca captar informações sobre o estado de saúde dos moradores, priorizando

o acesso e o uso dos serviços, realização de exames e diagnósticos, saúde da mulher e doenças crônicas. A abordagem das perguntas do questionário da pesquisa é direcionada a eventos recentes e experiências de vida, permitindo traçar um panorama amplo das condições de saúde da população de Niterói. Para além

Outras aliadas foram as Administrações Regionais, auxiliando o trabalho de campo dos agentes da empresa contratada. Elas desempenharam um papel fundamental nesse processo, uma vez que são responsáveis por atuar como elo entre o Poder Público e a população. Entre suas atribuições estão a prestação de esclarecimentos sobre o funcionamento dos serviços públicos municipais, bem como a supervisão, fiscalização e execução de programas e demais ações governamentais.



Outro componente fundamental para o sucesso da pesquisa, de caráter técnico e político, foi o já citado Gabinete de Situação e Mobilização. Ele foi instituído como o canal central de articulação e suporte para a pesquisa, estruturando um fluxo direto de comunicação para a solicitação de apoios específicos às áreas estratégicas do município. Ao reunir tanto os secretários das Administrações Regionais quanto os dirigentes de Secretarias estratégicas, o Gabinete viabilizou uma rede de resposta rápida capaz de solucionar entraves logísticos, territoriais e de segurança em tempo real. Essa integração institucional foi determinante para transpor as barreiras de cada região, garantindo que a equipe de campo contasse com o respaldo necessário para o engajamento comunitário e o cumprimento do cronograma de coleta.

8.1 Desafios

Um projeto de tal importância e ineditismo como a *Niterói Que Somos* a nível municipal demanda a utilização de ferramentas e técnicas inovadoras de engajamento pela municipalidade, a fim de conseguir atingir seus objetivos.

A estrutura da coleta da PMADNit foi marcada por alguns desafios. Contudo, antes de abordá-los, é importante apresentar as situações típicas que permeiam pesquisas domiciliares por amostragem, bem como as classificações dos domicílios e os indicadores-chave utilizados para o acompanhamento do status da coleta.

No que se refere à situação dos domicílios, foram adotadas as seguintes nomenclaturas: domicílio elegível, quando apto à participação na pesquisa; domicílio inelegível, nos casos em que não havia morador apto a responder, bem como em domicílios vagos ou de uso não residencial; domicílio fechado, quando, após múltiplas tentativas de contato, não foi possível encontrar os moradores; e recusa do domicílio, quando o responsável ou algum morador se recusou a participar da pesquisa.

Para o monitoramento do andamento da coleta, foram utilizados indicadores-chave. A *Amostra Realizada* corresponde ao percentual de entrevistas concluídas em relação ao total planejado $[(\text{entrevistas realizadas} / \text{entrevistas planejadas}) \times 100]$. A *Taxa de Resposta* indica o percentual de entrevistas realizadas entre os domicílios elegíveis $[(\text{entrevistas realizadas} / \text{domicílios elegíveis}) \times 100]$. A *Taxa de Fechados*

representa o percentual de domicílios fechados em relação aos elegíveis $[(\text{domicílios fechados} / \text{domicílios elegíveis}) \times 100]$, enquanto a *Taxa de Recusa* corresponde ao percentual de recusas entre os domicílios elegíveis $[(\text{recusas} / \text{domicílios elegíveis}) \times 100]$. Por fim, o *Esforço de Coleta* expressa a relação entre o número de domicílios visitados e as entrevistas efetivamente realizadas, indicando, em termos práticos, quantas tentativas foram necessárias para a obtenção de uma entrevista concluída (domicílios selecionados / entrevistas realizadas).

Os principais desafios observados ao longo da pesquisa estiveram relacionados ao desconhecimento da população sobre a iniciativa, às dificuldades de acesso aos moradores e à adesão de síndicos e representantes condominiais, que, em alguns casos, restringiam a entrada dos entrevistadores. Além disso, foram percebidas diferenças significativas de engajamento e receptividade entre os distintos territórios do município.

No caso de moradores de comunidades e favelas, as dificuldades de coleta tendem a estar associadas à dinâmica cotidiana desses territórios. Parte significativa da população permanece fora de casa durante o dia, em razão do trabalho, o que reduz a probabilidade de contato com os entrevistadores. Somam-se a isso desafios relacionados à localização dos domicílios, decorrentes da alta densidade construtiva, da organização espacial complexa e, em muitos casos, da ausência de endereçamento formal. Também foram observadas situações em que, mesmo com o contato estabelecido, moradores optaram por não fornecer informações, refletindo níveis variados de confiança em relação à pesquisa.

Nesse contexto, a mobilização ativa de lideranças comunitárias — como representantes de associações de moradores e referências locais — mostrou-se fundamental para viabilizar o acesso aos domicílios e ampliar a adesão à pesquisa. Essas lideranças atuaram como mediadoras institucionais, contribuindo para a construção de confiança entre pesquisadores e população, esclarecendo objetivos, desmistificando o processo de coleta e reforçando aspectos como a identificação das equipes e a garantia de sigilo das informações. Tal mediação foi decisiva para ampliar a capilaridade da pesquisa e reduzir resistências em territórios com maior sensibilidade ao acesso externo.

Por outro lado, em áreas de renda mais alta, especialmente em condomínios fechados, também foram identificadas barreiras relevantes. A presença de portarias eletrônicas, a exigência de autorização prévia para entrada e a necessidade de articulação com síndicos e administradoras limitaram, em alguns casos, o contato direto com os moradores. Além disso, observa-se que parte dessas populações mantém menor interação cotidiana com serviços públicos, o que pode contribuir para níveis mais elevados de distanciamento em relação a iniciativas institucionais, incluindo pesquisas domiciliares.

Diante desse cenário, um fator determinante para o êxito da coleta foi o alinhamento estratégico e a sinergia institucional estabelecida entre diferentes órgãos municipais. Essa articulação buscou enfrentar um desafio estrutural: o fato da SEPLAG não constituir um órgão finalístico, isto é, não possuir fluxo contínuo de atendimento direto à população. Assim, a mobilização de secretarias e equipamentos públicos com maior presença territorial permitiu utilizar canais já reconhecidos pela população como vetores de divulgação e legitimação da pesquisa.

Ao transformar essas frentes de atendimento em pontos de capilarização da iniciativa, a estratégia ampliou o alcance da comunicação e fortaleceu a confiança nos territórios. Como resultado, a pesquisa conseguiu conferir visibilidade a diferentes perfis de moradores, contribuindo para sua efetiva representação no retrato socioeconômico do município e subsidiando a formulação de políticas públicas mais abrangentes e sensíveis às especificidades territoriais de Niterói.

Essa visibilidade se comprova com os números alcançados pela *Niterói Que Somos*, garantindo uma amostra relevante para agregação e análise dos dados: 13.040 domicílios com resposta, conferindo 84,6% da amostra realizada, correspondendo a 43,9% taxa de resposta. Sendo assim, ativações e a atuação em todo o território permitiram o desenvolvimento da *Niterói Que Somos*, sobretudo pela participação social e engajamento da população niteroiense, em prol da obtenção de um diagnóstico da população de Niterói - que está sendo construído - a fim de executarmos políticas que consigam melhores condições de vida.

9. CONCLUSÃO

O presente estudo busca ampliar o debate sobre estratégias de engajamento e mobilização da população em pesquisas domiciliares no âmbito municipal, contribuindo para a desconstrução da ideia de que levantamentos dessa natureza são de responsabilidade exclusiva de instituições nacionais, como o IBGE. Ao evidenciar a viabilidade técnica e metodológica de iniciativas conduzidas em escala local, pretende-se estimular gestores, pesquisadores e demais atores institucionais a reconhecerem o potencial das administrações municipais na produção de dados qualificados, fundamentais para o planejamento e a formulação de políticas públicas alinhadas às realidades territoriais.

Nesse contexto, a mobilização estratégica conduzida tornou-se o diferencial prático para a viabilização da pesquisa no território. Ao articular gestores públicos que possuem contato direto e cotidiano com o cidadão — como administradores regionais, gestores de unidades de saúde e assistência social — à equipe de mobilização, estabeleceu-se uma rede de confiança que cancelou a importância do levantamento junto aos municípios, permitindo o acesso dos entrevistadores da empresa contratada nas residências. Essa rede se expande e ganha abrangência ao integrar lideranças comunitárias, associações de moradores, síndicos e associações de bairro, figuras que atuam como multiplicadores de informação e garantem a acolhida dos pesquisadores. É essa sinergia entre a inteligência governamental e as lideranças locais que transforma a pesquisa em um projeto coletivo, assegurando que o convite para abrir as portas de casa seja compreendido como um gesto de cidadania em prol de uma cidade mais justa e eficiente.

O engajamento direto da população, estimulado pelo diálogo constante nos espaços públicos, contribui para a transformação de dados em soluções reais. Ao compreenderem que a entrevista permite ao poder público identificar os gargalos e potencialidades do território, os moradores deixam de ser meros informantes para se tornarem protagonistas desse diagnóstico. Essa mudança garante que a gestão use evidências como base para formular políticas públicas mais assertivas e eficazes para a realidade local. Esse pacto coletivo entre gestão e sociedade é o passo essencial para que a amostra domiciliar reflita a diversidade da cidade, permitindo que o planejamento municipal seja desenhado não sobre suposições, mas

sobre a realidade concreta de quem vive e constrói o território que habita.

Concluindo, os resultados apresentados reiteram a tese de que a qualidade da informação municipal está relacionada à qualidade do diálogo estabelecido com a sociedade. A *Niterói Que Somos* obteve sucesso ao integrar rigor metodológico e mobilização social, superando desafios logísticos e de engajamento. Esta iniciativa não apenas fornece um retrato robusto de

Niterói, como também desafia gestores e pesquisadores a repensarem o papel das administrações municipais na produção e uso de dados. O futuro das políticas públicas reside na capacidade dos governos de ouvirem seus territórios, provando que, quando o dado depende do diálogo, o resultado é uma gestão mais humana, precisa e conectada com a realidade de sua população.

10. Referências

1. BIANCHINI, ZM; ALBIERI, S. Uma revisão dos principais aspectos dos planos amostrais das pesquisas domiciliares realizadas pelo IBGE. *Revista Brasileira de Estatística* 60(213):7-23, 1998. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv66372.pdf>
2. CHAEDO, G.; MEDEIROS, J. J. Reflexões conceituais em coprodução de políticas públicas e apontamentos para uma agenda de pesquisa. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 15, n. 3, p. 615–628, jul. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395152355>.
3. DIEGUES, Geraldo César. A Construção da Participação Social na Gestão das Políticas Públicas: O Protagonismo do Governo Local no Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, [S. l.], v. 4, n. 4, p. 365–380, 2012. DOI: 10.21118/apgs.v4i4.4100. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4100>.
4. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2022 – Panorama. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=3303302&tema=1>
5. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE CIDADES. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/niteroi>
6. JANNUZZI, P. de M. A importância da informação estatística para as políticas sociais no Brasil: breve reflexão sobre a experiência do passado para considerar no presente. *Revista Brasileira de Estudos de População*, [S. l.], v. 35, n. 1, p. 1–10, 2018. DOI: 10.20947/S0102-3098a0055. Disponível em: <https://rebep.emnuvens.com.br/revista/article/view/1181>. Acesso em: 12 mar. 2026.
7. NITERÓI QUE SOMOS. Por que realizar essa pesquisa?. In: *ObservaNit. Niterói*, 2025. Disponível em: <https://observa.niteroi.rj.gov.br/niteroi-que-somos/por-que-realizar-essa-pesquisa/#:~:text=Niter%C3%B3i%20enfrenta%20o%20desafio%20de%20dispor%20de,sem%20a%20profundidade%20necess%C3%A1ria%20para%20orientar%20o>
8. NITERÓI QUE SOMOS. Quem será entrevistado?. In: *ObservaNit. Niterói*, 2025. Disponível em: <https://observa.niteroi.rj.gov.br/niteroi-que-somos/quem-sera-entrevistado/>
9. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD) Brasil. IDHM Municípios 2010. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/idhm-municipios-2010>
10. VARGAS, A. L. S. et al. Circulação e uso de dados em territórios periféricos: possibilidades e limites na transformação urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 27, p. e202526, 2025. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7717/5693>

Transformação Digital: A Evolução da Balança Comercial para o Formato Dashboard

- **Josenete Cavalcante Costa**

Secretaria de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação - SEDECTI, Brasil
E-mail: josenetec@gmail.com

- **Sônia Janete Guerra dos Santos Gomes**

Secretaria de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação - SEDECTI, Brasil
E-mail: sgomes@sedecti.am.gov.br

- **Natacha Porto de Sousa**

Secretaria de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação - SEDECTI, Brasil
E-mail: nsousa@sedecti.am.gov.br

- **Alcides Saggiaro Neto**

Secretaria de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação - SEDECTI, Brasil
E-mail: aneto@sedecti.am.gov.br

Resumo

Este artigo analisa o processo de transformação digital da Balança Comercial do Estado do Amazonas, coordenada pela Secretaria Executiva de Planejamento (Seplan/Sedecti). O estudo descreve a transição metodológica e tecnológica de relatórios estatísticos, historicamente publicados em formatos estáticos Portable Document Format (PDF) desde 2012, para um modelo de dashboard interativo desenvolvido em uma ferramenta de Power Business Intelligence (BI). A iniciativa fundamenta-se na necessidade de modernizar a disseminação de dados estratégicos provenientes do Sistema Integrado de Comércio Exterior (Comexstat/MDIC), visando superar a morosidade dos processos manuais e as limitações de análise profunda do formato anterior.

A metodologia aplicada é mista, estruturada em etapas de coleta, consolidação, padronização técnica e design de entrega, resultando no desenvolvimento de dois produtos: painéis dinâmicos para análises e infográficos mensais para panoramas rápidos que podem ser acessados pelo portal do planejamento: <https://portaldo-planejamento.am.gov.br/balanca-comercial/>. Os resultados da implementação do dashboard democratizou o acesso à informação para cidadãos, pesquisadores, empresários e gestores públicos, permitindo a identificação ágil de tendências, sazonalidades e padrões. Em 2025, o dashboard registrou 1.921 acessos, superando a demanda por produtos tradicionais em PDF, o que evidencia uma preferência do público por ferramentas de autoatendimento dinâmicas. Conclui-se que a migração fortaleceu a transparência ativa e a racionalidade administrativa, consolidando a Balança Comercial como um ativo estratégico para o planejamento governamental orientado por evidências. A ferramenta reduziu o retrabalho técnico e potencializou a capacidade de resposta às demandas da sociedade, alinhando a gestão estadual às diretrizes modernas de modernização administrativa e eficiência pública.

Palavras-chave: Balança Comercial; transformação Digital; Dashboard; Monitoramento.

1. INTRODUÇÃO

A balança comercial, no contexto do planejamento estadual, faz-se necessária para fornecer informações estratégicas sobre o desempenho das exportações e

importações do estado, subsidiando a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico.

Do ponto de vista do planejamento governamental, ela permite: “Monitorar o desempenho econômico”, sobre a evolução das exportações, importações, saldo comercial, principais parceiros comerciais e produtos transacionados, identificando tendências, vulnerabilidades e oportunidades de mercado; “Orientar políticas públicas”, com decisões sobre incentivos fiscais e industriais, política de atração de investimentos, estratégias de diversificação produtiva e apoio à internacionalização de empresas locais; “Avaliar competitividade e estrutura produtiva”, permitindo analisar o grau de dependência de determinados produtos ou mercados, a agregação de valor da produção estadual e o nível de inserção internacional da economia; e “Subsidiar o planejamento territorial” ao detalhar dados por municípios, setores ou cadeias produtivas, contribui para políticas regionais mais direcionadas e para a redução de desigualdades internas.

Considerando que o Polo Industrial de Manaus (PIM), principal matriz econômica do Estado do Amazonas, apresenta uma dinâmica de comércio exterior intensa, marcada pela forte dependência da importação de insumos e pela estreita conexão com mercados globais, torna-se indispensável o acompanhamento sistemático e qualificado desses fluxos comerciais para o adequado planejamento estadual.

Nesse contexto, desde 2012, a Secretaria Executiva de Planejamento (Seplan), vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (Sedecti), exerce papel estratégico na consolidação e divulgação dos dados do Sistema Integrado de Comércio Exterior (Comexstat), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). O objetivo central dessa iniciativa é fornecer informações estruturadas sobre exportações e importações internacionais, subsidiando a tomada de decisão da alta gestão governamental, do setor empresarial e da sociedade civil.

Entretanto, historicamente, esses dados eram disponibilizados em formatos tradicionais, especialmente relatórios em PDF, o que limitava a profundidade das análises, dificultava o acesso a séries históricas e a identificação de padrões sazonais, além de gerar morosidade e retrabalho técnico na equipe responsável.

Diante dessa complexidade, o presente artigo aborda a transição tecnológica e metodológica para um modelo baseado em dashboard interativo, com o propósito de fortalecer o planejamento econômico

regional e ampliar a transparência pública ativa. A modernização proposta não apenas democratiza o acesso à informação para cidadãos e pesquisadores, mas também consolida uma gestão pública orientada por evidências, alinhada às diretrizes contemporâneas de transformação digital e de eficiência administrativa no setor público.

2. JUSTIFICATIVA

O Dashboard da Balança Comercial impacta a gestão pública e transparência em múltiplos aspectos. Ao cidadão, mesmo que sem formação em áreas relacionadas a Economia e Comércio Exterior, compreender os dados do fluxo de comércio exterior do Amazonas. Ao pesquisador o dashboard permite um acesso mais rápido e simplificado de dados e informações, permitindo análises de evoluções e padrões. Ao empresário permite vislumbrar a situação presente do mercado e avaliar oportunidades. Para o gestor público, um auxílio no processo de tomada de decisão, com compreensão das diferenças regionais e o volume de negócios realizados nos municípios e Estado do Amazonas.

3. OBJETIVOS

Objetivo Geral

Analisar o processo de transformação digital da Balança Comercial do Estado do Amazonas, descrevendo a transição dos relatórios estáticos para um dashboard interativo como ferramenta estratégica de planejamento e transparência pública.

Objetivos Específicos

- **Modernizar a disseminação de dados:** Migrar o formato de divulgação da Balança Comercial do padrão PDF para painéis dinâmicos em Power BI, ampliando a capacidade analítica do usuário.
- **Otimizar o fluxo de trabalho governamental:** Estruturar etapas de coleta, tratamento e consolidação de dados brutos provenientes do sistema Comexstat (MDIC) para reduzir a burocracia técnica.
- **Democratizar o acesso à informação:** Oferecer ferramentas distintas (dashboard para análise profunda e infográficos para panoramas rápidos) que atendam desde o cidadão comum até gestores e investidores.

- **Fortalecer o planejamento orientado por evidências:** Fornecer indicadores objetivos e filtros personalizados que auxiliem a alta gestão na identificação de tendências, sazonalidades e oportunidades econômicas regionais.
- **Promover a transparência ativa:** Consolidar a Balança Comercial como um ativo estratégico do Estado, facilitando o controle social e a prestação de contas à sociedade.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Dentro das diretrizes do II Congresso CONSEPLAN, a modernização administrativa é vista como um pilar para a reconstrução do planejamento nacional. A utilização de painéis interativos (*dashboards*) insere-se no contexto da transformação digital da função de planejamento, permitindo que a administração pública estadual se torne mais ágil e acessível.

O planejamento governamental moderno tem sido progressivamente orientado por dados, exigindo que a gestão da informação ultrapasse a mera acumulação de registros administrativos e estatísticos, avançando para a produção de conhecimento estratégico capaz de subsidiar a tomada de decisão pública. Nesse contexto, a informação qualificada passa a ser reconhecida como um ativo essencial do Estado, sobretudo diante de cenários caracterizados por elevada complexidade econômica, restrições fiscais e crescente demanda social por transparência, eficiência e efetividade das políticas públicas (Davenport; Prusak, 1998; Matias-Pereira, 2018).

A transformação digital no setor público emerge como elemento estruturante dessa nova lógica de planejamento, ao integrar tecnologias digitais, metodologias analíticas e instrumentos de visualização de dados aos processos decisórios governamentais. Conforme destaca a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a transformação digital vai além da informatização de rotinas, envolvendo mudanças institucionais, organizacionais e culturais que impactam diretamente a forma como o Estado planeja, executa, monitora e avalia suas ações (OCDE, 2018; OCDE, 2019). Assim, a modernização administrativa passa a ser compreendida como condição necessária para o fortalecimento da capacidade estatal e para a promoção de uma gestão pública mais ágil, integrada e orientada por evidências.

A modernização administrativa é vista como um pilar para a reconstrução do planejamento nacional, onde a utilização de painéis interativos (*dashboards*) insere-se no contexto da transformação digital da função de planejamento. Nesse cenário, a informação qualificada é reconhecida como um ativo essencial do Estado para subsidiar a tomada de decisão pública em contextos de elevada complexidade econômica. Sob a ótica de Castells (2003), essa transição reflete a lógica da “Sociedade em Rede”, na qual a tecnologia da informação reconfigura as estruturas organizacionais, tornando a capacidade de processamento de dados uma fonte primária de eficiência e poder administrativo. Complementarmente, Jannuzzi (2005) enfatiza que a precisão técnica na construção de indicadores sociais e econômicos é o que confere validade ao planejamento, defendendo que o uso rigoroso dessas métricas é indispensável para a formulação de políticas públicas eficazes e orientadas por evidências. Assim, a transformação digital no setor público vai além da mera informatização de rotinas, envolvendo mudanças institucionais e culturais que impactam diretamente a forma como o Estado planeja, monitora e avalia suas ações.

5. METODOLOGIA

A metodologia adotada neste artigo caracteriza-se por uma abordagem mista, combinando as vertentes qualitativa e quantitativa para analisar de forma holística a modernização da Balança Comercial do Amazonas.

- **Abordagem Qualitativa:** Esta vertente foi aplicada na compreensão profunda e na interpretação dos fenômenos relacionados à transição tecnológica e à mudança de paradigma na gestão pública estadual. O foco reside na subjetividade dos processos de trabalho, analisando como a substituição de relatórios estáticos em PDF por painéis dinâmicos impacta a cultura organizacional e a racionalidade administrativa. Através desta abordagem, interpreta-se o valor público gerado pela democratização da informação e a percepção de eficiência no suporte à tomada de decisão governamental.
- **Abordagem Quantitativa:** Utiliza a linguagem estatística para medir e descrever padrões extraídos dos dados de comércio exterior. Esta abordagem fundamenta o processamento de grandes volumes de dados brutos provenientes do sistema Comexstat,

permitindo o cálculo de variáveis como valor de exportações, importações, saldo e corrente de comércio. Por meio de estatística descritiva e comparativa, o método permite identificar, com precisão técnica, tendências, sazonalidades e variações percentuais (mensais e anuais), transformando dados brutos em indicadores econômicos objetivos.

A metodologia empregada no projeto consistiu na reestruturação de fluxos de trabalhos e na disseminação de dados econômicos em 2023, migrando do formato estático Portable Document Format (PDF) para um painel interativo em Power BI, permitindo exploração dinâmica e personalizada. O procedimento metodológico foi operacionalizado através das seguintes etapas técnicas:

- **Coleta e Consolidação de Dados Brutos:** Os dados são capturados mensalmente a partir do Sistema Integrado de Comércio Exterior (Comexstat/MDIC). A coleta foca em quatro variáveis estatísticas fundamentais: valor das exportações, importações, corrente de comércio e saldo da balança. O processo envolve a integração de novas informações a uma série histórica consolidada, permitindo análises longitudinais do desempenho econômico do Amazonas.
- **Padronização e Tratamento Estatístico (Classificação SH6):** Para garantir a comparabilidade entre os países e a precisão técnica, os produtos são classificados conforme o Sistema Harmonizado (SH), método de classificação internacional de mercadoria criado em 1988, que facilita a elaboração de tarifas de fretes e a geração de estatísticas internacionais. O nível utilizado para os dados relativos ao Amazonas é o SH6, que considera o maior detalhamento dos produtos. Esta etapa é crucial para a harmonização das estatísticas estaduais com os padrões globais e para a correta identificação dos setores econômicos (Agropecuária, Indústria Extrativa e de Transformação) alinhados às Contas Regionais. Os dados também são desagregados por municípios, permitindo identificar o volume de negócios, a participação relativa de cada localidade no interior do estado e identificação dos principais produtos comercializados.
- **Desenvolvimento Tecnológico e Modelagem de Indicadores:** Migração do formato Portable

Document Format (PDF) para um painel interativo utilizando a ferramenta Power BI, para converter dados brutos em informações estratégicas. Nesta fase, aplicam-se funções de estatística descritiva e comparativa para gerar automaticamente:

- *Cálculos de variação percentual (mensal e anual);*
- *Análises de tendência e sazonalidade por meio de gráficos de evolução temporal;*
- *Ranqueamento de parceiros comerciais e produtos por participação na pauta.*

- **Design de Entrega e Desenvolvimento do Ambiente de Visualização (Dashboard):** O modelo de entrega foi estruturado a partir da criação de dois produtos complementares: um painel interativo (dashboard), voltado à exploração aprofundada dos dados, e um resumo executivo em formato de infográfico (PDF), destinado à apresentação sintética dos principais indicadores mensais. Essa estratégia combinou detalhamento analítico com comunicação objetiva, atendendo a diferentes perfis de usuários e demandas informacionais.

A transição tecnológica envolveu o desenvolvimento de um ecossistema de painéis interativos organizados por eixos temáticos como: Instruções, Dados Gerais, Exportações, Importações e Municípios, estruturados de forma lógica e intuitiva. O design adotou o conceito de *self-service Business Intelligence (BI)*, priorizando a autonomia do usuário na realização de filtros, cruzamentos e consultas personalizadas. Essa abordagem amplia a capacidade analítica dos públicos interno e externo, ao mesmo tempo em que reduz o retrabalho operacional da equipe gestora, tornando o processo mais eficiente, dinâmico e orientado por dados.

O método encerra-se com a entrega de dois produtos complementares para a validação e disseminação da transparência ativa: o dashboard interativo para análises profundas e o infográfico (resumo visual) para comunicações rápidas. A metodologia é documentada em uma aba de “Instruções” dentro da própria ferramenta, garantindo a transparência sobre a origem dos dados e a forma como cada indicador é construído.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Balança Comercial do Amazonas é publicada desde o ano de 2012, pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI), órgão esse que passou por alterações de nome nesse período. Criada com o objetivo de monitorar e analisar o comércio exterior do Amazonas, fato fundamental para se entender a dinâmica da economia estadual. Devido ao fato do Polo Industrial de Manaus - PIM se constituir em importante matriz econômica para o Estado do Amazonas, com presença forte de empresas multinacionais, e, portanto, forte ligação com os mercados internacionais, principalmente na importação de insumos.

Assim como a secretaria ao longo dos anos, a Balança Comercial, como publicação, também passou por várias transformações em seu formato. Suas primeiras edições se constituíam em um livreto ou revista de até 19 páginas, com bastante texto e muitos gráficos, o que demandava a elaboração do produto no tempo estimado de 25 dias por mês. Os textos eram de análise e descrição de cada ponto destacado na publicação, seu tamanho ia variando conforme os anos passavam, refletindo a necessidade da gestão de maior detalhamento ou agilidade na obtenção de informação. As alterações ocorreram principalmente nas questões de layout e capa, o que alterava consideravelmente o tamanho dos textos.

FIGURA 1 – Produto Balança Comercial do Estado do Amazonas no formato PDF.



Fonte: Elaboração SEPLAN/SEDECTI, 2015.

Entretanto, esse formato, caracterizado por grande volume de texto e gráficos estáticos, apresentava algumas dificuldades. À medida que se buscava tornar a Balança Comercial mais visual, sem renunciar às explicações textuais, o processo de elaboração tornava-se mais demorado e mais suscetível a inconsistências e erros. Em primeiro lugar era preciso baixar os dados brutos da plataforma, que atualmente é o Comexstat, mas no passado era o Aliceweb. Esses dados eram baixados manualmente, com as informações pertinentes passadas também manualmente para outras planilhas, que além de serem utilizadas

pelo designer na diagramação, também realizavam cálculo de variação utilizados nos textos das análises.

FIGURA 2 – Modelo PDF da Balança Comercial ano 2020



Fonte: Elaboração SEPLAN/SEDECTI, 2020.

Geravam-se inúmeras linhas em planilhas, o que tornava o processo demorado e exigia atenção redobrada para evitar erros. O excesso de texto também contribuía para a morosidade, pois, muitas vezes, um simples erro de digitação ou uma sugestão de alteração em frases e parágrafos por parte da alta gestão fazia com que o documento retornasse para ajustes, gerando retrabalho.

Além disso, havia solicitações frequentes tanto da alta gestão da Secretaria quanto de outros órgãos do governo, bem como de estudantes, pesquisadores e empresários, que demandavam dados sobre séries históricas, evolução ou comportamento de determinados setores. Embora muitas dessas demandas fossem pontuais e urgentes, frequentemente impactavam a rotina do Departamento de Estatística e Geoprocessamento (DEGEO), chegando a paralisar outras atividades.

A publicação, de periodicidade mensal, não poderia e nem conseguiria atender a todas essas solicitações específicas. Sua finalidade principal era apresentar um panorama do mês de referência, evidenciando o desempenho no período, além de comparações com o mês anterior e com o mesmo mês do ano anterior. Quanto maior o nível de detalhamento incluído,

mais complexo e demorado se tornava o processo de extração, revisão, conferência e, conseqüentemente, de aprovação da publicação.

Caso o interessado desejasse extrair dados para a construção de uma série histórica mais ampla ou revisar movimentações de períodos anteriores, seria necessário recorrer às edições passadas da publicação. Esse procedimento implicava o download de múltiplos arquivos em PDF e a extração manual das informações, uma a uma, para posterior organização em planilhas e elaboração de gráficos próprios. Tratava-se de um processo lento, operacionalmente desgastante e pouco eficiente para quem pretendia compreender a dinâmica da Balança Comercial em um horizonte temporal mais extenso ou utilizá-la como base para estudos e pesquisas.

Diante desse cenário, no final de 2022, a equipe responsável pela Balança Comercial, com base na experiência acumulada ao longo dos anos, tanto em relação às demandas externas quanto às solicitações internas do governo, e considerando as dificuldades operacionais na elaboração dos produtos, iniciou o planejamento de uma mudança estrutural no formato da publicação, como medida de melhoria contínua.

A adoção de dashboards interativos já vinha sendo discutida em anos anteriores como alternativa para modernizar a divulgação e ampliar a capacidade analítica do público. Nesse contexto, foram realizados treinamentos na plataforma Power BI para servidores, incluindo profissionais que, embora não atuassem diretamente na Balança Comercial, passaram a adquirir competências técnicas relacionadas à visualização e análise de dados.

Na primeira reunião de construção da nova estrutura da Balança Comercial foi decidido o fim da publicação com textos, ela deveria ser essencialmente

visual, caber em uma única página. O formato seria, portanto, o de um infográfico, concentrando uma manchete com o destaque do mês, junto a dados gerais do comércio exterior estadual, como valor das exportações, importações, corrente de comércio e saldo, conforme figura 3. Seriam destacados apenas os dois países e os dois principais produtos importados e exportados. Os municípios do interior estariam presentes, com também os dois que mais realizaram importações e exportações, com respectivos produtos de maior importância e país de origem ou destino.

FIGURA 3 – Modelo da nova estrutura da Balança Comercial em infográfico.



Fonte: Elaboração SEPLAN/SEDECTI, 2025.

O processo para o dashboard foi um pouco mais demorado na elaboração. A quantidade de informações geradas a partir do comércio exterior é volumosa e variada, onde cada categoria, como por exemplo a Exportação, pode abrir para um conjunto de análises bem variadas. A primeira decisão tomada foi de que não seria apenas um dashboard corrido, mas um conjunto de telas cobrindo a movimentação geral da Balança Comercial para aspectos como Exportação, Importação, Municípios Exportadores e Municípios Importadores. Esses estariam disponíveis no momento

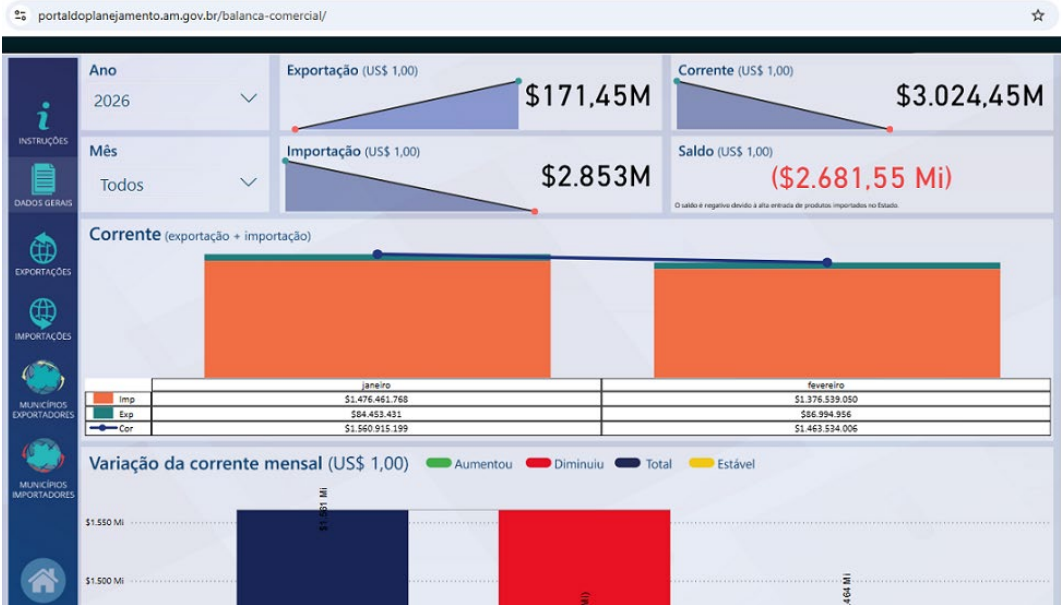
de abertura da página inicial. Sendo em comum a todos o filtro com ano e mês, permitindo a verificação ou comparação de períodos.

A Figura 4 apresenta a interface do dashboard da Balança Comercial no eixo temático “Dados Gerais”, com foco no Estado do Amazonas e no campo de análise selecionado. A tela consolida, de forma sintética e visualmente estruturada, os principais indicadores do comércio exterior: exportação, importação, corrente de comércio e saldo comercial.

Na parte superior, destacam-se os valores agregados em dólares (US\$), acompanhados de representações gráficas que evidenciam o comportamento das variáveis no período selecionado. O painel também apresenta a composição da corrente de comércio, permitindo visualizar a participação relativa das exportações e importações, além do resultado do saldo comercial.

Adicionalmente, o dashboard disponibiliza gráficos de acompanhamento da série histórica ao longo do ano, possibilitando a análise comparativa entre os meses e a identificação de tendências. A seção de variação da corrente mensal evidência, de forma objetiva, se houve aumento, redução ou estabilidade no período analisado, fortalecendo a interpretação dos dados e apoiando a tomada de decisão.

FIGURA 4 – Painel da Balança Comercial, tela do eixo “Dados Gerais”.

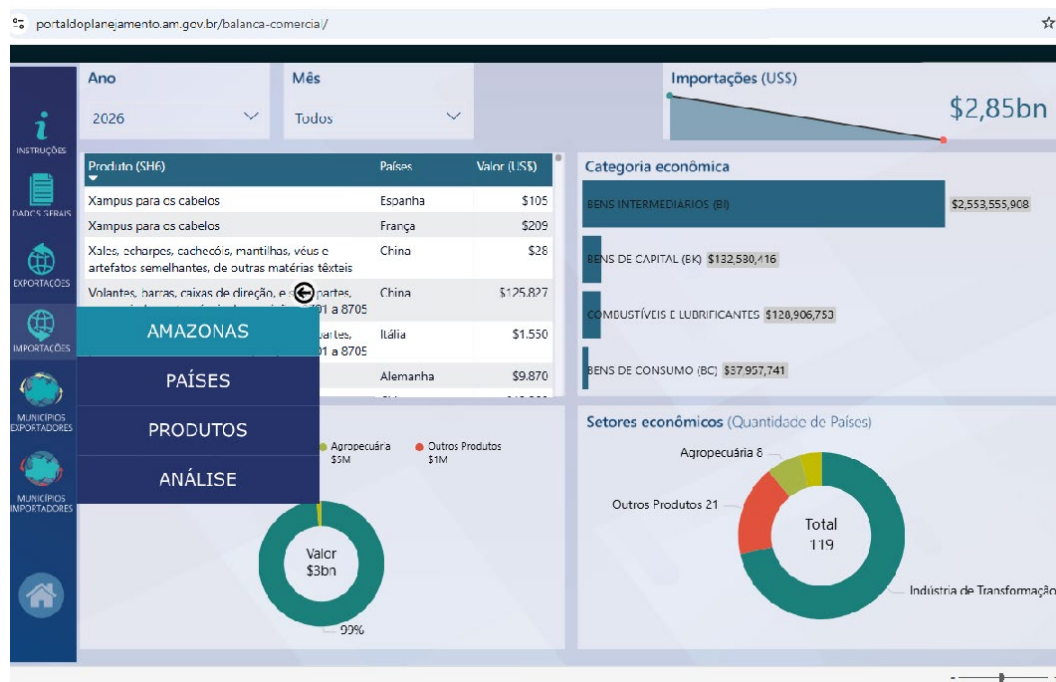


Fonte: Elaboração SEPLAN/SEDECTI, 2026.

Nos eixos temáticos, aba “**Exportações**” e “**Importações**”, apresentam cada um quatro telas interativas, para visualização do monitoramento sendo: Amazonas, Países, Produtos e Tela de Análise (ver figura 5). A variedade de dados disponíveis para cada um é tanta, com múltiplas possibilidades de análises, que apenas uma tela no dashboard não seria suficiente.

Na categoria Amazonas encontra-se uma síntese do Estado, até o último mês. Há uma tabela com produtos, países e valores. Detalhe importante é a classificação utilizada para os produtos sendo o Sistema Harmonizado 6 – SH6, o motivo para escolha é seu nível de detalhamento e por ser um sistema de classificação utilizado internacionalmente, facilitando assim a harmonização das estatísticas do Amazonas com outros países.

FIGURA 5 – Painel da Balança Comercial, tela do eixo “Importação”, aba “Amazonas”.



Fonte: Elaboração SEPLAN/SEDECTI, 2026.

O painel apresenta um gráfico em formato de rosca intitulado “Setores Econômicos”, elaborado para responder às recorrentes dúvidas sobre o padrão do comércio exterior do Amazonas segundo os grandes setores da economia, Agropecuária, Indústria Extrativa, Indústria de Transformação e Outros Produtos. Esse recurso facilita a visualização da participação relativa de cada setor e auxilia na identificação, nas listagens de produtos, daqueles que se enquadram em cada segmento.

Ao lado, há outro gráfico com estrutura semelhante, que demonstra a distribuição da quantidade de países parceiros por setor econômico, permitindo identificar padrões de inserção internacional e concentração das relações comerciais. Destaca-se que essa classificação está alinhada às metodologias adotadas pelas Contas Nacionais e Regionais, especialmente no que se refere à estrutura do Produto Interno Bruto (PIB), garantindo coerência analítica entre os dados de comércio exterior e as estatísticas econômicas oficiais.

A seção “Categoria Econômica” possibilita um nível adicional de análise. Organizada em Bens Intermediários, Bens de Capital, Combustíveis e Lubrificantes e Bens de Consumo, essa segmentação é particularmente relevante para a compreensão da dinâmica do Polo Industrial de Manaus, pois permite distinguir insumos produtivos de bens destinados ao consumo

final. Ao selecionar uma dessas categorias, o usuário pode visualizar, na listagem de produtos, quais itens a compõem, facilitando o entendimento da natureza e da destinação econômica das mercadorias.

No canto superior esquerdo, há ainda um gráfico de linha que apresenta a evolução das exportações ou importações ao longo do ano, evidenciando tendências e oscilações no período analisado, o que contribui para uma interpretação mais estratégica do desempenho comercial.

No eixo temático Exportação, na aba “Países”, há quatro campos de filtro na parte superior do painel: ano, mês, país e produtos (ver Figura 6). Essa aba foi desenvolvida para permitir análises tendo os países como unidade central de observação.

Logo abaixo da barra de seleção, há um indicador que informa a quantidade de países que foram destino das exportações ou origem das importações, conforme o fluxo selecionado pelo usuário. Em seguida, apresenta-se um mapa com os dez principais países parceiros comerciais, no qual as cores indicam a predominância da categoria econômica dos produtos na pauta (Bens de Capital, Bens de Consumo, Bens Intermediários, entre outros).

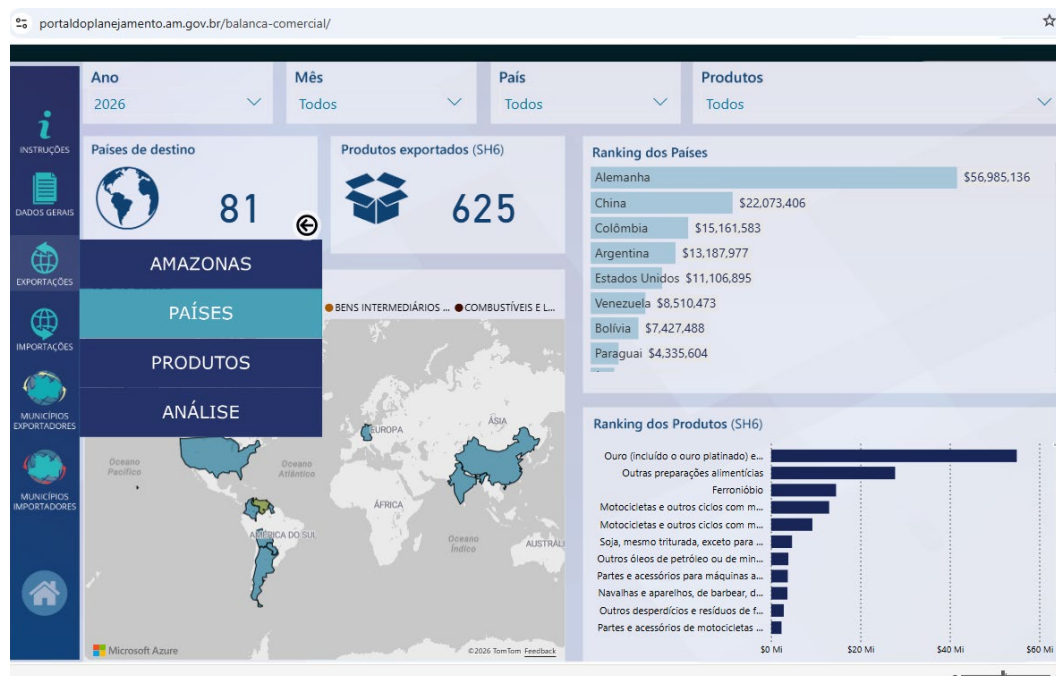
O objetivo desse painel é responder a questões estratégicas relacionadas aos parceiros comerciais, tais como: o que determinado país vende para o

Amazonas? O que o Amazonas exporta para esse país? Ele está se consolidando como um parceiro relevante? Há concentração em determinados tipos de produtos?

O ranking de países organiza todos os parceiros comerciais em ordem decrescente de valor negociado. Logo abaixo, o ranking de produtos segue a mesma lógica, mantendo a classificação no nível SH-6. A

interatividade do dashboard permite que, ao selecionar um país na listagem, o sistema reorganize automaticamente o ranking de produtos considerando apenas o parceiro escolhido, refletindo também essa seleção no mapa. Essa funcionalidade amplia a capacidade analítica e torna a navegação mais dinâmica e intuitiva.

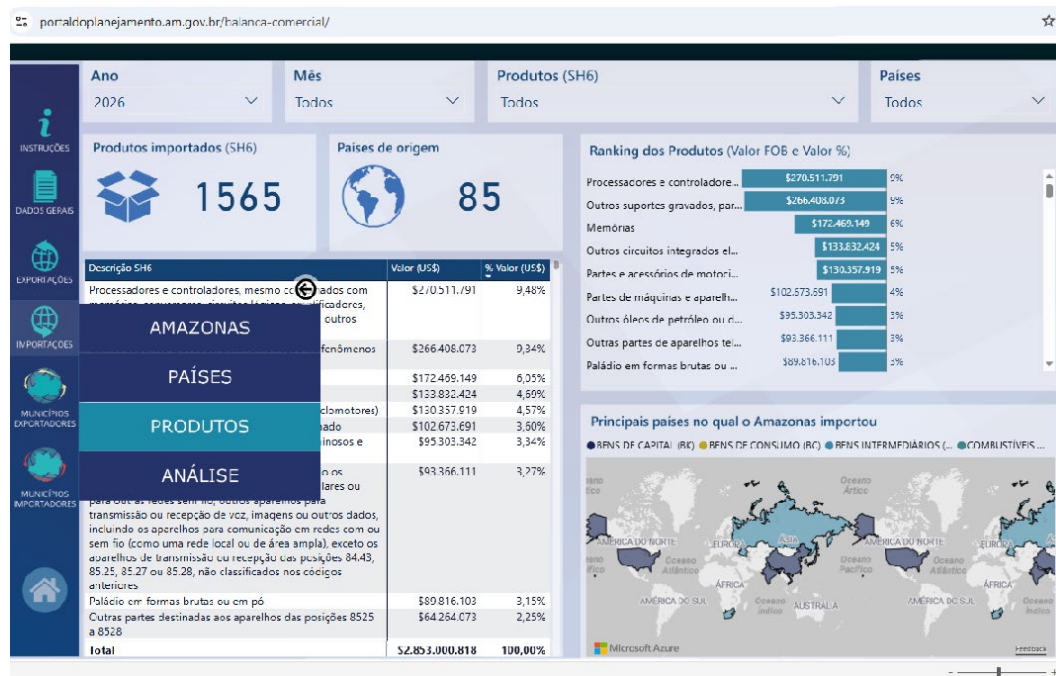
FIGURA 6 – Painel da Balança Comercial, tela do eixo “Exportação”, aba “Países”.



Fonte: Elaboração SEPLAN/SEDECTI, 2026.

Ainda no eixo temático Exportação, na aba “Produtos”, mantém-se o padrão adotado na aba “Países” no que se refere à barra superior de filtros (Ver figura 7). Nesse caso, ocorre uma inversão do enfoque analítico, pois o centro da análise deixa de ser o país e passa a ser o produto. À esquerda, logo abaixo da barra de seleção, há dois quadros: um indicando a quantidade de produtos importados ou exportados e outro apresentando o número de países de destino das exportações ou de origem das importações. Abaixo desses indicadores, encontra-se a listagem de produtos, países parceiros e respectivos valores em US\$ FOB. O objetivo das análises realizadas nessa aba está relacionado a questões como: para quais países esse produto é destinado ou de quais países é proveniente? Em que quantidade? Ele apresenta crescimento ou redução na pauta do comércio exterior?

FIGURA 7 – Painel da Balança Comercial, tela do eixo “Exportação”, aba “Produtos”.

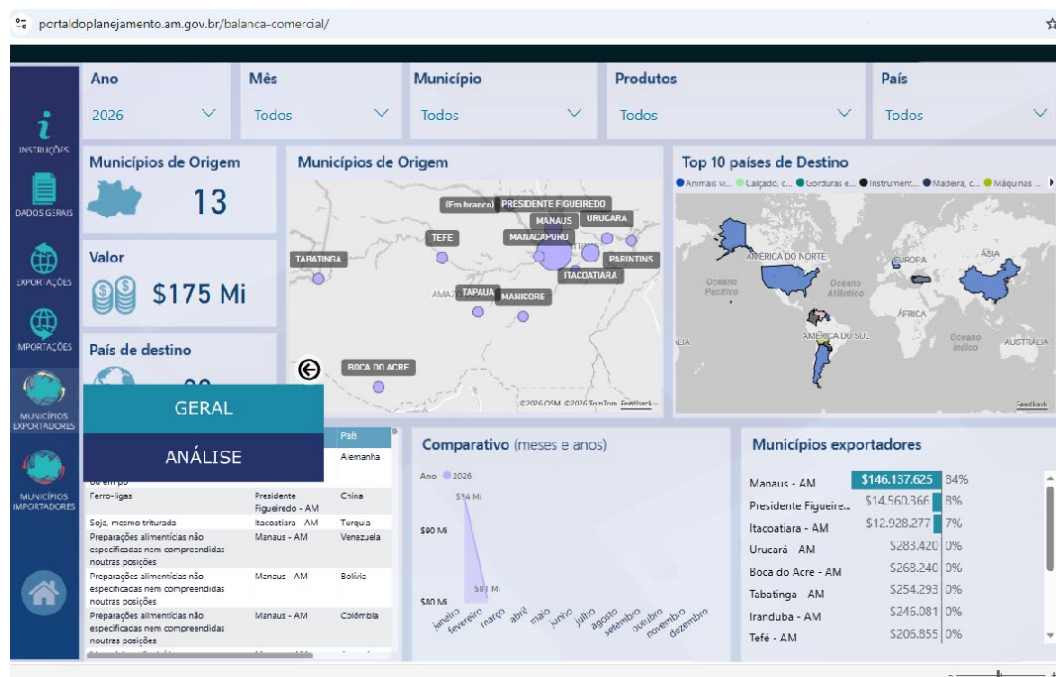


Fonte: Elaboração SEPLAN/SEDECTI, 2026.

Ao visualizar os dashboards de Municípios Exportadores/Importadores, a barra de seleção superior é mantida, com a inclusão do filtro específico de municípios (ver Figura 8). Um aspecto relevante é que apenas estarão disponíveis aqueles que registraram

alguma transação de comércio exterior no período analisado. O objetivo central dessa aba é conferir maior visibilidade aos municípios do interior do Amazonas, frequentemente ofuscados pelo porte econômico e populacional de Manaus.

FIGURA 8 – Painel da Balança Comercial, tela do eixo “Municípios Exportadores”.



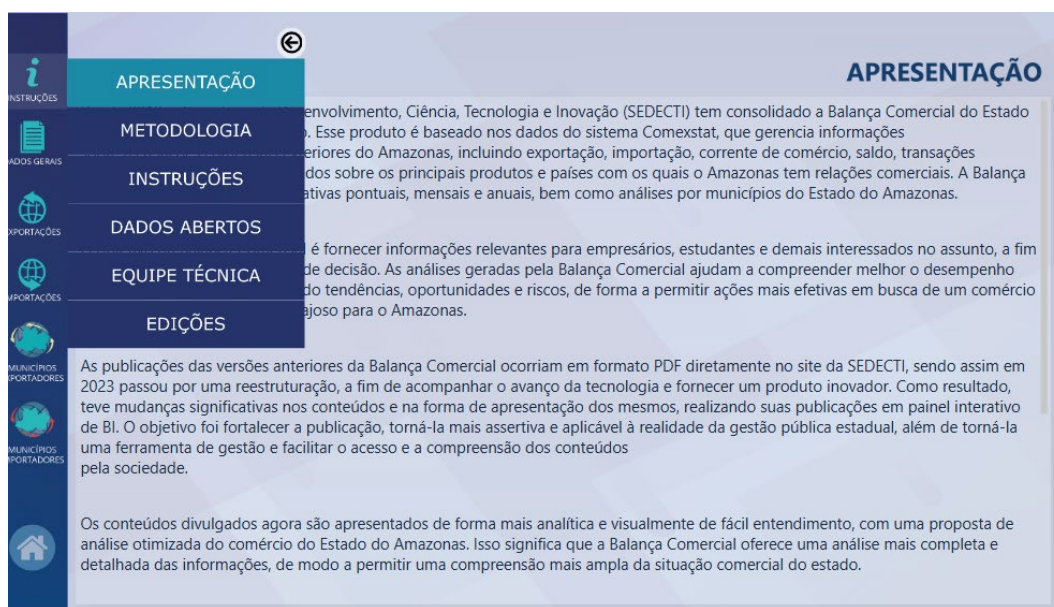
Fonte: Elaboração SEPLAN/SEDECTI, 2026.

Na parte central do dashboard, no canto esquerdo, há o quantitativo de municípios. Logo abaixo o valor total de exportações/importações e por fim, a quantidade de países destino/origem. Ao lado há o mapa com os municípios de origem/destino no período, finalizando no canto direito com um mapa agrupando os países de destino/origem.

Em todos os eixos temáticos no dashboards (Dados Gerais, Exportação, Importação, Municípios Exportadores, Municípios Importadores) há uma aba chamada Análise. Ela foi criada com o objetivo de permitir que os usuários possam criar seus próprios gráficos, cruzar informações e gerar suas próprias análises.

Além de todos esses dashboards, foi criado também um campo específico de **Instruções**, com o objetivo de assegurar maior autonomia ao usuário e reduzir solicitações recorrentes de suporte. Esse espaço está organizado em cinco abas: Apresentação, Metodologia, Instruções, Dados Abertos, Equipe Técnica e Edições (Ver figura 9). A aba Apresentação funciona como um portal de boas-vindas, apresentando brevemente o histórico da Balança Comercial, as motivações para a criação do dashboard, suas principais funcionalidades e o contato do departamento responsável.

FIGURA 8 – Pannel da Balança Comercial, tela do eixo “Instruções”.



Fonte: Elaboração SEPLAN/SEDECTI, 2026.

Na aba “Metodologia”, é explicada a origem dos dados, e como cada indicador é construído, e qual seu correspondente na plataforma do Comexstat, e quais operações básicas são utilizadas para gerar alguns dos indicadores (como a Corrente de Comércio e o Saldo). A aba de Instruções mostra como se utiliza a plataforma da Balança Comercial, com vídeos demonstrando sua usabilidade e possibilidades. Dados Abertos concentra todos os dados utilizados na plataforma, já Equipe Técnica concentra informações sobre os técnicos responsáveis pela manutenção e atualização da plataforma, e edições abre para edições anteriores da Balança Comercial.

A atualização do dashboard da Balança Comercial segue um conjunto de etapas que envolvem tanto atualização manual quanto busca automática de dados. Primeiramente, quando ocorre uma atualização de dados no Comexstat, os dados da Importação e Exportação do Amazonas são capturados e levados manualmente para uma planilha que contém os dados de uma grande série histórica do Amazonas. A partir dessa planilha é feita a atualização do dashboard, que consulta uma planilha geral e informações como produtos, países, municípios são capturadas automaticamente na plataforma do Comexstat.

O produto representa um marco para a Secretaria, por ser, entre outros aspectos, um dos primeiros

a realizar a transição de uma publicação exclusivamente em PDF para um dashboard interativo. Essa iniciativa tornou-se referência para outros projetos desenvolvidos posteriormente, funcionando como base de testes tanto no aprimoramento técnico e na consolidação do uso de ferramentas como o Power BI, quanto na avaliação da receptividade e adaptação do público ao novo formato de divulgação.

No que se refere à mensuração da recepção, os feedbacks iniciais limitaram-se a comentários de usuários-teste, entre eles servidores da Sedecti que não

participaram do desenvolvimento do projeto, além de alguns usuários externos. Dados sistematizados sobre a frequência de acesso passaram a ser disponibilizados à gestão apenas a partir de 2025.

Nesse ano, a Balança Comercial configurou-se como o oitavo produto mais acessado no portal de Planejamento da Secretaria, totalizando 1.921 acessos ao longo do período, posicionando-se logo abaixo do PPA 2024–2027, correspondente ao Plano Plurianual vigente. Em 2025, a média registrada foi de 160 acessos mensais, conforme apresentado na Tabela 1.

TABELA 1 – Ranking de acesso, ano 2025. Quantitativo de acesso dos produtos no portal do planejamento da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação.

Site acessados	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Set	Out	Nov	Dez	Total
Home	1.141	1.417	2.076	2.056	2.189	2.615	7.269	5.305	2.317	2.783	3.211	32.379
Mapas SEDECTI	44	80	70	143	329	391	1.505	2.209	1.611	1.695	1.111	9.188
Contato	41	42	40	53	39	36	45	5.425	53	47	47	5.868
PPA	219	319	258	366	311	210	292	246	228	219	184	2.852
Amazonas em Mapas	65	319	142	117	158	145	223	256	238	363	357	2.383
Produtos	194	173	176	250	188	162	213	226	279	260	175	2.296
PPA 2024 - 2027	178	164	174	301	522	289	171	116	127	132	111	2.285
Balança Comercial	159	242	161	156	160	84	176	173	248	188	174	1.921
Anuário Estatístico	85	92	76	123	60	110	71	210	533	207	135	1.702
PIB Regional	94	96	61	120	108	87	112	133	104	192	132	1.239
PIB Trimestral	39	59	56	53	39	81	52	102	61	60	92	694
Relatório Governamental	22	38	18	37	49	20	213	39	63	94	49	642
PIB Municipal	28	30	23	24	16	35	17	31	44	38	61	347
PPA 2020-2023	40	17	15	29	37	25	20	42	25	40	24	314
PPA 2016 - 2019	16	4	5	13	9	6	12	6	16	13	13	113

Fonte: Portal do Planejamento, SEPLAN-SEDECTI, 2025.

No ranking do total de 15 produtos/sites diferentes a Balança Comercial, se mostra um produto de relativa demanda junto ao público. A demanda de acessos supera, por exemplo, produtos como o Anuário Estatístico, os PIBs Regional, Trimestral e Municipal. A principal distinção do dashboard da Balança Comercial em relação a esses produtos é que eles ainda são PDFs, o que levanta a hipótese de preferência do público por produtos ou serviços mais focados no autoatendimento, mais dinâmicos e menos estáticos. Produtos como mapas e o PPA possivelmente estão à frente da Balança Comercial por serem mais visuais ou serem materiais de orientação a diversos órgãos públicos.

DAVENPORT, T. H.; PRUSAK, L (1998) trazem um ponto importante de análise para a questão do Painel da Balança Comercial, a distinção entre conhecimento, informação e dados. Dados seriam, num ambiente de organização, como registros estruturados de transações. Dados apenas registram parte da história, não provendo interpretação, nem julgamento para ação. Mas ocupam o papel de serem matéria prima para informação.

A Informação é descrita pelos autores como uma mensagem, algo que envolve um emissor e um receptor. Informar nesse aspecto tem o caráter de alterar a percepção do receptor sobre algo, com repercussões em seu julgamento e comportamento. A

Informação também tem por característica se mover por redes hard ou soft; a rede hard tem uma estrutura visível, são por exemplo os computadores, telefones, cabos. A rede soft por outro lado é menos formal, menos visível, podemos usar conversas informais como exemplo nesse caso.

Diferente do Dado, a Informação tem um componente fundamental, representando um significado. Ela não altera apenas o julgamento do receptor, mas tem forma própria: É organizada com algum objetivo. A conversão do dado em informação ocorre quando lhe é adicionado significado.

Quanto ao conhecimento, embora persistam debates acerca de sua classificação, Davenport e Prusak (1998) o definem como uma combinação dinâmica de experiências, valores, informações contextuais e percepções especializadas. Essa combinação fornece um referencial que orienta a avaliação e a incorporação de novas experiências e informações. O conhecimento se origina e é aplicado na mente dos indivíduos; contudo, nas organizações, ele não se limita a documentos ou relatórios formais, manifestando-se também nas rotinas, nos processos, nas práticas e nas normas institucionais.

O conhecimento deriva da informação, assim como a informação deriva dos dados. Entretanto, para que a informação se converta em conhecimento, é indispensável a atuação humana nesse processo. Segundo Davenport e Prusak (1998), essa transformação ocorre por meio de quatro movimentos fundamentais, comparação, consequência, conexões e conversação, elementos que sintetizam a chamada “palavra C”. Trata-se de um processo essencialmente humano, pois a criação de conhecimento resulta da interpretação, da interação e do compartilhamento entre indivíduos. Uma das razões pelas quais o conhecimento é mais valorizado do que dados ou informações reside no fato de estar diretamente vinculado à ação. Ele pode ser avaliado pelas decisões que orienta e pelos resultados que produz. Diferentemente dos dados e das informações, o conhecimento incorpora julgamento, discernimento e contexto, tornando-se, portanto, um recurso estratégico nas organizações.

Sob a perspectiva da relação entre dado, informação e conhecimento, o dashboard da Balança Comercial posiciona-se como instrumento de apoio à geração de conhecimento entre os diversos atores sociais e econômicos do Estado do Amazonas. A construção

desse processo tem início com os conjuntos de dados disponibilizados pelo governo federal na plataforma Comexstat, que reúnem valores, países parceiros, produtos, unidades da federação e respectivos filtros.

Isoladamente, esses registros representam apenas dados brutos. A simples visualização de números não permite, por si, extrair interpretações consistentes ou formular julgamentos analíticos. É a organização, o tratamento e a contextualização dessas informações no ambiente interativo que possibilitam transformar dados em análises relevantes para a tomada de decisão.

Os dados são extraídos do Comexstat, após o tratamento e verificação da conformidade do extraído com a plataforma base, inicia-se o processo de conversão de dado em informação. Aqui não é simplesmente feito uma listagem de países, produtos e números. O dashboard já vem com funções pré-programadas que fazem a geração de gráficos de tendência, estatística comparativa, gráficos com estatística descritiva. Tudo isso permite ao usuário não um simples acesso a dados organizados, mas uma plataforma de informações, já que é feito todo um processo de significação.

Como afirmado por DAVENPORT, T. H.; PRUSAK, L (1998), não podemos afirmar que o dashboard da Balança Comercial seja um instrumento de conhecimento, já que esse só pode se dar entre humanos e na mente do conhecedor. Mas ele ocupa uma parte fundamental do processo, que é o de conversão de dados brutos em informação, passo fundamental para a posterior conversão para conhecimento.

A modernização da Balança Comercial do Amazonas alinha-se estritamente às recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2018), que define o setor público ‘orientado por dados’ (data-driven public sector) como aquele que reconhece os dados como um ativo estratégico. Segundo a Organização, a transformação digital não deve ser entendida apenas como a migração de suportes analógicos para digitais, mas sim como a reengenharia de processos para gerar valor público. No caso da Seplan/Sedecti, a transição do PDF para o Dashboard em Power BI materializa o princípio de ‘abertura por padrão’ (open by default), onde a administração pública não apenas disponibiliza a informação, mas fornece as ferramentas necessárias para que a sociedade a interprete de forma autônoma. Este movimento responde ao desafio apontado pela OCDE de superar a fragmentação institucional, utilizando a

interoperabilidade de dados para criar uma visão sistêmica da economia regional.

A implementação do dashboard representou uma mudança significativa de paradigma na forma como o desempenho do comércio exterior do estado passou a ser analisado, interpretado e utilizado no processo decisório. Antes da adoção da ferramenta, as informações estavam dispersas em planilhas estáticas e relatórios tradicionais, o que limitava a capacidade analítica operacional, dificultava a identificação de padrões e tornava o acesso restrito a um público técnico especializado. Com o novo ambiente visual e interativo, observou-se uma evolução substancial na gestão e no uso estratégico dos dados.

No campo do planejamento estratégico, os resultados indicam que o uso do dashboard favoreceu a adoção de uma abordagem mais orientada por evidências. As análises passaram a ser fundamentadas em indicadores objetivos, reduzindo o espaço para decisões baseadas exclusivamente em percepções subjetivas. Esse avanço contribui para maior racionalidade administrativa, alinhamento institucional e eficiência na alocação de recursos públicos, especialmente em um contexto de restrições orçamentárias e crescente demanda por resultados mensuráveis.

Do ponto de vista institucional, a ferramenta também fortaleceu a comunicação interna e externa. Internamente, o dashboard facilitou o alinhamento entre diferentes setores, ao oferecer uma base comum de informações atualizadas e confiáveis. Externamente, possibilitou a produção de relatórios, apresentações e notas técnicas com maior consistência, clareza e credibilidade, ampliando a capacidade de diálogo com a sociedade, a imprensa, investidores e órgãos de controle. Esse aspecto reforça o papel dos dados como instrumentos de transparência e prestação de contas. Em síntese, os resultados evidenciam que:

- **Melhoria no processo de trabalho:** a implementação do dashboard não se limitou a uma inovação tecnológica, mas representou um avanço metodológico e institucional na gestão das informações de comércio exterior.
- **Democratizou o acesso:** A plataforma atende desde pesquisadores que necessitam de *insights* precisos até cidadãos interessados em um panorama rápido via infográfico. Essa transição consolidou a Balança Comercial não apenas como um relatório de dados, mas como um

instrumento estratégico de acompanhamento da evolução econômica regional e de suporte à gestão pública.

- **Identificação de Tendências:** Facilita a detecção de variações, tendências e sazonalidades nos fluxos comerciais do estado. Isso permite que a alta gestão identifique oportunidades e riscos de forma mais ágil, possibilitando ações governamentais mais efetivas para um comércio exterior equilibrado.
- **Maior Precisão na Tomada de Decisão:** A ferramenta conta com filtros temporais que permitem análises detalhadas de períodos específicos ou comparações entre diferentes intervalos de tempo. Como os gráficos e indicadores se ajustam automaticamente às escolhas do usuário, oferecendo uma visão clara e atualizada do desempenho comercial.

7. CONCLUSÃO

A transição fortaleceu a transparência ativa e o controle social, consolidando a Balança Comercial como instrumento estratégico de apoio à gestão pública e ao acompanhamento da economia regional. A modernização da Balança Comercial reflete o compromisso com a eficiência na gestão da informação e para o direcionamento de ações ágeis. Ao substituir modelos estáticos por um formato de *dashboard* interativo, a Seplan/Sedecti fortaleceu a divulgação de informações aplicáveis sobre a realidade do comércio exterior e tornou os dados mais acessíveis à sociedade. Este artigo exemplifica como a transformação digital pode ser integrada ao planejamento governamental para gerar diagnósticos econômicos mais precisos, e fundamentais para a formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e vantajoso para o estado.

Em suma, a evolução aqui descrita reflete a prontidão do Estado do Amazonas em aderir aos padrões internacionais de governança digital. A OCDE (2018) destaca que a confiança nas instituições públicas é fortalecida quando a transparência é exercida de forma clara e acessível. Ao converter dados complexos em infográficos e painéis dinâmicos, a Seplan democratiza o conhecimento sobre o Polo Industrial de Manaus e o comércio exterior, cumprindo o papel de indutora do desenvolvimento. A iniciativa serve como um *benchmarking* para outras unidades da federação,

demonstrando que a inteligência de dados é o pilar de um planejamento governamental moderno, resiliente e orientado para resultados.

A balança comercial também funciona como instrumento de mensuração de resultados, pois seus indicadores refletem a efetividade das ações governamentais. Como exemplo, podemos citar:

- *Crescimento das exportações pode indicar sucesso em políticas de promoção comercial.*
- *Diversificação da pauta exportadora pode refletir êxito em estratégias de desenvolvimento produtivo.*

- *Ampliação de mercados compradores pode demonstrar efetividade em ações de inserção internacional.*
- *Redução de dependência de produtos importados pode sinalizar fortalecimento da produção local.*

Assim, a balança comercial não é apenas um relatório estatístico, mas um instrumento estratégico de governança, capaz de transformar dados econômicos em evidências para tomada de decisão, avaliação de desempenho institucional e aprimoramento contínuo das políticas públicas estaduais.

8. Referências

1. AMAZONAS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI). Balança Comercial do Estado do Amazonas. Disponível em: <http://portaldoplanejamento.am.gov.br/balanca-comercial/>. Acesso em: 25 set. 2024.
2. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). Comexstat: Sistema de Consultas e Extração de Dados do Comércio Exterior Brasileiro.
3. CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
4. DAVENPORT, T. H.; PRUSAK, L. Conhecimento empresarial: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
5. JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 3. ed. Campinas: Alínea, 2005.
6. OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Digital Government Review: Brazil. Paris: OECD Publishing, 2018.
7. SEDECTI/SEPLAN. Manual do Usuário: Painel Interativo da Balança Comercial em Power BI. Manaus, 2023.

Transparência e uso de dados na gestão de pessoas no setor público: roteiro para implementação e fortalecimento da capacidade estatal

- Jessika Moreira
- Eduardo Couto
- Thalles Breda
- João Paulo Mota

Resumo

A transparência e o uso qualificado de dados são elementos centrais para o fortalecimento das capacidades estatais e a melhoria das políticas públicas. No campo da gestão de pessoas no setor público, contudo, esse potencial permanece subexplorado: as informações sobre servidores e lideranças tendem a ser fragmentadas, pouco padronizadas e insuficientemente orientadas ao uso. Este artigo apresenta um roadmap integrado para diagnóstico, planejamento, implementação e monitoramento do ciclo de ganho de maturidade em dados na gestão de pessoas, desenvolvido pelo Grupo de Trabalho (GT) Transparência de Dados de Gestão de Pessoas no Setor Público, coordenado pelo Movimento Pessoas à Frente entre 2023 e 2024. O roadmap estrutura-se em cinco passos articulados — diagnóstico institucional, governança de dados, desenvolvimento de capacidades, planejamento do uso da informação e implementação com monitoramento —, cada um operacionalizado por instrumentos metodológicos concretos. Ao deslocar a transparência de um enfoque normativo para um processo orientado ao uso e à tomada de decisão, o roteiro contribui para qualificar práticas de planejamento governamental, monitoramento e controle social, com relevância especial para contextos subnacionais. A análise evidencia que o avanço na maturidade em dados depende de compromisso político, coordenação institucional e investimento contínuo em capacidades, e que os instrumentos desenvolvidos constituem referencial aplicável por gestores, planejadores e órgãos de controle interessados em fortalecer uma cultura de governo aberto orientada por evidências.

Palavras-chave: Transparência; Dados de gestão de pessoas; Maturidade em dados; People Analytics; Planejamento governamental.

1. INTRODUÇÃO

A transparência e o uso qualificado de dados são, hoje, reconhecidos como elementos estruturantes para o fortalecimento das capacidades estatais, a melhoria do planejamento governamental e o controle social de políticas públicas. No campo da gestão de pessoas no setor público, entretanto, esse potencial permanece largamente subexplorado. A produção e a disponibilização de informações sobre servidores e lideranças tendem a ser fragmentadas, pouco padronizadas e

insuficientemente orientadas ao uso efetivo, o que limita decisões mais justas e efetivas sobre recrutamento, desenvolvimento, gestão do desempenho e composição da liderança pública. Além disso, dificulta o enfrentamento de desigualdades estruturais no funcionalismo público, como as relacionadas a gênero, raça e acesso a posições de poder.

Este artigo visa explorar os resultados do Grupo de Trabalho (GT) Transparência de Dados de Gestão de Pessoas no Setor Público, coordenado pelo Movimento

Pessoas à Frente entre 2023 e 2024, com a participação de 42 especialistas, servidoras e servidores públicos, gestoras e gestores governamentais e representantes de órgãos de controle. O GT produziu um conjunto de instrumentos operacionais reunidos em um Kit de Ferramentas e sistematizados em um Guia de Referência, os quais materializam uma concepção de transparência orientada ao uso, à tomada de decisão e ao controle social.

O objetivo central deste artigo é apresentar e discutir o roadmap integrado desenvolvido pelo GT, composto por cinco passos articulados e suas respectivas ferramentas, analisando sua contribuição para o fortalecimento das capacidades estatais em planejamento e monitoramento, com especial atenção às possibilidades de aplicação em contextos subnacionais, onde os desafios institucionais e técnicos são mais agudos.

O trabalho se posiciona como continuidade de Moreira et al. (2024), que descreveu o processo de cocriação do Guia de Referência. Enquanto aquele artigo focou na experiência de construção coletiva do guia, este se volta à dimensão operacional e à lógica de implementação das políticas de transparência e uso de dados que dele emergem.

A justificativa para este estudo reside na lacuna ainda existente entre a produção normativa sobre transparência pública, representada por marcos como a Lei de Acesso à Informação (LAI, Lei nº 12.527/2011) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD, Lei nº 13.709/2018), e a capacidade efetiva das organizações públicas de produzir, governar e utilizar dados de gestão de pessoas de forma qualificada e orientada a resultados. Preencher essa lacuna é urgente, a partir, por exemplo, do Projeto de Lei nº 887/2024, que propõe ampliar a transparência ativa de informações sobre a composição de cargos no serviço público, exigindo das organizações uma maturidade institucional que muitas ainda não possuem, mas também vai além dessa normativa, como será demonstrado nas seguintes seções.

A estrutura do artigo segue a lógica do próprio roadmap: após a apresentação do referencial teórico-conceitual e da metodologia, cada passo é descrito e analisado em detalhe, com ênfase nos instrumentos que o operacionalizam e nas condições que determinam sua efetividade. A conclusão recupera as

contribuições centrais e aponta as direções de pesquisas futuras.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 *Transparência orientada ao uso e capacidades estatais*

A transparência de dados no setor público emergiu, nas últimas décadas, como um eixo central das agendas de governança democrática. A literatura identifica ao menos três dimensões de seus efeitos: o fortalecimento da responsabilização (*accountability*) dos gestores públicos; o estímulo à participação cidadã e à formulação de políticas públicas mais assertivas; e a construção de confiança nas instituições (Zuccolotto; Teixeira, 2019; OCDE, 2019).

No entanto, há um risco de reduzir a transparência a uma obrigação legal ou a um fim em si mesma. Quando assim compreendida, a transparência produz pouco impacto sobre a qualidade da gestão ou sobre a capacidade da sociedade de exercer controle efetivo. Esse fenômeno é paradoxalmente mais frequente em ambientes onde a pressão normativa por publicidade é alta, mas a cultura de uso dos dados ainda é frágil.

A perspectiva que orienta este trabalho é a da transparência orientada ao uso: informações públicas produzem valor quando são efetivamente utilizadas, seja internamente, para aprimorar a gestão; seja externamente, para subsidiar o controle social e a participação cidadã (Freitas; Praça, 2023). Essa perspectiva alinha-se ao conceito de governo orientado a dados (*data-driven public sector*), proposto pela OCDE (2019), no qual a capacidade analítica das organizações públicas é tratada como um componente estratégico da governança. Não basta publicar: é preciso que os dados sejam compreensíveis, acessíveis e estruturados de forma a permitir sua utilização por diferentes atores: gestores, legisladores, jornalistas, pesquisadores e cidadãos.

No campo específico da gestão de pessoas, Cho, Choi e Choi (2023) argumentam que o uso de *people analytics* no setor público permite decisões mais informadas sobre alocação, desenvolvimento e planejamento da força de trabalho, além de ampliar a legitimidade de processos seletivos para cargos de liderança ao basear escolhas em competências e trajetórias documentadas. Evidências internacionais reforçam esse argumento: a Comissão da Função

Pública de Nova Gales do Sul, na Austrália, utilizou análise de dados para monitorar a diversidade nos cargos de chefia e estabelecer metas mensuráveis de inclusão (Cho; Choi; Choi, 2023; OCDE, 2019).

Do ponto de vista da capacidade estatal, a maturidade em dados é tratada neste trabalho como capacidade incremental e planejável (Moreira et al., 2024): organizações não partem do zero, mas de estágios diferenciados de desenvolvimento institucional, que podem ser diagnosticados e sistematicamente aprimorados. Essa concepção orienta diretamente a lógica do roadmap apresentado.

2.2 Desafios no contexto brasileiro

No Brasil, a agenda de transparência e uso de dados de gestão de pessoas enfrenta desafios específicos. Freitas e Praça (2023) documentaram que a maioria dos entes subnacionais não disponibiliza informações desagregadas sobre o perfil demográfico e profissional de suas lideranças, e que a ausência de padronização de nomenclaturas e a falta de interoperabilidade entre sistemas de pessoal são obstáculos estruturais.

Macedo e Mota (2026) apontam que, embora o Governo Federal tenha avançado com iniciativas como o Observatório de Pessoal e o Painel Estatístico de Pessoal (PEP), o padrão é de acentuada heterogeneidade entre estados e municípios: enquanto alguns governos estaduais — como Rio Grande do Sul, Goiás e Piauí — desenvolveram painéis e observatórios de dados de pessoal, a maioria dos municípios brasileiros não possui sequer um sistema integrado de gestão de pessoas.

Gargantini et al. (2023) destacam que servidores com maior clareza estratégica sobre objetivos e resultados apresentam maior engajamento no trabalho, o que reforça o papel dos dados de gestão de pessoas não apenas como instrumento de controle externo, mas como vetor de desenvolvimento organizacional interno. De Andrade e Silva (2020) corroboram essa perspectiva ao analisar experiências do Poder Judiciário, demonstrando que organizações que utilizam dados de forma sistemática para apoiar a gestão de pessoas constroem culturas mais participativas e comprometidas com o reconhecimento de talentos.

3. METODOLOGIA

O estudo adota abordagem qualitativa, de caráter analítico-descritivo, baseada na sistematização e

análise dos produtos do GT Transparência de Dados de Gestão de Pessoas no Setor Público, coordenado pelo Movimento Pessoas à Frente ao longo de treze meses (2023–2024). O GT reuniu 42 participantes — especialistas, servidoras e servidores públicos, gestoras e gestores governamentais e representantes de órgãos de controle —, organizados em encontros periódicos, debates técnicos e atividades de sistematização.

A construção dos produtos do GT estruturou-se em três movimentos articulados: (i) diagnóstico compartilhado, baseado na troca de experiências institucionais entre participantes de diferentes contextos organizacionais; (ii) sistematização de referenciais e boas práticas adaptadas ao contexto brasileiro, incluindo experiências nacionais e internacionais; e (iii) tradução desses referenciais em instrumentos operacionais voltados à implementação prática da transparência e do uso de dados. O processo resultou em três produtos: um Guia de Referência conceitual e normativo; um Banco de Experiências com casos nacionais e internacionais; e um Kit de Ferramentas operacionais.

Para este artigo, a análise focou no Kit de Ferramentas e no Banco de Experiências como materiais empíricos. O Kit foi examinado a partir da lógica sequencial de seus instrumentos, identificando como cada ferramenta se articula com as demais e contribui para o ciclo de maturidade em dados. Os casos foram analisados como evidências de contexto e possibilidade, ilustrando como organizações públicas brasileiras e internacionais têm avançado na agenda.

Cabe destacar que, em consonância com a delimitação estabelecida para este artigo, a análise é de natureza propositiva: o roadmap apresentado sistematiza um roteiro de implementação para organizações que ainda não percorreram esse caminho, não sendo baseado na avaliação de resultados de implementações já concluídas. A contribuição central é, portanto, a de oferecer um referencial metodológico e operacional testado e validado coletivamente.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO: O ROADMAP DE IMPLEMENTAÇÃO EM CINCO PASSOS

O roadmap organiza metodologias e ferramentas em camadas analíticas e operacionais, orientadas à qualificação do planejamento governamental e à transparência orientada ao uso. Seus resultados estruturam-se em cinco passos articulados, nos quais diagnóstico, governança, capacitação, planejamento

e monitoramento formam um ciclo contínuo de aprimoramento institucional.

Antes de detalhar cada passo, três observações estruturantes. Primeiro, o roadmap pressupõe pré-condições institucionais sem as quais sua aplicação será prematura: patrocínio da alta gestão, equipe mínima dedicada, infraestrutura tecnológica básica e previsão orçamentária com prazos realistas. Segundo, o engajamento de atores-chave (lideranças, equipes técnicas, órgãos de controle e sociedade civil) não é uma etapa discreta, mas um processo permanente que condiciona a legitimidade de todas as fases. Terceiro, a comunicação estratégica permeia todo o ciclo: traduzir avanços e riscos para públicos distintos é condição de adesão institucional e de confiança no processo. Essas três dimensões transversais não figuram como passos numerados, mas sua ausência compromete qualquer um deles.

4.1 Passo 1 – Diagnóstico institucional: o Modelo de Avaliação de Maturidade

O ponto de partida do roadmap é o diagnóstico do estágio atual de maturidade da organização em relação à gestão, governança e uso de dados de gestão de pessoas. Para isso, o Kit de Ferramentas incorpora o Modelo de Maturidade de Dados (MMD) do Governo Digital (Gov.br), que permite que organizações públicas se auto avaliem em um conjunto abrangente de dimensões, incluindo: análise de dados, arquitetura de dados, decisões com dados, conhecimento dos dados, dados abertos, responsabilidade pelos dados, uso de dados, gerenciamento de dados, interoperabilidade, ética de dados, habilidades de dados, inteligência artificial e qualidade de dados.

Para cada dimensão, a organização é posicionada em um dos cinco níveis de maturidade: Nível 1 – Não Iniciado (ausência da prática); Nível 2 – Iniciado (existência de iniciativa ou planejamento em andamento); Nível 3 – Emergente (projeto gerenciado de forma mais robusta); Nível 4 – Desenvolvido (processos estabelecidos e gerenciamento robusto); e Nível 5 – Otimizado (automatização, cultura consolidada e iterações de melhoria contínua).

A aplicação do modelo permite à organização identificar, com precisão, onde estão suas lacunas prioritárias — seja na qualidade dos dados, na ausência de governança, na baixa capacidade analítica ou na falta de cultura orientada a evidências. Ao tratar a

transparência como capacidade incremental, o modelo evita tanto o imobilismo diante de resultados baixos quanto a ilusão de completude em organizações com estágios avançados em apenas algumas dimensões.

Experiências como o Observatório de Pessoal do Governo Federal (Box 1) ilustram bem a importância desse diagnóstico inicial: antes do lançamento do Observatório, o mapeamento interno revelou que 49% dos dados solicitados via LAI não estavam estruturados nem disponíveis internamente, evidenciando a necessidade de construir, antes de publicar, as bases de coleta, organização e governança da informação.

4.2 Passo 2 – Governança de dados: protocolos, ética e proteção

O segundo passo refere-se ao planejamento e à institucionalização da governança de dados. Compreende a definição de políticas e diretrizes para coleta, análise, divulgação e proteção de dados de gestão de pessoas, com atenção especial à conformidade com a LGPD e a LAI.

A conformidade com a LGPD exige mais do que instrumentos documentais: demanda estrutura institucional específica. A designação do Encarregado de Dados Pessoais (DPO, art. 41) é requisito legal e ponto focal operacional para a gestão dos fluxos de dados pessoais. A elaboração do Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD, art. 38) deve ser incorporada como etapa obrigatória sempre que o tratamento envolver dados sensíveis — o que é inerente à gestão de pessoas, como se discutirá adiante. A articulação com os regulamentos da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), com a Política Nacional de Segurança da Informação (PNSI) e com o Comitê de Governança Digital completa o arcabouço institucional necessário.

O Kit de Ferramentas disponibiliza dois instrumentos centrais para essa etapa. O Termo de Confidencialidade e Sigilo é um documento firmado pelos servidores que terão acesso aos dados coletados, garantindo o sigilo sobre informações sensíveis e a conformidade com as disposições da LGPD. O Aviso de Privacidade e Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) é dirigido aos respondentes de coletas de dados pessoais, assegurando que compreendam os objetivos do levantamento, como seus dados serão utilizados e armazenados, quais são seus

direitos como titulares e quais os meios de contato com a organização.

Além desses instrumentos, o Kit apresenta orientações para a construção de um protocolo de coleta de dados de alta qualidade, baseado em Bjarkefur et al. (2021), que percorre cinco etapas: desenho, aquisição dos dados, processamento, análise e publicação dos resultados. O protocolo enfatiza a reprodutibilidade, a transparência e a credibilidade como princípios fundamentais, e orienta práticas como a anonimização de dados sensíveis, a avaliação da qualidade antes da análise e a avaliação dos riscos antes da publicação.

A governança de dados não se resume a conformidade legal: ela é o alicerce de confiança que permite que servidores forneçam informações com segurança, que gestores utilizem os dados sem receio de uso indevido e que a sociedade confie na integridade das informações publicadas. Sem esse alicerce, as etapas seguintes do roadmap perdem sustentação.

4.3 Passo 3 – Desenvolvimento de capacidades: trilhas de aprendizagem

A transparência e o uso qualificado de dados não se sustentam sem investimento contínuo em pessoas. O terceiro passo do roadmap aborda o desenvolvimento de capacidades institucionais por meio de trilhas de aprendizagem diferenciadas, organizadas de acordo com três perfis profissionais: Perfil A – Leitores de Dados (gestores e tomadores de decisão que utilizam análises para orientar escolhas estratégicas); Perfil B – Produtores e Geradores de Análises (analistas de dados, cientistas de dados, especialistas em people analytics); e Perfil C – Engenheiros de Dados (responsáveis pela infraestrutura técnica de coleta, processamento e armazenamento).

As trilhas estruturam-se em dois níveis. O Nível 1, de nivelamento, é comum a todos os perfis e abrange fundamentos de gestão estratégica de dados, transparência, ética, privacidade e letramento em dados aplicado à gestão pública. O Nível 2, de especialização, diferencia-se por perfil: gestores avançam em leitura estratégica de dados, people analytics e comunicação de insights; analistas aprofundam-se em Python, estatística, machine learning e análise de texto; engenheiros desenvolvem competências em arquitetura de dados, ETL, big data e segurança da informação.

A diferenciação por perfis é uma inovação relevante frente a abordagens que tratam o desenvolvimento

em dados como uniforme. No setor público, onde as equipes de gestão de pessoas são heterogêneas em formação e atribuições, a personalização das trilhas aumenta a relevância percebida e a aplicabilidade dos conteúdos. O caso da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que desenvolveu programas de letramento de dados voltados a diferentes perfis de servidores, e o exemplo sul-coreano de personalização de treinamentos com base em big data e inteligência artificial (Cho; Choi; Choi, 2023) corroboram a efetividade dessa abordagem.

O desenvolvimento de capacidades não é etapa pontual nem exclusivamente teórica: deve fluir de forma paralela à implementação, consolidando-se na prática — na limpeza de uma base real, na construção de um indicador, na interpretação de um painel para tomada de decisão. Mais do que capacitação formal, trata-se de fortalecer uma cultura analítica: o hábito institucional de buscar evidências antes de decidir. Essa cultura não se constrói apenas com treinamentos, mas com prática repetida e lideranças que demandam dados. O enfrentamento dessa barreira exige institucionalização em planos de desenvolvimento de pessoas e previsão de recursos orçamentários específicos.

4.4 Passo 4 – Canvas de Dados: planejamento orientado ao uso

O quarto passo introduz o Canvas de Dados, ferramenta visual para planejamento do uso da informação a partir de públicos de interesse, objetivos estratégicos, perguntas analíticas e produtos informacionais. Adaptado do Canvas de Dados da Social Good Brasil, o instrumento organiza o trabalho com dados em seis etapas sequenciais.

A primeira etapa é a compreensão dos públicos de interesse e suas necessidades de informação, reconhecendo que os dados de gestão de pessoas servem a múltiplos atores — gestores internos, órgãos de controle, pesquisadores, imprensa e sociedade civil —, cada um com necessidades distintas que devem orientar o que é coletado, como é analisado e como é disponibilizado.

A segunda etapa é a definição de objetivos por meio do método SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound), que confere precisão ao esforço de coleta e evita o levantamento de dados sem finalidade clara. A terceira etapa é a formulação de perguntas estratégicas — como ‘Qual o percentual

de lideranças negras na organização?’ ou ‘Como está o bem-estar das lideranças em posições de alta gestão?’ —, que orientam quais dados são realmente necessários e como devem ser analisados.

A quarta etapa identifica os dados necessários para responder às perguntas formuladas, distinguindo entre dados quantitativos e qualitativos, primários e secundários, internos e externos. A quinta etapa define os produtos de dados a serem gerados — painéis interativos, relatórios, infográficos, APIs, bases abertas —, adequando o formato ao perfil do público-alvo. Por fim, a sexta etapa prevê a resposta às perguntas estratégicas com base nos dados analisados e a elaboração de um plano de ação com ações, prazos, responsáveis e resultados esperados.

O Canvas representa um avanço metodológico significativo porque inverte a lógica habitual da transparência pública: em vez de publicar o que se tem disponível, orienta a organização a partir do que precisa ser conhecido para tomar melhores decisões. Essa inversão é fundamental para que os dados de gestão de pessoas deixem de ser um subproduto burocrático e se tornem um ativo estratégico da organização.

4.5 Passo 5 – Implementação e monitoramento: instrumentos e produtos de dados

O quinto passo concerne à execução do planejado e ao seu monitoramento contínuo. O Kit de Ferramentas disponibiliza um conjunto de instrumentos padronizados que operacionalizam essa etapa.

Cabe dimensionar a complexidade operacional desta etapa: é aqui que se concentra o trabalho de coleta, limpeza, integração, análise, construção de painéis e publicação. A limpeza e validação dos dados é reconhecida na literatura e na prática como a etapa mais consumidora de tempo em projetos de analytics — levantamentos da indústria situam esse percentual entre 37% e 60% do esforço total, dependendo da maturidade da infraestrutura de dados e da complexidade das fontes (Anaconda, 2020; 2022). Essa etapa é frequentemente subestimada no planejamento e, quando negligenciada, compromete a confiabilidade de todos os produtos subsequentes.

A adoção de ciclos iterativos de entrega e validação (inspirados em metodologias ágeis, mas adaptados a restrições do setor público como ciclos orçamentários rígidos, contratações longas e hierarquias formais)

pode mitigar riscos de erros inerentes ao processo inovativo e favorecer correções tempestivas.

O instrumento de coleta merece atenção particular quanto à dimensão ética: campos como cor/raça, gênero, identidade de gênero e deficiência constituem dados sensíveis (art. 11, LGPD), cuja coleta exige base legal reforçada e cuidados rigorosos contra discriminação. O risco não se limita à coleta: análises preditivas e prescritivas podem reproduzir ou amplificar vieses estruturais por meio de discriminação algorítmica. Organizações que avancem nesses tipos de análise devem incorporar, desde o desenho, avaliações de viés, princípios de uso responsável e mecanismos de auditoria, sendo uma dimensão que o Modelo de Maturidade (Passo 1) já contempla na categoria “ética de dados”, mas que precisa ser operacionalizada com protocolos concretos.

O Instrumento para Coleta de Dados sobre Servidores, Lideranças e Demais Colaboradores é um questionário estruturado com blocos temáticos sobre perfil do respondente (faixa etária, cor/raça, gênero, identidade de gênero, deficiência, escolaridade, faixa de remuneração), trajetória profissional (vínculo, forma de ingresso, tempo de serviço, nível hierárquico), percepção sobre a organização, avaliação da liderança direta e indireta, condições da unidade organizacional, diversidade, equidade e inclusão, bem-estar e ambiente político.

A padronização desse instrumento é uma contribuição de alta relevância para o contexto subnacional: ao oferecer um modelo adaptável, o Kit reduz os custos de entrada para organizações que ainda não possuem instrumentos próprios e aumenta a comparabilidade entre diferentes entes federativos, viabilizando análises de burocracia representativa em escala estadual e municipal — como demonstrado pelo projeto da Prefeitura do Rio de Janeiro (Box 7) e pelo estudo do Instituto Unibanco sobre diretores escolares (Box 9).

As Orientações Complementares para Coleta, Análise e Tratamento de Dados orientam as equipes técnicas na análise dos dados coletados, apresentando quatro estratégias analíticas: descritiva (o que aconteceu?), diagnóstica (por que aconteceu?), preditiva (o que vai acontecer?) e prescritiva (que ação tomar?). Esse quadro analítico favorece o uso progressivo e estratégico dos dados, avançando da descrição do perfil da força de trabalho em direção a análises

preditivas que antecipem necessidades de sucessão, risco de turnover ou gaps de competências.

Por fim, o Kit apresenta uma Sugestão de Produtos de Dados que podem ser gerados, com exemplos de painéis, infográficos, relatórios e APIs. Casos como o Painel Estatístico de Pessoal do Rio Grande do Sul (Box 5), o Observatório da Rede de Gestão de Pessoas de Goiás (Box 4), o Painel de Indicadores do Piauí (Box 6) e o Observatório de Pessoal do Governo Federal (Box 1) demonstram que é possível produzir produtos de dados acessíveis, atualizados e úteis a diferentes públicos — inclusive para controle social externo, como no caso do Radar da Transparência Pública da Atricon (Box 12).

A experiência acumulada indica que a sustentação é a dimensão mais crítica do ciclo: a maioria dos projetos de dados no setor público fracassa não na implementação inicial, mas na continuidade. As equipes se dispersam, orçamentos são cortados, mudanças de gestão interrompem iniciativas. Garantir perenidade exige institucionalização formal por meio de normativos, inserção em instrumentos de planejamento plurianual e designação de responsáveis permanentes, além da construção de coalizões de sustentação que transcendam ciclos políticos. Sem essa dimensão, os investimentos das etapas anteriores tendem a se dissipar.

4.6 Articulação sistêmica dos cinco passos

Os cinco passos não constituem etapas isoladas ou sequencialmente rígidas: formam um ciclo contínuo de aprimoramento no qual cada componente alimenta os demais. O diagnóstico de maturidade orienta o planejamento da governança; a governança define os protocolos sob os quais as capacidades devem ser desenvolvidas; o desenvolvimento de capacidades viabiliza a aplicação do Canvas; o Canvas orienta a implementação e a produção dos instrumentos de coleta; e o monitoramento retroalimenta o diagnóstico com novos dados sobre o estágio da organização.

Cabe reforçar: o roadmap não constitui um passo a passo linear, mas um processo iterativo. A representação sequencial, embora necessária para fins expositivos, não deve induzir ao entendimento de que basta seguir a ordem prescrita. Ciclos de feedback contínuos e adaptações às mudanças de contexto são a norma. A efetividade depende da integração dos componentes em processos decisórios formais,

do apoio político sustentado e do investimento em capacidades ao longo do tempo.

Portanto, essa lógica circular é condizente com a natureza incremental da maturidade em dados: organizações avançam em ciclos, não em saltos. Portanto, a efetividade do roadmap depende, sobretudo, da integração de seus componentes em processos decisórios formais, do apoio político das lideranças organizacionais e do investimento sustentado em capacidades ao longo do tempo.

O caso do Tribunal de Contas do Distrito Federal (Box 11) ilustra com clareza essa lógica: ao identificar, por meio de dados de avaliação de desempenho, que as dificuldades dos gestores eram sistêmicas e relacionadas à gestão de pessoas, a organização pôde estruturar um programa específico de desenvolvimento de lideranças baseado em evidências — um resultado que não seria possível sem a articulação entre diagnóstico, capacidades e uso orientado dos dados.

5. CONCLUSÃO

Este artigo apresentou um roadmap integrado para implementação da transparência e do uso de dados em gestão de pessoas no setor público, composto por cinco passos articulados: diagnóstico institucional via Modelo de Avaliação de Maturidade, planejamento da governança de dados, desenvolvimento de capacidades por trilhas diferenciadas, planejamento orientado ao uso via Canvas de Dados e implementação com monitoramento apoiada por instrumentos padronizados de coleta e análise.

Ao deslocar a transparência de um enfoque predominantemente normativo para um processo orientado ao uso e à tomada de decisão, o roteiro contribui para qualificar práticas de planejamento governamental, monitoramento e avaliação de políticas, ampliando e organizando o repertório informacional sobre a força de trabalho estatal, suas lideranças e condições organizacionais. Ao incorporar diretrizes de ética e proteção de dados alinhadas à LGPD, reforça a legitimidade institucional e a sustentabilidade das iniciativas propostas.

O roadmap tem relevância especial para o contexto subnacional, onde a heterogeneidade institucional é mais acentuada e os custos de construção de soluções do zero são maiores. Os instrumentos apresentados — particularmente o Instrumento de Coleta, o Canvas de Dados e as trilhas de aprendizagem por perfil — foram

desenvolvidos para serem adaptáveis a diferentes contextos, escalas e estágios de maturidade, reduzindo barreiras de entrada para estados e municípios que desejam avançar nessa agenda.

É essencial que a aplicação considere a heterogeneidade federativa brasileira. As assimetrias de capacidade institucional, recursos humanos e infraestrutura entre esferas e entes são profundas. O roadmap não se pretende rígido: sua aplicação acrítica, sem contextualização ao estágio de maturidade e às condições concretas de cada órgão, produzirá resultados subótimos. Recomenda-se que cada organização priorize etapas e instrumentos conforme sua realidade, tratando o roteiro como referência adaptável, não como prescrição uniforme. Nenhum roadmap orientativo substitui o trabalho de contextualização: sem liderança comprometida, equipe capacitada, recursos disponíveis e prazo realista, o plano de implementação mais robusto fracassará.

A análise evidencia que o avanço na maturidade em dados não depende apenas de tecnologia ou de instrumentos metodológicos sofisticados: depende, fundamentalmente, de compromisso político das

lideranças, coordenação institucional entre as diferentes unidades envolvidas e investimento sustentado em capacidades humanas. Esses fatores condicionantes são, em última instância, escolhas de gestão pública que o presente roadmap busca tornar mais conscientes e orientadas.

Como agenda futura, destaca-se a necessidade de sistematizar evidências sobre os resultados da implementação do roadmap em organizações que o adotaram, construindo um corpo de conhecimento sobre efetividade e adaptações necessárias para diferentes contextos. O avanço do PL 887/2024 no Senado Federal abre, adicionalmente, uma janela de oportunidade para que a transparência de dados de gestão de pessoas se torne uma obrigação legal, ampliando o alcance da agenda e demandando das organizações públicas a maturidade institucional que o roadmap aqui apresentado se propõe a construir. A combinação entre a construção de normativas e o fortalecimento de capacidades internas é, historicamente, a que produz as mudanças institucionais mais duradouras — e é essa combinação que o presente trabalho, em última instância, busca fundamentar.

Referências

1. ANACONDA. State of Data Science 2020: Moving from hype toward maturity. Austin, TX: Anaconda Inc., 2020. Disponível em: <https://www.anaconda.com/state-of-data-science-report>.
2. ANACONDA. State of Data Science 2022: Paving the way for innovation. Austin, TX: Anaconda Inc., 2022. Disponível em: <https://www.anaconda.com/state-of-data-science-report-2022>.
3. BJARKEFUR, K. et al. Development Research in Practice: The DIME Analytics Data Handbook. Washington, DC: World Bank, 2021.
4. CHO, W.; CHOI, S.; CHOI, H. Human resources analytics for public personnel management: Concepts, cases, and caveats. *Administrative Sciences*, v. 13, n. 2, p. 41, 2023.
5. DE ANDRADE SILVA, Ana Cristina Monteiro. Gestão de pessoas no setor público: uma experiência do Poder Judiciário. Alteridade Editora, 2020.
6. FREITAS, Matheus Nunes de; PRAÇA, Sergio. Conhecendo as lideranças públicas: Desafios e oportunidades para ampliação da transparência de dados. *Movimento Pessoas à Frente*, 2023. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2023/07/conhecendo-as-liderancas-publicas.pdf>.
7. GARGANTINI, Thais; SHERLOCK, Joseph; DALY, Michael; ISRAEL, Danielle. Guia Prático para Engajamento de Equipes. *Movimento Pessoas à Frente*, 2023. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2023/12/guia-pratico-para-engajamento-de-equipes.pdf>.
8. MACEDO, José; MOTA, João Paulo. Os desafios sobre dados de gestão de pessoas no setor público. *Nexo Jornal*, 2026. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/dados-gestao-de-pessoas-setor-publico-transparencia>. Acesso em: 8 jan. 2026.

9. MOREIRA, Jessika; BITTENCOURT, Miriam; MOTA, João Paulo; FERREIRA, Euciana. Experiência de cocriação de um guia referencial de transparência e uso de dados de gestão de pessoas no setor público. XIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2024.
10. OCDE. The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector. OECD Publishing, 2019. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-path-to-becoming-a-data-driven-public-sector_059814a7-en.
11. POSSAMAI, A. J. Dados abertos no governo federal brasileiro: desafios de transparência e interoperabilidade. Porto Alegre: UFRGS, 2016.
12. ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4161>.

Um modelo de governança integrada de monitoramento e avaliação de políticas públicas

- **Sandro Luis Brandão Campos**

Secretaria de Planejamento e Gestão de Mato Grosso, Brasil
sandrocamos@seplag.mt.gov.br

- **Patrícia Soares Duarte**

Secretaria de Planejamento e Gestão de Mato Grosso, Brasil
patriciaduarte@seplag.mt.gov.br

- **Maria Tereza Wichocki Monteiro**

Secretaria de Planejamento e Gestão de Mato Grosso, Brasil
mariamonteiro@seplag.mt.gov.br

Resumo

A institucionalização do Monitoramento e Avaliação (M&A) na administração pública brasileira é prejudicada pela fragmentação intra-governamental. O M&A opera em silos – planejamento, secretarias finalísticas, controladoria e tribunais de contas atuam isoladamente –, gerando duplicidade, análises conflitantes e limitando a visão integrada pelo núcleo estratégico. Este artigo argumenta que a superação desse desafio não reside na centralização autoritária, ou na criação de mais sistemas ou na produção de mais relatórios, mas na construção de uma governança integrada de M&A. Propõe-se que, sem uma arquitetura institucional que defina papéis, responsabilidades, fluxos e instâncias de coordenação, o M&A não se converte em inteligência governamental. A metodologia do estudo é qualitativa, combinando revisão sistemática da literatura sobre governança, capacidade estatal e sistemas de M&A com a análise de modelos institucionais. Como resultado, apresenta-se um Modelo de Governança Integrada de M&A (MGI-M&A), estruturado em três níveis interdependentes: (1) o Nível Estratégico, responsável pela direção política e demanda por evidências; (2) o Nível Tático de Orquestração, uma unidade central que define padrões e sintetiza informações; e (3) o Nível Operacional Setorial, onde os dados são gerados e a primeira análise é realizada. Conclui-se que a implementação de um modelo de governança como o proposto é condição necessária para transformar o M&A de um conjunto disperso de atividades em um sistema nervoso coeso, capaz de promover o aprendizado, a responsabilização e a melhoria contínua das políticas públicas.

Palavras-chave: Governança de M&A; Monitoramento e Avaliação; Capacidade Estatal; Fragmentação Institucional; Gestão para Resultados; Políticas Públicas.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas, impulsionado pelas reformas orientadas para resultados da Nova Gestão Pública (New Public Management - NPM) e pela redemocratização, o setor público brasileiro testemunhou uma notável expansão da função de Monitoramento e Avaliação (M&A). A partir da promulgação da

Constituição Federal de 1988, e subsequentemente com a implementação de instrumentos como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a administração pública foi gradativamente forçada a abandonar um modelo de gestão puramente procedimental e focado em insumos para adotar uma cultura orientada por resultados.

Neste momento, o setor público brasileiro testemunhou uma notável expansão da função de Monitoramento e Avaliação (M&A). Impulsionados por exigências legais, pela pressão de organismos de financiamento e por uma crescente demanda social por transparência e resultados, os governos em todos os níveis federativos criaram estruturas e processos para medir seu desempenho. Painéis de indicadores, relatórios de acompanhamento de metas e avaliações de políticas públicas tornaram-se parte integrante da paisagem administrativa. Este movimento representa um avanço civilizatório, afastando a gestão pública de uma tradição puramente burocrática e aproximando-a de uma cultura de gestão baseada em evidências.

No complexo organograma de um governo estadual, a função de Monitoramento e Avaliação (M&A) se manifesta em toda parte, mas raramente de forma coesa. A Secretaria de Planejamento (SEPLAG), guardiã do Plano Plurianual (PPA), desenvolve sistemas para acompanhar os projetos prioritários. A Secretaria de Saúde (SES) monitora taxas de mortalidade e ocupação de leitos. A Secretaria de Educação (SEDUC) mede o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) e a evasão escolar. A Controladoria-Geral do Estado (CGE) audita a conformidade e a execução de programas. O Tribunal de Contas do Estado (TCE) realiza suas próprias análises de desempenho. Cada um, cumprindo seu mandato, produz uma avalanche de dados, relatórios e painéis.

O paradoxo central que motiva este artigo é que a proliferação exponencial de iniciativas, ferramentas e dados de M&A não se traduziu, na mesma medida, em um aumento da capacidade do Estado de resolver problemas complexos. Ao observarmos o ecossistema de M&A governamental com lentes analíticas, o que emerge é um cenário de profunda fragmentação institucional. As diferentes entidades que compõem a máquina pública atuam como ilhas de M&A, cada uma com seus próprios sistemas de tecnologia da informação (frequentemente incompatíveis entre si), metodologias avaliativas e prioridades conjunturais.

Essa desarticulação, que chamamos de entropia do M&A, acarreta custos severos para a governança. Ela leva à duplicidade de esforços, com diferentes órgãos coletando os mesmos dados de forma redundante. Gera análises conflitantes ou parciais, que confundem em vez de esclarecer os tomadores de decisão. Impede a visão sistêmica sobre problemas públicos complexos,

que por natureza são transversais e não se encaixam nas caixas de uma única secretaria. O resultado mais pernicioso, contudo, é a subutilização crônica das informações produzidas. Sem um canal claro para chegar ao centro decisório de forma agregada e traduzida, os valiosos achados do M&A se perdem no ruído informacional da burocracia, falhando em subsidiar as decisões estratégicas que poderiam, de fato, melhorar as políticas públicas.

Apesar da abundância de medições, uma pergunta simples que pode ser feita pelo governador: “Estamos, de fato, reduzindo a criminalidade juvenil no estado com o conjunto de nossas ações em segurança, educação e assistência social?”, dificilmente encontra uma resposta única, rápida e confiável. O que o governador recebe entende-se como uma colcha de retalhos informacional, sendo um relatório da segurança sobre policiamento, um da educação sobre um programa de contraturno e um da assistência social sobre atendimento a famílias. A tarefa de sintetizar essa miríade de dados, muitas vezes incompatíveis em suas métricas e temporalidades, recai sobre o próprio núcleo decisório, que não tem tempo nem capacidade para fazê-lo de forma sistemática.

Este cenário define essa cacofonia organizacional, com um excesso de atividades de M&A que, por sua desarticulação, gera uma escassez de inteligência estratégica. Esta fragmentação não é um problema menor, ela é uma das principais causas da baixa efetividade das políticas públicas, pois:

- **Impede a visão de problemas complexos:** Problemas como a violência ou o desemprego são, por natureza, transversais. A visão em silos do M&A impede que o governo entenda e atue sobre a complexa rede de causas que os geram.
- **Gera ineficiência e redundância:** Secretarias diferentes coletam os mesmos dados de formas diferentes, sobrecarregando as unidades executoras e desperdiçando recursos públicos em sistemas que não se integram.
- **Cria uma guerra de narrativas:** Na ausência de uma fonte única e confiável de dados sobre resultados, cada secretaria pode apresentar a versão da realidade que mais lhe convém, transformando as reuniões de governo em disputas de poder baseadas em contextos seletivos.
- **Neutraliza o aprendizado organizacional:** Sem uma visão integrada, o governo como um todo não

consegue aprender. O sucesso de uma iniciativa em uma pasta não é disseminado, e os erros se repetem em outras.

Uma simulação de custo da cacofonia, por exemplo, pode ilustrar o problema. Considerando um estado hipotético onde 500 servidores, distribuídos em 20 órgãos, dediquem apenas 10% de seu tempo de trabalho (aproximadamente 4 horas semanais) para atividades redundantes de reporte e preenchimento de sistemas de M&A não integrados, o custo anual com salários para essa ineficiência pode superar a casa dos milhões de reais. Este valor, que poderia ser reinvestido na ponta, representa apenas o custo fiscal direto da descoordenação, sem mensurar o custo de oportunidade decorrente de decisões estratégicas mal informadas. Este desperdício sistêmico justifica a urgência em se pensar um novo paradigma de governança.

A hipótese central deste artigo é que o principal gargalo para a efetividade do M&A não é mais a falta de dados ou de tecnologia, mas a ausência de uma governança integrada. Argumenta-se que, para que o M&A cumpra sua promessa de promover o aprendizado e a responsabilização, ele precisa ser concebido e estruturado como um sistema coeso, com papéis e responsabilidades claros, fluxos de informação definidos e instâncias formais de coordenação. A solução não é mais M&A, mas melhor M&A, e a melhoria passa, necessariamente, pela sua governança.

2. JUSTIFICATIVA

A principal justificativa deste estudo nasce de um problema muito prático e visível na administração pública atual: o governo coleta uma quantidade imensa de dados, mas tem uma enorme dificuldade em usá-los de forma inteligente e integrada. Nos últimos anos, os gestores e a academia focaram muito em criar planilhas, indicadores e métodos estatísticos complexos (o “como medir”). No entanto, esqueceram-se de organizar a casa, ou seja, de definir as regras, os papéis e a estrutura de quem vai gerenciar tudo isso (o “como governar”).

Na prática, vivemos um cenário de recursos públicos cada vez mais escassos. O dinheiro é limitado, mas os problemas da sociedade, como violência, pobreza e deficiências na educação, são complexos e interligados. Nesse contexto, não faz sentido que cada secretaria do governo (Saúde, Segurança, Educação)

trabalhe isolada, como se fosse uma ilha, usando sistemas de avaliação que não conversam entre si. Sem cruzar essas informações, os chefes do Executivo acabam tomando decisões no escuro, baseadas em intuição ou em relatórios fragmentados, o que gera desperdício de dinheiro e de esforço das equipes.

Deste modo, a pesquisa se justifica ao propor um modelo prático e teoricamente fundamentado — o Modelo de Governança Integrada de M&A (MGI-M&A) — destinado a desenhar papéis, padronizar linguagens, coordenar fluxos de informação transversal e transformar dados operacionais dispersos em verdadeira inteligência governamental.

3. OBJETIVOS

Este estudo tem como objetivo geral propor um modelo conceitual de governança integrada para sistemas de M&A no setor público, visando superar a fragmentação institucional e aumentar a utilização de evidências na tomada de decisão.

E como objetivos específicos: a) Diagnosticar as causas e consequências da fragmentação institucional nos ecossistemas de M&A; b) Ancorar teoricamente o conceito de governança de M&A na literatura sobre governança pública, capacidade estatal e institucionalismo; c) Apresentar o Modelo de Governança Integrada de M&A (MGI-M&A), detalhando seus componentes, níveis e mecanismos de funcionamento; e d) Discutir as condições habilitadoras e os desafios para a implementação do modelo proposto no contexto brasileiro.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A construção de um modelo de governança integrada de M&A requer o diálogo com três campos conceituais: a própria noção de governança pública, o debate sobre capacidades estatais e a literatura específica sobre sistemas de M&A.

4.1. O dilema dos silos: Diferenciação e integração na burocracia

A teoria clássica da organização, desde Max Weber, reconhece a burocracia como uma estrutura baseada na especialização e na divisão do trabalho. A criação de secretarias e departamentos (diferenciação horizontal) é uma forma eficiente de aprofundar o conhecimento e a expertise em áreas específicas. O problema, apontado por teóricos como Lawrence e

Lorsch (1967), é que quanto maior a diferenciação, maior a necessidade de mecanismos de integração para garantir que as partes especializadas trabalhem em prol de um objetivo comum.

Na ausência de mecanismos de integração fortes, a burocracia tende a sofrer do mal dos silos. Cada secretaria desenvolve sua própria cultura, seus próprios objetivos e sua própria linguagem, otimizando seu desempenho local mesmo que isso prejudique o resultado global do governo. A fragmentação do M&A é a manifestação informacional deste dilema, onde cada silo cria o sistema de medição que melhor serve à sua lógica interna, tornando a integração da informação uma tarefa hercúlea. A orquestração, neste contexto, é precisamente um mecanismo de integração.

4.2. Governança pública como coordenação e direção

O termo governança tem notoriamente muitos significados. Em nosso contexto, afastamo-nos da noção mais ampla de governança como a soma de todas as formas de regulação social (pública, privada e cívica) e nos concentramos no conceito de governança pública como a capacidade do Estado de coordenar e dar direção a si mesmo e à sociedade para alcançar objetivos coletivos (PETERS, 2012). Nesta perspectiva, a governança se manifesta por meio de estruturas (organogramas, comitês), processos (fluxos de trabalho, rituais de decisão) e normas (leis, decretos, cultura organizacional) que definem as regras do jogo da ação estatal.

Um dos principais desafios da governança pública é a coordenação em um sistema caracterizado pela diferenciação horizontal (divisão em ministérios e secretarias) e vertical (diferentes níveis de governo). A fragmentação é, até certo ponto, uma característica inerente à burocracia moderna. O problema surge quando os mecanismos de coordenação são fracos ou inexistentes, levando a políticas públicas desarticuladas e ineficientes (POLLITT; BOUCKAERT, 2011). A governança de M&A, portanto, pode ser definida como o conjunto de estruturas, processos e normas projetado para coordenar os múltiplos atores envolvidos na produção, análise e uso de informações de M&A, a fim de alinhar suas ações a um propósito governamental comum.

4.3. Capacidade estatal

A eficácia de qualquer arranjo de governança depende da existência de capacidades estatais. A literatura superou uma visão restrita de capacidade como meros recursos financeiros ou tecnológicos. Um conceito mais robusto, como o proposto por Cárdenas (2010) e Gomide (2016), entende a capacidade estatal como uma combinação de dimensões:

- **Capacidade analítica:** A habilidade de processar informações, diagnosticar problemas e formular políticas (incluindo a capacidade de M&A).
- **Capacidade político relacional:** A habilidade de construir consensos, negociar com stakeholders e gerenciar conflitos para viabilizar as políticas.
- **Capacidade administrativa/gerencial:** A habilidade de implementar políticas de forma eficaz, gerenciando pessoal, finanças e logística.

A fragmentação do M&A ataca diretamente a capacidade analítica do Estado em seu nível mais agregado. Embora possam existir bolsões de alta capacidade analítica em secretarias específicas, a ausência de uma governança integrada impede que essa capacidade se traduza em uma inteligência governamental, ou seja, uma compreensão sistêmica que transcende os silos setoriais. O MGI-M&A, ao criar mecanismos de coordenação, é fundamentalmente um projeto de fortalecimento da capacidade analítica do Estado como um todo.

4.4. Da ferramenta à função sistêmica dos sistemas de M&A

A literatura específica sobre M&A também evoluiu. Kusek e Rist (2004), em sua obra para o Banco Mundial, definiram os 10 passos para construir um sistema de M&A focado em resultados. Seu trabalho foi crucial para disseminar a cultura de M&A, mas focou primariamente nos aspectos técnicos da construção do sistema.

Estudos mais recentes (BAMBERGER; TARSIS; RAZAVI, 2016; MACKAY, 2007) têm dado crescente atenção aos aspectos institucionais e de governança. Mackay (2007) argumenta que um sistema de M&A não é apenas uma ferramenta técnica, mas uma função de governança com múltiplos propósitos, com aprendizado gerencial, responsabilização por resultados, alocação de recursos e engajamento dos cidadãos. Para que essas funções sejam cumpridas, o sistema

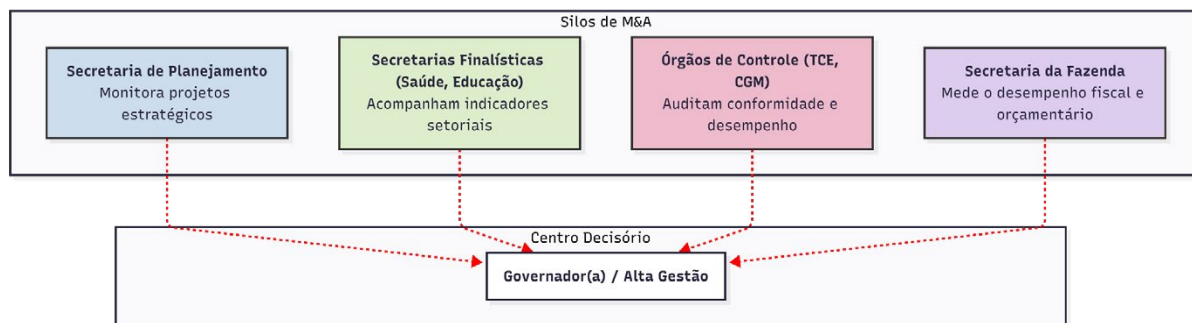
precisa ser *demandado* pela liderança política e *integrado* aos processos decisórios centrais, como o ciclo orçamentário.

Isso reforça a ideia de que a sustentabilidade e a utilidade de um sistema de M&A dependem menos da sofisticação de seus indicadores e mais da robustez de sua governança. Um sistema tecnicamente

perfeito, mas institucionalmente isolado, está fadado à irrelevância.

A Figura 1 mostra diferentes atores de M&A enviando informações de forma desarticulada (setas tracejadas e vermelhas) para o centro do governo, ilustrando a cacofonia informacional que a falta de governança gera.

FIGURA 1 – A Fragmentação do Ecossistema de M&A Governamental



Fonte: Elaborado pelo Autor (2026)

4.5. A orquestração federativa como implicações futuras

Embora o foco deste artigo seja a orquestração dentro do Estado, este modelo cria as fundações para um passo futuro, a orquestração federativa. Um governo estadual que consegue orquestrar seu próprio ecossistema de M&A estará muito mais preparado para se conectar a uma eventual plataforma nacional orquestrada pela União. A criação de padrões e conectores internos já resolve metade do problema da interoperabilidade federativa. Portanto, a orquestração interna não é um fim em si mesmo, mas também um passo estratégico que aumenta a capacidade do Estado de atuar de forma mais eficaz no complexo jogo das relações intergovernamentais.

5. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como um ensaio teórico de natureza qualitativa, exploratória e propositiva. O objetivo é desenvolver um modelo conceitual a partir de uma base teórica sólida e da reflexão analítica de arranjos institucionais. O percurso metodológico compreendeu três fases:

1. *Revisão narrativa da literatura, onde mapeou-se o estado da arte sobre governança pública, capacidade estatal, fragmentação institucional e sistemas de monitoramento e avaliação;*

2. *Análise crítica de arquétipos institucionais, refletindo qualitativamente sobre os limites dos modelos de M&A centralizados, descentralizados e em rede, incluindo (a) modelos centralizados, onde uma única agência forte domina o M&A; (b) modelos descentralizados, onde cada setor tem autonomia; e (c) modelos em rede, que buscam a coordenação entre múltiplos atores. A análise buscou identificar as vantagens e desvantagens de cada arquétipo para informar o desenho de um modelo híbrido e mais robusto;*
3. *Desenvolvimento do modelo conceitual, momento em que as falhas diagnosticadas fundamentaram o desenho do Modelo de Governança Integrada de M&A (MGI-M&A), estruturado em três níveis hierárquicos para conciliar a orquestração normativa do centro de governo com a flexibilidade da operação setorial.*

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1. Análise dos Arquétipos Institucionais de M&A

Antes de apresentar o novo modelo, é importante entender por que as formas tradicionais de organizar o Monitoramento e Avaliação (M&A) costumam falhar

na prática. A análise desses formatos mostra três cenários comuns:

- **Modelos centralizados:** Ocorrem quando um único órgão concentra todo o poder de avaliação. O problema é que isso gera lentidão burocrática e tira a avaliação da realidade de quem executa as políticas no dia a dia.
- **Modelos descentralizados:** Ocorrem quando se dá autonomia total para cada secretaria avaliar seu próprio trabalho. O risco aqui é a criação de setores isolados (os famosos “silos”). Sem comunicação entre as pastas, o governo perde a visão do todo e não consegue cruzar dados para uma gestão inteligente.
- **Modelos em rede:** Tentam fazer todos colaborarem de forma horizontal, sem chefia direta. Na prática, costumam ser muito lentos para tomar decisões, faltam regras padronizadas e a responsabilidade pelos resultados acaba se perdendo.

Como esses modelos extremos apresentam defeitos estruturais, fica clara a necessidade de uma solução mista. É para resolver esse impasse que o Modelo de Governança Integrada de M&A (MGI-M&A) foi criado.

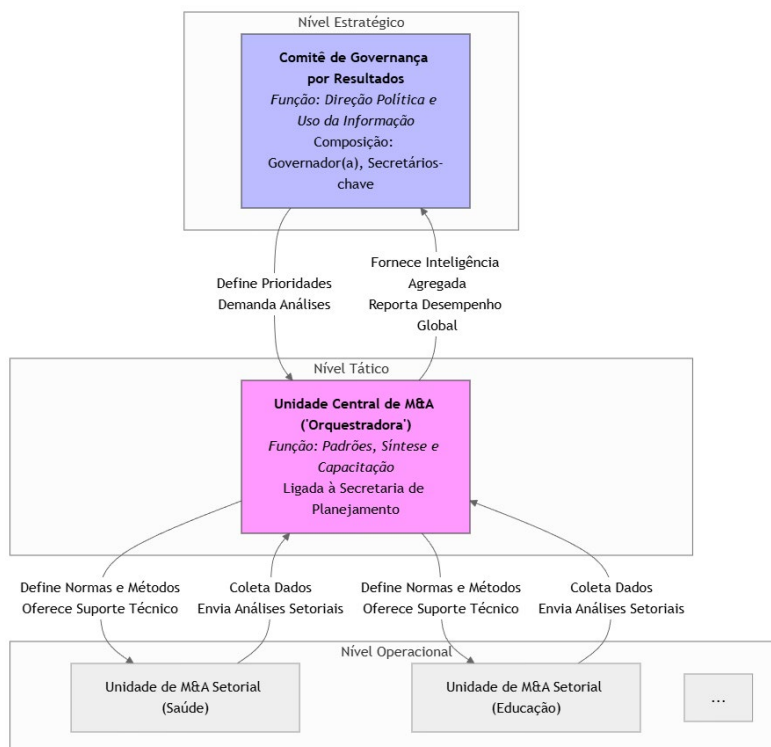
Ele funciona como uma arquitetura híbrida: garante a liderança e a padronização exigidas pelo centro de governo, mas respeita a agilidade e o conhecimento prático de cada secretaria finalística.

6.2. O Modelo de Governança Integrada de M&A (MGI-M&A)

O Modelo de Governança Integrada de M&A (MGI-M&A) não deve ser compreendido apenas como um arranjo organizacional, mas como uma arquitetura cognitiva do Estado. Seu objetivo não é apenas ordenar fluxos de informação, mas estruturar a forma como o governo percebe, interpreta e decide sobre a realidade. Nesse sentido, o modelo opera como um sistema nervoso institucional, no qual dados são convertidos em sinais, sinais em interpretações e interpretações em decisões estratégicas.

Para superar a fragmentação do M&A e os problemas dos modelos descritos acima, propomos um formato de governança estruturado em três níveis interdependentes, que atuam de forma orquestrada, conforme a Figura 2, que ilustra os fluxos de informação e diretrizes do modelo.

FIGURA 2 – O Modelo de Governança Integrada de M&A (MGI-M&A)



Fonte: Elaborado pelo Autor (2026)

Essa concepção aproxima o MGI-M&A de abordagens contemporâneas que compreendem o Estado como uma plataforma de capacidades digitais e analíticas. Nesse contexto, o modelo dialoga diretamente com iniciativas como centros de inteligência em políticas públicas, arquiteturas de planejamento como plataforma e modelos emergentes de governança algorítmica. A governança integrada de M&A, portanto, não é um fim em si mesma, mas um elemento estruturante de um Estado orientado por inteligência, capaz de alinhar estratégia, execução e aprendizado contínuo.

6.2.1. O nível estratégico - Nível 1 (A demanda por evidências)

No topo da estrutura está o nível político-estratégico, cuja principal função é criar uma demanda qualificada por evidências. Sem o interesse e o compromisso da alta liderança, qualquer sistema de M&A está fadado à irrelevância.

A estrutura proposta é de um Comitê de Governança por Resultados (CGR), presidido pelo Chefe do Executivo (Governador/Prefeito) e composto pelos secretários das áreas estratégicas (Planejamento, Fazenda) e das principais áreas finalísticas. Teria como funções: a) Definir as prioridades de M&A, alinhadas aos objetivos estratégicos do governo; b) Apreciar as análises agregadas produzidas pelo nível tático; c) Tomar decisões estratégicas com base nas evidências apresentadas (ex: redefinir a rota de uma política, realocar recursos, premiar bom desempenho); e d) Funcionar como a instância máxima de responsabilização por resultados. Os principais rituais adotados seriam reuniões periódicas (ex: bimestrais) de análise crítica de desempenho, com pauta estruturada e foco em decisões.

6.2.2. O nível tático de orquestração - Nível 2 (A Unidade Central de M&A)

Este é o coração do modelo, a instância orquestradora que garante a coesão de todo o sistema. Não se trata de uma unidade que executa todo o M&A, mas que garante que todos os atores toquem a mesma partitura.

A estrutura proposta é de uma Unidade Central de Monitoramento e Avaliação (UC-M&A), posicionada preferencialmente na Secretaria de Planejamento, com as seguintes atribuições: a) Desenvolver e disseminar metodologias, padrões, guias e ferramentas

de M&A para todo o governo, garantindo a comparabilidade e a qualidade das informações; b) Agregar os dados e análises provenientes das unidades setoriais, consolidando-os em relatórios e painéis estratégicos para o Nível 1, traduzindo a linguagem técnica em insights acionáveis para a alta gestão; c) Atuar como um centro de excelência, oferecendo treinamento e suporte técnico contínuo para as unidades de M&A setoriais; e d) Coordenar a elaboração de uma agenda anual de avaliações aprofundadas, focada nas prioridades do governo.

6.2.3. O nível operacional setorial - Nível 3 (A produção primária de dados)

Este nível é a base do sistema, onde a informação é gerada e a primeira camada de análise é realizada. A expertise sobre as políticas específicas reside nas secretarias finalísticas, e essa capacidade deve ser fortalecida, não substituída.

A estrutura proposta é de Núcleos de Monitoramento e Avaliação Setoriais (NM-M&A), pequenas equipes dentro de cada secretaria ou entidade relevante, com as funções de: a) Coletar, validar e organizar os dados de monitoramento de suas respectivas políticas, programas e projetos; b) Realizar análises de desempenho de primeiro nível, identificando gargalos e sucessos operacionais; c) Alimentar a Unidade Central com os dados e análises, seguindo os padrões e a periodicidade definidos; e d) Utilizar os dados para o aprendizado e a melhoria contínua dos seus próprios processos gerenciais.

6.2.4. Resumo da proposta

A matriz de responsabilidades apresentada no Quadro 1 materializa a lógica de funcionamento do Modelo de Monitoramento e Avaliação orientado à Governança por Resultados (MGI-M&A), estruturando o sistema em três níveis complementares e interdependentes: estratégico, tático e operacional. Essa arquitetura não apenas organiza funções, mas estabelece um fluxo contínuo de geração, interpretação e uso de evidências para a tomada de decisão pública.

No nível estratégico, o Comitê de Governança por Resultados (CGR) assume o papel central de direcionamento do sistema, sendo responsável por criar demanda qualificada por evidências, deliberar sobre prioridades e realizar escolhas em contextos de restrição e incerteza. Trata-se do espaço onde a

informação se converte em decisão e onde o Estado exerce, de forma consciente, sua capacidade de fazer trade-offs orientados ao interesse público.

No nível tático, a Unidade Central de Monitoramento e Avaliação (UC-M&A) atua como o núcleo orquestrador do sistema, responsável por garantir coerência metodológica, padronização de processos e produção de inteligência analítica. Sua função transcende a mera consolidação de dados, posicionando-se como uma infraestrutura cognitiva do Estado, capaz de transformar informações dispersas em conhecimento estratégico e acionável, além de fomentar capacidades institucionais por meio da capacitação dos núcleos setoriais.

Por sua vez, no nível operacional, os Núcleos Setoriais de Monitoramento e Avaliação (NM-M&A) constituem a base do sistema, sendo responsáveis

pela produção e qualificação dos dados primários, bem como pela realização de análises contextualizadas nas políticas públicas. É nesse nível que a informação nasce, ganha significado no contexto setorial e retroalimenta o sistema com evidências concretas da execução governamental.

A força do modelo reside na integração entre esses três níveis, configurando um ciclo virtuoso no qual dados são transformados em evidências, evidências em decisões e decisões em resultados monitoráveis. Mais do que uma estrutura organizacional, o MGI-M&A se apresenta como uma arquitetura institucional voltada à aprendizagem contínua, à antecipação de riscos e à qualificação das escolhas públicas, contribuindo para a consolidação de um Estado mais inteligente, responsivo e orientado a resultados.

QUADRO 1 – Matriz de Funções e Responsabilidades no MGI-M&A – Visão Nível

Nível	Estrutura Proposta	Principais Atribuições	Produtos Gerados	Perfil da Equipe
Estratégico	Comitê de Governança por Resultados (CGR)	Criar demanda por evidências; Tomar decisões estratégicas; Deliberar sobre trade-offs.	Decisões formais; Encomendas de ação.	Alta gestão (Governador, Secretários).
Tático	Unidade Central de M&A (UC-M&A)	Orquestrar o sistema; Manter padrões; Produzir análises transversais; Capacitar núcleos.	Framework de M&A; Plataforma de Inteligência; Relatórios estratégicos.	Generalistas de alta performance; Cientistas de dados; Especialistas em avaliação.
Operacional	Núcleos Setoriais de M&A (NM-M&A)	Coletar dados primários; Realizar análises setoriais; Usar dados na gestão tática.	Bases de dados qualificadas; Relatórios de desempenho operacional.	Especialistas setoriais (saúde, educação); Técnicos de planejamento.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2026)

Uma visão diferente das responsabilidades no MGI-M&A também pode ser vista no Quadro 2:

QUADRO 2 – Matriz de Funções e Responsabilidades no MGI-M&A – Visão Função

Função	Nível Estratégico (CGR)	Nível Tático (UC-M&A)	Nível Operacional (NM-M&A)
Definição de prioridades	Decide quais problemas e resultados são prioritários	Propõe e subsidia a decisão	Informa sobre desafios e oportunidades setoriais
Produção de dados			Executa (coleta e valida)
Desenvolvimento de métodos		Lidera (cria padrões e guias)	Aplica os padrões definidos
Análise de desempenho	Aprecia e delibera sobre a análise agregada	Sintetiza e traduz as análises setoriais	Executa a análise de primeiro nível
Tomada de decisão	Decide sobre correções de rota estratégicas	Recomenda ajustes com base em evidências	Implementa ajustes operacionais
Capacitação em M&A		Provê treinamento e suporte	Recebe e aplica o conhecimento

Fonte: Elaborado pelo Autor (2026)

6.3. Redefinição do papel das SEPLAGs e sua autonomia burocrática

A formulação de um Modelo de Governança Integrada de M&A (MGI-M&A) restaria analiticamente incompleta se tratada exclusivamente sob o prisma funcionalista da arquitetura de sistemas ou da padronização de indicadores. No cerne da administração pública contemporânea, a avaliação de desempenho não é uma heurística politicamente neutra; ela consubstancia-se em um poderoso instrumento de alocação de recursos, legitimação de agendas e, fundamentalmente, distribuição de poder intraestatal. Compreender a viabilidade do Nível Tático de Orquestração (Nível 2 do modelo) exige adentrar a intrincada economia política da burocracia governamental, dedicando especial escrutínio ao *locus* institucional tradicionalmente incumbido dessa função no arranjo subnacional brasileiro: as Secretarias de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAGs).

Historicamente, o planejamento governamental no Brasil tem oscilado entre espasmos de alta relevância diretiva (como nos grandes planos de desenvolvimento do século XX) e períodos de agudo esvaziamento tecnopolítico. Na dinâmica federativa atual, as SEPLAGs enfrentam um dilema crônico de afirmação frente às Secretarias de Fazenda ou Finanças. Enquanto estas detêm o monopólio da gestão do fluxo de caixa e da arrecadação, conferindo-lhes poder de veto imediato sobre a ação governamental, as SEPLAGs operam no horizonte do médio e longo prazo (através do Plano Plurianual - PPA), um escopo frequentemente atropelado pelo

imediatismo dos ciclos eleitorais e pelas crises conjunturais de liquidez.

Este cenário de assimetria de poder interno é dramaticamente agravado pelo que se pode conceituar como um garrote fiscal estrutural. Em regimes de restrição orçamentária perene, onde a despesa pública é majoritariamente engessada por vinculações constitucionais e o espaço para discricionariedade alocativa é exíguo, a sobrevivência institucional das SEPLAGs como entes de proeminência estratégica passa a depender não mais da sua capacidade de projetar grandes expansões de investimentos, mas sim da sua aptidão para qualificar o gasto existente. É exatamente nesta conjuntura de escassez que o Monitoramento e Avaliação (M&A) transmuta-se de um apêndice burocrático para o principal ativo de poder da função planejamento.

Para que a SEPLAG assuma efetivamente o papel de Unidade Central de Orquestração (UC-M&A), preconizado pelo modelo MGI-M&A, ela necessita construir e resguardar um elevado grau de autonomia burocrática. Na acepção sociológica do termo (EVANS, 1995; CARPENTER, 2001), a autonomia burocrática não significa insulamento tecnocrático autoritário ou descolamento das diretrizes democráticas do Chefe do Executivo (Nível 1). Pelo contrário, refere-se à capacidade técnico-institucional da SEPLAG de formular metodologias, exigir dados padronizados e conduzir avaliações de impacto rigorosas sem ser “capturada” pelos interesses paroquiais das secretarias finalísticas (Nível 3) ou cerceada por pressões político-eleitorais de curtíssimo prazo.

Quando a SEPLAG consolida sua autonomia burocrática e atua como orquestradora legítima, ela mitiga a clássica guerra de trincheiras por recursos entre as pastas. A avaliação deixa de ser percebida pelas secretarias finalísticas apenas como uma ameaça inquisitória (ferramenta punitiva da Fazenda ou do Controle) e passa a ser internalizada como uma plataforma de aprendizado contínuo para a demonstração objetiva de entrega de valor público.

Sendo assim, a materialização de uma governança multinível em M&A não depende apenas de *softwares* sofisticados ou painéis gerenciais vistosos, mas exige uma reconfiguração profunda da economia política governamental, repactuando o pacto federativo interno e reposicionando a capacidade analítica da SEPLAG como o verdadeiro sistema nervoso central do Estado Orquestrador.

6.4. Desafios e condições habilitadoras para a implementação

Mudar a forma como o governo monitora e avalia seus resultados não é apenas uma questão de desenvolver novas ferramentas ou publicar decretos no Diário Oficial. Na prática, a máquina pública tem seus próprios costumes e muitas vezes resiste a mudanças. Para que o Modelo de Governança Integrada (MGI-M&A) saia do papel e funcione de verdade, precisamos entender os obstáculos do dia a dia e criar as condições certas para superá-los.

A literatura sobre mudança organizacional no setor público adverte enfaticamente que a introdução de estruturas transversais enfrenta severas resistências ligadas à economia política da administração burocrática. Implementar o MGI-M&A requer vencer a inércia.

Como principais desafios à implementação do MGI-M&A, podemos citar a cultura de silos e a resistência das secretarias em abrir seus dados, a necessidade de capacitar as equipes setoriais, e o risco de que a Unidade Central se torne apenas mais um órgão burocrático de controle.

E para transpor essas barreiras, o modelo exige algumas condições habilitadoras:

- **Patrocínio Inequívoco e Resiliente do Centro de Governo:** O chefe do Poder Executivo e a Casa Civil devem não apenas apoiar formalmente por decreto, mas participar ativamente dos ritos de monitoramento,

sinalizando prestígio e gravidade incontornável ao processo.

- **Adoção de Tecnologia de Interoperabilidade de Dados (APIs):** A governança não ocorre apenas no plano humano. É necessária a implantação de um barramento tecnológico central de APIs (Application Programming Interfaces), lagos de dados (Data Lakes) e regras estritas de governança de dados. Os sistemas do nível 3 (secretarias finalísticas) não precisam ser fisicamente unificados em um super software, mas devem ser plenamente interoperáveis para alimentar de forma automatizada (sem redigitação) os painéis da Unidade Central (nível 2).
- **Alinhamento de Incentivos e Ganhos Rápidos:** Para engajar os setores finalísticos, o sistema não pode operar apenas sob a lógica punitiva. A orquestração deve prover recompensas, sejam elas prêmios institucionais por alta transparência e eficácia, destravamento de orçamentos, ou a provisão (por parte da Unidade Central) de inteligência de dados comparativa (“benchmarking”) altamente útil e sofisticada, impossível de ser gerada isoladamente pelas pastas. Quando as secretarias percebem que o M&A as defende e as qualifica, a resistência se transmuta em adesão voluntária e colaborativa.

Em resumo, fazer esse modelo de monitoramento e avaliação funcionar é, acima de tudo, um exercício de gestão de pessoas e mudança de cultura. A tecnologia e os gráficos modernos são importantes, mas não resolvem nada sem uma boa liderança.

A equipe central que vai orquestrar todo o processo precisa dar o exemplo, substituindo a postura de auditor autoritário por uma postura de parceiro institucional. Construir um governo inteligente, que toma decisões baseadas em dados reais, leva tempo, exige paciência e não acontece da noite para o dia.

7. CONCLUSÃO

O avanço da agenda de M&A no Brasil é inegável, mas sua promessa só será plenamente realizada quando a fragmentação institucional for superada. A proliferação desarticulada de iniciativas de M&A, em vez de fortalecer, pode enfraquecer

a capacidade do Estado de aprender e melhorar, criando um ruído informacional que paralisa a decisão. A fragmentação não é uma característica inevitável da administração pública, mas o resultado de um modelo de governança falho. No âmbito de um governo estadual, a cacofonia de esforços de M&A entre secretarias, órgãos e autarquias representa um imenso dreno de recursos e uma barreira intransponível para a gestão estratégica baseada em evidências.

Este artigo defendeu que o antídoto para a entropia do M&A é a construção deliberada de uma governança integrada. O Modelo de Governança Integrada de M&A (MGI-M&A) aqui proposto oferece um caminho para essa construção. Ao definir claramente os papéis dos níveis estratégico, tático e operacional, o modelo busca criar um ecossistema onde a demanda por evidências se conecta à oferta de análises, e onde a informação flui de forma coesa desde a ponta da implementação até o centro do poder decisório.

A implementação de tal modelo é, em si, um desafio complexo de engenharia institucional. Exige forte vontade política para criar e sustentar o Comitê Estratégico, requer a alocação de talentos qualificados para a Unidade Central de Orquestração, e demanda um esforço contínuo de capacitação dos núcleos setoriais. Além disso, a cultura de colaboração e confiança entre os diferentes atores precisa ser cultivada para superar a tradicional desconfiância entre órgãos centrais e setoriais.

O Modelo de Governança Integrada de M&A (MGI-M&A) aqui apresentado é um roteiro para essa transformação. Ele equilibra a necessidade de uma direção estratégica central com o respeito pela autonomia e pela expertise das áreas finalísticas. É um modelo que busca transformar a cacofonia em uma sinfonia, onde cada “músico” (cada secretaria) toca sua parte com maestria, mas todos seguem a mesma “partitura” e olham para o mesmo “maestro”, produzindo um resultado que é maior do que a soma das partes.

A implementação deste modelo no seio de um governo estadual é o primeiro e mais crucial passo. Uma vez que um estado aprenda a orquestrar a si mesmo, ele não apenas se tornará mais eficaz em resolver os problemas de seus cidadãos, mas também estará em uma posição muito mais forte

para dialogar e se integrar a futuras iniciativas de orquestração em nível federal. A jornada da orquestração começa em casa. E é uma jornada indispensável para construir um Estado mais inteligente, coeso e capaz de cumprir suas promessas no século XXI.

O desafio contemporâneo do Monitoramento e Avaliação não é produzir mais dados, mas produzir sentido. A fragmentação institucional transformou o M&A em uma atividade abundante em informações, mas escassa em inteligência. Superar essa condição exige reconhecer que o problema não é técnico, mas estrutural, pois reside na ausência de governança capaz de conectar produção, análise e decisão.

O Modelo de Governança Integrada de M&A propõe uma resposta a esse desafio ao estruturar o Estado como um sistema capaz de pensar a si mesmo. Ao alinhar níveis estratégico, tático e operacional, o modelo transforma o M&A de um conjunto de práticas dispersas em uma infraestrutura de inteligência governamental.

Nesse novo paradigma, governar não é apenas executar políticas, mas compreender continuamente seus efeitos e ajustar suas trajetórias. Orquestrar o M&A, portanto, é mais do que organizar informações, é criar as condições para que o Estado aprenda, decida melhor e produza resultados que façam sentido para a sociedade.

8. Referências

1. BAMBERGER, M.; TARSIS, M.; RAZAVI, S. The Integration of Monitoring and Evaluation in a Results-Based Management Framework. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2016.
2. CÁRDENAS, M. State capacity in Latin America. *Economía*, v. 11, n. 1, p. 1-46, 2010.
3. CARPENTER, D. P. The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928. Princeton: Princeton University Press, 2001.
4. EVANS, P. Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.
5. GOMIDE, A. de Á. Capacidades estatais para políticas públicas: o setor de infraestrutura em perspectiva comparada. In: _____. (Org.). Capacidades Estatais e Democracia. Brasília: Ipea, 2016.
6. KUSEK, J. Z.; RIST, R. C. Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. Washington, DC: The World Bank, 2004.
7. LAWRENCE, P. R.; LORSCH, J. W. Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration. Boston: Harvard Business School Press, 1967.
8. MACKAY, K. How to Build M&E Systems to Support Better Government. Washington, DC: The World Bank, 2007.
9. PETERS, B. G. Governance as a moving target. *Journal of Overseas Chinese*, v. 8, n. 2, p. 129-147, 2012.
10. POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Uma abordagem orientada a problemas públicos para o monitoramento e avaliação governamental

- **Sandro Luís Brandão Campos**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil
E-mail: sandrocampos@seplag.mt.gov.br

- **Maria Tereza Wichocki Monteiro**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil
E-mail: mariamonteiro@seplag.mt.gov.br

- **Patrícia Soares Duarte**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil
E-mail: patriciaduarte@seplag.mt.gov.br

- **Karina Tibau**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil
E-mail: karinatibau@seplag.mt.gov.br

Resumo

Os sistemas de Monitoramento e Avaliação (M&A) no setor público brasileiro evoluíram significativamente, porém ainda enfrentam um desafio crônico, que é o predomínio de indicadores de processo e produto em detrimento da mensuração do impacto real na vida dos cidadãos. Frequentemente, o sucesso governamental é aferido pela execução de ações ou pelo cumprimento de metas, e não pela resolução efetiva de problemas públicos complexos. Essa dissociação gera um vazio de efetividade, onde o governo pode ser eficiente em suas entregas sem ser eficaz na sua missão. Propõe-se uma mudança de paradigma para a adoção de uma abordagem de M&A orientada a problemas públicos. Esta abordagem inverte a lógica tradicional, partindo da definição rigorosa e da desagregação de um problema central (ex: alta evasão escolar, congestionamento urbano) para então estruturar o M&A em torno da cadeia de resultados necessária para sua mitigação. A metodologia é qualitativa e exploratória, baseada em revisão da literatura sobre M&A, gestão para resultados e teoria da mudança. Como principal resultado, apresenta-se um framework conceitual e prático, estruturado em quatro fases: (1) Diagnóstico e desagregação do problema; (2) Mapeamento da teoria da mudança; (3) Construção da matriz de M&A orientada ao problema; e (4) Institucionalização de ciclos de aprendizagem. Conclui-se que o M&A orientado a problemas públicos não é apenas uma técnica, mas uma filosofia de gestão que realinha a máquina pública ao seu propósito fundamental de gerar valor público e resolver as questões que mais afetam a sociedade.

Palavras-chave: Monitoramento e Avaliação; Gestão para Resultados; Problemas Públicos; Políticas Públicas Baseadas em Evidências; Teoria da Mudança.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública contemporânea desenvolveu-se sob o imperativo e a proteção de uma profunda cultura de medição (POWER, 1997). Nas últimas décadas, em resposta a uma crescente

demanda por transparência e eficiência, o Estado se equipou com um arsenal de ferramentas de Monitoramento e Avaliação (M&A). Planos Plurianuais (PPAs), painéis de bordo estratégicos, relatórios de desempenho e sistemas de indicadores se tornaram

onipresentes, prometendo uma nova era de gestão baseada em dados e orientada para resultados. O léxico do gerencialismo, importado das reformas da Nova Gestão Pública (NGP), fincou raízes na burocracia, e com ele, a obsessão por metas e indicadores.

Contudo, um olhar mais atento revela uma realidade perturbadora. A despeito dessa proliferação de medições, a capacidade do Estado de resolver problemas públicos complexos e estruturais parece pouco alterada. Esta desconexão empírica expõe o que pode ser conceituado como a armadilha da produtividade estatal, uma confusão sistêmica, cognitiva e institucional entre atividade e resultado, entre o esforço despendido e o impacto social gerado (MINTZBERG, 1996). Monitora-se com precisão o número de escolas construídas, mas não a qualidade da aprendizagem dos alunos. Mede-se a quantidade de policiais patrulhando as ruas, mas não a redução da sensação de insegurança dos cidadãos. Celebra-se a execução de 100% do orçamento de um programa, sem questionar se o programa gerou qualquer mudança significativa na realidade que pretendia transformar.

Esta prática, onde a organização se torna altamente eficiente em executar tarefas que podem ser ineficazes, é um sintoma do vazio de efetividade. O governo, ao focar nas métricas de processo e produto (outputs), torna-se refém de uma ilusão de desempenho. Ele pode, paradoxalmente, atingir todas as suas metas e, ainda assim, falhar em sua missão fundamental de gerar valor público (MOORE, 1995). Esta falha não é meramente técnica, ela é profundamente corrosiva para a legitimidade do Estado. Para o cidadão, que vivencia o problema real (a violência, o desemprego, a precariedade dos serviços), os relatórios governamentais repletos de gráficos ascendentes sobre ações concluídas soam como uma linguagem alienígena, aprofundando o abismo de desconfiança entre a sociedade e a gestão pública.

A hipótese central deste artigo é que a raiz deste problema reside na lógica que estrutura o próprio M&A. O modelo tradicional parte da pergunta: “Como posso medir o que o governo está fazendo?”. Pressupõe que é a pergunta errada. A pergunta correta, que deve fundar um novo paradigma de M&A, é: “Qual problema público estamos tentando resolver, e como saberemos se estamos conseguindo?”. Esta inversão revolucionária é a essência da abordagem de M&A orientada a problemas públicos. Em vez de

partir de um plano de ação para definir indicadores, parte-se de um problema socialmente relevante para definir as ações e os indicadores de sucesso. O foco muda da entrega da solução para a mitigação verificável do problema.

Este artigo oferece três contribuições principais para o campo do Monitoramento e Avaliação no setor público. Primeiro, propõe uma inversão conceitual ao deslocar o foco analítico das ações governamentais para os problemas públicos que justificam sua existência. Segundo, integra abordagens tradicionalmente tratadas de forma dissociada (como Gestão para Resultados, Teoria da Mudança e Valor Público) em um modelo coerente orientado à efetividade. Terceiro, apresenta um framework operacional estruturado, capaz de traduzir essa mudança conceitual em prática gerencial, oferecendo aos governos um caminho concreto para alinhar planejamento, execução e avaliação à geração de impacto social.

2. JUSTIFICATIVA

O presente artigo justifica-se pelo visível esgotamento do modelo tradicional de Monitoramento e Avaliação (M&A) na administração pública, historicamente focado na estrita conformidade de processos e na quantificação de entregas de curto prazo (*outputs*). Esse reducionismo gerencialista fomenta a armadilha da produtividade, onde o Estado atinge metas burocráticas e eficiência procedimental, mas fracassa na resolução de problemas sociais complexos. E esse descompasso evidencia a limitação de abordagens centradas exclusivamente em métricas operacionais, incapazes de capturar a complexidade dos problemas públicos contemporâneos.

Academicamente, o estudo preenche uma lacuna ao transcender a visão puramente tecnocrática do M&A, articulando-o aos preceitos do Valor Público e da Capacidade Estatal. Ao promover essa integração, o artigo contribui para o avanço de abordagens avaliativas orientadas não apenas à mensuração de desempenho, mas à geração de resultados substantivos na ação pública.

Institucionalmente, o trabalho demonstra urgência ao propor um *framework* analítico que instrumentaliza os governos a deslocarem seu foco da mera comprovação de gastos operacionais para a mitigação sustentável de problemas públicos e a geração de impacto real (*outcomes*).

3. OBJETIVOS

Diante do exposto, este artigo possui o objetivo geral de propor um *framework* conceitual e prático para a reorientação de sistemas de M&A governamentais, deslocando seu foco da mensuração de processos e produtos para uma abordagem orientada à compreensão e à resolução de problemas públicos complexos, com ênfase na geração de resultados efetivos e socialmente relevantes.

Já os objetivos específicos compreendem:

1. *Analisar criticamente as limitações estruturais do modelo tradicional de M&A, especialmente sua ênfase em indicadores de projeto;*
2. *Fundamentar teoricamente a abordagem orientada a problemas públicos, conectando-a a conceitos como a teoria da mudança e a gestão para resultados;*
3. *Detalhar as fases de implementação do framework proposto, desde o diagnóstico do problema até a institucionalização de ciclos de aprendizagem; e*
4. *Discutir os desafios e as implicações institucionais da adoção deste novo paradigma de M&A.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1. A crítica ao gerencialismo e a redescoberta do valor público

As reformas da Nova Gestão Pública (NGP), que varreram o mundo a partir dos anos 1980, tinham uma promessa sedutora, a de tornar o governo tão eficiente quanto uma empresa privada. Para isso, importaram um arsenal de técnicas de gestão focadas em medição de desempenho, competição e orientação ao cliente (HOOD, 1991). Embora tenham trazido ganhos de eficiência, uma consequência não intencional foi a ascensão de um governo por indicadores, onde “o que é medido, importa”, e, por consequência, “o que não é facilmente medido, não importa”.

Essa lógica levou a uma cultura de foco obsessivo em outputs (os produtos e serviços quantificáveis que o governo entrega, como número de vacinas aplicadas, quilômetros de estradas pavimentadas). O problema é que os outputs são apenas meios para um fim. O verdadeiro fim da ação pública são os outcomes (as mudanças reais no comportamento e nas condições de vida da sociedade, como aumento da imunidade da população, redução do tempo de

viagem). Ao focar no que é fácil de medir (outputs), a NGP muitas vezes perdeu de vista o que é importante alcançar (outcomes).

Segundo Power (1997), a proliferação de métricas gerou uma cultura que prioriza tornar os processos governamentais auditáveis, instaurando verdadeiros rituais de verificação. O Estado e seus órgãos de controle (como os Tribunais de Contas) passaram a exigir que a burocracia despendesse enorme energia para atestar a conformidade legal e o cumprimento de cronogramas. Essa lógica institucional induziu os gestores a um foco obsessivo em outputs (produtos tangíveis e imediatos, como escolas construídas ou viaturas adquiridas), que são facilmente mensuráveis e auditáveis. Contudo, os outputs são apenas meios. Ao premiar a entrega de produtos e ignorar a verificação de impactos reais na sociedade, a NGP consolidou uma miopia gerencial, substituindo a eficácia social pela mera conformidade processual.

Essa disfunção é severamente criticada por Mintzberg (1996), que questiona o mantra basilar da Nova Gestão Pública de que o governo deve operar como uma empresa. O autor adverte que a transposição acrítica de modelos corporativos para o setor público ignora a complexidade inerente às demandas estatais. Enquanto as empresas operam com métricas financeiras claras e isoladas, o Estado atua na gestão de falhas de mercado e mazelas sociais intratáveis. Ao tentar enquadrar essa complexidade social em matrizes corporativas de produtividade e eficiência de curto prazo, o governo consolida uma perigosa ilusão de desempenho, onde atividades fáceis de mensurar substituem os resultados difíceis de alcançar.

É em resposta a essa miopia gerencialista que Mark Moore (1995) desenvolveu o conceito seminal de Valor Público. Moore argumenta que a principal tarefa do gestor público não é gerenciar sua organização para dentro (buscando eficiência interna), mas para fora, orquestrando os recursos e as capacidades do Estado para criar valor para a sociedade. O valor público é criado quando o governo, através de suas ações, resolve problemas coletivos, responde a necessidades genuínas, fortalece os direitos e melhora a vida dos cidadãos de forma substantiva e mensurável.

A perspectiva do valor público exige uma redefinição radical do que significa sucesso governamental. O sucesso não é mais executar o orçamento ou cumprir metas de processo. O sucesso é gerar uma melhoria

líquida e positiva na sociedade. O M&A orientado a problemas, portanto, pode ser entendido como a instrumentalização do conceito de valor público. Ele fornece o método e as ferramentas para alinhar todo o sistema de medição e avaliação à única pergunta que importa sob a ótica do valor público: “Estamos, de fato, tornando a vida das pessoas melhor?”.

4.2. A evolução e as limitações do M&A tradicional

Estudos recentes sobre políticas públicas complexas e “wicked problems” reforçam essa limitação dos modelos tradicionais de monitoramento. Autores contemporâneos têm argumentado que abordagens lineares são insuficientes para capturar dinâmicas sociais não lineares, marcadas por múltiplos atores, feedbacks e incerteza (HEAD; ALFORD, 2015). Nesse contexto, cresce a defesa por modelos adaptativos e orientados ao aprendizado, aproximando-se da lógica proposta neste artigo.

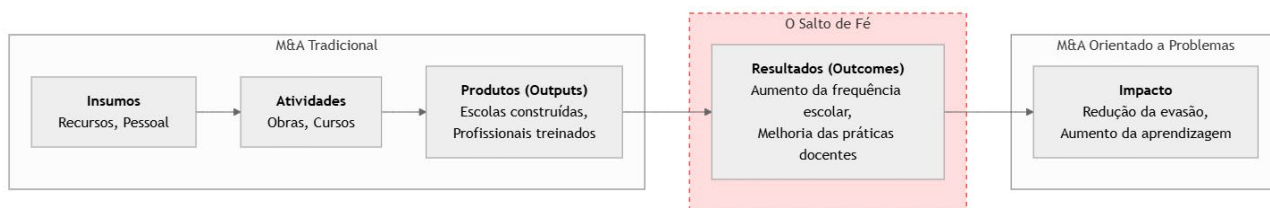
Os sistemas de M&A, como os conhecemos hoje, são fruto de uma longa evolução. Inicialmente, a avaliação no setor público estava muito associada à auditoria e ao controle de conformidade legal e financeira (VEDUNG, 2010). O foco era garantir que os recursos fossem gastos conforme o planejado. A partir

das décadas de 1960 e 1970, com a expansão dos programas sociais, surge uma demanda por avaliações que medissem os efeitos e o impacto dessas intervenções, dando origem à era da avaliação de impacto.

No entanto, a prática gerencial cotidiana, especialmente em países em desenvolvimento, absorveu o M&A de uma forma mais simplificada, focada no acompanhamento de projetos. O Project Management Body of Knowledge (PMBOK) e outras metodologias de gerenciamento de projetos, com seu foco em escopo, tempo e custo, influenciaram fortemente a cultura de monitoramento. O resultado foi a proliferação de sistemas que medem insumos (recursos financeiros, humanos), atividades (capacitações, obras) e produtos (outputs, os bens e serviços entregues).

A limitação fundamental deste modelo é que ele opera na parte inferior da cadeia de resultados. Como aponta o Banco Mundial (2004), a cadeia de resultados completa progride de insumos e atividades para produtos, que por sua vez devem gerar resultados intermediários (outcomes, mudanças de comportamento no público-alvo) e, finalmente, impacto (impact, mudanças duradouras nas condições de vida e na sociedade). O M&A tradicional raramente avança para além dos produtos, deixando a conexão com os resultados e o impacto como um salto de fé.

FIGURA 1 – A cadeia de resultados e a lacuna do M&A tradicional



Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

A Figura 1 ilustra que o M&A tradicional se concentra nas três primeiras caixas, enquanto a conexão com os resultados e o impacto (o verdadeiro objetivo) é frequentemente presumida, mas não medida.

4.3. A gestão para resultados (GpR) e a centralidade do cidadão

A Gestão para Resultados (GpR) surge como uma filosofia gerencial que busca preencher exatamente essa lacuna. Originada nas reformas da Nova Gestão Pública, a GpR propõe que o foco da administração

pública deve ser a geração de valor para o cidadão, o que implica uma orientação para os resultados de nível superior (outcomes e impacto) (MOORE, 1995).

Na GpR, o ciclo de gestão (planejamento, orçamentação, execução, M&A) é integrado e alinhado em torno de resultados previamente definidos. Isso exige uma mudança cultural profunda ao passar de uma cultura de controle de processos para uma cultura de responsabilidade por resultados. No entanto, a implementação da GpR enfrenta um desafio crucial que é a pergunta: o que é um resultado? Muitas vezes,

os governos definem resultados de forma vaga (ex. melhorar a educação) ou os confundem com produtos (ex. 100% das escolas reformadas).

A abordagem orientada a problemas públicos oferece uma solução prática para este dilema. Ela operacionaliza a GpR ao definir o resultado principal como a resolução ou mitigação mensurável de um problema socialmente relevante. O problema público torna-se a âncora que alinha todo o ciclo de gestão e M&A, tornando a GpR menos abstrata e mais acionável.

4.4. A Teoria da Mudança (*Theory of Change* - ToC) como ferramenta estruturante

Se o problema público é o ponto de partida, a Teoria da Mudança (ToC) é o mapa que conecta as ações do governo à sua solução. A ToC é mais do que um modelo lógico, é uma metodologia rigorosa para articular como e por que uma determinada intervenção levará a uma mudança desejada (WEISS, 1995; ANDERSON, 2005).

O processo de construção de uma ToC obriga os gestores a explicitarem suas hipóteses causais. Começando pelo impacto de longo prazo desejado (a solução do problema), a ToC trabalha para trás (backwards mapping), identificando todos os resultados intermediários (precondições) que precisam ser alcançados para que o impacto ocorra. Para cada resultado intermediário, identificam-se as intervenções (produtos e atividades) necessárias.

A grande vantagem da ToC para um M&A orientado a problemas é que ela gera um roteiro causal completo. Ela não apenas define o “o quê” (os indicadores a serem medidos), mas também o “porquê” (as conexões lógicas entre eles). Um sistema de M&A estruturado em torno de uma ToC pode, portanto: a) Verificar se os produtos estão levando aos resultados intermediários esperados; b) Se um resultado intermediário não está sendo alcançado, a ToC ajuda a diagnosticar onde a corrente causal se quebrou, permitindo ajustes estratégicos no curso da intervenção; e c) A ToC serve como uma poderosa ferramenta de comunicação, explicando de forma clara e lógica para todos os stakeholders como o governo pretende resolver um determinado problema.

5. METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem de pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e aplicada, com caráter analítico-prescritivo. A metodologia

foi desenvolvida em três etapas sequenciais, com o objetivo de construir um *framework* conceitual e robusto a partir da articulação entre a literatura especializada e a análise crítica de práticas consolidadas de M&A, sendo:

Etapa 1 - Revisão sistemática da literatura: Foi conduzida uma pesquisa aprofundada em bases de dados acadêmicas e em publicações de organismos multilaterais (Banco Mundial, OCDE, BID). As palavras-chave utilizadas incluíram: “monitoramento e avaliação”, “gestão para resultados”, “problemas públicos” (wicked problems), “teoria da mudança”, “cadeia de resultados” e “gestão baseada em evidências”. Foram considerados artigos científicos, livros e relatórios técnicos, priorizando obras de referência e contribuições teóricas consolidadas. A seleção das fontes baseou-se em critérios de relevância temática e recorrência na literatura. O objetivo foi mapear o estado da arte, identificar lacunas conceituais e reunir os fundamentos teóricos necessários à construção do *framework* proposto;

Etapa 2 - Análise crítica de modelos existentes: Foram analisados modelos de M&A amplamente difundidos no setor público brasileiro e internacional, como o modelo lógico tradicional, o Balanced Scorecard (BSC) adaptado e as matrizes de acompanhamento do PPA. A análise adotou uma perspectiva comparativa e interpretativa, com foco na capacidade desses modelos de estabelecer relações causais entre intervenções governamentais e resultados de impacto. Buscou-se identificar limitações estruturais, especialmente no que se refere à mensuração de outcomes e à resolução de problemas públicos complexos, validando a necessidade de uma abordagem alternativa mais orientada à efetividade;

Etapa 3 - Desenvolvimento do *framework* conceitual: Com base na síntese das etapas anteriores, procedeu-se à construção do *Framework* de M&A Orientado a Problemas Públicos. O desenvolvimento seguiu uma abordagem iterativa e orientada à solução de problemas, inspirada em princípios do *design thinking*, buscando criar um modelo que fosse ao mesmo tempo teoricamente sólido, metodologicamente claro e operacionalmente viável para gestores públicos. As quatro fases do *framework* foram delineadas para formar um ciclo lógico e completo, desde o entendimento do problema até a sua resolução monitorada.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

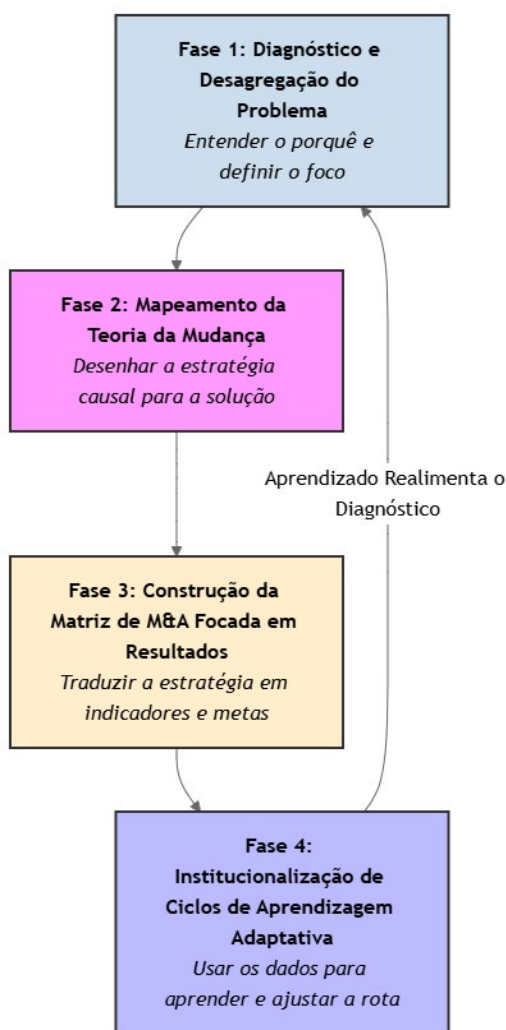
6.1. Um framework para o M&A orientado a problemas públicos

O framework proposto não deve ser compreendido apenas como um método ou sequência de etapas operacionais, mas como uma arquitetura de gestão orientada à efetividade. Sua estrutura reorganiza a lógica decisória do Estado ao estabelecer o problema público como elemento central de integração entre planejamento, execução e avaliação.

Dessa forma, cada fase não atua de forma isolada, mas como parte de um sistema adaptativo, no qual diagnóstico, causalidade, monitoramento e aprendizagem operam de maneira interdependente.

O principal resultado deste trabalho consiste na proposição de um framework conceitual e prático, estruturado em quatro fases sequenciais, destinado a orientar a transição de modelos tradicionais de M&A para uma abordagem centrada na resolução de problemas públicos, conforme representado na Figura 2.

FIGURA 2 – Fases do framework para M&A orientado a problemas públicos



Fonte: Elaborado pelo Autor (2026)

6.1.1. Fase 1: Diagnóstico e desagregação do problema público

O ponto de partida do *framework* é a identificação e a compreensão aprofundada de um problema público

relevante. Problemas complexos, como violência urbana ou baixa qualidade da educação, caracterizam-se por sua natureza multidimensional, causalidade difusa e elevada interdependência de fatores, o que

os torna difíceis de delimitar e gerenciar por meio de abordagens tradicionais. Nesse contexto, esta fase tem como objetivo transformar um problema amplo e abstrato em um objeto analítico claro, específico e passível de intervenção, por meio de sua desagregação estruturada.

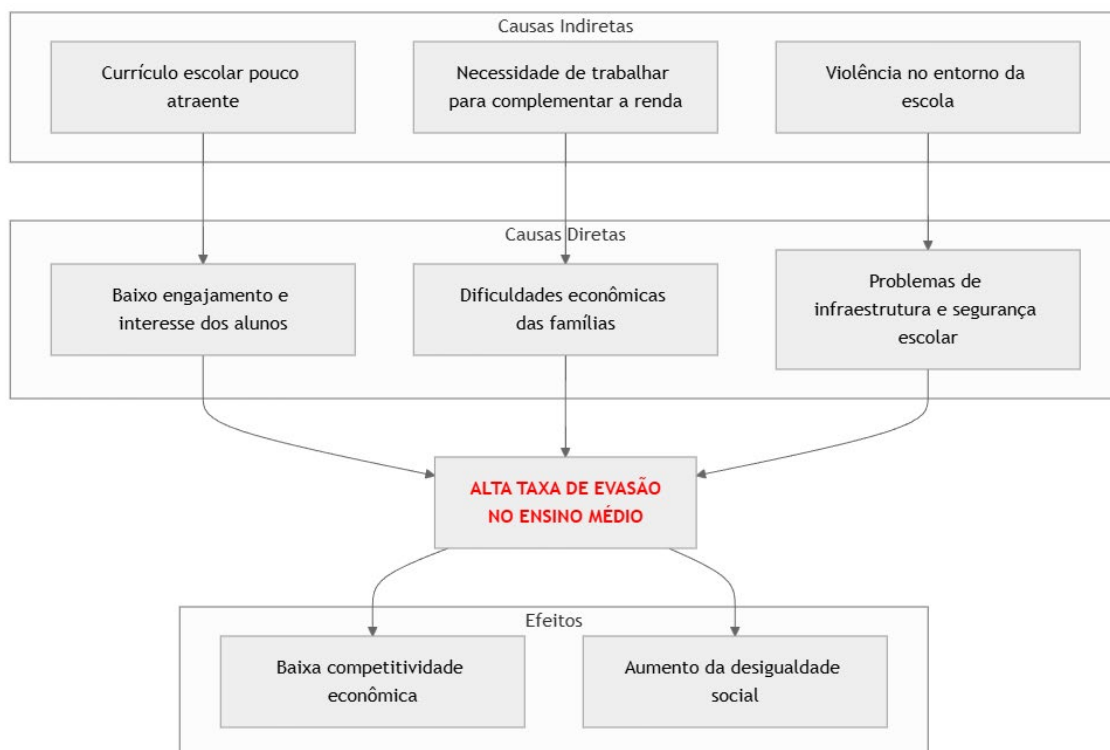
As atividades que podem ser realizadas:

- **Priorização:** Selecionar um problema com base em critérios de relevância (impacto na população), urgência e viabilidade política/gerencial.
- **Análise Causal (Árvore de Problemas):** Utilizar ferramentas como a Árvore de Problemas para identificar as causas diretas e indiretas e os efeitos do problema central. Isso ajuda a distinguir os sintomas das raízes do problema.

- **Definição do problema focal:** A partir da análise, definir de forma precisa e mensurável qual faceta do problema será o foco da intervenção. Por exemplo, em vez de violência urbana, o problema focal pode ser alta taxa de homicídios entre jovens de 15 a 24 anos na região metropolitana.
- **Linha de base:** Medir o estado atual do problema focal com um ou dois indicadores de impacto principais. Este será o ponto de partida contra o qual o sucesso será medido.

A Figura 3 mostra como um problema amplo é decomposto em suas causas, permitindo focar as intervenções de forma mais estratégica.

FIGURA 3 – Exemplo de desagregação de problema público com Árvore de Problemas



Fonte: Elaborado pelo Autor (2026)

6.1.2. Fase 2: Mapeamento da Teoria da Mudança

Com o problema focal definido, o passo seguinte é construir o mapa causal para sua solução. As atividades que podem ser realizadas:

- **Definição do impacto de longo prazo:** Inverter o problema focal para definir o objetivo final

(ex: “Reduzir em 30% a taxa de homicídios entre jovens...”).

- **Mapeamento retroativo:** Perguntar: “Para que este impacto aconteça, qual resultado intermediário (precondição) precisa ser alcançado imediatamente antes?”. Repetir essa pergunta sucessivamente, construindo uma cadeia

de resultados intermediários. Por exemplo, para reduzir homicídios, pode ser necessário aumentar a empregabilidade de jovens em situação de risco, o que por sua vez requer a melhoria da qualificação profissional, e assim por diante.

- **Identificação das intervenções:** Para cada resultado intermediário, definir quais produtos (bens ou serviços) o governo precisa entregar.
- **Explicitação das hipóteses:** Articular claramente as conexões causais entre cada etapa. Ex: Nós acreditamos que:
 - *SE oferecermos cursos de qualificação profissional alinhados ao mercado (produto),*
 - *ENTÃO a empregabilidade desses jovens aumentará (resultado intermediário), o que, por sua vez,*
 - *ENTÃO contribuirá para reduzir sua participação em atividades ilícitas e diminuir a taxa de homicídios (impacto).*

6.1.3. Fase 3: Construção da matriz de M&A orientada ao problema

A Teoria da Mudança é, então, operacionalizada por meio de uma ferramenta gerencial, a matriz de M&A. Esta matriz organiza os indicadores, metas e fontes de verificação para cada nível da cadeia de resultados. As atividades que podem ser realizadas:

Seleção de indicadores: Para cada caixa da ToC (impacto, resultados, produtos), selecionar um ou dois indicadores chave que sejam SMART (Específicos, Mensuráveis, Atingíveis, Relevantes, Temporais).

Definição de metas e linhas de base: Para cada indicador, estabelecer a linha de base (medida na Fase 1) e as metas para o período.

Identificação das fontes de verificação: Determinar como e onde cada indicador será medido (sistemas de informação, pesquisas, registros administrativos).

QUADRO 1 – Exemplo simplificado de matriz de M&A para o problema da evasão escolar

Nível da Cadeia de Resultados	Indicador	Linha de Base (Ano 0)	Meta (Ano 2)	Fonte de Verificação
Impacto	Taxa de evasão no Ensino Médio	15%	10%	Censo Escolar
Resultado Intermediário 1	Percentual de alunos em risco que participam de tutorias de reforço	0%	50%	Sistema de Gestão Escolar
Resultado Intermediário 2	Índice de Clima Escolar (percepção de segurança)	5/10	7.5/10	Pesquisa anual com alunos/professores
Produto 1	Nº de programas de tutoria implementados	0	200	Relatórios da Secretaria de Educação
Produto 2	Nº de escolas com mediação de conflitos ativa	10	150	Relatórios da Secretaria de Educação

Fonte: Elaborado pelo Autor (2026)

6.1.4. Fase 4: Institucionalização de ciclos de aprendizagem

A matriz de M&A não é um documento estático. Seu valor reside em seu uso contínuo para aprendizado e tomada de decisão. As atividades desta fase incluem:

- **Criação de ritos de análise crítica:** Institucionalizar reuniões periódicas (ex: mensais para produtos, trimestrais para resultados) para analisar os dados da matriz. Essas reuniões devem focar na pergunta: Nossa teoria da mudança

está se confirmando? Estamos no caminho certo para resolver o problema?.

- **Ciclo de aprendizagem (PDCA):** Usar os insights dessas reuniões para promover ajustes estratégicos. Se um produto está sendo entregue, mas o resultado intermediário não se move, é um sinal de que a hipótese causal pode estar errada, exigindo um redesenho da intervenção.
- **Comunicação e transparência:** Utilizar os dados do painel de M&A para comunicar o progresso (ou a falta dele) de forma transparente para a

sociedade, focando sempre no indicador de impacto principal.

A articulação das quatro fases propostas configura um modelo integrado e orientado à efetividade, capaz de reestruturar a lógica tradicional de monitoramento e avaliação no setor público. Diferentemente de abordagens fragmentadas, o framework estabelece uma sequência lógica e cumulativa, na qual cada etapa depende da consistência da anterior e, ao mesmo tempo, retroalimenta as decisões subsequentes. O framework, portanto, não apenas organiza instrumentos, mas redefine a própria lógica de gestão, orientando-a para a resolução efetiva de problemas públicos e a criação de valor para a sociedade.

6.1.5. Simulação do modelo

Para além de uma ilustração didática, a simulação a seguir opera como um exercício analítico de validação lógica do framework proposto, demonstrando sua capacidade de estruturar decisões públicas em contextos de alta complexidade. Assim, para ilustrar a versatilidade e o poder do framework, aplicamos, de forma simulada, suas fases a outro problema público complexo: *a alta taxa de homicídios de jovens*.

- **Fase 1 (Diagnóstico):** O problema genérico “violência” é desagregado. A análise de dados revela que o problema focal mais agudo são os homicídios de jovens do sexo masculino, entre 15 e 24 anos, em bairros periféricos específicos. A árvore de problemas aponta para causas diretas como o envolvimento com o tráfico de drogas e a baixa percepção de risco, e causas indiretas como a falta de oportunidades de emprego, a evasão escolar e a ausência de equipamentos de lazer e cultura nesses territórios. O indicador de impacto principal é definido como Taxa de homicídios por 100.000 habitantes na faixa etária e nos territórios definidos, e sua linha de base é medida.
- **Fase 2 (Teoria da Mudança):** O objetivo do impacto é “Reduzir em 30% a taxa de homicídios de jovens...”. O mapeamento retroativo estabelece que, para isso acontecer, é preciso reduzir a atratividade do crime (um outcome). Para reduzir a atratividade do crime, é preciso aumentar as oportunidades de trabalho e renda lícita (pré-condição 1) e aumentar o engajamento

desses jovens em atividades positivas no contr turno escolar (pré-condição 2). Para isso, as intervenções (outputs) definidas são: (a) um programa de qualificação profissional focado nas demandas do mercado local, com conexão com empresas; e (b) a implementação de centros de juventude com atividades esportivas e culturais nos bairros alvo.

- **Fase 3 (Matriz de M&A):** A matriz é construída para monitorar toda a cadeia causal:
- **Outputs:** Nº de jovens formados no curso profissional; Nº de jovens matriculados nos centros de juventude.
- **Outcomes (Resultados):** % de jovens formados que conseguiram emprego formal após 6 meses; Taxa de frequência escolar do público alvo; Redução dos registros de atos infracionais nos territórios.
- **Impacto:** Redução da taxa de homicídios na população e territórios definidos.
- **Fase 4 (Aprendizagem Adaptativa):** Nas reuniões de análise, os gestores observam que, embora o número de jovens formados seja alto (meta de output atingida), a taxa de empregabilidade (meta de outcome) está baixa. A discussão não é sobre punir o executor do programa, mas sobre investigar a seguinte hipótese, “Será que os cursos que estamos oferecendo estão desalinhados com a demanda real das empresas?”. A decisão é ajustar o portfólio de cursos e criar um comitê com empresários locais. O ciclo de aprendizado permite corrigir a rota da política com base em evidências, aumentando drasticamente sua chance de atingir o impacto final.

A simulação evidencia o potencial do framework para estruturar intervenções orientadas a problemas públicos complexos, integrando diagnóstico, relações causais, monitoramento e aprendizagem contínua. Ao superar a lógica tradicional focada em entregas, o modelo permite testar hipóteses e ajustar estratégias com base em evidências. Assim, demonstra que a efetividade das políticas públicas depende menos da execução de atividades e mais da capacidade institucional de aprender e adaptar-se, reforçando o valor do framework como instrumento para uma gestão pública orientada a resultados e impacto.

A análise do caso simulado permite observar que o framework não apenas organiza informações, mas altera qualitativamente o processo decisório. Ao deslocar o foco das atividades para as relações causais e seus efeitos, o modelo reduz a probabilidade de decisões baseadas em suposições não verificadas, fortalecendo a racionalidade da ação pública.

7. CONCLUSÃO

A frustração com a aparente ineficácia do Estado em resolver problemas crônicos é uma das forças mais corrosivas da nossa democracia. Grande parte dessa frustração, no entanto, não decorre de uma falha de intenção, mas de uma falha de método. Ao nos apegarmos a um modelo de Monitoramento e Avaliação que celebra a atividade em detrimento do resultado, criamos um sistema que pode ser, ao mesmo tempo, muito ocupado e muito ineficaz, e que se distancia cada vez mais da realidade vivida pelo cidadão.

A persistência de problemas públicos complexos, apesar dos crescentes investimentos e esforços governamentais, evidencia uma falha nos modelos de gestão e monitoramento. Este artigo argumentou que a raiz de muitas dessas falhas reside em um M&A focado em processos e produtos, que perde de vista o objetivo final da ação pública.

A abordagem orientada a problemas públicos, detalhada no framework de quatro fases, oferece um caminho para realinhar a máquina pública com seu propósito fundamental. Ao inverter a lógica e colocar o problema do cidadão no centro do planejamento, do monitoramento e da avaliação, esta abordagem transforma o M&A de uma ferramenta de controle burocrático para um poderoso motor de aprendizado estratégico e efetividade governamental.

A implementação deste paradigma não é trivial. Ela exige uma mudança cultural profunda, o desenvolvimento de novas capacidades analíticas no setor público e, acima de tudo, uma liderança política comprometida com a responsabilidade por resultados de impacto.

Quanto aos desafios institucionais e limitações do modelo, ressalta-se que nenhuma transição paradigmática na administração pública ocorre em um vácuo de poder. O artigo reconhece as profundas limitações impostas pela economia política do setor público. O engessamento do ciclo orçamentário tradicional, a cultura de controle legalista dos Tribunais de Contas e o imediatismo do calendário eleitoral figuram como

barreiras formidáveis. Adicionalmente, o sucesso do *framework* está visceralmente condicionado à pré-existência de um patamar mínimo de Autonomia Burocrática; em contextos de captura patrimonialista ou altíssima rotatividade de quadros técnicos, a Fase 4 de aprendizagem iterativa tende a colapsar, revertendo a máquina ao seu estado inercial de produção de entregas sem impacto.

A jornada é árdua, mas o destino é a reconquista da própria razão de ser do governo. Um Estado que adota o M&A orientado a problemas é um Estado que se compromete, de forma honesta e sistemática, a se tornar mais inteligente, mais humilde e, em última análise, mais eficaz na construção de soluções para os problemas que mais afligem seus cidadãos. É o caminho para que, um dia, os relatórios de governo não precisem mais falar sobre o que foi feito, mas possam, com orgulho e evidências, demonstrar a diferença efetivamente produzida na vida da população.

Adicionalmente, a análise desenvolvida, incluindo a simulação do *framework*, evidencia sua consistência e aplicabilidade prática na gestão pública. Ao integrar diagnóstico, relações causais, monitoramento e aprendizagem contínua, o modelo favorece decisões mais informadas, melhor alocação de recursos e maior alinhamento com resultados sociais. Assim, contribui não apenas para o aprimoramento do M&A, mas para o fortalecimento da capacidade do Estado de enfrentar problemas complexos de forma mais efetiva.

O verdadeiro desafio da administração pública contemporânea não é medir mais, mas medir melhor aquilo que realmente importa. Persistir em modelos que privilegiam a contagem de entregas em detrimento da transformação da realidade é perpetuar uma ilusão de desempenho que fragiliza a legitimidade do Estado.

A abordagem orientada a problemas públicos representa, nesse sentido, mais do que uma inovação metodológica, trata-se de uma redefinição do próprio papel do governo. Um Estado que aprende, que questiona suas próprias hipóteses e que ajusta suas ações com base em evidências deixa de ser apenas executor para tornar-se um agente efetivo de transformação social.

Nesse novo paradigma, o sucesso governamental não será mais medido pelo volume de ações realizadas, mas pela capacidade de produzir mudanças reais na vida das pessoas. E isso não é apenas uma escolha técnica, é uma escolha ética sobre o que significa governar.

8. Referências

1. ANDERSON, A. A. *The Community Builder's Approach to Theory of Change: A Practical Guide to Theory Development*. New York: The Aspen Institute, 2005.
2. BANCO MUNDIAL. *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods, and Approaches*. Washington, DC: The World Bank, 2004.
3. BARBER, M. *Instruction to Deliver: Tony Blair, Public Services and the Challenge of Delivery*. London: Politico's Publishing, 2007.
4. HOOD, C. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3–19, 1991.
5. MINTZBERG, Henry. *Managing Government, Governing Management*. Harvard Business Review, v. 74, n. 3, p. 75-83, maio/jun. 1996.
6. MOORE, M. H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.
7. POWER, Michael. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
8. VEDUNG, E. Four Waves of Evaluation Diffusion. *Evaluation*, v. 16, n. 3, p. 263-277, 2010.
9. WEISS, C. H. Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families. In: CONNELL, J. P. et al. (Eds.). *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods, and Contexts*. Washington, DC: The Aspen Institute, 1995.



TEMA 08

Organizações, Gestão e Pessoas no Planejamento- Orçamento



SUMÁRIO DOS ARTIGOS DO TEMA 08

2221 'Zero Trust' como pilar da governança digital na administração pública: gestão de riscos e priorização de investimentos em segurança da informação

- Augusto Braga Rodrigues
- Davi Severiano Juvi de Almeida
- Artur Vitalino da Silva
- Carlos Gabriel de Oliveira Barboza

2233 A Integração Institucional de Novos Servidores como Estratégia de Socialização Organizacional e Vetor de Desempenho no Setor Público

- Maria Dayana Rodrigues Lins
- Pedro Henrique Lopes Barros

2243 A Rede de Planejamento e Orçamento: Inovação Administrativa e Profissionalização do Ciclo de Políticas Públicas

- Marta Mendes Guimarães Santos
- Mayara Andreza Dantas Silva
- Marcos Felipe de Almeida Gomes

2253 Automação de processos de prestação de contas em operações de crédito no setor público a partir da implementação do Robotic Process Automation

- Michele Silva dos Santos
- Patrícia Maria Pontual de Lucena
- Fagner José Coutinho de Melo

2266 Avaliação da maturidade em governança e gestão de dados na administração pública estadual: evidências a partir da aplicação do Modelo de Maturidade de Dados (MMD)

- Raphael dos Santos Para
- Josenete Costa
- Lupuna Corrêa de Souza
- Sônia Janete Gomes

2277 Capacidades Analíticas no Setor Público: Análise da Maturidade em Ciência de Dados do Estado de Alagoas

- Alesson Santana Ferro

2291 Carreiras no planejamento e orçamento: institucionalidade, capacidades estatais e valor público

- Jacson Miler Vidal de Souza
- Rayson Bernardo da Silva
- Ruan Patrick de Araújo Cavalcante Aranha
- Vanderlei Afonso de Carvalho

2301 Centro de inteligência em políticas públicas como arquitetura institucional para a decisão baseada em evidências

- Sandro Luís Brandão Campos
- Maria Tereza Wichocki Monteiro

2314 Centro de Serviços Compartilhados: A gênese de uma experiência estadual na adoção do modelo CSC.

- Matheus Roberto Cunha de Castro
- Matheus Hartz Estrazulas
- Luciano Machado Moreira
- Tiago Costa do Amaral

2325 Da agenda à entrega: a projetização de Grupos de Trabalho como estratégia de planejamento governamental em Governança Tecnológica

- Bruna Devens Fraga
- Guilherme Passos Meirelles
- Tanara Rogowski Dos Santos
- Daniel Henrique Camargo de Souza

2341 Da gestão de tarefas à entrega de valor público: inovação digital e gestão de pessoas no fortalecimento do planejamento-orçamento público

- Karol Jefessom Alves De Sousa
- Monique De Menezes Urra
- Karoline Vitória Gonçalves Fernandes
- Luiz Raphael Soares Melo

2344 Desafios e Condições Institucionais para Implementar a proposta de Reforma Administrativa nos Municípios Brasileiros

- Marília Sorrini Peres Ortiz,
- Eduardo Couto
- Úrsula Peres Dias
- Marcos Pinto

2362 Formação de capacidades estatais e renovação da força de trabalho na Seplag: uma análise do programa primeiro emprego em Alagoas

- Alisson Antonio Correia de Farias
- Emilene Kareline Marciano dos Santos
- Thallyson Eduardo Alves Martins
- Nathaly Christini Oliveira Silva

2371 Fortalecimento da capacidade estatal e profissionalização das carreiras de planejamento e orçamento: a evolução do IGPE como escola de governo no Estado de Pernambuco

- Herlane Suele Alves Martins
- Newton Rocha Cerezini
- Rebeca Rêgo Pedrosa Costa
- Victor Hugo Vita Barbosa

2384 Fortalecimento de Capacidades Institucionais em uma Procuradoria Geral Subnacional: integração entre planejamento estratégico, gestão de riscos e desenvolvimento gerencial

- Luis Otávio Nogueira Campelo
- Caio Marcio Marini Ferreira
- Adso Felizardo Castelo Branco de Oliveira

2399 Gestão estratégica e gestão de riscos no setor público: avanços e desafios na secretaria adjunta do orçamento estadual do Mato Grosso

- Regiane Medinas das Neves Sales
- Darluce Barcelos Franco
- Ricardo Roberto de Almeida Capistrano

2412 Gestão sem Degraus: redução das barreiras hierárquicas no setor público.

- Pedro Henrique Lopes Barros
- Maria Dayana Rodrigues Lins

2423 Governança algorítmica no planejamento público

- Sandro Luís Brandão Campos
- Jomair Robson Silva
- Leandro Queiroz Soares
- Maria Tereza Wichocki Monteiro

2434 Governança que fica: liderança, ecossistema público e o framework Ecos-Plan para sustentar a capacidade institucional em transições.

- Karina Kikuti

2445 IGEF-MT: Uma arquitetura de transformação do estado baseada em avaliação, governança e incentivos

- Sandro Luis Brandão Campos
- Wilton Leal Marinho dos Santos
- Washington Fernando da Silva
- Lucienne Machado

2455 Inteligência artificial como plataforma: uma experiência de construção normativa orientada ao planejamento e à coordenação interinstitucional

- Ramicés dos Santos Silva
- Myrrena Inácio
- Cristiane Mitsue Iata
- Lídia Cristina Almeida Picinin

2466 *Onboarding* estruturado e fortalecimento das capacidades estatais: evidências a partir de uma carreira estratégica de planejamento e orçamento

- Karol Jefessom Alves De Sousa
- Monique De Menezes Urra
- Priscila Franco
- Yôkissya Coelho Alencar

2470 Reformas administrativas e reconfiguração institucional da função de planejamento, ciência, tecnologia e inovação no estado do Amazonas

- Ana Maria Gomes Bessa
- Andreza Pachêco Bandeira Brito
- Bruna Guimarães Fontão
- Débora Monteiro Santos

‘Zero Trust’ como pilar da governança digital na administração pública: gestão de riscos e priorização de investimentos em segurança da informação

- **Augusto Braga Rodrigues**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: abr.rodrigues@yahoo.com.br

- **Davi Severiano Juvi de Almeida**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: davijuvi@gmail.com

- **Artur Vitalino da Silva**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: arturvitalino@gmail.com

- **Carlos Gabriel de Oliveira Barboza**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: gabrielcgob@gmail.com

Resumo

A ampliação dos serviços públicos digitais tem aumentado a dependência da Administração Pública em relação a identidades digitais, integração entre sistemas, bases de dados compartilhadas e infraestruturas híbridas. Nesse ambiente, modelos de segurança centrados predominantemente em perímetro mostram limitações diante de ameaças como comprometimento de credenciais, abuso de privilégios, movimentação lateral e indisponibilidade de serviços críticos. Este artigo analisa a adoção de Zero Trust como pilar de governança digital no setor público, articulando segurança da informação, continuidade operacional e priorização de investimentos. O objetivo é demonstrar de que modo os princípios de Zero Trust podem ser convertidos em um programa institucional estruturado, capaz de orientar decisões de risco, alocação orçamentária e definição de métricas. Metodologicamente, adota-se abordagem aplicada, com desenho de estudo de caso em organização pública de grande porte. O percurso analítico foi organizado em quatro etapas: inventário e classificação de criticidade; diagnóstico de maturidade e mapeamento de riscos; construção e priorização de portfólio de iniciativas; e definição de roadmap, indicadores e mecanismos de governança. Os resultados mostram que as primeiras ondas de implementação tendem a produzir maior retorno quando concentradas em identidade, privilégios, postura de endpoints e observabilidade, por se tratarem de controles transversais que afetam múltiplos serviços críticos. Conclui-se que Zero Trust pode ser viável na Administração Pública quando tratado não como aquisição pontual de tecnologia, mas como programa de governança digital orientado por risco, com critérios claros de priorização, sustentação institucional e monitoramento contínuo.

Palavras-chave: Zero Trust; governança digital; segurança da informação; gestão de riscos; priorização de investimentos; Administração Pública.

1. INTRODUÇÃO

A digitalização da Administração Pública alterou profundamente a forma como o Estado trabalha, decide e se relaciona com o cidadão. Sistemas que antes tinham papel de apoio passaram a ocupar posição central na rotina institucional. Hoje, autenticação, integração entre bases, tramitação eletrônica, plataformas de atendimento, serviços em nuvem e acessos remotos não são apenas componentes técnicos: são parte da própria infraestrutura de funcionamento da ação estatal. Quando um desses elementos falha, o efeito quase nunca fica restrito ao ambiente de TI. A falha alcança o serviço, o processo administrativo e, muitas vezes, o próprio usuário final, o que reforça a centralidade da transformação digital no funcionamento administrativo contemporâneo (BRASIL, 2021).

Esse deslocamento ajuda a entender por que a segurança da informação deixou de ser um tema apenas operacional. Em organizações públicas, um incidente não representa somente perda de disponibilidade ou exposição de dados. Dependendo do contexto, ele pode interromper atendimento, comprometer a integridade de decisões, fragilizar a confiança institucional e criar passivos jurídicos e administrativos. Em outras palavras, a segurança passou a interferir diretamente na capacidade de o Estado manter serviços, cumprir obrigações e sustentar sua atuação com regularidade, especialmente em contextos em que a proteção de dados e a continuidade de serviços assumem relevo jurídico e institucional (BRASIL, 2018; BRASIL, 2021).

Ao mesmo tempo, o ambiente tecnológico em que o setor público opera tornou-se mais complexo. É comum a convivência entre sistemas legados, aplicações mais recentes, integrações interinstitucionais, infraestrutura local, serviços em nuvem, contratos terceirizados e múltiplos perfis de acesso. Essa composição não é excepcional; ela é, em grande medida, a realidade concreta das organizações públicas. O problema aparece quando esse mosaico evolui sem critérios suficientemente consistentes para autenticação, concessão de privilégios, revisão de acessos, monitoramento de eventos e tratamento de exceções. Nesses casos, a fragilidade não está apenas na existência de legado ou de heterogeneidade, mas na forma pouco coordenada com que tais elementos permanecem operando.

É justamente nesse ponto que os limites do modelo tradicional de segurança se tornam mais evidentes. Durante muito tempo, grande parte das estratégias institucionais foi organizada a partir de uma lógica de perímetro. Presumia-se que o interior da rede era um espaço relativamente confiável, enquanto o foco principal da defesa recaía sobre a borda. Esse raciocínio perdeu força à medida que aplicações passaram a ser acessadas de contextos diversos, identidades se tornaram alvo prioritário de ataques, acessos privilegiados ganharam peso estratégico e o comprometimento de uma credencial passou a ser suficiente, em muitos cenários, para contornar barreiras que antes pareciam suficientes. O deslocamento de arquiteturas centradas em perímetro para abordagens mais granulares acompanha justamente esse diagnóstico (NIST, 2020).

O debate sobre Zero Trust emerge desse deslocamento. Sua relevância não decorre apenas do fato de ser uma abordagem recente ou amplamente citada em documentos técnicos. Ela decorre, sobretudo, de responder a uma pergunta que hoje é incontornável: como proteger serviços e recursos institucionais quando já não faz sentido confiar implicitamente no usuário, no dispositivo ou na origem da conexão apenas porque eles estão “dentro” da organização? A resposta proposta por Zero Trust desloca a confiança presumida para a verificação contínua, para a decisão contextual e para a centralidade da identidade, do recurso e do risco (NIST, 2020).

No entanto, transportar esse debate para a Administração Pública exige cuidado. Em muitos contextos, Zero Trust aparece como expressão genérica de modernização ou como rótulo aplicado a soluções específicas de mercado. Essa simplificação obscurece o problema real. No setor público, a adoção dessa abordagem não depende apenas de tecnologia. Ela envolve revisão de processos, definição de critérios para exceções, tratamento mais rigoroso de privilégios, amadurecimento da gestão de identidades, clareza sobre criticidade de serviços, capacidade de monitoramento e, principalmente, condições institucionais para transformar necessidade de proteção em decisão de investimento. Modelos de maturidade mais recentes reforçam essa visão incremental e multidimensional da adoção (CISA, 2023).

É esse o ponto de partida deste artigo. A questão central não é saber se Zero Trust é desejável em

abstrato, mas como seus princípios podem ser traduzidos em um programa viável de governança digital no setor público. Isso implica enfrentar um problema bastante concreto: quase nunca é possível implantar tudo ao mesmo tempo. Há limites de orçamento, legados difíceis de substituir, equipes reduzidas, contratos em andamento e diferentes níveis de maturidade entre áreas. Nessa situação, o desafio não está apenas em definir o destino desejado, mas em decidir por onde começar, o que priorizar e como sustentar a mudança sem desorganizar a operação existente.

Com base nisso, o artigo propõe analisar Zero Trust não como pacote fechado nem como promessa tecnológica de aplicação imediata, mas como programa estruturante orientado por risco, criticidade e capacidade de execução. A hipótese que orienta a análise é que a abordagem tende a produzir melhores resultados quando inserida em uma lógica de governança, com priorização progressiva, métricas de acompanhamento e articulação entre segurança, operação e orçamento. É a partir dessa chave que o texto se desenvolve.

2. JUSTIFICATIVA

A escolha do tema decorre de uma constatação prática: a segurança da informação passou a interferir diretamente na qualidade e na continuidade da ação estatal. Em um cenário de digitalização crescente, a Administração Pública já não depende apenas de servidores, redes e aplicações como instrumentos de apoio. Ela depende desses elementos para funcionar. Sempre que um serviço digital crítico falha, a consequência tende a ultrapassar o campo técnico. Há atraso de processos, interrupção de atendimento, dificuldade de acesso à informação, comprometimento de dados e desgaste institucional. Em alguns casos, o problema se torna imediatamente visível ao cidadão; em outros, afeta primeiro a retaguarda administrativa, mas ainda assim compromete a capacidade de entrega do órgão.

Essa mudança de escala ajuda a explicar a relevância do debate. O risco cibernético, no setor público, não pode ser lido apenas como problema especializado da área de TI. Ele precisa ser compreendido como risco institucional. Isso vale especialmente porque os órgãos públicos operam com ativos informacionais sensíveis, múltiplos perfis de usuários, forte dependência de integrações e ambientes tecnológicos que combinam soluções novas com estruturas herdadas. A proteção adequada da informação, nesse contexto,

deixou de ser apenas preocupação técnica e passou a integrar o campo da governança pública e da conformidade institucional (BRASIL, 2018; BRASIL, 2021).

É justamente por isso que a simples ampliação de controles não resolve, por si só, o problema. Muitas instituições acumulam ferramentas, normas e camadas adicionais de segurança sem que isso produza uma redução proporcional do risco. Em vez de uma estratégia coerente, forma-se com frequência um arranjo fragmentado: controles surgem para responder a auditorias, incidentes pontuais, pressões externas ou oportunidades específicas de aquisição. O resultado pode ser um ambiente mais caro, mais difícil de operar e nem sempre mais seguro. Essa é uma das razões pelas quais a discussão sobre governança se torna tão importante quanto a discussão sobre tecnologia.

A escolha de Zero Trust como eixo analítico também se explica por esse contexto. A abordagem desloca o foco da confiança presumida para decisões baseadas em identidade, contexto e risco, o que a torna particularmente útil em ambientes híbridos, com acessos distribuídos, contas privilegiadas, integrações legadas e serviços críticos expostos a múltiplas formas de dependência (NIST, 2020; CISA, 2023). Ao mesmo tempo, sua adoção no setor público não pode ser tratada como transposição direta de modelos concebidos para outros contextos organizacionais. Há restrições muito concretas envolvidas: contratação pública, assimetrias de maturidade entre unidades, limitação de equipes especializadas, coexistência prolongada de legados e necessidade permanente de justificar escolhas perante instâncias de controle e gestão.

Nesse sentido, o interesse deste trabalho não está em apresentar Zero Trust como solução totalizante ou como conjunto fechado de ferramentas. O que justifica a pesquisa é a necessidade de discutir como essa agenda pode ser transformada em algo institucionalmente executável. Isso envolve perguntas práticas que aparecem com frequência na realidade administrativa: quais frentes devem ser tratadas primeiro? Que tipo de controle oferece maior redução de risco no curto prazo? Como evitar que o investimento em segurança se converta em dispersão de ferramentas? Como compatibilizar proteção, continuidade operacional e capacidade real de execução?

Há, ainda, uma justificativa acadêmica e gerencial. Do ponto de vista acadêmico, o tema permite

aproximar a literatura de segurança e gestão de riscos do campo da governança pública, que nem sempre trata com a devida profundidade o problema da proteção digital como dimensão da capacidade estatal. Do ponto de vista gerencial, o trabalho busca contribuir com uma formulação aplicável: uma forma de organizar prioridades, justificar investimentos e estruturar uma trajetória de adoção que não dependa de rupturas pouco realistas.

Em síntese, o artigo se justifica porque enfrenta uma dificuldade concreta da Administração Pública contemporânea: a necessidade de fortalecer a segurança sem tratar o problema como mera soma de produtos, nem como ideal abstrato desconectado das limitações institucionais. É nesse intervalo entre a urgência da proteção e a realidade da execução que a discussão proposta se insere.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo geral

Analisar a adoção de Zero Trust como pilar de governança digital na Administração Pública, demonstrando como seus princípios podem ser traduzidos em um programa estruturado de gestão de riscos e priorização de investimentos em segurança da informação.

3.2 Objetivos específicos

- i. *examinar os fundamentos conceituais de Zero Trust e suas implicações para a proteção de serviços públicos digitais em ambientes híbridos e de elevada complexidade institucional;*
- ii. *relacionar a abordagem de Zero Trust à gestão de riscos cibernéticos, considerando criticidade de serviços, exposição, continuidade operacional e conformidade;*
- iii. *propor um modelo de priorização multicritério de iniciativas de segurança, capaz de apoiar decisões de investimento com base em risco, custo total de propriedade e capacidade de execução;*
- iv. *estruturar um roteiro de implementação por ondas, com entregáveis, indicadores e mecanismos mínimos de governança;*
- v. *discutir limites, trade-offs e requisitos institucionais envolvidos na sustentação de um programa de Zero Trust no setor público.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1 Governança digital, capacidade estatal

Tratar a segurança da informação como tema lateral tornou-se cada vez menos compatível com a realidade da Administração Pública contemporânea. A expansão do governo digital alterou a natureza dos processos administrativos e a forma como o Estado se relaciona com cidadãos, servidores, fornecedores e outras instituições. Sistemas de protocolo, atendimento eletrônico, gestão orçamentária, recursos humanos, arrecadação, tramitação processual e interoperabilidade entre bases passaram a ocupar lugar central no funcionamento institucional. Nesse cenário, a estabilidade da ação estatal depende de uma infraestrutura digital que precisa ser não apenas eficiente, mas confiável (BRASIL, 2021).

A noção de governança digital é útil exatamente porque permite interpretar a tecnologia para além de sua dimensão instrumental. Não se trata apenas de informatizar rotinas, mas de definir como decisões, responsabilidades, padrões e controles são organizados em um ambiente intensamente mediado por sistemas de informação. A segurança, sob essa perspectiva, integra o próprio problema da governança: ela condiciona continuidade operacional, legitimidade institucional, integridade decisória e capacidade de entrega de serviços.

Essa leitura adquire maior importância no setor público porque os danos decorrentes de falhas de segurança extrapolam a organização e alcançam direitos, políticas públicas e confiança social. Um incidente relevante pode afetar não só o órgão diretamente envolvido, mas também cidadãos dependentes daquele serviço, outras instituições integradas e atividades administrativas correlatas. A proteção de ativos digitais, portanto, não deve ser entendida como fim em si mesmo, mas como condição para o exercício regular da função pública.

No caso brasileiro, esse argumento encontra respaldo em marcos normativos que reforçam a centralidade da informação e dos meios digitais na atuação estatal. A LGPD impõe obrigações relacionadas ao tratamento de dados pessoais, inclusive no âmbito do poder público, e amplia o peso institucional da governança da informação. A Lei do Governo Digital, por sua vez, consolida uma agenda em que eficiência, integração, transparência e prestação digital

de serviços deixam de ser movimento acessório e passam a compor a própria modernização administrativa (BRASIL, 2018; BRASIL, 2021). Ainda que tais normas não ofereçam um modelo técnico exaustivo de segurança, elas tornam evidente que a proteção de dados, identidades e serviços precisa ser tratada de modo estruturado.

Desse ponto de vista, a segurança da informação não pode permanecer circunscrita à equipe técnica ou reduzida à aquisição de soluções. Ela requer instâncias decisórias, critérios de priorização, métricas, rotinas de revisão e articulação com planejamento e orçamento. Em síntese, segurança no setor público é um problema de capacidade estatal tanto quanto de arquitetura tecnológica.

4.2 Zero Trust: fundamentos e deslocamento da lógica perimetral

A formulação de Zero Trust difundida pelo NIST parte de uma premissa simples e exigente: nenhuma solicitação de acesso deve ser automaticamente considerada confiável apenas porque se origina da rede interna ou de um usuário já autenticado. O foco deixa de ser a proteção de um perímetro fixo e passa a recair sobre usuários, recursos, dispositivos, contexto e políticas. Essa mudança reflete uma transformação importante do ambiente digital contemporâneo. Redes corporativas já não delimitam de modo estável o espaço de operação da organização; aplicações e dados são distribuídos; acessos ocorrem a partir de múltiplos pontos; e identidades se tornaram alvo preferencial de atacantes (NIST, 2020).

A expressão “nunca confie, sempre verifique”, associada ao tema, costuma ser repetida de forma simplificada. No entanto, o valor analítico de Zero Trust não está na frase de efeito, mas no tipo de decisão que ela implica. O modelo pressupõe que autenticação e autorização não sejam tratadas como eventos únicos, resolvidos de uma vez por todas no ingresso do usuário à rede, mas como processos contextuais e continuamente informados por sinais de risco. Identidade, perfil de acesso, sensibilidade do recurso, estado do dispositivo, geografia, horário, histórico de comportamento e outras variáveis podem influenciar a decisão (NIST, 2020).

Essa lógica desloca vários pressupostos arraigados. O primeiro deles é a ideia de que há um “interior seguro” da organização. O segundo é a noção de que

acessos administrativos podem ser geridos apenas por confiança histórica ou conveniência operacional. O terceiro é a crença de que a borda da rede, reforçada por firewall e VPN, continua sendo o centro da estratégia de proteção. Em arquiteturas mais próximas de Zero Trust, o controle se aproxima do recurso, a identidade ganha centralidade e a observabilidade se torna indispensável para ajustar políticas e responder a desvios.

A literatura especializada costuma associar Zero Trust a componentes como autenticação multifator, gestão de privilégios, políticas condicionais, segmentação lógica, avaliação de postura de dispositivos, telemetria contínua e automação de resposta. Contudo, reduzir o conceito a um catálogo de tecnologias é um erro recorrente. Ferramentas podem habilitar a abordagem, mas não a substituem. Sem coerência entre governança, identidade, classificação de recursos, critérios de exceção e capacidade de operação, a presença de soluções avançadas pouco altera o padrão institucional de risco.

Esse ponto é particularmente importante para a Administração Pública. Organizações públicas costumam apresentar heterogeneidade elevada de sistemas, equipes, contratos e maturidade. Nesse contexto, a adoção de Zero Trust como programa depende menos de aderência integral a um modelo ideal e mais da capacidade de sequenciar mudanças com base em risco e viabilidade. A maturidade, portanto, não precisa ser homogênea em todos os domínios desde o início. Ela pode avançar por ondas, desde que exista direção estratégica e critérios explícitos de priorização, como sugerem modelos incrementais de maturidade (CISA, 2023).

4.3 Gestão de riscos cibernéticos no setor público

A gestão de riscos fornece a ponte entre diagnóstico técnico e decisão institucional. No campo da segurança da informação, isso significa avaliar ameaças, vulnerabilidades, controles existentes, impactos e probabilidades de modo a orientar escolhas concretas: onde investir primeiro, o que aceitar provisoriamente, que medidas mitigarão melhor o risco e quais dependências precisam ser tratadas antes de outras. Sem esse encadeamento, a organização pode produzir bons diagnósticos e, ainda assim, não conseguir transformar informação em ação coordenada (NIST, 2012).

No setor público, a análise de risco precisa considerar mais do que ativos isolados. O objeto relevante é, frequentemente, o serviço e sua função institucional. Um componente de identidade, por exemplo, pode ser invisível ao cidadão como serviço final, mas sustentar diversas aplicações críticas. Uma falha em sistema de autenticação, em integração de dados ou em infraestrutura de acesso remoto pode gerar efeitos em cascata sobre processos administrativos e serviços essenciais. Avaliar risco sem considerar essas dependências tende a produzir distorções na priorização.

Outro aspecto central diz respeito à identidade e ao privilégio. A literatura recente tem mostrado que grande parte dos incidentes relevantes envolve exploração de credenciais válidas, escalonamento de privilégios ou uso indevido de contas administrativas. Em ambientes públicos, onde coexistem servidores efetivos, terceirizados, consultores, contas de serviço e integrações técnicas, a governança de identidade se torna ponto nevrálgico. Revisão de acessos, MFA, segregação de funções, monitoramento de uso privilegiado e tratamento diferenciado de contas administrativas passam a ser medidas estruturantes, não complementares (NIST, 2012; NIST, 2020).

A gestão de riscos também precisa incorporar fornecedores e terceiros. A expansão de serviços contratados, nuvens, integrações e sustentação externa dilui as fronteiras organizacionais tradicionais. Isso não significa que o risco esteja “fora” da instituição; significa, ao contrário, que a governança do risco precisa abarcar dependências contratuais, acessos concedidos, integrações legadas e responsabilidades compartilhadas. Nesse ponto, Zero Trust fornece uma linguagem útil porque reduz a confiança implícita e exige decisões mais granulares sobre quem acessa o quê, em que condições e com que nível de rastreabilidade (ENISA, 2022; NIST, 2020).

Em síntese, o risco cibernético no setor público precisa ser interpretado em chave institucional. Não basta medir vulnerabilidades técnicas. É necessário compreender criticidade, continuidade, efeito sistêmico, impacto sobre direitos e capacidade de resposta. Essa abordagem amplia o valor da gestão de riscos como instrumento de governança, e não apenas de compliance.

4.4 Priorização de investimentos e racionalidade do gasto

Se o risco orienta a necessidade de proteção, o orçamento condiciona o ritmo e a ordem das escolhas. Essa é uma das razões pelas quais a discussão sobre segurança da informação no setor público não pode ser separada do problema da priorização. Em contextos de restrição fiscal, equipes reduzidas e múltiplas demandas concorrentes, a pergunta decisiva raramente é se determinado controle seria desejável em abstrato. A pergunta real é outra: qual iniciativa deve vir primeiro para produzir a maior redução de risco possível dadas as condições institucionais existentes.

Essa formulação parece simples, mas ela altera profundamente a forma de decidir. Em vez de adotar a lógica do impulso reativo ou da disponibilidade ocasional de soluções, a organização passa a avaliar iniciativas segundo critérios articulados: criticidade dos serviços afetados, risco que se pretende reduzir, dependências prévias, custo total de propriedade, tempo de implantação, esforço de sustentação e maturidade operacional. A decisão deixa de ser estritamente técnica ou puramente política; ela se torna um problema de governança baseado em critérios explicitáveis e alinhado a práticas de gestão de risco e de priorização institucional (ENISA, 2022).

Esse tipo de raciocínio é especialmente útil para evitar a dispersão de ferramentas. Em muitos ambientes institucionais, a expansão da segurança ocorre por acúmulo: uma solução para autenticação, outra para privilégio, outra para telemetria, outra para endpoint, outra para acesso remoto, nem sempre integradas e nem sempre sustentadas por processos. O resultado pode ser mais complexidade operacional sem redução proporcional de risco. A literatura sobre *tool sprawl* ajuda a nomear esse fenômeno, mas no setor público ele assume contornos próprios, em razão de aquisições fragmentadas, contratos apartados e diferentes centros de decisão.

A priorização multicritério, nesse sentido, não é apenas uma técnica administrativa. Ela é um mecanismo de disciplina institucional. Ao obrigar a explicitar critérios, pesos e dependências, reduz decisões baseadas apenas em visibilidade, pressão conjuntural ou retórica tecnológica. Além disso, favorece a construção de um backlog justificável perante áreas de controle, gestão e orçamento.

No caso de Zero Trust, essa lógica tende a privilegiar controles transversais nas primeiras ondas de implantação. Iniciativas relacionadas a identidade, privilégios, postura mínima de dispositivos e observabilidade geralmente produzem efeitos sobre múltiplos serviços ao mesmo tempo. Já mudanças de maior sofisticação arquitetural, como microsegmentação avançada ou automação extensa de resposta, podem demandar bases institucionais e operacionais ainda inexistentes. Sequenciar corretamente essas frentes não é sinal de modéstia técnica; é sinal de maturidade de gestão.

4.5 Métricas, maturidade e sustentação institucional

Programas de segurança frequentemente perdem força não por falta de boas intenções, mas por ausência de mecanismos de acompanhamento. Quando não há indicadores, o debate se torna impressionista; quando não há revisão periódica, o backlog se descola da realidade; quando não há tradução executiva dos resultados, o tema tende a recuar diante de outras prioridades institucionais. Por isso, a discussão sobre Zero Trust precisa incluir não apenas arquitetura e risco, mas também medição e governança continuada.

Maturidade, nesse contexto, não deve ser entendida como um estágio final idealizado. Em organizações públicas, maturidade é, antes de tudo, capacidade de sustentar escolhas coerentes ao longo do tempo. Isso inclui revisar acessos, monitorar exceções, atualizar prioridades, ajustar indicadores e lidar com as inevitáveis tensões entre segurança, operação e experiência do usuário. Um programa é maduro quando consegue preservar direção estratégica mesmo em ambiente de restrição e mudança.

A definição de métricas em camadas distintas contribui para esse objetivo. No plano estratégico, interessa saber se serviços críticos estão cobertos, se o risco agregado está diminuindo e se há evolução da maturidade por domínio. No plano tático, importam evidências de capacidade operacional: cobertura de MFA, governança de acessos privilegiados, estado de inventário e postura de endpoints, ingestão e correlação de logs. Já no plano operacional, o foco recai sobre eventos observáveis: bloqueios efetivos, tentativas suspeitas mitigadas, desvios de privilégio identificados, incidentes e indisponibilidades. A própria incorporação da função “Govern” no NIST

CSF 2.0 reforça a centralidade desse arranjo entre estratégia, supervisão e monitoramento (NIST, 2024).

Mais do que números, essas métricas cumprem função política e administrativa. Elas permitem comunicar progresso, justificar investimentos, identificar gargalos e sustentar a continuidade do programa para além de ciclos de gestão. Em um ambiente público, onde accountability e rastreabilidade importam, esse aspecto é decisivo. A segurança deixa de ser um discurso genérico sobre proteção e passa a ser apresentada como capacidade institucional monitorável.

5. METODOLOGIA

O estudo foi desenvolvido a partir de uma abordagem aplicada, com desenho de estudo de caso e orientação analítico-propositiva, em organização pública de grande porte, de âmbito subnacional. A escolha por esse desenho decorre do próprio problema investigado. O objetivo não foi testar experimentalmente uma tecnologia específica, nem medir estatisticamente a incidência de ataques, mas propor e analisar um modelo de adoção de Zero Trust compatível com condições reais de governança, orçamento, legados e capacidade operacional no setor público.

A pesquisa assumiu como unidade de análise o ecossistema digital institucional, entendido como o conjunto de serviços, identidades, dispositivos, aplicações, integrações, bases de dados, redes e dependências de terceiros que sustentam a operação do órgão. Esse recorte foi adotado para evitar um vício comum em diagnósticos de segurança: concentrar-se no componente técnico isolado e perder de vista seu papel na continuidade do serviço público.

O percurso metodológico foi organizado em quatro etapas complementares.

5.1 Escopo, inventário e classificação de criticidade

Na primeira etapa, realizou-se o levantamento dos serviços digitais relevantes para a organização, incluindo sistemas internos, aplicações de atendimento ao cidadão, serviços de identidade, integrações críticas, bases de dados essenciais e dependências tecnológicas estruturantes. O propósito dessa fase foi produzir uma visão minimamente consolidada do ambiente, reduzindo a fragmentação informacional que costuma dificultar a tomada de decisão em instituições com arquitetura heterogênea.

O inventário não se limitou à enumeração de ativos. Buscou-se mapear, para cada serviço, sua finalidade institucional, o público predominante, os requisitos de disponibilidade, o grau de sensibilidade das informações tratadas, a dependência de autenticação, as integrações associadas, a eventual participação de terceiros e os principais controles já existentes. Esse mapeamento permitiu deslocar a análise do ativo isolado para a lógica do serviço e de suas dependências.

Em seguida, os serviços foram classificados quanto à criticidade, considerando disponibilidade, integridade, confidencialidade e impacto operacional. Essa classificação foi relevante porque, em organizações públicas, o peso institucional de uma indisponibilidade varia fortemente conforme o tipo de serviço e sua centralidade para a operação. Um componente de identidade, por exemplo, pode interromper múltiplas aplicações; um sistema de apoio administrativo pode ter impacto mais restrito; uma plataforma de atendimento ao cidadão pode combinar alta visibilidade externa com exigências severas de disponibilidade. A criticidade, portanto, não foi tratada como atributo genérico, mas como relação entre o serviço e sua função institucional.

5.2 Diagnóstico de maturidade e mapeamento de riscos

Na segunda etapa, foi realizado um diagnóstico de maturidade em domínios diretamente relacionados à lógica de Zero Trust: identidade e autenticação; gestão de privilégios; postura de dispositivos; segmentação e controle de acesso; proteção de aplicações e dados; observabilidade; e automação/resposta. O interesse não estava em aferir conformidade exaustiva a um framework único, mas em identificar lacunas e capacidades existentes relevantes para a construção do programa.

A coleta de evidências combinou análise documental, verificação de procedimentos internos, leitura de normativos, observação de controles implantados e interlocução com equipes técnicas e gestores envolvidos com segurança, infraestrutura, aplicações e governança. Esse procedimento permitiu captar tanto dimensões técnicas quanto limitações organizacionais, incluindo rotinas informais, exceções consolidadas e dificuldades operacionais recorrentes.

Paralelamente, foi construído um registro de riscos, associando ameaças, vulnerabilidades, serviços afetados, controles existentes, lacunas identificadas e severidade estimada. A severidade foi tratada a partir da combinação entre impacto e probabilidade, com especial atenção a riscos de indisponibilidade de serviços críticos, comprometimento de credenciais, privilégios excessivos, baixa visibilidade de eventos, acessos remotos pouco padronizados, integrações legadas amplas e dependências de terceiros.

Um achado metodologicamente importante dessa etapa foi a percepção de que parte expressiva do risco possuía natureza organizacional. Em vários casos, o problema não era a inexistência absoluta de controles, mas a ausência de critérios uniformes, revisão periódica, definição clara de responsabilidade e articulação entre segurança e operação. Essa constatação influenciou diretamente as etapas posteriores de priorização e governança.

5.3 Construção do portfólio e priorização multicritério

Na terceira etapa, as lacunas identificadas no diagnóstico foram convertidas em frentes de ação organizadas como épicos de programa. A opção por agrupar controles em iniciativas mais amplas teve por objetivo evitar a pulverização do planejamento. Em vez de uma lista extensa de itens desconectados, foram estruturadas frentes coerentes, como reforço de MFA e políticas condicionais, gestão de contas privilegiadas, postura e hardening de endpoints, telemetria mínima e correlação, revisão de acessos remotos, fortalecimento da proteção de dados, segmentação lógica e aperfeiçoamento de processos de gestão.

Essas iniciativas foram submetidas a um modelo multicritério de priorização. Entre os critérios considerados, destacaram-se: redução estimada de risco, criticidade dos serviços impactados, abrangência transversal, dependências técnicas e organizacionais, tempo de implementação, custo total de propriedade e capacidade operacional necessária para implantação e sustentação. A ponderação dos critérios foi discutida em instância de governança, com participação técnica e gerencial, buscando reduzir vieses estritamente tecnológicos e aproximar a decisão da realidade institucional.

A utilização do modelo multicritério foi fundamental para ordenar o backlog de forma mais

consistente. Iniciativas com alto valor conceitual, mas baixa viabilidade imediata, deixaram de ocupar automaticamente o topo da fila. Em contrapartida, controles transversais com maior relação entre cobertura, custo e redução de risco ganharam centralidade. O resultado foi um portfólio priorizado que serviu de base para o roadmap do programa.

5.4 Roadmap, indicadores e governança do programa

Na quarta etapa, as iniciativas priorizadas foram distribuídas em três horizontes temporais: curto prazo, correspondente aos primeiros 90 dias; médio prazo, de 3 a 12 meses; e médio-longo prazo, de 12 a 24 meses. O objetivo dessa organização por ondas foi compatibilizar urgência, dependências, capacidade de execução e maturidade institucional.

As ações de curto prazo concentraram medidas de alto impacto transversal e menor complexidade relativa, sobretudo relacionadas a identidade, privilégios, padronização mínima de acesso e observabilidade básica. No horizonte intermediário, foram posicionadas iniciativas de consolidação operacional, ampliação de cobertura e integração entre controles. Já no horizonte mais longo permaneceram ações de maior densidade arquitetural, dependentes de bases previamente estabelecidas, como segmentações mais sofisticadas e automações mais extensas.

Nessa mesma etapa, foram definidos indicadores em três níveis: estratégico, tático e operacional e proposta uma estrutura mínima de governança do programa, com rotinas de acompanhamento, revisão do backlog, validação de exceções e articulação entre áreas técnicas, administrativas e demandantes. A inclusão dessa dimensão não foi acessória. Sem mecanismos de governança e medição, a implementação tenderia a se reduzir a um conjunto de entregas desconectadas, com baixa capacidade de continuidade.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O processo analítico resultou em quatro entregáveis centrais: uma arquitetura-alvo de referência, um registro de riscos articulado ao mapa de criticidade, um portfólio priorizado de iniciativas e um conjunto de indicadores associado a mecanismos mínimos de governança. Mais do que produtos formais, esses entregáveis permitiram observar como a abordagem de Zero Trust pode ser reinterpretada, no setor público,

como programa de decisão institucional e não apenas como agenda tecnológica.

6.1 Arquitetura-alvo e padronização de decisões

Um primeiro resultado importante foi a consolidação de uma arquitetura-alvo orientada menos por desenho físico fechado e mais por princípios de decisão. Essa escolha foi deliberada. Em organizações públicas com forte presença de legados, múltiplas integrações e diferentes níveis de maturidade, uma arquitetura excessivamente rígida tende a envelhecer rapidamente ou a se tornar inaplicável. Por isso, optou-se por estabelecer diretrizes estruturantes: verificação contínua de identidade, exigência prioritária de MFA em perfis e serviços sensíveis, tratamento diferenciado para contas administrativas, uso do princípio do menor privilégio, critérios mínimos de postura para dispositivos e definição de telemetria essencial para autenticação, acesso e administração.

Esse resultado teve um efeito organizacional relevante: reduziu a dependência de exceções tácitas e arranjos informais. Em muitos ambientes públicos, o acesso remoto, o uso de contas privilegiadas ou a manutenção de integrações amplas persistem por hábito operacional, mais do que por decisão explicitamente justificada. Ao transformar essas situações em objeto de política e não apenas de costume, a arquitetura-alvo aumentou a capacidade da instituição de revisar práticas herdadas e orientar novas contratações, integrações e desenvolvimentos.

Também se observou ganho de coerência inter-setorial. A definição de padrões mínimos permitiu oferecer às diferentes unidades um referencial comum, reduzindo variações pouco justificáveis na forma de conceder acesso, tratar exceções e proteger recursos sensíveis. Em um contexto público, esse tipo de uniformização é importante não apenas por razões técnicas, mas por fortalecer governança e accountability.

6.2 Mapa de criticidade e concentração do risco institucional

O diagnóstico indicou que o risco institucional relevante se concentrava, de forma predominante, em um conjunto recorrente de fragilidades. Embora houvesse diversidade de vulnerabilidades e fragilidades, a maior parte do risco relevante se concentrava em um conjunto recorrente de problemas: autenticação fraca em serviços sensíveis, privilégios excessivos ou

mal governados, baixa visibilidade sobre eventos críticos e dependências legadas com pouca segmentação.

No campo da identidade, a ausência de MFA em determinados contextos, a convivência de repositórios distintos de credenciais e a revisão insuficiente de perfis de acesso ampliavam significativamente a exposição. Em um cenário em que o comprometimento de credenciais constitui vetor frequente de incidente, tais lacunas produzem risco transversal, pois afetam mais de um serviço ao mesmo tempo.

Em relação aos privilégios, o problema central não era apenas a existência de contas administrativas, mas a fraca distinção entre acesso comum e acesso sensível, a permanência de concessões acumuladas e a pouca rastreabilidade sobre uso privilegiado. Isso aumentava tanto a superfície para abuso quanto a dificuldade de responder adequadamente a desvios ou incidentes.

A baixa observabilidade também apareceu como ponto crítico. Em vários casos, faltavam ingestão, correlação e leitura adequada de eventos essenciais de autenticação e administração. Sem essa camada de visibilidade, a instituição operava com reduzida capacidade de detecção e com pouca base empírica para calibrar políticas de acesso.

Por fim, integrações legadas e dependências de rede amplas mostraram-se vetor importante de risco. A fragilidade não estava necessariamente no legado em si, mas na manutenção de regras históricas de acesso e comunicação sem revisão sistemática. O conjunto desses achados reforçou a percepção de que o risco mais relevante não derivava de um ativo isolado, e sim da combinação entre identidade frágil, privilégio mal governado, baixa visibilidade e dependências pouco controladas.

6.3 Priorização do portfólio e retorno de redução de risco

A priorização multicritério produziu um resultado consistente: as iniciativas com maior retorno estimado de redução de risco por unidade de custo se concentraram em identidade, privilégios, postura de endpoints e observabilidade. Esse achado é relevante porque contraria certa tendência de associar maturidade em segurança a controles de maior sofisticação aparente. No caso analisado, os ganhos iniciais mais expressivos não estavam nas frentes arquiteturalmente

mais ambiciosas, mas em medidas transversais que incidiam sobre múltiplos serviços críticos.

O reforço de MFA e políticas condicionais apareceu entre as prioridades mais claras. Sua centralidade se explica por três razões: reduz a exposição associada a credenciais comprometidas; incide sobre uma ampla variedade de serviços; e pode ser implantado, em muitos contextos, com menor complexidade relativa do que outras frentes estruturais. O mesmo raciocínio valeu para governança de contas privilegiadas. Formalizar perfis administrativos, separar contas pessoais de contas sensíveis, revisar concessões e monitorar uso privilegiado mostrou-se altamente vantajoso em termos de risco agregado.

As iniciativas relacionadas a endpoints também ganharam posição relevante. Em uma arquitetura orientada por contexto, o estado do dispositivo importa. Sem informações mínimas sobre atualização, conformidade e postura, as decisões de acesso tendem a ser tomadas com baixa qualidade. Dessa forma, hardening e governança de endpoints não apareceram como ações acessórias, mas como condição de consistência do próprio modelo.

A observabilidade mínima ocupou lugar semelhante. O programa depende da capacidade de ver. Sem telemetria adequada, a organização não consegue identificar desvios, medir cobertura real nem avaliar o efeito das políticas implantadas. Investir em visibilidade, nesse caso, é simultaneamente um meio de detecção, de gestão e de prestação de contas.

Em contraste, iniciativas como microsegmentação avançada e automação extensiva de resposta foram mantidas em ondas posteriores. Isso não diminui sua importância; apenas reconhece que sua efetividade depende de pré-condições institucionais e operacionais ainda em consolidação. Antecipá-las poderia gerar sobrecarga, baixa adoção e retorno marginal inferior ao esperado.

6.4 Indicadores e governança como condição de sustentabilidade

Outro resultado relevante foi a definição de indicadores distribuídos em três níveis. No plano estratégico, destacaram-se métricas como cobertura de serviços críticos por políticas alinhadas a Zero Trust, evolução da maturidade por domínio e comportamento do risco agregado. Essas medidas têm valor por traduzirem a

segurança em linguagem inteligível para a alta gestão, o que é indispensável em ambiente público.

No plano tático, foram propostos indicadores voltados à capacidade institucional de execução: cobertura de MFA, percentual de acessos privilegiados sob governança específica, nível de inventário e postura de endpoints, ingestão de logs críticos e tempo de resposta a incidentes em serviços relevantes. Já no plano operacional, o foco incidiu sobre eventos efetivamente observáveis, como bloqueios por políticas condicionais, tentativas suspeitas mitigadas, desvios privilegiados identificados e incidentes com impacto.

Mais importante do que a lista em si foi a função atribuída a esses indicadores. Eles passaram a operar como instrumentos de governança do programa, permitindo revisão de prioridades, justificativa de investimento e acompanhamento de resultados. Em outras palavras, a medição deixou de ser apêndice técnico e passou a compor a própria sustentação institucional da iniciativa.

A proposta de governança acompanhou essa lógica. Foi prevista uma instância de acompanhamento com participação de áreas de segurança, infraestrutura, aplicações, gestão administrativa/orçamentária e unidades demandantes. Tal composição buscou evitar dois riscos opostos: a tecnificação isolada, que desconsidera prioridades institucionais, e a decisão gerencial desacoplada da realidade técnica. A experiência analítica mostrou que Zero Trust só se mantém como programa quando existe articulação entre esses planos.

6.5 Discussão: Zero Trust como programa de governança, e não apenas projeto técnico

A discussão dos resultados permite afirmar que a principal contribuição do modelo não está em indicar um conjunto fechado de tecnologias, mas em reorganizar a forma de decidir sobre segurança. No ambiente estudado, Zero Trust mostrou maior utilidade quando operou como lógica de governança: uma forma de conectar criticidade de serviços, identidade, controles, métricas e orçamento.

Essa constatação ajuda a explicar por que iniciativas de segurança fracassam ou perdem densidade ao longo do tempo. Quando tratadas como projetos técnicos autônomos, tendem a enfrentar quatro problemas recorrentes: dispersão entre áreas, dificuldade de legitimação junto à gestão, competição orçamentária desfavorável e subestimação do esforço de

sustentação. O programa proposto reduz esses riscos ao transformar a agenda de segurança em portfólio priorizado, acompanhado por critérios e indicadores.

Também ficou evidente que a adoção de Zero Trust envolve trade-offs. Ao reduzir a confiança implícita e deslocar o foco para identidade, contexto e recurso, o modelo diminui a dependência de perímetros rígidos; em contrapartida, aumenta a exigência sobre governança de acesso, classificação de recursos, visibilidade e tratamento de exceções. Em outras palavras, a arquitetura pode se tornar mais racional do ponto de vista do risco, mas também mais exigente do ponto de vista institucional. Esse custo de maturidade precisa ser reconhecido desde o início.

Outro ponto de discussão diz respeito à tradução do conceito para a realidade administrativa. Não parece adequado transplantar, sem mediação, roteiros formulados para ambientes corporativos muito distintos do setor público brasileiro. Legados persistentes, contratação pública, múltiplos perfis de usuário, alta rotatividade em determinadas funções, dependências entre órgãos e assimetrias de capacidade exigem adaptação. O mérito da abordagem aqui proposta está justamente em realizar essa tradução sem esvaziar o núcleo conceitual do modelo.

Por fim, os resultados reforçam uma conclusão de natureza prática: as primeiras ondas de Zero Trust devem se concentrar em construir fundamentos. Identidade forte, governança de privilégios, postura mínima de dispositivos e observabilidade não são etapas preparatórias menores; são o alicerce que torna viáveis avanços posteriores de maior sofisticação. Ignorar essa sequência pode produzir uma arquitetura formalmente moderna, mas operacionalmente frágil.

7. CONCLUSÃO

O artigo procurou demonstrar que a adoção de Zero Trust na Administração Pública pode ser mais bem compreendida como problema de governança digital do que como simples atualização tecnológica. A análise desenvolvida mostrou que, em ambientes públicos complexos, a efetividade da abordagem depende da capacidade institucional de articular gestão de riscos, priorização de investimentos, critérios de criticidade, métricas de acompanhamento e mecanismos de sustentação operacional.

Ao organizar o percurso em inventário e criticidade, diagnóstico de maturidade e risco, priorização

multicritério e roadmap com indicadores, foi possível observar que os princípios de Zero Trust são passíveis de tradução institucional. Essa tradução, contudo, exige abandonar duas ilusões. A primeira é a de que a segurança pode continuar ancorada principalmente em confiança de perímetro. A segunda é a de que a mera aquisição de soluções tecnológicas, por si só, produzirá mudança substantiva no padrão de risco organizacional.

Os resultados indicaram que controles ligados a identidade, privilégios, postura de endpoints e observabilidade tendem a oferecer o melhor retorno inicial em termos de redução de risco por custo e abrangência institucional. Essa constatação tem implicação prática importante para o setor público: diante de recursos finitos, o ganho mais consistente não está necessariamente na adoção imediata das soluções mais sofisticadas, mas na consolidação dos fundamentos que protegem múltiplos serviços críticos ao mesmo tempo.

O estudo também evidenciou que parcela relevante do risco cibernético decorre de fragilidades organizacionais, ausência de critérios uniformes, tratamento informal de exceções, revisão insuficiente de acessos e baixa integração entre segurança e gestão

e não apenas de carências tecnológicas. Por isso, a maturidade em Zero Trust não pode ser reduzida a um checklist de ferramentas. Ela depende, sobretudo, da capacidade de a instituição decidir de forma coerente, revisar suas práticas e sustentar o programa ao longo do tempo.

Do ponto de vista da gestão pública, a principal contribuição do modelo está em oferecer uma forma mais justificável de tratar o investimento em segurança. Ao converter necessidades difusas em backlog priorizado, com critérios explícitos e indicadores de acompanhamento, o órgão ganha melhores condições de dialogar com planejamento, orçamento, controle e alta administração. Segurança deixa de aparecer como demanda genérica de TI e passa a ser apresentada como investimento em continuidade, resiliência e proteção da própria capacidade estatal.

Conclui-se, assim, que Zero Trust pode constituir um caminho promissor para a governança digital do setor público, desde que seja assumido como programa institucional e progressivo, orientado por risco, e não como promessa tecnológica descolada da realidade administrativa. Sua força, em última análise, está menos no apelo do conceito e mais na disciplina de governança que ele exige.

8. Referências

1. BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018.
2. BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.
3. CISA. Zero Trust Maturity Model Version 2.0. Washington, DC: Cybersecurity and Infrastructure Security Agency, 2023.
4. ENISA. Risk Management Standards. Athens: European Union Agency for Cybersecurity, 2022.
5. ISO/IEC. ISO/IEC 27001:2022 – Information security, cybersecurity and privacy protection – Information security management systems – Requirements. Geneva: International Organization for Standardization, 2022.
6. NIST. SP 800-30 Rev. 1 – Guide for Conducting Risk Assessments. Gaithersburg: National Institute of Standards and Technology, 2012.
7. NIST. SP 800-207 – Zero Trust Architecture. Gaithersburg: National Institute of Standards and Technology, 2020.
8. NIST. The NIST Cybersecurity Framework (CSF) 2.0. Gaithersburg: National Institute of Standards and Technology, 2024.

A Integração Institucional de Novos Servidores como Estratégia de Socialização Organizacional e Vetor de Desempenho no Setor Público

- **Maria Dayana Rodrigues Lins**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: mariadayana.rodrigueslins@gmail.com

- **Pedro Henrique Lopes Barros**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: pedro_barrospr@hotmail.com

Resumo

A integração institucional de novos servidores constitui uma etapa estratégica da gestão de pessoas no setor público, pois influencia diretamente o processo de adaptação, o desempenho inicial e o alinhamento do servidor às diretrizes organizacionais. Este estudo tem como objetivo analisar a integração de novos servidores como estratégia de socialização organizacional e instrumento de fortalecimento da cultura institucional na administração pública. A pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, de abordagem qualitativa e natureza descritiva, realizado em uma secretaria do Poder Executivo estadual. A análise concentrou-se nas práticas de acolhimento e orientação conduzidas pela área de gestão de pessoas no momento inicial de ingresso dos servidores na instituição. Os dados foram obtidos por meio da observação sistemática das etapas que compõem o processo de integração, incluindo o acolhimento institucional, a apresentação da estrutura organizacional, a disponibilização de material informativo e o encaminhamento às unidades de lotação. Os resultados indicam que a realização de um momento formal de acolhimento no primeiro dia de trabalho contribui para reduzir incertezas, favorecer a compreensão do funcionamento institucional e fortalecer o vínculo entre o servidor e a organização. A utilização de instrumentos como cartilhas de integração e a apresentação da missão institucional mostraram-se relevantes para promover maior clareza sobre normas, fluxos de trabalho e responsabilidades funcionais. Práticas estruturadas de integração institucional contribuem para o fortalecimento da socialização organizacional, para a melhoria do desempenho inicial dos servidores e para o alinhamento às diretrizes institucionais.

Palavras-chave: Integração institucional; Socialização organizacional; Gestão de pessoas; Administração pública; Cultura organizacional.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública contemporânea enfrenta desafios significativos relacionados à eficiência institucional, à continuidade das políticas públicas e à capacidade de adaptação das organizações governamentais às demandas sociais cada vez mais complexas. Nesse cenário, a gestão de pessoas assume papel central no fortalecimento das instituições públicas,

uma vez que o desempenho organizacional está diretamente relacionado à qualificação, motivação e adaptação dos servidores públicos.

O ingresso de novos servidores em organizações públicas representa um momento estratégico para o funcionamento institucional. Embora os processos seletivos e concursos públicos busquem garantir critérios técnicos de seleção e meritocracia, a efetiva

adaptação desses profissionais ao ambiente organizacional depende de fatores que vão além da seleção formal. O novo servidor precisa compreender a estrutura organizacional, os fluxos de trabalho, as normas institucionais e os valores que orientam o serviço público.

Nesse contexto, destaca-se a relevância da integração institucional, compreendida como o conjunto de práticas destinadas a acolher, orientar e preparar o novo servidor para o exercício de suas funções. A integração institucional representa a etapa inicial do processo de socialização organizacional, permitindo que o indivíduo compreenda não apenas suas atribuições específicas, mas também o funcionamento da instituição como um todo.

A socialização organizacional é considerada um elemento fundamental para a adaptação do indivíduo ao ambiente de trabalho. Por meio desse processo, os novos integrantes internalizam valores institucionais, aprendem padrões de comportamento e desenvolvem compreensão sobre as expectativas organizacionais. Em instituições públicas, esse processo assume relevância ainda maior devido à complexidade normativa, à estrutura burocrática e à necessidade de observância dos princípios da administração pública.

Entretanto, observa-se que em muitas organizações públicas o processo de integração ainda ocorre de forma informal ou fragmentada. Em diversos casos, o servidor inicia suas atividades sem receber orientações adequadas sobre o funcionamento institucional, o que pode gerar insegurança, dificuldades de adaptação e falhas de comunicação nos processos administrativos.

A ausência de práticas estruturadas de integração pode impactar negativamente o desempenho inicial do servidor, além de dificultar a compreensão das responsabilidades institucionais e do papel da organização na execução das políticas públicas. Por outro lado, processos de integração bem estruturados podem contribuir significativamente para a adaptação do servidor, reduzir incertezas e fortalecer o compromisso com os objetivos institucionais.

Nesse sentido, a integração institucional deve ser compreendida como uma estratégia de gestão de pessoas capaz de fortalecer a cultura organizacional, promover o alinhamento entre servidor e instituição e contribuir para o desempenho organizacional.

Diante desse contexto, o presente estudo analisa o processo de integração institucional de novos

servidores em uma secretaria do Poder Executivo estadual, investigando de que forma essa prática contribui para a socialização organizacional e para o desempenho inicial no setor público.

2. JUSTIFICATIVA

A gestão de pessoas no setor público tem assumido crescente importância no contexto das reformas administrativas e das iniciativas voltadas à modernização do Estado. Nas últimas décadas, diversos estudos têm destacado que a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade está diretamente relacionada à capacidade das organizações públicas de desenvolver, orientar e acompanhar seus recursos humanos. Nesse sentido, os servidores públicos constituem elemento central para o funcionamento eficiente das instituições governamentais, uma vez que são responsáveis pela implementação de políticas públicas, pela execução de atividades administrativas e pelo atendimento às demandas da população.

Dessa forma, a eficiência das organizações públicas depende, em grande medida, da capacidade de seus servidores de compreender e executar adequadamente as políticas públicas, as normas institucionais e os processos administrativos que orientam o funcionamento do Estado. Nesse contexto, torna-se fundamental que os profissionais que ingressam na administração pública recebam orientações claras sobre o ambiente institucional em que irão atuar, bem como sobre as responsabilidades associadas ao exercício da função pública.

A integração institucional de novos servidores representa, portanto, uma etapa fundamental para o fortalecimento da gestão pública. O momento inicial de ingresso na organização constitui uma fase sensível do processo de adaptação profissional, na qual o servidor passa a conhecer a estrutura da instituição, seus fluxos administrativos, suas normas internas e sua cultura organizacional. A forma como esse processo de acolhimento ocorre pode influenciar significativamente o desempenho profissional, o nível de comprometimento institucional e a compreensão do papel do servidor público dentro da organização.

No âmbito da administração pública, esse processo assume importância ainda maior em razão das especificidades que caracterizam o funcionamento das instituições governamentais. Diferentemente de muitas organizações privadas, as instituições

públicas operam dentro de um sistema fortemente regulamentado, no qual os procedimentos administrativos, os fluxos decisórios e as responsabilidades funcionais são definidos por normas legais e princípios constitucionais. Dessa forma, a compreensão dessas estruturas torna-se essencial para que o servidor possa desempenhar suas atividades de maneira adequada e alinhada às diretrizes institucionais.

A ausência de processos estruturados de integração pode gerar dificuldades significativas no processo de adaptação dos novos servidores. Entre os principais desafios enfrentados nesse contexto destacam-se a insegurança no exercício das atividades, a dificuldade de compreender os fluxos administrativos, a falta de conhecimento sobre os setores da organização e as limitações na comunicação institucional. Esses fatores podem resultar em retrabalho, erros operacionais, baixa eficiência administrativa e dificuldades na execução das atividades institucionais.

Além disso, a falta de orientação institucional adequada pode comprometer a compreensão dos princípios que regem a administração pública, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios constituem a base normativa da atuação do Estado e orientam o comportamento esperado dos agentes públicos no exercício de suas funções. Portanto, garantir que os novos servidores compreendam esses fundamentos desde o início de sua trajetória institucional é essencial para o fortalecimento das práticas administrativas e para a promoção de uma gestão pública mais transparente, responsável e eficiente.

Outro aspecto relevante refere-se ao papel da integração institucional no processo de socialização organizacional. Por meio desse processo, os novos servidores passam a compreender não apenas as normas formais da instituição, mas também seus valores, sua missão e seus objetivos estratégicos. Essa socialização contribui para o desenvolvimento de um sentimento de pertencimento institucional, fator que pode influenciar positivamente o engajamento profissional e o comprometimento com as atividades desempenhadas.

Diante desse cenário, a realização de práticas estruturadas de integração institucional pode representar uma estratégia relevante para fortalecer a gestão de pessoas no setor público. Ao oferecer orientações claras, apresentar a estrutura organizacional

e disponibilizar materiais informativos, a instituição contribui para facilitar o processo de adaptação dos novos servidores e para promover maior alinhamento entre os objetivos institucionais e as atividades desenvolvidas pelos profissionais.

Dessa forma, investigar o processo de integração institucional de novos servidores torna-se relevante tanto do ponto de vista acadêmico quanto do ponto de vista institucional. No campo acadêmico, o estudo contribui para ampliar o debate sobre socialização organizacional, gestão de pessoas e desenvolvimento institucional no setor público. Ao analisar práticas concretas de acolhimento institucional, a pesquisa oferece subsídios para compreender como essas estratégias podem influenciar o desempenho organizacional e a adaptação profissional dos servidores.

Do ponto de vista institucional, a pesquisa pode oferecer subsídios importantes para o aprimoramento das práticas administrativas adotadas pelas organizações públicas. A análise do processo de integração permite identificar pontos fortes, desafios e oportunidades de melhoria nas estratégias de acolhimento institucional, contribuindo para o desenvolvimento de políticas mais eficazes de gestão de pessoas.

Assim, ao analisar o processo de integração institucional de novos servidores, o presente estudo busca contribuir para a reflexão sobre a importância das práticas de acolhimento organizacional no contexto da administração pública, destacando seu potencial para fortalecer a socialização institucional, melhorar o desempenho profissional e promover maior eficiência administrativa.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo Geral

- *Analisar o processo de integração institucional de novos servidores em uma secretaria do Poder Executivo estadual, investigando de que maneira as práticas de acolhimento e orientação institucional contribuem para o processo de socialização organizacional e para o desempenho inicial dos servidores no contexto da administração pública.*
- *Busca-se, por meio dessa análise, compreender como o momento de integração institucional influencia a adaptação dos novos servidores ao ambiente organizacional, a compreensão das normas e procedimentos administrativos e o alinhamento às*

diretrizes institucionais. Dessa forma, o estudo procura identificar a relevância das práticas de integração como instrumento de fortalecimento da gestão de pessoas no setor público e como estratégia para facilitar o ingresso e a atuação dos servidores nas organizações públicas.

3.2 Objetivos Específicos

- *Para alcançar o objetivo geral proposto, foram definidos os seguintes objetivos específicos:*
- *Identificar as práticas institucionais adotadas no processo de integração de novos servidores, analisando as ações de acolhimento, apresentação institucional e disponibilização de informações organizacionais realizadas pela área responsável pela gestão de pessoas.*
- *Avaliar a percepção dos servidores recém-integrados sobre o processo de acolhimento institucional, considerando aspectos como clareza das informações apresentadas, utilidade dos materiais disponibilizados e contribuição do momento de integração para a compreensão do funcionamento da instituição.*
- *Analisar a contribuição do processo de integração para a adaptação inicial dos servidores ao ambiente organizacional, investigando de que forma o acolhimento institucional auxilia na compreensão da estrutura organizacional, dos fluxos administrativos e das responsabilidades funcionais.*
- *Investigar evidências do impacto da integração institucional no desempenho inicial dos servidores, considerando elementos como segurança no exercício das atividades, compreensão das rotinas administrativas e alinhamento às normas e diretrizes institucionais.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A socialização organizacional é definida como o processo por meio do qual os indivíduos aprendem os valores, normas, práticas e comportamentos necessários para atuar adequadamente dentro de uma organização. Esse processo envolve não apenas a aquisição de conhecimentos técnicos relacionados às atividades desempenhadas, mas também a compreensão da cultura organizacional, das formas de comunicação institucional e das expectativas comportamentais estabelecidas pela organização. Dessa forma, a socialização organizacional constitui um

mecanismo essencial para promover a adaptação dos novos membros ao ambiente institucional e para garantir a continuidade das práticas organizacionais.

No contexto das organizações, o ingresso de novos profissionais representa um momento de transição que exige aprendizado, adaptação e desenvolvimento de novas competências. Nesse período inicial, os indivíduos passam a conhecer os objetivos da organização, os procedimentos administrativos adotados e as responsabilidades associadas às suas funções. A maneira como esse processo ocorre pode influenciar diretamente o desempenho profissional, o nível de comprometimento organizacional e o grau de integração do indivíduo à instituição.

Segundo Idalberto Chiavenato, a socialização organizacional tem como objetivo integrar o indivíduo à organização, permitindo que ele compreenda seu papel dentro do sistema organizacional e desenvolva comportamentos alinhados às expectativas institucionais. Para o autor, a socialização representa um processo de aprendizagem contínua, no qual o novo membro passa a internalizar os valores, as normas e os padrões de comportamento que orientam a atuação dentro da organização.

De acordo com John Van Maanen e Edgar H. Schein, a socialização organizacional envolve diferentes estratégias institucionais destinadas a orientar e adaptar novos membros ao ambiente organizacional. Esses autores destacam que as organizações podem adotar diversas práticas para facilitar esse processo, incluindo programas formais de integração, treinamentos iniciais, orientação institucional, acompanhamento por gestores e apoio de colegas de trabalho.

Essas estratégias contribuem para reduzir as incertezas enfrentadas pelos novos integrantes da organização e para facilitar sua adaptação ao ambiente institucional. Além disso, programas estruturados de socialização organizacional permitem transmitir de forma sistemática informações relevantes sobre a estrutura organizacional, os objetivos institucionais e as expectativas de desempenho associadas às funções desempenhadas.

Outro elemento fundamental nesse processo é a cultura organizacional. Segundo Edgar H. Schein, a cultura organizacional corresponde ao conjunto de valores, crenças, pressupostos e práticas compartilhadas pelos membros de uma organização, que orientam a maneira como as atividades são realizadas

e como os indivíduos interagem dentro do ambiente institucional. A cultura organizacional influencia diretamente o comportamento dos membros da organização, uma vez que estabelece padrões de conduta considerados adequados ou desejáveis.

Nesse sentido, o processo de integração institucional pode ser compreendido como um dos principais mecanismos de transmissão da cultura organizacional. Por meio das atividades de acolhimento e orientação institucional, os novos membros passam a conhecer a missão da organização, seus valores institucionais e suas diretrizes estratégicas. Essa transmissão de valores contribui para fortalecer a identidade institucional e para promover maior alinhamento entre os objetivos da organização e as atividades desenvolvidas pelos servidores.

No contexto da administração pública, a socialização organizacional apresenta características específicas que a diferenciam do ambiente organizacional privado. As organizações governamentais operam em ambientes altamente normatizados e estruturados, nos quais o cumprimento de regras, leis e procedimentos administrativos é essencial para o funcionamento institucional. Dessa forma, o processo de adaptação dos servidores envolve não apenas o aprendizado de rotinas de trabalho, mas também a compreensão das normas legais e dos princípios que regem a atuação do Estado.

De acordo com Luiz Carlos Bresser-Pereira, as reformas administrativas voltadas à modernização do Estado destacam a importância de fortalecer a capacidade institucional das organizações públicas, especialmente por meio da qualificação de seus recursos humanos. Nesse contexto, políticas de gestão de pessoas que favoreçam a capacitação, o desenvolvimento e a integração dos servidores tornam-se fundamentais para melhorar a eficiência da administração pública.

Nesse cenário, a integração institucional assume papel estratégico, pois permite orientar os novos servidores quanto às responsabilidades legais associadas ao exercício da função pública, às normas administrativas vigentes e aos princípios que regem a atuação do Estado. Entre esses princípios destacam-se legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que orientam a atuação dos agentes públicos e constituem fundamentos da administração pública brasileira.

Além disso, a integração institucional também contribui para facilitar o processo de adaptação dos servidores ao ambiente organizacional, permitindo que compreendam mais rapidamente a estrutura da instituição, os fluxos administrativos e os canais de comunicação institucional. Essa compreensão inicial pode reduzir dificuldades de adaptação, minimizar erros operacionais e favorecer maior segurança no desempenho das atividades profissionais.

Outro aspecto relevante refere-se ao impacto da socialização organizacional no desenvolvimento do comprometimento institucional. Quando os servidores compreendem a missão da organização, seus objetivos estratégicos e a importância das atividades desenvolvidas, torna-se mais provável que desenvolvam maior identificação com a instituição e maior engajamento no desempenho de suas funções.

Dessa forma, práticas estruturadas de integração institucional podem contribuir para fortalecer a identidade organizacional, promover o alinhamento entre servidores e instituição e favorecer o desenvolvimento de uma cultura organizacional orientada para a eficiência e para a qualidade da prestação dos serviços públicos.

Assim, a integração institucional de novos servidores pode ser compreendida como um instrumento relevante de gestão de pessoas, capaz de favorecer a socialização organizacional, fortalecer a cultura institucional e contribuir para a melhoria do desempenho organizacional no setor público.

5. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso de abordagem qualitativa e quantitativa, de natureza descritiva, realizado em uma secretaria pertencente ao Poder Executivo estadual. O estudo teve como objetivo analisar o processo de integração institucional de novos servidores conduzido pela área responsável pela gestão de pessoas da instituição, com foco nas ações de acolhimento, orientação institucional e socialização organizacional desenvolvidas no momento inicial de ingresso dos servidores.

A escolha do estudo de caso como estratégia metodológica justifica-se pela possibilidade de analisar de forma aprofundada um fenômeno específico dentro de seu contexto organizacional real. De acordo com Robert K. Yin, o estudo de caso constitui uma estratégia de pesquisa particularmente adequada

para investigações que buscam compreender processos organizacionais contemporâneos inseridos em contextos institucionais específicos, permitindo explorar em profundidade suas características, procedimentos e resultados.

A abordagem metodológica adotada combina elementos qualitativos e quantitativos. A dimensão qualitativa permitiu analisar o processo de integração institucional a partir da observação das práticas organizacionais desenvolvidas pela instituição. Já a dimensão quantitativa foi utilizada para mensurar a percepção dos servidores recém-integrados por meio da aplicação de questionário estruturado, possibilitando a organização e apresentação dos resultados em formato tabular, com base em frequências absolutas e percentuais.

A pesquisa concentrou-se na análise do processo de integração institucional oferecido aos novos servidores no primeiro dia de trabalho. Esse processo é conduzido pela área de gestão de pessoas e tem como objetivo apresentar a instituição, suas normas administrativas, sua estrutura organizacional e suas diretrizes institucionais, buscando proporcionar uma compreensão geral sobre o funcionamento organizacional.

Durante esse momento, são apresentadas informações institucionais relevantes, como missão, objetivos, estrutura organizacional, atribuições dos setores, fluxos administrativos e canais de comunicação. Além disso, os servidores recebem uma cartilha de integração contendo orientações sobre funcionamento institucional, direitos e deveres, procedimentos administrativos e informações sobre os principais serviços da organização, funcionando como instrumento de apoio contínuo.

A coleta de dados foi realizada por meio de duas estratégias principais: (i) observação sistemática do

processo de integração institucional e (ii) aplicação de questionário estruturado aos servidores recém-integrados. O instrumento continha perguntas fechadas organizadas em escala de percepção, além de campo para respostas abertas.

O questionário foi aplicado a 45 servidores, com participação voluntária e garantia de anonimato. As questões avaliaram dimensões como clareza das informações, utilidade da cartilha, compreensão da estrutura organizacional, contribuição para adaptação e percepção geral sobre o processo.

Os dados quantitativos foram analisados por meio de estatística descritiva, com cálculo de frequências absolutas e percentuais, sendo posteriormente organizados em tabelas para melhor visualização e interpretação dos resultados. Já os dados qualitativos foram analisados a partir das observações e comentários dos participantes, permitindo complementar a análise quantitativa.

A combinação dessas estratégias possibilitou uma análise abrangente do processo de integração institucional, considerando tanto seus aspectos estruturais quanto a percepção dos servidores sobre sua efetividade.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 Percepção geral sobre o processo de integração

Com o objetivo de facilitar a visualização dos resultados obtidos, os dados coletados por meio do questionário foram organizados na Tabela, considerando as principais dimensões analisadas na pesquisa.

Avaliação do processo de integração institucional pelos servidores (n = 45)

Dimensão Avaliada	Respostas Positivas (n)	Percentual (%)
Percepção geral sobre a integração	45	100%
Clareza das informações apresentadas	45	100%
Utilidade da cartilha institucional	45	100%
Contribuição para adaptação ao ambiente de trabalho	45	100%

Os resultados obtidos indicam uma avaliação amplamente positiva do processo de integração institucional pelos servidores participantes da pesquisa. Dos 45 servidores que responderam ao questionário, todos os participantes relataram percepções favoráveis

em relação aos temas abordados durante o momento de acolhimento institucional.

Esse resultado evidencia que o processo de integração institucional tem sido bem recebido pelos servidores recém-integrados, contribuindo para sua

adaptação inicial ao ambiente organizacional. A avaliação positiva por parte de todos os participantes sugere que as informações apresentadas durante o momento de integração são consideradas relevantes e úteis para o início das atividades profissionais dentro da instituição.

A análise das respostas demonstra que o processo de integração desempenha papel relevante na redução das incertezas típicas do ingresso em uma nova instituição. O primeiro dia de trabalho costuma ser marcado por dúvidas relacionadas às rotinas administrativas, à estrutura organizacional e às expectativas institucionais. Nesse contexto, a realização de um momento formal de acolhimento contribui para oferecer maior segurança aos novos servidores, permitindo que iniciem suas atividades com maior compreensão sobre o ambiente organizacional em que estão inseridos.

Além disso, o contato inicial com a equipe de gestão de pessoas e a apresentação institucional permitem que o servidor compreenda melhor o funcionamento da organização e identifique os principais canais de comunicação interna. Esse momento também possibilita o esclarecimento de dúvidas iniciais e o alinhamento de expectativas em relação às atividades que serão desempenhadas no ambiente de trabalho.

Esses resultados corroboram a literatura sobre socialização organizacional, que destaca a importância de processos estruturados de integração para facilitar a adaptação dos novos membros da organização. Estudos da área de gestão de pessoas indicam que o processo de acolhimento institucional pode influenciar diretamente a forma como o servidor percebe a organização e se relaciona com seu ambiente de trabalho, impactando fatores como motivação, engajamento e comprometimento institucional.

No contexto da administração pública, esse processo torna-se ainda mais relevante, pois as organizações governamentais apresentam estruturas administrativas complexas, compostas por diversos setores, normas e procedimentos formais. Assim, a integração institucional contribui para facilitar a compreensão dessas estruturas e para orientar o servidor em relação às rotinas administrativas que caracterizam o funcionamento da instituição.

6.2 Clareza das informações apresentadas

Outro aspecto avaliado na pesquisa refere-se à clareza das informações apresentadas durante o processo de integração institucional. Esse elemento é considerado fundamental para garantir que os servidores compreendam adequadamente as orientações recebidas e consigam aplicar esse conhecimento em suas atividades profissionais.

Os resultados indicam que a totalidade dos servidores participantes avaliou positivamente a clareza das informações transmitidas durante o acolhimento institucional. Esse resultado demonstra que o modelo de apresentação institucional adotado pela secretaria tem sido eficaz na comunicação das informações essenciais para os novos servidores.

A clareza das informações transmitidas durante o processo de integração contribui para reduzir ambiguidades e facilitar a compreensão do funcionamento da organização. Quando as orientações são apresentadas de maneira estruturada e acessível, os servidores conseguem identificar com maior facilidade as responsabilidades associadas às suas funções, bem como os procedimentos administrativos necessários para a execução de suas atividades.

Além disso, a apresentação da estrutura organizacional, dos setores da secretaria e das principais rotinas administrativas contribui para facilitar a compreensão do funcionamento institucional. Essa compreensão inicial permite que o servidor identifique com maior facilidade os fluxos de trabalho e os setores responsáveis por diferentes atividades dentro da organização.

Do ponto de vista da socialização organizacional, a clareza das informações desempenha papel fundamental no processo de adaptação dos novos integrantes da instituição. A comunicação institucional eficiente permite que o servidor desenvolva maior segurança no exercício de suas funções e contribui para a construção de relações de trabalho mais eficazes dentro da organização.

6.3 Utilidade da cartilha de integração institucional

A cartilha institucional disponibilizada aos servidores também foi avaliada no questionário aplicado durante a pesquisa. Esse material reúne informações relevantes sobre a organização, incluindo orientações administrativas, descrição da estrutura institucional e instruções básicas destinadas aos novos servidores.

Os resultados indicaram avaliação integralmente positiva por parte dos participantes da pesquisa quanto à utilidade da cartilha institucional. Todos os respondentes indicaram que o material é útil para compreender o funcionamento da instituição e para esclarecer dúvidas relacionadas às normas administrativas e aos procedimentos internos.

Entre os aspectos positivos mencionados pelos participantes destaca-se a possibilidade de consultar o material posteriormente, sempre que surgirem dúvidas relacionadas às normas administrativas ou aos procedimentos institucionais. Essa característica torna a cartilha um recurso de apoio permanente ao processo de adaptação do servidor.

A cartilha de integração funciona, portanto, como um instrumento de apoio à aprendizagem organizacional, permitindo que o servidor revise informações importantes sempre que necessário. Esse tipo de material também contribui para padronizar as informações transmitidas aos novos integrantes da organização, garantindo que todos recebam orientações institucionais semelhantes.

No contexto da gestão de pessoas no setor público, a utilização de materiais informativos estruturados pode contribuir para fortalecer as práticas de comunicação institucional e facilitar o processo de socialização organizacional. Ao disponibilizar informações claras e organizadas, a instituição favorece a autonomia do servidor na busca por esclarecimentos e contribui para reduzir possíveis dificuldades relacionadas à adaptação inicial.

6.4 Contribuição da integração para adaptação ao ambiente institucional

Outro aspecto analisado refere-se à percepção dos servidores sobre a contribuição da integração institucional para sua adaptação inicial ao ambiente organizacional.

Os dados indicam que todos os participantes consideraram que o processo de integração contribuiu de forma positiva para sua adaptação ao ambiente de trabalho. Esse resultado evidencia a importância das práticas de acolhimento institucional como instrumento de apoio ao processo de inserção dos servidores na organização.

Entre os aspectos mais mencionados pelos participantes destacam-se:

- *compreensão da estrutura organizacional da secretaria;*
- *conhecimento dos principais setores da instituição;*
- *entendimento das normas administrativas básicas;*
- *maior segurança no início das atividades profissionais.*

Esses elementos demonstram que o momento de integração institucional desempenha papel importante na construção do conhecimento inicial necessário para o exercício das funções no ambiente organizacional. Ao receber orientações sobre o funcionamento da instituição e sobre os procedimentos administrativos básicos, o servidor consegue iniciar suas atividades com maior segurança e clareza sobre suas responsabilidades.

Além disso, a integração institucional também contribui para fortalecer o sentimento de pertencimento organizacional. Ao conhecer a missão da instituição, seus objetivos e sua estrutura administrativa, o servidor passa a compreender melhor o papel de suas atividades dentro do contexto mais amplo da organização.

Esses resultados reforçam a importância de práticas estruturadas de acolhimento institucional no contexto da administração pública. Ao facilitar a adaptação inicial dos servidores, a integração contribui para reduzir erros operacionais, melhorar a comunicação interna e fortalecer o alinhamento entre servidor e instituição.

Assim, os dados analisados indicam que o processo de integração institucional constitui uma estratégia relevante de gestão de pessoas, capaz de favorecer tanto o processo de socialização organizacional quanto o desenvolvimento do desempenho inicial dos servidores no ambiente institucional.

7. CONCLUSÃO

Os resultados do presente estudo evidenciam que a integração institucional de novos servidores constitui uma estratégia relevante para o fortalecimento das práticas de gestão de pessoas no setor público. A análise realizada demonstra que iniciativas estruturadas de acolhimento e orientação institucional contribuem significativamente para facilitar o processo de adaptação inicial dos servidores, favorecendo a compreensão do funcionamento organizacional e

das normas administrativas que orientam a atuação profissional no contexto da administração pública.

A pesquisa revelou uma percepção amplamente positiva por parte dos servidores participantes, especialmente no que se refere à clareza das informações apresentadas durante o processo de integração, à utilidade da cartilha institucional disponibilizada pela secretaria e à contribuição do momento de acolhimento para a adaptação ao ambiente de trabalho. A avaliação favorável dos participantes indica que as estratégias adotadas pela instituição têm sido eficazes no cumprimento de seu objetivo principal, que consiste em orientar os novos servidores quanto às rotinas administrativas, à estrutura organizacional e às diretrizes institucionais que orientam o funcionamento da secretaria.

Nesse sentido, os resultados indicam que o processo de integração institucional desempenha papel importante na promoção da socialização organizacional e no fortalecimento da cultura institucional. Ao proporcionar um momento estruturado de apresentação da instituição, de seus valores e de suas práticas administrativas, a integração contribui para que os servidores compreendam de maneira mais clara o papel que desempenham dentro da organização e a relevância de suas atividades para o alcance dos objetivos institucionais.

Além disso, a integração institucional contribui para reduzir as incertezas frequentemente associadas ao ingresso em uma nova organização. O início das atividades profissionais em um novo ambiente de trabalho costuma ser acompanhado por dúvidas relacionadas às rotinas administrativas, à distribuição de responsabilidades e aos fluxos de comunicação interna. Nesse contexto, a oferta de um momento formal de acolhimento possibilita que essas dúvidas sejam esclarecidas de maneira estruturada, proporcionando maior segurança aos servidores no início de suas atividades.

Outro aspecto relevante identificado no estudo refere-se à importância dos materiais informativos disponibilizados durante o processo de integração. A cartilha institucional, ao reunir informações sobre normas administrativas, direitos e deveres dos servidores, estrutura organizacional e principais procedimentos institucionais, constitui um recurso importante de apoio ao processo de aprendizagem organizacional. A possibilidade de consultar esse

material posteriormente contribui para que o servidor tenha acesso contínuo às orientações institucionais, fortalecendo sua autonomia na busca por informações e facilitando a resolução de dúvidas relacionadas às rotinas de trabalho.

Os resultados também reforçam a importância de práticas estruturadas de gestão de pessoas no contexto da administração pública. Em organizações governamentais, caracterizadas pela presença de normas formais, procedimentos administrativos específicos e estruturas organizacionais complexas, a existência de estratégias institucionais voltadas à socialização organizacional torna-se fundamental para garantir o adequado funcionamento das atividades administrativas.

Dessa forma, observa-se que ações relativamente simples, como a realização de um momento formal de acolhimento no primeiro dia de trabalho, a apresentação institucional conduzida pela área de gestão de pessoas e a disponibilização de materiais informativos estruturados, podem gerar impactos positivos significativos no processo de adaptação e no desempenho inicial dos servidores. Essas iniciativas contribuem não apenas para a transmissão de informações relevantes, mas também para o fortalecimento do vínculo entre o servidor e a instituição.

A integração institucional também pode ser compreendida como um instrumento de fortalecimento da cultura organizacional. Ao apresentar aos novos servidores os valores institucionais, os princípios que orientam a administração pública e as diretrizes estratégicas da organização, o processo de integração contribui para a construção de uma identidade institucional compartilhada entre os membros da organização. Esse aspecto é particularmente relevante no setor público, no qual a atuação dos servidores deve estar alinhada aos princípios constitucionais da administração pública, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Do ponto de vista acadêmico, o presente estudo contribui para ampliar o debate sobre socialização organizacional e gestão de pessoas no setor público, evidenciando a relevância de práticas institucionais voltadas ao acolhimento e à orientação de novos servidores. Embora a literatura sobre socialização organizacional seja amplamente discutida no contexto de organizações privadas, estudos aplicados ao setor público ainda são relativamente limitados,

especialmente no que se refere à análise de práticas concretas de integração institucional.

No âmbito institucional, os resultados da pesquisa podem servir como subsídio para o aprimoramento das práticas de gestão de pessoas adotadas pela secretaria analisada. A manutenção e o fortalecimento das iniciativas de integração institucional podem contribuir para melhorar a experiência inicial dos servidores, favorecer o alinhamento entre servidor e instituição e promover maior eficiência no desempenho das atividades administrativas.

Entretanto, é importante reconhecer algumas limitações do presente estudo. A pesquisa foi realizada com base na análise de um número específico de participantes e em um contexto institucional particular, o que pode limitar a generalização dos resultados para outras organizações públicas. Além disso, o estudo concentrou-se na percepção dos servidores sobre o processo de integração, não contemplando uma

análise longitudinal sobre os efeitos de longo prazo desse processo no desempenho profissional.

Diante dessas limitações, recomenda-se que pesquisas futuras explorem de maneira mais aprofundada a relação entre processos de integração institucional e o desenvolvimento do desempenho profissional dos servidores ao longo do tempo. Estudos comparativos entre diferentes órgãos da administração pública também podem contribuir para identificar boas práticas de gestão de pessoas relacionadas ao processo de socialização organizacional.

Por fim, conclui-se que a integração institucional deve ser compreendida como parte integrante das políticas de gestão de pessoas no setor público. Quando estruturada de maneira planejada e alinhada às necessidades institucionais, essa prática pode se tornar um instrumento estratégico para o fortalecimento das práticas administrativas, para o desenvolvimento dos servidores e para a melhoria da eficiência organizacional no contexto da administração pública.

8. Referências

1. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania. São Paulo: Editora 34, 1998.
2. CHIAVENATO, Idalberto. Gestão de pessoas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
3. MOTTA, Paulo Roberto. Transformação organizacional. Rio de Janeiro: FGV, 2013.
4. VAN MAANEN, John; SCHEIN, Edgar H. Toward a theory of organizational socialization. *Research in Organizational Behavior*, 1979.
5. YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

A Rede de Planejamento e Orçamento: Inovação Administrativa e Profissionalização do Ciclo de Políticas Públicas

- **Marta Mendes Guimarães Santos**

E-mail: martamendesgui@gmail.com

Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil

- **Mayara Andreza Dantas Silva**

Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil

E-mail: mayara.dantas@seplan.se.gov.br

- **Marcos Felipe de Almeida Gomes**

E-mail: mfelipe.almeida@seplan.se.gov.br

Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil

Resumo

O presente artigo busca analisar a criação e a implementação de uma Rede de Planejamento e Orçamento em um ente subnacional brasileiro, compreendida como uma inovação administrativa voltada ao fortalecimento do ciclo de políticas públicas. Diante da crescente complexidade das ações governamentais e dos desafios associados à fragmentação institucional, o estudo investiga de que forma a constituição de um arranjo organizacional em rede contribui para a padronização de processos, a integração entre planejamento e orçamento e o desenvolvimento das capacidades estatais.

Metodologicamente, adota-se uma abordagem qualitativa, de natureza descritivo-analítica, fundamentada na análise documental de normas institucionais, guias metodológicos e fluxos processuais relacionados à rede. A análise permitiu identificar padrões de coordenação institucional, mecanismos de articulação entre níveis organizacionais e estratégias de fortalecimento das capacidades técnicas no setor público.

Os resultados indicam que a institucionalização desse arranjo promove maior coordenação horizontal entre o órgão central e as unidades setoriais, favorecendo o compartilhamento sistemático de conhecimentos, a capacitação técnica contínua e a melhoria da qualidade das informações gerenciais. Além disso, observa-se o fortalecimento da coerência entre os instrumentos de planejamento e orçamento, contribuindo para a qualificação dos processos decisórios.

Conclui-se que a Rede constitui uma inovação administrativa relevante, com potencial para aprimorar a governança pública, reduzir assimetrias institucionais e ampliar a capacidade estatal de entrega de resultados, promovendo maior eficiência, transparência e integração na gestão pública contemporânea brasileira, especialmente em contextos de restrição fiscal e crescente demanda social, fortalecendo também a legitimidade das ações governamentais e a confiança dos cidadãos nas instituições.

Palavras-chave: Rede; Planejamento; Orçamento; Reestruturação; Governo; Monitoramento; Metodologia; Gestão

1. INTRODUÇÃO

A crescente complexidade das políticas públicas, aliada à intensificação das demandas sociais por

eficiência e transparência na ação estatal, tem impulsionado, nas últimas décadas, a adoção de reformas administrativas voltadas à modernização da gestão

pública. Nesse contexto, destaca-se a necessidade de integração entre diferentes áreas governamentais, bem como o fortalecimento das capacidades institucionais necessárias à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. No campo do planejamento e do orçamento públicos, tais desafios tornam-se ainda mais evidentes, uma vez que a fragmentação institucional, a baixa padronização metodológica e a limitada articulação entre órgãos setoriais historicamente comprometem a coerência, a efetividade e a sustentabilidade das ações governamentais.

Nesse sentido, a literatura recente em administração pública tem enfatizado a importância de arranjos organizacionais mais flexíveis e colaborativos, capazes de promover maior articulação entre atores e níveis de governo. A adoção de estruturas em rede, por exemplo, surge como uma alternativa aos modelos hierárquicos tradicionais, ao possibilitar a construção de mecanismos de coordenação horizontal, o compartilhamento de conhecimentos e o fortalecimento das capacidades institucionais. Tais arranjos mostram-se particularmente adequados para lidar com problemas públicos complexos, que demandam soluções integradas e intersetoriais.

É nesse contexto que se insere a experiência analisada neste artigo, que trata da criação de uma Rede de Planejamento e Orçamento no âmbito de um ente subnacional brasileiro. A iniciativa configura-se como uma estratégia de inovação administrativa voltada à superação de problemas estruturais relacionados à fragmentação do planejamento governamental, à ausência de padronização de processos e à limitada articulação entre o órgão central e as unidades setoriais. Ao propor a institucionalização de um arranjo organizacional em rede, busca-se promover maior integração entre planejamento e orçamento, bem como fortalecer as capacidades técnicas e gerenciais do Estado.

Assim, o presente estudo tem como objetivo analisar de que forma a construção dessa Rede de Planejamento e Orçamento contribuiu para a padronização de processos, o fortalecimento das capacidades institucionais e a integração do planejamento governamental. Busca-se, ainda, compreender os impactos desse arranjo sobre a coordenação das políticas públicas e sobre a qualidade da gestão governamental. Ao fazê-lo, o artigo pretende oferecer subsídios analíticos ao debate sobre inovações administrativas no

setor público, especialmente no que se refere à adoção de mecanismos de governança em rede como estratégia de aprimoramento da ação estatal.

2. JUSTIFICATIVA

A presente pesquisa justifica-se pela relevância crescente do fortalecimento das capacidades estatais de planejamento e orçamento no contexto da administração pública contemporânea, especialmente em entes subnacionais, onde os desafios relacionados à fragmentação institucional, à limitação de recursos e à necessidade de maior coordenação intersetorial se apresentam de forma mais intensa. Nesse cenário, a criação de uma Rede de Planejamento e Orçamento configura-se como uma estratégia inovadora de governança, voltada à padronização de procedimentos, ao aprimoramento dos fluxos de informação e à qualificação técnica das unidades setoriais envolvidas no ciclo das políticas públicas.

Além disso, a institucionalização de arranjos organizacionais em rede contribui para fortalecer a articulação entre os instrumentos de planejamento e orçamento, favorecendo maior coerência entre prioridades governamentais e execução das ações públicas. A análise dessa experiência torna-se particularmente relevante diante da necessidade de aprimorar mecanismos de coordenação horizontal e vertical na gestão pública, ampliando a eficiência administrativa e a qualidade do gasto público.

Assim, o estudo apresenta contribuição teórica e prática ao evidenciar o potencial das redes institucionais como instrumentos de modernização da gestão pública, de redução de assimetrias organizacionais e de fortalecimento da capacidade estatal de planejamento estratégico orientado a resultados, especialmente em contextos de restrição fiscal e crescente demanda por transparência, integração e efetividade das políticas públicas.

3. OBJETIVOS

O presente artigo tem como objetivo analisar a criação e a implementação de uma Rede de Planejamento e Orçamento em um ente subnacional brasileiro, compreendida como um arranjo institucional voltado ao fortalecimento da integração entre os instrumentos de planejamento e orçamento e ao aprimoramento das capacidades estatais no âmbito do ciclo das políticas públicas.

De forma específica, busca-se examinar o contexto institucional que motivou a constituição da rede, especialmente diante dos desafios relacionados à fragmentação organizacional e à necessidade de maior coordenação entre o órgão central de planejamento e as unidades setoriais. Além disso, pretende-se descrever a estrutura organizacional e os mecanismos de funcionamento da rede, considerando os instrumentos normativos, metodológicos e processuais que orientam sua atuação na administração pública estadual.

O estudo também procura identificar os principais mecanismos de articulação institucional promovidos pela rede, com ênfase na padronização de processos, no compartilhamento de informações gerenciais e no alinhamento entre planejamento e orçamento.

Por fim, busca-se analisar as contribuições desse arranjo institucional para o fortalecimento das capacidades técnicas e organizacionais da administração pública, bem como para o aprimoramento da governança, da qualidade dos processos decisórios e da eficiência na gestão pública, especialmente em contextos de restrição fiscal e crescente demanda por resultados e transparência na ação estatal.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A centralidade do planejamento na ação estatal tem sido objeto de ampla discussão no campo da administração pública, especialmente em contextos marcados pela crescente complexidade das políticas públicas e pela necessidade de coordenação entre múltiplos atores institucionais. No caso brasileiro, a institucionalização do planejamento governamental remonta às experiências iniciadas a partir da década de 1960, sendo posteriormente consolidada pela Constituição Federal de 1988, que redefiniu o papel do orçamento público como instrumento de planejamento e gestão. A partir desse marco, o processo orçamentário passou a ser estruturado de forma integrada, com base na articulação entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme previsto também na Lei nº 4.320/1964.

Essa estrutura normativa estabelece as bases para a racionalização da alocação de recursos públicos, orientando a ação governamental por objetivos e metas previamente definidos. Nesse sentido, o planejamento deixa de ser compreendido como um procedimento meramente formal e passa a assumir

caráter estratégico, voltado à definição de prioridades, à coordenação de políticas públicas e à maximização dos resultados da ação estatal. Conforme argumenta Kohama (2016), a integração entre planejamento e orçamento é fundamental para garantir maior eficiência na utilização dos recursos públicos, especialmente em contextos de restrição fiscal e de ampliação das demandas sociais.

Entretanto, a existência de um arcabouço normativo robusto não garante, por si só, a efetividade do planejamento governamental. Diversos estudos apontam que a fragmentação institucional, a baixa articulação entre órgãos e a heterogeneidade das capacidades técnicas comprometem a implementação de políticas públicas de forma integrada. Nesse contexto, o debate sobre capacidades estatais ganha relevância, ao enfatizar a importância das competências administrativas, técnicas e políticas necessárias à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Para autores como Evans (1995), a capacidade estatal está diretamente relacionada à habilidade do Estado em coordenar ações, mobilizar recursos e estabelecer relações cooperativas com diferentes atores.

Além disso, a literatura contemporânea sobre governança pública destaca a transição de modelos hierárquicos tradicionais para arranjos mais flexíveis e colaborativos, baseados na atuação em rede. Segundo Rhodes (1997), a governança em rede caracteriza-se pela interdependência entre organizações, pela negociação contínua e pela construção de mecanismos de coordenação horizontal. Esse modelo mostra-se particularmente relevante em contextos nos quais os problemas públicos são complexos e exigem respostas articuladas entre diferentes setores e níveis de governo.

No âmbito do planejamento governamental, a adoção de arranjos em rede pode contribuir significativamente para a superação de problemas estruturais, como a fragmentação institucional e a ausência de padronização metodológica. Ao promover a articulação entre órgãos centrais e unidades setoriais, as redes organizacionais favorecem o compartilhamento de conhecimentos, a disseminação de boas práticas e o fortalecimento das capacidades técnicas. Além disso, tais arranjos permitem maior alinhamento entre os instrumentos de planejamento e orçamento, contribuindo para a coerência das políticas públicas.

Outro aspecto relevante refere-se à inovação administrativa, entendida como a introdução de novos

processos, estruturas ou práticas que visam aprimorar o desempenho das organizações públicas. De acordo com Bresser-Pereira (1998), as reformas administrativas orientadas para resultados buscam aumentar a eficiência e a efetividade da ação estatal por meio da modernização da gestão pública. Nesse sentido, a criação de redes institucionais pode ser compreendida como uma inovação de caráter organizacional, ao redefinir formas de coordenação e interação entre atores governamentais.

Adicionalmente, a literatura sobre planejamento estratégico situacional, desenvolvida por Carlos Matus, contribui para a compreensão do planejamento como um processo dinâmico, orientado à resolução de problemas concretos e à adaptação às condições do contexto. Para Matus (1993), o planejamento deve ser concebido como um instrumento de governo, capaz de articular objetivos, recursos e ações de forma flexível e estratégica, considerando as limitações e possibilidades do ambiente institucional.

Diante desse conjunto de contribuições teóricas, observa-se que o fortalecimento do planejamento governamental depende não apenas de instrumentos normativos, mas também da construção de capacidades institucionais e de mecanismos de coordenação eficazes. Nesse contexto, a constituição de uma Rede de Planejamento e Orçamento pode ser interpretada como uma resposta organizacional aos desafios da fragmentação e da baixa integração, ao promover a articulação entre diferentes atores, a padronização de processos e o fortalecimento das competências técnicas no setor público.

Essa discussão dialoga diretamente com os princípios que orientam a Administração Pública, em especial o princípio da eficiência, que se relaciona à capacidade do Estado de entregar serviços de qualidade à sociedade. Conforme argumenta Hely Lopes Meirelles (1997), o dever de eficiência impõe ao agente público a obrigação de desempenhar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, superando uma concepção restrita baseada apenas na legalidade e incorporando a exigência de resultados concretos para o serviço público e para o atendimento das necessidades coletivas.

Nessa perspectiva, a eficiência administrativa encontra-se intrinsecamente vinculada à atuação dos servidores públicos, que assumem papel central na concretização das políticas públicas. Assim, a

qualidade da ação estatal não depende exclusivamente de estruturas institucionais adequadas, mas também do nível de qualificação técnica e do preparo dos agentes responsáveis pela execução das atividades governamentais.

Dessa forma, o investimento em capacitação, treinamento e desenvolvimento profissional configura-se como elemento estratégico para o fortalecimento da gestão pública. Ao promover a qualificação contínua dos servidores, o Estado amplia sua capacidade de atuação, aprimora o desempenho organizacional e contribui para a entrega de resultados mais efetivos à sociedade, em consonância com os princípios que regem a Administração Pública.

Nesse contexto, a literatura sobre gestão de pessoas no setor público reforça que a capacitação dos servidores constitui elemento central para a melhoria do desempenho organizacional e para a efetividade das políticas públicas. Conforme apontam estudos sobre escolas de governo e políticas de desenvolvimento de pessoal, o investimento contínuo na qualificação dos agentes públicos contribui para a aquisição de competências, o aprimoramento das práticas administrativas e a entrega de serviços de maior qualidade à sociedade. Ademais, a capacitação deve ser compreendida como um processo permanente, articulado às necessidades institucionais e orientado aos objetivos estratégicos do Estado, o que reforça sua relevância no fortalecimento das capacidades estatais e na promoção de uma gestão pública mais eficiente e orientada a resultados.

A literatura sobre capacidades estatais também reforça a centralidade da qualificação dos recursos humanos para o desempenho das organizações públicas. Conforme argumenta Evans (1995), a efetividade da ação estatal está diretamente relacionada à existência de burocracias profissionalizadas, dotadas de competências técnicas e capazes de atuar de forma coordenada. Nesse sentido, o fortalecimento das capacidades administrativas não se limita à criação de estruturas institucionais formais, mas envolve, sobretudo, o desenvolvimento contínuo das habilidades dos agentes públicos. Tal perspectiva dialoga com abordagens contemporâneas da gestão pública, que reconhecem o capital humano como elemento essencial para a produção de resultados e para a consolidação de práticas de governança mais eficientes e orientadas a resultados.

5. METODOLOGIA (FONTE ARIAL 12 – ALINHADO À ESQUERDA)

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritivo-analítica, considerada adequada para a compreensão aprofundada de arranjos institucionais específicos e de processos administrativos inovadores no contexto da gestão pública. A opção por essa abordagem fundamenta-se na premissa de que fenômenos organizacionais complexos, como a constituição de redes institucionais, demandam uma análise que privilegie a interpretação de significados, práticas e interações entre atores, conforme destacado por Minayo (2001) e Creswell (2014).

Do ponto de vista dos objetivos, a pesquisa caracteriza-se como descritiva, ao buscar identificar e sistematizar as principais características da Rede de Planejamento e Orçamento, e analítica, ao examinar os efeitos desse arranjo sobre a coordenação institucional, a padronização de processos e o fortalecimento das capacidades estatais. Trata-se, portanto, de um estudo que combina a descrição do fenômeno com a interpretação de seus desdobramentos no âmbito da gestão pública.

A unidade de análise corresponde a uma rede institucional de planejamento e orçamento implementada no âmbito de um ente subnacional brasileiro, considerada em seu contexto institucional e temporal, a partir de sua criação em 2024. A escolha dessa unidade justifica-se pela relevância da experiência enquanto iniciativa recente de inovação administrativa, voltada à superação de desafios estruturais relacionados à fragmentação do planejamento governamental e à baixa integração entre os instrumentos do ciclo orçamentário.

No que se refere às técnicas de coleta de dados, a pesquisa baseia-se na análise documental, método amplamente utilizado em estudos qualitativos no campo da administração pública (Cellard, 2008). O corpus documental é composto por normas institucionais que regulamentam a criação e o funcionamento da Rede de Planejamento e Orçamento, guias metodológicos de planejamento elaborados pelo órgão central responsável, materiais de apoio técnico, bem como fluxos e registros de processos relacionados às unidades setoriais de planejamento e orçamento.

A análise dos documentos foi orientada por procedimentos sistemáticos de leitura, categorização e interpretação, buscando identificar padrões

recorrentes, diretrizes institucionais, mecanismos de coordenação e instrumentos de gestão associados à atuação em rede. Para tanto, foram consideradas categorias analíticas previamente definidas a partir do referencial teórico, tais como: coordenação institucional, padronização de processos, compartilhamento de conhecimentos e fortalecimento de capacidades estatais. Esse procedimento permitiu organizar as informações de forma estruturada, favorecendo a construção de inferências analíticas sobre o fenômeno investigado.

Além disso, a análise documental foi conduzida de maneira contextualizada, considerando o ambiente institucional no qual a Rede está inserida, bem como as transformações recentes na organização do planejamento governamental no ente analisado. Essa perspectiva possibilita compreender não apenas os elementos formais do arranjo institucional, mas também seus significados e implicações no contexto mais amplo da gestão pública.

Quanto às limitações da pesquisa, destaca-se que, por se tratar de um estudo baseado predominantemente em fontes documentais e de uma iniciativa ainda recente, os resultados devem ser interpretados à luz do estágio inicial de implementação da Rede. Assim, embora seja possível identificar tendências e contribuições relevantes, a análise não permite avaliar de forma conclusiva os impactos de longo prazo do arranjo institucional. Ainda assim, o estudo oferece importantes insights sobre processos de inovação administrativa e sobre o papel das redes na qualificação da ação estatal.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O presente estudo evidencia que, a partir de 2018, o planejamento governamental no ente subnacional analisado passou por um processo de perda de centralidade institucional, deixando de operar como função estratégica do Estado. Esse movimento esteve associado à fragmentação das responsabilidades entre diferentes órgãos, à inexistência de uma instância central de coordenação e à baixa articulação entre os instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação.

Tal cenário não apenas comprometeu a coerência das políticas públicas, mas também fragilizou a capacidade do Estado de orientar suas ações com base em objetivos estratégicos de médio e longo prazo. Na

prática, observou-se um distanciamento entre planejamento e execução orçamentária, resultando em processos decisórios menos estruturados e em uma alocação de recursos frequentemente dissociada das prioridades governamentais.

Esse processo de enfraquecimento não decorreu exclusivamente de fatores conjunturais, como a crise fiscal, mas refletiu uma desvalorização mais ampla do planejamento enquanto instrumento de coordenação governamental. Essa desvalorização manifestou-se na ausência de rotinas sistemáticas de monitoramento e avaliação, na limitada qualificação das equipes técnicas e na carência de ferramentas tecnológicas capazes de apoiar a gestão de planos, programas e projetos. Como consequência, consolidou-se um ambiente institucional marcado por assimetrias de informação, baixa padronização de procedimentos e reduzida capacidade de aprendizagem organizacional.

A partir de 2023, observa-se uma inflexão nesse padrão, associada à retomada do planejamento como eixo estruturante da gestão pública. Esse movimento culmina, em 2024, na criação de um órgão central responsável pela coordenação do sistema de planejamento e orçamento, estabelecendo as bases institucionais para a integração entre funções antes dispersas. Nesse contexto, destaca-se a institucionalização da Rede de Planejamento e Orçamento como um dos principais instrumentos de reorganização da governança pública.

A Rede configura-se como um arranjo organizacional orientado à coordenação horizontal, promovendo a articulação entre o órgão central e as unidades setoriais. Diferentemente de modelos tradicionais baseados em hierarquias rígidas, a atuação em rede pressupõe interação contínua, compartilhamento de conhecimentos e construção coletiva de soluções. Essa dinâmica contribui para reduzir a fragmentação institucional e para fortalecer a capacidade de coordenação do Estado.

Entre os principais mecanismos operacionais da Rede, destacam-se os encontros periódicos de alinhamento técnico e estratégico, que funcionam como espaços de troca de experiências e disseminação de diretrizes metodológicas. Esses encontros permitem não apenas uniformizar procedimentos, mas também promover aprendizado institucional contínuo, elemento fundamental para o fortalecimento das capacidades estatais.

Adicionalmente, a implementação de programas estruturados de formação continuada evidencia a centralidade da qualificação técnica no processo de consolidação da Rede. Ao investir na capacitação dos servidores, o arranjo contribui para reduzir assimetrias de conhecimento entre as unidades setoriais, favorecendo a padronização de práticas e a melhoria da qualidade das informações produzidas.

Outro aspecto relevante refere-se ao uso de indicadores de avaliação da gestão orçamentária como instrumentos de monitoramento e aprendizagem. A incorporação desses indicadores permite não apenas acompanhar o desempenho das unidades, mas também identificar gargalos, orientar ajustes e promover maior racionalidade nos processos decisórios. Nesse sentido, observa-se uma aproximação entre planejamento, execução e avaliação, reforçando a lógica de gestão orientada a resultados.

A literatura contemporânea também tem destacado a importância da integração entre planejamento, orçamento e gestão como elemento central para o fortalecimento das capacidades estatais. Nesse sentido, autores como Pires e Gomide (2016) argumentam que a efetividade da ação governamental depende da capacidade de coordenação entre diferentes órgãos e níveis administrativos, bem como da existência de arranjos institucionais que favoreçam a articulação entre formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Assim, iniciativas que promovem a atuação em rede e o alinhamento entre instrumentos de planejamento e orçamento contribuem não apenas para a racionalização do uso dos recursos públicos, mas também para a construção de uma ação estatal mais coerente, integrada e orientada a resultados.

De forma integrada, os achados indicam que a atuação em rede contribui significativamente para o fortalecimento das capacidades institucionais, ao promover maior coordenação entre atores, padronização de processos e circulação de conhecimentos. Esses resultados dialogam com a literatura sobre governança em rede, que destaca o papel desses arranjos na superação de problemas de coordenação em contextos organizacionais complexos.

Além disso, a experiência analisada evidencia que a inovação administrativa não se restringe à introdução de novas tecnologias, mas envolve também mudanças nas formas de organização e interação entre os atores institucionais. Nesse sentido, a Rede

de Planejamento e Orçamento pode ser compreendida como uma inovação de natureza organizacional, ao redefinir práticas, rotinas e mecanismos de coordenação no âmbito da gestão pública.

Por fim, destaca-se que a análise realizada neste estudo baseia-se predominantemente em fontes documentais, o que não invalida os achados apresentados, mas delimita seu alcance analítico. Ainda assim, a consistência das evidências institucionais examinadas permite identificar padrões relevantes de coordenação, padronização e fortalecimento das capacidades estatais, oferecendo subsídios importantes para a compreensão do papel das redes na gestão pública contemporânea.

Nesse contexto, é comum que informações estratégicas permaneçam dispersas ou sejam produzidas de forma inconsistente, dificultando a tomada de decisão. A atuação em rede, ao incentivar o compartilhamento contínuo de informações e a construção de canais permanentes de comunicação, contribui para mitigar esse problema, favorecendo maior transparência e previsibilidade nos processos de planejamento e execução orçamentária.

Adicionalmente, observa-se que a Rede desempenha um papel relevante na indução de comportamentos organizacionais mais alinhados às diretrizes estratégicas do governo. Ao estabelecer padrões, promover capacitações e reforçar rotinas de acompanhamento, o arranjo institucional atua não apenas como mecanismo técnico, mas também como instrumento de governança, influenciando a forma como os atores percebem e executam suas funções no ciclo de políticas públicas.

Sob outra perspectiva, a experiência analisada também evidencia que a construção de arranjos em rede não elimina completamente os desafios de coordenação, mas os redefine. A necessidade de articulação constante entre diferentes unidades exige esforço institucional contínuo, tanto em termos de gestão quanto de manutenção do engajamento dos atores envolvidos. Nesse sentido, a sustentabilidade da Rede depende da capacidade do órgão central de manter fluxos de comunicação ativos, atualizar instrumentos metodológicos e garantir a continuidade das ações de capacitação.

Por fim, destaca-se que os avanços observados não devem ser compreendidos como resultados automáticos da simples criação da Rede, mas como decorrentes

de um processo gradual de institucionalização. A consolidação desse arranjo requer tempo, aprendizado organizacional e ajustes contínuos, o que reforça a importância de mecanismos de monitoramento e avaliação capazes de acompanhar sua evolução e identificar oportunidades de aprimoramento.

Assim, a experiência analisada evidencia que a institucionalização de arranjos em rede não apenas reestrutura processos, mas redefine a lógica de funcionamento da gestão pública, orientando-a para maior integração, aprendizado institucional e foco em resultados. Essa discussão também dialoga com abordagens recentes da literatura sobre governança colaborativa, que enfatizam a importância da coordenação interorganizacional e da construção de confiança entre atores como elementos fundamentais para o sucesso de arranjos institucionais complexos. Nesse sentido, a atuação em rede não se limita à dimensão estrutural, mas envolve processos sociais e institucionais que condicionam a efetividade das políticas públicas, reforçando a necessidade de investimentos contínuos em capacidades relacionais e institucionais no setor público.

Além dos aspectos já discutidos, é importante destacar que a atuação em rede também contribui para o fortalecimento da dimensão estratégica do planejamento governamental ao reduzir a distância entre formulação e implementação das políticas públicas. Em contextos tradicionais, marcados por elevada compartimentalização institucional, é comum que as diretrizes estratégicas definidas nos instrumentos de planejamento não se traduzam de forma efetiva na execução orçamentária. A Rede, ao promover a interação contínua entre os atores responsáveis por diferentes etapas do ciclo de políticas públicas, favorece a construção de uma visão compartilhada de prioridades e objetivos, aumentando a aderência entre o planejamento e a ação governamental concreta. Esse alinhamento tende a gerar ganhos não apenas em termos de eficiência administrativa, mas também de efetividade das políticas públicas, na medida em que os recursos passam a ser alocados de forma mais coerente com as demandas sociais e com os objetivos estratégicos do governo. Ademais, ao estimular a troca sistemática de informações e a retroalimentação dos processos decisórios, a Rede contribui para a construção de um ciclo de gestão mais dinâmico e adaptativo, capaz de incorporar aprendizados e

responder de forma mais ágil às mudanças do contexto econômico, social e institucional.

Um elemento adicional que merece destaque refere-se ao papel da Rede de Planejamento e Orçamento na redução de assimetrias institucionais entre as diferentes unidades setoriais. Em contextos administrativos marcados por desigualdades na capacidade técnica e na disponibilidade de recursos, é comum que determinados órgãos apresentem maior maturidade na elaboração e execução de instrumentos de planejamento, enquanto outros enfrentam dificuldades estruturais para cumprir essas funções. Nesse cenário, a atuação em rede contribui para a construção de um ambiente mais homogêneo do ponto de vista institucional, ao promover a difusão de padrões metodológicos e o suporte técnico contínuo às unidades com menor capacidade instalada.

Esse processo de equalização de capacidades institucionais está diretamente relacionado à lógica de aprendizagem organizacional, na medida em que a interação frequente entre os atores permite a troca de experiências, a circulação de boas práticas e a construção coletiva de soluções para problemas comuns. Assim, a Rede não apenas coordena, mas também atua como um espaço de produção e disseminação de conhecimento, reforçando o caráter estratégico do planejamento governamental.

Outro aspecto relevante diz respeito à institucionalização de rotinas e procedimentos que contribuem para a previsibilidade e estabilidade dos processos de planejamento e orçamento. A padronização metodológica, ao estabelecer fluxos, prazos e instrumentos comuns, reduz a incerteza associada à atuação administrativa e favorece a consolidação de práticas mais consistentes ao longo do tempo. Esse elemento é particularmente importante em contextos de alta rotatividade de pessoal, nos quais a ausência de padrões pode comprometer a continuidade das ações governamentais.

Ademais, a atuação da Rede também pode ser analisada sob a perspectiva da governança da informação. A produção, sistematização e compartilhamento de dados confiáveis constituem elementos centrais para a tomada de decisão no setor público. Nesse sentido, ao incentivar a organização das informações e a utilização de indicadores, o arranjo em rede contribui para a construção de uma base informacional mais

robusta, capaz de subsidiar decisões mais qualificadas e alinhadas aos objetivos estratégicos do governo.

Essa dimensão informacional reforça a ideia de que o planejamento governamental contemporâneo não pode ser dissociado de práticas de monitoramento e avaliação. A integração entre essas funções permite não apenas acompanhar a execução das políticas públicas, mas também retroalimentar o processo decisório com base em evidências, promovendo ajustes e correções de rumo quando necessário. Dessa forma, a Rede contribui para a consolidação de um ciclo de gestão mais completo, no qual planejamento, execução e avaliação se articulam de maneira contínua.

Além disso, é importante destacar que a atuação em rede também possui implicações relevantes para a cultura organizacional do setor público. Ao incentivar a cooperação, o compartilhamento de conhecimentos e a construção coletiva de soluções, esse arranjo contribui para a superação de práticas tradicionais marcadas pelo isolamento institucional e pela fragmentação das ações governamentais. Nesse sentido, a Rede atua como um indutor de mudanças culturais, promovendo uma lógica de atuação mais colaborativa e orientada a resultados.

Sob essa perspectiva, a inovação administrativa observada não se limita à criação de uma nova estrutura organizacional, mas envolve a transformação das formas de interação entre os atores institucionais. Essa transformação, embora gradual, tende a produzir efeitos duradouros na forma como o planejamento e o orçamento são concebidos e executados no âmbito do ente analisado.

Outro ponto que merece atenção refere-se à relação entre a Rede e a melhoria da qualidade do gasto público. Ao promover maior alinhamento entre planejamento e orçamento, o arranjo contribui para que a alocação de recursos seja orientada por critérios mais racionais e estratégicos. Isso significa que as decisões orçamentárias passam a refletir, de maneira mais consistente, as prioridades governamentais, reduzindo a incidência de gastos desvinculados de objetivos claros.

Esse aspecto é particularmente relevante em contextos de restrição fiscal, nos quais a escassez de recursos exige maior rigor na definição de prioridades e na utilização dos recursos disponíveis. Nesse sentido, a Rede pode ser compreendida como um instrumento que contribui para o aumento da eficiência

alocativa, ao favorecer uma melhor correspondência entre necessidades públicas e decisões orçamentárias.

Por fim, cabe destacar que a consolidação de arranjos institucionais dessa natureza depende, em grande medida, da capacidade de liderança do órgão central responsável pela coordenação da Rede. A definição clara de diretrizes, a oferta contínua de suporte técnico e a manutenção de canais de comunicação ativos são elementos essenciais para garantir o funcionamento adequado do arranjo. Além disso, o engajamento das unidades setoriais constitui um fator determinante para o sucesso da iniciativa, uma vez que a atuação em rede pressupõe participação ativa e comprometimento dos diferentes atores envolvidos.

Dessa forma, a experiência analisada evidencia que a construção de uma Rede de Planejamento e Orçamento envolve não apenas aspectos técnicos, mas também dimensões políticas e institucionais que condicionam sua efetividade. A articulação entre esses elementos é fundamental para garantir que o arranjo não se limite a uma inovação formal, mas se traduza em mudanças concretas na forma de organização e funcionamento da gestão pública.

7. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida neste estudo evidenciou que a criação e a implementação de uma Rede de Planejamento e Orçamento constituem uma estratégia relevante de inovação administrativa no âmbito subnacional, ao promover a retomada do planejamento como função estratégica do Estado. A institucionalização desse arranjo contribuiu para o fortalecimento da coordenação institucional, a padronização de metodologias e a maior integração entre o órgão central e

as unidades setoriais, reduzindo a fragmentação e ampliando a coerência da ação governamental.

Os achados indicam que a atuação em rede favorece o desenvolvimento das capacidades estatais, ao estimular o compartilhamento de conhecimentos, a capacitação contínua e a adoção de práticas orientadas a resultados. Ainda que se trate de uma iniciativa recente, observa-se que seus efeitos já se manifestam na melhoria da qualidade das informações, na racionalização dos processos decisórios e no alinhamento entre planejamento e execução orçamentária.

Mais do que uma inovação organizacional pontual, a Rede revela-se um instrumento de reconfiguração da governança pública, ao induzir novas formas de coordenação, interação e aprendizagem institucional. Nesse sentido, sua relevância reside não apenas nos resultados imediatos, mas no potencial de promover mudanças estruturais na forma como o Estado planeja, executa e avalia suas políticas públicas.

Por fim, destaca-se que a consolidação desse arranjo depende de sua contínua institucionalização, do engajamento dos atores envolvidos e do fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e avaliação. Ao mesmo tempo, a experiência analisada oferece evidências de que modelos de governança em rede podem ser replicados em outros contextos, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública. Assim, a Rede de Planejamento e Orçamento se afirma como um vetor estratégico para o fortalecimento da capacidade estatal e para a construção de uma ação governamental mais integrada, eficiente e orientada a resultados, em consonância com as demandas contemporâneas da administração pública.

8. Referências

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 abr. 2026.
2. CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes,. p. –.
3. KOHAMA, Heilio. Contabilidade pública: teoria e prática. ed. São Paulo: Atlas,.
4. CRESWELL, John W. Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens. ed. Porto Alegre: Penso,.
5. MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. ed. São Paulo: Hucitec,.
6. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

Automação de processos de prestação de contas em operações de crédito no setor público a partir da implementação do Robotic Process Automation

- **Michele Silva dos Santos**

Universidade de Pernambuco (UPE), Brasil
E-mail: michele.silvasantos@upe.br

- **Patrícia Maria Pontual de Lucena**

Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional (SEPLAG), Brasil
E-mail: patricia.pontual@gd.seplag.pe.gov.br

- **Fagner José Coutinho de Melo**

Universidade de Pernambuco (UPE), Brasil
E-mail: fagner.melo@upe.br

Resumo

O artigo analisa o processo de prestação de contas das operações de crédito multissetoriais do Estado de Pernambuco, destacando sua complexidade, o elevado volume documental e a dependência de atividades manuais repetitivas. Esse cenário, aliado às exigências legais de transparência e rastreabilidade, resultava em um fluxo moroso, com baixa padronização e elevado consumo de tempo dos servidores. Diante desse contexto, o estudo apresenta a implementação de uma solução de automação baseada em Robotic Process Automation (RPA), desenvolvida na plataforma Microsoft Power Automate, voltada à coleta, captura e organização das evidências documentais exigidas pelos agentes financiadores e órgãos de controle. A metodologia adotada consiste em um estudo de caso de caso único, de natureza qualitativa e quantitativa, com observação do processo manual, análise do fluxo automatizado e mensuração do tempo de execução antes e após a automação. Os resultados indicam redução do tempo total de processamento de 4.033 para 3.071 segundos, correspondendo a um ganho de produtividade de aproximadamente 23,8%. Ademais, a automação permitiu que o agente público se dedicasse simultaneamente a outras atividades analíticas enquanto o robô executava as tarefas operacionais. O processo envolveu a captura de 57 telas referentes a 10 notas fiscais, totalizando R\$ 1.724.878,83, utilizadas como recorte para a análise dos resultados da automação. A originalidade do estudo reside na aplicação prática de uma solução RPA low-code (baixa codificação) e gratuita em ambiente real da administração pública.

Palavras-chave: automação; RPA; prestação de contas; gestão pública; operações de crédito.

1. INTRODUÇÃO

A gestão pública brasileira opera dentro de um conjunto sólido de normas que têm como finalidade assegurar eficiência, legalidade e transparência na utilização dos recursos públicos (Brasil, 1964; Brasil, 1988; Brasil, 2000). A Constituição Federal de 1988, a Lei nº 4.320/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000,

conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelecem que toda despesa deve ser planejada, executada e comprovada de forma clara e rastreável.

Nesse cenário, as operações de crédito assumem papel relevante, pois permitem que estados e municípios financiem investimentos (Brasil, 1964). Esses contratos, porém, exigem um nível elevado de controle.

Os agentes financiadores e os órgãos de fiscalização demandam comprovação documental detalhada de que cada valor desembolsado foi aplicado exatamente conforme o objeto aprovado (Brasil, 1964; Brasil, 1988; Brasil, 2000; Tesouro Nacional, 2025). Nesse sentido, a eficiência e a celeridade da prestação de contas impactam diretamente o fluxo de desembolso dos financiamentos, uma vez que, em diversos contratos, a liberação de parcelas está condicionada à regularidade e à aprovação das comprovações apresentadas.

No âmbito do Estado de Pernambuco, esse processo é conduzido pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional (SEPLAG), órgão da administração direta responsável pela coordenação do planejamento governamental, da gestão orçamentária e da captação de recursos junto a instituições nacionais e internacionais. Nesse contexto, a SEPLAG desempenha papel estratégico na gestão das operações de crédito, incluindo o acompanhamento da execução dos recursos e a prestação de contas junto aos agentes financiadores e órgãos de controle (Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional, s.d.).

Nessa conjuntura, a prestação de contas das operações de crédito no Estado de Pernambuco configura-se como um processo de elevada complexidade na gestão financeira pública. Ela envolve a reunião de grande volume de documentos vinculados a operações que movimentam valores bilionários. Esses registros são extraídos de plataforma eletrônica de sistema governamental, o e-Fisco, e devem ser organizados conforme padrões rigorosos e apresentados dentro de prazos definidos pelos agentes financiadores.

Até recentemente, a rotina era executada de forma inteiramente manual, com a equipe técnica repetindo sucessivamente tarefas como copiar dados, inserir informações no sistema, aguardar carregamentos e salvar evidências. Esse modelo consumia muitas horas de trabalho e ampliava o risco de erros de digitação, comprometendo a produtividade e a padronização do processo.

A transparência pública, prevista na Constituição Federal de 1988, reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo Manual para Instrução de Pleitos (MIP) do Tesouro Nacional, exige que a comprovação da aplicação dos recursos seja precisa, em tempo hábil e facilmente auditável. A prática demonstrava que, embora atendessem às exigências legais, o processo

demandava elevado esforço operacional, o que o tornava lento e pouco eficiente, especialmente diante do grande volume documental e da fragmentação das informações no sistema e-Fisco.

Diante desse contexto, justifica-se a realização deste estudo pela necessidade de investigar soluções capazes de aumentar a eficiência e a padronização dos processos de prestação de contas no setor público, especialmente em atividades críticas, intensivas em documentos e sujeitas a rigoroso controle externo. A relevância do tema se amplia considerando o impacto direto desses processos na liberação de recursos financeiros provenientes de operações de crédito, o que influencia a execução de políticas públicas e investimentos governamentais.

Nesse sentido, a automação de processos se apresenta como uma alternativa viável e alinhada ao movimento de modernização da administração pública (Mendes *et al*, 2025). Ferramentas *low-code* (baixa codificação), como o Microsoft Power Automate, permitem reproduzir ações humanas repetitivas e interagir diretamente com sistemas existentes, sem necessidade de alterar a infraestrutura já utilizada pelos órgãos públicos (Microsoft, sd). Além disso, estudos recentes apontam que o uso de *Robotic Process Automation* (RPA) reduz de forma significativa o tempo de execução, minimiza erros operacionais, aumenta a escalabilidade e libera os profissionais para atividades que exigem maior capacidade analítica e técnica (Barros; Silva, 2021).

Apesar do crescimento da literatura sobre automação de processos e o uso de *Robotic Process Automation* (RPA) no setor público, observa-se que parte significativa dos estudos tende a privilegiar abordagens conceituais ou aplicações de caráter mais geral, voltadas à eficiência administrativa. Em menor medida, são identificados trabalhos que se debruçam sobre processos financeiros sensíveis e fortemente regulados, como a prestação de contas de operações de crédito. Além disso, ainda parecem limitadas as investigações empíricas que examinam, em contextos organizacionais concretos, os efeitos da automação sobre atividades específicas da execução orçamentária e financeira, sobretudo no que diz respeito à mensuração objetiva de ganhos de tempo e produtividade.

Diante desse cenário, coloca-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida a implementação de uma solução de *Robotic Process Automation* (RPA)

pode aumentar a eficiência e a produtividade no processo de prestação de contas de operações de crédito no setor público?

Com o objetivo de responder a esse questionamento, o artigo analisa a implementação de uma solução de Robotic Process Automation (RPA), desenvolvida na plataforma Microsoft Power Automate, para automatizar a coleta, organização e geração de evidências documentais na prestação de contas de operações de crédito, por meio de um estudo de caso em uma instituição do setor público brasileiro. A automação contempla a leitura de planilhas consolidadas, a navegação no sistema de gestão financeira e a geração padronizada de arquivos em formato Portable Document Format (PDF), contribuindo para o debate sobre o uso de tecnologias low-code na modernização da gestão financeira pública.

O artigo está estruturado em cinco seções principais, além desta introdução. A seção 2 apresenta o referencial teórico sobre gestão orçamentária, operações de crédito, transparência, prestação de contas e fundamentos da automação por RPA. A seção 3 descreve os procedimentos metodológicos do estudo. A seção 4 reúne os resultados, incluindo o diagnóstico do processo manual, a descrição detalhada da solução automatizada e os impactos observados. Por fim, a seção 5 apresenta as considerações finais e sugestões para trabalhos futuros.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 Gestão orçamentária e operações de crédito

O orçamento público é um instrumento central da gestão estatal, responsável por orientar o planejamento e a execução das políticas governamentais (Conceição; Izidoro, 2025). Além disso, por ser amparado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei nº 4.320/1964, o orçamento define a estimativa das receitas e a fixação das despesas, estabelecendo limites e diretrizes para a aplicação dos recursos (Brasil, 1988; Brasil, 1964). Nesse sentido, contribui para a transparência e para a eficiência da administração pública ao alinhar as ações governamentais às prioridades definidas para cada exercício (Conceição; Izidoro, 2025).

Conforme Malagi e Mello (2025), o sistema orçamentário brasileiro evoluiu, ao longo do tempo, de um modelo voltado ao controle financeiro para uma ferramenta de planejamento integrada. Ademais, os autores

destacam que a adoção de metodologias baseadas em programas e indicadores de desempenho aproximou a etapa de planejamento da execução das políticas públicas, ampliando a visibilidade das prioridades estatais e fortalecendo os mecanismos de controle social (Malagi; Mello, 2025).

Neste ponto, Cavalcante *et al.* (2025) afirmam que o processo orçamentário se desenvolve em etapas interdependentes: elaboração, discussão, aprovação, execução e controle. Todas essas fases são orientadas por normas específicas e a observância desse ciclo assegura organização, previsibilidade e conformidade legal na gestão fiscal, contribuindo para a efetividade das ações governamentais (Cavalcante *et al.*, 2025).

A partir da estrutura do processo orçamentário, a Lei nº 4.320 de 1964, estabelece que a execução orçamentária segue três fases legais: empenho, liquidação e pagamento. O empenho representa o comprometimento do orçamento; a liquidação verifica, por meio de documentos, a entrega do bem ou serviço; e o pagamento efetiva a transferência ao credor. Sob essa ótica, cada fase exige registros formais, como notas fiscais, contratos e comprovantes, que asseguram a legalidade do gasto e permitem o controle pelos órgãos competentes, incluindo quando se tratam de recursos provenientes de operações de crédito (Brasil, 1964).

No setor público, as operações de crédito são classificadas como receitas de capital e desempenham papel relevante para financiar investimentos, equilibrar fluxos financeiros ou viabilizar projetos estruturadores (Brasil, 1964). Segundo a Lei Complementar nº 101/2000, a operação de crédito consiste no compromisso financeiro assumido pelo ente público junto a instituições financeiras, originando obrigações futuras e submetendo-se a requisitos legais, dada sua relevância para a sustentabilidade fiscal.

As operações de crédito também se destacam pela exigência de planejamento e controle ao longo de todo o seu ciclo de execução, desde a contratação até a quitação das obrigações assumidas (Brasil, 2000). Além dos controles internos, as instituições financeiras que concedem crédito ao governo do Estado de Pernambuco exigem comprovações periódicas da aplicação dos recursos. Isso inclui notas fiscais, comprovantes de pagamento e registros oficiais que demonstrem que as despesas realizadas estão diretamente vinculadas ao objeto financiado.

Assim, a gestão orçamentária e as operações de crédito estão intrinsecamente relacionadas ao controle documental, conforme estabelece a Lei Complementar nº 101/2000, regulamentada pela Resolução do Senado Federal nº 43/2001, visto que a liberação de parcelas de financiamento, a continuidade dos contratos e a conformidade legal dependem da entrega de documentos consistentes e rastreáveis. Essa interdependência reforça a importância de evidências formais na execução da despesa pública.

2.2 Transparência e prestação de contas pública

A transparência e a prestação de contas consolidaram-se como elementos centrais da administração pública contemporânea, exercendo papel fundamental na governança e na legitimação das ações estatais. A transparência ultrapassa a mera divulgação de dados, exigindo a disponibilização de informações claras, compreensíveis e acessíveis à sociedade, de modo a fortalecer o controle social e a confiança nas instituições públicas (Geraldo, 2025). Nesse contexto, a qualidade da informação depende diretamente da fidedignidade e da sistematização adequada dos registros contábeis, os quais devem atender às exigências legais e sociais de tempestividade e confiabilidade (Santos; Amadeu, 2025).

A literatura especializada associa a prestação de contas ao conceito de *accountability*, compreendido como um fenômeno multidimensional que integra transparência, responsabilização e a obrigação permanente de justificar atos e resultados da gestão pública (Peixe; Filho; Passos, 2016). Sob essa perspectiva, a boa governança pública resulta da articulação entre instrumentos normativos, práticas informacionais qualificadas e mecanismos efetivos de controle, conforme evidenciam as diferentes abordagens conceituais sobre transparência analisadas por Marques, Carvalho e Siena (2022).

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988 estabelece a publicidade e a prestação de contas como princípios estruturantes da administração pública, impondo a qualquer pessoa física ou jurídica que administre recursos públicos o dever de demonstrar a regularidade de sua gestão (Brasil, 1988). Esse dever é regulamentado pela Lei nº 12.527/2011, que assegura o acesso às informações relativas à arrecadação, aos gastos públicos e à execução das políticas governamentais, consolidando a transparência como

regra (Brasil, 2011). A Lei Complementar nº 101/2000 reforça esse arcabouço ao instituir a transparência fiscal como diretriz obrigatória e ao exigir a ampla divulgação de relatórios e demonstrativos voltados ao acompanhamento das metas fiscais e dos limites de gasto (Brasil, 2000).

No âmbito das operações de crédito, a prestação de contas assume relevância ampliada, em razão da necessidade de comprovar que os recursos captados foram aplicados estritamente conforme a finalidade legal e os planos previamente aprovados. A Lei Complementar nº 101/2000 condiciona a contratação dessas operações à verificação da capacidade de pagamento, ao respeito aos limites definidos pelo Senado Federal e à apresentação de documentação comprobatória aos órgãos centrais de controle (Brasil, 2000). O Manual para Instrução de Pleitos detalha os requisitos técnicos e procedimentais para a contratação, execução e comprovação das operações de crédito, enfatizando a padronização, a acessibilidade e a rastreabilidade das informações, bem como a vinculação entre desembolsos, cronogramas físicos e metas dos projetos financiados (Tesouro Nacional, 2025).

Diante da complexidade desses procedimentos e do elevado volume de dados envolvidos, evidencia-se a necessidade de adoção de mecanismos que aprimorem a organização, a rastreabilidade e a padronização das informações, reduzindo a dependência de atividades manuais e fortalecendo a *accountability* na gestão das finanças públicas.

2.3 Automação de processos

A automação de processos repetitivos constitui uma tecnologia relevante para a transformação digital, ao ampliar a eficiência operacional e potencializar o retorno sobre o investimento. Nesse viés, sua adoção decorre da busca por redução de custos e aumento da produtividade, o que eleva a qualidade das atividades executadas (Costa; Mamede; Silva, 2022). Nesse contexto, a transferência de tarefas rotineiras e baseadas em regras para robôs virtuais permite direcionar o capital humano a atividades de maior complexidade e valor estratégico, fortalecendo a capacidade analítica e a atuação decisória das equipes (Costa; Mamede; Silva, 2022; Donadon; Coiado, 2022).

Estudos recentes, como o de Mendes *et al.* (2025), reforçam essa perspectiva ao demonstrar que tecnologias de automação contribuem para mitigar gargalos

estruturais da gestão pública e apoiar processos mais inteligentes e orientados a dados. Conforme salientado pelos autores, a adoção de ferramentas digitais no setor público tem ampliado a eficiência institucional, reduzido falhas operacionais e favorecido a reorganização de fluxos internos, permitindo que servidores concentrem esforços em atividades estratégicas e de maior impacto decisório (Mendes et al., 2025).

Nesse sentido, Donadon e Coiado (2022) explicam que o *Robotic Process Automation* (RPA) é uma tecnologia de software voltada à automação de tarefas digitais e processos estruturados por regras. Os autores destacam que o RPA cria robôs virtuais capazes de imitar ações humanas e executar procedimentos padronizados, interagindo diretamente com sistemas, plataformas e aplicativos já utilizados pelas organizações. Essa interação ocorre de forma semelhante à de um usuário, o que evita mudanças na infraestrutura existente e facilita sua implementação (Donadon; Coiado, 2022).

A literatura também evidencia que o RPA oferece vantagens operacionais significativas. Entre elas, destaca-se a capacidade de executar processos de maneira contínua e escalável. Em complemento, a operação ininterrupta e a ausência de fadiga conferem aos robôs virtuais maior precisão e consistência, reduzindo a incidência de erros humanos. Ademais, a facilidade de desenvolvimento da tecnologia, baseada em interfaces visuais simples e sem necessidade de programação complexa, favorece sua disseminação em diversos setores (Costa; Mamede; Silva, 2022; Donadon; Coiado, 2022).

No conjunto de ferramentas disponíveis, o Microsoft Power Automate destaca-se como uma plataforma destinada à criação e execução de automações baseadas em regras, cuja lógica de funcionamento, conforme a literatura, corresponde às características essenciais de uma solução de *Robotic Process Automation* (RPA) (Costa; Mamede; Silva, 2022; Microsoft, 2025). A ferramenta opera em ambiente *low-code* (baixa codificação) e permite desenvolver fluxos automatizados sem exigir conhecimentos avançados de programação (Microsoft, 2025).

A relevância dessas tecnologias no setor público encontra respaldo tanto na literatura acadêmica quanto em relatórios institucionais. A Microsoft (2024) destaca que soluções de automação modernizam estruturas administrativas, elevam a eficiência e reforçam

a conformidade dos processos governamentais. De forma alinhada, Ferreira e Borges (2022) apontam que ferramentas digitais aprimoram fluxos internos, reorganizam rotinas e fortalecem a gestão pública.

Nesse âmbito, plataformas como o Power Automate tornam-se instrumentos importantes para ampliar a agilidade gerencial e garantir a aderência a procedimentos institucionais, aumentando a eficiência e a capacidade de resposta do Estado (Ferreira; Borges, 2022). Assim, a adoção de RPA no setor público não se limita à automatização de tarefas, mas representa uma estratégia de modernização administrativa que fortalece a capacidade institucional e melhora a prestação de serviços.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso de natureza aplicada, com abordagem qualitativa e quantitativa, de caráter descritivo, voltado à análise da implementação de uma solução de *Robotic Process Automation* (RPA) no processo de prestação de contas de operações de crédito no âmbito do Estado de Pernambuco, especificamente na Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional (SEPLAG). A escolha por esse delineamento metodológico decorre da necessidade de compreender um processo administrativo complexo, intensivo em regras legais e dependente de sistema informacional específico, no contexto real em que ocorre.

O estudo de caso mostra-se apropriado por possibilitar a investigação detalhada de fenômenos contemporâneos inseridos em seu ambiente institucional, nos quais as fronteiras entre o objeto de estudo e o contexto não são claramente definidas (Yin, 2015). No caso analisado, a prestação de contas das operações de crédito envolve múltiplas etapas da execução orçamentária e financeira, elevado volume documental e interação contínua com o sistema governamental e-Fisco, utilizado na extração e consulta dos dados necessários ao processo, características que justificam a adoção dessa estratégia metodológica.

A abordagem qualitativa foi adotada por permitir a interpretação aprofundada das rotinas administrativas, das limitações do modelo manual e das mudanças introduzidas pela automação, priorizando a compreensão dos processos organizacionais e dos efeitos associados à adoção do RPA. Complementarmente, a abordagem quantitativa foi empregada

de forma exploratória, com o objetivo de observar o tempo de execução das atividades nos modelos manual e automatizado, possibilitando uma análise comparativa de desempenho. Essa combinação metodológica está alinhada à perspectiva de Creswell (2014), que reconhece a integração de abordagens em pesquisas aplicadas. A classificação da pesquisa como aplicada fundamenta-se em Gil (2008), uma vez que o estudo se orienta à resolução de um problema concreto da gestão pública, com potencial de replicação em contextos semelhantes.

3.1 Unidade de análise e delimitação do estudo

A unidade de análise corresponde ao processo de prestação de contas de operações de crédito conduzido pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional (SEPLAG) do Estado de Pernambuco, especificamente no que se refere à etapa de coleta, captura e organização das evidências documentais exigidas pelos agentes financiadores e pelos órgãos de controle. O estudo concentra-se nas atividades relacionadas à execução orçamentária e financeira das despesas financiadas, abrangendo registros de empenho, liquidação, ordens bancárias e retenções tributárias.

A análise foca no período em que foi realizada a aplicação prática da automação, com base em um conjunto de documentos representativos das operações de crédito. O estudo não visa abranger todas as prestações de contas do ente federativo, mas examinar detalhadamente um fluxo específico e recorrente, essencial para a gestão pública.

3.2 Fontes de evidência e técnicas de coleta de dados

A coleta de dados baseou-se em múltiplas fontes de evidência, conforme recomendado por Yin (2015), visando ampliar a confiabilidade dos achados. A primeira fonte consistiu na observação direta do processo manual, acompanhando a rotina da equipe responsável pela prestação de contas, com registro das etapas, do sistema utilizado (e-Fisco), do volume documental e dos principais pontos de esforço operacional.

A segunda fonte correspondeu aos registros gerados pela automação desenvolvida na plataforma Microsoft Power Automate, permitindo compreender o fluxo automatizado e suas diferenças em relação ao procedimento manual. A terceira fonte correspondeu à

análise documental da legislação que rege a execução orçamentária, as operações de crédito e a prestação de contas no setor público, utilizada para verificar a aderência do processo automatizado às exigências legais e procedimentais.

3.3 Procedimentos de análise

A análise dos dados foi organizada em três etapas complementares. A primeira consistiu na descrição sistematizada do processo manual, abrangendo as sequências de tarefas, as dependências entre etapas, os requisitos documentais e os principais gargalos operacionais, permitindo diagnosticar o fluxo vigente antes da automação. A segunda etapa tratou da caracterização do fluxo automatizado, com a descrição do funcionamento da solução de RPA, das regras de negócio, da lógica de navegação no e-Fisco e dos critérios para captura e organização das evidências documentais.

Por fim, a terceira etapa consistiu na comparação entre os modelos manual e automatizado, com base na observação do tempo de execução das atividades. Para isso, foi realizada uma única aplicação prática em ambos os modelos, considerando o mesmo conjunto de documentos. Ressalta-se que a mensuração do tempo possui caráter exploratório, sendo utilizada como indicativo de desempenho, sem pretensão de generalização estatística dos resultados. A interpretação dos achados seguiu a orientação de Creswell (2014), considerando o contexto e as evidências qualitativas do processo analisado.

3.4 Validade, confiabilidade e limitações metodológicas

A validade do estudo é assegurada pela utilização de múltiplas fontes de evidência, quais sejam, observação direta, registros da automação e análise documental, caracterizando a triangulação dos dados (YIN, 2015). A descrição detalhada do contexto institucional, do processo analisado e da solução automatizada confere transparência metodológica e confiabilidade aos achados.

Como limitações, destacam-se o caráter de estudo de caso único e a natureza exploratória da mensuração do tempo, realizada a partir de uma única aplicação prática. Dessa forma, os resultados não possuem pretensão de generalização estatística, mas permitem

evidenciar ganhos operacionais no contexto analisado, com potencial de aplicação em situações semelhantes.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Diagnóstico do problema

O procedimento de prestação de contas das operações de crédito multisetoriais no âmbito do Estado de Pernambuco, conduzido pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional (SEPLAG), é caracterizado por elevada complexidade e significativa demanda de tempo. Isso ocorre porque tais operações financiam ações e investimentos previstos nas leis orçamentárias vigentes, observando o sistema de planejamento constitucional e os procedimentos de execução orçamentária (Brasil, 1988; Brasil, 1964). Assim, no órgão estudado, após a liberação dos recursos pelo agente financiador e a confirmação de que sua aplicação atendia às finalidades previstas, iniciava-se a etapa de comprovação de que os valores haviam sido utilizados exclusivamente para investimentos.

Para cumprir as exigências de prestação de contas, era necessário reunir um conjunto amplo e diversificado de documentos. Esse conjunto incluía notas fiscais relativas à aquisição de bens ou execução de serviços, contratos decorrentes de processos licitatórios, licenças ambientais, quando exigidas pela natureza da intervenção, e comprovantes de pagamento de todos os itens financiados. À vista disso, esses comprovantes englobam informações sobre empenho, liquidação, ordem bancária e recolhimento das retenções legais, como os tributos incidentes sobre o tipo de operação.

Os dados de pagamento eram disponibilizados em planilhas eletrônicas extraídas do e-Fisco, plataforma de gestão financeira do Estado de Pernambuco. Contudo, o sistema não fornecia evidências documentais capazes de atender diretamente às exigências dos agentes financiadores. Em razão disso, cada item da planilha precisava ser verificado individualmente. O responsável acessava o sistema com credenciais pessoais e repetia sucessivamente o mesmo procedimento: copiar o código presente no documento de origem, colar o dado no campo de consulta do sistema, aguardar o carregamento das informações e, em seguida, realizar a captura manual da tela em formato PDF. Esse processo se repetia para cada etapa

da execução orçamentária e financeira, abrangendo empenho, liquidação e ordens bancárias, tanto para o valor principal quanto para os tributos recolhidos.

A estrutura das operações de crédito tornava o procedimento mais complexo, pois uma única nota fiscal podia estar vinculada a múltiplos empenhos, liquidações ou ordens bancárias, e, em sentido inverso, um mesmo pagamento podia ser distribuído entre diferentes operações de crédito. Essa dinâmica ampliava significativamente o volume de documentos a serem capturados. Considerando que essas operações geralmente envolviam valores elevados, inclusive montantes bilionários, existe grande quantidade de notas fiscais, inclusive de pequeno valor, que também exigiam comprovação individualizada. Como consequência, o processo apresentava elevada carga operacional, caráter repetitivo e suscetível a falhas, além de demandar tempo elevado para a captura das telas, organização dos arquivos e envio ao agente financiador, uma vez que cada documento exigia a geração de um arquivo em PDF, tornando a atividade ainda mais lenta em cenários com centenas ou milhares de comprovantes.

Com o objetivo de mensurar, ainda que de forma exploratória, o esforço demandado pelo procedimento manual, foi realizado um teste único de execução da captura das evidências documentais, considerando um conjunto de 57 capturas de telas, referentes à execução financeira de 10 notas fiscais, cujo valor total somado corresponde a R\$ 1.724.878,83. Esse conjunto reflete a complexidade típica das operações de crédito analisadas. Ressalta-se que esse volume documental representa apenas um recorte metodológico adotado para o estudo, uma vez que, na prática, existem prestações de contas com valores que podem ultrapassar R\$400 milhões e envolver milhares de documentos e evidências a serem coletadas e organizadas. Nesse cenário, todo o processo foi executado integralmente de forma manual, reproduzindo as rotinas descritas neste diagnóstico, desde o acesso ao sistema e-Fisco até a geração e o salvamento dos arquivos em formato PDF. O resultado desse teste indicou que a captura manual das 57 telas demandou 1 hora, 7 minutos e 13 segundos, o que corresponde a 4.033 segundos de execução.

Esse tempo reflete exclusivamente a atividade operacional de consulta e captura das evidências. Ainda que se trate de uma medição pontual, o resultado

evidencia o elevado consumo de tempo associado ao modelo manual, especialmente quando considerado o alto volume financeiro envolvido. Ademais, a execução manual do procedimento exigia dedicação integral do agente público à atividade, uma vez que a natureza sequencial e repetitiva das consultas não permitia a realização simultânea de outras tarefas administrativas.

4.2 Implementação da solução automatizada

Para enfrentar as limitações do processo manual, foi adotado o *Robotic Process Automation* (RPA), utilizando o Microsoft Power Automate como ferramenta central para automatizar as etapas de coleta, processamento e organização das evidências necessárias à prestação de contas. A escolha pela automação ocorreu porque o processo, em sua forma original, dependia de tarefas repetitivas, exigia grande esforço humano e apresentava risco constante de erros. Adicionalmente, a adoção do Power Automate mostrou-se alinhada ao princípio da economicidade, da Constituição Federal de 1988, uma vez que se trata de uma ferramenta de baixo custo, com versão gratuita disponível e, no contexto institucional analisado, já integrada ao ambiente tecnológico do órgão.

A automação passou a executar essas atividades de forma estruturada, contínua e padronizada, em linha com o que Barros e Silva (2021) identificam como principais benefícios da RPA no setor público, especialmente a redução de falhas operacionais, a uniformização dos procedimentos e o aumento significativo da eficiência decorrentes da substituição de tarefas manuais por fluxos automatizados. Nessa mesma direção, Costa, Mamede e Silva (2022) destacam que a automação de processos baseados em regras permite reduzir o retrabalho e otimizar o uso dos recursos humanos, liberando as equipes para atividades de maior valor agregado, impactos que convergem diretamente com os resultados obtidos no processo de prestação de contas após a implementação do RPA.

O fluxo automatizado inicia-se com a leitura e o tratamento preliminar das informações registradas na planilha eletrônica utilizada pela equipe. O robô interpreta cada linha e identifica os parâmetros necessários para consulta no sistema de gestão financeira, como unidade gestora, exercício financeiro e código da fonte de recurso. Nessa fase, o sistema também

realiza uma filtragem inicial, isolando os itens que realmente necessitam de evidências e classificando-os segundo o tipo de despesa, como empenho, liquidação ou ordem bancária.

Após essa etapa, o robô entra na fase de interação com o e-Fisco, acessando as telas, preenchendo os campos de pesquisa com os dados extraídos da planilha e navegando pelas interfaces de forma autônoma, dado que esse comportamento reproduz as ações que antes eram executadas manualmente, porém com maior precisão, estabilidade e velocidade. Como o preenchimento dos campos é feito automaticamente, elimina-se o risco de erros de digitação e reduz-se a variação entre os procedimentos adotados por diferentes servidores.

Assim, quando o sistema identifica o registro correspondente, o robô acessa a tela de detalhamento da despesa para capturar as informações. Nesta etapa, aplica-se uma lógica de repetição fundamental ao fluxo, que permite ao robô realizar todas as consultas necessárias, inclusive em situações mais complexas, como notas fiscais vinculadas a múltiplas liquidações ou ordens bancárias. O robô executa de forma contínua as etapas de busca e captura, assegurando o registro completo e coerente das evidências de cada item da operação. Essa lógica é viabilizada pela própria natureza da RPA, que permite a integração entre sistemas e a execução sequencial e ininterrupta de tarefas rotineiras, garantindo maior eficiência e completude na obtenção das informações (Costa; Mamede; Silva, 2022).

Concluídas as consultas, a automação gera automaticamente as evidências em formato PDF, reproduzindo integralmente as telas acessadas. Em consequência, esses arquivos são nomeados e salvos de acordo com um padrão definido para facilitar sua identificação, combinando informações como unidade gestora, número da nota fiscal e tipo de evidência.

Todavia, observou-se que o desempenho da automação depende de forma direta da estabilidade da conexão com a internet e do funcionamento adequado do e-Fisco. Em diversos momentos, pequenas oscilações de rede, variações de velocidade ou interrupções temporárias afetaram o fluxo automatizado, fazendo com que o robô não conseguisse acessar determinadas telas ou concluísse consultas iniciadas. Da mesma forma, instabilidades no próprio e-Fisco, como lentidão no carregamento das páginas, travamentos

ocasionais ou períodos de indisponibilidade, também interferiram na execução contínua do processo.

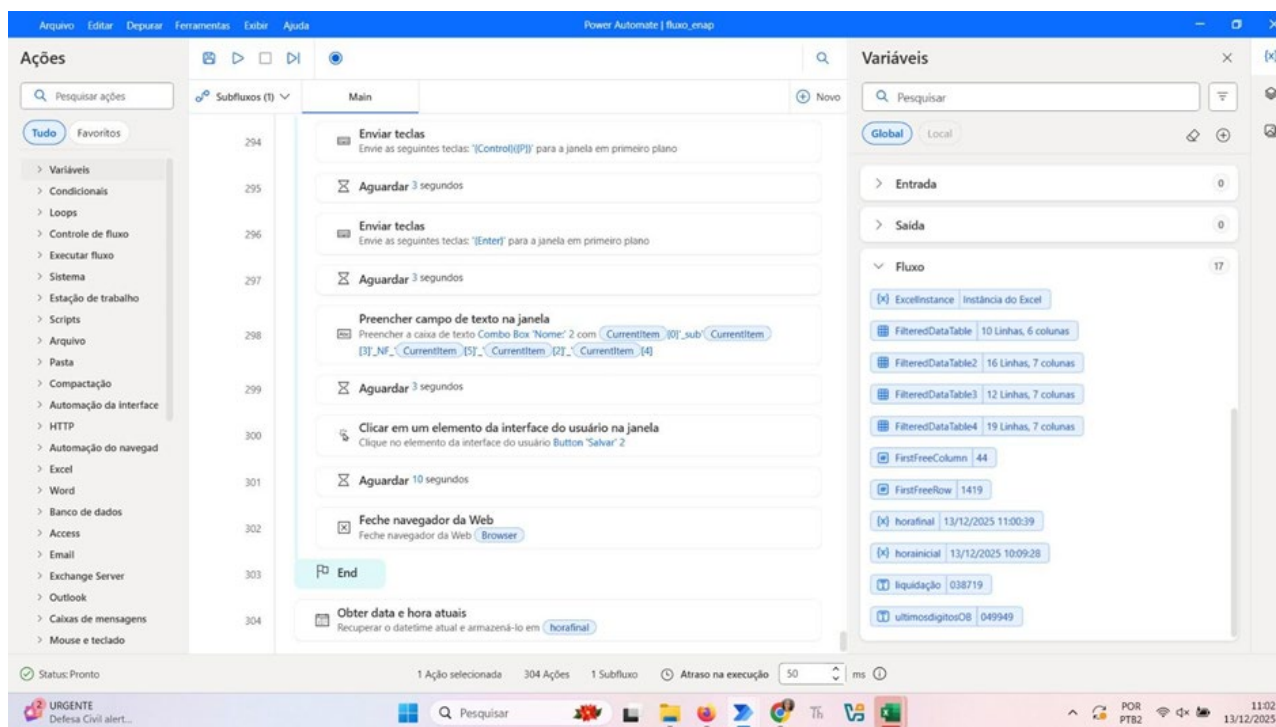
Essas ocorrências podem interromper a automação, exigindo reinicialização ou intervenções manuais, sendo importante destacar que as mesmas limitações tecnológicas também afetam o processo manual, já que ambos dependem do mesmo ambiente digital. Entretanto, esses fatores não invalidam os ganhos obtidos, mas demonstram, conforme Mendes et al. (2025), que a automação permanece condicionada à infraestrutura tecnológica disponível e ao desempenho do sistema consultado, o que reforça a necessidade de monitoramento constante e de mecanismos complementares de contingência.

Após a implementação do fluxo automatizado, foi realizado um teste único de execução com o objetivo de validar o desempenho do RPA no mesmo contexto analisado no procedimento manual. O teste

considerou o mesmo volume de registros, correspondente à captura de 57 telas, vinculadas à execução de 10 notas fiscais, cujo valor total perfaz R\$ 1.724.878,83, assegurando condições equivalentes de comparação entre os dois modos de execução.

Nessa avaliação, o robô executa todas as etapas de consulta, navegação e captura das evidências de forma autônoma, conforme o fluxo configurado no Power Automate. O tempo total registrado para a execução completa do processo automatizado foi de 51 minutos e 11 segundos, equivalente a 3.071 segundos. A Figura 1 apresenta um print de tela da interface do Power Automate durante a execução do fluxo, no qual é possível observar as variáveis horainicial e horafinal, utilizadas para o cálculo do tempo total de processamento, obtido a partir da diferença entre os registros de início e término da execução.

FIGURA 1 – Tempo de execução do fluxo no Power Automate



Fonte: Elaboração dos autores (2025).

Embora se trate de um teste pontual, o resultado evidencia que a automação foi capaz de executar o mesmo conjunto de atividades em menor intervalo de tempo, mantendo a padronização das capturas e a integridade das evidências geradas. Ressalta-se que o desempenho observado está diretamente associado às

condições de infraestrutura tecnológica, como estabilidade da conexão e disponibilidade do sistema consultado, conforme já discutido neste estudo. Ademais, a adoção do RPA permitiu que a atividade de captura das telas fosse executada de forma autônoma pelo robô, liberando o agente público para a realização

simultânea de outras atividades administrativas, o que representa um ganho adicional de eficiência organizacional não observado no modelo manual.

4.3 Benefícios Observados com a Implementação da Automação

A implementação da automação no processo de prestação de contas das operações de crédito gerou um conjunto de benefícios operacionais e gerenciais que impactam diretamente a eficiência das atividades internas. Entre os principais ganhos, destaca-se, inicialmente, a redução do tempo gasto em atividades mecânicas e do esforço operacional, uma vez que a captura de telas, anteriormente realizada inteiramente pelos servidores, passou a ser executada pelo robô. Esse achado converge com a literatura que aponta a RPA como ferramenta especialmente adequada para processos administrativos caracterizados por alto grau de repetição e baixa variabilidade, nos quais a substituição da ação humana por fluxos automatizados contribui para a mitigação de falhas operacionais e para o aumento da eficiência (Barros; Silva, 2021).

A automação elevou a produtividade ao permitir que o processo de prestação de contas, antes dependente da atuação simultânea de dois ou mais servidores, passe a ser executado integralmente por um único servidor, em menor tempo e sem prejuízo da qualidade, ampliando a capacidade operacional da equipe e liberando recursos humanos para outras atividades institucionais. Esse resultado dialoga com os achados de Costa, Mamede e Silva (2022), que destacam que a automação de processos baseados em regras contribui para a otimização do uso dos recursos humanos no setor público, ao reduzir a dependência de múltiplos agentes para a execução de tarefas essencialmente operacionais.

A redução das atividades excessivamente operacionais permitiu que os servidores se dedicassem a tarefas de caráter mais estratégico, como a análise crítica dos dados e a verificação da conformidade documental, fortalecendo o componente analítico do processo e elevando a maturidade da gestão das operações de crédito. Sob essa perspectiva, os resultados reforçam a compreensão de que a automação não se limita à aceleração de rotinas, mas atua como indutora de mudanças na organização do trabalho, ampliando a capacidade analítica das equipes e contribuindo para

o aprimoramento da governança administrativa (Ferreira; Borges, 2022).

Observou-se melhoria significativa na padronização e na organização dos documentos gerados, especialmente quanto à nomenclatura dos arquivos, que passou a seguir critérios uniformes, facilitando a localização, a conferência e o uso posterior das informações. Essa padronização também contribuiu para o aumento da rastreabilidade documental, aspecto central nos processos de prestação de contas e no atendimento às exigências de controle externo e de transparência (Barros; Silva, 2021). De forma integrada, os resultados indicam que a automação não apenas otimizou a execução das tarefas, mas também estruturou um fluxo mais seguro e alinhado às exigências da gestão pública, ampliando a eficiência administrativa e a qualidade da prestação de contas, em consonância com achados da literatura sobre os impactos organizacionais da automação (Ferreira; Borges, 2022).

Além dos benefícios qualitativos observados, foi realizada uma avaliação empírica do desempenho da automação, com base na medição do tempo necessário para a captura das evidências documentais antes e após a implementação do RPA, considerando o mesmo volume de registros. Embora se trate de uma medição pontual, esse procedimento permitiu obter um indicador objetivo do impacto da automação sobre a eficiência do processo no contexto do ente federativo estudado.

Os resultados indicaram redução do tempo total de execução quando comparado ao método manual, evidenciando ganho de eficiência operacional e aumento da produtividade, na medida em que a mesma quantidade de evidências passou a ser gerada em menor intervalo de tempo. Ainda que exploratória, essa evidência empírica é consistente com estudos que apontam ganhos temporais como um dos principais efeitos observáveis da adoção de RPA em ambientes administrativos do setor público (Costa; Mamede; Silva, 2022).

A comparação entre os tempos observados na execução manual e na execução automatizada permite identificar, de forma objetiva, o ganho de eficiência proporcionado pelo uso do RPA. Considerando a captura das 57 telas, relativas a 10 notas fiscais que totalizam R\$ 1.724.878,83, o procedimento

manual demandou 4.033 segundos, enquanto a automação realizou o mesmo conjunto de atividades em 3.071 segundos.

Essa diferença corresponde a uma redução absoluta de 962 segundos no tempo total de execução, o que representa aproximadamente 23,8% de diminuição no tempo de processamento, evidenciando ganho de produtividade operacional. Ademais, a adoção do RPA permitiu que o agente público se dedicasse simultaneamente a outras atividades durante a execução do robô, uma vez que as etapas de consulta, navegação e captura de evidências passaram a ser realizadas de forma autônoma. Esse ganho mostra-se particularmente relevante em contextos de prestação de contas de operações de crédito, nos quais valores elevados costumam estar associados a grande volume de registros e documentos comprobatórios, reforçando uma noção ampliada de eficiência, que não se restringe à economia de tempo, mas também à liberação de capacidade produtiva dos servidores (Barros; Silva, 2021).

Embora não apresentem caráter estatístico ou generalizável, por se tratarem de um teste único em um contexto institucional específico, os resultados reforçam empiricamente os benefícios qualitativos da automação, ao evidenciar seu potencial para reorganizar e padronizar o trabalho, bem como reduzir o esforço temporal em processos repetitivos. Esses achados contribuem para o conjunto de estudos de caso relevantes à compreensão dos efeitos práticos da transformação digital no setor público (Ferreira; Borges, 2022).

A análise também indica que a automação favoreceu a otimização do desempenho operacional, corroborando a literatura que aponta a RPA como instrumento eficaz na redução do tempo de execução de atividades intensivas em trabalho humano. Destaca-se, contudo, que fatores externos, como a estabilidade da conexão e a disponibilidade do sistema governamental, influenciam o desempenho do robô, evidenciando que os ganhos da automação dependem tanto do desenho do fluxo quanto da maturidade tecnológica do ambiente institucional (Mendes et al., 2025).

5. CONCLUSÃO

Este estudo analisou a aplicação do Robotic Process Automation (RPA), por meio da plataforma

Microsoft Power Automate, no processo de prestação de contas de operações de crédito no setor público, a partir de um estudo de caso realizado no Estado de Pernambuco, especificamente na Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional (SEPLAG). A pesquisa concentrou-se em um fluxo institucionalmente complexo, regulado por normas fiscais rigorosas e caracterizado por elevado volume documental e múltiplas vinculações orçamentárias e financeiras.

Do ponto de vista teórico, o trabalho contribui ao integrar a gestão orçamentária e financeira das operações de crédito, a prestação de contas enquanto mecanismo de *accountability* e o uso de tecnologias de automação no setor público. Ao demonstrar empiricamente a aplicação do RPA em um processo crítico de comprovação de despesas financiadas, o estudo amplia a compreensão do papel das tecnologias *low-code* como instrumentos capazes de reforçar a padronização, a rastreabilidade e a conformidade exigidas pela legislação fiscal, extrapolando a dimensão meramente operacional da automação.

A originalidade reside na análise detalhada de um processo de prestação de contas de operações de crédito, ainda pouco explorado na literatura nacional sobre RPA no setor público, bem como na mensuração empírica, ainda que exploratória, dos ganhos de eficiência temporal associados à automação em um ambiente institucional complexo e sujeito a elevado grau de controle externo.

No plano prático, os resultados indicam ganhos relevantes de eficiência, com redução do tempo de execução das atividades e do esforço operacional, além de maior autonomia dos servidores, a partir da substituição de tarefas repetitivas por um fluxo automatizado e padronizado. Essa reorganização favoreceu o direcionamento do trabalho humano para atividades de caráter mais analítico, como a conferência crítica das informações e a validação da conformidade documental, oferecendo subsídios a gestores públicos interessados na modernização de processos de controle e prestação de contas.

Adicionalmente, destaca-se que a maior celeridade no processo de prestação de contas impacta diretamente o fluxo de desembolso das operações de crédito. Isso ocorre porque, em grande parte dos contratos firmados com instituições financeiras, a liberação das parcelas do financiamento está condicionada à

aprovação das comprovações referentes aos recursos anteriormente utilizados. Considerando que esses contratos operam por meio de desembolsos fracionados, a redução do tempo na preparação e envio das evidências documentais contribui para antecipar a análise por parte do agente financiador e, consequentemente, acelerar a liberação de novas parcelas do empréstimo. Dessa forma, a automação não apenas gera ganhos internos de eficiência, mas também influencia positivamente a execução financeira dos projetos, ao garantir maior fluidez na entrada de recursos e reduzir possíveis atrasos na continuidade dos investimentos públicos.

Apesar das contribuições apresentadas, o estudo possui limitações. A principal refere-se ao seu caráter de estudo de caso único, o que restringe a generalização dos resultados para outros contextos institucionais. Ademais, a mensuração do tempo de execução foi realizada a partir de um teste único, de natureza exploratória, estando sujeita à influência de fatores externos, como a estabilidade da conexão com a internet e a disponibilidade do sistema e-Fisco. Essas variáveis devem ser consideradas na interpretação dos resultados, uma vez que impactam diretamente

o desempenho tanto do processo manual quanto do automatizado.

Como agenda para pesquisas futuras, sugere-se a realização de estudos comparativos entre diferentes órgãos públicos ou entes federativos, de modo a avaliar o comportamento da automação em ambientes institucionais distintos. Recomenda-se, ainda, a ampliação das análises quantitativas, com medições mais extensas de desempenho e custos, bem como a investigação da integração do RPA com técnicas de inteligência artificial, como reconhecimento de padrões e análise automatizada de inconsistências documentais. Essas abordagens podem aprofundar a compreensão sobre o potencial das tecnologias digitais para fortalecer a governança, a transparência e a eficiência da gestão financeira pública.

Em síntese, o estudo demonstra que a adoção do RPA no processo de prestação de contas de operações de crédito representa um avanço relevante para a modernização administrativa, ao alinhar ganhos operacionais com os princípios da responsabilidade fiscal, da transparência e da *accountability*, contribuindo tanto para a prática da gestão pública quanto para o avanço da literatura na área.

6. Referências

1. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.
2. BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 1964.
3. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011.
4. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.
5. CAVALCANTE, J. S. R. et al. O processo orçamentário brasileiro: do PPA à LOA e seus mecanismos de flexibilização e controle. Revista Aracê, v. 7, n. 6, p. 30872–30891, 2025.
6. CONCEIÇÃO, V. L. G. da; IZIDORO, J. T. de L. Os desafios da contabilidade pública na gestão do orçamento público para a efetividade e transparência dos gastos governamentais. Revista Foco, v. 18, n. 10, p. 1–29, 2025.
7. COSTA, D. A. da S.; MAMEDE, H. S.; SILVA, M. M. da. Robotic Process Automation (RPA) adoption: a systematic literature review. Engineering Management in Production and Services, v. 14, n. 2, p. 1–12, 2022.
8. CRESWELL, J. W. Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens. Porto Alegre: Penso, 2014.

9. DONADON, B.; COIADO, L. C. Robotic Process Automation e a transformação digital na indústria. In: 2022 Brazilian Technology Symposium, 8 ed., 2022, Campinas. Anais [...]. São Paulo: Universidade Estadual de Campinas, 2022, p. 1–6.
10. FERREIRA, V. A. O.; BORGES, D. C. Um modelo de fluxo automatizado para assinatura de documentos no SEI por meio do Power Automate e SharePoint: um estudo de caso. *Revista Interface Tecnológica*, v. 19, n. 2, p. 188–200, 2022.
11. GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
12. MALAGI, C.; MELLO, N. A. de. Orçamento público no Brasil. *Revista Aracê*, v. 7, n. 9, p. e8149, 2025.
13. MENDES, P. H. dos S. et al. Administração pública: uma revisão bibliográfica sobre a importância das tecnologias emergentes para a eficiência da gestão estatal. *Revista DCS*, [S. l.], v. 22, n. 81, p. e3280, 2025.
14. MICROSOFT. Inteligência artificial no Brasil: explorando oportunidades, 2024. Disponível em: <<https://cdn-dynmedia-1.microsoft.com/is/content/microsoftcorp/microsoft/msc/documents/presentations/CSR/AI-in-Brazil-Exploring-Opportunities-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 1 dez. 2025.
15. MICROSOFT. Power Platform. Disponível em: <<https://www.microsoft.com/pt-br/power-platform>>. Acesso em: 1 dez. 2025.
16. MICROSOFT. Tipos de fluxos, 2025. Disponível em: <<https://learn.microsoft.com/pt-br/power-automate/flow-types>>. Acesso em: 1 dez. 2025.
17. SANTOS, M. E. S. dos; AMADEU, J. R. Transparência das contas públicas: um estudo do município de Santa Cecília do Pavão no período 2017–2021. *Observatório de la Economía Latinoamericana*, v. 23, n. 10, p. e11905, 2025.
18. Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional. A Secretaria, SD.
19. Disponível em: <<https://www.seplag.pe.gov.br/>>. Acesso em: 1 dez. 2025
20. TESOUREIRO NACIONAL (Brasil). Manual para instrução de pleitos (MIP), 2025. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-para-instrucao-de-pleitos-mip/2025/26-7>>. Acesso em: 28 nov. 2025.
21. YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Avaliação da maturidade em governança e gestão de dados na administração pública estadual: evidências a partir da aplicação do Modelo de Maturidade de Dados (MMD)

- **Raphael dos Santos Para**

Secretaria de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI), Brasil
E-mail: raphael.para@sou.unijui.edu.br

- **Josenete Costa**

Secretaria de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI), Brasil
E-mail: josenetec@gmail.com

- **Lupuna Corrêa de Souza**

Secretaria de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI), Brasil
E-mail: lupunasouza6@gmail.com

- **Sônia Janete Gomes**

Secretaria de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI), Brasil
E-mail: sgomes@sedecti.am.gov.br

Resumo

A crescente centralidade dos dados exige que a administração pública os trate como infraestrutura crítica para o planejamento governamental e a alocação orçamentária. Contudo, a baixa maturidade institucional na gestão dessas informações compromete a capacidade estatal de formular políticas baseadas em evidências. Este artigo objetiva diagnosticar o estágio de maturidade em governança e gestão de dados em seis subsecretarias executivas da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do Amazonas (SEDECTI-AM), discutindo suas implicações operacionais e estratégicas. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, utilizando como principal instrumento o Modelo de Maturidade de Dados (MMD) do Governo Federal. Os resultados revelam um cenário institucional situado entre os níveis inicial e básico, com médias gerais variando de 1,00 a 1,67 em uma escala de um a cinco pontos. Embora haja um reconhecimento preliminar na dimensão de “Ética de Dados” (1,67), impulsionado pela LGPD, constata-se déficits estruturantes severos em “Inteligência Artificial” (1,00), “Gerenciamento de Dados” (1,12) e “Interoperabilidade” (1,12). A elevada heterogeneidade entre as unidades indica a prevalência de soluções ad hoc e a ausência de coordenação transversal. Conclui-se que a superação desses entraves exige a consolidação urgente de um “mínimo viável de governança”, incluindo inventários de bases, metadados padronizados e papéis formalizados. Tais fundamentos são precondições inegociáveis para viabilizar o uso analítico seguro, otimizar o ciclo orçamentário e fortalecer as capacidades do Estado na era digital.

Palavras-chave: Governança de dados; Maturidade de dados; Administração pública estadual; Planejamento.

1. INTRODUÇÃO

A consolidação do governo digital e do planejamento público orientado por evidências tem

ampliado a centralidade dos dados como insumo estratégico para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Em contextos federativos

e organizacionalmente complexos, como o da administração pública estadual brasileira, a ausência de padrões, papéis claramente definidos e processos institucionalizados de gestão de dados tende a produzir assimetrias informacionais, ineficiências operacionais e riscos associados à conformidade normativa, à segurança da informação e à ética no uso de tecnologias digitais.

Nesse cenário, os dados deixam de ocupar uma posição meramente instrumental e passam a ser reconhecidos como infraestrutura crítica para o Estado. Como destaca a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2019) em seu relatório *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, a transformação digital efetiva no setor público exige que as organizações tratem os dados como ativos estratégicos, incorporando sua governança de forma permanente às estruturas de liderança, aos processos operacionais e aos mecanismos de responsabilização, superando abordagens e iniciativas meramente pontuais.

Apesar do avanço normativo observado na última década no Brasil, impulsionado pela difusão de políticas de governo digital, transparência ativa e proteção de dados pessoais (como a Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD), a capacidade institucional para operacionalizar tais diretrizes permanece desigual entre órgãos e setores da administração. Essa mudança de paradigma impõe desafios relevantes à gestão estadual, especialmente na superação da fragmentação informacional em direção a arranjos institucionais capazes de integrar dados para o planejamento governamental contínuo.

Estruturas administrativas vinculadas às políticas de desenvolvimento econômico, ciência, tecnologia e inovação, foco de análise do presente estudo, enfrentam desafios adicionais. A diversidade de bases informacionais inerente a essas pastas exige elevado grau de interoperabilidade entre sistemas e uma crescente capacidade de uso analítico de dados para o apoio não apenas à decisão pública cotidiana, mas também à estruturação do planejamento orçamentário e à alocação eficiente de recursos.

Dessa forma, a governança de dados emerge não apenas como um componente tecnológico, mas como um elemento institucional crítico. Sua efetiva consolidação é condição basilar para influenciar a qualidade regulatória, a integridade administrativa

e o fortalecimento das capacidades estatais de planejamento governamental frente às complexidades da gestão contemporânea.

2. JUSTIFICATIVA

A crescente centralidade dos dados na dinâmica decisória do setor público tem redefinido não apenas os instrumentos de gestão estatal, mas os próprios fundamentos do planejamento governamental contemporâneo. Nesse cenário, a governança de dados deixa de ser um elemento acessório e passa a ocupar uma posição estratégica na estrutura institucional do Estado, influenciando diretamente a sua capacidade de estruturar o planejamento orçamentário, formular políticas públicas eficazes e monitorar programas e resultados de forma sustentável. Apesar deste reconhecimento crescente, observa-se, na prática administrativa, uma lacuna significativa entre o potencial teórico atribuído ao uso estratégico de dados e a sua efetiva operacionalização nos órgãos públicos, especialmente a nível subnacional. A justificativa para o desenvolvimento desta pesquisa encontra-se precisamente na urgência de transpor essa dissonância, uma vez que a ausência de processos institucionalizados de gestão de dados e a baixa maturidade informacional comprometem a capacidade de coordenação intersetorial e limitam severamente o uso sistemático de evidências na alocação de recursos e na tomada de decisão.

Essa realidade é evidenciada de forma empírica pelos resultados da avaliação de maturidade realizada no âmbito das subsecretarias da SEDECTI-AM, utilizando o Modelo de Maturidade de Dados (MMD) do Governo Federal, o que demonstra que a dificuldade destas organizações em consolidar uma infraestrutura integrada reflete a necessidade premente de instrumentos que permitam diagnosticar fragilidades estruturais e orientar intervenções de modernização administrativa digital. Adicionalmente, a pertinência do estudo sustenta-se na pressão normativa por maior transparência e segurança da informação, visto que a conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) impõe novos paradigmas: a fragilidade nos mecanismos de governança não apenas limita o reuso analítico, mas expõe a administração pública a graves riscos jurídicos, operacionais e reputacionais.

Sob a perspectiva do planejamento público orientado por evidências, a justificativa amplia-se ao considerar que a eficácia do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) depende da integridade dos indicadores que fundamentam as metas governamentais. Sem uma governança robusta, o ciclo orçamentário permanece vulnerável ao incrementalismo histórico e a decisões baseadas em intuições políticas em detrimento de diagnósticos técnicos precisos.

Portanto, investigar a maturidade da SEDECTI-AM justifica-se pela posição singular desta pasta na coordenação de políticas de desenvolvimento econômico e inovação no Amazonas, onde a interoperabilidade de dados entre subsecretarias é condição fundamental para otimizar a aplicação de recursos e potencializar o impacto das políticas de ciência e tecnologia. Do ponto de vista prático e gerencial, a relevância da investigação reside na capacidade de fornecer subsídios concretos aos gestores públicos ao afastar-se de soluções ad hoc e demonstrar como o diagnóstico apoiado pelo MMD pode orientar o estabelecimento de um “mínimo viável” de governança. Este passo é indispensável para garantir a soberania informacional do Estado e o uso seguro de tecnologias avançadas, contribuindo para que a transformação digital não seja um fim em si mesma, mas um meio para o fortalecimento efetivo das capacidades estatais frente às complexidades da gestão contemporânea.

3. OBJETIVOS

O presente estudo tem como objetivo geral caracterizar o estágio de maturidade em governança e gestão de dados nas subsecretarias de SEDECTI-AM, identificar os seus déficits críticos e discutir as implicações organizacionais para o fortalecimento das capacidades estatais associadas ao planejamento governamental, à alocação orçamentária e à transformação administrativa digital apoiando a alta gestão governamental. Para o pleno alcance do objetivo geral delineado, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos:

- a) *Diagnosticar o nível de maturidade em gestão e governança de dados no contexto institucional analisado, com base na aplicação e interpretação dos resultados do Modelo de Maturidade de Dados (MMD) do Governo Federal;*
- b) *Identificar as principais assimetrias, lacunas e fragilidades estruturais, com destaque para*

as dimensões críticas como gerenciamento de dados, interoperabilidade e infraestrutura organizacional, que comprometem a coordenação intersetorial;

- c) *Discutir de que forma a ausência ou fragilidade de um “mínimo viável” de governança de dados limita a capacidade do Estado de monitorar políticas públicas, tomar decisões baseadas em evidências e estruturar o planejamento orçamentário de forma sustentável.*

Para além do diagnóstico técnico, a definição destes objetivos fundamenta-se na necessidade de investigar o nexo causal entre a organização dos ativos informacionais e a eficácia do ciclo de planejamento público em nível subnacional. Pretende-se, portanto, que a caracterização da maturidade não se encerre em uma finalidade meramente descritiva ou de auditoria, mas que sirva como base analítica para compreender como a dispersão de dados em silos administrativos impacta diretamente a capacidade de resposta do Estado frente às demandas socioeconômicas complexas. Sob essa ótica, o estudo busca evidenciar que a governança de dados transcende a esfera do suporte tecnológico, posicionando-se como uma competência central da administração pública moderna, indispensável para a integridade dos processos decisórios e para a transparência ativa. A investigação propõe-se, ainda, a avaliar em que medida os marcos regulatórios recentes, com ênfase na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), estão sendo incorporados à cultura institucional da SEDECTI-AM. Busca-se discernir se a conformidade observada nas dimensões éticas reflete uma mudança procedimental efetiva ou se permanece como um reconhecimento conceitual desprovido de materialidade operacional. Ao aprofundar a análise sobre os déficits em inteligência artificial e interoperabilidade, o estudo objetiva oferecer um roteiro estratégico para a modernização administrativa, garantindo que os investimentos em tecnologias digitais sejam acompanhados pela formalização de papéis, como os de gestores e administradores de dados, e pela padronização de metadados. Por fim, a consecução destes objetivos visa ratificar o uso do Modelo de Maturidade de Dados (MMD) como uma bússola gerencial capaz de orientar a alta gestão na priorização de recursos e no fortalecimento das capacidades analíticas do Estado. Espera-se que os

resultados forneçam subsídios concretos para que o planejamento governamental deixe de ser pautado por abordagens ad hoc e passe a ser estruturado sobre uma infraestrutura de dados íntegra, válida e rastreável, condição inescapável para a sustentabilidade das políticas públicas e para a geração de valor real à sociedade amazonense.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1 Capacidades estatais e a centralidade informacional

A análise da governança de dados no setor público contemporâneo insere-se no debate mais amplo sobre a evolução das capacidades estatais, entendidas não apenas como a mera existência de aparatos burocráticos, mas como a habilidade efetiva do Estado em formular, coordenar, planejar e avaliar políticas públicas de maneira consistente. Para autores como Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010) e Gaetani (2005), a construção dessas capacidades depende criticamente de fatores organizacionais, político-institucionais e cognitivos.

Nesse último aspecto, as chamadas “capacidades analíticas”, que envolvem a produção, a integração e o uso qualificado de informações, assumem um papel central. Em cenários marcados por restrições fiscais, demandas sociais crescentes e elevada complexidade federativa, a qualidade das decisões públicas passa a depender diretamente da solidez da infraestrutura informacional disponível.

Assim, os dados deixam de ocupar posição meramente instrumental e passam a constituir um ativo estruturante do funcionamento estatal. A capacidade de transformar dados em informação confiável e, posteriormente, em inteligência para a ação governamental, torna-se elemento central para a consolidação de um Estado responsivo, eficiente e orientado por evidências.

4.2 Governança como dimensão organizacional estratégica

A incorporação dos dados como ativo estratégico exige a institucionalização de mecanismos de governança. Do ponto de vista conceitual, a governança de dados envolve o conjunto de estruturas decisórias e práticas institucionais que definem quem pode tomar decisões sobre os dados, sob quais critérios decisórios,

quais meios de instrumentos de controle e estruturas de coordenação que determinam como os dados são produzidos, compartilhados e utilizados.

Estudo recentes (Prado e Loureiro (2016); Dawes (2010), enfatizam que a governança transcende os aspectos meramente tecnológicos da gestão de Tecnologia da Informação (TI). Ela relaciona-se diretamente com a integridade administrativa, a qualidade regulatória, a accountability e a promoção da transparência ativa. Segundo Kitchin (2014) e Barbosa (2016), o potencial transformador da informação governamental depende da existência de infraestruturas institucionais capazes de superar a fragmentação informacional, os tradicionais “silos” organizacionais, típica de repartições públicas, viabilizando a interoperabilidade essencial para um planejamento estratégico orientado por evidências. Em estruturas complexas, como secretarias estaduais responsáveis por políticas de desenvolvimento econômico, ciência e tecnologia, tal fragmentação inviabiliza análises integradas e compromete o planejamento estratégico.

A governança de dados, portanto, deve ser compreendida como competência institucional transversal. Ela articula dimensões técnicas, normativas e culturais, exigindo formalização de papéis (como gestores e administradores de dados), padronização de processos e definição de critérios mínimos de qualidade informacional.

4.3 Dados como infraestrutura crítica do Estado

A literatura contemporânea reconhece que os dados constituem infraestrutura crítica para o funcionamento do Estado, equiparável em importância estratégica aos ativos físicos e financeiros. Kitchin (2014) argumenta que a “revolução dos dados” alterou profundamente a forma como governos operam, exigindo novas capacidades organizacionais para lidar com volumes crescentes de informação.

No setor público, os dados sustentam desde o monitoramento de indicadores sociais até a formulação de políticas regulatórias complexas. Contudo, o seu potencial transformador depende da existência de infraestruturas institucionais capazes de garantir qualidade, integridade e interoperabilidade. Sem catalogação adequada, metadados padronizados e mecanismos de validação, os dados tornam-se frágeis e pouco confiáveis.

Nesta linha, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) enfatiza que a efetiva transformação digital no setor público depende da institucionalização da gestão de dados como uma função estratégica e permanente. Em seu relatório *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, a OCDE (2019) estipula que a transição para um modelo guiado por dados sustenta-se em pilares como governança, geração de valor público e construção de confiança. A organização argumenta que “as organizações públicas devem tratar os dados como um ativo estratégico, incorporando a sua governança nas estruturas de liderança, nos processos operacionais e nos mecanismos de responsabilização” (OCDE, 2019, p. 23, tradução nossa). Essa perspectiva internacional reforça que a adoção de soluções tecnológicas isoladas, desacompanhada de um arcabouço normativo interno maduro, não produz eficiência alocativa ou ganhos sustentáveis no longo prazo.

Desse modo, reconhecer dados como infraestrutura implica compreender que sua governança deve ser permanente e integrada à lógica de planejamento estatal. Trata-se de deslocar o foco da tecnologia para a institucionalidade que sustenta seu uso.

4.4 Modelos de maturidade como instrumento de diagnóstico institucional

Para operacionalizar o diagnóstico dessa capacidade institucional e guiar o planejamento da modernização estatal, a literatura em administração pública tem recorrido crescentemente a modelos de maturidade organizacional. Tais modelos descrevem estágios progressivos de desenvolvimento, partindo de situações incipientes e reativas (ad hoc) até alcançar níveis avançados de integração, interoperabilidade e uso preditivo da informação.

O Modelo de Maturidade de Dados (MMD) do Governo Federal (BRASIL, 2025) adota rigorosamente essa abordagem ao estruturar a avaliação da capacidade governamental em dimensões como governança, qualidade, segurança, interoperabilidade, dados abertos e gerenciamento. A maturidade, sob essa ótica diagnóstica, não é concebida como um estado binário de “tem ou não tem”, mas como um gradiente contínuo que articula conformidade normativa, mudança de cultura organizacional e capacidade de gerar inteligência para o negócio público.

A utilização de modelos de maturidade é particularmente relevante em contextos subnacionais, onde assimetrias organizacionais e restrições de recursos tendem a dificultar a consolidação de políticas informacionais integradas. Ao fornecer parâmetros objetivos de avaliação, esses instrumentos funcionam como bússola gerencial para a priorização de ações estratégicas.

4.5 Governança de dados e planejamento orçamentário

A consolidação de capacidades informacionais maduras possui implicações diretas sobre o planejamento governamental e o ciclo orçamentário. Instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) dependem da existência de indicadores confiáveis que orientem metas, projeções e alocação de recursos.

Sem dados catalogados, com qualidade atestada e devidamente integrados entre secretarias e subsecretarias, torna-se inviável mensurar com precisão a linha de base de indicadores sociais ou avaliar o custo-efetividade de programas governamentais. A governança de dados emerge, portanto, como o alicerce metodológico para que a alocação de recursos públicos deixe de ser baseada no incrementalismo histórico e passe a ser fundamentada em evidências concretas.

4.6 Arcabouço normativo: transparência e proteção de dados

O referencial normativo associado ao tratamento de dados adiciona uma camada mandatória de complexidade e rigor ao planejamento público brasileiro. A promulgação da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) introduziu uma nova lógica de responsabilização e gestão de riscos na administração pública. Doneda (2019) e Bioni (2020) destacam que a proteção de direitos fundamentais exige dos órgãos do Estado a adoção de práticas estruturadas de governança e privacidade desde a sua concepção (privacy by design). Nesse sentido, Mendes (2021) reforça que a governança de dados assume um duplo papel institucional: ao mesmo tempo em que viabiliza o reuso e a análise da informação para suportar a decisão orçamentária e operacional, assegura a conformidade legal e a mitigação de severas vulnerabilidades jurídicas.

A consolidação de uma cultura de governança de dados na administração pública brasileira opera sob a influência direta de um arcabouço jurídico complexo, cujos pilares fundamentais são a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011 – LAI) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018 – LGPD). A interação entre esses dois diplomas legais impõe aos estados o desafio de equilibrar princípios que, à primeira vista, podem parecer antagônicos: a máxima transparência das ações governamentais e a rigorosa proteção da privacidade dos cidadãos.

A LAI representou um marco civilizatório ao inverter a lógica histórica do sigilo burocrático, estabelecendo a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção. Sob a égide desta lei, a administração pública estadual passou a ter o dever de promover a transparência ativa, disponibilizando dados abertos em formatos legíveis por máquina. Para órgãos voltados ao desenvolvimento econômico e à inovação, a abertura de dados transcende a mera prestação de contas (accountability); ela atua como um catalisador para o ecossistema produtivo, permitindo que a iniciativa privada, pesquisadores e startups utilizem informações públicas para gerar novos negócios e soluções tecnológicas. Por outro lado, a promulgação da LGPD introduziu uma camada indispensável de responsabilidade e segurança no tratamento informacional. A lei estabelece que o uso de dados pessoais pelo poder público deve ser estritamente vinculado ao atendimento de sua finalidade pública e à persecução do interesse coletivo. Princípios como o da finalidade, adequação e necessidade obrigam os órgãos estaduais a reverem seus processos de coleta e armazenamento. Não basta mais acumular dados indiscriminadamente; é imperativo saber exatamente quais dados existem, porque são coletados, quem tem acesso a eles e como são protegidos. No contexto da governança de dados, a aparente tensão entre a LAI e a LGPD é resolvida por meio da institucionalização de processos de gestão e classificação da informação. Um órgão com alta maturidade em dados possui catálogos corporativos e inventários detalhados (metadados) que classificam, na origem, o que é dado público, o que é dado sigiloso (por razões de segurança ou segredo industrial) e o que é dado pessoal sensível. A aplicação de técnicas de anonimização e pseudonimização torna-se, portanto, uma capacidade técnica essencial para permitir a abertura de bases de dados (cumprindo a

LAI) sem violar a privacidade dos indivíduos (cumprindo a LGPD). Dessa forma, a baixa maturidade em dimensões como “Gerenciamento de Dados” e “Conhecimento sobre os Dados”, frequentemente observada em estruturas estaduais fragmentadas, não gera apenas ineficiências operacionais, mas configura um risco jurídico e reputacional iminente. Sem saber exatamente onde os dados residem e qual o seu grau de sensibilidade, a administração estadual torna-se vulnerável a incidentes de vazamento ou ao descumprimento de prazos de transparência passiva. A governança de dados emerge, assim, não apenas como uma ferramenta de modernização gerencial, mas como o único mecanismo capaz de harmonizar o dever de transparência do Estado com o direito fundamental à privacidade. Por fim, estudos conduzidos pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2022) alertam que a escassez de competências técnicas especializadas, aliada à resistência cultural e à falta de coordenação transversal entre as áreas, constitui um dos principais obstáculos à evolução da infraestrutura de dados no Brasil. O referencial teórico evidência, assim, que a governança de dados deve ser tratada como condição indispensável para o exercício das capacidades estatais no século XXI. Ao integrar a visão construtiva dos modelos de maturidade com as diretrizes da OCDE, o rigor normativo da LGPD e as demandas reais do ciclo orçamentário, estabelece-se a base analítica adequada para compreender os reais desafios da transformação administrativa e tecnológica do Estado.

Assim, a baixa maturidade em governança não gera apenas ineficiências operacionais, mas também riscos jurídicos e reputacionais. A inexistência de controle sobre a localização, sensibilidade e finalidade dos dados pode resultar em descumprimento normativo e vulnerabilidades institucionais.

5. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza aplicada, com abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo. O seu desenho metodológico está orientado para a compreensão das relações estruturais entre governança de dados e o fortalecimento das capacidades estatais no contexto da administração pública estadual, com foco específico no apoio ao planejamento governamental e à transformação digital.

Do ponto de vista dos objetivos, o estudo possui caráter exploratório e descritivo. É exploratório por investigar fenômeno ainda pouco sistematizado no contexto subnacional, que aborda a mensuração estruturada da maturidade em governança de dados, e descritivo por caracterizar empiricamente o nível de desenvolvimento institucional das subsecretarias analisadas, identificando lacunas estruturais e assimetrias organizacionais.

5.1 Estratégia de pesquisa e triangulação metodológica

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, o estudo adota uma estratégia de triangulação que combina revisão bibliográfica, análise documental e, com especial destaque, o exame empírico de dados primários e secundários.

A revisão bibliográfica fundamentou o arcabouço teórico-conceitual, especialmente no que se refere às categorias de capacidades estatais, governança de dados, modelos de maturidade organizacional e planejamento orçamentário orientado por evidências.

A análise documental concentrou-se em normativos legais que regem a infraestrutura de informações do Estado brasileiro, com ênfase na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e na Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018). Esses diplomas foram examinados como marcos regulatórios que influenciam diretamente a institucionalização da governança de dados na administração pública estadual, fornecendo parâmetros normativos para interpretação dos resultados empíricos.

O componente empírico e analítico central da pesquisa baseia-se na adoção do Modelo de Maturidade de Dados (MMD), instrumento oficial desenvolvido e disponibilizado pela Secretaria de Governo Digital do Governo Federal (BRASIL, 2025).

Essa triangulação confere maior robustez ao estudo ao articular fundamentação teórica, enquadramento normativo e evidência empírica estruturada.

5.2 Unidade de análise

A unidade de análise compreendeu seis subsecretarias executivas vinculadas à Secretaria de Estado responsável por políticas de desenvolvimento econômico, ciência, tecnologia e inovação (SEDECTI-AM). A escolha do recorte institucional justifica-se pela centralidade estratégica da pasta na coordenação de

políticas públicas que demandam elevado grau de integração informacional e capacidade analítica para apoio ao planejamento governamental.

O estudo adota recorte transversal, captando o estágio de maturidade institucional em momento específico.

5.3 Instrumento de coleta: Modelo de Maturidade de Dados (MMD)

O componente empírico central baseia-se na aplicação do Modelo de Maturidade de Dados (MMD), instrumento oficial desenvolvido pela Secretaria de Governo Digital do Governo Federal, (Brasil, 2025). A escolha metodológica por este instrumento decorre da sua robustez conceitual, padronização metodológica, replicabilidade e estrito alinhamento às diretrizes nacionais de governo digital.

O MMD atua como a âncora do estudo ao estruturar a capacidade organizacional em guias funcionais que descrevem estágios progressivos de desenvolvimento, permitindo um diagnóstico institucional preciso. A estrutura do MMD avalia o órgão a partir de dimensões analíticas fundamentais, tais como governança, qualidade, ética, interoperabilidade, dados abertos e inteligência artificial, e utiliza uma escala ordinal de cinco níveis de maturidade, que variam do estágio inicial (nível 1) ao estágio otimizado (nível 5).

5.4 Procedimentos de coleta e tratamento dos dados

A coleta consistiu no preenchimento dirigido da guia de avaliação do MMD por responsáveis setoriais e gestores das respectivas subsecretarias.

Para fins de tratamento e consolidação dos dados, as planilhas individuais foram unificadas em uma base única.

Em conformidade com as orientações metodológicas do próprio instrumento, foram consideradas apenas as respostas válidas na escala de 1 a 5, sendo os valores nulos, em branco ou iguais a zero excluídos dos cálculos, por representarem ausência de informação válida ou prática inexistente.

O tratamento dos dados envolveu análise que combinou estatísticas descritivas simples com interpretação qualitativa: Foram calculadas as médias por dimensão temática e por unidade organizacional, possibilitando a identificação de assimetrias internas.

Cabe ressaltar que o estudo não empregou técnicas de estatística inferencial, em virtude do caráter ordinal da escala e do escopo focado no diagnóstico gerencial. O objetivo é caracterizar o estágio institucional analisado, e não realizar generalizações estatísticas.

5.5 Integração entre análise quantitativa e interpretação qualitativa

Embora o estudo utilize indicadores numéricos para mensuração da maturidade, sua interpretação ultrapassa a dimensão estatística. Os resultados foram analisados à luz:

- *Dos descritores qualitativos oficiais de cada nível do MMD, apoiada pela geração de gráficos de radar fornecidos automaticamente pelo instrumento para facilitar a visualização das lacunas;*
- *Do referencial teórico sobre governança e capacidades estatais;*
- *Do arcabouço normativo vigente.*

A maturidade em governança de dados é interpretada como proxy institucional da capacidade informacional e analítica do Estado, especialmente no que se refere ao planejamento orçamentário e à formulação de políticas públicas orientadas por evidências.

Ressalta-se que o estudo não mede diretamente capacidades estatais em sentido amplo, mas examina uma dimensão específica dessas capacidades organizacionais de estruturar, governar e utilizar dados de forma institucionalizada.

5.6 Limitações metodológicas

O desenho metodológico apresenta limitações relevantes inerentes ao desenho da pesquisa, especialmente o potencial viés subjetivo associado a instrumentos de autoavaliação e a possível subdocumentação de práticas existentes nas subsecretarias. Contudo, tais limitações são significativamente mitigadas pela triangulação com a literatura, pela aplicação de um modelo estruturado e reconhecido institucionalmente (MMD), e pela validação dos resultados como subsídio para decisões gerenciais e de planejamento a curto e médio prazo.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 Panorama geral da Maturidade Institucional

A análise dos dados consolidados, provenientes da avaliação de seis Secretarias Executivas vinculadas à SEDECTI-AM com no MMD, revela um cenário institucional predominantemente situado entre os estágios inicial e básico. As médias gerais por dimensão temática variaram de 1,00 a 1,67 em uma escala de cinco níveis, evidenciando que as práticas de gestão informacional se encontram pouco institucionalizadas. Esse diagnóstico indica que a infraestrutura de dados do órgão ainda não possui a robustez necessária para atuar como alicerce seguro para o planejamento governamental transversal e para a formulação de políticas públicas complexas.

6.2 Dimensões com maior nível relativo de desenvolvimento

Ao examinar o desempenho detalhado, constata-se que as dimensões “Ética de Dados” (média 1,67) e “Dados como Ativo Estratégico” (média 1,61) despontam como os pontos relativamente mais fortes da amostra. Tais resultados sugerem a consolidação de uma consciência organizacional preliminar acerca da importância da informação e dos riscos inerentes ao seu uso inadequado, possivelmente impulsionada pelas recentes exigências de conformidade com, especialmente a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que impulsionou maior atenção organizacional às questões de conformidade e proteção informacional.

No entanto, o diagnóstico aponta que esse reconhecimento conceitual carece de materialidade, demandando o alinhamento de casos de uso concretos com as metas estratégicas do órgão para que os dados gerem indicadores e painéis que efetivamente apoiem a decisão pública.

A ausência de mecanismos consolidados de governança revela que o avanço nessas dimensões permanece mais normativo do que operacional, carecendo de integração sistêmica com as demais áreas avaliadas.

6.3 Fragilidades Estruturantes: Gerenciamento, Interoperabilidade e Inteligência Artificial

Em forte contraste, as dimensões que apresentaram os níveis mais críticos de maturidade foram: “Inteligência Artificial” (média 1,00), “Gerenciamento

de Dados” (média 1,12), “Interoperabilidade de Dados” (média 1,12) e “Dados Abertos” (média 1,17). A extrema fragilidade nestes eixos operacionais compromete a transparência ativa e inviabiliza o compartilhamento seguro de informações entre as subsecretarias. Para superar esse gargalo, o próprio relatório de avaliação recomenda a implementação urgente de um inventário de bases e a adoção de metadados mínimos, indicando a autoria, a periodicidade e a sensibilidade dos dados. Sem essa rastreabilidade, o reuso analítico torna-se impossível, e qualquer tentativa de modernização orçamentária baseada em algoritmos avançados ou inteligência artificial configurará um elevado risco institucional.

No que se refere à inteligência artificial, o nível mínimo de maturidade (1,00) demonstra que a organização ainda não possui infraestrutura informacional adequada para suportar iniciativas analíticas avançadas. Investimentos tecnológicos nesse campo, sem a consolidação prévia de governança básica, tenderiam a produzir riscos operacionais e ineficiência alocativa.

6.4 Assimetria organizacional entre subsecretarias

A análise estratificada por subsecretaria revela, adicionalmente, uma significativa assimetria interna organizacional. O nível médio global entre as unidades variou significativamente, desde 1,77 em uma das coordenações até um patamar crítico de 0,97 em outra, evidenciando disparidade relevante na institucionalização das práticas de governança de dados.

Observou-se que, enquanto uma unidade conseguiu atingir o nível 3,00 (Definido) em “Ética de Dados”, diversas outras amargaram notas mínimas (1,00) em dimensões básicas como Qualidade e Conhecimento sobre os Dados. Essa disparidade corrobora a tese de que os avanços existentes são característicos de soluções ad hoc, impulsionadas por iniciativas isoladas que não se traduzem em capacidades estatais perenes ou em uma cultura corporativa homogênea.

6.5 Implicações para o Planejamento Governamental e Capacidades Estatais

Sob a ótica do planejamento governamental, a baixa pontuação na dimensão central de “Governança de Dados” (média 1,38) ilustra o maior obstáculo à modernização da pasta. A ausência de estrutura formal de governança compromete a consolidação de base

informacional confiável para subsidiar o ciclo orçamentário, incluindo PPA, LDO e LOA.

Sem inventários consolidados, metadados padronizados e controles sistemáticos de qualidade, torna-se inviável mensurar linhas de base, monitorar resultados e avaliar custo-efetividade de programas públicos. Nessa condição, o planejamento permanece vulnerável à fragmentação informacional e à reprodução de práticas incrementalistas.

Conforme as recomendações emanadas do diagnóstico, isso engloba a formalização de papéis de um “mínimo viável de governança” emerge como condição estruturante para o fortalecimento das capacidades analíticas do Estado.

Entre as medidas prioritárias destacam-se:

- *Formalização de papéis institucionais como gestor e administrador de dados (Data Owner e Data Steward);*
- *Elaboração de glossário corporativo;*
- *Implantação de inventário de bases com metadados mínimos;*
- *Definição de regras críticas de qualidade informacional.*

Por fim, os achados demonstram que a ausência de uma arquitetura de dados madura restringe severamente a eficiência alocativa do Estado. Sem controles de qualidade que garantam a validade e completude da informação, e sem trilhas essenciais de capacitação para as equipes, o planejamento orçamentário continuará refém da fragmentação informacional. A implementação disciplinada de políticas mínimas de governança emerge não apenas como uma recomendação técnica, mas como condição fundamental para o monitoramento de resultados e para o fortalecimento da capacidade do Estado de gerar valor público em um cenário de escassez de recursos.

7. CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo central diagnosticar o estágio de maturidade em governança e gestão de dados nas subsecretarias executivas da SEDECTI-AM, identificando os seus déficits estruturais e discutindo as implicações organizacionais diretas para o fortalecimento das capacidades estatais. De forma específica, o estudo buscou demonstrar como a consolidação de uma infraestrutura informacional robusta é um imperativo inegociável para o

planejamento governamental contemporâneo, para a alocação orçamentária eficiente e para a efetiva transformação administrativa digital no âmbito subnacional.

A partir da triangulação entre o referencial teórico embasado nas diretrizes da OCDE, o arcabouço normativo brasileiro, com destaque para a LGPD e as evidências empíricas extraídas da aplicação do Modelo de Maturidade de Dados (MMD), foi possível consolidar um diagnóstico institucional claro.

Os resultados evidenciam que a organização analisada se encontra em um estágio predominantemente inicial a básico de maturidade. As médias globais, situadas entre os níveis 1,00 e 1,67 em uma escala de cinco pontos, revelam a prevalência de práticas de gestão fragmentadas, dependentes de iniciativas individuais e desprovidas de institucionalização normativa e processual sustentável. Dimensões estruturantes e críticas para o funcionamento sistêmico do Estado, notadamente o Gerenciamento de Dados, a Interoperabilidade e a Inteligência Artificial registraram os piores desempenhos analíticos. Este cenário empírico atesta que a ausência de inventários corporativos consolidados, aliada à fragilidade de padrões técnicos de catalogação, atua como um severo obstáculo à coordenação intersetorial.

Constatou-se, de forma concomitante, uma heterogeneidade expressiva entre as subsecretarias avaliadas, variando de médias globais de 0,97 a 1,77, o que reforça o diagnóstico de que a aprendizagem organizacional no trato dos dados ainda é incipiente, assimétrica e caracterizada por soluções estritamente ad hoc.

Não obstante os desafios mapeados, o estudo identificou sinais preliminares de mudança cultural. O desempenho relativamente superior nas dimensões de “Ética de Dados” e “Dados como Ativo Estratégico” sugere a emergência de uma consciência institucional acerca da importância da proteção informacional. Contudo, a análise demonstrou que o mero reconhecimento conceitual não possui força motriz suficiente para alterar a dinâmica administrativa se não for acompanhado de estruturas formais de responsabilização e controle. À luz do planejamento governamental e orçamentário, foco central deste congresso, as implicações desta pesquisa são categóricas.

A baixa maturidade informacional diagnosticada compromete diretamente a capacidade do Estado em formular políticas públicas precisas, monitorar a execução de programas e avaliar resultados de

forma tempestiva. O planejamento orientado por evidências exige que os dados sejam íntegros, válidos e rastreáveis. Sem essas garantias, o ciclo orçamentário torna-se vulnerável a ineficiências alocativas, e os investimentos em tecnologias de fronteira, como ferramentas analíticas avançadas configuram um risco exacerbado de desperdício de recursos públicos e de judicialização por não conformidade normativa.

Diante deste quadro, o estudo conclui que a prioridade da gestão estadual não deve residir na adoção precipitada de soluções tecnológicas isoladas, mas sim na construção disciplinada de um “mínimo viável de governança de dados”.

Conforme delineado nas recomendações gerenciais extraídas do diagnóstico, esse alicerce compreende: a designação formal de papéis e responsabilidades organizacionais, tais como Gestor e Administrador de Dados (Data Owners e Stewards); a elaboração e publicação de um glossário corporativo; a implantação de inventários de bases com metadados mínimos estabelecidos; e a adoção de controles sistemáticos com definição de regras críticas de qualidade informacional. A consolidação destes fundamentos operacionais é a precondição inescapável para que a administração pública alcance a interoperabilidade, viabilize o reuso analítico e sustente processos decisórios de alto impacto.

Como contribuição prático-metodológica, a pesquisa ratifica a utilidade do Modelo de Maturidade de Dados do Governo Federal (MMD) não apenas como um instrumento estático de auditoria, mas como uma bússola gerencial e estratégica. O modelo provê aos formuladores de políticas públicas e gestores de orçamento um mapa estruturado capaz de orientar a priorização realista de intervenções e a definição de trajetórias graduais para a transformação digital.

Reconhecem-se as limitações do presente estudo, inerentes ao uso de métodos de autoavaliação e ao recorte transversal do diagnóstico em uma única secretaria de estado. Recomenda-se, por conseguinte, que pesquisas futuras expandam o escopo empírico para outras esferas do governo estadual, incorporando metodologias longitudinais que permitam avaliar o impacto da implementação das políticas de governança na execução real das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

Em síntese, o artigo reafirma que a modernização da capacidade estatal transcende a aquisição

de infraestrutura tecnológica. Ela demanda a institucionalização por meio da governança de dados como um pilar da administração pública. Somente ao tratar a informação como um ativo estratégico transversal e

governado será possível assegurar uma gestão pública mais responsiva, transparente e capaz de materializar resultados que gerem, de fato, valor duradouro para a sociedade.

8. Referências

1. BARBOSA, Alexandre Fernandes. Governo digital e transformação do Estado no Brasil. In: CGI.br (Comitê Gestor da Internet no Brasil). Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro. São Paulo: CGI.br, 2016.
2. BIONI, Bruno Ricardo. Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
3. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2011.
4. BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2018.
5. BRASIL. Secretaria de Governo Digital. Modelo de Maturidade de Dados: manual de aplicação e orientações técnicas. Versão 2.2. Brasília: Governo Federal, 2025.
6. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Modelo de Maturidade em Dados (MMD). Brasília: CGU, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/governanca/modelo-de-maturidade-em-dados>. Acesso em: 13 jan. 2025.
7. DAWES, Sharon S. Stewardship and usefulness: policy principles for information-based transparency. Government Information Quarterly, v. 27, n. 4, p. 377–383, 2010.
8. DONEDA, Danilo. Da privacidade à proteção de dados pessoais. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.
9. ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Governança de dados no setor público: fundamentos e práticas. Brasília: ENAP, 2022.
10. GAETANI, Francisco. Capacidades estatais e gestão pública. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 1, p. 23–35, 2005.
11. KITCHIN, Rob. The data revolution: big data, open data, data infrastructures and their consequences. London: Sage, 2014.
12. LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (org.). Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
13. MENDES, Laura Schertel. Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor: linhas gerais de um novo direito fundamental. São Paulo: Saraiva, 2021.
14. OECD. The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector. Paris: OECD Publishing, 2019.
15. PRADO, Otávio; LOUREIRO, Maria Rita. Governo eletrônico, transparência e democracia no Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 195–220, 2016.

Capacidades Analíticas no Setor Público: Análise da Maturidade em Ciência de Dados do Estado de Alagoas

• **Alesson Santana Ferro**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil

E-mail: alesson.ferro@seplag.al.gov.br

Resumo

No setor público, há um desafio relacionado ao nível de maturidade em ciência de dados entre os servidores, o que afeta a utilização estratégica das informações. Em Alagoas, tornou-se necessário mensurar as habilidades técnicas dos servidores, bem como compreender como se organizam os inventários de dados, a fim de apoiar o planejamento da Plataforma de Informações Estratégicas. Portanto, este trabalho tem como objetivo apresentar um diagnóstico do nível de maturidade em ciência de dados no Estado de Alagoas. A metodologia adotada neste estudo possui abordagem quali-quantitativa. Foi desenvolvido um painel interativo, seguindo as etapas: criação e aplicação de um formulário eletrônico para a coleta de dados em 2023 e 2025, tratamento dos dados e desenvolvimento do painel utilizando o Microsoft Power BI. Como resultados, observam-se progressos na interoperabilidade entre órgãos, no alinhamento das bases à LGPD e no uso das informações pela alta gestão no processo decisório. Houve um avanço gradual na maturidade em ciência de dados entre os servidores, evidenciado pelo aumento do nível de domínio em ferramentas analíticas, linguagens de programação e instrumentos de visualização de dados. Além disso, a Escola de Governo de Alagoas desempenhou um importante papel no fortalecimento das capacidades digitais dos servidores estaduais, por meio da oferta de capacitações direcionadas às demandas institucionais. Diante desse cenário, a maturidade em ciência de dados revela-se um fator estratégico para o fortalecimento da gestão pública, ao possibilitar o uso mais qualificado das informações disponíveis. O avanço do nível de maturidade amplia a capacidade de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas e promove a eficiência na alocação de recursos.

Palavras-chave: Ciência de dados; Governança de dados; Transformação digital.

1. INTRODUÇÃO

No setor público, há um desafio relacionado ao nível de maturidade em ciência de dados entre os servidores, o que afeta a utilização estratégica das informações. A limitação de competências técnicas e analíticas dificulta o adequado tratamento e a interpretação dos dados disponíveis. Além disso, a ausência de uma cultura orientada a dados compromete o uso de evidências no processo decisório. Esse contexto reforça a necessidade de investimentos em capacitação, ferramentas e governança de dados, de modo a promover maior eficiência e transparência.

Nesse sentido, o Estado de Alagoas firmou um contrato de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a execução do Programa Alagoas Mais Digital – Transformação Digital do Governo do Estado de Alagoas, cujo órgão executor é a Secretaria de Planejamento, Gestão e Patrimônio (Seplag/AL). O programa visa contribuir para a transformação digital do Governo do Estado de Alagoas, com a meta de melhorar a eficiência do setor público, a competitividade da economia e a satisfação de cidadãos e empresas com os serviços públicos.

Uma das entregas previstas para o Alagoas Mais Digital é a Plataforma de Informações Estratégicas. A ferramenta visa à integração e à interoperabilidade das bases de dados do Estado de Alagoas, tendo a função de orientar o desenvolvimento de políticas públicas fundamentadas em dados e evidências. Atualmente, o projeto está na fase de planejamento, na qual há a necessidade de compreender o nível de maturidade em ciência de dados e as características do inventário de bases de dados de cada órgão. Dessa forma, faz-se necessário mensurar as habilidades técnicas dos servidores, bem como compreender como se organizam os inventários de dados.

2. JUSTIFICATIVA

Além de apoiar o planejamento da Plataforma de Informações Estratégicas, o diagnóstico do nível de maturidade em ciência de dados também ajuda a orientar ações voltadas ao fortalecimento da cultura de dados no setor público. Ao identificar lacunas nas competências técnicas dos servidores, na organização das bases de dados e nas práticas de gestão da informação, torna-se possível direcionar as iniciativas de capacitação e aprimoramento desses processos. Assim, o levantamento realizado contribui para que o governo avance no uso de dados e evidências na formulação de políticas públicas mais eficientes.

Para atender a essa demanda, a utilização de ferramentas de Business Intelligence (BI) é essencial, pois essas viabilizam o tratamento de diversos conjuntos de dados e sua apresentação de forma interativa, proporcionando maior agilidade no acesso e na compreensão das informações. A partir de uma visualização estruturada dos dados, é possível desenvolver planos de ação voltados ao entendimento e à melhoria do cenário atual.

3. OBJETIVOS

Este trabalho tem como objetivo geral apresentar um diagnóstico do nível de maturidade em ciência de dados no Estado de Alagoas.

Para atingir o objetivo geral, foram propostos três objetivos específicos:

- *Caracterizar as bases de dados dos órgãos do Estado de Alagoas;*
- *Avaliar o nível de maturidade em ciência de dados dos servidores estaduais;*

- *Analisar a evolução da maturidade em ciência de dados no período de 2023 a 2025.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Para uma melhor compreensão da pesquisa, é preciso conceituar três áreas temáticas: Ciência de Dados, Governança de Dados e Transformação Digital.

4.1 Ciência de Dados

Diante do aumento expressivo do volume de dados produzidos e reunidos neste século, tornou-se necessário o aprimoramento dos estudos e das abordagens voltadas à sua análise. Segundo Faria et al. (2021), a Ciência de Dados é um campo de conhecimento relativamente recente, que emergiu em razão da limitação humana para lidar, de forma manual, com o grande volume de dados gerados de maneira contínua. Para Morettin e Singer (2019), o termo Ciência de Dados, ou Data Science, não é algo recente. De acordo com os autores, já havia utilização do conceito por parte de estatísticos há quase dois séculos. Também foi proposta, na década de 1980, a expressão “*Statistics Data Science*”, mencionada por Jeff Wu em uma palestra realizada na Universidade de Michigan.

A aplicação da ciência de dados é fundamental para organizações que almejam maior precisão em suas estratégias, permitindo compreender o perfil dos clientes, estimar margens de lucro, identificar oportunidades de expansão e analisar riscos de perdas. Com isso, o processo decisório torna-se mais orientado por evidências e menos propenso a equívocos. Diante do elevado volume de dados existente nas organizações, torna-se essencial o uso de ferramentas de processamento eficientes, capazes de transformar informações em valor estratégico (SANDES, 2019).

Dessa forma, a Ciência de Dados envolve um conjunto estruturado de etapas destinadas à transformação de dados brutos em conhecimento útil para a tomada de decisão. Essas etapas incluem a coleta, preparação, exploração, modelagem e interpretação dos dados, utilizando métodos estatísticos e computacionais para identificar padrões e gerar previsões. Nesse contexto, a área busca integrar técnicas de análise de dados, aprendizado de máquina e visualização de informações, permitindo extrair ideias relevantes a partir de grandes volumes de dados. Portanto, a Ciência de Dados contribui para ampliar a capacidade analítica das organizações e

apoiar processos decisórios baseados em evidências (GUERRA et al., 2020).

O principal desafio do cientista de dados consiste em converter o vasto conjunto de dados disponíveis em conhecimento útil e aplicável. Como foi pontuado por Grus (2016), “Digamos que um cientista de dados seja alguém que extrai conhecimento de dados desorganizados”. No âmbito do setor público, Sandes (2019) destaca que ainda existe margem para a atuação desses profissionais, em razão da inexistência ou escassez de concursos públicos específicos para a carreira de cientista de dados.

Toni e Dornelles (2022) enfatizam que a Ciência de Dados constitui um campo de conhecimento multidisciplinar, que integra métodos matemáticos e estatísticos a técnicas computacionais para a modelagem de soluções em diferentes áreas, apresentando ampla aplicabilidade no contexto das políticas públicas. Segundo os autores, a incorporação da Ciência de Dados tem contribuído para o aprimoramento de serviços e políticas públicas, possibilitando, entre outros avanços, a diminuição de riscos de fraudes, o monitoramento de doenças e a previsão de aposentadorias.

4.2 Governança de Dados

A governança de dados públicos constitui um tema fundamental a ser considerado. De acordo com o Ministério da Economia (2022), a governança de dados consiste na articulação de princípios, políticas, normas e responsabilidades voltadas à organização e à gestão dos ativos de dados, com o propósito de assegurar o uso eficaz das informações na formulação e implementação de políticas públicas. Em sua cartilha de Governança de Dados, o órgão ressalta:

O potencial econômico e social do uso de dados é cada vez maior. A partir da adoção de uma gestão orientada a dados, há uma tendência de aumento do valor dos dados, em decorrência da análise destes. Governos inteligentes utilizam dados para tornar a produção mais eficiente e fornecem ferramentas para enfrentar os desafios sociais. Além da necessidade de harmonizar o avanço tecnológico, a prestação dos serviços públicos de qualidade, bem como a adaptação e adequação de conhecimentos dos servidores e funcionários públicos que atuam nos órgãos e entidades. Para

implementar a Governança de Dados em seu órgão é preciso focar nos objetivos estratégicos (segurança, qualidade, acesso, uso, organização dos dados etc.), considerando os benefícios gerados por ela. Com a Governança de Dados é mais fácil apontar o caminho a ser seguido para cumprir com os objetivos das políticas públicas e como alcançar os resultados desejados. (Ministério da Economia, 2022, p. 13)

A conceituação da temática é similar em diversos autores, como pode ser observado no portal do MGI (2026), que a define como um conjunto de diretrizes, normas, padrões e procedimentos que orientam, acompanham e avaliam a gestão e o uso dos dados, assegurando sua utilização ética, segura e eficiente, em consonância com as necessidades institucionais e regulatórias.

Organismos internacionais destacam que a governança de dados constitui um elemento central para fortalecer a capacidade analítica dos governos e ampliar a geração de valor público. De acordo com o World Bank (2021), estruturas eficazes de governança de dados favorecem a padronização, a integração e o compartilhamento de informações entre diferentes órgãos governamentais, possibilitando análises mais abrangentes e decisões mais informadas. Dessa forma, políticas de governança de dados contribuem para a melhoria da gestão pública e para o fortalecimento da transparência, da inovação e da prestação de serviços digitais à população.

Segundo Otto (2011), a governança de dados estabelece mecanismos institucionais que orientam a coordenação entre atores, processos e tecnologias envolvidos na gestão dos dados, permitindo maior consistência, padronização e confiabilidade das informações utilizadas pelas organizações. Logo, a adoção de práticas estruturadas de governança de dados contribui para ampliar a capacidade analítica das instituições e fortalecer a tomada de decisão baseada em evidências.

Por fim, é fundamental que se faça a devida distinção entre os conceitos de governança de dados e gestão de dados, evitando equívocos na sua compreensão e aplicação. Enquanto o primeiro, já conceituado neste trabalho, trata do nível estratégico e normativo, com o estabelecimento de princípios e diretrizes, o segundo trata do nível operacional e técnico, com

atividades de coleta, armazenamento, tratamento, manutenção, catalogação, proteção e disponibilização dos dados (DAMA International, 2017).

4.3 Transformação Digital

Para Albertin e Albertin (2021), a transformação digital pode ser compreendida como o uso da inovação tecnológica para promover mudanças significativas, permitindo a criação de soluções novas, mais eficientes e com maior valor agregado para a sociedade e para as organizações. Nesse sentido, as tecnologias digitais são empregadas de forma estratégica para potencializar seu caráter transformador, possibilitando que sociedade e empresas atuem de maneira inovadora.

No âmbito da gestão pública, a transformação digital configura-se como um instrumento essencial para a modernização do Estado e para a melhoria da prestação de serviços à sociedade. De acordo com Viana (2021), a evolução do governo eletrônico para o governo digital amplia o foco da administração pública, passando da simples oferta de serviços online para uma atuação mais integrada, orientada por dados, centrada no cidadão e voltada à geração de valor público.

A literatura nacional enfatiza que a transformação digital na gestão pública não se limita à adoção de soluções tecnológicas, sendo indispensável a promoção de mudanças culturais, institucionais e organizacionais. Conforme destacam Rodrigues e Neto (2012), aspectos como governança, responsabilidades e alinhamento estratégico entre tecnologia da informação e objetivos institucionais são determinantes para o sucesso das iniciativas de governança de TI no setor público.

O conceito de governo digital pressupõe a adoção de princípios como serviços digitais desde a concepção, uso de dados, abertura de informações públicas e desenvolvimento de políticas centradas no usuário. Tais elementos contribuem para a construção de governos mais eficientes, transparentes e responsivos às demandas da população (OCDE, 2019).

Além disso, a transformação digital demanda uma abordagem integrada entre diferentes áreas de políticas públicas e níveis de governo, exigindo coordenação institucional, desenvolvimento de competências digitais e fortalecimento da governança de dados. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2019), o aproveitamento

pleno das oportunidades da era digital requer estratégias governamentais articuladas que envolvam múltiplos atores, incluindo órgãos públicos, setor privado e sociedade civil, de modo a potencializar os benefícios das tecnologias digitais para o desenvolvimento econômico e social.

Portanto, a transformação digital na administração pública tem ampliado a transparência e o controle social por meio do uso de plataformas digitais e dados abertos. Estudos recentes indicam que essas iniciativas fortalecem a accountability, incentivam a participação cidadã e contribuem para uma gestão pública eficiente e orientada à geração de valor público (SANTOS e CALDEIRA, 2024).

5. METODOLOGIA

A metodologia adotada neste estudo possui abordagem quali-quantitativa. Para melhor compreensão do cenário referente ao nível de maturidade em ciência de dados, foi desenvolvido um painel interativo, seguindo as etapas: criação e aplicação de um formulário eletrônico para a coleta de dados em 2023 e 2025, tratamento dos dados e desenvolvimento do painel utilizando o *Microsoft Power BI*.

5.1 Coleta dos dados

Os dados foram obtidos por meio de dois formulários eletrônicos (*Google Forms*) enviados para servidores em áreas técnicas de gestão de bases de dados. O primeiro coletou dados referentes ao nível de maturidade em ciência de dados dos servidores do Estado. O segundo registrou informações acerca dos inventários de dados presentes nos órgãos. Para os dois formulários, houve aplicação em 2023 e 2025. A Tabela 1 traz o número de respostas por pesquisa em cada edição, bem como o número de órgãos participantes:

TABELA 1 – Estatísticas acerca das aplicações dos questionários

Questionário	Edição	Respostas	Órgãos
Maturidade em ciência de dados	2023	289	33
	2025	43	33
Inventário de dados	2023	214	24
	2025	50	26

Fonte: Autor (2026).

Apesar da redução no número de entrevistados em 2025, foi mantida a representatividade quanto ao perfil dos servidores e às áreas finalísticas de atuação. Ressalta-se que o acesso à Plataforma de Informações Estratégicas não será disponibilizado a todos os servidores do Estado. Em síntese, os usuários da plataforma serão, prioritariamente, servidores responsáveis pela gestão de bases de dados e gestores envolvidos nos processos de tomada de decisão.

Dessa forma, a amostra da pesquisa não corresponde ao universo total de servidores públicos do Estado de Alagoas, mas sim ao público potencialmente usuário da plataforma.

Para cada questionário, o Google Forms retornou uma planilha eletrônica online. Cada coluna da planilha corresponde a uma pergunta do formulário, enquanto as linhas representam as respostas dos servidores.

FIGURA 1 – Exemplo da base de dados resultante do questionário eletrônico

1	Secretaria:	Se seu setc	Qual setor	Tema da b	Nome da b	Descrição	Como os d	Como os d	Como os d
2	Secretaria de Estado da Governança Corporativa	Governança	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há
3	Secretaria de Estado da Governança Corporativa	Governança	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente
4	Secretaria de Estado da Governança Corporativa	Governança	inexistente	inexistente	inexistente	inexistente	inexistente	inexistente	inexistente
5	Secretaria de Estado da Governança Corporativa	Governança	Não há	Não há	Não	Não se aplica	Não se aplica	Nuvem	Nuvem
6	Secretaria de Estado da Governança Corporativa	Não é	Chefia de Gabinete	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há
7	Secretaria de Estado da Governança Corporativa	Governança	Não há	Não há	Não há	Não se aplica	Não se aplica	Na nuvem	Na nuvem
8	Secretaria de Estado da Governança Corporativa	Não	Governança	Temas relacionados	Convênios, Obrigações	A base serve para	Diretamente nas	Powerbi, R e Excel	No Dropbox
9	Secretaria de Estado da Governança Corporativa	Governança	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há
10	Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação	FAPEAL	Assessoria de Tecnologia	Submissão em Excel	Submissão em Excel	Chamada pública	Através de Chat	São tratados através	Através dos setores
11	Secretaria de Estado de Segurança Pública	CHEIS	SSP	Centro de Atendimento	Centro de Atendimento	A base é utilizada	Em sistema	Pelo setor de	Em banco de dados
12	Secretaria de Estado da Mulher e dos Direitos Humanos	Assessoria de Gestão	Centro Especializado	Mulheres vítimas	Mulheres vítimas	A base de dados	Via formulários	Montados em planilha	Planilhas do Excel
13	Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Emater e Iterval	Governança Corporativa	Programa do Leite	Cadastro dos produtores	excel	São coletados via	Os papéis são arquivados	Em caixas

Fonte: Autor (2026).

Dessa forma, as perguntas dos formulários foram utilizadas como variáveis no *Microsoft Power BI* (Quadro 1). As perguntas que coletaram dados pessoais não foram utilizadas no painel interativo.

QUADRO 1 – Variáveis resultantes dos formulários

Maturidade em Ciência de Dados		Inventário de Dados	
Variável	Tipo	Variável	Tipo
Secretaria	Texto	Secretaria	Texto
Setor	Texto	Setor	Texto
Gênero	Texto	Nome da base de dados	Texto
Tipo de vínculo	Texto	Descrição da base de dados	Texto
Cargo	Texto	Forma de coleta dos dados	Texto
Setor trabalha com dados	bool	Forma de tratamento dos dados	Texto
Maturidade em Ciência de Dados	Texto	Armazenamento dos dados	Texto
Interesse em Ciência de Dados	bool	Informações públicas	bool
Nível em Média/Soma – Planilha	Inteiro	Utilização em políticas públicas	bool
Nível em MédiaSe/SomaSe/Cont.Se – Planilha	Inteiro	Política pública relacionada	Texto
Nível em PROCV/PROCH/SE – Planilha	Inteiro	Formato aberto	bool
Nível em PROCV/PROCH em duas planilhas	Inteiro	Informações sigilosas	bool
Nível em Business Intelligence	Inteiro	Compartilhado com outros órgãos	bool
Nível em R	Inteiro	Forma de acesso aos dados	Texto
Nível em Python	Inteiro	Periodicidade de atualização	Texto
Nível em SQL	Inteiro	Atende LGPD	Texto
Nível em SIG	Inteiro	Enviado para alta gestão	bool
Compartilhamento dos dados no setor	Texto	Forma de envio para a alta gestão	Texto
Usa ou fornece dados de terceiros	Texto	Link para consulta da base	Texto
Formato de recebimento de dados	Texto	Necessidade de cruzamento com outras bases	Texto
Armazenamento dos dados	Texto		
Ferramentas utilizadas	Texto		
Profissionais de análise de dados no setor	bool		
Interesse em organizar os dados	bool		

Fonte: Autor (2026).

5.2 Tratamento dos dados

As planilhas online da etapa anterior foram conectadas ao *Microsoft Power BI*, permitindo o acesso aos dados com atualização em tempo real e seu tratamento antes da disponibilização nos visuais. Para o tratamento, inicialmente, foi utilizada a ferramenta “Editar consulta”, na qual houve a correção de algumas respostas com ortografia incorreta e a padronização da grafia dos órgãos e cargos dos servidores.

FIGURA 2 – Ferramenta “Editar consulta” do Microsoft Power BI

Secretaria:	Se seu setor for ligado a Administração Indireta, indique abaixo:	Qual setor você trabalha?
1 Secretaria de Estado da Governança Corporativa		null Governança
2 Secretaria de Estado da Governança Corporativa		null Governança
3 Secretaria de Estado da Governança Corporativa		null Governança
4 Secretaria de Estado da Governança Corporativa		null Governança
5 Secretaria de Estado da Governança Corporativa	Não é	Chefia de Gabinete
6 Secretaria de Estado da Governança Corporativa		null Governança
7 Secretaria de Estado da Governança Corporativa	Não	Governança
8 Secretaria de Estado da Governança Corporativa		null Governança
9 Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação	FAPEAL	Assessoria de Transparência e Governança
10 Secretaria de Estado de Segurança Pública		null CHEIS
11 Secretaria de Estado da Mulher e dos Direitos Humanos		Assessoria de Governança e Transparência
12 Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária	Emater e Iteral	Governança Corporativa
13 Secretaria de Estado da Cultura e Economia Criativa		null Administrativo
14 Companhia de Saneamento de Alagoas	CASAL	ASCOM
15 Companhia de Saneamento de Alagoas	CASAL	Coordenação de Produção da Capital CPCA
16 Companhia de Saneamento de Alagoas		null GEPO2
17 Companhia de Saneamento de Alagoas	Casal	CASAL/GEPOE
18 Companhia de Saneamento de Alagoas		null Operacional
19 Companhia de Saneamento de Alagoas	CASAL	SUPERINTENDÊNCIA DE LOGÍSTICA, SUPRIMENTOS E PATRIMÔNIO
20 Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social		null Gabinete
21 Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social		null Gabinete
22 Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social		null Gabinete

Fonte: Autor (2026).

Em seguida, foi utilizado o Data Analysis Expressions (DAX), que é a linguagem de fórmulas do Power BI usada para criar cálculos, medidas e colunas. Nesta

etapa, algumas colunas foram criadas para a captação das respostas de perguntas com múltipla escolha e para o cálculo de valores percentuais.

FIGURA 3 – Utilizando o DAX no Microsoft Power BI

1.per_sem_interesse =

CALCULATE(COUNT(Maturidade[Teria interesse em desenvolver habilidades em análise e visualização de dados?]), FILTER(Maturidade, Maturidade[Teria interesse em desenvolver habilidades em análise e visualização de dados?] = "Não"))

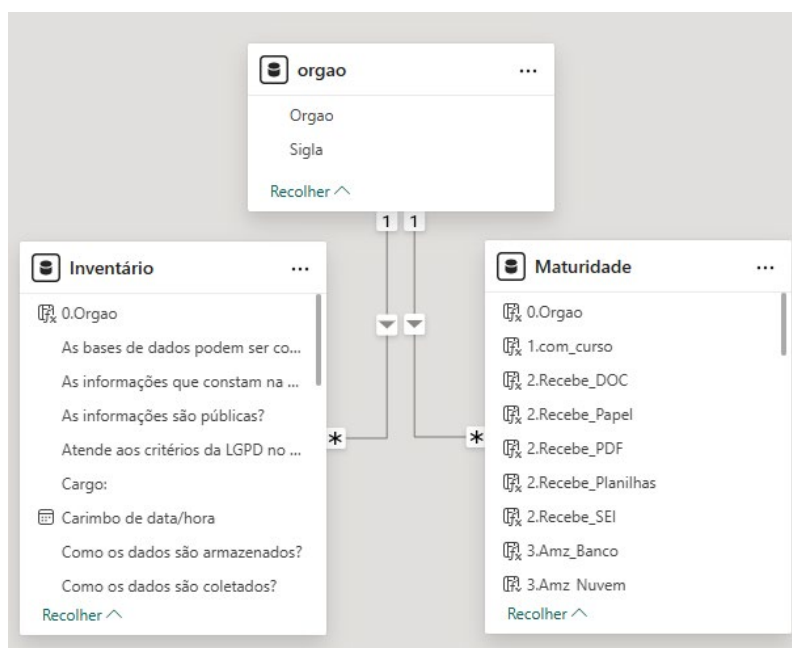
/ COUNT(Maturidade[Nome:])

Fonte: Autor (2026).

5.3 Desenvolvimento do painel interativo

Após o tratamento dos dados, foi desenvolvido o painel utilizando o Microsoft Power BI. Nesta etapa, foram utilizadas três bases de dados: as duas primeiras resultantes das pesquisas de maturidade em ciência de dados e inventário de dados, conectadas através de um link do Google Sheets; e a última, carregada como planilha (xlsx), com os órgãos do Estado de Alagoas, para permitir o relacionamento entre bases, utilizando como chave primária o nome do órgão.

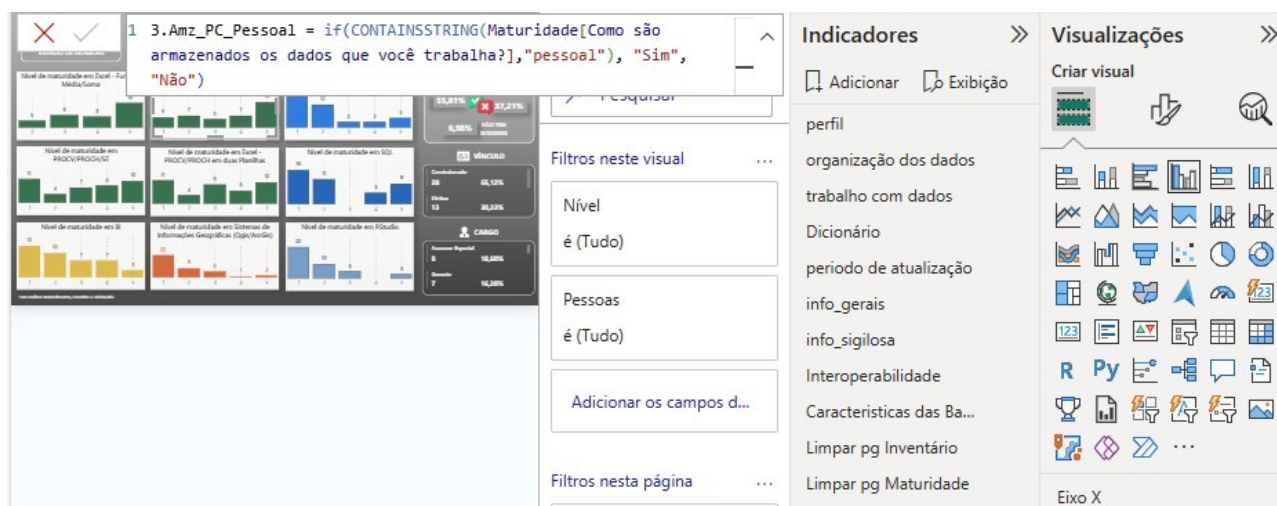
FIGURA 4 – Bases de dados utilizadas no painel



Fonte: Autor (2026).

Na última etapa, a partir da organização das bases de dados e de seus relacionamentos, ocorreu a criação dos visuais. Para esta etapa, foram utilizados cartões, tabelas, gráfico de rosca, gráfico de colunas, caixa de texto e segmentadores de dados. No total, foram criadas quatro páginas: Capa, Inventário, Maturidade e Equipe Técnica.

FIGURA 5 – Criação de visuais no Microsoft Power BI

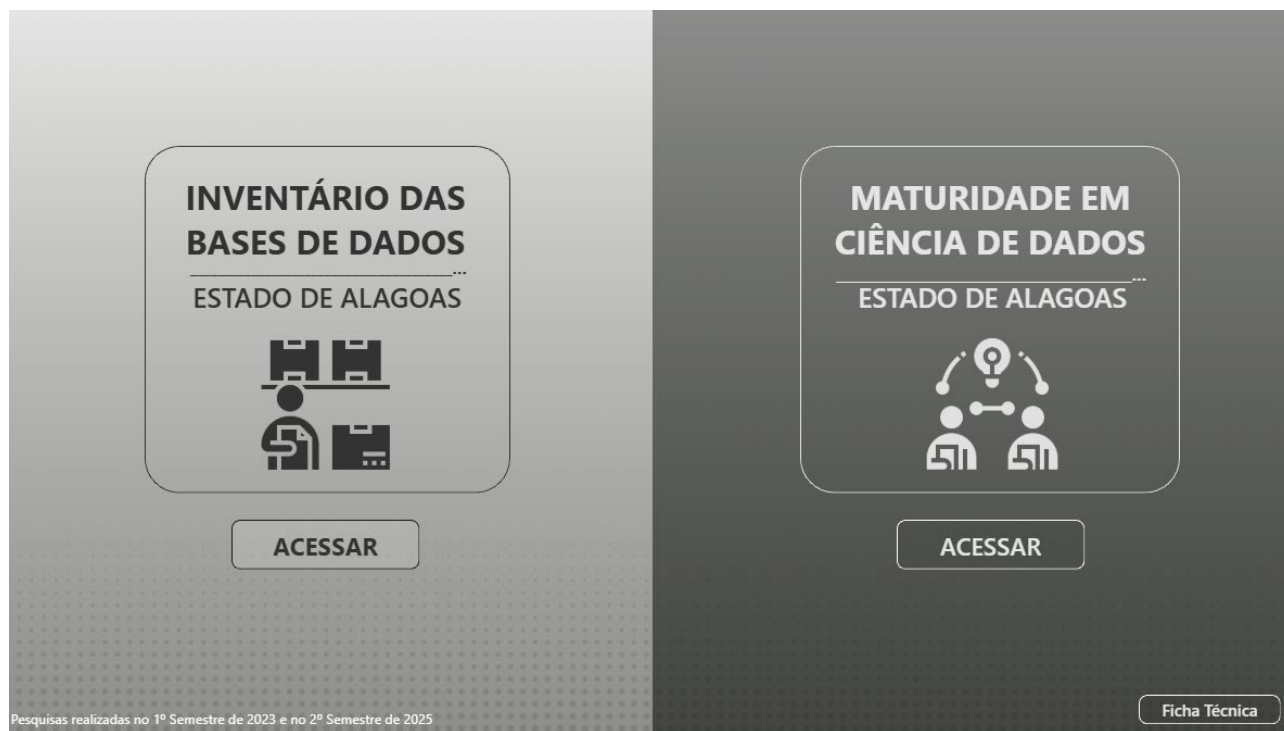


Fonte: Autor (2026).

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O painel interativo detalha as informações acerca do inventário de dados e do nível de maturidade em ciência de dados dos servidores do Estado de Alagoas. Na página inicial, o usuário pode escolher entre os dois temas para visualizar os dados coletados nas pesquisas.

FIGURA 6 – Capa do painel



Fonte: Autor (2026).

6.1 Inventário de Base de Dados

A página do inventário de dados do Estado possui quatro abas: Informações Gerais, Sigilo dos Dados, Interoperabilidade e Características das Bases. Há também um filtro por órgão e por ano da pesquisa.

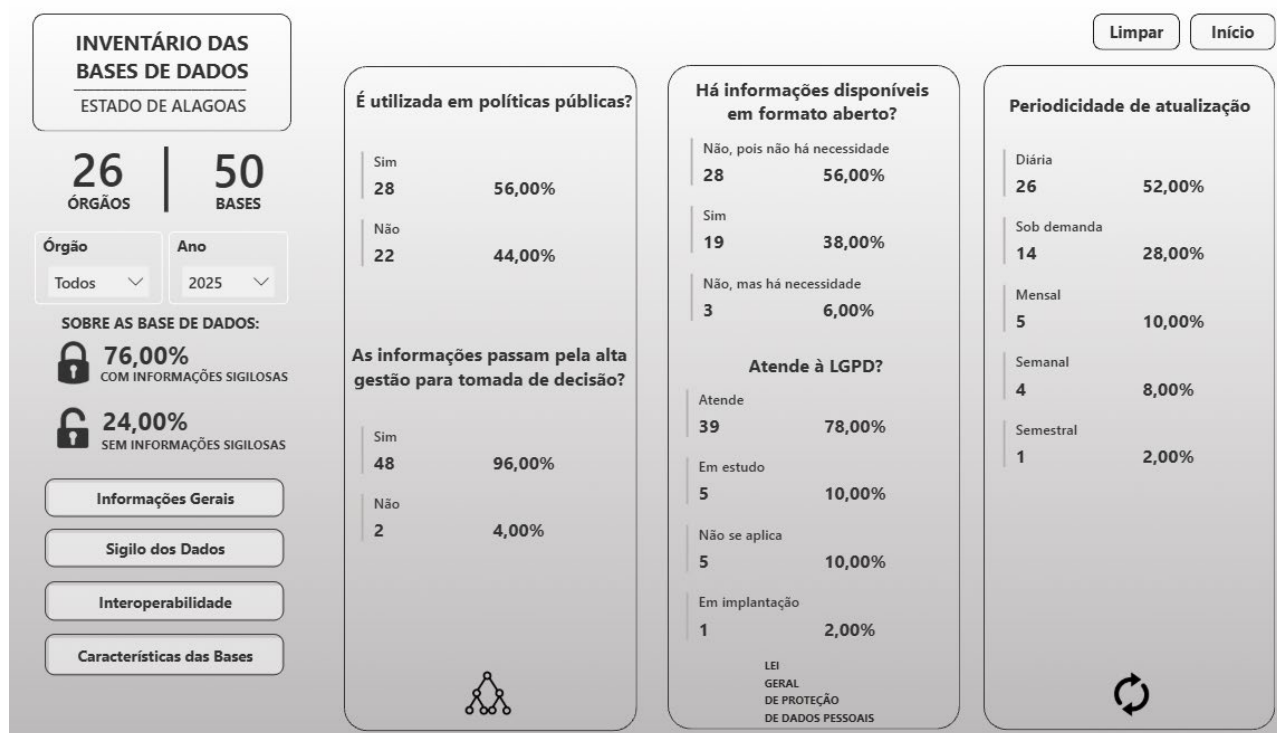
Na pesquisa realizada em 2023, foram catalogadas 214 bases de dados de 24 órgãos, contra 50 bases em 26 órgãos em 2025. Apesar da redução no número absoluto de bases, nota-se um leve aumento no percentual de bases compartilhadas com outros órgãos, que passou de 57,14% para 60%, sinalizando avanços pontuais na interoperabilidade e no uso integrado dos dados.

Por outro lado, o expressivo crescimento do percentual de bases classificadas como sigilosas, de 61,21% em 2023 para 75% em 2025, revela uma tendência de maior restrição ao acesso, possivelmente associada ao fortalecimento das práticas de segurança da informação e à adequação às normas de proteção de dados.

Na aba de Interoperabilidade, os servidores tiveram a oportunidade de indicar e sugerir o cruzamento das bases de dados de seus respectivos órgãos com bases de dados mantidas por outros órgãos da administração pública. As contribuições registradas neste campo permitem identificar demandas de integração e uso

compartilhado da informação, evidenciando possibilidades de articulação e cooperação entre diferentes áreas governamentais. Essas informações constituem um insumo relevante para o planejamento e a priorização de iniciativas de integração de dados, podendo subsidiar e fomentar a construção da Plataforma de Informações Estratégicas.

FIGURA 7 – Inventário das Bases de Dados – Características das Bases em 2025



Fonte: Autor (2026).

A última aba, “Características das Bases”, traz os valores para cinco perguntas. Em relação à utilização dos dados em políticas públicas, os valores revelam equilíbrio nas duas edições da pesquisa, com pouco mais de 50 pontos percentuais. Na grande maioria dos casos, os dados passam pela alta gestão para a tomada de decisão: 83,19% em 2023 e 96% em 2025.

A maior discrepância dos resultados foi em relação ao atendimento à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Em 2023, 40,02% dos servidores responderam que a base de dados “não se aplica à LGPD”, 30,25% “atende à LGPD”, 23,53% “em estudo” e 4,20% “em implantação”. Em 2025, houve uma mudança no cenário. Nesta edição, os servidores responderam que 78% das bases de dados atendem à LGPD, 10% “em estudo”, 10% “não se aplica” e 2% “em implantação”.

Em relação à pergunta “Há informações disponíveis em formato aberto?”, é possível que parte dos servidores tenha cometido um equívoco conceitual recorrente, ao confundir os termos “dado aberto” e “formato aberto”. O primeiro diz respeito à condição jurídica da informação, isto é, dados não sujeitos a sigilo e passíveis de divulgação pública. Já o segundo refere-se ao aspecto técnico, abrangendo arquivos estruturados em formatos que permitem acesso, uso

e reutilização, como CSV, TXT e SVG. Desse modo, um arquivo pode estar em formato aberto e, ainda assim, conter informações com algum nível de sigilo, não se caracterizando, portanto, como dado aberto.

Por fim, a pesquisa mostrou que a maior parte dos dados tem periodicidade de atualização diária, 55,14% em 2023 e 52% em 2025, o que revela a necessidade de interoperabilidade de sistemas para que os gestores responsáveis pela tomada de decisão tenham acesso às informações em tempo real.

Em síntese, os resultados do inventário de dados evidenciam avanços e desafios no fortalecimento da governança de dados no Estado. Observam-se progressos na interoperabilidade entre órgãos, no alinhamento das bases à LGPD e no uso das informações pela alta gestão no processo decisório. Por outro lado, aspectos como o aumento da classificação de sigilo e eventuais lacunas conceituais sobre dados e formatos abertos indicam pontos de atenção.

4.2 Maturidade em Ciência de Dados

A página de Maturidade em Ciência de Dados possui quatro abas: Perfil dos Participantes, Organização dos Dados, Trabalho com Dados e o Dicionário.

Há também a possibilidade de filtrar os dados por órgão, gênero e ano da pesquisa.

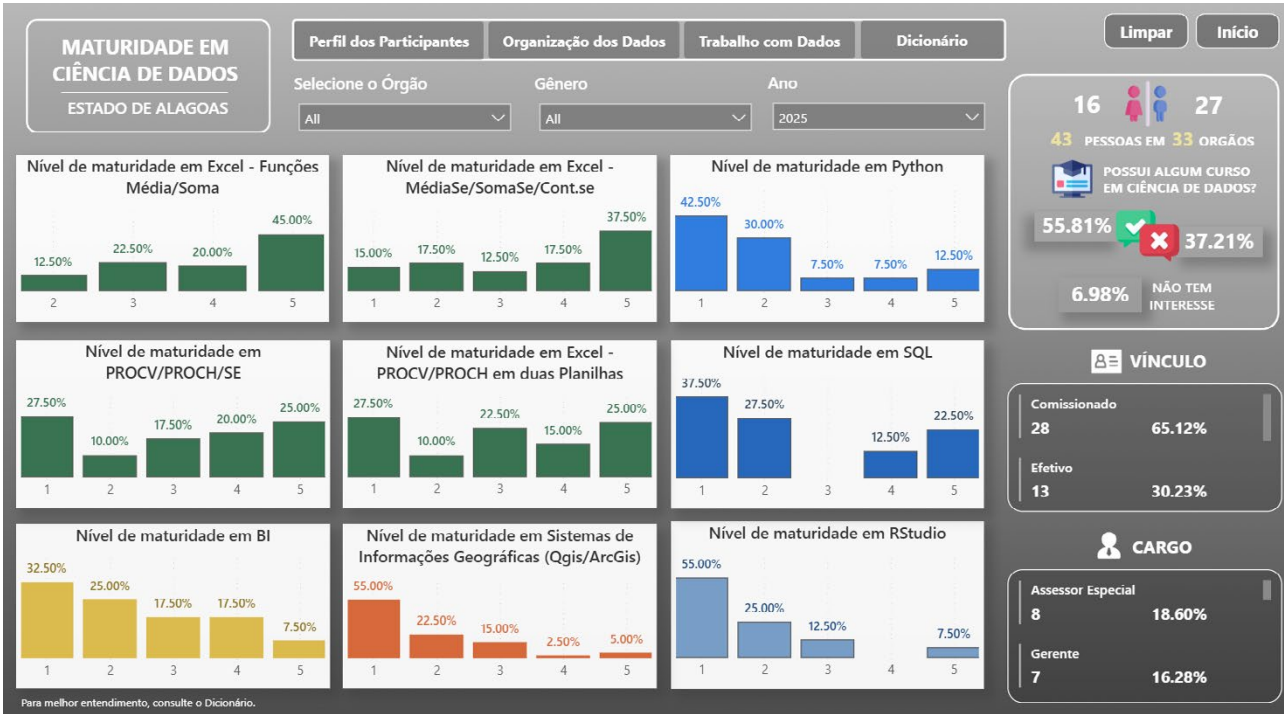
Em 2023, 289 pessoas de 33 órgãos responderam à pesquisa. Já em 2025, foram 43 pessoas em 33 órgãos. Os dados revelam que a maior parte dos servidores possui vínculo de comissão (65,12% em 2025). Quanto ao cargo, os valores são semelhantes para diversas ocupações.

Ao se analisarem as habilidades técnicas dos servidores, a pesquisa classificou os servidores em uma escala de 1 a 5, sendo 1 o nível mais básico e 5 o nível

especialista. É notável uma melhora na maturidade em ciência de dados entre os anos de 2023 e 2025.

Em relação ao *Microsoft Excel*, foram avaliadas funções básicas como Média e Soma e funções avançadas como PROCV e PROCH. Nas duas ocasiões, houve redução percentual de servidores do nível mais básico e aumento de servidores no nível especialista, com destaque para aqueles que dominam o PROCV em duas planilhas, evoluindo de 7,8% (2023) para 25% (2025).

FIGURA 8 – Maturidade em Ciência de Dados – Perfil dos participantes



Fonte: Autor (2026).

Quanto à linguagem de programação Python, ocorreu uma significativa evolução, considerando o nível de dificuldade do aprendizado. Em 2023, 71,99% dos servidores consideravam possuir o nível básico, contra 42,5% em 2025. Apenas 3,19% tinham o nível especialista em 2023, aumentando para 12,5% em 2025. O mesmo fenômeno foi observado para o SQL e o RStudio: o primeiro apresentou o número de 4,61% de servidores com nível especialista em 2023 e 22,5% nesse nível em 2025, enquanto o segundo obteve evolução de 1,42% para 7,5% no mesmo nível e período.

O questionário também avaliou as habilidades técnicas em ferramentas de visualização de dados, como

Business Intelligence (BI) e Sistemas de Informações Geográficas (SIGs). Houve uma retração de 12 pontos percentuais daqueles que possuem nível básico em BI e acréscimo de 5 pontos percentuais daqueles que possuem nível especialista. Já em relação aos SIGs, o nível básico passou de 72% para 55%, enquanto o nível especialista evoluiu de 3,19% para 5%.

A pesquisa revelou ainda dois aspectos relevantes: a permanência do recebimento de dados em formato físico, como papel (5,1%), e o armazenamento de informações em computadores pessoais (9,2%). Esses resultados indicam que a transformação digital no serviço público ainda não se encontra plenamente

consolidada, evidenciando a existência de barreiras, especialmente de ordem cultural, que precisam ser superadas.

FIGURA 9 – Maturidade em Ciência de Dados – Organização dos Dados



Fonte: Autor (2026).

Portanto, os resultados apontam para um avanço gradual na maturidade em ciência de dados entre os servidores, evidenciado pelo aumento do nível de domínio em ferramentas analíticas, linguagens de programação e instrumentos de visualização de dados. Esse cenário indica um processo de fortalecimento das competências técnicas voltadas ao uso e à análise de dados no setor público. Ao mesmo tempo, a pesquisa oferece subsídios relevantes para orientar futuras ações de capacitação e iniciativas institucionais voltadas ao desenvolvimento de uma cultura organizacional mais orientada por dados na administração pública estadual.

4.3 Capacitações ofertadas pela Escola de Governo de Alagoas

A Escola de Governo de Alagoas (Egal) integra a estrutura da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (Seplag), na condição de superintendência, e tem como finalidade principal promover ações de capacitação voltadas ao desenvolvimento de competências, comportamentos e habilidades

específicas dos servidores estaduais, contribuindo para o aprimoramento do serviço público.

As evoluções observadas nos tópicos anteriores podem ser associadas à oferta contínua de capacitações destinadas aos servidores no período de 2023 a 2025. Nesse intervalo, foram ofertados cursos em áreas estratégicas, como *Microsoft Excel*, *Python*, *Microsoft Power BI* e *Lei Geral de Proteção de Dados*, entre outros. Destaca-se que o corpo docente da Egal é composto por servidores do próprio Estado, selecionados por meio de processos seletivos, o que contribui para a valorização do conhecimento interno e para a adequação dos conteúdos à realidade da administração pública.

FIGURA 10 – Capacitação realizada na Egal



Fonte: Seplag (2023).

Em 2025, foi ofertada uma Trilha Formativa para o Fortalecimento de Habilidades Digitais para servidores da Seplag/AL, com a finalidade de aprimorar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos serviços públicos prestados à sociedade. Ao todo, aproximadamente 50% dos servidores da secretaria foram capacitados.

A trilha faz parte do Programa Alagoas Mais Digital e foi composta por três módulos: Módulo I – Transformação Digital e Segurança da Informação no Setor Público (56h); Módulo II – Desenvolvimento Técnico em Inteligência Artificial (51h); e o Módulo III – Comunicação e Autogestão para a Era Digital (70h).

7. CONCLUSÃO

A partir do que foi discutido, foi possível inferir que houve evolução na maturidade em ciência de dados por parte dos servidores do Estado de Alagoas entre os anos de 2023 e 2025. O corpo técnico avançou em habilidades relacionadas às ferramentas de aquisição, tratamento e visualização de dados. Ademais, houve um incremento percentual de profissionais de análise de dados nos órgãos do Estado.

A Escola de Governo de Alagoas desempenhou um importante papel no fortalecimento das capacidades

digitais dos servidores estaduais, por meio da oferta de capacitações direcionadas às demandas institucionais. Tais ações contribuíram para o desenvolvimento de competências técnicas, ampliando o domínio de ferramentas digitais e analíticas.

Diante desse cenário, a maturidade em ciência de dados revela-se um fator estratégico para o fortalecimento da gestão pública, ao possibilitar o uso mais qualificado das informações disponíveis. O avanço do nível de maturidade amplia a capacidade de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas e promove a eficiência na alocação de recursos. Além disso, o domínio de práticas e ferramentas de ciência de dados favorece a integração entre áreas e fortalece a cultura orientada a dados no âmbito estadual, impactando positivamente a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

As informações presentes neste estudo constituem insumos relevantes para o desenvolvimento da Plataforma de Informações Estratégicas, subsidiando o seu planejamento e apoiando a produção de análises qualificadas para a tomada de decisão no âmbito da gestão pública.

8. Referências

1. ALBERTIN, A. L.; ALBERTIN, R. M. de M. Transformação digital: gerando valor para o “novo futuro”. GV Executivo, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 26–29, jan./mar. 2021.
2. DAMA INTERNATIONAL. DAMA-DMBOK: Data Management Body of Knowledge. 2. ed. Basking Ridge, NJ: Technics Publications, 2017.
3. FARIA, L.; OLIVEIRA, F. S.; PINTO, P. E. D.; SZWARCFITER, J. L. Ciência de dados: algoritmos e aplicações. Rio de Janeiro: Editora do IMPA, 2021.
4. GRUS, J. Data science do zero. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.
5. GUERRA, S.; OLIVEIRA, P. F. De; MCDONNELL, R.; GONZAGA, S. Ciência de Dados com R. IBPAD, 2020. Disponível em: <<https://cdr.ibpad.com.br/>>. Acesso em 13 mar. 2026.
6. MINISTÉRIO DA ECONOMIA (Brasil). Cartilha de governança de dados: volume I. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/cartilhas/cartilha-governanca-de-dados-2013-volume-i.pdf/view>. Acesso em: 28 jun. 2024.
7. MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICO (MGI). Governança de Dados. 2026. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados/governancadedados/>>. Acesso em 19 de jan. de 2026.
8. MORETTIN, P. A.; SINGER, J. M. Introdução à ciência de dados. São Paulo: Departamento de Estatística, Universidade de São Paulo, 2019.
9. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). A caminho da era digital no Brasil. 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/pt/publications/a-caminho-da-era-digital-no-brasil_45a84b29-pt.html>. Acesso em 13 mar. 2026.
10. RODRIGUES, J.; NETO, J. S. Diretrizes para implantação da governança de tecnologia da informação no setor público brasileiro à luz da teoria institucional. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 63, n. 4, p. 475–497, 2012. DOI: 10.21874/rsp.v63i4.108. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/108>. Acesso em: 19 jan. 2026.
11. SANDES, J. O perfil e o papel do cientista de dados. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 26, n. 52, p. 275–319, 2019. Disponível em: https://web.bnades.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/19605/1/PR_O%20perfil%20e%20o%20papel%20do%20cientista%20de%20dados_BD.pdf. Acesso em: 28 jun. 2024.
12. SANTOS, L. F. dos; CALDEIRA, F. M. Governo digital e transparência na administração pública. Revista Mato-Grossense de Gestão, Inovação e Comunicação, v. 2, n. 2, p. 69-79, 2024. Disponível em <https://revistas.fasipe.com.br/index.php/REMAGIC/article/view/395>. Acesso em: 19 jan. 2026.
13. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, GESTÃO E PATRIMÔNIO – SEPLAG. Escola de Governo de Alagoas abre inscrições para novos cursos de capacitação. 2023. Disponível em <<https://seplag.al.gov.br/noticia/22-randomicas/1644-escola-de-governo-de-alagoas-abre-inscricoes-para-novos-cursos-de-capacitacao>>. Acesso em: 21 de jan. de 2026.
14. TONI, J.; DORNELES, R. Ciência de dados em políticas públicas: uma experiência de formação. Brasília, DF: ENAP, 2022.
15. VIANA, A. C. A. Transformação digital na Administração Pública: do governo eletrônico ao governo digital. International Journal of Digital Law, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 29–46, 2021. DOI: 10.47975/IJDL/1viana. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/viana2021>. Acesso em: 19 jan. 2026.
16. WORLD BANK. World Development Report 2021: Data for Better Lives. 2021. Disponível em: <<https://wdr2021.worldbank.org/>>. Acesso em 13 mar. 2026.

Carreiras no planejamento e orçamento: institucionalidade, capacidades estatais e valor público

- **Jacson Miler Vidal de Souza**

Instituto de Previdência do Estado de Rondônia – IPERON, Brasil
E-mail: engjacsonmiller@outlook.com

- **Rayson Bernardo da Silva**

Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG Brasil
E-mail: rayson.bs@hotmail.com

- **Ruan Patrick de Araújo Cavalcante Aranha**

Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG Brasil
E-mail: ruan.epgg@gmail.com

- **Vanderlei Afonso de Carvalho**

Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG Brasil
E-mail: Vanderlei_carvalho@live.com

Resumo

A gestão pública contemporânea exige um arcabouço institucional robusto para enfrentar desafios fiscais e promover o desenvolvimento sustentável. Este artigo argumenta que a institucionalização da carreira de Planejamento, Orçamento e Gestão (PGG) nos estados brasileiros é uma infraestrutura de decisão essencial, capaz de mitigar a descontinuidade administrativa e salvaguardar o equilíbrio fiscal. Analisamos o princípio da simetria constitucional, o regime jurídico-fiscal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pelas Emendas Constitucionais 106/2020 e 109/2021, e a jurisprudência dos Tribunais de Contas sobre Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs). A experiência federal com as carreiras de Analista de Planejamento e Orçamento (APO) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) é apresentada como um benchmark, destacando a importância de Spending Reviews e a busca por Value for Money. Concluímos que a profissionalização e a autonomia técnica da carreira de PGG são cruciais para a formulação de políticas públicas baseadas em evidências, a gestão eficiente dos recursos e a conformidade com as normas fiscais, propondo um modelo de estrutura institucional para os estados que visa fortalecer a capacidade estatal e garantir a sustentabilidade fiscal a longo prazo.

Palavras-chave: Planejamento; Orçamento; Gestão Pública; Capacidade Estatal; Equilíbrio Fiscal.

1. INTRODUÇÃO

A complexidade crescente da gestão pública moderna, aliada às pressões por maior eficiência, transparência e responsabilidade fiscal, impõe aos governos subnacionais, em especial aos estados brasileiros, a necessidade primordial de fortalecer suas capacidades institucionais. O planejamento, o orçamento e a gestão não são meras funções administrativas; eles

constituem a espinha dorsal da governança, atuando como infraestrutura de Estado indispensável para a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas eficazes e efetivas. Sem uma estrutura sólida e profissionalizada nessas áreas, os estados ficam vulneráveis à descontinuidade administrativa, à ineficiência na alocação de recursos e, mais criticamente, ao desequilíbrio fiscal, comprometendo

a prestação de serviços essenciais e o desenvolvimento socioeconômico.

A tese central deste artigo é que a institucionalização de uma carreira específica de Planejamento, Orçamento e Gestão (PGG) nos estados é um imperativo estratégico e constitucional. Tal carreira, composta por servidores públicos com expertise técnica e autonomia funcional, é fundamental para garantir a memória institucional, a capacidade analítica e a resiliência necessária para navegar em cenários econômicos voláteis e demandas sociais crescentes. A ausência de quadros permanentes e especializados nessas áreas críticas resulta em uma dependência excessiva de cargos comissionados, cuja rotatividade compromete a continuidade das políticas e a acumulação de conhecimento técnico, fragilizando a capacidade de resposta do Estado.

Este estudo busca demonstrar que a criação e o fortalecimento de uma carreira de PGG nos estados não é apenas uma questão de modernização administrativa, mas uma medida essencial para o cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), das recentes Emendas Constitucionais (ECs) 106/2020 e 109/2021, e para a observância da jurisprudência dos Tribunais de Contas. Além disso, argumenta-se que a busca pela simetria constitucional, especialmente em relação ao Art. 37, XXII, da Constituição Federal, que estabelece a necessidade de carreiras típicas de Estado, justifica a replicação, nos estados, de modelos bem-sucedidos como as carreiras de Analista de Planejamento e Orçamento (APO) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) no âmbito federal.

A relevância deste tema é acentuada pelo contexto de restrição fiscal e pela necessidade de otimização dos gastos públicos. Em um cenário onde cada real precisa ser alocado com máxima eficiência e impacto, a capacidade de planejar, executar e avaliar o orçamento de forma técnica e despolitizada torna-se um diferencial competitivo para os estados que almejam a sustentabilidade fiscal e a entrega de valor público. Este artigo está estruturado para, primeiramente, justificar a necessidade dessa institucionalização, detalhar seus objetivos, apresentar o referencial teórico que a sustenta, descrever a metodologia empregada e, por fim, discutir os resultados e propor recomendações concretas para a implementação de uma carreira de PGG nos estados brasileiros.

2. JUSTIFICATIVA

A gestão pública brasileira, em seus diversos níveis federativos, é frequentemente marcada por desafios estruturais que comprometem a eficácia das políticas e a perenidade das ações governamentais. Dentre esses desafios, a descontinuidade administrativa emerge como um dos mais graves. A cada mudança de governo, ou mesmo de gestão dentro de um mesmo mandato, observa-se uma tendência de desmonte de equipes técnicas, interrupção de projetos estratégicos e perda de conhecimento acumulado. Essa dinâmica é particularmente danosa nas áreas de planejamento, orçamento e gestão, que demandam visão de longo prazo, expertise técnica aprofundada e memória institucional para garantir a coerência e a sustentabilidade das finanças públicas e das políticas setoriais.

A ausência de uma carreira de Estado dedicada ao PGG nos estados contribui diretamente para essa descontinuidade. Quando as funções de planejamento e orçamento são predominantemente exercidas por cargos comissionados, a rotatividade é alta e a lealdade institucional pode ser suplantada por lealdades políticas. Isso impede a formação de um corpo técnico permanente e qualificado, capaz de resistir às pressões políticas de curto prazo e de defender os interesses de longo prazo do Estado. O resultado é uma gestão fiscal reativa, em vez de proativa, e uma formulação de políticas públicas que carece de embasamento técnico e de avaliação rigorosa.

Os riscos fiscais decorrentes dessa fragilidade institucional são imensos. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 2000, estabeleceu um marco regulatório fundamental para a gestão fiscal responsável, impondo limites e controles rigorosos sobre as despesas, a dívida e as receitas. No entanto, a mera existência da lei não garante seu cumprimento. É a capacidade técnica e institucional dos quadros de PGG que permite aos estados realizar projeções fiscais realistas, monitorar o cumprimento de metas, identificar riscos e propor medidas corretivas em tempo hábil. Sem essa capacidade, os estados correm o risco de ultrapassar os limites de endividamento e de despesa com pessoal, de não cumprir as metas de resultado primário e nominal, e de serem penalizados com restrições a transferências voluntárias e operações de crédito.

As recentes Emendas Constitucionais 106/2020 e 109/2021, que introduziram o Regime Extraordinário

Fiscal e os “gatilhos fiscais”, respectivamente, intensificaram a necessidade de uma gestão fiscal ainda mais sofisticada e baseada em evidências. A ativação e desativação desses gatilhos, que impõem restrições severas às despesas públicas, exigem análises técnicas complexas e projeções fiscais precisas. A ausência de uma carreira de PGG com expertise para realizar essas análises de forma independente e qualificada expõe os gestores a decisões subótimas e a riscos de responsabilização perante os órgãos de controle.

Adicionalmente, a jurisprudência dos Tribunais de Contas, tanto em nível federal (TCU) quanto estadual (TCE-RO, por exemplo), tem reiteradamente exigido maior rigor na governança das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs). A correta estimativa do impacto orçamentário e financeiro dessas despesas, a avaliação de sua sustentabilidade e a proposição de medidas de controle são tarefas que demandam conhecimento técnico especializado em contabilidade pública, direito financeiro e análise econômica. A carreira de PGG seria a guardiã desse conhecimento, protegendo o gestor público de decisões que possam levar a irregularidades e sanções.

A profissionalização da gestão pública, por meio da institucionalização da carreira de PGG, é, portanto, uma medida que visa não apenas aprimorar a eficiência administrativa, mas também fortalecer a capacidade de Estado de planejar seu futuro, gerir seus recursos de forma responsável e garantir a entrega de valor público à sociedade. É um investimento na resiliência institucional e na sustentabilidade fiscal dos estados, essencial para a construção de um futuro mais próspero e equitativo.

3. OBJETIVOS

A presente pesquisa tem como finalidade primordial investigar a relevância e a viabilidade da institucionalização de uma carreira de Planejamento, Orçamento e Gestão (PGG) no âmbito dos estados brasileiros. Para tanto, foram delineados objetivos gerais e específicos que guiarão a análise e a proposição de soluções para o fortalecimento da capacidade estatal e do equilíbrio fiscal.

3.1 Objetivo Geral

Propor um modelo de institucionalização da carreira de Planejamento, Orçamento e Gestão (PGG) nos estados brasileiros, fundamentado na necessidade de

fortalecimento da capacidade estatal, na garantia do equilíbrio fiscal e na busca pela simetria constitucional, utilizando a experiência federal como referência e considerando o arcabouço jurídico-fiscal vigente.

3.2 Objetivos Específicos

Para alcançar o objetivo geral, este estudo se propõe a:

- a) *Analisar o arcabouço legal e fiscal que rege a gestão pública brasileira, com foco na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e nas Emendas Constitucionais 106/2020 e 109/2021, identificando os desafios e as oportunidades para a atuação de uma carreira de PGG na conformidade e na sustentabilidade fiscal dos estados.*
- b) *Examinar a jurisprudência dos Tribunais de Contas, tanto em nível federal (TCU) quanto estadual (com destaque para o TCE-RO), no que tange à governança das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs) e à responsabilização de gestores, evidenciando como a expertise de uma carreira de PGG pode mitigar riscos e fortalecer a governança.*
- c) *Apresentar a experiência federal com as carreiras de Analista de Planejamento e Orçamento (APO) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) como um benchmark, detalhando suas atribuições, impacto na gestão pública e a aplicação de conceitos como Spending Reviews e Value for Money, e discutir a transponibilidade desse modelo para o contexto estadual.*
- d) *Discutir os benefícios da institucionalização de uma carreira de PGG para a governança pública, a formulação de políticas baseadas em evidências, a eficiência na alocação de recursos e a manutenção do equilíbrio fiscal nos estados, considerando a superação da descontinuidade administrativa e a promoção da memória institucional.*
- e) *Propor diretrizes para a estrutura e as atribuições de uma carreira de PGG nos estados, visando a sua efetiva contribuição para o planejamento estratégico, a gestão orçamentária e a avaliação de resultados, em consonância com as melhores práticas de gestão pública e as exigências legais e constitucionais.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO

A discussão sobre a institucionalização de uma carreira de Planejamento, Orçamento e Gestão nos estados brasileiros encontra sólido respaldo em duas vertentes teóricas fundamentais: a teoria das Capacidades Estatais e a Nova Governança Pública, com ênfase na gestão baseada em evidências. Ambas as abordagens convergem para a necessidade de um corpo burocrático qualificado, autônomo e com memória institucional para a efetividade das ações governamentais.

4.1 Capacidades Estatais e Autonomia Burocrática

O conceito de Capacidades Estatais refere-se à habilidade do Estado de formular e implementar políticas públicas de forma eficaz, de extrair e alocar recursos, e de manter a ordem e a legitimidade. Autores como Theda Skocpol (1985) e Peter Evans (1995) são referências nesse campo. Skocpol, em sua análise sobre o Estado como ator autônomo, destaca que a capacidade de um Estado de agir e de implementar políticas depende de sua estrutura organizacional e de sua burocracia. Para ela, a burocracia não é apenas um instrumento neutro, mas um ator com interesses e capacidades próprias que podem influenciar o processo político.

Evans (1995), por sua vez, introduz o conceito de autonomia enraizada (*embedded autonomy*), argumentando que a burocracia estatal mais eficaz é aquela que possui autonomia para formular e implementar políticas, mas que também está “enraizada” em redes de relações sociais e econômicas. Essa autonomia enraizada permite que a burocracia combine a capacidade de resistir a pressões de grupos de interesse com a capacidade de aprender e se adaptar às realidades sociais. No contexto brasileiro, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) têm desenvolvido extensas pesquisas sobre capacidades estatais, enfatizando a importância de uma burocracia de carreira para a qualidade da governança e a resiliência institucional. A capacidade de planejamento, orçamentação e gestão é, nesse sentido, uma capacidade estatal central, pois permite ao Estado diagnosticar problemas, projetar soluções, alocar recursos de forma estratégica e monitorar os resultados.

A institucionalização de uma carreira de PGG nos estados visa precisamente a construção e o fortalecimento dessa capacidade. Servidores de carreira, com formação específica e experiência acumulada, são os detentores da memória institucional e do conhecimento técnico necessário para a formulação de políticas públicas complexas e para a gestão fiscal responsável. Eles são capazes de oferecer subsídios técnicos independentes, protegendo as decisões de governo de influências políticas de curto prazo e garantindo a continuidade das ações de Estado, independentemente das mudanças de governo. A autonomia burocrática, nesse contexto, não significa isolamento, mas a capacidade de exercer o julgamento técnico com base em evidências, contribuindo para a legitimidade e a eficácia das políticas.

4.2 Nova Governança Pública e Gestão Baseada em Evidências

A Nova Governança Pública (NGP) representa uma evolução do paradigma da Nova Gestão Pública (NGP), que enfatizava a eficiência e a introdução de práticas do setor privado na administração pública. A NGP, em sua vertente mais recente, vai além, focando na colaboração entre diferentes atores (governo, sociedade civil, setor privado), na participação cidadã e, crucialmente, na gestão baseada em evidências (*Evidence-Based Policy*). Essa abordagem preconiza que as decisões de políticas públicas devem ser informadas por dados, pesquisas e avaliações rigorosas, em vez de meras intuições ou interesses políticos.

Instituições como a Fundação Getúlio Vargas (FGV) têm sido proeminentes na promoção de estudos e práticas relacionadas à NGP e à gestão baseada em evidências no Brasil. A premissa é que políticas públicas mais eficazes e eficientes são aquelas que são concebidas, implementadas e avaliadas com base em informações qualificadas e análises técnicas. Isso exige um corpo técnico capaz de coletar, analisar e interpretar dados, de realizar avaliações de impacto, de projetar cenários e de comunicar informações complexas de forma clara e acessível aos tomadores de decisão.

A carreira de PGG é intrinsecamente ligada a esse paradigma. Os profissionais de planejamento, orçamento e gestão são os responsáveis por traduzir as diretrizes políticas em planos e programas concretos, por alocar os recursos de acordo com as prioridades e as evidências de efetividade, e por monitorar o

desempenho e os resultados. Eles atuam como “tradutores” entre o mundo político e o mundo técnico, garantindo que as decisões sejam informadas e que os recursos sejam utilizados de forma a maximizar o valor público. A capacidade de realizar Spending Reviews, de avaliar o Value for Money (VfM) das despesas e de propor ajustes com base em evidências são habilidades centrais que uma carreira de PGG deve possuir e que são essenciais para a NGP.

Em suma, a institucionalização da carreira de PGG nos estados é um passo fundamental para a construção de capacidades estatais robustas e para a adoção de uma governança pública moderna e baseada em evidências. Ela representa um investimento na inteligência do Estado, na sua capacidade de se planejar, de se adaptar e de entregar resultados concretos à sociedade, superando a fragilidade institucional e a descontinuidade administrativa que historicamente têm marcado a gestão pública brasileira.

5. METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem metodológica de natureza qualitativa, com caráter exploratório e descritivo. A escolha por essa abordagem justifica-se pela complexidade do fenômeno estudado – a institucionalização de uma carreira de Estado em um contexto federativo – que exige uma compreensão aprofundada dos múltiplos fatores envolvidos, incluindo aspectos legais, fiscais, políticos e administrativos. A metodologia empregada visa aprofundar a análise sobre a necessidade, os benefícios e os desafios da criação de uma carreira de Planejamento, Orçamento e Gestão (PGG) nos estados brasileiros.

O caráter exploratório da pesquisa permite investigar um tema que, embora de crescente relevância, ainda carece de estudos aprofundados sobre sua aplicação específica no contexto dos estados brasileiros. Isso envolve a identificação de lacunas na literatura, a exploração de diferentes perspectivas teóricas e a análise de experiências análogas. O aspecto descritivo, por sua vez, busca detalhar as características do problema, as exigências do arcabouço legal e fiscal, as particularidades da jurisprudência dos Tribunais de Contas e as especificidades da experiência federal, fornecendo um panorama abrangente para a compreensão do fenômeno.

As técnicas de coleta de dados utilizadas são predominantemente a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental.

Pesquisa Bibliográfica: Consistiu na revisão sistemática da literatura acadêmica e técnica pertinente ao tema. Foram consultados livros, artigos científicos, teses, dissertações e relatórios de pesquisa que abordam os seguintes tópicos:

- **Capacidades Estatais:** Obras de autores como Theda Skocpol e Peter Evans, bem como estudos do IPEA e da ENAP sobre a burocracia de carreira e a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas.
- **Nova Governança Pública e Gestão Baseada em Evidências:** Literatura sobre a evolução dos modelos de gestão pública, com foco na importância de dados e avaliações para a tomada de decisão, incluindo contribuições da FGV e de organismos internacionais.
- **Gestão Fiscal e Orçamentária:** Estudos sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), finanças públicas subnacionais, planejamento governamental e as implicações das Emendas Constitucionais 106/2020 e 109/2021.
- **Carreiras de Estado:** Análises sobre a importância das carreiras típicas de Estado, seus requisitos, atribuições e o impacto na governança.

Pesquisa Documental: Envolveu a análise de documentos oficiais e normativos, tais como:

- **Legislação:** Constituição Federal de 1988 (com ênfase no Art. 37, XXII), Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), Emendas Constitucionais nº 106/2020 e nº 109/2021, e outras leis e decretos pertinentes à gestão de pessoal e finanças públicas.
- **Jurisprudência:** Acórdãos e decisões de Tribunais de Contas (Tribunal de Contas da União – TCU e Tribunais de Contas Estaduais, com foco no TCE-RO), especialmente aqueles que tratam de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs), planejamento orçamentário e responsabilização de gestores.
- **Relatórios e Publicações Oficiais:** Documentos produzidos por órgãos governamentais (Ministério da Economia, IPEA, ENAP), organizações internacionais (FMI, Banco Mundial) e associações de servidores (ANESP, por exemplo) que abordam a gestão pública, o planejamento e o orçamento.

A análise dos dados coletados foi realizada por meio da análise de conteúdo, que permitiu identificar padrões, categorias e temas emergentes nos textos e documentos. Essa técnica possibilitou a interpretação crítica das informações, a construção de argumentos e a elaboração de proposições. A triangulação de dados, combinando informações da literatura com a análise documental, contribuiu para a robustez e a validade das conclusões.

Em síntese, a metodologia empregada buscou construir uma base sólida de conhecimento para fundamentar a proposta de institucionalização da carreira de PGG nos estados, articulando a teoria com a prática e as exigências legais com as necessidades de uma gestão pública moderna e responsável.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados desta pesquisa convergem para a inegável necessidade de institucionalização da carreira de Planejamento, Orçamento e Gestão (PGG) nos estados brasileiros, como um pilar fundamental para a sustentabilidade fiscal, a eficácia das políticas públicas e a conformidade com o arcabouço jurídico-fiscal. A discussão a seguir aprofunda-se nos principais achados, articulando a teoria com a prática e as exigências legais.

6.1 A Simetria Constitucional e o Art. 37, XXII

O princípio da simetria constitucional, embora não explicitamente detalhado na Constituição Federal de 1988, é amplamente reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) como um balizador da organização dos estados-membros em relação à União. Ele implica que os estados devem observar os princípios e as normas de organização estabelecidos para a União, especialmente aqueles que se referem à estrutura fundamental do Estado e à garantia de direitos e deveres. No contexto da administração pública, isso se traduz na expectativa de que os estados repliquem, em suas estruturas, as carreiras essenciais para o funcionamento do Estado, garantindo a capacidade de atuação em áreas estratégicas.

O Art. 37, inciso XXII, da Constituição Federal, estabelece que “as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão

recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuação de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio”. Embora este inciso se refira especificamente às administrações tributárias, ele consagra o conceito de “atividades essenciais ao funcionamento do Estado” exercidas por “servidores de carreiras específicas”. A interpretação extensiva desse princípio, à luz da complexidade da gestão pública moderna, sugere que o planejamento, o orçamento e a gestão também se enquadram como atividades essenciais, demandando carreiras próprias.

A União, ao longo das últimas décadas, tem investido na institucionalização de carreiras como a de Analista de Planejamento e Orçamento (APO) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), reconhecendo a natureza estratégica dessas funções. A ausência de carreiras análogas na maioria dos estados cria uma assimetria que fragiliza a capacidade de governança subnacional. Enquanto a União dispõe de um corpo técnico permanente e qualificado para elaborar o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), e para monitorar a execução fiscal, muitos estados dependem de equipes temporárias ou de servidores sem a formação específica e a autonomia necessárias.

Essa assimetria não é apenas uma questão formal; ela tem implicações práticas profundas. Estados com estruturas de PGG fragilizadas tendem a ter maior dificuldade em cumprir as metas fiscais, em elaborar orçamentos realistas e em gerir suas despesas de forma eficiente. A busca pela simetria constitucional, portanto, não é um mero formalismo, mas uma exigência para que os estados possam exercer plenamente suas competências e responsabilidades federativas, garantindo a estabilidade fiscal e a qualidade da gestão pública em todo o território nacional.

6.2 O Regime Jurídico-Fiscal e a LRF, EC 106/2020 e EC 109/2021

O regime jurídico-fiscal brasileiro, especialmente após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, impôs um novo patamar de exigência para a gestão das finanças públicas. A LRF estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com foco no planejamento, controle, transparência e responsabilização. Ela exige

dos entes federados a elaboração de instrumentos de planejamento como o PPA, a LDO e a LOA, e o cumprimento de metas de resultado primário e nominal, limites de despesa com pessoal e de endividamento.

A atuação de uma carreira de PGG é crucial para a conformidade com a LRF. São esses profissionais que possuem a expertise para realizar as projeções de receita e despesa, calcular o impacto orçamentário e financeiro de novas despesas, monitorar o cumprimento das metas fiscais e elaborar os relatórios de gestão fiscal e de execução orçamentária. Sem um corpo técnico qualificado, a elaboração desses documentos e o monitoramento contínuo tornam-se tarefas desafiadoras, sujeitas a erros e manipulações, o que pode levar ao descumprimento da lei e à aplicação de sanções.

As Emendas Constitucionais (ECs) 106/2020 e 109/2021 aprofundaram ainda mais a complexidade do regime fiscal, introduzindo mecanismos de ajuste e controle em cenários de crise. A EC 106/2020, que instituiu o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações para enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19, demonstrou a necessidade de flexibilidade, mas também de rigor na gestão de recursos em situações excepcionais. A capacidade de planejar e executar orçamentos em regimes de exceção, com agilidade e transparência, é uma atribuição que demanda profissionais de PGG.

A EC 109/2021, por sua vez, trouxe importantes alterações, como a criação de “gatilhos fiscais” e a possibilidade de Planos de Equilíbrio Fiscal (PEF) para estados e municípios. Os gatilhos fiscais são mecanismos que, uma vez ativados por indicadores de desequilíbrio fiscal (como a relação entre despesa corrente e receita corrente), impõem restrições automáticas às despesas, como a proibição de reajustes salariais, novas contratações e criação de cargos. A ativação e desativação desses gatilhos exigem análises técnicas complexas e projeções fiscais precisas, que devem ser realizadas por profissionais com profundo conhecimento em finanças públicas e legislação orçamentária. A carreira de PGG seria a responsável por essa análise técnica, fornecendo os subsídios para que os gestores tomem decisões informadas e em conformidade com a Constituição.

Além disso, a EC 109/2021 estabeleceu a possibilidade de os estados aderirem a Planos de Equilíbrio

Fiscal (PEF) para renegociar dívidas com a União, mediante o cumprimento de contrapartidas e metas de ajuste fiscal. A elaboração e o monitoramento desses planos são tarefas de alta complexidade, que demandam a atuação de equipes multidisciplinares com forte componente de PGG. A capacidade de negociar com a União, de projetar os impactos das medidas de ajuste e de monitorar o cumprimento das metas é essencial para o sucesso desses planos e para a recuperação fiscal dos estados.

Em síntese, o arcabouço jurídico-fiscal brasileiro, com a LRF e as recentes ECs, não apenas justifica, mas exige a existência de uma carreira de PGG nos estados. Esses profissionais são a garantia de que as normas serão cumpridas, que os recursos serão bem geridos e que as decisões fiscais serão tomadas com base em evidências e em uma visão de longo prazo, protegendo o Estado de desequilíbrios e os gestores de responsabilizações.

6.3 Jurisprudência dos Tribunais de Contas (TCU e TCE-RO) sobre Governança de DOCCs

Os Tribunais de Contas, tanto em nível federal (TCU) quanto estadual (TCEs), desempenham um papel crucial na fiscalização da gestão fiscal e orçamentária, atuando como guardiões da legalidade e da responsabilidade na aplicação dos recursos públicos. A jurisprudência desses órgãos tem se tornado cada vez mais rigorosa, especialmente no que tange à governança das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs).

DOCCs são despesas que, por sua natureza, se prolongam por mais de um exercício financeiro e são criadas ou aumentadas por lei, exigindo uma estimativa de impacto orçamentário e financeiro e a demonstração de compensação, conforme o Art. 17 da LRF. Exemplos incluem despesas com pessoal, benefícios previdenciários, subsídios e subvenções. A correta gestão dessas despesas é vital para o equilíbrio fiscal, pois elas representam compromissos de longo prazo que podem engessar o orçamento e limitar a capacidade de investimento do Estado.

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem uma vasta jurisprudência que exige dos gestores públicos um rigoroso controle sobre as DOCCs. Acórdãos do TCU frequentemente apontam para a necessidade de estudos técnicos aprofundados que demonstrem a sustentabilidade das despesas, a adequação orçamentária

e a compatibilidade com o PPA e a LDO. A ausência de tais estudos ou a sua deficiência podem levar à responsabilização dos gestores, com aplicação de multas e outras sanções. O TCU tem enfatizado que a mera previsão orçamentária não é suficiente; é preciso demonstrar a capacidade de o ente federado arcar com a despesa ao longo do tempo, sem comprometer o equilíbrio fiscal.

No âmbito estadual, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), por exemplo, tem seguido essa linha de rigor, emitindo decisões que reforçam a necessidade de planejamento e gestão fiscal robustos. A análise de processos de criação ou expansão de DOCCs por parte do TCE-RO frequentemente verifica a existência de pareceres técnicos que atestem a conformidade com a LRF e a sustentabilidade fiscal. A falta de um corpo técnico especializado em PGG nos estados dificulta a produção desses pareceres com a qualidade e a independência exigidas pelos Tribunais de Contas.

A carreira de PGG, com sua expertise em finanças públicas, contabilidade governamental, direito financeiro e análise econômica, seria a principal responsável por elaborar esses estudos de impacto, realizar as projeções de longo prazo e emitir os pareceres técnicos que subsidiam as decisões dos gestores. Esses pareceres, elaborados por servidores de carreira com autonomia técnica, não apenas garantem a conformidade com a legislação e a jurisprudência, mas também protegem o gestor público de futuras responsabilizações. Eles atuam como uma salvaguarda jurídica e técnica, atestando que a decisão foi tomada com base em informações qualificadas e em conformidade com as melhores práticas de gestão fiscal.

A institucionalização da carreira de PGG, portanto, não é apenas uma medida de aprimoramento da gestão, mas uma estratégia essencial para mitigar riscos jurídicos e fiscais, garantindo que as decisões sobre DOCCs sejam tomadas com a devida cautela e embasamento técnico, em linha com as expectativas dos órgãos de controle.

6.4 A Experiência Federal: APO e EPPGG, 'Spending Reviews' e 'Value for Money'

A experiência do governo federal brasileiro na institucionalização de carreiras de Planejamento, Orçamento e Gestão oferece um benchmark valioso para os estados. As carreiras de Analista de Planejamento e Orçamento (APO) e Especialista em Políticas

Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), criadas no âmbito do Ministério do Planejamento (hoje Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos), são exemplos de sucesso na construção de capacidades estatais e na promoção de uma gestão pública mais técnica e baseada em evidências.

Os APOs são responsáveis por atividades de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos governamentais. Sua atuação abrange desde a elaboração do PPA, LDO e LOA até a análise de projetos de investimento, a gestão de convênios e a avaliação de políticas públicas. A expertise desses profissionais é fundamental para a alocação estratégica de recursos, a identificação de prioridades e o monitoramento do desempenho fiscal.

Os EPPGGs, por sua vez, atuam na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em diversas áreas, com foco na gestão de projetos, processos e pessoas. Eles são os articuladores entre as diferentes esferas de governo e a sociedade civil, buscando aprimorar a entrega de serviços e a efetividade das ações governamentais. A combinação das competências de APOs e EPPGGs cria um corpo técnico robusto, capaz de abordar a gestão pública de forma integrada, desde o planejamento estratégico até a execução e avaliação.

Um dos conceitos que essas carreiras têm ajudado a disseminar e aplicar na administração federal é o de 'Spending Reviews' (revisão de gastos). Trata-se de um processo sistemático de análise e avaliação das despesas públicas, com o objetivo de identificar ineficiências, duplicidades e oportunidades de realocação de recursos para programas mais eficazes. Os Spending Reviews não visam apenas cortar gastos, mas sim otimizar a aplicação dos recursos, garantindo que o dinheiro público seja utilizado de forma a gerar o máximo de valor para a sociedade. A realização de Spending Reviews exige metodologias sofisticadas de análise de dados, avaliação de programas e projeção de cenários, competências que são centrais para os profissionais de PGG.

Associado aos Spending Reviews está o conceito de 'Value for Money' (VfM), que se refere à busca pela melhor relação custo-benefício na aplicação dos recursos públicos. O VfM não se limita à eficiência (fazer mais com menos), mas engloba também a economia (adquirir insumos ao menor custo), a eficácia (atingir os objetivos propostos) e a equidade (distribuir

os benefícios de forma justa). As carreiras de PGG são essenciais para incorporar a perspectiva de VfM na gestão pública, desde a fase de planejamento e orçamentação até a execução e avaliação.

A atuação do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), no âmbito federal, é um exemplo de como a expertise dessas carreiras é institucionalizada para promover a gestão baseada em evidências. O CMAP, composto por representantes de órgãos estratégicos, incluindo o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, coordena a avaliação de políticas e programas, fornecendo subsídios para aprimorar a alocação de recursos e a efetividade das ações governamentais.

A transposição dessa experiência federal para os estados é não apenas viável, mas altamente desejável. A criação de carreiras de PGG nos estados, com atribuições e competências análogas às de APOs e EPPGGs, permitiria aos governos subnacionais desenvolver suas próprias capacidades de planejamento estratégico, gestão orçamentária e avaliação de políticas. Isso resultaria em orçamentos mais realistas, políticas públicas mais eficazes, maior conformidade com a LRF e as ECs fiscais, e uma gestão mais transparente e responsável, alinhada com os princípios da Nova Governança Pública e da busca por Value for Money. A institucionalização dessas carreiras seria um passo decisivo para que os estados superem a descontinuidade administrativa e construam uma infraestrutura de decisão robusta e perene.

7. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A análise aprofundada realizada neste artigo reforça a premissa de que a institucionalização de uma carreira de Planejamento, Orçamento e Gestão (PGG) nos estados brasileiros não é uma opção, mas uma necessidade estratégica e um imperativo para a sustentabilidade fiscal e a eficácia da gestão pública. Os desafios impostos pela complexidade do regime jurídico-fiscal, a exigência de maior rigor por parte dos Tribunais de Contas e a busca pela simetria constitucional demandam um corpo técnico permanente, qualificado e autônomo.

Os principais achados demonstram que a ausência de uma carreira de PGG nos estados contribui para a descontinuidade administrativa, fragiliza a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas baseadas em evidências, e expõe os gestores a riscos

fiscais e de responsabilização. Em contrapartida, a experiência federal com as carreiras de APO e EPPGG, e a aplicação de conceitos como Spending Reviews e Value for Money, evidenciam os benefícios de se investir em uma burocracia de carreira especializada.

Diante disso, propõe-se um modelo de estrutura institucional para a carreira de PGG nos estados, com as seguintes características e recomendações:

7.1 Proposta de Estrutura

Institucional para os Estados:

- **Criação da Carreira de Especialista em Planejamento, Orçamento e Gestão (EPOG):** Sugere-se a criação de uma carreira única, com denominação que reflita a abrangência de suas atribuições, congregando as funções de planejamento estratégico, gestão orçamentária e avaliação de políticas públicas.
- **Requisitos de Ingresso:** Exigência de nível superior em áreas correlatas (Economia, Administração, Contabilidade, Direito, Engenharia, Ciências Sociais, etc.), com processo seletivo rigoroso por meio de concurso público, focado em conhecimentos técnicos e habilidades analíticas.
- **Atribuições Essenciais:**
 - *Elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).*
 - *Realização de projeções fiscais e estudos de impacto orçamentário e financeiro de novas despesas (DOCCs).*
 - *Monitoramento do cumprimento das metas fiscais e dos limites da LRF.*
 - *Análise e proposição de medidas para ativação/desativação de gatilhos fiscais (EC 109/2021).*
 - *Condução de Spending Reviews e avaliações de Value for Money* (VfM) das políticas e programas.*
 - *Elaboração de pareceres técnicos e notas informativas para subsidiar a tomada de decisão dos gestores.*
 - *Gestão de projetos e processos de modernização da administração pública.*

- **Lotação Estratégica:** Os profissionais da carreira de EPOG devem ser lotados em órgãos centrais de planejamento, orçamento e gestão (Secretarias de Planejamento, Fazenda, Gestão), bem como em unidades estratégicas de planejamento setorial nas demais secretarias, garantindo capilaridade e integração.
- **Desenvolvimento Profissional Contínuo:** Investimento em capacitação e educação continuada, com foco em novas metodologias de planejamento, ferramentas de gestão orçamentária, análise de dados e avaliação de políticas públicas.
- **Autonomia Técnica e Funcional:** Garantia de que os profissionais da carreira possam exercer suas atribuições com independência técnica, emitindo pareceres e análises sem pressões políticas, protegendo a memória institucional e a visão de longo prazo do Estado.
- **Para Legisladores Estaduais:** Apoiar a aprovação de leis que criam e regulamentam a carreira de PGG, garantindo sua estrutura, atribuições e autonomia, em consonância com os princípios da LRF e da Constituição Federal.
- **Para Órgãos de Controle (TCEs):** Continuar a exigir rigor técnico na gestão fiscal e orçamentária, incentivando a formação de corpos técnicos especializados nos estados e reconhecendo o valor dos pareceres emitidos por carreiras de Estado.
- **Perspectivas Futuras de Pesquisa:** Sugere-se a realização de estudos empíricos que avaliem o impacto da institucionalização da carreira de PGG em estados que já a possuem ou que venham a implementá-la, analisando indicadores de desempenho fiscal, qualidade das políticas públicas e satisfação dos cidadãos.

Em suma, a institucionalização da carreira de Planejamento, Orçamento e Gestão nos estados é um passo decisivo para a construção de um Estado mais eficiente, transparente e responsável. É um investimento na inteligência governamental que transcende mandatos políticos, garantindo que o planejamento e a gestão fiscal sejam tratados como políticas de Estado, e não de governo, em benefício de toda a sociedade.

7.2 Recomendações Finais:

- **Para Gestores Públicos Estaduais:** Priorizar a criação e o fortalecimento da carreira de PGG como um investimento estratégico na capacidade de governança e na sustentabilidade fiscal do estado. Reconhecer o papel fundamental desses profissionais na tomada de decisões complexas e na conformidade com as normas fiscais.

8. REFERÊNCIAS

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
2. BRASIL. Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020. Institui o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.
3. BRASIL. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 167, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F, 167-G e 167-H da Constituição Federal, para dispor sobre o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.
4. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
5. EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
6. FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). *Estudos e Pesquisas em Gestão Pública*. Disponível em:
7. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Capacidades Estatais e Burocracia*.
8. SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-37.
9. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Jurisprudência selecionada*.
10. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA (TCE-RO). *Jurisprudência*.

Centro de inteligência em políticas públicas como arquitetura institucional para a decisão baseada em evidências

- **Sandro Luís Brandão Campos**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil
E-mail: sandrocampos@seplag.mt.gov.br

- **Maria Tereza Wichocki Monteiro**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil
E-mail: mariamonteiro@seplag.mt.gov.br

Resumo

A crescente complexidade dos problemas públicos contemporâneos impõe severos limites aos modelos tradicionais de planejamento e gestão governamental. Fenômenos multidimensionais exigem capacidades decisórias mais integradas e prospectivas. Paradoxalmente, apesar do aumento exponencial na produção de dados, a tomada de decisão estratégica em governos frequentemente permanece fragmentada e reativa. Este artigo parte da hipótese de que existe uma lacuna institucional crônica entre a produção de dados, o ciclo de planejamento e a decisão governamental. Argumenta-se que a superação dessa lacuna demanda uma inovação na arquitetura de governança com a criação de um Centro de Inteligência em Políticas Públicas (CIPP). Este Centro é concebido como uma unidade de assessoramento estratégico cuja função é integrar planejamento, governo digital, monitoramento e avaliação, produzindo inteligência acionável para qualificar a tomada de decisão no mais alto nível governamental. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e exploratória, baseada em revisão de literatura e análise de modelos institucionais. Como principal resultado, propõe-se um modelo conceitual detalhado para o CIPP, estruturado em cinco camadas funcionais interdependentes: Inteligência Decisória; Integração de Evidências; Avaliação Orientada à Decisão; Inteligência Prospectiva; e Comunicação Estratégica. O estudo argumenta que o CIPP atua como mediador entre dados e decisão, contribuindo para reduzir a fragmentação informacional, qualificar a tomada de decisão e fortalecer a capacidade estatal. Conclui-se que a institucionalização de estruturas dessa natureza representa uma evolução necessária do planejamento governamental, permitindo a transição de um modelo formal e documental para um modelo cognitivo, adaptativo e orientado por evidências.

Palavras-chave: Inteligência Governamental; Políticas Públicas Baseadas em Evidências; Planejamento Estratégico; Capacidade Estatal; Inovação no Setor Público.

1. INTRODUÇÃO

A governança no século XXI é definida por uma complexidade implacável. Problemas como a transição climática, a automação do trabalho, o envelhecimento populacional e as crises sanitárias globais são multidimensionais, interconectados e dinâmicos. Eles não respeitam as fronteiras das secretarias de governo nem se conformam aos ciclos de planejamento tradicionais.

Para enfrentar tais desafios, os governos investiram maciçamente em tecnologia, gerando uma explosão de dados: painéis de indicadores, sistemas de monitoramento, bases de dados de cidadãos e imagens de satélite. Nunca o Estado soube tanto sobre si mesmo e sobre a sociedade que governa.

Contudo, a abundância de dados não se traduziu automaticamente em sabedoria governamental.

Observa-se o que pode ser chamado de paradoxo da informação, onde gestores públicos se veem, simultaneamente, afogados em dados brutos e carentes de *insights* que possam subsidiar decisões estratégicas complexas (HEAD, 2016). A tomada de decisão no alto escalão governamental continua, em grande medida, refém de percepções fragmentadas, da inércia burocrática e de pressões políticas de curto prazo (OECD, 2020). Os tomadores de decisão (governadores, prefeitos, secretários) encontram-se no centro desta tempestade. Suas mesas são inundadas por relatórios setoriais, planilhas orçamentárias e análises de conformidade legal. Contudo, quando confrontados com uma decisão estratégica complexa como: “Devemos subsidiar uma nova indústria ou investir na requalificação da mão de obra?”, “Qual a forma mais efetiva de reduzir a violência juvenil?”, as informações disponíveis raramente oferecem uma resposta clara, integrada e prospectiva.

Este fenômeno expõe uma fratura na arquitetura da governança pública, uma lacuna institucional entre três pilares que deveriam operar em sinergia: a produção de dados e evidências; o planejamento governamental formal; e a decisão estratégica cotidiana. Essa desconexão mina a capacidade estatal, a habilidade do Estado de formular e perseguir objetivos coletivos (PIRES; GOMIDE, 2016), atrofiando especificamente a capacidade analítica (HOWLETT, 2009).

A causa fundamental deste paradoxo não é a falta de dados, mas a ausência de uma arquitetura institucional para a inteligência. A informação no setor público está atomizada. A Secretaria de Saúde tem seus dados epidemiológicos; a de Educação, seus dados de matrículas; a da Fazenda, seus dados de arrecadação. Cada silo otimiza a coleta e a análise para seus próprios fins, mas falta uma entidade com a capacidade e o mandato para conectar esses pontos, para cruzar o dado de saúde com o de educação e o de renda, a fim de gerar uma visão holística do problema. Falta um cérebro que processe os sinais vindos dos diferentes sentidos do corpo estatal e os transforme em uma compreensão coerente do mundo e em uma intenção de ação.

Diante deste diagnóstico, este artigo lança a seguinte questão de pesquisa: Como superar a lacuna institucional entre produção de informação, planejamento e decisão estratégica para fortalecer a capacidade governamental em contextos complexos?

Esta lacuna de inteligência é o elo perdido entre a produção de evidências e a tomada de decisão eficaz. É ela que explica por que tantos planos estratégicos falham, por que tantas políticas públicas são ineficazes e por que tantos governos permanecem presos a um ciclo de gestão reativa. Para romper este ciclo, não basta mais tecnologia ou mais dados. É preciso uma inovação institucional. Este artigo propõe e detalha essa inovação com a criação de um Centro de Inteligência em Políticas Públicas (CIPP).

2. JUSTIFICATIVA

A administração pública contemporânea enfrenta um paradoxo debilitante, onde gestores de alto nível se veem simultaneamente inundados por um volume sem precedentes de dados e, ainda assim, carentes de *insights* claros e acionáveis para subsidiar decisões estratégicas complexas. A informação governamental existe em abundância, mas encontra-se fragmentada em silos setoriais, presa em sistemas legados que não se comunicam e dispersa em relatórios técnicos de difícil tradução para a linguagem da decisão. Esta lacuna de inteligência é um problema estrutural que gera consequências graves, como a perpetuação de políticas públicas ineficazes, o desperdício de recursos em ações de baixo impacto e a prevalência de uma gestão reativa, que corre atrás das crises em vez de antecipá-las.

A ausência de uma arquitetura institucional dedicada a transformar dados em inteligência estratégica enfraquece a capacidade estatal em seu nível mais fundamental. Sem um cérebro analítico que integre as informações das diversas áreas (saúde, educação, segurança, fazenda), o governo opera como um corpo descoordenado, incapaz de compreender a natureza sistêmica dos problemas públicos e de formular respostas transversais e coerentes. O resultado é um Estado que, apesar de seus investimentos em tecnologia e dados, continua a tomar decisões críticas com base em intuição, pressão política ou informações parciais e enviesadas.

É precisamente para endereçar esta disfunção que o presente estudo se justifica. A proposta de um Centro de Inteligência em Políticas Públicas (CIPP) não é apenas uma sugestão de reforma administrativa, mas uma resposta direta à necessidade de construir uma capacidade estatal essencial para a governança do século XXI. Este trabalho se justifica pela urgência

em superar o paradoxo da informação, oferecendo um modelo conceitual e prático para uma arquitetura institucional que possa servir como a ponte entre o vasto universo de dados governamentais e a tomada de decisão estratégica no mais alto nível. Ao detalhar o desenho, as funções e a governança de um CIPP, este artigo busca oferecer um caminho viável para que o Estado possa evoluir de um mero processador de informações para um verdadeiro sistema que aprende, se adapta e age com base em evidências robustas, aumentando a eficácia de suas políticas e a qualidade de seus resultados para a sociedade.

3. OBJETIVOS

O estudo visa oferecer um roteiro conceitual para o desenho e a implementação desta nova capacidade estatal. O objetivo geral é apresentar um modelo conceitual detalhado para um Centro de Inteligência em Políticas Públicas (CIPP), justificando-o como uma arquitetura institucional essencial para a tomada de decisão baseada em evidências no setor público contemporâneo.

Os objetivos específicos são: a) Diagnosticar a lacuna de inteligência como um problema estrutural da administração pública moderna; b) Fundamentar teoricamente a necessidade do CIPP na literatura sobre capacidade estatal, centro de governo e sistemas de suporte à decisão; c) Apresentar a arquitetura de cinco camadas funcionais do CIPP, detalhando o propósito e as atividades de cada uma; d) Discutir o posicionamento estratégico, a governança e os fatores críticos de sucesso para a efetividade de um CIPP.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A proposta do CIPP assenta-se na intersecção de três grandes debates da administração pública, sendo a crise do planejamento estratégico, as potencialidades da governança digital e os desafios do uso de evidências.

4.1 Planejamento governamental e seus limites estruturais

A literatura sobre planejamento no setor público é marcada por uma tensão entre a ambição de racionalizar a ação governamental e a realidade do processo decisório. Modelos clássicos de planejamento falharam em se adaptar ao ambiente público. Mintzberg (1994) argumentou que o planejamento estratégico

frequentemente se degenera em um exercício formalista, descolado da gestão cotidiana. Na mesma linha, Bryson (2018) defende que o planejamento só é efetivo quando concebido como um processo social de pensamento e diálogo, integrado aos processos decisórios.

A experiência brasileira com o Plano Plurianual (PPA) ilustra bem essa tensão. Embora seja um avanço, o PPA muitas vezes sofre para transcender sua função principal. Isso não invalida a necessidade de planejar, mas reforça a urgência de mecanismos que conectem o pensamento de longo prazo com as decisões do dia a dia. É precisamente essa função de ponte que o CIPP visa ocupar.

4.2 Governo digital e a expansão da capacidade informacional

A transformação digital alterou as bases da administração pública, pois ampliou significativamente a capacidade do Estado de coletar, processar e disponibilizar dados. O conceito de *Governança na Era Digital* (GED) descreve uma mudança de paradigma que envolve a reintegração de funções governamentais e a digitalização de processos (DUNLEAVY et al., 2006). O conceito de governo orientado por dados (data-driven government), assim como o advento de *Big Data* e Inteligência Artificial, enfatizam o uso sistemático de informações para orientar decisões públicas (OECD, 2019).

Entretanto, a tecnologia por si só não é uma panaceia. A digitalização muitas vezes ocorre de forma setorial, criando novos silos de dados. A capacidade de coletar dados cresceu mais rápido do que a capacidade de analisá-los. Sem uma governança de dados clara e uma capacidade analítica centralizada, o potencial da era digital permanece subutilizado. O CIPP surge como a instância de governança responsável por transformar essa cacofonia de dados em inteligência.

4.3 Capacidade estatal e decisão pública

A teoria da capacidade estatal (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015) enfatiza que políticas públicas eficazes dependem da integração entre capacidades analíticas, organizacionais e políticas. Nesse sentido, a capacidade de tomar decisões informadas por evidências constitui um elemento central da governança contemporânea.

A capacidade estatal é a habilidade do Estado de alcançar seus objetivos. Wu et al. (2015) propõem

uma desagregação útil da capacidade política em três tipos: (1) Capacidade Analítica (a habilidade de analisar problemas e formular soluções), (2) Capacidade Operacional (a habilidade de implementar e entregar serviços) e (3) Capacidade Política (a habilidade de construir consenso e gerenciar conflitos).

O CIPP é a mais alta expressão da capacidade estatal analítica. Ele não se limita à análise setorial (a expertise que reside nas secretarias), mas foca na análise estratégica e transversal. Sua função é integrar as diferentes peças do quebra-cabeça informacional do governo para gerar uma imagem coerente. Enquanto a Secretaria de Saúde pode analisar profundamente a eficácia de uma vacina, o CIPP é a entidade que deve ser capaz de analisar as compensações (dilema de conflito de escolha) entre investir em uma campanha de vacinação versus investir em saneamento básico para alcançar um objetivo mais amplo de redução da mortalidade infantil.

4.4 O Fortalecimento do Centro de Governo

A literatura sobre reforma do Estado das últimas décadas tem dado crescente atenção ao papel do Centro de Governo (CoG). O CoG refere-se ao conjunto de órgãos e unidades que oferecem suporte direto e apoio estratégico ao Chefe do Executivo (Presidente, Governador, Prefeito) (PAINTER; PETERS, 2010). Em um sistema de governo cada vez mais fragmentado em ministérios e secretarias setoriais, um CoG forte e capaz é visto como essencial para combater a força centrífuga da burocracia e para imprimir uma direção estratégica coerente ao governo como um todo.

Historicamente, o CoG se concentrava em funções políticas e administrativas. Contudo, uma terceira onda de reformas do CoG (OECD, 2014) tem enfatizado a necessidade de fortalecer sua capacidade analítica e estratégica. Unidades de assessoria especial, como as Prime Minister's Delivery Units popularizadas no Reino Unido por Sir Michael Barber, foram criadas para monitorar a implementação de prioridades, resolver gargalos e fornecer ao Chefe do Executivo uma visão independente e baseada em dados do progresso governamental. O CIPP se insere diretamente nesta tradição, onde ele é a institucionalização da função de inteligência estratégica no coração do Centro de Governo.

4.5 Da gestão da informação à inteligência acionável

É crucial distinguir entre dados, informação, conhecimento e inteligência.

- **Dados:** Fatos brutos, números, registros.
- **Informação:** Dados organizados e contextualizados.
- **Conhecimento:** Informação analisada, interpretada e conectada a um arcabouço de referência.
- **Inteligência Acionável:** Conhecimento que é sintetizado, focado em um problema de decisão específico, que avalia opções e que é apresentado de forma clara e oportuna para um tomador de decisão (CLARK, 2004).

A maioria dos governos está presa nos dois primeiros estágios. Eles são bons em coletar dados e, às vezes, em organizá-los em relatórios de informação. O CIPP é projetado para operar nos dois últimos estágios. Sua matéria-prima é a informação produzida por todo o governo, e seu produto final é a inteligência acionável para o núcleo decisório.

4.6 Políticas públicas baseadas em evidências

O movimento por políticas públicas baseadas em evidências prega o uso sistemático de conhecimento científico e dados rigorosos. Contudo, a relação entre produtores e usuários de evidências é complexa. Carol Weiss (1998) já apontava a teoria das duas comunidades (pesquisadores e formuladores de políticas), que vivem em mundos distintos. Head (2015) aprofunda a análise, mostrando que as barreiras ao uso de evidências são múltiplas: políticas, institucionais, individuais e contextuais.

A conclusão é que a mera oferta de evidências não garante seu uso. São necessárias instituições que atuem como corretoras do conhecimento (*knowledge brokers*). O CIPP é a materialização institucional dessa função de corretagem em seu nível mais estratégico.

5. METODOLOGIA

O presente estudo adota abordagem qualitativa, de natureza teórico-conceitual e exploratória. A pesquisa foi estruturada em três procedimentos metodológicos complementares.

O primeiro consistiu em revisão crítica da literatura nacional e internacional sobre planejamento governamental, governo digital, políticas públicas baseadas em evidências e capacidade estatal. Essa

revisão permitiu identificar lacunas conceituais e limitações dos modelos existentes.

O segundo procedimento envolveu análise institucional de processos decisórios no setor público, com foco na relação entre dados, planejamento e decisão. Essa análise permitiu caracterizar o problema da fragmentação informacional.

O terceiro procedimento corresponde à construção de um modelo analítico de Centro de Inteligência em Políticas Públicas (CIPP), elaborado a partir da síntese teórica e da identificação de padrões recorrentes de disfunção institucional.

Trata-se de um estudo conceitual-aplicado, com potencial de replicação em diferentes contextos governamentais, especialmente no âmbito subnacional.

O modelo proposto possui natureza teórico-conceitual e não se baseia em estudo empírico direto. Sua validade reside na coerência teórica, na capacidade explicativa frente a problemas recorrentes da administração pública e no potencial de aplicabilidade institucional.

Trata-se de um modelo analítico de caráter normativo-explicativo, cujo objetivo não é descrever uma

realidade específica, mas propor uma arquitetura organizacional capaz de orientar a melhoria dos processos decisórios em contextos governamentais complexos.

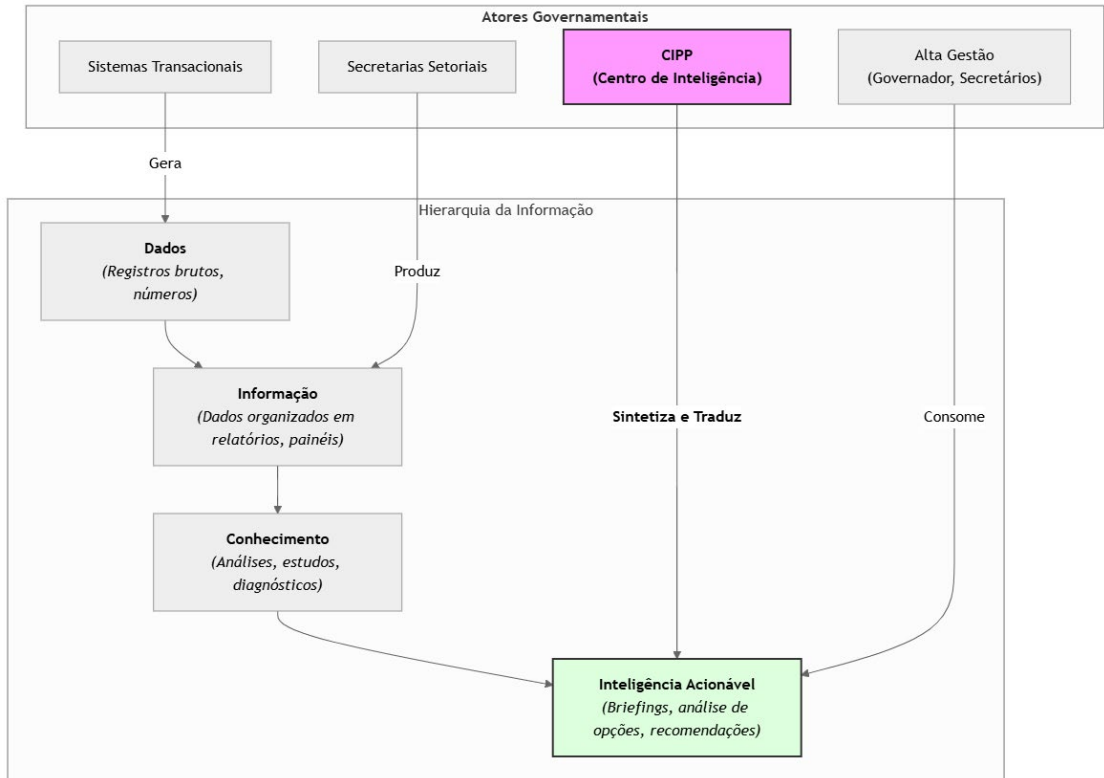
Como limitação, reconhece-se a necessidade de futuras pesquisas empíricas que testem a implementação do modelo em diferentes contextos institucionais. Ainda assim, sua estrutura permite replicação incremental, especialmente em governos subnacionais.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 Pirâmide da Inteligência

Como apresentado os estágios do ciclo dos dados a inteligência, pressupõe que a maioria dos governos está presa nos dois primeiros estágios (dados | informações). Eles são bons em coletar dados e, às vezes, em organizá-los em relatórios de informação. O CIPP foi idealizado para operar nos dois últimos estágios (conhecimento | inteligência acionável). Sua matéria-prima é a informação produzida por todo o governo, e seu produto final é a inteligência acionável para o núcleo decisório.

FIGURA 1 – A pirâmide da inteligência e o papel do CIPP



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A Figura 1 mostra a pirâmide hierárquica que vai dos dados brutos à inteligência. Ele posiciona os diferentes atores do governo em cada nível, destacando o CIPP como a entidade crucial que realiza a transição do conhecimento para a inteligência acionável, servindo diretamente à alta gestão

O principal resultado deste trabalho é a formulação de um modelo conceitual para um Centro de Inteligência em Políticas Públicas (CIPP).

6.2 Definição, missão e posicionamento estratégico

O CIPP é definido como uma unidade de assessoramento estratégico, multidisciplinar, vinculada diretamente ao núcleo de governo. Sua missão é produzir e disseminar inteligência acionável para qualificar a tomada de decisão governamental, reduzir a fragmentação informacional e fortalecer a capacidade estatal de aprendizado e antecipação.

Seu diferencial reside na função de integração e tradução. Ele não produz, necessariamente, dados primários, mas integra e analisa informações de múltiplas fontes para gerar uma visão estratégica. Seu posicionamento próximo ao centro decisório é crucial para garantir relevância e impacto.

6.3 O problema estrutural que o CIPP busca resolver

O principal resultado deste estudo é a proposição do Centro de Inteligência em Políticas Públicas (CIPP) como uma arquitetura institucional voltada à superação de uma disfunção recorrente do Estado contemporâneo, que é a dissociação entre produção de informação e decisão estratégica. Em termos práticos, muitos governos já possuem sistemas de dados, instrumentos de planejamento, relatórios de monitoramento e avaliação de programas, mas esses elementos permanecem distribuídos em estruturas institucionais fragmentadas, com baixa capacidade de convergência analítica e reduzida influência sobre a tomada de decisão.

Essa fragmentação produz pelo menos quatro efeitos institucionais relevantes. O primeiro é a redundância informacional, onde diferentes órgãos produzem dados semelhantes, muitas vezes com metodologias distintas, sem integração ou padronização. O segundo é a assimetria cognitiva entre setores, já que áreas finalísticas, áreas-meio, unidades de

planejamento e órgãos de controle operam com linguagens, indicadores e temporalidades diferentes. O terceiro efeito é a baixa conversão de evidências em decisão, pois relatórios e diagnósticos tendem a circular como produtos administrativos, sem tradução executiva para a alta gestão. O quarto é o predomínio de decisões reativas, em que o Estado responde a crises, pressões políticas ou eventos emergentes com baixa capacidade de antecipação.

Desse modo, o problema não é a ausência de dados, mas a ausência de uma instância institucional de síntese, interpretação e inteligência aplicada. É precisamente nesse ponto que o CIPP se insere. O modelo proposto não cria mais uma estrutura paralela de produção de informação, mas sim uma unidade organizacional com a função de orquestrar a transformação de dados dispersos em inteligência governamental acionável.

Em outros termos, o CIPP responde ao que se pode chamar de paradoxo da abundância informacional, onde o Estado sabe cada vez mais sobre suas atividades, mas nem sempre decide melhor. O avanço da governança pública exige, portanto, deslocar o foco do mero acúmulo de informação para a construção de capacidades institucionais que permitam interpretar, priorizar e mobilizar esse conhecimento em favor da decisão.

6.4 O CIPP como arquitetura institucional da inteligência governamental

O estudo define o CIPP como uma unidade institucional de assessoramento estratégico vinculada à alta gestão, responsável por integrar dados, evidências, avaliações e análises prospectivas para subsidiar decisões públicas. Sua natureza é distinta da de áreas tradicionais de planejamento, tecnologia da informação, monitoramento ou controle. O CIPP não substitui essas estruturas, tampouco executa diretamente políticas públicas. Seu papel é articular essas capacidades dispersas e convertê-las em inteligência estratégica.

Essa definição é importante porque evita um equívoco recorrente na administração pública de imaginar que a mera criação de novas bases de dados, dashboards ou relatórios resolve o problema da decisão. O CIPP é relevante justamente porque se localiza no espaço institucional entre a produção de informação e a decisão, isto é, no ponto em que o

Estado precisa interpretar o que sabe, organizar prioridades, avaliar riscos e orientar escolhas.

Nesse sentido, o CIPP pode ser compreendido como uma infraestrutura cognitiva do governo, porque organiza o fluxo pelo qual o conhecimento circula, é processado, priorizado e transformado em decisão. Sua função não é apenas técnica. Ela é também política e organizacional, pois envolve a mediação entre áreas, a tradução de análises complexas para a linguagem da decisão e a criação de rotinas de uso de evidências.

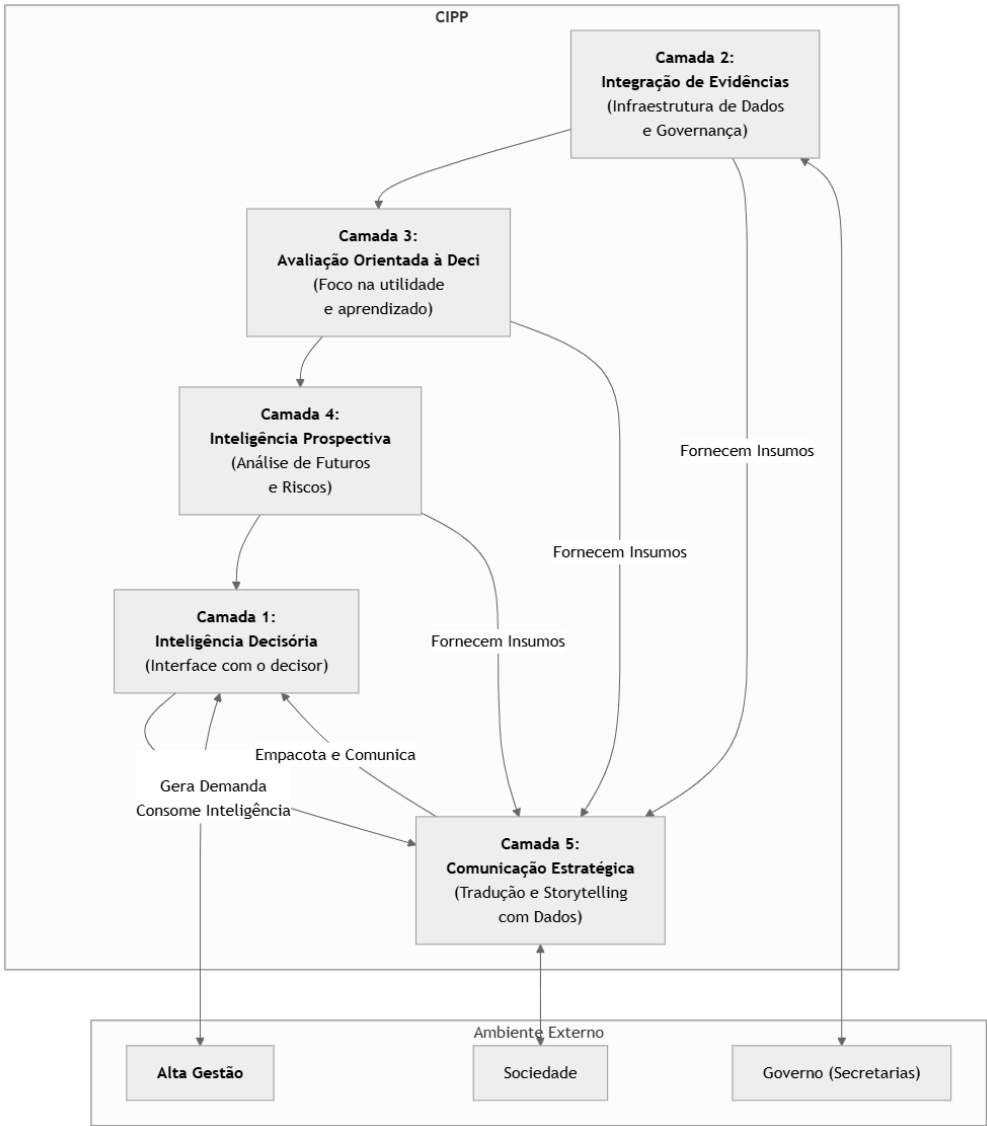
A contribuição mais relevante do modelo está em demonstrar que a inteligência governamental não deve ser tratada como atributo difuso do aparato estatal, mas como uma capacidade institucional organizada,

com funções, processos e responsabilidades explícitas. Isso significa que a qualidade da decisão pública não depende somente de bons gestores ou da existência de dados, mas da presença de mecanismos institucionais que conectem essas dimensões de forma contínua e confiável.

6.5 As cinco camadas funcionais do modelo CIPP

O CIPP não é uma estrutura monolítica, mas um ecossistema de funções. Propomos um modelo com cinco camadas funcionais que operam de forma sinérgica. O modelo proposto é composto por cinco camadas que operam de forma integrada, conforme a Figura 2.

FIGURA 2 – A Arquitetura de Cinco Camadas do CIPP



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A Figura 2 mostra as cinco camadas interconectadas. A Camada 2 (Integração) é a base que alimenta as camadas de análise 3 e 4. A Camada 1 é a ponta da lança, interagindo com o decisor. A Camada 5 permeia todas as outras, garantindo que a comunicação seja eficaz em todas as etapas.

6.5.1 Camada 1: Inteligência Decisória

Esta é a camada responsável pela interação direta com a alta gestão. Seu objetivo é responder a demandas complexas com análises rápidas e úteis. As atividades incluem a elaboração de Briefings Executivos, Notas Estratégicas, a Análise de Flags (sinais de alerta), sínteses comparativas, painéis executivos e cenários de decisão.

Seu foco não está em produzir relatórios extensos, mas em oferecer clareza, síntese e direção. A lógica é simples: a alta gestão raramente decide com base em centenas de páginas de informação bruta. Ela decide com base em informações selecionadas, organizadas, contextualizadas e hierarquizadas. A inteligência decisória cumpre exatamente esse papel.

Como exemplo plausível, imagine um governo estadual diante de queda persistente no desempenho escolar em determinadas regiões. O sistema educacional pode produzir dados detalhados sobre frequência, proficiência, infraestrutura e financiamento. O órgão de planejamento pode dispor de metas do plano plurianual. A secretaria da fazenda pode ter relatórios de gastos por programa. Separadamente, tudo isso é útil, mas insuficiente para uma decisão estratégica. O CIPP, nessa camada, integraria esses elementos e produziria uma nota executiva com perguntas-chave: onde o problema é mais grave? Quais fatores parecem mais associados ao desempenho? Há correlação entre baixa execução orçamentária e pior resultado? Quais respostas de curto e médio prazo são mais promissoras? Essa tradução é o que converte informação em decisão.

Portanto, a inteligência decisória é o ponto em que a evidência deixa de ser um ativo passivo e passa a ser um instrumento de governo.

6.5.2 Camada 2: Integração de Evidências

Trata-se do núcleo técnico-institucional do modelo, responsável por superar a fragmentação informacional, e informações provenientes de diferentes fontes são consolidadas, comparadas e estruturadas.

Alinhada aos conceitos de Governança na Era Digital, sua função é construir a infraestrutura de dados e governança necessária, incluindo a criação de um repositório central de dados (Data Lake) e o desenvolvimento de painéis estratégicos (dashboards).

Essa camada envolve a articulação entre:

- *sistemas de planejamento e metas governamentais*
- *dados administrativos setoriais*
- *monitoramento de políticas públicas*
- *avaliações de programas e projetos*
- *informações fiscais e orçamentárias*
- *dados territoriais, demográficos e socioeconômicos*

Sem essa camada, o CIPP correria o risco de se tornar apenas uma instância de redação de documentos. É a integração de evidências que lhe dá sustentação analítica.

Do ponto de vista prático, essa camada cumpre três funções. A primeira é reduzir redundâncias. A segunda é harmonizar linguagens e indicadores. A terceira é criar uma base comum de interpretação do governo sobre seus próprios problemas.

Tomemos como exemplo a política de segurança alimentar. Em um governo tradicional, a assistência social acompanha famílias vulneráveis, a agricultura acompanha produção, a educação monitora alimentação escolar, a saúde observa desnutrição e a fazenda analisa gastos. Cada área possui fragmentos de uma mesma realidade. A integração de evidências permite ao CIPP estruturar uma visão sistêmica do problema, conectando dimensões antes isoladas. Essa visão integrada tem valor decisório muito superior ao de qualquer relatório setorial isolado.

Em termos científicos, essa camada reforça a tese de que a inteligência governamental depende menos da sofisticação isolada de cada sistema e mais da capacidade institucional de articulação entre sistemas.

6.5.3 Camada 3: Avaliação Orientada à Decisão

Esta camada busca transformar a avaliação em uma ferramenta de aprendizado contínuo. Inspirada na Avaliação Focada na Utilização (PATTON, 2008), suas atividades incluem a priorização do ciclo avaliativo, a tradução de relatórios técnicos em lições práticas e o fomento a métodos ágeis de avaliação.

Aqui reside um dos avanços mais importantes do modelo. Em grande parte da administração pública, a avaliação ainda é percebida como atividade periférica,

realizada a posteriori, com foco em conformidade, controle ou prestação de contas.

O modelo do CIPP reposiciona a avaliação como função central de aprendizagem institucional e ajuste estratégico.

Isso significa que a avaliação não deve ser acionada apenas para “julgar” políticas, mas para responder perguntas decisórias relevantes, tais como:

- *o problema que motivou a política está sendo efetivamente reduzido?*
- *quais componentes parecem estar funcionando melhor?*
- *quais gargalos de implementação comprometem os resultados?*
- *o desenho da política continua adequado ao contexto atual?*
- *há ganhos potenciais de reorientação, focalização ou integração?*

A avaliação orientada à decisão exige, portanto, mudança de postura institucional. Em vez de avaliar por obrigação procedimental, passa-se a avaliar para melhorar a capacidade de decidir.

Para ilustrar, suponhamos um programa de incentivo à inovação em pequenos municípios. Uma avaliação tradicional talvez se limitasse a verificar a execução orçamentária, número de projetos apoiados ou cumprimento de etapas formais. A avaliação orientada à decisão, por sua vez, buscaria responder se o programa está, de fato, ampliando capacidades locais, gerando soluções públicas novas ou reduzindo desigualdades territoriais de inovação. E, principalmente, indicaria o que precisa ser ajustado para que esses efeitos se materializem.

Nessa camada, o CIPP atua como mediador entre a cultura avaliativa e a cultura decisória, tornando a avaliação menos burocrática e mais estratégica.

6.5.4 Camada 4: Inteligência Prospectiva

Esta camada projeta o olhar do governo para o futuro, movendo a gestão de um modo reativo para um antecipatório. Enquanto as camadas anteriores estão fortemente conectadas ao presente e ao passado recente, a inteligência prospectiva volta-se ao futuro. Seu objetivo é reduzir a surpresa estratégica, ampliar a capacidade de antecipar riscos e criar condições para escolhas preventivas.

Essa camada envolve atividades como:

- *análise de tendências*
- *construção de cenários*
- *identificação de riscos emergentes*
- *vigilância estratégica sobre temas críticos*
- *mapeamento de oportunidades futuras*

Em contextos governamentais, a falta de inteligência prospectiva costuma gerar decisões tardias e custos elevados. Problemas previsíveis acabam sendo tratados como emergências inevitáveis.

Por exemplo, um CIPP com capacidade prospectiva poderia identificar com antecedência os efeitos combinados de eventos climáticos extremos, aumento do preço de insumos e pressão logística sobre cadeias agroindustriais. Em vez de reagir após a crise, a alta gestão teria condições de estruturar respostas graduais, mitigatórias e intersetoriais.

A inteligência prospectiva não substitui o planejamento de longo prazo, mas o torna mais vivo, responsivo e conectado a sinais de mudança. Em outras palavras, ela impede que o planejamento se torne um documento estático incapaz de dialogar com o ambiente.

6.5.5 Camada 5: Comunicação Estratégica de Evidências

Esta camada garante que a inteligência produzida seja compreendida e utilizada pelos decisores, frequentemente subestimada nos modelos de gestão pública, mas absolutamente central para a efetividade do CIPP. Aplica princípios de visualização de dados e *storytelling*, traduzindo a linguagem técnica para a linguagem da decisão.

A premissa é de que evidências só influenciam decisões quando são compreendidas, apropriadas e consideradas legítimas por quem decide. Isso depende da forma como são comunicadas.

Essa camada envolve:

- *síntese executiva de informações complexas*
- *visualização clara de dados*
- *tradução de linguagem técnica para linguagem decisória*
- *comunicação segmentada para diferentes públicos institucionais*
- *produção de insumos de rápida compreensão e alto valor estratégico*

A comunicação estratégica não é mero acabamento estético do trabalho analítico. Ela é parte constitutiva da inteligência pública. Um governo pode ter boas bases de dados, bons relatórios e boas avaliações, mas se esses produtos forem opacos, excessivamente técnicos ou mal dirigidos, seu impacto na decisão será reduzido.

Por isso, o CIPP precisa funcionar também como tradutor institucional. Seu trabalho consiste não apenas em conhecer mais, mas em fazer com que o conhecimento circule de modo útil e influente.

6.5.6 O funcionamento sistêmico do modelo

As cinco camadas do CIPP não devem ser lidas como compartimentos isolados, mas como dimensões interdependentes de um sistema integrado.

A integração ocorre da seguinte forma:

- i. a camada de integração de evidências organiza a base cognitiva do sistema;
- ii. a camada de avaliação orientada à decisão transforma essa base em aprendizado aplicado;
- iii. a camada de inteligência prospectiva amplia a leitura temporal da ação pública;
- iv. a camada de inteligência decisória converte tudo isso em insumos executivos;
- v. a camada de comunicação estratégica assegura apropriação e uso.

Essa lógica permite compreender o CIPP como uma infraestrutura institucional que articula passado, presente e futuro da decisão pública.

Em vez de um governo que decide com base em percepção dispersa, tem-se um governo que decide com base em síntese analítica, avaliação, antecipação e comunicação.

6.6 Resultados esperados e efeitos institucionais do CIPP

Embora o presente artigo tenha natureza conceitual, a análise permite identificar resultados institucionais esperados da implantação de um CIPP.

O primeiro é a redução da fragmentação informacional. A existência de uma unidade dedicada à integração de evidências diminui redundâncias, melhora comparabilidade e cria linguagem comum entre áreas.

O segundo é o fortalecimento da capacidade decisória da alta gestão. Ao receber informações mais sintéticas, contextualizadas e orientadas a escolhas, os decisores reduzem dependência de percepções fragmentadas.

O terceiro é o aumento do uso de evidências. Isso ocorre não apenas porque mais dados são produzidos, mas porque são melhor estruturados e traduzidos.

O quarto é a ampliação da capacidade de antecipação do Estado, decorrente da inteligência prospectiva.

O quinto é a institucionalização da aprendizagem, já que decisões passam a retroalimentar o sistema de planejamento, monitoramento e avaliação.

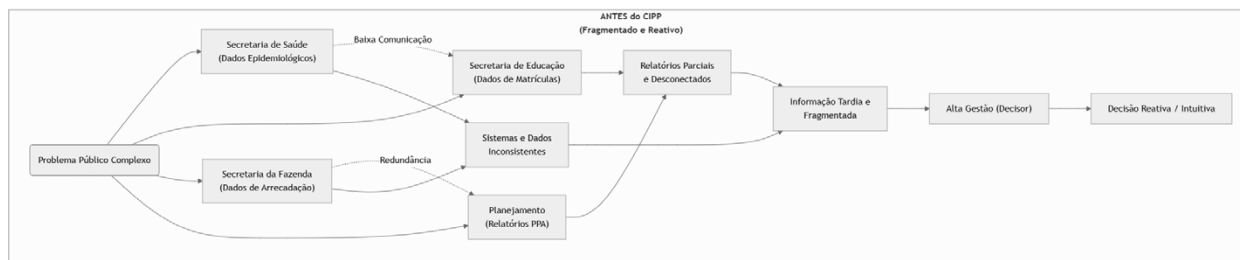
Abaixo apresentamos o Quadro 1, com um quadro síntese com exemplos de problemas estruturais e resposta institucional do CIPP.

QUADRO 1 – Problemas estruturais da decisão pública e resposta institucional do CIPP

Problema estrutural	Manifestação típica	Resposta institucional do CIPP
Excesso de dados dispersos	Sistemas isolados, baixa comparabilidade	Integração de evidências
Planejamento formal desconectado	Planos com baixa influência prática	Inteligência decisória
Avaliação com baixo uso	Relatórios pouco acionáveis	Avaliação orientada à decisão
Decisão reativa	Respostas tardias a crises	Inteligência prospectiva
Complexidade mal comunicada	Dificuldade de apropriação pela alta gestão	Comunicação estratégica

A Figura 3 representa a situação fragmentada, com silos de informação e um processo decisório reativo.

FIGURA 3 – Cenário antes da implantação do CIPP (Fragmentado e Reativo)



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A Figura 4 representa o novo fluxo integrado, onde o CIPP atua como o cérebro analítico do governo, levando a uma decisão baseada em evidências.

FIGURA 4 – Cenário depois da implantação do CIPP (Integrado e Estratégico)



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

6.7 Contribuição teórica do modelo

A principal contribuição teórica deste estudo reside na proposição do Estado como um sistema cognitivo institucionalizado. Essa formulação representa um avanço em relação às abordagens tradicionais de capacidade estatal, ao deslocar o foco da disponibilidade de recursos e estruturas para a qualidade dos processos de interpretação, síntese e decisão.

Enquanto a literatura sobre capacidade estatal enfatiza dimensões analíticas, operacionais e políticas (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015), este artigo propõe que tais capacidades dependem, em última instância, da existência de uma arquitetura institucional que organize o fluxo entre dados, evidências e decisão.

Nesse sentido, o CIPP não é apenas uma unidade organizacional, mas a materialização de uma função cognitiva do Estado. Ele estrutura a forma como o governo percebe problemas, interpreta informações, antecipa cenários e orienta escolhas. Trata-se, portanto, de uma infraestrutura de inteligência que conecta informação e ação.

Essa perspectiva permite reinterpretar o governo orientado por dados (OECD, 2019) não apenas como um avanço tecnológico, mas como um desafio organizacional e institucional. O diferencial não está na quantidade de dados disponíveis, mas na capacidade de organizá-los em processos decisórios coerentes.

Ao propor o CIPP como núcleo dessa arquitetura, o artigo contribui para integrar três campos frequentemente tratados de forma isolada: planejamento governamental, governança digital e avaliação de políticas públicas. Essa integração constitui a base de um modelo de governança orientado não apenas por informação, mas por inteligência institucionalizada.

6.8 Implicações práticas para governos subnacionais

No plano prático, o CIPP oferece um caminho plausível para governos subnacionais que enfrentam excesso de informação, fragmentação de sistemas e baixa qualidade decisória.

Sua implantação pode ocorrer de forma incremental, começando pela criação de uma pequena unidade vinculada à alta gestão, com foco inicial em inteligência decisória e integração de evidências, evoluindo posteriormente para funções mais sofisticadas de avaliação e prospectiva. Isso torna o modelo adaptável, escalável e institucionalmente viável.

7. CONCLUSÃO

A crescente complexidade dos problemas públicos não pode ser enfrentada com as ferramentas de governança do século XX. A fragmentação setorial e a desconexão entre planejamento e decisão representam um freio à capacidade do Estado.

A imagem do planejador solitário, desenhando o futuro em uma sala isolada, é uma relíquia do passado. A governança moderna exige um modelo de tomada de decisão que seja coletivo, distribuído e, acima de tudo, inteligente. No entanto, a inteligência não emerge espontaneamente da abundância de dados; ela precisa ser deliberadamente construída e institucionalizada.

Este artigo defendeu que o Centro de Inteligência em Políticas Públicas (CIPP) é a arquitetura institucional necessária para realizar essa construção. Ele não é mais um órgão, mas a materialização do “cérebro analítico” do Estado. Ao integrar dados, traduzir

evidências, avaliar políticas com foco na utilidade, antecipar futuros e comunicar de forma estratégica, o CIPP ataca diretamente a “lacuna de inteligência” que paralisa tantos governos.

A criação de um CIPP é um empreendimento de alto desafio. Requer apoio político inabalável do Chefe do Executivo, um mandato claro que lhe dê acesso aos dados de todo o governo, e a capacidade de atrair e reter talentos de elite com perfis multidisciplinares que hoje são disputados a peso de ouro pelo setor privado. O risco de se tornar uma unidade burocrática isolada ou de ser capturado por interesses políticos de curto prazo é real e precisa ser ativamente gerenciado.

Governos que não estruturarem sua capacidade institucional de inteligência tendem a ampliar a distância entre a informação disponível e a qualidade da decisão pública. Em um contexto de crescente complexidade, não basta produzir dados, nem mesmo analisá-los isoladamente. O desafio central passa a ser organizar institucionalmente a forma como o Estado pensa, interpreta e decide. O CIPP representa, nesse sentido, não apenas uma inovação organizacional, mas um passo evolutivo na forma de governar, ao transformar o Estado em um sistema capaz de aprender, antecipar e agir com maior coerência e efetividade.

8. Referências

1. BRYSON, J. M. Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement. 5. ed. Hoboken: Wiley, 2018.
2. CLARK, R. M. Intelligence analysis: a target-centric approach. Washington, D.C.: CQ Press, 2004.
3. DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H.; BASTOW, S.; TINKLER, J. Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government. Oxford: Oxford University Press, 2006.
4. HEAD, B. W. The ‘Two-Communities’ Metaphor: A Continued Impediment to Evidence-Informed Policy? Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice, v. 11, n. 3, p. 407-419, 2015.
5. HEAD, B. W. Toward more “evidence-informed” policy making? Public Administration Review, v. 76, n. 3, p. 472-484, 2016.
6. HOWLETT, M. Policy analytical capacity: the supply and demand for policy analysis in government. Policy and Society, v. 28, n. 3, p. 153-163, 2009.
7. MINTZBERG, H. The rise and fall of strategic planning. New York: Free Press, 1994.
8. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). Centre Stage: The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries. Paris: OECD Publishing, 2014.
9. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). The path to becoming a data-driven public sector. Paris: OECD Publishing, 2019.

10. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). OECD Data-Driven Public Sector Framework. Paris: OECD Publishing, 2020.
11. PAINTER, M.; PETERS, B. G. (ed.). Tradition and Public-Sector Reform in Industrialized Countries. London: Palgrave Macmillan, 2010.
12. PATTON, M. Q. Utilization-focused evaluation. 4. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2008.
13. PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.
14. WEISS, C. H. Have we learned anything new about the use of evaluation? *American Journal of Evaluation*, v. 19, n. 1, p. 21-33, 1998.
15. WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. In: WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. (ed.). *Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*. London: Palgrave Macmillan, 2015.

Centro de Serviços Compartilhados: A gênese de uma experiência estadual na adoção do modelo CSC.

- **Matheus Roberto Cunha de Castro**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: matheus.roberto@ufrgs.br

- **Matheus Hartz Estrazulas**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: matheus-estrazulas@spgg.rs.gov.br

- **Luciano Machado Moreira**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: luciano-moreira@spgg.rs.gov.br

- **Tiago Costa do Amaral**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: tiago-amaral@spgg.rs.gov.br

Resumo

A eficiência, como um princípio da Administração Pública, orienta os atos administrativos ao mesmo tempo em que o governante dispõe de margem de escolha pautada pela conveniência e oportunidade. Entre o princípio legal e a vontade política, se abre um amplo espaço para a formulação de projetos de ação possíveis de serem colocados em situação, com vistas ao enfrentamento dos problemas encontrados tanto na realidade social quanto no interior da própria Administração Pública. Experiências iniciais do Estado do Rio Grande do Sul, conectadas pelo fio condutor da transversalidade, tema emprestado da disciplina de gestão de processos, têm pavimentado o caminho em direção a um novo modelo de gestão baseado em serviços compartilhados e cujas raízes encontram terreno na perspectiva gerencial. Este artigo é resultado de uma pesquisa documental de natureza qualitativa, que explorou materiais institucionais relacionados aos precedentes históricos da organização administrativa estadual. Os achados indicam que as experiências e iniciativas examinadas constituem a base político-administrativa de uma solução estruturante que, em seu conjunto, aponta para o amadurecimento das estruturas administrativas existentes e sinaliza a adoção de uma estrutura organizacional que se aproxima do modelo de gestão por serviços compartilhados.

Palavras-chave: Administração pública; Transversalidade; Serviços compartilhados; Atores Sociais; Rio Grande do Sul;

1. INTRODUÇÃO

A declaração do governador do Rio Grande do Sul em um evento oficial no final do ano passado revelou uma problemática histórica inserida na realidade da Administração Pública gaúcha e que se manifesta de diferentes formas.

Não podemos transferir para o ambiente virtual aquela gincana que o cidadão vivia no mundo físico, tendo de descobrir qual portal ou repartição acessar para resolver o problema. Nossa obrigação é unificar, para que as pessoas saibam onde encontrar todos os serviços dos quais precisam (SPGG, 2025)

Trata-se do macroproblema de ineficiência na gestão, inovação e integração dos processos, identificado em 2023 durante o processo de planejamento governamental que resultou no PPA 2024-2027 e cujas consequências foram mapeadas com o uso da técnica de árvore de problemas, indicando “Sombreamento de áreas, sistemas incompletos e não interoperáveis, retrabalho, morosidade, maior gasto de recursos, baixa comunicação interna e compartilhamento de soluções” (SPGG, 2023, p. 17).

O referido macroproblema também é constatado pela replicação de estruturas administrativas em diferentes órgãos, tais como setoriais de recursos humanos, contabilidade, financeiro, gestão de contratos, patrimônio e jurídico. Essa multiplicação de esforços produz como resultado a falta de padronização nas atividades de suporte administrativo, o que evidencia oportunidade de melhoria dos processos, visando otimizar recursos humanos, materiais e financeiros.

Para que essas melhorias sejam levadas a cabo, Matus (1993) argumenta a respeito das motivações de se planejar, refletindo que esta ação realizada no presente, incide sobre o amanhã impactando não somente quem planeja, mas a todos os envolvidos no ato de planejar.

O amanhã construído por todos nós incidirá sobre mim ou sobre o outro como possibilidades que se abrem ou como problemas que se defrontam. Esse amanhã afeta-me hoje, porque é hoje que posso fazer algo para estar em condições de aproveitar oportunidades de amanhã ou evitar problemas futuros. (Matus, 1993; p. 20).

O economista chileno aborda a ideia de que a realidade está em constante movimento, não esperando que o governante se instrumentalize para enfrentar os problemas da realidade por meio de sua intervenção planejada. A realidade é viva e nela está inserida a própria Administração Pública. O argumento leva a crer que o macroproblema identificado em 2023 tenha suas raízes em situações anteriores, sendo resultado de uma produção histórica de feitos e acontecimentos que levaram até a situação identificada (Matus, 1993).

Tal como o problema, a intervenção governamental não se restringe apenas ao presente, configurando-se, em consonância, como um processo contínuo,

intergovernamental e histórico. Partindo-se desse pressuposto e com o objetivo de enfrentar a ineficiência na gestão, inovação e integração dos processos, no âmbito da Administração Pública estadual são identificados precedentes históricos de iniciativas de intervenção conduzidas por sucessivos governantes, sendo estas intervenções orientadas a atacar as causas do macroproblema.

Destaca-se, nesse contexto, o pioneirismo do Estado na criação de uma área especializada na realização de compras e contratações públicas de forma centralizada em 1997 e que desde então tem ampliado a gestão centralizada para as aquisições do estado, liberando áreas finalísticas da realização de processos licitatórios.

Nesta mesma toada, outras iniciativas às reformas sistêmicas ocorridas na Administração estadual também foram postas em situação ao longo da história. Pode-se citar, a título de exemplo, o desenvolvimento de sistemas institucionais de caráter transversal baseados em Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC nas áreas de recursos humanos, finanças públicas e gestão patrimonial.

No âmbito da União e de forma bastante semelhante, as primeiras experiências de gestão ancoradas em uma ideia de centralização e transversalidade de serviços foram encampadas por meio da Central de Compras, hoje parte da Secretaria de Gestão e Inovação – SGI do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos- MGI, e o portal Gov.br da Secretaria de Governo Digital – SGD/MGI, que já eram núcleos concentrados nesse conceito de atuação em períodos anteriores (Sartori *et.al.*, 2024).

A semelhança com as iniciativas do âmbito federal demonstra que os antecedentes apresentados pelo Estado permitem vislumbrar o potencial de ganhos adicionais com a centralização de atividades administrativas e operacionais, decorrentes da implementação de iniciativas voltadas à instituição de áreas especializadas em determinados processos, possibilitando o aperfeiçoamento de fluxos, ganhos de escala, otimização da estrutura organizacional, melhoria da prestação de serviços internos e um enfoque maior de áreas finalísticas em suas competências centrais.

Diante dos precedentes históricos e em face do macroproblema notadamente ainda incidente sobre a Administração Pública estadual, suscita-se o questionamento: Em que medida o modelo de gestão adotado

pela Administração Pública do Rio Grande do Sul se aproxima do conceito de Centro de Serviços Compartilhados – CSC?

2. OBJETIVOS

Para responder ao questionamento o estudo propôs a articulação entre a base conceitual do modelo de gestão por CSC, a análise das iniciativas já implementadas pelo Estado e de seus efeitos sobre a gestão pública do Rio Grande do Sul, evidenciando os desafios e oportunidades associados a um contexto que pode ser considerado como a gênese e o vetor de desenvolvimento estruturante desse modelo de gestão no Estado.

Assim, o objetivo deste trabalho é identificar um modelo de gestão emergente no setor público e que se propõe a operar como um instrumento dos governantes para orquestração da estrutura organizacional do Estado, de modo que ela seja capaz de processar as atividades comuns de suporte administrativo desenvolvidas por múltiplos órgãos, liberando-os para centrar esforços em suas atividades finalísticas sob a ideia de melhoria de entrega de valor público.

3. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Uma forma de interpretar os precedentes históricos de centralização das atividades de suporte administrativo na Administração Pública gaúcha, caracterizados pela reconfiguração da estrutura administrativa e implementação de soluções de caráter transversal, é a base conceitual do modelo de gestão baseado em CSC.

Na visão de Magalhães (2021), a filosofia de gestão de um modelo CSC resultaria em benefícios para as unidades de negócio “Ao juntar esses processos e atividades não finalísticas, mas essenciais, numa organização comum, sob seu próprio gerenciamento, todas as unidades de negócio individuais estarão liberadas para dedicar-se com suas metas de valor” (Magalhães, 2021, p. 26).

Segundo o Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos – MGI, o CSC é uma unidade administrativa com equipes especializadas que centraliza atividades e serviços comuns a várias organizações. O objetivo de um CSC é aumentar a eficiência, reduzir os custos e aprimorar a qualidade (Brasil, 2024).

Considerando os seus objetivos e os potenciais benefícios de sua implementação, de acordo Janssen

e Joha (2006 apud Sartori *et. al.*, 2024) os CSCs são estruturas concebidas como modelos de gestão que se adequam especialmente à administração pública.

No Brasil, corroborando com este entendimento, um estudo editado pelo MGI organizou um compilado de boas práticas nacionais e no exterior, nas quais se verifica que a experiência pública brasileira na aplicação do conceito de CSC como modelo de gestão tem obtido resultados positivos, com a melhoria dos serviços públicos e a redução dos custos associados às atividades de suporte administrativo (Brasil, 2024).

Em concordância, Magalhães (2021) explica que o modelo de gestão por CSC guarda uma característica importante de adaptabilidade e que muito embora tenha sua origem na iniciativa privada, atualmente tem sido aplicado em diferentes tipos de organização, desde empresas de pequeno e grande porte atuantes nas mais diversas atividades econômicas, até organizações públicas.

Sob outra perspectiva, em uma realização da Associação Brasileira de Serviços Compartilhados – ABSC, Muniz *et al* (2021) afirma que:

*Empresas públicas e mistas tendem a ter maior reatividade ao modelo, alegando que este é agressivo e próprio de empresas privadas. A cultura organizacional geralmente é mais rígida e a ideia de redução de quadro de pessoal e de otimização de cargos gerenciais nem sempre agrada devido ao choque cultural que será necessário passar [...] tendo em vista que a adequação provavelmente será maior e exigirá maiores esforços, o patrocínio forte mais do que nunca é fundamental, sendo um dos fatores críticos de sucesso para o projeto (Muniz *et al*, 2021; p. 98)*

Na esteira da discussão sobre os desafios apresentados em diferentes contextos de implementação, Magalhães (2021) argumenta que no centro do conceito de CSC estão os serviços compartilhados, sendo estes:

Um modelo de organização autogerida, baseado em processos, pelo qual uma área presta serviços para várias unidades ou departamentos de uma ou mais empresas [...] uma característica essencial dos serviços compartilhados é a formação de relação de parceria com as demais unidades de negócio que transacionam com o CSC (Magalhães, 2021, p.22).

Para o professor e palestrante, o modelo evoluiu ao longo do tempo em razão de as organizações passarem por um processo de centralização em unidades corporativas, seguido de um processo de descentralização em direção às unidades de negócio, que passaram a replicar estruturas administrativas, até chegar em um processo de compartilhamento de serviços para a busca de eficiência destas unidades de negócio.

Um ponto que merece destaque na incorporação deste modelo de gestão pelo setor público é o conceito de transversalidade. Ele vem sendo predominantemente entendido como uma estratégia ligada a políticas públicas e que corrobora para uma noção mais ampla sobre problemas sociais, como a desigualdade de gênero, raça, renda ou território, consolidando-se em agendas transversais de atuação governamental que precedem a ação de planejar (Marcondes *et al*, 2025).

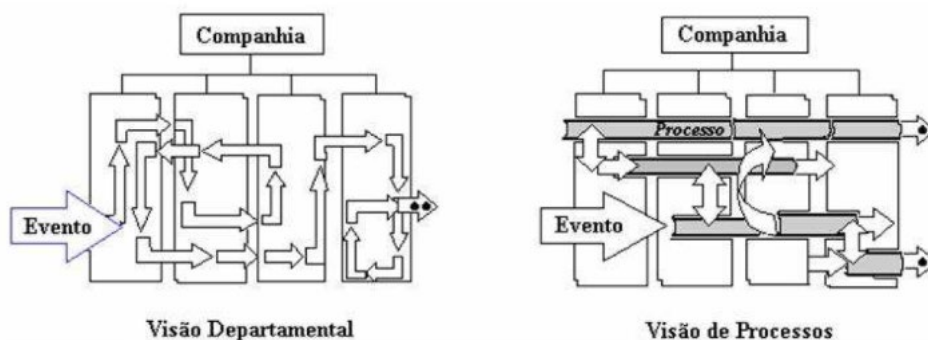
Com outra abordagem, o tema transversalidade que opera no interior da definição do modelo de gestão

por CSC, por sua vez, funciona como uma espécie de alicerce do modelo, uma vez que propõe a ideia de prestação de serviços de forma a transcender os limites da organização, passando a incluir, o compartilhamento interorganizacional de processos e serviços comuns, especialmente aqueles relacionados ao suporte administrativo.

O tratamento do tema transversalidade abordado neste trabalho se aproxima mais da área de gestão de processos e estrutura organizacional, se preocupando mais com o processamento do que precisa ser feito, antes de se preocupar com a unidade ou departamento que será responsável pela atividade.

A esta abordagem, que compreende os processos de forma geral como um encadeamento de atividades orientada pela agregação de valor através de um fluxo organizacional que transforma entradas em saídas, Baldam *et al* (2007) se referiu como visão de processos.

FIGURA 1 – Visão departamental e visão de processos.



Fonte: (Baldam *et al*, 2014, p.19)

Envolvendo a base conceitual em exposição, se depreende da evolução dos modelos de gestão da Administração Pública que lógica que permeia as fundações do modelo de gestão por CSC, informando esta estratégia governamental contemporânea, tem raízes no movimento da Nova Gestão Pública (New PublicManagement – NPM), o qual no Brasil foi caracterizado por um contexto reformista, baseado na incorporação de práticas já consagradas na iniciativa privada para o setor público e que se consolidou fortemente nos instrumentos de planejamento, orçamento e gestão utilizados por diferentes governantes (Cavalcante, 2017).

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, classificada em relação aos seus objetivos como exploratória e cujo objeto empírico de análise é a Administração Direta do Estado do Rio Grande do Sul, mais precisamente o contexto da experiência estadual na centralização de atividades de suporte administrativo como espaço originário de gestação e estruturação do modelo de gestão por CSC.

O delineamento de uma pesquisa qualitativa no âmbito estadual se justifica em razão do interesse em compreender fenômenos organizacionais e institucionais complexos nos quais os significados de

arranjos colaborativos, modos de governança, processos decisórios e dinâmicas interorganizacionais assumem centralidade analítica (Minayo, 2014).

As experiências iniciais do Estado foram analisadas de uma perspectiva exploratória, tendo em vista o aprofundamento e a compreensão de um fenômeno ainda pouco sistematizado na literatura nacional, especialmente no setor público. O aspecto exploratório é adequado de acordo com Gil (2008), pois esse tipo de pesquisa busca proporcionar maior familiaridade com o problema, tornando-o mais explícito e contribuindo para a formulação de interpretações iniciais e hipóteses analíticas.

O método de Estudo de Caso foi utilizado por estar adequado com a análise aprofundada que se pretende, compreendendo fenômenos contemporâneos inseridos em contextos reais (Yin, 2015).

A coleta de dados ocorreu por meio de pesquisa documental a partir da análise de materiais institucionais relacionados aos precedentes históricos do Estado no que se refere a sua organização administrativa, tais como portarias, planos de trabalho, relatórios técnicos, apresentações, gravação de reuniões, atas de reuniões, fluxos de processos e documentos de planejamento (Gil, 2008).

Destaca-se que este estudo não tem a pretensão de avaliar resultados concretos de um projeto de implantação de CSC no Estado do Rio Grande do Sul, dedicando-se, antes, a compreender os arranjos institucionais em formação, os desafios enfrentados, os aprendizados iniciais e a experiência estadual, em uma aproximação com a base conceitual que sustenta esse modelo de gestão.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise das experiências iniciais do caso empírico indica a presença de evidências que apontam para formas específicas de estruturas organizacionais e projetos de ação destinados ao enfrentamento do macroproblema da ineficiência na gestão, inovação e integração dos processos, identificado em 2023 durante o processo de planejamento governamental que resultou no PPA 2024-2027 do Estado do Rio Grande do Sul.

Em especial, as iniciativas de caráter transversal conduzidas pela Administração estadual ao longo da história demonstram uma capacidade pretendida de responder ao problema administrativo de fundo, seja

por meio da modelagem de unidades especializadas de gestão, atacando as causas da multiplicação de estruturas organizacionais, seja por meio da centralização de processos e serviços comuns de suporte administrativo, que estas estruturas transacionam com outras unidades.

Esse contexto possui um marco importante no ano de 2021, notadamente a partir da inauguração em fevereiro daquele ano de uma área dedicada ao planejamento e gestão de contratos de natureza transversal. O foco inicial foi a centralização de contratações para prestação de serviços, os quais passaram a assumir um caráter transversal através da Administração, permitindo observar mudanças associadas à redução de redundâncias de procedimentos com ganhos ligados à uniformidade dos processos e padronização da própria prestação do serviço.

Um dos passos iniciais da referida área, o desenvolvimento de uma Matriz de Transversalidade teve como objetivo identificar o alcance das iniciativas planejadas internamente em relação às unidades administrativas, órgãos e secretarias do Estado, ajudando a analisar o grau de transversalidade dos serviços, sejam eles terceirizados ou não.

O instrumento apresenta regras de negócio que se interseccionam com categorias determinantes para o nível de transversalidade do serviço, atribuindo uma pontuação de acordo com a forma de contratação, a integração contratual, a gestão orçamentária de financeira, a gestão de ateste dos serviços, a abrangência da contratação e o seu alcance geográfico.

FIGURA 2 – Matriz de transversalidade.

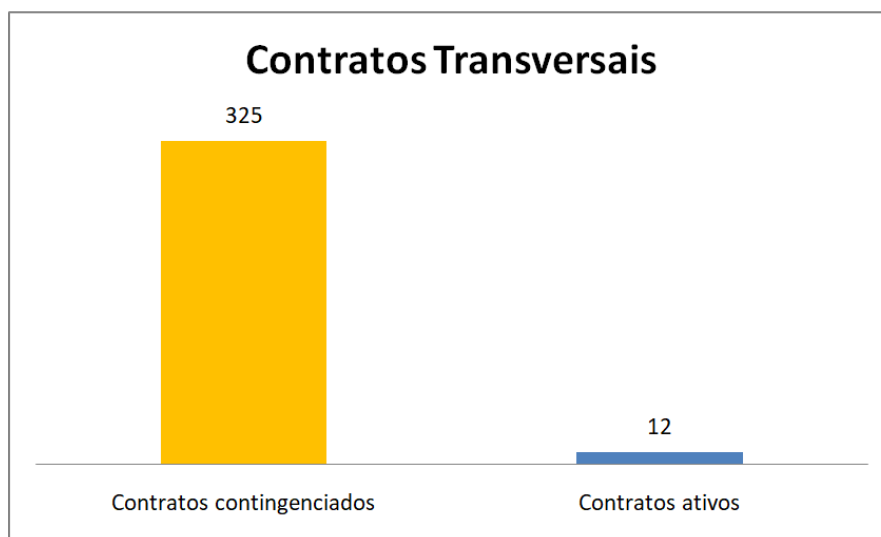
MATRIZ DE TRANSVERSALIDADE						
Regras de negócio	Forma de Contratação	Integração Contratual	Orçamento e Financeiro	Ateste dos serviços	Abrangência Solução	Alcance Geográfico
Licitação compra normal, dispensa ou inexigibilidade	0					
Licitação consolidada de lotes de contratações	1					
Licitação ARP - Ata de Registro de Preços	2					
Independente em cada órgão		0				
Administração Direta		1				
Administração Direta e Indireta		2				
Independente em cada órgão sem transferência de recursos			0			
Independente em cada órgão com transferência de recursos à SPGG			1			
Centralizado na SPGG sem contrapartida de recursos pelos órgãos			2			
Independente em cada órgão				0		
Consumo atestado no órgão e fatura na SPGG				1		
Consumo e fatura atestados pela SPGG				2		
Órgão Individualmente					0	
Administração Direta					1	
Administração Direta e Indireta					2	
Municipal						0
Estadual Parcial						1
Estadual Total						2

Fonte: (SPGG, 2026)

5.1 Experiências iniciais

Entre as iniciativas identificadas na Administração, se destaca uma experiência inicial que diz respeito à centralização de contratações transversais. Conforme dados oficiais da Administração, esta experiência possibilitou a redução de 84,68% dos apontamentos do Tribunal de Contas do Estado. Ainda, observou-se o contingenciamento de 325 potenciais contratos paralelos em apenas 12 instrumentos, o que correspondeu a uma economia, atrelada ao resultado de oportunidade, estimada em R\$ 50 milhões ao ano.

FIGURA 3 – Experiência de contingenciamento em contratos transversais.



Fonte: elaboração própria.

No interior desta experiência, a análise do material empírico na pesquisa documental revelou ainda que foram observadas reduções significativas nos prazos de atendimento das solicitações de serviço, chegando a até 1/12 do tempo originalmente despendido, além da diminuição do número de procedimentos internos de fiscalização.

Esses números estão especialmente relacionados com a contratação de serviços básicos geridos junto ao Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio Grande do Sul S/A – PROCERGS e com a contratação de uma plataforma de produtividade denominada Microsoft Office 365, que atualmente consiste no ambiente digital de trabalho dos servidores do Estado.

Na prática, estas contratações permitem que, a partir da noção de transversalidade, caso uma nova unidade seja criada ela poderá receber os serviços necessários à sua operação no ambiente digital em menos de um mês, já que as contratações estão previamente ativas e sob a gestão centralizada do Estado.

Esse cenário contrasta fortemente com o processo que se tinha na situação anterior, por meio do qual seria necessário um novo procedimento licitatório específico para a nova unidade, etapa que, segundo dados de registro, poderia levar cerca de nove meses até a efetiva disponibilização dos serviços.

Ainda, a análise dos documentos disponibilizados pela Administração indica que a situação anterior a essa experiência de transversalidade foi marcada pela ausência de uniformidade nas soluções contratadas para fornecimento de correio eletrônico e aplicações voltadas a reuniões online, sendo em alguns casos utilizadas aplicações gratuitas que prescindiam de recursos padronizados de desenvolvimento, segurança e colaboração.

Assim, a gestão centralizada e transversal traçada por essa experiência inicial trouxe agilidade e eficiência ao contexto da Administração, eliminando etapas burocráticas e permitindo uma resposta muito mais rápida às necessidades emergentes.

Aprofundando a análise desta experiência, constatou-se que a contratação da plataforma de produtividade permitiu a criação de um ambiente digital colaborativo mais acessível, que desde o ingresso do servidor o instrumentaliza ao longo de sua jornada com aplicativos para cocriação online de documentos, reuniões online, desenvolvimento de aplicações, controle de projetos, entre outras funcionalidades com armazenamento em nuvem, demonstrando potencial para reduzir barreiras operacionais e promover práticas colaborativas mais homogêneas.

Na origem desta experiência transversal, cabe ressaltar, estão as transformações relevantes ocorridas nas relações de trabalho frente aos desafios impostos pela pandemia da Covid-19. O acontecimento trouxe mudanças profundas nas dinâmicas humanas, especialmente nas relações laborais, levando diversos entes públicos, incluindo o Estado do Rio Grande do Sul, a permitir e disponibilizar instrumentos de teletrabalho.

As novas possibilidades trazidas pela experiência inicial do Rio Grande do Sul demonstram estar em linha com um ambiente de operação próprio à

concepção de um modelo de gestão por CSC, pois conforme descreve Muniz *et al* (2021), ainda antes da pandemia da Covid-19 os CSCs já ofereciam condições e instrumentos de trabalho remoto a seus trabalhadores, o que permitiu a continuidade dos serviços e a resiliência operacional destas estruturas organizacionais naquele contexto de saúde pública.

Guardadas as proporções, cenário semelhante ao apresentado foi constatado na Administração do Rio Grande do Sul durante as enchentes de maio de 2024. A estabilização dos serviços naquela ocasião foi acelerada em parte pela presença de ferramentas tecnológicas como a plataforma de produtividade, que permitiu aos servidores manterem suas atividades independentemente do local em que se encontravam.

Independentemente da avaliação sobre os resultados alcançados pelo trabalho remoto, a qual foge aos propósitos centrais deste estudo, verifica-se que a possibilidade de continuação dos trabalhos em ambiente remoto se tornou uma característica desejável, em especial durante situações de calamidade.

Ademais, as consequências oriundas do evento extremo de 2024 serviram como um alerta para a necessidade de as organizações públicas estarem preparadas para operar remotamente quando há um ritmo acelerado de mudança situacional (Matus, 1993), com indisponibilidade das instalações físicas, especialmente por sua finalidade de atendimento à população e manutenção do funcionamento do Estado.

Ainda que os efeitos desta iniciativa sobre a produtividade e cultura organizacional não tenham sido completamente mensurados, o retorno dado pelos usuários corrobora com Brasil (2024), indicando que, assim como ocorrido no Shared Services Canadá (SSC), que possui foco no compartilhamento de infraestrutura de Tecnologia da Informação (TI), modelos de gestão voltados à integração e interoperabilidade tecnológica no setor público favorecem a cooperação entre usuários e reduz barreiras de comunicação.

Neste sentido, ao documentar as experiências de modelos de gestão por CSC no Brasil, o MGI fez referência ao caso do Rio Grande do Sul e seus precedentes, reconhecendo o esforço de incorporação de transversalidade aos processos e serviços e sugerindo tratar-se de um exemplo de “padronização, eliminação de redundâncias e centralização de funções transversais” (MGI, 2024).

Antes ainda, importa mencionar, a noção de transversalidade já se apresentava como uma característica proeminente nas experiências iniciais do Rio Grande do Sul ao informar as reorganizações administrativas do Estado ao longo do tempo, como, por exemplo, a que deu origem à Central de Licitações – CELIC através do Decreto nº 37.287/1997, quando se instituiu a gestão centralizada de aquisições públicas para todo o Estado.

Tais resultados vão ao encontro de Magalhães (2021), pois sugerem a reflexão sobre modelos de gestão que privilegiem a coordenação central, a padronização de fluxos e a racionalização de recursos.

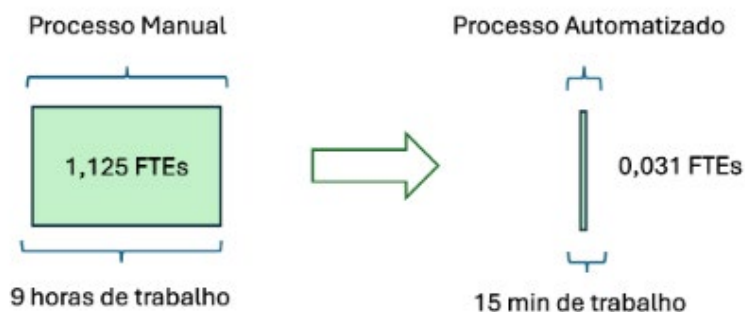
5.2 Progressos recentes

Novamente na área de tecnologia, outra experiência posta em situação foi a testagem de uma solução de automação cognitiva em 2025, que consistiu na automação de uma etapa relevante do processo de fiscalização de contratos terceirizados.

Tal solução estava em fase de aperfeiçoamentos durante a redação deste artigo, mas centrou-se na verificação preliminar dos documentos enviados por empresas contratadas, especialmente no que se refere à conformidade das informações trabalhistas de seus empregados e à veracidade dos valores apresentados, por meio do suporte de uma solução baseada em inteligência artificial e reconhecimento de caracteres, que executava a conferência estruturada das informações essenciais antes de sua análise pela equipe fiscal.

Os resultados parciais se mostram promissores em relação à redução do tempo demandado para análise da documentação por meio desta aplicação. Constatou-se que o procedimento realizado de forma manual, para um determinado contrato público, demandava aproximadamente nove horas ou 1,125 Equivalente de Tempo Integral (Full-Time Equivalent – FTE) por remessa, sendo reduzido para cerca de quinze minutos ou 0,031 FTE durante os testes da solução na área de fiscalização de contratos.

FIGURA 4 – Estimativa de redução da carga de trabalho.



Fonte: elaboração própria.

A experiência analisada guarda estreita relação com o que Muniz *et al* (2021) chamou de passos iniciais de um processo de hiperautomação, sendo a aplicação de inteligência artificial fonte de retornos como “maior eficiência e precisão nas tarefas, a liberação de trabalho manual para tarefas de maior valor agregado e realização de grandes volumes de processamento, além da capacidade humana, em menor tempo.” (Muniz *et al*, 2021, p. 249).

Outra evidência relevante de transversalidade observada no contexto analisado refere-se à linha de trabalho voltada para a gestão de facilities e

manutenção predial. Até o ano de 2023, a manutenção predial do Centro Administrativo Fernando Ferrari – CAFF, que sedia diversas unidades administrativas do Estado, era fragmentada em contratos separados, contemplando áreas como elétrica, redes, hidráulica, climatização e obras civis. Cada escopo demandava a contratação prévia de projetos técnicos específicos, o que resultava em processos licitatórios distintos e, consequentemente, maior complexidade administrativa e operacional.

Com a implementação de uma iniciativa transversal, esse cenário foi transformado com base na

substituição dos contratos existentes por dois instrumentos principais que compuseram um novo arranjo na prestação do serviço. O primeiro compreendeu um contrato de manutenção integrada denominado facilities de manutenção. O segundo consistiu em um contrato para apoio à fiscalização técnica e desenvolvimento de projetos, operacionalizado por um escritório de engenharia. Essas contratações foram organizadas de modo sinérgico e intencionalmente desvinculadas entre as empresas executoras, garantindo segregação entre execução e apoio fiscalização.

Enquanto a contratação relacionada a facilities é responsável pela execução dos serviços de manutenção predial, a contratação do escritório de engenharia realiza o apoio contínuo à fiscalização da execução e elabora novos projetos quando necessário.

Anteriormente, a fiscalização dos múltiplos contratos relacionados à manutenção predial era realizada integralmente pela Administração, o que resultava, em razão da baixa de especialidade dos servidores, em situações de conflito e transferência de responsabilidade entre as diferentes empresas contratadas. Com o novo arranjo, os gestores relataram uma administração mais simples, com redução significativa de canais de comunicação e de responsáveis diretos, o que indica melhoria no processo de tomada de decisão e no acompanhamento dos serviços prestados.

Além disso, o ganho de escala proporcionado pela centralização permitiu a inclusão de serviços adicionais, como a oferta de área protegida e a implementação de mecanismos modernos de fiscalização e produtividade, a exemplo dos acordos de nível de serviço. Dessa forma, a gestão transversal na área de facilities e manutenção predial representa um avanço na busca por eficiência, padronização e transparência nos processos administrativos, orientados por princípios de racionalização e integração próprios do modelo de gestão por CSC.

Outra experiência recente explorada durante da perspectiva da transversalidade foi a padronização de procedimentos e o monitoramento dos processos. A área de fiscalização administrativa, ao buscar coibir o descumprimento de procedimentos e prazos relativos à formalização e transparência dos contratos públicos, desenvolveu controles e procedimentos padronizados. Essa iniciativa não apenas colaborou com a redução do número de apontamentos pelo Tribunal de Contas do Estado, mas também trouxe como

ganho secundário a padronização do processo de fiscalização e a implantação de rotinas estruturadas, por meio da criação de manuais, vídeos explicativos, fluxos, checklists e documentos padrão, facilitando sobremaneira o treinamento de novos fiscais.

Paralelamente, a área de planejamento de contratações implementou controles e monitoramento específicos dos prazos de cada etapa principal do processo de contratação pública, aumentando a previsibilidade e a capacidade de mensuração de escopo dos projetos, ainda na fase inicial dos estudos.

Os achados encontrados indicam o potencial de modelos de gestão que integrem transversalidade, automação, compartilhamento de processos, inteligência de dados e redistribuição do trabalho humano para atividades de maior complexidade analítica, sendo possível observar que essa abordagem pode influenciar a forma como tarefas repetitivas e de alta carga operacional são conduzidas, embora sua adoção em escala ainda dependa de avaliações complementares e de definições futuras sobre sua adequação ao contexto institucional.

6. CONCLUSÃO

A pesquisa indica que as experiências e iniciativas analisadas no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul constituem precedentes históricos de uma solução estruturante que, em seu conjunto, aponta para o amadurecimento das estruturas administrativas existentes e para a adoção de uma estrutura organizacional que se aproxima ao modelo de gestão por CSC, carregando em si provas concretas de uma evolução neste sentido.

Os resultados decorrentes da implementação de iniciativas transversais, como a padronização de processos, a centralização de funções administrativas, a redução de número de apontamentos pelos órgãos de controle, a redução da quantidade de gestores e fiscais, a redução da quantidade de procedimentos administrativos e a adoção de soluções de fácil distribuição, reforçam a percepção de que tais práticas não apenas contribuem para a eficiência e a resiliência operacional, mas também evidenciam a afinidade conceitual e prática com o modelo de gestão por CSCs.

Embora a transversalidade seja apenas uma das características presentes neste modelo de gestão, o desempenho observado em áreas como automação de processos, compras públicas, gestão de facilities e

manutenção predial, além do fortalecimento da colaboração entre unidades, aponta para a viabilidade e a relevância de ampliar a incorporação de outros elementos típicos desse modelo no contexto da administração pública estadual.

Diante desse cenário, entende-se que os resultados alcançados pelas iniciativas transversais históricas presentes no Estado constituem indícios de que a adoção progressiva de um modelo de gestão por CSC é promissora. A experiência acumulada sugere que, ao ampliar a aplicação de práticas como integração tecnológica, o compartilhamento de recursos e a centralização da distribuição e controle de serviços, há potencial para ganhos de escala adicionais em termos de eficiência, transparência e racionalização administrativa (Magalhães, 2018).

Cabe considerar, contudo, que sua adoção exige um arranjo compatível com a complexidade da Administração Pública, podendo implicar na adoção desde modelos de gestão por CSC mais simples até modelos mais sofisticados, com a redistribuição de serviços, responsabilidades, riscos, recursos e competências entre as unidades administrativas, a exemplo do modelo de CSC supra-corporativo, que consiste em uma unidade de negócio autônoma que atua como veículo de propósito específico para a prestação de serviços, conforme explica Tomkinson (2007 apud Ferreira *et al* 2010).

O ambiente organizacional em evolução carrega em si o desafio de responder à natureza pública da Administração estadual. Ou seja, o desafio da diversidade de atividades e da cultura organizacional apontada por Muniz *et al* (2021), aspectos que sugerem a implementação de um modelo de gestão por CSC cujo nível de sofisticação seja capaz de responder aos desafios multifacetados enfrentados pelo setor público.

Evidências recentes do campo reforçam o entendimento de que a Administração caminha para o amadurecimento de suas experiências iniciais e progressos recentes, com um novo projeto de ação posto em situação e cuja alocação de recursos foi autorizada pelo Plenário do Senado Federal, em dezembro de 2025, compondo operação no âmbito da contratação de crédito externo, entre o estado do Rio Grande do Sul e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), no valor de US\$ 50 milhões. Estes valores serão destinados ao financiamento parcial do Programa de Sustentabilidade Fiscal, Eficiência e Eficácia do Gasto Público do Estado do Rio Grande do Sul (PROGESTÃO RS), em um novo movimento que indica a existência de alinhamento institucional, a articulação de atores sociais e o aprofundamento do debate sobre a reorganização administrativa do Estado em diferentes aspectos.

A pretensão do Governo bem como de outros atores passou a integrar o conjunto de movimentos institucionais relacionados ao tema, indicando que os resultados já observados, como redução de custos, diminuição de apontamentos de órgãos de controle, melhorias na eficiência operacional e avanço em práticas colaborativas, foram considerados politicamente suficientes para embasar o aporte de recursos financeiros para o aprofundamento dos estudos e início de ações preparatórias voltadas à implementação do novo modelo de gestão, confirmando que os precedentes estaduais apresentam potencial para mitigar o macroproblema de ineficiência na gestão, inovação e integração dos processos.

Assim, a iniciativa adicionou uma dimensão externa ao debate, contribuindo para manter em curso as reflexões sobre o tipo de modelo de gestão capaz de responder aos desafios estruturais encontrados na Administração Pública estadual.

7. Referências

1. BALDAM, Roquemar *et al.* Gerenciamento de processos de negócios: BPM–Business Process Management. São Paulo: Érica, 2007.
2. BRASIL. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Centro de Serviços Compartilhados: um compilado de boas práticas no Brasil e no exterior/ Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Brasília: Secretaria de Serviços Compartilhados, 2024. 59p
3. FERREIRA, Cicero; BRESCIANI, Luiz Paulo; MAZZALI, Leonel. Centros de Serviços Compartilhados: da experiência britânica às perspectivas de inovação na Gestão Pública Brasileira. 2010.
4. GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
5. MAGALHÃES, Carlos. Centro de Serviços Compartilhados: Estratégias para maximizar o valor de sua organização. São Paulo: All Print Editora, 2021.
6. MARCONDES, Mariana Mazzini; DE SOUZA, Wanderson Felício; DINIZ, Ana Paula Rodrigues; SANDIM, Tatiana Lemos. Transversalidade no planejamento orçamentário do Governo Federal (1991-2027): significados, trajetórias e instrumentos. In: ENCONTRO DA ANPAD, 49., 2025, Aracaju. Anais eletrônicos [...]. Maringá: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2025. Disponível em: <http://www.anpad.org.br>. Acesso em: 16 out. 2025.
7. MATUS, Carlos. Política, Planejamento & Governo. Brasília: IPEA, 1993. 2 v. – (Série IPEA; 143).
8. MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec Editora, 2014. MATUS, Carlos. Política, Planejamento & Governo. Brasília: IPEA, 1993. 2 v. – (Série IPEA; 143).
9. MUNIZ, Antonio *et al.* Jornada CSC: Unindo práticas e experiências que potencializam o mundo dos Centros de Serviços Compartilhados. Brasport, 2021.
10. SARTORI *et. al.* Modelo ColaboraGov: o processo de criação, implementação e expansão de um CSC. In: ENCONTRO DA ANPAD, 47., 2024, Florianópolis. Anais Eletrônicos [...]. Maringá: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2024. Disponível em: <http://www.anpad.org.br>. Acesso em: 16 set. 2024.
11. SPGG. Plano Plurianual 2024 –2027 – Relatório de Programas Completos por Órgão. 2023. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão – SPGG-RS. Departamento de Planejamento Governamental. Porto Alegre. 410 p.: il.1. Ciência Política. 2. Planejamento Governamental. 3. Gestão Pública I. Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. II. Título. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202311/28172943-mensagem-ppa-2024-2027-pos-emenda-28112023-final-1.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2026
12. SPGG. Leite lança o RS+Digital, programa de desenvolvimento municipal do Estado. 2025. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/leite-lanca-o-rs-digital-programa-de-desenvolvimento-municipal-do-estado> Acesso em: 26 mar. 2026
13. SPGG. Matriz de Transversalidade. 2026. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/planejamento-servicos-transversais> Acesso em: 26 mar. 2026
14. YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Da agenda à entrega: a projetização de Grupos de Trabalho como estratégia de planejamento governamental em Governança Tecnológica

- **Bruna Devens Fraga**

Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação de Santa Catarina, Brasil
E-mail: bruna.fraga@scti.sc.gov.br

- **Guilherme Passos Meirelles**

Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação de Santa Catarina, Brasil
E-mail: guilherme.meirelles@scti.sc.gov.br

- **Tanara Rogowski Dos Santos**

Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação de Santa Catarina, Brasil
E-mail: tanara.santos@scti.sc.gov.br

- **Daniel Henrique Camargo de Souza**

Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação de Santa Catarina, Brasil
E-mail: daniel.souza@scti.sc.gov.br

Resumo

A crescente complexidade das agendas tecnológicas no setor público tem exigido novas abordagens de coordenação interinstitucional e fortalecimento das capacidades estatais. Nesse contexto, o presente estudo analisa a experiência da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação de Santa Catarina (SCTI) na estruturação de Grupos de Trabalho (GTs) temáticos sob a lógica de projetos institucionais, denominada “projetização”. A pesquisa adota abordagem qualitativa, baseada em estudo de caso único, examinando documentos institucionais, registros de reuniões e entregáveis produzidos no âmbito de seis GTs voltados a áreas estratégicas, como governo digital, interoperabilidade, dados, infraestrutura tecnológica e inteligência artificial. Os resultados evidenciam que a adoção de metodologias estruturadas de gestão de projetos, aliada a mecanismos de governança e monitoramento sistemático, permitiu transformar agendas técnicas complexas em entregas concretas, mensuráveis e alinhadas às prioridades governamentais. Foram produzidos mais de vinte entregáveis estruturantes, incluindo diretrizes técnicas, modelos de governança, arquiteturas de referência e minutas normativas. Observou-se, ainda, a racionalização de escopos, a padronização de processos e a ampliação da previsibilidade das decisões, reduzindo conflitos interinstitucionais e fortalecendo a coordenação entre órgãos. Do ponto de vista institucional, a experiência contribuiu para consolidar o papel da SCTI como instância articuladora da governança tecnológica estadual. Os achados corroboram a literatura sobre capacidades estatais e governança da implementação, ao demonstrar que arranjos institucionais estruturados e orientados por métodos de gestão de projetos são fundamentais para a efetividade de políticas públicas em contextos de alta complexidade. Conclui-se que a projetização dos GTs representa um instrumento relevante para qualificar o planejamento governamental e potencialmente replicável em outras áreas da administração pública.

Palavras-chave: Governança tecnológica; Gestão de projetos; Planejamento governamental; Governo digital; Coordenação interinstitucional; Ciência, Tecnologia e Inovação.

1. INTRODUÇÃO

A crescente centralidade das tecnologias digitais na ação estatal tem redefinido os processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, exigindo novas formas de coordenação interinstitucional e de organização das capacidades governamentais (Gomide; Pires, 2014; Dias; Gomes, 2021). Temas como governo digital, interoperabilidade, governança de dados, infraestrutura tecnológica e inteligência artificial demandam abordagens integradas, capazes de articular múltiplos órgãos, competências técnicas especializadas e diferentes níveis decisórios, superando lógicas fragmentadas e setoriais de atuação. Nesse cenário, a construção de arranjos institucionais capazes de lidar com a complexidade tecnológica tornou-se um desafio estratégico para a administração pública.

No âmbito do Estado de Santa Catarina, a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação (SCTI) iniciou, em 2024, um processo estruturado para organizar e priorizar agendas tecnológicas transversais ao governo. Como parte dessa iniciativa, foram instituídos seis Grupos de Trabalho (GTs) temáticos voltados a áreas estruturantes da transformação digital, abrangendo governança de infraestrutura, governo digital e interoperabilidade, dados e inteligência, operações e serviços tecnológicos, conectividade e política de inteligência artificial. Embora a criação desses arranjos represente um avanço na coordenação interinstitucional, experiências anteriores indicavam riscos recorrentes associados a Grupos de Trabalho, como ampliação excessiva de escopo, indefinição de entregas e baixa efetividade prática, especialmente em contextos de alta complexidade técnica e institucional.

Diante desse cenário, a SCTI adotou uma abordagem metodológica baseada na gestão de projetos, com apoio do Escritório de Projetos da Secretaria de Estado do Planejamento (EPROJ/SEPLAN), reorganizando os GTs sob uma lógica de “projetização”. Essa estratégia implicou a definição estruturada de objetivos, escopo, entregas e prazos, utilizando ferramentas como o Project Model Canvas e o sistema corporativo Projeta SC, além da instituição de rotinas de acompanhamento e governança interinstitucional. Assim, o presente artigo tem por objetivo analisar de que forma a projetização de Grupos de Trabalho pode contribuir para o fortalecimento da governança tecnológica e das capacidades estatais na condução de

agendas digitais no setor público. Busca-se compreender como a transformação de espaços de articulação em projetos estruturados pode ampliar a efetividade da coordenação governamental e qualificar o planejamento e a execução de iniciativas estratégicas.

A partir dessa perspectiva, o estudo orienta-se pela seguinte questão de pesquisa: de que forma a projetização de Grupos de Trabalho pode fortalecer a governança tecnológica e as capacidades estatais na implementação de agendas digitais no setor público?

Para responder a essa questão, o artigo está estruturado em cinco seções. A primeira apresenta o referencial teórico sobre governança tecnológica, capacidades estatais e gestão de projetos no setor público. A segunda descreve a metodologia adotada. A terceira apresenta os resultados e discussões do estudo de caso. Por fim, são apresentadas as conclusões e implicações para o planejamento governamental.

2. JUSTIFICATIVA

A crescente centralidade das tecnologias digitais na ação estatal tem ampliado a complexidade das agendas governamentais, exigindo novas capacidades de coordenação, planejamento e implementação no setor público. Temas como governo digital, interoperabilidade, governança de dados e inteligência artificial demandam a atuação articulada de múltiplos órgãos, a integração de competências técnicas especializadas e a superação de estruturas organizacionais fragmentadas. Nesse cenário, torna-se fundamental o desenvolvimento de arranjos institucionais capazes de estruturar a ação governamental de forma mais integrada, orientada a resultados e sustentada por mecanismos eficazes de governança.

No âmbito do Estado de Santa Catarina, a criação de Grupos de Trabalho (GTs) temáticos representou uma estratégia inicial para organizar essas agendas transversais. Contudo, experiências anteriores indicam limitações recorrentes desse tipo de arranjo, tais como indefinição de escopo, baixa clareza de entregas e dificuldades de execução, especialmente em contextos de elevada complexidade técnica. Diante desse desafio, a adoção de metodologias estruturadas de gestão de projetos – por meio da projetização dos GTs – surge como uma alternativa para qualificar a governança da implementação, conferindo maior previsibilidade, controle e efetividade às iniciativas.

Assim, a presente pesquisa justifica-se pela necessidade de compreender de que forma a transformação de espaços tradicionalmente deliberativos em projetos estruturados pode contribuir para o fortalecimento das capacidades estatais e para a melhoria da governança tecnológica no setor público. Ao analisar uma experiência concreta no contexto estadual, o estudo busca gerar evidências empíricas que possam subsidiar a formulação de modelos mais eficazes de coordenação interinstitucional e implementação de políticas públicas digitais.

3. OBJETIVOS

O presente estudo tem como objetivo geral analisar de que forma a projetização de Grupos de Trabalho contribui para o fortalecimento da governança tecnológica e das capacidades estatais na condução de agendas digitais no setor público.

Como objetivos específicos, busca-se: (i) descrever o processo de estruturação dos Grupos de Trabalho sob a lógica de projetos institucionais, incluindo a definição de escopo, entregas, prazos e mecanismos de acompanhamento; (ii) examinar os resultados alcançados, com foco na produção de entregáveis estruturantes, na padronização de processos e na racionalização dos escopos; e (iii) identificar os principais aprendizados institucionais decorrentes da experiência, bem como suas implicações para a coordenação interinstitucional e para a governança da implementação em contextos de elevada complexidade tecnológica.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O referencial teórico foi estruturado em três eixos analíticos complementares: (i) governança digital, como fenômeno de transformação do Estado; (ii) capacidades estatais, como condição para a implementação de políticas complexas; e (iii) gestão de projetos, como instrumento de mediação entre estratégia e execução.

4.1 Governança digital e transformação do Estado

A transformação digital do Estado tem sido compreendida como um processo que ultrapassa a mera informatização de rotinas administrativas. A literatura indica que a incorporação de tecnologias digitais altera as formas de organização e gestão pública, exigindo novos arranjos institucionais e maior capacidade de

coordenação entre órgãos governamentais (Dunleavy et al., 2006; Margetts; Dunleavy, 2013).

Nesse contexto, a governança digital envolve não apenas a adoção de tecnologias, mas a capacidade de integrar sistemas, dados e processos em ambientes organizacionais complexos (Janssen; Estevez, 2013). A tecnologia, portanto, deixa de ser um instrumento operacional e passa a assumir papel estruturante na ação estatal.

Essa perspectiva é reforçada por Dias e Gomes (2021), ao afirmarem que a governança digital implica a reorganização das estruturas administrativas, dos processos decisórios e das relações entre atores governamentais. De forma complementar, Afonso e Monteiro (2022) destacam que a efetividade da digitalização depende da existência de mecanismos institucionais capazes de promover coordenação, integração e alinhamento estratégico, especialmente em contextos marcados por fragmentação organizacional.

Assim, a literatura converge ao indicar que a transformação digital do setor público depende da construção de arranjos de governança capazes de lidar com a complexidade tecnológica e institucional, garantindo integração, interoperabilidade e coerência na ação governamental.

4.2 Capacidades estatais e governança da implementação

A discussão sobre governança digital conecta-se diretamente à literatura sobre capacidades estatais, que enfatiza a importância da habilidade do Estado de coordenar atores, mobilizar recursos e organizar processos de implementação (Evans, 1995; Gomide e Pires, 2014). Nesse sentido, capacidades estatais não se restringem a competências técnicas, mas envolvem também arranjos institucionais e mecanismos de coordenação que viabilizam a ação governamental.

A governança da implementação emerge, assim, como elemento central para transformar diretrizes estratégicas em resultados concretos. Peters (2018) argumenta que políticas públicas complexas demandam mecanismos estruturados de acompanhamento, monitoramento e coordenação interorganizacional. Na ausência desses mecanismos, há maior probabilidade de dispersão de esforços e baixa efetividade das ações públicas.

Esse desafio é particularmente relevante em contextos de transformação digital, caracterizados por

elevada transversalidade e complexidade técnica. Christensen e Lægreid (2007) demonstram que estruturas administrativas excessivamente fragmentadas tendem a gerar silos organizacionais, dificultando a coordenação horizontal e vertical do Estado. Como resposta, abordagens como o *Whole-of-Government* enfatizam a integração de políticas, estruturas e processos.

No campo do governo digital, Dias e Gomes (2021) destacam que a ausência de coordenação compromete a capacidade do Estado de alinhar iniciativas digitais e produzir resultados consistentes. Dessa forma, a coordenação interinstitucional deve ser compreendida como dimensão constitutiva das capacidades estatais, especialmente em agendas tecnológicas que demandam integração contínua e aprendizagem organizacional.

Além disso, a literatura aponta que o planejamento governamental, em contextos de alta complexidade, exige modelos mais flexíveis e adaptativos. Afonso e Monteiro (2022) ressaltam que a velocidade das transformações tecnológicas torna insuficientes abordagens tradicionais baseadas exclusivamente em planejamento ex ante, demandando mecanismos contínuos de monitoramento, revisão e ajuste ao longo da implementação.

2.3 Gestão de projetos como instrumento de mediação entre estratégia e execução

Diante da necessidade de fortalecer a governança da implementação, a literatura aponta a gestão de projetos como um instrumento relevante para estruturar iniciativas complexas e aproximar estratégia e execução no setor público. Projetos podem ser compreendidos como esforços temporários voltados à geração de produtos, serviços ou resultados únicos (Project Management Institute, 2017).

No contexto governamental, a gestão de projetos permite delimitar escopos, definir responsabilidades, organizar recursos e estabelecer mecanismos de monitoramento, contribuindo para maior previsibilidade e transparência das ações públicas. Maceta, Berssaneti e Carvalho (2017) destacam que projetos constituem os principais veículos de materialização das estratégias organizacionais, especialmente em ambientes complexos e interinstitucionais.

Fryer, Antony e Douglas (2007) observam que a gestão de projetos no setor público enfrenta desafios

adicionais, como multiplicidade de stakeholders, ambiguidade de objetivos e influência política. Nesse cenário, metodologias estruturadas de planejamento e acompanhamento tornam-se fundamentais para reduzir incertezas e alinhar expectativas.

A literatura recente tem enfatizado, ainda, a relação entre gestão de projetos e geração de valor público. Materiais da ENAP (2023) apontam que a gestão de projetos atua como elo entre a estratégia governamental e a entrega de resultados à sociedade. Howlett, Ramesh e Perl (2020) associam essas práticas ao fortalecimento das capacidades de implementação, sobretudo em políticas que exigem coordenação interinstitucional.

Além do gerenciamento individual de projetos, destaca-se a importância da governança de portfólio e de estruturas institucionais de suporte, como os Escritórios de Projetos (PMOs). Young et al. (2012) argumentam que o gerenciamento de portfólio permite alinhar projetos às prioridades estratégicas, enquanto Nielsen e Pedersen (2014) alertam para os riscos da dispersão de esforços em portfólios pouco estruturados.

No setor público, essas estruturas assumem papel relevante no fortalecimento das capacidades estatais. A institucionalização de práticas de gestão de projetos, por meio de arranjos como escritórios centrais e núcleos setoriais, contribui para padronizar metodologias, promover aprendizagem organizacional e reduzir a fragmentação institucional.

No Governo do Estado de Santa Catarina, essa institucionalização ocorre por meio do Escritório de Gestão de Projetos (EPROJ), vinculado à Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN) instituído pelo Decreto nº 632/2020. O EPROJ atua como instância central de coordenação da gestão de projetos estratégicos e do Plano de Governo estadual, sendo responsável por definir diretrizes metodológicas, apoiar tecnicamente os órgãos setoriais e promover a padronização das práticas de gerenciamento de projetos na Administração Pública Estadual.

Os Núcleos de Gestão de Projetos (NUPROJ) constituem o elemento operacional dessa rede. Os NUPROJs são equipes setoriais implantadas nos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, responsáveis pelo gerenciamento dos projetos sob sua competência, atuando de forma articulada com o EPROJ e sob a orientação estratégica da SEPLAN. Essa configuração reforça a ideia de que a gestão de projetos,

no setor público, deve ser compreendida como uma capacidade organizacional distribuída, e não como uma função isolada ou exclusivamente centralizada.

No caso catarinense, a implantação dos NUPROJs ocorreu de forma gradual e estruturada, em quatro etapas sucessivas – junho de 2020, junho de 2021, janeiro de 2022 e agosto de 2024 – alcançando, ao final desse processo, 33 órgãos e entidades estaduais. Essa expansão progressiva evidencia uma estratégia incremental de fortalecimento das capacidades estatais em gestão de projetos, alinhada à lógica de maturidade organizacional descrita na literatura.

A base normativa que sustenta esse arranjo institucional é o Decreto nº 632, de junho de 2020, que regulamenta a atuação dos Núcleos de Gestão de Projetos no âmbito do Poder Executivo Estadual. O decreto estabelece que a atuação dos NUPROJs deve ocorrer de forma coordenada com a chefia competente de cada órgão, tanto no planejamento quanto na execução de projetos e programas, assegurando a observância da cultura de gestão de projetos definida pela Administração Pública Estadual.

Nesse sentido, a gestão de projetos pode ser compreendida como um mecanismo de governança da implementação, capaz de traduzir agendas estratégicas amplas em iniciativas executáveis, monitoráveis e orientadas a resultados, especialmente em contextos de elevada complexidade, como os associados à transformação digital do Estado.

5. METODOLOGIA

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva, utilizando o método de estudo de caso único. A unidade de análise corresponde ao processo de estruturação, condução e acompanhamento dos Grupos de Trabalho (GTs) temáticos instituídos no âmbito da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação (SCTI).

A opção pelo estudo de caso fundamenta-se na adequação desse método para investigar fenômenos contemporâneos inseridos em contextos reais e complexos, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidas (YIN, 2001). No presente estudo, a projeção dos Grupos de Trabalho configura-se como um fenômeno organizacional contemporâneo, fortemente condicionado por aspectos institucionais, políticos e técnicos da administração pública estadual.

O desenho de caso único justifica-se por seu caráter revelador e instrumental, na medida em que possibilita a análise aprofundada de uma experiência institucional inédita no contexto estadual. Conforme Yin (2001), o estudo de caso único é apropriado quando se trata de um caso revelador, no qual o pesquisador tem a oportunidade de investigar empiricamente um fenômeno anteriormente pouco explorado.

Adota-se, ainda, uma perspectiva de estudo de caso incorporado, uma vez que, embora o foco principal recaia sobre o arranjo institucional da SCTI, são analisadas subunidades internas ao caso, correspondentes aos diferentes Grupos de Trabalho temáticos. Essa estratégia permite maior aprofundamento analítico, ao considerar múltiplos níveis de observação dentro do mesmo caso (Yin, 2001).

O recorte empírico compreende o período entre setembro de 2024 e março de 2025, incluindo a prorrogação das portarias dos GTs até setembro de 2025, necessária para a consolidação das entregas.

Os procedimentos de coleta de dados seguiram o princípio da utilização de múltiplas fontes de evidência, estratégia recomendada para aumentar a robustez analítica em estudos de caso (Yin, 2001). Foram mobilizadas: (i) análise documental de relatórios finais, portarias institucionais, registros de reuniões e documentos de escopo; (ii) observação participante nas oficinas de planejamento e nos ciclos de acompanhamento; e (iii) registros operacionais do sistema de gestão de projetos do Estado.

A condução do estudo foi orientada por um encadeamento lógico entre a questão de pesquisa, os dados coletados e as conclusões analíticas, buscando garantir consistência interna ao desenho metodológico (Yin, 2001). Adicionalmente, adotou-se a sistematização de evidências e registros formais como estratégia para assegurar rastreabilidade e confiabilidade das informações analisadas.

A implementação empírica ocorreu por meio da aplicação da metodologia de gestão de projetos institucionalizada no Governo do Estado, com apoio técnico do Escritório de Projetos da Secretaria de Estado do Planejamento (EPROJ/SEPLAN), por intermédio do Núcleo de Projetos da SCTI. O processo de estruturação foi conduzido por meio de oficinas estruturadas e ciclos periódicos de acompanhamento interinstitucional, nos quais foram definidos e validados os principais elementos dos projetos, incluindo objetivos,

escopo, premissas, restrições e entregas, considerando um horizonte de execução de 180 dias.

Como instrumento de apoio, foi utilizado o Project Model Canvas, aplicado em ambiente presencial e colaborativo digital, permitindo o alinhamento entre os atores envolvidos. Posteriormente, os projetos foram formalmente registrados no sistema corporativo de gestão de projetos do Estado (Projeta SC), assegurando padronização, transparência e rastreabilidade.

A governança da execução estruturou-se por meio de reuniões periódicas interinstitucionais, com registros formais e monitoramento contínuo conduzido pelo Núcleo de Projetos da SCTI e líderes de cada GT. Esse arranjo possibilitou o acompanhamento sistemático das entregas e a realização de ajustes no cronograma e no escopo, quando necessário, mantendo a aderência aos objetivos inicialmente definidos.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para apresentar os resultados da estruturação dos Grupos de Trabalho (GTs), elaborou-se a Figura 1, que sintetiza o fluxo de trabalho adotado. Os resultados são organizados em três dimensões: (i) organizacional, (ii) processual e (iii) substantiva.

FIGURA 1 – Workflow da projetização dos Grupos de Trabalho



Fonte: Autores

Para organizar os resultados, são apresentadas as seguintes dimensões na sequência:

- i. *Resultados organizacionais: estrutura institucional dos GTs*
- ii. *Resultados processuais: mudança na forma de coordenação*
- iii. *Resultados substantivos: entregas produzidas*

6.1. Resultados organizacionais: estrutura institucional dos GTs

Em setembro de 2024, a SCTI identificou a necessidade de estruturar mecanismos de governança para temas tecnológicos transversais, especialmente diante da complexidade técnica e da necessidade de coordenação interorganizacional. A iniciativa foi desenvolvida em parceria com o EPROJ/SEPLAN-SC, evidenciando a integração entre planejamento e execução como estratégia de fortalecimento da governança pública. Tal necessidade está alinhada ao debate contemporâneo sobre capacidades estatais, especialmente no que tange à coordenação interorganizacional e à integração de políticas públicas em ambientes caracterizados por elevada complexidade técnica e institucional (Pires; Gomide, 2016).

A iniciativa foi concebida a partir de uma articulação estratégica entre a SCTI e o Escritório de Projetos da Secretaria de Estado do Planejamento (EPROJ/SEPLAN-SC), evidenciando um movimento de fortalecimento da governança pública por meio da integração entre planejamento e execução. Esse arranjo institucional dialoga com a perspectiva de governança em rede, na qual múltiplos atores colaboram para a produção de soluções públicas, superando modelos hierárquicos tradicionais (Agranoff; Mcguire, 2003).

Como resultado, foram estruturados seis Grupos de Trabalho (GTs) temáticos, abrangendo áreas críticas da governança tecnológica estadual: infraestrutura de Data Center, Cloud e Storage; governo digital, interoperabilidade e serviços digitais; governança de dados, informações e inteligência; tecnologia e operações; conectividade e comunicação; e Política Estadual de Inteligência Artificial. A participação de mais de 25 órgãos e entidades, com designação formal de representantes, configurou um arranjo de coordenação interinstitucional que reforça a noção de ação pública compartilhada (Ansoff; McDonnel, 1993).

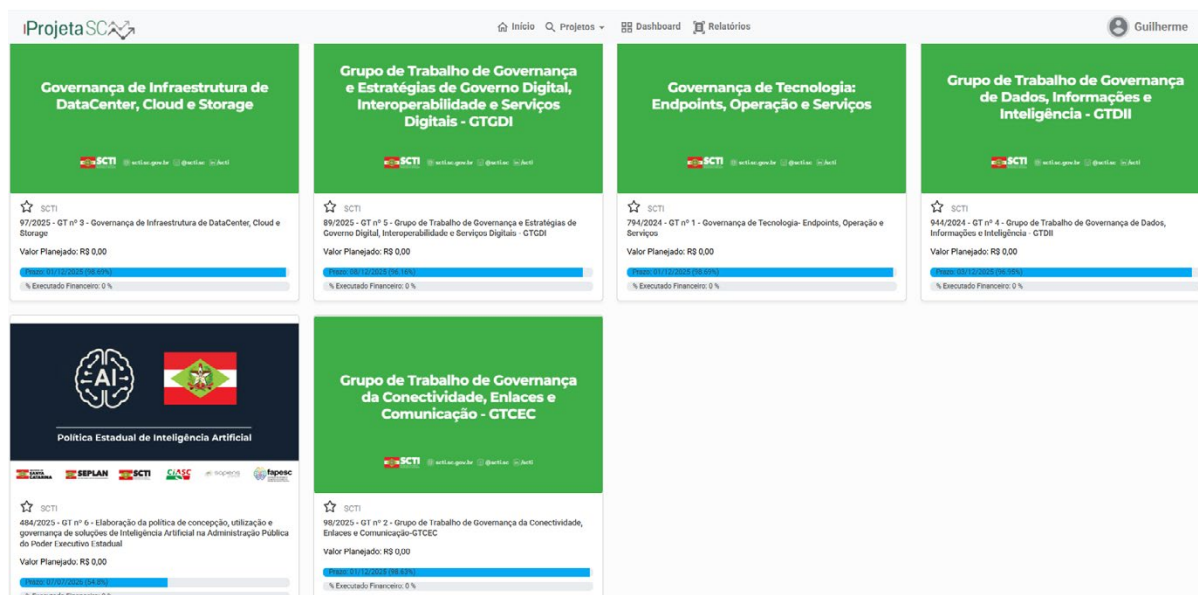
A adoção do Project Model Canvas (PMC) como instrumento de modelagem dos trabalhos representa uma escolha metodológica relevante, ao privilegiar abordagens visuais e colaborativas na estruturação de projetos (Finocchio Jr., 2013). A condução das atividades em formato híbrido – combinando oficinas presenciais e colaboração digital – evidencia a incorporação de práticas contemporâneas de gestão, alinhadas à transformação digital no setor público.

A transformação dos GTs em projetos institucionais estruturados, com definição de objetivos SMART (Específico, Mensurável, Attingível, Relevante, Temporal/Prazo), escopo, entregas, premissas e riscos, reflete a aplicação de princípios de gerenciamento de projetos como instrumento de fortalecimento da capacidade estatal. Conforme argumenta Keeling (2012), a utilização de metodologias estruturadas no setor público é essencial para converter diretrizes estratégicas em resultados concretos, sobretudo em contextos marcados por incerteza e interdependência técnica.

Adicionalmente, a iniciativa contribuiu para mitigar a fragmentação administrativa, reconhecida como um dos principais entraves à eficiência estatal (Bresser-Pereira, 2017). Ao converter diretrizes estratégicas e Objectives and Key Results (OKRs) em planos de projeto com horizonte temporal definido, observa-se uma aproximação com modelos de gestão orientados a resultados, característicos das reformas gerenciais do Estado.

A institucionalização dos projetos no sistema Projeta SC reforça os princípios de transparência, rastreabilidade e controle administrativo, além de contribuir para a maturidade organizacional, como mostra a figura 2 a seguir. De acordo com o *Project Management Institute* (2021), a padronização de processos de gerenciamento é fator crítico para o desenvolvimento de capacidades organizacionais consistentes e sustentáveis.

FIGURA 2 – Visualização do sistema Projeta SC com os projetos dos GTs



Fonte: Autores, a partir do sistema Projeta SC (2026)

No que tange à operacionalização, destaca-se o papel da alta gestão da SCTI na indução da mudança organizacional, ao propor a reconfiguração dos GTs em projetos estruturados. Esse movimento evidencia a importância da liderança pública na promoção de inovação institucional e na adoção de práticas gerenciais mais robustas (Osborne; Gaebler, 1992).

As oficinas de planejamento, realizadas com base no *Project Model Canvas*, possibilitaram a construção coletiva dos projetos, ainda que com variações metodológicas entre os GTs. Observou-se que dinâmicas mais enxutas favoreceram maior objetividade, enquanto arranjos mais participativos ampliaram o debate, ainda que com maior duração. Tal constatação reforça a literatura sobre trade-offs entre participação e eficiência em processos decisórios coletivos.

Ao final do processo, todos os projetos apresentavam planejamento estruturado e aderente ao prazo inicial de 180 dias. A necessidade de prorrogação da portaria, em função de fatores contextuais como o período de final de ano, evidencia a importância de considerar variáveis institucionais e operacionais na gestão de projetos públicos.

Por fim, a realização de reuniões periódicas de acompanhamento e o alinhamento institucional promovido pela alta gestão contribuíram para a melhoria da qualidade das entregas e para o direcionamento das discussões a resultados concretos. Esse aspecto reforça a relevância de mecanismos de governança

que articulem planejamento, execução e monitoramento de forma integrada.

Em síntese, a experiência analisada demonstra que a adoção de metodologias estruturadas de gerenciamento de projetos, associada a arranjos de governança interinstitucional, pode fortalecer capacidades estatais e promover maior efetividade na implementação de agendas tecnológicas no setor público.

6.1.1. Transformação Administrativa e Sistematização

A dinâmica estabelecida no âmbito dos Grupos de Trabalho – caracterizada pela realização de reuniões periódicas de monitoramento e pelo patrocínio institucional da alta gestão – evidenciou que a clareza na definição de objetivos, escopo e entregáveis constitui elemento central para a transformação de agendas técnicas complexas em projetos executáveis. Observou-se um ganho significativo de agilidade nos processos decisórios interinstitucionais, associado à redução de ambiguidades e à maior objetividade das discussões.

Nesse contexto, a sistematização das atividades, por meio da adoção de metodologias estruturadas de gestão de projetos, contribuiu para deslocar o foco das interações de um debate predominantemente burocrático para uma lógica orientada a resultados. Tal movimento reforça a importância de instrumentos que integrem planejamento, execução e monitoramento, promovendo maior racionalidade e efetividade na condução de agendas estratégicas.

QUADRO 1 – Estrutura das entregas nos processos anteriores e na nova proposta da projetização

Dimensão de Gestão	Situação Anterior (Documento OKR)	Situação Atual (Metodologia PMC)	Impacto na Governança Pública
Definição de Escopo	Exaustivo e Ambíguo: Listas longas de tarefas como “Buscar melhorar a governança”.	Delimitado e Orientado a Produto: Foco em entregas concretas, como “Plataforma de Interoperabilidade” ou “Catálogo de Serviços”.	Redução do scope creep e foco no valor público.
Prazos e Temporalidade	Indeterminados ou Genéricos: Metas de “12 meses” ou “final do exercício” sem marcos intermediários claros.	Cronograma em “Sprints” de 180 dias: Definição de entregas em 30, 60, 90 e 180 dias, garantindo celeridade.	Aumento da resolutividade e controle orçamentário.
Mensuração (KPIs)	Focados em Esforço: Métricas como “Realizar reuniões” ou “Buscar otimizar”.	Focados em Resultado: Marcos de “Produto Entregue”, “Homologado” e “Sistematizado no Projeto SC”.	Melhoria no accountability e transparência.
Atribuição de Responsabilidades	Genérica: Citação ampla de SCTI, CIASC e órgãos sem papéis definidos.	Identificação de Stakeholders e Equipe: Mapeamento de Gerentes, Suplentes e Stakeholders Externos/Internos por projeto.	Agilidade na tomada de decisão e fluxo de trabalho.

Fonte: Autores

A transição entre o planejamento inicial fundamentado em OKRs e a estruturação final via Project Model Canvas (PMC) evidenciou um salto qualitativo na maturidade de gestão da SCTI. A análise comparativa dos documentos revela que a metodologia de projetos atuou como um filtro de exequibilidade, convertendo intenções estratégicas em entregas monitoráveis.

6.1.2. Refinamento do Escopo e Redução da Ambiguidade

Um dos principais avanços observados refere-se ao processo de refinamento do escopo das iniciativas. No cenário inicial, os Grupos de Trabalho apresentavam estruturas excessivamente amplas e difusas, com objetivos genéricos e listas extensas de resultados-chave, o que dificultava a priorização e comprometia a capacidade de execução.

A adoção da lógica de projetos, apoiada por ferramentas como o Project Model Canvas, possibilitou a delimitação mais precisa dos escopos, com foco em entregas concretas e orientadas a valor público. Esse processo resultou na redução do chamado scope creep, ao concentrar esforços em um número reduzido de produtos prioritários, compatíveis com o horizonte temporal estabelecido.

Adicionalmente, a definição de marcos intermediários e a organização das entregas em ciclos temporais estruturados contribuíram para aumentar a previsibilidade e a capacidade de acompanhamento das ações,

reduzindo incertezas e ampliando a efetividade da implementação.

6.1.3. Temporalidade e Foco em Resultados (Prazos de 180 Dias)

A reorganização das atividades sob uma lógica temporal mais estruturada representou um elemento-chave para a qualificação da execução dos projetos. Diferentemente do modelo anterior, marcado por prazos genéricos e pouco operacionalizáveis, a nova abordagem introduziu ciclos de entrega definidos, com metas distribuídas em intervalos de curto e médio prazo.

Essa estruturação temporal permitiu não apenas maior controle sobre o andamento das atividades, mas também favoreceu a criação de um ritmo de trabalho mais disciplinado, com acompanhamento contínuo dos avanços e identificação tempestiva de desvios. Como resultado, observou-se maior aderência entre planejamento e execução, reduzindo lacunas frequentemente associadas à implementação de políticas públicas complexas.

6.1.4. Gerenciamento de Partes Interessadas e Riscos

A estruturação via *Project Model Canvas* permitiu que a SCTI identificasse de forma precisa os stakeholders e as barreiras que não constavam no documento inicial:

- **Interinstitucionalidade:** A definição clara de papéis entre SCTI e CIASC foi essencial para projetos como o de “Infraestrutura de Data Center,

Cloud e Storage”, onde a colaboração técnica é uma restrição de sucesso.

- **Mitigação de Riscos:** Foram explicitados riscos antes ignorados, como a “falta de adesão de outros órgãos” e a “indisponibilidade de corpo técnico especializado”.

6.1.5. Impacto na Transformação Administrativa

Por fim, a projetização dos Grupos de Trabalho resultou em um aprimoramento significativo dos mecanismos de governança. A definição clara de papéis, responsabilidades e instâncias de decisão contribuiu para reduzir conflitos interinstitucionais e aumentar a efetividade da coordenação.

Observou-se, ainda, o fortalecimento do papel da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação como instância articuladora da governança tecnológica estadual, consolidando sua atuação na mediação entre diferentes órgãos e na indução de padrões e diretrizes comuns.

Esse conjunto de avanços evidencia que a combinação entre coordenação estratégica, suporte metodológico e instrumentos de gestão estruturados constitui um fator crítico para a qualificação da governança pública em contextos de elevada complexidade técnica e institucional.

6.2. Resultados processuais: mudança na forma de coordenação

A segunda dimensão dos resultados refere-se à transformação metodológica dos Grupos de Trabalho, que passaram a ser estruturados como projetos institucionais. A aplicação do Project Model Canvas permitiu redefinir objetivos, escopo e entregas, reduzindo a dispersão temática observada em experiências anteriores. Após a validação dos escopos, os projetos foram cadastrados no sistema corporativo Projeta SC, o que possibilitou padronização das informações, transparência e rastreabilidade das atividades desenvolvidas.

Com os projetos no sistema organizamos uma reunião inicial com todas as pastas participantes de todos os Gt's, na qual foi feita a apresentação da metodologia de trabalho, dos Objetivos, entregas e prazos de cada grupo, organizando e deixando claro todas premissas, requisitos e restrições daqueles projetos, para que todos pudessem estar alinhados com o que iríamos fazer nas discussões em grupo.

A princípio os gestores responsáveis pelos temas a serem discutidos nos Grupos de trabalho estabelecidos, recorreu a metodologia comum de grupos de trabalho na qual se debate temas com uma finalidade específica, tendo muitos objetivos e almejando uma gama grande de entregáveis, muitas vezes estes não condizentes com a situação de discussão de grupo, pois precisam ser projetos futuros, com custeio e recursos adequados.

Nesse contexto, as discussões tendiam a apresentar escopo excessivamente amplo, dificultando a priorização e o foco em entregas viáveis. O material proposto continha:

- GT 1 – 3 objetivos – com 4 KR's e 7 entregáveis
- GT 2 – 5 objetivos- 9 KR's e 2 entregáveis complexos
- GT 3 – 6 objetivos – 11 KR's e 4 entregáveis
- GT 4- 7 objetivos – 20 KR's e 4 entregáveis
- GT 5 – 3 objetivos – 13 KR's e 6 entregáveis generalistas

No período analisado, os Grupos de Trabalho realizaram reuniões quinzenais regulares, totalizando, em média, entre 8 e 12 reuniões por GT, a depender da complexidade temática e do estágio de maturidade das entregas. Apenas no caso do GT de Governança de Infraestrutura de Endpoints, Operação e Serviços de TIC (GT01), foram registradas 10 reuniões formais no intervalo de março a setembro de 2025, realizadas de forma híbrida, com encontros presenciais itinerantes em diferentes órgãos do Estado e reuniões por videoconferência. Na Figura 3 aparece o registro de abertura dos Grupos de Trabalho e a representação de inúmeros órgãos e secretarias.

Com o início das atividades, foram mantidas reuniões quinzenais para cada Grupo de Trabalho, trabalhando as temáticas com discussões valiosas que geraram entregas relevantes.

As reuniões contaram com participação ativa de representantes titulares e suplentes, além de convidados estratégicos, e foram acompanhadas por registros formais (atas), compartilhamento sistemático de documentos e reporte periódico ao Núcleo de Projetos da SCTI. Esse arranjo contribuiu para a manutenção do engajamento institucional e para o acompanhamento contínuo do cronograma e das entregas pactuadas.

As reuniões foram conduzidas pelos gerentes da SCTI, redigidas atas de registros para cada reunião e

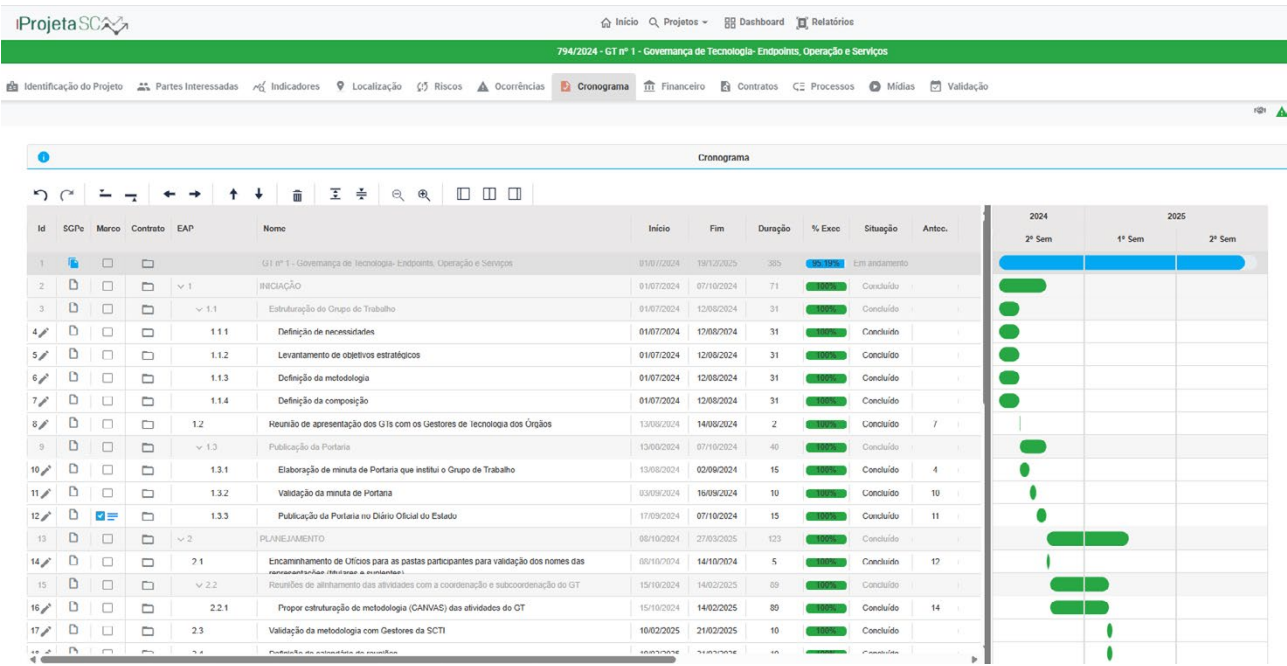
semanalmente reportados os avanços nas reuniões do NUPROJ da SCTI, também junto com o Especialista de projetos a gerente que ficou responsável pela gestão geral dos projetos dos GT's, atualizava mensalmente o Cronograma no sistema e era orientada sobre os atrasos, discussões que estendiam mais que o planejado e fazendo em conjunto o replanejamento das atividades para as próximas reuniões de forma a atingirem as entregas mais impactantes no resultado final.

Como em qualquer projeto, o cronograma sofreu alterações e as entregas foram redesenhadas para melhor atender o objetivo de definição da Governança sobre temas técnicos sensíveis no âmbito do Estado.

Todo o processo de oficinas de Canvas e estruturação como projetos demandou boa parte da Portaria dos GT's que já havia sido publicada, porém foi valioso para o esclarecimento de entregas, processo e método. Com isso foi necessário a prorrogação da Portaria por mais 180 dias e também baseado nas entregas e objetivos reorganizado quais as principais pastas eram mandatórias nas discussões.

Com todos os projetos organizados, foram cadastrados no sistema Projeta SC, para que as informações principais fossem públicas e transparentes, além de os gestores de projeto conseguirem seguir as reuniões baseados no Cronograma de entregas planejado, como mostra a Figura 4 a seguir.

FIGURA 3 – Visualização da tela de acompanhamento de cronograma dos projetos



Fonte: Projeta SC

4.3. Resultados substantivos: entregas produzidas

Sob a perspectiva operacional, os Grupos de Trabalho (GTs) estruturados como projetos institucionais apresentaram elevado grau de institucionalização das rotinas de acompanhamento e execução. Ao longo do período analisado, foram realizadas reuniões quinzenais, totalizando entre oito e doze encontros por GT e mais de cinquenta reuniões no conjunto da iniciativa, todas formalmente registradas por meio de atas e relatórios, o que evidencia a consolidação de mecanismos sistemáticos de monitoramento e governança.

Como principal resultado, destaca-se a produção de mais de vinte entregáveis estruturantes voltados à governança tecnológica estadual. Esses produtos incluem modelos de governança, diretrizes técnicas, arquiteturas de referência, especificações normativas para aquisições e contratações, além de relatórios executivos e diagnósticos consolidados. Tais entregas demonstram a capacidade dos GTs de traduzir agendas técnicas complexas em instrumentos concretos de apoio à formulação e implementação de políticas públicas.

Outro aspecto relevante refere-se à racionalização dos escopos inicialmente definidos. Observou-se que estruturas baseadas em Objetivos e Resultados-Chave (OKRs), frequentemente caracterizadas por excesso de metas e baixa priorização, foram reconfiguradas em um conjunto reduzido de entregas estratégicas – em geral entre duas e três por GT – compatíveis com o horizonte temporal de 180 dias estabelecido pela portaria. Esse processo contribuiu para a redução da ambiguidade, aumento do foco em resultados e maior viabilidade de execução das iniciativas.

Adicionalmente, verificou-se a padronização de processos e critérios técnicos em temas estruturantes da agenda digital, tais como modelos de contratação de tecnologia (incluindo HaaS), governança de dados, interoperabilidade entre sistemas e diretrizes para uso de inteligência artificial no setor público. Essa padronização representa um avanço relevante na construção de uma base comum de governança tecnológica, reduzindo assimetrias entre órgãos e promovendo maior coerência nas decisões institucionais. Para detalhar de forma mais clara os principais e objetivos de cada Grupo de Trabalho, foi elaborado o Quadro 2 a seguir.

QUADRO 2 – Tema dos GTs e seus Objetivos e Entregas

GT	Tema do Grupo de Trabalho	Objetivos / Entregas
GT1	Governança de Infraestrutura de Endpoints, Operação e Serviços de Tecnologia da Informação	1. Novos modelos de operação e serviços TIC; 2. Portal unificado de chamados e atendimentos (GLPI); 3. Documentação para aquisição e contratação de microinformática e HaaS.
GT2	Governança da Conectividade, Enlaces e Comunicação	1. Projeto de solução integrada de conectividade wireless (diretrizes, especificações técnicas e padrões de contratação); 2. Projeto de solução integrada de link de dados (diretrizes, especificações técnicas e padrões de contratação); 3. Projeto de solução integrada de comunicação (telefonia móvel, fixa e omnichannel) (diretrizes, especificações técnicas e padrões de contratação); 4. Revisar e propor atualizações das Políticas de Serviços de Comunicação no âmbito do Executivo Estadual.
GT3	Governança de Infraestrutura de DataCenter, Cloud e Storage	1. Diagnóstico da infraestrutura física e lógica de datacenters nos órgãos estaduais; 2. Análise de riscos e segurança cibernética; 3. Definição de diretrizes e padrões técnicos para operação unificada de ambientes de Data Center, Cloud e Storage.
GT4	Governança de Dados, Informações e Inteligência	1. Diagnóstico dos órgãos e entidades do Estado para reconhecer bases de dados, ferramentas utilizadas e locais de armazenamento; 2. Minuta de Decreto para atualização do Decreto nº 282/2019 sobre disponibilização, compartilhamento e governança de dados no Poder Executivo Estadual, incluindo a instituição do Comitê Central de Governança de Dados (CCGD) e do Cadastro Base do Cidadão; 3. Documento com definição de escopo de infraestrutura (software e hardware), princípios, fundamentos, especificações e requisitos técnicos e de negócios para a plataforma de Big Data.
GT5	Governança e Estratégias de Governo Digital, Interoperabilidade e Serviços Digitais	1. Minuta de Decreto sobre política de Governo Digital, com diretrizes, competências e instrumentos para transformação digital dos serviços públicos e modernização administrativa estadual; 2. Minuta de Decreto sobre Assinaturas Eletrônicas; 3. Minuta de Decreto sobre padrões, diretrizes e responsabilidades para interoperabilidade entre sistemas e bases de dados.
GT6	Inteligência Artificial	1. Minuta de Decreto sobre concepção, utilização e governança de soluções de Inteligência Artificial (PDIA/SC).

Fonte: Autores

Por fim, a sistematização das entregas por meio de instrumentos como o Quadro 2 evidencia não apenas a diversidade temática dos GTs, mas também a orientação a resultados concretos, com definição clara

de objetivos e produtos esperados para cada grupo. Nesse sentido, a projetização mostrou-se eficaz ao alinhar planejamento, execução e entrega de valor público, contribuindo para transformar espaços

tradicionalmente deliberativos em estruturas orientadas à produção de resultados tangíveis.

4.4. **Aprendizados institucionais**

Em termos substantivos, a experiência resultou na produção de mais de vinte entregáveis estruturantes voltados à governança tecnológica estadual. Entre os produtos desenvolvidos destacam-se modelos de governança, diretrizes técnicas, especificações normativas e arquiteturas de referência. Esses resultados indicam que a projetização dos GTs contribuiu para transformar agendas técnicas complexas em entregas institucionais concretas, alinhadas às prioridades estratégicas do Estado.

Além das entregas formais, os relatórios registram ganhos institucionais relevantes. A adoção da lógica de projetos contribuiu para:

- maior previsibilidade das discussões e decisões;
- redução de conflitos interinstitucionais;
- fortalecimento da cultura de planejamento orientado a resultados;
- qualificação do papel da SCTI como instância coordenadora da governança tecnológica estadual.

Os principais resultados quantitativos da experiência encontram-se sintetizados no Quadro 3, que evidencia a escala institucional dos Grupos de Trabalho, o volume de interações interinstitucionais, a racionalização de escopos e a produção de entregas estruturantes orientadas à governança tecnológica.

QUADRO 3 – Síntese dos resultados dos GTs

Dimensão analisada	Indicador	Resultado consolidado
Estrutura institucional	Número de Grupos de Trabalho instituídos	6 GTs temáticos
	Temáticas estratégicas abrangidas	Governo Digital; Interoperabilidade; Dados e Inteligência; Infraestrutura e Operações de TIC; Conectividade; Inteligência Artificial
	Órgãos e entidades participantes	> 25 órgãos e entidades estaduais
	Representantes por GT	1 titular + 1 suplente por órgão
Planejamento e método	GTs estruturados como projetos institucionais	100% (6 de 6 GTs)
	Projetos cadastrados no Projeta SC	6 projetos
	Oficinas de Project Model Canvas realizadas	≥ 1 por GT (total ≥ 6 oficinas)
	Ferramentas colaborativas utilizadas	Project Model Canvas; Miro; Projeta SC
Execução e governança	Reuniões realizadas por GT (média)	8 a 12 reuniões
	Total estimado de reuniões realizadas	> 50 reuniões
	Periodicidade das reuniões	Quinzenal
	Registros formais (atas, relatórios)	100% das reuniões registradas
Escopo e racionalização	Objetivos iniciais por GT (média)	5 a 7 objetivos
	Resultados-chave (OKRs) iniciais por GT	Até 20 KR
	Entregas finais priorizadas por GT	2 a 3 entregas
	Horizonte de planejamento	180 dias (com prorrogação)
Entregas e produtos	Entregáveis estruturantes produzidos	> 20 entregáveis
	Tipos de entregas	Modelos de governança; diretrizes técnicas; especificações normativas; arquiteturas de referência; relatórios executivos
	GTs com entregas concluídas e formalizadas	100%
	GTs com seção formal de lições aprendidas	100%
Governança e aprendizado	Recomendações estratégicas para políticas futuras	≥ 5 por GT (média)

Fonte: Autores (2026)

Em síntese, os resultados demonstram que a estruturação dos Grupos de Trabalho como projetos institucionais permitiu converter agendas técnicas complexas em ações planejadas, monitoradas e com entregas mensuráveis, fortalecendo as capacidades estatais de coordenação, planejamento e implementação no campo do governo digital e da inovação pública.

Além das entregas formais, os relatórios dos Grupos de Trabalho indicam ganhos institucionais relevantes. A adoção da lógica de projetos contribuiu para aumentar a previsibilidade das discussões e decisões, reduzir conflitos interinstitucionais e fortalecer a cultura de planejamento orientado a resultados. Observou-se também a consolidação do papel da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação como instância articuladora da governança tecnológica estadual.

Os resultados obtidos corroboram a literatura sobre capacidades estatais e governança da implementação, que destaca a importância de arranjos institucionais capazes de organizar processos de coordenação e execução de políticas públicas complexas. A projetização dos Grupos de Trabalho operou como um mecanismo institucional de estruturação da implementação, permitindo alinhar atores, reduzir incertezas e produzir resultados mensuráveis no campo da governança tecnológica.

Nesse sentido, os achados empíricos desta pesquisa dialogam diretamente com o referencial teórico apresentado, especialmente no que se refere à literatura sobre capacidades estatais, governança da implementação e gestão de projetos no setor público. A experiência analisada corrobora a perspectiva de Gomide e Pires (2014), ao evidenciar que arranjos institucionais estruturados são fundamentais para ampliar a capacidade de coordenação e execução de políticas públicas complexas.

De forma complementar, os resultados também se alinham às contribuições de autores como Christensen e Lægreid (2007) e Agranoff e McGuire (2003), ao demonstrar que mecanismos de coordenação interinstitucional e abordagens colaborativas são essenciais para superar a fragmentação organizacional.

Por fim, a adoção de metodologias de gestão de projetos, conforme preconizado pelo Project Management Institute (2017), mostrou-se um elemento-chave para transformar agendas estratégicas em entregas

concretas, reforçando a noção de que a integração entre governança, método e execução constitui um vetor central para a efetividade da transformação digital no setor público.

Em síntese, os resultados da experiência indicam que a adoção de metodologias estruturadas de gestão de projetos contribuiu para qualificar a governança dos Grupos de Trabalho, reduzir dispersões temáticas e produzir entregas institucionais relevantes para a agenda de transformação digital do Estado.

7. CONCLUSÃO

A análise da experiência conduzida pela Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação de Santa Catarina evidencia que a projetização de Grupos de Trabalho constitui um instrumento robusto de governança da implementação em agendas tecnológicas complexas. Ao estruturar temas transversais – como governo digital, interoperabilidade, dados e inteligência artificial – sob a lógica de projetos institucionais, foi possível converter diretrizes estratégicas em entregas concretas, mensuráveis e alinhadas às prioridades do Estado.

Os resultados demonstram que a combinação entre coordenação estratégica, suporte metodológico e mecanismos sistemáticos de monitoramento contribui significativamente para o fortalecimento das capacidades estatais, especialmente no que se refere à coordenação interinstitucional, à previsibilidade decisória e à racionalização de escopos. Nesse sentido, a experiência analisada reforça evidências da literatura sobre governança da implementação, ao indicar que arranjos institucionais estruturados são determinantes para a efetividade de políticas públicas em contextos de alta complexidade tecnológica.

Destaca-se, ainda, que a produção de entregáveis normativos – incluindo minutas de decretos sobre governo digital, interoperabilidade, governança de dados e inteligência artificial – evidencia a capacidade do modelo adotado de influenciar diretamente a institucionalização de políticas públicas. Tal aspecto aproxima a experiência catarinense de boas práticas observadas em outros entes federativos, bem como das diretrizes estabelecidas na legislação federal, indicando elevado grau de alinhamento normativo e potencial de interoperabilidade em âmbito nacional.

Do ponto de vista estratégico, a experiência também contribui para consolidar o papel da SCTI

como instância articuladora da governança tecnológica estadual, ao promover integração entre órgãos, padronização de processos e construção de uma agenda digital orientada a valor público. Esse movimento se mostra particularmente relevante diante da crescente necessidade de integração de sistemas, compartilhamento de dados e oferta de serviços digitais centrados no cidadão.

Não obstante os avanços observados, a experiência também revela desafios importantes, especialmente relacionados à sustentabilidade institucional das iniciativas, à necessidade de capacitação contínua dos órgãos envolvidos e à consolidação de mecanismos permanentes de governança e monitoramento.

Ademais, a efetividade das diretrizes normativas dependerá da sua internalização nos processos organizacionais e da capacidade de implementação nos diferentes níveis da administração pública.

Por fim, destaca-se o potencial de replicabilidade do modelo em outras áreas do governo, bem como sua aplicabilidade em diferentes contextos federativos. Como agenda futura, sugere-se o aprofundamento de estudos sobre os impactos de longo prazo da projetização na maturidade digital do Estado, bem como a análise comparativa com outras experiências subnacionais, visando consolidar evidências sobre modelos de governança para a transformação digital no setor público.

8. Referências

1. AFONSO, José Roberto Rodrigues; MONTEIRO, Bernardo Motta. Do governo eletrônico à governança pública digital: muito por fazer (e ganhar) no Brasil. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 76, n. 6, p. 22–24, jun. 2022.
2. AGRANOFF, Robert; MCGUIRE, Michael. *Collaborative public management: new strategies for local governments*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.
3. ANSOFF, H. Igor; MCDONNELL, Edward J. *Implantando a administração estratégica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993.
4. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2017.
5. CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, Washington, DC, v. 67, n. 6, p. 1059–1066, 2007.
6. DIAS, Tiago; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança digital e transformação do Estado: uma análise conceitual. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 72, n. 2, p. 309–336, 2021.
7. DUNLEAVY, Patrick et al. New Public Management is dead – long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 16, n. 3, p. 467–494, 2006.
8. ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Inovando na gestão de projetos: orientações para o setor público*. Brasília: ENAP, 2023.
9. EVANS, Peter. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
10. FINOCCHIO JR., José. *Project Model Canvas: gerenciamento de projetos sem burocracia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
11. FRYER, Karen; ANTONY, Jiju; DOUGLAS, Alex. Critical success factors of continuous improvement in the public sector: a literature review and some key findings. *The TQM Magazine*, Bingley, v. 19, n. 5, p. 497–517, 2007.
12. GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.
13. GONZÁLEZ, Ricardo. Gestión de portafolios de proyectos en el sector público. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, n. 26, p. 1–22, 2003.

14. HANSEN, Rasmus; KRÆMMERGAARD, Pernille. Governance of public sector IT projects: a dynamic approach. *Government Information Quarterly*, Amsterdam, v. 30, n. 4, p. 409–419, 2013.
15. HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2020.
16. JANSSEN, Marijn; ESTEVEZ, Elsa. Lean government and platform-based governance: doing more with less. *Government Information Quarterly*, Amsterdam, v. 30, supl. 1, p. S1–S8, 2013.
17. KEELING, Ralph. *Gestão de projetos: uma abordagem estratégica*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
18. MACETA, Bruno; BERSSANETI, Fernando Tobal; CARVALHO, Marly Monteiro de. Boas práticas no gerenciamento de projetos no setor público: uma revisão sistemática da literatura. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 650–673, 2017.
19. MARGETTS, Helen; DUNLEAVY, Patrick. The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, v. 371, n. 1987, 2013.
20. NIELSEN, Peter A.; PEDERSEN, Kim. IT portfolio decision-making in public organizations: the role of governance and strategy. *Government Information Quarterly*, Amsterdam, v. 31, n. 3, p. 482–492, 2014.
21. PETERS, B. Guy. *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. 4. ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2018.
22. PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. *Guia PMBOK®: um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos*. 6. ed. Newtown Square: Project Management Institute, 2017.
23. PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. *A guide to the project management body of knowledge (PMBOK Guide)*. 7th ed. Newtown Square, PA: PMI, 2021.
24. RWELAMILA, Paul D.; PURUSHOTTAM, N. Developing public sector capacity through project management. *International Journal of Project Management*, Amsterdam, v. 30, n. 4, p. 435–446, 2012.
25. YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
26. YOUNG, Ross et al. Governing public sector project portfolios. *International Journal of Project Management*, Amsterdam, v. 30, n. 4, p. 417–426, 2012.

Da gestão de tarefas à entrega de valor público: inovação digital e gestão de pessoas no fortalecimento do planejamento-orçamento público

- **Karol Jefessom Alves De Sousa**
kjefessom@hotmail.com
- **Monique De Menezes Urra**
monique.urra@seplan.pi.gov.br
- **Karoline Vitória Gonçalves Fernandes**
karolinekvg@gmail.com
- **Luiz Raphael Soares Melo**
raphaeltataia@gmail.com

Palavras-chave: planejamento-orçamento; transformação digital; gestão de pessoas; valor público; capacidades estatais.

INTRODUÇÃO

Um dos principais desafios da administração pública contemporânea consiste em consolidar sistemas de planejamento e orçamento capazes de responder às crescentes demandas sociais, fiscais e institucionais. Em um cenário marcado pela complexidade das políticas públicas, por restrições orçamentárias persistentes e pela ampliação das exigências por transparência, eficiência e accountability, torna-se necessário repensar estruturas organizacionais, modelos de organização do trabalho e práticas de gestão de pessoas nos órgãos responsáveis pelas funções estratégicas do planejamento governamental.

A função planejamento-orçamento é, por natureza, transversal e estruturante, demandando coordenação intersetorial, produção contínua de informações estratégicas e capacidade de monitorar prioridades governamentais em tempo real. Entretanto, a organização do trabalho nesses órgãos ainda é frequentemente marcada por mecanismos fragmentados de controle e acompanhamento, nos quais sistemas administrativos operam de forma pouco integrada, dificultando uma visão abrangente das

entregas institucionais e de sua contribuição para os objetivos estratégicos do Estado.

Embora tenham avançado os debates sobre governo digital, capacidades estatais e modernização administrativa, ainda são escassos, especialmente no contexto brasileiro, estudos que examinem de forma integrada como sistemas de gestão do trabalho – relacionados ao controle de frequência, ao acompanhamento de atividades e à produção de informações gerenciais – podem contribuir diretamente para o fortalecimento do planejamento e do orçamento público. Muitas iniciativas permanecem restritas à digitalização de rotinas, sem promover transformações organizacionais mais profundas capazes de alinhar trabalho cotidiano, desempenho institucional e geração de valor público.

Nesse sentido, persiste a fragmentação entre controle de jornada, monitoramento de atividades, avaliação de desempenho e geração de dados gerenciais. Essa desconexão limita a compreensão integrada do trabalho realizado pelas equipes e sua vinculação às prioridades institucionais, comprometendo tanto a eficiência administrativa quanto o desenvolvimento de capacidades organizacionais essenciais, como coordenação interna,

monitoramento das entregas e aprendizagem institucional orientada por resultados. Além disso, reforça uma cultura burocrática centrada em presença formal, em detrimento de modelos contemporâneos de gestão por entregas, que privilegiam resultados, valor público e responsabilização organizacional.

Diante desse contexto, a transformação digital assume papel estratégico não apenas como modernização tecnológica, mas como processo estruturante de mudança organizacional. No campo da gestão de pessoas, esse movimento implica superar a lógica burocrática centrada exclusivamente na jornada e avançar para modelos orientados à gestão do desempenho institucional, à produção de dados confiáveis e ao fortalecimento da governança interna.

Assim, este trabalho, estruturado como relato técnico de experiência institucional, tem como objetivo analisar a concepção de um sistema digital integrado voltado à gestão da frequência e das atividades institucionais em um órgão estadual de planejamento-orçamento, examinando sua capacidade de reconfigurar arranjos organizacionais e práticas de gestão do trabalho, fortalecer dispositivos internos de governança e ampliar a produção de informações estratégicas sustentadas por evidências. Ao articular transformação digital e gestão de pessoas, a proposta insere-se no esforço contemporâneo de construção de capacidades estatais voltadas à coordenação, ao monitoramento e à geração de valor público no âmbito do planejamento governamental.

REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A análise fundamenta-se em um referencial que articula três dimensões centrais: capacidades estatais, governança orientada por dados e transformação digital no setor público. As capacidades estatais são compreendidas como propriedades organizacionais emergentes, produzidas a partir da integração entre estruturas formais, processos de trabalho, tecnologias e práticas de gestão de pessoas alinhadas às finalidades institucionais do planejamento e do orçamento.

A literatura destaca que a efetividade governamental depende não apenas de recursos financeiros ou de marcos normativos, mas da capacidade organizacional de coordenar atores, integrar informações e aprender continuamente a partir da implementação das políticas públicas (ANDREWS; PRITCHETT; WOOLCOCK, 2017). No âmbito do planejamento-orçamento, tais capacidades se expressam na articulação

entre organização do trabalho, monitoramento institucional, produção de conhecimento gerencial e orientação estratégica das entregas públicas.

No campo da governança pública, observa-se o avanço de modelos sustentados por evidências, nos quais dados confiáveis fortalecem decisões estratégicas, ampliam a transparência e reforçam a *accountability* interna e externa (OECD, 2020). Sistemas integrados de gestão assumem papel central nesse processo ao reduzir assimetrias informacionais, qualificar o processo decisório e permitir que lideranças públicas monitorem de forma mais precisa o desempenho organizacional.

A transformação digital, por sua vez, é compreendida como processo sociotécnico que envolve mudanças culturais, organizacionais e normativas, indo além da simples digitalização de rotinas administrativas (DUNLEAVY et al., 2022). Estudos recentes indicam que iniciativas exitosas de governo digital articulam tecnologia, pessoas e processos, criando condições para inovação contínua, melhoria do desempenho estatal e fortalecimento das capacidades públicas em ambientes complexos (MARGETTS; DUNLEAVY, 2023).

METODOLOGIA

O estudo adota abordagem qualitativa, configurando-se como relato técnico de experiência institucional, centrado no desenho organizacional de uma iniciativa digital voltada à gestão integrada do trabalho em um órgão estadual responsável por funções estratégicas de planejamento e orçamento. Trata-se de um contexto institucional caracterizado pela atuação transversal e pela coexistência de diferentes vínculos funcionais, como servidores efetivos, comissionados, estagiários e colaboradores temporários, o que exige soluções flexíveis e juridicamente aderentes.

O percurso metodológico foi estruturado em três movimentos. O primeiro consistiu em diagnóstico organizacional, baseado em análise documental de normativas internas, mapeamento de fluxos administrativos e observação direta das práticas correntes de controle de frequência e acompanhamento de atividades. Essa etapa buscou identificar lacunas informacionais, limitações de coordenação interna e desafios relacionados à ausência de instrumentos integrados de monitoramento das entregas institucionais.

O segundo movimento envolveu o desenho conceitual e funcional do sistema digital integrado, estruturado em módulos de frequência, registro de atividades, painéis gerenciais (dashboards), normatização

interna e avaliação de desempenho orientada por entregas. O desenho considerou parâmetros de governança digital, segurança da informação e diferenciação de perfis de acesso conforme atribuições e vínculos funcionais, assegurando aderência às especificidades administrativas do setor público.

O terceiro movimento consistiu na formulação de uma análise prospectiva estruturada, com definição preliminar de indicadores institucionais, etapas de implantação piloto e critérios de monitoramento organizacional, permitindo discutir impactos potenciais sobre a organização do trabalho e a tomada de decisão estratégica.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise do desenho desenvolvido evidencia que o sistema digital integrado apresenta caráter inovador ao promover convergência entre gestão de pessoas, tecnologia e planejamento institucional. Ao integrar o registro de frequência ao acompanhamento das atividades e entregas, a proposta desloca o foco do controle centrado na presença formal para um modelo de monitoramento qualificado do trabalho realizado, articulando desempenho cotidiano e objetivos estratégicos.

Entre os resultados organizacionais esperados destacam-se o aumento da transparência interna, a maior rastreabilidade das atividades institucionais, a padronização de fluxos de acompanhamento e a produção sistemática de dados gerenciais. A adoção de dashboards institucionais contribui para fortalecer a capacidade analítica das lideranças, permitindo visualizar carga de trabalho, distribuição de tarefas, níveis de produtividade e alinhamento às prioridades estratégicas do planejamento e do orçamento.

Sob a perspectiva das capacidades estatais, o sistema integrado reforça funções de coordenação,

monitoramento e avaliação no planejamento-orçamento ao reduzir assimetrias informacionais e favorecer decisões baseadas em evidências. Além disso, a integração entre dados de frequência e entregas institucionais tende a qualificar a gestão da força de trabalho, promovendo maior coerência entre desenvolvimento funcional, avaliação de desempenho e resultados organizacionais.

A proposta também contribui para reconfigurar a cultura administrativa, ao estimular uma transição gradual do paradigma burocrático de controle formal para uma abordagem orientada por entregas, na qual o trabalho público é compreendido como produção de valor coletivo e fortalecimento da capacidade governamental.

CONCLUSÕES

O estudo conclui que a integração entre transformação digital e gestão estratégica de pessoas constitui dimensão fundamental para o fortalecimento das capacidades estatais no planejamento-orçamento, especialmente quando articulada ao redesenho de processos de trabalho, à produção de dados confiáveis e à normatização institucional.

Embora a iniciativa ainda se encontre em fase de concepção e estruturação piloto, sua análise evidencia contribuições relevantes para a modernização da gestão pública, indicando caminhos para transitar do controle burocrático da jornada para uma abordagem orientada por dados, resultados e geração de valor público. Reforça-se, assim, o papel da transformação digital como instrumento estruturante de capacidades estatais contemporâneas, voltadas à coordenação estratégica, ao monitoramento institucional e à melhoria contínua da ação governamental.

Referências

1. ANDREWS, Matt; PRITCHETT, Lant; WOOLCOCK, Michael. Building state capability: evidence, analysis, action. Oxford: Oxford University Press, 2017.
2. DUNLEAVY, Patrick et al. Digital era governance: revisiting core concepts. Oxford: Oxford University Press, 2022.
3. MARGETTS, Helen; DUNLEAVY, Patrick. The second wave of digital-era governance. Oxford: Oxford University Press, 2023.
4. MAZZUCATO, Mariana; KATTEL, Rainer. COVID-19 and public-sector capacity. Oxford Review of Economic Policy, v. 36, n. S1, 2020.
5. OECD. The OECD Digital Government Policy Framework. Paris: OECD Publishing, 2020.

Desafios e Condições Institucionais para Implementar a proposta de Reforma Administrativa nos Municípios Brasileiros

- **Marília Sorrini Peres Ortiz,**

Doutoranda em Administração (FGV/EBAPE) e integrante do Movimento Pessoas à Frente

- **Eduardo Couto**

Mestre em Ciência Política da UFSC e Coordenador de Conhecimento do Movimento Pessoas à Frente

- **Úrsula Peres Dias**

Doutora em Economia (FGV/EESP) e Professora da EACH/USP

- **Marcos Pinto**

Doutor em Contabilidade (USP) e Professor da FACC/UFRJ

Resumo

A agenda de reforma administrativa voltou ao centro do debate público brasileiro nos últimos anos, seja por iniciativas de modernização da gestão pública federal, seja com a apresentação da PEC 38/2025 no Congresso Nacional. A proposta reúne diretrizes que envolvem os três entes federativos, com impactos diretos sobre os municípios, responsáveis pela maior parte da implementação de políticas públicas e por concentrar 62% dos servidores públicos do país. Este artigo analisa as condições institucionais dos municípios brasileiros para implementar essa agenda, propondo um modelo de prontidão municipal estruturado em quatro eixos: planejamento e governança; transformação digital; gestão da força de trabalho; e capacidade fiscal. O estudo fundamenta-se na literatura sobre capacidades estatais, federalismo assimétrico e capacidades dinâmicas do setor público. A partir de bases de dados nacionais – MUNIC/IBGE e IFGF/FIRJAN –, foi construído um índice sintético que classifica os municípios em quatro níveis de prontidão: baixa, inicial, intermediária e alta. Os resultados evidenciam elevada heterogeneidade na capacidade de implementação. A maioria dos municípios situa-se em níveis intermediários, sendo reduzido o número daqueles com alta prontidão. Municípios de maior porte e inserção metropolitana apresentam melhores condições institucionais, enquanto municípios pequenos e fisicamente dependentes enfrentam limitações estruturais mais acentuadas. Dimensões que demandam maior coordenação estratégica e infraestrutura tecnológica registram níveis inferiores de prontidão. Conclui-se que, na ausência de mecanismos diferenciados de indução federativa, a reforma tende a reproduzir desigualdades existentes, reforçando a necessidade de incorporar o desenvolvimento de capacidades estatais como eixo central de uma agenda nacional de modernização da gestão pública.

Palavras-chave: reforma administrativa; PEC nº 38/2025; federalismo assimétrico; capacidades estatais; gestão municipal.

1. INTRODUÇÃO

A agenda de reforma administrativa e da modernização do Estado voltaram ao centro do debate público brasileiro com força renovada, a partir de iniciativas dos diversos Poderes. O Executivo Federal, sobretudo

por meio do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, vem desenvolvendo uma agenda, em nível federal, de modernização da gestão pública com foco em instrumentos infralegais, como portarias e resoluções. A Câmara dos Deputados, por sua vez,

por meio do Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa¹, estruturou em 2025 um amplo fichário (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2025) temático com dezenas de propostas voltadas à modernização da administração pública, abrangendo desde organização administrativa e gestão de pessoas até digitalização, transparência e instrumentos de qualidade do gasto.

Esse esforço resultou na apresentação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 38/2025, mas não se esgota nela. Trata-se de uma agenda em construção, marcada por elevada complexidade técnica, controvérsias políticas e condições institucionais adversas à sua aprovação integral no curto prazo.

Ainda assim, tanto o debate mais geral quanto o conjunto de propostas oriundas do GT da Câmara dos Deputados recoloca de forma explícita questões estruturais há muito reconhecidas como necessárias à modernização do Estado brasileiro, especialmente no que se refere à transformação da gestão pública, a promoção de um governo cada vez mais digital, à racionalização de estruturas administrativas, à melhoria da qualidade do gasto público e à extinção de privilégios.

A experiência histórica brasileira e a literatura internacional, contudo, alertam para um problema recorrente: o sucesso de reformas administrativas depende menos da qualidade de seu desenho normativo e mais das condições institucionais e organizacionais que sustentam sua implementação (Lima Júnior, 1998; Gomide e Pires, 2014; Kattel, 2023). Em sistemas federativos descentralizados como o brasileiro, essa questão adquire dimensão crítica adicional. Os municípios respondem pela execução de parcela majoritária das políticas públicas e pela gestão de aproximadamente 62% dos servidores públicos do país (RAIS, 2023), tornando o nível local o principal locus de implementação de uma reforma administrativa de alcance nacional. Qualquer reforma que altere as regras de organização administrativa, gestão de pessoal ou qualidade do gasto precisa, portanto, ser avaliada também a partir das condições efetivas dos municípios de absorvê-la.

O problema é que o federalismo brasileiro é estruturalmente heterogêneo. Predominam municípios de pequeno porte, baixa arrecadação própria e alta dependência de transferências constitucionais, em

contraste com um conjunto reduzido de capitais e centros regionais com maior capacidade fiscal, densidade burocrática e infraestrutura administrativa. Essa heterogeneidade não é apenas de grau, mas de natureza, refletindo trajetórias institucionais distintas e padrões profundamente diferentes de organização estatal. Nesse contexto, exigências normativas uniformes – como as previstas na PEC nº 38/2025 – tendem a produzir resultados assimétricos: implementação substantiva nos municípios já estruturados e conformidade predominantemente formal, ou mesmo ausência de resposta, naqueles de menor capacidade. O risco, portanto, não é apenas de ineficácia da reforma, mas de aprofundamento das desigualdades federativas já existentes.

Apesar da centralidade desse problema, o debate sobre a PEC nº 38/2025 permanece predominantemente orientado ao conteúdo das propostas, com menor atenção às condições efetivas de implementação nos diferentes entes federativos. Persiste uma lacuna analítica relevante: o debate sobre a reforma avança sem que se conheça, de forma sistemática e comparável, a realidade institucional dos governos locais – suas capacidades organizacionais, fiscais, tecnológicas e político-institucionais – que determinará, na prática, o que é possível implementar, em que prazo e com que resultados. O fichário da reforma não traz esse diagnóstico de base o que aumenta o risco de estabelecer uma proposta de reforma sem linha de partida conhecida.

Diante disso, este artigo busca responder à seguinte questão de pesquisa: *em que medida os municípios brasileiros estão preparados para implementar as propostas da atual agenda de reforma administrativa?* Para respondê-la, propõe-se um modelo analítico de ‘prontidão municipal’, estruturado em quatro eixos críticos – i. planejamento, controle e governança; ii. transformação digital; iii. gestão da força de trabalho; e iv. capacidade fiscal.

O modelo é construído a partir de fontes secundárias de ampla cobertura nacional, em particular a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE) e o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) construído a partir de dados do Finbra/Siconfi, do Tesouro Nacional. A partir desse modelo, busca-se classificar o grau de prontidão dos municípios

1 Criado por Ato da Presidência da Câmara dos Deputados em 28 de maio de 2025, sob coordenação do Deputado Federal Pedro Paulo (PSD-RJ).

brasileiros, identificar gargalos recorrentes e discutir implicações para o desenho de estratégias diferenciadas de cooperação federativa. Vale ressaltar que este artigo apresenta um primeiro esforço de organização teórico-conceitual desdobrada na análise de variáveis destas fontes, cujo índice é ainda exploratório, merecendo novas rodadas de análise para sua maturação e consolidação.

A relevância do estudo é dupla. Do ponto de vista científico, contribui para a literatura ao operacionalizar empiricamente a noção de capacidade estatal aplicada à implementação de reformas, integrando contribuições sobre capacidades técnico-administrativas, político-relacionais e dinâmicas no setor público. Do ponto de vista prático, oferece um diagnóstico capaz de orientar políticas de cooperação federativa e estratégias de indução diferenciada mais adequadas à heterogeneidade estrutural dos municípios brasileiros – condição necessária para que a ambição normativa da Reforma Administrativa encontre viabilidade institucional. O artigo está organizado da seguinte forma: a seção 2 apresenta o referencial teórico-conceitual, articulando as literaturas sobre capacidades estatais, federalismo assimétrico e reformas administrativas; a seção 3 apresenta a estatística descritiva e a metodologia de construção do modelo de prontidão municipal; a seção 4 apresenta e discute os resultados empíricos por eixo; e a seção 5 traz as conclusões e implicações para o desenho de estratégias diferenciadas de cooperação federativa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Este artigo ancora-se na literatura sobre capacidades estatais, entendidas como a habilidade do Estado de formular, coordenar e implementar políticas públicas de forma efetiva, para analisar as condições de implementação de reformas administrativas em contextos federativos. Essa capacidade não se reduz à disponibilidade de recursos, mas envolve a combinação de estruturas organizacionais, competências burocráticas e arranjos institucionais que sustentam a ação estatal ao longo do tempo (Evans; Rueschmeyer; Skocpol, 1985; Gomide e Pires, 2014). No caso brasileiro, essa abordagem é particularmente relevante diante da descentralização promovida pela Constituição de 1988, que ampliou significativamente as responsabilidades dos entes subnacionais sem garantir

distribuição homogênea de recursos e capacidades entre eles (Abrucio e Franzese, 2007).

A literatura brasileira aprofundou esse debate ao demonstrar que o desempenho de políticas públicas depende da articulação entre diferentes tipos de capacidades estatais. Pires e Gomide (2016), a partir de análise comparativa de oito programas federais implementados entre 2003 e 2013, propõem uma distinção entre capacidades técnico-administrativas – associadas à existência de burocracias profissionalizadas, mecanismos de coordenação intra e intergovernamental e sistemas de monitoramento – e capacidades político-relacionais – referentes à habilidade de coordenar atores, construir consensos e operar em ambientes institucionais marcados por múltiplos centros de decisão.

Os autores demonstram que políticas com melhor desempenho combinam os dois tipos de capacidades, indicando que a implementação não é apenas função de competências técnicas, mas também da inserção do Estado em redes de governança e coordenação. Importa destacar que, nessa abordagem, capacidades estatais não são tratadas como estanques, mas como dotações que se ativam ou se desativam a depender da forma como os arranjos de implementação incluem, coordenam e governam a interação entre os múltiplos atores envolvidos (Pires e Gomide, 2014).

A literatura contemporânea acrescenta uma dimensão adaptativa. As reformas inspiradas na Nova Gestão Pública, que ganharam impulso a partir da década de 1980, produziram efeitos ambíguos sobre as capacidades do Estado: ao promoverem a fragmentação organizacional e a introdução de mecanismos de mercado no setor público, geraram ganhos pontuais de eficiência, mas frequentemente às custas da capacidade de coordenação e do esvaziamento de competências técnicas nas organizações públicas (Dunleavy et al., 2006; Kattel, 2023).

Em resposta a essas limitações, Kattel (2023) propõe o conceito de capacidades dinâmicas do setor público: rotinas organizacionais voltadas à renovação e reconfiguração de competências diante de ambientes em rápida mudança. O conceito tem raízes na economia evolucionária de Nelson e Winter (1982) e na literatura de gestão estratégica de Teece, Pisano e Shuen (1997), mas sua transposição para o setor público reconhece uma diferença fundamental: as pressões que motivam a renovação de rotinas organizacionais públicas não

são pressões de mercado, mas mudanças políticas, demandas sociais e transformações no ambiente institucional – o que torna o contexto político elemento central nessa dinâmica (Karo e Kattel, 2018).

Kattel (2023) propõe que essas capacidades se manifestam em três tipos de rotinas: de criação de sentido, analíticas e avaliativas, que permitem novos padrões de aprendizagem; de conexão, que constroem redes e coalizões, reconstruindo legitimidade; e de modelagem, voltadas a institucionalizar novas práticas e direcionamentos. Um elemento central dessa abordagem é que a inovação no setor público não se opõe à estabilidade burocrática: estruturas organizacionais estáveis são condição para processos sustentados de aprendizado e transformação, o que a literatura denomina “estabilidade ágil” (Kattel, 2023).

O federalismo brasileiro apresenta um potencial estrutural de amplificação ou mitigação das assimetrias de capacidade, cujo efeito concreto depende da forma como o pacto federativo é operacionalizado. Sistemas como o SUS, o FUNDEB e o SUAS buscam uma lógica tripartite de responsabilidades, com participação da União, estados e municípios na provisão de políticas. No entanto, esse arranjo convive com um desbalanço persistente de financiamento e com capacidades administrativas desigualmente distribuídas – em especial nos municípios mais distantes de polos metropolitanos, com menor base econômica e menor acesso a recursos técnicos e tecnológicos. Nos arranjos de sistemas de políticas públicas, evidência de maior sucesso de construção e implementação de *policies* na estrutura federativa brasileira, inclusive, vale destacar que a efetividade do *policy design* depende das capacidades dos três níveis da federação (Capano e Oliveira, 2025).

Após a Constituição de 1988, os municípios absorveram crescentes responsabilidades na execução de políticas sociais e urbanas sem correspondência simétrica de recursos e competências administrativas (Abrucio e Franzese, 2007; Arretche, 2004). A participação municipal no total de receitas disponíveis saltou de 6,4% em 1960 para 22,8%, mas essa expansão se deu de forma concentrada: municípios maiores e mais ricos captam proporcionalmente mais recursos próprios, enquanto os menores dependem de transferências federais, sobretudo do Fundo de Participação dos Municípios (Marques; Peres; Armani, 2026).

Essa dependência estrutural impõe limites severos à autonomia fiscal e administrativa dos municípios

menores, restringindo sua capacidade de investir em infraestrutura administrativa, tecnologia e quadros profissionalizados. A heterogeneidade resultante não é apenas fiscal, mas organizacional e tecnológica: municípios diferem profundamente quanto à existência de estruturas de planejamento, sistemas de informação integrados e instrumentos de gestão de pessoal, dimensões que são precisamente as mais exigidas pela agenda de reforma administrativa em debate.

A literatura confirma que municípios com quadros mais profissionalizados e maior capacidade fiscal tendem a absorver mudanças institucionais de forma substantiva, enquanto municípios de baixa capacidade apresentam conformidade predominantemente formal (Grin et al., 2018; Marengo, 2017). A dimensão de interdependência espacial reforça esse argumento: decisões de investimento em capacidade administrativa em um município influenciam as escolhas de municípios vizinhos, criando efeitos de rede que, na ausência de coordenação federativa, tendem a produzir subinvestimento sistêmico em capacidades locais (Acemoglu; García-Jimeno; Robinson, 2015).

Esse referencial conecta-se diretamente à proposta de reforma administrativa em curso. A PEC nº 38/2025 introduz, em nível constitucional, um conjunto articulado de instrumentos de governança e gestão – como o planejamento estratégico orientado a resultados, a celebração de acordos de resultados, a avaliação periódica de desempenho, a transformação digital da administração pública, a implementação de sistemas de custos e o dimensionamento da força de trabalho – que passam a constituir obrigações institucionais dos entes federativos. Ao mesmo tempo, a proposta redefine a arquitetura organizacional e a gestão de pessoas ao estabelecer limites mais restritivos para cargos em comissão (em regra, até 5% do total, com ocupação mínima por servidores efetivos) e ao impor limites ao número de secretarias municipais, condicionados ao porte populacional e à situação fiscal do ente, reforçando um modelo de racionalização administrativa que deve ser analisado quanto à capacidade e à viabilidade de implementação, assim como os resultados esperados se lograda a proposta. A Tabela 1 abaixo resume as principais propostas da PEC para a organização administrativa dos municípios em cada um de seus eixos, com base em Câmara dos Deputados (2025).

TABELA 1 – Propostas da PEC nº 38/2025 organizada pelos eixos de análise

Eixo i. Planejamento, controle e governança
• Estabelece a obrigatoriedade de planejamento estratégico orientado a resultados, com definição de metas e objetivos institucionais pelos municípios. • Prevê a celebração de acordos de resultados, vinculando planejamento, orçamento e desempenho. • Determina o fortalecimento dos mecanismos locais de controle interno e governança pública. • Estabelece normas gerais que exigem adequações na organização administrativa e na formulação de políticas públicas. • Impõe a transparência e a publicação de planos, metas e resultados.
Eixo ii. Transformação digital e dados
• Reconhece a inclusão digital como direito fundamental, com implicações diretas para a atuação municipal. • Insere os municípios na Estratégia e na Rede Nacional de Governo Digital. • Prevê a adoção de identificação digital única. • Determina a rastreabilidade de atos administrativos. • Exige a digitalização e integração de serviços públicos. • Impõe requisitos de segurança da informação e proteção de dados.
Eixo iii. Gestão da força de trabalho
• Estabelece limite para cargos em comissão, que não poderão exceder, em regra, 5% do total de cargos públicos, devendo parte deles ser ocupada por servidores efetivos. • Prevê a redução e racionalização de estruturas administrativas, incluindo limites ao número de secretarias municipais conforme porte e capacidade fiscal. • Torna obrigatório o planejamento da força de trabalho. • Institui a avaliação periódica de desempenho baseada em resultados. • Vincula o desempenho individual ao desempenho institucional. • Permite a extinção de cargos considerados obsoletos. • Estabelece regras gerais para carreiras, concursos e desenvolvimento de pessoal.
Eixo iv. Capacidade fiscal e qualidade do gasto
• Reforça a obrigatoriedade de controle e transparência fiscal. • Prevê medidas de racionalização de despesas públicas. • Estabelece limites e controles sobre remunerações e verbas indenizatórias. • Incentiva a revisão de gastos públicos (spending review), ainda que de forma indireta por meio da exigência de integração entre planejamento, orçamento e avaliação. • Condiciona a expansão de estruturas administrativas e despesas à capacidade fiscal dos entes. • Reforça a necessidade de eficiência e qualidade do gasto público.

Do ponto de vista das capacidades dinâmicas (Kattel, 2023), esses instrumentos exigem dos entes rotinas consolidadas de criação de sentido, conexão e modelagem – isto é, capacidades de interpretar diretrizes estratégicas, coordenar atores e recursos e reconfigurar estruturas organizacionais de forma adaptativa. Tais capacidades, no entanto, não se encontram distribuídas de maneira homogênea no território: em grande parte dos municípios brasileiros, permanecem incipientes ou inexistentes. Na ausência dessas condições, a reforma tende a produzir conformidade formal, caracterizada pela adoção superficial de estruturas, instrumentos e nomenclaturas sem a correspondente incorporação substantiva de práticas e rotinas organizacionais (Lima Júnior, 1998).

O risco, portanto, não é apenas de ineficácia pontual, mas de reforço das assimetrias federativas, na medida em que entes com maior capacidade estatal estarão mais aptos a internalizar e operar os novos instrumentos, enquanto municípios com menor capacidade tenderão a reproduzir padrões de implementação simbólica. Assim, a modernização administrativa proposta pode, paradoxalmente, aprofundar desigualdades já existentes, replicando no plano da gestão pública as clivagens históricas do federalismo brasileiro.

2.1 Hipóteses orientadoras

O referencial teórico mobilizado neste artigo sustenta a expectativa de que a prontidão municipal para

implementação da reforma administrativa não se distribui de forma homogênea, nem entre dimensões institucionais nem entre tipos de municípios.

De um lado, espera-se que a prontidão varie entre os eixos analisados, sendo mais limitada nas dimensões que exigem maior coordenação estratégica, integração tecnológica e instrumentos de gestão de médio e longo prazo. Esses domínios tendem a apresentar maior dispersão e menores níveis médios de desenvolvimento, refletindo a natureza mais exigente das capacidades requeridas para sua implementação.

De outro, espera-se que a prontidão esteja associada a características estruturais dos municípios, especialmente porte demográfico, capacidade fiscal e inserção territorial, configurando padrões diferenciados de implementação que expressam as desigualdades do federalismo brasileiro.

Por fim, na ausência de mecanismos diferenciados de indução federativa, municípios com menores níveis de capacidade estatal tendem a apresentar padrões de implementação predominantemente formais, caracterizados pela adoção de instrumentos e estruturas sem sua efetiva incorporação às rotinas organizacionais e aos processos decisórios, especialmente nos eixos mais intensivos em capacidade.

Desta forma, a principal hipótese deste trabalho é que *os municípios brasileiros, em sua grande maioria, apresentam baixa prontidão para implementar as propostas da PEC 38*. Sobre o nível de prontidão, mais especificamente, apresentam-se as seguintes proposições:

- **H1 – Variação entre eixos:** A prontidão municipal é menor nos eixos que exigem instrumentos de planejamento e integração tecnológica.
- **H2 – Efeito das características estruturais:** Porte demográfico associa-se positivamente à prontidão municipal para a reforma administrativa.
- **H3 – Variação regional:** Municípios localizados em regiões de maior concentração econômica apresentam níveis superiores de prontidão para a reforma administrativa.
 - *Dados e Método*
 - *Base de dados e construção das variáveis*

A análise empírica orienta-se pela construção do Índice de Prontidão Municipal, por meio de uma base de dados organizada a partir da integração de

duas fontes de abrangência nacional: a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE – com seus dados mais recentes, referentes a 2024) e o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF, também do mesmo ano) construído com base nos dados do Siconfi/Tesouro Nacional. A unidade de análise corresponde ao conjunto dos municípios brasileiros (5.568), permitindo uma abordagem abrangente das capacidades estatais no nível local.

A base foi estruturada a partir de quatro eixos analíticos – (i) planejamento, controle e governança; (ii) transparência e digitalização; (iii) gestão da força de trabalho; e (iv) capacidade fiscal – cada um desdobrado em subeixos e indicadores específicos, ilustrados no Quadro 1 abaixo. Os indicadores foram selecionados de modo a capturar diferentes dimensões das capacidades estatais necessárias à implementação da reforma administrativa, conforme texto da PEC nº 38/2025. Nem todas as dimensões conseguiram ser capturadas diretamente, assim como há poucos dados disponíveis para a maioria das propostas elencadas pelo GT da Câmara dos Deputados. Foram selecionados os dados considerados mais úteis e relevantes das bases disponíveis que pudessem contribuir para a percepção da maturidade dos municípios para implementar as propostas da Reforma Administrativa em curso, nesta primeira versão que deverá ser aprimorada após este inédito estudo.

O Quadro 1 a seguir apresenta a operacionalização completa das variáveis utilizadas no estudo, incluindo a identificação dos indicadores, suas respectivas fontes, e formas de mensuração. A sistematização das variáveis foi realizada de forma a assegurar comparabilidade entre municípios e aderência às diretrizes metodológicas para construção de indicadores compostos.

Eixo i; subeixo 1: Planejamento				
Indicador	Descrição	Papel no IPM	Unidade	Fonte
Plano Municipal de Transporte: existência e presença de aspectos importantes	O indicador mensura se o município possui Plano Municipal de Transporte vigente e se este contém elementos como: política de circulação viária e de transportes, política tarifária, priorização viária de pedestres, dentre outros.	Mensura indiretamente a capacidade do município de planejamento de políticas públicas, dada a exigência da reforma de elaboração de plano estratégico para resultados, com objetivos e metas para todo o mandato, em até 180 dias após a eleição dos chefes do Executivo (PEC 38, art. 28, 29 e 84)	Valores: Sim ou Não Binário: 1 ou 0. Soma: Numérico Inteiro de 0 a 9.	MUNIC 2024, variáveis: MTRA07, MTRA081, MTRA082, MTRA083, MTRA084, MTRA085, MTRA086, MTRA087, MTRA088.
Plano Municipal de Habitação: existência e presença de aspectos importantes	O indicador mensura se o município possui Plano Municipal de Habitação vigente e se este contém elementos como: garantia do melhor aproveitamento da infraestrutura instalada, produção de novas unidades de interesse social, priorização de ações nas áreas de risco, dentre outros.		Valores: Sim ou Não. Binário: 1 ou 0. Soma: Numérico Inteiro de 0 a 12.	MUNIC 2024, variáveis: MHAB07, MHAB081, MHAB082, MHAB083, MHAB084, MHAB085, MHAB086, MHAB087, MHAB088, MHAB089, MHAB0810, MHAB0811
Existência de Plano Municipal de Igualdade Racial	O indicador mensura se o município possui Plano Municipal de Igualdade Racial vigente.		Valores: Sim ou Não. Binário: 1 ou 0.	MUNIC 2024, variável: MIGR17
Eixo i; subeixo 2: Controle ²				
Indicador	Descrição	Papel no IPM	Unidade	Fonte
Caracterização da estrutura organizacional	O indicador demonstra como o controle interno está organizado na estrutura administrativa, se em órgão próprio ou subordinado a outra secretaria/órgão.	O papel deste subeixo é avaliar o controle interno disponível e atuante no município, que aparece de modo disperso na PEC (por exemplo art. 37, §17; art. 165, §16) mas também circunda pontos como a previsão de avaliação obrigatória de políticas públicas vinculada a resultados (PEC 38, art. 37, §17; art. 165, §16), ou ainda	Valores: Secretaria municipal exclusiva, Setor subordinado a outra secretaria, Unidade da estrutura direta, Outra forma. Nota (Scoring): Exclusiva = 2; Subordinada/Unidade = 1; Não Informou/Recusa = 0.	MUNIC 2024, variável: MGOV10
Total de pessoal ocupado especificamente no controle interno	O indicador avalia se há pessoal dedicado exclusivamente ao controle interno.		Valores: Numérico Inteiro. Divisão: Total de pessoas ocupando controle interno dividido pela População da cidade – MGOV14/População (Numérico não Inteiro).	Munic 2024, variável: MGOV14
Funções do sistema de controle interno	O indicador verifica se as seguintes funções do sistema de controle interno estão contempladas: auditoria governamental, controladoria, corregedoria, ouvidoria, e promoção da integridade/prevenção e combate à corrupção		Valores: Sim ou Não. Binário: 1 ou 0. Soma das Funções: Numérico Inteiro (Mínimo 0, Máximo 5).	Munic 2024, variáveis: MGOV191, MGOV192, MGOV193, MGOV194, MGOV195
Características das ações de controle	O indicador verifica se estão contemplados os controles prévio, concomitante e/ou posterior às ações da gestão.		Valores: Sim ou Não. Binário: 1 ou 0. Soma das Características: Numérico Inteiro (Mínimo 0, Máximo 3).	Munic 2024, variáveis: MGOV201, MGOV202, MGOV203

2 Neste subeixo, todas as variáveis são normalizadas e somadas com os seguintes pesos: peso 0,4 para Caracterização da estrutura organizacional, Total de pessoal ocupado especificamente no controle interno, Funções do sistema de controle interno, Características das ações de controle

Eixo ii; subeixo 2: Transparência				
Indicador	Descrição	Papel no IPM	Unidade	Fonte
Tipo de conexão com a internet	O indicador avalia a qualidade de conexão com a internet da estrutura da gestão municipal.	Os indicadores deste eixo avaliam a qualidade de acesso à internet e a capacidade de dar transparência à gestão municipal. A exigência da PEC 38/2025 relacionada é a digitalização obrigatória de processos administrativos; implementação de processo eletrônico em todos os órgãos (PEC 38, art. 38-B)	Valores: Via cabo ou fibra ótica, Via satélite, Linha discada, Sem conexão. Nota: Fibra = 3; Satélite = 2; Discada = 1.	Munic 2024, variáveis: MTIC04
Estrutura existente	O indicador verifica, de maneira agregada, se existe estrutura organizacional para a área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), Centro de Processamento de Dados (CPD), Portal da Transparência, e Portal de Dados Abertos		Valores: Sim ou Não. Binário: 1 ou 0. Soma do estrutura existente: Numérico Inteiro (Mínimo 0, Máximo 4).	Munic 2024, variáveis: MTIC06, MTIC08, MTIC271, MTIC272

Eixo ii; subeixo 2: Serviços digitais ³				
Indicador	Descrição	Papel no IPM	Unidade	Fonte
Página da prefeitura ativa	O indicador verifica se a página da prefeitura – local de acesso a serviços digitais – está com acesso público ativo	O papel deste subeixo é avaliar a viabilidade de acesso a serviços pelo cidadão pela via digital e sua disponibilização pelo site da prefeitura. Dentre as exigências da PEC 38/2025, destaca-se mais uma vez a digitalização obrigatória de processos administrativos; implementação de processo eletrônico em todos os órgãos (PEC 38, art. 38-B), mas também, indiretamente, a adoção de plataforma unificada de serviços digitais (modelo Gov.br) (PEC 38, art. 38-B)	Valores: Ativa, Em manutenção, Não possui. Binário: 1 para Ativa ou 0.	Munic 2024, variáveis: MTIC10
Serviços informativos disponibilizados	Os seguintes serviços estão incorporados neste indicador: serviços informativos do município, acesso a documentos e formulários, informações gerais sobre licitação, diário oficial, legislação municipal, finanças públicas, concursos públicos, ouvidoria, download de documentos e formulários, consulta a processos e protocolos, consulta prévia, cadastramento de fornecedores, emissão de certidão negativa de débito, emissão de alvará, emissão de Nota Fiscal eletrônica, matrícula escolar na rede pública, agendamento de consulta e exame na rede pública de saúde, emissão de guia de pagamento de tributos, emissão de documentos como licenças e certidões, pesquisa de satisfação relacionada aos serviços prestados pela prefeitura.		Valores: Sim ou Não. Soma dos Serviços Informativos e Disponibilizados: Numérico Inteiro (Mínimo 0, Máximo 20).	Munic 2024, variáveis: MTIC12a1, MTIC12a2, MTIC12a3, MTIC12a4, MTIC12a5, MTIC12a6, MTIC12a7, MTIC12b1, MTIC12b2, MTIC12b3, MTIC12b4, MTIC12b5, MTIC12b6, MTIC12b7, MTIC12b8, MTIC12b9, MTIC12b10, MTIC12b11, MTIC12b12, MTIC12b13
Autenticação digital para serviços			Valores: Sim ou Não. Binário: 1 ou 0.	Munic 2024, variáveis: MTIC18a6
Comunicação Digital			Valores: Sim ou Não. Binário: 1 ou 0.	Munic 2024, variáveis: MTIC167

3 Todas as variáveis são normalizadas e somadas com os seguintes pesos: peso 0,4 para Serviços Informativos e Disponibilizados; peso 0,2 para Página da prefeitura ativa, Autenticação Digital para Serviços, Comunicação Digital.

Eixo iii: Gestão de Pessoas ⁴				
Indicador	Descrição	Papel no IPM	Unidade	Fonte
Percentual de municípios com menos de 5% de cargos comissionados	O indicador verifica se o município atende ao corte de 5% de cargos comissionados (no índice, não é feita a distinção para municípios com menos de 10.000 habitantes).	O papel dos indicadores deste eixo é avaliar a gestão de pessoas nos municípios sob o olhar da PEC 38, o que não significa uma defesa destes pontos ou uma avaliação crítica, apenas – diante dos dados disponíveis, que são escassos – o nível de prontidão para implementá-las. Dentre as exigências, destaca-se a limitação do número de comissionados a 5% do total de cargos do ente, podendo chegar a 10% para municípios com até 10.000 habitantes (art. 37, V-A, a)	Valores: Sim ou Não (Calculado com base no total do quadro – MUNIC: MREH0113/MREH0116). Binário: 1 ou 0	Munic 2024, variáveis: MREH0113, MREH0116
Realização de concurso público nos últimos 24 meses	O indicador demonstra se houve concurso público nos últimos 24 meses, dado disponível mais próximo para avaliar se há/houve preocupação com o dimensionamento da força de trabalho.		Valores: Sim ou Não. Binário: 1 ou 0.	Munic 2024, variáveis: MREH05
Identificação de servidores por cor/raça	O indicador verifica se existe a identificação étnico-racial dos servidores, mesmo que não avalie se está disponível publicamente		Valores: Sim, Não ou Em implementação. Binário: 1 para Sim ou 0.	Munic 2024, variáveis: MREH04
Reserva de vagas (Cotas)	O indicador verifica se houve reserva de vagas nos concursos realizados nos últimos 24 meses. O número aferido é o negativo, isto é, se não houve cotas para pessoas negras, quilombolas, indígenas ou ciganos.		Valores: Sim ou Não. Binário: 1 ou 0.	Munic 2024, variáveis: MREH066

Eixo iv: Capacidade Fiscal ⁵				
Indicador	Descrição	Papel no IPM	Unidade	Fonte
IFGF Geral	O indicador registra o resultado do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), elaborado anualmente pela Firjan com base em dados oficiais da Secretaria do Tesouro Nacional. O número aferido avalia a saúde financeira do município a partir de quatro dimensões – autonomia financeira, gastos com pessoal, investimentos e liquidez –, pontuando de 0 a 1: quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal.	O papel dos indicadores deste eixo é avaliar a capacidade fiscal e a qualidade do gasto nos municípios sob o olhar da PEC 38. Dentre as exigências, destacam-se o reforço à transparência fiscal, a racionalização de despesas e os limites sobre remunerações. Para municípios cujas despesas de custeio superarem a receita corrente líquida, a PEC impõe ainda limites escalonados ao número de secretarias e tetos de subsídio conforme o porte populacional (art. 29, III-A).	Média de Autonomia, Pessoal, Liquidez e Investimentos Valores: Contínuo entre 0 e 1	IFGF Firjan
Existência de Disponibilização de Informações (LC 131/2009)	O indicador verifica se o município disponibiliza informações sobre a execução orçamentária e financeira em tempo real, conforme exigido pela Lei Complementar nº 131/2009. O número aferido é positivo, isto é, se há disponibilização ativa dessas informações ao cidadão.		Valores: Sim, Não, em elaboração. Binário: 1 ou 0.	Munic 2024, variáveis: MGOV06
Publicação de dados (Orçamentos, Receitas, Despesas, Balanços)	O indicador soma o número de tipos de dados fiscais efetivamente publicados pelo município – orçamentos, receitas, despesas e balanços –, conforme apurado pela MUNIC. O número aferido é cumulativo, variando de 0 a 7: quanto maior o valor, maior a transparência fiscal ativa do ente municipal.		Valores: Sim ou Não. Soma das Publicações: Numérico Inteiro (Mínimo 0, Máximo 7)	Munic 2024, variáveis: MGOV0715, MGOV0725, MGOV0735, MGOV0745, MGOV0755, MGOV0765, MGOV0775

4 Todas as variáveis foram somadas com os seguintes pesos: peso 0,2 para Possui menos de 5% de cargos comissionados, Realização de concurso nos últimos 24 meses, Identificação de servidores por cor/raça, Reserva de vagas.

5 Todas as variáveis foram normalizadas e somadas com os seguintes pesos: peso 0,4 para IFGF Geral, Publicação de dados; peso 0,2 para Existente Disponibilização de informações.

3. CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE PRONTIDÃO MUNICIPAL

O índice sintético de prontidão municipal para implementação da reforma administrativa foi construído por meio de uma abordagem de agregação

multicritério, combinando indicadores normalizados pertencentes aos quatro eixos analíticos definidos.

Inicialmente, todos os indicadores foram normalizados no intervalo [0,1], utilizando a transformação linear padrão:

$$\text{Norm}_i = \frac{x_i - x_{\min}}{x_{\max} - x_{\min}}$$

Essa etapa garante comparabilidade entre variáveis com diferentes escalas e distribuições. Em seguida, os indicadores foram agregados em subeixos e eixos, com ponderações diferenciadas, de acordo com sua densidade: variáveis binárias recebem peso 0,2 por indicarem apenas a existência formal de um atributo, possuindo menor variabilidade estatística. Indicadores compostos e contínuos recebem 0,4 pois mensuram a intensidade, profundidade e a qualidade real da gestão

pública. Essa diferenciação evita que respostas isoladas de “Sim/Não” distorçam o índice, priorizando dados com maior densidade informacional. A metodologia segue as diretrizes da OCDE (2008, pp. 31-32) para a construção de indicadores robustos e com maior poder de discriminação.

O índice bruto de prontidão foi então calculado a partir da soma ponderada dos quatro eixos, conforme a seguinte estrutura geral:

$$\text{Índice Bruto} = E_1 + \left(\frac{E_{2.1} + E_{2.2}}{2} \right) + \left(\frac{E_{3.1} + E_{3.2}}{2} \right) + E_4$$

onde:

- *E1 corresponde ao eixo de planejamento, controle e governança;*
- *E2.1 e E2.2 correspondem aos subeixos de transparência e serviços digitais;*
- *E3.1 e E3.2 correspondem aos subeixos de gestão da força de trabalho;*
- *E4 corresponde ao eixo de capacidade fiscal.*

Cada eixo assume valores no intervalo [0,1], de modo que o índice bruto varia entre 0 e 4. Posteriormente, o índice foi novamente normalizado para o intervalo [0,1], permitindo a comparação direta entre municípios.

Por fim, os municípios foram classificados em quartis de prontidão, definidos da seguinte forma: baixa prontidão (0–0,25), prontidão inicial (0,26–0,50), prontidão intermediária (0,51–0,75) e alta prontidão (0,76–1,00). Essa classificação permite identificar padrões diferenciados de capacidade estatal e analisar sua distribuição no território nacional.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

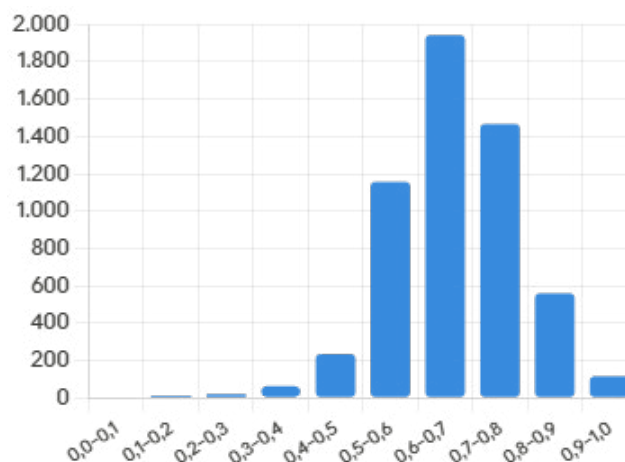
Esta seção apresenta os resultados empíricos do Índice de Prontidão Municipal (IPM) para os 5.568 municípios brasileiros, organizados em três níveis de

análise: a distribuição geral do índice, o desempenho por eixo e subeixo, e os padrões de heterogeneidade regional e por porte populacional. A estrutura segue a lógica das hipóteses orientadoras do estudo – variação entre eixos (H1), efeito do porte demográfico (H2) e gradiente regional (H3) –, buscando articular os dados empíricos ao referencial teórico mobilizado nas seções anteriores.

4.1 Visão geral: distribuição da prontidão municipal

A análise do Índice de Prontidão Municipal (IPM) para o conjunto dos 5.568 municípios brasileiros revela um padrão de concentração em torno do nível intermediário, com média de 0,611 (desvio-padrão de 0,128) e mediana de 0,610. A distribuição aproxima-se de uma curva normal levemente assimétrica à esquerda, com a massa dos municípios situada entre 0,5 e 0,7 do índice normalizado, conforme Gráfico 1 abaixo, também representado no Quadro 2:

GRÁFICO 1 – Distribuição do Índice de Prontidão Municipal⁶



Fonte: Elaboração dos autores com base em MUNIC/IBGE (2024) e IFGF/Firjan (2024)

QUADRO 2 – Distribuição do Índice de Prontidão Municipal

Nível de Prontidão	Número de Municípios	Percentual de municípios
1 – Baixa prontidão	16	0,3%
2 – Prontidão inicial	1092	19,6%
3 – Prontidão intermediária	3631	65,2%
4 – Alta prontidão	829	14,9%
Total geral	5568	100%

Fonte: Elaboração dos autores com base em MUNIC/IBGE (2024) e IFGF/Firjan (2024)

Em termos absolutos, 65,2% dos municípios (3.631) foram classificados no nível de prontidão intermediária, 14,9% (829) no de alta prontidão, 19,6% (1.092) no de prontidão inicial e apenas 0,3% (16) no de baixa prontidão. A aparente predominância do nível intermediário não deve ser lida como indicativo de capacidade satisfatória: ela reflete, em larga medida, o desempenho positivo no subeixo de transparência (média de 0,806), que eleva o índice composto sem necessariamente traduzir capacidade institucional efetiva para absorção da reforma, o que indica desde já oportunidade para aprimoramento do Índice.

Esses resultados fornecem evidências preliminares favoráveis à Hipótese 1 (H1), na medida em que confirmam a assimetria da distribuição e a concentração de municípios em níveis intermediários. A baixíssima incidência de municípios em situação de alta prontidão (14,9%), aliada à quase ausência do nível baixo, sugere um piso de capacidade mínima

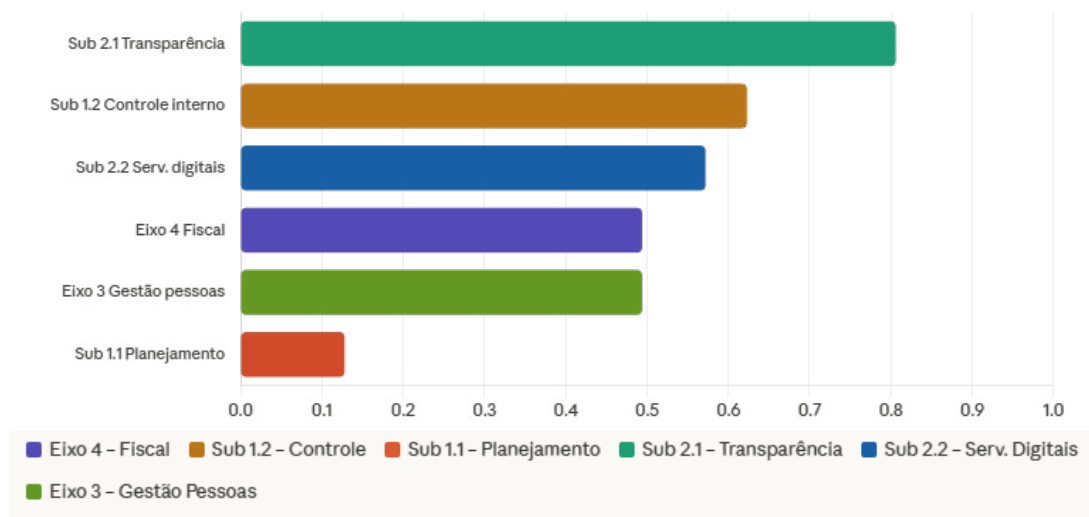
amplamente difundido, vinculado à digitalização básica e à formalização da transparência fiscal, mas a ausência de capacidades substantivas nos eixos mais exigentes é recorrente.

4.2 Análise por eixo

O Gráfico 2 abaixo demonstra as médias dos scores obtidos para cada um dos eixos e subeixos, considerando os 5.568 municípios analisados.

⁶ As fontes, daqui em diante, são os dados apresentados na seção anterior, compilados e organizados pelos autores

GRÁFICO 2 – Média do Índice de Prontidão Municipal eixo/subeixo



Fonte: Elaboração dos autores com base em MUNIC/IBGE (2024) e IFGF/Firjan (2024)

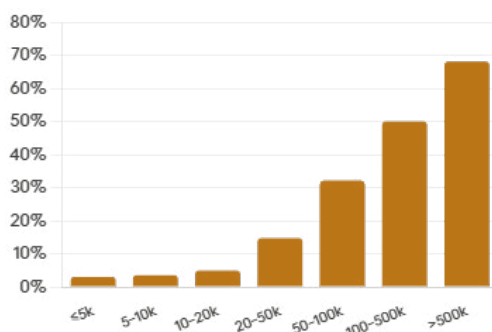
4.2.1 Subeixo 1.1 – Planejamento e governança

O subeixo de planejamento registra o desempenho mais crítico do índice, com média normalizada de apenas 0,128 e mediana igual a zero – o que indica que mais da metade dos municípios brasileiros não pontuou nesta dimensão. Trata-se do eixo mais diretamente interpelado pela PEC nº 38/2025, que exige planejamento estratégico orientado a resultados, elaboração de planos setoriais e celebração de acordos de desempenho.

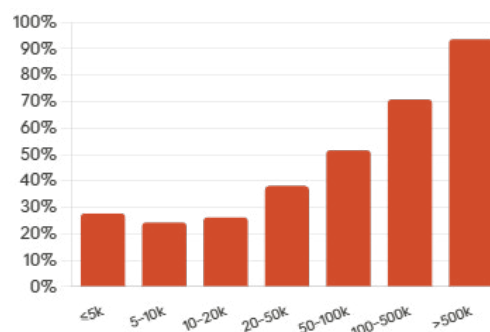
Os dados revelam que apenas 10,6% dos municípios possuem Plano Municipal de Transporte vigente e que somente 32,9% dispõem de Plano Municipal de Habitação. A elaboração de Planos de Igualdade Racial é praticamente inexistente (0%). O gradiente por porte é acentuado: entre municípios com mais de 500 mil habitantes, 68,1% possuem Plano de Transporte e 93,6% possuem Plano de Habitação; entre os municípios com até 5.000 habitantes, esses percentuais caem para 3,0% e 27,7%, respectivamente, conforme Gráfico 3 abaixo.

GRÁFICO 3 – Existência de Planos Municipais de Transporte e Habitação por porte populacional

% com Plano Municipal de Transporte



% com Plano Municipal de Habitação



Fonte: Elaboração dos autores com base em MUNIC/IBGE (2024) e IFGF/Firjan (2024)

Na perspectiva das capacidades dinâmicas (Kattel, 2023), a ausência de planejamento formalizado nos municípios de menor porte revela carência nas rotinas de criação de sentido e modelagem que sustentam a reconfiguração organizacional exigida pela reforma.

A conformidade formal com a nova exigência constitucional – produzir um plano estratégico em 180 dias após a eleição – tende a ser tecnicamente inviável para aproximadamente 85% dos municípios brasileiros. Vale ressaltar que esse subeixo se aproxima

indiretamente da exigência da PEC nº 38, tomando como conexão a capacidade de planejar e formalizar um plano de ações coordenado.

4.2.2 Subeixo 1.2 – Controle interno

O subeixo de controle interno apresenta desempenho mediano, com média de 0,623. A dispersão é considerável ($DP = 0,197$), indicando forte heterogeneidade entre municípios. O gradiente entre regiões é expressivo: municípios do Sul e Centro-Oeste apresentam médias superiores (0,677 e 0,688, respectivamente) em comparação aos do Norte (0,604) e Nordeste (0,572). A diferença reflete tanto a maior profissionalização das estruturas administrativas nas regiões de maior capacidade fiscal quanto a tradição de controle interno vinculada a sistemas estaduais mais desenvolvidos.

A análise por porte evidencia que os maiores municípios tendem a possuir estruturas de controle interno com maior diversidade funcional – abrangendo auditoria, controladoria, corregedoria e ouvidoria –, enquanto os menores frequentemente dispõem de estrutura mínima ou subordinada a outras secretarias. A PEC nº 38/2025, ao fortalecer obrigações de controle e transparência, pressupõe capacidade organizacional que apenas uma parcela dos municípios efetivamente possui.

4.2.3 Subeixo 2.1 – Transparência e disponibilização de informações

O subeixo de transparência registra o desempenho mais elevado do índice (média de 0,806), refletindo a capilaridade das exigências legais já consolidadas – em particular a LC nº 131/2009, que estende as obrigações de transparência ativa a todos os entes federativos. Com efeito, 99,3% dos municípios informam atendimento à LC nº 131/2009 e 97,7% possuem página da prefeitura ativa. Igualmente, 94,5% dos municípios já se conectam à internet via cabo ou fibra óptica, o que representa avanço estrutural relevante.

Todavia, é necessário interpretar esse desempenho com cautela: a transparência mensurada refere-se à disponibilização formal de informações, não necessariamente à qualidade da informação publicada, à sua usabilidade ou à existência de mecanismos efetivos de *accountability*. O alto desempenho neste subeixo mascara fragilidades reais nas demais dimensões e

eleva artificialmente a média do índice composto para um conjunto expressivo de municípios.

4.2.4 Subeixo 2.2 – Serviços digitais

O subeixo de serviços digitais apresenta média de 0,572, com distribuição relativamente uniforme entre municípios. A presença de autenticação digital para serviços e a oferta de serviços informativos e transacionais pela internet são ainda incipientes na maior parte dos municípios de pequeno e médio porte. A PEC nº 38/2025 insere os municípios na Estratégia Nacional de Governo Digital e exige rastreabilidade de atos administrativos e integração de serviços públicos, exigências que pressupõem infraestrutura tecnológica e quadros técnicos especializados ainda ausentes em parcela expressiva dos municípios brasileiros.

O desempenho neste subeixo não apresenta variação regional tão acentuada quanto em outros eixos, indicando que a oferta digital básica (página ativa, publicação de informações) disseminou-se de forma relativamente uniforme, mas que a dimensão transacional e interativa dos serviços digitais permanece concentrada nos municípios de maior porte.

4.2.5 Eixo 3 – Gestão da força de trabalho

O eixo de gestão de pessoas apresenta média de 0,494 e desvio-padrão de 0,293 – a maior dispersão observada entre todos os eixos, indicando profunda heterogeneidade intermunicipal. Um ponto de atenção é a dificuldade da existência de dados de gestão de pessoas: não existe um banco de dados sobre a presença ou não de gestão de desempenho, de planejamento de força de trabalho, entre outros elementos deste tema em nível municipal de forma abrangente. Desta forma, as variáveis se concentraram nos dados disponíveis relacionados às exigências da PEC nº 38/2025.

Entre os indicadores mais sensíveis à proposta da reforma, destaca-se a questão do limite de cargos comissionados: a PEC nº 38/2025 estabelece teto de 5% do total de cargos, com ocupação mínima por servidores efetivos. Os dados revelam que a maioria dos municípios brasileiros excede esse limite, o que implicaria reestruturações significativas em seus quadros funcionais.

Como mostram os Quadros 3 e 4 abaixo, mesmo controlando pelo porte populacional dos municípios, conforme a previsão na PEC 38/2025, a grande

maioria dos municípios não atende ao requerido pela proposta, sobretudo nos municípios maiores, o que abre um diálogo sobre a composição da força de

trabalho nos municípios, que deve ir além da crítica rasa aos comissionados.

TABELA 2 – Municípios com menos de 10.000 habitantes acima (ou abaixo) do limiar exigido pela PEC 38/2025 (10%) para comissionados

	...com menos de 10% de comissionados	...com mais de 10% de comissionados	% total de municípios com menos de 10% de comissionados	% total de municípios com mais de 10% de comissionados
Municípios com menos de 10.000 habitantes...	1161	1304	47,10%	52,90%

TABELA 3 – Municípios com mais de 10.000 habitantes acima (ou abaixo) do limiar exigido pela PEC 38/2025 (5%) para comissionados

	...com menos de 5% de comissionados	...com mais de 5% de comissionados	% total de municípios com menos de 5% de comissionados	% total de municípios com mais de 5% de comissionados
Municípios com mais de 10.000 habitantes...	917	2186	29,55%	70,45%

Vale destacar ainda um aspecto metodológico: a MUNIC apresenta o dado de *apenas comissionados*, isto é, comissionados externos ao serviço público, sem contemplar servidores que possuem funções comissionadas. Sobre isso é importante ter em mente também a dificuldade de avaliar e organizar dados de lideranças em governos no âmbito subnacional. Conforme demonstrou pesquisa realizada a pedido do Movimento Pessoas à Frente (Nunes e Freitas, 2023) no nível estadual, não há padronização das categorias e níveis dos quadros comissionados. Além disso, há grande dificuldade e lacunas na existência desses dados organizados e com identificação de fatores importantes para a análise.

Apenas 44,6% dos municípios realizaram concurso público nos últimos 24 meses, o que sinaliza dificuldades generalizadas de renovação e profissionalização dos quadros, dimensão central para a implementação substantiva das medidas de gestão por desempenho previstas na reforma. A identificação de servidores por cor/raça, exigida para as importantes políticas de busca por maior equidade no serviço público, alcança 57,7% dos municípios, com expressiva variação regional.

4.2.6 Eixo 4 – Capacidade fiscal e qualidade do gasto

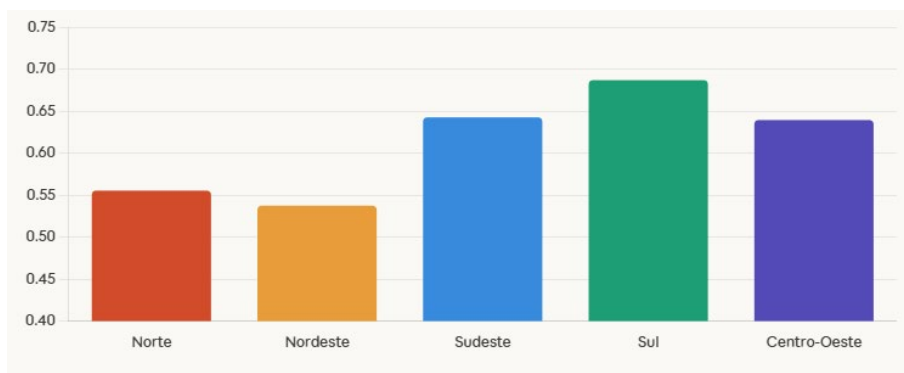
O eixo fiscal apresenta média de 0,494, com variação regional expressiva: Sul (0,558), Centro-Oeste (0,514) e Sudeste (0,524) registram os melhores desempenhos, enquanto Norte (0,420) e Nordeste (0,436) apresentam os menores. Considerando diretamente o IFGF/FIRJAN, o índice médio nacional é de 0,653, com média de 0,796 na região Sul e de 0,513 no Nordeste.

A PEC nº 38/2025 condiciona a expansão de estruturas administrativas e despesas à capacidade fiscal dos entes, criando um mecanismo de racionalização que, paradoxalmente, pode aprofundar as assimetrias existentes: municípios com menor capacidade fiscal seriam os mais restringidos precisamente por serem os menos estruturados.

4.3 Heterogeneidade regional e por porte

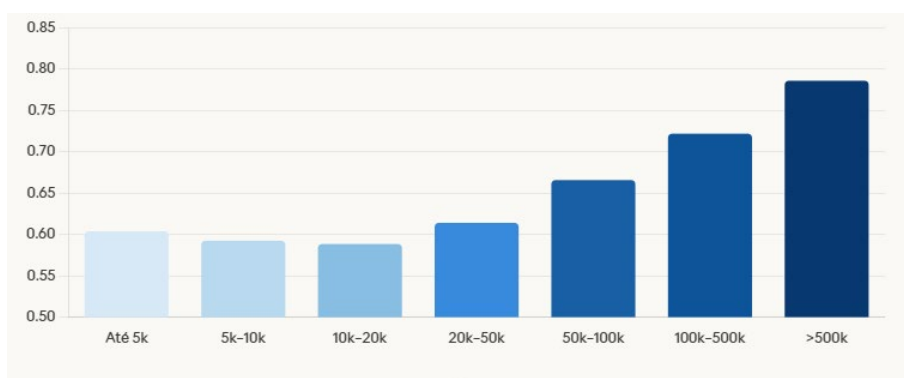
Nos Gráficos 4 e 5 abaixo, são apresentados, respectivamente, a média da prontidão municipal por região e por porte populacional:

GRÁFICO 4 – Prontidão municipal por região do país



Fonte: Elaboração dos autores com base em MUNIC/IBGE (2024) e IFGF/Firjan (2024)

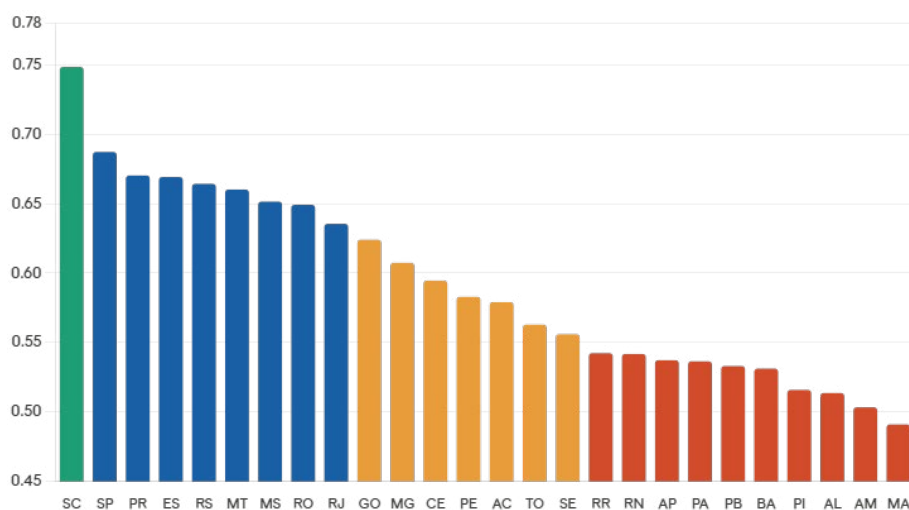
GRÁFICO 5 – Prontidão municipal por porte populacional



Fonte: Elaboração dos autores com base em MUNIC/IBGE (2024) e IFGF/Firjan (2024)

A análise regional confirma H3: há forte gradiente de prontidão entre regiões, com a Região Sul apresentando o maior índice médio (0,687) e o Nordeste o menor (0,538). O coeficiente de variação é maior nas regiões Norte e Nordeste, indicando não apenas menores médias, mas também maior dispersão interna – com municípios em situações muito díspares convivendo na mesma região. A Região Sul destaca-se não apenas no índice geral, mas especificamente nos eixos de capacidade fiscal, controle e gestão de pessoas.

GRÁFICO 6 – Prontidão municipal por UF



Fonte: Elaboração dos autores com base em MUNIC/IBGE (2024) e IFGF/Firjan (2024)

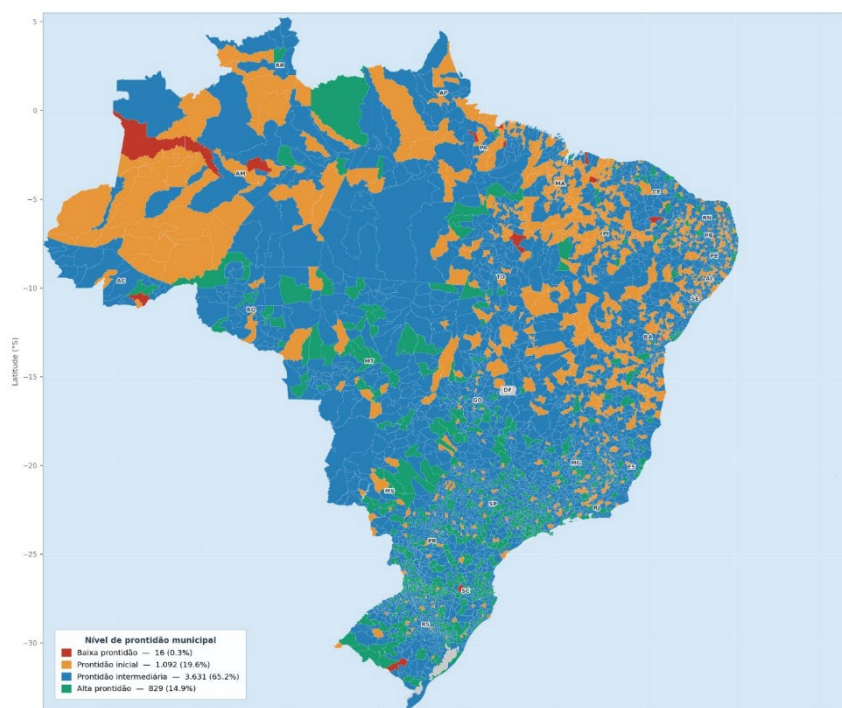
A análise por unidade federativa evidencia que Santa Catarina (0,748), São Paulo (0,687) e Paraná (0,670) lideram o ranking estadual, enquanto Maranhão (0,491), Amazonas (0,503) e Alagoas (0,514) registram os menores desempenhos. A diferença entre o estado mais e o menos preparado é de quase 0,26 pontos no índice normalizado – correspondente a aproximadamente dois desvios-padrão –, o que ilustra a magnitude das assimetrias territoriais.

A confirmação de H2 é ainda mais nítida na análise por porte populacional: municípios com mais de 500 mil habitantes registram índice médio de 0,786, contra 0,592 dos municípios com 5.001 a 10.000 habitantes. Mais relevante do que a média, porém, é a análise dos extremos: entre os maiores municípios, 76,6% atingem o nível de alta prontidão, enquanto entre os

municípios de 10.001 a 20.000 habitantes esse percentual cai para 11,7%. Todas as capitais estaduais analisadas alcançam o nível de alta prontidão, com índice médio de 0,804, o que reforça a tese de que os grandes centros metropolitanos concentram capacidades que os demais municípios não replicam.

O Mapa 1 sintetiza espacialmente esses padrões, ilustrando a distribuição do IPM por município em todo o território nacional. A concentração de municípios com alta prontidão no Sul e Sudeste contrasta visivelmente com a predominância de prontidão inicial no Norte e em franjas do Nordeste, confirmando que as assimetrias de capacidade estatal não são aleatórias – refletem trajetórias históricas de desenvolvimento institucional e fiscal profundamente desiguais.

MAPA 1 – Índice de Prontidão Municipal por município



Fonte: Elaboração dos autores com base em MUNIC/IBGE (2024) e IFGF/Firjan (2024)

4.4 Implicações para a implementação da reforma

Os resultados empíricos convergem com o argumento teórico central deste artigo: na ausência de mecanismos diferenciados de indução federativa, a PEC nº 38/2025 tende a produzir conformidade formal nos municípios de menor capacidade e implementação

substantiva nos já estruturados. A predominância do nível intermediário não deve ser confundida com capacidade adequada: em três dos seis eixos analisados – planejamento, gestão de pessoas e capacidade fiscal – os índices médios situam-se abaixo ou próximos de 0,5, sinalizando lacunas estruturais expressivas.

O padrão identificado por Lima Júnior (1998), no qual reformas administrativas brasileiras produzem adesão simbólica sem transformação substantiva das práticas organizacionais, encontra substrato empírico nos dados do IPM: municípios que pontuam bem em transparência formal – o indicador mais fácil de satisfazer – mas apresentam desempenho crítico em planejamento e gestão de pessoas tendem a “cumprir” as exigências formais da reforma sem desenvolver as capacidades efetivas que ela pressupõe. Essa dualidade é precisamente o mecanismo pelo qual as desigualdades federativas se reproduzem no plano da gestão pública.

5. CONCLUSÃO

Este artigo buscou responder em que medida os municípios brasileiros estão preparados para implementar as propostas da atual agenda de reforma administrativa, com foco na PEC nº 38/2025. A partir da construção do Índice de Prontidão Municipal (IPM), estruturado em quatro eixos – planejamento e governança, transformação digital, gestão da força de trabalho e capacidade fiscal –, foi possível mapear as condições institucionais de 5.568 municípios e identificar padrões diferenciados de capacidade estatal no território nacional.

Os resultados confirmam as três hipóteses orientadoras do estudo. A prontidão varia significativamente entre eixos (H1): enquanto o subeixo de transparência registra média de 0,806 – reflexo de obrigações legais já consolidadas –, o planejamento atinge média de apenas 0,128 e gestão de pessoas e capacidade fiscal situam-se próximos de 0,5. Essa assimetria interna ao índice é analiticamente relevante: revela que a aparente prontidão intermediária da maioria dos municípios mascara déficits estruturais precisamente nas dimensões mais exigentes da reforma. O porte demográfico associa-se positivamente à prontidão (H2): municípios com mais de 500 mil habitantes registram índice médio de 0,786, contra 0,592 dos municípios menores. A variação regional é igualmente expressiva (H3), com gradiente de quase 0,15 pontos entre Sul (0,687) e Nordeste (0,538), e dispersão

interna acentuada nas regiões de menor desenvolvimento institucional.

O argumento central do artigo encontra, assim, substrato empírico: na ausência de mecanismos diferenciados de indução federativa, a PEC nº 38/2025 tende a produzir implementação substantiva nos municípios já estruturados e conformidade predominantemente formal – ou mesmo ausência de resposta – naqueles de menor capacidade. Esse não é um risco abstrato: é o padrão historicamente documentado das reformas administrativas brasileiras (Lima Júnior, 1998) e o mecanismo pelo qual desigualdades federativas se reproduzem no plano da gestão pública.

Do ponto de vista das implicações práticas, os resultados apontam para a necessidade de incorporar o desenvolvimento de capacidades estatais como eixo central de qualquer estratégia nacional de modernização administrativa. Isso requer, minimamente, três ordens de iniciativas: diferenciação dos instrumentos de indução conforme o perfil de capacidade dos municípios, evitando que exigências uniformes aprofundem assimetrias já existentes; fortalecimento dos sistemas de cooperação federativa nos eixos de maior déficit – planejamento, gestão de pessoas e capacidade fiscal –, com suporte técnico e financeiro direcionado aos municípios de menor porte e menor autonomia fiscal; e aprimoramento dos sistemas de informação sobre gestão municipal, cujas lacunas – evidentes especialmente no eixo de gestão de pessoas – limitam tanto o diagnóstico quanto o monitoramento da implementação.

Do ponto de vista científico, o IPM constitui uma contribuição metodológica ainda exploratória, que merece aprofundamento em rodadas futuras de análise. A incorporação de variáveis sobre capacidades político-relacionais, a desagregação por tipologia municipal e a análise longitudinal da prontidão ao longo de ciclos de reforma são agendas promissoras. O presente estudo oferece, contudo, uma linha de partida empiricamente fundamentada – e até então inexistente – para o debate sobre as condições reais de implementação da reforma administrativa nos municípios brasileiros.

Referências

1. ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, v. 1, p. 13–31, 2007.
2. ACEMOGLU, D.; GARCÍA-JIMENO, C.; ROBINSON, J. A. State capacity and economic development: a network approach. *The American Economic Review*, v. 105, n. 8, p. 2364–2409, 2015.
3. ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17–26, 2004.
4. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Reforma Administrativa. Um Estado com foco em resultados: eficiente, digital e justo. [Fichário]. 2025. Disponível em: <https://infograficos.camara.leg.br/wp-content/uploads/2025/10/Fichario-Reforma-Administrativa.pdf>
5. CAPANO, G.; OLIVEIRA, V. E. de. Do policy capacities matter for federal policy design? Evidence from the implementation of three social policies in Brazil. *Public Administration and Development*, 2025.
6. DUNLEAVY, P. et al. New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, n. 3, p. 467–494, 2006.
7. EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
8. GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.
9. GRIN, E. et al. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 76, p. 312–336, 2018.
10. KARO, E.; KATTEL, R. Innovation and the State: Towards an Evolutionary Theory of Policy Capacity. In: WU, X.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (eds.). *Policy Capacity and Governance*. Cham: Springer, 2018.
11. KATTEL, R. Capacitações dinâmicas do setor público: rumo a uma nova síntese. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 74, n. 1, p. 12–41, jan./mar. 2023.
12. LIMA JUNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, n. 2, p. 5–32, abr./jun. 1998.
13. MARENCO, A. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 60, n. 4, p. 1025–1058, 2017.
14. MARQUES, E. C. L.; PERES, U. D.; ARMANI, G. F. What difference does politics make in municipal budgets? Evidence from Brazil. *Local Government Studies*, 2026. DOI: 10.1080/03003930.2026.2649167.
15. NELSON, R.; WINTER, S. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Harvard University Press, 1982.
16. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide. Paris: OECD Publishing, 2008. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2008/08/handbook-on-constructing-composite-indicators-methodology-and-user-guide_g1gh9301/9789264043466-en.pdf
17. PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016.
18. PIRES, R.; GOMIDE, A. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 29, p. 49–59, 2021.
19. TEECE, D. J.; PISANO, G.; SHUEN, A. Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, v. 18, n. 7, p. 509–533, 1997.

Formação de capacidades estatais e renovação da força de trabalho na Seplag: uma análise do programa primeiro emprego em Alagoas

- **Alisson Antonio Correia de Farias**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG/AL), Brasil
E-mail: alissonacfarias@hotmail.com

- **Emilene Kareline Marciano dos Santos**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG/AL), Brasil
E-mail: emilenemarciano@gmail.com

- **Thallyson Eduardo Alves Martins**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG/AL), Brasil
E-mail: thallysoneduardo12@gmail.com

- **Nathaly Christini Oliveira Silva**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG/AL), Brasil
E-mail: nathaly.christini@gmail.com

Resumo

A modernização da administração pública estadual impõe desafios à gestão de pessoas, especialmente para a atração de talentos em cenários de restrição fiscal. Este artigo analisa o “Programa Primeiro Emprego” do Governo de Alagoas, com recorte na Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG), sob a ótica da formação de capacidades estatais. Diferenciando-se de abordagens que tratam o estágio exclusivamente como política de assistência social, o estudo foca no programa como uma estratégia de renovação da força de trabalho para o ciclo de planejamento e orçamento. A metodologia caracteriza-se como quali-quantitativa, ancorada em pesquisa documental e análise estatística descritiva do perfil de 45 estagiários ativos na SEPLAG. Os resultados evidenciam que a institucionalização do mérito acadêmico (Coeficiente de Rendimento) como critério de entrada blindou o recrutamento contra práticas clientelistas, garantindo a atração de capital humano qualificado. A diversidade formativa encontrada – que vai do Direito e Economia até uma expressiva presença de Engenharias e Ciências da Computação – demonstra que o programa introduz competências digitais contemporâneas e amplia a capacidade analítica do órgão central de planejamento do Estado. Conclui-se que o modelo atua como uma incubadora de capacidades estatais, mostrando-se fundamental para a continuidade administrativa e a inovação no setor público.

Palavras-chave: Capacidades estatais; Gestão estratégica de pessoas; Planejamento governamental; Renovação da força de trabalho.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Apresentação do tema e contextualização

A administração pública brasileira, particularmente nos níveis subnacionais (estados e municípios), vivencia um período de transição e um profundo paradoxo estrutural. De um lado, a complexidade da sociedade contemporânea cobra, de maneira cada vez mais incisiva, eficiência, transparência, agilidade e inovação na entrega de serviços e na formulação de políticas públicas. Esse anseio social exige que o estado possua um aparato de planejamento governamental de altíssimo nível técnico, capaz de formular metas de longo prazo que ultrapassem a efemeridade dos ciclos eleitorais. Do outro lado, as contínuas crises econômicas, as restrições fiscais impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e os longos hiatos temporais na realização de concursos públicos têm provocado um preocupante envelhecimento da força de trabalho estatutária. O resultado prático dessa equação é a defasagem de competências essenciais dentro das secretarias de estado, especialmente no que tange à fluência digital, à ciência de dados e à capacidade de monitoramento de indicadores em tempo real.

Nesse cenário complexo, a Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas (SEPLAG) assume um papel de protagonismo. Como órgão central responsável por coordenar todo o ciclo de planejamento e orçamento de Alagoas – materializado nos instrumentos constitucionais do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) –, a SEPLAG depara-se diariamente com a necessidade urgente de renovar seus quadros técnicos. Um planejamento orçamentário que falha na leitura dos dados socioeconômicos ou que não domina as novas ferramentas de gestão compromete o futuro de toda a rede de políticas públicas estaduais (saúde, educação, segurança e infraestrutura). É exatamente neste contexto de necessidade de renovação e busca por eficiência que o “Programa Primeiro Emprego”, criado e institucionalizado pelo Governo do Estado de Alagoas, ganha uma dimensão e uma importância que transcendem a sua formulação original de buscar mitigar a prática do apadrinhamento no serviço público.

1.2. Justificativa

A justificativa para a realização deste estudo ancora-se na urgência de ressignificar a percepção acadêmica e institucional sobre as políticas de estágio no setor público brasileiro. Historicamente e culturalmente, o estágio em órgãos governamentais foi, por muitas vezes, relegado à condição de mera política de assistência social estudantil, servindo apenas para garantir uma bolsa-auxílio ao jovem. Pior ainda, do ponto de vista da gestão, o estagiário foi frequentemente tratado como mão de obra barata, designada para atividades puramente cartoriais e repetitivas. Havia também a distorção política: as vagas de estágio, por não exigirem concurso público, tornavam-se moeda de troca, capturadas por indicações informais de lideranças locais e gestores – fenômeno popularmente conhecido como “arrumadinhos” ou apadrinhamento.

O desenho institucional do Programa Primeiro Emprego no estado de Alagoas rompe, de forma paradigmática, com essa lógica patrimonialista. Ao exigir que a porta de entrada seja balizada estritamente pelas melhores notas obtidas pelo estudante na universidade em vez de indicações notadamente políticas, o estado transforma a concessão da vaga em um processo competitivo e transparente. Dessa forma, o governo consegue atrair jovens talentos altamente capacitados e com conhecimentos atualizados diretamente para o núcleo de decisões estratégicas do planejamento estadual. Estudar este fenômeno justifica-se, portanto, pela necessidade de demonstrar ao campo de políticas públicas – e especialmente no âmbito dos debates fomentados pelo Congresso CONSEPLAN – que é possível utilizar programas de estágio como uma ferramenta relevante para a formação de capacidades estatais e a modernização da burocracia governamental.

1.3. Objetivos

Diante da problemática apresentada, o objetivo geral deste artigo científico é analisar, com base em evidências empíricas e documentais, de que maneira o Programa Primeiro Emprego tem permitido à SEPLAG ampliar sua capacidade estatal, por meio da gestão estratégica de pessoas e da renovação qualificada de sua força de trabalho voltada para o processo de planejamento-orçamento.

Para dar concretude ao objetivo geral, foram delineados os seguintes objetivos específicos: (i) Apresentar a contextualização e a evolução histórica do programa no âmbito do estado de Alagoas, compreendendo sua envergadura e seu impacto socioeconômico; (ii) Demonstrar como a estruturação rigorosa do processo seletivo mitigou o clientelismo e estabeleceu um novo padrão de recrutamento no poder público; (iii) Analisar detalhadamente o perfil quantitativo e formativo dos estagiários atualmente inseridos na Secretaria de Planejamento, correlacionando as suas áreas de graduação acadêmica com as demandas estratégicas de inovação, controle e formulação de políticas públicas do estado.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Para compreender a profundidade do impacto do Programa Primeiro Emprego na gestão estadual, o presente estudo ancora-se na intersecção entre as teorias clássicas e contemporâneas sobre o Estado, dividindo-se em três eixos teóricos complementares: a superação do patrimonialismo, a construção de capacidades estatais e a gestão estratégica de pessoas no setor público.

2.1. Do patrimonialismo à administração pública gerencial: a importância da porta de entrada

A formação do Estado brasileiro é historicamente marcada por traços patrimonialistas. Autores fundamentais da sociologia e ciência política brasileira, como Raymundo Faoro (em *Os Donos do Poder*) e Sérgio Buarque de Holanda (em *Raízes do Brasil*), descrevem a dificuldade crônica que o país possui em separar a esfera pública (o que é do Estado) da esfera privada (o interesse do governante). No campo da gestão de recursos humanos, esse patrimonialismo manifestou-se durante décadas através do clientelismo, do nepotismo e do apadrinhamento na distribuição de cargos, funções e estágios.

A transição para um modelo mais racional começou com as reformas burocráticas de inspiração weberiana na década de 1930, que instituíram o concurso público como regra (consolidada definitivamente na Constituição Cidadã de 1988). Max Weber (1947) postula que a burocracia moderna pressupõe a impessoalidade e o recrutamento baseado no mérito e na competência técnica, e não em lealdades pessoais. No entanto, o engessamento desse modelo burocrático levou à

Reforma Gerencial do Estado na década de 1990, capitaneada por Luiz Carlos Bresser-Pereira (1996). A administração gerencial prega que o Estado deve ser não apenas impessoal, mas também eficiente, voltado para resultados e capaz de adaptar-se rapidamente a novos cenários tecnológicos.

É na tensão entre a necessidade de eficiência gerencial e o risco do retorno ao clientelismo que as políticas de recrutamento temporário, como o estágio, operam. Se o processo não for rigidamente controlado por métricas objetivas, as práticas de apadrinhamento prevalecem, ferindo os princípios do artigo 37 da Constituição Federal (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência). Assim, a institucionalização de métricas cegas e meritocráticas é a primeira barreira teórica e prática para garantir um Estado republicano.

2.2. Capacidades estatais e autonomia inserida

O conceito central que norteia esta pesquisa é o de “Capacidade Estatal”, que tem sido amplamente debatido na literatura internacional por Peter Evans (1995) e adaptado ao contexto nacional pelas pesquisas de Celina Souza (2017). A capacidade estatal pode ser compreendida, em linhas gerais, como a habilidade técnica, administrativa e institucional que um governo possui para transformar diretrizes políticas e demandas sociais em resultados concretos, formulando e implementando os seus objetivos oficiais.

Peter Evans postula o aclamado conceito de “autonomia inserida” (*embedded autonomy*). Segundo o autor, para que um Estado seja capaz de induzir o desenvolvimento, ele necessita possuir uma burocracia que seja internamente coesa, altamente qualificada e recrutada com base no mérito. Esse isolamento weberiano (autonomia) protege o servidor de pressões políticas predatórias e fisiológicas. Todavia, esse Estado não pode ser isolado da realidade; ele precisa estar conectado à sociedade (inserido) para compreender as demandas reais do mercado e do cidadão.

O órgão central de planejamento, nesse caso a SEPLAG, é o locus principal onde a capacidade estatal deve residir, por ser aquele que na maioria das vezes induz o processo de ação pública. Se o recrutamento falha e não atrai os melhores quadros disponíveis na sociedade, a capacidade do Estado se esvai antes mesmo da política pública ser desenhada. Ao inserir jovens estudantes dentro da administração, dados os

critérios de seleção do programa, o estado aumenta sua “autonomia” (trazendo técnica independente) e amplia sua “inserção” (conectando a burocracia com a nova geração de cidadãos).

2.3. Gestão estratégica de pessoas e a burocracia representativa

O terceiro eixo teórico apoia-se na Gestão Estratégica de Pessoas no setor público (LONGO, 2007; MARCONI, 2010; PACHECO, 2010). Francisco Longo (2007) argumenta que a profissionalização da burocracia moderna não deve se resumir apenas à garantia de estabilidade estatutária. Uma gestão estratégica exige flexibilidade organizativa, gestão focada no desempenho e, fundamentalmente, a capacidade institucional de atrair para os quadros públicos competências inovadoras que o Estado, por sua natureza engessada, não consegue formar internamente com a velocidade necessária.

Regina Silvia Pacheco (2010) adverte que o envelhecimento natural da burocracia estatal gera severas lacunas de competência, sobretudo na era da revolução da informação e da tecnologia. Os servidores que ingressaram na máquina pública há vinte ou trinta anos possuem valiosa memória institucional, mas frequentemente carecem de familiaridade com sistemas contemporâneos de gestão baseados em evidências, análise de dados em larga escala (*Big Data*) e inteligência artificial.

Portanto, a introdução de jovens universitários na estrutura do planejamento funciona como uma injeção vital de capital intelectual. Adicionalmente, a literatura sobre “Burocracia Representativa” (KRISLOV, 1974) defende que o perfil dos servidores de um Estado deve espelhar a diversidade demográfica da sua sociedade, garantindo legitimidade às suas ações. Ao conciliar o rigor na porta de entrada (a exigência do mérito acadêmico) com cotas de inclusão social, o modelo em estudo cria uma burocracia temporária que não é apenas tecnicamente relevante, mas também social e racialmente representativa da população que o governo deve servir.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO: O PROGRAMA PRIMEIRO EMPREGO EM ALAGOAS

Antes de focalizar analiticamente na realidade específica do órgão de planejamento, é imperativo compreender a dimensão estrutural do Programa

Primeiro Emprego no estado de Alagoas. Ao longo de seus primeiros cinco anos de existência contínua, o programa consolidou-se como a principal política pública de transição entre o ambiente acadêmico (ensino superior) e o mercado de trabalho (prática profissional) dentro da governança alagoana.

O programa de estágio Primeiro Emprego foi criado em março de 2021 por meio do Decreto Estadual nº 73.715, tendo sua implementação sob a responsabilidade da Escola de Governo do Estado de Alagoas (EGAL). Chamado de Pontapé até 2023, o Programa tem como objetivo a regulamentação e a unificação do processo de contratação de estagiários no Governo de Alagoas, buscando promover a inclusão de grupos vulnerabilizados e diversos na gestão pública. O Primeiro Emprego está alinhado com a Lei Nacional do Estágio (Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008).

O Programa é operacionalizado através de parcerias com os setores de Recursos Humanos dos diversos órgãos do estado, que identificam a demanda por estagiários e informam à coordenação do Programa. Outro ator importante para o funcionamento do Primeiro Emprego são as Instituições de Ensino Superior (IES). A Egal realiza parcerias com IES públicas e privadas de todo o estado para que elas divulguem o Programa e informem os cursos que farão parte do edital. Para participar do programa, os alunos interessados devem estar devidamente matriculados em IES e seguir as regras para adesão e seleção, publicadas anualmente nos editais. O estágio oferecido pelo Programa não é obrigatório na grade curricular dos alunos.

Os editais estabelecem cotas a fim de gerar oportunidade de participação e inclusão para os candidatos. A reserva de vagas é distribuída da seguinte forma: 10% (dez por cento) das vagas reservadas para Pessoas com Deficiência (PcD), conforme §5º do art. 17 da Lei Federal nº 11.788, de 25 de setembro de 2008; 10% (dez por cento) das vagas para ampla concorrência; 40% (quarenta por cento) das vagas reservadas para estudantes inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico; 40% (quarenta por cento) das vagas reservadas para estudantes que cursaram todo o ensino médio em escolas públicas ou em escolas particulares com bolsa integral. A exigência comum a todos os perfis é o rendimento acadêmico, medido pelo coeficiente de rendimento.

Uma vez inscritos e aprovados através do edital, os estudantes são cadastrados em um banco de talentos,

que é utilizado posteriormente para a indicação dos candidatos às vagas solicitadas pelos órgãos. Os alunos são selecionados no banco de talentos por áreas de atuação e encaminhados para entrevistas com os gestores. As entrevistas selecionam os estagiários, mas não têm caráter eliminatório do próprio banco. Os que não forem selecionados, retornam ao banco e podem concorrer a outras vagas por mais duas vezes. Todo o processo é feito de forma eletrônica. Os alunos selecionados para o estágio podem permanecer estagiando por um período máximo de até dois anos, renovados a cada seis meses, desde que continuem matriculados na instituição de ensino. Os estagiários têm direito a uma bolsa no valor de um salário-mínimo, além de vale-transporte, seguro obrigatório e férias.

No estado de Alagoas, o tempo médio de permanência do estudante no órgão público varia de um ano e meio até o teto máximo legal de dois anos. Essa regra é vital para o ciclo da política pública: a rotatividade forçada e programada é extremamente saudável, pois impede que o estagiário assuma indevidamente o papel e a responsabilidade jurídica de um servidor concursado, ao mesmo tempo em que garante que a “porta” permaneça aberta para novas turmas de estudantes todos os anos.

Do ponto de vista da equidade social e da demografia, os relatórios institucionais comprovam que a política atinge de forma cirúrgica os seus objetivos de inclusão, diversidade e mitigação de vulnerabilidades. Através do sistema de autodeclaração, verifica-se que a expressiva maioria dos estagiários identifica-se como de cor parda ou preta, um dado que acompanha fidedignamente a realidade demográfica e a formação étnica da população alagoana. Isso garante que o acesso aos meandros da gestão pública não permaneça restrito aos grupos historicamente mais favorecidos e de alta renda. O programa também destaca-se por apresentar uma maioria consistente do gênero feminino nas contratações. Em relação à idade, atende de forma prioritária a um público jovem (geralmente solteiro), com maior concentração na faixa etária entre 21 e 24 anos. Contudo, dados recentes apontam um interessante fenômeno de crescimento das contratações de universitários entre 24 e 30 anos, refletindo mudanças no perfil de ingresso tardio no ensino superior no Brasil.

Desde o seu lançamento, em 2021, o programa já contabilizou a expressiva marca de aproximadamente

3.800 estagiários contratados, sendo o número médio de profissionais ativos anualmente oscilante entre 970 e 1.300 jovens. Quando observada a distribuição dessa força de trabalho no panorama estadual, constata-se que as secretarias que absorvem o maior volume absoluto de estudantes são aquelas que possuem intenso atendimento diário ao cidadão ou que operam com um volume massivo de serviços burocráticos internos. Destacam-se, nesse rol, a Secretaria de Estado da Educação (SEDUC), a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), o Instituto de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON) e o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN). Nestes grandes pólos de lotação, as demandas formativas acompanham a natureza do serviço prestado, sendo os cursos de Direito, Psicologia, Administração, Pedagogia e Ciências Contábeis os mais requisitados.

Entretanto, quando a observação analítica recai sobre a SEPLAG – o órgão central que não atende diretamente na ponta, mas que “pensa”, planeja e estrutura o futuro de todo o estado –, percebe-se que o recrutamento desses jovens assume contornos muito mais especializados, tecnológicos e estritamente voltados para a inovação técnica, cenário que será esmiuçado a partir da abordagem metodológica deste trabalho.

4. METODOLOGIA

O percurso metodológico desenhado para esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza descritiva e exploratória, adotando uma abordagem mista (quali-quantitativa) com a finalidade de proporcionar uma visão ampla, rigorosa e holística do fenômeno estudado.

Optou-se pela estratégia do Estudo de Caso (YIN, 2015), delimitando-se a investigação à aplicação e ao impacto do Programa Primeiro Emprego especificamente dentro da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas. O estudo de caso é a ferramenta acadêmica ideal quando se busca compreender fenômenos organizacionais complexos dentro de seu contexto real e contemporâneo.

A condução da pesquisa foi dividida, operacionalmente, em duas grandes etapas interdependentes: Etapa qualitativa (Pesquisa Documental): esta fase fundamentou-se nas orientações de Gil (2002) para o levantamento sistemático de fontes primárias. Procede-se à leitura atenta e à análise crítica de todo o arcabouço jurídico e normativo que rege o programa.

Foram examinados os textos das Leis estaduais de criação, os Decretos regulamentadores e, de forma minuciosa, os editais públicos de convocação e seleção. O escopo desta análise documental foi decodificar as “regras do jogo”: entender precisamente como foram construídas as barreiras institucionais e os critérios de pontuação criados para blindar o Estado contra o ingresso patrimonialista por mero apadrinhamento. Etapa quantitativa, com estatística descritiva e análise de perfil, que consistiu no tratamento de dados secundários numéricos fornecidos de forma oficial pela gerência do programa, adotando-se o mês de março de 2026 como o marco temporal de corte da pesquisa. Para garantir a profundidade da análise do órgão de planejamento, realizou-se o seguinte recorte metodológico: da base total de mais de mil estagiários do estado, a amostra selecionada restringiu-se aos 45 estagiários ativos lotados exclusivamente na SEPLAG.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A apresentação e a discussão dos resultados alcançados pela pesquisa estruturam-se em três eixos principais: discussão sobre a mitigação das práticas clientelistas frente aos critérios meritocráticos do programa; a análise demográfica e de gênero na Secretaria de Planejamento; e o detalhamento da contribuição das diferentes áreas de formação acadêmica no ciclo de formulação de políticas públicas.

5.1. A blindagem do processo de entrada: dificultando práticas de apadrinhamento

O principal e mais contundente achado prove-niente da análise documental do arcabouço normativo do programa reside na confirmação de que o estado de Alagoas logrou êxito em estruturar um filtro de entrada no serviço público de caráter estritamente objetivo. Conforme debatido no referencial teórico, a história política da administração brasileira é marcada pelo uso recorrente de contratações precárias e vagas de estágio como ferramentas de acomodação de bases políticas.

A regulamentação do Programa Primeiro Emprego visa combater tal prática. O desenho da política pública estabeleceu o Coeficiente de Rendimento Acadêmico (CRA) como um dos critérios de seleção. O CRA é um reflexo numérico e fidedigno da dedicação e do rendimento do estudante em seu percurso universitário. Ele é usado como elemento classificatório para que o estudante ingresse na base de talentos do programa

e assim possa prosseguir para as próximas fases – análise de currículo e entrevistas. A seleção funciona, na prática jurídica e administrativa, como um concurso público temporário e simplificado, blindado contra ingerências externas.

Sob a ótica de autores que estudam a capacidade estatal, essa inovação institucional possui um valor inestimável. Ao garantir que apenas os estudantes que figuram no topo das métricas de desempenho acadêmico de suas faculdades ultrapassem as portas da Secretaria de Planejamento, o Governo do Estado garante o acesso prévio a um capital cognitivo academicamente diferenciado. O governo estadual apropria-se de forma inteligente do processo rigoroso de avaliação já realizado durante anos pelas Instituições de Ensino Superior e o converte, de forma imediata, em capacidade de trabalho e inteligência aplicável para a gestão pública. Trata-se da consagração do princípio da eficiência amparado no pilar inegociável da impessoalidade.

5.2. A demografia do planejamento: gênero e paridade na SEPLAG

Ao debruçar-se analiticamente sobre a amostra quantitativa dos 45 estagiários lotados na SEPLAG em novembro de 2025, os dados descritivos demonstram a presença da representatividade social. A análise de gênero do quadro de estagiários atesta uma composição formada por 24 mulheres (representando 53,3% da força de trabalho estudantil na pasta) e 21 homens (46,6%).

Este não é um dado periférico; ele possui profundo significado sociológico e administrativo. As áreas nucleares do estado, que envolvem tomadas de decisões econômicas, formulação de orçamentos e definições de metas de planejamento (como ocorre na SEPLAG e na Fazenda), foram espaços historicamente marcados pela ampla dominação masculina. O fato de a porta de entrada estritamente meritocrática por notas acadêmicas resultar, de forma natural, em um leve predomínio feminino nas vagas aprovadas é um indicativo salutar de que a política pública transborda uma externalidade positiva relevante para o contexto social local. A presença igualitária ou superior de mulheres nesses espaços de formulação de políticas públicas garante a incorporação de múltiplas perspectivas sociais essenciais para um planejamento de Estado verdadeiramente inclusivo.

5.3. A diversidade formativa como vetor de capacidade estatal: o perfil dos cursos

A evidência mais robusta do aumento exponencial da capacidade do estado em planejar e executar o seu orçamento repousa no mapeamento detalhado da diversidade formativa desses 45 jovens talentos. Longe de utilizá-los como força de trabalho mecânica, a Secretaria alocou seus estagiários em equipes cujas demandas são estratégicas e altamente analíticas.

Para facilitar a compreensão do impacto técnico, os cursos de graduação frequentados pelos estagiários na SEPLAG foram classificados em três grandes eixos de competência governamental. O primeiro é o Eixo de Planejamento, Gestão, Fiscalização e Controle (25 estagiários – 55,5% do total). Esta é a espinha dorsal da Secretaria, englobando estudantes de Direito (11), Administração (7), Ciências Econômicas (4) e Ciências Contábeis (3). Representando mais da metade de todo o corpo de estagiários do órgão, este grupo lida diariamente com as tarefas que constituem o “coração” financeiro e legal do estado de Alagoas. Eles estão envolvidos, por exemplo, em atividades de elaboração das diretrizes do Plano Plurianual (PPA), no acompanhamento meticuloso da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), aprendendo e contribuindo em processos de elevado rigor técnico.

Em segundo lugar, o Eixo de Tecnologia Avançada e Inovação Digital (13 estagiários – 28,8% do total). Neste eixo reside a grande “vantagem competitiva” e o salto gerencial possibilitado pelo Programa Primeiro Emprego. A SEPLAG atraiu com sucesso estudantes das áreas tecnologicamente mais avançadas e disputadas pelo setor corporativo privado: Sistemas da Informação (6 estudantes), Ciências da Computação (4) e Engenharia da Computação (3). No contexto do século XXI, não existe formulação de planejamento governamental dissociado de tecnologia. Planejar políticas públicas hoje pressupõe o domínio e o cruzamento massivo de bases de dados sociais (*Big Data*), o uso de metodologias ágeis e o monitoramento interativo. Ao enfrentar uma burocracia que, naturalmente, envelheceu e nem sempre acompanhou a revolução digital na mesma velocidade que o mercado, o estado minimiza suas lacunas de inovação trazendo para o seu núcleo

esses jovens tecnólogos, que representam quase 30% do quadro estudantil da pasta. São eles os responsáveis diretos por auxiliar a gestão estadual no desenho de complexos painéis de *Business Intelligence* (BI), no desenvolvimento de *softwares* e sistemas, e na programação de automatizações que reduzem falhas humanas e auxiliam para que a tomada de decisão do alto escalão seja pautada por dados atualizados.

Por fim, o Eixo de Infraestrutura e Visão de Políticas Setoriais Transversais (7 estagiários – 15,5% do total). Este último grupo demonstra a percepção da SEPLAG sobre a necessidade de atuar com transversalidade. A presença cirúrgica e bem dimensionada de estudantes das áreas de Engenharia Civil (2), Arquitetura (1), Enfermagem (1), Geografia (1), Jornalismo (1) e Publicidade e Propaganda (1) completa a estrutura de capacidades do órgão. Os estudantes das referidas áreas têm sua atuação ligada aos setores internos da secretaria, como a Superintendência Administrativa ou a Assessoria de Comunicação, e também àqueles que atendem ao patrimônio de todo o estado e à produção de dados georreferenciados.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz das teorias da administração pública e dos dados analisados neste estudo de caso, é possível afirmar que a pesquisa atinge plenamente seus objetivos de investigação. A análise demonstrou que o Programa Primeiro Emprego, quando executado, compreendido e analisado a partir do seu impacto dentro da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, distancia-se da noção clássica de que estágios governamentais servem meramente como assistencialismo para juventudes vulneráveis ou como *locus* de mão de obra de baixa qualificação a ser usada para tarefas burocráticas repetitivas.

Pelo contrário, o programa revela-se como uma das mais potentes, ágeis e inovadoras ferramentas de Gestão Estratégica de Pessoas disponíveis em Alagoas. O elemento definidor do sucesso desta política encontra-se em seu próprio processo seletivo. O Coeficiente de Rendimento Acadêmico atua como ferramenta de valorização do mérito estudantil frente à velha prática do favorecimento para ingresso na administração pública. Ao mesmo

tempo em que vai de encontro com a cultura danosa do patrimonialismo, induz a seleção de perfis que apresentem bom aproveitamento acadêmico, mensurado pelas notas do cálculo do CRA. De certo modo, ao despersonalizar a entrada dos estagiários, o estado resgatou a sua autoridade moral pautada na impessoalidade e permitiu que o planejamento das políticas públicas passasse a contar, todos os anos, com jovens profissionais que são dedicados alunos das universidades locais.

Nesse sentido, a análise dos cinco anos de implementação do Programa Primeiro Emprego reforça empiricamente as conclusões deste estudo. Ao atingir a marca de 23.408 inscritos em seus processos seletivos e contabilizar a contratação de 3.773 estudantes ao longo do período, a iniciativa evidencia não apenas sua ampla capilaridade, mas também sua consolidação como uma das principais políticas públicas de inserção qualificada de jovens no serviço público estadual. A manutenção de aproximadamente mil estagiários ativos, distribuídos em diversos órgãos da administração e vinculados a 25 instituições de ensino superior, demonstra a institucionalização do programa como um mecanismo contínuo de renovação da força de trabalho e de integração entre academia e gestão pública.

Ademais, a trajetória do programa revela um amadurecimento institucional que ultrapassa a lógica quantitativa de inserção profissional. A realização de dezenas de capacitações e a criação de iniciativas específicas, como o Primeiro Emprego Indígena, indicam a capacidade do estado de adaptar a política a diferentes realidades sociais, ampliando seu alcance inclusivo e sua efetividade. Os relatos de ex-estagiários e participantes atuais evidenciam que o programa não apenas facilita o ingresso no mercado de trabalho, mas também contribui para a permanência universitária e para a formação de competências técnicas e comportamentais alinhadas às demandas contemporâneas da administração pública.

Dessa forma, ao completar cinco anos, o Programa Primeiro Emprego deixa de ser compreendido como uma política acessória e passa a configurar-se como um instrumento estruturante de desenvolvimento institucional, capaz de gerar impactos duradouros tanto na trajetória dos indivíduos quanto na capacidade estatal de planejamento e inovação.

O caso do estado de Alagoas, que leva de forma promissora suas práticas para o debate do II Congresso CONSEPLAN, serve como um farol para o federalismo e a gestão pública brasileira. O programa atesta que conciliar excelência e rigor técnico com políticas de inclusão social não é uma utopia. Conclui-se que investir no recrutamento rigoroso da força de trabalho juvenil não é apenas preparar profissionais para o mercado de amanhã; é, acima de tudo, oxigenar as artérias do estado hoje, fortalecendo a sua capacidade instalada de pensar, planejar e executar políticas públicas que melhorem verdadeiramente a vida dos cidadãos. O estágio, quando gerido com ciência e técnica, deixa de ser o fim da linha da assistência e passa a ser mais uma possibilidade para a inovação no setor público.

7. Referências

1. ALAGOAS. Governo do Estado. Dados Quantitativos do Programa Primeiro Emprego. Relatório Gerencial Interno da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG). Maceió, 2026.
2. ALAGOAS. Governo do Estado. Decreto nº 73.000, de 2021. Regulamenta a contratação de estagiários no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual. Diário Oficial do Estado de Alagoas. Maceió, 2021.
3. BRASIL. Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008. Dispõe sobre o estágio de estudantes. Diário Oficial da União, Brasília, 2008.
4. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.
5. EVANS, Peter. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
6. FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.
7. GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
8. HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
9. KRISLOV, Samuel. *Representative Bureaucracy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1974.
10. LONGO, Francisco. *Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público*. São Paulo: Fundap, 2007.
11. MARCONI, Nelson. *Gestão de pessoas no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.
12. PACHECO, Regina Silvia. Profissionalização da burocracia e gestão pública no Brasil. In: ABRUCIO, Fernando Luiz.; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silva. (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
13. SOUZA, Celina. Capacidades estatais e políticas públicas: limites e possibilidades da discussão teórica e do desenho metodológico. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 63, p. 15-32, 2017.
14. WEBER, Max. *The theory of social and economic organization*. New York: Oxford University Press, 1947.
15. YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Fortalecimento da capacidade estatal e profissionalização das carreiras de planejamento e orçamento: a evolução do IGPE como escola de governo no Estado de Pernambuco

- **Herlane Suele Alves Martins**

Seplag/PE, Brasil

E-mail: suele.martins@gd.seplag.pe.gov.br

- **Newton Rocha Cerezini**

Seplag/PE, Brasil

E-mail: newton.cerezini@gd.seplag.pe.gov.br

- **Rebeca Rêgo Pedrosa Costa**

Seplag/PE, Brasil

E-mail: rebeca.pedrosa@gd.seplag.pe.gov.br

- **Victor Hugo Vita Barbosa**

Seplag/PE, Brasil

E-mail: victor.barbosa@gd.seplag.pe.gov.br

Resumo

O fortalecimento da capacidade estatal em governos subnacionais depende intrinsecamente de uma burocracia de médio escalão (BME) tecnicamente qualificada, atuando como elo vital entre a estratégia política e a execução operacional das políticas públicas. Este artigo analisa a trajetória evolutiva do Instituto de Gestão Pública de Pernambuco (IGPE), vinculado à Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional (Seplag/PE), focado na sua transição de núcleo setorial de formação para Escola de Governo. O objetivo é investigar como esse processo de institucionalização e a consolidação de um modelo de inteligência multicêntrico fortalecem a autonomia técnica das carreiras de Estado. O estudo justifica-se pela urgência em reconstruir o planejamento regional mediante a modernização da gestão e a superação de silos informacionais em cenários fiscais voláteis. Metodologicamente, utiliza-se o relato de experiência com abordagem quanti-qualitativa, fundamentado na sistematização de práticas e triangulação de métodos mistos sobre a série histórica 2023-2025. Os resultados revelam um crescimento exponencial e sem precedentes na oferta educativa: o volume de treinamento saltou de 3.675 horas em 2023 para 11.574 horas em 2025, alcançando um recorde de 1.099 concluintes no último ano do triênio. Observou-se um incremento de proficiência percebido de 89,90% e uma taxa efetiva de conclusão de 80,2%. A estratégia integra parcerias, modernização digital (APP PFC e chatbot 'IGNácio') e um ecossistema multimodal de difusão (POG Cast, Gestão em Pauta e Compartilha Seplag). Conclui-se que o modelo fortalece as estruturas de profissionalização burocrática e a Gestão 4.0, consolidando o IGPE como infraestrutura crítica para a governança baseada em evidências em Pernambuco.

Palavras-chave: Capacidade Estatal; Escola de Governo; Planejamento e Orçamento; Difusão do Conhecimento; Inteligência Artificial; Pernambuco.

1. INTRODUÇÃO

A reconstrução do planejamento nacional e subnacional no Brasil contemporâneo perpassa, obrigatoriamente, pelo debate sobre a qualidade da burocracia pública. No âmbito das Unidades Federativas (UF), a eficiência das políticas públicas está intrinsecamente vinculada à solidez de sua Capacidade Estatal – conceito que se refere ao conjunto de competências, recursos e arranjos institucionais que permitem ao Estado implementar suas decisões e transformar diretrizes políticas em resultados sociais tangíveis. No centro desse complexo processo, emerge a figura estratégica da Burocracia de Médio Escalão (BME), composta por gestores que ocupam a interseção crítica entre o nível decisório (político) e o operacional, atuando como verdadeiros “tradutores”, integradores e viabilizadores da máquina pública.

No campo específico do planejamento e orçamento, a atuação dessa BME é vital. Tais funções exigem um equilíbrio constante entre o rigor técnico-normativo (regras fiscais, direito administrativo, contabilidade pública) e a capacidade de inovação estratégica frente a cenários fiscais, sociais e tecnológicos cada vez mais voláteis. Sem uma burocracia profissionalizada, estável e detentora de capacidades técnicas de vanguarda, o planejamento estatal corre o risco de tornar-se meramente formal, ritualístico ou perigosamente desconectado da realidade fiscal do ente federado.

Este artigo analisa a trajetória institucional do Programa de Formação Continuada (PFC) gerido pelo Instituto de Gestão Pública de Pernambuco (IGPE), órgão integrante da estrutura da Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional (Seplag/PE). O problema central que motivou a estruturação e a progressiva expansão deste programa, desde sua gênese em 2011, foi a necessidade latente de garantir a sustentabilidade técnica e a preservação da memória institucional das carreiras finalísticas de Estado, com empenho primordial na carreira de Gestor Governamental (GGOv), com especialidade em Planejamento, Gestão e Orçamento. Estes profissionais constituem o “cérebro” da administração pública pernambucana, sendo os responsáveis diretos pela elaboração, monitoramento e avaliação crítica de instrumentos vitais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o sofisticado modelo de Gestão por Resultados (GPR) do Estado.

Historicamente, o PFC evoluiu de um núcleo de treinamento setorial focado em demandas internas para a consolidação como uma Escola de Governo oficial no ano de 2023. Essa transformação institucional alterou o escopo de atuação do IGPE: de uma unidade de capacitação corporativa restrita, a instituição ascendeu ao papel de centro formador sistêmico. Atualmente, a missão do IGPE transcende a qualificação interna da Seplag/PE, alcançando todos os atores do Governo do Estado de Pernambuco que desempenham funções ligadas às áreas de planejamento, orçamento e gestão. Assim, a escola atua como o hub pedagógico para servidores de todas as secretarias e órgãos que compõem o sistema administrativo estadual, garantindo a uniformização metodológica e a excelência técnica em toda a rede de gestão. Especial atenção é dada ao papel da escola na recepção e desenvolvimento dos novos gestores concursados na carreira de planejamento e gestão, garantindo que o ingresso de novos talentos seja acompanhado de uma trilha de aprendizagem que potencialize sua atuação imediata e sistêmica.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo Geral

Analisar como o processo de institucionalização do Programa de Formação Continuada (PFC) e a sua consolidação como Escola de Governo no âmbito do IGPE contribuem para o fortalecimento da capacidade estatal e para a profissionalização das carreiras de Planejamento, Orçamento e Gestão no Estado de Pernambuco.

2.2. Objetivos Específicos

- Descrever a trajetória evolutiva e a reestruturação do IGPE em seus três núcleos estratégicos (NGC, NCD e NES), identificando a sinergia entre pesquisa, ciência de dados e educação corporativa;
- Avaliar o impacto quantitativo e qualitativo das ações de formação entre 2023 e 2025, mensurando o incremento de proficiência técnica e a aplicabilidade do conhecimento no cotidiano administrativo;
- Examinar o papel da modernização digital, através do APP PFC e do chatbot de inteligência artificial “IGNácio”, na facilitação da gestão de carreiras e validação de competências;

- *Discutir a eficácia do ecossistema multimodal de difusão de conhecimento (POG Cast, Gestão em Pauta e Compartilha Seplag) como estratégia para romper silos informacionais e fomentar a inovação;*
- *Propor um modelo replicável de Escola de Governo que funcione como hub de inteligência estratégica para governos subnacionais.*

3. JUSTIFICATIVA

A relevância deste estudo fundamenta-se na premissa de que o planejamento público não é um exercício meramente contábil, mas uma atividade de inteligência estratégica que exige quadros burocráticos resilientes e altamente capacitados. Em um cenário global marcado pela volatilidade fiscal e pela transição para a Economia 4.0, o Estado de Pernambuco identificou que a sua principal infraestrutura de desenvolvimento reside no capital intelectual de seus servidores. O IGPE justifica a sua existência e a sua evolução como Escola de Governo pela necessidade urgente de mitigar riscos de descontinuidade técnica e obsolescência funcional nas áreas críticas de orçamento e gestão.

Socialmente, o projeto justifica-se pelo compromisso com a geração de valor público. Ao integrar processos de escuta popular ao planejamento e utilizar a ciência de dados para subsidiar a tomada de decisão, o IGPE assegura que os recursos estatais sejam alocados de forma mais precisa, transparente e voltada para as reais necessidades territoriais. A cultura institucional do Instituto, caracterizada pela ousadia em testar novos modelos e pela crença na agilidade pública, responde ao anseio da sociedade por um Estado mais eficiente e menos burocrático.

Tecnicamente, a estruturação do IGPE como um “laboratório de ideias” e centro formador sistêmico é justificada pela entrada iminente de novos gestores concursados. Sem uma estrutura de onboarding e formação continuada robusta, o potencial desses novos talentos poderia ser diluído pela inércia institucional. A justificativa acadêmica reside na proposição de um modelo original de Gestão da Informação que vincula o microlearning e mídias sonoras à prática governamental, preenchendo uma lacuna na literatura sobre educação corporativa em ambientes subnacionais brasileiros. Em suma, este trabalho demonstra que investir na profissionalização da BME é o caminho

mais seguro para a reconstrução do planejamento nacional e regional com sustentabilidade e inovação.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1. Capacidade Estatal, Autonomia Burocrática e Desenvolvimento

O debate sobre capacidade estatal transcende a mera disponibilidade de recursos orçamentários, situando-se na habilidade institucional de planejar e executar objetivos coletivos de longo prazo. Segundo o trabalho fundamental de Skocpol (1985), a capacidade estatal está intimamente ligada à autonomia do Estado, ou seja, à habilidade dos formuladores de políticas de perseguirem objetivos que não sejam simples reflexos de interesses particulares ou de grupos de pressão imediatistas. Essa autonomia é sustentada por uma burocracia profissionalizada, recrutada por mérito e dotada de uma identidade corporativa técnica robusta.

Evans e Rauch (1999) corroboram essa visão ao demonstrarem a existência de uma correlação positiva entre o que denominaram de “estruturas weberianas” de burocracia (meritocracia, estabilidade e carreira) e o crescimento econômico e social. Para os autores, burocracias que oferecem trajetórias de carreira previsíveis e investimento constante em capital humano tendem a gerar políticas mais eficientes e menos suscetíveis à corrupção. Nesse contexto, a Escola de Governo atua como a guardiã dessas estruturas, garantindo que a expertise técnica seja renovada e institucionalizada para evitar a obsolescência frente às mudanças globais.

Fukuyama (2013) expande significativamente esta discussão ao propor que a qualidade da governação é o resultado da interação dinâmica entre duas variáveis fundamentais: capacidade (expertise técnica e recursos) e autonomia (delegação de poder de decisão). Para o autor, a capacidade executiva não depende apenas de regras formais, mas da proficiência intelectual e operacional dos quadros burocráticos. Fukuyama alerta que elevados níveis de autonomia sem a devida capacidade técnica podem degenerar em corrupção ou clientelismo, enquanto elevados níveis de capacidade com autonomia nula resultam em paralisia decisória e microgestão ineficiente. A governação de excelência residiria, portanto, no quadrante onde uma burocracia altamente capacitada possui a autonomia necessária para aplicar o seu conhecimento

técnico na resolução de problemas complexos sem interferências políticas arbitrárias.

Complementarmente, Andrews, Pritchett e Woolcock (2017) introduzem a abordagem da Adaptação Iterativa Orientada por Problemas (PDIA) para explicar por que muitos processos de modernização administrativa falham. Os autores identificam o fenômeno do “Mimetismo Isomórfico”, onde governos em desenvolvimento adotam a “forma” de instituições modernas (leis, organogramas e sistemas de países desenvolvidos) sem, contudo, possuírem a “função” ou a capacidade real de executá-las. Este processo cria uma “Armadilha da Capacidade” (*capability trap*): o Estado aparenta ser moderno perante organismos internacionais, mas permanece incapaz de entregar serviços públicos básicos ou gerir crises fiscais. A PDIA propõe que a verdadeira capacidade estatal se constrói através de foco em problemas locais específicos e reais, experimentação e aprendizado incremental.

4.2. Capacidades Estatais no Contexto Brasileiro e o Papel da BME

No Brasil, Pires e Gomide (2016) oferecem uma contribuição fundamental ao distinguir as capacidades estatais em duas dimensões complementares: a técnico-administrativa e a político-relacional. A primeira refere-se à habilidade do aparelho de Estado em gerir recursos financeiros, sistemas de informação e processos administrativos complexos, garantindo a eficácia operacional das políticas. Já a segunda dimensão, a político-relacional, diz respeito à competência dos agentes em dialogar, pactuar e coordenar atores heterogêneos, tanto internos ao governo quanto externos (sociedade civil, legislativo, outros entes federativos). A eficácia das políticas públicas brasileiras, historicamente marcadas pela fragmentação institucional, depende do equilíbrio ténue entre essas dimensões. Uma burocracia puramente técnica sem capilaridade política tende ao isolamento; por outro lado, uma articulação política desprovida de rigor técnico resulta em uma ineficiência persistente que se arrasta no tempo.

Nesse prisma, a Burocracia de Médio Escalão (BME) – estrato onde se situam os Gestores Governamentais de Pernambuco – emerge como o território físico e intelectual onde essas duas dimensões se fundem e, por vezes, se tencionam. É na BME que as diretrizes políticas ganham corpo técnico e viabilidade

orçamentária. Em Pernambuco, a carreira de GGOv, especialmente na especialidade de Planejamento, Gestão e Orçamento da Seplag/PE, atua como o núcleo duro dessa burocracia estratégica. Este servidor opera como uma “ponte” institucional: de um lado, manipula os sistemas estruturantes de orçamento e controle (capacidade técnica); do outro, negocia metas e viabiliza a cooperação entre órgãos centrais e setoriais (capacidade relacional). O ingresso de novos servidores via concurso público reforça a urgência de um processo de onboarding e formação continuada que institucionalize esse binómio de capacidades desde o início da trajetória funcional, preparando o novo gestor para não ser apenas um executor de planilhas, mas um viabilizador de entregas públicas complexas.

4.3. Escolas de Governo, Gestão do Conhecimento e a Rede Integrada de Pernambuco

As Escolas de Governo (EG) evoluíram de simples centros de treinamento ocupacional para se tornarem “nós” estratégicos em redes de gestão do conhecimento. Segundo Di Giovanni (2009), as EG operam como centros de inteligência e disseminação de uma “linguagem comum” do Estado, essencial para mitigar a fragmentação burocrática e promover a integração intersetorial. Elas funcionam como repositórios de memória técnica e laboratórios de inovação, protegendo o capital intelectual do Estado contra a rotatividade política e a obsolescência funcional.

Em Pernambuco, este conceito é materializado por meio de um modelo de Educação Corporativa sistêmico e multicêntrico. O Programa de Educação Corporativa do Estado é coordenado transversalmente pela SAD/EGAPE (Escola de Governo de Administração Pública de Pernambuco), que estabelece as diretrizes pedagógicas e oferece competências transversais. No entanto, a força do modelo pernambucano reside nas Escolas Corporativas Especializadas, como o IGPE. Esta estrutura permite que o Instituto foque em competências de nicho – Planejamento, Orçamento, Gestão e Desenvolvimento Regional – desenvolvendo currículos que respondem diretamente à complexidade técnica desses sistemas administrativos.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE, 2017) ressalta que a gestão de competências no setor público deve ser dinâmica e alinhada às prioridades estratégicas de longo prazo. Ao integrar a rede estadual, o IGPE funciona como

um hub de inteligência que assegura que o conhecimento técnico não fique restrito à secretaria central (Seplag), mas flua para todas as unidades setoriais do Poder Executivo. Isso cria uma “comunidade de prática” de gestores que, embora lotados em diferentes órgãos, operam sob as mesmas premissas metodológicas de planejamento e orçamento, fortalecendo a coesão institucional e a eficiência sistêmica do Estado.

4.4. Gestão Pública 4.0: Ciência de Dados, IA e a Nova Fronteira da Governança

A administração pública contemporânea atravessa a transição para a denominada Gestão 4.0, um paradigma inspirado nos avanços da Quarta Revolução Industrial de Klaus Schwab (2016). No setor público, a Gestão 4.0 transcende a mera digitalização de processos; ela implica uma mudança cultural e tecnológica profunda onde a tomada de decisão passa a ser orientada por dados (*data-driven governance*) e os serviços são desenhados com agilidade e centralidade no cidadão.

Nesta nova fronteira, o uso de Ciência de Dados e Inteligência Artificial (IA) deixa de ser um diferencial para tornar-se uma infraestrutura de sobrevivência institucional. A integração de IA generativa e algoritmos de *machine learning* permite ao Estado prever cenários fiscais com maior acurácia, automatizar fluxos burocráticos repetitivos e personalizar políticas públicas de acordo com as necessidades territoriais. Castells (1999) já sinalizava para a emergência do “estado em Rede”, onde a informação e a capacidade de processá-la são os principais ativos de poder.

O IGPE incorpora esta visão ao reestruturar suas trilhas formativas para incluir competências como engenharia de prompt, automação via Linguagem R/Python e análise geoespacial (QGIS). A formação continuada atua, portanto, como o mecanismo de tradução da tecnologia em valor social. Sem uma burocracia capacitada para interpretar dados massivos e operar ferramentas de IA com ética e responsabilidade, a transformação digital corre o risco de aprofundar desigualdades ou criar novas ineficiências tecnológicas. O “Futuro da Gestão” no IGPE é, portanto, a simbiose entre a vanguarda tecnológica e o rigor analítico, garantindo que Pernambuco planeje o seu desenvolvimento regional com precisão cirúrgica e humanismo digital.

5. METODOLOGIA

O presente estudo adota o método de relato de experiência com abordagem quanti-qualitativa, de natureza descritiva e analítica. O relato de experiência, segundo Jara Holliday (2006), constitui-se como uma “sistematização” que busca interpretar criticamente uma prática vivida para produzir novos conhecimentos aplicáveis. No contexto deste artigo, a experiência analisada é a trajetória de institucionalização da Escola de Governo do IGPE.

A adoção de uma abordagem mista (quanti-qualitativa) justifica-se pela necessidade de triangulação de dados para uma compreensão holística do fenômeno. Conforme Creswell (2013), os métodos mistos permitem que a força de uma abordagem compense as limitações da outra. Nesta pesquisa, os dados quantitativos (indicadores de satisfação, carga horária validada e número de concludentes) conferem magnitude e objetividade ao alcance do programa. Já os dados qualitativos (percepção de aplicabilidade ao trabalho e avaliação de competências) permitem compreender o “sentido” e a profundidade da transformação ocorrida na força de trabalho.

Como bem destaca Minayo (2010), a relação entre as abordagens é de complementaridade: enquanto o dado quantitativo explica o fenômeno, o qualitativo o compreende em sua essência social e institucional. O universo da pesquisa compreende a totalidade das ações conduzidas pelo PFC do IGPE no triênio 2023-2025 e o planejamento estratégico para o ciclo 2026.

5.1. Coleta de Dados e Instrumentos

A coleta fundamentou-se em três vertentes principais:

- **Análise Documental Institucional:** Relatórios Anuais de Resultados (2023-2025), Plano Estratégico PFC 2026, atas do Núcleo de Gestão do Conhecimento (NGC) e o Projeto de Capacitação BIRD/ProGestão.
- **Levantamento de Necessidades de Treinamento (LNT):** Realizado anualmente sob a dupla perspectiva do servidor (carreira) e da gestão (estratégia), permitindo um cruzamento de dados que orienta a grade curricular.
- **Formulários de Avaliação:** Dados primários colhidos após cada capacitação via escala Likert de 5 pontos. As dimensões avaliadas incluíram Organização, Conteúdo, Instrutoria,

5.2. Procedimentos de Análise

Os dados quantitativos foram consolidados anualmente e comparados longitudinalmente para identificar tendências. O indicador de “Incremento de Proficiência” foi calculado pela percepção subjetiva de ganho técnico. A análise qualitativa focou na evolução dos marcos de institucionalização e na superação dos desafios operacionais através de estratégias criativas de difusão de saber.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O processo de fortalecimento institucional do IGPE não é um evento isolado, mas o resultado de uma reestruturação estratégica que transformou o Instituto em um pilar de inteligência para o Estado de Pernambuco.

6.1. O IGPE: Inteligência Estratégica e Organização Multicêntrica

O Instituto de Gestão de Pernambuco (IGPE) configura-se como um polo de inovação disruptiva no seio da administração pública estadual, reunindo um corpo técnico orientado pela experimentação e pela melhoria contínua dos serviços. O time do IGPE atreve-se a testar novos modelos e acredita firmemente que o serviço público pode ser aprimorado através da conexão entre múltiplas áreas do conhecimento e da colaboração entre diferentes agentes governamentais e acadêmicos.

A atuação do IGPE é abrangente e sistêmica, fundamentada na missão de favorecer a criação, o aproveitamento e a disseminação de ideias que gerem valor social. O Instituto é responsável pela sistematização, pesquisa e difusão de conhecimento sobre gestão pública, operando não apenas a formação continuada de alto nível, mas também coordenando o processo de escuta popular, ferramenta vital para subsidiar o planejamento estratégico do Estado com a voz da sociedade.

Além do pilar pedagógico, o IGPE possui a atribuição estratégica de dar suporte à tomada de decisão governamental. Este suporte baseia-se na gestão robusta da informação e dos dados de programas e políticas públicas. Através do uso de métodos quantitativos de análise e técnicas avançadas de visualização de dados, o Instituto transforma informações brutas

em insumos inteligíveis para a alta gestão. Para cumprir esta complexa missão, o Instituto estrutura-se de forma multicêntrica em três núcleos fundamentais:

- **Núcleo de Gestão do Conhecimento (NGC):** Braço operacional da Escola de Governo. O NGC opera ecossistema de aprendizagem, seu principal produto é o Programa de Formação Continuada (PFC), neste realiza Levantamento de Necessidades de Treinamento (LNT), o desenho de trilhas adaptativas e a curadoria editorial de vanguarda. Mas também possui outros projetos, que trabalha tanto com pílulas de aprendizagem em diferentes formatos, como também na criação de espaços para troca de conhecimentos. É o núcleo responsável pela renovação constante do capital intelectual e pela democratização do acesso ao saber técnico.
- **Núcleo de Ciência de Dados (NCD):** Atua na fronteira tecnológica da Gestão 4.0. É responsável pela análise de grandes volumes de dados (Big Data) e pela manutenção da infraestrutura de inteligência que suporta as políticas públicas. O NCD desenvolve os painéis de visualização e os modelos quantitativos que orientam o planejamento baseado em evidências, garantindo rigor analítico aos processos decisórios. Este Núcleo apoia toda formação em dados.
- **Núcleo de Estudos Socioeconômicos (NES):** Foca na análise da conjuntura econômica estadual e regional. O NES produz os estudos técnicos necessários para compreender as dinâmicas territoriais e os impactos de reformas fiscais. Estes estudos são insumos essenciais para a trilha de Desenvolvimento Regional, permitindo um olhar especializado sobre as disparidades e vocações do território pernambucano.

Essa tripartição permite que o IGPE atue como um laboratório de ideias governamental, onde o conhecimento é produzido (Estudos), processado (Ciência de Dados) e disseminado (Escola de Governo), criando um ciclo virtuoso de inteligência estratégica para todo o poder executivo de Pernambuco.

6.2. Estrutura Organizacional e Trilhas de Formação: Uma Arquitetura de Competências

O IGPE organiza seu currículo pelo modelo de Trilhas de Aprendizagem, estratégia pedagógica que visa garantir a progressão lógica e incremental do

conhecimento, transformando o servidor em um agente de mudança dotado de competências holísticas. A estrutura atual desdobra-se em cinco grandes eixos estratégicos, conforme detalhado abaixo:

FIGURA 1 – Trilhas de Aprendizagem IGPE
Trilhas de Aprendizagem e Competências



Fonte: IGPE, 2026

6.2.1. Gestão Governamental: O Alicerce Técnico-Normativo

Esta trilha constitui o fundamento das carreiras de planejamento e gestão. O foco recai sobre o domínio dos instrumentos estruturantes da administração. As competências centrais mapeadas incluem:

- **Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas:** Técnicas de aferição de impacto e indicadores.
- **Planejamento e Execução Orçamentária:** Domínio do ciclo PPA, LDO e LOA.
- **Sistemas Específicos:** Gestão de Emendas Parlamentares Impositivas, Transparência Social e Painéis de Controle.
- **Metodologias de Gestão:** Implementação de OKRs (Objectives and Key Results) e Planejamento Estratégico aplicado.

6.2.2. Liderança: O Desenvolvimento do Capital Relacional

Alinhada à necessidade de coordenar equipes em cenários complexos, esta trilha foca nas soft skills essenciais para a burocracia de médio escalão. As competências desenvolvidas abrangem:

- **Liderança para Inovação:** Capacidade de conduzir mudanças em ambientes tradicionais.
- **Comunicação Assertiva e Persuasão:** Habilidades vitais para a negociação orçamentária e intersetorial.
- **Gestão de Conflitos e Resiliência:** Preparação emocional para a pressão institucional.
- **Trabalho em Equipe e Flexibilidade:** Fomento à colaboração horizontal.

6.2.3. Inovação e Criatividade:

A Insurgência Estratégica

Visa dotar o servidor de ferramentas para repensar o serviço público sob a ótica do usuário. As competências-chave são:

- *UX (User Experience)*: Design de serviços públicos centrados no cidadão.
- *Design Thinking*: Metodologia para resolução de problemas complexos.
- *Insurgência Criativa*: Estímulo à proatividade para questionar e melhorar processos burocráticos obsoletos.
- *Iteração*: Cultura de testes e aprendizado rápido.

6.2.4. Ciência de Dados e Inteligência

Artificial: O Motor da Gestão 4.0

Reestruturada para o ciclo 2026, esta trilha é a fronteira tecnológica do IGPE, focando na transição para a governança baseada em evidências:

- *IA Generativa (LLMs e GPT)*: Uso de inteligência artificial para automação de pareceres e análise textual.
- *Machine Learning com Linguagem R e Python*: Modelagem preditiva para cenários fiscais e sociais.
- *Power BI (Básico ao Avançado)*: Visualização de dados estratégica e design de interfaces de monitoramento.
- *Infraestrutura em Nuvem (Cloud) e Gestão de Dados*: Fundamentos para a integridade e segurança da informação governamental.

Para 2026, a trilha tem uma previsão de ofertar 8 cursos, conforme figura 2.

FIGURA 2 – Trilha de Ciência de Dados e Inteligência Artificial 2026



Fonte: IGPE, 2026

A trilha reflete o grande esforço para formar gestores em uma área tão importante e urgente na gestão pública da atualidade.

6.2.5. Desenvolvimento Regional:

O Olhar sobre o Território

Lançada em 2026, esta trilha responde ao desafio federativo de equilibrar as disparidades territoriais de Pernambuco:

- *Reforma Tributária Regional*: Impactos e adaptações para o desenvolvimento local.

- *QGIS (Sistemas de Informação Geográfica)*: Uso de geotecnologias para análise espacial e diagnósticos territoriais.
- *Desenvolvimento Económico Local*: Estratégias para potencializar vocações regionais através do planejamento governamental.
- *Agenda ESG*: Integração de critérios ambientais e sociais ao planejamento público.

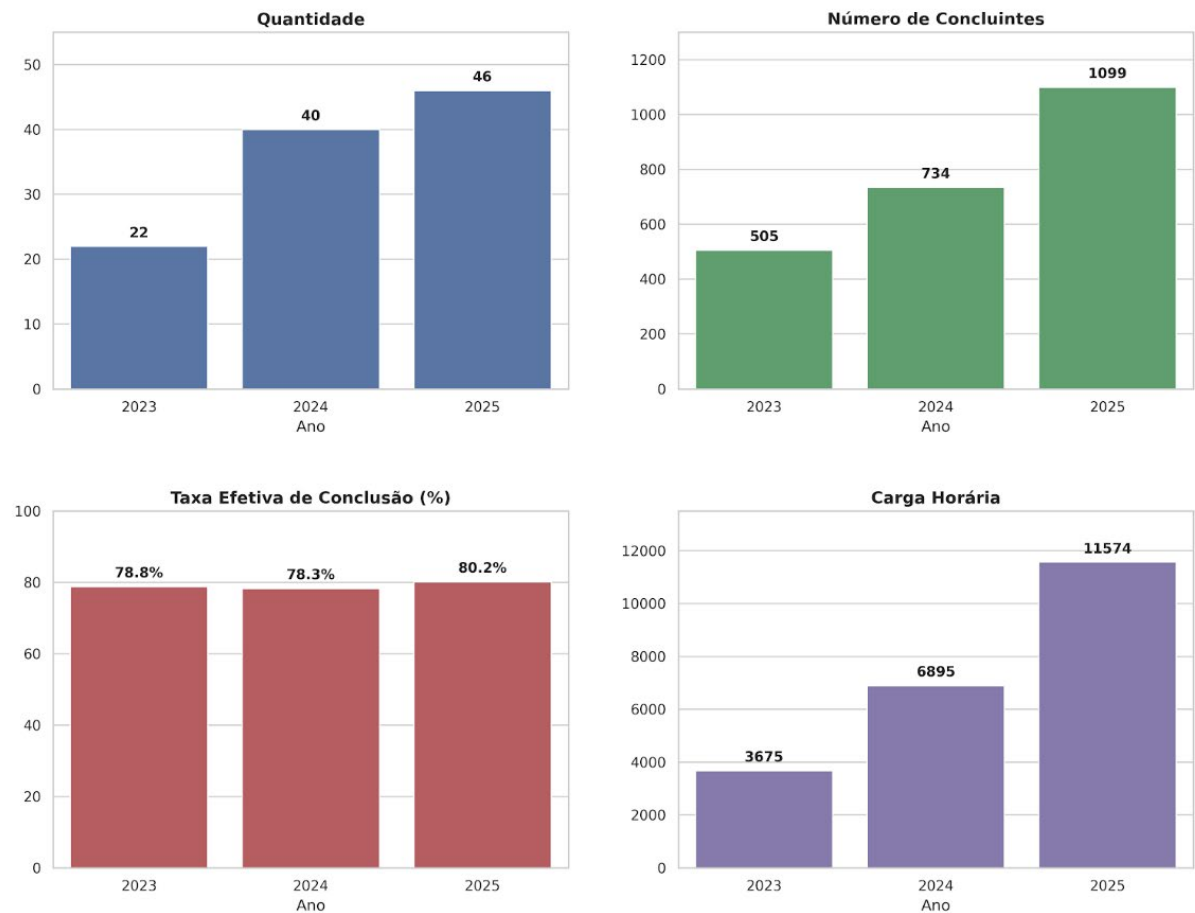
6.3. Evolução Exponencial da Oferta Educativa e Alinhamento Estratégico

A análise da série histórica 2023-2025 revela um processo de amadurecimento institucional robusto

que consolida o IGPE como o coração da profissionalização burocrática em Pernambuco. Observou-se um salto quantitativo expressivo: de 22 ações em 2023 para 46 ações em 2025. A ampliação de oferta, não foi somente em quantidade, mas em diversos formatos: Cursos, oficinas, eventos, parcerias com

outras instituições e até mesmo disciplinas de pós-graduação, através do Programa de Residência em Gestão Pública em convênio com a UPE. Este crescimento demonstra o amadurecimento institucional e a transição consolidada para um modelo acadêmico de alta complexidade.

FIGURA 3 – Evolução das ações de capacitação do IGPE (2023-2025)



Fonte: IGPE, 2026

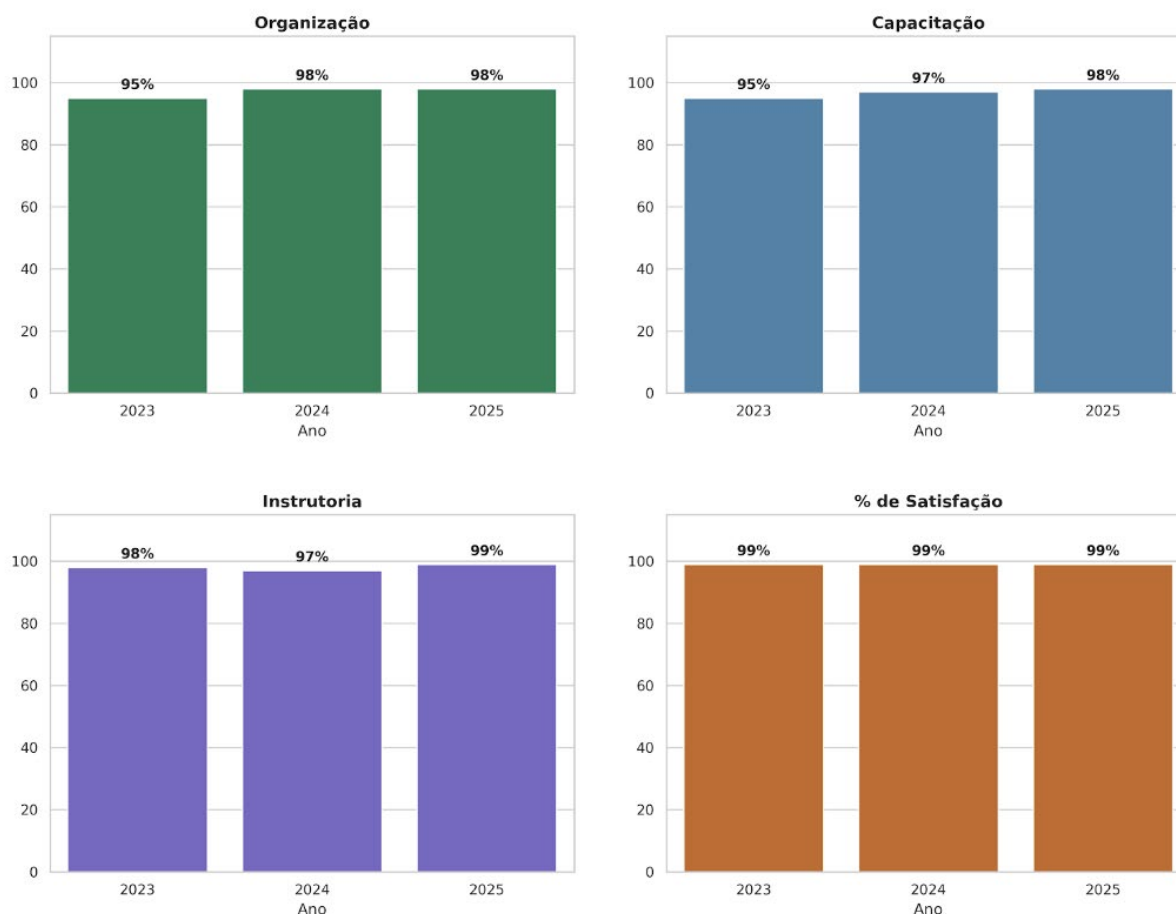
A aderência ao LNT manteve-se em patamares elevados, garantindo que o investimento público responda a lacunas de competência reais que impactam a produtividade governamental e a eficácia das entregas estaduais.

6.4. Indicadores de Qualidade e Impacto no Capital Humano

Os dados evidenciam uma tendência de crescimento sustentado e excelência qualitativa. Em 2025, a

satisfação atingiu patamares históricos: 98% em Organização, 98% em Capacitação e 99% em Instrutoria, resultando em um índice de satisfação geral consolidado de 99%, com NPS (*Net Promoter Score*) médio de 9,81. O impacto físico materializou-se em 11.574 horas de carga horária e 1.099 servidores concluintes somente no último ano do triênio. A taxa efetiva de conclusão acompanhou essa evolução positiva, atingindo 80,2% em 2025.

FIGURA 4 – Evolução avaliação de qualidade das ações de capacitação do IGPE (%bom e muito bom) – (2023-2025)



Fonte: IGPE, 2026

O ganho de proficiência médio percebido pelos discentes foi de 89,90%, com o nível médio de conhecimento saltando de 55% para 82%. A aplicabilidade ao trabalho foi confirmada por 96% dos concluintes, provando que o saber adquirido transita efetivamente para a prática administrativa.

6.5. O Ecossistema de Aprendizagem e Difusão do Conhecimento

O IGPE estruturou um ecossistema multimodal de aprendizagem como estratégia de Gestão da Informação (GI) para a superação de silos informacionais e o fortalecimento da Gestão 4.0 no setor público. Este ecossistema transcende a sala de aula tradicional, utilizando diversos formatos para garantir a democratização do saber técnico e combater a obsolescência funcional de forma ágil.

6.5.1. Curadoria Estratégica e Parcerias

Diante da limitação legal de remuneração de instrutores externos, o IGPE instituiu uma curadoria mensal rigorosa. O Núcleo de Gestão do Conhecimento mapeia cursos gratuitos de instituições de referência (ENAP, FGV, Fundação Bradesco, Escola de Gestão do Paraná...) que sejam estritamente aderentes à LNT e ao perfil dos servidores. Complementarmente, o projeto ProGestão/BIRD permitirá o acesso a cursos de elite internacional (MIT, Harvard) sob a cláusula de contrapartida: o servidor selecionado obriga-se a realizar um curso ou oficina no IGPE, multiplicando o conhecimento de ponta para toda a rede estadual.

6.5.2. Pílulas de Aprendizagem

O dispositivo de produção de conteúdo do IGPE atua como suporte ao PFC de forma inovadora,

estruturando-se em trilhas flexíveis de aprofundamento. O processo inicia-se com “pílulas de conhecimento” (microlearning para leitura rápida) e expande-se para conteúdos densos via mídias sonoras, permitindo o aprendizado adaptado à rotina sobrecarregada de gestores:

- *Gestão em Pauta*: Caracteriza-se como uma “pauta” editorial e colaborativa que tem como objetivo compartilhar conhecimentos específicos, afinidades técnicas ou experiências práticas de servidores com os demais atores do serviço público. O informativo utiliza textos simples e objetivos que funcionam como estágio inicial de difusão; temas que geram interesse relevante podem ser desdobrados em entrevistas aprofundadas para o podcast da instituição. A análise documental de 26 edições evidenciou uma transição paradigmática: se em 2023 a concentração residia em fundamentos da gestão, os anos de 2024 e 2025 marcaram a ascensão de temas disruptivos, como Inteligência Artificial generativa, ciência de dados e liderança em ambientes complexos.
- *POGcast*: Podcast focado em Planejamento, Orçamento e Gestão, onde entrevistas com autores e especialistas transformam temas complexos em diálogos acessíveis. A integração entre curadoria especializada e mídias sonoras contribui decisivamente para o desenvolvimento de competências críticas.

Um achado central deste modelo é a estratégia de integração de saberes: cerca de 60% do conteúdo conta com autoria externa, conectando gestores de múltiplos órgãos e a academia à prática da Gestão 4.0, fomentando o aprendizado organizacional contínuo e a agilidade pública.

6.5.3. Compartilha Seplag: Hub de Inovação e Comunidade de Prática

O projeto Compartilha Seplag funciona como um fórum de intercâmbio de experiências bem-sucedidas e lições aprendidas. Esta iniciativa atua como um verdadeiro hub de inovação, fortalecendo a memória institucional e a valorização do capital intelectual interno. Ao incentivar que servidores apresentem seus projetos de sucesso, o IGPE reduz a dependência de consultorias externas e fortalece

a autonomia técnica defendida por Skocpol (1985). Este modelo vincula a Gestão da Informação ao fortalecimento das Escolas de Governo como espaços de produção original de conhecimento, e não apenas de reprodução.

6.6. Modernização Digital: O APP PFC e a IA “IGNácio”

A gestão desse vasto ecossistema é suportada por uma infraestrutura digital de vanguarda. O APP PFC (Programa de Formação Continuada) permite ao servidor gerenciar sua jornada de aprendizagem, aplicação permite realização inscrição de cursos, receber certificados, verificar a carga horária realizada, validar cursos externos, participar de avaliação de ações de capacitação e pesquisas. Contudo, o marco da personalização e agilidade é o IGNácio, chatbot baseado em Inteligência Artificial para WhatsApp.

O IGNácio facilita a consulta de cursos abertos e a verificação da carga horária externa validada. Este recurso é vital, pois as carreiras da Seplag/PE possuem a obrigatoriedade legal de cumprir uma carga horária mínima anual para fins de progressão funcional (conforme estabelecido em decreto estadual). O chatbot desburocratiza esse acompanhamento, orientando o servidor sobre os requisitos exigidos pelo IGPE para a validação de horas cursadas em outras instituições, garantindo transparência e vinculando o desenvolvimento pessoal diretamente à ascensão funcional.

7. CONCLUSÃO

A trajetória institucional do IGPE analisada permite concluir que a formação continuada em Pernambuco consolidou-se como uma infraestrutura crítica de Capacidade Estatal. A evolução do Programa de Formação Continuada (PFC) entre 2011 e 2025, coroada pela sua oficialização como Escola de Governo, representa uma transição paradigmática de uma oferta de cursos reativa para uma política pública de Estado.

Ao articular os resultados empíricos com o referencial teórico, observa-se que o IGPE logrou êxito em fortalecer as estruturas de profissionalização do Estado. O impressionante incremento de proficiência de 89,90% e o volume recorde de 11.574 horas indicam que o capital humano está sendo

dotado de uma expertise técnica superior – pré-requisito para a autoridade técnica preconizada por Fukuyama (2013). Quando a BME domina ferramentas de vanguarda, como Ciência de Dados e IA, ela eleva o patamar da governança, substituindo a intuição por decisões fundamentadas em dados auditáveis. Esse movimento confere ao Estado a autonomia técnica postulada por Skocpol (1985), permitindo que a burocracia profissionalizada atue com independência fundamentada no saber especializado, blindando a gestão de ingerências meramente discricionárias.

A sustentabilidade deste modelo pernambucano é reforçada pela superação da “armadilha da capacidade” (*capability trap*) alertada por Andrews et al. (2017). Muitas instituições falham ao tentar importar mimetismos isomórficos – modelos externos vazios de função local. O IGPE contornou este risco através de um hibridismo estratégico: valorizou-se a “prata da casa” (instrutores internos que dominam as nuances dos sistemas estaduais) ao mesmo tempo em que se alavancaram parcerias internacionais para acessar centros de elite global e de relevância nacional. O mecanismo de contrapartida obrigatória garante que o investimento externo não seja pontual, mas sim internalizado e multiplicado gratuitamente para toda a rede de gestão corporativa do Estado.

Ademais, a estruturação do IGPE em três núcleos especializados (NGC, NCD e NES) demonstra que a profissionalização burocrática em Pernambuco transcende a sala de aula. Ao integrar a produção de estudos econômicos com a ciência de dados, o gerenciamento de processos de escuta popular e a gestão do conhecimento, o Instituto rompe silos informacionais históricos e acelera a agilidade pública. A transição temática observada entre 2023 e 2025 – dos fundamentos da gestão à IA Generativa – prova que a Escola de Governo de Pernambuco atua na fronteira da Gestão 4.0. A modernização digital, materializada no APP PFC e no chatbot IGnácio, não apenas desburocratizou a vida funcional, mas vinculou organicamente o desenvolvimento individual à progressão de carreira, criando um ciclo virtuoso de valorização profissional e eficiência institucional.

Em suma, a experiência de Pernambuco revela que o fortalecimento das carreiras de planejamento, orçamento e gestão via Escola de Governo é um investimento de alto retorno social e institucional. Recomenda-se que este modelo, baseado em evidências de impacto e multiplicação endógena de saberes, seja observado por outros entes federados que buscam reconstruir suas capacidades de planejamento com inovação e rigor técnico.

8. Referências

1. ANDREWS, M.; PRITCHETT, L.; WOOLCOCK, M. Building State Capability: Evidence, Analysis, Action. Oxford: Oxford University Press, 2017.
2. BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
3. CASTELLS, M. A Sociedade em Rede (A Era da Informação). São Paulo: Paz e Terra, 1999.
4. CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2013.
5. DI GIOVANNI, G. As Escolas de Governo e a Gestão Pública. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 60, n. 3, p. 221-236, jul./set. 2009.
6. EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. American Sociological Review, [s. l.], v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.
7. FUKUYAMA, F. What is Governance? Governance, [s. l.], v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.
8. JARA HOLLIDAY, O. Sistematização de experiências: caminho para a aprendizagem crítica. [S. l.: s. n.], 2006.
9. MINAYO, M. C. S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2010.
10. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Skills for a High-Performing Civil Service. Paris: OECD Public Governance Reviews, 2017.

11. PERNAMBUCO. Decreto Estadual nº 49.965, de 18 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a aferição de desempenho e progressão das carreiras de gestão. Recife: Diário Oficial do Estado de Pernambuco, 2020.
12. PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional. Lançamento do PFC 2026: Construindo o Futuro da Gestão Pública. Recife: IGPE, 2026.
13. PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional. Relatórios de Resultados PFC 2023, 2024 e 2025. Recife: IGPE, 2025.
14. PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e Capacidades Estatais: Uma Análise Comparativa de Programas Federais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.
15. SCHWAB, K. A Quarta Revolução Industrial. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.
16. SKOCPOL, T. *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

Fortalecimento de Capacidades Institucionais em uma Procuradoria Geral Subnacional: integração entre planejamento estratégico, gestão de riscos e desenvolvimento gerencial

- **Luis Otávio Nogueira Campelo**

luis.campelo@fdc.org.br
Fundação Dom Cabral

- **Caio Marcio Marini Ferreira**

caio.marini@educ.fdc.org.br
Fundação Dom Cabral

- **Adso Felizardo Castelo Branco de Oliveira**

adso.castelobranco@educ.fdc.org.br
Fundação Dom Cabral

Resumo

O artigo analisa a experiência de fortalecimento das capacidades institucionais da Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso (PGE-MT), com foco na integração entre planejamento estratégico, gestão de riscos e desenvolvimento gerencial, sob a perspectiva da Gestão para Resultados (GpR). Parte-se do diagnóstico de que, no setor público, instrumentos gerenciais frequentemente são adotados de forma fragmentada, limitando sua efetividade na geração de valor público.

A metodologia adotada envolveu análise documental, entrevistas com lideranças, benchmarking e diagnóstico organizacional, resultando na construção de um plano estratégico participativo e orientado ao horizonte de 2030. Como inovação, destaca-se o uso de “alavancas estratégicas”, que funcionam como vetores de transformação capazes de conectar diagnóstico, prioridades e resultados, promovendo maior foco e coerência na ação institucional.

O plano foi operacionalizado por meio de um mapa estratégico baseado no Balanced Scorecard, desdobrado em objetivos, indicadores, metas e projetos, com alinhamento organizacional garantido pela matriz de contribuição. Paralelamente, foi estruturado um modelo robusto de gestão de riscos, alinhado à ISO 31000, contemplando identificação, análise, avaliação e tratamento de riscos, além de governança baseada no modelo de três linhas.

Os resultados evidenciam ganhos em alinhamento interno, capacidade de execução, transparência e tomada de decisão baseada em evidências. O desenvolvimento de gestores foi elemento crítico para sustentar as mudanças, reforçando competências estratégicas e operacionais.

Conclui-se que a integração entre estratégia, riscos e capacitação gerencial gera efeitos sinérgicos relevantes, fortalecendo a governança e a capacidade de resposta institucional, embora o estudo apresente limitações quanto à generalização por ser um caso único.

INTRODUÇÃO

O fortalecimento das capacidades institucionais do Estado constitui elemento central para a efetividade das políticas públicas, a qualidade da governança e a geração de valor público. No contexto brasileiro, órgãos jurídicos do Poder Executivo, como as procuradorias gerais, desempenham papel estratégico na defesa do interesse público, na promoção da segurança jurídica e na sustentabilidade fiscal e administrativa do Estado. Sua atuação, no entanto, ocorre em ambientes marcados por elevada complexidade, crescente judicialização e demandas por maior eficiência, transparência e inovação.

Apesar dos avanços promovidos por reformas administrativas e iniciativas de modernização, persistem desafios relevantes, como a fragmentação organizacional, o baixo alinhamento estratégico e a limitada integração entre planejamento, orçamento, execução e avaliação. Em muitos casos, instrumentos gerenciais – como planejamento estratégico, gestão de riscos e sistemas de monitoramento – são adotados de forma isolada, com reduzida capacidade de produzir efeitos estruturantes sobre a atuação institucional.

Nesse contexto, a abordagem da Gestão para Resultados (GpR) emerge como referencial integrador, ao articular, de forma sistêmica, a definição de prioridades estratégicas, o fortalecimento da capacidade de implementação e o monitoramento e avaliação orientados a evidências (Martins; Marini, 2010). Mais do que um conjunto de ferramentas, trata-se de uma lógica de gestão que busca alinhar meios e fins, conectando estratégia, execução e aprendizagem organizacional.

Este trabalho analisa a experiência de um programa estruturado de fortalecimento de capacidades institucionais em uma procuradoria geral de uma unidade federativa brasileira, fundamentado em três pilares complementares: a reformulação do planejamento estratégico, a implementação da gestão de riscos e o desenvolvimento de gestores públicos. Como elemento inovador, o programa introduz o conceito de alavancas estratégicas, entendido como vetores de transformação capazes de conectar diagnóstico, capacidades institucionais e entrega de resultados, orientando a priorização e a coerência da ação estratégica.

O objetivo central foi promover a integração entre estratégia, execução e avaliação, à luz da Gestão para Resultados, fortalecendo a governança institucional e ampliando a capacidade de resposta a desafios

complexos. Ao discutir essa experiência, o artigo contribui para o debate sobre transformação administrativa e desenvolvimento de capacidades no setor público, oferecendo evidências empíricas e aportes conceituais sobre a integração de instrumentos gerenciais em organizações jurídicas subnacionais.

REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O presente capítulo apresenta os fundamentos conceituais e metodológicos que orientaram a elaboração do Plano Estratégico e da Gestão de Riscos da Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso (PGE-MT), ancorados na perspectiva da Governança para Resultados na Administração Pública e no fortalecimento das capacidades estatais.

Em contextos marcados por elevada complexidade e interdependência, o planejamento estratégico deixa de ser apenas um instrumento técnico e passa a exercer função orientadora da ação pública, permitindo definir futuros desejados, mobilizar recursos e alinhar esforços em torno da geração de valor público.

Nesse sentido, destaca-se a Gestão para Resultados (GpR) como princípio estruturante da governança contemporânea. Ao orientar a ação governamental pelos resultados e não pelos meios, a GpR articula planejamento, execução e aprendizado organizacional em um ciclo contínuo. Conforme Martins e Marini (2010), gerir resultados implica: defini-los, a partir de um planejamento abrangente; alcançá-los, mediante o fortalecimento da capacidade de implementação; e monitorá-los e avaliá-los, com base em “controles”, acompanhamentos e ajustes decorrentes. Essa lógica consolida a gestão pública como processo dinâmico, adaptativo e orientado a evidências.

Essa abordagem dialoga com o conceito de capacidades estatais, entendido como o conjunto de competências, recursos e processos que permitem ao Estado formular, implementar e avaliar políticas públicas de forma eficaz (Evans, 1995; Pires; Gomide, 2016).

No caso da PGE-MT, a atuação estratégica fundamenta-se em três pilares: legitimidade, associada ao alinhamento às expectativas das partes interessadas; coerência, expressa na articulação entre objetivos e iniciativas; e foco, voltado à priorização de resultados relevantes. A estratégia, assim, é compreendida como um processo contínuo, que integra formulação,

implementação, monitoramento e avaliação, em consonância com a lógica da GpR.

A construção da Agenda Estratégica requer clareza quanto à identidade organizacional, aos objetivos, indicadores e metas, bem como aos meios para sua execução, por meio de projetos e ações estruturadas. Esse processo deve considerar o contexto institucional e a mobilização dos atores, reforçando a capacidade de entrega de resultados.

Do ponto de vista metodológico, o Plano Estratégico da PGE-MT foi orientado por referenciais complementares e aderentes à GpR. O Planejamento Estratégico Situacional (Matus, 1993) enfatiza problemas concretos e a dimensão política da ação pública; o ciclo PDCA reforça a lógica de melhoria contínua; e o Balanced Scorecard (Kaplan; Norton, 1997) permite a tradução da estratégia em objetivos, indicadores e iniciativas, materializados no Mapa Estratégico.

Quanto a Gestão de Riscos, segundo a ISO 31000:2018, “Gerenciar riscos é iterativo e auxilia as organizações no estabelecimento de estratégias, no alcance de objetivos e na tomada de decisões fundamentadas. Gerenciar riscos é parte da governança e liderança, e é fundamental para a maneira como a organização é gerenciada em todos os níveis. Isto contribui para a melhoria dos sistemas de gestão. Gerenciar riscos é parte de todas as atividades associadas com uma organização e inclui interação com as partes interessadas.”

O processo de gestão de riscos envolve a aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas para as atividades de comunicação e consulta, estabelecimento do contexto e avaliação, tratamento, monitoramento, análise crítica, registro e relato de riscos (ISO 31.000).

A gestão de riscos é o conjunto de procedimentos por meio dos quais as organizações identificam, analisam, avaliam, tratam e monitoram os riscos que podem afetar negativamente o alcance dos objetivos (BARRETO; VIEIRA, 2019) e o propósito da análise de riscos é compreender a natureza do risco e suas características, incluindo o nível de risco, onde apropriado. A análise de riscos envolve a consideração detalhada de incertezas, fontes de risco, consequências, probabilidade, eventos, cenários, controles e sua eficácia (ISO 31.000, 2018). Portanto, a gestão de riscos é um instrumento que contribui para melhorar o desempenho por meio da identificação de oportunidades e

a redução da probabilidade e/ou impacto dos riscos, além de apoiar os esforços de garantia da conformidade dos agentes aos princípios éticos e às normas legais (BARRETO; VIEIRA, 2019).

A gestão de riscos da PGE-MT envolveu a aplicação de conhecimentos, procedimentos e práticas que buscam identificar, analisar, avaliar, tratar, monitorar e comunicar os diversos tipos de riscos do ambiente interno e externo da Procuradoria.

Por fim, o desenvolvimento de gestores públicos é condição crítica para a efetividade da GpR, na medida em que a capacidade de operar, interpretar e ajustar os instrumentos de gestão depende diretamente da qualificação das lideranças.

Assim, o referencial adotado articula planejamento estratégico, gestão de riscos e desenvolvimento de gestores como dimensões complementares de fortalecimento das capacidades institucionais, tendo a Gestão para Resultados como eixo integrador da ação pública, conforme sistematizado no Guia de Governança para Resultados na Administração Pública (Martins; Marini, 2010).

METODOLOGIA DO TRABALHO

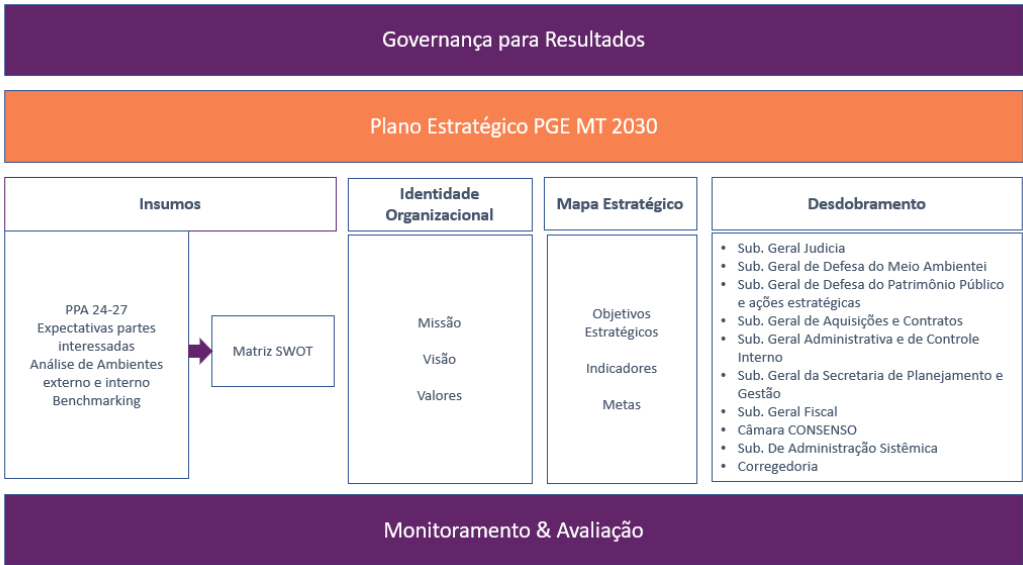
Diferentemente da lógica adotada no setor privado, voltada à competição e ao mercado, a estratégia no setor público pressupõe a articulação cooperativa entre atores, a escuta ativa das partes interessadas e a valor público. Nesse sentido, a atuação estratégica da PGE-MT está fundamentada em três pilares: a legitimidade, entendida como o alinhamento às expectativas das partes interessadas; a coerência, traduzida na articulação interna entre objetivos e projetos; e o foco, que assegura a priorização de resultados relevantes e de alto impacto para a sociedade mato-grossense.

A elaboração do Plano Estratégico da Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso (PGE-MT) para o horizonte 2030 foi estruturada como um processo participativo e sustentado por múltiplas fontes de evidência. O processo teve início com análise documental, destacando-se o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, que define as prioridades governamentais, e a revisão da experiência anterior de planejamento estratégico da instituição, com o objetivo de identificar lições aprendidas. Em paralelo, foram realizadas entrevistas com a alta liderança da PGE-MT, no formato de escuta ativa, visando captar expectativas das partes interessadas,

bem como um estudo de benchmarking com outras procuradorias, permitindo incorporar referências externas ao desenho estratégico.

A figura a seguir ilustra a visão integrada da construção do plano estratégico.

FIGURA 1 – Visão Integrada do Plano Estratégico da PGE-MT



Esses insumos subsidiaram a análise dos ambientes externo e interno, consolidada por meio de uma matriz SWOT. No ambiente externo, destacaram-se tendências relevantes para a advocacia pública, como a intensificação da transformação digital, com uso de inteligência artificial e análise de dados; o avanço da judicialização da vida, ampliando a complexidade e o custo dos litígios; a emergência da agenda ESG e dos desafios climáticos; e a necessidade de um novo perfil profissional, com competências técnicas e socioemocionais integradas.

No ambiente interno, foi conduzido um diagnóstico de maturidade institucional, abrangendo dimensões como planejamento estratégico, alinhamento organizacional, monitoramento e avaliação, gestão de pessoas, transformação digital, estrutura organizacional e relacionamento com a sociedade. Esse diagnóstico permitiu identificar lacunas e potencialidades, orientando a definição de prioridades estratégicas.

Com relação ao Ambiente Externo foram consideradas as seguintes tendências no campo da Advocacia Pública: a) a advocacia pública está se adaptando às rápidas mudanças tecnológicas, sociais e jurídicas, incorporando inovações como inteligência artificial e

big data PARA otimizar processos e personalizar serviços jurídicos, adaptar-se aos impactos da reforma tributária, aumentando a eficiência e satisfação dos clientes. No entanto, essas inovações exigem uma abordagem cuidadosa em relação à regulamentação, ética e privacidade; b) a “judicialização da vida”, prolonga litígios e coloca em xeque as respostas tradicionais às demandas, especialmente às demandas de massa e casos complexos, o que acaba ONERANDO ainda mais o erário. Neste sentido torna-se imperativa a adoção de soluções consensuais, como mediação e arbitragem, envolvendo atores como a Administração Pública, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas; c) outro desafio está relacionado a crise climática, exigindo da Advocacia um papel ativo na preservação ambiental e nas aquisições sustentáveis, alinhando-se às práticas de ESG. Além disso, a adoção de programas de compliance e governança nas instituições públicas é fundamental para prevenir, detectar e responder a irregularidades, com a criação de políticas claras, treinamentos e canais de denúncia que promovam uma cultura ética e de integridade; d) Para acompanhar essas mudanças, emerge como tendência um NOVO PERFIL para o advogado público baseado no conhecimento interdisciplinar. Soft skills

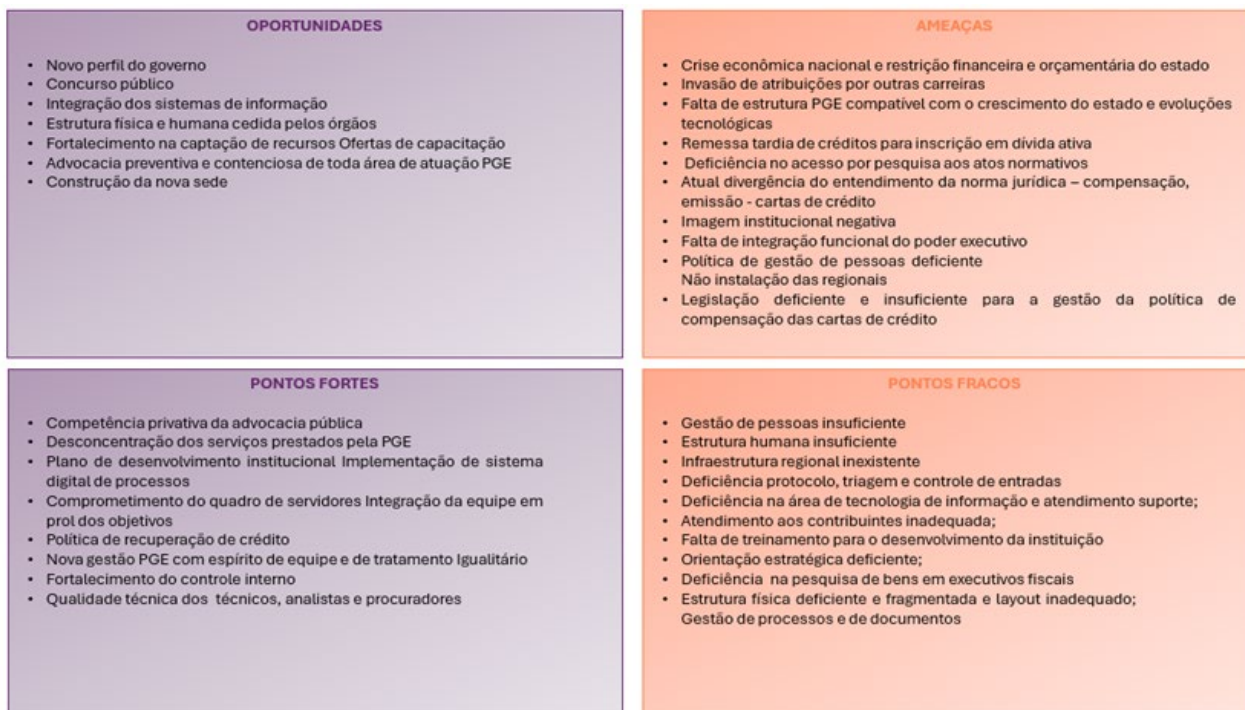
como empatia, inteligência emocional e capacidade comunicativa passam a ser tão importantes quanto o conhecimento jurídico.

Para a análise do Ambiente Interno, foi realizado um estudo diagnóstico com o objetivo de verificar o grau de maturidade da PGE nas seguintes áreas: i) existência de agenda estratégica; ii) qualidade da

formulação; iii) alinhamento; iv) monitoramento & avaliação; v) participação, interlocução com a sociedade; vi) gestão financeira; vii) liderança, pessoas e gestão de pessoas; viii) transformação digital; ix) estrutura organizacional; e x) atendimento.

As avaliações externa e interna foram consolidadas gerando a Matriz SWOT, apresentada abaixo.

FIGURA 2 – Matriz SWOT da PGE-MT



A partir dessas análises, estruturou-se a identidade organizacional da PGE-MT, expressa em missão, visão e valores, construída de forma participativa. Mais do que um exercício declaratório, essa etapa cumpriu papel estruturante ao orientar escolhas estratégicas e reforçar o alinhamento institucional.

A Missão de uma organização reflete sua razão de existir, e no caso da PGE-MT, foi definida como: “Exercer de forma exclusiva a advocacia pública do Estado de Mato Grosso visando garantir a segurança jurídica da Administração Pública com foco na prevenção e na resolutividade de conflitos.”

A Visão, define o futuro que a instituição almeja. Assim, a Visão da PGE foi definida como: “Ser referência nacional na Advocacia Pública mediante a utilização de tecnologias e soluções inovadoras para garantir a defesa dos interesses do Estado em benefício da Sociedade.”

Os Valores são os princípios que orientam as atitudes e decisões. A PGE MT definiu os seguintes valores: “Humanidade, Inovação, Sustentabilidade, Probidade, Eficiência, Dialogicidade, Consensualidade e Resolutividade”.

a) As alavancas estratégicas como inovação metodológica

Um dos principais avanços do processo foi a introdução do conceito de alavancas para o desenvolvimento da estratégia, configurando uma inovação metodológica relevante no campo do planejamento público.

Diferentemente de abordagens tradicionais, que tendem a derivar objetivos diretamente de diagnósticos ou listas extensivas de problemas, as alavancas operam como grandes vetores de transformação, capazes de conectar contexto, capacidades institucionais e

entrega de resultados. Elas funcionam como pontos de apoio estratégicos que, ao serem acionados, produzem efeitos sistêmicos sobre múltiplas dimensões da atuação institucional.

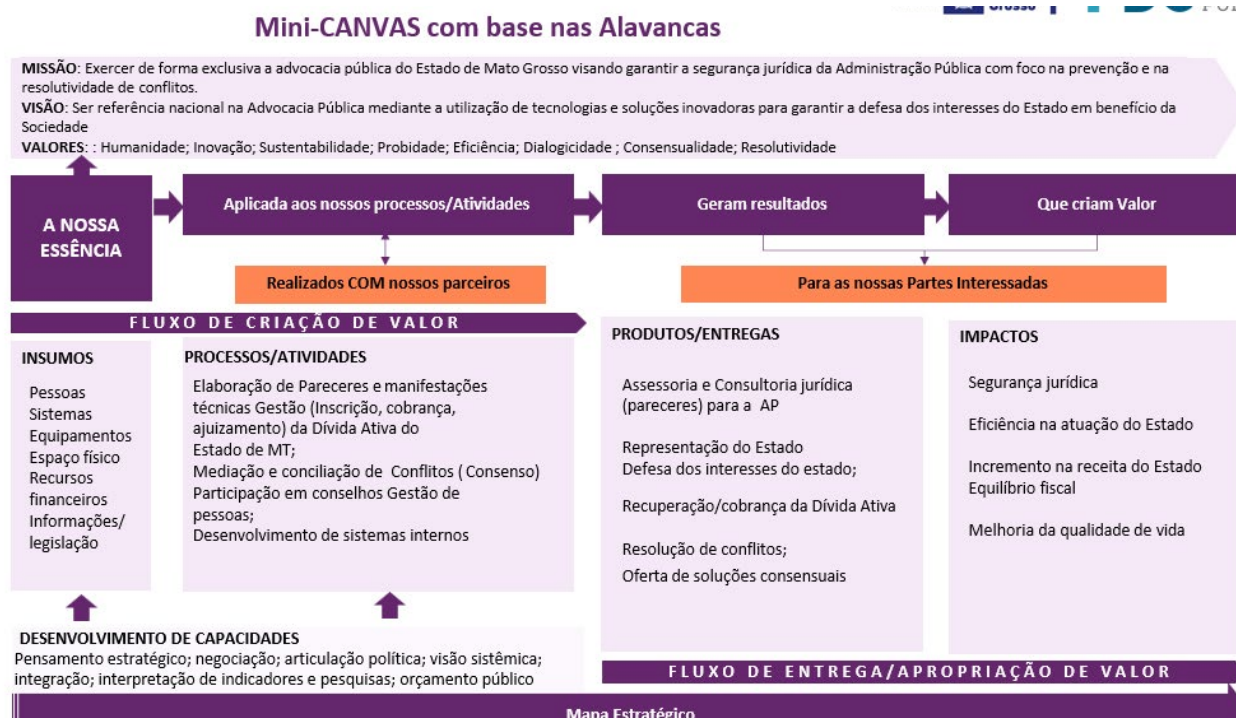
No caso da PGE-MT, as alavancas foram construídas a partir da síntese entre análise de contexto, escuta da liderança e benchmarking, permitindo traduzir tendências e desafios em direções estratégicas acionáveis. Entre as principais alavancas identificadas, destacam-se: a adaptação ao novo sistema tributário; o fortalecimento da estratégia fiscal; a ampliação de mecanismos de resolução consensual de conflitos; a inovação e eficiência operacional; a incorporação da agenda de sustentabilidade; a colaboração interinstitucional; a melhoria da gestão financeira e recuperação de ativos; o fortalecimento do papel consultivo; a ampliação da comunicação e transparência; e o fortalecimento do suporte institucional.

Essas alavancas cumprem um papel duplo. De um lado, organizam a complexidade do ambiente estratégico, evitando dispersão e fragmentação de iniciativas. De outro, orientam a construção da estratégia, servindo como ponte entre diagnóstico e ação, ao estruturar escolhas e prioridades. Trata-se, portanto, de um dispositivo que reforça a lógica da Gestão para Resultados, ao focar esforços em vetores capazes de gerar impacto relevante.

b) Do desenho estratégico ao mapa: coerência e causalidade

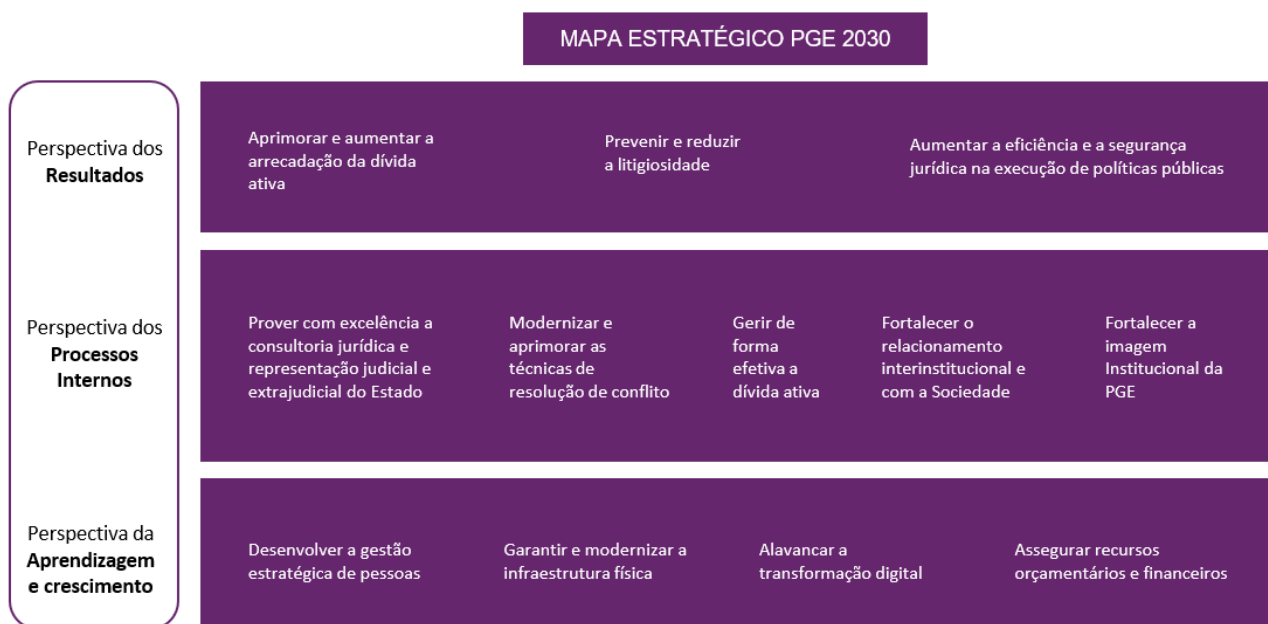
Com base nas alavancas, foi desenvolvido um modelo de síntese estratégica, apoiado em um mini-canvas, que permitiu organizar de forma integrada os principais elementos da estratégia. Esse exercício possibilitou a transição para a construção do Mapa Estratégico da PGE-MT 2030.

FIGURA 3 – Mini-Canvas com base nas alavancas



O mapa foi estruturado em três perspectivas – resultados, processos internos e aprendizado e crescimento – explicitando as relações de causa e efeito que sustentam a estratégia. Nessa lógica, investimentos em capacidades institucionais, como gestão de pessoas, transformação digital e infraestrutura, impulsionam melhorias nos processos internos, que, por sua vez, viabilizam a entrega de resultados finalísticos, como aumento da arrecadação da dívida ativa, redução da litigiosidade e maior eficiência na atuação jurídica do Estado.

FIGURA 4 – mapa estratégico PGE-MT 2030



Essa modelagem reforça a coerência estratégica e materializa, no plano operacional, a lógica da GpR, ao articular meios e fins de forma explícita e orientada a resultados.

A etapa seguinte consistiu no desdobramento dos objetivos estratégicos em indicadores e metas, distribuídos nas diferentes perspectivas do mapa. Esses elementos foram posteriormente traduzidos em projetos estratégicos, garantindo a materialização da estratégia em iniciativas concretas.

c) Desdobramento organizacional e alinhamento

A implementação da estratégia exigiu seu desdobramento para as unidades especializadas da PGE-MT, por meio da aplicação da Matriz de Contribuição. Esse instrumento permitiu explicitar responsabilidades, alinhar esforços e orientar a priorização de recursos, conectando os objetivos institucionais às entregas das diferentes unidades.

Os Indicadores e Metas são divididos em categorias que constituem as perspectivas mapeadas no mapa estratégico: Resultados, Processos Internos e Aprendizagem e crescimento. Como é apresentado na tabela abaixo, foi definido metas e indicadores diferentes de acordo com cada Subprocuradoria.

FIGURA 5 – indicadores e metas PGE-MT 2030

QUADRO DE INDICADORES E METAS													
PERSPECTIVAS	OBJETIVO ESTRATÉGICO	INDICADORES	FÓRMULA DE CÁLCULO	UNIDADE DE MEDIDA	PERIODICIDADE	Polaridade (Maior melhor - Menor melhor)	FONTE	RESPONSÁVEL	V0 (última medida apurada)	METAS			
									2024	2025	2027	2030	
Resultados	OE1. Aprimorar e aumentar a arrecadação da dívida ativa	Montante de crédito inscrito na dívida ativa efetivamente arrecadado	Valor de créditos arrecadado (Indicador simples)	Real (R\$)	Mensal	Maior melhor	Subprocuradoria Geral Fiscal	Pasqualina Ferreira e Ana Cláudia Fresqui	R\$ 304.275.163,44 (10/2024)	R\$ 400.000.000,00	R\$ 450.000.000,00	R\$ 600.000.000,00	
		Variação percentual de recuperação de créditos em dívida ativa, em relação ao estoque da dívida	(Valor Recuperados no Ano / Valor Insultos no Ano)*100	Percentual	Anual	Maior melhor	Subprocuradoria Geral Fiscal	Pasqualina Ferreira e Ana Cláudia Fresqui	0,961% (09/2024)	1,00%	1,20%	1,50%	
	OE2. Prevenir e reduzir a litigiosidade	Quantidade de meios alternativos de resolução de	n.º adotado de meios de resolução de	Unidade	Anual	Maior melhor	Subprocuradorias	Maria Angélica e Dr. Vlgjerson	3 (10/2024)	4	5	6	
	OE3. Aumentar a eficiência e a segurança jurídica na execução de políticas públicas	Quantidade de orientações jurídicas normativas	soma do total de orientações jurídicas normativas	Unidade	Anual	Maior melhor	Colégio de Procuradores	Maria Angélica e Dr. Vlgjerson	6	6	6	6	
		Tempo médio de resposta às consultas	Soma (n.º de dias de todos os processos)/ n.º de processos	Dias (dias úteis)	Mensal	Menor melhor	PGENet, SPA e SIGADOC	Maria Angélica e Dr. Vlgjerson	10	12	10	7	

QUADRO DE INDICADORES E METAS													
PERSPECTIVAS	OBJETIVO ESTRATÉGICO	INDICADORES	FÓRMULA DE CÁLCULO	UNIDADE DE MEDIDA	PERIODICIDADE	Polaridade (Maior melhor - Menor melhor)	FONTE	RESPONSÁVEL	V0 (última medida apurada)	METAS			
									2024	2025	2027	2030	
Processos internos	OE4. Prover com excelência a consultoria jurídica e representativa judicial e extrajudicial do Estado	Economia gerada com a atuação judicial	Diferença a menor entre o valor executado pela parte a aquele homologado pelo Juízo, seja em virtude de defesa apresentada pelo Estado ou decorrente de pedido a menor da parte.	Percentual	Anual	Maior melhor	Coordenadoria de Execução e Precatórios	Dr. Alexandre Callejas					
	OE5. Modernizar e aprimorar as técnicas de resolução de conflitos	Economia obtida por meios alternativos de resolução de conflitos	Valor economizado = 100 * (Montante Economizado/ Montante da Dívida)	Real (R\$)	Anual	Maior melhor	Planilha de controle do CONSENSO	Maria Angélica e Dr. Vlgjerson	R\$ 107.118.273 (10/2024)				
	OE6. Gerir de forma eficiente a dívida ativa	(Medido pelos projetos)	-	-	-	-	-	-					
	OE7. Fortalecer o relacionamento interinstitucional e com a Sociedade	Percentual de crescimento de parcerias, cooperações com outros órgãos e instituições e	Percentual de crescimento de parcerias vigentes em relação a meta anterior (PV-MA)/MA x 100	Percentual	Anual	Maior melhor	SIGCON	Deneb Costa e Vênicy Zanini	(4)	50% (6)	50% (9)	56% (14)	
	OE8. Fortalecer a imagem institucional da PGE	(Medido pelos projetos desenvolvidos)	-	-	-	-	-	-					

QUADRO DE INDICADORES E METAS													
PERSPECTIVAS	OBJETIVO ESTRATÉGICO	INDICADORES	FÓRMULA DE CÁLCULO	UNIDADE DE MEDIDA	PERIODICIDADE	Polaridade (Maior melhor - Menor melhor)	FONTE	RESPONSÁVEL	V0 (última medida apurada)	METAS			
									2024	2025	2027	2030	
Aprendizagem e crescimento	OE9. Desenvolver a gestão estratégica de pessoas	Índice de Rotatividade. Capacitação dos colaboradores	Índice de Rotatividade = (Número de Funcionários que Saíram / Número Médio de Funcionários) * 100 Capacitação dos colaboradores = (Número de cursos/desenvolvimentos)	Percentual	Anual	Menor Melhor Maior Melhor	Planilhas e sistemas internos (Coordenadoria de Gestão de Pessoas)	José Tolentino e Soraya Queiroz	-				
	OE10. Garantir e modernizar a infraestrutura física	Índice/Percentual de cumprimento do plano de aquisições anual	Análise do percentual de execução do planejamento estratégico anual	Porcentagem	Trimestral	Maior melhor	Planilhas e sistemas internos	Ivanoe, Gustavo e Soraya	50%	70%	90%	100%	
	OE11. Avançar a transformação digital	Percentual de procedimentos automatizados	Quantidade de procedimentos ou serviços automatizados pelos serviços passíveis de automatização	Percentual	Anual	Maior Melhor	STI/PGE	Filipe Molina e Guilherme	50%	70%	90%	100%	
	OE12. Assegurar recursos orçamentários e financeiros	Índice de execução de orçamento para projetos da PGE-MT (limitado a despesa com investimento, fonte FUNJUS, Grupo 4, valor liquidado)	Grau de orçamento com investimento executado em relação ao orçamento disponibilizado (OE10C) x 100	Percentual	Anual	Maior melhor	FIPLANFRAG	Deneb Costa e Marcio Vilela	2%	50%	70%	100%	

Com base no plano estratégico, foi realizado o desdobramento junto às Unidades Especializadas (Subprocuradorias, Câmara/CONSENSO e Corregedoria) por meio da aplicação da Matriz de Contribuição, instrumento que endereça os compromissos estratégicos (Objetivos e Projetos) para a estrutura implementadora evidenciando órgãos responsáveis e participantes visando assegurar a execução da estratégia organizacional. A matriz facilita a visualização do que realmente gera impacto na estratégia institucional e orienta a priorização de esforços

e recursos. Esse movimento fortalece a capacidade de execução e reforça o alinhamento organizacional, elemento central da Gestão para Resultados.

No quadro a seguir, os projetos estratégicos são associados aos objetivos da PGE-MT, distribuídos nas três perspectivas do Mapa Estratégico (Resultados, Processos Internos e Aprendizagem e Crescimento), permitindo identificar com clareza as responsabilidades (RR ou rr) e as participações (PP ou pp) de cada unidade.

FIGURA 6 – quadro com projetos estratégicos por objetivos estratégicos

	RESULTADOS				PROCESSOS INTERNOS					APRENDIZAGEM E CRESCIMENTO						
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	OE1. Aprimorar e aumentar a arrecadação da dívida ativa		OE2. Prevenir e reduzir a litigiosidade	OE3. Aumentar a eficiência e a segurança jurídica na execução de políticas públicas	OE4. Prover com excelência a consultoria jurídica e representação judicial e extrajudicial do Estado		OE5. Modernizar e aprimorar as técnicas de resolução de conflito	OE6. Gerir de forma efetiva a dívida ativa	OE7. Fortalecer o relacionamento interinstitucional e com a Sociedade	OE8. Fortalecer a imagem institucional da PGE	OE9. Desenvolver a gestão estratégica de pessoas		OE10. Garantir e modernizar a infraestrutura física	OE11. Alavancar a transformação digital		OE12. Assegurar recursos orçamentários e financeiros
PROJETOS ESTRATÉGICOS	Segmentação de devedores	Solução de apoio à cobrança do Crédito Fiscal	Mapeamento das ações do CONSENSO	Repositório de pareceres	Gerenciamento de demandas de massa	Repositório de pareceres	Transação tributária	Consolidação das normas da SUBFISCAL	Sistema de avaliação /satisfação da PGE/MT	Publicação de relatórios de resultados	Reestruturação da área sistêmica da PGE	Plano de Bem-Estar Corporativo	Sede da PGE MT	Revolução digital	Automação da PGE MT	
Legenda: Responsável (RR objetivo rr projeto) - Participa (PP objetivo pp projeto)																
Subprocuradoria Geral Judicial			RR		RR rr		PP									
Subprocuradoria Geral de Defesa do Meio Ambiente	PP		PP	RR pp	RR pp	PP rr	PP									
Subprocuradoria Geral de Defesa do Patrimônio Público e Ações Estratégicas			PP			PP pp										
Subprocuradoria-Geral de Aquisições e Contratos				RR rr	RR	rr										
Subprocuradoria-Geral Administrativa e de Controle Interno				RR rr	RR	rr										
Subprocuradoria-Geral da Secretaria de Planejamento e Gestão			PP	PP pp	PP pp	pp										
Subprocuradoria Geral Fiscal	RR rr	rr	RR	PP pp	RR rr	pp	PP rr	RR rr								
Câmara de Resolução Consensual de Conflitos (CONSENSO/MT)			RR rr		PP rr		RR pp									
Subprocuradoria de Administração Sistêmica	pp	pp				pp			RR rr	RR rr	RR rr	rr	RR rr	RR rr	rr	RR
Corregedoria Geral								pp	PP pp	PP pp	PP	pp				

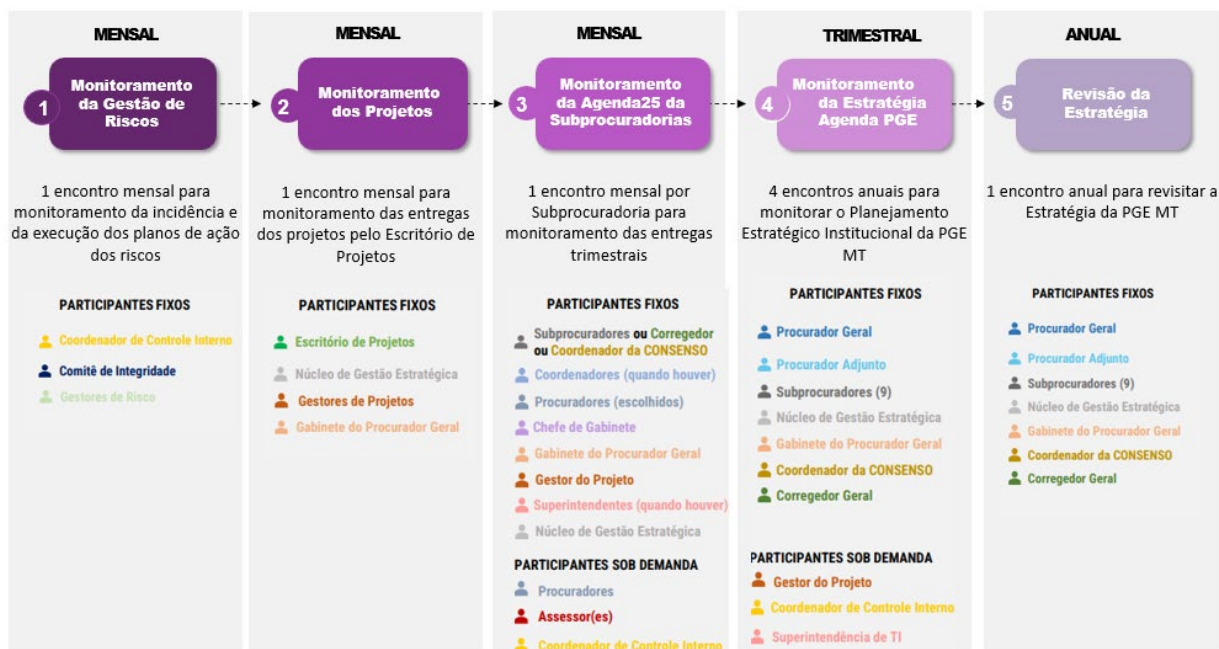
d) Monitoramento, avaliação e aprendizagem

Após a construção do Mapa Estratégico e definir os desdobramentos em cada área, uma parte relevante do programa é o Monitoramento e Avaliação, que, no contexto do Plano Estratégico da PGE-MT, são etapas essenciais para garantir que as iniciativas previstas sejam de fato implementadas e tragam os resultados esperados. O monitoramento permite acompanhar a execução das ações de forma contínua, verificando se elas estão avançando conforme o planejado. Já a avaliação analisa os impactos e resultados gerados, comparando-os com os objetivos e metas traçados, o que permite ajustes oportunos na estratégia.

Além disso, o processo de monitoramento traz benefícios significativos para a gestão da estratégia. Ele fortalece o pensamento estratégico, estimula uma visão sistêmica e de longo prazo, favorece o entendimento das relações de causa e efeito e amplia a consciência sobre os fatores internos e externos que influenciam a atuação institucional. Também promove responsabilidade e comprometimento, com maior engajamento das lideranças e participação de diversos níveis da organização, além de possibilitar novas percepções sobre os públicos atendidos, pessoas e processos. Outro ponto importante é que fortalece a comunicação da estratégia, tornando-a mais compreendida, discutida e praticada no dia a

dia da instituição. Abaixo é apresentado o Modelo de Monitoramento e Avaliação desenvolvido.

FIGURA 7 – modelo de monitoramento e avaliação proposta para a PGE-MT



e) Contextualização sobre a gestão de riscos na PGE-MT

Do ponto de vista da Gestão de Riscos, a metodologia para a PGE-MT buscou definir etapas sequenciais e interativas, para o processo de gestão de riscos.

FIGURA 8 – metodologia de gestão de riscos na PGE-MT



A etapa de contextualização baseou-se na avaliação e entendimento do ambiente externo e as capacidades internas da PGE-MT para a adaptação e customização da metodologia de gestão de riscos à cultura, governança, processos, pessoas e estrutura interna.

Para tanto, foram analisados a estrutura organizacional, com suas respectivas funções e responsabilidades; o Planejamento Estratégico (Mapa Estratégico, Mapa das Subprocuradorias, indicadores, metas e projetos estratégicos); as capacidades, compreendidas em termos de recursos e conhecimento, por exemplo, capital, tempo, pessoas, processos, sistemas

e tecnologias; os sistemas de informação, fluxos de informação e processos de tomada de decisão, tanto formais como informais; as relações com partes interessadas internas, e suas percepções e valores; e a cultura organizacional.

Desta forma, definiu-se que os objetos da gestão de risco da PGE-MT foram os riscos associados a estratégia, aos processos internos, aos projetos, o ambiente externo e outros elementos que possam atrapalhar ou potencializar a Procuradoria a cumprir a sua missão institucional de advocacia pública.

f) Identificação dos riscos

A etapa de identificação de riscos para a PGE-MT compreendeu o mapeamento dos riscos para os objetos de gestão de riscos e definições quando a origem (riscos externo e interno), categoria (ambientais, integridade e conformidade, econômico e financeiro, de pessoal, tecnológicos, de processos e associados à infraestrutura) e níveis (estratégico e operacional).

Quanto a sua origem, os riscos foram classificados como riscos externos ou internos da PGE-MT. Os riscos externos são os riscos associados ao ambiente em que a Procuradoria opera, no qual, em geral, não há controle direto sobre estes riscos, mas, mesmo assim, ações podem ser tomadas quando for necessário. E os riscos internos, os riscos associados à própria estrutura, seus processos, governança, quadro de pessoal, orçamento ou ambiente de tecnologia, no qual a Procuradoria pode e deve agir diretamente e de forma proativa.

Quanto as categorias, os riscos podem ser classificados em (a) riscos ambientais, associado às questões do contexto externo e meio-ambiente; (b) integridade e conformidade, riscos que configurem ações ou omissões que possam favorecer a ocorrência de fraudes, atos de corrupção ou desvios éticos; (c) econômico e financeiro, associados às operações orçamentárias e financeiras, envolvendo aplicação de recursos; (d) pessoal, riscos associados a saúde (física e mental), segurança e a vida dos servidores, colaboradores e prestadores de serviço; (e) riscos tecnológicos, riscos de ameaças ou oportunidades relacionadas a hardware, software ou segurança da informação; (f) riscos de processos, eventos ou circunstâncias que podem afetar o cumprimento da missão da PGE-MT, impactando negativamente a execução eficiente e eficaz de um processo de trabalho; e (g) riscos associados à infraestrutura da Procuradoria, riscos associados a desatualização (layout), insuficiência, segurança, acessibilidade e ergonomia do espaço físico e infraestrutura.

E, por último, quanto ao seu nível, podendo ser classificado em riscos estratégicos, que envolvem a formulação dos objetivos estratégicos e as prioridades para a alocação de recursos públicos, ou riscos operacionais, riscos relacionados as atividades dos processos finalísticos e aos de suporte.

g) Análise dos riscos

A análise de riscos buscou compreender a natureza do risco e suas características, por meio da relação do risco segundo as variáveis de probabilidade de ocorrência do risco e potencial de impacto. Para tanto, definiu-se uma escala de três pontos (alto, médio e baixo), com um correspondente sistema de pontuação (5, 3 e 1).

No risco provável (5), as circunstâncias indicam fortemente a possibilidade de o evento de risco ocorrer, pois existem condições históricas de repetição ou de elementos combinados no momento que indicam que deve acontecer. No risco possível (3), as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade, com repetições em intervalos de tempo ou de atos que despertam o risco (“gatilhos”). E na probabilidade remota (1), as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade, no qual o evento de risco não mantém repetição, sua ocorrência é rara ou precisa de uma combinação de situações excepcionais.

E em relação ao impacto, os riscos com impactos significativos (5) comprometem e colocam em risco as atividades fins da Procuradoria. Os riscos com impactos moderados (3) comprometem imediatamente as atividades-meio ou certamente a médio/ longo prazo as atividades-fim. E os riscos com baixo ou pequeno impacto (1) comprometem minimamente a Procuradoria.

Para a variável de impacto definiu-se um entendimento para cada categoria (ambientais, integridade e conformidade, econômico e financeiro, de pessoal, tecnológicos, de processos e associados à infraestrutura) de riscos buscando padronizar, definir o nível de tolerância e diminuir os vieses pessoais de cada gestor(a) de risco.

h) Avaliação dos riscos

A avaliação de riscos buscou definir diretrizes para respostas, necessidades de tratamento e desenvolvimento de planos de ação e governança dos riscos. A avaliação consistiu na classificação dos riscos nos quadrantes da Matriz de Avaliação de Risco, segundo a probabilidade de ocorrência (Alta, Média e Baixa probabilidade) e de impacto (Alto, Médio e Baixo impacto), por meio da multiplicação das notas de cada nível, de modo que cada risco possa ser classificado em: alto risco (pontuação de 15 ou 25), médio risco (pontuação 5 ou 9) ou baixo risco (pontuação 1 ou 3).

FIGURA 9 – matriz de avaliação de riscos

Matriz de Avaliação de Riscos		Impacto		
		Baixo (1)	Médio (3)	Alto (5)
Probabilidade	Baixo (1)	Risco Baixo (1)	Risco Baixo (3)	Risco Médio (5)
	Médio (3)	Risco Baixo (3)	Risco Médio (9)	Risco Alto (15)
	Alto (5)	Risco Médio (5)	Risco Alto (15)	Risco Alto (25)

Os riscos classificados como limite de exposição de Alto Risco foram classificados como riscos inaceitáveis e devem ser obrigatoriamente tratados e monitorados sistematicamente com prazos definidos.

Para os riscos com limite de exposição de Alto Risco o tratamento e desenvolvimento dos planos

de ação são obrigatórios, sendo que o tipo de tratamento de risco não pode ser aceitá-lo. Estes riscos possuem como instância de deliberação e monitoramento o Comitê de Gestão de Riscos e de Integridade.

FIGURA 10 – classificação dos riscos

LIMITE DE EXPOSIÇÃO	NÍVEL DO RISCO	DIRETRIZ PARA A RESPOSTA	NÍVEL DO RISCO	TRATAMENTO DO RISCO	GOVERNANÇA DO RISCO
ALTO	15-25	Nível de risco ALTO: Os riscos classificados como altos são inaceitáveis e devem ser tratados e monitorados sistematicamente e com prazos definidos	Estratégico	Tratamento obrigatório (Não pode ter o tratamento de Aceitar o risco)	Comitê de Gestão de Riscos e de Integridade
			Operacional		
MÉDIO	5-15	Nível de risco MÉDIO: Os riscos contidos na faixa amarela possuem média probabilidade e potencial de dano.	Estratégico	Tratamento obrigatório (Não pode ter o tratamento de Aceitar o risco)	Comitê de Gestão de Riscos e de Integridade
			Operacional	Tratamento discricionário	Subprocuradoria
BAIXO	0-4	Nível de risco BAIXO: Os riscos contidos na faixa verde possuem baixa probabilidade e potencial de dano.	Estratégico	Tratamento discricionário	Subprocuradoria
			Operacional		Gestor de Risco

Os riscos classificados como limite de exposição de Médio Risco possuem média probabilidade e potencial de dano. Estes riscos classificados como estratégicos, devem obrigatoriamente ser tratados e desenvolvidos planos de ação, sendo que o tipo de tratamento de risco não pode ser aceitá-los e possuem como instância máxima de deliberação e monitoramento o Comitê de Gestão de Riscos e de Integridade.

Os riscos de limite de exposição de Médio Risco, classificados de nível operacional, possuem tratamento discricionário pelos Subprocuradores ou cargos equivalentes. Estes riscos operacionais possuem como instância máxima de deliberação e monitoramento a Subprocuradoria ou unidade equivalente.

E os riscos classificados como limite de exposição de Baixo Risco, que são riscos que possuem baixa probabilidade e potencial de dano e, portanto, possuem tratamento discricionário, independentemente de serem de nível estratégico ou operacional.

i) Tratamento dos Riscos

A etapa de tratamento dos riscos consiste na definição do(s) tipo(s) de tratamento e o desenvolvimento do(s) plano(s) de ação para o risco, à saber: a) Aceitar o Risco: nenhuma medida é adotada para afetar a probabilidade ou o grau de impacto dos riscos, ou não se conseguiu identificar outra estratégia de resposta adequada; b) Evitar o Risco: as atividades

que geram os riscos são suspensas ou produtos são substituídos, ou até mesmo projetos são descontinuados; c) Mitigar o Risco: são adotadas medidas para diminuir a limites aceitáveis a probabilidade e/ou o impacto dos riscos; ou d) Transferir o Risco: a probabilidade ou o impacto dos riscos são reduzidos pela transferência ou pelo compartilhamento de uma porção do risco para outra parte, mas sem eliminá-lo.

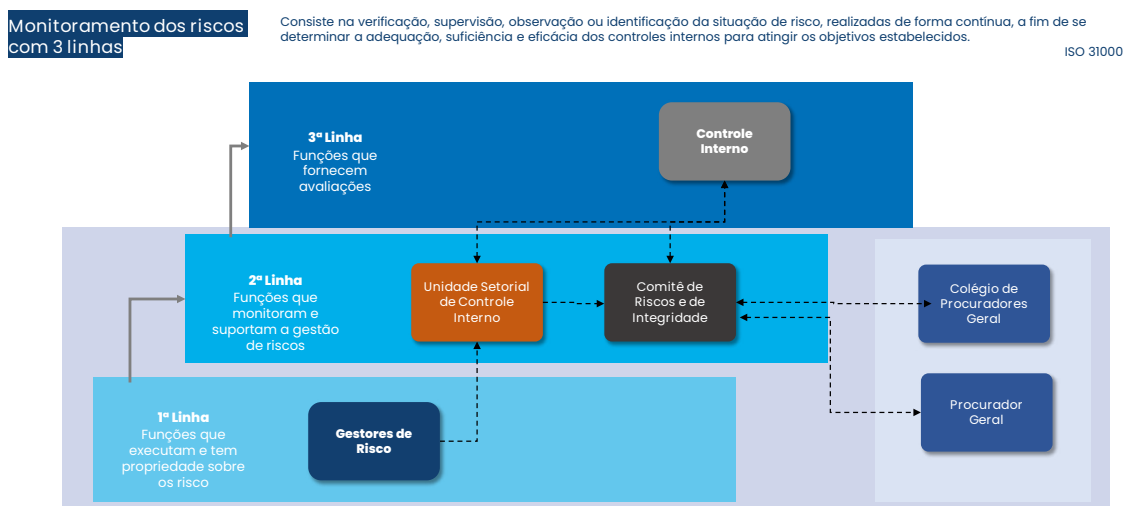
Após definido as ações, foram desenvolvidos os planos de respostas aos riscos, com um ou mais ação para cada risco. Os planos de ação foram detalhados

em o que será feito, quem é o responsável pela ação, prazo de início e fim planejado e executado, para uma gestão dos riscos.

j) Estruturas e governança de gestão de riscos da PGE-MT

A estrutura de gestão de risco da PGE-MT seguiu boas práticas internacionais, por meio da adoção do modelo de governança em três linhas. O modelo de governança de três linhas traz maior clareza de quem opera, monitora e audita os riscos da Procuradoria.

FIGURA 1 – monitoramento dos riscos no modelo com 3 linhas



No Modelo de Três Linhas, a Primeira Linha executa atividades e tarefas operacionais e que possuem a função de gerenciar os riscos. No caso da PGE-MT as atividades foram atribuídas aos Gestores de Riscos, servidores de cada Subprocuradoria ou unidade, responsáveis pela gestão de riscos.

A Segunda Linha contempla funções de suporte ao gerenciamento de riscos e conformidade realizado pela primeira linha, com a finalidade de fornecer conhecimentos complementares, apoio, monitoramento e questionamentos àqueles com atuação na Primeira Linha. No caso da PGE-MT, desempenhada pela Unidade Setorial de Controle Interno e o Comitê de Gestão de Riscos e Integridade

E, por último, a Terceira Linha, que compreende as funções que fornecem a avaliação, que é independente em relação às outras linhas, é desempenhada pela Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso.

l) comunicação

Para uma efetiva comunicação da gestão de riscos na PGE-MT foi elaborado uma primeira versão do Plano de Comunicação da Gestão de Risco, cujo objetivo foi garantir que todos as partes interessadas na gestão de riscos da Procuradoria sejam engajadas na gestão de riscos e tenham informações tempestivas e oportunas para a tomada de decisão.

Para tanto, foram definidas as ações de comunicação (o que deve ser realizado), os objetivos de cada ação (o que se deseja alcançar com a comunicação, com a descrição do conteúdo a ser comunicado), o público alvo (a quem se destina as ações de comunicação), os canais de comunicação (mais adequado/recomendado para o público-alvo), o responsável pela comunicação (quem executará ou garantirá a execução da ação) e o prazo ou frequência da comunicação (quando deve ser realizada e quantas vezes deve ser repetida a ação de comunicação).

Desta forma, foram construídas ações de comunicação que perpassaram pelo lançamento da gestão de riscos na Procuradoria, divulgação do Manual de Gestão de Riscos da PGE-MT, relatórios de monitoramento e outras ações de disseminação da cultura de gestão de riscos na Procuradoria.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados indicam que a reformulação do planejamento estratégico constituiu o eixo estruturante do programa de fortalecimento institucional. A adoção do Planejamento Estratégico Situacional permitiu uma leitura mais realista dos problemas enfrentados pela instituição, considerando fatores internos e externos, restrições institucionais e oportunidades estratégicas. A definição da identidade organizacional, incluindo missão, visão e valores, contribuiu para criar um referencial comum, fortalecendo o senso de propósito institucional.

A construção do Mapa Estratégico, inspirada no Balanced Scorecard, traduziu a estratégia em objetivos distribuídos em perspectivas complementares, possibilitando maior clareza quanto às prioridades e ao encadeamento lógico entre ações e resultados esperados. O desdobramento desses objetivos para unidades especializadas favoreceu o alinhamento interno e reduziu a fragmentação das iniciativas.

A implementação da gestão de riscos, integrada ao planejamento estratégico, representou um avanço significativo na governança institucional. A identificação e avaliação sistemática de riscos estratégicos, operacionais e institucionais permitiram antecipar vulnerabilidades e orientar decisões gerenciais mais informadas. A adaptação das diretrizes da ISO 31000 ao contexto da procuradoria mostrou-se fundamental para garantir aderência e viabilidade operacional.

O terceiro pilar, voltado ao desenvolvimento de gestores públicos, foi decisivo para sustentar a mudança institucional. A capacitação customizada, com foco em gestão estratégica e gestão de projetos, fortaleceu competências gerenciais e ampliou a capacidade das lideranças de operar os instrumentos de planejamento e risco no cotidiano organizacional.

Esse aspecto reforça a literatura que destaca a centralidade das pessoas na consolidação de reformas administrativas.

De forma integrada, os resultados evidenciam que a articulação entre planejamento estratégico, gestão de riscos e capacitação gerencial produziu efeitos sinérgicos, ampliando a eficiência operacional, a transparência e a capacidade de resposta institucional. A experiência demonstra que o fortalecimento de capacidades institucionais depende menos da adoção isolada de ferramentas e mais de sua integração coerente em um arranjo de governança.

CONCLUSÕES

O estudo evidencia que a experiência analisada contribuiu de forma significativa para o fortalecimento das capacidades institucionais de uma procuradoria geral subnacional, ao integrar planejamento estratégico, gestão de riscos e desenvolvimento de gestores em um programa estruturado e alinhado à realidade organizacional.

Os achados indicam que essa integração favorece a consolidação de uma cultura de planejamento, a melhoria da governança e o aumento da previsibilidade e da transparência institucional. Ao alinhar estratégia, execução e avaliação, a iniciativa amplia a capacidade da instituição de enfrentar desafios complexos e responder a crises, reforçando seu papel estratégico no âmbito do Poder Executivo.

Como limitações, destaca-se o caráter de estudo de caso único, que restringe a generalização dos resultados. Pesquisas futuras podem explorar análises comparativas entre diferentes procuradorias ou órgãos jurídicos, bem como investigar a relação entre gestão de riscos, planejamento orçamentário e desempenho institucional de longo prazo.

Ainda assim, a experiência analisada oferece contribuições relevantes para o debate sobre transformação administrativa e capacidades estatais, especialmente no contexto subnacional, indicando caminhos concretos para o fortalecimento institucional no setor público brasileiro.

Referências

1. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR ISO 31000:2018: Gestão de riscos – Diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.
2. EVANS, P. Embedded autonomy: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.
3. KAPLAN, R.; NORTON, D. The Balanced Scorecard: translating strategy into action. Boston: Harvard Business School Press, 1997.
4. MARTINS, H; MARINI, C. Guia de governança para resultados na administração pública. Brasília: Publix, 2010.
5. MATUS, C. Política, planejamento e governo. Brasília: IPEA, 1993.
6. PIRES, R.; GOMIDE, A. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2016.
7. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Gestão de riscos. Edição revisada e atualizada em junho de 2016. Brasília: STJ, 2016. 35 p. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br>
8. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Manual de gestão de riscos do TCU: um passo para a eficiência. 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2020. 46 p.
9. VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. Governança, gestão de riscos e integridade. Brasília: Enap, 2019.

Gestão estratégica e gestão de riscos no setor público: avanços e desafios na secretaria adjunta do orçamento estadual do Mato Grosso

- **Regiane Medinas das Neves Sales**

Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso, Brasil
E-mail: regiane.neves@sefaz.mt.gov.br

- **Darluce Barcelos Franco**

Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso, Brasil
E-mail: darluce.franco@sefaz.mt.gov.br

- **Ricardo Roberto de Almeida Capistrano**

Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso, Brasil
E-mail: ricardo.capistrano@sefaz.mt.gov.br

Resumo

O presente artigo analisa a implementação e os desdobramentos do Modelo de Gestão da Secretaria Adjunta do Orçamento Estadual de Mato Grosso (SAOR/MT), estruturado a partir da integração sinérgica entre o Ciclo PDCA, a metodologia Objectives and Key Results (OKRs), a Matriz de Maturidade Fiscal (MD-GEFIS) e a Gestão de Riscos (ISO 31000). O estudo, de natureza qualitativa e descritiva, percorre o percurso histórico de reestruturação iniciado em 2019, detalhando como o arranjo dessas ferramentas fundamenta a consolidação de um Orçamento Orientado a Resultados. A investigação demonstra que a convergência entre o rigor do PDCA e a agilidade dos OKRs permitiu a redução de lacunas operacionais e o fortalecimento da cultura de responsabilização. Os resultados evidenciam um progresso consistente na maturidade institucional: no exercício de 2026, a SAOR atingiu o cumprimento de 38 dos 54 requisitos do MD-GEFIS, um avanço significativo em comparação ao diagnóstico de 2018, impulsionado pela integração metodológica ocorrida em 2023. Destacam-se como marcos de sucesso a implementação do Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP) e do Boletim Econômico de Linguagem Simples, ferramentas que ampliaram a transparência ativa e a previsibilidade fiscal. Conclui-se que a institucionalização desse modelo estratégico, apoiada por uma liderança engajada e monitoramento sistemático, provê sustentação ao processo decisório e eleva a solidez fiscal do Estado, embora persista o desafio de desenvolver novas competências técnicas frente às transformações tecnológicas e à Inteligência Artificial.

Palavras-chave: Gestão Pública; Orçamento por Resultados; PDCA; OKRs; Solidez Fiscal.

1. INTRODUÇÃO

Pensar em resultados promissores que se sustentem ao longo do tempo requer, sobretudo, clareza sobre os caminhos traçados pela instituição. Nesse sentido, o estudo e a aplicação de uma metodologia alinhada aos objetivos organizacionais constituem

um critério de sucesso indispensável para a gestão pública contemporânea.

Em 2019, com a integração da Superintendência de Orçamento à estrutura da Secretaria de Estado de Fazenda, sob a denominação de Secretaria Adjunta do Orçamento Estadual (SAOR), iniciou-se um profundo processo de reestruturação. Foram repensados

a missão, a visão, a estrutura interna e o Regimento Interno, culminando na revisão da cadeia de valor. Nesse cenário, as reflexões do corpo técnico emergiram como o fio condutor de um movimento voltado à construção de uma gestão condizente com a realidade local, fundamental para viabilizar o Orçamento Orientado a Resultados.

Diante desse contexto, surgiu o seguinte questionamento: como viabilizar a gestão para resultados do Sistema de Orçamento Estadual, visando o cumprimento das metas da SAOR? A busca por essa resposta exigiu o resgate de literaturas consolidadas, como o Ciclo PDCA, resultando na criação do **Modelo de Gestão da SAOR**, estruturado em quatro fases interdependentes: Planejamento, Desenvolvimento, Monitoramento e Avaliação.

Na fase de **Planejamento**, estabeleceu-se o plano estratégico com foco na clareza entre o ponto de partida e o destino desejado, priorizando a operacionalização da estratégia em cada setor. O **Desenvolvimento** marcou a execução do planejado, exigindo foco e dedicação da equipe; afinal, sem a execução prática, a estratégia restringe-se a um desenho teórico. Aqui, o envolvimento do corpo técnico e o diálogo constante para dirimir dúvidas foram essenciais para o alcance dos resultados.

O **Monitoramento** consolidou-se como a fase de observação das metas, permitindo correções de rota tempestivas para assegurar o objetivo final. Por fim, a **Avaliação** permitiu à Secretaria internalizar aprendizados e evoluções. Ao longo dos últimos sete anos, essa trajetória acumulou lições valiosas que, como um filme de sucessos e desafios, evidenciam a maturidade institucional adquirida.

Após a institucionalização desse modelo, a implementação dos *Objectives and Key Results* (OKRs) em 2023, integrados ao Ciclo Anual de Gestão, tornou ainda mais nítida como concretizar a visão de futuro da SAOR. Essa integração permitiu que cada setor compreendesse sua contribuição específica por meio de metas e atividades claras. Em suma, a adoção dessas metodologias proveu ferramentas factíveis para a tomada de decisão, elevou a maturidade dos processos orçamentários e preparou a equipe para enfrentar os obstáculos presentes e futuros com competências essenciais e prontidão técnica.

2. JUSTIFICATIVA

Alcançar resultados por meio de um sistema de gestão eficiente consolidou-se como o desafio central da administração pública contemporânea. Inseridos em uma era de produção exponencial de dados, onde as decisões exigem respostas em tempo real e a Inteligência Artificial (IA) redefine o papel institucional ao automatizar atividades operacionais, torna-se imperativo o redesenho de processos e a reconfiguração das competências humanas. Contudo, a absorção dessas tecnologias e metodologias disruptivas demanda uma abordagem consciente, dotada de inteligência estratégica e caráter inovador.

Nesse cenário, emergem questionamentos que sustentam esta investigação: O que caracteriza, de fato, um sistema de gestão eficiente sob a ótica da administração pública? Por que sua implementação tornou-se imprescindível na atual conjuntura? E quais elementos são vitais para o seu pleno funcionamento diante de transformações estruturais tão profundas? Tais reflexões balizam a busca por práticas que assegurem uma gestão pública orientada à produção de resultados efetivos, transparentes e consistentes para a sociedade.

Fundamentando essa visão, Falconi (2004) define que o “Sistema de Gestão é o conjunto de ações necessárias para atingir as metas estabelecidas pela organização. É o método (PDCA) aplicado para alcançar resultados”. Transpondo esse conceito à realidade da Secretaria Adjunta do Orçamento Estadual (SAOR), compreende-se que o sistema de gestão está intrinsecamente ligado à resiliência das finanças públicas e à capacidade do Estado em honrar seus compromissos sociais de forma sustentável.

No âmbito da SAOR, a implementação de um sistema de gestão eficiente transcende a aplicação isolada do ciclo PDCA. Trata-se, em verdade, de uma integração simbiótica entre o método clássico, a agilidade proporcionada pelos *Objectives and Key Results* (OKRs) e uma Gestão de Riscos robusta, capaz de antecipar e mitigar as incertezas inerentes aos processos orçamentários. A relevância de estudar e implementar um sistema aderente à complexidade do orçamento estadual reside na premissa de transformar o planejamento estratégico governamental em entregas tangíveis ao cidadão.

Essa materialização só é possível quando o corpo técnico é direcionado à resolução metódica de lacunas

e falhas operacionais, elevando o grau de maturidade dos processos. Portanto, analisar os avanços e desafios desse setor é essencial para compreender como a inovação metodológica e o redesenho de fluxos podem blindar a administração contra a ineficiência, garantindo a perenidade e a eficácia das políticas públicas estaduais.

3. OBJETIVOS

O presente artigo tem como objetivo geral analisar a implementação do **Modelo de Gestão da Secretaria Adjunta do Orçamento Estadual (SAOR/MT)**, demonstrando como a integração sinérgica entre o Ciclo PDCA, a metodologia de *Objectives and Key Results* (OKRs), as diretrizes do MD-GEFIS e a Gestão de Riscos foram adaptadas às especificidades da administração pública estadual. Busca-se evidenciar como esse arranjo metodológico fundamenta o desenvolvimento e a consolidação do **Orçamento Orientado para Resultados**.

Para a consecução deste objetivo, definem-se as seguintes metas específicas:

- **Descrever a evolução metodológica do Modelo de Gestão da SAOR:** Registrar o percurso histórico iniciado em 2019, detalhando a transição da estrutura organizacional e a subsequente incorporação das metodologias de gestão na rotina orçamentária.
- **Explicar as adaptações procedimentais para a solução de lacunas:** Analisar como as ferramentas de gestão foram customizadas para dirimir hiatos estratégicos e operacionais, promovendo o avanço da maturidade dos processos orçamentários e o alinhamento técnico do corpo funcional.
- **Demonstrar a convergência entre MD-GEFIS e OKRs:** Discutir como a adoção de indicadores de desempenho e metas ágeis fortalece a governança fiscal, permitindo que a SAOR responda às exigências de transparência e eficiência.
- **Mapear os desafios e perspectivas institucionais:** Identificar os obstáculos inerentes à manutenção do sistema de gestão frente às transformações tecnológicas disruptivas e à imperativa necessidade de inovação contínua no setor público.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O Modelo de Gestão da Secretaria Adjunta do Orçamento Estadual (SAOR) foi consolidado a partir da sinergia entre quatro metodologias consagradas pela literatura e pela prática administrativa contemporânea. A fundamentação que se segue apresenta o arcabouço conceitual responsável por transpor as diretrizes estratégicas para a execução operacional, conferindo substância ao Modelo de Gestão instituído.

4.1 Método PDCA e a Gestão para Resultados

A base estruturante do modelo emerge dos estudos sobre o método PDCA – Plan, Do, Check, Act – (Deming, 1950), sob a perspectiva de Falconi (2004). Para o autor, um Sistema de Gestão constitui o conjunto de ações ordenadas e interdependentes necessárias para atingir as metas estabelecidas pela organização. Na visão falconiana, gerenciar é, fundamentalmente, resolver problemas, entendidos como a lacuna existente entre a situação atual e a meta desejada.

A aplicação do PDCA visa tornar a organização resiliente, especialmente em cenários de crise, permitindo que a liderança gerencie pessoas, estruturas e processos com clareza e inovação. Tais atributos são considerados premissas elementares para a sustentabilidade dos resultados almejados na esfera pública.

4.2 Objectives and Key Results (OKRs) e a Cultura Colaborativa

Complementando a estrutura cíclica do PDCA, a metodologia **OKRs** (*Objectives and Key Results*), concebida por Andy Grove e popularizada por John Doerr no ecossistema de inovação do Vale do Silício, aporta agilidade ao modelo. Segundo Doerr (2019), o OKR configura-se como um protocolo colaborativo de metas para empresas, equipes e indivíduos. O autor ressalta, contudo, que a metodologia não substitui o bom senso, a liderança forte ou a cultura criativa, mas os potencializa.

Dessa forma, a eficácia dos OKRs na SAOR depende de uma liderança humanizada e dedicada, capaz de fomentar uma cultura sólida e colaborativa. No contexto orçamentário, essa colaboração é o motor que viabiliza a transição de um modelo meramente formal para um Orçamento Orientado a Resultados, onde o engajamento técnico é o diferencial na concretização da estratégia.

4.3 Matriz de Maturidade Fiscal (MD-GEFIS) como Diagnóstico Estratégico

Como referencial de excelência e diagnóstico, o modelo incorpora a metodologia para **Avaliação de Maturidade e Desempenho Fiscal (MD-GEFIS)**, desenvolvida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2018. Este instrumento é crucial por evidenciar os níveis de maturidade dos processos orçamentários. Por meio de uma análise rigorosa dos requisitos cumpridos, o diagnóstico resultante identifica as lacunas (*gaps*) que precisam ser dirimidas pelas áreas finalísticas.

A utilização do MD-GEFIS representou uma “virada de chave” para a SAOR, permitindo a identificação do estágio atual dos processos e o estabelecimento de uma meta de evolução para o horizonte de 2027. Essa análise técnica permite que cada setor compreenda seu papel funcional e sua contribuição específica para a visão de futuro da Secretaria Adjunta.

4.4 Gestão de Riscos e a Governança Interna

Por fim, a **Gestão de Riscos** é integrada como camada de proteção à estratégia, em conformidade com a Resolução nº 001/2024/COGGE/SEFAZ, que disciplina as normas do Comitê de Riscos, Integridade e Controles Internos (CRIC). Alinhada às diretrizes da Unidade de Gestão de Riscos da Secretaria de Estado e Fazenda -SEFAZ e aos preceitos da **ISO 31000**, o risco é definido como um evento incerto que poderá prejudicar o alcance do objetivo Organizacional.

Nessa lógica, a identificação e a implementação de ações mitigadoras são atividades acessórias e complementares às entregas finalísticas. A integração desses riscos ao ciclo de gestão assegura que os processos orçamentários possuam mecanismos de salvaguarda contra eventos que possam comprometer os resultados planejados.

Enfim, a convergência dessas metodologias à realidade da Secretaria Adjunta do Orçamento Estadual permitiu a implementação de um modelo de gestão estratégico robusto. Este sistema abrange desde a elaboração do planejamento e desdobramento de metas até a execução alinhada, apoiada por um monitoramento sistemático e pela avaliação rigorosa do Plano de Trabalho Anual (PTA) e seus respectivos riscos.

5. METODOLOGIA

Em 2019, com a integração da Superintendência de Orçamento à estrutura da Secretaria de Estado de Fazenda, sob a denominação de Secretaria Adjunta do Orçamento Estadual (SAOR), iniciou-se um profundo processo de reestruturação organizacional. Esse movimento abrangeu a revisão de estruturas, competências e da identidade institucional, perpassando pela redefinição de missão, visão, objetivos estratégicos, metas e indicadores de desempenho.

No entanto, para viabilizar o alcance dos objetivos estabelecidos pela equipe técnica, identificou-se a necessidade de instituir um modelo de reuniões sistêmicas. Este rito de governança envolveu desde a alta direção – representada pelo Secretário Adjunto do Orçamento Estadual – até as coordenadorias operacionais. O foco consistiu em estabelecer os temas de pauta, a periodicidade das análises de indicadores e a metodologia pela qual os objetivos macro seriam detalhados em iniciativas e atividades específicas em cada setor da Secretaria.

O desenvolvimento deste trabalho demonstrou a importância de se adotar um modelo de gestão que conferisse clareza à rotina setorial, evidenciando como cada unidade atua individualmente para contribuir com os resultados coletivos planejados. Paralelamente aos estudos metodológicos, surgiu o cenário da Pandemia de COVID-19, um período marcado por incertezas globais. Contudo, o propósito de servir à sociedade manteve-se como um eixo imparável, operando sob a premissa de que a gestão eficiente é ferramenta de esperança e superação.

Em 2021, foi apresentado a todo o corpo técnico o **“Modelo de Gestão da SAOR”**. O ritual de gestão proposto fundamenta-se nas quatro fases do **Ciclo PDCA**, devidamente adaptadas à realidade e às necessidades específicas da Secretaria Adjunta, com o propósito de atender aos resultados pactuados pela instituição.

O método PDCA (Planejar, Executar, Checar e Agir) foi adotado como referência central. Todas as suas etapas foram analisadas, adaptadas e integradas ao modelo, promovendo uma gestão compartilhada, sistêmica e estratégica. Dessa forma, o planejamento estratégico foi desdobrado nos níveis tático e operacional, atribuindo uma clara divisão de responsabilidades entre os envolvidos.

A seguir, detalham-se os componentes da metodologia desenvolvida.

5.1 Modelo de Gestão da SAOR:

A Fase de Planejamento

Em 2023, o Planejamento Estratégico da Secretaria de Estado de Fazenda passou por uma revisão para alinhar-se ao Plano Plurianual (PPA 2024-2027) do Governo do Estado de Mato Grosso. No âmbito da Secretaria Adjunta de Orçamento Estadual, revisaram-se a missão, a visão de futuro, os objetivos estratégicos e os indicadores de desempenho, todos rigorosamente conectados ao macro-objetivo de **“alocar com eficiência os recursos orçamentários”**.

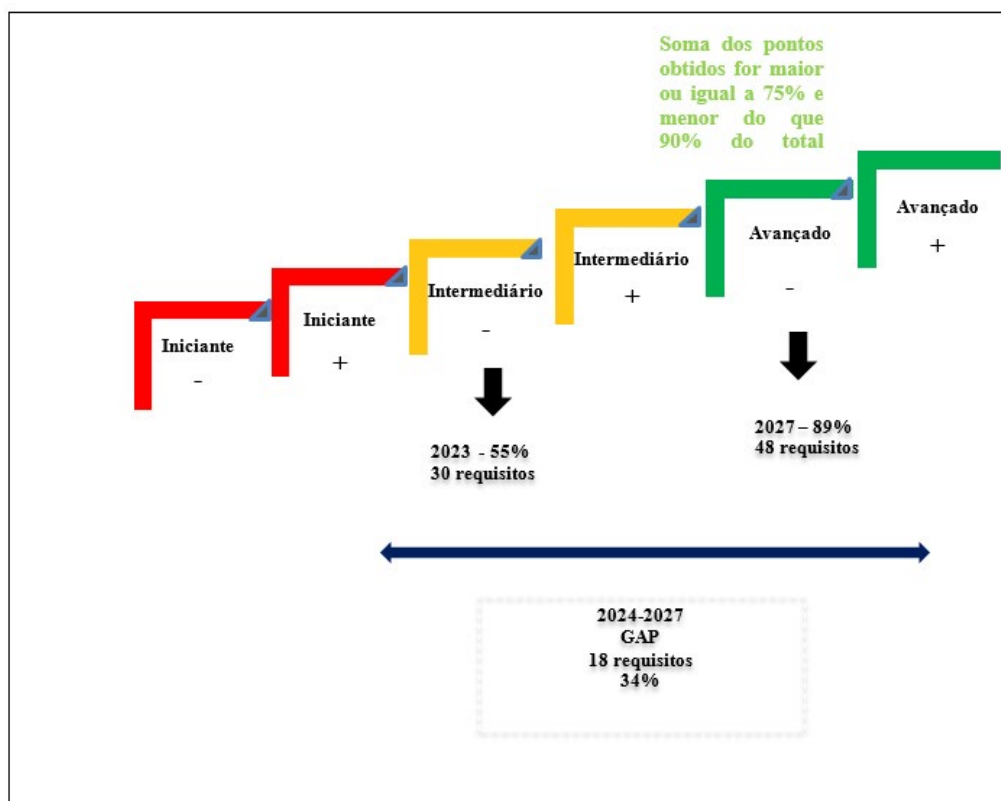
Esse alinhamento também contemplou a Meta Global do Governo do Estado de Mato Grosso: **“Manter Mato Grosso entre os três estados com melhor solidez fiscal em nível nacional e no Centro-Oeste”**. Como suporte para a revisão desta fase, utilizou-se a metodologia de **Avaliação de Maturidade e Desempenho Fiscal (MD-GEFIS)**, permitindo identificar o estágio atual de maturidade dos processos orçamentários e estabelecer uma meta de evolução para o horizonte de 2027.

5.2 Metodologia MD-GEFIS

De acordo com a metodologia MD-GEFIS, que mensura a evolução dos processos dos órgãos de gestão fiscal em seis níveis de maturidade (variando de “iniciante -” a “avançado +”), realizou-se o diagnóstico da SAOR. Atualmente, os processos de gestão orçamentária vinculados ao **Eixo III (Administração Financeira e Gasto Público)**, especificamente na dimensão de **Planejamento e Execução Orçamentária**, estão classificados como **“intermediário menos (-)”**.

A visão de futuro estabelecida pela SAOR é ser reconhecida como um **“Estado de Práticas Avançadas até 2027”**. Para concretizar esse reconhecimento, estipulou-se como meta progredir do nível de maturidade “Intermediário menos” para **“Avançado menos (-)”** até o referido ano. Para tanto, é necessário o cumprimento de 48 dos 54 requisitos da metodologia, o que representa 89% do total de critérios. Cabe ressaltar que a avaliação é anual e conduzida de forma conjunta com os gestores das áreas responsáveis, assegurando o monitoramento contínuo e a evolução perene dos processos orçamentários.

FIGURA 1 – Nível de Maturidade dos Processos – MD GEFIS



Fonte: Adaptado de Banco Interamericano de Desenvolvimento (2019).

QUADRO 1 – Matriz de contribuição da SAOR 2024–2027.

MISSÃO DA SAOR		VISÃO DA SAOR 2024 - 2027			
Gerir o orçamento estadual com eficiência, transparência e foco na promoção de resultados das políticas públicas.		Ser reconhecido como estado com práticas orçamentárias avançadas até 2027.			
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DA SEFAZ	Alocar com eficiência os recursos orçamentários				Gerir os riscos institucionais
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DA SAOR	Alcançar o grau avançado de maturidade da gestão orçamentária orientada por resultados.				Gerir os riscos dos processos da SAOR
INDICADORES/ FÓRMULAS DE CÁLCULO	Índice de Sucesso da Execução Orçamentária (ISEO)	Resultado Orçamentário (RO)	Índice de Participação Social na Gestão Orçamentária (IPGO)	Taxa de cumprimento dos requisitos	Quantidade de riscos mapeados(inventários de riscos)
	$ISEO = ((COFD) * (0,60) + (1 - \text{Créditos Orçamentários}) * (0,14) + (1 - \text{Realocações Orçamentárias}) * (0,13) + (1 - \text{Alteração de QDD}) * (0,13))$	$RO = \text{RECEITA TOTAL LÍQUIDA} - \text{DESPESA TOTAL EMPENHADA}$	$IPGO = \text{Dimensão Transparência} * (0,25) + \text{Dimensão Mecanismos de Participação} * (0,25) + \text{Dimensão Participação} * (0,25) + \text{Dimensão Efetividade} * (0,25)$	$TC = (\text{número de requisitos cumpridos})/(\text{número de requisitos avaliados}) \times 100$	Número de riscos levantados
METAS	ISEO > 0,90 - Ótimo	RO > 0	IPGO ≥ 0,70		

Fonte: Elaboração própria(2024)

Para sincronizar a visão de futuro à execução dos trabalhos, a metodologia *Objectives and Key Results* (OKRs) foi incorporada à gestão estratégica da SAOR, com o propósito precípua de estabelecer metas claras, mensuráveis e passíveis de acompanhamento contínuo.

5.3. Objetivos e Resultados-Chave: O Elo entre Estratégia e Operação

A elaboração de um plano estratégico eficaz requer um entendimento inequívoco sobre o destino pretendido, a situação atual da organização e a forma de direcionar as estratégias para garantir o alinhamento e o engajamento de todos os envolvidos.

Nesse sentido, adotou-se a metodologia ágil de gestão de metas OKR. Desenvolvida originalmente por Andy Grove na Intel e posteriormente popularizada por John Doerr, essa abordagem é amplamente reconhecida e utilizada por organizações de alto desempenho para definir metas, alinhar esforços institucionais e medir resultados de maneira objetiva.

5.3.1 Fundamentos Teóricos dos OKRs

A metodologia OKR baseia-se no princípio de que objetivos bem definidos, quando acompanhados por indicadores de desempenho precisos, garantem foco,

transparência e alinhamento estratégico. Conforme preconiza Doerr (2018), os OKRs devem possuir características desafiadoras, ser mensuráveis e, acima de tudo, adaptáveis, permitindo ajustes dinâmicos conforme as necessidades do cenário orçamentário.

Estruturalmente, os OKRs são compostos por dois elementos fundamentais:

- **Objetivos (O):** Representam o componente qualitativo, sendo claros, inspiradores e descritivos quanto ao que se pretende alcançar. Devem ser concisos e motivadores, atuando como o vetor de engajamento e direcionamento das equipes.
- **Resultados-Chave (KRs):** Constituem o componente quantitativo e mensurável, indicando como o progresso será avaliado. Devem ser específicos, com metas claras que permitam o acompanhamento periódico e sistemático.

A aplicação rigorosa desta metodologia fortalece a cultura organizacional, promove o engajamento do corpo técnico e assegura que os esforços individuais e setoriais estejam estritamente alinhados aos objetivos estratégicos, garantindo que a visão de futuro da Secretaria Adjunta seja concretizada de forma estruturada e eficiente.

5.3.2 Resultados-Chave Anuais (KRs Estratégicos) e a Sinergia com o MD-GEFIS

Para garantir o cumprimento do macro-objetivo institucional, foram estabelecidos marcos anuais fundamentados na Metodologia para Avaliação de Maturidade e Desempenho Fiscal (MD-GEFIS). Esses KRs Estratégicos preveem a implementação progressiva de requisitos essenciais para a evolução do

nível de maturidade da gestão orçamentária durante o quadriênio 2024-2027.

Dessa forma, os resultados-chave da metodologia OKR servem como os degraus mensuráveis que conduzirão a SAOR ao patamar de excelência fiscal, transformando metas de médio prazo em entregas anuais tangíveis

QUADRO 2 – Cronograma de resultados chave do MD-GEFIS (2024–2027)

RESULTADO CHAVE			
2024	2025	2026	2027
Ano 2024 - Cumprir 34 requisitos do Relatório de Maturidade e Desempenho da Gestão Fiscal - MD-GEFIS	Ano 2025 - Cumprir 39 requisitos do Relatório de Maturidade e Desempenho da Gestão Fiscal - MD-GEFIS	Ano 2026 - Cumprir 45 requisitos do Relatório de Maturidade e Desempenho da Gestão Fiscal - MD-GEFIS	Ano 2027 - Cumprir 48 requisitos do Relatório de Maturidade e Desempenho da Gestão Fiscal - MD-GEFIS
KR1. Apresentam vínculos claros entre as estimativas plurianuais e as definições do orçamento anual	KR1. Avalia e divulga os resultados obtidos de forma clara e acessível à população	KR1. Define as diretrizes para a formulação, seleção, execução e avaliação das iniciativas e dos projetos de investimento, com base em metodologias e critérios técnicos	KR1. Divulgam os programas de investimento do plano plurianual, com desagregação em nível de projeto e análises de custo-benefício
KR2. Definem o espaço fiscal para a inclusão de novos projetos de investimento em cada um dos anos a que se refere.	KR2. Estabelece os objetivos e metas da área fiscal com respectiva metodologia de monitoramento e avaliação	KR2. Avalia as necessidades de financiamento, considerando os orçamentos fiscal e da seguridade social, explicitando receitas e despesas, bem como demonstrando que o resultado atende à meta fiscal estabelecida	KR2. Controla e publica regularmente informações específicas das garantias contratuais com respectivos beneficiários
KR3. Indicam as fontes de recursos para financiamento dos novos projetos de investimento, considerando que as obrigações futuras não devam comprometer as metas fiscais	KR3. Realiza análise de sustentabilidade fiscal de longo prazo sob diferentes cenários	KR3. Dispõe de carteira de iniciativas de investimento, permanentemente atualizada, individualizando as necessidades e oportunidades	KR3. Controla os limites para o pagamento anual de contraprestações, aporte de recursos e estoque das obrigações acumuladas das parcerias público-privadas com divulgação regular das informações
KR4. Acompanha periodicamente a execução dos programas definindo ações corretivas.	KR4. Realizam ajustes nas alocações orçamentárias do exercício fiscal em curso no máximo cinco vezes ao ano e garantem sua previsibilidade e transparência;	KR4. Inclui em um banco de projetos as iniciativas aprovadas, com informações georeferenciadas, cronograma físico-financeiro da execução, responsável e custo do investimento	
	KR5. Estabelecem procedimentos e limites para as dotações orçamentárias adicionais, verificando a disponibilidade de recursos para a abertura de crédito;	KR5. Garante que os projetos de investimento inseridos no orçamento constam de um banco de projetos, oferecendo maior embasamento técnico à peça orçamentária	
		KR6. Disponibiliza o acesso público, em meio eletrônico, para fins de consulta, às informações registradas no banco de projetos	

Fonte: Adaptado de Banco Interamericano de Desenvolvimento (2019).

Como diretriz para a elaboração dos Resultados-Chave Setoriais (OKRs), são analisados os resultados-chave estratégicos – baseados nos requisitos de maturidade – e as metas do Plano de Ação Fazendário, devidamente regulamentado pela Portaria nº 037/2026/GSF/SEFAZ-MT.

5.4 Alinhamento Estratégico ao PAF 2026

A Secretaria Adjunta do Orçamento Estadual (SAOR/MT) estabelece indicadores estratégicos que orientam a gestão fiscal e orçamentária do Estado. O Plano de Ação Fazendário (PAF) 2026 define metas rigorosas para garantir a sustentabilidade das finanças públicas de Mato Grosso.

As metas do PAF foram desdobradas diretamente da Meta Global do Estado: “Manter-se entre os três

Estados com melhor índice de Solidez Fiscal em nível nacional e no Centro-Oeste”. A mensuração dessa solidez é estabelecida pelo índice de Capacidade de Pagamento (CAPAG), que está estruturado sob três pilares fundamentais de sustentabilidade fiscal:

- i. Endividamento – Controle rigoroso da dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida, observando os limites legais e contratuais estabelecidos com a União.
- ii. Poupança Corrente – Preservação da margem de poupança corrente em patamares inferiores a 85%, assegurando recursos próprios para investimentos e redução da dependência de operações de crédito.

iii. Índice de Liquidez – Fortalecimento da posição de caixa, com gestão eficiente dos recursos disponíveis e dos passivos de curto prazo, garantindo o cumprimento pontual das obrigações financeiras.

A Secretaria Adjunta do Orçamento Estadual (SAOR) contribui estrategicamente para o alcance da solidez fiscal, por meio do cumprimento das estratégias orçamentárias sintetizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e agora, em 2026, daremos um passo adiante, a SAOR passará a monitorar e cumprimento das metas estabelecidas no PAF, conforme detalhado a seguir:

QUADRO 3 – Indicadores e Metas – Plano de Ação Fazendário

Indicador	Meta
Taxa de Investimento Público (TIP)	TIP ≥ 15% da RCL
Disponibilidade Orçamentária Líquida Relativa (DOL-R)	DOL-R ≥ 5% da RCL
Controle da Expansão dos Gastos Correntes (CEGC)	CEGC ≤ 85% da RCL
Programação e Execução Orçamentária Corrente (PEOC)	≤ 85,00%
Índice de Sucesso da Execução Orçamentária (ISEO)	9

Fonte: Secretaria Adjunta do Orçamento Estadual(2026)

5.5 Desdobramento dos Resultados-Chave Estratégicos e as Metas do PAF

Um dos pontos críticos de sucesso para o alcance da visão de futuro institucional é a garantia de que a execução técnica esteja alinhada ao planejamento estratégico. A conexão entre o que foi idealizado e a implementação efetiva das ações deve ser constante, assegurando que cada etapa contribua diretamente para os objetivos organizacionais.

Afinal, a atuação individual de cada colaborador constitui o fator primordial para o cumprimento do objetivo estratégico, o desenvolvimento da missão

organizacional e a materialização da visão de futuro da Secretaria.

Em razão dessa premissa, o desdobramento dos Resultados-Chave (KRs) estratégicos e das metas estabelecidas no Plano de Ação Fazendário (PAF) configura-se como uma etapa essencial da gestão. É a partir desse desdobramento que são definidas as estratégias específicas para cada meta, conferindo exequibilidade e eficácia ao Plano da SAOR.

Outro aspecto fundamental a ser considerado é que este momento representa a oportunidade ideal para o fortalecimento da gestão colaborativa, promovendo

a integração transversal de todos os colaboradores na construção do plano. O engajamento da equipe não apenas viabiliza a implementação bem-sucedida das ações, mas também consolida a cultura organizacional e o comprometimento institucional com os resultados finalísticos esperados.

5.5.1 Organização dos Trabalhos Setoriais

Cada unidade administrativa da Secretaria Adjunta realizou um trabalho de análise aprofundada sobre a visão de futuro, os objetivos estratégicos, os resultados-chave estratégicos e as metas fixadas no Plano de Ação Fazendário.

O propósito desta imersão foi desenvolver os **Resultados-Chave Setoriais**, garantindo que as metas de cada setor estivessem em perfeita consonância com os objetivos gerais do plano estratégico, contribuindo de forma sinérgica para a concretização da visão de futuro da Secretaria Adjunta de Orçamento Estadual.

Uma vez definidos os resultados-chave por cada setor, o estágio subsequente consiste na operacionalização das atividades correlatas. Esse movimento permite não apenas a busca pelo alcance das metas almejadas, mas também a visualização clara de como cada meta setorial impacta e impulsiona o desempenho global da SAOR.

5.6. Monitoramento

O monitoramento constitui o momento de lançar um olhar analítico sobre os objetivos, metas, estratégias e atividades, refletindo se as etapas executadas estão em estrita consonância com as prioridades definidas nas instâncias deliberativas mensais. Este processo contínuo favorece a realização de ajustes tempestivos, a identificação precoce de riscos inerentes aos processos orçamentários e o acompanhamento rigoroso das ações mitigatórias, fornecendo o suporte necessário para subsidiar decisões estratégicas e operacionais de alta relevância.

Nesta fase, são formalizadas as reuniões de monitoramento do Plano de Trabalho Anual (PTA), dos Resultados-Chave (OKRs) Setoriais e das ações de mitigação de riscos orçamentários. A governança dessas reuniões conta com a participação ativa do Secretário Adjunto do Orçamento Estadual, dos Chefes de Unidade e dos respectivos responsáveis pelas subações.

Durante as sessões de monitoramento, são destacadas as entregas efetuadas, as atividades em curso e a evolução dos resultados-chave, bem como as tarefas que demandam intervenção direta do Secretário Adjunto e os problemas identificados no fluxo de trabalho. Como instrumento de transparência e registro, são encaminhadas as atas de reunião, contendo informações detalhadas sobre a evolução dos resultados, as atividades concluídas e os encaminhamentos decisórios definidos pela alta gestão.

5.7. Avaliação

A avaliação configura-se como a última etapa integrante do Ciclo Anual de Gestão da SAOR, tendo por objetivo primordial mensurar e validar os resultados alcançados pela Secretaria Adjunta. Nesta fase, torna-se imperativo o compartilhamento da evolução dos resultados-chave por cada setor durante o **Encontro Anual de Compartilhamento de Resultados e Planejamento da SAOR**, evento voltado integralmente à equipe do Orçamento.

No âmbito deste encontro, destaca-se a importância de compreender a profundidade dos resultados almejados e verificar se os mesmos foram plenamente atingidos. Mais do que uma análise meramente quantitativa, o processo busca extrair os aprendizados e as evoluções qualitativas adquiridas ao longo da jornada institucional.

Em 2024, a título de exemplo, os resultados de cada setor foram apresentados de forma estruturada, sendo posteriormente evidenciados no Relatório de Avaliação de Resultados. Adicionalmente, nesta etapa, processa-se a avaliação dos indicadores estratégicos contidos na matriz de contribuição, assegurando que o fechamento do ciclo anual forneça os subsídios necessários para o planejamento do exercício subsequente, retroalimentando o sistema de gestão com dados reais e experiências consolidadas.

FIGURA 2 – 4º Encontro Anual de Compartilhamento de Resultados e de Planejamento da SAOR



Fonte: Costa (2026).

5.8 Gestão de Riscos

Entre os exercícios de 2024 e 2025, os principais riscos inerentes aos processos orçamentários foram identificados de forma colaborativa junto aos gestores das áreas finalísticas. Este mapeamento foi sucedido por uma análise criteriosa quanto ao impacto e à probabilidade de ocorrência, permitindo a priorização dos eventos críticos. Posteriormente, definiram-se as estratégias de tratamento adequadas a cada cenário, culminando na elaboração e formalização dos respectivos planos de ação.

Durante esse processo de estruturação, as medidas de mitigação foram planejadas de forma articulada com as subações constantes no **Plano de Trabalho Anual (PTA)**. Essa integração assegurou que as atividades mitigatórias não fossem isoladas, mas sim complementares e estritamente direcionadas ao alcance do objetivo estratégico da Secretaria Adjunta do Orçamento Estadual, mantendo-se sempre alinhadas à visão de futuro da instituição.

Tal abordagem garante que as ações de mitigação estejam intrinsecamente inseridas no planejamento estratégico, transpondo a gestão de riscos de uma atividade meramente burocrática para um elemento que sustenta e agrega valor real aos resultados pactuados pelo setor. Dessa forma, a gestão de riscos consolida-se como um pilar de governança que protege a execução orçamentária e fortalece a maturidade institucional da SAOR frente às incertezas do cenário fiscal.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A adoção do modelo estratégico institucional contribuiu de forma decisiva para o alinhamento sinérgico entre as ações das diversas unidades da SAOR e os macro-objetivos governamentais. Os setores passaram a operar sob a égide de metas claras e indicadores de desempenho específicos, o que conferiu ao acompanhamento gerencial um caráter objetivo e transparente.

A aplicação sistemática do Ciclo PDCA permitiu a retroalimentação contínua do sistema de gestão,

promovendo a otimização processual, enquanto a metodologia OKR reforçou a cultura de responsabilização (*accountability*) e o foco em resultados finalísticos. Destaca-se que a incorporação da gestão de riscos fortaleceu significativamente a capacidade de prevenção, resposta e adaptação institucional, agregando previsibilidade e sustentação ao processo decisório frente às incertezas.

O monitoramento sistemático, operacionalizado por meio de atas e relatórios de acompanhamento técnico, propiciou uma atuação tempestiva diante de potenciais ameaças, fortalecendo a transparência e a efetividade dos fluxos de trabalho.

Como ponto crítico de sucesso, sobressai a comunicação assertiva entre as áreas e o acompanhamento diligente por parte da liderança. A institucionalização desses registros não apenas consolidou a memória institucional, mas proporcionou maior clareza e segurança no processo de tomada de decisão.

Contudo, desafios estruturais ainda persistem, especialmente no que tange à necessidade de um domínio mais aprofundado dos requisitos necessários para atingir a maturidade avançada e ao contínuo desenvolvimento de competências técnicas e gerenciais por parte do corpo funcional. Tais obstáculos reiteram a importância da manutenção de um processo permanente de aprendizagem e adaptação metodológica.

6.1. Evolução do Cumprimento dos Requisitos do Relatório MD-GEFIS

A Secretaria Adjunta do Orçamento Estadual mantém o compromisso estratégico de alcançar níveis elevados de maturidade nas práticas de planejamento e execução orçamentária até 2027. Nesse contexto, a evolução dos resultados aferidos pelo Relatório de Maturidade e Desempenho da Gestão Fiscal (MD-GEFIS) demonstra uma trajetória consistente de aprimoramento institucional, sustentada por avanços metodológicos e pelo fortalecimento da governança orçamentária.

No exercício de 2026, a análise dos 54 requisitos aplicáveis ao processo de Planejamento e Execução Orçamentária indicou o atendimento de 38 requisitos, evidenciando progresso relevante em relação ao período inicial de avaliação. Comparativamente a 2018, observa-se uma evolução líquida de 8 requisitos atendidos, resultado diretamente associado à

implementação do Modelo de Gestão e à incorporação da metodologia OKR a partir de 2023, o que contribuiu para maior alinhamento entre planejamento estratégico, metas institucionais e execução orçamentária.

A análise qualitativa dos avanços, à luz do Quadro 4, evidencia que os progressos recentes estão concentrados, sobretudo, no fortalecimento da integração entre instrumentos de planejamento de médio prazo e o orçamento anual. Destaca-se, nesse sentido, a incorporação do Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP) à LDO e à LOA, o que representa um avanço estrutural na definição do espaço fiscal, na identificação das fontes de financiamento dos investimentos e na promoção da sustentabilidade fiscal. Apesar desses avanços, permanece como desafio relevante a consolidação dessa integração na fase de execução orçamentária, etapa essencial para o pleno atendimento dos requisitos avaliados.

No campo do planejamento governamental, observa-se a institucionalização de mecanismos de monitoramento da execução dos programas, com destaque para o acompanhamento das ações do Plano de Trabalho Anual (PTA) e a realização de audiências voltadas à avaliação das metas físicas da LDO. Entretanto, tais práticas ainda se concentram em áreas estratégicas específicas, indicando a necessidade de ampliação e sistematização desse monitoramento para todo o conjunto da administração pública estadual, bem como de sua integração aos ciclos do MOMP, de forma a potencializar a adoção de ações corretivas baseadas em evidências.

No que se refere à gestão dos investimentos públicos, verifica-se avanço na compatibilização entre planejamento plurianual e metas fiscais, com a adoção de limites de investimento alinhados ao horizonte de médio prazo. Esse movimento contribui para maior previsibilidade e disciplina fiscal, reforçando a consistência entre receitas, despesas e resultados fiscais projetados.

Por fim, no âmbito da gestão de riscos fiscais, **destaca-se a evolução na incorporação de cenários fiscais distintos – básico, pessimista e otimista** – nos instrumentos da LDO e da LOA, o que fortalece a análise de sustentabilidade fiscal de longo prazo e amplia a capacidade do Estado de antecipar e mitigar riscos associados a variações no ambiente econômico.

QUADRO 4 – Cumprimento dos requisitos do MD-GEFIS – Estado de Mato Grosso

Requisitos – MD-GEFIS	Blocos dos Requisitos Avaliados	Avanços do Requisito no Estado
As previsões fiscais atendem aos seguintes requisitos	(3) Apresentam vínculos claros entre as estimativas plurianuais e as definições do orçamento anual (KR 2024)	Foram observados avanços na integração entre as estimativas plurianuais e o planejamento orçamentário, sendo o próximo passo a consolidação desse vínculo no orçamento anual.
	(4) Definem o espaço fiscal para a inclusão de novos projetos de investimento em cada um dos anos a que se refere (KR 2024)	Houve a incorporação do MOMP na LDO e na LOA, com avanços relevantes a partir de 2024. Como etapa seguinte, prevê-se a integração dessas diretrizes à execução orçamentária.
	(5) Indicam as fontes de recursos para financiamento dos novos projetos de investimento, considerando que as obrigações futuras não devam comprometer as metas fiscais (KR 2024)	As diretrizes do MOMP foram incorporadas à LDO e à LOA, com avanços registrados em 2024. O próximo passo consiste em operacionalizar essa vinculação na execução orçamentária, especialmente quanto à sustentabilidade das fontes de financiamento.
O planejamento da administração pública estadual atende aos seguintes requisitos	(9) Acompanha periodicamente a execução dos programas definindo ações corretivas	O monitoramento das ações do PTA é realizado pela SEPLAN, atualmente concentrado nas áreas de educação, saúde, segurança, infraestrutura e cidades. Adicionalmente, são realizadas audiências para acompanhamento das metas físicas da LDO. O MOMP será incorporado em ciclos específicos de planejamento no próximo exercício, em articulação entre SEPLAG e SEFAZ, com vistas ao fortalecimento das ações corretivas.
A gestão dos investimentos públicos estaduais atende aos seguintes requisitos	(2) Avalia as necessidades de financiamento, considerando os orçamentos fiscal e da seguridade social, explicitando receitas e despesas, bem como demonstrando que o resultado atende à meta fiscal estabelecida (KR 2026)	Os investimentos públicos são planejados considerando os limites estabelecidos no horizonte plurianual, assegurando a compatibilidade entre receitas, despesas e o cumprimento das metas fiscais.
A gestão de riscos fiscais atende aos seguintes requisitos	(3) Realiza análise de sustentabilidade fiscal de longo prazo sob diferentes cenários (KR 2025)	Os instrumentos da LDO e da LOA contemplam a construção de cenários fiscais distintos – básico, pessimista e otimista – permitindo a análise da sustentabilidade fiscal de longo prazo.

Fonte: Elaboração própria, com dados da UDNO/SAOR/SEFAZ-MT.

Em síntese, os avanços observados indicam que o Estado de Mato Grosso se encontra em um estágio de transição entre níveis intermediários e mais avançados de maturidade em gestão fiscal, com ganhos estruturais já consolidados no planejamento e desafios ainda presentes na integração plena com a execução orçamentária e no aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e avaliação.

7. CONCLUSÃO

A trajetória de reestruturação da Secretaria Adjunta do Orçamento Estadual (SAOR/MT), iniciada em 2019 e consolidada em 2026, demonstra que a eficiência na gestão pública não é um evento isolado, mas o resultado da integração simbiótica entre método, liderança e cultura colaborativa. O Modelo de Gestão instituído provou ser um instrumento resiliente, capaz de transpor as incertezas de cenários adversos, como o período pandêmico, e converter diretrizes estratégicas em entregas tangíveis para a sociedade.

A convergência entre o rigor do Ciclo PDCA, a agilidade dos *Objectives and Key Results* (OKRs) e o diagnóstico técnico do MD-GEFIS permitiu que

a SAOR não apenas mapeasse suas lacunas operacionais, mas estabelecesse um caminho claro para a maturidade avançada. A evolução de 30 para 38 requisitos cumpridos no MD-GEFIS entre 2018 e 2026 é o indicador quantitativo desse sucesso, enquanto metodologias como o Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP) e o Boletim Econômico de Linguagem Simples materializam a evolução qualitativa e a transparência ativa do órgão.

Contudo, a gestão para resultados é um processo contínuo de adaptação. Os desafios identificados – a necessidade de especialização técnica frente às transformações tecnológicas (IA) e o domínio integral dos requisitos de maturidade fiscal – indicam que a sustentabilidade da solidez fiscal de Mato Grosso depende da manutenção desse ecossistema de aprendizagem.

Conclui-se que o modelo da SAOR serve como um referencial para outras unidades da federação, comprovando que o redesenho de processos, quando fundamentado em gestão de riscos e governança participativa, é o caminho mais seguro para garantir que o orçamento público seja, de fato, um motor de valor para o cidadão.

8. Referências

1. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *ABNT NBR ISO 31000: gestão de riscos – diretrizes*. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.
2. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). *MD-GEFIS: metodologia para avaliação da maturidade e desempenho da gestão fiscal*. Washington, DC: BID, 2019.
3. DEMING, William Edwards. *Out of the crisis*. Cambridge: MIT Press, 1982.
4. DOERR, John. *Avalie o que importa: como o Google, a Intel e a Fundação Gates abalaram o mundo com os OKRs*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.
5. FALCONI, Vicente. *O valor do ajuste: a gestão do setor público*. Nova Lima: Falconi, 2004.
6. FALCONI, Vicente. *Gerenciamento da rotina do trabalho cotidiano*. Nova Lima: Falconi, 2013.
7. MATO GROSSO (Estado). Secretaria de Estado de Fazenda. Portaria nº 037/2026/GSF/SEFAZ-MT. Regula as metas e indicadores do Plano de Ação Fazendário (PAF) para o exercício de 2026. Cuiabá: SEFAZ-MT, 2026.
8. MATO GROSSO (Estado). Secretaria de Estado de Fazenda. Resolução nº 001/2024/COGGE/SEFAZ. Dispõe sobre as normas do Comitê de Riscos, Integridade e Controles Internos (CRIC) e a Unidade de Gestão de Riscos. Cuiabá: SEFAZ-MT, 2024.
9. MATO GROSSO (Estado). Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2026. Cuiabá: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, 2025.
10. SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MATO GROSSO. *Relatório de avaliação de resultados da SAOR 2024*. Cuiabá: SAOR, 2024.

Gestão sem Degraus: redução das barreiras hierárquicas no setor público.

- **Pedro Henrique Lopes Barros**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: pedro_barrosbr@hotmail.com

- **Maria Dayana Rodrigues Lins**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
E-mail: mariadayana.rodrigueslins@gmail.com

Resumo

Este estudo analisa os efeitos da promoção de relações mais horizontais na Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas (SEPLAG), com ênfase no engajamento dos servidores e na melhoria da eficiência organizacional. Parte-se da compreensão de que a Administração Pública contemporânea, orientada por princípios gerenciais, busca resultados, incorporando práticas que horizontalizam as relações com as diferentes instâncias organizacionais. Metodologicamente, a pesquisa baseou-se na realização de momentos de escuta com servidores de diferentes níveis hierárquicos, incluindo cargos estratégicos da alta gestão, com o objetivo de compreender percepções sobre o ambiente organizacional e as relações de trabalho. Os dados coletados foram analisados por meio de escala Likert de cinco pontos, o que possibilitou identificar padrões de percepção e aspectos críticos de forma mais estruturada. Entre os principais desafios identificados, destacam-se questões relacionadas à gestão do tempo e ao choque de gerações no ambiente institucional, fatores que impactam a comunicação, a integração e a participação dos servidores. Apesar dessas limitações, os resultados evidenciam que a adoção de práticas voltadas à redução da rigidez hierárquica contribuiu para a diminuição das distâncias nas relações internas, favorecendo maior abertura ao diálogo, troca de experiências e envolvimento das equipes na construção de soluções, além de indicar melhora na percepção de escuta institucional e maior disposição dos servidores para participação em processos decisórios. Conclui-se que a promoção de relações mais horizontais fortalece o engajamento dos servidores, amplia a participação institucional e potencializa a eficiência organizacional, alinhando-se às diretrizes da administração pública gerencial.

Palavras-chave: Administração pública; Relações horizontais; Atendimento ao Cidadão; Eficiência organizacional; Gestão de pessoas; Participação institucional; Análise Qualitativa.

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública passou por transformações significativas ao longo do tempo. No período patrimonialista, o clientelismo marcava as relações institucionais, estruturadas de forma pessoal e desigual. Nesse cenário, vínculos de dependência consolidaram-se entre superiores e subordinados, o que limitava a autonomia dos servidores e dificultava a construção de ambientes organizacionais mais abertos e participativos.

Com as reformas iniciadas na Era Vargas, buscou-se superar essas distorções por meio da adoção do

modelo burocrático. Essa prática priorizou a impessoalidade, a formalização dos processos e o alinhamento às normas legais, com o objetivo de estabelecer uma administração mais racional e previsível. Apesar desses avanços, a ênfase excessiva em regras e controles contribuiu para o enrijecimento das relações internas, reforçando estruturas hierárquicas rígidas e reduzindo a flexibilidade organizacional.

O modelo burocrático foi fundamental para a consolidação do Estado moderno, ao assegurar ordem e legitimidade às ações administrativas. No entanto, sua aplicação intensiva também produziu efeitos como o

distanciamento entre os níveis decisórios, a fragmentação das equipes e a limitação dos espaços de diálogo. Tais fatores impactaram a comunicação interna e o engajamento dos servidores, evidenciando a necessidade de novas abordagens na gestão pública. Para Weber (1974), o cumprimento dos objetivos efetiva-se por tarefas definidas, que devem ser calculadas e realizadas independentemente das características das pessoas, ou seja, seu cumprimento deve se revestir de impessoalidade.

Entretanto, a partir da década de 1990, a Administração Pública brasileira incorporou princípios do modelo gerencial, com foco na eficiência, nos resultados e na qualidade dos serviços prestados ao cidadão. Chamada de nova administração pública ou administração pública gerencial, é orientada para o cidadão, incentiva a criatividade e a inovação e, principalmente, apresenta-se como forma de coibir a corrupção, preservando os interesses públicos (Pereira; Spink, 2006). Nesse contexto, a gestão de pessoas passou a enfrentar o desafio de equilibrar relações anteriormente marcadas pelo excesso de pessoalidade e, posteriormente, pelo excesso de formalismo. Assim, ganha relevância a discussão sobre formas de organização que, sem romper com a estrutura normativa, promovam maior integração entre equipes e favoreçam a participação dos servidores nos processos institucionais.

No âmbito da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas (SEPLAG), observa-se que a estrutura organizacional apresentava traços de verticalização nas relações internas, o que impactava diretamente a atuação dos servidores, especialmente no que se refere à iniciativa, à proposição de ideias e à participação em discussões institucionais. A partir de uma mudança de postura da alta gestão, com maior abertura ao diálogo e aproximação com as equipes, identificou-se uma transformação gradual nesse ambiente organizacional. A presença mais próxima da gestão nos espaços de trabalho e a ampliação de momentos de escuta contribuíram para a construção de relações mais horizontais, favorecendo a troca de experiências e o envolvimento dos servidores na construção de soluções para desafios cotidianos. Como resultado, observou-se maior disposição das equipes em apresentar propostas, desenvolver projetos e participar de discussões relacionadas ao funcionamento dos setores.

1.1. Justificativa

Considerando que a SEPLAG atua tanto no atendimento ao cidadão quanto no suporte aos servidores de todo o Estado, torna-se relevante compreender de que forma a adoção de práticas organizacionais mais horizontais pode influenciar o engajamento e a participação dos servidores, bem como seus efeitos sobre a qualidade das entregas institucionais. Nesse contexto, destaca-se a importância de analisar como tais práticas podem ser operacionalizadas em estruturas formais da Administração Pública, de modo a preservar a organização institucional e, simultaneamente, ampliar os espaços de diálogo e colaboração.

A relevância do estudo reside na necessidade de sistematizar experiências institucionais que buscam promover relações mais horizontais no setor público, contribuindo para a compreensão de seus efeitos e de suas possibilidades de aplicação em outros contextos organizacionais. Sob essa perspectiva, a gestão de pessoas assume papel estratégico ao promover práticas que ampliam o diálogo interno, fortalecem a escuta institucional e estimulam ambientes de trabalho mais colaborativos, em consonância com a estrutura normativa da Administração Pública.

Dessa forma, a gestão de recursos humanos passa a assumir um papel estratégico dentro da organização, tendo ainda o dever de atentar ao desempenho dos servidores e direcioná-los para resultados institucionais (Longo, 2007), ao mesmo tempo em que contribui para a construção de modelos de atuação que possam ser adaptados e replicados em outras instituições públicas.

1.2. Objetivos

Analisar como a promoção de relações mais horizontais na Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas (SEPLAG) contribui para o aumento do engajamento dos servidores e para o fortalecimento da participação na construção de soluções institucionais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A gestão de pessoas no setor público tem passado por transformações relevantes, especialmente no que se refere à melhoria dos resultados associados ao atendimento direto ao cidadão. Além disso, os cidadãos exigem, cada vez mais, a prestação de serviços de qualidade que consigam dar resposta às suas demandas

crescentes (Pleguezuelos, 2000). Esse movimento se relaciona a uma mudança mais ampla na forma como a Administração Pública compreende seu papel, que passa a incorporar, de maneira mais explícita, a centralidade do usuário dos serviços públicos.

Em contextos de atendimento presencial ao cidadão no setor público, evidencia-se a necessidade de práticas que qualificam o desempenho dos servidores e fortalecem a prestação de serviços. Nesses ambientes, a atuação do servidor demanda não apenas o domínio de procedimentos, mas também a capacidade de compreender integralmente as demandas apresentadas, interpretar diferentes contextos e buscar soluções eficientes. Além disso, exige postura proativa diante de situações imprevistas, o que amplia o grau de responsabilidade individual na resolução de demandas e reforça a necessidade de maior autonomia no exercício das funções. O comportamento proativo pode trazer resultados benéficos tanto para o indivíduo como para a organização (Bateman & Crant, 1993).

Essa dinâmica evidencia que o atendimento direto exige maior autonomia na atuação dos servidores, o que tensiona modelos tradicionais de gestão e reforça a necessidade de relações organizacionais mais horizontais. Estruturas excessivamente burocráticas, marcadas pelo controle hierárquico e pela divisão rígida de funções, tendem a limitar a integração entre áreas, reduzir a circulação de informações e comprometer a responsividade no atendimento ao cidadão. Nesse sentido, a construção de ambientes organizacionais mais abertos tende a favorecer a identificação de demandas latentes e a ampliação da capacidade de resposta institucional, especialmente em contextos que exigem maior interação entre diferentes setores. A necessidade de as organizações promoverem o alinhamento de suas estratégias com os processos internos e com as pessoas tem se configurado como uma necessidade crescente (Morrison et al., 2011).

Nessa perspectiva, a valorização da participação dos servidores torna-se um elemento central para a qualificação do serviço prestado, especialmente em contextos que demandam respostas ágeis e alinhadas às necessidades da população. A adoção de dinâmicas de gestão mais horizontais, com redução dos níveis hierárquicos, favorece a aproximação entre gestão e equipes e cria condições para a construção de um ambiente organizacional mais aberto ao diálogo. Osborne e Gaebler (1992) destacam que

um dos mandamentos da nova administração pública é o governo orientado ao cliente no qual ele deve substituir a perspectiva de atender as necessidades internas pela lógica de atenção às necessidades dos clientes/cidadãos. Esse movimento amplia as possibilidades de escuta ativa e viabiliza que os servidores compartilhem percepções, proponham melhorias e contribuam com ideias, soluções e projetos voltados às demandas recorrentes do atendimento ao cidadão.

Ao fortalecer essa relação mais próxima entre gestão e execução, amplia-se também o senso de responsabilidade sobre os resultados e o compromisso com a eficiência e a efetividade das ações desenvolvidas. A ampliação de espaços participativos tende, ainda, a fortalecer o sentimento de pertencimento, ao possibilitar maior reconhecimento das contribuições individuais no contexto organizacional. O ato de se comunicar envolve e manifesta o desejo humano de manter uma conexão com outro semelhante. Através dessa ação é possível potencializar as relações humanas em todas as suas dimensões (Carvalho; Jeronimo; Silva, 2020). Nesse sentido, a comunicação interna deixa de assumir caráter meramente instrumental e passa a constituir elemento estruturante das relações organizacionais, com impacto direto na qualidade das interações e na construção de ambientes mais colaborativos.

A hierarquia organizacional cumpre papel relevante na definição de responsabilidades e na organização das decisões. Contudo, quando assume caráter excessivamente rígido, pode dificultar a comunicação e a interação entre os diferentes níveis da organização. Estruturas burocráticas fechadas reforçam a centralização do poder, limitam a circulação de informações e reduzem a autonomia dos servidores, o que amplia o distanciamento entre os espaços de decisão e as equipes responsáveis pela execução das atividades. Nesse sentido, Araújo (2012, p. 361) aponta que, em estruturas piramidais e hierarquizadas, o controle da informação tende a concentrar-se nos níveis superiores, o que fortalece relações de poder desiguais no interior das organizações públicas.

Essa concentração informacional pode gerar, nos servidores em níveis operacionais, a percepção de não pertencimento, o que impacta negativamente o engajamento e reduz a iniciativa para a proposição de ideias e soluções voltadas à melhoria dos serviços prestados. Mahar et al. (2013) aponta algumas características para

o entendimento do sentimento de pertencimento, como, por exemplo, o indivíduo se sentir necessário, valorizado e respeitado, em harmonia com o grupo em que está inserido. A ausência desses elementos tende a fragilizar o vínculo do servidor com a organização. Por outro lado, a heterogeneidade presente nas equipes, embora possa gerar tensões decorrentes de diferentes experiências, valores e formas de comunicação, também pode constituir oportunidade para a construção de entendimentos compartilhados e para o fortalecimento de relações organizacionais mais integradas. Portanto, no contexto das relações intergeracionais, torna-se fundamental evitar a formulação de julgamentos negativos precipitados, conforme aponta Erickson (2009), priorizando a compreensão dos diferentes pontos de vista e a construção conjunta de soluções para os desafios identificados.

Por outro lado, a ampliação da abertura organizacional requer equilíbrio, uma vez que a ausência de referenciais hierárquicos pode comprometer a clareza dos fluxos de comunicação, das responsabilidades e dos canais formais para apresentação de propostas. Portanto, é estabelecido que nenhuma organização prescinde de hierarquia e disciplina para o seu funcionamento (Loureiro, 2004). Ademais, no contexto do setor público, determinadas informações possuem caráter sigiloso ou demandam análise prévia, o que também impõe limites à sua ampla disseminação entre os diferentes níveis organizacionais.

Consoante a isso, (Corrado 1994) salienta que a comunicação organizacional interna não se concentra mais na mera transmissão de informações, mas sim na mudança do comportamento dos funcionários, de maneira que todos se sintam envolvidos com a organização e possam executar suas atividades com satisfação. Essa perspectiva reforça a necessidade de práticas comunicacionais que ultrapassem o caráter informativo e assumam função estratégica na construção de ambientes organizacionais mais integrados, participativos e orientados à cooperação.

A análise da gestão de pessoas no setor público, especialmente em contextos de atendimento direto ao cidadão, evidencia a necessidade de superação de modelos estritamente burocráticos em direção a práticas mais flexíveis, participativas e orientadas a resultados. Além disso, o significado de eficiência perpassa indissociavelmente pela utilização de ferramentas que visem a flexibilizar processos,

reduzindo custos, de forma que se alcance determinado resultado com um menor gasto de tempo e recursos, sem, contudo, sacrificar a experiência do usuário da administração, seja no âmbito público ou privado (Rocha, 2019).

A valorização de relações organizacionais mais horizontais apresenta-se como elemento estratégico para ampliar a autonomia dos servidores, qualificar a comunicação interna e fortalecer o compromisso com a eficiência e a qualidade dos serviços prestados. Esse modelo favorece a integração entre áreas, reduz retrabalhos e amplia a capacidade de resposta institucional. Ao mesmo tempo, reconhece-se que a consolidação dessas práticas exige equilíbrio, de modo a preservar a clareza das estruturas organizacionais e a segurança na gestão das informações, particularmente no contexto público.

Assim, a construção de ambientes institucionais que conciliam abertura ao diálogo, participação ativa e coordenação estruturada configura-se como um desafio central para o aprimoramento da gestão e para a geração de valor público. Esse desafio envolve não apenas ajustes estruturais, mas também mudanças culturais, que exigem revisão de práticas consolidadas e valorização de novas formas de interação no ambiente organizacional.

3. METODOLOGIA

O objeto de estudo consistiu nos encontros do Momento Girassol, realizados em dezembro de 2025, na Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas. A iniciativa reuniu servidores distribuídos em grupos para discussão sobre a jornada de trabalho ao longo do ano, com foco no compartilhamento de experiências, relatos, projetos e atividades vinculadas às suas funções institucionais.

Os encontros foram estruturados como espaços formais de escuta e diálogo, com duração previamente definida e realizados durante o expediente, de modo a garantir a participação institucional dos servidores e a legitimidade da atividade no contexto organizacional.

3.1 Fluxo metodológico

Para a operacionalização da iniciativa, adotou-se um fluxo metodológico composto por seis etapas sequenciais. Inicialmente, realizou-se o planejamento dos encontros, com definição dos objetivos, elaboração

das perguntas norteadoras e organização dos aspectos logísticos, como local, duração e número de participantes por grupo. Em seguida, procedeu-se à formação dos grupos com apoio de ferramentas de inteligência artificial, a partir de critérios previamente definidos, como diversidade hierárquica e funcional, buscando

assegurar maior heterogeneidade entre os participantes e ampliar a interação entre diferentes níveis organizacionais.

O fluxo metodológico adotado pode ser sintetizado conforme apresentado na Tabela 1.

FLUXO METODOLÓGICO – ENCONTROS DO MOMENTO GIRASSOL (Tabela 1)		
Etapa	Nome	Descrição
1ª	Planejamento	Definição dos objetivos dos encontros, elaboração das perguntas norteadoras e organização logística.
2ª	Formação dos grupos	Distribuição dos servidores com apoio de inteligência artificial, com base em critérios de diversidade hierárquica e funcional, visando à heterogeneidade dos grupos.
3ª	Condução dos encontros	Realização dos encontros com mediação de facilitadores, estímulo à participação equilibrada e discussão orientada por perguntas previamente definidas.
4ª	Coleta de dados	Registro de percepções por meio de observações dos facilitadores e aplicação de feedbacks estruturados com base em escala Likert de cinco pontos.
5ª	Ajustes	Reformulação das perguntas, readequação da mediação e ajustes na composição dos grupos ao longo da execução.
6ª	Análise dos dados	Interpretação dos registros, identificação de padrões e análise das dinâmicas de interação, comunicação e percepção hierárquica.

3.2 Formação dos grupos

A estruturação dos grupos foi realizada com o apoio de ferramenta de inteligência artificial, especificamente o modelo de linguagem da família GPT, utilizado como recurso auxiliar na organização inicial da amostra. Para tanto, foi elaborada previamente uma base de dados contendo os nomes dos servidores, acompanhados de seus respectivos cargos e setores, organizados no formato: Nome, Cargo, Setor.

A ferramenta foi empregada para gerar uma proposta inicial de alocação dos servidores nos grupos, a partir de instruções previamente definidas (prompt estruturado), atuando como mecanismo de apoio

à sistematização e organização dos dados. Considerando que a SEPLAG apresenta um conjunto relativamente restrito de cargos, a definição da composição dos grupos fundamentou-se na distribuição proporcional das funções existentes na instituição, de modo a refletir, com maior fidedignidade, a estrutura organizacional vigente. Nesse sentido, a predominância de determinados cargos, como o de supervisor, orientou a maior representatividade desses profissionais nos grupos.

Os critérios de composição dos grupos estão sintetizados na Tabela 2.

CARACTERIZAÇÃO DOS MOMENTOS (Tabela 2)		
Categoria	Variável	Descrição
Participantes	Total de servidores	291
	Participantes efetivos	183
Estrutura	Número de grupos	10
	Tamanho dos grupos	25 a 30 participantes
Composição	Gestores	01 a 02 servidor (es)
	Gerentes	02 a 03 servidores
	Supervisores	07 a 10 servidores
	Estagiários	05 a 10 estagiários

Ressalta-se, entretanto, que os resultados gerados não foram adotados de forma automática, sendo submetidos a etapas subsequentes de análise e validação. A identificação de vínculos de proximidade entre os servidores foi conduzida pelo setor de gestão de pessoas, com base no conhecimento institucional acerca das dinâmicas de trabalho, especialmente entre unidades que mantêm interação frequente. Com base nessa análise, procedeu-se à realização de ajustes manuais na composição dos grupos, orientados por critérios previamente definidos, com vistas à mitigação de vieses relacionais e à ampliação da heterogeneidade das interações.

Por fim, a configuração final dos grupos foi submetida à validação pelo setor de gestão de pessoas, após a realização dos ajustes, mediante análise qualitativa dos agrupamentos, considerando critérios organizacionais e funcionais previamente estabelecidos, como setores que trabalham juntos e servidores com algum grau maior de amizade ou até parentesco. Esse procedimento contribuiu para assegurar maior consistência metodológica à distribuição realizada.

A partir desses critérios, procedeu-se à organização dos grupos, cujos desdobramentos metodológicos e analíticos são apresentados na seção seguinte.

3.3. Condução dos grupos

Os encontros foram conduzidos por facilitadores previamente orientados quanto ao papel de mediação, à necessidade de estímulo à participação equilibrada e à condução das discussões com base nas perguntas norteadoras. Cada grupo desenvolveu suas atividades a partir dessas questões, abordando aspectos relacionados à experiência de trabalho, à organização das atividades institucionais e às possibilidades de melhoria dos processos internos.

As perguntas norteadoras foram estruturadas com o objetivo de estimular reflexões sobre aspectos diretamente relacionados ao contexto profissional dos servidores, contemplando dimensões como as atribuições desempenhadas no exercício do cargo, os desafios enfrentados no cotidiano de trabalho e as relações estabelecidas no âmbito das equipes. Buscou-se, ainda, compreender percepções sobre o funcionamento dos processos institucionais e identificar oportunidades de aprimoramento no ambiente organizacional. A seguir, apresentam-se as perguntas norteadoras utilizadas nos encontros, organizadas conforme as dimensões analisadas (Tabela 3).

PERGUNTAS APLICADAS – (Tabela 3)	
Pergunta 01	Como você descreveria as principais atividades e responsabilidades do seu cargo no contexto da sua unidade?
Pergunta 02	Quais são os principais desafios enfrentados no exercício do seu cargo ou função e como eles impactam sua atuação?
Pergunta 03	Como você percebe a interação e a colaboração entre os colegas no seu setor?
Pergunta 04	Quais aspectos dos processos de trabalho poderiam ser aprimorados para facilitar a execução das atividades no seu setor?

Esse conjunto de questões teve como finalidade promover uma abordagem objetiva das dinâmicas institucionais, favorecendo a identificação de fatores que influenciam a execução das atividades, a comunicação interna e a qualidade das relações de trabalho. Ao direcionar as discussões para elementos concretos do cotidiano profissional, as perguntas contribuíram para a formulação de percepções e propostas voltadas ao aprimoramento dos processos organizacionais e das práticas de gestão de pessoas.

A mediação teve como foco garantir a escuta ativa, organizar a fala dos participantes e reduzir possíveis assimetrias na participação, especialmente entre servidores de diferentes níveis hierárquicos.

3.4. Coleta dos dados

Após os encontros, os feedbacks dos participantes foram coletados por meio de instrumento estruturado em escala Likert de cinco pontos, aplicado via formulário eletrônico elaborado na plataforma Google Forms. O instrumento orientava os respondentes a avaliar o momento em uma escala de 1 a 5, na qual a nota 1 correspondia a uma avaliação muito negativa e a nota 5 a uma avaliação muito positiva.

A escala Likert utiliza uma escala ordinal que mede níveis de concordância e desacordo de respostas de escolha fixa, sendo projetos para medir atitudes ou opiniões, partindo do pressuposto de que atitudes podem ser mensuradas (Bowling, 1997; Burns; Grove, 1997). A utilização de múltiplas fontes possibilitou

uma compreensão mais abrangente das percepções dos servidores e das dinâmicas estabelecidas.

O questionário contemplou itens voltados à avaliação da experiência dos encontros, abrangendo

aspectos como organização, relevância, adequação das dinâmicas e tempo de duração, conforme apresentado na Tabela 4.

QUESTIONÁRIO DE FEEDBACK – MOMENTO GIRASSOL (Tabela 4)

Distribuição	De 1 a 5, como você avalia a formação do seu grupo?
Importância	De 1 a 5, qual a relevância desse momento para as equipes de trabalho?
Conexão	De 1 a 5, como você considera a conexão das dinâmicas com seu dia a dia?
Tempo	De 1 a 5, o que você achou do tempo destinado para o momento?

3.5 Análise dos dados e ajustes

Esses registros subsidiaram uma etapa contínua de avaliação e ajuste da metodologia, envolvendo a reformulação das perguntas norteadoras, o reforço das estratégias de mediação e a adequação pontual da composição dos grupos.

Além disso, os encontros iniciais tiveram duração entre 90 e 100 minutos. No entanto, a partir da análise dos primeiros feedbacks dos participantes, especialmente no que se refere à dimensão “Tempo”, apresentada na Tabela 2, e considerando o contexto de final de ano e o aumento das demandas institucionais, observou-se a necessidade de ajuste no formato. Dessa forma, a duração dos demais encontros foi reduzida para aproximadamente 40 a 50 minutos, com adequações nas dinâmicas propostas, mantendo-se, contudo, o espaço destinado ao compartilhamento de percepções entre os participantes.

Esse movimento de planejamento, execução, verificação e ajuste aproxima-se do Ciclo PDCA (Plan, Do, Check, Act), amplamente utilizado em práticas de gestão para promover a melhoria contínua de processos (Mariani, 2005). A incorporação dessa lógica permitiu o aperfeiçoamento progressivo da metodologia a partir das evidências coletadas no próprio contexto de aplicação.

A análise dos dados concentrou-se na interpretação dos registros produzidos, com foco na identificação de padrões e na compreensão das dinâmicas de interação, da comunicação organizacional e da percepção da hierarquia no ambiente institucional. Adotou-se uma abordagem interpretativa, considerando os sentidos atribuídos pelos participantes à experiência, em diálogo com o contexto organizacional.

Por fim, destaca-se que a investigação contempla tanto os aspectos positivos quanto as limitações da

experiência analisada. Entre as limitações, ressaltase a possibilidade de viés de desejabilidade social, uma vez que os participantes avaliaram uma iniciativa conduzida no próprio ambiente institucional, durante o expediente e sob mediação vinculada à estrutura organizacional, o que pode ter influenciado respostas mais favoráveis. Adicionalmente, consideram-se as diferenças entre perfis de servidores, o nível de adesão às atividades propostas e o tempo destinado à realização dos encontros como fatores que também podem influenciar os resultados observados.

A explicitação desses elementos busca assegurar uma leitura crítica do fenômeno estudado e oferecer subsídios para a adaptação da metodologia em outros contextos organizacionais. Conforme Taylor, Bogdan e Devault (2015), a análise qualitativa demanda início precoce do processo de codificação, de modo a favorecer a organização e interpretação dos dados.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1. Respostas dos participantes

Os dados obtidos a partir dos encontros foram analisados com base nos feedbacks dos participantes, coletados por meio de escala Likert de cinco pontos, além das observações sistematizadas dos facilitadores e dos registros institucionais produzidos ao longo da iniciativa. De modo geral, os resultados indicam uma avaliação predominantemente positiva da experiência, evidenciando a aderência da proposta às demandas institucionais e o reconhecimento do espaço como oportunidade de diálogo e alinhamento entre os servidores. As médias das avaliações atribuídas aos principais aspectos analisados estão apresentadas a seguir.

MÉDIA DAS AVALIAÇÕES – ESCALA LIKERT	
Aspectos	Média
Estrutura e organização do encontro (Distribuição)	4,8/5,0
Relevância institucional da iniciativa para as equipes (Importância)	4,9/5,0
Adequação das dinâmicas à promoção da interação e do diálogo (Conexão)	4,8/5,0
Compatibilidade da atividade com a rotina de trabalho (Tempo)	4,5/5,0

A análise dos dados demonstra que a organização geral do encontro e sua relevância para as equipes obtiveram médias elevadas, indicando não apenas boa estruturação das atividades, mas também aderência às demandas institucionais e às expectativas dos participantes. A média de 4,8 atribuída à estrutura e organização sugere que os aspectos logísticos, metodológicos e de condução foram percebidos como adequados, o que tende a favorecer a participação e o engajamento. Já a relevância institucional, avaliada com média de 4,9, evidencia que os encontros foram compreendidos como pertinentes ao contexto de trabalho, reforçando sua utilidade prática e sua conexão com os desafios vivenciados pelos servidores no cotidiano organizacional.

As dinâmicas desenvolvidas também alcançaram avaliação elevada, com média de 4,8, o que indica aceitação positiva das estratégias utilizadas para estimular a interação entre os participantes. Ainda assim, pequenas variações nas percepções podem ser associadas à diversidade de perfis, experiências e formas de interação presentes nos grupos. Durante os encontros, observou-se que diferenças entre servidores de distintas faixas etárias influenciaram a dinâmica das interações, evidenciando perspectivas diversas quanto à comunicação e às relações no ambiente de trabalho. Em alguns casos, situações cotidianas, como a ausência de cumprimentos ou falhas na comunicação interpessoal, foram trazidas pelos participantes como pontos de tensão, revelando aspectos latentes das relações institucionais que, até então, não encontravam espaço estruturado para manifestação.

Esse cenário reforça que a heterogeneidade dos grupos, embora desafiadora, também desempenhou papel relevante ao possibilitar a explicitação de conflitos e a construção de entendimentos entre os participantes. A partir desse processo, foi possível ampliar a compreensão sobre as diferentes formas de interação no ambiente organizacional, o que contribui para o aprimoramento das relações de trabalho e para o fortalecimento de práticas mais colaborativas.

Em relação ao tempo destinado às atividades, a média de 4,5, embora positiva, apresenta-se inferior aos demais critérios, indicando desafios na conciliação entre a participação nos encontros e as demandas institucionais. Esse resultado sugere que o período de realização, especialmente em contextos de maior volume de trabalho, pode influenciar a percepção dos servidores quanto à adequação da carga horária das atividades. Dessa forma, o planejamento temporal emerge como um fator relevante para a efetividade de iniciativas dessa natureza, exigindo maior alinhamento com os ciclos de trabalho da organização.

Para além dos dados quantitativos, a formação de grupos heterogêneos mostrou-se um elemento central para a compreensão dos resultados obtidos. A composição intencional de equipes com diferentes níveis hierárquicos, áreas de atuação e tempos de experiência contribuiu para a redução de barreiras associadas à hierarquia vertical, favorecendo maior abertura ao diálogo e participação mais equilibrada entre os servidores. Esse arranjo possibilitou que vozes tradicionalmente menos presentes nos espaços institucionais tivessem maior oportunidade de manifestação, o que enriqueceu as discussões e ampliou a diversidade de perspectivas consideradas.

Os espaços de escuta instituídos ao longo dos encontros possibilitaram o compartilhamento de experiências e evidenciaram desafios comuns entre diferentes níveis organizacionais, contribuindo para o fortalecimento de relações de trabalho mais integradas. Além disso, favoreceram o desenvolvimento de uma visão mais sistêmica da organização, na medida em que os participantes puderam compreender melhor as interdependências entre setores e as implicações de suas atividades no funcionamento institucional como um todo. Esse tipo de compreensão tende a fortalecer o senso de pertencimento e responsabilidade compartilhada.

4.2. Desafios da iniciativa

Apesar dos avanços observados, foram identificados obstáculos relevantes, especialmente no que se refere à interação entre servidores de distintas faixas etárias. Esse aspecto evidenciou a presença de diferentes perspectivas, valores e formas de comunicação, que, em determinados momentos, geraram tensões e impactaram a fluidez das interações. Tais situações indicam a necessidade de uma mediação mais qualificada, bem como da adoção de estratégias específicas voltadas à promoção da integração entre perfis diversos. Assim, observa-se que a construção de ambientes colaborativos não depende apenas da estrutura das atividades propostas, mas também do reconhecimento e da gestão das diferenças presentes no contexto organizacional.

Também foi identificada certa resistência por parte de alguns servidores à iniciativa, por vezes percebida como pouco relevante para a instituição. Esse posicionamento parece estar associado à predominância de uma lógica voltada ao gerenciamento da rotina, na qual demandas operacionais imediatas tendem a se sobrepor a ações de caráter estratégico, como planejamento e integração institucional.

Adicionalmente, é importante considerar que a coleta ocorreu em contexto institucional, com participação de servidores em grupos realizados durante o horário de trabalho, o que tornava visível sua adesão à atividade. Esse fator pode ter influenciado as manifestações dos participantes, favorecendo respostas alinhadas à desejabilidade social. Nesse cenário, iniciativas voltadas ao desenvolvimento organizacional podem ser subvalorizadas, o que reforça a necessidade de fortalecimento de uma cultura institucional orientada ao médio e longo prazo.

Além disso, limitações relacionadas ao tempo disponível, especialmente em períodos de maior demanda institucional, impactaram a participação nos encontros, indicando a necessidade de um planejamento mais estratégico dessas ações. A sobreposição entre atividades rotineiras e iniciativas de desenvolvimento institucional comprometeu o aproveitamento das propostas, reforçando a importância de maior articulação entre a área de gestão de pessoas e as áreas finalísticas na definição de cronogramas mais adequados. Destaca-se, ainda, a dificuldade de conciliação das agendas dos gestores, frequentemente sujeitas a demandas imprevistas, o que resultou em conflitos de compromissos,

mesmo diante dos esforços realizados para viabilizar a participação.

No que se refere à composição dos grupos, a utilização de inteligência artificial apresentou desafios iniciais relacionados à sua natureza impessoal, sobretudo pela ausência de critérios mais sensíveis às relações interpessoais existentes entre os servidores. Em um primeiro momento, observou-se a formação de grupos com vínculos prévios, como pertencimento ao mesmo setor ou relações de afinidade. Ainda assim, a ferramenta contribuiu para ampliar a diversidade e reduzir interferências subjetivas na distribuição dos participantes. Ao minimizar a formação espontânea de grupos baseados em afinidades, favoreceu-se a interação entre servidores que, em condições habituais, dificilmente estabelecem contato direto. Contudo, sua aplicação exigiu ajustes ao longo da execução, especialmente para evitar a concentração de perfis semelhantes, evidenciando que soluções automatizadas, embora úteis, não substituem a análise contextual e a mediação humana.

Os desafios na utilização da inteligência artificial no setor público tornam-se evidentes quando sua aplicação exige mais do que a simples organização automatizada de dados. Como indicam Cruz et al. (2022), determinados processos envolvem dimensões que extrapolam a aplicação de regras, demandando sensibilidade para considerar aspectos contextuais e relações não explícitas nos dados. Nesse sentido, a atuação humana permanece essencial para realizar ajustes e assegurar maior adequação às especificidades do contexto analisado, especialmente em iniciativas que envolvem interação social e dinâmica organizacional.

Em síntese, os resultados obtidos indicam que a redução da rigidez hierárquica e a ampliação de espaços institucionais de diálogo contribuem para o fortalecimento de relações de trabalho mais colaborativas e participativas. Observa-se que ambientes que favorecem a escuta ativa e a interação entre diferentes níveis organizacionais tendem a estimular maior engajamento, circulação de informações e construção coletiva de soluções. Nesse contexto, a gestão de pessoas assume papel estratégico ao promover práticas que ampliam o diálogo interno, fortalecem a escuta institucional e estimulam ambientes de trabalho mais colaborativos, alinhando-se às demandas contemporâneas da Administração Pública.

5. CONCLUSÃO

Os resultados deste estudo indicam que a adoção de relações mais horizontais no âmbito da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas (SEPLAG) contribui de forma significativa para o fortalecimento do engajamento dos servidores e para a ampliação da participação nos processos institucionais. Ao reduzir barreiras hierárquicas e estimular a aproximação entre diferentes níveis da organização, consolidou-se um ambiente mais favorável ao diálogo, à troca de experiências e à construção coletiva de soluções, em consonância com a proposta de uma gestão sem degraus.

A interpretação dos dados, obtidos a partir dos momentos de escuta, evidenciou desafios relevantes. Destacam-se a gestão do tempo, em razão da necessidade de conciliar agendas no período de encerramento do exercício, e as diferenças de perspectivas entre servidores de distintas faixas etárias, que, em alguns casos, dificultaram a integração e a comunicação. Ainda assim, tais aspectos não comprometeram os resultados alcançados, mas sinalizam pontos que demandam atenção no planejamento de ações futuras.

As informações examinadas por meio da escala Likert de cinco pontos reforçam essa leitura. A percepção sobre a relevância dos encontros para as equipes apresentou média de 4,8, indicando elevado reconhecimento por parte dos participantes. Por sua vez, o item relacionado ao tempo registrou a menor média, 4,5, o que se associa às limitações do período de execução das atividades. Observa-se, portanto, que, apesar de condicionantes operacionais, a iniciativa foi amplamente considerada pertinente e significativa.

As evidências apontam que a diminuição da rigidez hierárquica favorece a construção de um ambiente organizacional mais seguro sob o ponto de vista relacional. Nesse contexto, os servidores percebem maior abertura para expor ideias, questionar rotinas e propor melhorias. Esse cenário contribui para o fortalecimento da confiança institucional e incentiva uma atuação mais

propositiva, refletindo-se na formulação de soluções mais aderentes às demandas do órgão. Ao ampliar a participação interna, estabelece-se uma relação consistente entre engajamento, qualidade das decisões e efetividade das entregas.

Nesse contexto, as relações mais colaborativas revelam-se como um instrumento relevante para o alcance do propósito central da Administração Pública, voltado à promoção do interesse coletivo e à geração de valor ao cidadão. A adoção de estruturas menos hierarquizadas tende a minimizar falhas de comunicação, conferir maior celeridade aos processos decisórios e promover a integração de diferentes saberes, ampliando, assim, a capacidade institucional de atender com mais eficiência e qualidade às demandas sociais.

Diante disso, verifica-se que a incorporação de práticas orientadas por relações mais horizontais, em consonância com o conceito de gestão sem degraus, configura-se como uma estratégia eficaz para o aprimoramento da gestão de pessoas no setor público. Tal perspectiva valoriza a aproximação entre os níveis organizacionais e incentiva interações mais diretas e colaborativas, fortalecendo o engajamento dos servidores, a escuta ativa e a construção conjunta de soluções no âmbito institucional.

Como limitação, destaca-se o caráter contextual da análise, restrita a uma única instituição, o que limita a generalização dos achados. Ainda assim, a experiência oferece contribuições relevantes para o debate sobre inovação na gestão pública e evidencia seu potencial de replicabilidade em outros órgãos. Destaca-se, nesse aspecto, o caráter adaptável da proposta, que permite sua aplicação em diferentes contextos institucionais, respeitando especificidades organizacionais sem comprometer seus princípios centrais. Dessa forma, iniciativas dessa natureza podem contribuir para o fortalecimento da participação, da colaboração e da orientação a resultados no âmbito da Administração Pública.

7. Referências

1. ARAUJO, LUÍS César G. Organização, Sistemas e Métodos e as tecnologias de Gestão Organizacional. São Paulo: Atlas, 2012.
2. Bateman, T. S., & Crant, J. M. (1993). The proactive component of organizational behavior: A measure and correlates. *Journal of Organizational Behavior*, 14, 103-118.
3. BOWLING, ANN. *Research Methods in Health*. Buckingham: Open University Press, 1997.

4. CARVALHO, Mayara; JERONIMO, Lucas; SILVA, Elaine Cristina. Comunicação Não-Violenta: diálogos e reflexões. Belo Horizonte, MG: Instituto Pazes, 2020.
5. CORRADO, F. M. A Força da Comunicação. Trad. Bárbara T. Lambert. São Paulo: Makron Books, 1994.
6. CRUZ, F. B. da; BRITTO, M. C. de S.; MOREIRA, G. M.; BRITTO JUNIOR, A. de S. Robôs substituem juízes? O estado da arte da inteligência artificial no judiciário brasileiro. Revista Antinomias, [S. I.], v. 3, n. 1, p. 8-41, 2022. Disponível em: <http://www.antinomias.periodikos.com.br/article/620d5dd0a9539519f50042a3>. Acesso em: 15 mar. 2026.
7. ERICKSON, T. The Four Biggest Reasons for Generational Conflict in Teams. Harvard Business Review: Generational Issues, fev. 2009.
8. LONGO, FRANCISCO. Mérito e flexibilidade: a gestão de pessoas no setor público. São Paulo: Fundap, 2007.
9. LOUREIRO, Y. F. Princípios da hierarquia e da disciplina aplicados às instituições militares: uma abordagem hermenêutica. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 476, 20 out. 2004.
10. MAHAR, ALYSON L.; COBIGO, VIRGINIE; STUART, HEATHER. Conceptualizing belonging. Disability and Rehabilitation, v. 35, n. 12, p. 1026-1032, 2013.
11. MARIANI, C.A. Método PDCA e ferramentas da qualidade no gerenciamento de processos industriais: um estudo de caso. Revista de Administração e Inovação, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 110-126, 2005.
12. MORRISON, E. D. et al. Strategic alignment of business processes. In: INTERNATIONAL
13. OSBORNE, D; GAEBLER, T. Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
14. PEREIRA, LUIZ Carlos Bresser; SPINK, PETER. Reforma do estado e administração pública gerencial. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
15. PLEGUEZUELOS, CLEMENTE Talavera. Las castas de servicios: um instrumento para la mejora de la calidad en la administración pública. Série Síntesis, n. 3. Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2000.
16. ROCHA, ELIANE Ferreira da. A gestão de riscos e sua utilização como instrumento de governança: estudo de caso nos ministérios da Administração Pública federal que tratam do tema infraestrutura. 2019. 84 f. Monografia (Especialização em Auditoria do Setor Público) – Tribunal de Contas da União, Brasília, 2019.
17. TAYLOR, S. J.; BOGDAN, R.; DEVAULT, M. Introduction to qualitative research methods: A guidebook and resource. John Wiley & Sons, 2015.
18. WEBER, MAX. Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva. 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1974. 2 v.
19. WORKSHOP ON ENGINEERING SERVICE-ORIENTED APPLICATIONS, 7., 2011, Paphos, Cyprus. Annals... Paphos: University of Wollongong Australia, 2011.

Governança algorítmica no planejamento público

- **Sandro Luís Brandão Campos**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil
E-mail: sandrocampos@seplag.mt.gov.br

- **Jomair Robson Silva**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil
E-mail: jomairsilva@seplag.mt.gov.br

- **Leandro Queiroz Soares**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil
E-mail: leandrosoares@seplag.mt.gov.br

- **Maria Tereza Wichocki Monteiro**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil
E-mail: mariamonteiro@seplag.mt.gov.br

Resumo

O planejamento público é um exercício de alocação de recursos escassos e decisão sob incerteza. Tradicionalmente conduzido pela racionalidade humana, mediada por processos políticos e burocráticos, esse processo agora recebe um novo ator: o algoritmo, impulsionado pela Inteligência Artificial (IA). Este artigo explora a Governança Algorítmica, o uso crescente de sistemas algorítmicos para informar, moldar e, por vezes, automatizar decisões antes exclusivamente humanas. No planejamento, algoritmos já preveem demandas, otimizam recursos, identificam riscos e modelam o impacto de políticas públicas. Se por um lado a virada algorítmica promete um planejamento mais eficiente e baseado em evidências, por outro, levanta questões sobre transparência (a caixa-preta), viés (a perpetuação de desigualdades nos dados), responsabilização e o papel do planejador humano. A metodologia deste estudo é uma revisão qualitativa da literatura sobre governança algorítmica, ética em IA e teoria do planejamento. Como resultado, propõe-se um Framework para a Governança Algorítmica Responsável no Planejamento (GAR-P), estruturado em três pilares: (1) Transparência e auditabilidade; (2) Equidade e mitigação de vieses; e (3) Supervisão Humana Qualificada. Conclui-se que o futuro do planejamento não será a substituição do humano pela máquina, mas uma complexa simbiose. O desafio não é resistir à maré algorítmica, mas construir as instituições de governança capazes de garantir que os oráculos digitais sirvam à deliberação democrática e à justiça social.

Palavras-chave: Governança Algorítmica; Inteligência Artificial; Planejamento Público; Ética em IA; Políticas Públicas Baseadas em Evidências; Transformação Digital.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento governamental, desde sua concepção, tem sido um exercício profundamente humano. Enraizado no ideal iluminista de aplicar a razão para ordenar a sociedade e moldar um futuro desejável, o ato de planejar sempre foi mediado pela deliberação, pela negociação e pelo julgamento de

especialistas, políticos e burocratas. A informação, na forma de estatísticas e diagnósticos, servia como um insumo para essa racionalidade humana, mas a decisão final (a complexa ponderação de valores, a antecipação de consequências e a escolha entre futuros alternativos) era, em última análise, um ato de cognição e poder humano.

Esta era está sendo silenciosamente, mas inexoravelmente subvertida. A revolução dos dados, impulsionada pela digitalização onipresente dos serviços públicos e por uma capacidade computacional quase ilimitada, introduziu um novo e poderoso ator no coração do Estado, o algoritmo. Sistemas de Inteligência Artificial (IA) e Aprendizado de Máquina (Machine Learning) não são mais matéria de ficção científica, eles estão sendo progressivamente tecidos na própria malha da administração pública, tomando ou, mais sutilmente, moldando decisões que antes eram exclusivas do domínio humano. Um algoritmo de otimização pode definir a alocação de viaturas policiais. Um modelo preditivo pode criar um score de risco que determina se uma família receberá ou não uma visita da assistência social. Um sistema de processamento de linguagem natural pode analisar milhares de propostas de emendas orçamentárias e classificá-las por relevância, influenciando a agenda do legislador.

Este fenômeno, cada vez mais estudado sob o rótulo de Governança Algorítmica (DANAHER et al., 2017), representa uma mudança fundamental na natureza do poder e da decisão pública. Para o campo do planejamento, as implicações são sísmicas. A promessa é a de um planejamento aumentado, mais rápido, mais preciso, capaz de processar uma complexidade de variáveis inatingível para a mente humana e de gerar cenários e recomendações com base em evidências em uma escala inédita. A alocação de recursos poderia, em tese, ser otimizada ao extremo, as políticas poderiam ser micro-segmentadas para atender a necessidades individuais, e os riscos poderiam ser previstos e mitigados antes de se materializarem.

2. JUSTIFICATIVA

A mera adoção da IA no governo, contudo, não é uma panaceia. A euforia tecnológica frequentemente ofusca os riscos profundos que acompanham o poder dos algoritmos. Por trás dessa fachada de eficiência e racionalidade técnica, esconde-se um labirinto de desafios éticos e políticos. O que acontece quando o algoritmo, treinado com dados que espelham as desigualdades históricas da sociedade, aprende a perpetuar e amplificar esses vieses, recomendando menos investimentos justamente nas áreas que mais precisam? Como podemos auditar ou contestar uma decisão tomada por um sistema caixa-preta (black box), cuja

lógica interna é tão complexa que se torna inescrutável até para seus criadores (PASQUALE, 2015). E, talvez o mais importante, qual o futuro da deliberação democrática e da participação social quando as decisões sobre o futuro coletivo são crescentemente delegadas a oráculos digitais, cuja autoridade emana de uma suposta e perigosa neutralidade técnica?

O planejador público, tradicionalmente um artesão da análise contextual e da construção de consensos, agora se vê na posição desconfortável de ter que supervisionar, interpretar e, por vezes, desafiar as recomendações de uma máquina. Este não é um problema de um futuro distante; é o desafio presente e urgente da governança. A questão não é se a governança algorítmica será parte do planejamento, mas como ela será, ela mesma, governada.

Portanto, torna-se urgente e imperativo desenvolver um framework robusto para a governança da própria governança algorítmica, um conjunto de princípios e práticas que assegurem que a IA seja uma ferramenta para o fortalecimento da democracia, e não para sua erosão.

3. OBJETIVOS

Este artigo visa desmistificar a governança algorítmica e propor um caminho para sua aplicação responsável no planejamento público.

O objetivo geral é analisar o impacto da ascensão da governança algorítmica no campo do planejamento público e propor um framework para a sua governança responsável. Em vez de defender uma visão de substituição do gestor público pela máquina, argumentamos em favor de uma simbiose, onde a IA atua como um poderoso assessor técnico, ampliando a capacidade analítica humana, mas preservando o humano no centro do ciclo decisório.

Os objetivos específicos são: a) Conceituar a governança algorítmica e mapear suas aplicações potenciais e atuais no ciclo de planejamento; b) Analisar os principais riscos associados ao uso de algoritmos na tomada de decisão pública, com foco em viés, opacidade e responsabilização; c) Discutir como a virada algorítmica desafia o papel tradicional do planejador e da participação social; e d) Apresentar o Framework para a Governança Algorítmica Responsável no Planejamento (GAR-P), detalhando seus pilares éticos e institucionais.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A discussão sobre a governança algorítmica é inerentemente interdisciplinar, envolvendo ciência da computação, direito, sociologia e teoria política.

4.1. A virada algorítmica: Da ferramenta à forma de poder

Governança algorítmica, ou algocracia, refere-se ao crescente uso de algoritmos para regular a vida social e exercer poder (ANEVESI; FOUCAULT, 2014). Também refere-se ao uso de sistemas computacionais complexos, especialmente algoritmos de IA e Machine Learning, para coordenar, regular e gerenciar a sociedade (KATZENBACH; ULBRICHT, 2019). É uma forma de poder sutil, que opera não através de leis ou comandos explícitos, mas através da arquitetura dos sistemas digitais que medeiam nossa realidade. Lawrence Lessig (1999) resumiu isso na famosa frase: código é lei. A forma como um algoritmo é programado (as variáveis que ele considera, os pesos que ele atribui, os resultados que ele otimiza) constitui um conjunto de regras que governam e produzem resultados no mundo real, com consequências profundas.

No planejamento público, a governança algorítmica se manifesta em uma escala de automação:

- **Nível 1:** Suporte à Decisão (IA Assistiva): Neste nível, a tecnologia atua como uma ferramenta de suporte, ampliando a capacidade analítica do planejador humano, que retém total controle sobre a decisão. Um exemplo prático no planejamento urbano brasileiro seria um sistema de informação geográfica (SIG) enriquecido com IA, que cruza dados do Censo, do Cadastro Único e de imagens de satélite para identificar e visualizar áreas de ocupação irregular com alta vulnerabilidade a deslizamentos. O sistema não prescreve a solução, mas fornece aos planejadores um diagnóstico visual e analítico muito mais rápido e preciso do que seria possível manualmente, permitindo que eles foquem seus esforços na elaboração de políticas de mitigação e realocação.
- **Nível 2:** Automação da Triagem (IA Gerencial): Aqui, o algoritmo assume tarefas de otimização e gerenciamento com base em parâmetros definidos por humanos, que supervisionam o processo. Um caso de uso proeminente é a alocação de vagas em creches públicas municipais.

Um sistema de IA Gerencial poderia processar em tempo real milhares de solicitações, otimizando a distribuição com base em um conjunto complexo de variáveis, como proximidade da residência, renda familiar, condição de mãe trabalhadora e vulnerabilidade social. O algoritmo designaria as vagas de forma automática, buscando a solução ótima que maximize a cobertura e atenda aos critérios de prioridade. O desafio ético, contudo, é imenso: uma solução ótima do ponto de vista matemático poderia, por exemplo, concentrar crianças de alta vulnerabilidade em unidades com menor infraestrutura, perpetuando desigualdades. A supervisão humana aqui é crucial para auditar e ajustar os resultados do sistema.

- **Nível 3:** Delegação da Decisão (IA Autônoma): No nível mais avançado, o sistema toma decisões e as implementa sem intervenção humana direta. Embora ainda raro no planejamento de alto nível, um exemplo funcional pode ser encontrado na gestão de mobilidade urbana em grandes metrópoles. Sistemas autônomos de controle de tráfego já são capazes de ajustar os tempos de semáforos em tempo real, analisar o fluxo de veículos por meio de câmeras e sensores, e otimizar a circulação para priorizar o transporte público ou rotas de emergência. A decisão de abrir ou fechar um sinal para um corredor de ônibus é tomada e executada pelo algoritmo em milissegundos. A eficiência é inegável, mas a caixa-preta decisória e a lacuna de responsabilidade (Matthias, 2004) tornam-se críticas: quem é o responsável se uma otimização causar um acidente grave?

O ponto crítico é que, mesmo no Nível 1, o poder já está sendo exercido. A forma como um algoritmo visualiza dados, as correlações que ele destaca e as que ele omite, tudo isso molda a percepção do planejador e pré-condiciona sua decisão (Ziewitz, 2016).

A introdução de sistemas algorítmicos transforma profundamente cada fase do ciclo de planejamento, desde a fase do diagnóstico de um problema público e a tomada de decisão, representado pelo Nível 1, a formulação de possíveis cenários, que por conseguinte infere na alocação de recursos, representado pelo Nível 2.

E por fim, o monitoramento contínuo da execução da política pública, cujo uso de processamento de linguagem natural e análise de dados contínua permite o acompanhamento em tempo real da eficácia das políticas, embora exija supervisão para evitar alucinações do sistema.

4.2. Os pecados capitais da algocracia:

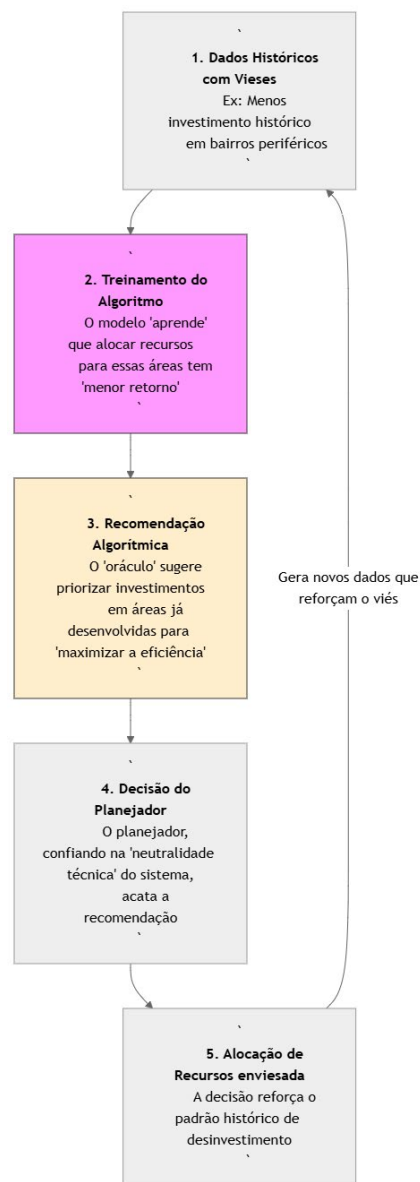
Viés, opacidade e irresponsabilidade

A literatura crítica sobre IA na sociedade (EUBANKS, 2018; NOBLE, 2018) tem consistentemente apontado para um conjunto de riscos estruturais, como:

- **Viés e discriminação algorítmica:** Como Cathy O’Neil (2016) argumenta em “Weapons of Math Destruction”, os algoritmos de Machine Learning são otimizados para encontrar correlações nos dados, não para entender a causalidade. Se dados históricos mostram que bairros com maior população negra têm maiores taxas de criminalidade (devido a fatores históricos de policiamento excessivo e desinvestimento), um algoritmo preditivo de alocação policial pode aprender essa correlação e recomendar o envio de ainda mais polícia para esses bairros, criando um ciclo vicioso de profecia autorrealizável que reforça a desigualdade.
- **Opacidade e a sociedade da Caixa-Preta:** Frank Pasquale (2015) descreve nossa era como a sociedade da caixa-preta, onde decisões cruciais são tomadas por algoritmos proprietários ou por modelos de deep learning cuja complexidade os torna funcionalmente inescrutáveis. Para o planejamento público, que deve se pautar pela transparência e pela motivação dos atos administrativos, a opacidade é uma afronta direta aos seus princípios fundamentais. Como justificar para a população um zoneamento ou um plano de investimentos cuja lógica subjacente é “porque o algoritmo disse”?
- **Déficit de responsabilização:** Quando uma decisão automatizada causa um dano, a cadeia de responsabilidade se dissipa. Andreas Matthias (2004) chama isso de responsibility gap. O programador alega que apenas escreveu o código conforme a especificação. O gestor alega que confiou na expertise técnica. A empresa alega que o sistema foi mal utilizado. Essa difusão de

responsabilidade é perigosa, pois cria um sistema onde o poder é exercido sem que ninguém possa ser efetivamente chamado a responder por suas consequências. Um outro exemplo a partir dos conceitos Matthias sobre o “responsibility gap”, em um cenário público, seria o cancelamento injusto de benefícios sociais por um erro algorítmico, ocorre um “jogo de empurra”: O programador culpa as especificações. O gestor alega confiança na expertise técnica. A empresa fornecedora aponta mau uso do sistema.

FIGURA 1 – O ciclo vicioso do viés algorítmico no planejamento

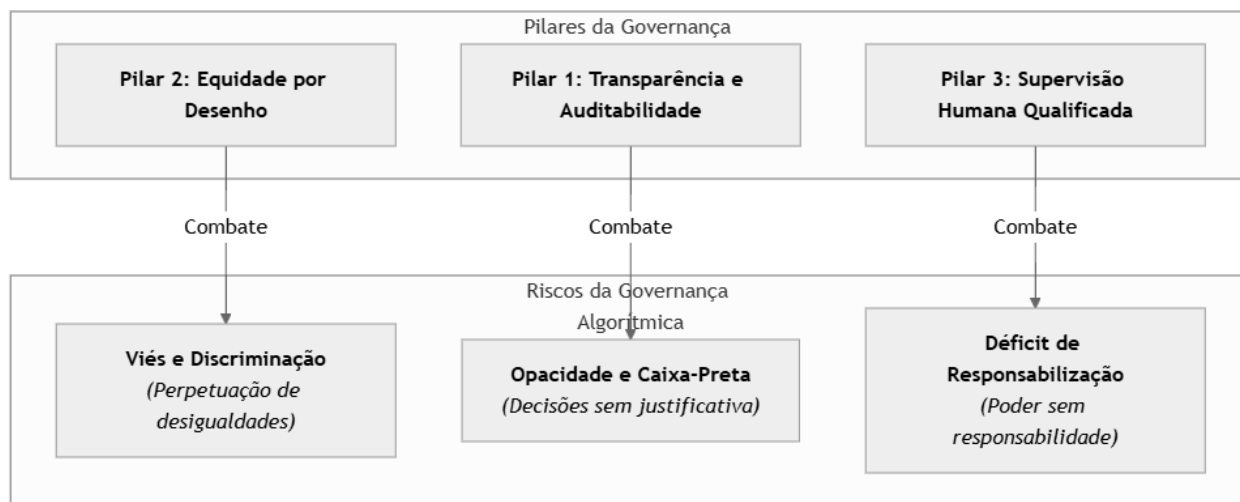


Fonte: Elaborada pelo Autor (2026)

A Figura 1 ilustra como o viés pode ser perpetuado e amplificado. Dados históricos enviesados (A) treinam um algoritmo (B) que faz recomendações enviesadas (C). A decisão humana (D), baseada nessas

recomendações, resulta em uma alocação de recursos que reforça o padrão original (E), criando um loop que agrava as desigualdades existentes.

FIGURA 2 – A relação entre riscos algorítmicos e os pilares da governança



Fonte: Elaborado pelo Autor (2026)

A Figura 2 cria uma conexão direta e clara entre os problemas e as soluções propostas. Ele mostra como cada um dos três pilares do framework GAR-P foi projetado especificamente para combater um dos três riscos capitais da governança algorítmica, tornando a lógica da proposta mais evidente.

4.3. O código é lei

A máxima de Lessig (2006), “Código é Lei”, adquire uma nova e poderosa dimensão no contexto da governança algorítmica. Se antes a arquitetura do software regulava o comportamento no ciberespaço, agora ela regula o acesso a direitos e serviços no mundo físico. As escolhas de design de um algoritmo – as variáveis selecionadas, os pesos atribuídos a cada uma, as fontes de dados consideradas e as que são ignoradas – não são decisões técnicas neutras; são, na prática, atos normativos. Considere-se, por exemplo, um algoritmo hipotético para análise de risco de crédito habitacional usado por um banco de fomento público. Se esse sistema for treinado com dados históricos que associam alta inadimplência a determinados códigos postais e, por isso, passar a atribuir um escore de risco maior a todos os solicitantes dessas áreas, o código estará, de fato, legislando. Ele cria uma barreira

regulatória invisível que institucionaliza a exclusão territorial, independentemente da capacidade de pagamento individual de um cidadão. A arquitetura do algoritmo, nesse caso, funciona como uma lei não escrita que define quem é elegível ao crédito, materializando políticas que nenhum legislador debateu ou aprovou formalmente.

4.4. Governança algorítmica e o paradigma do planejamento

A emergência da governança algorítmica não é apenas uma mudança tecnológica, mas também um catalisador que força a reavaliação das próprias teorias do planejamento. Em sua essência, a promessa da IA – otimização baseada em dados, previsibilidade e busca pela solução ótima – dialoga diretamente com o paradigma do planejamento racional-compreensivo. Este modelo clássico enxerga o planejamento como um processo técnico e neutro de análise de todas as alternativas possíveis para se alcançar metas pré-definidas da forma mais eficiente. A IA, nesse sentido, pode ser vista como a ferramenta definitiva para a realização desse ideal, o supercérebro capaz de processar uma quantidade de variáveis que a mente humana jamais conseguiria.

Contudo, essa visão neorracionalista entra em rota de colisão direta com o paradigma do planejamento comunicativo ou argumentativo, que ganhou força nas últimas décadas. Para teóricos desta corrente, o planejamento não é um cálculo neutro, mas um processo social e político de deliberação, negociação e construção de consensos entre múltiplos atores com interesses e valores distintos. O foco não está na busca de uma verdade técnica, mas na construção de uma decisão legítima por meio do diálogo. Nesse contexto, a governança algorítmica pode ser vista com grande ceticismo, como um instrumento tecnocrático que silencia o debate, esconde julgamentos de valor dentro de caixas-pretas e substitui a deliberação democrática pela suposta objetividade do código.

O paradoxo é que a IA, dependendo de sua governança, pode servir a ambos os mestres. Sem um framework como o GAR-P, ela tende a reforçar uma abordagem tecnocrática e centralizadora. No entanto, se governada pelos princípios da transparência, equidade e supervisão, a mesma tecnologia pode enriquecer o planejamento comunicativo. Algoritmos auditáveis podem fornecer uma base de evidências mais sólida e acessível para o debate público, simulações de impacto podem qualificar a discussão sobre as consequências de diferentes políticas, e a automação de tarefas rotineiras pode liberar os planejadores para que se dediquem mais à mediação de conflitos e à facilitação do diálogo social. O desafio, portanto, não é escolher entre o planejador e o algoritmo, mas projetar um ecossistema em que o poder computacional sirva para qualificar, e não para suplantá-lo, a deliberação democrática.

4.5 O planejamento como sistema híbrido humano-algorítmico

A principal contribuição teórica deste estudo reside na proposição do planejamento público como um sistema híbrido humano-algorítmico. Essa formulação desloca o debate da dicotomia entre automação e decisão humana para uma perspectiva de integração funcional.

Tradicionalmente, o planejamento foi concebido como um processo eminentemente humano, orientado por racionalidade limitada, negociação política e interpretação contextual. A introdução da inteligência artificial altera essa dinâmica ao inserir uma camada

computacional capaz de processar complexidade em escala inédita.

No entanto, este artigo argumenta que o futuro do planejamento não reside na substituição da cognição humana, mas na sua amplificação por sistemas algorítmicos governados. O algoritmo não deve ser compreendido como decisor, mas como infraestrutura cognitiva auxiliar.

Essa perspectiva permite reinterpretar a governança algorítmica não como uma ameaça à deliberação democrática, mas como uma oportunidade de qualificação do processo decisório, desde que inserida em arranjos institucionais que garantam transparência, equidade e supervisão.

5. METODOLOGIA

A pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa de revisão conceitual e desenvolvimento de framework, que se desdobra em três etapas sequenciais.

Sendo a primeira de mapeamento do campo da governança algorítmica, onde realizou-se uma revisão sistemática da literatura emergente sobre governança algorítmica, ética em IA e estudos críticos de algoritmos. A pesquisa buscou identificar os principais conceitos, os debates centrais e os riscos mais proeminentes apontados pela academia. A segunda etapa consistiu na análise de Implicações para o planejamento público, onde os conceitos e riscos identificados foram então aplicados ao ciclo de planejamento e orçamento público. Esta etapa consistiu em um exercício analítico para prever como a introdução de sistemas algorítmicos poderia transformar (positiva e negativamente) cada fase do planejamento, no diagnóstico, formulação de cenários, alocação de recursos e monitoramento.

Já a terceira etapa focou no desenvolvimento do Framework de Governança Responsável (GAR-P), com base na análise, foi desenvolvido um framework normativo e prescritivo. O GAR-P foi estruturado em pilares que respondem diretamente aos riscos de viés, opacidade e déficit de responsabilização, traduzindo princípios éticos abstratos (como equidade e transparência) em mecanismos institucionais e processos gerenciais concretos para o campo do planejamento.

Este estudo possui natureza teórico-conceitual, não se baseando em evidência empírica direta. Sua validade repousa na coerência teórica, na capacidade explicativa frente aos desafios contemporâneos da

governança pública e no potencial de aplicabilidade institucional do framework proposto.

O modelo GAR-P deve ser compreendido como um instrumento normativo e analítico, passível de adaptação a diferentes contextos governamentais. Futuras pesquisas empíricas poderão avaliar sua implementação prática e seus efeitos sobre a qualidade da decisão pública.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

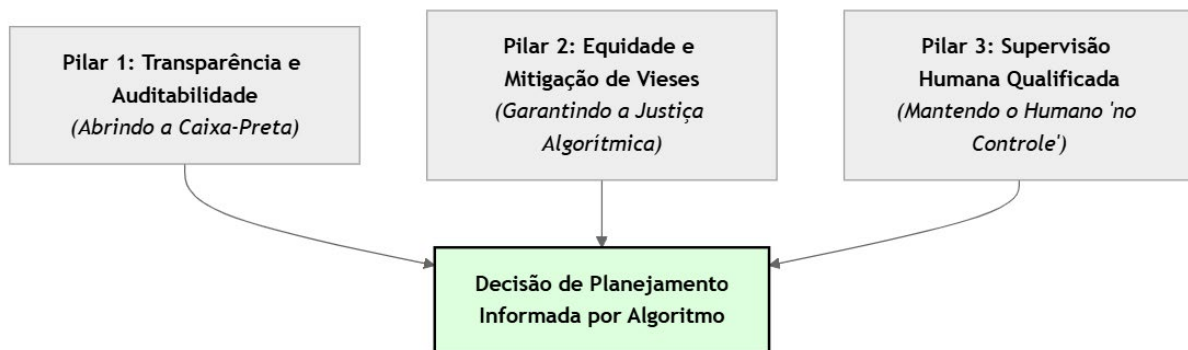
O Framework GAR-P não deve ser interpretado apenas como um conjunto de princípios normativos, mas como uma arquitetura institucional integrada. Seus três pilares operam de forma interdependente, estruturando o fluxo entre dados, algoritmos e decisão.

Essa arquitetura transforma a governança algorítmica de um problema técnico em um problema organizacional e político, exigindo a criação de capacidades institucionais específicas para sua operacionalização.

6.1. O framework para a Governança Algorítmica Responsável no Planejamento (GAR-P)

O cerne de nossa proposta é a transição de um paradigma de automação total para um de Decisão Assistida por IA. Para que o oráculo digital seja um servo da democracia e não seu coveiro, é imperativo construir um arcabouço de governança robusto. O GAR-P propõe um modelo baseado em três pilares essenciais e interdependentes.

FIGURA 3 – Os pilares da Governança Algorítmica Responsável no Planejamento (GAR-P)



Fonte: Elaborado pelo Autor (2026)

A Figura 3 mostra a decisão de planejamento como o resultado final, que só pode ser considerado legítimo e responsável se for sustentado pelos três pilares do GAR-P: Transparência, Equidade e Supervisão Humana.

6.1.1. Pilar 1: Transparência e auditabilidade algorítmica

A auditabilidade exige que cada passo do processo algorítmico seja rastreável e verificável. O princípio da publicidade, pedra angular do direito administrativo, precisa ser radicalmente atualizado para a era algorítmica, que possui os seguintes mecanismos de implementação:

- **Registro público e obrigatório de algoritmos:** Instituir, por lei estadual, a criação de um registro público online que possa inventariar todos os sistemas de decisão automatizada usados pelo

governo. Para cada sistema, o registro deve informar: sua finalidade, a unidade responsável, os tipos de dados que utiliza, uma explicação em linguagem simples de sua lógica de funcionamento e os contatos para contestação.

- **Avaliação de impacto algorítmico prévia:** Exigir que, antes da aquisição ou desenvolvimento de qualquer sistema algorítmico de alto impacto (que afete direitos ou alocação de grandes volumes de recursos), seja conduzida e publicada uma avaliação de impacto algorítmico. Esta avaliação deve analisar os riscos de viés, a conformidade com a LGPD, a segurança do sistema e as medidas de mitigação propostas.
- **Direito à auditoria externa e interna:** Garantir que os órgãos de controle (TCE, CGE) tenham o mandato legal e a capacidade técnica para auditar os algoritmos, incluindo o acesso ao

código-fonte e aos dados de treinamento, mesmo em sistemas proprietários de terceiros (isso deve ser uma cláusula contratual não negociável).

- **Explicabilidade (XAI – Explainable AI) como requisito técnico:** Nas licitações para compra de software, incluir a “explicabilidade” como um requisito funcional. O sistema deve ser capaz de fornecer, para cada decisão ou recomendação individual, uma justificativa compreensível para um não especialista.

A implementação desses mecanismos de transparência, contudo, enfrenta desafios práticos significativos que precisam ser endereçados. O registro público de algoritmos, por exemplo, colide frequentemente com a proteção da propriedade intelectual, especialmente quando os sistemas são desenvolvidos por fornecedores privados que alegam segredos comerciais para não abrir o código-fonte. A solução não reside, necessariamente, na publicação irrestrita do código, o que poderia gerar riscos de segurança, mas na criação de um padrão de “metadados de transparência”. Por meio de cláusulas em contratos públicos, o Estado pode exigir que, para cada sistema, sejam publicadas informações essenciais: a finalidade do algoritmo, as fontes de dados utilizadas, os responsáveis técnicos e um resumo de sua lógica de funcionamento. Para a auditabilidade, a resistência em ceder o código pode ser contornada pela criação de sandboxes regulatórios. Nesses ambientes controlados, auditores independentes (de universidades, órgãos de controle ou da sociedade civil) poderiam testar os algoritmos em cenários reais, avaliando seu comportamento e impacto sem que o código-fonte precise ser totalmente exposto, criando um equilíbrio viável entre o interesse público e o direito comercial.

6.1.2. Pilar 2: Equidade e mitigação de vieses

A suposta neutralidade da máquina é um mito. A busca pela equidade precisa ser um objetivo de desenho, e não uma reflexão tardia. Os mecanismos de implementação deste pilar são:

- *Diligência prévia dos dados de treinamento:* Criar um protocolo obrigatório de auditoria dos dados que serão usados para treinar um modelo. Este protocolo deve incluir análises estatísticas para detectar sub-representação de grupos, correlações

espúrias e proxies para variáveis discriminatórias (ex: usar o CEP como um substituto para raça ou renda).

- *Definição política de métricas de equidade:* A justiça algorítmica não é um conceito técnico único. A escolha de qual métrica de equidade um algoritmo de planejamento deve otimizar é uma decisão política, que deve ser tomada de forma transparente e deliberativa pelo Comitê de Governança, e não deixada a critério do cientista de dados.
- *Técnicas de mitigação de vieses:* Exigir que os desenvolvedores apliquem técnicas computacionais para mitigar o viés, seja no pré-processamento dos dados, durante o treinamento do modelo ou no pós-processamento dos resultados, e que documentem quais técnicas foram usadas e seus resultados.

O pilar da Equidade é, talvez, o mais desafiador do ponto de vista técnico e ético. O princípio “lixo entra, lixo sai” (garbage in, garbage out) é fundamental aqui: se um algoritmo é treinado com dados históricos que refletem desigualdades e discriminações estruturais da sociedade, ele não apenas aprenderá, mas também amplificará e automatizará esses vieses em uma escala sem precedentes (O’NEIL, 2016). A realização de Avaliações de Impacto Algorítmico (AIA) antes da implementação é, portanto, um passo não negociável. Essa avaliação deve ir além da análise técnica e incluir a participação de especialistas em ciências sociais e representantes das comunidades que serão afetadas pelo sistema. Além disso, a mitigação de vieses não termina com o lançamento do sistema. É crucial estabelecer um monitoramento contínuo de métricas de equidade, que verifiquem se os resultados do algoritmo estão sendo distribuídos de forma justa entre diferentes grupos demográficos (raciais, de gênero, territoriais). Se for detectado que o sistema está, por exemplo, alocando desproporcionalmente menos recursos para uma determinada comunidade, devem existir protocolos para recalibrar ou até mesmo suspender seu uso até que a causa do viés seja corrigida.

6.1.3. Pilar 3: Supervisão humana qualificada (Humano no Centro)

A automação total é frágil, e ela nunca pode ser total quando direitos estão em jogo. A complexidade do mundo real sempre excederá a capacidade do

modelo. A sabedoria humana, o conhecimento de contexto e o julgamento ético precisam ser a instância final de controle. Para isto, os mecanismos de implementação são:

- **Princípio da contestabilidade efetiva:** Projetar os sistemas de forma que o humano não seja apenas um carimbador de decisões da máquina. A interface deve apresentar a recomendação do algoritmo junto com seu grau de confiança, as principais evidências que a suportam e, crucialmente, contra-exemplos ou cenários alternativos. O sistema deve facilitar e encorajar o desafio à recomendação algorítmica.
- **Capacitação crítica dos planejadores (Alfabetização algorítmica):** Implementar um programa de formação contínua para planejadores e gestores. O objetivo não é ensinar a programar, mas a pensar criticamente sobre os sistemas algorítmicos, em como interpretar suas saídas, quais perguntas fazer sobre seus dados e premissas, como identificar alucinações ou recomendações absurdas e quando escalar uma decisão para um nível superior de deliberação. O gestor público deve ser treinado para interpretar as recomendações da IA, entendendo suas limitações. Ele não é um mero operador do sistema, mas um juiz que pesa a evidência algorítmica contra outros fatores, como o contexto local, valores éticos e o bom senso.
- **Criação de um Comitê de Ética Algorítmica:** Instituir um comitê multidisciplinar (com juristas, cientistas sociais, especialistas em ética, representantes da sociedade civil) com poder de veto ou recomendação sobre o uso de algoritmos de alto risco. Este comitê funcionaria como a segunda opinião para os casos mais sensíveis. Todo cidadão que se sentir prejudicado por uma decisão mediada por um algoritmo deve ter o direito claro e acessível de apelar para uma instância humana, que terá a autoridade para rever e reverter a decisão algorítmica. Este mecanismo impede que os cidadãos fiquem presos em “loops” burocráticos computacionais.

O princípio da Supervisão Humana Qualificada vai além da simples ideia de ter um humano “apertando o botão”. Ele exige uma profunda transformação nas capacidades do setor público. Não

basta que os gestores mantenham a responsabilidade final; eles precisam estar equipados para exercê-la de forma significativa. Isso implica em programas de capacitação contínua que desmistifiquem a IA para os servidores públicos, focando não em programação, mas em “alfabetização algorítmica”: o que é um algoritmo, como ele “aprende”, quais são seus potenciais vieses e como interpretar seus resultados de forma crítica. Além disso, a criação de comitês de ética em IA interdisciplinares dentro da estrutura do governo funciona como uma instância de governança essencial. Esses comitês, compostos por juristas, especialistas em dados, cientistas sociais e representantes da sociedade, seriam responsáveis por revisar e aprovar a implementação de novos sistemas de alto impacto, funcionando como um freio de emergência ético para garantir que a eficiência tecnológica não se sobreponha aos direitos fundamentais dos cidadãos. A supervisão qualificada, portanto, é menos sobre controlar o algoritmo e mais sobre qualificar a organização para dialogar com ele.

Um exemplo prático que envolve os 3 pilares, seria um algoritmo de previsão de criminalidade que usa apenas dados históricos de prisões, sem controlar por variáveis como a intensidade do policiamento em diferentes bairros, irá inevitavelmente criar um ciclo vicioso, recomendando mais polícia em áreas que já são mais policiadas, perpetuando a desigualdade racial e social no sistema de justiça. No próximo tópico descrevemos uma breve simulação.

6.2 Simulação aplicada da governança algorítmica no planejamento público

Para demonstrar a aplicabilidade do framework proposto, apresenta-se uma simulação analítica de uso da governança algorítmica em um cenário de alocação de recursos públicos.

Considere um governo estadual que busca otimizar a distribuição de investimentos em infraestrutura urbana. No modelo tradicional, essa decisão seria baseada em indicadores fragmentados, análises setoriais e negociações políticas, frequentemente resultando em alocações subótimas ou reativas.

Com a introdução de sistemas algorítmicos, torna-se possível integrar dados territoriais, socioeconômicos e fiscais para gerar recomendações automatizadas de alocação de recursos. No entanto, sem governança adequada, o algoritmo poderia

reproduzir padrões históricos de desigualdade, priorizando regiões já favorecidas.

Aplicando o framework GAR-P, o processo decisório se transforma. O Pilar de Transparência permite compreender os critérios utilizados pelo algoritmo. O Pilar de Equidade introduz ajustes normativos que corrigem distorções distributivas. O Pilar de Supervisão Humana garante que a recomendação algorítmica seja interpretada à luz do contexto político e social.

O resultado é um modelo de decisão híbrido, no qual a inteligência algorítmica amplia a capacidade analítica do Estado, mas não substitui o julgamento humano. Essa simulação evidencia que o valor da governança algorítmica não está na automação da decisão, mas na qualificação da escolha pública.

7. CONCLUSÃO

A governança algorítmica não é uma onda passageira que podemos escolher surfar ou não. É a maré alta que está redefinindo a paisagem da administração pública. Para o campo do planejamento, ela representa a mais profunda transformação desde a invenção do orçamento moderno. Ainda, a governança algorítmica não é uma questão de “se”, mas de “como”. A promessa de um Estado mais ágil e eficiente é real, mas os riscos de uma distopia digital, marcada pela opacidade, pelo viés e pela desumanização da decisão, são igualmente concretos. A questão à nossa frente não é como resistir a essa maré, mas como construir diques, canais e comportas para que sua imensa energia seja direcionada para o bem público, em vez de erodir as fundações da justiça e da democracia.

Este artigo argumentou que a adoção ingênua e acrítica de ferramentas de IA no planejamento é uma forma de abdicação da responsabilidade governamental. A eficiência prometida pelo oráculo digital pode ser um canto da sereia que nos leva a uma distopia de controle opaco e desigualdade automatizada. O Framework para a Governança Algorítmica Responsável no Planejamento (GAR-P) foi proposto como um roteiro para evitar este destino. Seus pilares (transparência, equidade e supervisão humana) não são freios à inovação, mas as pré-condições para que a inovação seja legítima, sustentável e verdadeiramente inteligente.

A análise detalhada da Figura 2 revelou que a eficácia do modelo reside na interdependência sistêmica de seus pilares, com a Transparência (Pilar 1) que é o

alicerce que permite a existência de uma Supervisão Humana (Pilar 3) real, impedindo que o planejador seja reduzido a um mero espectador de processos inescrutáveis. E a Equidade (Pilar 2) só pode ser verificada, e garantida, através de mecanismos de auditoria e participação social, assegurando que o planejamento não perpetue vieses históricos sob o manto da neutralidade técnica. A Supervisão Humana (Pilar 3) atua como a instância final de fechamento do *responsibility gap*, garantindo que a cadeia de responsabilidade não se dissipe entre códigos e fornecedores.

Esses pilares advogam por uma simbiose onde a extraordinária capacidade analítica da máquina amplifica, mas não substitui, a sabedoria, a ética e a responsabilidade do julgamento humano. O papel do planejador do século XXI está sendo redefinido. Ele não será substituído pelo algoritmo. Ele se tornará o curador crítico dessa nova e complexa simbiose humano-máquina. Sua principal competência não será mais apenas analisar dados, mas governar os sistemas que analisam dados. Será sua responsabilidade fazer as perguntas difíceis, desafiar as premissas embutidas no código, interpretar os resultados à luz do contexto e dos valores humanos, e garantir que a palavra final sobre o futuro da sociedade permaneça com a própria sociedade. A construção dessa governança algorítmica responsável é, talvez, o mais importante e urgente projeto de engenharia institucional do nosso tempo.

A governança algorítmica redefine não apenas as ferramentas do planejamento, mas a própria natureza da decisão pública. Governos que adotarem algoritmos sem governança correm o risco de automatizar desigualdades, opacidades e erros em escala inédita. Por outro lado, aqueles que estruturarem instituições capazes de governar a inteligência artificial poderão transformar a complexidade em capacidade decisória. O futuro do planejamento não será humano ou algorítmico, mas a qualidade da interação entre ambos. Nesse cenário, governar algoritmos torna-se tão importante quanto governar políticas públicas.

8. Referências

1. ANEVESI, V.; FOUCAULT, M. A governamentalidade algorítmica e suas novas racionalidades. *Revista de Filosofia Aurora*, v. 26, n. 38, p. 13-33, 2014.
2. DANAHER, J. et al. Algorithmic governance: Developing a research agenda through the power of collective intelligence. *Big Data & Society*, v. 4, n. 2, 2017.
3. EUBANKS, V. *Automating inequality: how high-tech tools profile, police, and punish the poor*. New York: St. Martin's Press, 2018.
4. KATZENBACH, C.; ULBRICHT, L. Algorithmic governance. *Internet Policy Review*, v. 8, n. 4, 2019.
5. LESSIG, L. *Code and Other Laws of Cyberspace, Version 2.0*. New York: Basic Books, 2006.
6. MATTHIAS, A. The responsibility gap: Ascribing responsibility for the actions of learning automata. *Ethics and Information Technology*, v. 6, n. 3, p. 175-183, 2004.
7. NOBLE, S. U. *Algorithms of oppression: how search engines reinforce racism*. New York: NYU Press, 2018.
8. O'NEIL, C. *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*. New York: Crown, 2016.
9. PASQUALE, F. *The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*. Cambridge: Harvard University Press, 2015.
10. ZIEWITZ, M. Governing Algorithms: A Praxiographic Look at the Making of Search Engine Results. *Social Studies of Science*, v. 46, n. 5, p. 773-795, 2016.

Governança que fica: liderança, ecossistema público e o framework Ecos-Plan para sustentar a capacidade institucional em transições.

• **Karina Kikuti**

Motriz, Brasil

E-mail: karinakikuti.consultoria@motriz.org

Resumo

Governos subnacionais enfrentam dificuldades recorrentes para sustentar a capacidade institucional do planejamento-orçamento em contextos de transição política, especialmente quando a renovação do primeiro escalão vem acompanhada de reconfiguração de equipes dirigentes, substituição de arranjos decisórios e redefinição de prioridades. Nesse cenário, Programas de Desenvolvimento de Lideranças (PDL) têm ganhado centralidade como estratégia de fortalecimento institucional. Este artigo parte do argumento de que a questão central não são os PDL em si, mas os produtos institucionais de governança que eles podem gerar e sustentar ao longo do tempo. O objetivo é analisar, em perspectiva comparativa, como programas de desenvolvimento de lideranças podem contribuir para a continuidade da capacidade institucional do planejamento-orçamento em governos subnacionais e, a partir disso, propor um framework analítico aplicável ao desenho e à avaliação dessas iniciativas. O estudo adota abordagem qualitativa, com análise documental comparativa, triangulação de fontes e lógica processual orientada à reconstrução de mecanismos. Os resultados sugerem uma assimetria relevante: os programas tendem a apresentar maior robustez em suas dimensões pedagógico-programáticas do que em sua conversão em infraestrutura institucional durável. Em resposta a esse achado, propõe-se o framework ECOS-PLAN, organizado em cinco dimensões: coordenação, priorização, uso de evidências, continuidade e aprendizagem em rede. O artigo contribui para recolocar a liderança pública em chave institucional, aproximando o debate sobre desenvolvimento de lideranças da literatura de capacidades estatais, coordenação estratégica, memória institucional e governança do planejamento-orçamento.

Palavras-chave: liderança pública; capacidades estatais; transições governamentais; planejamento-orçamento; ECOS-PLAN.

1. INTRODUÇÃO

Governos subnacionais convivem com um problema estrutural e recorrente: a dificuldade de sustentar capacidade institucional em momentos de transição política e administrativa. Em situações de alternância no comando do Executivo, sobretudo quando a substituição do primeiro escalão é acompanhada de reconfiguração de equipes dirigentes, mudança de prioridades, reorganização de fluxos decisórios e enfraquecimento de equipes técnicas, torna-se

mais provável a descontinuidade de práticas, instrumentos e rotinas que sustentam a articulação entre planejamento, orçamento e execução. Em tais contextos, perdem-se não apenas pessoas, mas também repertórios, vínculos de coordenação, memória institucional e mecanismos de alinhamento entre prioridades governamentais e capacidade operacional do Estado.

O tema ganha particular relevância em governos subnacionais porque, nesses contextos, a ação estatal costuma depender de arranjos de coordenação mais

frágeis, de forte interdependência entre áreas-meio e áreas-fim, de relações federativas assimétricas e de variações importantes de capacidade administrativa. Mudanças de gestão tendem a produzir efeitos mais profundos do que simples recomposição de cargos, afetando a continuidade de agendas, a estabilidade de mecanismos de monitoramento, a coerência entre decisões estratégicas e alocação de recursos e a própria capacidade de o governo manter direção em áreas críticas. Em outras palavras, transições não representam apenas mudança de pessoas; elas frequentemente colocam em disputa a sustentação das capacidades institucionais que permitem ao Estado agir com regularidade e coerência.

No debate brasileiro recente, Programas de Desenvolvimento de Lideranças (PDL) passaram a ocupar lugar crescente nesse campo. Em vez de serem vistos somente como instrumentos de qualificação individual para ocupação de cargos, passaram a ser associados a agendas mais amplas de fortalecimento institucional, gestão por competências, formação de redes, mobilização de lideranças públicas e construção de repertórios comuns para atuação governamental. Essa inflexão aproxima o tema do debate internacional sobre liderança pública, valor público, coordenação estratégica e capacidade do serviço civil, deslocando o foco do indivíduo para as condições institucionais que permitem à liderança gerar efeitos organizacionais e sistêmicos (OECD, 2019; OECD, 2020).

Entretanto, embora os PDL tenham se expandido como agenda e como prática, ainda persiste uma lacuna analítica relevante. Grande parte da discussão sobre esses programas continua concentrada em seus objetivos pedagógicos, em sua arquitetura formativa ou em seus efeitos sobre competências individuais. Essa abordagem é importante, mas insuficiente para responder a uma questão mais ampla e substantiva: em que medida programas de desenvolvimento de lideranças geram produtos institucionais de governança capazes de sustentar a capacidade estatal em contextos de transição? Dito de outro modo, o problema decisivo não é apenas saber se o programa “forma líderes”, mas se ele ajuda a deixar arranjos, rotinas, mecanismos e redes que permaneçam para além de indivíduos e mandatos.

Este artigo parte precisamente dessa premissa. Em vez de analisar os PDL apenas como iniciativas de capacitação, propõe-se examiná-los como dispositivos

de governança. Sob essa perspectiva, o interesse analítico desloca-se do programa em si para os produtos institucionais que ele pode produzir ou fortalecer: ritos de coordenação, arenas decisórias, critérios de priorização, rotinas de monitoramento, mecanismos de transição, estruturas guardiãs de memória institucional e redes de aprendizagem e circulação de conhecimento. A pergunta orientadora do estudo é, portanto, a seguinte: como governos subnacionais sustentam a capacidade institucional do planejamento-orçamento após transições e quais produtos de governança associados aos Programas de Desenvolvimento de Lideranças reduzem a descontinuidade e ampliam a coerência da ação estatal?

O objetivo deste artigo é analisar, em perspectiva comparativa, como programas de desenvolvimento de lideranças podem contribuir para a sustentação da capacidade institucional do planejamento-orçamento em contextos de transição. A partir disso, propor um desenho inicial de um framework analítico aplicável ao desenho e à avaliação dessas iniciativas. A hipótese central é que a contribuição mais substantiva de um PDL não deve ser buscada apenas em seus efeitos formativos imediatos, mas em sua capacidade de produzir infraestrutura institucional durável. Com base nisso, propõe-se o framework ECOS-PLAN (Ecossistema de Liderança para o Planejamento), concebido como lente analítica para captar a passagem entre formação e institucionalização.

A contribuição do artigo é dupla. No plano teórico, aproxima o debate sobre desenvolvimento de lideranças da literatura de capacidades estatais, coordenação estratégica, memória institucional, liderança pública e aprendizagem em rede. No plano aplicado, oferece um instrumento conceitual e analítico para o desenho e a avaliação de programas de liderança em governos subnacionais, especialmente naqueles contextos em que a descontinuidade política e administrativa tende a fragilizar planejamento, orçamento e execução.

Além desta introdução, o texto está organizado em quatro seções. A primeira apresenta o referencial teórico-conceitual, articulando capacidades estatais, liderança pública, institucionalização progressiva, memória institucional e avaliação de programas de liderança. A segunda expõe a estratégia metodológica do estudo. A terceira apresenta os resultados

e a proposição do ECOS-PLAN. A quarta reúne a conclusão, as limitações e a agenda futura de pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 Capacidades estatais, institucionalização progressiva e transições

A literatura sobre capacidades estatais parte da ideia de que a ação governamental efetiva depende não apenas de regras formais, recursos financeiros ou estruturas organizacionais, mas também da presença de capacidades que sustentem coordenação, implementação, adaptação e continuidade. No debate brasileiro, GOMIDE e PIRES (2014) propõem compreender capacidades estatais como combinação entre dimensões técnico-administrativas e político-relacionais. Isso significa que a ação estatal depende tanto da existência de burocracias aptas a formular, implementar, monitorar e avaliar políticas quanto da capacidade de articular interesses, construir legitimidade, coordenar atores e sustentar arranjos institucionais minimamente estáveis.

Em governos subnacionais, esse ponto ganha especial relevância. A variabilidade institucional, a heterogeneidade federativa, a dependência de coordenação intersetorial e a sensibilidade das cadeias decisórias à troca de dirigentes fazem com que a ação pública seja particularmente vulnerável à descontinuidade. Nesses ambientes, a fragilidade da liderança não afeta apenas o plano político, mas a própria capacidade de o aparato estatal manter coerência programática, continuidade decisória e articulação entre planejamento, orçamento e execução. A literatura, portanto, sugere que o problema da capacidade estatal, em contextos subnacionais, não pode ser reduzido à presença de recursos ou de organogramas formais; ele envolve a sustentação de mecanismos de alinhamento, coordenação e aprendizagem institucional ao longo do tempo (GOMIDE; PIRES, 2014).

Essa perspectiva dialoga fortemente com a formulação de ANDREWS, PRITCHETT e WOOLCOCK (2017), segundo a qual capacidade não se implanta por decreto nem se consolida por mera adoção de boas práticas. Os autores criticam reformas baseadas em transplantes institucionais e alertam para o risco do isomorphic mimicry, isto é, a adoção de formas e discursos de modernização sem desenvolvimento efetivo das funções substantivas correspondentes.

Em contraposição a essa lógica, defendem a construção incremental de capacidades, orientada por problemas, por experimentação adaptativa e por aprendizagem progressiva. Essa formulação é particularmente fecunda para os PDL, pois sugere que o valor de um programa não está apenas no repertório que amplia nos participantes, mas na medida em que esse repertório se sedimenta em práticas organizacionais estáveis, estruturas de coordenação, mecanismos de continuidade e rotinas de gestão.

Em termos analíticos, isso significa que Programas de Desenvolvimento de Lideranças importam menos como eventos formativos isolados e mais como mecanismos potenciais de institucionalização progressiva. O problema central deixa de ser apenas a existência formal do programa e passa a ser sua capacidade de deixar ritos, fóruns, instâncias decisórias, mecanismos de priorização e padrões de ação que possam ser reproduzidos com relativa autonomia em relação a indivíduos específicos. Nessa leitura, programas de liderança tornam-se relevantes quando ajudam o governo a romper armadilhas de baixa capacidade e a construir infraestrutura institucional que permaneça para além do momento formativo.

Esse argumento encontra respaldo na literatura sobre centro de governo e coordenação estratégica. A OCDE sustenta que a função estratégica do centro de governo depende de sua capacidade de transformar compromissos políticos em objetivos mensuráveis, articular prioridades governamentais, conectar planejamento a resultados, alinhar prioridades ao quadro orçamentário e estruturar mecanismos de monitoramento e avaliação (OECD, 2022). O ponto central é que coordenação estratégica não se resume à articulação política genérica; ela envolve capacidade institucional de integrar direção governamental, priorização, acompanhamento e correção de rumo com base em evidências. Para o presente estudo, essa formulação é importante porque aproxima a discussão sobre desenvolvimento de lideranças do coração da governança do planejamento-orçamento.

Esse eixo analítico torna-se ainda mais relevante em contextos de transição. Mudanças de governo, reorganizações de equipes, substituição de dirigentes e redefinição de prioridades podem comprometer a continuidade de práticas, vínculos e estruturas que não estejam suficientemente institucionalizados. Nesse ponto, a literatura sobre memória institucional oferece

contribuição decisiva. OLSEN (2009) argumenta que a continuidade das instituições democráticas depende, entre outros fatores, da sua capacidade de preservar identidades e memórias organizacionais. A permanência institucional, portanto, não decorre apenas de regras formais, mas também da preservação de conhecimentos, rotinas, repertórios e ligações organizacionais sedimentadas ao longo do tempo.

O estudo de TIKKANEN e KOKKINEN (2024) sobre o programa finlandês Health 2015 concretiza empiricamente esse argumento. As autoras mostram que liderança política e memória institucional afetaram diretamente a continuidade das estruturas e práticas de implementação. A ausência de liderança política de alto nível, associada à aposentadoria de quadros experientes, à projetização da implementação e à mudança dos mecanismos de indução governamental, produziu um quadro de “amnésia institucional”, seguido de descontinuidade de grupos intersetoriais, procedimentos e divisões de tarefas previamente consolidados. O ponto central do estudo é que a perda de memória não atua apenas como erosão cognitiva, mas como ruptura prática de capacidades já institucionalizadas.

Aplicado ao campo dos PDL, esse argumento permite deslocar a análise de uma lógica centrada apenas em efeitos formativos imediatos para uma lógica de sustentação de capacidade institucional ao longo do tempo. Se a descontinuidade decorre, em parte, da perda de memória organizacional, então mecanismos como sucessão, handover, equipe guardião, protocolos de transição e registros estruturados deixam de ser acessórios administrativos e passam a ser compreendidos como dispositivos centrais de preservação institucional. Em governos subnacionais, onde transições políticas frequentemente implicam rearranjos de equipes, redefinição de prioridades e enfraquecimento de arranjos intersetoriais, tais mecanismos podem ser decisivos para que os produtos de governança associados a um PDL sobrevivam à troca de dirigentes e se convertam em capacidade pública durável.

2.2 Liderança pública como capacidade institucional

A literatura contemporânea sobre liderança pública tem se afastado de concepções heroicas, individualizantes e gerencialistas. Em vez de tratar liderança como

atributo pessoal fixo ou mero exercício de autoridade formal, passou a compreendê-la como fenômeno relacional, institucional e contextual, exercido em ambientes marcados por interdependência, accountability, conflito de valores e escrutínio público. Essa inflexão é importante porque permite analisar liderança pública não apenas em termos de carisma ou competência individual, mas em sua capacidade de produzir direção coletiva, coordenação legítima e sustentação institucional.

Nesse sentido, a contribuição de Paul 't Hart é particularmente relevante. Para o autor, a liderança pública precisa ser analisada para além da mitologia do “grande líder”, uma vez que a qualidade da ação governamental depende não apenas de indivíduos talentosos, mas da existência de instituições capazes de sustentar reflexão, cooperação, debate e aprendizagem (T HART, 2010; T HART, 2014). Em sua formulação avaliativa, T HART (2011) propõe que a liderança pública seja compreendida a partir do equilíbrio entre três famílias de critérios: impacto, suporte e confiabilidade. O primeiro diz respeito à capacidade de gerar direção e produzir efeitos substantivos; o segundo, à construção e sustentação de apoio político-organizacional; o terceiro, à integridade, previsibilidade e confiabilidade institucional da ação.

Essa formulação é especialmente útil para este artigo porque permite deslocar a análise de PDL do campo estrito da capacitação para o da qualidade da liderança pública que é produzida, mobilizada ou sustentada pelos arranjos associados ao programa. Em vez de perguntar apenas se o programa amplia repertórios, torna-se possível examinar se ele fortalece prudência decisória, coordenação intersetorial, capacidade de construir apoio e mecanismos de preservação da integridade institucional. Em outras palavras, o problema deixa de ser apenas “o que os participantes aprendem” e passa a ser “que tipo de liderança pública o programa ajuda a sedimentar no ecossistema governamental”.

Essa discussão dialoga diretamente com o debate sobre valor público. Para MOORE (1995), a ação dos gestores públicos deve orientar-se pela criação de valor público, o que envolve articular propósitos socialmente valiosos, legitimidade e suporte, bem como capacidade operacional. ALFORD e O'FLYNN (2009) mostram que essa construção ocorre em contextos de significados emergentes e disputas sobre o que conta como valor público. HARTLEY et al. (2019),

por sua vez, ressaltam o papel A astúcia política e a capacidade de leitura de contexto são essenciais na liderança para a criação de valor público. Essa literatura sugere que liderar no setor público não é apenas decidir, mas produzir sentido compartilhado, coordenação e compromissos sustentáveis em ambientes de interdependência e pluralismo.

Sob essa ótica, Programas de Desenvolvimento de Lideranças podem ser reinterpretados como mecanismos de produção de capacidade institucional. Seu potencial reside em socializar valores públicos, construir linguagens comuns, reforçar práticas de coordenação, ampliar repertórios de leitura estratégica e sustentar rotinas de decisão mais estáveis. Isso é particularmente importante em governos subnacionais, onde a continuidade da ação estatal depende menos de lideranças individuais isoladas e mais da capacidade de transformar liderança em infraestrutura institucional relativamente durável.

A literatura internacional reforça esse diagnóstico ao associar liderança pública de alto desempenho à articulação entre direção estratégica, gestão de pessoas, coordenação, colaboração em rede e capacidade de mobilizar organizações para produzir valor público (OECD, 2019; GERSON, 2020). Nessa chave, liderança pública deixa de ser atributo isolado e passa a ser tratada como capacidade sistêmica. Isso significa que programas de desenvolvimento de lideranças podem ser analisados não apenas por seus efeitos sobre indivíduos, mas também por sua contribuição para redes, ritos, mecanismos e padrões de coordenação que sustentam a ação estatal.

Essa leitura é particularmente fecunda para o presente artigo porque ajuda a compreender por que determinados PDL parecem ter efeitos institucionais mais substantivos do que outros. Quando o programa produz somente repertório individual, seus efeitos tendem a ser mais frágeis e reversíveis. Quando, ao contrário, ele ajuda a criar espaços transversais, linguagens comuns, estruturas guardiãs, critérios compartilhados de decisão e mecanismos de continuidade, sua contribuição desloca-se do campo pedagógico para o campo institucional. É precisamente essa passagem que o ECOS-PLAN procura capturar.

2.3 Avaliação de programas de liderança e a passagem para o ECOS-PLAN

A avaliação de Programas de Desenvolvimento de Lideranças constitui um campo plural, no qual coexistem modelos orientados à mensuração de aprendizagem individual, à tomada de decisão gerencial, à explicitação da teoria do programa e à compreensão dos mecanismos por meio dos quais determinados efeitos se produzem. Em termos analíticos, essa diversidade decorre do fato de que programas dessa natureza podem produzir efeitos simultaneamente pedagógicos, comportamentais, organizacionais e institucionais. Por essa razão, a literatura sugere que sua avaliação não deve restringir-se a indicadores imediatos de satisfação ou aprendizagem, mas considerar também desenho, implementação, mecanismos de mudança e efeitos organizacionais mais amplos.

O modelo de KIRKPATRICK (1994) permanece uma referência central nesse campo ao organizar a avaliação em quatro níveis: reação, aprendizagem, comportamento e resultados. Seu mérito está em estruturar uma cadeia avaliativa clara entre experiência formativa e efeitos organizacionais, permitindo observar, em sequência, como os participantes recebem o programa, o que aprendem, em que medida transferem esse aprendizado e que resultados mais amplos podem ser associados a essa transferência. Em sua formulação contemporânea, KIRKPATRICK e KIRKPATRICK (2016) reforçam a importância de partir dos resultados desejados e desenhar, retroativamente, as condições de aprendizagem e aplicação correspondentes. Ainda assim, para programas complexos no setor público, essa abordagem pode se mostrar limitada quando o interesse analítico se desloca de efeitos individuais para mudanças institucionais mais lentas, mediadas e dependentes de contexto.

É nesse ponto que modelos como CIPP, Theory of Change e Realist Evaluation se tornam especialmente úteis. O modelo CIPP, formulado por STUFFLEBEAM (2003), permite examinar contexto, insumos, processo e produto, favorecendo uma leitura ampla do desenho institucional, da implementação e dos efeitos produzidos. A Theory of Change, por sua vez, ajuda a explicitar como e por que determinado conjunto de ações deve produzir mudança, quais precondições são necessárias e que pressupostos sustentam essa relação (ANDERSON, 2005). A Realist Evaluation propõe ir além da pergunta “funcionou?” e investigar

“o que funciona, para quem, em que contexto e por quais mecanismos” (PAWSON; TILLEY, 1997). Em programas de liderança no setor público, essa abordagem é especialmente relevante porque reconhece que um mesmo desenho programático pode produzir efeitos distintos conforme cultura organizacional, apoio da alta gestão, formalização de rotinas e capacidade institucional instalada.

Para o presente artigo, a implicação dessa literatura é clara: se o objeto de interesse são PDL potencialmente capazes de gerar produtos institucionais de governança, então modelos de avaliação voltados apenas à reação, à aprendizagem individual ou ao retorno imediato não são suficientes. É necessário um referencial que permita tornar observáveis os outputs institucionais associados ao programa, isto é, aquilo que ele deixa como estrutura, mecanismo, rito, rotina ou rede. O problema analítico deixa de ser apenas saber se a formação foi bem recebida e passa a ser compreender se, como e em que condições ela produz coordenação, priorização, uso de evidências, continuidade e aprendizagem em rede.

É nesse ponto que se abre espaço para o ECOS-PLAN. O framework nasce da necessidade de construir uma lente analítica capaz de captar a passagem entre formação e institucionalização. Em vez de avaliar apenas o programa como experiência pedagógica, ele organiza a análise em torno de cinco famílias de outputs institucionais de governança: coordenação, priorização, uso de evidências, continuidade e aprendizagem em rede. Seu objetivo não é substituir os modelos clássicos de avaliação, mas complementá-los em um ponto específico: a observação dos produtos institucionais por meio dos quais a liderança pública pode tornar-se capacidade estatal relativamente durável.

3. METODOLOGIA

O estudo adota abordagem qualitativa, com desenho de estudo de caso múltiplo comparativo, orientado pela reconstrução de mecanismos. Em vez de tratar Programas de Desenvolvimento de Lideranças apenas como intervenções formativas e buscar sua associação genérica a resultados, a pesquisa procura examinar como e sob quais condições tais programas contribuem para gerar produtos institucionais de governança capazes de sustentar a capacidade do planejamento-orçamento em contextos de transição.

Essa escolha metodológica responde a uma característica central do problema de pesquisa. Se o interesse do estudo não está apenas em verificar se o programa existe ou se produz aprendizagem, Embora a mudança tenha sido declarada, para compreender como ela pode se converter em infraestrutura institucional, torna-se necessário adotar uma lógica analítica capaz de abrir a “caixa-preta” da mudança. Nesse sentido, a estratégia da pesquisa dialoga com abordagens de reconstrução processual e process tracing, nas quais o foco recai sobre sequências de ação, mediações organizacionais e fatores de suporte que conectam desenho, implementação e efeitos institucionais (BEACH; PEDERSEN, 2013). A pesquisa também se aproxima da tradição das teorias de médio alcance ao buscar uma explicação suficientemente abstrata para permitir comparação entre contextos subnacionais distintos, mas suficientemente ancorada empiricamente para preservar densidade analítica (MERTON, 1968).

Empiricamente, o estudo mobiliza análise documental comparativa de experiências subnacionais brasileiras, preservando a anonimização analítica dos casos. A opção por anonimização decorre tanto de razões éticas quanto da própria estratégia argumentativa do artigo: o interesse está menos em individualizar experiências específicas e mais em identificar padrões comparáveis, mecanismos recorrentes e produtos de governança que possam sustentar uma explicação de médio alcance. Por essa razão, os achados são apresentados em chave comparativa e tipológica, sem exposição nominativa dos governos ou programas examinados.

As fontes utilizadas compreendem documentos de desenho e implementação dos programas, apresentações institucionais, materiais pedagógicos, normativos, registros formais de instâncias decisórias, rotinas de governança, outputs de monitoramento e avaliação e evidências relacionadas à sustentação dos arranjos produzidos. A estratégia de triangulação buscou mitigar limitações de cada fonte isolada e ampliar a capacidade de rastrear, ainda que de forma preliminar, produtos institucionais associados aos programas. O foco não recaiu apenas sobre o discurso oficial do programa, mas sobre vestígios documentais de sua eventual sedimentação em práticas, rotinas, instâncias e mecanismos de continuidade.

As categorias analíticas que organizaram a investigação derivam diretamente do framework proposto.

Foram consideradas cinco dimensões centrais: (i) coordenação e arenas decisórias; (ii) priorização e gestão de portfólio; (iii) monitoramento e avaliação com uso de evidências; (iv) continuidade, sucessão e handover; e (v) aprendizagem em rede e circulação de conhecimento. Complementarmente, a análise incorporou a liderança pública como eixo transversal, observando em que medida os arranjos associados aos programas fortalecem prudência decisória, suporte político-organizacional e confiabilidade institucional, em consonância com a formulação de THART (2011).

O instrumento de coleta qualitativa foi delineado para produzir evidências sobre a origem e a finalidade institucional do programa, sua capacidade de se converter em práticas e arranjos institucionalizados, sua contribuição para coordenação, priorização e uso de evidências, sua aptidão para sustentar continuidade em contextos de transição, sua contribuição para aprendizagem em rede e circulação de conhecimento, bem como sobre a qualidade da liderança pública mobilizada ou fortalecida pelo programa. Em conjunto, essas dimensões permitiram alinhar a coleta de dados ao quadro teórico-conceitual do estudo e ao framework analítico proposto, favorecendo a identificação não apenas de efeitos formativos imediatos, mas também dos produtos institucionais de governança associados aos Programas de Desenvolvimento de Lideranças.

Como parte da construção analítica do estudo, as dimensões do ECOS-PLAN também foram traduzidas em proxies observáveis de institucionalização. Entre esses proxies, incluem-se a existência e frequência de ritos de governança, a formalização mínima de instâncias e rotinas, e a presença de critérios explícitos de priorização incorporados à decisão. Além disso, há a existência de ciclos de monitoramento com retroalimentação, a presença de mecanismos de transição e preservação de memória institucional e a atuação de equipes técnicas guardiãs com mandato e capacidade operacional. Esses elementos foram utilizados não como indicadores de prova definitiva, mas como recursos heurísticos para aproximar empiricamente a análise dos produtos institucionais de governança.

O desenho metodológico tem, evidentemente, limites. O primeiro é que a análise se apoia fortemente em evidências documentais, o que restringe a apreensão de dimensões informais, conflitos, acomodações e mecanismos tácitos que frequentemente sustentam

ou bloqueiam a institucionalização. O segundo é a heterogeneidade dos contextos observados, que recomenda cautela na generalização. Ainda assim, esse desenho é adequado ao objetivo do artigo porque permite identificar padrões, reconstruir mecanismos e propor um framework analítico plausível para o exame da relação entre PDL e capacidade institucional do planejamento-orçamento.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Padrões de maturidade programática

A análise comparativa indica um padrão recorrente: Programas de Desenvolvimento de Lideranças tendem a apresentar maior robustez em suas dimensões pedagógico-programáticas do que em sua conversão em infraestrutura institucional durável. Em termos analíticos, isso significa que planejamento da formação, orientação por competências, definição de público-alvo e fortalecimento de repertórios de liderança aparecem, em geral, mais consolidados do que dimensões ligadas à continuidade, à sustentação de redes, à preservação de memória institucional e à autonomização dos territórios.

Do ponto de vista analítico, esse padrão sugere uma assimetria entre a robustez do desenho programático e a robustez da infraestrutura institucional deixada pelo programa. Em outras palavras, muitos PDL parecem já ter alcançado maturidade como iniciativas de formação e desenho pedagógico, mas ainda enfrentam dificuldades para converter esse repertório em mecanismos estáveis de coordenação, priorização, monitoramento, memória institucional e aprendizagem em rede. Essa é uma distinção importante, porque permite superar uma leitura excessivamente benevolente ou superficial dos programas. Um PDL pode ser bem desenhado, bem executado e até bem avaliado do ponto de vista formativo sem, por isso, deixar governança que permaneça após transições.

Essa assimetria também ajuda a explicar por que a institucionalização emerge como principal gargalo. Critérios ligados a planejamento, competências e organização da oferta formativa tendem a ser mais facilmente documentados, monitorados e demonstrados. Já critérios ligados à continuidade, à memória institucional, à autonomia territorial e à sustentação de redes exigem evidências mais difíceis de produzir e, sobretudo, processos mais longos de sedimentação.

Em consequência, eles aparecem com menor conformidade ou com maior fragilidade. Para o presente artigo, esse ponto é decisivo porque reforça a hipótese de que o valor de um PDL deve ser analisado menos pela existência da formação em si e mais por sua capacidade de produzir produtos institucionais duráveis.

4.2 O framework ECOS-PLAN

É à luz desses achados que se propõe o ECOS-PLAN (Ecossistema de Liderança para o Planejamento) como síntese analítica e instrumento conceitual para compreender em que medida os Programas de Desenvolvimento de Lideranças transcendem a condição de ação formativa e se convertem em infraestrutura institucional do planejamento-orçamento. O framework parte de um deslocamento simples, mas substantivo: em vez de perguntar apenas se o programa apresenta robustez pedagógica, ele desloca a atenção para os produtos institucionais de governança que o programa é capaz de gerar, consolidar e sustentar ao longo do tempo.

Nessa perspectiva, o foco recai menos sobre a formação em si e mais sobre sua capacidade de produzir coordenação, priorização, uso de evidências, continuidade e aprendizagem em rede. Em termos conceituais, o ECOS-PLAN responde a uma lacuna identificada tanto na literatura quanto nos achados empíricos: a dificuldade de captar a passagem entre fortalecimento individual e sedimentação institucional. Ao organizar a análise em torno dessa passagem, o framework permite observar se, como e em que medida programas de liderança deixam governança que resiste às mudanças de dirigentes, equipes e mandatos.

O ECOS-PLAN organiza essa síntese em cinco dimensões observáveis. A primeira é composta por arenas e ritos de coordenação, entendidos como instâncias e rotinas por meio das quais diferentes áreas, secretarias ou níveis de gestão articulam decisões, pactuam prioridades e reduzem fragmentação. O pressuposto é que liderança pública institucionalizada se expressa, entre outros modos, na capacidade de criar ou fortalecer espaços estáveis de articulação. Quando o programa contribui para estruturar comitês, fóruns, reuniões de carteira, instâncias transversais ou outras rotinas de coordenação, ele passa a interferir não apenas na formação de indivíduos, mas na arquitetura da ação governamental.

A segunda dimensão corresponde à priorização e gestão de portfólio, isto é, à capacidade de transformar agendas amplas e frequentemente dispersas em critérios mais claros de escolha, ordenação e acompanhamento de entregas estratégicas. Essa dimensão é particularmente importante porque a descontinuidade institucional frequentemente se expressa como dispersão de prioridades, excesso de frentes simultâneas e fragilidade na conexão entre planejamento, orçamento e execução. Em qual medida, um programa de desenvolvimento de lideranças contribui para tornar mais claros os critérios de escolha, de exclusão ou ordenação de entregas fortalecendo diretamente a governança do planejamento.

A terceira dimensão envolve monitoramento, avaliação e uso de evidências, com foco nas rotinas que conectam informação, revisão de rota e replanejamento. Aqui, o interesse não está apenas em saber se o programa produz relatórios ou painéis, mas se ele ajuda a estruturar ciclos de monitoramento e revisão que efetivamente influenciam decisões. Em contextos governamentais marcados por alta volatilidade, a capacidade de usar evidências para corrigir rumos e reorganizar prioridades torna-se elemento crucial da sustentação institucional.

A quarta dimensão trata de continuidade, sucessão e handover. Trata-se, talvez, da dimensão mais diretamente conectada à hipótese central do artigo. Ela se refere à existência de mecanismos que permitam preservar rotinas, vínculos, informações e repertórios em momentos de transição. Isso inclui protocolos de transição, trilhas de integração para novos gestores, registros estruturados, mecanismos de sucessão e, sobretudo, a presença de equipes técnicas guardiãs com mandato para sustentar a infraestrutura institucional ao longo do tempo. Se os programas mostram fragilidade nesse ponto, sua contribuição tende a permanecer mais próxima da experiência formativa do que da capacidade estatal durável.

A quinta dimensão refere-se à aprendizagem em rede e circulação de conhecimento. Inspirada na literatura sobre comunidades de prática e ecossistemas públicos, ela procura captar se o PDL gera redes, repertórios comuns, linguagens compartilhadas e trocas entre pares capazes de sustentar a circulação de conhecimento no setor público. A liderança pública, nessa perspectiva, deixa de ser apenas atributo individual e passa a ser compreendida como fenômeno

distribuído em redes, fóruns e comunidades de prática. Quando essas redes permanecem ativas para além do momento formativo, o programa tende a ampliar sua contribuição institucional.

O valor analítico do ECOS-PLAN reside, portanto, em tornar observável a passagem entre formação e institucionalização. Ele permite distinguir programas que permanecem no plano da ação formativa daqueles que começam a sedimentar arenas decisórias, rotinas de monitoramento, mecanismos de transição e ecossistemas de circulação de conhecimento. Nessa direção, o framework opera simultaneamente como lente analítica e como guia de desenho institucional, ajudando a especificar o que falta para que programas de desenvolvimento de lideranças migrem de iniciativas pedagógicas robustas para instrumentos de capacidade estatal durável.

4.3 Produtos institucionais e condições de sustentação

A análise comparativa preliminar indica que Programas de Desenvolvimento de Lideranças tendem a contribuir para a capacidade institucional do planejamento-orçamento quando geram produtos de governança rastreáveis, e não apenas quando desenvolvem competências individuais. Entre os produtos que se destacam estão redes transversais de lideranças públicas estruturadas como espaços permanentes de articulação intersetorial; comitês, fóruns e redes construídos em regime de colaboração, com atribuições definidas e ritos estáveis de governança; mecanismos de priorização estratégica conectando secretarias-meio e secretarias-fim; e equipes técnicas guardiãs da infraestrutura institucional, responsáveis por manter ritos, preservar memória e assegurar continuidade.

Esses produtos são relevantes porque traduzem em termos organizacionais aquilo que a literatura frequentemente trata em linguagem mais abstrata. Em vez de medir liderança apenas como repertório individual, eles permitem observá-la como mecanismo de produção de coordenação, alinhamento e continuidade. Uma rede transversal de lideranças, por exemplo, pode reduzir fragmentação entre áreas e ampliar a circulação de repertórios comuns. Um comitê transversal com atribuições definidas pode funcionar como instância estável de pactuação e priorização. Uma equipe guardiã pode proteger a memória institucional e assegurar que mudanças de dirigentes

não signifiquem reinício permanente das agendas. Em todos esses casos, a questão central é menos a existência do programa e mais a sua capacidade de deixar rastros institucionais duráveis.

Esses produtos, contudo, não se sustentam automaticamente. A análise sugere pelo menos três condições associadas à sua permanência. A primeira é a formalização mínima dos arranjos – redes, comitês, ritos e rotinas –, reduzindo dependência de lideranças individuais e conferindo inteligibilidade organizacional às práticas. A segunda é a existência de mandato claro e capacidade operacional da equipe guardiã, responsável por sustentar a infraestrutura institucional ao longo do tempo. A terceira é a conexão explícita dos PDL a agendas estratégicas do governo, especialmente planejamento, orçamento, monitoramento e pautas transversais, evitando que o programa se torne periférico ou desconectado da governança do planejamento.

É nesse ponto que os proxies de institucionalização associados ao ECOS-PLAN se tornam particularmente úteis. Entre eles, destacam-se a existência e frequência de ritos de governança formalizados por atas e regimentos; o uso de critérios explícitos de priorização incorporados a processos decisórios e à organização do portfólio; a presença de rotinas de monitoramento e avaliação com ciclos de revisão e retroalimentação conectados a decisões de replanejamento; a adoção de mecanismos de handover e preservação de memória institucional; e a institucionalização de equipe guardiã com mandato e capacidade operacional. Embora esses proxies não ofereçam, isoladamente, prova conclusiva de institucionalização, tornam possível aproximar empiricamente a análise da pergunta central do estudo.

Em síntese, o framework proposto recoloca a questão da liderança pública em um registro institucional. Em vez de perguntar apenas se o programa “forma líderes”, o ECOS-PLAN indaga se ele ajuda a produzir coordenação, priorização, uso de evidências, continuidade e aprendizagem em rede. Com isso, o debate sobre desenvolvimento de lideranças deixa de se restringir ao campo da capacitação e passa a dialogar diretamente com capacidades estatais, memória institucional e governança do planejamento-orçamento.

5. CONCLUSÃO, LIMITAÇÕES E AGENDA FUTURA

Este artigo sustentou que o valor mais substantivo dos Programas de Desenvolvimento de Lideranças no setor público não está apenas na ampliação de competências individuais, mas em sua capacidade de produzir produtos institucionais de governança que sustentem a ação estatal em contextos de transição. Os achados sugerem uma assimetria importante: os programas tendem a apresentar maior robustez em suas dimensões pedagógico-programáticas – como planejamento, orientação por competências e definição de público-alvo – do que em sua conversão em infraestrutura institucional durável. Nesse sentido, o ECOS-PLAN foi proposto como síntese analítica capaz de tornar observável a passagem entre formação e institucionalização, ao deslocar a análise para dimensões como coordenação, priorização, uso de evidências, continuidade e aprendizagem em rede. Assim, a contribuição central do estudo está em recolocar a questão da liderança pública em chave institucional, perguntando menos se o programa desenvolve lideranças e mais se ele ajuda a construir capacidade pública durável.

Ao mesmo tempo, o estudo apresenta limitações que recomendam cautela. A análise apoiou-se majoritariamente em evidências documentais, o que restringe a apreensão de dimensões informais, conflitos e mecanismos tácitos de institucionalização; além disso, a heterogeneidade dos contextos analisados limita generalizações mais amplas, e o próprio ECOS-PLAN ainda deve ser entendido como um framework em desenvolvimento, passível de refinamento e validação adicional. Essas limitações, contudo, abrem uma agenda promissora de pesquisa: aplicar o framework em novos contextos subnacionais, combiná-lo com entrevistas e reconstrução processual mais densa, aperfeiçoar seus proxies de institucionalização e investigar longitudinalmente a permanência dos produtos institucionais ao longo de ciclos sucessivos de gestão. Em última instância, trata-se de avançar na resposta à questão que orienta o artigo: em que condições Programas de Desenvolvimento de Lideranças deixam, de fato, capacidade institucional que resiste ao tempo, às mudanças de equipe e às transições políticas.

Referências Bibliográficas

1. ALFORD, John; O'FLYNN, Janine. Making sense of public value: concepts, critiques and emergent meanings. *International Journal of Public Administration* [S. l.], v. 32, n. 3-4, p. 171-191, 2009.
2. ANDERSON, Andrea A. *The community builder's approach to theory of change: a practical guide to theory development*. New York: Aspen Institute Roundtable on Community Change, 2005.
3. ANDREWS, Matthew; PRITCHETT, Lant; WOOLCOCK, Michael. *Building state capability: evidence, analysis, action*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
4. CROSBY, Barbara C.; BRYSON, John M. Why leadership of public leadership research matters and what to do about it. *Public Management Review*, v. 20, n. 9, p. 1265-1286, 2018.
5. GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
6. HARTLEY, Jean. Ten propositions about public leadership. *International Journal of Public Leadership*, v. 14, n. 4, p. 202-217, 2018.
7. HARTLEY, Jean; SANCINO, Alessandro; BENNISTER, Mark; RESODIHARDJO, Sandra L. Leadership for public value: political astuteness as a conceptual link. *Public Administration*, vol. 97, n. 2, p. 239-249, 2019.
8. KIRKPATRICK, Donald L. *Evaluating training programs: the four levels*. San Francisco: Berrett-Koehler, 1994.
9. KIRKPATRICK, James D.; KIRKPATRICK, Wendy Kayser. *Kirkpatrick's four levels of training evaluation*. Alexandria, VA: ATD Press, 2016.
10. MOORE, Mark H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

11. OECD. *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*. Paris: OECD, 2019.
12. OECD. *Public sector leadership for the 21st century*. Paris: OECD Publishing, 2020.
13. OECD. *Centre of Government Review of Brazil*. Paris: OECD Publishing, 2022.
14. OLSEN, Johan P. Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government. *European Political Science Review*, v. 1, n. 1, p. 3-32, 2009.
15. PAWSON, Ray; TILLEY, Nick. *Realistic evaluation*. London: Sage, 1997.
16. STUFFLEBEAM, Daniel L. The CIPP model for evaluation. In: KELLAGHAN, Thomas; STUFFLEBEAM, Daniel L. (ed.). *International Handbook of Educational Evaluation*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003. p. 31-62.
17. TIKKANEN, Mira; KOKKINEN, Lauri. Political leadership, institutional memory and the implementation of Health in All Policies: an explanatory case study of the Health 2015 public health program in Finland. *Journal of Health Management*, 2024.
18. 'T HART, Paul. *Public sector leadership: moving beyond mythology*. Melbourne: ANZSOG, 2010. (SSA/ANZSOG Occasional Paper, n. 3).
19. 'T HART, Paul. Evaluating public leadership: towards an assessment framework. *Public Money & Management*, v. 31, n. 5, p. 323-330, 2011.
20. 'T HART, Paul. *Understanding public leadership*. Houndmills, Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2014.
21. WENGER, Etienne. *Communities of practice: learning, meaning, and identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
22. WORLD BANK. *Becoming a knowledge-sharing organization: a handbook for scaling up solutions through knowledge capturing and sharing*. Washington, DC: World Bank, 2016.

IGEF-MT: Uma arquitetura de transformação do estado baseada em avaliação, governança e incentivos

- **Sandro Luis Brandão Campos**

Secretaria de Planejamento e Gestão de Mato Grosso, Brasil
sandrocamos@seplag.mt.gov.br

- **Wilton Leal Marinho dos Santos**

Secretaria de Planejamento e Gestão de Mato Grosso, Brasil
wiltonsantos@seplag.mt.gov.br

- **Washington Fernando da Silva**

Secretaria de Planejamento e Gestão de Mato Grosso, Brasil
washingtonsilva@seplag.mt.gov.br

- **Lucienne Machado**

Secretaria de Planejamento e Gestão de Mato Grosso, Brasil
luciennemachado@seplag.mt.gov.br

Resumo

A avaliação do desempenho institucional consolidou-se como um dos principais instrumentos das reformas contemporâneas da administração pública, especialmente diante das crescentes exigências por eficiência, transparência, qualidade do gasto e entrega de resultados à sociedade. Apesar desses avanços, observa-se que muitos sistemas avaliativos permanecem restritos a diagnósticos ou a controles formais, apresentando limitada capacidade de induzir mudanças estruturais no comportamento organizacional e na tomada de decisão estratégica. Nesse contexto, o presente artigo analisa o Índice de Governança e Eficiência de Mato Grosso (IGEF-MT), instituído pela Lei nº 12.771/2024 e regulamentado pelo Decreto nº 1.853/2026, como uma arquitetura institucional voltada à transformação do Estado. O estudo adota abordagem qualitativa, fundamentada em análise normativa e revisão teórico-conceitual sobre governança pública, gestão por resultados e incentivos organizacionais. Os achados indicam que o IGEF-MT apresenta caráter inovador ao integrar avaliação estruturada baseada em indicadores e boas práticas de governança, classificação por níveis de desempenho, certificação pública e incentivos estratégicos, estabelecendo um sistema capaz de alinhar desempenho institucional, reputação organizacional e processos decisórios. Argumenta-se que essa integração potencializa a capacidade de indução de comportamentos organizacionais orientados a resultados, fortalecendo a liderança pública e ampliando a efetividade da gestão. Conclui-se que o modelo contribui para consolidar uma cultura de eficiência, inovação e geração de valor público, apresentando elevado potencial de replicabilidade em outros contextos federativos.

Palavras-chave: avaliação de desempenho; governança pública; gestão por resultados; incentivos organizacionais; incentivos estratégicos; eficiência; inovação.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública contemporânea encontra-se inserida em um ambiente caracterizado por

crescente complexidade, incerteza e pressão por resultados. A ampliação das demandas sociais, aliada à limitação estrutural de recursos e ao fortalecimento

de mecanismos de controle e transparência, impõe aos governos o desafio de aprimorar continuamente sua capacidade de formular, implementar e avaliar políticas públicas. Nesse contexto, não basta que o Estado atue de forma legalmente adequada; exige-se, cada vez mais, que sua atuação seja eficiente, eficaz e orientada à geração de valor público. O cidadão moderno, mais conectado e consciente de seus direitos, não aceita mais a ineficiência burocrática como um dado imutável da realidade estatal.

A noção de valor público, conforme proposta por Mark Moore (1995), desloca o foco da administração pública do cumprimento estrito de procedimentos burocráticos para a produção de resultados que efetivamente impactem a sociedade e sejam reconhecidos como valiosos pelos cidadãos. Esse deslocamento exige a construção de sistemas de gestão capazes de integrar planejamento, execução, monitoramento e avaliação, promovendo maior coerência entre os objetivos estratégicos do Estado e as ações desenvolvidas pelas organizações públicas. O valor público não é apenas um conceito abstrato, mas uma métrica de legitimidade democrática: o Estado justifica sua existência na medida em que resolve problemas coletivos de forma eficiente e transparente. A criação de valor público exige que o gestor atue como um empreendedor público, buscando constantemente oportunidades para melhorar a entrega de serviços e otimizar o uso dos recursos coletivos.

Nesse cenário, a avaliação de desempenho institucional emerge como instrumento central da gestão pública contemporânea. Por meio da avaliação, torna-se possível identificar o grau de alcance dos objetivos institucionais, monitorar resultados, diagnosticar fragilidades e orientar processos de tomada de decisão. Contudo, apesar da crescente disseminação de indicadores e sistemas avaliativos, observa-se que muitos desses instrumentos ainda apresentam limitações significativas em sua capacidade de induzir transformações organizacionais profundas. A mera existência de indicadores não garante a melhoria da gestão; pelo contrário, sistemas mal desenhados podem gerar o que a literatura denomina de «fadiga de indicadores» ou «jogos de desempenho», onde o foco se torna o cumprimento formal da meta em detrimento da qualidade real do serviço prestado ao cidadão. A avaliação, quando descolada da realidade operacional, torna-se

um fardo burocrático adicional em vez de uma ferramenta de libertação e eficiência.

Uma das principais fragilidades desses sistemas reside na sua dissociação em relação aos processos decisórios e aos mecanismos de governança. Em muitos casos, a avaliação é tratada como atividade acessória, voltada ao atendimento de exigências formais de controle, sem integração efetiva com o planejamento estratégico, a alocação de recursos ou a gestão de pessoas. Como consequência, os indicadores produzidos não se traduzem em mudanças concretas na atuação das organizações públicas, comprometendo sua efetividade. A avaliação, para ser transformadora, precisa estar no “coração” da governança, servindo como bússola para a liderança pública e como base para a prestação de contas à sociedade. Sem essa integração, os dados coletados tornam-se “cemitérios de informações”, úteis para relatórios anuais, mas irrelevantes para a gestão cotidiana.

Além disso, a ausência de incentivos institucionais associados ao desempenho contribui para a baixa aderência dos atores organizacionais aos sistemas de avaliação. Quando os resultados obtidos não geram consequências tangíveis – positivas ou negativas –, a tendência é que a avaliação perca relevância prática, sendo percebida como um exercício burocrático, descolado da realidade da gestão. No setor público, onde a estabilidade e a rigidez normativa são a regra, a introdução de incentivos estratégicos torna-se um desafio de engenharia institucional necessário para romper com a inércia burocrática e alinhar os interesses dos agentes públicos com os objetivos de eficiência do Estado. A motivação humana, mesmo no serviço público, responde a estímulos de reconhecimento, prestígio e recompensas, e ignorar essa realidade é condenar qualquer sistema de gestão ao fracasso por apatia.

É nesse contexto que se insere a experiência do Estado de Mato Grosso, que, por meio da Lei nº 12.771/2024, institui diretrizes de governança e eficiência e cria o Índice de Governança e Eficiência de Mato Grosso (IGEF-MT). O índice surge como instrumento estruturante de uma política pública voltada à melhoria do desempenho institucional, com o objetivo de avaliar órgãos e entidades da administração pública e induzir a adoção de boas práticas de gestão. A regulamentação do IGEF pelo Decreto nº 1.853/2026 consolida esse modelo ao definir sua

metodologia, seus critérios de avaliação e os mecanismos de incentivo associados ao desempenho. Mato Grosso posiciona-se, assim, na vanguarda da gestão pública brasileira, buscando soluções que integrem o rigor normativo com a flexibilidade gerencial necessária para a inovação.

Diferentemente de abordagens tradicionais, o IGEF não se limita à mensuração de resultados, mas integra avaliação, governança e incentivos em uma arquitetura institucional coerente, orientada à transformação do Estado. O presente artigo tem como objetivo analisar o IGEF-MT como uma arquitetura institucional de transformação, investigando de que maneira a articulação entre avaliação, governança e incentivos pode contribuir para o aprimoramento do desempenho organizacional, o fortalecimento da liderança pública e a consolidação de uma cultura orientada a resultados. A análise buscará demonstrar que o IGEF-MT não é apenas um índice de medição, mas um motor de mudança comportamental e organizacional.

2. JUSTIFICATIVA

O elo perdido entre o saber (fruto da avaliação) e o agir (a decisão orçamentária) configura o que pode ser chamado de vale da morte institucional do planejamento governamental. Relatórios de avaliação robustos, que comprovam a ineficácia de um programa, frequentemente se tornam peças de arquivo, enquanto a dotação orçamentária para o mesmo programa é renovada ano após ano, por força da inércia e da ausência de mecanismos que conectem o desempenho à alocação de recursos.

Esta desconexão gera consequências graves, como o desperdício de recursos públicos em políticas de baixo impacto, a frustração dos cidadãos com a aparente incapacidade do Estado de resolver problemas crônicos e a desmoralização das próprias equipes técnicas que produzem avaliações que não geram consequências práticas. O ciclo orçamentário e o ciclo de avaliação operam em universos paralelos.

É precisamente para construir uma ponte sobre este “vale da morte” que este estudo se justifica. A proposta de uma arquitetura que integre Avaliação, Governança e Incentivos não é um mero aprimoramento técnico, mas uma resposta estrutural à necessidade de criar um mecanismo de retroalimentação que o sistema atual não possui. Este artigo justifica-se pela urgência em traduzir o conhecimento gerado pela

avaliação em decisões orçamentárias concretas, transformando o orçamento de uma peça contábil inercial em um verdadeiro instrumento de gestão estratégica orientado a resultados.

3. OBJETIVOS

O objetivo geral deste artigo é, portanto, propor uma arquitetura institucional, denominada Índice de Governança e Eficiência de Mato Grosso (IGEF-MT), que integre formalmente o ciclo de avaliação de políticas públicas ao processo de alocação de recursos orçamentários, utilizando um sistema de governança e incentivos para induzir a melhoria do desempenho.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1 *Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil*

Para compreender a relevância do IGEF-MT, é necessário situá-lo na trajetória das reformas administrativas brasileiras. Historicamente, o Brasil transitou de um modelo patrimonialista, onde a coisa pública se confundia com o interesse privado dos governantes, para um modelo burocrático weberiano, consolidado com a criação do DASP na década de 1930. O modelo burocrático visava combater a corrupção e o nepotismo por meio da impessoalidade, hierarquia e regras rígidas. No entanto, com o tempo, a burocracia tornou-se sinônimo de ineficiência e lentidão, focando excessivamente nos meios e negligenciando os fins (BRESSER-PEREIRA, 1996). A rigidez burocrática, embora necessária para a segurança jurídica, mostrou-se insuficiente para lidar com a dinâmica de uma sociedade em rápida transformação.

A partir da década de 1990, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o Brasil iniciou a transição para a Administração Pública Gerencial, inspirada na Nova Gestão Pública (New Public Management – NPM). Esse modelo introduziu conceitos como eficiência, competitividade, foco no cidadão-cliente e controle de resultados. O IGEF-MT representa uma evolução contemporânea desse movimento, buscando integrar o rigor do controle burocrático com a agilidade da gestão gerencial, sob o guarda-chuva da governança pública. Mais recentemente, o debate avançou para o que se chama de “Pós-Nova Gestão Pública”, que enfatiza a coordenação, a colaboração e a integração de políticas,

elementos que o IGEF-MT busca operacionalizar por meio de seus eixos de avaliação. O desafio atual não é apenas ser eficiente, mas ser resiliente e capaz de colaborar em redes complexas de entrega de valor.

4.2 Governança Pública e Capacidade Estatal

A governança pública constitui um conceito central para a compreensão das transformações recentes da administração pública. De forma geral, pode ser entendida como o conjunto de mecanismos, processos e instituições por meio dos quais o Estado é dirigido, controlado e avaliado. Conforme destacam Martins e Marini (2014), a governança pública contemporânea busca superar a visão tradicional da administração pública, incorporando dimensões como coordenação interinstitucional, participação social, transparência e accountability. A governança é, em última análise, a arte de tomar decisões coletivas de forma legítima e eficaz.

A literatura destaca que a governança eficaz depende da articulação entre três elementos fundamentais: liderança, estratégia e controle. A liderança refere-se à capacidade de orientar a ação organizacional, mobilizar recursos e promover mudanças. A estratégia diz respeito à definição de objetivos, prioridades e caminhos de atuação. O controle, por sua vez, envolve os mecanismos de monitoramento e avaliação que permitem verificar o alcance dos resultados e corrigir desvios. O IGEF-MT atua precisamente na intersecção desses três pilares, exigindo que a liderança defina estratégias claras que serão monitoradas por controles rigorosos, mas inteligentes.

Nesse contexto, a capacidade estatal não se limita à existência de recursos materiais e humanos, mas envolve também a qualidade dos arranjos institucionais e a efetividade dos mecanismos de governança. Segundo Gomide e Pires (2014), estados com maior capacidade institucional são aqueles capazes de coordenar atores, integrar políticas e produzir resultados de forma consistente ao longo do tempo, enfrentando a fragmentação burocrática. A capacidade estatal é, portanto, a habilidade do Estado de implementar os objetivos que se propõe a realizar, o que depende diretamente da qualidade da sua burocracia e da robustez dos seus sistemas de gestão. O IGEF-MT atua justamente no fortalecimento dessa capacidade ao padronizar processos e exigir níveis crescentes de maturidade institucional em todo o Poder Executivo.

4.3 Gestão por Resultados e a Nova Gestão Pública (NPM)

A gestão por resultados (GPR) representa uma das principais inovações na administração pública nas últimas décadas, sendo um dos pilares da Nova Gestão Pública. Essa abordagem enfatiza a definição de metas claras, a mensuração de desempenho e a responsabilização pelos resultados alcançados. Seu objetivo é aumentar a eficiência e a efetividade da ação estatal, aproximando-a das necessidades da sociedade. A GPR pressupõe que o que não é medido não é gerenciado, e o que não é gerenciado não é melhorado.

Entretanto, a implementação de sistemas de gestão por resultados enfrenta desafios significativos. Um dos principais refere-se à qualidade dos indicadores utilizados. Indicadores inadequados podem distorcer comportamentos, induzindo ações que priorizam o cumprimento de metas formais em detrimento da qualidade real. Pollitt (2013) alerta para o risco de “jogos de desempenho”, onde as organizações focam apenas no que é medido, negligenciando aspectos qualitativos essenciais. Críticos da NPM argumentam que a transposição direta de técnicas do setor privado para o público pode ignorar a complexidade política e os valores democráticos intrínsecos ao Estado. O IGEF-MT tenta mitigar esses riscos ao incluir eixos qualitativos de governança e inovação, não se limitando a indicadores financeiros ou quantitativos de produção, buscando uma visão holística do desempenho organizacional.

4.4 Teoria da Agência e a Teoria da Escolha Pública (Public Choice)

Os incentivos desempenham papel fundamental na orientação do comportamento organizacional. A Teoria da Agência aplicada ao setor público sugere que existe uma relação de agência entre o cidadão (principal) e o gestor público (agente). Na ausência de mecanismos de alinhamento e monitoramento, os agentes podem priorizar interesses próprios ou burocráticos em detrimento do interesse público (OLIVEIRA, 2017). O problema da agência manifesta-se na assimetria de informação e no conflito de interesses, onde o burocrata pode buscar a expansão de seu próprio orçamento ou poder em vez da eficiência social.

Complementarmente, a Teoria da Escolha Pública (Public Choice) argumenta que os atores políticos e

burocráticos agem de forma racional para maximizar sua própria utilidade (poder, orçamento, prestígio). James Buchanan, um dos fundadores dessa escola, defendia que não devemos assumir que os agentes públicos são santos desinteressados, mas sim indivíduos racionais sujeitos a incentivos. A literatura aponta que a ausência de incentivos associados ao desempenho constitui uma das principais limitações dos sistemas de avaliação no setor público brasileiro. Quando não há consequências claras para os resultados obtidos, os atores organizacionais tendem a não internalizar a lógica da gestão por resultados. Bergue (2021) ressalta que a motivação no setor público é multifacetada, envolvendo tanto incentivos extrínsecos (recompensas materiais) quanto intrínsecos (senso de dever e reconhecimento). O IGEF-MT busca endereçar esse problema ao criar um sistema de incentivos estratégicos que alinham os interesses racionais dos gestores com os objetivos de eficiência do Estado, transformando a busca por reputação e recursos em um motor para a melhoria da gestão.

4.5 Valor Público e o Novo Serviço Público (New Public Service)

O conceito de valor público, desenvolvido por Mark Moore (1995), oferece um *framework* robusto para a gestão pública. O “Triângulo Estratégico” de Moore propõe que a criação de valor público depende do equilíbrio entre três dimensões: Valor Público (objetivos valiosos), Legitimidade e Apoio (suporte político/social) e Capacidade Operacional (recursos/processos). O gestor público deve navegar entre essas três tensões para garantir que sua organização não apenas funcione bem internamente, mas que sua existência seja justificada pelo valor que entrega à sociedade.

A teoria do Novo Serviço Público (New Public Service), proposta por Denhardt e Denhardt (2000), argumenta que os administradores públicos devem “servir, não dirigir”. Essa abordagem enfatiza a importância da cidadania ativa e do interesse público como resultado de um diálogo sobre valores compartilhados. O IGEF-MT, ao promover a transparência dos resultados e a certificação pública, aproxima-se dessa visão ao permitir que a sociedade visualize e cobre o desempenho dos órgãos, fortalecendo a *accountability* democrática. O valor público é criado quando o gestor consegue alinhar o que é politicamente desejável com o que é operacionalmente possível e

socialmente valioso, sob o escrutínio da sociedade. O IGEF-MT funciona como uma vitrine desse valor, permitindo que a eficiência seja reconhecida e a ineficiência seja questionada.

5. METODOLOGIA

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítica, orientada à compreensão do Índice de Governança e Eficiência de Mato Grosso (IGEF-MT) como uma arquitetura institucional de transformação do Estado. A escolha dessa abordagem justifica-se pela complexidade do objeto investigado, que envolve dimensões normativas, organizacionais e comportamentais, não passíveis de mensuração exclusivamente quantitativa neste estágio de implementação. A pesquisa qualitativa permite capturar as nuances do desenho institucional e as intenções do legislador e do regulador.

A pesquisa foi estruturada em quatro etapas interdependentes:

- i. *Análise Normativa: Realizou-se o exame detalhado da Lei nº 12.771/2024 e do Decreto nº 1.853/2026 do Estado de Mato Grosso. O objetivo foi identificar os fundamentos jurídicos, os objetivos institucionais e os mecanismos operacionais do IGEF-MT. Essa análise permitiu compreender o desenho formal do índice, incluindo seus critérios de avaliação, sua lógica de classificação e os dispositivos de incentivo vinculados ao desempenho institucional. A análise normativa é fundamental para entender a “regra do jogo” estabelecida pelo Estado.*
- ii. *Revisão Bibliográfica: Procedeu-se à revisão da literatura nacional e internacional sobre governança pública, gestão por resultados, avaliação institucional e incentivos organizacionais. Foram consultados autores clássicos como Mark Moore, Christopher Pollitt, Robert Denhardt e autores nacionais de referência como Humberto Falcão Martins, Caio Marini e José Matias-Pereira. Essa revisão teve como finalidade construir um referencial teórico capaz de sustentar a interpretação do modelo analisado, conectando a prática mato-grossense com o estado da arte da administração pública mundial.*
- iii. *Análise Documental e de Dados Secundários: Foram analisados documentos técnicos da*

Secretaria de Planejamento e Gestão de Mato Grosso (SEPLAG-MT) relativos à metodologia de apuração do índice, indicadores propostos e estrutura de governança do sistema. A análise incluiu comunicados oficiais e apresentações institucionais que detalham a visão estratégica do governo sobre o índice. Essa etapa permitiu verificar como os conceitos abstratos da lei são traduzidos em métricas operacionais.

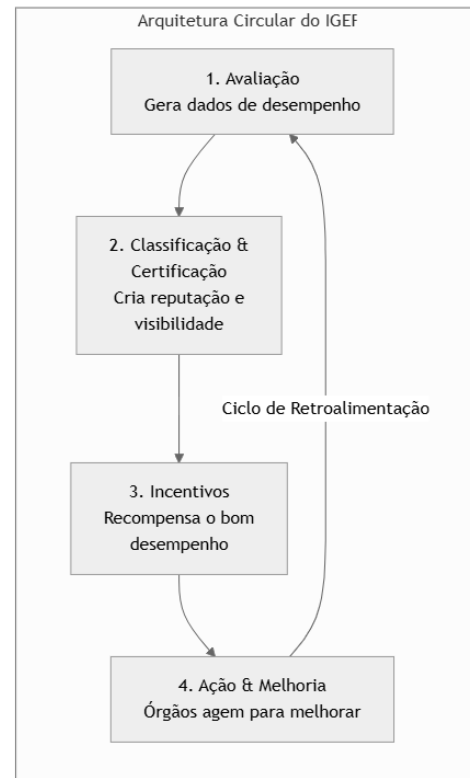
- iv. *Modelagem Analítica Interpretativa*: O IGEF-MT foi compreendido como uma arquitetura institucional composta por elementos interdependentes – avaliação, classificação, certificação e incentivos – que atuam de forma integrada na indução de comportamentos organizacionais. Essa etapa permitiu transcender a análise descritiva, possibilitando a identificação de relações causais e implicações práticas do modelo para a capacidade estatal. A modelagem buscou explicar o “porquê” e o “como” o IGEF-MT pretende transformar a administração pública.

Do ponto de vista metodológico, a análise adotou uma perspectiva interpretativa, buscando compreender como os diferentes componentes do IGEF interagem e quais efeitos podem produzir sobre a dinâmica da gestão pública. Ressalta-se que a abordagem adotada privilegia a análise de estrutura e desenho institucional, reconhecendo que a efetividade do modelo dependerá, em última instância, de sua implementação concreta e do engajamento da liderança pública. A metodologia qualitativa fornece a base para uma discussão crítica sobre as potencialidades e os riscos do modelo.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise do IGEF-MT evidencia a construção de uma arquitetura institucional inovadora no cenário federativo brasileiro. Diferente de experiências anteriores que focalizavam, isoladamente, em indicadores de desempenho ou em prêmios de qualidade, o modelo mato-grossense integra avaliação, governança e incentivos em um sistema circular e auto-reforçador, conforme a Figura 1. O IGEF-MT não é apenas um “medidor de temperatura”, mas um regulador que busca ajustar a temperatura da gestão pública em direção à excelência.

FIGURA 1 – Arquitetura do IGEF-MT



Fonte: Elaborado pelo Autor (2026)

6.1 O Desenho Institucional do IGEF-MT: Metodologia e Estrutura

Conforme estabelecido pela Lei nº 12.771/2024 e regulamentado pelo Decreto nº 1.853/2026, o IGEF-MT é estruturado como um índice sintético que varia de 0 a 100 pontos. Sua composição abrange dimensões fundamentais da gestão pública moderna, organizadas em eixos temáticos que refletem a maturidade institucional. A lei define governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, de estratégia e de controle colocados em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão”.

Os eixos de avaliação do IGEF-MT são:

- *Maturidade em Governança*: Avalia a existência e a efetividade de mecanismos de liderança, estratégia e controle nos órgãos. Inclui a verificação de planos estratégicos, gestão de riscos, integridade e transparência ativa.
- *Eficiência Administrativa*: Foca na otimização do uso de recursos, redução de custos operacionais e simplificação de processos. Mede a capacidade do órgão de fazer “mais com menos”, combatendo o desperdício e a burocracia desnecessária. A lei

destaca a importância da manutenção do equilíbrio e da responsabilidade fiscal.

- *Entrega de Resultados*: Mede o impacto das políticas públicas sob responsabilidade do órgão na sociedade. Este eixo é o que conecta a gestão interna com o valor público gerado, focando nos benefícios reais para o cidadão. A lei vincula os resultados ao alcance das metas da Agenda 2030 da ONU (ODS).
- *Inovação e Transformação Digital*: Valoriza a adoção de novas tecnologias e métodos de trabalho que melhorem a prestação de serviços, como a digitalização de serviços ao cidadão e o uso de inteligência de dados para a tomada de decisão. A lei promove a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico.

A classificação dos órgãos ocorre em cinco níveis de desempenho:

- v. *Avançado* (90 a 100 pontos)
- vi. *Moderado* (80 a 89 pontos)
- vii. *Intermediário* (70 a 79 pontos)
- viii. *Iniciante* (60 a 69 pontos)
- ix. *Insuficiente* (abaixo de 60 pontos)

Essa escala gradual permite o reconhecimento de trajetórias de melhoria. Um órgão que sai do nível “Iniciante” para o “Intermediário” é valorizado por seu progresso, o que é fundamental para manter o engajamento em organizações com grandes passivos de gestão. Além disso, a pontuação é baseada em evidências documentais e dados oficiais validados pela SEPLAG, reduzindo a subjetividade e aumentando a credibilidade do processo.

6.2 Certificação Pública e Reputação Institucional

Um dos elementos mais inovadores do IGEF-MT é a criação do Certificado de Eficiência Pública, concedido nas categorias Diamante, Ouro, Prata e Bronze. A certificação atua como um incentivo simbólico de alta potência. No setor público, a reputação institucional é um ativo valioso que influencia a capacidade de um órgão de atrair talentos, negociar orçamentos e obter apoio político para suas iniciativas. O selo de excelência funciona como uma marca de qualidade que o órgão pode exibir em seus canais oficiais, gerando orgulho institucional e confiança externa.

Ao tornar público o desempenho por meio de selos de excelência, o governo de Mato Grosso utiliza a pressão dos pares, *peer pressure*, e o reconhecimento social como motores de mudança. Órgãos com baixa pontuação sentem-se compelidos a melhorar para evitar o estigma do nível “insuficiente”, enquanto órgãos de alto desempenho buscam manter sua posição de liderança. Esse mecanismo cria um mercado de reputação dentro da administração pública, onde a excelência é valorizada e a mediocridade é exposta. A visibilidade dos resultados também fortalece o controle social, permitindo que o cidadão saiba quais secretarias estão entregando melhores resultados. A transparência deixa de ser apenas um dever legal e passa a ser uma ferramenta estratégica de gestão.

6.3 Incentivos Estratégicos e Alinhamento da Alta Administração

O modelo rompe com a tradição de avaliações sem consequências ao estabelecer incentivos concretos vinculados ao desempenho. A literatura sobre gestão pública frequentemente aponta que a falta de consequências é o maior inimigo da eficiência. O IGEF-MT endereça isso com uma combinação de incentivos positivos e negativos:

- *Prioridade em Recursos*: Órgãos certificados nas categorias Ouro e Diamante têm prioridade na alocação de recursos para projetos de modernização e inovação. Isso cria umnexo causal direto entre boa gestão e capacidade de investimento, recompensando a eficiência com mais autonomia e recursos. É a aplicação prática do princípio de que quem gere bem deve ter mais meios para inovar.
- *Missões Técnicas Internacionais*: Os dirigentes dos cinco órgãos mais bem colocados no ranking anual tornam-se elegíveis para participar de missões técnicas organizadas pelo Gabinete do Governador. Este incentivo foca diretamente na alta administração, alinhando os interesses dos tomadores de decisão com os objetivos de eficiência do Estado. É um reconhecimento ao mérito da liderança que estimula a busca pela excelência no topo da pirâmide organizacional.
- *Gratificações para Servidores*: A Lei nº 12.771/2024 autoriza o pagamento de gratificação ou prêmio aos servidores pelo desempenho alcançado no IGEF-MT. Isso democratiza o incentivo, garantindo que o esforço coletivo da equipe seja recompensado,

combatendo a percepção de que a avaliação beneficia apenas a cúpula.

- *Sanções para Dirigentes:* O parágrafo único do art. 9º da lei estabelece que o não cumprimento das metas de desempenho por dois anos consecutivos sujeitará o dirigente máximo a sanções administrativas. Isso eleva o custo da ineficiência para quem detém o poder de decisão, criando um forte desincentivo à complacência.

6.4 IGEF como Indutor de Mudança Cultural e Inovação

A introdução do IGEF-MT sinaliza uma mudança de paradigma na cultura administrativa do Estado. Historicamente, a burocracia pública brasileira é orientada pelo fetiche do processo, na crença de que o cumprimento rigoroso das normas legais é suficiente para uma boa gestão. O IGEF desloca essa ênfase para a geração de valor público. A cultura organizacional passa a ser moldada pela busca por resultados e pela eficiência. A conformidade legal deixa de ser o teto e passa a ser o piso sobre o qual se constrói a excelência.

Ao incluir a Transformação Digital e a Simplificação de Processos como critérios de pontuação, o índice incentiva a inovação não como um evento isolado, mas como uma prática contínua. Órgãos são estimulados a rever fluxos de trabalho, eliminar redundâncias e adotar soluções tecnológicas que facilitem a vida do cidadão. Isso fortalece a capacidade estatal de resposta em um mundo cada vez mais digitalizado. A inovação deixa de ser uma escolha do gestor iluminado e passa a ser um requisito institucional para o sucesso. A mudança cultural é o impacto mais profundo e duradouro esperado do modelo, pois altera a forma como o servidor público percebe seu papel na sociedade.

6.5 Implicações para a Capacidade Estatal e Coordenação

O IGEF-MT também atua como um poderoso instrumento de coordenação governamental. Em estados federativos, a fragmentação institucional é um desafio constante. Secretarias diferentes muitas vezes operam em silos, com pouca comunicação e padrões de gestão divergentes. Ao estabelecer um padrão comum de governança e eficiência para todo o Poder Executivo, o IGEF promove a convergência institucional. Ele cria uma linguagem comum entre o planejamento, as finanças e as áreas finalísticas.

Essa padronização eleva a capacidade estatal como um todo. Quando todos os órgãos adotam boas práticas de gestão de riscos, planejamento e transparência, o governo torna-se mais previsível e confiável. Isso reduz custos de transação internos e melhora a qualidade da entrega de políticas públicas transversais, que exigem a colaboração de múltiplos órgãos. O IGEF funciona como uma “gramática comum” da gestão pública estadual, facilitando a integração de esforços em torno de objetivos estratégicos comuns. Além disso, a lei estende essas diretrizes aos demais Poderes e órgãos autônomos, promovendo uma cultura de eficiência em todo o Estado de Mato Grosso.

6.6 Desafios e Limitações: O Risco da Burocratização e a Sustentabilidade

Apesar do desenho robusto, o IGEF-MT enfrenta desafios críticos para sua sustentabilidade. O primeiro é o risco de burocratização da avaliação, onde os órgãos passam a focar mais na produção de evidências documentais para o índice do que na melhoria real dos serviços. É o fenômeno do “*teaching to the test*”, onde o objetivo passa a ser a nota e não o aprendizado. Para mitigar isso, a SEPLAG-MT deve garantir que os indicadores sejam simples, automatizados sempre que possível e diretamente vinculados a resultados perceptíveis pela sociedade. A avaliação não pode se tornar um fim em si mesma, mas um meio para o valor público.

Outro desafio é a assimetria de capacidades entre os órgãos. Secretarias finalísticas de grande porte possuem estruturas de planejamento que órgãos menores não detêm. O sistema de avaliação deve ser sensível a essas diferenças, talvez adotando pesos diferenciados ou critérios de calibragem que garantam a equidade na competição pelos certificados. Caso contrário, o índice pode gerar desmotivação nos órgãos menores que, apesar de eficientes em sua escala, não conseguem competir com as grandes estruturas em termos de formalização de processos. A equidade é um dos princípios listados na lei e deve ser observada na prática avaliativa.

Por fim, a continuidade política é essencial. Reformas de gestão levam tempo para maturar e produzir efeitos culturais. A institucionalização do IGEF como uma política de Estado, protegida por marcos legais sólidos (como a Lei 12.771/2024), é fundamental para que o índice não seja descontinuado

em futuras trocas de governo. A sociedade civil e os órgãos de controle também desempenham papel crucial na cobrança pela manutenção desses padrões de excelência. A sustentabilidade do modelo depende da percepção de que ele traz benefícios reais para a população, tornando-o politicamente custoso de ser revertido. O IGEF-MT deve tornar-se parte do patrimônio institucional do Estado, independente de quem esteja no poder.

7. CONCLUSÃO

O Índice de Governança e Eficiência de Mato Grosso (IGEF-MT) representa uma das iniciativas mais sofisticadas de modernização administrativa no Brasil contemporâneo. Ao integrar avaliação, governança e incentivos em uma arquitetura institucional coerente, o modelo supera a dicotomia entre controle formal e gestão por resultados, criando um sistema dinâmico de indução de melhorias. O IGEF-MT demonstra que a transformação do Estado não se faz apenas com discursos, mas com engenharia institucional e alinhamento de incentivos.

A análise demonstrou que o IGEF-MT atua em múltiplas dimensões: fortalece a capacidade estatal ao padronizar boas práticas; amplia a transparência ao certificar publicamente o desempenho; e alinha comportamentos ao vincular resultados a incentivos estratégicos para a alta administração e para os servidores. O modelo mato-grossense oferece uma resposta prática ao desafio de como transformar a cultura burocrática em uma cultura orientada ao valor público. Ele demonstra que é possível criar um ambiente de alto desempenho no setor público, desde que as regras do jogo sejam claras, justas e consequentes.

Conclui-se que o potencial de replicabilidade do IGEF é elevado, podendo servir de referência para outros estados e municípios brasileiros que buscam elevar seus patamares de governança. No entanto, o sucesso a longo prazo dependerá da capacidade do governo de manter o sistema atualizado, evitar a captura burocrática e garantir que a busca pela eficiência resulte, efetivamente, em melhores serviços para o cidadão. O IGEF-MT não deve ser visto como uma “bala de prata”, mas como um componente vital de um ecossistema de governança mais amplo que prioriza o interesse público.

Como recomendações, sugere-se a automação crescente da coleta de dados para reduzir a carga

administrativa sobre os órgãos e a realização de estudos de impacto periódicos para verificar se a melhoria nos índices de governança está se traduzindo em indicadores sociais e econômicos melhores para o Estado. Além disso, a inclusão de mecanismos de participação social na definição de alguns indicadores poderia aumentar ainda mais a legitimidade do índice. O IGEF-MT é um passo corajoso em direção a um Estado mais ágil, inteligente e, acima de tudo, comprometido com a geração de valor para a sociedade mato-grossense. A jornada para a excelência é contínua, e o IGEF-MT é a bússola que Mato Grosso escolheu para guiar esse caminho.

8. Referências

1. BERGUE, S. T. Comportamento Organizacional. Porto Alegre: Escola de Gestão Pública, 2021.
2. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
3. BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.
4. DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. The New Public Service: Serving, Not Steering. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.
5. GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (Org.). Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Brasília: Ipea, 2014.
6. JANUÁRIO, E. C. Mudança institucional e estrutura de governança. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.
7. MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, Brasília, n. 130, p. 42-53, 2014.
8. MARTINS, H. F.; MARINI, C. Um guia de governança para resultados na administração pública. Brasília: Publix Conhecimento, 2010.
9. MATIAS-PEREIRA, J. Governança no setor público. São Paulo: Atlas, 2010.
10. MATO GROSSO. Lei nº 12.771, de 20 de dezembro de 2024. Dispõe sobre as diretrizes da governança e da eficiência da gestão pública do Estado de Mato Grosso. *Diário Oficial do Estado*, Cuiabá, MT, 20 dez. 2024.
11. MATO GROSSO. Decreto nº 1.853, de 22 de janeiro de 2026. Regulamenta o Índice de Governança e Eficiência de Mato Grosso (IGEF-MT). *Diário Oficial do Estado*, Cuiabá, MT, 22 jan. 2026.
12. MOORE, M. H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
13. OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015.
14. OLIVEIRA, C. B. Problemas de agência no setor público: o papel dos incentivos. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 4, p. 669-684, 2017.
15. POLLITT, C. *Context in Public Policy and Management: The Missing Link?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013.
16. SEPLAG-MT. Governo de MT regulamenta Índice de Governança e Eficiência de Mato Grosso. SEPLAG, 2026. Disponível em: <https://www.seplag.mt.gov.br/w/planejamento-e-gest%C3%A3o-avan%C3%A7am-na-amplia%C3%A7%C3%A3o-da-transpar%C3%Aancia-e-dos-servi%C3%A7os-digitais-em-2025>. Acesso em: 26 mar. 2026.

Inteligência artificial como plataforma: uma experiência de construção normativa orientada ao planejamento e à coordenação interinstitucional

- **Ramicés dos Santos Silva**

Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação, Santa Catarina, Brasil
E-mail: ramices.silva@scti.sc.gov.br

- **Myrrena Inácio**

Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação, Santa Catarina, Brasil
E-mail: myrrena.inacio@scti.sc.gov.br

- **Cristiane Mitsue Iata**

Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação, Santa Catarina, Brasil
E-mail: cristiane.iata@scti.sc.gov.br

- **Lídia Cristina Almeida Picinin**

Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação, Santa Catarina, Brasil
E-mail: lidia.picinin@scti.sc.gov.br

Resumo

A incorporação de soluções de Inteligência Artificial (IA) na Administração Pública tem se intensificado no contexto da transformação digital, ampliando as possibilidades de automação de processos, análise de dados e apoio à tomada de decisão em políticas públicas. Contudo, sua adoção ainda ocorre de forma fragmentada, marcada por iniciativas isoladas e pela ausência de estruturas institucionais capazes de coordenar seu desenvolvimento e assegurar seu uso responsável. Este artigo analisa o processo de construção normativa da Política Estadual de Inteligência Artificial do Governo de Santa Catarina, compreendida como instrumento de planejamento governamental e coordenação interinstitucional. Adota-se uma abordagem qualitativa, de natureza descritivo-analítica, estruturada como estudo de caso, tendo como unidade de análise o processo de formulação normativa conduzido por grupo de trabalho interinstitucional responsável pela elaboração de minuta de decreto voltada à governança de soluções de IA. Como base empírica, realizou-se um levantamento institucional envolvendo todas as secretarias e entidades do governo estadual, com o objetivo de mapear o estágio de adoção da tecnologia e identificar desafios associados ao seu uso. O diagnóstico identificou 84 iniciativas de IA distribuídas em 33 instituições, revelando um cenário de expansão acompanhado por fragmentação institucional, carência de capacitação técnica e ausência de diretrizes normativas unificadas. Os resultados indicam que o processo de elaboração da política atuou como mecanismo de alinhamento institucional, culminando na definição de uma arquitetura de governança composta por instâncias estratégicas, técnicas e executivas, bem como em sua formalização normativa, evidenciando o papel do planejamento governamental na institucionalização da inovação tecnológica.

Palavras-chave: inteligência artificial; governança da inteligência artificial; planejamento governamental; política pública; coordenação interinstitucional.

1. INTRODUÇÃO

A transformação digital tem redefinido de forma significativa os modos de organização, funcionamento e prestação de serviços da Administração Pública contemporânea. Nesse contexto, as tecnologias emergentes vêm ampliando as possibilidades de modernização da gestão pública, destacando-se a Inteligência Artificial (IA), aplicada em atividades como automação de processos administrativos, análise de grandes volumes de dados e apoio à tomada de decisão na formulação e implementação de políticas públicas.

A incorporação de soluções de Inteligência Artificial na Administração Pública tem se intensificado nos últimos anos, impulsionada pela busca por maior eficiência, pelo uso crescente de dados e pela expansão das capacidades tecnológicas do Estado. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), aproximadamente 57% dos países membros já utilizam aplicações de IA para aprimorar a prestação de serviços públicos, com cerca de 200 casos de uso documentados em funções governamentais centrais (OCDE, 2025).

Apesar desse avanço, a adoção da Inteligência Artificial no setor público ocorre, em muitos casos, de forma fragmentada e desigual. Observa-se a proliferação de iniciativas isoladas, desenvolvidas por órgãos ou unidades administrativas de maneira relativamente autônoma, sem padrões comuns, mecanismos de coordenação institucional ou diretrizes normativas claras. Esse cenário pode resultar em duplicidade de esforços, baixa interoperabilidade entre soluções tecnológicas, riscos éticos associados ao uso de algoritmos e insegurança jurídica quanto à responsabilização estatal. A literatura sobre governança de Inteligência Artificial no setor público aponta que a ausência de estruturas institucionais coordenadas pode comprometer a transparência, a responsabilização e a efetividade das políticas públicas baseadas em dados e algoritmos (Wirtz; Weyerer; Geyer, 2019; Zuiderwijk; Chen; Salem, 2021; OCDE, 2020).

No contexto federativo brasileiro, tais desafios tendem a se intensificar. A heterogeneidade das capacidades estatais entre entes subnacionais, associada à necessidade de articulação entre diferentes áreas governamentais, como planejamento, orçamento, tecnologia da informação e gestão de políticas públicas, impõe desafios adicionais à governança da transformação digital. A literatura internacional destaca que a

adoção responsável da Inteligência Artificial no setor público exige mais do que a incorporação tecnológica, demandando processos de transformação institucional sustentados por mecanismos formais de coordenação, governança e responsabilização (Janssen, 2025).

A ausência de marcos normativos e organizacionais estruturantes pode comprometer a continuidade administrativa, a segurança jurídica e a coerência das estratégias governamentais. Nesse sentido, o planejamento governamental assume papel central na institucionalização do uso da Inteligência Artificial, ao organizar princípios, diretrizes, instrumentos e arranjos institucionais capazes de alinhar múltiplos atores em torno de uma agenda transversal. Sob essa perspectiva, a IA deve ser compreendida não apenas como uma inovação tecnológica, mas como parte de um processo mais amplo de transformação institucional que envolve coordenação interorganizacional, definição de responsabilidades e fortalecimento das capacidades estatais (OCDE, 2020; Janssen, 2025).

É nesse contexto que se insere a experiência do Governo do Estado de Santa Catarina, que, em 2025, realizou um diagnóstico institucional voltado ao mapeamento das iniciativas de Inteligência Artificial em desenvolvimento na Administração Pública estadual. O levantamento buscou compreender o estágio de adoção da tecnologia, identificar desafios institucionais e subsidiar a formulação de diretrizes para sua governança, constituindo a base empírica da análise desenvolvida neste artigo.

O presente artigo analisa o processo de construção normativa da Política Estadual de Inteligência Artificial do Governo de Santa Catarina, compreendida como instrumento de planejamento governamental e coordenação interinstitucional.

A análise concentra-se na experiência de formulação da política conduzida por um grupo de trabalho interinstitucional responsável pela elaboração de proposta normativa voltada à governança do uso da tecnologia na administração pública estadual. Busca-se, assim, examinar de que maneira o diagnóstico institucional das iniciativas existentes e a atuação desse arranjo interinstitucional contribuíram para a formulação de um marco normativo orientado à coordenação da agenda de transformação digital.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A análise do processo de construção normativa da Política Estadual de Inteligência Artificial requer a articulação de diferentes campos da literatura em administração pública, planejamento governamental e governança da transformação digital. Nesse sentido, o referencial teórico deste estudo mobiliza contribuições que discutem a coordenação interinstitucional na ação governamental, a compreensão da Inteligência Artificial como sistema sociotécnico no setor público e a emergência de arranjos institucionais voltados à governança dessas tecnologias.

A partir dessas perspectivas, busca-se compreender como estruturas de planejamento e mecanismos de coordenação podem orientar a institucionalização da Inteligência Artificial na administração pública, reduzindo a fragmentação de iniciativas e fortalecendo as capacidades estatais necessárias para a condução da transformação digital.

2.1 Governança e coordenação interinstitucional

A literatura em administração pública tem destacado que problemas públicos complexos exigem formas de governança que ultrapassem estruturas hierárquicas tradicionais e modelos excessivamente setoriais de organização estatal. Em contextos institucionais caracterizados por crescente complexidade, interdependência entre políticas públicas e multiplicidade de atores envolvidos na ação governamental, torna-se necessário desenvolver arranjos institucionais capazes de promover coordenação entre diferentes organizações e níveis de governo.

Nesse sentido, a governança é compreendida como um conjunto de mecanismos políticos e administrativos voltados à coordenação, à coerência e à efetividade da ação estatal. Pierre e Peters (2016) argumentam que a governança contemporânea envolve processos de interação e coordenação entre múltiplos atores institucionais, permitindo alinhar diferentes organizações em torno de objetivos públicos comuns e reduzir problemas associados à fragmentação da ação governamental.

Em sistemas administrativos complexos, particularmente em contextos federativos, a coordenação interinstitucional torna-se elemento central para a implementação de políticas públicas transversais. A literatura aponta que a ausência de mecanismos formais de coordenação tende a produzir sobreposição

de competências, duplicidade de iniciativas e dificuldades de alinhamento entre estratégias governamentais (Pierre; Peters, 2016). Nessa perspectiva, o planejamento governamental assume papel estruturante ao organizar prioridades estratégicas, alinhar instrumentos de política pública e conferir previsibilidade e continuidade à atuação estatal, contribuindo para reduzir a fragmentação decisória e fortalecer a coerência da ação governamental em agendas que envolvem múltiplos atores institucionais (OCDE, 2020).

Ao articular objetivos de médio e longo prazo, capacidades administrativas e mecanismos de coordenação, o planejamento contribui para reduzir a fragmentação decisória, mitigar conflitos institucionais e fortalecer a coerência governamental em agendas transversais que atravessam múltiplos setores e áreas da administração pública. A emergência da transformação digital intensifica esses desafios ao introduzir tecnologias que atravessam fronteiras organizacionais e demandam novos arranjos institucionais de coordenação.

A adoção de tecnologias digitais no setor público não se limita à modernização de processos administrativos, mas implica transformações mais amplas nas formas de organização do Estado, exigindo integração entre estruturas administrativas, sistemas de informação, capacidades técnicas e instrumentos de planejamento governamental.

2.2 Inteligência Artificial como sistema sociotécnico

No contexto da transformação digital do setor público, a Inteligência Artificial tem se consolidado como uma das tecnologias com maior potencial de impacto sobre a organização e o funcionamento das instituições governamentais. Aplicações baseadas em IA vêm sendo utilizadas em diferentes áreas da administração pública, incluindo automação de processos administrativos, análise preditiva de dados, detecção de padrões complexos e apoio à tomada de decisão em políticas públicas.

Estudos recentes apontam que a IA pode contribuir para aumentar a eficiência administrativa, melhorar a qualidade das decisões governamentais e ampliar a capacidade analítica do Estado na formulação de políticas públicas (Wirtz; Weyerer; Geyer, 2019). Ao mesmo tempo, a utilização dessas tecnologias também introduz novos desafios relacionados à transparência

das decisões automatizadas, à responsabilização institucional e à governança dos algoritmos utilizados na administração pública.

Nesse sentido, a literatura tem enfatizado que a Inteligência Artificial não deve ser compreendida apenas como uma ferramenta tecnológica. Sua implementação envolve dimensões institucionais, organizacionais, jurídicas e políticas que ultrapassam a dimensão puramente técnica da inovação. Janssen (2025) argumenta que a Inteligência Artificial deve ser analisada como um sistema sociotécnico complexo, cuja adoção depende da interação entre tecnologias digitais, estruturas organizacionais, capacidades institucionais, normas jurídicas e processos decisórios.

A incorporação da Inteligência Artificial no setor público exige, portanto, a construção de arranjos institucionais capazes de orientar seu uso de forma responsável e alinhada aos princípios da administração pública. Evidências empíricas indicam que as aplicações de IA no setor público concentram-se principalmente na automação de processos administrativos, no apoio à tomada de decisão e na busca por ganhos de eficiência operacional (OCDE, 2025). Entretanto, a ausência de estruturas adequadas de governança pode ampliar riscos relacionados à opacidade dos algoritmos, à assimetria informacional, à fragilidade dos mecanismos de controle institucional e à potencial violação de direitos fundamentais.

Nesse contexto, estudos recentes têm destacado a necessidade de desenvolver estruturas institucionais capazes de governar o uso de sistemas algorítmicos no setor público, garantindo transparência, prestação de contas e supervisão democrática sobre decisões automatizadas (Veale; Brass, 2019; Zuiderwijk; Chen; Salem, 2021).

2.3 Inteligência Artificial como plataforma de governança

A partir dessa perspectiva, parte da literatura recente tem proposto compreender a Inteligência Artificial não apenas como tecnologia, mas como infraestrutura institucional capaz de estruturar processos decisórios e reorganizar a ação governamental. Essa abordagem desloca o foco da análise da tecnologia em si para os arranjos institucionais que estruturam e orientam seu uso no setor público.

A concepção da Inteligência Artificial como plataforma de governança enfatiza a necessidade de

arquiteturas institucionais capazes de integrar dados, normas, processos decisórios e capacidades organizacionais em uma lógica sistêmica orientada aos objetivos públicos e aos princípios democráticos (Aarab et al., 2025). Sob essa perspectiva, a governança da IA envolve a criação de estruturas institucionais responsáveis por definir diretrizes estratégicas, coordenar iniciativas tecnológicas, estabelecer padrões técnicos e garantir mecanismos de transparência e responsabilização.

Estudos comparativos internacionais indicam que governos mais avançados na adoção de Inteligência Artificial compartilham determinados atributos institucionais. Entre esses elementos destacam-se a existência de marcos regulatórios explícitos, estruturas de governança multissetoriais, investimentos contínuos na capacitação de servidores públicos e mecanismos robustos de transparência, prestação de contas e controle institucional (Oxford Insights, 2024).

Assim, a institucionalização da governança da Inteligência Artificial não se limita à criação de normas regulatórias, mas envolve a construção de arranjos organizacionais capazes de coordenar múltiplos atores governamentais, alinhar iniciativas tecnológicas às estratégias de planejamento público e fortalecer as capacidades estatais necessárias para a condução da transformação digital (Janssen, 2025; Zuiderwijk; Chen; Salem, 2021).

À luz dessas contribuições teóricas, a governança da Inteligência Artificial no setor público pode ser compreendida como um processo institucional que envolve a articulação entre estruturas organizacionais, instrumentos normativos, capacidades técnicas e mecanismos de coordenação interinstitucional. A literatura indica que a adoção responsável dessas tecnologias depende da existência de arranjos institucionais capazes de integrar diferentes órgãos governamentais, alinhar iniciativas tecnológicas às estratégias de planejamento público e estabelecer diretrizes comuns para o desenvolvimento e uso de sistemas baseados em dados e algoritmos (Oxford Insights, 2024).

Nesse contexto, o planejamento governamental assume papel relevante na organização dessas agendas transversais, ao permitir a construção de estruturas de governança que reduzam a fragmentação institucional e promovam maior coerência na condução da transformação digital do Estado (OCDE, 2020).

3. METODOLOGIA

O presente estudo adota abordagem qualitativa, de natureza descritivo-analítica e interpretativa, estruturada como estudo de caso. Pesquisas qualitativas são particularmente adequadas à análise de fenômenos sociais complexos, permitindo compreender processos institucionais, relações organizacionais e contextos decisórios em profundidade (Lakatos; Marconi, 2017). O estudo de caso, por sua vez, constitui estratégia metodológica apropriada para a investigação de processos institucionais contemporâneos em seus contextos reais, especialmente quando os limites entre o fenômeno analisado e o contexto em que ele ocorre não são claramente definidos (Yin, 2015).

Nesse sentido, a unidade de análise corresponde ao processo de construção normativa da Política Estadual de Inteligência Artificial do Governo de Santa Catarina, com foco no arranjo institucional e no percurso decisório que conduziram à elaboração de uma minuta de decreto voltada à governança de soluções de Inteligência Artificial na administração pública estadual. A análise concentra-se na dinâmica institucional associada à formulação da política, considerando a atuação de um grupo de trabalho interinstitucional formalmente constituído como espaço de articulação entre órgãos com competências administrativas, técnicas e estratégicas complementares.

Como etapa empírica central, foi realizado, em 2025, um levantamento institucional abrangente envolvendo a totalidade das secretarias e entidades da Administração Pública estadual, totalizando 53 instituições. A pesquisa foi conduzida pela Secretaria de Estado do Planejamento em parceria com a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação, alcançando taxa de resposta integral. O levantamento teve como objetivo mapear as iniciativas de Inteligência Artificial em desenvolvimento no governo estadual, identificar as tecnologias empregadas, compreender o estágio de maturidade das iniciativas e levantar desafios institucionais associados à adoção dessas tecnologias. A elaboração do instrumento teve como referência metodológica o Acórdão nº 1.139/2022 do Tribunal de Contas da União (TCU), que apresenta levantamento sobre o uso de tecnologias de Inteligência Artificial na Administração Pública Federal, contribuindo para a definição das categorias analíticas adotadas neste estudo.

O instrumento de coleta de dados consistiu em formulário estruturado encaminhado às instituições

participantes, contendo questões voltadas à identificação das iniciativas existentes, às tecnologias utilizadas, ao estágio de desenvolvimento dos projetos, à existência de parcerias institucionais e aos principais desafios enfrentados na implementação dessas soluções.

Para a análise dos dados, adotou-se procedimento qualitativo-interpretativo, baseado na sistematização e na categorização das informações obtidas no levantamento institucional. As iniciativas identificadas foram analisadas a partir de critérios relacionados ao tipo de aplicação, às tecnologias utilizadas, ao estágio de maturidade e aos desafios institucionais associados, permitindo a identificação de padrões, recorrências e assimetrias na adoção da Inteligência Artificial no âmbito governamental. Essa análise foi complementada pela interpretação do processo de formulação normativa, considerando a articulação entre evidências empíricas e decisões institucionais no âmbito do grupo de trabalho interinstitucional.

O levantamento institucional constituiu a principal base empírica da pesquisa e orientou diretamente o processo de formulação normativa analisado neste estudo. As evidências produzidas subsidiaram a constituição do grupo de trabalho interinstitucional e contribuíram para a definição do arranjo institucional de governança proposto, evidenciando o papel do planejamento governamental como instrumento de coordenação interinstitucional em contextos de transformação digital.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados apresentados nesta seção decorrem do levantamento institucional realizado junto às secretarias e entidades da administração pública estadual em Santa Catarina, articulados à análise do processo de formulação normativa da Política Estadual de Inteligência Artificial. A abordagem adotada permite articular o diagnóstico empírico das iniciativas existentes à construção de respostas institucionais voltadas à organização da agenda de transformação digital no Estado.

Nesse contexto, o levantamento assume função estruturante como instrumento de planejamento governamental, ao produzir evidências capazes de orientar a coordenação interinstitucional e a definição de diretrizes para o uso da Inteligência Artificial no setor público.

A análise dos dados não se limita à descrição do estágio de adoção da tecnologia, mas evidencia padrões, lacunas e assimetrias que impactam a capacidade estatal de incorporar a Inteligência Artificial de forma coordenada, eficiente e alinhada às diretrizes de planejamento governamental.

Os resultados são interpretados à luz de sua contribuição para a estruturação de mecanismos de governança, coordenação interinstitucional e fortalecimento das capacidades estatais necessárias à institucionalização do uso da tecnologia no setor público.

A seção está organizada em quatro dimensões analíticas: i) o panorama das iniciativas de Inteligência Artificial identificadas no governo estadual; ii) os desafios institucionais associados à sua adoção; iii) o processo de construção da governança da tecnologia; e iv) a formalização normativa dessa agenda por meio da minuta de decreto.

4.1 Panorama das iniciativas de Inteligência Artificial

Os resultados da pesquisa indicam que o processo de elaboração da minuta de decreto que institui a Política Estadual de Inteligência Artificial configura uma experiência de planejamento governamental orientada à coordenação interinstitucional.

Esse processo foi diretamente informado pelo diagnóstico empírico produzido a partir do levantamento

das iniciativas de Inteligência Artificial em desenvolvimento na administração pública estadual. O mapeamento institucional evidencia um cenário de expansão do uso da tecnologia, acompanhado por significativa dispersão organizacional e heterogeneidade no estágio de maturidade das iniciativas.

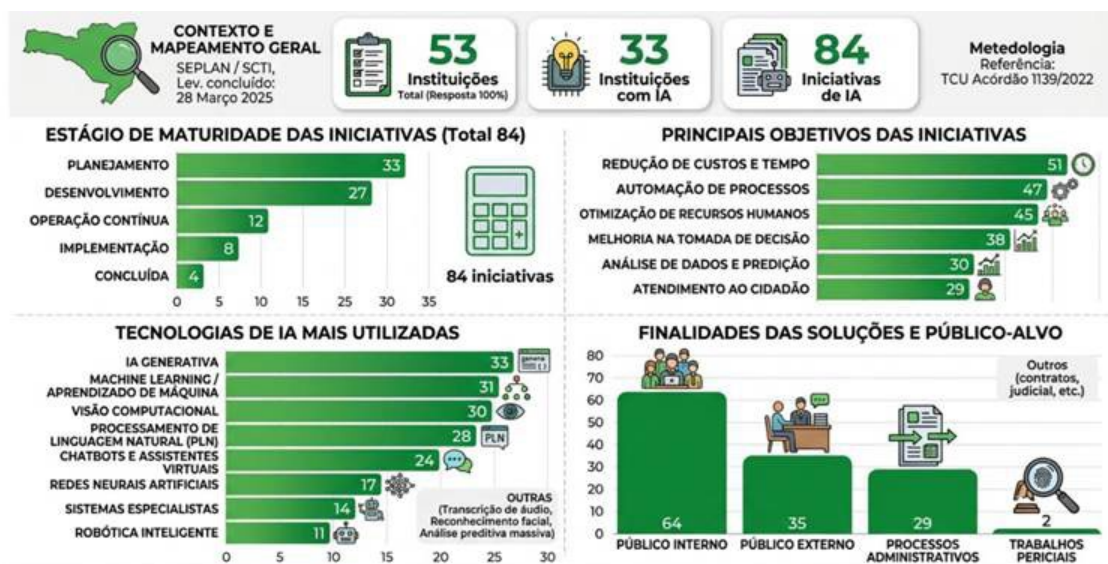
O levantamento realizado em 2025 envolveu a totalidade das secretarias e entidades da administração pública estadual, totalizando 53 instituições e alcançando taxa de resposta de 100%. Os resultados indicaram que 33 dessas instituições possuíam iniciativas relacionadas ao uso de Inteligência Artificial, totalizando 84 projetos.

Esse conjunto de iniciativas corresponde a aproximadamente 62% do universo institucional analisado, evidenciando que a adoção da tecnologia já se encontra relativamente disseminada no governo estadual, embora em diferentes níveis de maturidade institucional.

A Figura 1 sintetiza esse diagnóstico a partir de quatro dimensões analíticas: estágio de maturidade, objetivos das iniciativas, tecnologias empregadas e público-alvo das soluções.

A estrutura analítica adotada no levantamento dialoga com referenciais utilizados em diagnósticos institucionais sobre Inteligência Artificial no setor público, incluindo o levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União, que orientou a definição das dimensões de análise consideradas.

FIGURA 1 – Visualização consolidada dos resultados do mapeamento de iniciativas de Inteligência Artificial no Governo do Estado de Santa Catarina (2025).



Fonte: Elaboração própria, com base no levantamento institucional (2025) e na metodologia referenciada no Acórdão TCU nº 1.139/2022.

Nesse contexto, a visualização consolidada dos dados permite compreender, de forma integrada, os padrões de adoção, maturidade, objetivos e tecnologias utilizadas nas iniciativas de Inteligência Artificial no governo estadual (Figura 1), reforçando a consistência empírica do diagnóstico produzido.

Conforme ilustrado na Figura 1, observa-se não apenas a dimensão quantitativa do fenômeno, mas também sua complexidade qualitativa. A predominância de iniciativas nas fases de planejamento (33) e desenvolvimento (27), em contraste com o número reduzido de soluções em operação contínua (12) e concluídas (4), evidencia um ecossistema institucional ainda em fase de consolidação, marcado por experimentação, aprendizagem organizacional e construção incremental de capacidades estatais, o que demanda a estruturação de mecanismos formais de coordenação e governança.

A análise das finalidades dessas iniciativas demonstra que o uso da Inteligência Artificial no governo estadual concentra-se principalmente em atividades relacionadas ao atendimento ao público interno, identificado em 64 iniciativas, seguido por aplicações voltadas ao atendimento ao público externo, presentes em 35 iniciativas, e ao aprimoramento de processos administrativos, identificado em 29 projetos. O levantamento reforça que a tecnologia vem sendo mobilizada prioritariamente como ferramenta de apoio à gestão e à eficiência administrativa, com menor incidência, até o momento, em aplicações diretamente orientadas à entrega de valor ao cidadão.

Do ponto de vista dos objetivos, destacam-se iniciativas voltadas à redução de custos e tempo (51), automação de processos (47) e otimização de recursos humanos (45), indicando uma orientação pragmática da adoção tecnológica, centrada em ganhos operacionais e racionalização da máquina pública. Esse padrão sugere que a incorporação da Inteligência Artificial vem sendo impulsionada, em primeiro lugar, por demandas de eficiência, antes de avançar para usos mais sofisticados relacionados à inovação em políticas públicas.

No que se refere às tecnologias utilizadas, a figura evidencia a diversidade de abordagens adotadas, com destaque para IA generativa (33 iniciativas), aprendizado de máquina (31), visão computacional (30) e processamento de linguagem natural (28). A presença significativa dessas tecnologias demonstra não apenas

a difusão de soluções baseadas em dados, mas também a incorporação de ferramentas contemporâneas no setor público, ainda que em estágios distintos de maturidade e institucionalização.

A análise do estágio de maturidade das iniciativas também revela um cenário de consolidação ainda incipiente. Entre os projetos identificados, 33 encontram-se em fase de planejamento e 27 em fase de desenvolvimento ou testes, enquanto apenas 12 iniciativas estão em operação contínua e quatro foram classificadas como concluídas. Esse panorama demonstra que grande parte das iniciativas ainda se encontra em estágios iniciais de desenvolvimento, indicando a existência de um processo institucional de aprendizagem organizacional associado à incorporação dessas tecnologias.

4.2 Desafios institucionais para a adoção da Inteligência Artificial

O levantamento institucional permitiu identificar um conjunto de desafios estruturais que condicionam a adoção da Inteligência Artificial na administração pública estadual. Entre os principais obstáculos relatados, destaca-se a escassez de recursos humanos qualificados, mencionada por 40 instituições, evidenciando uma limitação relevante de capacidade estatal, especialmente no que se refere à formação e retenção de competências técnicas necessárias à implementação e ao monitoramento de soluções baseadas em Inteligência Artificial.

Também foram identificadas restrições relacionadas à disponibilidade de recursos financeiros, indicadas por 32 instituições, e à ausência de capacitação técnica especializada, apontada por 28 instituições, reforçando a existência de lacunas institucionais que impactam diretamente a sustentabilidade dessas iniciativas.

Outro desafio relevante refere-se às dificuldades de integração entre as novas soluções tecnológicas e os sistemas administrativos existentes, mencionadas por 21 instituições. Esse resultado indica que a incorporação da Inteligência Artificial no setor público não depende apenas da disponibilidade de ferramentas tecnológicas, mas da existência de capacidades institucionais e arranjos organizacionais adequados, capazes de garantir interoperabilidade, continuidade e eficiência na implementação das soluções.

O levantamento também evidenciou limitações na articulação institucional das iniciativas. Das 84 iniciativas identificadas, 47 não possuem qualquer tipo de parceria externa para o desenvolvimento das soluções tecnológicas. Entre aquelas que apresentam algum grau de cooperação, observam-se 22 iniciativas desenvolvidas em parceria com empresas privadas, 11 em cooperação com outros órgãos governamentais e apenas 10 conduzidas em parceria com instituições acadêmicas. Esse cenário revela um nível ainda incipiente de colaboração interinstitucional, reduzindo o potencial de compartilhamento de conhecimento, inovação e ganho de escala no desenvolvimento de projetos de Inteligência Artificial no setor público.

Adicionalmente, observou-se que, em 49 das 84 iniciativas, não há programas estruturados de capacitação voltados aos servidores responsáveis pela utilização dessas tecnologias. A ausência de estratégias sistemáticas de formação técnica compromete a sustentabilidade das iniciativas e limita a institucionalização do uso da Inteligência Artificial no longo prazo. Em conjunto, esses resultados evidenciam que os desafios para a adoção da tecnologia ultrapassam a dimensão técnica, estando diretamente relacionados à necessidade de fortalecimento das capacidades estatais, à estruturação de mecanismos de coordenação interinstitucional e à incorporação do tema no âmbito do planejamento governamental.

4.3 Construção institucional da governança de Inteligência Artificial

O diagnóstico institucional produzido pelo levantamento evidencia a existência de um ambiente tecnológico em expansão na administração pública estadual, caracterizado, contudo, por fragmentação organizacional, baixa articulação interinstitucional e assimetrias de capacidade técnica. Esse cenário revela limites relevantes à coordenação da agenda de transformação digital e indica a necessidade de estruturar mecanismos institucionais capazes de integrar iniciativas dispersas, reduzir sobreposições e conferir maior coerência à atuação governamental no uso da Inteligência Artificial.

Nesse contexto, foi instituído um grupo de trabalho interinstitucional responsável pela elaboração da política estadual de governança de Inteligência Artificial. A atuação desse arranjo permitiu converter o diagnóstico empírico em diretrizes estruturantes

de política pública, promovendo a articulação entre diferentes órgãos e integrando perspectivas técnicas, administrativas e estratégicas no processo de formulação normativa. Esse processo evidencia o papel do planejamento governamental como mecanismo de tradução de evidências em decisões institucionais, contribuindo para alinhar capacidades existentes às prioridades estratégicas do Estado.

O desenho institucional concebido organiza-se em três instâncias complementares de governança, estruturadas de modo a equilibrar coordenação central e execução descentralizada. A primeira instância corresponde ao Comitê Central de Inteligência Artificial, concebido como espaço estratégico e deliberativo responsável pela definição de diretrizes gerais, priorização de iniciativas e acompanhamento da implementação da política. Sua criação contribui para reduzir a fragmentação decisória e fortalecer o planejamento estratégico como eixo de coordenação da agenda de Inteligência Artificial no governo estadual.

A segunda instância corresponde ao Comitê Técnico de Inteligência Artificial, estruturado como núcleo permanente de assessoramento especializado, responsável pela produção de análises técnicas, proposição de metodologias e apoio à formulação de diretrizes. A distinção entre funções estratégicas e técnicas responde à heterogeneidade de capacidades institucionais observada no diagnóstico, contribuindo para qualificar o processo decisório e reduzir assimetrias de informação na governança da tecnologia.

A terceira instância é composta pelos Núcleos Setoriais de Inteligência Artificial, concebidos como estruturas executivas descentralizadas responsáveis pela implementação das diretrizes da política no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública. Esse arranjo permite adaptar as diretrizes estratégicas às especificidades organizacionais de cada instituição, ao mesmo tempo em que preserva a coerência da atuação governamental em uma agenda transversal e tecnologicamente complexa.

A definição dessas instâncias institucionais resulta de um processo de construção coletiva orientado por evidências empíricas e pela necessidade de estruturar mecanismos formais de coordenação. O arranjo proposto busca reduzir a fragmentação institucional, promover a integração entre órgãos e fortalecer as capacidades estatais necessárias à condução da agenda de Inteligência Artificial. Nesse sentido, expressa uma

estratégia de planejamento governamental voltada à institucionalização da transformação digital, por meio da articulação entre diretrizes normativas, capacidades organizacionais e instrumentos de coordenação interinstitucional.

4.4 A minuta de decreto como instrumento de institucionalização da governança de Inteligência Artificial

A minuta de decreto analisada neste estudo constitui a materialização normativa do arranjo institucional construído no âmbito do processo de planejamento governamental, traduzindo em linguagem jurídica os mecanismos de governança, coordenação e organização institucional identificados a partir do diagnóstico empírico realizado.

Nesse sentido, a proposta normativa opera como instrumento de policy design, ao converter evidências produzidas pelo levantamento institucional em dispositivos formais capazes de orientar a implementação, o uso e a supervisão da Inteligência Artificial na administração pública estadual.

Elaborada com o objetivo de regulamentar a Lei nº 19.450, de 5 de setembro de 2025, a minuta confere concretude aos princípios e diretrizes estabelecidos em nível legal, voltados ao uso ético, responsável e transparente da tecnologia no setor público. A referida lei possui natureza principiológica, estabelecendo fundamentos gerais para a utilização da Inteligência Artificial, ao passo que delega ao Poder Executivo a competência para disciplinar sua implementação prática, especialmente no que se refere à definição de estruturas de governança, mecanismos de supervisão, classificação de riscos e salvaguardas institucionais.

Nesse contexto, a minuta institui a Política Estadual para a Concepção, Utilização e Governança de Soluções de Inteligência Artificial no âmbito do Poder Executivo, estabelecendo diretrizes para o desenvolvimento, aquisição, aplicação, monitoramento e supervisão de sistemas baseados em Inteligência Artificial. O texto normativo consolida princípios orientadores relacionados à ética, segurança, transparência, inclusão e respeito aos direitos fundamentais, bem como à conformidade com a legislação de proteção de dados pessoais e demais normas aplicáveis à atuação estatal, contribuindo para reduzir incertezas jurídicas e padronizar a atuação dos órgãos públicos.

Do ponto de vista estrutural, a proposta organiza-se de modo a assegurar governança institucional, segurança jurídica e inovação responsável. Para tanto, incorpora definições técnicas e conceitos fundamentais que contribuem para uniformizar a compreensão e a aplicação da tecnologia no setor público, além de estabelecer instrumentos voltados à avaliação de riscos, à supervisão humana e à mitigação de impactos associados ao uso de sistemas automatizados. Esses elementos reforçam a capacidade do Estado de operar tecnologias complexas em conformidade com princípios democráticos e normativos.

A minuta também consolida, em termos jurídicos, a estrutura de governança construída no processo interinstitucional, composta por instâncias estratégicas, técnicas e executivas articuladas entre si. Essa formalização normativa fortalece a capacidade de coordenação do Estado, ao alinhar planejamento, tomada de decisão e implementação administrativa em uma lógica integrada, reduzindo a fragmentação institucional identificada no diagnóstico.

Adicionalmente, o decreto estabelece um conjunto de direitos e garantias aplicáveis às pessoas potencialmente afetadas por sistemas de Inteligência Artificial, incluindo transparência no uso de sistemas automatizados, acesso à informação, possibilidade de contestação e revisão humana de decisões e garantia de acessibilidade. Em paralelo, define deveres para agentes públicos e desenvolvedores, contemplando exigências de documentação, avaliação de impacto, mitigação de riscos e observância da legislação de proteção de dados pessoais, contribuindo para fortalecer mecanismos de responsabilização e controle.

Outro elemento central do desenho normativo refere-se à instituição de mecanismos de classificação de riscos e à obrigatoriedade de realização de Avaliação de Impacto Algorítmico para sistemas considerados de maior criticidade, especialmente aqueles com potencial de afetar direitos fundamentais. A proposta também estabelece diretrizes para contratação, desenvolvimento e monitoramento de soluções tecnológicas, incorporando requisitos relacionados à governança da tecnologia, à segurança da informação e à proteção de dados, o que contribui para qualificar a atuação estatal na incorporação de soluções baseadas em Inteligência Artificial.

Destaca-se, ainda, a previsão de instrumentos voltados à inovação regulatória, como o sandbox

regulatório de Inteligência Artificial, destinado à experimentação controlada de soluções inovadoras em ambiente supervisionado. A minuta contempla, adicionalmente, diretrizes para o fortalecimento da infraestrutura tecnológica, o incentivo à inovação e a promoção de parcerias institucionais, ampliando as possibilidades de cooperação com atores públicos e privados em âmbito nacional e internacional.

No campo da transparência e do controle, o decreto propõe mecanismos de publicidade ativa e participação social, incluindo a criação de instrumentos para divulgação de informações sobre projetos e para contestação de decisões automatizadas. Complementarmente, estabelece dispositivos de fiscalização e responsabilização, prevendo auditorias e medidas corretivas em casos de uso inadequado da tecnologia, reforçando a supervisão institucional sobre sistemas algorítmicos.

Dessa forma, a minuta de decreto configura-se como instrumento central para a institucionalização da governança da Inteligência Artificial no âmbito estadual, ao traduzir princípios normativos em mecanismos operacionais e arranjos institucionais concretos. Ao regulamentar o uso da tecnologia no setor público, a proposta contribui para fortalecer a eficiência administrativa, promover a inovação responsável e consolidar uma abordagem estruturada de governança, alinhada às diretrizes de planejamento governamental em um contexto de transformação digital.

5. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida neste estudo evidencia que o processo de construção normativa da Política Estadual de Inteligência Artificial do Governo de Santa Catarina configura uma experiência relevante de planejamento governamental orientado à coordenação interinstitucional. Ancorado na atuação de um grupo de trabalho interinstitucional e informado por levantamento sistemático das iniciativas em desenvolvimento na administração pública estadual, o processo de formulação da política demonstra como diagnósticos institucionais podem ser mobilizados como instrumentos de orientação estratégica, subsidiando a construção de arranjos normativos voltados à organização de agendas tecnológicas emergentes no setor público.

O levantamento institucional revelou um cenário de expansão do uso da Inteligência Artificial, com 84 iniciativas identificadas em 33 instituições, ao mesmo tempo em que evidenciou limitações estruturais relacionadas à fragmentação institucional, à heterogeneidade de capacidades organizacionais e à ausência de diretrizes normativas unificadas. Esse conjunto de elementos reforça que a incorporação da tecnologia no setor público não se restringe à dimensão técnica, estando diretamente condicionada à existência de capacidades estatais, mecanismos de coordenação e instrumentos de planejamento adequados.

A elaboração da minuta de decreto constitui, nesse sentido, evidência concreta da institucionalização da governança da Inteligência Artificial no âmbito estadual, ao traduzir em dispositivo normativo os arranjos institucionais, os mecanismos de coordenação e as diretrizes estratégicas construídos ao longo do processo de planejamento governamental. Esse movimento representa a transição de uma agenda caracterizada por iniciativas dispersas para uma política pública estruturada, orientada por princípios, diretrizes e instrumentos de governança.

O desenho institucional proposto, ao integrar instâncias estratégicas, técnicas e executivas, busca promover maior coerência entre planejamento e execução, conciliando coordenação central com implementação descentralizada. Esse arranjo contribui para reduzir a dispersão de iniciativas, fortalecer as capacidades analíticas do Estado e alinhar o desenvolvimento de soluções tecnológicas às prioridades estratégicas da administração pública, ampliando a capacidade estatal de conduzir processos de transformação digital de forma estruturada.

Os resultados do estudo reforçam o papel do planejamento governamental como instrumento estruturante na organização de agendas transversais e tecnologicamente complexas. Ao articular diferentes órgãos governamentais, alinhar iniciativas tecnológicas às estratégias institucionais e estabelecer diretrizes comuns para o uso da tecnologia, o planejamento contribui para conferir maior coerência, previsibilidade e continuidade à atuação estatal.

A análise também permite compreender a Inteligência Artificial não apenas como solução tecnológica, mas como plataforma de governança, capaz de articular dados, normas, capacidades institucionais e processos decisórios no âmbito do Estado. Sob essa

perspectiva, a governança da Inteligência Artificial envolve a construção de arranjos institucionais que possibilitem coordenar múltiplos atores governamentais e orientar a transformação digital de forma transparente, responsável e alinhada a princípios democráticos.

A experiência analisada sugere, ainda, que o modelo adotado pode oferecer referências para outros entes subnacionais que enfrentam desafios semelhantes na

organização da agenda de Inteligência Artificial. Ao evidenciar como um diagnóstico institucional pode orientar a construção de estruturas de governança e instrumentos normativos, o estudo contribui para o debate sobre governança da inovação no setor público e oferece subsídios à formulação de políticas públicas voltadas à institucionalização responsável da Inteligência Artificial.

Referências

1. AARAB, R. et al. *Artificial intelligence and public management and governance in developed and developing market economies*. Cham: Springer, 2025.
2. JANSSEN, Marijn. Governing artificial intelligence as a socio-technical system. In: AARAB, R. et al. *Artificial intelligence and public management and governance in developed and developing market economies*. Cham: Springer, 2025. p. 45–67.
3. LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
4. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Artificial intelligence in the public sector*. Paris: OECD Publishing, 2019.
5. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Building capacity for evidence-informed policy making*. Paris: OECD Publishing, 2020.
6. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Governing with Artificial Intelligence*. Paris: OECD Publishing, 2025. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/governing-with-artificial-intelligence_795de142-en.html. Acesso em: 19 jan. 2026.
7. OXFORD INSIGHTS. *Government AI Readiness Index 2024*. Oxford: Oxford Insights, 2024. Disponível em: <https://oxfordinsights.com/wp-content/uploads/2024/12/2024-Government-AI-Readiness-Index-2.pdf/>. Acesso em: 19 jan. 2026.
8. PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. *Governance and comparative politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
9. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Levantamento sobre o uso de inteligência artificial na Administração Pública Federal. Acórdão nº 1.139/2022 – Plenário*. Brasília: TCU, 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2515226>. Acesso em: 19 jan. 2026.
10. VEALE, Michael; BRASS, Irina. Administration by algorithm? Public management meets public sector machine learning. *Public Money & Management*, v. 39, n. 7, p. 510–518, 2019.
11. WIRTZ, Bernd W.; WEYERER, Jan C.; GEYER, Carolin. Artificial intelligence and the public sector: applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, v. 42, n. 7, p. 596–615, 2019.
12. YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.
13. ZUIDERWIJK, Anneke; CHEN, Yu-Che; SALEM, Fadi. Implications of the use of artificial intelligence in public governance: a systematic literature review and a research agenda. *Government Information Quarterly*, v. 38, n. 3, 2021.

Onboarding estruturado e fortalecimento das capacidades estatais: evidências a partir de uma carreira estratégica de planejamento e orçamento

- **Karol Jefessom Alves De Sousa**
kjefessom@hotmail.com
- **Monique De Menezes Urra**
monique.urra@seplan.pi.gov.br
- **Priscila Franco**
priscilafanco.consultoria@motriz.org
- **Yôkissya Coelho Alencar**
yokissya.coelho@motriz.org

Palavras-chave: onboarding estruturado; carreiras típicas de estado; capacidades estatais; planejamento e orçamento público; inovação em gestão de pessoas.

INTRODUÇÃO

A institucionalidade da função de planejamento e orçamento público, nos diferentes níveis da federação, depende da capacidade do Estado de estruturar, desenvolver e sustentar uma força de trabalho qualificada, socializada e estrategicamente alinhada aos objetivos governamentais. Embora a criação de carreiras típicas de Estado represente passo relevante na profissionalização da administração pública, tal medida, isoladamente, não assegura a consolidação das capacidades necessárias ao exercício qualificado da função planejamento-orçamento.

No âmbito do Poder Executivo estadual, a instituição recente de uma carreira voltada às atividades estratégicas de planejamento, monitoramento, avaliação e modernização administrativa configurou avanço significativo na organização da força de trabalho responsável pelo núcleo estratégico do governo. Entretanto, a efetivação do potencial dessa carreira exigiu mecanismos institucionais capazes de promover não apenas o ingresso formal dos servidores, mas sua integração substantiva às práticas, à cultura

organizacional e às estratégias do órgão central de planejamento e orçamento.

É nesse contexto que se insere o Programa de Embarque, desenvolvido por um órgão estadual responsável pela coordenação do planejamento e do orçamento governamental. Concebido como processo estruturado de integração inicial (onboarding) para a primeira turma de analistas governamentais nomeados após a criação da carreira, o programa ultrapassa a lógica tradicional de acolhimento burocrático e se configura como intervenção estratégica de gestão de pessoas, alinhada à agenda contemporânea de transformação administrativa e fortalecimento das capacidades estatais.

Assim, ao discutir a organização da força de trabalho em órgãos centrais de planejamento e orçamento e suas interfaces com processos de modernização administrativa, sustenta-se a tese de que iniciativas estruturadas de integração, ao transformarem o início da trajetória funcional em um processo ativo de desenvolvimento, impactam positivamente os indicadores formais de desempenho. Este trabalho busca,

portanto, analisar em que medida e por meio de quais mecanismos o Programa de Embarque influenciou os resultados excepcionais observados na primeira avaliação de estágio probatório dos 15 analistas governamentais participantes.

REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A análise fundamenta-se em três eixos interdependentes, que dialogam diretamente com o debate sobre institucionalidade do planejamento-orçamento e profissionalização das carreiras públicas estratégicas.

O primeiro eixo refere-se à literatura sobre socialização organizacional e onboarding estruturado, com destaque para Bauer e Erdogan (2012), que demonstram como processos formais e planejados de integração contribuem para reduzir incertezas, fortalecer o vínculo institucional e elevar desempenho e permanência. Os quatro pilares propostos – clarificação, cultura, conexão e confiança – constituem lente central para compreender a estrutura do programa.

O segundo eixo ancora-se na abordagem da gestão estratégica de pessoas baseada em competências no setor público, conforme Fischer (2019), enfatizando o alinhamento entre competências individuais, desenho organizacional e objetivos institucionais. Essa perspectiva sustenta instrumentos de análise de perfil e critérios estratégicos de alocação funcional, superando práticas tradicionais de lotação dissociadas das necessidades do planejamento governamental.

O terceiro eixo dialoga com estudos sobre profissionalização do Estado e carreiras de gestão, destacando Abrucio e Loureiro (2018), que ressaltam a importância de sistemas estruturados de ingresso, socialização e desenvolvimento como condição para formação de burocracias qualificadas, capazes de sustentar processos decisórios complexos e orientados à produção de valor público.

De forma transversal, incorpora-se ainda a literatura sobre mentoria (Garvey; Stokes; Megginson, 2018), compreendida como instrumento estratégico de transferência de conhecimento tácito e fortalecimento de vínculos organizacionais em ambientes institucionais complexos, como os órgãos centrais de planejamento e orçamento.

METODOLOGIA

O estudo adotou abordagem qualitativa, estruturada como estudo de caso único (Yin, 2015),

adequado à análise aprofundada de experiência institucional inovadora situada em contexto organizacional específico do Poder Executivo estadual.

A coleta de dados baseou-se na triangulação de múltiplas fontes:

- i. *análise documental da legislação de criação da carreira e dos documentos metodológicos e pedagógicos do Programa de Embarque;*
- ii. *observação participante realizada pela equipe responsável pela gestão de pessoas ao longo da formação institucional e dos ciclos de mentoria;*
- iii. *instrumentos estruturados de percepção, incluindo quizzes e enquetes aplicadas em marcos de 30, 60 e 90 dias, avaliando adaptação ao trabalho, integração e percepção de desenvolvimento;*
- iv. *dados oficiais da primeira avaliação formal de estágio probatório dos 15 analistas participantes, considerando cinco fatores previstos em regulamento: assiduidade, disciplina, produtividade, responsabilidade e capacidade de iniciativa.*

A análise buscou estabelecer triangulação entre percepções subjetivas de adaptação (ciclos 30, 60 e 90 dias) e resultados objetivos de desempenho (avaliação probatória), permitindo correlacionar a experiência do onboarding com a performance institucional formal.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados indicam que o Programa de Embarque contribuiu de forma significativa para acelerar a integração dos novos analistas governamentais e fortalecer a capacidade institucional do órgão estadual responsável pelo planejamento e orçamento, com impacto positivo e mensurável na primeira avaliação de desempenho formal.

A formação inicial estruturada possibilitou compreensão sistêmica do papel estratégico do órgão central, abordando ética pública, processos decisórios e interfaces intersetoriais. Tal desenho favoreceu a redução de incertezas típicas do ingresso em carreiras complexas, operacionalizando especialmente os pilares de clarificação e cultura propostos por Bauer e Erdogan (2012). Observou-se que a transmissão intencional de normas, expectativas e valores institucionais contribuiu para uma socialização organizacional mais rápida e consistente.

A alocação funcional orientada por instrumentos de análise de perfil comportamental constituiu diferencial relevante. A elevada satisfação dos participantes com suas atribuições evidencia maior aderência entre competências individuais e demandas organizacionais, reforçando a perspectiva da gestão estratégica de pessoas baseada em competências no setor público (Fischer, 2019). Esse alinhamento mostra-se particularmente crítico em órgãos de planejamento-orçamento, nos quais a coordenação técnica e a consistência das entregas dependem de competências especializadas e de integração intersetorial.

O sistema de mentoria estruturado consolidou-se como elemento central do processo de integração. A evolução consistente dos indicadores de adaptação ao trabalho ao longo dos ciclos evidencia um percurso progressivo de amadurecimento profissional, reforçando os pilares de conexão e confiança, além de favorecer a transferência de conhecimento tácito e o suporte psicossocial descritos na literatura sobre mentoria institucional (Garvey; Stokes; Megginson, 2018).

O impacto mais tangível materializou-se nos resultados oficiais da avaliação probatória. A média geral atingiu 9,92 (escala 0–10), com 86,7% dos servidores alcançando nota máxima. A excelência em assiduidade (10,0) e disciplina (9,96) pode ser interpretada como evidência da eficaz internalização de normas e expectativas institucionais, resultado diretamente associado aos pilares de cultura e clarificação. O fator responsabilidade (9,97) reforça a incorporação do papel estratégico da carreira no núcleo do planejamento governamental.

O indicador capacidade de iniciativa (9,85), embora elevado, apresentou a maior margem para crescimento. Esse dado sugere que autonomia e protagonismo institucional demandam ciclos mais longos de consolidação prática e desenvolvimento contínuo, representando eixo prioritário para aprimoramento futuro. Dessa forma, o programa mostrou-se especialmente eficaz na aceleração da adaptação normativa e no fortalecimento do compromisso institucional, elementos fundamentais para o êxito no estágio probatório em carreiras estratégicas.

Os resultados sustentam, portanto, a tese de que o Programa de Embarque, ao articular onboarding estruturado, mentoria e alocação estratégica, constituiu fator decisivo para o padrão elevado de desempenho observado. Além de favorecer a integração individual,

a iniciativa contribuiu para consolidar capacidades estatais permanentes no núcleo do planejamento-orçamento, fortalecendo a institucionalidade da função nos diferentes níveis federativos.

CONCLUSÕES

Este estudo evidencia que o investimento em processos estruturados de onboarding representa uma ferramenta poderosa de gestão organizacional para órgãos centrais de planejamento e orçamento. O caso analisado oferece um modelo concreto e validado de integração inicial em carreiras estratégicas, demonstrando ser possível transformar o custo da indução funcional em ganho mensurável de capacidade e desempenho desde os primeiros meses de exercício.

Conclui-se que o Programa de Embarque constitui experiência exitosa e potencialmente replicável de socialização institucional em carreiras típicas de Estado vinculadas às funções estratégicas de planejamento governamental. Ao articular formação inicial, alinhamento cultural, mentoria e critérios estratégicos de alocação, a iniciativa contribuiu para acelerar a adaptação organizacional e produzir efeitos diretos e mensuráveis na excelência do desempenho profissional no estágio probatório.

Recomenda-se: (i) a institucionalização permanente do programa como política de gestão de pessoas em órgãos centrais; (ii) a ampliação da metodologia para outras carreiras técnicas do Poder Executivo; e (iii) o desenvolvimento de estudos longitudinais que correlacionem integração inicial com indicadores de permanência, maturação profissional e efetividade institucional.

Investir de forma qualificada no início da trajetória funcional revela-se, portanto, estratégia estruturante para fortalecer organizações, carreiras e capacidades estatais necessárias à produção de valor público e à sustentabilidade da função planejamento-orçamento nos diferentes entes federativos.

Referências

1. ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. Brasília: ENAP, 2018.
2. BAUER, Talya N.; ERDOGAN, Berrin. Organizational socialization outcomes: the role of onboarding practices. In: HODGKINSON, Gerard P.; FORD, Kevin J. (org.). International Review of Industrial and Organizational Psychology. Hoboken: Wiley, 2012.
3. FISCHER, André Luiz. Gestão de pessoas no setor público: fundamentos e tendências. São Paulo: Atlas, 2019.
4. GARVEY, Bob; STOKES, Paul; MEGGINSON, David. Coaching and mentoring: theory and practice. 3. ed. London: Sage, 2018.
5. YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Reformas administrativas e reconfiguração institucional da função de planejamento, ciência, tecnologia e inovação no estado do Amazonas

- **Ana Maria Gomes Bessa**

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência Tecnologia e Inovação, Brasil
E-mail: anamgbessa@gmail.com

- **Andreza Pachêco Bandeira Brito**

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência Tecnologia e Inovação, Brasil
E-mail: andrezabandeira4@gmail.com

- **Bruna Guimarães Fontão**

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência Tecnologia e Inovação, Brasil
E-mail: bruna.fontao@icloud.com

- **Débora Monteiro Santos**

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência Tecnologia e Inovação, Brasil
E-mail: deeborasantos81@gmail.com

Resumo

As reformas administrativas constituem instrumentos centrais de reorganização do Estado, produzindo impactos diretos sobre a estrutura institucional, a distribuição de competências e a capacidade governamental de formulação e implementação de políticas públicas. No âmbito subnacional, tais reformas frequentemente refletem esforços de racionalização administrativa, integração de funções estratégicas e adaptação às agendas contemporâneas de desenvolvimento. No Estado do Amazonas, as reformas administrativas realizadas em 2015 e 2019 promoveram alterações significativas na organização das estruturas responsáveis pelas políticas de planejamento, desenvolvimento econômico, ciência, tecnologia e inovação. Nesse contexto, o presente trabalho analisa essas reformas com foco na reconfiguração institucional da função de planejamento e na reorganização das políticas de ciência, tecnologia e inovação no âmbito estadual. O estudo fundamenta-se na literatura sobre planejamento governamental, burocracia e capacidades estatais, dialogando com contribuições da teoria da administração pública e da reforma do Estado. Metodologicamente, adota abordagem qualitativa, baseada em análise documental e normativa de diplomas legais e atos institucionais relacionados às reformas administrativas estaduais, com destaque para a Lei nº 4.163/2015 e a Lei Delegada nº 122/2019. Os resultados indicam que as reformas promoveram processos de concentração e posterior reorganização das competências institucionais, culminando na criação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação – SEDECTI. Embora orientadas por objetivos de modernização administrativa e integração de políticas, as mudanças estruturais também evidenciam desafios relacionados à coordenação institucional, à preservação da memória organizacional e à continuidade das capacidades estatais necessárias ao planejamento governamental e ao desenvolvimento regional sustentável no médio e longo prazo.

Palavras-chave: Reforma Administrativa; Planejamento governamental; Capacidades estatais, Governança Pública.

1. INTRODUÇÃO

As reformas administrativas constituem instrumentos relevantes de reorganização do Estado, envolvendo alterações na estrutura institucional, na distribuição de competências e nos mecanismos de coordenação das políticas públicas. Em diferentes contextos históricos, governos recorrem a processos de reforma administrativa como estratégia para racionalizar estruturas organizacionais, reduzir custos operacionais, integrar áreas de atuação e adequar a administração pública às novas demandas econômicas, sociais e tecnológicas. Nesse sentido, tais reformas não se limitam a mudanças formais na arquitetura institucional do aparato governamental, mas produzem efeitos diretos sobre a capacidade estatal de formular, implementar e coordenar políticas públicas. Alterações na estrutura administrativa podem redefinir fluxos decisórios, modificar arranjos de governança e influenciar a forma como o Estado organiza suas funções estratégicas, particularmente aquelas relacionadas ao planejamento governamental e à promoção do desenvolvimento econômico.

A literatura sobre administração pública e reforma do Estado destaca que processos de reorganização institucional frequentemente refletem tentativas de adaptação das estruturas governamentais a contextos de crescente complexidade social e econômica. A expansão das demandas por políticas públicas, associada à necessidade de maior eficiência administrativa e à pressão por resultados governamentais mais efetivos, tem levado diferentes países a promover reformas estruturais destinadas a fortalecer a capacidade de coordenação do Estado e a melhorar o desempenho institucional da administração pública. Nesse contexto, reformas administrativas podem ser compreendidas como mecanismos de redefinição das capacidades estatais, influenciando tanto a forma de organização da burocracia quanto os instrumentos disponíveis para a formulação e implementação de políticas públicas.

No Brasil, as reformas administrativas ganharam maior destaque a partir da década de 1990, período marcado pela intensificação dos debates sobre modernização do Estado, eficiência administrativa e fortalecimento das funções estratégicas da gestão pública. Nesse período, diferentes níveis de governo passaram a promover processos de reorganização institucional inspirados em princípios associados

à gestão pública contemporânea, tais como racionalização administrativa, integração de políticas públicas e aprimoramento dos mecanismos de planejamento governamental. Tais iniciativas dialogam com debates mais amplos sobre reforma do Estado, governança pública e fortalecimento das capacidades institucionais necessárias à condução de políticas públicas em contextos de crescente complexidade econômica e social.

No contexto federativo brasileiro, os estados desempenham papel central na implementação de políticas públicas e na formulação de estratégias de desenvolvimento regional. A estrutura administrativa estadual constitui, portanto, elemento fundamental para a organização das funções governamentais relacionadas ao planejamento econômico, à coordenação de políticas setoriais e à promoção de iniciativas voltadas ao desenvolvimento produtivo e tecnológico. Nesse sentido, transformações institucionais ocorridas nas estruturas administrativas estaduais possuem potencial de produzir impactos significativos sobre a capacidade governamental de articular políticas públicas, mobilizar recursos institucionais e coordenar ações estratégicas voltadas ao desenvolvimento regional.

No Estado do Amazonas, reformas administrativas implementadas ao longo da última década promoveram mudanças significativas na estrutura responsável pelas políticas de planejamento, desenvolvimento econômico, ciência, tecnologia e inovação. Essas áreas assumem papel estratégico no contexto contemporâneo, marcado pela crescente centralidade do conhecimento, da inovação tecnológica e da diversificação econômica como vetores fundamentais para o desenvolvimento regional. Em economias que buscam ampliar sua competitividade e reduzir dependências produtivas, políticas públicas voltadas à ciência, tecnologia e inovação tornam-se instrumentos essenciais para a construção de trajetórias sustentáveis de crescimento econômico.

A reforma administrativa implementada em 2015 representou um marco importante nesse processo de reorganização institucional ao promover a extinção da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia – SECTI e da Secretaria de Estado de Mineração, Geodiversidade e Recursos Hídricos – SEMGRH, além de transformar a Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico – SEPLAN na Secretaria de

Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação – SEPLANCTI. Essa mudança institucional ampliou significativamente o escopo de atuação do órgão responsável pelo planejamento governamental, concentrando em uma única estrutura administrativa funções relacionadas ao planejamento estratégico, ao desenvolvimento econômico e à promoção da ciência, tecnologia e inovação.

Sob a perspectiva da organização administrativa, essa concentração institucional pode ser interpretada como tentativa de promover maior integração entre políticas públicas estratégicas. Ao reunir em uma única estrutura funções anteriormente distribuídas entre diferentes órgãos, a reforma buscou fortalecer a articulação entre planejamento governamental e políticas de desenvolvimento baseadas em inovação. A integração institucional dessas áreas sugere esforço de construção de um arranjo organizacional capaz de alinhar estratégias de planejamento econômico com iniciativas voltadas à promoção do conhecimento científico, ao desenvolvimento tecnológico e à dinamização das atividades produtivas.

Posteriormente, a reforma administrativa de 2019 promoveu nova reconfiguração institucional ao extinguir a própria SEPLANCTI e a Secretaria de Estado do Trabalho – SETRAB, criando a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação – SEDECTI. A nova pasta passou a concentrar competências anteriormente distribuídas entre diferentes órgãos da administração estadual, consolidando uma estrutura administrativa voltada à articulação entre políticas de desenvolvimento econômico, inovação tecnológica e qualificação da força de trabalho. Esse rearranjo institucional reforçou a centralidade da agenda de desenvolvimento econômico associada à inovação e à formação profissional, ampliando o escopo de atuação da nova Secretaria e redefinindo os arranjos institucionais responsáveis pela coordenação dessas políticas no âmbito estadual.

Essas transformações institucionais suscitam questionamentos relevantes acerca dos impactos das reformas administrativas sobre a organização do Estado, especialmente no que se refere à continuidade institucional, à coordenação intersetorial e à preservação das capacidades estatais necessárias ao planejamento governamental. Mudanças frequentes na estrutura administrativa podem, por um

lado, promover integração institucional e racionalização de estruturas organizacionais, contribuindo para maior alinhamento entre políticas públicas estratégicas. Por outro, processos sucessivos de reorganização administrativa podem gerar desafios relacionados à descontinuidade organizacional, à perda de memória institucional e à fragmentação de capacidades técnicas acumuladas ao longo do tempo.

A literatura sobre capacidades estatais destaca que a efetividade das políticas públicas depende não apenas da existência de estruturas administrativas formalmente definidas, mas também da estabilidade institucional e da presença de equipes técnicas capazes de sustentar processos de planejamento e coordenação de longo prazo. Nesse sentido, mudanças recorrentes na configuração institucional da administração pública podem afetar a consolidação de rotinas organizacionais, dificultar a coordenação entre diferentes áreas governamentais e comprometer a continuidade de estratégias de desenvolvimento baseadas em planejamento estratégico e inovação.

Nesse contexto, o presente estudo analisa as reformas administrativas implementadas no Estado do Amazonas nos anos de 2015 e 2019, com foco na reconfiguração institucional da função de planejamento e das políticas de ciência, tecnologia e inovação. Busca-se compreender de que maneira essas transformações institucionais afetaram a organização administrativa estadual, bem como identificar possíveis implicações dessas mudanças para a governança pública e para a capacidade estatal de planejamento e coordenação de políticas estratégicas de desenvolvimento. Ao examinar os processos de reorganização administrativa ocorridos no período analisado, o estudo procura contribuir para o debate sobre reformas institucionais no nível subnacional, oferecendo subsídios para a reflexão acerca dos desafios associados à construção e à preservação das capacidades estatais necessárias à promoção do desenvolvimento econômico e social sustentável.

2. JUSTIFICATIVA

A análise das reformas administrativas no âmbito subnacional brasileiro constitui tema relevante para a compreensão das dinâmicas de organização do Estado e de suas implicações sobre a capacidade governamental de formular, coordenar e implementar políticas públicas. Em contextos marcados por demandas

crescentes por eficiência administrativa, racionalização de estruturas organizacionais e fortalecimento da governança pública, as mudanças institucionais promovidas por reformas administrativas assumem papel estratégico na redefinição das funções estatais e na reorganização das prioridades governamentais. Tais processos envolvem não apenas alterações formais na estrutura da administração pública, mas também transformações nos arranjos institucionais responsáveis pela coordenação de políticas públicas e pela articulação entre diferentes áreas de atuação governamental.

No âmbito da administração pública contemporânea, reformas administrativas são frequentemente mobilizadas como instrumentos de modernização do Estado, buscando adaptar estruturas organizacionais a novos desafios econômicos, sociais e institucionais. Essas reformas podem envolver processos de criação, fusão, extinção ou reconfiguração de órgãos públicos, bem como a redefinição de competências institucionais e a reorganização de mecanismos de coordenação entre diferentes setores da administração. Nesse sentido, compreender os efeitos dessas transformações sobre a capacidade estatal torna-se fundamental para avaliar em que medida mudanças institucionais contribuem para o aprimoramento da ação governamental e para a efetividade das políticas públicas.

No Estado do Amazonas, as reformas administrativas realizadas nos anos de 2015 e 2019 promoveram alterações significativas na estrutura dos órgãos responsáveis pelas políticas de planejamento, desenvolvimento econômico, ciência, tecnologia e inovação. Essas mudanças envolveram processos de extinção, fusão e criação de Secretarias, resultando em reconfigurações institucionais que ampliaram o escopo funcional de determinados órgãos e modificaram os arranjos de coordenação entre áreas estratégicas da administração pública estadual. Ao alterar a distribuição de competências entre diferentes estruturas administrativas, tais reformas também produziram efeitos sobre a forma como políticas públicas estratégicas passaram a ser planejadas, coordenadas e executadas no âmbito do governo estadual.

A relevância da análise dessas transformações institucionais decorre do papel central que o planejamento governamental e as políticas de ciência, tecnologia e inovação desempenham na formulação de

estratégias de desenvolvimento econômico e social. Em contextos regionais caracterizados por desafios estruturais, limitações de infraestrutura e necessidade de diversificação produtiva, como é o caso do Amazonas, tais políticas assumem papel ainda mais significativo na promoção de trajetórias de desenvolvimento sustentável e na construção de capacidades institucionais voltadas à inovação e à competitividade econômica. Nesse sentido, compreender como reformas administrativas afetam a organização dessas funções permite identificar potenciais impactos sobre a continuidade das políticas públicas, a preservação da memória institucional e o fortalecimento das capacidades estatais necessárias ao planejamento governamental.

Além disso, observa-se na literatura acadêmica uma predominância de estudos voltados às reformas administrativas em âmbito federal, especialmente aqueles relacionados aos processos de reforma do Estado ocorridos no Brasil a partir da década de 1990. Embora tais estudos tenham contribuído significativamente para o entendimento das transformações institucionais no nível nacional, ainda são relativamente escassas as análises que examinam essas dinâmicas no contexto dos governos estaduais e subnacionais. Essa lacuna analítica limita a compreensão das especificidades institucionais que caracterizam a organização administrativa dos entes federativos, bem como dos diferentes arranjos de governança adotados para a formulação e implementação de políticas públicas em contextos regionais distintos.

Nesse sentido, investigar as reformas administrativas ocorridas no Estado do Amazonas permite ampliar o escopo do debate acadêmico sobre transformação administrativa no nível subnacional. Ao analisar os processos de reorganização institucional que envolveram as estruturas responsáveis pelo planejamento governamental e pelas políticas de ciência, tecnologia e inovação, torna-se possível compreender de que maneira mudanças na arquitetura organizacional do Estado influenciam a coordenação de políticas estratégicas e a capacidade governamental de promover processos de desenvolvimento econômico e social. Tal análise contribui, portanto, para o avanço das discussões sobre governança pública, capacidades estatais e organização administrativa em contextos federativos.

Adicionalmente, a análise das transformações institucionais ocorridas no Estado do Amazonas revela-se

particularmente relevante diante das especificidades econômicas, territoriais e socioambientais da região amazônica. A formulação de estratégias de desenvolvimento regional nessa região envolve desafios complexos relacionados à preservação ambiental, à valorização da biodiversidade, à promoção de atividades produtivas sustentáveis e à inserção competitiva em cadeias econômicas baseadas em conhecimento e inovação. Nesse contexto, políticas públicas voltadas à ciência, tecnologia e inovação assumem papel estratégico na construção de modelos de desenvolvimento que conciliem crescimento econômico, sustentabilidade ambiental e inclusão social.

A presença de agendas emergentes, como a bioeconomia, a inovação tecnológica aplicada ao uso sustentável dos recursos naturais e o fortalecimento de atividades produtivas baseadas em conhecimento, demanda estruturas administrativas capazes de articular planejamento estratégico, políticas de desenvolvimento econômico e iniciativas de ciência, tecnologia e inovação. Dessa forma, compreender os efeitos das reformas administrativas sobre a organização dessas funções torna-se elemento fundamental para avaliar em que medida as mudanças institucionais contribuem para o fortalecimento das capacidades governamentais necessárias à formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional sustentável.

Nesse contexto, a investigação das reformas administrativas ocorridas no Estado do Amazonas justifica-se pela necessidade de compreender de que maneira mudanças na estrutura organizacional da administração pública influenciam a coordenação de políticas estratégicas e a capacidade do Estado de promover processos de desenvolvimento econômico e social. Ao analisar a reconfiguração institucional das funções de planejamento, ciência, tecnologia e inovação, o presente estudo busca contribuir para a ampliação do conhecimento sobre os efeitos das transformações administrativas no nível subnacional, oferecendo subsídios analíticos para a reflexão sobre os desafios associados à governança pública, à continuidade das políticas públicas e ao fortalecimento das capacidades estatais necessárias à formulação de estratégias de desenvolvimento de longo prazo.

Ao mesmo tempo, a análise proposta permite discutir os limites e potencialidades das reformas administrativas enquanto instrumentos de reorganização

do Estado. Embora tais reformas frequentemente sejam justificadas por objetivos de modernização institucional, racionalização administrativa e integração de políticas públicas, seus efeitos sobre a governança pública dependem da forma como as mudanças estruturais são implementadas e da capacidade das organizações públicas de adaptar-se aos novos arranjos institucionais. Dessa maneira, compreender os processos de reorganização administrativa no nível estadual contribui para aprofundar o debate sobre os impactos institucionais das reformas do Estado e sobre os desafios associados à construção de estruturas administrativas capazes de responder às demandas contemporâneas de desenvolvimento econômico, inovação e sustentabilidade.

3. OBJETIVOS

3.1. Objetivo Geral

Analisar as reformas administrativas realizadas no Estado do Amazonas nos anos de 2015 e 2019, com ênfase na reconfiguração institucional da função de planejamento governamental e na reorganização das estruturas responsáveis pelas políticas de ciência, tecnologia e inovação no âmbito da administração pública estadual, buscando compreender de que maneira essas transformações institucionais impactaram a distribuição de competências, os arranjos de coordenação entre áreas estratégicas do governo e as capacidades estatais relacionadas à formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e regional.

3.2. Objetivos específicos

Para alcançar esse propósito analítico e aprofundar a compreensão acerca das transformações institucionais decorrentes das reformas administrativas implementadas no Estado do Amazonas, o presente estudo desdobra o objetivo geral em um conjunto de objetivos específicos, conforme segue:

- *Examinar as mudanças estruturais promovidas pelas reformas administrativas de 2015 e 2019 na organização da administração pública estadual;*
- *Identificar a redistribuição de competências institucionais entre os órgãos responsáveis pelas áreas de planejamento, desenvolvimento econômico, ciência, tecnologia e inovação;*

- *Analisar os efeitos dessas transformações sobre a organização institucional da função de planejamento governamental;*
- *Discutir as implicações das reformas administrativas para a coordenação das políticas públicas e para o fortalecimento das capacidades estatais no âmbito do Amazonas.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O planejamento governamental ocupa posição central na organização e na atuação do Estado, constituindo instrumento fundamental para a definição de prioridades, alocação de recursos e coordenação das políticas públicas. No ordenamento jurídico brasileiro, essa função encontra fundamento na Constituição Federal de 1988, que estabelece, em seu artigo 174, que o Estado exercerá as funções de agente normativo e regulador da atividade econômica, cabendo-lhe, entre outras atribuições, o planejamento do desenvolvimento nacional (BRASIL, 1988). Ao atribuir caráter determinante ao planejamento para o setor público, a Constituição reconhece sua importância como mecanismo de orientação das ações governamentais e de promoção do desenvolvimento econômico e social.

Nesse sentido, o planejamento governamental não deve ser compreendido apenas como instrumento técnico de gestão, mas como função estratégica de Estado, responsável por orientar a formulação de políticas públicas e promover a articulação entre diferentes áreas da administração pública. Especialmente em contextos federativos, o planejamento assume papel relevante na coordenação entre diferentes níveis de governo e na promoção de estratégias de desenvolvimento regional.

Além disso, a literatura sobre planejamento governamental destaca que essa função exerce papel central na articulação entre políticas públicas e estratégias de desenvolvimento de longo prazo. O planejamento permite que o Estado organize prioridades, estabeleça metas e coordene ações entre diferentes áreas governamentais, contribuindo para maior coerência entre as decisões políticas e a alocação de recursos públicos. Em contextos caracterizados por elevada complexidade institucional, como o brasileiro, o planejamento assume importância ainda maior, uma vez que possibilita integrar políticas setoriais e orientar a atuação do Estado de forma mais estratégica.

No âmbito do desenvolvimento regional, o planejamento governamental também desempenha função relevante na promoção de políticas voltadas à redução de desigualdades territoriais e ao fortalecimento das economias locais. Regiões que enfrentam desafios estruturais, como limitações logísticas, dependência de atividades econômicas específicas ou necessidade de diversificação produtiva, tendem a demandar estratégias de planejamento capazes de articular investimentos públicos, incentivos econômicos e políticas de inovação. Nesse contexto, a atuação coordenada do Estado torna-se elemento fundamental para estimular a dinamização econômica e a geração de oportunidades de desenvolvimento sustentável.

No caso do Estado do Amazonas, essas questões assumem particular relevância em razão das especificidades econômicas e territoriais da região. A presença da Zona Franca de Manaus, a importância estratégica da bioeconomia e o potencial associado à ciência, tecnologia e inovação tornam ainda mais necessária a existência de estruturas institucionais capazes de coordenar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional. Assim, a organização administrativa responsável pelo planejamento governamental e pelas políticas de inovação desempenha papel central na articulação entre estratégias econômicas, políticas tecnológicas e iniciativas de desenvolvimento sustentável.

No campo da teoria administrativa, a organização das estruturas estatais foi amplamente analisada por Max Weber, cuja concepção de burocracia racional-legal constitui uma das bases da compreensão moderna da administração pública. Segundo Weber (1999), a burocracia caracteriza-se pela existência de competências claramente definidas, hierarquia de autoridade, regras formais e profissionalização do corpo administrativo. Esses elementos conferem previsibilidade e racionalidade ao funcionamento das organizações públicas, permitindo a continuidade das políticas e a estabilidade institucional.

A estabilidade organizacional, nesse contexto, representa condição importante para a eficácia da administração pública. Estruturas institucionais relativamente estáveis permitem a consolidação de rotinas administrativas, a preservação da memória organizacional e o desenvolvimento de capacidades técnicas especializadas. Alterações frequentes nas estruturas administrativas podem comprometer esses elementos,

gerando descontinuidade institucional e dificultando a coordenação das ações governamentais.

Na literatura da administração, Chiavenato (2014) destaca que o desenho organizacional exerce influência direta sobre o desempenho institucional das organizações. Estruturas organizacionais bem definidas, com clara delimitação de funções, autoridade e responsabilidades, contribuem para a eficiência administrativa e para a integração entre diferentes unidades organizacionais. Em contrapartida, mudanças estruturais recorrentes podem gerar sobreposição de atribuições, conflitos de competência e dificuldades de coordenação entre setores.

O debate sobre reforma do Estado também oferece importantes contribuições para a compreensão dos processos de transformação administrativa. Bresser-Pereira (1998) argumenta que reformas administrativas devem buscar ampliar a eficiência da gestão pública e fortalecer a capacidade de resposta do Estado às demandas sociais. No entanto, tais reformas precisam preservar funções estratégicas da administração pública, especialmente aquelas relacionadas ao planejamento e à formulação de políticas públicas.

Posteriormente, o autor aprofunda essa discussão ao enfatizar que processos de reforma administrativa devem ser acompanhados por mecanismos que preservem as capacidades institucionais do Estado, incluindo carreiras técnicas, estruturas de coordenação e sistemas de planejamento (BRESSER-PEREIRA, 2009). Reformas orientadas exclusivamente pela redução de estruturas organizacionais ou pela fragmentação institucional podem enfraquecer a capacidade estatal de coordenação e implementação de políticas públicas.

Nesse debate, a literatura sobre capacidades estatais também se mostra relevante. Evans (1995) argumenta que a eficácia da ação estatal depende da existência de instituições administrativas capazes de combinar autonomia burocrática com capacidade de articulação com diferentes atores sociais e econômicos. Esse conceito, denominado autonomia incorporada (*embedded autonomy*), destaca a importância de estruturas institucionais estáveis e profissionalizadas para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes.

Assim, a análise das reformas administrativas deve considerar não apenas seus objetivos formais de racionalização institucional, mas também seus efeitos sobre a organização do Estado, a continuidade das

políticas públicas e a preservação das capacidades institucionais necessárias ao planejamento e à coordenação governamental.

5. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza qualitativa, voltado à análise das transformações institucionais decorrentes das reformas administrativas implementadas no Estado do Amazonas nos anos de 2015 e 2019. A escolha por uma abordagem qualitativa justifica-se pela necessidade de compreender processos institucionais, mudanças organizacionais e redistribuição de competências no âmbito da administração pública estadual, aspectos que demandam interpretação contextualizada de normas, estruturas organizacionais e arranjos institucionais. Esse tipo de abordagem possibilita examinar de maneira mais aprofundada os significados e as implicações das mudanças institucionais promovidas pelas reformas administrativas, considerando não apenas seus aspectos formais, mas também suas repercussões sobre a organização da ação governamental e sobre a capacidade do Estado de coordenar políticas públicas estratégicas.

Do ponto de vista metodológico, o estudo fundamenta-se na análise documental e normativa, tendo como principais fontes diplomas legais e atos administrativos relacionados às reformas administrativas estaduais. Foram examinados, em especial, a Lei nº 4.163, de 09 de março de 2015, que promoveu alterações na estrutura organizacional do Poder Executivo estadual, e a Lei Delegada nº 122, de 15 de outubro de 2019, responsável por instituir nova reorganização administrativa e criar a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação – SEDECTI. Além desses instrumentos normativos, foram considerados documentos institucionais e informações públicas relacionadas à organização administrativa e às competências atribuídas aos órgãos envolvidos, incluindo descrições institucionais, relatórios administrativos e informações disponibilizadas em portais oficiais do governo estadual.

A análise dos documentos foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2016), permitindo a identificação e interpretação de elementos relacionados às mudanças estruturais promovidas pelas reformas administrativas.

O procedimento analítico concentrou-se na identificação das principais alterações institucionais decorrentes das reformas, na redistribuição de competências entre os órgãos da administração estadual e nas implicações dessas mudanças para a organização da função de planejamento e para a coordenação das políticas de ciência, tecnologia e inovação. A utilização dessa técnica permitiu sistematizar as informações presentes nos documentos analisados, possibilitando identificar padrões, categorias analíticas e relações entre as mudanças institucionais e os objetivos declarados das reformas administrativas.

O recorte analítico adotado prioriza a dimensão organizacional e institucional das reformas administrativas, buscando compreender de que maneira os processos de extinção, fusão e criação de órgãos públicos afetaram a estrutura administrativa responsável pelo planejamento governamental e pelas políticas de desenvolvimento econômico e inovação no Estado do Amazonas. Dessa forma, a pesquisa procura evidenciar os efeitos dessas transformações sobre a governança pública e sobre as capacidades institucionais necessárias à formulação e implementação de políticas públicas no âmbito estadual.

Adicionalmente, a análise buscou considerar o contexto institucional mais amplo no qual as reformas administrativas foram implementadas, reconhecendo que mudanças organizacionais na administração pública frequentemente refletem estratégias governamentais voltadas à modernização da gestão, à racionalização de estruturas administrativas e à integração de políticas públicas. Nesse sentido, a investigação procura compreender não apenas as alterações formais promovidas pela legislação, mas também seus possíveis impactos sobre a organização da ação estatal e sobre os mecanismos de coordenação institucional necessários à promoção de políticas de desenvolvimento econômico, planejamento governamental e inovação tecnológica no Estado do Amazonas.

Cabe destacar que o presente estudo se concentra na análise das dimensões institucionais e organizacionais das reformas administrativas, não tendo como objetivo avaliar diretamente os resultados ou a efetividade das políticas públicas implementadas no período analisado. O foco da investigação recai sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo estadual e sobre as mudanças na organização das competências

relacionadas ao planejamento governamental e às políticas de ciência, tecnologia e inovação. Dessa forma, o recorte adotado permite examinar as transformações institucionais promovidas pelas reformas administrativas sob a perspectiva da organização do Estado e de suas capacidades institucionais, contribuindo para a compreensão dos arranjos administrativos que sustentam a formulação e a coordenação de políticas públicas no âmbito subnacional.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise documental das reformas administrativas implementadas no Estado do Amazonas evidencia dois momentos distintos de reorganização institucional relacionados à estrutura responsável pelas políticas de planejamento, desenvolvimento econômico, ciência, tecnologia e inovação. Esses processos de transformação administrativa refletem estratégias governamentais voltadas à redefinição de competências institucionais e à reorganização dos arranjos administrativos responsáveis pela coordenação de políticas públicas consideradas estratégicas para o desenvolvimento regional. No âmbito da administração pública, reformas dessa natureza frequentemente buscam responder a desafios relacionados à eficiência administrativa, à integração de políticas públicas e à necessidade de modernização das estruturas organizacionais do Estado.

A reforma administrativa de 2015 representou uma primeira inflexão nesse processo ao promover a extinção da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia – SECTI e da Secretaria de Estado de Mineração, Geodiversidade e Recursos Hídricos – SEMGRH, órgãos especializados, além de concentrar competências em uma única estrutura institucional. A transformação da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico – SEPLAN em Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação – SEPLANCTI ampliou significativamente o escopo de atuação do órgão responsável pelo planejamento governamental. Essa reorganização institucional buscou integrar áreas estratégicas de atuação governamental, aproximando o planejamento econômico das políticas de ciência, tecnologia e inovação e estabelecendo um arranjo institucional que procurava articular diferentes dimensões da política de desenvolvimento.

Sob a perspectiva da coordenação de políticas públicas, essa concentração institucional pode ser interpretada como tentativa de promover maior integração entre planejamento estratégico e políticas de desenvolvimento tecnológico e econômico. A literatura sobre governança pública frequentemente aponta que a integração institucional pode contribuir para a formulação de estratégias mais coerentes de desenvolvimento, reduzindo fragmentações administrativas e facilitando a coordenação entre políticas setoriais. Nesse sentido, a reorganização administrativa promovida em 2015 pode ser compreendida como um esforço de alinhar diferentes instrumentos de política pública em torno de uma estrutura institucional única, capaz de articular planejamento governamental, desenvolvimento econômico e políticas de inovação.

Entretanto, a concentração de competências em uma única estrutura administrativa também implica aumento significativo da complexidade organizacional. A incorporação de diferentes áreas de atuação em um mesmo órgão exige mecanismos de coordenação interna capazes de garantir a integração entre setores distintos, além de processos administrativos que assegurem clareza na distribuição de responsabilidades e na definição de prioridades institucionais. Em contextos nos quais tais mecanismos ainda estão em processo de consolidação, a ampliação do escopo institucional pode gerar desafios relacionados à gestão organizacional, à sobrecarga administrativa e à necessidade de articulação entre equipes técnicas com formações e atribuições distintas.

Já a reforma administrativa de 2019 promoveu nova reconfiguração institucional ao extinguir a SEPLANCTI e criar a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação – SEDECTI. A nova estrutura passou a absorver competências anteriormente distribuídas entre diferentes órgãos, incluindo atribuições da Secretaria de Estado do Trabalho – SETRAB. Esse rearranjo institucional ampliou a abrangência das políticas públicas coordenadas pela nova secretaria, incorporando dimensões relacionadas à qualificação da força de trabalho e ao fortalecimento de estratégias de desenvolvimento econômico baseadas em inovação.

A comparação entre as reformas administrativas de 2015 e 2019 permite observar diferentes estratégias de reorganização institucional adotadas pelo governo

estadual ao longo do período analisado. Enquanto a reforma de 2015 buscou integrar funções estratégicas relacionadas ao planejamento e à inovação em um único órgão, a reforma de 2019 promoveu uma reorganização mais ampla da estrutura administrativa, redefinindo o arranjo institucional responsável pela articulação entre desenvolvimento econômico, ciência, tecnologia e qualificação da força de trabalho. Essa dinâmica evidencia a busca por modelos organizacionais capazes de responder às demandas contemporâneas de desenvolvimento econômico e inovação tecnológica, nas quais a integração entre diferentes políticas públicas assume papel central.

Do ponto de vista institucional, a criação da SEDECTI representou tentativa de consolidar uma estrutura administrativa voltada à promoção do desenvolvimento econômico baseado em conhecimento e inovação. Essa abordagem está alinhada a tendências contemporâneas de políticas públicas, nas quais ciência, tecnologia e inovação são consideradas elementos fundamentais para a competitividade econômica, para a diversificação produtiva e para o fortalecimento das estratégias de desenvolvimento regional. Nesse contexto, a integração entre políticas de desenvolvimento econômico, inovação tecnológica e qualificação profissional passa a ser vista como elemento central para a formulação de estratégias de crescimento sustentável.

Entretanto, a análise indica que processos sucessivos de reorganização administrativa podem produzir efeitos ambivalentes sobre a capacidade institucional do Estado. Por um lado, reformas estruturais podem contribuir para a modernização das estruturas governamentais, ao reduzir sobreposições administrativas e favorecer maior integração entre políticas públicas. Por outro, a recorrência de mudanças na configuração institucional pode dificultar a adaptação organizacional, sobretudo quando envolve a extinção ou fusão de órgãos responsáveis por funções estratégicas. Nesses casos, podem surgir desafios relacionados à continuidade das ações governamentais, à preservação da memória institucional e à manutenção de capacidades técnicas essenciais à implementação de políticas públicas.

No caso analisado, observa-se que a reorganização das estruturas responsáveis pelas políticas de planejamento, desenvolvimento econômico e inovação exigiu a redefinição de fluxos administrativos,

redistribuição de competências e reorganização de equipes técnicas. Tais processos podem demandar períodos de transição institucional até que novos arranjos organizacionais se consolidem plenamente. Durante esses períodos de adaptação, podem surgir desafios relacionados à continuidade de projetos institucionais, à manutenção de rotinas administrativas e à preservação de conhecimentos acumulados no interior das organizações públicas.

A sucessão de mudanças institucionais em curto intervalo temporal pode produzir efeitos ambíguos sobre a organização administrativa. Embora as reformas tenham buscado racionalização institucional e integração de políticas, a extinção e criação sucessiva de secretarias pode gerar riscos relacionados à descontinuidade institucional, à perda de memória organizacional e à fragilização de capacidades técnicas acumuladas ao longo do tempo. Esses riscos tornam-se particularmente relevantes quando se consideram áreas estratégicas da administração pública, nas quais a continuidade institucional desempenha papel fundamental para a implementação de políticas de longo prazo.

Esses aspectos são especialmente significativos no campo do planejamento governamental, cuja eficácia depende da existência de estruturas institucionais estáveis, da disponibilidade de informações confiáveis e da atuação de equipes técnicas qualificadas. A literatura sobre capacidades estatais destaca que mudanças frequentes na organização administrativa podem comprometer a consolidação de rotinas institucionais, dificultar processos de coordenação intersetorial e reduzir a capacidade do Estado de implementar políticas públicas de médio e longo prazo.

Dessa forma, os resultados da análise indicam que as reformas administrativas examinadas produziram simultaneamente efeitos de integração institucional e desafios relacionados à continuidade organizacional. Embora as mudanças tenham buscado promover maior articulação entre políticas públicas estratégicas, os processos de reorganização institucional também evidenciam a importância de preservar estruturas administrativas capazes de garantir estabilidade organizacional, continuidade das políticas públicas e manutenção das capacidades técnicas do Estado.

Esse cenário evidencia a necessidade de que processos de transformação administrativa sejam acompanhados por estratégias voltadas à preservação

das capacidades institucionais do Estado, à valorização de quadros técnicos especializados e ao fortalecimento de mecanismos de coordenação intersetorial. Tais elementos são fundamentais para assegurar que mudanças na estrutura organizacional da administração pública contribuam efetivamente para o aprimoramento da governança pública e para a promoção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social sustentável.

7. CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo analisar as reformas administrativas implementadas no Estado do Amazonas nos anos de 2015 e 2019, com foco na reconfiguração institucional da função de planejamento e na organização das políticas de ciência, tecnologia e inovação no âmbito da administração pública estadual. A partir da análise documental dos diplomas normativos que instituíram essas reformas, foi possível identificar mudanças significativas na estrutura organizacional do Poder Executivo estadual, especialmente no que se refere à redistribuição de competências entre os órgãos responsáveis por essas áreas estratégicas.

Os resultados evidenciam que a reforma administrativa de 2015 promoveu um processo inicial de concentração institucional ao integrar, em um único órgão, funções relacionadas ao planejamento governamental, ao desenvolvimento econômico e às políticas de ciência, tecnologia e inovação. Posteriormente, a reforma administrativa de 2019 promoveu nova reorganização estrutural, com a criação da SEDECTI, ampliando o escopo institucional e redefinindo o arranjo administrativo dessas políticas no âmbito estadual. Essas mudanças indicam esforços de racionalização administrativa e de integração de agendas estratégicas relacionadas ao desenvolvimento regional.

Entretanto, a análise também aponta que a sucessão de extinções, fusões e criações de órgãos pode gerar desafios para a continuidade institucional e para a preservação das capacidades estatais necessárias ao planejamento governamental. A estabilidade organizacional, a manutenção da memória institucional e a existência de quadros técnicos qualificados constituem elementos fundamentais para a formulação e implementação consistente de políticas públicas, especialmente em áreas que demandam planejamento de médio e longo prazo.

Dessa forma, conclui-se que processos de reforma administrativa devem considerar não apenas a reorganização formal das estruturas governamentais, mas também seus efeitos sobre a governança pública, a coordenação intersetorial e a sustentabilidade das capacidades institucionais do Estado. Ao analisar o caso do Amazonas, este estudo contribui para ampliar o debate sobre transformação administrativa no âmbito subnacional, evidenciando a importância de reformas que conciliem modernização organizacional com preservação das condições institucionais necessárias ao planejamento e à condução de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e regional.

Além disso, os resultados obtidos reforçam a importância de se considerar a dimensão institucional das reformas administrativas, especialmente em áreas estratégicas da gestão pública. A reorganização de estruturas governamentais voltadas ao planejamento, ao desenvolvimento econômico e à inovação possui implicações diretas sobre a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas de longo prazo. Nesse sentido, reformas administrativas bem-sucedidas tendem a ser aquelas capazes de conciliar processos de modernização organizacional com a preservação das capacidades institucionais necessárias à continuidade das políticas públicas.

No contexto amazônico, marcado por desafios relacionados à diversificação econômica, à sustentabilidade ambiental e à promoção do desenvolvimento regional, o fortalecimento das capacidades estatais assume papel ainda mais relevante. Estruturas administrativas capazes de integrar planejamento estratégico, políticas de inovação e iniciativas de desenvolvimento econômico tornam-se fundamentais para promover estratégias de crescimento sustentável e para ampliar as oportunidades de desenvolvimento social e econômico na região.

Por fim, ressalta-se que o presente estudo, ao adotar uma abordagem centrada na análise documental e normativa das reformas administrativas, oferece uma interpretação institucional das transformações analisadas, contribuindo para a compreensão dos rearranjos organizacionais no âmbito estadual. Nesse sentido, pesquisas futuras podem ampliar essa perspectiva por meio de abordagens complementares, como a realização de entrevistas com gestores públicos e a análise dos processos de implementação das políticas, possibilitando o aprofundamento da compreensão acerca dos efeitos dessas reformas sobre a gestão pública e a dinâmica institucional no nível subnacional.

8. Referências

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
2. BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2016.
3. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.
4. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
5. CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
6. EVANS, Peter. Embedded autonomy: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.
7. MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. Brasília: IPEA, 1993.
8. WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. v. 1.



TEMA 09

Governança e Federalismo

Modelos de governança em planejamento e orçamento público; cooperação federativa em políticas de planejamento público; formas de articulação entre poderes, atores e entes nos processos de planejamento governamental e na formulação de diretrizes e alternativas de desenvolvimento.



SUMÁRIO DOS ARTIGOS DO TEMA 09

2486 A integração entre Estado e Municípios na elaboração da LDO: desafios e potencialidades a partir do olhar da Subsecretaria Adjunta de Orçamento do Estado do Rio de Janeiro

- Gilza Lopes Silveira de Mello
- Beatriz Martins de Sá
- Andréa de Lima Abrantes Mainieri

2500 A nova soberania orçamentária brasileira: o papel das emendas parlamentares na transição de poder entre o executivo e o legislativo e os reflexos no planejamento nacional

- Andréia Naomi Kuno
- Gabriela de Brelàz

2514 As câmaras setoriais como instrumento de planejamento participativo e governança federativa do estado

- Ana E. C. Velloso
- Gustavo Adolpho Igrejas Filgueiras
- Sônia Janete Guerra dos Santos Gomes
- Josenete Cavalcante Costa

2524 As ideias sobre capacidades estatais relacionais no PNE e no SNE

- Julia Maurmann Ximenes
- Clara Machado da Silva
- Dalmo Palmeira

2533 Capacidades institucionais e governança interfederativa: o programa Ceará um só

- Alexandre Sobreira Cialdini
- Priscila Silva Rodrigues Falconeri

2545 Cooperação Estado–Municípios na Transformação Digital: O Caso RS+Digital como Arranjo Intergovernamental

- Fernanda Altermann Faccini
- André Marengo
- Luciana Leite Lima

2558 Emendas parlamentares e a governança no processo de elaboração do planejamento orçamentário

- José Fábio Sousa Diogo
- Naiana Corrêa Lima Peixoto
- Francisco Alves Severo Filho
- Luciana Capistrano da Fonsêca Moura

2570 Estados subnacionais no tabuleiro do século XXI: território, produção, clima e planejamento no contexto da geopolítica do desenvolvimento

- Sandro Luís Brandão Campos
- Maria Tereza Wichocki Monteiro
- Keile Costa Pereira
- Jean Paulo Bahia de Oliveira

2585 Evolução Normativa das Emendas Parlamentares e Seus Reflexos na Gestão Orçamentária Estadual

- Isadora Mendes Costa

2597 Fortalecimento da governança e eficiência nos serviços públicos brasileiros nas transições de governo

- Lincoln Araujo de Lima

2607 Gestão de riscos fiscais e governança orçamentária no planejamento estadual: uma experiência aplicada

- Conceição de Maria de Santos
- Sérgio Ricardo Rodrigues Silva
- Aracy Kennya De Sousa Almeida Rodrigues
- Allefy Matheus de Carvalho Moraes

2622 Governança e Cooperação Federativa: o papel indutor do Estado no Fortalecimento do Planejamento Municipal e Regional

- Erika Silva Santos
- Mayara de Souza Galdino
- Raquel Meireles Silva
- Regiani Cristina de Oliveira

2634 Governança Federativa e Planejamento Governamental no Âmbito Municipal: o papel estratégico do gabinete do prefeito em Imperatriz/MA

- Patrícia de Sousa Trindade

2644 Governança Federativa e Planejamento Orçamentário na Reforma Tributária: o Comitê Gestor do IBS no contexto da LC nº 227/2026

- Ana Cristina Cerqueira
- Carolina Nascimento de Almeida
- Cristiane Soares Ferreira

2655 Justiça fiscal e federalismo cooperativo: análise dos efeitos da nova redistribuição do ICMS

- José Ivo Carille Neto
- Lilian Costa Gomes
- Cândido de Souza Pereira
- Cintia Maria da Cunha Albuquerque

2667 Melhorias para o IEG-M com base nos conceitos de cidades inteligentes

- João Roberto de Oliveira Moro
- André Marcelo Panhan
- João Roberto Moro

2679 Monitoramento e avaliação orquestrados: um novo paradigma federativo orientado a resultados

- Sandro Luís Brandão Campos
- Maria Tereza Wichocki Monteiro
- Patrícia Soares Duarte
- Karina Tibau

2690 O Poder da Cooperação Interinstitucional entre os Três Poderes: o caso da digitalização do Diário Oficial de Minas Gerais

- Gustavo Oliveira Braga de Souza
- Rafael Freitas Corrêa
- Sílvia Maria da Cunha Martins Pinheiro

2702 Parcerias Público-Privadas e Concessões: prospecção de projetos por disseminação do conhecimento para formação de carteira

- Rejane Albuquerque Cavalcante
- Ticiane da Mota Gentil Parente
- Alysson Inácio de Oliveira
- Manoela Vasconcelos Macedo Sá

2706 Planejamento, Governança e Participação Social: Uma Análise do PPA de Goiás (2024–2027)

- Lorrainy Garcia Telessio

2714 Políticas culturais e cooperação federativa consorciada:
Desafios e possibilidades de fomento

- Liliane da Silva Góes
- Thiago dos Santos Xavier

2739 Reconhecimento dos Arranjos de Governança Territorial no
estado do Rio de Janeiro – fase 1: padrões e desafios

- Katiana dos Santos Teléfora

2754 Reforma tributária e governança federativa: como a Emenda
Constitucional nº 132/2023, ao reconfigurar o ICMS e instituir o IBS,
redefine os mecanismos de cooperação e indução a partir da alteração
dos critérios de rateio das transferências aos municípios mineiros?

- Isabella Virgínia Freire Biondini

2768 Transformação digital, governança federativa e capacidades estatais: uma análise
da experiência de alagoas no planejamento e coordenação de políticas transversais

- Carlos André Nascimento Ferreira

A integração entre Estado e Municípios na elaboração da LDO: desafios e potencialidades a partir do olhar da Subsecretaria Adjunta de Orçamento do Estado do Rio de Janeiro

- **Gilza Lopes Silveira de Mello**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Brasil

E-mail: glmello@planejamento.rj.gov.br

- **Beatriz Martins de Sá**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Brasil

E-mail: bmsa@planejamento.rj.gov.br

- **Andréa de Lima Abrantes Mainieri**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Brasil - Email: andrea.mainieri@planejamento.rj.gov.br

Resumo

O artigo analisa a integração entre o Estado do Rio de Janeiro e seus municípios na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), destacando desafios e potencialidades desse processo no contexto do federalismo brasileiro. A pesquisa, de abordagem qualitativa, baseia-se na análise temática e na experiência da Subsecretaria Adjunta de Orçamento e em entrevistas com servidores estaduais, articulando os conceitos de federalismo fiscal, coordenação intergovernamental e planejamento público. Os resultados evidenciam que a integração ainda é limitada, marcada por aspectos institucionais, políticos e metodológicos. Soma-se a isso a desigualdade de capacidades estatais entre os municípios, expressa na falta de equipes qualificadas, alta rotatividade de pessoal e fragilidades técnicas na elaboração das LDOs, especialmente nos anexos fiscais e de prioridades. Essas assimetrias refletem o padrão de descentralização brasileira, no qual a autonomia formal não se traduz necessariamente em capacidade efetiva de gestão. Apesar dos desafios, o estudo identifica potencialidades relevantes. O Estado pode atuar como indutor de capacidades locais por meio de iniciativas de apoio técnico e participativas. Destaca-se também a importância da criação de arranjos institucionais cooperativos, como fóruns permanentes de diálogo e instâncias formais de coordenação, capazes de promover alinhamento de prioridades e aprendizado institucional. O artigo propõe caminhos: a criação de uma instância bipartite de coordenação orçamentária, a implementação de um programa estadual de apoio técnico aos municípios e a incorporação de mecanismos de incentivo à articulação na LDO estadual. Conclui-se que a cooperação federativa é fundamental para qualificar o planejamento orçamentário e fortalecer a efetividade das políticas públicas.

Palavras-chave: Lei de Diretrizes Orçamentárias; Federalismo; Coordenação Federativa; Planejamento Orçamentário.

1. INTRODUÇÃO

A descentralização surge como modelo federativo na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, distribuindo autonomia política, decisória,

administrativa e financeira aos entes subnacionais e teve como resultado o fortalecimento dos governos subnacionais (CAPINZAKI, 2022). No texto constitucional, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes

Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são instrumentos autônomos do planejamento e do orçamento público.

A efetividade das políticas públicas depende cada vez mais da coordenação entre os distintos níveis de governo, apesar de os entes federativos gozarem de autonomia legal, especialmente em um cenário caracterizado por restrições fiscais, desigualdades regionais acentuadas e dependência crescente dos municípios em relação às transferências da União e dos Estados.

No Estado do Rio de Janeiro, essa dinâmica apresenta características particulares. O Estado possui um território de 43.750 km² e abriga 92 municípios caracterizados por diferenças sociais e econômicas (LIPPI, 2009), além de conviver com recorrentes crises fiscais estaduais que fragilizam a capacidade de investimento e a coordenação do governo estadual (MERCÊS; FREIRE, 2017). A LDO é um instrumento estratégico dentre os outros instrumentos de planejamento, pois traz orientações para a elaboração da LOA e as diretrizes e prioridades de um governo para aquele exercício (GIACOMONI, 2009) e pode permitir o alinhamento dessas prioridades entre os entes, a integração de políticas balizadoras e o fortalecimento da coordenação estatal.

Observar a construção dos instrumentos de planejamento — LDO e LOA — com foco nos desafios e potencialidades da elaboração em nível municipal pode revelar concretas oportunidades de cooperação intergovernamental. A experiência acumulada pela equipe da Subsecretaria de Orçamento do Estado do Rio de Janeiro evidencia a necessidade de se refletir sobre como a integração Estado-Municípios pode contribuir para aprimorar a qualidade do planejamento orçamentário.

Embora a legislação brasileira estabeleça diretrizes comuns para o ciclo orçamentário, observa-se na prática, uma fragmentação dos processos de planejamento nos municípios provocada por desigualdades de condições políticas, técnicas e financeiras (CAPIN- ZAIKI, 2022). Diante disso, coloca-se a seguinte questão de pesquisa: em que medida a integração entre Estado e Municípios pode contribuir para o aprimoramento da elaboração das LDOs municipais, considerando os desafios e potencialidades identificados a partir da experiência do Estado do Rio de Janeiro?

O artigo busca analisar como a cooperação intergovernamental pode qualificar o planejamento orçamentário e fortalecer a coerência das políticas públicas no âmbito federativo. A hipótese levantada é que, de fato, a cooperação federativa pode qualificar e fortalecer o planejamento orçamentário e aperfeiçoar as políticas dos entes envolvidos.

2. JUSTIFICATIVA

A relevância desta pesquisa situa-se em três dimensões complementares: acadêmica, institucional e prática. No plano acadêmico, o estudo pretende contribuir para o avanço dos estudos sobre federalismo e relações intergovernamentais no Brasil, área que ainda apresenta lacunas no que tange ao aspecto específico do planejamento orçamentário.

Do ponto de vista institucional, a pesquisa justifica-se pela oportunidade de reflexão sobre a temática pela Subsecretaria de Orçamento do Estado do Rio de Janeiro. A experiência dos servidores que atuam na elaboração da LDO estadual é valiosa e poderá trazer novos conhecimentos. As entrevistas propostas visam capturar esse conhecimento, transformando-o em insumos para a formulação de estratégias institucionais mais promissoras.

No aspecto prático, os resultados podem subsidiar a atuação de gestores públicos estaduais e municipais. A análise de desafios recorrentes e a proposição de mecanismos de cooperação podem contribuir para a construção de uma agenda positiva de relações intergovernamentais no âmbito do orçamento público.

3. OBJETIVOS

Desse modo, pretende-se como objetivos: (i) refletir sobre os principais desafios técnicos, institucionais e políticos enfrentados pelo Estado na busca por articulação com os municípios fluminenses; (ii) identificar potencialidades relacionadas aos conceitos de federalismo, cooperação intergovernamental e planejamento orçamentário; e (iii) apontar caminhos para o fortalecimento de arranjos cooperativos entre Estado e Municípios.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O debate teórico que fundamenta este estudo articula três eixos principais: federalismo fiscal e cooperativo, planejamento governamental e coordenação intergovernamental.

4.1 Federalismo fiscal e arranjos cooperativos intergovernamentais

Para Faraco Junior (2023), federalismo fiscal é definido como um conceito recente e mais restrito do que o conceito de federalismo político, associado à repartição de poderes políticos e constitucionais entre a União, Estados e Municípios. Segundo o autor, a ideia de eficiência e de racionalidade estão relacionadas com o propósito da repartição fiscal e de competências entre os diferentes entes de um Estado para otimizar a arrecadação e distribuição de bens e serviços para a população.

No campo do federalismo fiscal, a contribuição da Teoria de Oates, sintetizada no Teorema da Descentralização, sustenta que a provisão de bens e serviços públicos descentralizada pode aumentar a eficiência alocativa ao permitir que governos subnacionais ajustem a oferta de serviços às preferências e necessidades locais (CHALFUN, 2005).

No caso brasileiro, Arretche (2012) demonstra que a descentralização pós-1988 ocorreu com forte centralização de decisões e descentralização na execução, em um contexto de graves desigualdades de capacidade fiscal, administrativa e técnica entre os municípios. Para a autora, a autonomia constitucional não se traduz automaticamente em capacidade de gestão, criando um cenário de “descentralização assimétrica”.

Rammê (2015) discorre sobre o modelo de federalismo brasileiro, inovado pela Constituição de 1988, ao atribuir status de entes federativos aos municípios. O autor explica dois modelos: o federalismo competitivo, originário dos Estados Unidos, que estabelece uma relação horizontal de competências; e o federalismo cooperativo, originário da Alemanha, fundado na atuação coordenada dos entes para a produção de políticas públicas, visando o bem comum.

O autor corrobora com Arretche (2012) de que há uma excessiva centralização reguladora e arrecadatória, e de outro uma excessiva descentralização político-administrativa (RAMMÊ, 2015). Conclui sua reflexão de que ambos os modelos de cooperação federativa poderiam ser explorados na realidade brasileira pois bem articulados e desenvolvidos auxiliariam a mostrar um caminho de desenvolvimento nacional, regional e local. Para o autor, no Brasil predomina um contexto de desequilíbrio entre receitas, despesas e responsabilidades.

As capacidades estatais (a política, a burocrática, a fiscal e a administrativa) estruturam a elaboração e consolidação dos instrumentos de planejamento municipais (ABRUCIO; GRIN; DEMARCO, 2020). Muitos municípios atuam com estruturas mínimas, sem servidores concursados - ou seja, sem a burocracia - com alta rotatividade nos cargos de planejamento e sem a constituição de conselhos de políticas que pressionam os gestores a aperfeiçoarem políticas públicas. Essa assimetria, já identificada por Arretche (2012) como traço estruturante do federalismo brasileiro, reflete-se na qualidade das peças orçamentárias produzidas: LDOs que se limitam a reproduzir modelos padronizados, sem qualquer adequação às realidades locais; metas e prioridades genéricas que não orientam efetivamente a alocação de recursos; e ausência de indicadores que permitam o monitoramento e a avaliação das políticas públicas.

Costa, Cunha e Araújo (2010) argumentam que na prática não houve um processo de descentralização, mas sim de desconcentração de tarefas, vinculado à incapacidade da União em prover seus entes federados de condições técnicas e financeiras para gerir de forma autônoma suas políticas. Assim, ocorre o enfraquecimento das políticas e entes subnacionais e o fortalecimento do nível central.

A esse respeito, Lotta e Favaretto (2016) examinam as intersetorialidades vertical e horizontal em três programas federais e concluem que o grau de verticalidade do arranjo institucional é muito grande, com destaque para o Governo Federal, papel coadjuvante da esfera estadual e envolvimento municipal restrito à implementação.

Num pacto federativo, portanto, é preciso reinventar estruturas e incentivos para adesão dos estados e municípios a programas federais; do contrário, haverá esvaziamento dos estados, centralização no nível federal e municípios reduzidos a meros executores (LOTTA; FAVARETO, 2016)

Suzart, Zuccolotto e Rocha (2018) assumem que os municípios são os entes que mais recebem transferências. Contudo, demonstram que essas transferências, embora contribuam para reduzir desigualdades verticais, podem colaborar para comportamentos oportunistas e diminuir os esforços para aumentar a arrecadação fiscal própria. Lima et al. (2020) reforçam que a autonomia municipal é prejudicada pela dependência financeira extrema. De

acordo com estudo da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (2018), 81,7% dos municípios fluminenses não geram sequer 20% de suas receitas.

4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias, federalismo e articulação intergovernamental

Nesta pesquisa, dá-se enfoque à LDO, que, conforme Giacomoni (2009, p.233), “possui como objetivos principais orientar a elaboração da LOA, estabelecer metas e prioridades do PPA para o exercício financeiro subsequente e regulamentar sobre alterações na legislação tributária”. Couto, Neto e Resende (2023, p.55) complementam que “a LDO tem o poder de antecipar um fato inevitável: a necessidade de fazer escolhas”.

Bezerra Filho (2010) examina as relações entre planejamento e orçamento no federalismo brasileiro. Para o autor, existe uma desintegração do processo orçamentário que pode ser explicada pelo aspecto político que dita as regras da alocação de recursos em cada nível de governo.

Sobre os desafios dos municípios brasileiros, Abrucio, Grin e Demarco (2020) explicam que há quatro capacidades estatais que estruturam a elaboração dos instrumentos de planejamento municipais: a fiscal, a burocrática, a administrativa e a política. A conclusão do estudo é que as ações que ultrapassam as fronteiras territoriais municipais somente terão impacto se ocorrer o fortalecimento das capacidades estatais, com coordenação e arranjo de articulação federativa.

Core (2016) sugere que alguns mecanismos poderiam fortalecer a LDO como instrumento para a integração entre entes, como a definição de metas e prioridades comuns, prazos e metodologias compatíveis, e a distribuição de incentivos para os municípios aderentes às prioridades estaduais.

4.2.1 Anexo de metas fiscais, anexo de prioridades e a governança pública na LDO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) exige o cumprimento de metas entre receitas e despesas e o respeito a limites legais (BRASIL, 2001). O Anexo de Metas Fiscais, disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, permite observar a sustentabilidade da política fiscal para o triênio. O Anexo de Prioridades, destacado no art. 165 da Constituição Federal, traz a revisão do PPA em forma de metas e prioridades, orientando a

elaboração da LOA (MAGALHÃES, 2010). O Anexo de Riscos Fiscais é demonstrativo previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que identifica e detalha os passivos contingentes e demais riscos com potencial para impactar o equilíbrio das contas públicas, além de descrever as medidas adotadas para sua prevenção ou redução (BRASIL, 2000)

4.3 Coordenação e fortalecimento da capacidade estatal dos entes subnacionais

Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014) apontam que o movimento descentralizador veio acompanhado da preservação do papel estratégico do governo central, especialmente em sua função coordenadora. Segundo as autoras, a coordenação pode ser definida como o processo de criação ou utilização de regras de decisão pelas quais diferentes atores se ocupam coletivamente de um mesmo campo. Nas políticas sociais brasileiras, esse arranjo é vertical: a União normatiza e financia, enquanto estados e municípios executam.

Os estados, no arranjo federativo brasileiro, surgem como entes em posição equivalente à dos municípios, com poucas responsabilidades diferenciadas — inclusive na coordenação dos governos locais. Esse achado, ainda pouco explorado, corrobora com a literatura que aponta o enfraquecimento ou a indefinição do papel dos estados nos sistemas e programas nacionais (LOTTA; GONÇALVES; BITEMAN, 2014).

Jacoud (2020) define a coordenação intergovernamental como o conjunto de estratégias e dispositivos institucionais estabelecidos pelo governo central para regular a execução das políticas. A autora diferencia duas dimensões: a horizontal, orientada a evitar sobreposições e lacunas entre políticas de diferentes setores ou entes da mesma esfera; e a vertical, relativa às relações entre as esferas de governo no âmbito das políticas

Souza (2018) aprofunda essa distinção ao analisar os instrumentos de coordenação vertical no federalismo brasileiro, argumentando que os mecanismos efetivos são mais robustos em áreas como saúde e assistência social e mais frágeis no planejamento orçamentário.

Gomide e Pires (2014) articulam os conceitos de capacidades estatais e arranjos institucionais, afirmando que a capacidade de coordenação depende também da existência de arranjos que permitam a articulação entre atores e níveis de governo. Lotta

(2016) e Oliveira, Lotta e Nunes (2019) acrescentam que a implementação de políticas depende crucialmente da atuação das burocracias de médio escalão.

5. METODOLOGIA

O estudo adota uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo e analítico. A coleta de dados estrutura-se em análise documental (legislações, LDOs de três municípios fluminenses¹ selecionados por porte populacional, relatórios técnicos) e na aplicação de um questionário semiestruturado a sete servidores da Subsecretaria Adjunta de Orçamento do Estado do Rio de Janeiro, selecionados por sua experiência em orçamento, mas sem conhecimento aprofundado sobre federalismo e coordenação intergovernamental.

A análise dos dados será realizada por meio da análise temática, conforme Braun e Clarke (2006), seguindo seis fases: familiarização, geração de códigos, busca por temas, revisão dos temas, definição e nomeação dos temas, e produção do relatório final. Três grandes eixos orientarão a codificação: (a) principais

desafios enfrentados pelos Estados na articulação/cooperação com os municípios; (b) potencialidades da cooperação articulando conceitos do referencial; (c) mecanismos para fortalecer a integração.

6. RESULTADO E DISCUSSÃO

Esta seção apresenta os resultados esperados da pesquisa, articulando reflexões preliminares com o referencial teórico.

6.1 Desafios para a articulação Estado-Municípios no Estado do Rio de Janeiro

A Tabela 1 evidencia que o ordenamento jurídico-constitucional do Estado estabeleceu as áreas da saúde, assistência e educação como eixos de articulação, conforme explica Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014). A Constituição Estadual, contudo, não define a articulação entre instrumentos de planejamento, especialmente da LDO, de forma coordenada, o que poderia fortalecer a eficiência alocativa (FARACO JUNIOR, 2023).

TABELA 1 – Articulação Estado e Municípios na Constituição do Estado

Áreas	Articulação Estado-Município	Tipo de Articulação	Competência Municipal Cap.IV (art. 358-359)
Educação	sim	Coordenação Vertical -art.316	cooperação técnica e financeira entre os entes federativos
Saúde	sim	Coordenação Vertical-art.289	cooperação técnica e financeira entre os entes federativos
Cultura	sim	Coordenação Vertical -art. 322	Não há nada específico
Meio Ambiente	sim	Coordenação Vertical -art.266	Não há nada específico
Desportos	sim	Coordenação Vertical art.326	Não há nada específico
Planejamento e orçamento	não	Não há nada específico	Não há nada específico

Fonte: Elaborado pelas autoras.

A análise das Leis Orgânicas (LO) de três municípios (Grande, Médio e Pequeno porte) revelou ausência de articulação dos instrumentos de planejamento e orçamento. Observou-se que nos municípios de Grande e Médio porte não há Secretaria de Planejamento, acumulando a Secretaria de Fazenda as atribuições de planejamento e arrecadação.

Identificou-se nessa Tabela 2 forte coordenação vertical de políticas públicas em ambos os municípios.

1 Os municípios foram selecionados pelo tamanho da população e arrecadação conforme caracterização feita pelo IBGE 2024. Municípios de Pequeno porte: tem até 100 mil habitantes; de Médio porte: entre 100 e 500 mil habitantes e de Grande porte, acima de 500 mil habitantes

TABELA 2 – Leis Orgânicas Municipais e articulação no planejamento e orçamento

Área de planejamento e Orçamento	Município pequeno porte	Município médio porte	Município grande porte
Possui Secretaria de Planejamento própria?	sim	não	não
Planejamento separado da Fazenda?	sim	não	não
Planejamento vinculado à Fazenda?	não	sim	sim
Há menção à articulação com o Estado?	não	não	não
Há dispositivos de cooperação intergovernamental?	não	não	não
Coordenação horizontal (fóruns, conselhos, comitês)?	não	não	não
Coordenação vertical	sim	sim	sim

Fonte: Elaborada pelas autoras.

As prioridades nos Anexos de Metas e Prioridades das LDOs municipais (Tabela 3) indicam convergência temática com o planejamento estadual e orienta a LOA (Giacomoni, 2009). Na análise dos Anexos de Metas dos municípios verificou-se que somente o município de Grande porte apresenta no Anexo algum alinhamento com o planejamento estadual. Contudo, o Município apresentou de forma pouco

estruturada, genérica; considerou-se na análise o título do programa e aderência ao eixo ou iniciativa do PPA estadual (baseado em Objetivos do Desenvolvimento Sustentável). Nesse aspecto, poderia haver um alinhamento entre os Anexos municipais e estadual que fortaleceria a LDO. (CORE, 2016). Em relação à especificidade local foi observado nos anexos dos Municípios prioridades locais dos programas de governo.

TABELA 3 – Alinhamento entre Anexo de Metas e Prioridades e PPA

Município	Convergência com prioridades estaduais	Especificidade local
Grande Porte	Alta	Alta
Médio Porte	Baixa	Alta
Pequeno Porte	Baixa	Alta

Fonte: Elaborada pelas autoras

O Anexo de Metas Fiscais é um importante demonstrativo da LDO pois evidencia como está a sustentabilidade fiscal dos três municípios analisados. Mostra o custo do município ao confrontar receitas e despesas, buscando o equilíbrio entre elas.

O Resultado Primário Acima da Linha informa se as receitas primárias (arrecadação de tributos, concessões etc.) do ente comportaram as despesas primárias (despesas de custeio executadas para a máquina pública funcionar).

O Resultado Nominal evidencia a forma como o município financiou seu déficit. Quando o Resultado Nominal Abaixo da Linha apresenta valor negativo, indica que houve aumento significativo do endividamento para viabilizar o financiamento das políticas públicas.

A análise do Anexo de Metas Fiscais (Tabela 4) mostrou assimetria fiscal entre os três municípios. O município de Pequeno Porte, possui arrecadação acima de R\$ 4 bilhões de reais, porém, é muito dependente de transferências (Fundo de Participação de Municípios - FPM) que correspondem a cerca de 84% da receita bruta. Cumpriu metas de resultado primário, mas apresenta elevado endividamento, o que, segundo Suzart, Zuccolotto e Rocha (2018), pode indicar comportamento oportunista pois não consegue elevar a sua arrecadação própria. O cumprimento das metas fiscais do Município de Pequeno porte e a ausência de fragilidade no preenchimento dos Anexos da LDO, pode ser explicada pelo Município contar com uma Secretaria de Planejamento. Nos outros dois Municípios a Secretaria de Fazenda desempenha papel de órgão de planejamento e fazendário.

Os Municípios de Grande Porte (arrecadação acima de 2 bilhões de reais, recebem 67% de FPM e de Médio Porte (arrecadação acima de 1 bilhão de reais, recebe 64% de FPM) não cumpriram as metas fiscais em anos anteriores, evidenciando fragilidades na capacidade

estatal (ABRUCIO; GRIN; DEMARCO, 2020). Todos os municípios apresentaram déficit na Previdência indicando que as mudanças na transição demográfica são uma preocupação e acarretam pressão constante nas contas públicas.

TABELA 4 – Anexo de Metas Fiscais dos 3 municípios (LDO 2025)

Indicador	Grande Porte	Médio Porte	Pequeno Porte
Resultado Primário (2025)	Negativo	Negativo	Positivo
Tendência de Endividamento	Crescente	Estável	Crescente
Déficit Previdenciário	Sim	Sim	Sim
Fragilidade no preenchimento de anexos	Média	Alta	Baixa

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Nota: Fragilidade no preenchimento de Anexos: Baixa: preencheu todos os anexos; Média: Preencheu todos os Anexos, porém os dados são inconsistentes pois faltaram informações e Alta: não preencheu todos os anexos com dados consistentes.

6.1.1 Desafios da integração Estado e Municípios sob a ótica da Subsecretaria de Orçamento

A metodologia prevê a construção de categorias para articular conceitos e evidências coletadas das respostas da equipe da Subsecretaria de Orçamento às 21 perguntas construídas. A Tabela 5 logo abaixo apresenta as categorias temáticas, as categorias relacionadas aos objetivos e ao problema de pesquisa e os indicadores analíticos.

TABELA 5 – Matriz Analítica da Pesquisa

Categoria Analítica	Categoria vinculada aos objetivos e ao problema	Perguntas	Indicadores para a Análise
Assimetria federativa	Desafios da articulação Estado e Municípios	Na sua visão, os municípios fluminenses, de modo geral, enfrentam dificuldades para elaborar suas LDOs? Na sua opinião, quais são as três maiores dificuldades que os municípios enfrentam para fazer uma LDO de qualidade? Pense em aspectos técnicos, de pessoal, de estrutura ou políticos	Diferenças entre municípios de pequeno, médio e grande porte; falta de estrutura; desigualdade de capacidades estatais.
Capacidades estatais locais	Desafios da articulação Estado e Municípios	Considerando a realidade dos municípios fluminenses, você acredita que o porte do município (pequeno, médio, grande) influencia a qualidade da LDO? Como essa diferença se manifesta na prática? Existe algum trecho ou exigência da LDO que você percebe que os municípios têm mais dificuldade de cumprir ou elaborar? (ex: metas fiscais, anexos, demonstrativos, indicação de prioridades)	Falta de pessoal qualificado, rotatividade, dificuldades técnicas específicas (ex: preenchimento de anexos, metas fiscais).
Coordenação vertical ²	Desafios da articulação Estado e Municípios	Na sua visão, o Estado do Rio de Janeiro poderia ajudar os municípios na elaboração das LDOs? Por que? Que benefícios concretos você acredita que o próprio Estado poderia obter ao apoiar os municípios na elaboração de suas LDOs?	Percepção sobre a relação atual com municípios; papel do Estado; propostas de apoio técnico.

² Coordenação vertical se concretiza em um arranjo vertical: o governo federal normatiza e financia, enquanto os governos estaduais e municipais, na maioria das vezes, executam as ações (LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014).

Categoria Analítica	Categoria vinculada aos objetivos e ao problema	Perguntas	Indicadores para a Análise
Federalismo cooperativo vs. competitivo	Desafios da articulação Estado e Municípios	Na sua experiência, o que costuma dar errado quando se tenta estabelecer parcerias ou cooperação entre Estado e municípios? Que obstáculos práticos você já observou? Como conciliar a autonomia dos municípios (garantida pela Constituição) com a necessidade de alinhamento e padronização de procedimentos orçamentários que o Estado poderia propor?	Resistências políticas, disputas partidárias, desconfiança ou experiências positivas de colaboração.
Arranjos institucionais cooperativos	Potencialidades para a articulação Estado e Municípios	Se o Estado fosse criar um programa de apoio técnico aos municípios para melhoria das LDOs, que tipo de ação você consideraria mais útil e viável?	Propostas de capacitações, fóruns, comitês técnicos, comissões, programas estruturados; percepção de viabilidade e obstáculos.
Aprendizado institucional	Lições aprendidas	Você conhece alguma experiência, no Rio de Janeiro ou em outro Estado, de cooperação entre governo estadual e municípios na área de orçamento ou planejamento? Se sim, descreva brevemente.	Referências a experiências anteriores (positivas ou negativas) de interação com municípios ou outros entes.
Propositura e aplicabilidade	Propostas para estreitar a relação entre Estado e Municípios	Para finalizar, se você pudesse sugerir uma medida concreta e factível para melhorar a integração entre Estado e municípios na área orçamentária, qual seria?	Proposição prática e aplicabilidade

Fonte: Elaborado pelas autoras

Categoria 1: Distanciamento e pouca articulação entre Estado e Municípios.

A análise das respostas dos sete participantes da equipe da Subsecretaria de Orçamento nesta pesquisa sugere que os desafios da integração entre Estado e municípios na elaboração da LDO estão relacionados à ausência de aproximação e de integração do Estado com os Municípios. Os Participantes C e F discorrem sobre o distanciamento entre Estado e Municípios:

“A relação Estado e Município é distante e pouco articulada. Acredito que o motivo para relação ser assim é a falta de um planejamento integrado entre estado e município que realmente busque a colaboração entre entes de forma eficiente, integrada, estratégica e direcionada” (Participante C).
“A Secretaria não tem nenhum contato com os municípios, mas seria salutar o apoio aos municípios nas discussões metodológicas e compartilhamentos técnicos” (Participante F).

“Inexistente. Ausência de uma política na área específica do planejamento e gestão entre a Administração Pública estadual e a municipal fluminense” (Participante A).

“Distante e pouco articulada. Em alguns momentos a Subsecretaria Adjunta de Orçamento participou de projetos de qualificação na área de

orçamento público promovidos pela SEPLAG, como o CAPACITA, envolvendo várias Subsecretarias” (Participante E).

Essa fragilização na relação entre Estado e Municípios e a falta de um planejamento integrado entre Estado e Município pode ser explicada por Arretche (2012), quando cita sobre o governo central ter papel normatizador e financiador na coordenação de políticas públicas, enquanto Estados e Municípios assumem predominantemente a função executora. Esse arranjo contribui para o enfraquecimento dos entes subnacionais no interior da federação.

Categoria 2: Ausência de capacidades estatais

A maioria identificou equipes pouco qualificadas, rotatividade e infraestrutura precária. Contudo, há o destaque para as considerações do Participante C que traz a questão dos Municípios de Pequeno porte que possuem enorme arrecadação porque recebem da União compensações financeiras pela exploração de petróleo e Municípios de Pequeno porte que só vivem de Fundo de Participação de Municípios conforme assume Lima et al (2020). Esse ponto retrata a desigualdade de capacidades estatais entre Municípios. Abaixo segue a reflexão dos Participantes B, C e E:

“Há deficiência em conhecimento técnico orçamentário e fiscal; equipes insuficientes com alta rotatividade” (Participante E).

“Não, o que influencia “qualidade da LDO” não é a extensão territorial e sim o município com melhores recursos. Entendo que essa diferença se faz principalmente na equipe de pessoal capacitado propiciando uma melhor eficiência da gestão produzindo uma LDO mais meticulosa e precisa” (Participante B).

“Sim. Essa diferença se manifesta na prática com a diferença nos recursos disponibilizados para cada município do ERJ visto que existem municípios que recebem receitas altas advindas da exploração de recursos naturais (petróleo) enquanto existe municípios que são economicamente insuficientes e precisam de recursos externos para manter as contas equilibradas. Essa diferença se manifesta na LDO com diferenças abruptas de valores destinados para cada município, gerando assim, uma desigualdade distributiva que prejudica municípios com baixa capacidade de arrecadação” (Participante C).

As capacidades estatais — política, burocrática, fiscal e administrativa — estruturam a elaboração e a consolidação dos instrumentos de planejamento municipal (ABRUCIO; GRIN; DEMARCO, 2020). Nos municípios fluminenses analisados, as evidências sobre a alta arrecadação de Municípios de Pequenos portes e capacidade técnica conflita com as respostas dos Participantes que indicam que essas capacidades se manifestam de forma desigual, especialmente no que se refere ao aspecto técnico e financeiro. Pois, o Município de Pequeno porte analisado não demonstrou fragilidade no preenchimento dos Anexos da LDO.

Contudo, alguns municípios de Pequeno porte no Estado, de fato, administram com reduzidas estruturas, equipes pouco qualificadas e elevada rotatividade de pessoal, o que compromete a continuidade e a qualidade do planejamento orçamentário porque a limitação de recursos financeiros restringe investimentos em sistemas, capacitação e modernização administrativa, impactando diretamente a elaboração das LDOs. Por outro lado, o Participante B informa que conciliar a capacidade técnica com a pressão política é desafio para elaboração da LDO:

“Cumprir todas as exigências mencionadas nas leis de responsabilidade fiscal, e nos anexos de metas fiscais da LDO, ter pessoal capacitado para realizar análises técnicas complexas como projeção de despesas e receitas fora do sistema, e ainda conseguir conciliar toda essa análise técnica com as demandas políticas, não é fácil para as equipes” (Participante B).

“Algumas reportagens apontam deficiências de um quadro técnico na elaboração da LDO. Tal fato colabora com a interferência política nas escolhas do melhor uso dos recursos públicos” (Participante E)

Categoria 3: Ausência de canais de diálogo.

No plano institucional, o principal desafio reside na ausência de canais permanentes de diálogo entre Estado e Municípios na área orçamentária. Os Participantes A e B ao serem perguntados se consideram viável existir canal de diálogo - comissão ou câmara técnica — entre Estado e Municípios, reforçam esse ponto ao refletirem a seguir:

“Sim. É viável. Existem colegiados no âmbito da Administração Pública do Estado RJ que reúnem representantes do estado e dos municípios e que discutem questões relacionadas com o orçamento público, mas desconheço como funcionam (...)” (Participante A).

“Acredito que sim. O principal desafio é não virar um canal exclusivo de pedido de liberação de recursos” (Participante B).

Diferentemente do que ocorre em políticas setoriais como saúde e assistência social, que contam com comissões intergestores bipartites e tripartites, o planejamento orçamentário carece de instâncias formais de negociação e coordenação. Essa lacuna institucional, apontada por Souza (2018) como característica da área, dificulta não apenas o alinhamento de prioridades, mas também a disseminação de boas práticas e o aprendizado institucional mútuo

Categoria 4: Divergência político-partidária.

No nível político, a integração esbarra no processo competitivo que frequentemente caracteriza as relações federativas no Brasil. Como observam Abrucio e Sano (2013), o federalismo brasileiro

combina elementos cooperativos e competitivos, e na área orçamentária a competição por recursos tende a predominar. Os interesses entre os entes federativos podem não convergir pois as escolhas sobre alocação de recursos acompanham agendas políticas conforme o interesse da agenda político-partidária dos Prefeitos e Governadores. Outro ponto são as constantes mudanças de comando no Estado e Municípios o que poderia impedir a continuidade de arranjos de articulação entre entes. Ao ser perguntado sobre o que poderia dar errado numa articulação entre Estado e Municípios os Participantes C, D e E explicam que as causas poderiam ser a desintegração entre entes e o componente político:

“A desintegração dos níveis federativos é o que costuma dar errado. O maior obstáculo prático sempre é o político” (Participante C).

“Interesses políticos divergentes entre Estado e Municípios” (Participante E)

“Mudanças de gestão e alta rotatividade de técnicos que conduzem essa parceria” (Participante D).

6.2 Potencialidades da coordenação intergovernamental

Categoria 1: Estado colaborador e coordenador.

Apesar dos desafios, a experiência analisada permite identificar potencialidades significativas para a cooperação entre Estado e Municípios na elaboração da LDO.

A primeira potencialidade reside na capacidade do Estado de atuar como indutor de capacidades estatais nos Municípios. Os Participantes B e E observaram que o Estado possui um papel a desempenhar na integração com Municípios. Deveria colaborar, direcionar e induzir os Municípios ao desenvolvimentismo e a elaborar boas políticas públicas conjuntas para os munícipes, conforme abaixo:

“O Estado possui papel teórico de direcionar, organizar e estruturar cadeias produtivas, complexos econômicos dentro de todo o território do ERJ. O que inclui diretamente os municípios, principalmente no que tange a alocação de políticas públicas e os investimentos em infraestrutura” (Participante B).

“É necessário que o Estado adote uma posição mais colaborativa com os municípios para garantir a entrega integrada de políticas públicas” (Participante F).

Houve discordância do Participante D em relação ao grupo na questão se o Estado deveria apoiar os Municípios. Considera que as realidades desses entes são bem diferentes:

“Acredito que não. A elaboração de cada realidade (Estado/Município) é diferente” (Participante D).

Por meio de assistência técnica direta, oferta de capacitação, criação de fóruns, integração de sistemas informatizados e disseminação de metodologias padronizadas, o governo estadual pode contribuir para reduzir as assimetrias identificadas. Os Participantes foram perguntados sobre qual seria o melhor apoio oferecido aos Municípios pelo Estado que ajudaria a aperfeiçoar as LDO:

“Integração de sistemas e uniformização dos modelos e manuais” (Participante B)

“Disponibilizar um fórum para retirada de dúvidas relativas a elaboração da LDO para entender melhor quais são as dificuldades enfrentadas pelo servidor municipal” (Participante C).

“Capacitação, disponibilização de manuais e modelos e fórum permanente de troca de experiências” (Participante D)

“Capacitação Presencial/EAD (mas em uma estrutura mais contínua do que a atual - cursos mais longos, com mais conteúdo e que de fato capacitem o profissional do município) Fórum permanente de troca de experiências” (Participante C).

Essa atuação, alinhada ao conceito de coordenação vertical proposto por Jacoud (2020), não comprometeria a autonomia municipal — pelo contrário, ao fortalecer a capacidade técnica dos municípios, ampliaria sua efetiva autonomia para planejar e executar políticas públicas adequadas às realidades locais.

Categoria 2: Arranjos de governança para disseminar metodologias.

A segunda potencialidade relaciona-se à possibilidade de criação de espaço participativo entre os

entes para desenhar política voltada para fortalecer a integração das LDO Municipais e do Estado que possa permitir a harmonização de prazos, metodologias e procedimentos. A adoção de classificações orçamentárias compatíveis, a definição de prazos alinhados para a elaboração das LDO e o compartilhamento de bases de dados e informações podem gerar ganhos de eficiência para ambos os níveis de governo.

“É necessária uma política de estado bem definida que esteja acima do ego/interesse dos políticos estaduais e municipais e que seja respeitada por todos os níveis” (Participante D).

“A ideia seria promover uma troca de experiências, com a participação igualitária das equipes municipais e estaduais” (Participante B).

“A criação de normativo federal que obrigasse os entes subnacionais a realizem essa articulação” (Participante E).

“Levar essa questão para a alta governança do governo, mostrando os benefícios desta articulação” (Participante C).

Alinhamento político pela alta gestão (Participante F)

Como sugerem Gomide e Pires (2014), a construção de arranjos institucionais que favoreçam a integração metodológica constitui condição fundamental para o desenvolvimento de capacidades estatais coordenadas.

Categoria 3: Estado construindo pontes para o diálogo.

A terceira potencialidade diz respeito à criação de espaços permanentes de diálogo e aprendizado institucional. Fóruns técnicos, elaboração de diagnósticos dos Municípios, câmaras setoriais e grupos de trabalho envolvendo servidores estaduais e municipais podem funcionar como instâncias de troca de experiências, identificação de problemas comuns e construção colaborativa de soluções. Alguns Participantes refletiram sobre esse tópico:

“Fórum permanente de troca de experiências entendendo ser a principal. Quanto mais experiências juntas maior a capacidade de integração entre todos os municípios” (participante A).

“Estado oferecer Capacitação presencial /EAD / Disponibilização de manuais e modelos / Assessoria técnica in loco / Fórum permanente de troca de experiências” (Participante E).

“Buscar a opinião dos municípios e buscar técnicos comprometidos em fazer acontecer” (Participante D)

“Acho que deveria haver uma maior integração dos municípios com o Estado no geral, não só para elaboração da LDO. Se existem necessidades municipais, não acompanhamos. Quanto a ajudar na elaboração da LDO, teríamos que pesquisar e analisar todos os municípios para verificação dessas necessidades” (Participante B).

Esses espaços, ao aproximarem as burocracias de médio escalão dos dois níveis de governo, podem gerar o que Lotta (2016) denomina “capacidades relacionais”, fundamentais para a implementação coordenada de políticas públicas.

6.3 Caminhos para o fortalecimento de arranjos cooperativos

A partir da análise dos desafios e potencialidades, é possível esboçar alguns caminhos para o fortalecimento de arranjos cooperativos entre Estado e municípios fluminenses no âmbito do planejamento orçamentário.

Em primeiro lugar, sugere-se a criação de uma instância formal de coordenação orçamentária estadual, nos moldes das comissões intergestores existentes em políticas setoriais. Essa instância, que poderia denominar-se Comissão Bipartite de Orçamento e Planejamento, reuniria representantes do governo estadual e das associações municipalistas para discutir diretrizes orçamentárias comuns, harmonizar prazos e procedimentos e acompanhar a execução de políticas que envolvam transferências estaduais para os municípios. Além disso, essa mesma instância poderia propor uma política estadual ou uma Emenda na Constituição Estadual para o fortalecimento da articulação federativa do planejamento e orçamento

em âmbito estadual e municipal a ser apresentada aos Poderes Legislativo e Executivo.

Em segundo lugar, propõe-se a criação de um programa estadual de assistência técnica aos municípios para a elaboração dos instrumentos de planejamento. Inspirado em experiências exitosas de cooperação identificadas por Silvestre et al. (2020), esse programa poderia envolver: oferta regular de cursos de capacitação para servidores municipais; disponibilização de manuais técnicos e modelos de referência; desenvolvimento de sistema informatizado compartilhado para elaboração do PPA, LDO e LOA; e assessoria técnica in loco para municípios com maiores dificuldades.

Em terceiro lugar, recomenda-se a incorporação, na LDO estadual, de dispositivos que incentivem o alinhamento das prioridades municipais às políticas estaduais, sem provocar redução da autonomia municipal. Segundo Core (2016), definir metas comuns, prever recursos extras para municípios que sigam certas diretrizes e exigir alinhamento entre instrumentos municipais e o planejamento estadual podem incentivar a coordenação. Entretanto, essa recomendação pode esbarrar em limitação de recursos devido ao cenário fiscal estadual.

Por fim, destaca-se a importância de que qualquer iniciativa de cooperação seja construída de forma dialógica e participativa, envolvendo os municípios desde a concepção até a implementação. A imposição unilateral de diretrizes pelo Estado, além de contrariar os princípios federativos, tende a gerar resistências que inviabilizam a efetividade das ações. Como ensina a literatura sobre implementação de políticas públicas (LOTTA, 2015; OLIVEIRA; LOTTA; NUNES, 2019), o envolvimento dos atores responsáveis pela execução desde as fases iniciais do processo é condição fundamental para o sucesso de qualquer política.

7. CONCLUSÃO

Este artigo buscou analisar os desafios e potencialidades da integração entre Estado e Municípios na elaboração da LDO. Os resultados da nossa pesquisa apontam que o principal problema a ser enfrentado, no que diz respeito ao distanciamento entre Estado e Municípios, é causado pela inexistência de um quadro normativo que disponha sobre papel de articulador e de coordenador nas relações interfederativas ou, uma segunda possibilidade, devido à ausência de incentivos no plano político. Esses dois problemas

poderiam dificultar a qualificação da LDO por meio de integração Estado-Município. Outras reflexões trazidas foram: a ausência de capacidades estatais e o federalismo assimétrico entre Municípios revelarem as fragilidades na elaboração da LDO; a ausência de canais de diálogo entre Estado e Municípios e a divergência político-partidária entre Estado e Municípios que gera disputas por visibilidade política local e regional em detrimento da boa alocação de recursos e políticas públicas para os municípios, enfraquecendo os arranjos de coordenação e de cooperação. Como potencialidades, foram identificadas: a importância do Estado definir arranjos de governança para desempenhar o papel de coordenador de um processo de fortalecimento do planejamento e orçamento proposto em forma de criação de espaços técnicos, participativos, dialógico, de troca de metodologias e de experiências para fortalecimento técnico dos Municípios na elaboração da LDO. Por fim, foram apresentados os caminhos para o fortalecimento dos arranjos cooperativos/coordenativos: a criação de uma instância formal de coordenação orçamentária estadual, criação de um programa estadual de assistência técnica aos municípios para a elaboração dos instrumentos de planejamento e recomenda-se a incorporação, na LDO estadual, de dispositivos que incentivem o alinhamento das prioridades municipais às políticas estaduais, sem provocar redução da autonomia municipal.

A análise permite afirmar que, não obstante os desafios, a integração constitui caminho promissor. A atuação coordenada do Estado pode funcionar como indutora de capacidades estatais, reduzindo assimetrias. Logo, a cooperação federativa pode qualificar e fortalecer o planejamento orçamentário e aperfeiçoar as políticas públicas dos entes envolvidos.

Espera-se que as reflexões ofereçam subsídios para o debate acadêmico e para a prática dos gestores públicos. Em um cenário de restrição fiscal, a qualificação do gasto por meio de um planejamento mais integrado é urgente.

8. Referências

1. ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel. Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020. Acesso em 18 mar.2026
2. ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; Editora FGV, 2012. Acesso em 18 mar.2026
3. BEZERRA FILHO, João Eudes. Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva. São Paulo: Atlas, 2010. Acesso em 19 mar.2026
4. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Acesso em 19 mar.2026
5. BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006. Acesso em 18 mar.2026
6. CAPINZAKI, Marília Romano. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v. 7, n.1, ago./2022, pp. 73-94. Acesso em 19 mar.2026
7. CHALFUN, Nelson. Descentralização tributária e fiscal sob a visão econômica do federalismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 131-158, 2016. Acesso em 20 mar.2026
8. CORE, Fabiano Garcia. Orçamento público e federação: limites e possibilidades para a coordenação federativa no Brasil. 2016. Tese (Doutorado) – FGV, São Paulo. Acesso em 20 mar.2026
9. COSTA, Jean Mário Araújo; CUNHA, Maria Couto; ARAÚJO, Raimunda Bonfim de. Federalismo Cooperativo Brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. *Perspectivas em Políticas Públicas*, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 43-62, 2010. Acesso em 20 mar.2026
10. COUTO, Lucas Carrilho do et al. A relevância da lei de diretrizes orçamentárias no atendimento do anexo de metas fiscais. *Revista Estudos de Planejamento*, n. 22, Dez 2023. Acesso em 20 mar.2026
11. FARACO JUNIOR, Antonio Luiz Arquetti. Federalismo fiscal, descentralização e compra pública. *Revista de Ciências do Estado*, 2023. Acesso em 22 mar.2026
12. GIACOMONI, James. Orçamento Público. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2009. Acesso em 22 mar.2026
13. GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. Acesso em 23 mar.2026
14. JACOUD, Luciana. Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras. In: JACOUD, L. (Org.). Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras. Brasília: IPEA, 2020. p. 11-38. Acesso em 22 mar.2026
15. LIMA, Luciana Leite. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. *Cad. EBAPE.BR*, v. 18, n. 2, 2020. Acesso em 22 mar.2026
16. LIPPI, Maria Fernanda. A estratégia de articulação intergovernamental na implantação de políticas públicas metropolitanas. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2009, Brasília. Anais [...]. Acesso em 23 mar.2026
17. LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 64, 2014. Acesso em 21 mar.2026
18. LOTTA, Gabriela Spanghero; FAVARETTO, Ariane. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016. Acesso em 21 mar.2026

19. MAGALHÃES, Melissa Machado. Análise da Efetividade do Anexo de Prioridades e Metas da LDO. Brasília: TCU, 2010. Acesso em 23 mar.2026
20. MERCÊS, Guilherme; FREIRE, Natália. Crise fiscal dos estados e o caso do Rio de Janeiro. GeoUERJ, Rio de Janeiro, n. 31, p. 64-80, 2017 Acesso em 21 mar.2026
21. OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela Spanghero; NUNES, Mariana. Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 70, n. 3, p. 458-485, 2019. Acesso em 21 mar.2026
22. RAMMÊ, Rogério Santos. O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v.10, n.4, 2015. Acesso em 21 mar.2026
23. SILVESTRE, Hugo Consciência; MARQUES, Rui Cunha; DOLLERY, Brian; CORREIA, Ana Maria. A cooperação reduz custos? Uma análise de parcerias público-públicas e cooperação intermunicipal no governo local brasileiro. Local Government Studies, v. 46, n. 1, p. 68-90, 2020. Acesso em 22 mar.2026
24. SOUZA, Celina. Coordenação de políticas públicas. Brasília: Enap, 2018. Acesso em 22 mar.2026
25. SUZART, Janilson Antonio da Silva; ZUCCOLOTTO, Robson; ROCHA, Diones Gomes da. Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais: um estudo exploratório com os municípios brasileiros. Advances in Scientific and Applied Accounting, v. 11, n. 1, p. 127-145, 2018. Acesso em 22 mar.2026

A nova soberania orçamentária brasileira: o papel das emendas parlamentares na transição de poder entre o executivo e o legislativo e os reflexos no planejamento nacional

- **Andréia Naomi Kuno**

*Universidade Federal de São Paulo, Brasil
E-mail: andreia.naomi@unifesp.br*

- **Gabriela de Brelaz**

*Universidade Federal de São Paulo, Brasil
E-mail: gabriela.brelaz@unifesp.br*

Resumo

O artigo apresenta conceitos sobre o federalismo e a separação de poderes, bem como sua relevância para a formação do Estado brasileiro e do processo orçamentário nacional, com foco na evolução da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Por meio de uma revisão histórica e normativa (1988-2025), apresenta o conceito da Teoria do Presidencialismo de Coalizão, segundo a qual a definição das prioridades na alocação de recursos orçamentários era discricionária do Poder Executivo. As objeções do Poder Legislativo a essa estrutura e ao processo que trouxe novos regramentos à execução orçamentária nacional, principalmente após a aprovação de sucessivas Emendas Constitucionais – com destaque para as EC 86/2015, 100/2019 e 126/2022 – alteraram a dinâmica de poder e possibilitaram a inversão dos papéis, tornando o Poder Legislativo protagonista no cenário político-orçamentário nacional, com destaque para as emendas parlamentares, seus valores e a obrigatoriedade de sua execução. Com a redução da capacidade discricionária do Executivo, é necessário avaliar as consequências desta nova ordem para a governabilidade do país, diante de uma possível fragmentação do planejamento governamental e de seus impactos na execução das políticas nacionais de longo prazo, como a Estratégia Brasil 2050 e demais projetos estruturantes do desenvolvimento sustentável do país.

Palavras-chave: Orçamento Público; Emendas Parlamentares; Presidencialismo de Coalizão; Planejamento Governamental.

1. INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro fundamenta-se no federalismo moderno, difundido pelos Estados Unidos da América em 1787, que introduziu princípios relevantes de centralização de poder político na União, concomitantes com a autonomia das unidades territoriais, visando à manutenção da organização político-territorial e ao fortalecimento do poderio militar e econômico das nações (Soares e Machado, 2018), de forma a garantir a independência e harmonia entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Historicamente, a iniciativa

legislativa orçamentária (elaboração do PPA, LDO e LOA) é de responsabilidade do Executivo, cabendo ao Legislativo a função de apreciação e a prerrogativa de propor emendas à peça orçamentária.

Durante muitos anos, essa relação foi pautada pela teoria do presidencialismo de coalizão, segundo a qual a administração discricionária dos recursos orçamentários pelo Presidente da República servia como moeda de troca para a governabilidade e o apoio no Congresso, ou seja, para obter o apoio do Poder Legislativo e êxito na tramitação de projetos de seu

interesse, o Presidente da República contava com importantes instrumentos: a permuta de ministérios entre partidos políticos e a liberação de recursos para emendas parlamentares.

A publicação de diversas Emendas à Constituição trouxe profundas mudanças ao cenário político-orçamentário nacional. A promulgação de sucessivas emendas constitucionais – notadamente as ECs nº 86/2015, 100/2019 e 126/2022 – que instituíram e expandiram o chamado orçamento impositivo.

O presente artigo analisa como essa transição de poder – da predominância do Executivo para o crescente protagonismo do Legislativo – redefine a governança federativa e impõe desafios à capacidade de planejamento de longo prazo do Estado brasileiro, como, por exemplo, a estratégia nacional de longo prazo denominada “Estratégia Brasil 2050” e os efeitos diretos sobre a governabilidade e a qualidade do gasto público.

Apresenta reflexões sobre o papel do Poder Executivo como executor das políticas públicas nacionais, a necessidade de inovação na articulação entre parlamentares, prefeitos e representantes das organizações da sociedade civil, e a imprescindibilidade da eficiência e da transparência na gestão dos recursos.

2. JUSTIFICATIVA

A relevância desta investigação fundamenta-se na necessidade de debater os novos paradigmas do orçamento nacional e o papel das emendas parlamentares nesse cenário, em que estas deixaram de ser acessórias e se tornaram elementos centrais na execução dos recursos e na avaliação da qualidade do gasto público.

Observa-se uma tensão entre a política programática e a distributiva. Enquanto o Executivo, deve orientar seus gastos nas políticas públicas vigentes e ferramentas como a Estratégia Brasil 2050, com critérios técnicos e de longo prazo (política programática), o uso crescente das emendas, sugere uma fragmentação do gasto, em que “há boas razões para crer que o uso eleitoral desse instrumento tenha se voltado mais para os interesses particulares dos parlamentares, em detrimento dos interesses coletivos dos partidos” (Almeida, 2025, p. 18), sem evidências concretas de efeito positivo na qualidade de vida dos contribuintes, em uma perspectiva mais ampla e de longo prazo (política distributiva).

Outra preocupação crescente refere-se à transparência no repasse e na própria execução e prestação de contas do recurso gasto, principalmente após a Emenda Constitucional nº 105/2019, que instituiu a “transferência especial”, que permitia o repasse de recursos federais aos estados e municípios sem convênio, plano de trabalho ou projeto específico, dificultando a fiscalização pelos órgãos de controle e pela sociedade civil. O histórico de escândalos orçamentários desde 1993 e as recentes intervenções do Supremo Tribunal Federal (STF) reforçam a urgência de mecanismos mais eficazes de prestação de contas.

Em 2025, foram empenhados aproximadamente R\$ 44,6 bilhões por meio de emendas parlamentares. Diante de tais cifras, reflexões relevantes precisam ser feitas, tais como o papel do Poder Executivo como executor das políticas públicas nacionais, as novas configurações nas articulações entre parlamentares, prefeitos e representantes das organizações da sociedade civil, bem como a transparência e avaliação da qualidade dos investimentos realizados.

3. OBJETIVOS

Contextualizar a formação do Estado brasileiro, o federalismo, a separação de poderes e o papel da teoria do presidencialismo de coalizão, especialmente após a promulgação da Constituição Federal em 1988 e as principais transformações na política nacional que possibilitaram a troca de protagonismo entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo na execução do orçamento nacional.

Analisar os impactos na execução das políticas públicas de longo prazo e na eficiência do gasto público por meio de emendas parlamentares, apresentando os prós e contras. Importa esclarecer que os objetivos deste trabalho não é realizar formar juízo sobre a atuação do Poder Legislativo, mas estudar, sob perspectiva institucional como as mudanças alteraram os mecanismos de governança orçamentária no Brasil.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

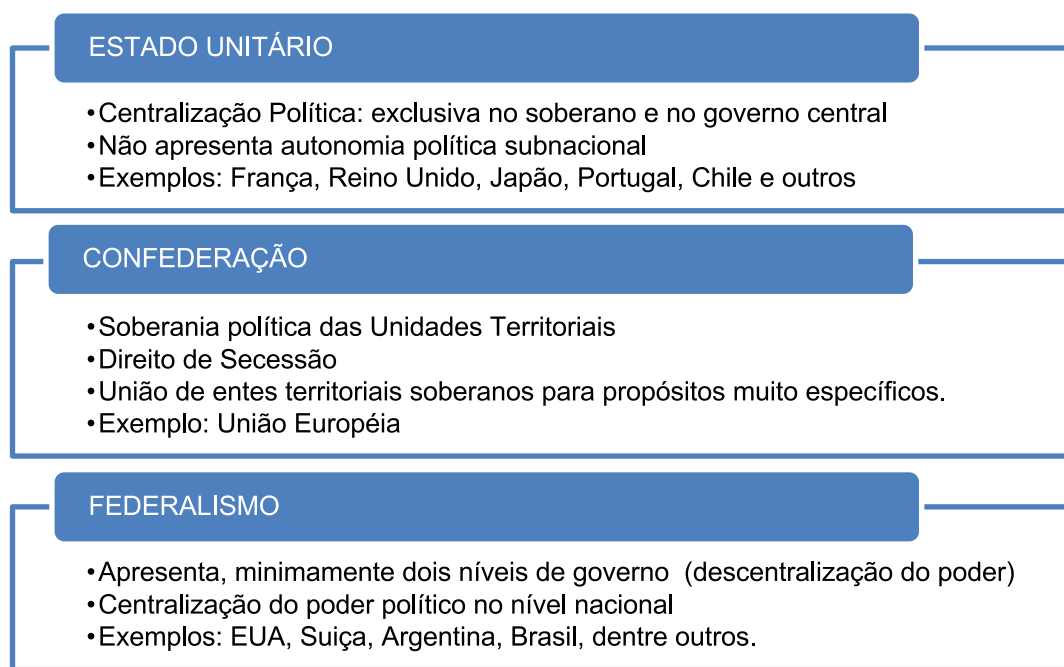
4.1. A formação do Estado brasileiro: federalismo, separação de poderes e o processo orçamentário

O termo federalismo é antigo e suas concepções variaram ao longo da história, confundindo-se, inclusive, com o termo confederação em alguns momentos. Usaremos como referência o que os autores

consideram federalismo moderno, originado na época da independência dos Estados Unidos (1776) e da elaboração da Constituição Federal em 1787. Ressalta-se a relevância deste documento, pois “os princípios e o modelo republicano da mencionada carta constitucional também inspiraram a Revolução Francesa de 1789 e a independência das colônias espanholas das Américas” (Souza, 2020, p.26).

Federalismo, segundo Soares e Machado (2018, p. 13), é “uma forma de Estado que se contrapõe a outras duas formas modernas: o Estado unitário e o Estado confederado”. Diferencia-se do Estado unitário, uma vez que apresenta pelo menos dois níveis de governo (federal e estadual), caracterizando, concomitantemente, uma descentralização do poder. Também não se trata de estados confederados, uma vez que há concentração de poder político no nível nacional.

FIGURA 1 – Características dos Estados Unitário, Confederação e Federalismo



Fonte: Soares e Machado (2018). Adaptado pela autora.

Coelho (2023) concebe o federalismo como um sistema de divisão territorial de poder, dividido entre uma autoridade central e subunidades regionais, numa relação binária – do centro para a periferia – e vice-versa, atuando em sistemas integrados, em alguns casos de forma quase independente e, em outros, de forma agregada.

Dentre as características do federalismo, destacamos a separação de poderes, que procura evitar a concentração de poderes em uma única pessoa (Estado absolutista), de modo a coibir o abuso de poder e a violação dos direitos individuais (Pinho, 2019).

O conceito de separação de poderes é uma das teorias consagradas por Montesquieu em sua obra “Espírito das Leis”, publicada originalmente em 1748. Para Montesquieu, os poderes precisam ter suas

atribuições segregadas entre pessoas distintas, para que não haja abuso de poder sobre o outro e “existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil” (Montesquieu, 2000, p. 167).

No Brasil, a Constituição Federal, em seu artigo 2º, determina que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (Brasil, 1988). “Evidencia-se que os poderes políticos devem atuar de forma independente, sem subordinação nem conflito, pois a finalidade do Estado, objetivo de todos os poderes políticos, é assegurar o bem comum para todos” (Pinho, 2019, p. 65).

Especificamente, para a separação de poderes, o federalismo nascido nos Estados Unidos estabeleceu

“um sistema de interferências recíprocas, em que cada Poder exerce suas competências e também controla o exercício dos demais” (Pinho, 2019, p. 64). São controles mútuos, conhecidos como freios e contrapesos institucionais (*checks and balances*), que visam “limitar a atuação dos poderes centrais e subnacionais, propiciando o equilíbrio do poder” (Soares e Machado, 2018, p. 19).

A definição acima leva a acreditar que há um equilíbrio de forças, proporcional e simétrico. Entretanto, a realidade não condiz com a teoria. Para Kavanagh (2016, p. 221), “a separação de poderes ocupa uma posição de profunda ambivalência” e, apesar de todo o contexto histórico e filosófico, suscita controvérsias relevantes.

O princípio da separação de poderes não é “um modelo binário, a compreender que cada poder tem um escopo teórico fechado, delimitado e incomunicável, de acordo com o seguinte axioma: ou é função executiva, ou é função judiciária, ou é função legislativa” (Peixinho, 2008, p. 17). Existem críticas à teoria da separação dos poderes, principalmente quanto à definição do termo “poderes” – que pode se referir tanto às instituições quanto à autoridade legal para legislar, executar ou julgar. E do conceito de “separação”, principalmente quanto à sua forma e graduação entre os poderes e à compatibilidade destes com o sistema de freios e contrapesos, que pressupõe o acompanhamento e supervisão entre os poderes, o que, por si só, pode ser considerado uma interferência relevante em suas funções e tarefas. Por outro lado, é necessário para “proteger a separação e ajudar a garantir que cada ramo não ultrapasse seu papel no esquema constitucional” (Kavanagh, 2016, p. 234).

Corroborando a teoria dos freios e contrapesos (*checks and balances*), existem mecanismos de interferência entre os poderes, por meio dos quais, ao exercer suas competências, também se consegue controlar os demais poderes, uma vez que “nenhum Poder exercita apenas suas funções típicas” (Pinho, 2019, p.65). Esta interdisciplinaridade reflete-se também no processo orçamentário, em todas as suas fases, mas principalmente nas fases de aprovação da LOA e de sua execução, como bem aponta Farias:

Entendemos o processo orçamentário como o processo político de encadeamento das atividades de elaboração, aprovação, execução e controle do

orçamento público, para o alcance das finalidades definidas na peça orçamentária, em conformidade com as relações estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo. Ou, resumidamente, como o processo político de alocação e de aplicação dos recursos públicos (Farias, 2023, p. 35).

Nesta lógica, a iniciativa da elaboração das leis do PPA, LDO e LOA é do Poder Executivo, ou seja, é sua responsabilidade a consolidação das propostas, os ajustes dos valores das despesas e receitas e o encaminhamento, como Projeto de Lei para a apreciação e votação pelo Poder Legislativo, que, considerando as suas próprias prerrogativas, tem poderes para realizar alterações no Projeto de Lei, desde que, respeitada a compatibilidade entre as receitas e despesas previstas (Barbosa, 2024). Estas alterações são realizadas por meio das Emendas Parlamentares, que são o principal instrumento pelo qual o Poder Legislativo pode acrescentar, suprimir ou modificar determinadas rubricas do projeto de lei de execução orçamentária.

Barbosa (2024, p. 40) afirma que, por meio das emendas parlamentares, “os deputados e senadores podem expressar suas opiniões, exercer influência ou tomar decisões na alocação de recursos públicos em função dos compromissos políticos assumidos perante os estados, municípios e/ou instituições”.

A apresentação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) ao Poder Legislativo é ato privativo do chefe do Poder Executivo, que será submetido à apreciação e aprovação dos parlamentares. Durante a fase de apreciação da proposta, as casas legislativas, para que procedam de forma eficaz ao estudo e à análise das matérias orçamentárias, podem realizar solicitações de informações e esclarecimentos, bem como audiências públicas com autoridades e especialistas, que podem resultar em emendas à proposta orçamentária, que, tal qual o projeto do Executivo, também precisam ser avaliadas e aprovadas (Giacomoni, 2023).

Neste contexto, as emendas parlamentares são consideradas instrumentos que permitem ao Poder Legislativo, durante o processo de elaboração do orçamento, acrescentar, suprimir ou modificar determinadas rubricas, sempre respeitando o equilíbrio entre as receitas e as despesas previstas no projeto. É neste momento que deputados e senadores têm a oportunidade de influenciar a decisão sobre a alocação de recursos públicos, seja pela relevância da

política pública proposta, seja em função dos compromissos políticos assumidos em suas bases eleitorais (Barbosa, 2024).

Em tese, o papel original das emendas parlamentares na peça orçamentária anual é a melhoria ou o ajuste dos valores, conforme a técnica e o conhecimento científico e especializado. Entretanto, nos dias atuais, suas atribuições foram alteradas, tornando-as ferramentas de transferência de recursos financeiros, com critérios pouco claros ou objetivos, principalmente quando analisadas sob o ponto de vista das políticas públicas.

4.2. A teoria do Presidencialismo de Coalizão: sua importância na interação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo e sua influência no orçamento nacional

Em 1985, com o fim da ditadura¹ no Brasil, com a posse do presidente José Sarney e a instituição da Assembleia Nacional Constituinte, iniciaram-se as tratativas para a publicação de uma nova Constituição Federal.

Neste momento, o país passava por um “esgotamento do modelo político anterior e a falência do conjunto das instituições específicas do regime autoritário” (Abranches, 1988, p. 8), que, somados a um quadro econômico-social em crise, levavam uma nação a “uma situação de alta propensão à instabilidade” (Abranches, 1988, p. 8). A coexistência entre as bases acima, nem sempre conciliatória ou harmônica, traz o que se denomina presidencialismo de coalizão, segundo Abranches (1988, p. 21-22):

(...) o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão”.

Importante ressaltar que a formação das coalizões, quer “seja por razões de sustentação partidário-parlamentar, seja por razões de apoio regional” (Abranches,

1988, p. 24), refletem, não apenas à quantidade de partidos favoráveis ao governo, mas também, o número de ministérios que cada partido controla e não, necessariamente o peso do partido no Congresso, de forma a permitir que cada Poder consiga aprovar os projetos de seu interesse (Frias, 2020).

(O presidencialismo de coalizão) É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão (Abranches, 1988, p. 27).

Durante as permanentes negociações entre o governo, suas próprias bases e os demais partidos, o papel do governo e das lideranças partidárias é fundamental, bem como a “capacidade de negociar a inclusão recíproca de políticas contrárias aos princípios diretivos dos partidos e de calcular corretamente a amplitude de sua legitimidade e autoridade junto às bases e de sua credibilidade perante a opinião pública” (Abranches, 1988, p. 28 e 29)

Os fatores elencados no trabalho de Abranches (1988) pressupõem que o presidencialismo de coalizão era um sistema político propenso à inoperância e à ineficiência, geradas pelas probabilidades de clientelismo, de crises de governabilidade, de parquialismo e de falta de transparência eleitoral (Baião; Couto; Jucá; 2018).

Limongi (2006) refuta a ideia de que o presidencialismo de coalizão seja algo singular e característico do sistema político brasileiro. Considera-se que se trata de negociações partidárias comuns, conduzidas pelas lideranças partidárias, nas quais o Poder Executivo “controla a produção legislativa e esse controle é resultado da interação entre poder de agenda e apoio da maioria. Maioria reunida por uma coalizão partidária pura e simples” (Limongi, 2006, p. 25).

Baião, Couto e Jucá (2018) indicam que, apesar do pessimismo de alguns autores, o presidencialismo

1 A ditadura militar no Brasil foi um regime político autoritário que teve início com o golpe de 31 de março de 1964 e durou 21 anos (1964-1985), marcado por censura ostensiva à imprensa, restrição aos direitos políticos, perseguição policial aos opositores do regime e violações abusivas dos direitos civis. Findou em 1985, com a assunção do governo civil de José Sarney, eleito indiretamente.

de coalizão, não apenas no Brasil, mas também em outros países presidencialistas, era prática comum e apresentava relativo sucesso. No Brasil, em particular, apresenta elevada disciplina partidária, institucionalização do sistema político e boa articulação política entre os parlamentares. Ademais, os presidentes brasileiros demonstraram boa desenvoltura no uso dos recursos institucionais disponíveis para o gerenciamento de suas coalizões, entre eles, as emendas parlamentares.

Faria (2023) destaca a importância das permutas, da assunção de ministérios pelos partidos políticos e das concessões nas agendas de políticas distributivas. Limongi e Figueiredo (1998) completam que nenhum governo tem a maioria incondicional em suas bases partidárias, sendo relevante o papel de negociação dos líderes de partidos para a continuidade do processo legislativo.

O Poder Executivo domina o processo legislativo uma vez que controla o poder de agenda, que é “processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários” (Limongi e Figueiredo, 1998, p. 85).

De 1988, ano da promulgação da Constituição, até 2015, com a publicação da Emenda Constitucional nº 86/2015, pode-se dizer que houve um domínio orçamentário do Poder Executivo. “Em outras palavras, significa que o Poder Executivo tem o poder de fazer com que suas decisões alocativas prevaleçam sobre as decisões orçamentárias do Poder Legislativo” (Faria, 2023, p. 242).

O Poder Executivo é responsável pela elaboração da proposta orçamentária e pela sua execução, respeitadas as atribuições do Poder Legislativo (discussão, votação da proposta e fiscalização de sua execução), em conformidade com o regramento vigente (Lei de Responsabilidade Fiscal, normas de Direito Financeiro, etc.). Compete ainda ao Poder Executivo a necessária discricionariedade para definir as “prioridades iniciais de execução das várias pastas ministeriais em dado cenário de restrição orçamentária” (Faria, 2023, p. 273). Uma das ferramentas estratégicas vigentes, é a Estratégia Brasil 2050 que atua como um referencial de longo prazo e define as prioridades das peças orçamentárias de médio e curto prazo. Neste contexto:

Emendas parlamentares e programação discricionária dos ministérios, portanto, concorrem e rivalizam em um espaço fiscal limitado. Em outros termos: emendas e programação discricionária disputam prioridade de execução em um cenário orçamentário restritivo (Faria, 2023, p. 274).

Mesmo que o projeto de lei orçamentária esteja aprovado e sancionado pelo Presidente da República, não há garantia de que seja efetivamente implementado integralmente. “Embora os parlamentares tenham o direito de propor emendas individuais e coletivas ao orçamento anual, cabe ao Executivo determinar quais delas serão executadas, na dependência dos recursos disponíveis no Tesouro Nacional” (Pereira e Muller, 2002, p. 273).

Volpi (2019, p. 88) completa que:

Nessa relação política, o uso do orçamento público como instrumento de barganha entre os Poderes é praticamente inevitável. Critérios políticos para liberação de recursos orçamentários, em especial para as programações derivadas de emendas, sobrepõem-se às necessidades reais e aos critérios técnicos ou legais.

De acordo com Pereira e Muller (2002), as regras vigentes podem ser consideradas como uma moeda política utilizada estrategicamente como instrumento de barganha, sem critérios claros e homogêneos:

É a falta de sincronia entre a arrecadação fiscal e as despesas previstas que permite ao Executivo agir estrategicamente ao contingenciar a liberação das emendas à disponibilidade de recursos. Em consequência disso, o Executivo usa de extrema flexibilidade e arbítrio na negociação com os parlamentares, ao não aplicar critérios homogêneos quando decide sobre as emendas que serão de fato executadas. As evidências apresentadas neste artigo demonstram que o presidente da República recompensa os parlamentares que sistematicamente votam a favor dos projetos de interesse do governo, autorizando a execução de suas emendas individuais, e, ao mesmo tempo, pune os que não votam nesses projetos simplesmente não executando as emendas propostas por eles (Pereira e Muller, 2002, p. 274).

Durante anos, prevaleceu a discricionariedade do Poder Executivo na definição das prioridades na alocação de recursos. Progressivamente, o Poder Legislativo iniciou o “estabelecimento de regras que permitissem conferir primazia às definições aloca-
tivas dos parlamentares” (Faria, 2023, p. 299)

A ascendência orçamentária legislativa representa, em resumo, a primazia sobre as alocações feitas por intermédio das emendas parlamentares e o estreitamento possível da discricionariedade do

Executivo sobre as demais despesas discricionárias (Faria, 2023, p. 300).

Na próxima seção, discorreremos sobre a classificação das emendas parlamentares e seu fortalecimento no cenário político-orçamentário nacional.

4.3. Emendas Parlamentares e o fortalecimento do Poder Legislativo: o orçamento impositivo.

As emendas parlamentares federais são classificadas em coletivas, individuais e de relator.

TABELA 1 – Classificação das emendas parlamentares

Tipo de Emenda Parlamentar	Especificação	Responsáveis
Emendas parlamentares coletivas	Emendas de Comissão (RP 8) Não são impositivas, nem há divisão equitativa entre parlamentares ou partidos.	Comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados
	Emendas de Comissões mistas permanentes (RP 8) Não são impositivas, nem há divisão equitativa entre parlamentares ou partidos.	Comissões mistas permanentes do Congresso Nacional
	Emendas de bancadas estaduais (RP 7) Impositivas a partir da EC nº 100/2019. Compartilhado com os parlamentares do mesmo Estado, sem vinculação obrigatória à saúde	Bancadas estaduais e do Distrito Federal no Congresso Nacional
Emendas de Relator	Emendas do Relator-Geral e dos relatores setoriais do PLOA (RP 9) ²	Relator-geral da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF)
Emendas Individuais	Emendas Individuais. (RP 6) Impositivas a partir da EC nº 86/2015. Divididas igualmente entre os parlamentares, necessitam de identificação pública do autor e do ente federado beneficiado. 50% precisam ser destinados à Saúde.	Apresentada individualmente pelos parlamentares.

Fonte: Goulart (2025). Adaptado

Para regulamentar a proposição de emendas parlamentares, o Congresso Nacional publicou a Resolução nº 01, de 2006, que também estabelece, no caso das emendas individuais, limite de 25 (vinte e cinco) por parlamentar e, para as emendas de bancadas, de 15 a 20 por bancada (Brasil, 2006).

Giacomoni (2023) aponta que, após a promulgação da Constituição, insatisfeito com o papel secundário na execução do orçamento, o Congresso Nacional apresentou, em 2000, a Proposta de Emenda Constitucional nº 22 (PEC nº 22), embrionária da EC nº 86/2015. A tramitação da referida PEC teve diversos

entraves, até ser promulgada em março de 2015, como a Emenda Constitucional nº 86/2015:

- *Emenda Constitucional nº 86/2015*: definiu que as emendas individuais serão aprovadas no limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) prevista na PLOA, sendo que 50% deste percentual deverá ser destinado a ações e serviços públicos de saúde, com execução orçamentária e financeira obrigatória. A EC nº 86/2015 é conhecida como “EC do orçamento impositivo”.

De acordo com Couto, Arantes e Abrucio (2025, p. 4), “o ano de 2015 é um marco da trajetória de

2 Foram amplamente utilizadas entre 2020 e 2022 para alocação de grandes volumes de recursos sem identificação clara dos autores, o que gerou críticas sobre falta de transparência e concentração de poder. Em 2022, o STF considerou sua execução inconstitucional nos moldes então vigentes (ADPF 854), exigindo maior publicidade e critérios objetivos. A Resolução CN nº 2/2023 extinguiu o uso da RP 9 como instrumento autônomo de alocação orçamentária. (Goulart, 2025, p. 10)

redefinição das bases do presidencialismo brasileiro, por explicitar, no início do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, a perda de apoio congressional da chefe do Executivo, culminando em seu afastamento³:

“a indisposição de Rousseff para se relacionar com o Congresso (que contribuiu para sua queda), a fragilidade de Temer (acossado por escândalos) e a abdicação de Bolsonaro de construir e liderar uma coalizão (em consonância com seu discurso antissistema) enfraqueceram cada vez mais a Presidência”. (Couto, Arantes e Abrucio, 2025, p. 5),

Por outro lado, o Congresso organizou-se de forma mais estruturada e realizou a aprovação de outras Emendas Constitucionais correlatas, conforme seguem:

- *Emenda Constitucional nº 95/2016, também denominada “EC do teto dos gastos”, instituiu o novo regime fiscal, estabelecendo regras e limites individualizados para a execução de despesas primárias pelo Poder Executivo. Também regulamentou a correção pelo IPCA, do percentual de 1,2% da RCL*
- *Emenda Constitucional nº 100/2019: alterou os artigos 165 e 166 da Constituição Federal, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária das emendas de bancadas parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Tais emendas de bancadas têm direito a 1% da receita corrente líquida.*
- *Emenda Constitucional nº 105/2019: acrescentou o artigo 166-A à Constituição Federal, instituindo regras e procedimentos para as transferências e o uso de recursos pelos entes federados, criando as transferências especiais (que dispensavam a vinculação a programas do governo federal, conhecidas popularmente como “emendas PIX”) e as transferências com finalidade definida, decorrentes das emendas à PLOA*
- *Emenda Constitucional nº 126/2022: alterou os limites instituídos pela EC nº 86/2015, passando a obrigatoriedade da execução de 1,2% da RCL para 2,0%, divididos em 1,55% para emendas individuais de deputados federais e 0,45% para emendas de senadores.*

Ao tornar obrigatória a execução de parte do orçamento por meio de emendas parlamentares, o orçamento impositivo modificou profundamente a interação entre o Executivo e o Legislativo, seja individual ou de bancada, reduzindo o poder de negociação do Executivo com o Parlamento e implicando menor controle técnico do Poder Executivo sobre a parcela do gasto público realizada por meio de emendas parlamentares (Almeida, A., 2025; Volpe, 2019).

Couto, Arantes e Abrucio (2025) entendem que o presidencialismo brasileiro está passando por profundas transformações, sobretudo com o fortalecimento do Poder Legislativo. O presidencialismo de coalizão, marcado por permutas de ministérios e coligações entre líderes partidários e o Poder Executivo, perde força; ou seja, há uma alteração estrutural do equilíbrio entre os poderes. O governo passou a ser considerado um governo congressional.

O que era um presidencialismo com predominância do Executivo se transformou num governo congressional, no qual o Legislativo ganhou protagonismo duradouro e a centralização da dinâmica parlamentar que antes atendia aos interesses do presidente hoje contribui para que o Congresso governe a si mesmo. (Couto, Arantes e Abrucio, 2025, p. 22)

Diante das transformações na governança orçamentária brasileira, faz-se necessária a descrição da metodologia adotada neste artigo. A seção a seguir detalha os critérios selecionados e a abordagem analítica adotada.

5. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza qualitativa, com objetivos exploratórios e descritivos. O procedimento adotado foi a pesquisa bibliográfica e documental, cuja coleta de dados concentrou-se nas alterações constitucionais e normativas que modificaram o processo orçamentário brasileiro, com foco nas Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, bem como no levantamento de produções acadêmicas clássicas,

3 Primeira mulher a assumir a Presidência do Brasil (36ª presidente da República). O seu primeiro mandato foi de 2011 a 2014 e foi reeleita para o período seguinte. Entretanto, com o declínio do Produto Interno Bruto (PIB), inflação crescente e as investigações que originaram a Operação Lava Jato e que trouxeram denúncias de corrupção envolvendo a Petrobras, empreiteiras e políticos, foi afastada do cargo em maio de 2016. Em 31 de agosto, o Senado, por 61 votos a 20, encerrou seu mandato e impossou o Michel Temer, seu vice, como presidente da República (Cardoso, 2016).

de relatórios técnicos contemporâneos e de artigos jornalísticos de interesse para o tema.

A revisão da literatura, aliada à análise de dados recentes, permitiu a interpretação dos dados de forma analítica-institucional, de modo a compreender os fundamentos teóricos da formação do Estado brasileiro, as teorias que explicam a relação entre o Executivo e o Legislativo e identificar como mudanças nas regras formais afetam a distribuição de poder entre os atores políticos, a gestão do orçamento nacional, a eficiência do gasto público e o planejamento governamental de longo prazo.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1. As implicações das Emendas Parlamentares na eficiência do Estado

As emendas parlamentares são muito valorizadas pelos congressistas, dada a oportunidade de transferir recursos financeiros para suas bases eleitorais, oferecendo recursos para programas, obras e investimentos locais. Tais benesses são percebidas pela população da região, como resultado da atuação particular do parlamentar, contribuindo significativamente para o fortalecimento do apoio eleitoral local (Baião, Couto, Jucá, 2018; Assis, 2020).

Essa política, de caráter distributivo, os estudiosos denominam *pork barrel politics*⁴. Faria (2023) define que muitas destas emendas são conhecidas como emendas paroquiais – financiam projetos de pequeno porte, muitas vezes de responsabilidade de governos estaduais ou municipais, distribuindo os recursos públicos em atendimento a interesses locais em detrimento de programas de interesse nacional (políticas públicas).

Almeida (2021) trata a questão do mito sobre a ineficiência alocativa das emendas parlamentares, apresentando dados estatísticos que corroboram para

a desmistificação de tal prerrogativa, ao afirmar que as emendas parlamentares individuais são mecanismos eficientes na promoção do bem-estar social, uma vez que o parlamentar, em comparação à figura do governo federal tem proximidade com a população, com maior probabilidade de possuir informações sobre suas necessidades e anseios. De tal forma que, através das emendas parlamentares individuais, lhe é possível proporcionar a destinação de recursos para a resolução de problemas pontuais, que muitas vezes, nas diretrizes generalistas das políticas públicas organizadas pelos governos, passariam despercebidas:

Em conclusão, arremata-se que, na presença de incertezas e assimetria de informação, a destinação de recursos via emenda parlamentar é Pareto superior à decisão alocativa do governo central. Desconstitui-se, portanto, o mito da ineficiência alocativa que assombra emendas parlamentares individuais (Almeida, 2021, p. 33).

Recentemente, em relatório elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), foi apresentada uma revisão da literatura sobre o papel político das emendas, os critérios de alocação e o impacto desses gastos sobre o bem-estar, classificando-as como uma política distributiva e não programática, onde “há boas razões para crer que o uso eleitoral desse instrumento tenha se voltado mais para os interesses particulares dos parlamentares, em detrimento dos interesses coletivos dos partidos” (Almeida, 2025, p. 18), sem evidências concretas sobre o efeito positivo na qualidade de vida dos contribuintes.

Almeida, (2021, p. 4) destaca que “para além do rótulo de ineficiência, emendas parlamentares são marcadas pelo estigma da corrupção; escândalos associados a tais instrumentos, como os casos dos anões

4 Almeida (2021, p. 3) define *pork barrel spending* como “política distributiva cujos benefícios (e beneficiários) do gasto concentram-se em uma localidade ou reduto eleitoral específico, enquanto os custos dela derivados são dispersos, via tributação, para uma base geográfica mais ampla”. A metáfora surgiu nos Estados Unidos, cuja tradução de *pork barrel* é “barril de carne de porco”. Suas origens remontam à época da escravidão nos estados do Sul dos Estados Unidos, onde, periodicamente, eram distribuídas porções de carne de porco salgada aos escravos. Estocados em grandes barris, assim que destampados, provocavam um alvoroço entre os escravos, que corriam para conseguir o máximo de carne para si. A metáfora surge ao comparar a atuação dos parlamentares à busca de emendas parlamentares para atender aos anseios de sua base eleitoral.

do orçamento⁵ (1993) e da máfia das sanguessugas⁶ (2006)” e o orçamento secreto (entre os anos 2020 e 2022)⁷, declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (STF), diante da falta de transparência, controle e regramentos claros.

A transparência no repasse e na própria execução e prestação de contas do recurso gasto também surge como uma importante questão que foi apresentada pelo Laboratório de Eleições, Partidos e Política Comparada (LAPPCOM), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em seu relatório “As emendas parlamentares no Brasil e no Mundo” (2025):

A partir da Emenda Constitucional nº 105/2019, foi instituída uma nova modalidade de execução orçamentária conhecida como transferência especial — popularmente chamada de “emenda Pix” — que permite o repasse direto de recursos federais a estados, municípios e ao Distrito Federal, sem necessidade de convênio, plano de trabalho ou vinculação a projetos específicos. Essa modalidade pode ser utilizada por emendas individuais e de bancada, desde que respeitados os critérios constitucionais. Embora tenha como justificativa a agilidade na execução e a redução da burocracia, a transferência especial tem sido alvo de críticas por sua menor exigência de transparência e controle sobre a aplicação dos recursos públicos (Goulart, 2025, p. 8).

A obscuridade tornou-se tão flagrante que, em 2024, as transferências especiais foram temporariamente suspensas por decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal (STF), proferida pelo ministro Flávio

Dino, em atendimento à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 7.695, proposta pelo PSOL, que cobrava maior transparência e controle na execução das emendas parlamentares. Somente após a sanção da Lei Complementar nº 210/2024, com regras sobre a identificação dos autores, a finalidade dos recursos e os critérios objetivos para a destinação de recursos, o STF autorizou o retorno da execução das emendas parlamentares (Goulart, 2025).

Para Goulart (2025), o processo orçamentário, com as profundas alterações trazidas pelo orçamento impositivo, denota o fim do presidencialismo de coalizão, como o conhecemos até agora:

Essa nova forma de organização gera discussões sobre como a governabilidade é definida e preservada no Brasil, visto que surge a necessidade de uma reavaliação das ferramentas presidenciais e combinação a outros instrumentos que assegurem o apoio legislativo (Goulart, 2025, p. 8).

Couto, Arantes e Abrucio (2025, p. 22) ressaltam que “o que era um presidencialismo com predominância do Executivo se transformou num governo congressional, no qual o Legislativo ganhou protagonismo duradouro”.

Goulart (2025), complementa:

“a situação atual do Brasil representa uma forma singular de controle democrático do orçamento, promovendo, por um lado, maior transparência, territorialidade e participação dos representantes eleitos no uso dos recursos públicos. Esse modelo, no entanto, impõe desafios à eficiência administrativa

5 Em 1993, foi criada a CPI do Orçamento para investigar como parlamentares utilizavam emendas parlamentares para desviar recursos públicos. Os deputados envolvidos neste esquema foram apelidados de “sete anões” ou “anões do orçamento”, compostos pelos deputados João Alves (Arena-BA), Manoel Moreira (PMDB-SP), Cid Carvalho (PMDB-MA), Genebaldo Correia (PMDB-BA), José Geraldo Ribeiro (PMDB-MG), e pelo senador Ronaldo Aragão (PMDB-RO), além de outros parlamentares. O grupo cobrava propinas de prefeitos (para incluir uma obra ou liberar um recurso), de empreiteiras e ainda era beneficiado com a aprovação de subvenções sociais à entidades fantasmas, controladas pelos próprios parlamentares, objetivando o financiamento de suas próprias campanhas políticas (ENTENDA..., 2004).

6 Em 2006, a Polícia Federal deflagrou a Operação Sanguessuga, dismantando o que era conhecido como a Máfia das Ambulâncias, na qual os empresários Luiz Antônio Vedoin e Darci Vedoin pagavam propinas a parlamentares em troca de emendas destinadas à compra de ambulâncias e de materiais hospitalares. Além disso, os parlamentares eram responsáveis pela interlocução com as prefeituras, visando direcionar as licitações às empresas da família Vedoin. De acordo com a auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (DenaSUS), a Máfia das Ambulâncias causou pelo menos R\$ 15,5 milhões em prejuízos aos cofres públicos. 70% dos convênios analisados estavam superfaturados (Sardinha, 2010)

7 Foram criadas em 2019 e implementadas no orçamento de 2020, as chamadas emendas de relator da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF). Ficaram conhecidas como “orçamento secreto” por permitirem que parlamentares destinem recursos que saem diretamente dos cofres da União, sem transparência sobre para onde vai o dinheiro. Foi divulgada, inicialmente pelo jornal O Estado de S. Paulo, a informação de que o Planalto liberou 3 bilhões de reais em obras a 285 parlamentares. Havia uma planilha interna e sigilosa de controle dos parlamentares beneficiados e de seus respectivos montantes. (PROJETO COMPROVA, 2022)

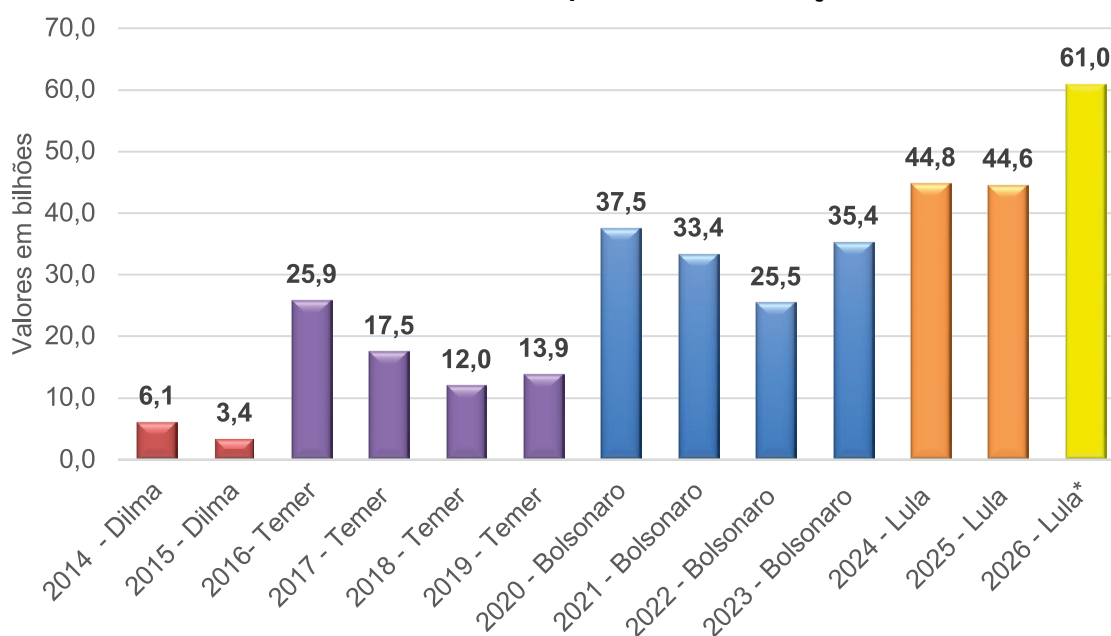
e exige mecanismos robustos de controle para evitar abusos e garantir a coerência das políticas públicas” (Goulart, 2025, p. 26).

Atualmente, da receita corrente líquida (RCL) estão reservados até 2% para as emendas individuais e mais

1% para as emendas de bancada, totalizando 3% da RCL que, num orçamento restrito, praticamente anula qualquer margem de manobra para o Poder Executivo.

Considerando o período de 2014 a 2026, as cifras, por governo (Dilma, Temer, Bolsonaro e Lula), em números absolutos, são expressivas:

FIGURA 2 – Emendas Parlamentares – Empenhados – por governo 2014-2026.
***2026 – Governo Lula – Valores aprovados na LOA (dotação inicial)**



Nota: Dados extraídos do Central das Emendas (2026) e SIOP (MTO, 2026). Valores nominais. 2026: Dados atualizados até 14/02/26. Elaborado pela autora

Na Figura 2, observa-se o crescimento expressivo do volume de recursos executados por meio de emendas parlamentares, que passou de montantes inferiores a R\$ 10 bilhões anuais, nos anos de 2014 a 2015, para, em dez anos, em valores empenhados, superiores a R\$ 40 bilhões anuais nos anos de 2024 a 2026.

Para 2026, o Congresso aprovou o valor de R\$ 61 bilhões (PLN 15/2025). Durante o mês de janeiro/26, o Poder Executivo realizou cortes e vetos que reduziram o valor efetivamente disponível e encontra-se em negociação com o Poder Legislativo, evidenciando o quanto as emendas parlamentares impactam a execução do orçamento nacional.

Na prática, o que antes era um recurso acessório e importante em termos de complementaridade das políticas públicas tornou-se um canal gigantesco de drenagem orçamentária. O Legislativo conquistou poder sem precedentes sobre os cofres públicos, em um movimento que reforça sua

centralidade e impõe dilemas como a ausência de transparência, a emergência de um novo tipo de clientelismo e, sobretudo, a redefinição a governabilidade (Faria, 2025, p. 4).

Desta forma, grandes projetos estruturais - transporte em grande escala (rodovias, ferrovias), fornecimento de energia e combustíveis (hidrelétricas, refinarias, usinas, etc) e políticas nacionais de maior abrangência (alfabetização, saúde, habitação, dentre outros) seguem prejudicados pela pulverização de recursos em milhares de emendas parlamentares espalhadas pelo país.

Com tal montante disponível, as articulações entre parlamentares, prefeitos e representantes das organizações da sociedade civil tornam-se cada vez mais relevantes no cenário político, com o objetivo prioritário de reforçar as bases eleitorais para reeleições, visando à manutenção do poder local, em detrimento de políticas públicas generalistas, o que favorece a ineficiência alocativa dos recursos.

Notável a ausência de incentivos para que o parlamento discuta e se responsabilize por temas de relevância nacional ou de amplitude significativa, relegando-os a posição secundária, sem que haja um debate enriquecedor sobre as metas da nação e melhorias nas políticas públicas em todas as áreas: previdência e assistência social, educação, saúde, transporte, habitação, entre outras.

7. CONCLUSÃO

No contexto de separação de poderes, avaliamos a atuação do Executivo e do Legislativo na execução do orçamento nacional. A publicação de emendas à Constituição Federal, especificamente as EC nº 86/2015 (orçamento impositivo); EC nº 95/2016 (teto dos gastos); EC nº 100/2019 (execução obrigatória de emendas de bancadas parlamentares de estados) e EC nº 105/2019 (criação das transferências especiais, as chamadas emendas PIX), trouxe alterações importantes que indicam uma reconfiguração do presidencialismo de coalizão como o conhecemos. O Executivo perdeu uma de suas ferramentas de governabilidade, importante para a construção de acordos e para disciplinar sua base de apoio junto ao Legislativo, o que Couto, Arantes e Abrucio (2025) denominam de governo congressional.

O orçamento impositivo restringiu a capacidade dos técnicos do Executivo de analisar a viabilidade e o alinhamento dos projetos às políticas públicas nacionais. Há também dificuldades no planejamento de investimentos estratégicos e de longo prazo no país, como a Estratégia Brasil 2050, uma vez que uma quantia importante de recursos está sendo pulverizada em múltiplos interesses locais, em detrimento de programas estruturantes de interesse nacional.

Destacamos a falta de transparência como questão relevante nessa nova ordem político-orçamentária. A Emenda Constitucional nº 105/2019 criou as transferências diretas (Emenda PIX), sem a necessidade de convênios ou projetos, e trouxe sérias consequências devido à falta de rastreabilidade e de controle do uso dos recursos, a ponto de ser necessária a intervenção do Supremo Tribunal Federal (STF), com a suspensão temporária dos repasses em 2024 e a implementação de diversas outras medidas, inclusive novas regras de transparência.

O estudo contribui para o debate sobre governança orçamentária no Brasil ao demonstrar que a

expansão das emendas parlamentares representa não apenas mais uma política distributiva de recursos, mas também uma reconfiguração estrutural das relações interinstitucionais no presidencialismo brasileiro.

Ressaltamos que as emendas atendem demandas, muitas vezes legítimas e necessárias; entretanto, sua expansão desenfreada compromete o planejamento estratégico, pulveriza o orçamento em múltiplos interesses locais e dificulta a implementação de políticas públicas estruturantes, como, por exemplo, a Estratégia Brasil 2050. As transferências especiais, em particular, agravaram os problemas de transparência e controle, uma vez que reduziram a capacidade dos técnicos de analisar a viabilidade e o alinhamento dos projetos às políticas públicas nacionais.

Goulart (2025) considera que o momento atual é uma oportunidade singular para a implementação de um controle democrático do orçamento, por meio de instrumentos de transparência e participação social, associados a ferramentas de gestão que promovam maior eficiência administrativa e controle.

No contexto do planejamento público e da cooperação federativa – eixo central do CONSEPLAN –, o desafio consiste em construir um novo equilíbrio institucional que concilie o fortalecimento do Legislativo com a necessidade de coordenação e de visão de longo prazo do Executivo. Para que a governança federativa seja efetiva, faz-se necessária a integração da autonomia parlamentar, de modo que as emendas parlamentares sejam vinculadas aos eixos estratégicos do Brasil 2050, com critérios claros de eficiência e controle social.

Em suma, na transição para a nova soberania orçamentária que se desenha, há dilemas para a governança federativa nacional. Enquanto a Estratégia Brasil 2050 busca um Estado com projetos estruturantes de longo prazo, a crescente impositividade das emendas parlamentares tende a fragmentar o orçamento em diversos projetos de interesse local. Afeta a governabilidade, a coordenação federativa, a qualidade do gasto público e o futuro das políticas públicas. O desafio não é reduzir a prerrogativa parlamentar, mas criar mecanismos de governança que vinculem a execução destas emendas aos eixos estratégicos nacionais, definir o papel de cada um dos Poderes e as responsabilidades de parlamentares e gestores na utilização de recursos públicos na promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

8. Referências

1. ABRANCHES, Sérgio H. H. de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.
2. ALMEIDA, Acir; DOMINGUEZ, Maria. Gastos públicos por emendas orçamentárias: uma revisão de literatura. 21 p. Brasília: Ipea, 2025. (Relatório de Pesquisa). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/RP-236239>
3. ALMEIDA, Dayson P. B. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 34, p. 1-42. 10.1590/0103-3352.2021.34.239518.
4. BAIÃO, Alexandre L.; COUTO, Cláudio G.; JUCÁ, Ivan C. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 25, Brasília, Jan-abr 2018, p. 47–86. 10.1590/0103-335220182502.
5. BARBOSA, Cristiane S. Os reflexos das Emendas Parlamentares, no processo de elaboração e aprovação da Lei Orçamentária Anual, à luz do Presidencialismo de Coalizão. 2024. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP) - Universidade Federal de São João del-Rei, São João del-Rei, 2024.
6. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais. Brasília, DF: Senado Federal, 2024. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 nov. 2025.
7. BRASIL. [CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988]. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 166 e 198 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 17 nov. 2025.
8. BRASIL. [CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988]. Emenda Constitucional nº 95, de 17 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 17 nov. 2025.
9. BRASIL. [CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988]. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 17 nov. 2025.
10. BRASIL. [CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988]. Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 17 nov. 2025.
11. BRASIL. [CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988]. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em: 17 nov. 2025.
12. CARDOSO, Teresa. Um ano e oito meses depois de empossada, Dilma Rousseff deixa o poder. Senado Notícias, 31 ago. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/um-ano-e-oito-meses-depois-de-empossada-dilma-rousseff-deixa-o-poder>. Acesso em: 12 jan. 2026.
13. COELHO, Mario Drumond. Federalismo: introdução ao estudo dos seus princípios. 1. ed. [S.l.]: Del Rey, 2023. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 30 nov 2025.

14. COUTO, Cláudio G.; ARANTES, Rogério B.; ABRUCIO, Fernando L.; Transformação e resiliência institucional na democracia brasileira (2012-2025): *Polity, Politics e Policy* em interação. Revista de Sociologia e Política, v. 33, e010, 2025. <https://doi.org/10.1590/1678-98732433e010> Acesso em: 12 jan. 2026.
15. ENTENDA o caso dos anões do Orçamento. Folha Online, São Paulo, 15 nov. 2004. Seção Brasil. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u65705.shtml>. Acesso em: 12 jan. 2026.
16. FARIA, Glauco. Como o Legislativo capturou o Orçamento. Outras Palavras, 25 set. 2025. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/como-o-legislativo-capturou-o-orcamento/>. Acesso em: 18 nov. 2025.
17. FARIA, Rodrigo. O de. Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão. São Paulo: Editora Blucher, 2023. E-book. p. 416. ISBN 9786555501797. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555501797/> Acesso em: 14 nov. 2025.
18. GIACOMONI, James. Orçamento Público. 19. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775149/>. Acesso em: 7 out. 2025.
19. GOULART, M. (Coord.). As emendas parlamentares no Brasil e no Mundo: relatório. Rio de Janeiro: Laboratório de Eleições, Partidos e Política Comparada (LAPPCOM), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2025.
20. KAVANAGH, Aileen. The Constitutional Separation of Powers. In: DYZENHAUS, David; THORBURN, Malcom (ed.). Philosophical Foundations of Constitutional Law. Oxford: Oxford University Press, 2016. P. 221-239.
21. LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Novos Estudos, Vol. 76, nov. 2006, p. 17 – 41.
22. LIMONGI, Fernando. FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. Lua Nova. Vol. 44, 1988, p. 81–208.
23. MONTESQUIEU. O espírito das leis. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000
24. PEIXINHO, Manoel M.O princípio da separação dos poderes, a judicialização da política e direitos fundamentais. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, Vitória, n. 4, p. 13-44, jul./dez. 2008.
25. PEREIRA, Carlos, MULLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 2, 2002, p. 265-301.
26. PINHO, Rodrigo César R. Sinopses Jurídicas v 18 - Direito constitucional - Da organização do estado, dos poderes e histórico das constituições. 19. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2019. E-book. p.63. ISBN 9788553619641. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553619641/>. Acesso em: 30 nov. 2025.
27. PROJETO COMPROVA. Saiba o que é e como funciona o orçamento secreto. CNN Brasil, 7 set. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/saiba-o-que-e-e-como-funciona-o-orcamento-secreto/>. Acesso em: 12 jan. 2026.
28. SARDINHA, Edson. Entenda o caso: o que foi a Operação Sanguessuga. Congresso em Foco, 24 set. 2010. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/71007/entenda-o-caso-o-que-foi-a-operacao-sanguessuga>. Acesso em: 12 jan. 2026.
29. SOARES, Márcia M.; SOARES, José A. Federalismo e Políticas Públicas. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília: Enap, 2018, 112 p.
30. SOUZA, Marcos da Cunha e. Organização político-administrativa do estado federal. 1. ed. Curitiba: Inter-saberes, 2020. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 30 nov 2025.
31. VOLPI, Ricardo A. O papel das emendas parlamentares no Presidencialismo de Coalizão. Análise da execução antes e após o orçamento impositivo (EC 86/2015). Cadernos ASLEGIS. Artigos & Ensaios. Vol. 56, 1º semestre 2019, p. 83 – 118.

As câmaras setoriais como instrumento de planejamento participativo e governança federativa do estado

- **Ana E. C. Velloso**

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação — SEDECTI/AM, Brasil
E-mail: aveloso@sedecti.am.gov.br

- **Gustavo Adolpho Igrejas Filgueiras**

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação — SEDECTI/AM, Brasil
E-mail: gustavoigrejas@gmail.com

- **Sônia Janete Guerra dos Santos Gomes**

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação — SEDECTI/AM, Brasil
E-mail: sgomes@sedecti.am.gov.br

- **Josenete Cavalcante Costa**

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação — SEDECTI/AM, Brasil
E-mail: josenetec@gmail.com

Resumo

O planejamento governamental constitui um dos pilares fundamentais da gestão pública contemporânea, especialmente em contextos federativos marcados por desigualdades regionais, diversidade territorial e desafios socioeconômicos complexos. No caso brasileiro, tais características exigem arranjos institucionais capazes de promover coordenação horizontal entre setores e articulação vertical entre níveis de governo, reforçando princípios do federalismo cooperativo. Nesse cenário, o estudo analisa as Câmaras Setoriais da SEDECTI/AM como instrumentos de planejamento participativo e governança federativa no Amazonas. O objetivo geral é avaliar o papel dessas instâncias na articulação entre poder público, setor produtivo e sociedade civil, visando ao desenvolvimento regional sustentável. A metodologia é qualitativa, descritiva e analítica, baseada em estudo de caso. Incluiu análise documental, observação institucional e sistematização das sete câmaras, com ênfase no Turismo. Os resultados mostram que as Câmaras qualificam o planejamento, ampliam participação social e fortalecem articulação interinstitucional, superando caráter consultivo. Destaca-se a estrutura em três níveis, plenária, grupos de trabalho e comitê gestor, que favorece continuidade técnica e decisões efetivas. A Câmara do Turismo evidencia como o diálogo plural subsidia políticas mais aderentes ao território. Conclui-se que o modelo tem potencial de replicabilidade no Brasil, como estratégia de governança colaborativa. Persistem, contudo, desafios, como maior institucionalização, engajamento dos atores e aprimoramento de mecanismos de monitoramento e avaliação para garantir que as deliberações se convertam em ações concretas, com impacto mensurável no desenvolvimento regional e na redução das desigualdades socioeconômicas, fortalecendo a integração federativa e a efetividade das políticas públicas no estado do Amazonas de forma contínua e sustentável.

Palavras-chave: Planejamento Governamental; Governança Federativa; Planejamento Participativo; Câmaras Setoriais; Desenvolvimento Econômico Regional.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento governamental constitui elemento estruturante da gestão pública contemporânea, especialmente em contextos federativos marcados por desigualdades territoriais, assimetrias institucionais e desafios socioeconômicos complexos. Para além de uma função técnico-administrativa, o planejamento configura-se como processo político de definição de prioridades, alocação de recursos e coordenação de atores em ambientes de disputa e incerteza (MATUS, 1993). Nesse sentido, planejar implica articular racionalidade técnica e negociação política, reconhecendo que as decisões públicas resultam da interação entre múltiplos interesses e capacidades institucionais.

No Brasil, a complexidade federativa impõe desafios adicionais ao planejamento governamental. A Constituição de 1988 consolidou um modelo descentralizado, com repartição de competências entre União, estados e municípios, o que amplia a necessidade de coordenação vertical e horizontal entre entes e órgãos governamentais (ABRUCIO, 2018). A fragmentação institucional e as desigualdades de capacidade administrativa entre os entes federativos tornam indispensável a construção de mecanismos cooperativos que promovam integração e transversalidade das políticas públicas (BRASIL, 2023).

Paralelamente, o avanço das teorias de governança pública deslocou o foco da ação estatal hierárquica para modelos baseados em redes de cooperação e articulação entre múltiplos atores (RHODES, 1996). Nesse paradigma, o Estado deixa de atuar como único formulador e executor de políticas e passa a exercer papel de coordenador de interesses, mobilizador de recursos e indutor de consensos. A incorporação de atores não estatais nos processos decisórios não apenas amplia a base informacional das políticas públicas, como também fortalece sua legitimidade democrática (AVRITZER, 2009).

É nesse contexto que emergem arranjos institucionais voltados ao planejamento participativo e à governança colaborativa. Instâncias colegiadas permanentes, quando estruturadas com regras claras, capacidade técnica e mecanismos de encaminhamento efetivo, podem contribuir simultaneamente para a qualificação técnica das decisões e para o fortalecimento da legitimidade das políticas públicas (AVRITZER, 2009; ABRUCIO, 2018).

No âmbito do estadual, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI) coordena sete Câmaras Setoriais estratégicas voltadas ao desenvolvimento econômico, à inovação e ao fortalecimento de cadeias produtivas prioritárias: Indústria; Comércio e Serviços; Turismo; Ciência, Tecnologia e Inovação; Economia Criativa; Bioeconomia; e Economia Digital. Esse conjunto de instâncias representa uma arquitetura institucional de governança colaborativa que cobre os principais vetores do desenvolvimento econômico do estado do Amazonas. Ao reunir diferentes níveis de governo e atores econômicos estratégicos, essas Câmaras materializam, em escala estadual, os princípios do planejamento estratégico situacional e da governança em rede, operando como instrumento de coordenação federativa e construção coletiva de agendas de desenvolvimento.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo analisar o papel dessas Câmaras Setoriais enquanto instrumento de planejamento participativo e de governança federativa no Estado do Amazonas, destacando suas contribuições para o planejamento governamental, a articulação interinstitucional e o desenvolvimento econômico regional. A análise dialoga diretamente com o tema do II Congresso do CONSEPLAN, ao evidenciar práticas de planejamento e arranjos colaborativos no contexto federativo brasileiro, e busca contribuir para o debate nacional sobre modernização e fortalecimento da gestão pública subnacional.

2. JUSTIFICATIVA

A justificativa para este estudo assenta-se em três dimensões complementares: teórica, institucional e política.

Do ponto de vista teórico, embora haja ampla literatura sobre conselhos municipais e mecanismos participativos no Brasil, observa-se lacuna na sistematização de experiências estaduais de câmaras setoriais voltadas ao desenvolvimento econômico e ao planejamento produtivo. A produção acadêmica concentra-se predominantemente em instâncias participativas vinculadas às políticas sociais, como saúde e assistência, havendo menor atenção a arranjos de governança colaborativa associados ao planejamento econômico subnacional. Considerando que a governança contemporânea pressupõe articulação em redes

e coordenação entre múltiplos atores (RHODES, 1996), a análise de experiências estaduais contribui para ampliar o escopo empírico do debate sobre planejamento participativo no federalismo brasileiro. Ao sistematizar a experiência das Câmaras Setoriais da SEDECTI, este artigo contribui para preencher essa lacuna e fortalecer a produção científica sobre governança econômica em nível estadual.

Do ponto de vista institucional, o Amazonas apresenta desafios singulares de coordenação federativa em razão de sua dimensão territorial, baixa densidade demográfica e heterogeneidade municipal. A integração entre políticas estaduais e municipais exige arranjos capazes de articular diferentes níveis de governo e atores econômicos estratégicos.

Do ponto de vista político, o II CONSEPLAN representa uma oportunidade estratégica para que os estados brasileiros compartilhem suas experiências de planejamento e governança, construindo coletivamente um repertório nacional de boas práticas. A experiência das Câmaras Setoriais da SEDECTI com sua diversidade temática, sua composição plural e seus resultados concretos em termos de articulação interinstitucional, constitui contribuição relevante para esse repertório e para o debate sobre o fortalecimento do planejamento público no contexto federativo brasileiro.

Cabe ressaltar, por fim, que a relevância deste estudo não se limita ao contexto amazônico. Os desafios de coordenação federativa, participação social qualificada e integração de políticas públicas são comuns a praticamente todos os estados brasileiros, ainda que com intensidades e configurações distintas. A sistematização e o compartilhamento de experiências bem-sucedidas de governança colaborativa, como a das Câmaras Setoriais coordenadas pela SEDECTI, contribuem para que outros estados possam aprender com essas experiências e adaptar seus elementos constitutivos às suas próprias realidades institucionais e territoriais, fortalecendo, assim, a capacidade coletiva do federalismo brasileiro de responder aos desafios do desenvolvimento contemporâneo.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo geral

Analisar o papel das Câmaras Setoriais coordenadas pela SEDECTI como instrumento de planejamento participativo e de governança federativa do estado do Amazonas.

3.2 Objetivos específicos

- i. *descrever a estrutura, a composição e o funcionamento das Câmaras Setoriais da SEDECTI;*
- ii. *analisar suas contribuições ao planejamento setorial e à articulação interinstitucional;*
- iii. *apresentar a experiência da Câmara Setorial do Turismo como caso ilustrativo de governança colaborativa aplicada ao planejamento regional;*
- iv. *identificar os principais desafios e limitações do arranjo institucional; e*
- v. *propor recomendações de fortalecimento para as Câmaras como instrumento de governança federativa e planejamento participativo.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1 Planejamento Governamental como Instrumento Estratégico

O planejamento governamental pode ser compreendido como processo político e estratégico de definição de objetivos e coordenação de ações estatais. Para Matus (1993), o planejamento é necessariamente político e situacional, pois envolve atores com interesses distintos que disputam interpretações e soluções para problemas públicos. Essa perspectiva supera a visão puramente técnica e reconhece o caráter negociado das decisões governamentais.

Além disso, o planejamento contemporâneo enfatiza integração e transversalidade das políticas públicas, articulando diferentes áreas e níveis de governo (BRASIL, 2023).

Matus (1993) representa uma virada paradigmática nessa compreensão ao propor o Planejamento Estratégico Situacional (PES) como alternativa ao planejamento normativo tradicional. Para Matus, o planejamento é necessariamente político e situacional: político, porque envolve atores com interesses e projetos distintos que disputam o controle das decisões governamentais; situacional, porque parte sempre de uma leitura contextualizada da realidade,

reconhecendo que diferentes atores têm diferentes leituras de uma mesma situação. O planejamento, nessa perspectiva, deixa de ser monopólio técnico do Estado e passa a ser um processo de negociação e construção de consensos entre múltiplos atores.

Essa abordagem tem implicações diretas para a concepção e o funcionamento das Câmaras Setoriais da SEDECTI. Ao reunir, em um mesmo espaço deliberativo, representantes do governo, do setor produtivo, da academia e da sociedade civil, as Câmaras operacionalizam exatamente essa perspectiva matusiana: o planejamento como processo coletivo, negociado e situacionalmente contextualizado, no qual diferentes saberes e perspectivas são mobilizados para a construção de diagnósticos mais precisos e de estratégias mais efetivas.

4.2 Governança Pública e Redes de Cooperação

A governança pública representa uma mudança paradigmática na atuação estatal, deslocando o foco da hierarquia burocrática tradicional para formas de coordenação baseadas em redes de atores interdependentes (RHODES, 1996). Em sentido mais amplo, a governança refere-se à capacidade do Estado de articular atores, recursos e interesses diversos em prol de objetivos coletivos, em um contexto no qual a autoridade não se exerce exclusivamente por meio de comando vertical, mas por meio de processos interativos e negociados entre múltiplos participantes (KOOIMAN, 2003). Nesse modelo, o Estado deixa de ocupar posição de controle unilateral e passa a atuar como coordenador e articulador de redes, mobilizando capacidades distribuídas na sociedade e promovendo consensos em ambientes marcados por interdependência institucional.

No contexto federativo brasileiro, a governança em rede assume caráter ainda mais complexo. A Constituição de 1988 consolidou um modelo descentralizado, com ampla repartição de competências entre União, estados e municípios, redefinindo as bases da autoridade e da responsabilidade na formulação e implementação de políticas públicas (ARRETCHE, 2012). Essa distribuição constitucional de atribuições produz um ambiente de interdependência institucional, no qual nenhum ente federativo atua de forma isolada. Como argumenta Abrucio (2018), a fragmentação de competências e as assimetrias de capacidade administrativa entre os entes tornam indispensáveis

mecanismos permanentes de coordenação horizontal (entre órgãos de um mesmo nível de governo) e vertical (entre os diferentes níveis de governo). Nesse cenário, a cooperação intergovernamental deixa de ser mera opção política e passa a constituir elemento estruturante da governança pública e do planejamento governamental. Assim, as Câmaras Setoriais da SEDECTI respondem a essa dupla exigência ao reunir, em um mesmo espaço, representantes de órgãos estaduais, federais e municipais, criando condições para a construção de agendas compartilhadas que transcendem os limites formais da divisão de competências federativas.

4.3 Planejamento Participativo e Legitimidade Democrática

A participação social e o planejamento participativo configuram-se como elementos centrais do modelo de governança colaborativa. A incorporação de atores não estatais nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas não é apenas uma exigência normativa da democracia contemporânea: é também uma estratégia de qualificação das políticas, na medida em que amplia a base de informações e perspectivas disponíveis para o processo decisório.

Avritzer (2009) demonstra que instâncias participativas fortalecem a legitimidade das políticas públicas ao criar canais formais de expressão e incorporação das demandas sociais. Para o autor, a participação não substitui a representação, mas a complementa, criando mecanismos de accountability social que ampliam o controle dos cidadãos sobre as decisões governamentais. No Brasil, a experiência de instâncias participativas como conselhos, conferências e câmaras setoriais tem mostrado que, quando bem estruturadas e com atribuições claras, essas instâncias podem contribuir significativamente para a qualidade e a responsividade das políticas públicas.

Abrucio (2018) acrescenta a dimensão federativa a essa análise. Para o autor, a coordenação federativa no Brasil enfrenta desafios estruturais fragmentação política, assimetrias de capacidade institucional entre os entes, sobreposição de competências que somente podem ser superados por meio de arranjos cooperativos que criem incentivos para a colaboração entre os níveis de governo. Instâncias como as Câmaras Setoriais da SEDECTI, ao reunirem representantes

de diferentes entes federativos em torno de agendas comuns de desenvolvimento, contribuem para a construção dessa cooperação federativa de forma concreta e prática.

As Câmaras Setoriais, enquanto colegiados consultivos e propositivos, inserem-se nesse debate como arranjos institucionais que combinam participação social, especialização técnica e articulação inter-setorial. Diferentemente de instâncias meramente consultivas, que se limitam a emitir pareceres sem poder de influência real sobre as decisões, as Câmaras da SEDECTI operam como espaços de construção coletiva de propostas, nas quais o debate técnico qualificado orienta a formulação de recomendações com real potencial de incorporação ao planejamento governamental.

5. METODOLOGIA

5.1 Abordagem e Delineamento

A abordagem metodológica adotou neste trabalho uma característica de natureza qualitativa, com viés descritivo e analítico, adequada para o estudo de fenômenos institucionais complexos, nos quais os aspectos relacionais, processuais e contextuais são fundamentais para a compreensão do objeto. Segundo Minayo (2014), a pesquisa qualitativa permite captar significados, dinâmicas de interação e interpretações construídas pelos atores envolvidos, sendo particularmente indicada para o estudo de arranjos institucionais e práticas de governança.

No caso das Câmaras Setoriais da SEDECTI, a abordagem qualitativa permite capturar as nuances das dinâmicas de participação, deliberação e articulação interinstitucional que caracterizam o funcionamento dessas instâncias e que dificilmente seriam apreendidas por métodos quantitativos.

O delineamento adotado é o estudo de caso, com foco nas sete Câmaras Setoriais coordenadas pela SEDECTI. Esse delineamento é especialmente adequado para responder a questões do tipo “como” e “por que”, exatamente o tipo de questão que orienta esta pesquisa: como as Câmaras Setoriais contribuem para o planejamento participativo e a governança federativa, e por que esse arranjo produz os resultados observados. A experiência da Câmara Setorial do Turismo é utilizada como ilustração concreta dos

mecanismos e resultados identificados na análise do conjunto das Câmaras.

5.2 Procedimentos de Coleta

O estudo baseia-se em quatro procedimentos metodológicos complementares, cuja combinação assegura a robustez e a validade das conclusões por meio da triangulação de fontes e métodos.

- **Análise documental:** foram analisados normativos institucionais, regimentos internos, atas de reuniões ordinárias e extraordinárias e documentos produzidos pelas Câmaras. A análise documental constitui fonte relevante para compreender a institucionalização formal do arranjo estudado e seus processos decisórios (GIL, 2019). Esses materiais permitiram reconstituir a trajetória institucional das Câmaras, identificar as principais pautas tratadas e avaliar o grau de formalização dos procedimentos e encaminhamentos.
- **Observação institucional:** consistiu na observação institucional das práticas de funcionamento das Câmaras, com acompanhamento de reuniões ordinárias e extraordinárias, padrões de participação e interações entre os atores, considerando aspectos como a dinâmica de condução das sessões, a composição e a representatividade dos colegiados, os processos de deliberação e o modo de interação com outras áreas do governo estadual. A observação possibilita apreender dimensões não registradas formalmente nos documentos (MINAYO, 2014). A observação direta possibilitou captar dimensões do funcionamento das Câmaras que não se fazem visíveis nos registros documentais.
- **Análise dos grupos de trabalho temáticos:** instituídos no âmbito das Câmaras Setoriais, esses grupos têm como finalidade aprofundar discussões técnicas sobre temas específicos, sistematizar demandas setoriais e elaborar propostas de encaminhamento. Constituem importante mecanismo de apoio ao processo decisório das Câmaras plenas, contribuindo para a qualificação técnica das proposições apresentadas e para a continuidade dos trabalhos nos intervalos entre as reuniões plenárias.
- **Exame da atuação do comitê gestor:** consistiu na análise da atuação do comitê gestor, instância responsável por articular, acompanhar e encaminhar as demandas apresentadas nas Câmaras Setoriais junto às áreas competentes do governo

estadual. O comitê gestor exerce papel estratégico na mediação institucional e na busca de soluções para os encaminhamentos deliberados, fortalecendo a integração entre planejamento, execução e monitoramento das ações governamentais.

5.3 Categorias de Análise

A sistematização da experiência foi orientada por quatro categorias analíticas principais:

- **participação social:** na avaliação da representatividade, a qualidade e o impacto da participação dos atores não estatais no processo decisório;
- **articulação interinstitucional:** examinou-se os mecanismos de coordenação entre diferentes órgãos governamentais e entre os diferentes níveis de governo;
- **planejamento setorial:** buscou-se identificar as contribuições das Câmaras para a formulação de políticas, programas e ações voltadas ao desenvolvimento econômico regional;
- **governança colaborativa:** avaliou-se o potencial das Câmaras como arranjo de governança que supera a lógica hierárquica tradicional e promove a construção coletiva de soluções.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 Estrutura e Funcionamento das Câmaras Setoriais

As Câmaras Setoriais coordenadas pela SEDECTI constituem instâncias colegiadas de caráter consultivo e propositivo, estruturadas para promover o diálogo permanente entre o governo estadual e os principais atores dos setores produtivos e sociais do Amazonas. Atualmente, a SEDECTI coordena sete Câmaras Setoriais: Indústria; Comércio e Serviços; Turismo; Ciência, Tecnologia e Inovação; Economia Criativa; Bioeconomia; e Economia Digital. Esse conjunto cobre os principais vetores do desenvolvimento econômico do estado, refletindo uma compreensão sistêmica e integrada das vocações produtivas do território amazônico.

Cada Câmara Setorial é composta por representantes do poder público estadual, de órgãos federais e municipais, do setor produtivo, de entidades de classe, de instituições de ensino e pesquisa e da sociedade civil organizada. O número de membros de cada Câmara Setorial, se dá pela. Essa composição plural é condição para que as Câmaras desempenhem

efetivamente seu papel de articulação: ao reunir, em um mesmo espaço, atores com diferentes perspectivas, interesses e competências técnicas, as Câmaras criam as condições para a construção de diagnósticos mais completos e de propostas mais robustas do que aquelas que qualquer ator, isoladamente, seria capaz de formular.

O funcionamento das Câmaras estrutura-se em três camadas complementares. A primeira é a plenária da Câmara, que reúne todos os membros em reuniões ordinárias para deliberação sobre as pautas estratégicas do setor. A segunda são os grupos de trabalho temáticos, que aprofundam discussões técnicas sobre temas específicos nos intervalos entre as plenárias, produzindo análises, diagnósticos e propostas que alimentam as deliberações das reuniões plenas. A terceira é o comitê gestor, instância responsável por articular e encaminhar as demandas das Câmaras junto às áreas competentes do governo estadual, assegurando que as deliberações produzidas nas reuniões se traduzam em ações concretas de planejamento e execução.

Essa arquitetura em três camadas é um dos pontos fortes do arranjo institucional das Câmaras Setoriais da SEDECTI. Ela cria mecanismos de continuidade e aprofundamento que evitam um dos problemas mais comuns em instâncias participativas: o caráter episódico das reuniões, que tende a produzir discussões superficiais e encaminhamentos que se perdem nos intervalos entre os encontros. Com os grupos de trabalho e o comitê gestor, as Câmaras mantêm uma dinâmica de trabalho contínua, na qual as decisões das plenárias são desdobradas em análises técnicas e encaminhamentos institucionais de forma sistemática.

6.2 Contribuições para o Planejamento Setorial

Os resultados indicam que as Câmaras Setoriais desempenham papel relevante na qualificação do planejamento e monitoramento governamental do estado. Ao reunirem representantes do poder público, do setor produtivo, de entidades de classe, de instituições de ensino e pesquisa e de demais atores estratégicos, essas instâncias ampliam a capacidade do Estado de captar demandas setoriais, identificar gargalos produtivos e formular propostas alinhadas às especificidades econômicas e territoriais do Amazonas.

As Câmaras contribuem de forma significativa para o planejamento setorial ao subsidiar a formulação

de políticas públicas, programas e ações voltadas ao desenvolvimento econômico, à inovação e ao fortalecimento da competitividade. Essa contribuição opera em dois níveis complementares: no nível do diagnóstico, as Câmaras produzem informações qualificadas sobre as condições, tendências e desafios de cada setor, que alimentam o processo de planejamento governamental com dados que o aparato estatal, por si só, teria dificuldade de produzir; e no nível propositivo, as Câmaras formulam recomendações concretas de políticas e ações que orientam as decisões dos gestores públicos.

Ademais, as Câmaras atuam como espaços de articulação interinstitucional, favorecendo a integração entre diferentes órgãos do governo estadual e a interlocução com outras esferas de governo. Esse papel de articulação é especialmente relevante no contexto do federalismo brasileiro, no qual a execução de políticas efetivas frequentemente depende da cooperação entre diferentes secretarias estaduais e da coordenação com órgãos federais e municipais. As Câmaras criam o espaço e os incentivos para essa cooperação ao posicionar o governo, o setor produtivo e a sociedade civil como parceiros em torno de objetivos comuns de desenvolvimento.

6.3 Participação Social Qualificada: o Caso da Câmara do Turismo

Um dos aspectos mais relevantes das Câmaras Setoriais da SEDECTI refere-se à promoção da participação social qualificada. Diferentemente de instâncias meramente consultivas, que se limitam a emitir pareceres sem real influência sobre as decisões, as Câmaras Setoriais possibilitam o debate técnico e a construção coletiva de soluções, conferindo maior legitimidade às decisões públicas. Esse modelo contribui para a transparência do processo decisório e para o alinhamento entre o planejamento governamental e as demandas reais do setor produtivo.

A experiência da Câmara Setorial do Turismo ilustra com clareza esse potencial. A Câmara reúne representantes do trade turístico, entidades empresariais, instituições de ensino e pesquisa, órgãos ambientais e gestores públicos estaduais e municipais, promovendo o alinhamento entre o planejamento governamental e as demandas reais do setor. Essa composição plural assegura que as discussões sejam ancoradas tanto na expertise técnica dos profissionais

e pesquisadores do setor quanto no conhecimento prático dos empreendedores e gestores que atuam diretamente no mercado turístico.

As discussões na Câmara do Turismo têm subsidiado propostas voltadas ao fortalecimento do turismo regional, à diversificação da oferta turística e à valorização das vocações territoriais do Amazonas. Entre as pautas estratégicas qualificadas nesse espaço, destacam-se a regionalização do turismo com a integração de roteiros que conectem Manaus a destinos do interior do estado, a articulação com municípios turísticos em diferentes estágios de desenvolvimento e a construção de agendas convergentes para o desenvolvimento do turismo sustentável, que compatibilize o crescimento econômico do setor com a conservação da biodiversidade amazônica.

Além disso, a Câmara do Turismo tem atuado como instância de alinhamento entre políticas estaduais e iniciativas municipais, favorecendo o planejamento regionalizado e o diálogo com as governanças locais. Esse papel é particularmente relevante no Amazonas, onde a distância geográfica e a precariedade de infraestrutura tendem a isolar os municípios do interior das decisões e recursos estaduais. Ao criar um espaço regular de interlocução entre o governo estadual e os municípios turísticos, a Câmara contribui para reduzir esse isolamento e para construir uma política de turismo que seja verdadeiramente estadual e não apenas concentrada em Manaus.

6.4 Desafios do Arranjo Institucional

O estudo também evidencia desafios que precisam ser enfrentados para que as Câmaras Setoriais realizem plenamente seu potencial como instrumento de planejamento participativo e governança federativa. Esses desafios são, em grande medida, comuns a arranjos participativos de natureza similar e refletem tensões estruturais da governança colaborativa no setor público brasileiro.

O primeiro desafio refere-se à continuidade institucional das Câmaras. Arranjos participativos frequentemente sofrem descontinuidades associadas a mudanças de governo, rotatividade de pessoal e alterações nas prioridades políticas da gestão. A sustentabilidade das Câmaras Setoriais depende, portanto, de um processo de institucionalização que as ancore em normativos robustos, rotinas consolidadas e vínculos formais com os instrumentos de planejamento

governamental de modo que sua existência e funcionamento não dependam da vontade individual de gestores específicos, mas estejam enraizados na estrutura permanente do Estado.

O segundo desafio diz respeito ao engajamento permanente dos atores envolvidos. A participação qualificada em instâncias colegiadas exige tempo, dedicação e preparo técnico que nem sempre estão disponíveis para todos os membros. Há um risco constante de que as Câmaras sejam dominadas por atores com maior capacidade de mobilização e representação tipicamente, as entidades empresariais mais estruturadas, em detrimento de setores e grupos com menor capacidade organizacional. O enfrentamento desse desafio exige estratégias deliberadas de inclusão e qualificação da participação, como o apoio técnico às entidades com menor capacidade e a diversificação dos formatos de engajamento.

O terceiro desafio refere-se ao fortalecimento de mecanismos de acompanhamento e monitoramento das propostas discutidas. Sem um sistema robusto de rastreamento dos encaminhamentos que permita verificar se as propostas das Câmaras foram efetivamente consideradas pelo governo e quais foram seus desdobramentos em termos de políticas e ações, as instâncias correm o risco de se tornarem espaços de debate sem impacto real sobre o planejamento governamental, o que tende a desestimular a participação e a comprometer sua legitimidade. O comitê gestor desempenha um papel crucial nesse aspecto, mas precisa ser dotado de capacidade técnica e operacional suficiente para cumprir essa função de forma sistemática e transparente.

6.5 Grupos de Trabalho e Comitê

Gestor: Mecanismos de Continuidade como fortalecimento

Um diferencial relevante do modelo de Câmaras Setoriais da SEDECTI em relação a outros arranjos participativos é a existência de mecanismos institucionais que garantem continuidade e aprofundamento técnico entre as reuniões plenárias: os grupos de trabalho temáticos e o comitê gestor.

Os grupos de trabalho temáticos são constituídos para aprofundar discussões técnicas sobre temas específicos identificados nas plenárias como prioritários. Compostos por membros com expertise direta no tema em questão, esses grupos produzem análises,

diagnósticos e minutas de proposta posteriormente submetidos à deliberação da plenária. Sua existência mitiga um dos problemas recorrentes em instâncias participativas amplas: a dificuldade de tratar tecnicamente temas complexos em reuniões numerosas e com pautas diversificadas. Ao separar a discussão técnica aprofundada realizada nos grupos de trabalho da deliberação política ampliada realizada nas plenárias, as Câmaras estruturam um ciclo de qualificação progressiva das propostas.

O comitê gestor, por sua vez, atua como instância de mediação institucional entre as Câmaras e o aparato governamental. Responsável por articular, acompanhar e encaminhar as demandas deliberadas às áreas competentes do governo estadual, o comitê assegura que as proposições não permaneçam no plano discursivo. Sua atuação reduz o risco de descontinuidade decisória e fortalece o vínculo entre participação e ação governamental efetiva, convertendo deliberações colegiadas em insumos concretos para o planejamento.

A articulação entre plenária, grupos de trabalho e comitê gestor configura uma arquitetura institucional que diferencia as Câmaras Setoriais da SEDECTI de arranjos participativos mais simples. Essa estrutura estabelece um fluxo contínuo entre diagnóstico, formulação e encaminhamento, aproximando participação e planejamento estratégico.

Do ponto de vista propositivo, a consolidação e o aperfeiçoamento desses mecanismos constituem eixo central para o fortalecimento das Câmaras como instrumento de governança federativa. Recomenda-se, nesse sentido, a formalização normativa das atribuições do comitê gestor, a definição de rotinas de monitoramento dos encaminhamentos produzidos pelos grupos de trabalho e a integração sistemática dessas deliberações aos instrumentos oficiais de planejamento estadual. Tais medidas tendem a ampliar a institucionalização do arranjo, reduzir riscos de descontinuidade e reforçar sua capacidade de produzir resultados efetivos no contexto federativo.

7. CONCLUSÃO

As Câmaras Setoriais coordenadas pela SEDECTI configuram-se como importante instrumento de planejamento participativo e de governança federativa do estado do Amazonas. Sesu resultados de atuação contribui para a qualificação do planejamento

governamental, para qualificação do planejamento setorial, a integração interinstitucional de políticas públicas e para o fortalecimento do diálogo entre Estado, setor produtivo e sociedade civil, em uma lógica que supera o caráter meramente consultivo e avança em direção à construção coletiva e tecnicamente fundamentada de propostas e soluções.

Os resultados da análise demonstram que as Câmaras produzem contribuições em três dimensões interligadas. No plano do planejamento setorial, subsidiam a formulação de políticas e ações alinhadas às realidades concretas dos setores produtivos, enriquecendo o processo de planejamento com informações e perspectivas que o aparato governamental, isoladamente, não seria capaz de produzir. No plano da articulação interinstitucional, criam espaços e incentivos para a coordenação entre diferentes órgãos estaduais e entre os níveis estadual, federal e municipal de governo, contribuindo para a coerência e a integração das políticas públicas. No plano da participação social, ampliam a legitimidade das decisões governamentais ao incorporar, de forma qualificada, as demandas e perspectivas dos atores diretamente afetados pelas políticas.

A experiência da Câmara Setorial do Turismo ilustra, de forma concreta, como esse arranjo institucional opera na prática: ao reunir periodicamente representantes do trade turístico, da academia, dos órgãos ambientais e dos municípios turísticos do estado, a Câmara tem produzido propostas estratégicas para o desenvolvimento do turismo regional que dificilmente emergiriam de um processo de planejamento estritamente governamental. O alinhamento entre o planejamento estadual e as dinâmicas locais dos municípios turísticos promovido pela Câmara representa, em si, um resultado de governança federativa de grande relevância.

A análise também evidencia desafios que precisam ser enfrentados para que as Câmaras realizem plenamente seu potencial. A continuidade institucional, o engajamento permanente dos atores e o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento são questões que demandam atenção contínua e investimento deliberado em aprimoramento institucional. Para isso, são propostas as seguintes recomendações: (i) vinculação formal às peças de planejamento estadual; (ii) criação de sistema de monitoramento transparente dos encaminhamentos, com relatórios periódicos

acessíveis a todos os membros; (iii) investimento em capacitação dos membros das Câmaras, especialmente de entidades com menor capacidade técnica; (iv) ampliação da articulação federativa, com maior envolvimento de representações municipais e federais nas plenárias; e (v) sistematização e publicização das experiências das Câmaras, contribuindo para a construção de um repertório nacional de boas práticas de governança colaborativa.

É preciso reconhecer, ainda, que o aprimoramento das Câmaras Setoriais como instrumento de planejamento participativo e governança federativa não se dará de forma automática. Ele exige um esforço deliberado de construção institucional que envolve múltiplas frentes: o aperfeiçoamento normativo, com a atualização e o fortalecimento dos marcos regulatórios que disciplinam o funcionamento das Câmaras; o desenvolvimento de capacidades, tanto no âmbito do governo para que os técnicos e gestores estaduais saibam como interagir produtivamente com as instâncias participativas quanto no âmbito dos membros das Câmaras para que possam contribuir com propostas tecnicamente qualificadas; e a construção de cultura organizacional colaborativa, que valorize o diálogo intersetorial e a construção coletiva de soluções como práticas legítimas e eficazes de governança. Esses são investimentos de longo prazo, cujos retornos se acumulam progressivamente à medida que as Câmaras se consolidam como espaços de referência para o planejamento governamental do estado.

A experiência analisada demonstra que arranjos institucionais participativos bem estruturados podem ampliar significativamente a capacidade estatal e promover decisões mais alinhadas às realidades territoriais e setoriais. Como boa prática de planejamento transversal e de governança colaborativa, as Câmaras Setoriais da SEDECTI apresentam potencial de replicabilidade e constituem contribuição relevante para o debate nacional sobre planejamento e desenvolvimento no contexto federativo brasileiro um debate que o II CONSEPLAN tem o mérito de promover de forma sistemática, qualificada e comprometida com o fortalecimento da gestão pública subnacional em todo o país.

8. Referências

1. ABRUCIO, F. L. Governança e federalismo no Brasil. São Paulo: Editora FGV, 2018.
2. ARRETCHE, M. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.
3. AVRITZER, L. Participação e instituições democráticas no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
4. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Planejamento governamental e políticas públicas: integração e transversalidade. Brasília, 2023.
5. MATUS, C. Política, planejamento e governo. Brasília: IPEA, 1993.
6. RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. 44, n. 4, p. 652–667, 1996.
7. YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Trad. Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

As ideias sobre capacidades estatais relacionais no PNE e no SNE

- **Julia Maurmann Ximenes**

*Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Brasil
juliaximenes@gmail.com*

- **Clara Machado da Silva**

*Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, Brasil
claramachado.s@hotmail.com*

- **Dalmo Palmeira**

*Instituição Fiscal Independente – IFI, Brasil
dalmo.palmeira@gmail.com*

Resumo

Este artigo analisa as ideias, os arranjos de implementação e as capacidades estatais na articulação interfederativa do novo Plano Nacional de Educação (PNE 2026-2036), representado pelo Projeto de Lei nº 2614/2024, e do Sistema Nacional de Educação (SNE), instituído pela Lei Complementar nº 220/2025. O problema de pesquisa investiga como esses marcos apresentam propostas de coordenação para a construção de capacidades estatais relacionais, visando superar assimetrias subnacionais e a descoordenação federativa histórica. Fundamentada no Institucionalismo Discursivo (ID), a metodologia emprega análise de conteúdo qualitativa para examinar unidades de registro: capacidades estatais relacionais, instrumento de coordenação, arranjo, coordenação, cooperação, e articulação. Os resultados indicam que ambos os documentos convergem para uma governança colaborativa que busca transformar a autonomia isolada em interdependência negociada. Conclui-se que, embora o arcabouço normativo ofereça o instrumental para fortalecer capacidades onde elas são frágeis, a efetividade das políticas depende da ativação política e técnica dos arranjos de implementação. O desafio reside em converter o estoque de recursos e a previsão legal em práticas sociais e cultura organizacional cooperativa entre as três esferas de governo.

Palavras-chave: Sistema Nacional de Educação; Plano Nacional de Educação; capacidades estatais; governança colaborativa; ideias.

1. INTRODUÇÃO

O artigo apresenta dados sobre as ideias, arranjos de implementação e capacidades estatais na implementação do Plano Nacional de Educação (PNE) e o Sistema Nacional de Educação (SNE). O trabalho está inserido na área temática de Governança e Federalismo do eixo IV (Planejamento e Orçamento Transversais e Arranjos Federativos para o Desenvolvimento) do II Fórum do CONSEPLAN.

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2026-2036, recentemente aprovado pelo Senado no Projeto de Lei nº 2614/2024, aguardando sanção pela Presidência da

República, e o Sistema Nacional de Educação (SNE), representado pela Lei Complementar nº 220/2025, são dois importantes documentos que envolvem a definição de diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a educação brasileira, abrangendo todos os níveis e modalidades de ensino.

Os dois documentos surgem diante de indícios que apontam que os mecanismos de cooperação intergovernamental acionados nos últimos anos foram insuficientes para superar a assimetria de capacidades estatais subnacionais (Souza, 2019; Oliveira, Segatto,

2023). Portanto, a normatização visa e coordenação nacional para redução das desigualdades regionais.

Neste sentido, o problema de pesquisa do presente artigo é: Como o PNE e o SNE apresentam propostas de articulação interfederativa para construção de capacidades estatais relacionais?

O objetivo da pesquisa é analisar as duas iniciativas a partir da lógica dos arranjos de implementação para ativação de capacidades estatais (Gomide, Pires, 2024), considerando a análise do conteúdo e de discurso para desvendar as ideias implícitas nos documentos sobre governança colaborativa e pacto federativo. A premissa é de que compreender o discurso permite assimilar as configurações sociais e institucionais como determinantes para a “construção de significados e a comunicação das políticas públicas”. (Pereira, Lages, 2023, p. 142)

O desenho da pesquisa incluiu a análise de conteúdo para levantamento de dados dos códigos e unidades de registro que percorrem ideias analisadas a partir do discurso. As ideias aqui são consideradas ferramentas estratégicas no discurso, para buscar reconhecimento e legitimidade em determinadas ações estatais, com uma lente de análise, o Institucionalismo Discursivo (ID). (Moretti, Melo, 2017; Swinkels, 2025; Schmidt, 2008)

O artigo está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução: na segunda seção serão apresentados os documentos normativos, na terceira o referencial teórico-conceitual, no quarto a metodologia para levantamento de dados, e no quinto os resultados e a análise e discussão dos achados. Por fim as conclusões e as referências.

2. O PNE E SNE

A Lei Complementar nº 220/2025 instituiu o Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Projeto de

Lei nº 2614/2024 propõe nova versão para o Plano Nacional de Educação (PNE) com metas, estratégias e objetivos para o período de 2026-2036

O SNE e o PNE surgem como estratégias para superar a fragmentação histórica da educação brasileira. Historicamente a educação brasileira sempre se organizou em redes estaduais e municipais, sem integração em suas ações. O contexto atual foca na promoção do regime de colaboração, o que tem sido chamado de “SUS da Educação”, com o objetivo de reduzir desigualdades estruturais, garantindo qualidade, gestão democrática e conectando o financiamento à infraestrutura física e tecnológica. O debate foi intenso, pois no caso da educação, diferentemente dos sistemas de saúde e de assistência social, o SNE deverá ser organizado como um “sistema de sistemas”, pois o campo educacional possui sistemas locais de redes de ensino. (Oliveira, Segatto, 2023) O objetivo é organizar as competências federativas, criando mesas de negociação e padrões de qualidade para o ensino, combatendo a desigualdade.

Os dois atos normativos são mecanismos complementares que visam operacionalizar o federalismo cooperativo, apesar de possuírem focos distintos. O SNE se dedica aos instrumentos de processo e infraestrutura de gestão, estrutura institucional da governança (criando as comissões e definindo as funções integradoras).

O PNE, por sua vez, foca em instrumentos de planejamento finalístico e monitoramento de resultados, ou seja, na aplicação da governança para atingir resultados específicos (metas de alfabetização, financiamento e formação). Ambos convergem para a ideia de que a educação brasileira deve ser gerida de forma negociada e não hierárquica.

A tabela a seguir esclarece melhor a diferença:

Característica	Instrumentos do SNE	Instrumentos do PNE
Natureza Técnica	Foca na interoperabilidade de sistemas (Inde) e no identificador único (Inue).	Foca no uso das evidências e resultados das avaliações para monitorar metas.
Pacto de Gestão	Institui e detalha a estrutura das comissões Cite e Cibe.	Prevê a pactuação como diretriz para implementar estratégias.
Foco Finalístico	Estabelece as funções integradoras (governança, financiamento, avaliação).	Estabelece indicadores de desempenho (taxas de matrícula, alfabetização, titulação).
Assistência	Define a assistência técnica como dever da União para interoperabilidade de dados.	Define a assistência técnica como meio para alcançar os objetivos decenais.

Fonte: produção dos autores

Em suma, enquanto os instrumentos do SNE criam a capacidade técnico-organizacional (dados, processos e arenas de negociação), os instrumentos do PNE ativam essa capacidade por meio de metas e indicadores de resultado.

Assim, é possível perceber que os dois atos normativos buscam superar a dualidade das redes e a descoordenação federativa (Abrucio et al, 2025; Souza, 2019; Oliveira, Segatto, 2023), com vistas à institucionalização da governança colaborativa, através de expressões como regime de colaboração e pactuação federativa, que serão abordados na seção de resultados e discussão.

3. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O referencial teórico principal da pesquisa está relacionado ao conceito de capacidades estatais e sua relação com arranjos institucionais de implementação. A adoção de ações de fortalecimento da dinâmica relacional entre os representantes dos entes e entidades é requisito essencial para a construção de arranjos de implementação robustas que ativem as capacidades estatais já instaladas e que construa capacidades onde elas ainda não existem (Pires, Gomide, 2024; Gomide, Marengo, 2024).

Apesar dos avanços nas políticas públicas educacionais, inclusive com a prática de criação de Planos Nacionais de Educação, após a Constituição de 1988, previsões normativas não alteram a realidade por si só, demandando outros fatores: multiplicidade de atores (organizacionais e individuais), procedimentos

e ações (Segatto, Oliveira, Silva, 2024; Pires, 2019; Santos, Crestani, 2024). Neste sentido, as recentes transformações no ambiente político-institucional têm mobilizado a literatura das capacidades estatais para buscar compreender as habilidades, competências e recursos burocrático-institucionais de um Estado para implementar políticas públicas em contextos complexos e plurais (Gomide, Marengo, 2024; Gomide, Pires, 2024).

O conceito de capacidades estatais é multidimensional, envolvendo habilidades, competências e recursos do Estado para desempenhar suas funções e implementar políticas públicas (Gomide, Pires, 2024). No âmbito mais específico das políticas públicas, o conceito de *policy capacity* (capacidade para políticas públicas) permite especificar mais ainda as habilidades e competências.

São três dimensões nas capacidades para políticas públicas: compreensão da forma como a mobilização política ocorre, como os arranjos institucionais são construídos e quais instrumentos são utilizados para a implementação das políticas públicas. Essas três dimensões articulam competências e recursos a partir dos níveis individual, organizacional e sistêmico. Isto porque além dos burocratas (nível individual), é necessário construir capacidades organizacionais e sistêmicas (Wu, Ramesh, Howlett, 2015).

Para a presente análise, a proposta metodológica de Gomide e Pires (2024) sobre os arranjos de implementação para ativação de capacidades estatais foi utilizada, e perpassa cinco momentos, a saber:

PASSO	DESCRIÇÃO	QUESTÃO-CHAVE	RESULTADO ESPERADO
1. Análise dos objetivos da política	Avaliar a clareza, convergência ou divergência dos objetivos enunciados pela política pública. Políticas com objetivos mais complexos requerem arranjos de implementação mais sofisticados.	Os objetivos são claros? Existe convergência ou conflitos nos objetivos?	Compreensão clara dos objetivos da política, permitindo a identificação das capacidades e arranjos para sua implementação.
2. Sistematização de evidências sobre resultados	Coleta e organização das evidências disponíveis sobre os resultados observados e esperados da política pública ao longo do tempo.	Quais são os resultados da política (eficácia)? Como esses resultados variaram ao longo do tempo?	Um conjunto estruturado de evidências, que orienta a análise das variações e desempenho da política ao longo do tempo.
3. Inventários dos estoques de capacidades existentes	Mapeamento das competências e recursos burocrático-organizacionais já disponíveis no Estado que podem ser mobilizados para a implementação da política.	Quais são as capacidades estatais disponíveis? Quais recursos e competências podem ser ativados?	Inventário detalhado das capacidades existentes, que fundamenta a análise de como essas capacidades podem ser ativadas.

PASSO	DESCRIÇÃO	QUESTÃO-CHAVE	RESULTADO ESPERADO
4. descrição do arranjo de implementação e suas recomendações	Descrever os atores, instrumentos e as interações que compõem o arranjo de implementação, assim como suas mudanças ao longo do tempo.	Quem são os atores envolvidos? Quais instrumentos são utilizados para coordenar suas interações? Como o arranjo se reconfigurou ao longo do tempo?	Mapeamento completo das dinâmicas e reconfigurações do arranjo, que influenciam a ativação das capacidades e os resultados da política.
5. Explicação causal centrada na ativação de capacidades	Desenvolvimento de uma explicação causal sobre como os arranjos de implementação ativam (ou desativam) as capacidades disponíveis, impactando os resultados das políticas (seja por rastreamento de processos ou comparação entre casos).	Como as interações entre atores e instrumentos ativam as capacidades estatais em diferentes contextos? Quais mecanismos explicam os resultados observados?	Uma explicação causal (mecanismos) que vincula o arranjo de implementação à ativação (ou desativação) das capacidades e aos resultados da política pública.

Fonte: Gomide, Pires, 2024, p. 11.

A abordagem está atrelada a perspectiva relacional das capacidades, com foco nas configurações de relações entre os diversos atores envolvidos (formal e informalmente) nos processos e arranjos de implementação.

É a partir do olhar para estes arranjos que podemos reconstituir analiticamente o complexo entrelaçamento entre burocracias, instituições democráticas e atores sociais, políticos econômicos nos processos político-administrativos de condução de políticas públicas. Além disso, abre possibilidade para a análise de dimensões de capacidades estatais, para além das mais tradicionais, como qualidade da burocracia. Passam a ganhar ênfase também as capacidades associadas à produção da transparência, à inclusão de múltiplos atores sociais e políticos, à sistematização e uso de evidências, à negociação e produção da legitimidade da ação estatal, a inovação e adaptação a públicos e territórios específicos, e à solução de problemas complexos. (Gomide, Pires, 2024, p. 7)

Conforme será analisado posteriormente, dependendo dos estoques de capacidades e da trajetória específica da política pública é que os arranjos serão construídos e/ou reformulados. Mas não apenas recursos financeiros, mas também recursos humanos, formas de conhecimento e expertise, habilidades políticas e comunicacionais importantes para a estruturação relacional aqui explorada.

É nesse sentido que os arranjos de implementação adquirem um potencial de ativar capacidades estatais, colocando-as em ação. Por meio das

diferentes possibilidades de organização dos papéis entre os atores (quem faz o quê?), dos recursos dos quais eles são capazes de mobilizar (o que fazem?) e dos instrumentos que definem suas possibilidades de conexão e formas de articulação (como fazem?), os arranjos (des) ativam capacidades no decorrer de processos de implementação. Ou seja, é a partir da dinâmica relacional no interior dos arranjos (configurações específicas de atores e instrumentos) é que se extrai o potencial latente das dotações prévias (recursos e competências) ou que se cria potências emergentes nas próprias articulações. (Gomide, Pires, 2024, p. 9)

Assim, a presente pesquisa ultrapassa a análise de estoques de recursos financeiros, incluindo uma lente teórica sobre os processos de (des) ativação das capacidades relacionais. (Gomide e Pires, 2024; Abrucio et al, 2025)

Isto porque as capacidades político-relacionais referem-se às habilidades da burocracia e dos gestores para processar interesses, estabelecer diálogos com atores políticos e não estatais, e criar configurações de relações que facilitem a implementação de políticas. No âmbito federativo, isso se traduz em mecanismos de articulação, negociação e pactuação entre os entes, conforme será apresentado a seguir.

4. METODOLOGIA

A metodologia para coleta e organização das unidades de registro coletadas utilizou o software MAXQDA e a inteligência artificial do Notebook LM como ferramentas. Para a conexão entre conteúdo e ideia/discurso, seis expressões foram objeto de leitura nos dois atos normativos: capacidades estatais

relacionais, instrumento de coordenação, arranjo, coordenação, cooperação, e articulação. Estes termos estão conectados a ideia mais ampla de governança colaborativa, ou seja, a construção de capacidades estatais de articulação política e social, que ampliem e conquistem atores políticos e sociais para defesa e expansão da política pública. (Abrucio et al, 2025)

A partir da análise de conteúdo qualitativa (Sampaio, et al, 2024) dos textos jurídicos que buscam definir instrumentos estruturais, como papéis e relações formais, padrões de autoridade, regras, políticas e mecanismos de ação pública relacionados à coordenação entre os entes subnacionais, a pesquisa abordará a perspectiva de instrumentação da ação pública (Halpern, et al, 2021), ou seja, buscará os instrumentos intergovernamentais atrelados a mudanças na ação pública. Quais são esses instrumentos e como estão definidos?

Em seguida, a conexão com ideias e o Institucionalismo Discursivo (Schmidt, 2008; Swinkels, 2025) permitirá questionar sobre os desafios nos arranjos de implementação das capacidades estatais, especialmente no terceiro passo metodológico, o de inventário dos estoques de capacidades existentes. (Gomide, Pires, 2024).

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para compreender o contexto dos instrumentos e se eles estão efetivamente conectados à possibilidade

de ativação de capacidades estatais para concretas mudanças na ação pública e na relação entre os entes federados, utilizaremos o Institucionalismo Discursivo (ID) como categoria teórica de análise. Compreender as ideias delineadas em atos normativos implica em buscar o contexto das práticas sociais em que estão inseridos, pois essas práticas não apenas refletem ideias, mas também as moldam e transformam ativamente (Schmidt, 2008).

Os atores estatais concentram o poder simbólico para construção de uma linguagem e/ou discurso que será considerada uma proposição universal, vinculando definições oficiais aos instrumentos de ação pública (Moretti; Melo, 2017). A hipótese aqui lançada é que ao impor práticas e discursos, os atos estatais, como os atos normativos aqui analisados, buscam legitimar e naturalizar um novo sentido para as relações entre os entes subnacionais. Para se alcançar e influenciar a participação em construção coletivas e atuações compartilhadas, valores, ideias e concepções vistas como legítimas pelos atores envolvidos é reconhecida como um elemento importante. (Gontijo, 2012)

Nos termos da tabela abaixo é possível perceber a presença dos códigos/unidades de registro em cada documento a e ideia implícita que eles buscam legitimar:

Código	Trecho no SNE	Trecho no PNE	Ideia Implícita
Capacidades Estatais Relacionais	"instâncias permanentes de pactuação... responsáveis pela articulação, negociação e pactuação entre gestores".	"instância permanente de negociação, cooperação e pactuação entre a União, os Estados, o DF e os Municípios".	Habilidade burocrática de processar conflitos, estabelecer diálogos e construir consensos federativos.
Instrumento de Coordenação	"Infraestrutura Nacional de Dados da Educação (Inde)... para o uso estratégico de dados".	"metas... monitoradas pelo Inep, com a publicação, a cada dois anos, dos índices de alcance".	Ferramentas (dados, avaliações, financiamento) que permitem alinhar as ações dos entes ao plano nacional.
Arranjo	"O SNE consiste no conjunto de relações que promovem a articulação dos sistemas de ensino".	"governança do PNE... com a participação do MEC, CNE, FNE e Comissões do Congresso".	Configuração específica de atores e instrumentos que organizam a implementação da política.
Coordenação	"Compete à União: coordenar o SNE e efetuar a formulação democrática da política".	"pactuação federativa na coordenação e na implementação das estratégias dos planos".	Função indutora central para harmonizar normas e evitar a fragmentação entre as redes de ensino.
Cooperação	"fomentar a cooperação entre entes subnacionais para o planejamento e a integração regional".	"Os entes federados atuarão em regime de colaboração para o alcance das metas".	Atuação solidária baseada na interdependência, superando a hierarquia pura.
Articulação	"articulação colaborativa e integrada da execução das políticas educacionais... assistência técnica e financeira".	"SNE, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino... para a efetivação das diretrizes".	União de fluxos de trabalho e compatibilização de planos decenais entre as três esferas.

Fonte: produção dos autores

Desse modo, é possível perceber que a capacidade relacional é o fio condutor da proposta de governança colaborativa nos dois documentos. No SNE, ela é institucionalizada pelas Comissões Intergestores (Cite/Cibe), enquanto no novo PNE ela é a estratégia para pactuar parâmetros de metas. Os atos normativos buscam transformar a autonomia isolada em interdependência, naturalizando a ideia para legitimar as propostas.

A recente instituição do SNE e do novo PNE mostra-se como oportunidade de harmonizar autonomia federativa com padrões nacionais de equidade e qualidade na educação. A análise crítica dos arranjos intergovernamentais permitiu evidenciar uma dinâmica de esfera de pactuação e responsabilidades com vistas a uma colaboração mais efetiva e cujo eixo central é o fortalecimento da relação entre estados e municípios.

Em uma primeira análise, os documentos parecem oferecer o instrumental para o desenvolvimento de capacidades estatais onde elas são mais frágeis. A ênfase na colaboração intergovernamental, particularmente a função de assistência técnica, e o ganho de escala que os estados podem oferecer, são identificados como chave para a superação das desigualdades históricas de expertise e recursos. No entanto, essa análise inicial sinaliza que apenas a existência da norma não garante sua efetividade, recaindo a responsabilidade pelo sucesso na ativação política e técnica dos mecanismos de coordenação.

Assim, apesar das relevantes contribuições instrumentais desses normativos para a superação da assimetria de capacidades estatais entre os entes subnacionais, a pesquisa evidencia que é necessário também superar a inércia do regime de colaboração anterior a partir da ativação de capacidades relacionais. E isto depende de atores políticos e técnicos das três esferas de governo, inclusive do compromisso político e cultural/organizacional.

A capacidade político-relacional é a habilidade da burocracia de estabelecer diálogos, negociar interesses e construir legitimidade. Nos dois atos normativos, essa capacidade deixa de ser uma habilidade informal e passa a ser uma exigência estrutural do Estado:

- a) *O SNE criou duas instâncias permanentes de pactuação, a Comissão Intergestores Tripartite da Educação (Cite) e as Comissões Intergestores Bipartites (Cibes), ambas com a função explícita*

de articulação, negociação e pactuação entre os gestores das três esferas da Federação.

- b) *Já o novo PNE estabelece como diretriz a pactuação federativa na coordenação das estratégias decenais, determinando ainda, que a governança do plano contará com instâncias permanentes de negociação e cooperação entre a União, Estados, DF e Municípios.*

A sinergia entre essas duas estruturas normativas visa superar a descoordenação federativa, transformando a relação entre os entes de um modelo hierárquico para uma articulação negociada, essencial para a eficácia de políticas complexas.

Importante registrar, que atrelada a construção de uma cultura organizacional mais cooperativa, os atos buscam fortalecer a capacidade técnico-administrativa por intermédio da gestão de dados e assistência técnica, que têm a ver com o terceiro passo metodológico de Gomide e Pires (2024): o mapeamento de competências e recursos burocrático-organizacionais já disponíveis. A modernização desta esfera, ocorrerá com a criação da Infraestrutura Nacional de Dados da Educação (Inde), que visa promover a interoperabilidade e o compartilhamento de dados educacionais para o uso estratégico na gestão no âmbito do SNE. No PNE o uso de evidências decorrentes de análises de resultados continua sendo uma diretriz para a formulação de políticas educacionais a cargo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) o monitoramento sistemático das metas através de indicadores específicos, publicados a cada dois anos

Nestes termos, os passos um e quatro foram desenvolvidos pelo presente trabalho, com a apresentação dos objetivos da política e a descrição do arranjo de implementação (atores, instrumentos e arranjos). Como as duas políticas estão no início de sua implementação, os passos dois e cinco ainda poderão ser objeto de análise futura. Nossa proposta aqui, é discutir o passo três: inventário dos estoques de capacidades existentes.

Considerando os instrumentos e a instrumentação na ação pública como dispositivos técnicos e sociais que organizam as relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários de acordo com as representações e os significados dos quais é portador (Halpern, Lascoumes, Galès, 2021, p. 34), é possível levantar alguns desafios para o início de

implementação do SNE e do novo PNE, dentre muitos, na perspectiva das capacidades estatais.

Aqui a perspectiva da ciência política e os estudos de políticas públicas com o objetivo de compreender o processo de elaboração de políticas públicas, o conhecimento do processo (Mota, 2021), adotando uma perspectiva pluralista e pluricêntrica da atuação de múltiplos atores públicos e sociais no processo de governança pública.

A construção de diagnósticos através da plataforma nacional da Inde (Infraestrutura Nacional de Dados da Educação), é um primeiro passo, mas a construção de competências alinhadas a ideia da cooperação é um desafio. A implementação da Infraestrutura Nacional de Dados da Educação (Inde) não deve ser lida apenas como um avanço tecnológico de interoperabilidade, mas como um dispositivo de capacidade técnico-administrativa, que visa mitigar a assimetria informacional entre os entes. Todavia, a transição do dado bruto para a ativação da inteligência governamental compartilhada esbarra no desafio de converter esses “estoques” de informação em capacidades em ação.

Conforme já apontado, diferentemente da saúde e da assistência social, a educação brasileira tem uma **arquitetura federativa inacabada**, pois não institucionalizou arenas de pactuação tripartite e bipartite de forma precoce. (Palotti, Machado, 2014) Essa carência de instâncias permanentes de negociação favoreceu uma **relação verticalizada** e limitada ao eixo União-município, o que marginaliza o papel coordenador dos estados e estimula a **“dualidade das redes”** e a competição por matrículas em um mesmo território. Sem normas de cooperação suficientemente regulamentadas, a governança colaborativa prevista no SNE patina na ausência de mecanismos que obriguem o diálogo intergovernamental, resultando em sobreposições de esforços e irracionalidades na oferta do serviço. Para a abordagem aqui apresentada, a ideia prevista precisará ser internalizada pelos diferentes atores envolvidos. Esta internalização proporcionará a ativação das capacidades estatais.

Ademais, outro fator que demanda esta internalização é a **heterogeneidade das capacidades estatais municipais**, especialmente no que tange à profissionalização da burocracia. A presença de um corpo técnico qualificado e meritocrático é fundamental para traduzir diretrizes nacionais em resultados

locais, mas essa capacidade é distribuída de forma desigual, sendo que o tamanho do município e sua pujança fiscal costumam ditar quem consegue aderir e implementar programas federais com sucesso. Essa disparidade técnica cria um cenário onde a colaboração é dificultada, pois entes com baixíssima capacidade técnico-administrativa não conseguem participar de forma equânime das negociações ou sustentar a continuidade das políticas frente à rotatividade política. (Santos, Crestani, 2024). A transição da capacidade individual para a capacidade sistêmica exige que os burocratas locais (nível individual) possuam competências não apenas para alimentar o sistema, mas para interpretar as evidências em favor do planejamento regional. Sem isso, o Inde pode tornar-se um fardo burocrático em vez de um suporte à decisão, por exemplo.

Portanto, com base na análise da Lei Complementar nº 220/2025 (SNE) e do Projeto de Lei nº 2614/2024 (Novo PNE), a principal ideia que fundamenta o fortalecimento das capacidades estatais no âmbito federativo é a governança colaborativa. Contudo, a transformação das capacidades individuais e organizacionais estáticas em capacidades em ação demanda arranjos de implementação que priorizam a negociação e o diálogo federativo.

O discurso está alinhado, mas “o avanço é lento, sujeito à incerteza e à política” (Moretti, Melo, 2017, p. 52). A construção dos instrumentos que induzem à cooperação não pressupõe a inexistência de conflitos. Por isso, as evidências apresentadas e analisadas neste artigo buscam refletir sobre como a implementação do SNE e do PNE demanda a ativação de capacidades estatais relacionais conectadas à construção de uma nova cultura no campo educacional brasileiro, uma cultura cooperativa. Como dissemos acima, a cooperação no federalismo brasileiro historicamente enfrentou a inércia de um modelo hierárquico ou de isolamento das redes. Assim, o diagnóstico gerado pela plataforma só terá eficácia, se houver capacidade político-relacional para processar os conflitos que a disponibilização dos dados venha a revelar, transformando disparidades em pautas de negociação nas instâncias da Cite e das Cibes, por exemplo.

A construção de competências para a cooperação dependerá, em última instância, do fortalecimento da habilidade da burocracia em estabelecer diálogos e

construir consensos a partir das evidências que serão apresentadas pela plataforma.

Portanto, apesar da materialização da ideia em expressões como regime de colaboração, pactuação federativa e na criação de instâncias de negociação entre os entes, o desafio será construir práticas sociais impregnadas desta ideia e que os atores envolvidos desempenhem papéis e interajam para o desenho de arranjos intergovernamentais que permitam a sua implementação, especialmente na perspectiva das capacidades estatais relacionais.

6. CONCLUSÃO

As análises empreendidas neste artigo demonstram que o SNE e o novo PNE não são apenas dispositivos legais, mas instrumentos estratégicos de indução de uma nova cultura política no federalismo educacional brasileiro. A transição de uma atuação estatal fragmentada para um regime de colaboração institucionalizado representa um esforço para converter capacidades estáticas em capacidades em ação, priorizando o diálogo e a negociação federativa em detrimento da imposição hierárquica.

A pesquisa empreendida evidencia alguns pontos fundamentais para a agenda de ativação de capacidades estatais relacionais entre os diversos entes federativos:

- c) *uma sinergia normativa, onde o SNE provê a infraestrutura organizacional e de dados (como a Inde), enquanto o PNE oferece a direção*

finalística através de metas e indicadores de desempenho;

- d) *a criação das Comissões Intergestores (Cite e Cibes) institucionaliza a capacidade político-relacional, transformando a articulação entre entes em uma exigência estrutural e não apenas em uma habilidade informal de gestores;*
- e) *a existência da norma, por si só, é insuficiente para alterar a realidade educacional, e o sucesso das políticas decenais depende da superação da inércia burocrática e da ativação de competências técnicas e políticas nas três esferas de governo.*

Em síntese, embora o discurso presente nos documentos esteja alinhado à governança colaborativa, o avanço real será determinado pela capacidade dos atores em construir práticas sociais que materializem esses novos arranjos. O desafio futuro reside em monitorar se a instrumentação proposta conseguirá, de fato, reduzir as desigualdades regionais e promover a equidade educacional pretendida, superando do hiato entre a **normatização jurídica e a capacidade de ação coletiva** entre os entes. Assim, a dificuldade de transitar de um modelo de gestão independente para uma articulação negociada permanece como o principal gargalo para que o regime de colaboração deixe de ser um preceito retórico e se transforme em um motor de equidade educacional.

7. Referências

1. ABRUCIO, F. L.; VIEGAS, R. R.; CORRÊA, G. B. Capacidades estatais das Secretarias Municipais de Educação: diagnóstico e reformas. *AAPE*, v. 33, n. 84, nov. 2025.
2. BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 2.614, de 27 de junho de 2024. Plano Nacional de Educação para o decênio 2026-2036. Brasília, DF, 2026.
3. BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025. Sistema Nacional de Educação (SNE). Brasília, DF, 2025.
4. GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica. *Revista de Sociologia Política*, v. 32, e022, 2024.
5. GOMIDE, A.; MARENCO, A. (org.). Capacidades estatais: avanços e tendências. Brasília: ENAP, 2024.
6. GONTIJO, J. G. L. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARI, C. A. P. Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 82-122.

7. HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; GALÉS, P. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. *In*: OLIVEIRA, O. P. de; HASSENTEUFEL, P. (ed.). *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2021. p. 31-55.
8. MOTA, L. F. Ciência das políticas públicas: reflexões sobre sua diversidade analítica. *Revista Sociedade e Estado*, v. 36, n. 1, p. 173-194, jan./abr. 2021.
9. MORETTI, B.; MELO, E. B. B. de. Políticas públicas e linguagem: o papel das definições oficiais para a construção das capacidades estatais. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, 26 dez. 2017.
10. OLIVEIRA, K.; SEGATTO, C. A regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE) no Brasil: um longo debate. *Práxis Educativa*, v. 18, 2023.
11. PALOTTI, P. L. de M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. *Dados*, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.
12. PEREIRA, Pollyanna S.; LAGES, Alexandre R. Análise do discurso aplicada às políticas públicas. *In*: EMMENDOERFER, M. L.; GOMES, B. M. A. (org.). *Métodos qualitativos para análise de políticas públicas*. Salvador: Motres, 2023. p. 123-144.
13. PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Introdução.
14. SAMPAIO, Rafael Cardoso *et al.* Análise de conteúdo qualitativa em Ciência Política. *In*: SAMPAIO, Rafael; PAULA, Carolina de. *Manual de introdução às técnicas de pesquisa qualitativa em Ciência Política*. Brasília: ENAP, 2024. p. 255-288.
15. SANTOS, A. L. M.; CRESTANI, A. N. Difusão de políticas reforça capacidades estatais? Gestão de educação, saúde e assistência social em pequenos municípios brasileiros. *In*: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 12., 2024, Portugal. *Anais [...]*. América Latina como ator na configuração geopolítica global, 2024.
16. SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, v. 11, n. 1, p. 303-326, 1 jun. 2008.
17. SEGATTO, C. I.; OLIVEIRA, K. de; SILVA, A. L. N. da. Os limites do PNE (2014-2024) no regime de colaboração. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 35, e10549, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.18222/eae.v35.10549>.
18. SOUZA, C. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 35, n. 2, p. 2-14, 2019.
19. SWINKELS, M. Como as ideias importam nas políticas públicas: uma revisão de conceitos, mecanismos e métodos. *IN*: BRONZO, C. et al. *Olhares sobre políticas públicas e ação pública: transformação e insurgências*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2025, p. 123-156.
20. WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, p. 165-171, 2015.

Capacidades institucionais e governança interfederativa: o programa Ceará um só

- **Alexandre Sobreira Cialdini**

Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, Brasil
E-mail: alexandre.cialdini@seplag.ce.gov.br

- **Priscila Silva Rodrigues Falconeri**

Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, Brasil
E-mail: priscila.rodrigues@seplag.ce.gov.br

Resumo

A governança interfederativa desempenha papel estratégico na coordenação e articulação entre os diferentes níveis de governo, fortalecendo a gestão pública, promovendo políticas mais eficientes e contribuindo para o desenvolvimento regional e a redução das desigualdades territoriais. O Programa Ceará Um Só, implementado pelo Governo do Ceará, é um exemplo concreto dessa abordagem, integrando os 184 municípios em um território articulado. Iniciado em julho de 2024, o programa combinou seminários, caravanas e oficinas, capacitando aproximadamente 3.500 servidores e técnicos em temas como reforma tributária, governo digital e captação de recursos. O programa também resultou na formalização de 88 acordos de cooperação técnica com a Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará (EGPCE) e na adesão de municípios a iniciativas como o Ceará Sem Fome e o Programa Papel da Casa, beneficiando cerca de 1.955 famílias com regularização fundiária. Além disso, o estado avançou na transformação digital, com a criação da Plataforma Ceará Um Só e a universalização da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e), tornando-se o único estado do Nordeste com 100% dos municípios conveniados. Esses resultados evidenciam o impacto positivo da governança interfederativa na eficiência administrativa, na autonomia fiscal municipal e na qualidade dos serviços públicos, consolidando o Ceará como referência nacional nesse modelo de gestão. O artigo tem por objetivo discutir a importância da Governança Interfederativa para o desenvolvimento econômico regional e apresentar o Programa Ceará Um Só que foi criado com o objetivo de capacitar servidores e gestores municipais para uma gestão fiscal mais eficiente; promover boas práticas e soluções tecnológicas; aumentar a arrecadação e a autonomia fiscal dos municípios e melhorar os indicadores socioeconômicos e a qualidade de vida dos cidadãos. O trabalho é de natureza exploratória e descritiva e adota uma abordagem qualitativa e quantitativa, desenvolvida por meio do método de análise e de estudo de caso e propõe analisar e descrever o caso da implantação do Programa de Governança Interfederativa: Ceará Um Só.

Palavras-chave: Governança Interfederativa, Reforma Tributária, Capacitação.

1. INTRODUÇÃO

A governança interfederativa constitui um elemento central para o funcionamento efetivo dos estados federativos, especialmente em contextos marcados pela descentralização político-administrativa e pela complexidade das políticas públicas. Trata-se de um conjunto de mecanismos institucionais, políticos e administrativos voltados à coordenação, à

cooperação e à articulação entre os diferentes níveis de governo com o objetivo de promover maior eficiência e efetividade nas políticas públicas. Nesse contexto, a governança interfederativa emerge como um elemento fundamental para a coordenação das esferas de poder (União, Estados e Municípios) especialmente diante de desafios que ultrapassam limites territoriais e exigem atuação conjunta e integrada.

A crescente complexidade das demandas sociais e econômicas têm evidenciado a necessidade de mecanismos eficazes de cooperação entre os entes federados. Problemas como mobilidade urbana, saúde pública, gestão ambiental e desenvolvimento regional não podem ser solucionados de forma isolada, exigindo arranjos institucionais que promovam diálogo, articulação e tomada de decisão compartilhada. Com isso a governança interfederativa configura-se como um instrumento estratégico para a promoção de políticas públicas mais eficientes.

No Brasil, a consolidação desse modelo ganhou maior relevância a partir da Constituição Federal de 1988, que ampliou a autonomia dos entes subnacionais e incentivou práticas cooperativas. Mais recentemente, dispositivos legais como o Estatuto da Metrópole reforçaram a importância da gestão integrada em regiões metropolitanas, institucionalizando mecanismos de governança voltados à articulação interfederativa. Logo hoje no país fundamenta-se na definição de diretrizes gerais para o planejamento, gestão e execução das políticas públicas compartilhadas entre os diferentes níveis de governo. Nesse contexto, a governança interfederativa torna-se fundamental para promover cooperação, permitindo alinhar objetivos, compartilhar responsabilidades, integrar recursos, construir capacidades institucionais e disseminar conhecimento e boas práticas, contribuindo para a melhoria da qualidade das políticas públicas e para a redução das desigualdades regionais.

Dado o exposto, o trabalho tem por objetivo discutir a importância da Governança Interfederativa para o desenvolvimento econômico regional e apresentar o Programa Ceará Um Só que foi criado com o objetivo de capacitar servidores e gestores municipais para uma gestão fiscal mais eficiente; promover boas práticas e soluções tecnológicas; aumentar a arrecadação e a autonomia fiscal dos municípios e melhorar os indicadores socioeconômicos e a qualidade de vida dos cidadãos.

O Estado do Ceará tem se destacado na adoção de práticas de governança interfederativa por meio da implementação do Programa Ceará Um Só, instituído pela Lei nº 180/2018. A iniciativa propõe a integração dos 184 municípios cearenses em um único território articulado, no qual desafios são compartilhados e soluções são construídas de forma cooperativa. O programa representa um avanço na gestão pública ao

incentivar boas práticas administrativas, melhorar o desempenho institucional e promover maior coordenação entre os entes federados.

O programa teve início em 12 de julho de 2024, com a realização do primeiro seminário dedicado ao tema da governança interfederativa. Em setembro do mesmo ano, foi promovido um segundo seminário com foco similar, seguido por mais dois encontros, que compuseram a fase inicial do projeto. Em 2025, deu-se início ao processo de descentralização do programa por meio de uma caravana que percorreu todas as regiões de planejamento do estado do Ceará. Para a condução das atividades, foi formada uma equipe interdisciplinar composta por cerca de 105 profissionais provenientes de diversos órgãos, responsáveis pela organização, logística e desenvolvimento dos conteúdos das oficinas e palestras.

Ao total, foram realizados 14 eventos, o que possibilitou a descentralização das ações e assegurou a inclusão de todos os municípios do estado. Essa abordagem metodológica favoreceu a ampla participação dos entes municipais e a coleta sistemática de informações durante a execução do programa.

Para o alcance do objetivo proposto, o presente artigo encontra-se estruturado em cinco seções, além desta introdução. Na segunda seção, desenvolve-se o referencial teórico sobre a governança interfederativa, enfatizando sua relevância para o desenvolvimento econômico regional. A terceira seção dedica-se à descrição da metodologia adotada no estudo de caso, contemplando, ainda, os fundamentos, os objetivos do Programa de Governança Interfederativa Ceará um Só, bem como os dados utilizados na análise. Na quarta seção, são apresentados e analisados os principais resultados do programa. Por fim, na quinta seção, são expostas as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A governança interfederativa constitui um modelo de gestão pública fundamentado na cooperação entre diferentes níveis de governo, orientado à otimização de recursos, ao fortalecimento das capacidades institucionais e à melhoria dos resultados das políticas públicas. Esse modelo de governança caracteriza-se pela integração de esforços, pela partilha de responsabilidades e pela construção de soluções, buscando ampliar a capacidade das ações dos entes subnacionais,

especialmente dos municípios (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2012;).

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 representou um marco no processo de descentralização político-administrativa, ao ampliar significativamente as competências e responsabilidades de estados e municípios, fortalecendo sua autonomia. Contudo, esse movimento não foi acompanhado, na mesma proporção, pela criação de mecanismos institucionais de coordenação intergovernamental. Como resultado, emergiram desafios como a fragmentação das políticas públicas, a sobreposição de competências, as desigualdades territoriais e as dificuldades na implementação de programas nacionais (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2012).

Posteriormente, o estímulo a arranjos cooperativos entre entes federativos foi aprofundado com a promulgação da Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), que consolidou princípios da governança interfederativa e impulsionou modelos mais colaborativos de gestão pública.

A literatura sobre governança destaca a crescente complexidade das relações entre atores públicos e a necessidade de coordenação entre esferas diferentes de governo. Para Rhodes (1996) e Pierre e Peters (2000), a governança ultrapassa a lógica hierárquica tradicional do Estado, envolvendo redes de atores interdependentes e mecanismos horizontais de coordenação. Nesse sentido, o conceito de governança multinível, desenvolvido por Hooghe e Marks (2001), contribui para compreender a distribuição de autoridade entre diferentes níveis territoriais e a interação entre os diferentes níveis de governo, evidenciando que a formulação e implementação de políticas públicas dependem cada vez mais de cooperação.

A experiência internacional oferece importantes subsídios para a compreensão da governança interfederativa. Na Europa, observa-se uma trajetória marcada por reformas territoriais e processos de fusão municipal, frequentemente conduzidos ou regulados pelos governos centrais, com o objetivo de ampliar a eficiência administrativa e a capacidade de provisão de serviços públicos. (HULST; VAN MONFORT, 2007; SWIANIEWICZ, 2010).

Nos Estados Unidos, a cooperação intergovernamental possui raízes históricas desde o século XVIII, mas se consolidou sobretudo no século XX, especialmente, a partir do New Deal, quando o governo federal

passou a exercer maior influência sobre estados e municípios por meio de subsídios e regulamentações. Ao longo do tempo, esse modelo evoluiu para uma forma de cooperação caracterizada pela centralização normativa e pela negociação burocrática entre níveis de governo (CIALDINI; DUTRA, 2024).

Ostrom (2005), ao analisar a gestão de bens comuns, demonstrou que arranjos policêntricos, ou menos centralizados podem ser mais eficientes do que estruturas centralizadas, desde que existam regras compartilhadas, mecanismos de monitoramento e incentivos à cooperação.

Com isso destaca-se a importância da Governança Interfederativa especialmente no que se refere à formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional. Esse conceito está diretamente associado à capacidade de articulação, coordenação e cooperação entre entes federados, visando à promoção de ações integradas que superem fragmentações institucionais e territoriais.

No contexto do federalismo, Abrucio (2005) destaca que a descentralização promovida em países como o Brasil ampliou a autonomia dos entes subnacionais, mas também trouxe desafios relacionados à coordenação intergovernamental. Nesse sentido, a governança interfederativa surge como uma resposta à necessidade de harmonizar interesses e alinhar estratégias entre diferentes níveis de governo, evitando sobreposições e lacunas na atuação estatal.

Segundo Dallabrida (2011), o desenvolvimento regional depende não apenas de fatores econômicos, mas também da capacidade institucional e política de articulação entre atores públicos e privados. Nesse cenário, a governança interfederativa atua como um mecanismo de integração territorial, promovendo maior eficiência na alocação de recursos e na implementação de políticas públicas. Além disso, estudos como os de Arretche (2012) enfatizam que a coordenação federativa é essencial para garantir a efetividade de políticas nacionais em nível local. A ausência de mecanismos de governança interfederativa pode resultar em assimetrias na prestação de serviços públicos e comprometer os resultados das políticas de desenvolvimento regional.

O Governo do Estado do Ceará tem colocado em prática todo aprendizado em Governança Interfederativa a partir do Programa Ceará um só. A experiência cearense dialoga com práticas internacionais de

governança fiscal, uma vez que diversos países têm adotado regras fiscais para promover estabilidade econômica e eficiência na gestão pública. No entanto, a aplicação dessas diretrizes deve considerar as especificidades institucionais de cada país. No Brasil, o federalismo apresenta elevada complexidade, com forte rigidez orçamentária e vinculação de gastos, o que impõe desafios adicionais à gestão fiscal. (CIALDINI; DUTRA, 2024)

Nesse sentido, a credibilidade das regras fiscais depende do compromisso político e do fortalecimento institucional, conforme argumenta North (1990), ao destacar o papel das instituições formais e informais na organização das relações sociais e econômicas. No âmbito da gestão pública, instrumentos como a Lei de Responsabilidade Fiscal contribuem para o aprimoramento do planejamento e controle.

Adicionalmente, a utilização de indicadores de desempenho fiscal mostrou-se fundamental para a análise e o monitoramento das políticas públicas. Conforme Bonnefoy e Armijo (2005) e Gallopín (2006), os indicadores permitem sintetizar informações relevantes, apoiar a tomada de decisão e avaliar a efetividade das ações governamentais. No caso do Ceará, foram adotados indicadores organizados em três dimensões: receita, despesa e situação financeira, onde os indicadores de receita buscam avaliar o esforço arrecadatário municipal, incluindo medidas como Complexidade Tributária, Independência Tributária e Crescimento da Receita. Já os indicadores financeiros analisam a capacidade de solvência dos municípios, com destaque para a liquidez corrente, que expressa a capacidade de honrar compromissos de curto prazo. Dessa forma, o Programa Ceará Um Só evidencia como a governança interfederativa, aliada ao uso de instrumentos de gestão fiscal e indicadores de desempenho, pode contribuir para o fortalecimento institucional e para a redução das desigualdades regionais.

3. METODOLOGIA

O Estado do Ceará tem se destacado pela adoção de práticas inovadoras de governança interfederativa, especialmente por meio da implementação do Programa Ceará Um Só, instituído pela Lei nº 180/2018. A iniciativa busca integrar os 184 municípios do estado em um arranjo territorial articulado, no qual os desafios são compartilhados e as soluções construídas

de forma colaborativa. Trata-se de um avanço significativo na gestão pública, ao promover a difusão de boas práticas administrativas, o aprimoramento do desempenho institucional e o fortalecimento da coordenação entre os entes federados.

O programa tem como principal objetivo a redução das desigualdades regionais e a promoção do desenvolvimento sustentável, com ênfase no fortalecimento da capacidade de arrecadação própria dos municípios.

O trabalho é de natureza exploratória e descritiva e adota uma abordagem qualitativa e quantitativa, desenvolvida por meio do método de análise e de estudo de caso. O trabalho se propõe a analisar e descrever o caso da implantação do Programa de Governança Interfederativa: Ceará Um Só.

O programa teve início em 12 de julho de 2024, com a realização do primeiro seminário dedicado ao tema da governança interfederativa com o Tema: I Seminário Governança Fiscal Interfederativa Ceará um Só. Em setembro do mesmo ano (5 e 6 de setembro de 2024), foi promovido um segundo seminário com foco similar (Tema: II Seminário Governança Fiscal Interfederativa - Ceará um Só), seguido por mais dois encontros, o terceiro nos dias 5 e 6 de dezembro de 2024 (III Seminário Governança Fiscal Interfederativa - Ceará um Só) o quarto nos dias 17 e 18 de dezembro de 2024 com o tema: Seminário Desafios e Diretrizes Estratégicas Para a Transformação Digital no Estado, que compuseram a fase inicial do projeto.

Em 2025 iniciou-se o processo de descentralização do programa por meio de uma caravana que percorreu todas as regiões de planejamento (Quadro 1) do estado.

QUADRO 1 – Regiões de Planejamento do Estado do Ceará

Região de Planejamento	Municípios
Cariri	Abaíara, Altaneira, Antonina do Norte, Araripe, Assaré, Aurora, Barbalha, Barro, Brejo Santo, Campos Sales, Caririáçu, Crato, Farias Brito, Granjeiro, Jardim, Jati, Juazeiro do Norte, Lavras da Mangabeira, Mauriti, Milagres, Missão Velha, Nova Olinda, Penaforte, Porteiras, Potengi, Salitre, Santana do Cariri, Tarrafas e Várzea Alegre.
Centro Sul	Acopiara, Baixo, Cariús, Catarina, Cedro, Icó, Iguatu, Ipaumirim, Jucás, Orós, Quixelô, Saboeiro e Umari.
Grande Fortaleza	Aquiraz, Caucaia, Cascavel, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiúba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Paracuru, Paraipaba, Pindoretama, São Luís do Curu, São Gonçalo do Amarante e Trairi.
Litoral Leste	Aracati, Beberibe, Fortim, Icapuí, Itaiçaba e Jaguaruana.
Litoral Norte	Acaraú, Barroquinha, Bela Cruz, Camocim, Chaval, Cruz, Granja, Itarema, Jijoca de Jericoacoara, Marco, Martinópolis, Morrinhos e Uruoca.
Litoral Oeste / Vale do Curu	Amontada, Apuiarés, General Sampaio, Irauçuba, Itapajé, Itapipoca, Miraíma, Pentecoste, Tejuçuoca, Tururu, Umirim e Uruburetama.
Maciço de Baturité	Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção.
Serra da Ibiapaba	Carnaubal, Croatá, Guaraciaba do Norte, Ibiapina, Ipu, São Benedito, Tianguá, Ubajara e Viçosa do Ceará.
Sertão Central	Banabuiú, Choró, Deputado Irapuan Pinheiro, Ibaretama, Ibicuitinga, Milhã, Mombaça, Pedra Branca, Piquet Carneiro, Quixadá, Quixeramobim, Senador Pompeu e Solonópolis.
Sertão de Canindé	Boa Viagem, Canindé, Caridade, Itatira, Madalena e Paramoti.
Sertão de Sobral	Alcântaras, Cariré, Coreaú, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Massapê, Meruoca, Moraújo, Mucambo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral e Varjota.
Sertão dos Crateús	Ararendá, Catunda, Crateús, Hidrolândia, Independência, Ipaoranga, Ipueiras, Monsenhor Tabosa, Nova Russas, Novo Oriente, Poranga, Santa Quitéria e Tamboril.
Sertão dos Inhamuns	Aiuaba, Arneiroz, Parambu, Quiterianópolis e Tauá.
Vale do Jaguaribe	Alto Santo, Ererê, Iracema, Jaguaratama, Jaguaribara, Jaguaribe, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Palhano, Pereiro, Potiretama, Quixerê, Russas, São João do Jaguaribe e Tabuleiro do Norte.

Fonte: Ipece, 2015.

Ao total, foram realizados 14 eventos (Tabela 1), o que possibilitou a descentralização das ações e assegurou a inclusão de todos os municípios do estado. Essa abordagem metodológica favoreceu a ampla participação dos entes municipais e a coleta sistemática de informações durante a execução do programa.

TABELA 1 – Cronograma Caravana Ceará um só

Data	Região de planejamento	Cidade Sede
06/05	Maciço de Baturité	Baturité
07/05	Sertão de Canindé	Canindé
13/05	Litoral Leste	Aracati
14/05	Vale do Jaguaribe	Russas
03/06	Litoral Norte	Acaraú
04/06	Litoral Oeste/Vale do Curu	Itapipoca
12/08	Serra da Ibiapaba	Tianguá
13/08	Sertão de Sobral	Sobral
23/09	Sertão dos Inhamuns	Tauá
25/09	Sertão de Crateús	Crateús
21/10	Cariri	Crato
23/10	Centro Sul	Iguatu
11/11	Sertão Central	Quixadá
19/11	Grande Fortaleza	Fortaleza

Fonte: Elaboração própria

Foi realizado um trabalho de visita aos municípios com o objetivo de compreender as maiores necessidades de formação e capacitação e também a realidade dos municípios quanto ao corpo técnico, pessoal capacitado e principais desafios. Esse trabalho contou com

uma equipe técnica da Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará (Seplag) e da Escola de Gestão do Estado do Ceará (EGPCE) que visitaram no ano de 2025 um total de 121 municípios (Figuras 1 e 2) ativamente dos 184.

FIGURA 1 – Municípios visitados pela equipe técnica de mobilização da Seplag em 2025



Fonte: Elaboração própria

As ações do programa compreenderam a realização de painéis, exposições, diálogos temáticos, palestras e oficinas, envolvendo a participação de diversos órgãos e instituições. Dentre eles, destacam-se a Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (Seplag), o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), o Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará (Idace), a Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA), o Centro de Treinamento e Desenvolvimento (Cetrede), a Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará (EGPCE), a Universidade Federal do Ceará (UFC) e o Conselho Estadual de Educação (CEE).

FIGURA 2 – Equipe de mobilização Caravana Ceará um Só – 2025



Fonte: Elaboração própria

A atuação integrada dessas instituições resultou na formação de uma equipe composta por aproximadamente 105 profissionais, incluindo equipes de logística e organização, bem como palestrantes responsáveis pela condução das atividades.

FIGURA 3 – Equipe de trabalho Caravana Ceará um Só



Fonte: Elaboração própria

Conforme apresentado no Quadro 2 o conteúdo abordado durante a caravana foi organizado em diferentes formatos, contemplando painéis, exposições, diálogos temáticos, palestras e oficinas, com o objetivo de promover uma abordagem abrangente e integrada dos temas relacionados à gestão pública e à governança interfederativa.

No âmbito dos painéis, foram discutidos aspectos relacionados à participação do governo em cada região, bem como reflexões sobre a governança interfederativa,

promovendo o diálogo entre os diferentes níveis de governo. A exposição apresentou um panorama socioeconômico das regiões de planejamento do estado, contribuindo para a compreensão das especificidades territoriais e das desigualdades regionais.

O diálogo temático concentrou-se na mobilização voltada ao fortalecimento do sistema municipal de educação, destacando a importância da articulação entre os entes federados para a melhoria das políticas educacionais. As palestras, por sua vez, abordaram

temas estratégicos, como o papel dos municípios na construção de um Ceará sem fome e a relevância dos

projetos na área de desenvolvimento agrário para o fortalecimento da governança interfederativa.

FIGURA 4 – Painéis Caravana Ceará um Só



Fonte: Elaboração própria

As oficinas trataram de temas práticos e instrumentais para a gestão pública, incluindo governo digital, captação de recursos, reformas tributária e previdenciária e governança pública, proporcionando aos participantes subsídios técnicos para o aprimoramento das capacidades institucionais municipais.

QUADRO 2 – Conteúdo abordado na Caravana

Painéis	Participação do Governo em cada Região
	Conversando sobre Governança Interfederativa
Exposição	Panorama Socioeconômico das Regiões de Planejamento do Estado
Diálogo Temático	Mobilizando na Perspectiva de Fortalecer o Sistema Municipal de Educação
Palestras	A Importância dos Municípios por um Estado sem Fome
	Projetos Estratégicos na área de Desenvolvimento Agrário e sua Contribuição à Governança Interfederativa
Oficinas	Governo Digital
	Captação de Recursos
	Reformas Tributária e Previdenciária
	Governança Pública

Fonte: Elaboração Própria

O público-alvo da iniciativa compreendeu gestores, servidores e colaboradores municipais, evidenciando o caráter abrangente e estratégico do programa no fortalecimento da gestão pública local.

Os dados e as informações apresentados na análise foram coletados ao longo de todo o ano de 2025, a partir das atividades realizadas durante as caravanas, permitindo a construção de uma base

empírica consistente sobre a realidade dos municípios participantes.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O programa teve início em 12 de julho de 2024, com a realização do primeiro seminário dedicado à temática da governança interfederativa. Em setembro do mesmo ano, foi promovido um segundo seminário com enfoque semelhante, seguido por outros dois encontros, consolidando a etapa inicial do programa.

No ano seguinte, teve início o processo de descentralização do programa por meio da realização de uma caravana que percorreu todas as 14 regiões de planejamento do estado como demonstrado na seção de metodologia do artigo. Para a execução das atividades, foi constituída uma equipe interdisciplinar composta por aproximadamente 105 profissionais provenientes de diversos órgãos públicos, responsáveis pela organização e pelo desenvolvimento dos conteúdos das oficinas, palestras e demais atividades. Ao todo, foram realizados 14 eventos, possibilitando a regionalização das ações e garantindo que todos os municípios do estado fossem contemplados.

A Caravana Ceará Um Só contou com a participação total de 3.517 pessoas distribuídas por diversas regiões do estado. Entre os participantes, destacaram-se as regiões do Maciço de Baturité, com 326 pessoas, e o Sertão dos Crateús, com 333 participantes. Outras áreas com expressiva presença foram a Grande Fortaleza, com 315 participantes, e o Sertão dos Inhamuns, com 262 pessoas. Regiões como o Sertão de Canindé e o Litoral Oeste/Vale do Curu também tiveram ampla participação, com 299 e 267 pessoas, respectivamente.

As demais regiões, incluindo o Litoral Leste, Serra da Ibiapaba, Vale do Jaguaribe, Litoral Norte, Sertão de Sobral, Cariri, Centro-Sul e Sertão Central, registraram entre 163 e 286 participantes. Essa distribuição demonstra o alcance abrangente do programa, envolvendo municípios de diferentes perfis e realidades territoriais ao longo do Ceará.

A partir desses resultados, entende-se que aproximadamente 3.500 pessoas foram capacitadas em diversas áreas, conforme destacado no Quadro 2. Entre os temas abordados estão reforma tributária, governo digital, captação de recursos, entre outros conteúdos de grande relevância para a atuação dos servidores e técnicos municipais. Essas capacitações contribuem significativamente para a melhoria das

atividades administrativas e dos serviços prestados à população, além de fomentar o desenvolvimento econômico local.

Os participantes tiveram acesso a uma minuta de lei para a reforma tributária, à apresentação de práticas voltadas à implementação das reformas tributária e previdenciária e à identificação de oportunidades para captação de recursos não onerosos.

Além dos resultados alcançados, durante as atividades realizadas com os municípios, foi possível formalizar acordos de cooperação técnica com a Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará (EGPCE). Por meio desses acordos, os municípios passaram a ter acesso completo ao portfólio de cursos e formações oferecidos pela escola, incluindo a possibilidade de manter uma plataforma digital em parceria com a EGPCE. Essa plataforma permite que servidores e técnicos municipais participem de capacitações, tanto na modalidade online quanto presencial. Como resultado dessa iniciativa, foram assinados, ao longo de 2025, 88 acordos de cooperação técnica, ampliando o alcance e a efetividade das ações de formação.

Outra importante iniciativa para os municípios foi a adesão ao Pacto Ceará Sem Fome, programa criado pelo Governo do Ceará. O pacto reúne o poder público, organizações da sociedade civil e a iniciativa privada em uma ação conjunta de combate à fome. Seu principal objetivo é articular esforços entre os diferentes atores sociais por meio de um diálogo propositivo, visando à formulação de estratégias políticas e à implementação de ações públicas e privadas que promovam a dignidade alimentar no estado.

O programa busca garantir uma alimentação saudável para a população cearense em situação de vulnerabilidade social. Ao todo, 54 municípios aderiram ao Ceará Sem Fome, fortalecendo o compromisso com o desenvolvimento social e econômico das regiões beneficiadas.

Em 2025, as caravanas proporcionaram diversas oportunidades aos municípios, destacando-se entre elas o Programa Papel da Casa. Esta iniciativa do Governo do Ceará, conduzida pela Companhia de Habitação do Ceará (Cohab-CE) em parceria com a Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag), tem como objetivo a regularização fundiária, oferecendo escrituras e títulos de propriedade gratuitos ou a baixo custo para famílias residentes em conjuntos habitacionais da COHAB. O programa garante segurança

jurídica e cidadania, incluindo isenção de taxas como IPTU e ITBI, além de redução de 70% nas custas cartorárias. Ele atende, especialmente, imóveis construídos pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e em regime de mutirão, beneficiando famílias que vivem em moradias sem registro formal.

No âmbito do programa, foram assinados 14 acordos de cooperação técnica, abrangendo os municípios de Aurora (80 famílias), Brejo Santo (98), Crateús (120), Senador Pompeu (100), Mauriti (90), Santana do Cariri (28), Orós (86), Independência (100), Jucás (55), Tamboril (50), Cascavel (77), Monsenhor Tabosa (50), Barbalha (100) e São Gonçalo do Amarante (34), totalizando 1.068 famílias beneficiadas.

Além disso, encontram-se em fase final de negociação 5 acordos de cooperação técnica nos municípios de Crato (397 famílias), Icó (140), Quixadá (150), Quixeramobim (100) e Tauá (100), totalizando 887 famílias, o que permitirá, ao final do processo, a entrega das escrituras definitivas para aproximadamente 1.955 famílias cearenses.

A Caravana resultou em avanços significativos para a modernização da gestão pública municipal, destacando-se, inicialmente, a disponibilização de trilhas de formação voltadas aos municípios, com o objetivo de capacitar gestores e equipes técnicas em temas estratégicos. Além disso, foi realizado o lançamento da Plataforma Ceará Um Só, concebida como um projeto piloto interfederativo voltado à promoção da transformação digital nos municípios, integrando soluções e fortalecendo a governança colaborativa entre os entes federativos. A iniciativa também se destaca por seu caráter inovador, sendo apresentada como a primeira do país a oferecer um ecossistema completo de governança digital interfederativa.

Outro grande resultado das caravanas é que o estado foi um dos poucos no país que ao final do ano, todos os municípios contavam com a adesão à Nota Fiscal de Serviços Eletrônicos (NFS-e), medida que garante padronização fiscal e transparência, condições necessárias para adaptar os municípios à reforma tributária (Tabela 2).

TABELA 2 – Adesão à Nota Fiscal Eletrônica

Panorama Nacional - Adesão à NFS-e		
Região	Quantidade de Estados	Quantidade de Estados nos quais 100% dos municípios são conveniados
Nordeste	9	1 (Ceará)
Norte	7	2
Centro-Oeste	4	4
Sudeste	4	2
Sul	4	2
Conclusões		
O Ceará é o 4º estado do país em número de municípios e alcançou a marca de 100% de adesão municipal à NFS-e		
Ceará está entre os 12 estados do país nos quais 100% dos municípios já aderiram à NFS-e		
Ceará lidera Região Nordeste na adesão à NFS-e		
Nordeste é a região do país com maior nº de estados e que possui menos estados nos quais 100% dos municípios já tenham aderido à NFS-e		
Região Centro-Oeste é a única Região na qual todos os estados têm 100% dos municípios conveniados		

Fonte: Elaboração própria (10 de janeiro de 2026)

O panorama nacional de adesão à Nota Fiscal de Serviços eletrônica (NFS-e) evidencia diferenças relevantes entre as regiões brasileiras no que se refere à integração municipal ao sistema. A região Nordeste, composta por nove estados, apresenta apenas um

estado, o Ceará com 100% dos municípios conveniados, enquanto a região Norte, com sete estados, conta com três estados nessa condição. Já o Centro-Oeste se destaca por ser a única região do país em que todos os seus quatro estados alcançaram a totalidade

de adesão municipal. No Sudeste, dos quatro estados, dois atingiram 100% de cobertura, enquanto no Sul, dos três estados, dois também alcançaram esse patamar.

No contexto nacional, o Ceará assume posição de destaque. Além de ser o quarto estado do país em número de municípios, conseguiu atingir 100% de adesão municipal à NFS-e, inserindo-se no grupo dos 12 estados brasileiros que já universalizaram a utilização do sistema em seus territórios. Esse desempenho coloca o estado na liderança da região Nordeste em termos de adesão.

Esses resultados evidenciam tanto o avanço da NFS-e no país quanto às assimetrias regionais ainda existentes, reforçando a necessidade de políticas e estratégias diferenciadas para ampliar a adesão dos estados e regiões com menor cobertura.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, evidencia-se que a governança interfederativa desempenha papel estratégico na consolidação do federalismo brasileiro, especialmente em um contexto marcado pela descentralização administrativa e pela crescente complexidade das políticas públicas. Ao promover a coordenação, a cooperação e a articulação entre os diferentes níveis de governo, esse modelo contribui para superar a fragmentação institucional, fortalecer as capacidades estatais municipais e ampliar a efetividade das políticas públicas.

Nesse sentido, a governança interfederativa revela-se não apenas como um arranjo organizacional, mas como um instrumento fundamental para o desenvolvimento regional, a redução das desigualdades territoriais e a melhoria da qualidade das políticas públicas.

A análise do Programa Ceará Um Só demonstra, de forma concreta, o potencial da governança

interfederativa como estratégia de fortalecimento da gestão pública municipal. Os resultados alcançados, como a capacitação de gestores, a disseminação de boas práticas, o avanço na modernização fiscal e a adesão dos municípios à NFS-e, indicam que iniciativas baseadas na cooperação intergovernamental podem gerar impactos relevantes na autonomia fiscal, na eficiência administrativa e na qualidade dos serviços públicos.

O programa Ceará Um Só demonstrou avanços significativos na governança interfederativa e na modernização da gestão pública municipal. Ao longo de 2025, aproximadamente 3.500 servidores e técnicos foram capacitados em temas estratégicos, como reforma tributária, governo digital e captação de recursos, por meio de seminários, caravanas e oficinas regionais. A iniciativa também possibilitou a formalização de 88 acordos de cooperação técnica com a Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará, garantindo acesso a cursos e formações online e presenciais, além da adesão a programas como o Ceará Sem Fome e o Programa Papel da Casa, beneficiando diretamente cerca de 1.955 famílias com regularização fundiária.

O estado avançou ainda na transformação digital, com a criação da Plataforma Ceará Um Só e a universalização da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e), tornando-se o único estado do Nordeste com 100% dos municípios conveniados, posição que o coloca entre os 12 estados do país com adesão plena. Esses resultados evidenciam tanto o alcance e a efetividade das ações do programa quanto o papel do Ceará como referência nacional em governança interfederativa, embora ressaltem a necessidade de políticas específicas para reduzir as desigualdades regionais em outras áreas do país.

REFERÊNCIAS

1. ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 2, p. 401 a 422-401 a 422, 2005.
2. ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2012.
3. BONNEFOY, C., & Armijo, M. (2005). Indicadores de desempenho en el sector público. Santiago do Chile: ILPES. CENTENO, M. A., Kohli, A., Yashar, D. J., & Mistree, D. (2017). *States in the Developing World*. Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9781316665657.002.

4. CIALDINI, Alexandre Sobreira; DUTRA, Regina Claudia Barbosa Fideles. Título do capítulo. In: ESCOLA DE GESTÃO PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ (org.). Ceará Um Só: governança interfederativa em discussão. Fortaleza: EGP-CE, 2024. p. 12-55.
5. DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial e desenvolvimento regional. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, 2011.
6. GALLOPÍN, Gilberto C. Los indicadores de desarrollo sostenible: aspectos conceptuales y metodológicos. 2006.
7. HOOGHE, Liesbet. The European Commission and the integration of Europe: images of governance. Cambridge University Press, 2001.
8. HULST, Rudie; VAN MONTFORT, André (Ed.). Inter-municipal cooperation in Europe. Dordrecht: Springer, 2007.
9. NORTH, Douglass C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge university press, 1990.
10. OSTROM, Elinor. Reciprocity and Collective. Moral sentiments and material interests: The foundations of cooperation in economic life, v. 6, p. 253, 2005.
11. PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. Citizens versus the new public manager: The problem of mutual empowerment. Administration & Society, v. 32, n. 1, p. 9-28, 2000.
12. RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. Political studies, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.
13. SWIANIEWICZ, Paweł. If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? An East European perspective. Local Government Studies, v. 36, n. 2, p. 183-203, 2010.

Cooperação Estado–Municípios na Transformação Digital: O Caso RS+Digital como Arranjo Intergovernamental

- **Fernanda Altermann Faccini**

Procuradoria Setorial junto à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul – PGE/SPGG/RS, Brasil

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – PPGPP/UFRGS

fernandaaltermannfaccini@gmail.com

- **André Marengo**

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – PPGPP/UFRGS, Brasil

amarencoufrgs@gmail.com

- **Luciana Leite Lima**

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – PPGPP/UFRGS, Brasil

lucianaleitelima@gmail.com

Resumo

Este artigo analisa o Programa RS+Digital como um arranjo institucional de coordenação intergovernamental voltado à transformação digital de municípios de pequeno e médio porte no Estado do Rio Grande do Sul. O estudo examina o desenho institucional do programa, com ênfase na arquitetura normativa, nos documentos jurídicos padronizados, nos mecanismos de coordenação Estado–municípios e nos requisitos de infraestrutura e interoperabilidade tecnológica, à luz da literatura sobre desenho de políticas públicas, instrumentação da ação pública, governança colaborativa e capacidades estatais. Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa, baseada em análise documental de atos normativos, pareceres jurídicos referenciais e termos padronizados de cooperação. A análise é complementada por mapeamento institucional das atribuições formais dos órgãos estaduais responsáveis pela coordenação, provisão tecnológica e acompanhamento do programa, conforme definidas no marco normativo e nos documentos jurídicos examinados. Considerando que o RS+Digital encontrase em fase inicial de implantação, a análise restringe-se à caracterização do arranjo institucional e das funções previstas no desenho formal da política, sem inferir resultados empíricos no nível municipal. As dimensões analíticas mobilizadas incluem: (i) documentos jurídicos padronizados; (ii) coordenação intergovernamental entre órgãos estaduais e municípios; (iii) capacidades estatais mobilizadas no nível estadual; e (iv) infraestrutura e interoperabilidade tecnológica como instrumentos de coordenação. Os resultados indicam que o programa se estrutura a partir da centralização normativa, organizacional e tecnológica no nível estadual, combinada com adesão voluntária municipal, configurando um arranjo de coordenação intergovernamental orientado à compensação de assimetrias de capacidade local. Ao sistematizar os elementos constitutivos do desenho institucional do RS+Digital, o artigo contribui para o debate sobre políticas de governo digital e coordenação intergovernamental em contextos federativos desiguais, além de oferecer subsídios para futuras investigações empíricas sobre a implementação da política no nível municipal.

Palavras-chave: Coordenação intergovernamental; Desenho de políticas públicas; Transformação digital; Capacidades estatais; RS+Digital.

1. INTRODUÇÃO

A transformação digital da administração pública tem sido incorporada às agendas governamentais como estratégia para modernização institucional, ampliação do acesso a serviços públicos e incremento da eficiência administrativa. Em contextos federativos, entretanto, a implementação de políticas de governo digital enfrenta desafios específicos decorrentes da distribuição constitucional de competências, da autonomia dos entes subnacionais e, sobretudo, das assimetrias de capacidade administrativa, financeira e tecnológica entre governos locais.

No caso brasileiro, tais assimetrias manifestam-se de forma particularmente intensa no nível municipal, marcado por elevada heterogeneidade territorial e institucional. A literatura sobre federalismo e políticas públicas demonstra que, embora a Constituição Federal de 1988 tenha ampliado de maneira significativa as competências dos municípios, esse processo não foi acompanhado por uma equalização das capacidades administrativas, fiscais e organizacionais necessárias ao exercício dessas atribuições (Arretche, 2012).

Estudos empíricos indicam que os municípios brasileiros apresentam variações expressivas em termos de estrutura burocrática, capacidade de planejamento, arrecadação própria e trajetória institucional, inclusive entre entes de porte populacional semelhante (Marenco; Tem Cate, 2021). Essa heterogeneidade institucional condiciona fortemente a implementação de políticas públicas, especialmente aquelas que demandam elevados níveis de coordenação técnica, padronização procedimental e investimentos em infraestrutura, como é o caso das políticas de transformação digital (Gomide; Pires, 2016).

Nesse cenário, políticas públicas que demandam padronização tecnológica, interoperabilidade de sistemas e investimentos em infraestrutura digital tendem a reproduzir ou aprofundar desigualdades preexistentes, caso não sejam acompanhadas de mecanismos de coordenação intergovernamental e de compartilhamento de capacidades (Gomide; Pires, 2016; Santos et al., 2025).

É nesse contexto que se insere o Programa RS+Digital, instituído pelo Estado do Rio Grande do

Sul com o objetivo de disponibilizar soluções digitais integradas a municípios de pequeno e médio porte, mediante arranjos formais de cooperação intergovernamental (Rio Grande do Sul, 2025).

Para compreender como esse tipo de política é estruturado em contextos federativos desiguais, este artigo mobiliza a literatura de desenho de políticas públicas (*policy design*), que enfatiza a análise do conteúdo das políticas — isto é, das escolhas relativas a regras, instrumentos, padrões técnicos e arranjos organizacionais — como elementos centrais para a compreensão da coordenação e da implementação da ação pública (Aguiar; Lima; Lui, 2021; Howlett, 2014). Essa perspectiva permite deslocar o foco de avaliações normativas ou de desempenho para a descrição analítica do desenho institucional formalmente instituído, examinando como documentos jurídicos e tecnológicos organizam a cooperação intergovernamental.

O programa propõe a oferta de plataformas tecnológicas, suporte técnico e documentos jurídicos padronizados, buscando viabilizar a adoção de práticas de governo digital em administrações municipais com limitações estruturais. Ao centralizar a provisão tecnológica no nível estadual e estabelecer mecanismos formais de cooperação com os municípios, o RS+Digital configura-se como um arranjo intergovernamental que articula mecanismos de coordenação intergovernamental, padronização normativa e compartilhamento de capacidades estatais.

O objetivo deste artigo é analisar o RS+Digital como arranjo intergovernamental de transformação digital, examinando seu desenho institucional à luz da literatura sobre governança colaborativa, coordenação intergovernamental, institucionalismo e capacidades estatais. Partese do pressuposto de que esse desenho estrutura e condiciona a implementação da política; contudo, dado o estágio inicial de implantação, a análise concentra-se na arquitetura normativa do programa, nos mecanismos de coordenação Estado–municípios e nas capacidades mobilizadas no nível estadual, sem realizar análise empírica dos efeitos da implementação no nível municipal.

O artigo estrutura-se em seis seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico-conceitual, discutindo governança

colaborativa, institucionalismo e capacidades estatais em contextos federativos. A terceira seção descreve a metodologia adotada. A quarta seção contextualiza o Programa RS+Digital e seu marco normativo. A quinta seção analisa o desenho institucional do programa a partir das dimensões analíticas propostas. Por fim, a sexta seção apresenta as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 Governança colaborativa e coordenação intergovernamental

A noção de governança colaborativa tem sido mobilizada para compreender arranjos institucionais nos quais múltiplos atores, dotados de autonomia própria, são chamados a cooperar na formulação e implementação de políticas públicas. Ansell e Gash (2007) definem governança colaborativa como um arranjo no qual agências públicas engajam diretamente atores não estatais em processos formais e deliberativos, orientados à tomada de decisão coletiva.

Embora a formulação original do conceito enfatize a interação entre Estado e atores não estatais, seus pressupostos analíticos têm sido progressivamente aplicados à análise de arranjos intergovernamentais, especialmente em contextos federativos marcados por interdependência funcional entre níveis de governo (Gomide; Pires, 2016; Santos et al., 2025). Nessas situações, a coordenação não elimina assimetrias de poder, mas pode estruturá-las institucionalmente, reduzindo incertezas, custos de transação e riscos de fragmentação administrativa.

Embora a maior parte da literatura enfatize a participação de atores privados e da sociedade civil, os pressupostos analíticos da governança colaborativa também têm sido aplicados a contextos intergovernamentais, nos quais diferentes níveis de governo precisam coordenar ações para enfrentar problemas públicos complexos.

Em políticas que envolvem integração tecnológica, como as de governo digital, a interdependência entre atores institucionais é particularmente acentuada (Schabbach, 2022). A padronização de sistemas, a interoperabilidade de bases de dados e a definição de protocolos comuns exigem coordenação contínua, compartilhamento de informações e definição clara de responsabilidades. Nesses casos, arranjos colaborativos não eliminam assimetrias de poder, mas

podem organizá-las de modo a reduzir incertezas e custos de transação.

Para fins analíticos, este artigo não trata governança colaborativa e coordenação intergovernamental como conceitos equivalentes. A governança colaborativa é mobilizada para caracterizar o padrão de interação cooperativa entre entes federativos, enquanto a coordenação intergovernamental refere-se aos mecanismos jurídicos, administrativos e procedimentais que estruturam essa interação. O foco da análise recai sobre esses mecanismos de coordenação e sobre as capacidades estatais necessárias à sua operacionalização, e não sobre processos deliberativos colaborativos em sentido estrito.

2.2 Institucionalismo e o papel das regras formais

A perspectiva institucionalista, especialmente em sua vertente histórica, enfatiza o papel das regras formais na estruturação de comportamentos e na redução de incertezas em contextos de ação coletiva. North (1990) concebe as instituições como “regras do jogo” que moldam incentivos e orientam interações, sendo fundamentais para explicar padrões de desempenho econômico e organizacional.

No campo das políticas públicas, normas jurídicas, instrumentos administrativos e procedimentos padronizados desempenham papel central na coordenação de atores dotados de autonomia formal, como ocorre em sistemas federativos (North, 1990; Schabbach, 2022). Em arranjos intergovernamentais, a existência de documentos jurídicos claros — como decretos, termos de cooperação e minutas padronizadas — contribui para estabilizar expectativas, delimitar responsabilidades e reduzir a discricionariedade procedimental, sem eliminar a diversidade de contextos locais.

A padronização normativa, sob essa ótica, não implica homogeneização de resultados, mas a construção de um quadro institucional comum que condiciona e orienta a implementação descentralizada das políticas (North, 1990). As regras formais operam, portanto, como mecanismos de coordenação, ao definir parâmetros mínimos de atuação, formas de adesão e obrigações recíprocas entre os entes envolvidos.

Em políticas intergovernamentais, esse papel das regras formais é particularmente relevante, pois a coordenação não pode se apoiar exclusivamente em

hierarquia, dado o reconhecimento constitucional da autonomia dos entes subnacionais. Nesse contexto, documentos jurídicos padronizados funcionam como dispositivos de alinhamento institucional, permitindo organizar a cooperação sem suprimir a autonomia decisória dos governos locais. Do ponto de vista institucionalista, tratase de mecanismos que reduzem custos de transação, aumentam previsibilidade e viabilizam a ação coletiva em ambientes marcados por assimetrias de capacidade administrativa e técnica.

Além disso, a literatura sobre capacidades estatais sugere que regras formais não apenas coordenam atores, mas também condicionam a ativação e a mobilização de capacidades estatais. Ao estabelecer procedimentos, padrões técnicos e responsabilidades claramente definidas, documentos normativos contribuem para concentrar e organizar capacidades no nível estatal responsável pela coordenação, ao mesmo tempo em que estruturam as condições de participação dos entes aderentes (Gomide; Pires, 2016). Assim, as regras formais não devem ser compreendidas apenas como contexto institucional externo à política, mas como parte constitutiva do próprio desenho do arranjo intergovernamental, influenciando a forma como a cooperação é operacionalizada.

2.3 Capacidades estatais e implementação de políticas

A literatura sobre capacidades estatais oferece instrumentos analíticos para compreender por que alguns governos conseguem implementar políticas complexas enquanto outros enfrentam dificuldades persistentes. De modo geral, capacidades estatais referem-se ao conjunto de recursos, competências e habilidades que permitem ao Estado formular, coordenar e executar políticas públicas. Estudos recentes têm enfatizado o caráter multidimensional do conceito, destacando capacidades administrativas, técnicas, políticas e relacionais.

No contexto brasileiro, autores como Gomide e Pires (2014; 2016) propõem distinguir entre capacidades técnico-administrativas e capacidades político-relacionais. As primeiras dizem respeito à existência de burocracias qualificadas, infraestrutura organizacional e recursos técnicos para a implementação de políticas. As segundas referem-se à habilidade do Estado de articular atores, construir consensos mínimos e coordenar ações em ambientes institucionais complexos. Em

políticas intergovernamentais, ambas as dimensões são relevantes, uma vez que a implementação depende tanto de recursos técnicos quanto da capacidade de coordenação entre entes dotados de autonomia formal.

A literatura também destaca que capacidades estatais são distribuídas de forma desigual entre níveis de governo e setores de política pública. Municípios de pequeno porte tendem a apresentar déficits de capacidade administrativa e tecnológica, o que limita sua autonomia efetiva na implementação de políticas inovadoras, especialmente em áreas que demandam elevada complexidade técnica, como a transformação digital (Marenco; Ten Cate, 2021; Santos et al., 2025). Nesses casos, a atuação coordenadora do nível estadual pode ser interpretada como mecanismo de compensação de assimetrias, desde que respeitada a autonomia formal dos entes locais.

Também nessas circunstâncias, a descentralização formal de competências não se traduz automaticamente em capacidade efetiva de ação, produzindo assimetrias relevantes no interior dos sistemas federativos. A literatura sobre capacidades estatais destaca que, em políticas intergovernamentais, a implementação é condicionada tanto pela distribuição desigual de recursos técnicos e administrativos quanto pela capacidade de coordenação entre entes dotados de autonomia formal.

Sob essa perspectiva, as capacidades estatais não devem ser compreendidas apenas como atributos preexistentes dos governos, mas como dimensões analíticas que permitem examinar como recursos, competências e funções são organizados no interior dos arranjos institucionais das políticas públicas. Neste artigo, o conceito de capacidades estatais é mobilizado para analisar como o desenho institucional das políticas estrutura e ativa essas capacidades, especialmente em contextos federativos marcados por elevada heterogeneidade institucional, sem pressupor avaliação empírica de desempenho ou resultados de implementação.

2.4 Desenho de políticas públicas e instrumentação da ação pública

A literatura de desenho de políticas públicas oferece uma lente analítica voltada à compreensão do conteúdo das políticas, isto é, dos elementos que estruturam sua lógica interna e condicionam seus modos de coordenação e implementação. Nessa

abordagem, políticas públicas são compreendidas como combinações estruturadas de problemas de referência, objetivos, instrumentos e mecanismos de acompanhamento, cuja coerência interna é central para a compreensão de como a ação pública é organizada (Aguiar; Lima; Lui, 2021; Howlett, 2014). O foco desloca-se, assim, da avaliação de resultados para a análise de como esses componentes são articulados no momento da formulação e institucionalização das políticas.

No âmbito dessa literatura, o desenho de políticas não se limita à escolha isolada de instrumentos, mas envolve a construção de arranjos institucionais que articulam diferentes tipos de ferramentas — jurídicas, administrativas, organizacionais e tecnológicas — em combinações específicas, frequentemente descritas como *policy mixes* (Howlett, 2014). Esses arranjos estruturam expectativas, definem responsabilidades e estabelecem os parâmetros a partir dos quais a implementação se desenrola, especialmente em políticas que envolvem múltiplos atores e níveis de governo.

Os estudos sobre instrumentação da ação pública aprofundam essa perspectiva ao conceituar os instrumentos de política pública como dispositivos por meio dos quais o Estado organiza a ação pública, estrutura relações entre atores e orienta comportamentos, delimitando margens de decisão e formas de coordenação. Conforme argumentam Lascoumes e Le Galès (2007), os instrumentos não são neutros nem meramente técnicos, pois incorporam concepções de governar e produzem efeitos próprios sobre a dinâmica das políticas. Nessa perspectiva, normas jurídicas, procedimentos administrativos, padrões técnicos e sistemas tecnológicos não devem ser compreendidos como simples meios operacionais, mas como tecnologias de governo que operam como elementos constitutivos do desenho institucional das políticas (Howlett, 2014; Aguiar; Lima; Lui, 2021).

Essa abordagem é particularmente relevante para a análise de políticas de governo digital e de transformação administrativa, nas quais a ação pública se organiza fortemente por meio de instrumentos formais. Em tais políticas, requisitos de interoperabilidade, padrões tecnológicos, procedimentos de adesão, regras de compartilhamento de soluções e mecanismos de acompanhamento desempenham papel central na estruturação da cooperação entre organizações e entes governamentais. A instrumentação

da ação pública tornase, assim, um eixo privilegiado para compreender como a coordenação é organizada no plano institucional, especialmente em contextos marcados por assimetrias de capacidade.

Ao analisar políticas públicas a partir de seus instrumentos e arranjos formais, a literatura de desenho de políticas converge com abordagens institucionalistas e com estudos sobre coordenação intergovernamental, ao permitir examinar como regras, padrões e condicionalidades estruturam relações entre atores dotados de autonomia formal, sem pressupor resultados empíricos de implementação (Howlett, 2014; Aguiar; Lima; Lui, 2021). Essa convergência analítica é particularmente útil para o estudo de políticas intergovernamentais, nas quais a coordenação se realiza menos por hierarquia direta e mais por meio de instrumentos que organizam a cooperação e a distribuição de responsabilidades.

Dessa forma, o enfoque no desenho de políticas públicas e na instrumentação da ação pública fornece uma base teórica adequada para examinar arranjos institucionais, entendidos como as combinações específicas de regras formais, instrumentos, estruturas organizacionais e capacidades estatais por meio das quais a ação pública é organizada e coordenada. Nessa perspectiva, o arranjo institucional não se confunde com um instrumento isolado, mas corresponde à configuração relacional que articula diferentes instrumentos e atores, delimitando papéis, responsabilidades e margens de decisão no interior da política. Trata-se de uma abordagem analítica que privilegia a compreensão do desenho formal da política tal como concebido, sem antecipar avaliações sobre desempenho, implementação ou impactos, aspectos que demandariam estratégias metodológicas e evidências empíricas específicas.

3. METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, com foco na análise documental e no mapeamento institucional do Programa RS+Digital. Foram examinados atos normativos que instituem e regulamentam o programa, bem como pareceres jurídicos referenciais e minutas padronizadas de termos de cooperação firmados entre o Estado do Rio Grande do Sul e os municípios aderentes (Rio Grande do Sul, 2025).

A análise documental teve como objetivo identificar os elementos estruturantes do desenho institucional

do programa, incluindo suas diretrizes, os documentos jurídicos mobilizados, as competências atribuídas aos diferentes atores institucionais e os mecanismos formais de coordenação intergovernamental previstos. O foco da análise recaiu sobre o conteúdo normativo e organizacional dos documentos, sem inferir práticas efetivas de implementação no nível municipal.

Adicionalmente, realizou-se mapeamento institucional dos órgãos estaduais envolvidos na coordenação e execução do RS+Digital, a partir das atribuições formais descritas nos documentos analisados. Esse procedimento permitiu identificar a distribuição de funções entre instâncias estaduais responsáveis pela governança jurídica, tecnológica e administrativa do programa, bem como o papel do ente estadual como coordenador do arranjo intergovernamental.

Considerando que o RS+Digital encontrase em fase inicial de implantação, a pesquisa não inclui análise de dados empíricos sobre adesão municipal, uso efetivo das plataformas ou resultados na oferta de serviços digitais. A análise limitase, portanto, à caracterização do arranjo institucional e das funções previstas no desenho formal da política, em consonância com a opção analítica de não inferir impactos sem evidências empíricas consolidadas.

3.1 Nota sobre o uso de ferramentas de apoio à redação

Na elaboração deste artigo, foram utilizadas ferramentas de inteligência artificial generativa como apoio à organização textual, revisão linguística e aprimoramento da clareza redacional. O uso dessas ferramentas não envolveu a geração de dados empíricos, análises substantivas ou inferências teóricas, as quais são de inteira responsabilidade das autoras. Todas as decisões analíticas, interpretações e escolhas conceituais foram realizadas pelas autoras, com base na literatura acadêmica e nos documentos analisados.

4. O PROGRAMA RS+DIGITAL: CONTEXTO E MARCO NORMATIVO

O Programa RS+Digital foi instituído pelo Decreto nº 58.467, de 17 de novembro de 2025, como resposta institucional à necessidade de estruturar a transformação digital no nível municipal em um contexto marcado por elevada heterogeneidade de capacidades administrativas e tecnológicas. Do ponto de vista do desenho de políticas públicas, o decreto não apenas

cria um programa, mas define um arranjo institucional específico, no qual instrumentos normativos e tecnológicos são mobilizados para viabilizar a coordenação intergovernamental (Aguilar; Lima; Lui, 2021).

A definição de que o programa se destina prioritariamente a municípios com até cem mil habitantes constitui uma decisão relevante de desenho, na medida em que explicita o reconhecimento, no próprio marco normativo, das assimetrias de capacidade técnica e financeira entre os entes municipais. Essa opção aproxima o RS+Digital de políticas desenhadas para operar por compensação de capacidades, nas quais o nível estadual assume funções de provisão infra-estrutural e coordenação técnica.

O marco normativo organiza o programa a partir de três eixos — Processos Digitais Seguros, Gestão Inteligente e Serviços Digitais e Inteligência Artificial — que operam como mecanismos de organização programática das ações do RS+Digital. Do ponto de vista analítico, esses eixos estruturam e agregam diferentes objetivos, instrumentos e públicos-alvo, funcionando como uma arquitetura que organiza a implementação da política. Nessa configuração, os eixos combinam instrumentos tecnológicos, administrativos e procedimentais, estruturando expectativas quanto às formas de adesão, às responsabilidades institucionais e aos padrões mínimos de atuação exigidos dos municípios participantes, em consonância com a abordagem do desenho de políticas públicas (Howlett, 2014).

A atribuição da coordenação do programa à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), em articulação com a empresa pública de tecnologia da informação PROCERGS, revela uma concentração deliberada de capacidades técnicoadministrativas no nível estadual. Essa centralização é coerente com o desenho de políticas intergovernamentais que dependem de infraestrutura tecnológica compartilhada e de definição centralizada de padrões, sem que isso implique supressão da autonomia municipal (Howlett, 2014; Lascoumes; Le Galès, 2007; Gomide; Pires, 2016). A participação dos municípios por meio de termos padronizados de cooperação reforça esse caráter indutivo e instrumental da coordenação.

Assim, o marco normativo do RS+Digital opera não apenas como contexto jurídico, mas como elemento constitutivo do desenho institucional da política, ao definir instrumentos, competências e mecanismos

de coordenação que estruturam a cooperação intergovernamental no plano formal.

5. ANÁLISE DO DESENHO INSTITUCIONAL DO RS+DIGITAL

À luz da literatura de desenho de políticas públicas e de instrumentação da ação pública, esta seção analisa o RS+Digital como um arranjo institucional formalmente estruturado por instrumentos como normas jurídicas, padrões técnicos e mecanismos de coordenação intergovernamental. Partese do pressuposto analítico, próprio dessas abordagens, de que o desenho institucional estrutura e condiciona a implementação ao definir papéis, parâmetros e margens de decisão entre os atores envolvidos. O foco recai, portanto, na descrição e interpretação do desenho formal do programa — isto é, de seus instrumentos e regras — e na forma como esse desenho organiza a cooperação entre Estado e municípios e mobiliza capacidades estatais no nível coordenador, sem realizar análise empírica da implementação ou inferir resultados no nível municipal, dimensões que extrapolam o escopo desta pesquisa.

5.1 Formalização jurídica da cooperação Estado–municípios

Um dos elementos centrais do desenho institucional do RS+Digital é a padronização jurídica dos mecanismos de cooperação entre o Estado do Rio Grande do Sul e os municípios participantes. A adoção de minutaspadrão de termos de cooperação, previamente validadas por parecer jurídico referencial, constitui uma decisão relevante de desenho, na medida em que organiza de forma antecipada as condições de adesão, as responsabilidades institucionais e os limites da atuação de cada ente envolvido no programa (Rio Grande do Sul, 2025).

Do ponto de vista institucionalista, a utilização de minuta-padrão de termo de cooperação opera como regra formal que estrutura a interação intergovernamental, reduzindo incertezas e delimitando expectativas em um contexto marcado pela autonomia formal dos entes federativos e por assimetrias de capacidade administrativa e técnica (North, 1990). Ao estabelecer obrigações, contrapartidas, prazos e condições de permanência no programa, os termos padronizados contribuem para estabilizar o arranjo cooperativo, ao mesmo tempo em que limitam a

discrecionariade procedimental tanto do ente coordenador quanto dos municípios aderentes.

A padronização jurídica também desempenha papel relevante na redução de custos de transação associados à cooperação intergovernamental. Em políticas de alcance territorial amplo, a negociação individualizada de documentos jurídicos tende a gerar elevados custos administrativos e atrasos na implementação. Ao adotar Termos de cooperação previamente aprovados, replicáveis, o Estado viabiliza a expansão do programa em escala, sem necessidade de reanálise jurídica caso a caso, o que é particularmente significativo em um programa que se dirige a muitos municípios com características institucionais heterogêneas.

Sob a ótica da literatura sobre instrumentação da ação pública, esses instrumentos não devem ser compreendidos como meros dispositivos operacionais. Conforme argumentam Lascoumes e Le Galès (2007), os instrumentos incorporam concepções específicas de governar e estruturam relações entre os atores envolvidos. No caso do RS+Digital, a padronização dos termos de cooperação expressa uma concepção de coordenação intergovernamental baseada na indução e na organização da cooperação por meio de regras, e não por comando hierárquico direto ou por negociação *ad hoc*.

Ao definir previamente os parâmetros da cooperação, o Estado não apenas estabelece procedimentos, mas também condiciona o modo pelo qual a coordenação intergovernamental se realiza. Os documentos jurídicos padronizados funcionam, assim, como mecanismos de alinhamento institucional, ao vincular o acesso às soluções tecnológicas ao cumprimento de requisitos formais e técnicos definidos centralmente. Essa lógica reforça o caráter indutivo do arranjo, no qual a adesão municipal é voluntária, mas ocorre dentro de um quadro normativo claramente delimitado.

Além disso, a existência de parecer jurídico referencial associado às minutaspadrão confere maior previsibilidade institucional ao programa, ao reduzir riscos de interpretações divergentes e assegurar uniformidade na aplicação das regras. Esse aspecto é particularmente relevante em políticas intergovernamentais, nas quais a segurança jurídica é condição para a adesão dos entes subnacionais e para a sustentabilidade do arranjo ao longo do tempo.

Dessa forma, os Termos de Cooperação padronizados do RS+Digital não apenas viabilizam formalmente a cooperação entre Estado e municípios, mas constituem elemento constitutivo do desenho institucional da política. Eles organizam a coordenação intergovernamental, reduzem custos de transação, estruturam expectativas e condicionam a mobilização das capacidades estatais envolvidas, evidenciando o papel central da instrumentação jurídica na operacionalização de políticas públicas em contextos federativos desiguais.

5.2 Coordenação Estado–municípios

A coordenação intergovernamental no RS+Digital é estruturada a partir de uma combinação deliberada entre centralização normativa e tecnológica no nível estadual e adesão voluntária por parte dos municípios. Essa configuração não é contingente, mas resulta de uma escolha de desenho institucional na qual o Estado assume o papel de ente coordenador e provedor de capacidades infraestruturais, enquanto os municípios são posicionados como implementadores locais das soluções disponibilizadas pelo programa.

À luz da literatura sobre coordenação intergovernamental, esse tipo de arranjo busca compatibilizar a autonomia formal dos entes federativos com a necessidade de alinhamento substantivo das ações públicas, especialmente em políticas que demandam padronização técnica, interoperabilidade de sistemas e integração de processos administrativos. A coordenação, nesse caso, não se realiza por meio de comandos hierárquicos diretos, mas por instrumentos normativos e tecnológicos que organizam a cooperação e condicionam as formas de participação municipal.

No desenho do RS+Digital, a centralização no nível estadual se manifesta na definição de diretrizes gerais, na provisão das soluções tecnológicas, na fixação de padrões técnicos e na organização de mecanismos de acompanhamento. Esses elementos configuram um modelo de coordenação por indução, no qual o acesso às soluções e ao suporte técnico está condicionado ao cumprimento de requisitos previamente definidos, tais como a adesão formal ao programa, a observância de padrões tecnológicos e a aceitação de procedimentos de monitoramento.

Do ponto de vista do *policy design*, essa arquitetura de coordenação pode ser compreendida como parte do *policy mix* do programa, na medida em que

combina instrumentos jurídicos, administrativos e tecnológicos para estruturar a cooperação intergovernamental (Howlett, 2014). A adesão voluntária dos municípios não implica ausência de coordenação, mas sim a inserção desses entes em um arranjo institucional no qual as margens de decisão local são exercidas dentro de um quadro normativo e técnico previamente delimitado.

Essa forma de coordenação revela-se particularmente relevante em um contexto federativo marcado por assimetrias significativas de capacidade administrativa e tecnológica entre municípios. Ao concentrar no nível estadual a definição de padrões e a provisão de infraestrutura, o desenho do RS+Digital busca reduzir a fragmentação institucional e mitigar os efeitos dessas desigualdades, sem suprimir formalmente a autonomia municipal. A coordenação intergovernamental opera, assim, como mecanismo de compensação de capacidades, ao permitir que municípios com recursos limitados acessem soluções que dificilmente seriam desenvolvidas de forma isolada.

Além disso, os mecanismos de acompanhamento previstos no desenho do programa — como monitoramento da adesão, verificação do cumprimento de requisitos e possibilidade de ajustes ou orientações corretivas — reforçam o caráter estruturado da coordenação. Esses dispositivos funcionam como instrumentos de alinhamento contínuo, permitindo ao ente coordenador acompanhar a implementação e intervir de forma procedimental, sem recorrer a sanções hierárquicas diretas.

Dessa forma, a coordenação Estado–municípios no RS+Digital pode ser caracterizada como um arranjo de coordenação intergovernamental vertical, estruturado por instrumentos normativos e tecnológicos, no qual a centralização de capacidades no nível estadual é combinada com adesão voluntária e implementação descentralizada. Esse desenho evidencia como a coordenação intergovernamental pode ser operacionalizada por meio de instrumentos formais e padrões técnicos, constituindo elemento central do arranjo institucional da política em contextos federativos desiguais.

5.3 Capacidades estatais mobilizadas

O desenho institucional do RS+Digital evidencia a mobilização deliberada de capacidades estatais predominantemente no nível estadual, o que constitui

elemento central para a viabilidade do arranjo intergovernamental analisado. Em consonância com a literatura sobre capacidades estatais, essa mobilização não deve ser compreendida como atributo genérico do Estado, mas como resultado de escolhas de desenho que concentram, organizam e ativam recursos técnicos, administrativos e relacionais no ente coordenador da política (Gomide; Pires, 2016).

No plano das capacidades técnicoadministrativas, o programa pressupõe a existência, no nível estadual, de infraestrutura tecnológica, equipes especializadas e instrumentos de planejamento, gestão e monitoramento capazes de sustentar a provisão de soluções digitais compartilhadas. Essas capacidades permitem ao Estado desenvolver, hospedar e manter sistemas de processo eletrônico, plataformas de dados e ferramentas digitais integradas, bem como assegurar sua atualização, segurança e interoperabilidade. Ao centralizar essas funções, o desenho do RS+Digital reduz a necessidade de que cada município desenvolva autonomamente soluções tecnológicas complexas, mitigando os efeitos das assimetrias de capacidade administrativa e financeira entre os entes locais.

Essa centralização técnica não se limita à infraestrutura, mas abrange também capacidades organizacionais associadas à definição de padrões, à produção de orientações técnicas e à organização de fluxos procedimentais comuns. Do ponto de vista do *policy design*, tratase de uma estratégia de compensação de capacidades, na qual o ente estadual assume funções de alta complexidade técnica, enquanto os municípios são integrados ao arranjo como usuários e implementadores locais das soluções ofertadas, operando dentro de parâmetros previamente definidos.

Paralelamente, o RS+Digital demanda a mobilização de capacidades políticoreacionais, igualmente concentradas no nível estadual. Essas capacidades dizem respeito à habilidade de articular e coordenar entes municipais dotados de autonomia formal, gerir processos de adesão voluntária, acompanhar a implementação e administrar expectativas em um contexto de heterogeneidade institucional. Conforme argumentam Gomide e Pires (2016), essas capacidades são particularmente relevantes em políticas intergovernamentais, nas quais a coordenação não pode se apoiar exclusivamente em hierarquia, mas requer mecanismos de indução, comunicação institucional contínua e gestão de relações interorganizacionais.

No desenho do RS+Digital, as capacidades político-relacionais manifestamse na condução dos processos de adesão, na oferta de suporte técnico, na definição de cronogramas e na interlocução permanente com os municípios participantes. Ainda que o arranjo não envolva arenas deliberativas intensas ou processos colaborativos horizontais, a coordenação intergovernamental pressupõe um mínimo de capacidade relacional para assegurar o alinhamento das ações e a sustentação do programa ao longo do tempo.

Importa destacar que, no caso analisado, as capacidades estatais não são tratadas como variáveis explicativas externas ao desenho da política, mas como elementos constitutivos do próprio arranjo institucional. O desenho do RS+Digital organiza a cooperação intergovernamental justamente a partir da concentração e da ativação dessas capacidades no nível estadual, ao mesmo tempo em que estrutura condições mínimas de participação para municípios com capacidades mais limitadas. Nesse sentido, as capacidades estatais são mobilizadas por meio de instrumentos jurídicos, padrões técnicos e mecanismos de coordenação que definem como os recursos são disponibilizados e utilizados no interior do programa.

Dessa forma, a análise das capacidades estatais mobilizadas pelo RS+Digital permite compreender como o desenho institucional da política busca viabilizar a ação coletiva em contexto federativo desigual. Ao articular capacidades técnicoadministrativas e políticoreacionais no nível coordenador, o programa estrutura um arranjo intergovernamental no qual a implementação descentralizada é sustentada por recursos e competências concentrados, sem pressupor homogeneidade de capacidades no nível municipal.

5.4 Infraestrutura e interoperabilidade tecnológica

A definição de requisitos explícitos de interoperabilidade, segurança da informação e integração de sistemas constitui um dos elementos centrais do desenho institucional do RS+Digital. Do ponto de vista do desenho de políticas públicas, esses requisitos não representam apenas especificações técnicas, mas decisões substantivas de política, na medida em que condicionam a forma como a ação pública é organizada e como a cooperação intergovernamental se materializa no plano operacional (Howlett, 2014).

Na literatura sobre instrumentação da ação pública, padrões tecnológicos são compreendidos como instrumentos de governo, capazes de estruturar comportamentos, alinhar práticas organizacionais e produzir efeitos próprios sobre as relações entre os atores envolvidos (Lascoumes; Le Galès, 2007). Ao definir padrões de interoperabilidade e requisitos de segurança, o Estado estabelece parâmetros obrigatórios para a integração de sistemas, condicionando a forma como dados são compartilhados, processos são executados e serviços digitais são ofertados no interior do arranjo intergovernamental.

No caso do RS+Digital, a centralização da definição desses padrões no nível estadual configura uma estratégia deliberada de coordenação tecnológica. Essa escolha de desenho responde diretamente ao contexto de fragmentação institucional e heterogeneidade técnica dos municípios, nos quais a adoção autônoma de soluções digitais tende a resultar em sistemas incompatíveis, duplicação de esforços e dificuldades de integração. Ao assumir a definição centralizada de padrões, o Estado busca reduzir essa fragmentação e criar um ambiente institucional mais favorável à integração de processos e à oferta coordenada de serviços digitais.

A interoperabilidade, nesse sentido, opera como instrumento de coordenação intergovernamental, ao estabelecer um quadro técnico comum que organiza a atuação dos municípios participantes. Embora a adesão ao programa seja voluntária, a participação efetiva pressupõe a conformidade com os padrões definidos, o que reforça o caráter indutivo do arranjo. A coordenação não se exerce por imposição hierárquica direta, mas por meio de requisitos técnicos que condicionam o acesso às soluções disponibilizadas e estruturam a cooperação no plano tecnológico.

Além disso, a centralização da infraestrutura tecnológica — incluindo hospedagem de sistemas, manutenção, atualização e segurança da informação — evidencia a mobilização de capacidades estatais concentradas no nível estadual. Conforme discutido na seção anterior, essas capacidades técnicoadministrativas são fundamentais para sustentar políticas intergovernamentais que envolvem elevado grau de complexidade tecnológica. Ao assumir essas funções, o Estado reduz a carga administrativa e financeira imposta aos municípios, especialmente àqueles com menor capacidade institucional, reforçando o papel

da infraestrutura compartilhada como mecanismo de compensação de assimetrias.

Do ponto de vista do *policy mix* do RS+Digital, a infraestrutura e os padrões de interoperabilidade articulam-se aos documentos jurídicos padronizados e aos mecanismos de coordenação administrativa, compondo um arranjo integrado de instrumentos normativos, organizacionais e tecnológicos. Essa articulação evidencia que a infraestrutura tecnológica não é um componente isolado da política, mas parte constitutiva de seu desenho institucional, influenciando diretamente as possibilidades de coordenação, integração e expansão do programa.

Dessa forma, a análise da infraestrutura e da interoperabilidade tecnológica no RS+Digital permite compreender como decisões técnicas operam simultaneamente como decisões institucionais, estruturando a cooperação intergovernamental no plano formal e organizacional. Ao centralizar padrões e infraestrutura, o desenho do programa reforça o papel do Estado como ente coordenador, ao mesmo tempo em que cria condições institucionais para a expansão do ecossistema digital de forma integrada, sem pressupor homogeneidade de capacidades no nível municipal.

5.5 Síntese analítica do desenho institucional do RS+Digital

Considerados em conjunto, os elementos analisados nas seções anteriores permitem interpretar o RS+Digital como um arranjo institucional deliberadamente desenhado para viabilizar a coordenação intergovernamental em um contexto federativo marcado por assimetrias significativas de capacidade administrativa e tecnológica entre municípios. À luz da literatura de desenho de políticas públicas, o programa não se reduz à disponibilização de soluções digitais, mas configura um *policy mix* que combina instrumentos jurídicos, organizacionais e tecnológicos para estruturar a cooperação entre o Estado e os entes municipais (Howlett, 2014).

Os documentos jurídicos padronizados, os mecanismos de coordenação administrativa, a centralização da infraestrutura tecnológica e a definição de padrões de interoperabilidade operam de forma articulada, constituindo elementos complementares do desenho institucional da política. Conforme enfatiza a literatura sobre instrumentação da ação pública, esses instrumentos não são neutros: eles organizam relações entre

atores, definem margens de decisão e condicionam a forma como a ação coletiva se realiza no plano institucional (Lascoumes; Le Galès, 2007).

No caso do RS+Digital, a coordenação intergovernamental é estruturada predominantemente por indução, por meio da oferta de recursos, da definição de parâmetros técnicos e da organização de mecanismos de acompanhamento, e não por comando hierárquico direto. A adesão municipal é voluntária, mas ocorre dentro de um quadro normativo e tecnológico previamente delimitado, no qual o acesso às soluções está condicionado ao cumprimento de requisitos formais e técnicos definidos centralmente. Esse desenho compatibiliza a autonomia formal dos municípios com a necessidade de alinhamento das ações públicas, característica central de políticas intergovernamentais em contextos de elevada heterogeneidade institucional.

A análise também evidencia que as capacidades estatais desempenham papel constitutivo no desenho do programa. O RS+Digital organiza a cooperação intergovernamental a partir da concentração, no nível estadual, de capacidades técnicoadministrativas e políticorelacionais necessárias à provisão de infraestrutura, ao suporte técnico e ao acompanhamento da implementação. Essas capacidades não são tratadas como variáveis externas ao arranjo, mas como recursos mobilizados e ativados pelo próprio desenho institucional da política, em consonância com a literatura sobre capacidades estatais (Gomide; Pires, 2016).

Dessa forma, o RS+Digital pode ser compreendido como um arranjo institucional que busca compensar assimetrias de capacidade por meio da centralização de funções de alta complexidade técnica e da padronização de instrumentos e procedimentos, ao mesmo tempo em que preserva a implementação descentralizada no nível municipal. A coordenação intergovernamental emerge, assim, como resultado do desenho institucional e da instrumentação da ação pública, e não como produto de processos colaborativos deliberativos ou de hierarquia direta.

Ademais, ainda que o desenho institucional do RS+Digital apresente elevada coerência interna, a análise permite identificar algumas tensões e limitações inerentes ao próprio arranjo. A centralização normativa, tecnológica e organizacional no nível estadual, embora funcione como mecanismo de compensação de assimetrias de capacidade, também

produz elevada dependência da capacidade contínua do ente coordenador, o que pode se tornar um ponto crítico em cenários de expansão territorial do programa ou de restrição de recursos administrativos.

Também, embora a adesão municipal seja formalmente voluntária, o desenho estabelece parâmetros técnicos e jurídicos relativamente rígidos, reduzindo as margens de adaptação local. Essa característica, típica de arranjos indutivos baseados em padronização, pode tensionar a autonomia substantiva dos municípios e limitar a incorporação de especificidades institucionais locais.

Por fim, o desenho privilegia a provisão centralizada de soluções e o suporte técnico, mas trata de forma mais indireta a construção e a consolidação de capacidades no nível municipal no médio e longo prazo, aspecto relevante para a sustentabilidade do arranjo após o período inicial de indução.

Importante complementar que a análise apresentada permanece restrita ao plano do desenho institucional e das regras formalizadas do programa, não permitindo inferências sobre a mobilização efetiva de capacidades no nível municipal nem sobre os efeitos da implementação local. Essas dimensões configuram agenda para investigações futuras, que poderão explorar empiricamente como os instrumentos e mecanismos aqui descritos operam na prática e quais resultados produzem em termos de transformação digital e coordenação federativa.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa RS+Digital foi analisado neste artigo como um arranjo institucional de coordenação intergovernamental voltado à transformação digital de municípios de pequeno e médio porte no Estado do Rio Grande do Sul. À luz da literatura de desenho de políticas públicas, instrumentação da ação pública, governança colaborativa e capacidades estatais, o estudo evidenciou que o programa não se limita à disponibilização de soluções tecnológicas, mas organiza um conjunto articulado de instrumentos jurídicos, administrativos e tecnológicos que estruturam a cooperação entre o Estado e os municípios.

A análise do desenho institucional mostrou que a coordenação intergovernamental no RS+Digital é operacionalizada por meio de documentos jurídicos padronizados, padrões técnicos comuns, centralização da infraestrutura tecnológica e mecanismos

formais de acompanhamento. Esses elementos compõem um *policy mix* no qual a coordenação se realiza predominantemente por indução e padronização, compatibilizando a autonomia formal dos entes municipais com a necessidade de alinhamento das ações públicas em um contexto federativo marcado por elevadas assimetrias de capacidade administrativa e tecnológica.

O artigo também destacou o papel constitutivo das capacidades estatais no desenho do programa. O RS+Digital estrutura a cooperação intergovernamental a partir da concentração, no nível estadual, de capacidades técnicoadministrativas e políticoreacionais necessárias à provisão de infraestrutura, ao suporte técnico e ao acompanhamento da implementação. Essas capacidades não são tratadas como variáveis externas ao arranjo, mas como recursos mobilizados e organizados pelo próprio desenho institucional da política, funcionando como mecanismo de compensação das limitações enfrentadas por municípios com menor capacidade institucional.

Do ponto de vista analítico, a contribuição do artigo reside em demonstrar como decisões de desenho — expressas em regras jurídicas, padrões tecnológicos e procedimentos organizacionais — podem ser analisadas como instrumentos de política pública que estruturam a coordenação intergovernamental em políticas de governo digital. Ao enfatizar a instrumentação da ação pública, o estudo reforça a importância de analisar políticas intergovernamentais a partir de seu arranjo institucional formal, entendido como a configuração resultante da articulação entre esses instrumentos, sem reduzir a coordenação à hierarquia direta ou a processos colaborativos deliberativos amplos.

Do ponto de vista crítico, a análise do desenho institucional do RS+Digital permite identificar algumas tensões e limitações inerentes ao próprio arranjo. A forte centralização normativa, tecnológica

e organizacional no nível estadual, embora funcione como mecanismo de compensação das assimetrias iniciais de capacidade municipal, também gera elevada dependência da capacidade contínua do ente coordenador, o que pode se tornar um ponto sensível em cenários de expansão do programa ou de restrição de recursos administrativos.

Ademais, embora a adesão municipal seja formalmente voluntária, o desenho estabelece parâmetros técnicos e jurídicos relativamente rígidos, o que reduz as margens de adaptação local e pode tensionar a autonomia substantiva dos municípios, especialmente em contextos institucionais mais heterogêneos. Por fim, o arranjo privilegia a provisão centralizada de soluções e o suporte técnico inicial, mas trata de forma menos explícita os mecanismos de consolidação e internalização de capacidades no nível municipal no médio e longo prazo, aspecto relevante para a sustentabilidade do programa após o período inicial de indução.

Considerando que o RS+Digital encontrase em fase inicial de implantação, a análise limitase ao plano do desenho institucional e das funções previstas nos documentos normativos e administrativos do programa. Não foram realizadas inferências sobre a mobilização efetiva de capacidades no nível municipal nem sobre os efeitos da implementação local na oferta de serviços digitais. Essas dimensões constituem agenda para pesquisas futuras, que poderão examinar empiricamente padrões de adesão, dinâmicas de implementação e resultados do programa em contextos municipais diversos.

Ao sistematizar os elementos constitutivos do desenho institucional do RS+Digital, este artigo oferece um quadro analítico que pode subsidiar investigações posteriores e contribuir para o debate sobre políticas de governo digital e coordenação intergovernamental em contextos federativos desiguais, especialmente no que se refere ao papel dos instrumentos e das capacidades estatais na viabilização da ação coletiva.

Referências Bibliográficas

1. AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 36, p. 1–41, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246779>.
2. ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 18, n. 4, p. 543–571, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
3. ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

4. GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.
5. GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>.
6. HOWLETT, Michael. From the “old” to the “new” policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sciences*, v. 47, n. 3, p. 187–207, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11077-014-9199-0>.
7. LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1–21, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>.
8. MARENCO, André; TEN CATE, Lúcia. Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 29, n. 77, e001, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987321297701>.
9. NORTH, Douglass C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
10. RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 58.467, de 17 de novembro de 2025. Institui o Programa RS+Digital no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul e trata de sua disponibilização aos municípios gaúchos. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 18 nov. 2025.
11. RIO GRANDE DO SUL. Parecer jurídico referencial RS+Digital – Termos de Cooperação (TC SEI nº 1667). Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2025.
12. SANTOS, Renata dos; WITTENBERG, Arthur; PRADERA, Gabriel; HENRIQUE, Gustavo Dias. Governança multinível no Brasil: uma revisão sistemática da literatura com ênfase nas dinâmicas urbanas e territoriais. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, Curitiba, v. 14, n. 3, p. 1–15, 2025. DOI: <https://doi.org/10.23900/2359-1552v14n3-11-2025>.
13. SCHABBACH, Letícia Maria. Os usos (e abusos) do conceito de governança na análise de políticas públicas. *Barbarói*, Santa Cruz do Sul, n. 62, p. 258–273, 2022. DOI: <https://doi.org/10.17058/barbaroi.v62i2.16230>.
14. SOUZA, Celina. Capacidades estatais: interface entre disciplinas e mensuração. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; MARENCO, André (org.). *Capacidades estatais: avanços e tendências*. Brasília: Enap, 2024. p. 8–29. (Cadernos Enap, n. 133).

Emendas parlamentares e a governança no processo de elaboração do planejamento orçamentário

- **José Fábio Sousa Diogo**
Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG-CE, Brasil
fabio.diogo@seplag.ce.gov.br
- **Naiana Corrêa Lima Peixoto**
Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG-CE, Brasil
naiana.lima@seplag.ce.gov.br
- **Francisco Alves Severo Filho**
Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG-CE, Brasil
francisco.severo@seplag.ce.gov.br
- **Luciana Capistrano da Fonsêca Moura**
Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG-CE, Brasil
luciana.moura@seplag.ce.gov.br

Resumo

Este artigo analisa como normas e arranjos institucionais condicionam a participação do Poder Legislativo na fase de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), com foco nos mecanismos de governança que organizam a proposição, a validação e a consolidação de emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Parte-se do argumento de que a literatura, embora extensa sobre execução orçamentária, financiamento setorial e efeitos distributivos das emendas, dedica atenção insuficiente ao momento anterior da formulação do orçamento, em que se definem filtros de admissibilidade, parâmetros de compatibilidade com o planejamento e rotinas técnicas de processamento. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-institucional, baseada em análise documental e interpretação sistemática do marco normativo federal e de recorte subnacional ilustrativo referente ao Estado do Ceará. O corpus mobiliza a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 4.320/1964, a Lei Complementar nº 101/2000, a Resolução nº 1/2006-CN e documentos normativos e operacionais associados à tramitação de emendas ao PLOA. Os resultados identificam três componentes interdependentes de governança: regramento específico da LDO, sistema informatizado integrado à elaboração do orçamento e capacitação técnica interinstitucional entre Executivo e Legislativo. Sustenta-se que tais elementos conformam um regime de intervenção condicionada, no qual a prerrogativa parlamentar de emendar o orçamento é preservada, mas exercida sob limites jurídicos, procedimentais e tecnológicos voltados à equibabilidade, rastreabilidade e coerência do ciclo PPA-LDO-LOA. Conclui-se que esse arranjo institucional contribui para reduzir inconsistências, assimetrias informacionais e retrabalho, ao mesmo tempo em que fortalece a governança orçamentária na fase de elaboração.

Palavras-chave: Emendas parlamentares; Governança orçamentária; Planejamento governamental; Capacidades estatais; Ceará.

1. INTRODUÇÃO

A elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) constitui etapa central do ciclo de planejamento governamental no Brasil, por traduzir prioridades públicas em programação anual de receitas e despesas. No arranjo institucional inaugurado pela Constituição Federal de 1988, a LOA integra um sistema hierarquizado formado pelo Plano Plurianual (PPA) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que orientam a formulação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Nesse processo, embora a iniciativa das peças orçamentárias seja atribuída ao Poder Executivo, a atuação do Poder Legislativo é indispensável, sobretudo na apreciação do PLOA e na proposição de emendas, em ambiente regido pelo princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

O debate acadêmico sobre emendas parlamentares é amplo e consolidado, mas se concentra majoritariamente em duas frentes: os efeitos distributivos e eleitorais das emendas e seus impactos na execução orçamentária e no financiamento de políticas públicas. Essa literatura é fundamental para compreender as relações entre Executivo e Legislativo e os desdobramentos da alocação de recursos, mas não esgota a análise do fenômeno. Antes da execução, existe uma etapa decisiva, frequentemente menos explorada, em que as emendas são submetidas a filtros normativos, exigências técnicas, critérios de compatibilidade com o sistema de planejamento e rotinas burocráticas que moldam o próprio alcance da intervenção legislativa no orçamento.

É justamente nesse ponto que se localiza o problema investigado neste artigo. Mais do que indagar quais efeitos as emendas produzem depois de aprovadas, busca-se compreender como normas e arranjos institucionais condicionam a sua formulação ainda na fase de elaboração da LOA. O argumento central sustenta que a participação parlamentar não se exerce em ambiente de liberdade decisória irrestrita, mas em regime de intervenção condicionada, no qual a prerrogativa de emendar é preservada, embora submetida a limites jurídicos, procedimentais e tecnológicos orientados pela coerência do ciclo PPA–LDO–LOA e pela necessidade de assegurar exequibilidade, rastreabilidade e integridade orçamentária.

Para desenvolver esse argumento, o artigo adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-institucional, articulando análise documental, interpretação

sistemática do marco normativo federal e recorte subnacional ilustrativo. A experiência examinada localiza-se no Estado do Ceará, escolhido por tornar observáveis, de forma articulada, três mecanismos de governança relevantes para o problema: disciplina específica das emendas na LDO, sistema informatizado integrado ao processo de elaboração do PLOA e capacitação técnica ofertada pelo Executivo ao corpo técnico do Legislativo. A hipótese é que a combinação desses elementos permite organizar a participação parlamentar sem anulá-la, produzindo um arranjo institucional mais coordenado e tecnicamente consistente.

Além de preencher lacuna analítica na literatura, o estudo também dialoga diretamente com a agenda do II Congresso CONSEPLAN, especialmente nos debates sobre integração entre planejamento e orçamento, governança federativa, capacidades estatais e arranjos institucionais no setor público. Ao focalizar a fase de elaboração da LOA e explicitar a localidade da experiência analisada, o trabalho procura oferecer contribuição teórica e aplicada, útil tanto ao debate acadêmico quanto ao aperfeiçoamento de práticas institucionais em contextos federativos.

O artigo está organizado em sete seções, além das referências. Após esta introdução, a seção 2 apresenta a justificativa do estudo; a seção 3 explicita os objetivos; a seção 4 desenvolve o referencial teórico-conceitual; a seção 5 descreve a metodologia; a seção 6 expõe e discute os resultados do caso analisado; e a seção 7 sistematiza as conclusões.

2. JUSTIFICATIVA

A elaboração da Lei Orçamentária Anual ocupa posição estratégica no ciclo de planejamento governamental, porque é nesse momento que diretrizes de médio prazo e prioridades públicas são convertidas em programação anual de receitas e despesas. Embora a Constituição de 1988 tenha estruturado o sistema PPA–LDO–LOA de forma hierarquizada, a tradução desse desenho normativo em práticas concretas depende da qualidade dos mecanismos de coordenação entre Executivo e Legislativo. Em outras palavras, o orçamento anual não resulta apenas da aplicação abstrata de regras jurídico-financeiras; ele também decorre de arranjos institucionais que organizam competências, informação, temporalidade decisória e formas de interação entre os Poderes.

Essa questão ganha especial importância no contexto do II Congresso CONSEPLAN, que valoriza contribuições teóricas, metodológicas e empíricas voltadas ao aperfeiçoamento institucional do planejamento e do orçamento público, com ênfase na governança federativa e nas capacidades estatais. O tema do artigo dialoga diretamente com esse escopo porque examina, em chave institucional, como a participação parlamentar na elaboração da LOA pode ser compatibilizada com a coerência do planejamento, a integridade do orçamento e a coordenação interinstitucional.

A literatura brasileira sobre emendas parlamentares é robusta, mas concentra-se, em grande medida, em duas agendas principais. A primeira examina a relação entre emendas, incentivos eleitorais, barganhas legislativas e distribuição territorial de recursos, com destaque para os estudos de Figueiredo e Limongi (2002; 2005; 2008), Pereira e Mueller (2002) e Arretche e Rodden (2004). A segunda enfatiza os efeitos das emendas na execução orçamentária e no financiamento de políticas setoriais, como mostram Baptista et al. (2012) e Ulinski et al. (2024), especialmente na área da saúde.

Essas contribuições são fundamentais, mas deixam em segundo plano uma etapa analiticamente anterior: a da elaboração do orçamento. Entre a prerrogativa constitucional de emendar e a posterior execução das programações aprovadas há um espaço institucional decisivo, no qual critérios de admissibilidade, filtros de compatibilidade com o PPA e a LDO, parametrizações tecnológicas e interações técnicas entre burocracias condicionam o próprio formato das emendas que chegam ao texto final da LOA. É precisamente nesse momento que se definem, com maior nitidez, os limites operacionais da participação parlamentar e os mecanismos de governança que organizam essa participação.

A contribuição central deste artigo consiste em formular e aplicar a noção de intervenção condicionada para interpretar a atuação do Legislativo no processo de elaboração do orçamento. Com isso, desloca-se o foco analítico da pergunta clássica sobre “quem ganha o quê” para uma questão anterior e institucionalmente mais fina: sob quais condições as emendas podem ser formuladas, filtradas, validadas e incorporadas ao PLOA sem romper a coerência do sistema de planejamento.

A expressão intervenção condicionada designa um arranjo no qual a prerrogativa parlamentar de emendar o orçamento permanece preservada, mas seu exercício se submete a condicionantes jurídicos, procedimentais e tecnológicos que limitam a discricionariedade e qualificam a interação entre os Poderes. Trata-se, portanto, de categoria analítica voltada à fase de elaboração da LOA, e não à fase de execução orçamentária. Essa distinção é decisiva para a originalidade do trabalho e deve ser mantida ao longo de todo o artigo.

O recorte subnacional é pertinente porque permite observar, com nitidez, mecanismos concretos de governança que nem sempre aparecem de modo explícito nas análises centradas apenas no plano federal. No caso selecionado, a experiência do Estado do Ceará revela a presença articulada de três componentes institucionais: disciplina específica na LDO, sistema informatizado integrado à elaboração do PLOA e capacitação interinstitucional entre técnicos do Executivo e do Legislativo. Esses elementos tornam visível a dimensão operacional da governança orçamentária e oferecem evidências empíricas adequadas para sustentar a categoria de intervenção condicionada.

Além disso, o enfoque subnacional é coerente com a valorização, pelo próprio congresso, de experiências estaduais e municipais capazes de produzir aprendizado institucional e difusão de boas práticas. O caso analisado não é mobilizado como modelo universal, mas como evidência ilustrativa de que a participação legislativa na elaboração da LOA pode ser organizada por meios institucionais que conciliem coordenação, previsibilidade e respeito às competências constitucionais.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo geral

Analisar como normas e arranjos institucionais condicionam a participação do Poder Legislativo na fase de elaboração da Lei Orçamentária Anual, com foco nos mecanismos de governança que organizam a proposição, a validação e a consolidação de emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual.

3.2 Objetivos específicos

3.2.1 Examinar como normas e arranjos institucionais condicionam a atuação parlamentar na elaboração da LOA

O primeiro objetivo específico é examinar de que modo o marco normativo do ciclo PPA–LDO–LOA, associado às regras regimentais e procedimentais do processo orçamentário, delimita o escopo da atuação parlamentar e condiciona a apresentação de emendas ao PLOA.

3.2.2 Identificar mecanismos de governança que qualificam a proposição de emendas ao PLOA

O segundo objetivo é identificar mecanismos concretos de governança capazes de elevar a qualidade técnica das emendas, reduzir inconsistências formais e reforçar a compatibilidade das proposições com a estrutura programática e fiscal do orçamento.

3.2.3 Analisar o papel do regramento da LDO, do sistema informatizado e da capacitação interinstitucional no processamento das emendas

O terceiro objetivo é analisar, no recorte subnacional selecionado, o papel desempenhado pelo regramento específico da LDO, pelo sistema informatizado integrado ao PLOA e pela capacitação técnica interinstitucional como componentes articulados de um arranjo de intervenção condicionada.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1 Planejamento orçamentário e direito financeiro no arranjo constitucional brasileiro

O orçamento público brasileiro deve ser compreendido como parte de um sistema de planejamento constitucionalmente estruturado. A Constituição Federal de 1988 organizou o ciclo PPA–LDO–LOA de forma integrada, atribuindo ao Plano Plurianual a função de estabelecer diretrizes, objetivos e metas da administração pública para despesas de capital e programas de duração continuada; à Lei de Diretrizes Orçamentárias, a função de orientar a elaboração do orçamento anual; e à Lei Orçamentária Anual, a função de estimar receitas e fixar despesas para o exercício financeiro. Esse desenho não apenas distribui funções

normativas entre instrumentos distintos, mas também subordina a programação anual a um encadeamento prévio de prioridades e compatibilidades.

Nesse contexto, a LOA não é simples peça autorizativa dissociada de conteúdo programático. A Lei nº 4.320/1964 já havia conferido densidade técnico-jurídica à elaboração orçamentária ao disciplinar a estrutura do orçamento e seus demonstrativos. Posteriormente, a Lei Complementar nº 101/2000 reforçou a exigência de compatibilidade entre planejamento, responsabilidade fiscal e execução financeira. O resultado é um ambiente normativo em que o orçamento anual se apresenta como instrumento simultaneamente jurídico, político e administrativo, pois condensa prioridades governamentais, restrições fiscais e processos formais de deliberação.

Essa leitura aproxima-se da reflexão de Cardoso Júnior (2011), para quem o planejamento governamental não pode ser reduzido a ritual formal, devendo operar como capacidade estatal de coordenação e orientação da ação pública. Em chave semelhante, Lima et al. (2020) mostram que o planejamento, inclusive em nível subnacional, expressa capacidades estatais e limites institucionais das burocracias envolvidas. Aplicada ao tema deste artigo, essa perspectiva indica que a elaboração da LOA deve ser analisada como processo de coordenação institucional e não apenas como etapa formal de aprovação de dotações.

4.2 Relações Executivo–Legislativo no processo orçamentário

A literatura sobre relações Executivo–Legislativo no Brasil atribui especial relevância ao processo orçamentário porque nele se condensam questões de representação, coordenação partidária, disciplina institucional e distribuição de recursos. Figueiredo e Limongi (2002; 2005) questionam interpretações que tratam a participação parlamentar no orçamento como manifestação quase automática de localismo, clientelismo ou voto pessoal. Para os autores, os resultados orçamentários não podem ser deduzidos diretamente de incentivos eleitorais, pois dependem da organização do processo decisório e da distribuição de direitos parlamentares.

Esse ponto é central para o presente artigo. A prerrogativa de emendar o orçamento é constitucionalmente assegurada, mas seu exercício está longe de ocorrer em ambiente institucional desestruturado.

Ao contrário, a literatura mostra que a apreciação do orçamento se dá em contexto fortemente coordenado, no qual partidos, lideranças, relatores e regras regimentais organizam a participação do Congresso. Mesmo quando há espaço para apresentação de emendas, o Executivo preserva posição estratégica, seja pela iniciativa formal das peças orçamentárias, seja pelo domínio das informações técnicas e da arquitetura programática do orçamento.

Pereira e Mueller (2002), por sua vez, demonstram que os recursos institucionais do Executivo são decisivos para o controle do processo orçamentário em sistemas de presidencialismo de coalizão. Ainda que os parlamentares participem da definição do gasto, essa participação tende a ser mediada por regras e incentivos que limitam soluções descoordenadas. Figueiredo e Limongi (2008) aprofundam essa linha ao mostrar que o orçamento não se explica adequadamente por uma oposição simplista entre conflito e cooperação, mas por uma dinâmica em que a coordenação institucional molda o perfil das decisões.

Essa literatura ajuda a situar o argumento do artigo. Em vez de tratar a emenda parlamentar como intervenção livre sobre a proposta do Executivo, parte-se da premissa de que a atuação legislativa se insere em ambiente previamente estruturado por regras constitucionais, legais, regimentais e administrativas. A questão relevante, então, deixa de ser apenas a existência da prerrogativa de emendar e passa a ser o modo pelo qual essa prerrogativa é institucionalmente processada.

4.3 Capacidades estatais e governança aplicada ao orçamento público

Para avançar nessa direção, o artigo mobiliza a literatura sobre arranjos institucionais e capacidades estatais. Gomide e Pires (2014) definem arranjos institucionais como o conjunto de regras, mecanismos e processos que organizam a coordenação de atores e interesses na implementação de políticas públicas. Nessa formulação, não basta olhar para competências formais; é necessário examinar como as instituições operam concretamente e quais capacidades produzem.

O modelo analítico desenvolvido por essa literatura distingue, de modo geral, duas dimensões complementares de capacidade estatal. A primeira é a técnico-administrativa, associada a recursos humanos, financeiros e tecnológicos, instrumentos

de coordenação e estratégias de monitoramento. A segunda é a político-relacional, ligada à interação entre burocracias e atores do sistema representativo, à negociação institucional e à produção de cooperação em ambientes democráticos. Em termos sintéticos, políticas públicas não dependem apenas de autoridade jurídica, mas da capacidade de articular técnica e política em arranjos concretos.

Essa chave interpretativa é especialmente útil para o estudo do processo orçamentário. A elaboração da LOA envolve, de um lado, requisitos técnico-administrativos rigorosos: classificação orçamentária, compatibilização programática, limites quantitativos, regras fiscais, sistemas informacionais e prazos de consolidação. De outro, envolve interação político-relacional entre Poderes, assessorias, comissões e burocracias responsáveis pelo fluxo das emendas. A governança orçamentária, portanto, não se resume à produção da peça pelo Executivo nem à intervenção formal do Legislativo; ela resulta da capacidade de coordenar esses elementos sem comprometer a coerência do planejamento.

Cortez e Lotta (2022), ao analisarem política subnacional em outra agenda temática, mostram que capacidades técnico-administrativas e político-relacionais podem ser mutuamente reforçadas. Essa observação é relevante para o presente estudo porque permite compreender por que treinamento interinstitucional, mediação tecnológica e regimento normativo não são dimensões isoladas. Ao contrário, elas podem compor um mesmo arranjo institucional voltado a produzir resultados mais consistentes e previsíveis.

4.4 Emendas parlamentares e institucionalidade: limites, coordenação e compatibilização com o planejamento

As emendas parlamentares devem ser compreendidas simultaneamente como instrumento de participação legislativa e como objeto de disciplina institucional. O fato de o Legislativo poder intervir no PLOA não significa que qualquer alteração seja juridicamente admissível ou tecnicamente exequível. A própria Constituição condiciona as emendas à compatibilidade com o PPA e a LDO, à indicação de recursos e ao respeito a vedações que preservam determinadas dotações. Em termos substantivos, isso significa que

o direito de emendar se insere em um quadro normativo de contenção e coordenação.

A literatura também sugere que as emendas não podem ser lidas apenas como mecanismo financeiro. Baptista et al. (2012), ao tratar do orçamento federal da saúde, mostram que elas também expressam dinâmicas políticas e distributivas. Ulinski et al. (2024), em estudo sobre atenção primária à saúde, evidenciam que a ampliação de repasses por emendas produz efeitos relevantes sobre o financiamento local. Embora esses estudos se concentrem na execução, eles reforçam indiretamente a importância da etapa anterior: quanto mais relevantes forem os efeitos das emendas, maior a necessidade de observar como elas são conformadas, filtradas e organizadas antes de ingressarem no orçamento aprovado.

É nesse ponto que a institucionalidade da fase de elaboração se torna analiticamente central. Regras específicas na LDO, filtros de admissibilidade, exigências de compatibilidade programática, parametrizações em sistemas informatizados e comunicação de impedimentos técnicos não são detalhes meramente burocráticos. Eles compõem mecanismos de governança que moldam a própria forma da participação legislativa. Assim, a institucionalização das emendas não deve ser vista apenas como limite externo à política, mas como condição de possibilidade para sua incorporação ordenada ao orçamento.

4.5 Intervenção condicionada como chave analítica

Com base nesse diálogo entre direito financeiro, relações Executivo–Legislativo e literatura de capacidades estatais, propõe-se a noção de intervenção condicionada. O conceito designa modalidade de participação legislativa na elaboração da LOA em que a prerrogativa de emendar é preservada, porém exercida sob condicionantes normativos, procedimentais e tecnológicos destinados a assegurar compatibilidade com o sistema de planejamento, integridade orçamentária e exequibilidade técnica.

A utilidade da categoria está em evitar dois reductionismos. O primeiro é o de interpretar a participação parlamentar como manifestação irrestrita de vontade política, desconsiderando os filtros institucionais que moldam o processo. O segundo é o de supor que o controle técnico do Executivo anula a atuação do Legislativo. A ideia de intervenção condicionada

permite captar justamente a coexistência entre participação e disciplina institucional: o Legislativo intervém, mas intervém em ambiente coordenado e sob critérios previamente definidos.

Essa formulação também ajuda a reposicionar o debate sobre governança orçamentária. Em vez de opor autonomia política e tecnicidade burocrática, o conceito mostra que a qualidade do processo decisório pode depender da articulação entre ambas. Quando regras da LDO, sistemas informatizados e capacitação interinstitucional operam de forma integrada, o resultado não é a supressão da política, mas sua organização em moldes compatíveis com o planejamento e com as capacidades administrativas disponíveis. É essa hipótese que será testada no recorte subnacional examinado no artigo.

5. METODOLOGIA

5.1 Abordagem qualitativa e natureza jurídico-institucional da pesquisa

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-institucional, porque seu problema central não é medir quantitativamente o volume global de emendas, mas compreender como normas e arranjos institucionais estruturam a participação do Legislativo na elaboração da LOA. O foco recai sobre regras, procedimentos, rotinas e mecanismos de coordenação que condicionam a formulação das emendas antes da aprovação do orçamento. Trata-se, portanto, de investigação orientada à interpretação de dispositivos normativos e de evidências documentais capazes de revelar o funcionamento institucional do processo orçamentário.

5.2 Estratégia metodológica: análise documental e interpretação sistemática

A estratégia metodológica combina análise documental com interpretação sistemática. De um lado, são examinados textos normativos e documentos operacionais relacionados à elaboração orçamentária e à tramitação das emendas. De outro, esses materiais são interpretados à luz da literatura de direito financeiro, relações Executivo–Legislativo e capacidades estatais. O objetivo é identificar nexos entre desenho normativo, mediação burocrática e resultados institucionais observáveis.

Não se trata de reconstruir exaustivamente toda a tramitação orçamentária, nem de avaliar os efeitos distributivos das emendas já executadas. O recorte concentra-se na fase de elaboração do PLOA e nos mecanismos que organizam a proposição, a análise técnica e a consolidação das emendas parlamentares. Essa delimitação é coerente com o problema de pesquisa e com a contribuição original pretendida pelo artigo.

5.3 Corpus normativo federal

5.3.1 Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal constitui a base do corpus analítico por estabelecer o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, definir a iniciativa do Executivo nas leis orçamentárias e disciplinar a apreciação parlamentar das peças do ciclo PPA–LDO–LOA. É também nela que se encontram as balizas constitucionais das emendas ao orçamento, especialmente quanto à exigência de compatibilidade com o planejamento e à proteção de determinadas dotações.

5.3.2 Lei nº 4.320/1964

A Lei nº 4.320/1964 integra o corpus por definir a forma e o conteúdo do orçamento público, além de fornecer categorias e estruturas indispensáveis à compreensão da peça orçamentária. Sua relevância para o estudo reside no fato de que a admissibilidade e a operacionalização das emendas dependem da linguagem técnico-contábil e programática por ela consolidada.

5.3.3 Lei Complementar nº 101/2000

A Lei de Responsabilidade Fiscal é mobilizada porque reforça a articulação entre planejamento, equilíbrio fiscal, demonstrativos e execução, funcionando como elemento de densificação do ciclo orçamentário. Ainda que o foco do artigo não seja a execução, a LRF é importante para mostrar que a elaboração da LOA não ocorre em vazio normativo, mas sob exigências de compatibilidade e responsabilidade que influenciam a forma legítima de intervenção parlamentar.

5.3.4 Resolução nº 1/2006-CN

A Resolução nº 1/2006-CN compõe o corpus por organizar, no plano regimental, a tramitação das matérias orçamentárias no Congresso Nacional. Sua

presença na pesquisa é relevante para evidenciar que a participação legislativa no orçamento é institucionalmente mediada por procedimentos e por instâncias específicas de apreciação, reforçando a ideia de que a prerrogativa de emendar se exerce em ambiente regulado.

5.4 Recorte subnacional ilustrativo e critérios de seleção

Como recorte subnacional ilustrativo, analisa-se o Estado do Ceará. A escolha decorre de três razões principais. A primeira é a existência de disciplina explícita, na LDO estadual, para a apresentação e o processamento de emendas ao PLOA, com definição de limites, filtros e salvaguardas. A segunda é a presença de solução informatizada integrada ao fluxo de elaboração do orçamento, permitindo observar a mediação tecnológica como componente de governança. A terceira é a ocorrência de capacitação técnica entre Executivo e Legislativo, elemento que torna visível a dimensão político-relacional do arranjo examinado.

O caso é mobilizado como estudo ilustrativo de institucionalização de controles na fase de elaboração orçamentária. Ele não é tratado como amostra representativa de todos os entes federativos, mas como evidência empírica adequada para observar, em detalhe, a articulação entre regramento da LDO, sistema informatizado e treinamento técnico. O valor analítico do caso decorre justamente de sua capacidade de tornar observáveis, em um único contexto, mecanismos institucionais que frequentemente permanecem dispersos ou implícitos em outros arranjos orçamentários.

5.5 Limites analíticos do estudo

O estudo apresenta limites que devem ser explicitados. Em primeiro lugar, trata-se de pesquisa qualitativa e documental, o que significa que suas conclusões não pretendem generalização estatística. Em segundo lugar, o artigo não examina a execução posterior das emendas nem seus efeitos fiscais ou distributivos setoriais, matéria já amplamente explorada por parte da literatura. Em terceiro lugar, o recorte temporal e empírico concentra-se em um caso subnacional específico, selecionado por sua capacidade de tornar observáveis os mecanismos institucionais de interesse.

Esses limites, contudo, não enfraquecem a contribuição do trabalho. Ao contrário, são coerentes com seu propósito: oferecer uma interpretação teórica e institucional da fase de elaboração do orçamento, identificar mecanismos concretos de governança e propor a categoria de intervenção condicionada como ferramenta analítica para pesquisas futuras em outros entes e contextos federativos. A partir dessa base metodológica, passa-se à análise dos resultados do caso selecionado, com foco nos três componentes que estruturam o modelo de governança observado: o regramento específico da LDO, a mediação tecnológica por sistema informatizado e a capacitação técnica interinstitucional.

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise do caso subnacional ilustrativo — o Estado do Ceará — revela um modelo de governança orçamentária estruturado em três componentes interdependentes que operacionalizam a participação legislativa na fase de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Esses componentes configuram o que se denomina, neste estudo, de intervenção condicionada: um arranjo institucional que preserva a prerrogativa parlamentar de emendar o orçamento, mas a submete a parâmetros técnicos, procedimentais e tecnológicos definidos pelo Poder Executivo.

6.1 Componente I — Regramento específico da LDO: da permissão constitucional à disciplina operacional

6.1.1 A LDO como instrumento de adensamento normativo das emendas / Ações orçamentárias como filtros de racionalidade técnica

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no art. 166, que os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, cabendo a comissão mista examinar e emitir parecer sobre emendas (Brasil, 1988). Todavia, a permissão constitucional para emendar não implica ausência de condicionantes. Conforme Figueiredo e Limongi (2005, p. 737), “nas análises das relações entre o Executivo e o Legislativo, a prerrogativa congressual de emendar o orçamento tem um papel de destaque”.

No caso cearense, a LDO 2026 dedica os artigos 32 a 37 à disciplina das emendas ao PLOA, estabelecendo que estas devem observar o art. 204 da Constituição Estadual, a Lei nº 4.320/1964, as regras da própria LDO e a estrutura programática do PPA 2024-2027 (Ceará, 2025). Esse encadeamento normativo evidencia a subordinação hierárquica das emendas parlamentares ao sistema de planejamento, configurando o que Gomide e Pires (2014) denominam arranjo institucional de políticas públicas.

Um dos achados centrais refere-se à criação de ações orçamentárias específicas para receber as emendas parlamentares. Conforme disposto no art. 33 da LDO 2026, o PLOA consignará recursos nos Encargos Gerais do Estado em duas ações distintas: (i) ação para emendas de caráter geral, no valor de R\$ 30.000.000,00; e (ii) ação para emendas no âmbito do PCF, no valor de R\$ 46.000.000,00 (Ceará, 2025). Essa configuração opera como filtro de racionalidade técnica: delimita onde as emendas podem incidir, evitando a pulverização de recursos; vincula as emendas a programas preexistentes, assegurando compatibilidade com o PPA; e facilita o monitoramento. À luz de Gomide e Pires (2014), arranjos institucionais eficazes combinam capacidades técnico-administrativas e capacidades político-relacionais, permitindo que a participação ocorra em bases coordenadas.

6.1.2 Tetos quantitativos e fluxos procedimentais / Salvaguardas de integridade orçamentária

A LDO estabelece limites quantitativos: cada parlamentar tem direito a 1/46 avos do valor de cada ação orçamentária, com valor mínimo de R\$ 20.000,00 por ação destinatária, impedindo fracionamento excessivo (Ceará, 2025). Esses parâmetros dialogam com Pereira e Mueller (2002), que demonstram que o uso estratégico da liberação das emendas propicia ao Executivo ganhos de coordenação política. Ao estabelecer tetos e pisos já na fase de elaboração, a LDO antecipa esse mecanismo de coordenação. O §10 do art. 33 estabelece que a Seplag terá prazo mínimo de dez dias úteis antes da votação na Comissão de Orçamento para analisar as propostas (Ceará, 2025). Conforme Figueiredo e Limongi (2008), as decisões que afetam o perfil orçamentário são tomadas em ambiente de forte coordenação institucional.

Os artigos 34 a 37 da LDO 2026 estabelecem salvaguardas adicionais. O art. 34 determina que emendas somente poderão anular recursos das ações específicas do art. 33, vedando a realocação de outras unidades orçamentárias (Ceará, 2025). Isso preserva a estrutura original do PLOA. Como observam Figueiredo e Limongi (2005), o controle do processo pelo Executivo é de tal ordem que os parlamentares não dispõem de margem irrestrita para propor agendas orçamentárias alternativas. O art. 36 veda emendas que destinem recursos do Tesouro para empresas estatais não dependentes. O art. 37 tipifica impedimentos técnicos, incluindo objeto impreciso e incompatibilidade com o PPA.

6.2 Componente II — Sistema Informatizado: tecnologia como instrumento de governança

O segundo componente do modelo de governança refere-se à adoção de sistema informatizado para operacionalizar a proposição, validação e consolidação das emendas. Trata-se de solução tecnológica desenvolvida pela Seplog que centraliza o fluxo de trabalho relacionado às emendas ao PLOA. Diferentemente dos sistemas voltados à execução orçamentária, que operam após a aprovação da LOA, o sistema em análise atua na fase anterior, organizando a interação entre Legislativo e Executivo durante a tramitação do PLOA.

A integração com a base de dados original do PLOA permite aos parlamentares visualizarem as ações orçamentárias disponíveis, seus valores e vinculações programáticas, reduzindo erros de classificação. Conforme Gomide e Pires (2014), os indicadores de capacidade técnico-administrativa incluem recursos humanos, financeiros e tecnológicos, além de estratégias de monitoramento e avaliação. A parametrização do sistema conforme o normativo vigente é característica relevante: tetos quantitativos, valores mínimos, vedações e impedimentos da LDO são incorporados como regras de validação automática, de modo que propostas inconsistentes são bloqueadas antes de sua formalização.

Dados preliminares indicam redução de mais de 3.000 emendas em PLOAs anteriores para menos de 1.000 no PLOA 2026. Essa redução não decorre de cerceamento da participação parlamentar, mas da eliminação de propostas inconsistentes ou redundantes. Cortez e Lotta (2022) destacam que os indicadores de capacidade técnico-administrativa incluem recursos

tecnológicos, instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais e estratégias de monitoramento e avaliação. Sob essa ótica, a ferramenta digital examinada não representa apenas apoio operacional, mas elemento constitutivo da governança orçamentária na fase de elaboração.

6.3 Componente III — Capacitação Técnica: coordenação interinstitucional e redução de assimetrias

O terceiro componente aborda um problema estrutural das relações Executivo–Legislativo no processo orçamentário: a assimetria informacional. O Poder Executivo, por deter a iniciativa e os recursos técnicos para elaboração do orçamento, possui conhecimento especializado que raramente está disponível ao Legislativo em igual medida. Figueiredo e Limongi (2001) identificam esse desequilíbrio como característica estrutural do presidencialismo brasileiro pós-1988.

Para mitigar essa assimetria, o modelo cearense incorpora ações de capacitação técnica ofertadas pelo Executivo ao corpo técnico do Legislativo. Essas capacitações abordam tanto aspectos normativos — regras da LDO, limites e vedações — quanto operacionais — uso do sistema informatizado. Esse componente evidencia a dimensão político-relacional da governança, na medida em que a qualificação do processo depende não apenas de controles técnicos, mas também da produção de interação, coordenação e aprendizado entre burocracias de Poderes distintos. Os resultados incluem redução do retrabalho, diminuição de conflitos entre Poderes e maior celeridade na tramitação. Cortez e Lotta (2022) mostram, nesse sentido, que capacidades técnico-administrativas podem ser construídas a partir de sua relação direta com capacidades político-relacionais.

6.4 Síntese dos achados: o modelo de governança da fase de elaboração e seus impactos mensuráveis

A análise dos três componentes permite caracterizar o modelo de governança cearense como exemplo concreto de intervenção condicionada na fase de elaboração orçamentária. Esse conceito designa arranjos institucionais em que a participação do Legislativo no processo orçamentário é preservada, mas submetida a condicionantes técnicos, procedimentais e

tecnológicos que asseguram a qualidade e a exequibilidade das emendas parlamentares.

Os três componentes identificados — regramento específico da LDO, sistema informatizado e capacitação técnica — operam de forma interdependente, configurando um arranjo institucional coerente. Gomide e Pires (2014) esclarecem que, no contexto democrático, a capacidade estatal pode ser entendida a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político. O regramento normativo e o sistema tecnológico correspondem ao primeiro; a capacitação, ao segundo.

Os impactos mensuráveis desse modelo incluem a redução de mais de 3.000 emendas para menos de 1.000 em um único ciclo orçamentário, a diminuição de emendas tecnicamente inconsistentes e o fortalecimento da coordenação entre Executivo e Legislativo. Como destacam Pereira e Mueller (2002), a gama de recursos institucionais que conferem ao Executivo o controle do processo de elaboração e execução do orçamento federal contrabalança fragilidades potenciais dos sistemas eleitoral, partidário e federativo. À luz do referencial teórico mobilizado, o caso cearense demonstra que a tensão entre prerrogativas do Executivo e participação do Legislativo pode ser equacionada por meio de arranjos institucionais que combinem capacidades técnico-administrativas e político-relacionais. O modelo de intervenção condicionada oferece contribuição tanto teórica — ao propor categoria analítica original aplicada à fase de elaboração — quanto institucional — ao identificar práticas replicáveis em outros contextos federativos.

7. CONCLUSÃO

O artigo partiu do problema de compreender como a participação do Poder Legislativo na fase de elaboração da Lei Orçamentária Anual é institucionalmente condicionada por normas, procedimentos e instrumentos de coordenação. Em lugar de concentrar a análise na execução posterior das emendas parlamentares ou em seus efeitos distributivos, o estudo deslocou a atenção para a etapa de formulação do PLOA, argumentando que é nesse momento que se definem os contornos efetivos da intervenção legislativa sobre o orçamento. A hipótese central sustentou que essa participação não se realiza em ambiente de liberdade decisória irrestrita, mas sob um regime de intervenção condicionada, compatível com a lógica

do ciclo PPA–LDO–LOA e com o princípio constitucional de independência e harmonia entre os Poderes.

A análise desenvolvida permitiu confirmar essa hipótese. O exame do caso subnacional do Estado do Ceará evidenciou que a participação parlamentar na elaboração da LOA pode ser organizada por um arranjo institucional composto por três elementos articulados: regramento específico na LDO, sistema informatizado integrado ao processo de elaboração do PLOA e capacitação técnica ofertada pelo Executivo ao corpo técnico do Legislativo. Tomados em conjunto, esses componentes demonstram que a prerrogativa de emendar o orçamento não é suprimida, mas disciplinada por condicionantes que delimitam escopo, impõem filtros de admissibilidade, reduzem inconsistências técnicas e qualificam o fluxo de interação entre os dois Poderes.

Do ponto de vista teórico, o principal resultado do estudo está na proposição da categoria de intervenção condicionada como chave analítica para compreender a fase de elaboração do orçamento. A utilidade do conceito reside em evidenciar que a governança orçamentária não pode ser reduzida nem à iniciativa formal do Executivo, nem à participação parlamentar abstratamente assegurada pela Constituição. Entre esses dois polos existe um conjunto de mecanismos institucionais que organiza a política por meio da técnica e, simultaneamente, organiza a técnica a partir de escolhas políticas sobre coordenação, controle e cooperação. Assim, o conceito proposto permite captar a coexistência entre participação legislativa e disciplina institucional, evitando tanto a leitura de que as emendas exprimem vontade política livre de constrangimentos quanto a interpretação de que o predomínio técnico do Executivo elimina a agência do Legislativo.

Do ponto de vista empírico, o caso analisado mostra que a combinação entre regramento normativo, tecnologia e capacitação produz efeitos observáveis sobre a qualidade do processo orçamentário. A redução expressiva do número de emendas, a diminuição de proposições inconsistentes, o aumento da rastreabilidade e a maior previsibilidade na tramitação sugerem que o modelo de governança examinado favorece padrões mais elevados de coordenação institucional. Em vez de representar obstáculo à participação parlamentar, esse arranjo parece torná-la mais compatível com o planejamento governamental, com a estrutura

programática do orçamento e com a racionalidade administrativa exigida na elaboração da LOA.

Esses resultados também têm implicações relevantes para o debate sobre capacidades estatais. O estudo mostrou que a dimensão técnico-administrativa da governança — expressa no sistema informatizado, nas regras de validação e nos filtros de compatibilidade — não opera de modo isolado. Ela depende de uma dimensão político-relacional, visível na interação entre Executivo e Legislativo, no compartilhamento de informação e na capacitação interinstitucional. Isso reforça a literatura que sustenta a complementaridade entre capacidades técnico-administrativas e político-relacionais, especialmente em contextos democráticos nos quais a produção de políticas públicas depende de coordenação entre atores com competências distintas, mas interdependentes.

No plano institucional, o trabalho sugere que práticas como as identificadas no Ceará podem contribuir para o aperfeiçoamento da governança do planejamento orçamentário em outros entes federativos. Não se trata de afirmar replicação automática de modelos, já que cada contexto possui peculiaridades normativas, organizacionais e políticas. Ainda assim, a evidência analisada indica que regras claras na LDO, instrumentos tecnológicos integrados ao PLOA e ações de capacitação compartilhada constituem caminhos plausíveis para reduzir assimetrias, padronizar procedimentos e melhorar a qualidade das emendas parlamentares sem esvaziar a participação do Legislativo.

Por fim, o estudo também delimita agenda de pesquisa futura. A categoria de intervenção condicionada poderá ser testada em outros estados, em experiências municipais e no próprio plano federal, permitindo comparar graus distintos de institucionalização da fase de elaboração orçamentária. Também será relevante investigar em que medida, diferentes arranjos de governança na fase de formulação repercutem, posteriormente, na execução das emendas, na qualidade do gasto e na coerência entre planejamento e orçamento. Ao concentrar-se na etapa de elaboração, este artigo não encerra o debate sobre emendas parlamentares, mas oferece uma nova porta de entrada para sua compreensão: a de que a governança do orçamento começa antes da execução, no modo como a intervenção legislativa é institucionalmente estruturada.

Em síntese, conclui-se que a participação do Poder Legislativo na elaboração da LOA, por meio de emendas ao PLOA, ocorre em regime de intervenção condicionada, orientado pela coerência do ciclo PPA–LDO–LOA e pelo princípio constitucional de independência e harmonia entre os Poderes. O estudo evidencia que o regimento específico da LDO, o sistema informatizado desenvolvido e mantido pelo Executivo e a capacitação técnica ofertada ao corpo técnico do Legislativo constituem componentes decisivos para qualificar o processo, reduzir assimetrias e fortalecer a governança orçamentária. Com isso, o artigo oferece contribuição simultaneamente teórica e aplicada ao debate sobre planejamento, orçamento e governança federativa no Brasil.

8. Referências

1. ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004.
2. BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria; MACHADO, Cristiani Vieira; LIMA, Luciana Dias de; GARCIA, Marcia; ANDRADE, Carla Lourenço Tavares de; GERASSI, Camila Duarte. As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 12, p. 2267-2279, 2012.
3. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
4. BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 2006-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e a tramitação das matérias a que se refere o art. 166 da Constituição. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2006.
5. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

6. BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964.
7. CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília, DF: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, 1584).
8. CEARÁ. Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2026. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2025.
9. CORTEZ, Ana Claudia Salgado; LOTTA, Gabriela Spanghero. Arranjos institucionais e capacidades estatais em nível subnacional: a política de educação em direitos humanos de São Paulo. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 27, n. 86, e83709, 2022.
10. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
11. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.
12. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. Dados, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.
13. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. Política orçamentária no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
14. GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (ed.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília, DF: Ipea, 2014.
15. LIMA, Luciana Leite; LUI, Lizandro; DIAS, Gianna Vargas Reis Salgado; PAPI, Luciana Pazini; DEMARCO, Diogo Joel. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 323-335, 2020.
16. PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.
17. ULINSKI, Karla Giovana Bavaresco; CARVALHO, Brígida Gimenez; VIEIRA, Fabiola Sulpino; RODRIGUES, Renne; LIMA, Luciana Dias de. Efeitos das emendas parlamentares no financiamento municipal da atenção primária à saúde do Sistema Único de Saúde. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, e00007323, 2024.

Estados subnacionais no tabuleiro do século XXI: território, produção, clima e planejamento no contexto da geopolítica do desenvolvimento

- **Sandro Luís Brandão Campos**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil
E-mail: sandrocampos@seplag.mt.gov.br

- **Maria Tereza Wichocki Monteiro**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil
E-mail: mariamonteiro@seplag.mt.gov.br

- **Keile Costa Pereira**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil
E-mail: keilepereira@seplag.mt.gov.br

- **Jean Paulo Bahia de Oliveira**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil
E-mail: jeanoliveira@seplag.mt.gov.br

Resumo

O século XXI redefine as noções de poder, território e desenvolvimento desafiando a centralidade do Estado-nação e ampliando o papel dos estados subnacionais em disputas globais, especialmente aqueles com vasta extensão territorial, dotação de recursos naturais críticos e relevância em cadeias de produção globais, emergem como protagonistas no tabuleiro da geopolítica contemporânea. Este artigo investiga este fenômeno pela análise da tríade indissociável: Território, Produção e Clima. Argumenta-se que a interseção dessas dimensões define o novo campo de batalha e de oportunidades para o desenvolvimento subnacional. Territórios ricos em biodiversidade e vocação para o agronegócio, como o estado de Mato Grosso, estão no epicentro de disputas globais por segurança alimentar, transição energética e conservação ambiental. Contudo, os aparatos de planejamento público ainda operam sob uma lógica predominantemente doméstica e setorial, revelando-se anacrônicos e vulneráveis. A pesquisa é qualitativa e exploratória, utilizando uma revisão da literatura em geopolítica, economia internacional e teoria do planejamento, combinada com a análise contextual da inserção de estados agroexportadores nas dinâmicas globais. Como resultado, propõe-se um framework de Planejamento para o Desenvolvimento Geo-Orientado (PDG-O), que estrutura a ação estatal em torno de quatro eixos estratégicos: Governança Territorial Adaptativa; Posicionamento Inteligente em Cadeias de Valor Globais; Diplomacia Ativa de Recursos e Clima; e Governança de Dados e Rastreabilidade. Conclui-se que a sobrevivência e a prosperidade dos estados subnacionais dependem de sua capacidade de desenvolver uma nova forma de inteligência territorial lastreada em dados, que lhes permita navegar e moldar ativamente a geopolítica do desenvolvimento em seu favor.

Palavras-chave: Geopolítica do Desenvolvimento; Estados Subnacionais; Planejamento Territorial; Mudanças Climáticas; Cadeias Globais de Valor; Capacidade Estatal Adaptativa.

1. INTRODUÇÃO

As transformações recentes na ordem internacional colocaram temas como segurança alimentar, sustentabilidade ambiental, cadeias globais de valor e mudanças climáticas no centro do debate geopolítico. Nesse contexto, territórios antes considerados periféricos passaram a ocupar posição estratégica na disputa por recursos, mercados e narrativas de desenvolvimento. O Estado subnacional abordado no presente artigo, insere-se de forma singular nesse cenário, combinando elevada capacidade produtiva, relevância ambiental e crescente protagonismo econômico.

Este artigo sustenta que o Estado deixou de ser apenas um espaço administrativo subnacional para tornar-se um ativo geopolítico estratégico, cuja trajetória de desenvolvimento impacta agendas nacionais e internacionais, pois passaram a exercer papel estratégico na economia global diante da intensificação da globalização. Hoje, desempenham funções ativas na atração de investimentos e na articulação de cadeias produtivas e contribuem para a inserção competitiva de seus territórios nos fluxos econômicos internacionais.

A capacidade de formular políticas públicas próprias, adaptar marcos regulatórios e implementar estratégias territoriais de desenvolvimento permite que esses governos respondam de forma mais ágil às dinâmicas do mercado global, fortalecendo sua posição econômica e institucional, além de propiciar políticas de incentivo, planejamento de infraestrutura e ordenamento do uso do solo, moldando ambientes favoráveis à instalação de empresas multinacionais e à consolidação de clusters produtivos, influenciando diretamente a competitividade regional e nacional.

Além disso, a crescente complexidade das cadeias globais de valor reforça a importância do Estado na coordenação logística e produtiva. A oferta de infraestrutura adequada, como sistemas de transporte, energia e conectividade digital, tornou-se elemento central para sua inserção econômica. Nesse sentido, decisões tomadas em escala regional ou estadual podem definir rotas comerciais e padrões de integração internacional.

Outro aspecto relevante é a atuação na governança de recursos naturais estratégicos. Regiões detentoras de ativos como terras agrícolas, água, energia e biodiversidade exercem influência direta sobre mercados globais e sobre debates internacionais relacionados à

segurança alimentar, energética e climática. A forma como esses recursos são regulados e explorados no nível subnacional impacta compromissos internacionais assumidos pelo Estado.

Assim, o planejamento governamental vem ao longo do tempo aplicando expressivos esforços na busca de contribuir estrategicamente com a diplomacia econômica nacional e internacional. A celebração de acordos de cooperação técnica, participação em redes internacionais de regiões e a promoção comercial externa ampliam a capacidade desses entes de influenciar agendas econômicas globais, muitas vezes complementando ou tensionando a política externa conduzida pelos governos centrais.

Argumenta-se que o planejamento governamental estadual precisa incorporar explicitamente essa dimensão geopolítica, posicionando-se como instrumento de coordenação estratégica do território.

2. JUSTIFICATIVA

O sistema internacional vive uma inflexão profunda, marcada pela rivalidade entre potências, crise climática e fragilidade das cadeias de suprimentos. Nesse cenário, o monopólio do Estado-nação nas relações internacionais se dissolve, abrindo espaço para estados subnacionais como atores geoestratégicos, “Leviatãs Territoriais” que mobilizam recursos territoriais, produção e relevância ambiental para projetar poder além de suas fronteiras.

Essa ascensão é impulsionada pela tríade estratégica: Território como ativo geopolítico; Produção como alavanca de poder; e Clima como multiplicador de riscos e oportunidades. Nenhum lugar encarna essa convergência como Mato Grosso, potência agroexportadora que abriga três biomas críticos (Amazônia, Cerrado, Pantanal) e influencia a segurança alimentar global. Suas decisões sobre uso do solo, infraestrutura e sustentabilidade reverberam internacionalmente, enquanto normas externas, como mercados de carbono e barreiras não tarifárias, condicionam sua viabilidade econômica.

Paradoxalmente, os aparatos de planejamento público permanecem ancorados em lógicas domésticas e setoriais, ignorando forças globais e riscos geopolíticos. Esse anacronismo representa uma vulnerabilidade estratégica que compromete a resiliência territorial a longo prazo.

3. OBJETIVOS

O objetivo geral é investigar a ascensão dos estados subnacionais como atores na geopolítica do desenvolvimento, analisando o nexo Território-Produção-Clima e propondo um novo modelo de planejamento capaz de responder a essa realidade. E os objetivos específicos: a) Desenvolver o arcabouço teórico da geopolítica do desenvolvimento subnacional, detalhando o papel da tríade Território-Produção-Clima; b) Apresentar o Planejamento para o Desenvolvimento Geo-Orientado (PDG-O), um framework que integra a análise geopolítica e a estratégia de posicionamento internacional ao ciclo de planejamento; e c) Discutir as capacidades estatais necessárias para implementar o PDG-O, transformando o governo subnacional em um Estado-Estrategista Territorial.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1. A visão geopolítica

A geopolítica do desenvolvimento consolidou-se como um campo analítico fundamental para compreender as transformações contemporâneas. A produção de alimentos, a sustentabilidade ambiental e a logística global passaram a operar de forma interdependente, influenciadas por fluxos econômicos, normativos e tecnológicos que extrapolam as fronteiras nacionais. O desenvolvimento, assim, deixa de ser uma questão puramente interna dos Estados, tornando-se condicionado por acordos internacionais, padrões ambientais, exigências de mercado e mecanismos de governança multinível.

O conceito clássico de geopolítica analisa a relação entre o poder dos Estados e os elementos geográficos de seus territórios, como localização e recursos naturais, para compreender como tais fatores influenciam as estratégias de atuação no cenário internacional (KJELLÉN, 1916 apud AMUSQUÍVAR; PASSOS, 2018). No entanto, a era da globalização exige uma atualização dessa perspectiva. Autores como Santos, Silveira e Castells demonstram que, embora o território permaneça central, as dinâmicas de poder que o moldam foram profundamente alteradas.

Milton Santos e Manuel Castells oferecem lentes complementares para entender essa transformação. Para Castells (1999), a economia contemporânea é informacional, global e opera em rede. A produtividade e a competitividade deixam de se concentrar

apenas na acumulação de recursos materiais e passam a depender da capacidade de gerar, processar e aplicar informações em escala mundial. O poder econômico reside na habilidade de articular fluxos contínuos de informação que conectam empresas, mercados e instituições. Nesse cenário, o protagonismo internacional está atrelado à capacidade dos países, e por extensão de seus territórios, de se inserirem estrategicamente nessas redes globais.

É aqui que a perspectiva de Santos e Silveira (2013) se torna crucial. Eles argumentam que, embora as redes sejam globais, elas se materializam no território. O território é o espaço onde decisões tomadas em múltiplas escalas (local, nacional, global) se concretizam. O poder, portanto, não se concentra exclusivamente no Estado nacional, mas é distribuído entre empresas, instituições internacionais e governos subnacionais. A evolução das técnicas e o avanço da informação transformam o uso do território, permitindo maior controle e integração. No entanto, o acesso a essas tecnologias ocorre de forma desigual, configurando um instrumento de poder que determina quais espaços serão integrados às redes e quais permanecerão marginalizados, reforçando desigualdades socioespaciais preexistentes.

Nesse contexto, a economia política do território busca entender como o espaço é organizado a partir dessas relações de poder. O território passa a ser visto como um instrumento estratégico, utilizado de forma planejada por grandes empresas e governos para maximizar lucros e eficiência. Essa lógica revela que o espaço não é neutro, mas orientado por interesses específicos, tornando-se um campo de tensões e disputas (SANTOS; SILVEIRA, 2013). O Estado, como ator fundamental na organização do território, nem sempre atua de forma neutra, podendo, através de suas políticas, favorecer interesses de grupos econômicos dominantes e, assim, reforçar a lógica seletiva do uso do espaço.

Dessa forma, os estados e municípios tornam-se mediadores estratégicos entre as demandas globais e as realidades locais. Sua autonomia passa a depender não apenas de sua autoridade administrativa, mas de sua capacidade de se posicionar nessas redes de poder. No âmbito do planejamento governamental, isso exige uma evolução. Abordagens contemporâneas enfatizam a importância do planejamento de longo prazo e da governança territorial como instrumentos

capazes de integrar múltiplos interesses. O planejamento deixa de ser um mero exercício técnico para assumir um caráter estratégico e político, orientado pela coordenação interinstitucional e pela participação de diferentes atores. A emergência do “Leviatã Territorial” deve ser compreendida, portanto, a partir desta malha teórica que conecta a economia política internacional, a geografia política e a teoria do Estado.

4.2. O Estado-Estrategista e a Geoeconomia

A era da globalização feliz, onde a economia parecia ter se desvinculado da política, chegou ao fim. Estamos em uma era de geoeconomia, na qual os Estados utilizam ferramentas econômicas (comércio, investimento, sanções, controle de tecnologia) para alcançar objetivos geopolíticos (LUTTWAK, 1990; BLACKWILL; HARRIS, 2016). A crise financeira de 2008 e a crescente rivalidade entre EUA e China sepultaram a noção neoliberal de que a política deveria se afastar da economia. Vivemos a era da geoeconomia, onde a competição entre Estados se dá primariamente por meios econômicos (LUTTWAK, 1990). Neste cenário, ressurgiu a figura do “Estado-Estrategista”, que utiliza seu poder para moldar ativamente a economia em favor de seus interesses de longo prazo (JOHNSON, 1982).

O que há de novo é a emergência do Estado-Estrategista Territorial. Usando a teoria de Bob Jessop (2002) sobre a ressemantização competitiva do Estado, podemos argumentar que os governos subnacionais estão sendo forçados a se comportarem como “mini-nações” em um mercado global competitivo. Eles não podem mais se dar ao luxo de serem apenas administradores de serviços; precisam ser estrategistas que pensam em market share, branding territorial, atração de investimentos e posicionamento em cadeias de valor. O planejamento, para esse Estado-Estrategista Territorial, deixa de ser um exercício de alocação de despesas para se tornar a principal ferramenta de formulação de sua grande estratégia geo-econômica.

4.3. A geopolítica crítica do clima e a governabilidade ambiental

A geopolítica crítica nos ensina que o poder não se exerce apenas pela força, mas pela capacidade de definir a realidade e as regras do jogo (Ó TUATHAIL, 1996). A geopolítica clássica focava no controle militar de territórios. A geopolítica crítica expandiu essa visão,

mostrando como o poder também é exercido através do controle de discursos, narrativas e da própria definição do que é um recurso ou um risco (Ó TUATHAIL, 1996). As mudanças climáticas são o exemplo mais potente desta nova geopolítica. A crise climática é a arena mais visível disso. A criação de métricas como a pegada de carbono, a certificação de produção sustentável e a legislação sobre produtos livres de desmatamento são instrumentos de uma nova “governamentalidade” ambiental global (FOUCAULT, 1991). São mecanismos que buscam governar a conduta de atores à distância, sem o uso de força militar, mas através da internalização de normas, da pressão de mercados e da vigilância por satélites e ONGs.

A luta contra o aquecimento global não é apenas uma questão ambiental; é uma arena de poder. A definição de energia limpa, os critérios para produção sustentável, a precificação do carbono e as regras para produtos livres de desmatamento são decisões eminentemente políticas que criam vencedores e perdedores. Um estado subnacional cuja economia depende de commodities agrícolas ou de combustíveis fósseis está no centro dessa disputa. Ser rotulado como vilão ambiental pode significar o fechamento de mercados bilionários, enquanto ser visto como líder climático pode atrair investimentos verdes e conferir prestígio e poder de barganha (soft power).

Nesse sentido, o planejamento territorial e ambiental transcende a gestão técnica. O zoneamento ecológico-econômico, a política de licenciamento ambiental e a estratégia de fiscalização não são mais apenas instrumentos de regulação doméstica. São peças de uma estratégia geopolítica que posiciona o território no grande debate global sobre clima e sustentabilidade.

Um estado como Mato Grosso está no centro dessa nova forma de poder. Ele é, ao mesmo tempo, o objeto dessa governamentalidade (pressionado a se conformar às normas internacionais) e um potencial sujeito dela. Ao desenvolver sistemas de rastreabilidade robustos e ao promover uma narrativa crível de produção sustentável, o estado pode não apenas se defender, mas também influenciar a própria definição do que significa ser “verde”, transformando uma aparente vulnerabilidade em uma fonte de poder e vantagem competitiva. O planejamento ambiental, portanto, torna-se um ato de geopolítica.

4.4. Cadeias Globais de Valor (CGVs) e o Smiling Curve

A teoria das Cadeias Globais de Valor (CGVs) descreve como a produção de bens e serviços é fragmentada através de diferentes países e regiões, cada um se especializando em uma etapa específica (GEREFFI; HUMPHREY; STURGEON, 2005). Uma contribuição fundamental desta teoria é o conceito da Smiling Curve (Curva do Sorriso), proposto por Stan Shih, fundador da Acer.

A curva mostra que as atividades de maior valor agregado em uma cadeia não estão na produção/montagem (a parte mais baixa e central da curva), mas sim nas etapas de upstream (P&D, design, branding) e downstream (marketing, logística, serviços pós-venda). Muitos países e regiões em desenvolvimento se encontram presos na barriga da curva, realizando a produção de baixo valor, enquanto as empresas de países desenvolvidos capturam a maior parte dos lucros nas extremidades.

Para um estado agroexportador, o desafio geoeconômico é subir na curva do sorriso. Isso significa mover-se da mera exportação de grãos e carne (produção de baixo valor) para atividades como:

- **Upstream:** Desenvolvimento de genética própria, bioinsumos, tecnologia agrícola.
- **Downstream:** Criação de marcas de alimentos processados com selo de sustentabilidade, controle da logística e distribuição em mercados finais.

Contudo, a realidade é ainda mais complexa. Muitos territórios subnacionais caem na armadilha da reprimarização sofisticada. Eles adotam tecnologia de ponta (agricultura de precisão, sementes transgênicas) para aumentar a eficiência da produção da commodity, o que é positivo, mas sem avançar para as etapas de maior valor agregado (processamento, branding, P&D). O resultado é um aumento da produtividade que é, em grande parte, capturado pelos atores que controlam as pontas da cadeia (os fornecedores de tecnologia upstream e os traders e varejistas downstream).

O planejamento para o desenvolvimento, portanto, deve ser uma estratégia explícita para escalar a Smiling Curve, identificando os gargalos e as oportunidades para adicionar valor e capturar uma fatia maior da riqueza gerada pelo seu próprio território.

5. METODOLOGIA

A complexidade do tema exige uma abordagem metodológica multifacetada. A pesquisa foi conduzida com um desenho qualitativo, combinando a profundidade da análise teórica com a relevância da análise contextual. As etapas foram:

- A pesquisa caracteriza-se como uma revisão bibliográfica de natureza qualitativa, centrada na análise crítica das obras de Milton Santos, Manuel Castells e autores complementares da geografia crítica e dos estudos urbanos e regionais. Foram examinados conceitos-chave relacionados a território, redes, poder, planejamento e políticas públicas, identificando convergências teóricas, tensões analíticas e implicações para a compreensão da geopolítica subnacional. A metodologia adotada permite uma abordagem teórica e reflexiva do fenômeno, sem recorrer à coleta de dados empíricos, com foco na construção de um quadro analítico aplicável ao planejamento público em contextos subnacionais estratégicos.*
- Realizou-se ainda uma revisão bibliográfica que transcendeu as fronteiras disciplinares tradicionais, integrando conceitos da geoeconomia, da geopolítica crítica, da teoria das cadeias globais de valor e da teoria do planejamento. O objetivo foi construir um novo arcabouço analítico capaz de capturar a complexidade do fenômeno estudado.*
- O arcabouço teórico e as macrotendências foram discutidas no contexto específico de um estado agroexportador como Mato Grosso. Esta etapa não se configura como um estudo de caso empírico, mas como um exercício de teorização aplicada, utilizando o contexto do estado para ilustrar e dar materialidade aos argumentos sobre os desafios e as oportunidades da geopolítica subnacional.*
- Com base na síntese das etapas anteriores, foi projetado o Planejamento para o Desenvolvimento Geo-Orientado (PDG-O). O modelo foi estruturado em eixos estratégicos que respondem diretamente aos desafios identificados, oferecendo um roteiro para a ação estatal que seja ao mesmo tempo ambicioso e pragmático.*

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 Vetores centrais da geopolítica do desenvolvimento no Estado de Mato Grosso

O Estado de Mato Grosso possui papel relevante na produção agroalimentar, inserindo-se na divisão territorial do trabalho em escala global. A elevada produção de grãos, proteínas o torna estratégico para a segurança alimentar mundial. Esse protagonismo integra o território aos circuitos globais do agronegócio, atendendo demandas externas.

Ao mesmo tempo, a presença de biomas estratégicos coloca o Estado no centro das agendas ambientais e climáticas. Critérios de sustentabilidade e regulação ambiental passam a influenciar investimentos e relações comerciais.

Aliado a este cenário, a expansão de infraestrutura logística fortalece corredores de exportação e integra áreas produtivas aos mercados globais. Sistemas de dados, rastreabilidade e governança tornam-se

essenciais para acesso a mercados e legitimidade internacional.

Portanto, torna-se necessário um planejamento governamental integrado, capaz de articular interesses locais, nacionais e globais.

6.1.1. Produção e segurança alimentar

Nos últimos anos, o Estado de Mato Grosso tem apresentado destaque significativo no cenário das exportações brasileiras. conforme dados apresentados na tabela 1, o Estado de Mato Grosso no ano de 2025 consolidou-se entre as principais unidades federativas exportadoras, respondendo por 13,01% do total das exportações nacionais, o que o posiciona como o quarto maior estado exportador do país. Nesse ranking, Mato Grosso figura atrás apenas de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, conforme dados divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC, 2025).

TABELA 1 – Ranking dos dez estados que mais exportaram em 2025.

Exportações Totais					Participação no Total (%)
Unidade da federação	2025	2024	2023	Somatório do período	Exportações
1 São Paulo	71.389.330.982	71.406.470.352	71.490.254.128	214.286.055.462	30,97%
2 Rio de Janeiro	48.975.383.754	45.771.497.130	46.740.829.229	141.487.710.113	20,45%
3 Minas Gerais	45.833.361.919	42.052.940.630	40.233.198.454	128.119.501.003	18,52%
4 Mato Grosso	30.189.594.951	27.615.778.813	32.188.175.457	89.993.549.221	13,01%
5 Pará	24.336.296.285	23.001.070.720	22.284.549.700	69.621.916.705	10,06%
9 Paraná	23.652.068.266	23.348.973.886	25.278.475.649	72.279.517.801	10,45%
7 Rio Grande do Sul	21.531.348.844	21.940.732.699	22.307.900.359	65.779.981.902	9,51%
8 Goiás	13.470.304.018	12.316.376.901	13.968.370.448	39.755.051.367	5,75%
9 Santa Catarina	12.196.578.870	11.677.214.409	11.577.616.761	35.451.410.040	5,12%
10 Bahia	11.629.026.070	11.902.089.348	11.317.187.349	34.848.302.767	5,04%

Fonte: MDIC, Comexstat. 2025. Elaboração: SEPLAG/MT.

Os dados observados na Tabela 2, revelam que o estado vem se destacando no segmento de cereais, oleaginosas e proteínas de origem animal.

- **Milho:** O estado exerce um quase-monopólio da pauta exportadora nacional, atingindo o ápice de 67,99% de participação em 2024. A ligeira retração projetada para 2025 (55,10%) ainda mantém o estado em um patamar de dominância

absoluta, superando a soma de todos os demais estados exportadores listados.

- **Soja:** Como principal vetor de divisas do Brasil, a soja mato-grossense demonstra resiliência e expansão. Enquanto o mercado nacional projeta uma estabilidade no valor total (aprox. \$43,54 bilhões em 2025), Mato Grosso amplia sua fatia de mercado de 28,07% para 29,24%,

evidenciando ganhos de produtividade e expansão de área frente a estados tradicionais como o Paraná.

Por sua vez, a pauta de exportação da carne bovina inverteu a polaridade, observa-se um declínio estrutural na participação de São Paulo (de 22,16% em 2023 para 19,59% em 2025), enquanto Mato Grosso apresenta uma trajetória ascendente, consolidando-se como o maior exportador de proteína bovina do país com 24,95% de market share projetado para 2025. Este movimento indica um deslocamento do eixo de processamento e exportação para o Centro-Oeste, aproximando a indústria das áreas de cria e recria.

A análise científica aponta um hiato na integração vertical da cadeia de proteína branca em Mato Grosso. Apesar de ser o maior produtor dos insumos básicos (milho e soja), a participação do estado no mercado de Cortes de Aves permanece marginal (2,24% em 2025). Este cenário contrasta com o modelo do Paraná (39,45%) e Santa Catarina (24,94%), sugerindo que a industrialização de aves ainda é condicionada por fatores históricos de infraestrutura e cadeias logísticas consolidadas na Região Sul. Por outro lado, o atual cenário demonstra um grande potencial para a expansão da produção da carne de aves e suínos.

TABELA 2 – Pauta de exportação de soja, milho, carne de gado e cortes de aves (2023 a 2025).

UF do Produto	Soja			Milho			Carne de gado			Cortes de aves		
	2023	2024	2025	2023	2024	2025	2023	2024	2025	2023	2024	2025
Brasil (bilhões de dólar)	\$53,00	\$42,95	\$43,54	\$13,47	\$8,05	\$8,45	\$8,50	\$10,05	\$14,41	\$6,98	\$7,21	\$7,14
São Paulo	5,68%	3,96%	4,15%	2,67%	1,72%	1,72%	22,16%	21,71%	19,59%	6,62%	5,83%	6,77%
Rio de Janeiro	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,01%	0,00%
Minas Gerais	6,15%	6,83%	6,29%	1,42%	0,46%	0,47%	10,39%	9,88%	8,43%	4,06%	5,72%	4,05%
Mato Grosso	28,07%	24,97%	29,24%	52,69%	67,99%	55,10%	22,20%	22,79%	24,95%	1,83%	2,25%	2,24%
Paraná	11,26%	12,41%	10,63%	8,66%	5,29%	13,58%	0,80%	0,96%	1,12%	39,82%	42,88%	39,45%
Pará	3,11%	3,51%	3,70%	2,98%	2,04%	2,14%	5,61%	6,75%	8,02%	0,00%	0,00%	0,00%
Rio Grande do Sul	7,65%	10,68%	8,02%	1,17%	0,20%	2,19%	1,75%	1,08%	1,98%	12,10%	9,65%	10,37%
Goiás	11,24%	10,67%	11,92%	9,45%	9,94%	11,73%	15,09%	14,64%	12,45%	5,64%	5,40%	5,70%
Santa Catarina	1,53%	1,52%	1,52%	0,35%	0,11%	0,41%	0,02%	0,06%	0,06%	23,67%	22,45%	24,94%
Bahia	4,49%	5,67%	5,31%	1,09%	0,54%	0,23%	0,04%	0,05%	0,06%	0,06%	0,03%	0,02%

Fonte: MDIC, Comexstat. 2025. Elaboração: SEPLAG/MT.

Em termos absolutos, em 2025, a pauta de exportação de Mato Grosso, atualmente é liderada pela produção do soja, representando US\$ 12,71 bilhões do valor total exportado, na sequência aparecem o milho, que alcançou US\$ 4,61 bilhões, e a carne bovina congelada, com exportações que totalizaram US\$ 3,60 bilhões. A liderança da Soja (US\$ 12,71 bilhões) reflete a intensa funcionalização do território para atender a cadeias de valor transnacionais, sendo o principal elo entre o Estado e os mercados asiáticos e europeus. O Milho (US\$ 4,61 bilhões) se afirma como a segunda cultura mais relevante, muitas vezes utilizado em um sistema de rotação com a soja é fundamental para a produção de proteína animal. Já a Carne Bovina Congelada (US\$ 3,60 bilhões) evidencia a força da pecuária, que também integra as cadeias globais de valor e se confronta diretamente com as agendas

ambientais, dada a associação histórica da atividade com o desmatamento

Os dados apresentados na Tabela 3 demonstram a concentração da pauta exportadora de Mato Grosso no cenário internacional, consolidando o Estado como uma potência global na produção de commodities agrícolas. O tripé Soja, Milho e Carne Bovina Congelada, que somados representam a vasta maioria do valor total exportado, é o motor da inserção mato-grossense no mercado internacional. Os países que mais importaram do Brasil no ano de 2025 são China, Egito, Estados Unidos, Espanha, Irã e Vietnã. com Essa especialização produtiva confere ao Estado um papel estratégico na segurança alimentar global, ao mesmo tempo em que o torna altamente dependente das variações de preço, das demandas externas e das regras de governança global do agronegócio.

TABELA 3 – Destino das exportações mato-grossenses (soja, milho, carne de bovino, aves e suínos)

Países	China		Egito		Estados Unidos		Espanha		Irã		Vietnã	
	Peso mil (t)	Valor milhão US\$	Peso mil (t)	Valor milhão US\$	Peso mil (t)	Valor milhão US\$	Peso mil (t)	Valor milhão US\$	Peso mil (t)	Valor milhão US\$	Peso mil (t)	Valor milhão US\$
1 Soja	22435,7	8920,45	27,89	10,79	-	-	2015,8	805,72	263,98	108	279,12	112,64
2 Milho	969,69	193,12	5331,91	1073,04	-	-	1092,1	204,48	3097,4	666,63	2245,5	460,6
3 Carne de gado bovino congelada	413,01	2225,94	22,38	104,37	29,93	155,26	5,33	34,55	-	-	-	-
4 Cortes de aves ou outros despojos	6,25	16,71	-	-	-	-	-	-	-	-	0,43	0,14
5 Carne de suínos congelada	2,86	7,84	-	-	-	-	-	-	-	-	2,52	6,4

Fonte: COMEX,

Fonte: MDIC, Comexstat. 2025. Elaboração: SEPLAG/MT.

FIGURA 1 – Destino das exportações mato-grossenses (soja, milho, carne de bovino, aves e suínos)



Fonte: MDIC, Comexstat. 2025. Elaboração: SEPLAG/MT.

Pode-se compreender que o desempenho produtivo e exportador do Estado de Mato Grosso não constitui apenas um indicador econômico, mas expressa um posicionamento geopolítico estratégico no sistema global. Esse protagonismo vem sendo progressivamente consolidado por meio da incorporação de tecnologias à produção agropecuária, as quais ampliam a eficiência no uso da terra, asseguram a qualidade dos produtos e elevam os rendimentos em larga escala, resultando em maior competitividade de preços no mercado internacional.

A esse processo somam-se a expansão e a modernização da infraestrutura logística, especialmente das redes de escoamento que conectam o interior do país aos principais portos nacionais, bem como políticas de incentivo e subsídios estaduais direcionados

aos setores produtivos. Esses elementos, articulados, fortalecem a inserção do estado nas cadeias globais de valor e ampliam sua capacidade de atuação nos fluxos internacionais de comércio.

Essa contextualização reforça o argumento central de que Mato Grosso ultrapassa a condição de mero espaço administrativo, configurando-se como um ativo geopolítico estratégico, cuja dinâmica produtiva e exportadora impacta diretamente agendas globais relacionadas à segurança alimentar, às mudanças climáticas e à sustentabilidade.

Nesse sentido, os dados analisados ratificam o estado como a unidade federativa de maior relevância estratégica tanto para a segurança alimentar global quanto para o equilíbrio das contas externas brasileiras. Não se trata apenas de liderança em volume

exportado, mas de uma consistente capacidade de ampliar participação de mercado, mesmo em contextos de volatilidade nos preços internacionais das commodities, evidenciando resiliência e crescente inserção competitiva no cenário global.

6.1.2. Dimensão ambiental e climática: A centralidade do território mato- grossense nas agendas de sustentabilidade e mudanças climáticas

O território do Estado de Mato Grosso, ao concentrar 3 biomas estratégicos Pantanal, Cerrado e Amazônia, assume centralidade nas agendas ambientais globais, tornando-se objeto de crescente normatização interna e externa. Essa centralidade ambiental revela uma nova forma de uso seletivo do território, em que critérios ambientais passam a condicionar investimentos, fluxos comerciais e legitimidade internacional.

As políticas climáticas globais operam como verticalidades que incidem sobre o território, redefinindo práticas produtivas e padrões de governança. O desafio reside em evitar que a sustentabilidade seja imposta como um comando externo descolado das realidades locais, e sim incorporada a um projeto territorial que articule conservação ambiental, desenvolvimento econômico e justiça social.

6.1.3. O Paradigma do soja e a regulação transnacional

Um exemplo emblemático desta dinâmica é a Moratória da Soja¹, oriunda das pressões externas do mercado global, de consumidores e de organizações internacionais, que acabou influenciando, mesmo que de forma temporária, padrões de produção, comércio e governança ambiental em escala transnacional onde países importadores, especialmente da União Europeia, passaram a exigir garantias socioambientais associadas aos produtos agrícolas vinculando a exportação da commodity à ausência de desmatamento em biomas específicos.

Do ponto de vista da governança global, a Moratória representa o auge da regulação privada transnacional. Nela, atores não estatais como tradings

e multinacionais assumem o papel de fiscais do território, antecipando-se, muitas vezes, às legislações nacionais. Esse arranjo não apenas complementa as políticas públicas, mas força um alinhamento acelerado com agendas como o Acordo de Paris e a Convenção da Biodiversidade. Para Mato Grosso, esse cenário exigiu uma rápida adaptação produtiva, mas também evidenciou a necessidade de instrumentos estatais de controle que devolvam ao poder público o protagonismo na ordenação do território.

A experiência da Moratória da Soja exemplifica o que Santos e Silveira (2013) denominam de uso seletivo do território por atores não estatais. Neste cenário, o poder de regulação é compartilhado: empresas multinacionais e blocos econômicos estrangeiros passam a exercer uma soberania compartilhada com o Estado, ditando normas que redefinem o uso do solo.

Esse arranjo complementa (e, em certa medida, antecipa) políticas públicas nacionais, alinhando-se a agendas globais como o combate às mudanças climáticas, a conservação da biodiversidade e o cumprimento de compromissos assumidos pelo Brasil em fóruns multilaterais, como a Convenção da Biodiversidade e o Acordo de Paris.

6.1.4. O Zoneamento Socioeconômico Ecológico (ZSEE) como instrumento de soberania

Neste contexto de pressões externas e compromissos climáticos, o Estado de Mato Grosso caminha para a institucionalização de uma Política de Zoneamento Socioeconômico e Ecológico com o objetivo de organizar a utilização do território de acordo com suas potencialidades e fragilidades, indicando o uso mais adequado para instituições públicas e privadas. O projeto de zoneamento para Mato Grosso advém do próprio código florestal de 2012, que impõe a todos os Estados da federação a obrigação de criação do instrumento.

Com previsão de conclusão para dezembro de 2026, o novo ZSEE não deve ser encarado apenas como um mapa de restrições, mas como um verdadeiro passaporte para o comércio internacional. Ele fornece a base técnico-científica necessária para que o estado

1 O termo "Moratória da Soja" designa o pacto feito em 24 de julho de 2006, a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE) e a Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (ANEC) se comprometeram a não comercializar soja proveniente de áreas que tivessem sido desmatadas dentro da Amazônia Legal. Disponível em: <https://mercadosagricolas.com.br/inteligencia/o-que-e-a-moratoria-da-soja/>. Acesso em: 12/03/2026.

possa dialogar de igual para igual com os agentes internacionais que exigem certificações ambientais e rastreabilidade da origem da produção. Ao definir o uso mais adequado para áreas públicas e privadas, o zoneamento reduz a insegurança jurídica e oferece ao investidor global uma garantia de conformidade que as moratórias privadas, sozinhas, não conseguem prover de forma equânime.

O novo zoneamento funciona, portanto, como a infraestrutura técnica necessária para validar selos de rastreabilidade, mitigando pressões de mecanismos como o *complying* da União Europeia.

Nesse sentido, o zoneamento não apenas organiza o espaço interno, mas também fortalece a governança de recursos naturais e a capacidade do Estado de responder a exigências externas, articulando-se com agendas climáticas, comerciais e diplomáticas. Assim, consolida-se como um instrumento de coordenação estratégica que incorpora a geopolítica do desenvolvimento ao planejamento público, posicionando Mato Grosso de forma mais competitiva e relevante nos fluxos econômicos e nas arenas internacionais contemporâneas.

Diante do cenário apresentado é certo que a dimensão ambiental e climática em Mato Grosso deixou de ser um tópico acessório para se tornar a espinha dorsal de sua inserção internacional. A transição de uma postura reativa — que apenas respondia a boicotes ou críticas externas — para uma governança proativa, simbolizada pela conclusão do ZSEE em 2026, é o que garantirá a perenidade do modelo econômico estadual.

6.1.5. Governança subnacional e recursos estratégicos

A atuação na governança de recursos naturais estratégicos — como terras agricultáveis de alta produtividade, bacias hidrográficas vitais e uma biodiversidade ainda subexplorada pela bioeconomia — confere a Mato Grosso um poder de barganha para-diplomática. Regiões que detêm tais ativos exercem influência direta sobre os grandes debates contemporâneos: a segurança alimentar e a segurança energética global.

A forma como esses recursos são regulados no nível subnacional impacta diretamente os compromissos internacionais assumidos pelo Estado Brasileiro. Mato Grosso, portanto, deixa de ser um mero executor de

políticas federais para se tornar um formulador de soluções climáticas. A implementação de políticas como o programa “Produzir, Conservar e Incluir” (PCI) exemplifica essa tendência de buscar o equilíbrio entre o crescimento do PIB agropecuário e o cumprimento das metas de redução de emissões de gases de efeito estufa.

A sustentabilidade, portanto, deve ser compreendida como um ativo de competitividade. Ao consolidar um ordenamento territorial que respeita as vocações dos três biomas, o Estado não apenas cumpre metas ambientais, mas protege sua economia contra barreiras comerciais protecionistas disfarçadas de preocupação ecológica. O território mato-grossense reafirma-se, assim, como um espaço de síntese: onde a produção de alimentos em escala global e a preservação de serviços ecossistêmicos essenciais coexistem sob uma governança moderna, transparente e tecnicamente embasada.

6.1.6. Infraestrutura e logística

A análise da dinâmica recente da infraestrutura logística em Mato Grosso evidencia que a expansão de corredores de transporte tem sido orientada prioritariamente para o escoamento da produção agropecuária, especialmente commodities de baixo valor agregado. O Estado figura entre os maiores produtores nacionais de grãos, com destaque para soja e milho, cuja maior parte da produção é destinada à exportação, reforçando uma inserção internacional fortemente especializada (IBGE, 2023; IMEA, 2023).

Esse padrão logístico se materializa na priorização de eixos rodoviários e, mais recentemente, ferroviários voltados à conexão com portos de exportação, consolidando corredores de circulação voltados à fluidez econômica. Dados da Pesquisa CNT de Rodovias indicam que, embora haja avanços, ainda persistem gargalos estruturais relevantes em trechos estratégicos, impactando custos logísticos e competitividade (CNT, 2023).

Observa-se que a configuração desses sistemas privilegia áreas de maior produtividade, resultando em uma organização territorial seletiva, na qual regiões altamente integradas aos fluxos globais coexistem com áreas menos dinâmicas. Tal dinâmica revela uma tensão central: ao mesmo tempo em que a infraestrutura amplia a competitividade externa, ela pode aprofundar desigualdades territoriais e reforçar uma

trajetória de especialização primário-exportadora (SANTOS, 2008; SILVEIRA, 2011).

Do ponto de vista do planejamento público, os achados indicam que os investimentos logísticos, embora necessários, não têm sido suficientes para induzir processos mais amplos de diversificação produtiva. A literatura sugere que a infraestrutura pode desempenhar papel transformador quando articulada a políticas industriais e regionais, favorecendo a formação de cadeias de maior valor agregado (PORTER, 1998; CANO, 2011).

Diante disso, os resultados apontam para a necessidade de uma inflexão estratégica: os investimentos em infraestrutura devem ser orientados não apenas pela eficiência logística, mas também por critérios de desenvolvimento territorial. Como encaminhamento concreto, recomenda-se a incorporação, no âmbito do Plano Plurianual, de diretrizes que vinculem projetos logísticos à:

- *Indução de pólos agroindustriais regionais;*
- *Integração entre modais com foco em cadeias produtivas locais;*
- *Redução de assimetrias intraestaduais.*

Nesse sentido, a infraestrutura deixa de atuar exclusivamente como vetor de escoamento e passa a constituir instrumento ativo de reconfiguração territorial e desenvolvimento econômico.

6.1.7. Dados, rastreabilidade e governança

A análise evidencia que a crescente exigência de rastreabilidade e transparência nas cadeias produtivas tem impactado diretamente a forma como o território é regulado e inserido nos mercados internacionais. No caso de Mato Grosso, onde o agronegócio possui forte orientação exportadora, a adequação a esses requisitos ocorre majoritariamente de forma reativa, voltada ao atendimento de exigências externas, especialmente de mercados europeus e asiáticos (MAPA, 2022; SEPLAG-MT, 2023).

Esse movimento reforça a centralidade dos dados como ativo estratégico. A capacidade de rastrear cadeias produtivas, monitorar uso do solo e comprovar conformidade ambiental tornou-se condição para acesso a mercados. Tais exigências operam como mecanismos indiretos de regulação, nos quais indicadores e sistemas de certificação passam a

influenciar decisões produtivas locais (DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012).

Do ponto de vista empírico, observa-se que ainda há fragmentação nos sistemas de informação em nível subnacional, com bases de dados dispersas e limitada integração institucional. Estudos indicam que essa fragmentação reduz a capacidade do Estado de responder de forma coordenada às novas exigências regulatórias e comerciais (IPEA, 2022).

Essa situação explicita uma tensão relevante: enquanto a governança baseada em dados amplia a transparência e o acesso a mercados, ela também pode aumentar a dependência de padrões externos e excluir produtores com menor capacidade tecnológica. Assim, a transição para um modelo baseado em rastreabilidade pode simultaneamente fortalecer a competitividade e aprofundar desigualdades estruturais (TSING, 2015).

Sob a perspectiva institucional, os resultados indicam que essa agenda ainda não está plenamente incorporada como eixo estratégico de planejamento. A literatura destaca que a capacidade estatal de produzir, integrar e utilizar dados é condição central para a efetividade das políticas públicas (PIRES, 2011).

Diante disso, recomenda-se a adoção de uma estratégia ativa de governança informacional, com foco na construção de uma infraestrutura pública de dados territoriais. Como encaminhamentos concretos, destacam-se:

- *Criação de sistema integrado de dados georreferenciados sobre uso do solo e produção;*
- *Desenvolvimento de plataforma estadual de rastreabilidade acessível a diferentes perfis de produtores;*
- *Articulação interinstitucional entre planejamento, meio ambiente e agricultura;*
- *Implementação de políticas de inclusão digital e assistência técnica para pequenos produtores.*

Essas medidas permitem transformar a pressão regulatória externa em oportunidade estratégica, ampliando a autonomia do Estado e sua capacidade de inserção qualificada nos mercados globais.

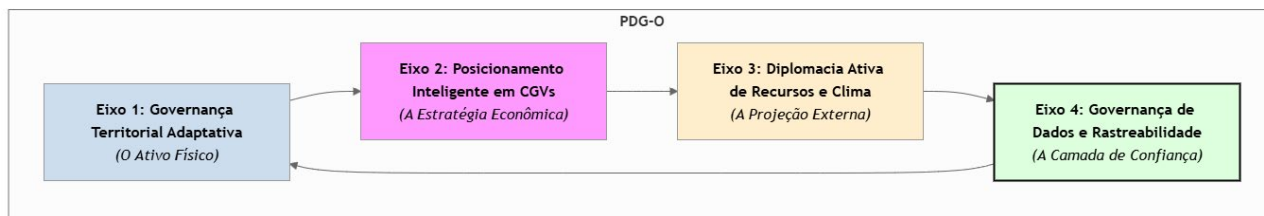
6.2. O Planejamento para o Desenvolvimento Geo-Orientado (PDG-O)

Diante do diagnóstico de que o planejamento tradicional é inadequado para a era da geopolítica subnacional, propomos um novo modelo: o PDG-O. Este

framework não substitui os instrumentos existentes (como o PPA, PLP), mas os reorienta, fornecendo uma bússola estratégica que informa como eles devem

ser utilizados. O PDG-O se organiza em quatro eixos estratégicos interdependentes.

FIGURA 2 – Os quatro eixos do Planejamento para o Desenvolvimento Geo-Orientado (PDG-O)



Fonte: Elaborado pelos autores (2026)

A Figura 2 mostra quatro eixos em um ciclo virtuoso. A Governança de Dados e Rastreabilidade (Eixo 4, destacado) é a base de confiança que valida a Governança Territorial (Eixo 1), que por sua vez permite um Posicionamento Econômico (Eixo 2), que é promovido pela Diplomacia (Eixo 3), cuja credibilidade depende dos dados do Eixo 4.

Eixo 1: Governança territorial adaptativa

Este é o alicerce. Sem um território bem gerido, resiliente e com segurança jurídica, qualquer estratégia de projeção externa é vazia. O objetivo aqui é fortalecer a plataforma sobre a qual o desenvolvimento será construído.

Componentes Estratégicos:

- **Plataforma de inteligência territorial:** Unificar todos os dados espaciais do estado (CAR, ZSEE, dados de desmatamento, outorgas de água, dados de produção) em uma única plataforma geo-referenciada. Usando IA, a plataforma deve ser capaz de rodar simulações, prever conflitos de uso do solo e gerar alertas em tempo real para a fiscalização.
- **Inteligência e fiscalização remota:** Investimento massivo em tecnologias de monitoramento por satélite, drones e inteligência artificial para garantir o comando e controle sobre o território, combatendo o desmatamento ilegal e o uso predatório dos recursos. Isso não é apenas uma política ambiental, mas uma política de valorização do ativo territorial, pois a rastreabilidade e a legalidade são pré-condições para o acesso a mercados premium.

- **Regularização como ferramenta de competitividade:** Transformar a agenda de regularização fundiária e ambiental (ex: implementação efetiva do CAR) em uma política de Estado, não apenas por conformidade legal, mas como um pilar da estratégia de acesso a mercados “verdes” e finanças sustentáveis.

Eixo 2: Posicionamento inteligente em Cadeias de Valor Globais (CGVs)

Com a base territorial organizada, o foco se volta para a economia. Este eixo foca em subir na curva do sorriso, transformando o estado de um mero exportador de commodities em um centro de agregação de valor.

Componentes Estratégicos:

- **Mapeamento estratégico de CGVs:** Realizar um diagnóstico detalhado das cadeias de valor nas quais o estado está inserido, identificando os atores-líderes, os gargalos, as margens de lucro em cada etapa e, crucialmente, as oportunidades para subir na curva do sorriso.
- **Unidade de inteligência de CGVs:** Criar, dentro do governo (ex: na Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SEDEC), uma unidade especializada em mapear e analisar as CGVs relevantes para o estado, identificando oportunidades de upgrade industrial e tecnológico.
- **Política industrial e de inovação orientada:** Criar programas e incentivos para atrair investimentos e fomentar empresas locais em setores de maior valor agregado, como processamento de alimentos, produção de biocombustíveis de segunda e terceira geração, e o ecossistema de

tecnologia do agronegócio (biotecnologia, agricultura de precisão, software).

- **Desenvolvimento de infraestrutura geo-econômica:** Planejar e investir em logística (ferrovias, hidrovias) não apenas como obras de engenharia, mas como corredores de competitividade que conectam as zonas de produção aos portos e mercados de forma mais eficiente, reduzindo custos e a dependência de modais específicos.
- **Fomento ao ecossistema de Biotecnologia Agrícola:** Lançar um fundo de capital de risco estatal (ou em parceria com o setor privado) para investir em startups locais de biotecnologia, bioinsumos e agricultura digital, criando campeãs nacionais que possam competir nas etapas de alto valor da cadeia.

Eixo 3: Diplomacia do Clima e de Recursos

Este eixo projeta a influência do estado para o exterior, garantindo que as conquistas dos eixos 1 e 2 sejam reconhecidas, valorizadas e protegidas.

Componentes Estratégicos:

- **Construção de uma narrativa estratégica:** Desenvolver uma marca-território forte e coerente (ex: “Mato Grosso: A Potência da Agricultura Regenerativa Tropical”) e promovê-la ativamente em todos os canais de comunicação internacionais, contrapondo-se a narrativas negativas.
- **Diplomacia de coalizão:** Em vez de agir sozinho, liderar a formação de coalizões com outros estados subnacionais (nacionais e internacionais) que compartilham interesses similares, por exemplo, criando um bloco dos territórios produtores sustentáveis para negociar com a União Europeia, ou fortalecer mecanismos já existentes como o Consórcio da Amazônia Legal.
- **Engajamento proativo com stakeholders globais:** Mapear e manter um diálogo constante com os atores que moldam a percepção e as regras que afetam o estado: grandes empresas compradoras, fundos de investimento, ONGs internacionais influentes e a mídia especializada. O objetivo é passar da reatividade (responder a crises de imagem) para a proatividade (moldar a agenda).

Eixo 4: Governança de dados e rastreabilidade (a camada de confiança)

Este é o novo pilar, a infraestrutura digital e institucional que serve como alicerce para a credibilidade de toda a estratégia. Seu objetivo é transformar o estado de um “produtor de commodities” para um “produtor de commodities com lastro em confiança verificável”.

Componentes Estratégicos:

- **Plataforma estadual de rastreabilidade:** Criar, como política de Estado, uma plataforma tecnológica de adesão voluntária (mas com fortes incentivos) que integre dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR), guias de trânsito animal e vegetal, e dados de satélite, permitindo que qualquer lote de produção (seja um saco de soja ou uma peça de carne) possa ter sua origem e sua conformidade socioambiental verificada digitalmente por um QR Code, por exemplo.
- **Soberania sobre os dados ambientais e produtivos:** Desenvolver capacidade interna no Estado (em suas instituições de meio ambiente e pesquisa) para processar e analisar dados de sensoriamento remoto e gerar seus próprios relatórios sobre desmatamento, uso do solo e produtividade. Isso é crucial para que o estado possa ter sua própria narrativa baseada em dados, contrapondo-se a análises externas que possam ser imprecisas ou mal-intencionadas.
- **Estratégia de certificação:** Fomentar, em parceria com o setor privado, o uso de tecnologias como blockchain para criar registros imutáveis de conformidade. O Estado pode atuar como um certificador do certificador, criando um selo estadual (ex: “Produzido em Mato Grosso - Origem Verificada”) que confere um grau extra de confiança aos produtos que aderem à plataforma.

7. CONCLUSÃO

O mundo mudou. O tabuleiro do poder não é mais exclusivo dos Estados-nações. Entidades subnacionais com escala e relevância, como Mato Grosso, foram alçadas, por força das circunstâncias globais, à condição de atores geoestratégicos. A era em que os estados subnacionais podiam se dar ao luxo de planejar seu futuro olhando apenas para dentro de suas fronteiras terminou. As forças da geoeconomia, da crise climática e da competição por recursos estratégicos

transformaram o território em uma arena de disputa global. Neste novo tabuleiro, a inação ou a miopia estratégica não são opções, são sentenças de subordinação e vulnerabilidade. A ascensão do Leviatã Territorial não é uma escolha, mas um fato imposto pela reconfiguração do poder no século XXI.

A tríade Território-Produção-Clima tornou-se o nexos central da economia política do século XXI, e esses estados estão no seu epicentro. Continuar a planejar com as ferramentas e a mentalidade do passado é o caminho mais curto para a vulnerabilidade e a perda de soberania sobre o próprio destino.

Este artigo argumentou que a sobrevivência e a prosperidade destes novos atores dependem de uma revolução em sua capacidade mais fundamental, a capacidade de planejar. O planejamento não pode mais ser um exercício doméstico de alocação de recursos. Ele precisa se tornar o cérebro do Estado-Estrategista Territorial, uma ferramenta para decifrar o complexo código da geopolítica global e para formular respostas que sejam, ao mesmo tempo, defensivas e ofensivas.

O Planejamento para o Desenvolvimento Geo-Orientado (PDG-O) foi proposto como um caminho para essa revolução. Seus eixos (Governança Territorial Adaptativa, Posicionamento Inteligente em Cadeias de Valor, Diplomacia Ativa e Governança de Dados e Rastreabilidade) constituem um roteiro para transformar um estado de um mero produtor de commodities em um arquiteto de seu próprio destino. É um modelo que busca construir poder real, o poder que vem de um território resiliente, de uma economia sofisticada e de uma narrativa influente.

A implementação do PDG-O é o grande desafio para os planejadores e líderes políticos desta geração. Exige novas competências, novas estruturas e, acima de tudo, uma nova mentalidade. Requer a coragem de olhar para além do próximo ciclo orçamentário e do próximo ciclo eleitoral, e de começar a jogar o jogo de longo prazo no qual o futuro dos territórios será decidido. Para um estado como Mato Grosso, aprender a arte do planejamento geoestratégico não é uma opção, é a sua mais importante e urgente tarefa.

Para um leviatã territorial como Mato Grosso, assumir seu papel no tabuleiro global não é uma escolha, mas uma condição de sobrevivência e prosperidade. O planejamento público deve estar à altura deste desafio, tornando-se a bússola que guia o gigante

em sua jornada pelo complexo e fascinante mundo do século XXI.

A era em que os estados subnacionais podiam planejar seu futuro olhando apenas para dentro de suas fronteiras terminou. As forças da geoeconomia e da crise climática transformaram o território em uma arena de disputa global, onde a confiança é a moeda mais valiosa. Como este artigo demonstrou, esta confiança não se baseia mais em discursos, mas em dados verificáveis. A ascensão do leviatã territorial depende de sua capacidade de dominar não apenas seu território, sua produção e sua relação com o clima, mas também a governança de seus dados.

A análise revelou a profunda inadequação do planejamento tradicional, que permanece cego para esta nova realidade. O Planejamento para o Desenvolvimento Geo-Orientado (PDG-O), com seus quatro eixos integrados, foi proposto como um roteiro para essa necessária revolução. Ele demonstra que a governança do território, a estratégia econômica e a diplomacia externa são frágeis se não estiverem ancoradas em um robusto pilar de dados, rastreabilidade e governança da informação.

A implementação deste framework é um desafio formidável. Exige a construção de novas capacidades estatais, que mesclam agronomia com ciência de dados, e diplomacia com arquitetura blockchain. Requer uma liderança política visionária, que entenda que a soberania no século XXI também significa soberania sobre os próprios dados e sobre a narrativa que eles contam ao mundo. Aprender a arte do planejamento geo-orientado e, crucialmente, a ciência da confiança verificável, não é uma opção. É a sua mais importante e urgente tarefa para garantir um lugar de destaque no tabuleiro global.

8. Referências

1. AMUSQUÍVAR, Anahí; PASSOS, Rodrigo. Geopolítica e desenvolvimento regional na América do Sul: desafios para a integração. *Revista de Geopolítica*, v. 9, n. 1, p. 88-105, 2018.
2. BLACKWILL, R. D.; HARRIS, J. M. (2016). *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2016.
3. CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura; v. 1).
4. CANO, Wilson. Desenvolvimento regional no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2011.
5. CNT. *Pesquisa CNT de Rodovias 2DAVIS023*. Brasília: CNT, 2023.
6. DAVIS, Kevin E.; KINGSBURY, Benedict; MERRY, Sally Engle. Indicators as a technology of global governance. *Law & Society Review*, v. 46, n. 1, p. 71-104, 2012.
7. FOUCAULT, Michel. *Governmentality*. In: BURCHELL, Graham; GORDON, Colin; MILLER, Peter (org.). *The Foucault effect: studies in governmentality*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
8. GEREFFI, Gary.; HUMPHREY, John.; STURGEON, Timothy. The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, v. 12, n. 1, p. 78-104, 2005.
9. IBGE. *Produção agrícola municipal 2023*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.
10. IMEA. Boletim logístico: Mato Grosso. Cuiabá: Instituto Mato-grossense de Economia Agropecuária, 2023. Disponível em: <https://imea.com.br/>. Acesso em: 17 mar. 2026.
11. IPEA. Logística e infraestrutura no Brasil: diagnósticos e perspectivas. Brasília: IPEA, 2022.
12. IPEA. Logística e transportes no Brasil: gargalos e desafios. Brasília, DF: IPEA, 2017.
13. JESSOP, Bob. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press, 2002.
14. JOHNSON, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982.
15. LUTTWAK, E. N. (1990). From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. *The National Interest*, n. 20, p. 17-23, 1990.
16. MAPA. Corredores logísticos estratégicos do agronegócio brasileiro. Brasília: Ministério da Agricultura e Pecuária, 2022.
17. MDIC. *Comex Stat – Estatísticas de comércio exterior*. Brasília: MDIC, 2025.
18. Ó TUATHAIL, G. (1996). *Critical Geopolitics: The Politics of Writing Global Space*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.
19. PIRES, Roberto. *Capacidades estatais e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2011.
20. PORTER, Michael E. Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, v. 76, n. 6, p. 77-90, 1998.
21. SEPLAG-MT – SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MATO GROSSO. Plano Plurianual (PPA) 2024–2027. Cuiabá: Governo do Estado de Mato Grosso, 2023. Disponível em: <https://www.seplag.mt.gov.br/>. Acesso em: 17 mar. 2026.
22. SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. 17. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.
23. SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 2008.
24. SILVEIRA, María Laura. Território usado: dinâmicas e contradições. São Paulo: Contexto, 2011.
25. TSING, Anna. *The mushroom at the end of the world*. Princeton: Princeton University Press, 2015.

Evolução Normativa das Emendas Parlamentares e Seus Reflexos na Gestão Orçamentária Estadual

• **Isadora Mendes Costa**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil

E-mail: Isaadoramcosta@gmail.com

Resumo

O estudo analisa a evolução normativa das emendas parlamentares impositivas no Brasil e seus reflexos na gestão orçamentária estadual, com foco na consolidação desse instituto no âmbito subnacional. Tradicionalmente, o orçamento público brasileiro possuía caráter predominantemente autorizativo, conferindo ampla discricionariedade ao Poder Executivo na execução das despesas. Com a constitucionalização das emendas impositivas, esse modelo foi gradualmente alterado, passando a estabelecer parcelas de execução obrigatória definidas pelo Poder Legislativo, o que modificou a dinâmica institucional do ciclo orçamentário.

No plano federal, as Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 105/2019 consolidaram a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares, ampliando o papel do Legislativo na definição das prioridades orçamentárias e reforçando mecanismos de transparência, rastreabilidade e controle da execução do gasto público. Esse movimento influenciou diretamente os estados, que passaram a adaptar suas Constituições, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais para incorporar o caráter impositivo dessas programações e disciplinar os procedimentos administrativos necessários à sua execução.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza descritivo-analítica, baseada na análise da Constituição Estadual, da legislação orçamentária e de atos normativos infralegais que regulamentam a execução das emendas, além de considerar a legislação federal e decisões recentes do Supremo Tribunal Federal relacionadas à transparência dessas despesas. Os resultados indicam que a institucionalização das emendas impositivas contribuiu para ampliar a previsibilidade da execução orçamentária, fortalecer o papel do Legislativo e aprimorar mecanismos de governança fiscal, exigindo maior planejamento e capacidade administrativa dos órgãos públicos na gestão orçamentária contemporânea brasileira atual.

Palavras-chave: Emendas Parlamentares Impositivas; Gestão Orçamentária; Direito Financeiro; Responsabilidade Fiscal.

1. INTRODUÇÃO

A evolução jurídica das emendas parlamentares no Brasil representa uma das transformações mais relevantes do direito financeiro e orçamentário recente. Com a constitucionalização das emendas impositivas, o orçamento público passou a conter parcelas de execução obrigatória, superando o caráter meramente autorizativo e alterando a relação entre os Poderes e o planejamento estatal.

Tradicionalmente, o orçamento público brasileiro possuía natureza predominantemente autorizativa, conferindo ao Poder Executivo ampla margem de discricionariedade na execução das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesse modelo, a execução das emendas parlamentares dependia de decisões políticas e da disponibilidade financeira, o que limitava a efetividade da atuação do Poder Legislativo no processo orçamentário.

Esse paradigma começou a ser alterado com a constitucionalização das emendas parlamentares de execução obrigatória, conhecidas como emendas impositivas, que passaram a reservar parcelas do orçamento cuja execução se tornou vinculada à vontade do Legislativo.

A introdução desse mecanismo representou significativa reconfiguração da dinâmica orçamentária, ao ampliar a participação parlamentar na alocação de recursos públicos e alterar o equilíbrio institucional entre os Poderes na definição das prioridades estatais.

A consolidação desse novo arranjo institucional no âmbito federal ocorreu de maneira progressiva, a partir da promulgação das Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 105/2019. Esses diplomas normativos estruturaram o regime jurídico das emendas parlamentares impositivas, estabelecendo seus parâmetros de funcionamento e delimitando seus contornos operacionais. Para além de instituírem a obrigatoriedade de execução de determinadas parcelas do orçamento definidas pelo Legislativo — condicionada à observância de requisitos fiscais —, tais normas também introduziram instrumentos voltados à vinculação de recursos, à transparência e ao controle da execução orçamentária. Como resultado, verificou-se uma reconfiguração das relações entre os Poderes, com reflexos diretos sobre a governança orçamentária, a previsibilidade da execução da despesa e a condução da política fiscal.

Nos estados, essa mudança exigiu a adaptação das Constituições Estaduais, das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOA), com impactos diretos na gestão orçamentária, na autonomia do Poder Executivo e nos mecanismos de controle fiscal.

No âmbito subnacional, esse modelo foi progressivamente internalizado, exigindo dos entes federados — a exemplo do Estado de Alagoas — a adequação de seus marcos normativos e instrumentos de planejamento para compatibilizar a execução impositiva com as diretrizes de responsabilidade fiscal.

Nesse contexto, o artigo analisa a evolução normativa das emendas parlamentares impositivas, seus fundamentos constitucionais e os reflexos na gestão orçamentária estadual, destacando a experiência local em diálogo com o modelo federal. Do ponto de vista teórico, essas emendas são associadas ao fortalecimento da representatividade democrática e à

ampliação do papel do Poder Legislativo no processo orçamentário, ao mesmo tempo em que impõem novos desafios para preservar o planejamento público e a responsabilidade fiscal.

Diante desse contexto, torna-se necessário compreender os fundamentos teóricos e normativos que estruturam as emendas parlamentares impositivas no ordenamento jurídico brasileiro.

2. JUSTIFICATIVA

A relevância do tema decorre da crescente centralidade das emendas parlamentares na dinâmica orçamentária brasileira, especialmente após a institucionalização de seu caráter impositivo. Esse processo redefiniu o papel do Poder Legislativo no ciclo orçamentário, ampliando sua capacidade de influenciar diretamente a alocação de recursos públicos e alterando a tradicional predominância decisória do Poder Executivo na execução das despesas.

O advento das emendas parlamentares de execução obrigatória promoveu uma reconfiguração significativa na dinâmica orçamentária, ao estabelecer a vinculação de parcelas do orçamento à execução de programações definidas pelo Legislativo. Embora esse modelo tenha sido concebido com o objetivo de fortalecer a autonomia parlamentar e reduzir práticas discricionárias na liberação de recursos, sua implementação trouxe novos desafios institucionais, especialmente no que se refere à coordenação entre planejamento, execução e controle das despesas públicas.

Destaca-se, ainda, o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal no sentido de que, à luz do princípio da simetria constitucional, as normas estruturantes do processo legislativo previstas na Constituição Federal devem orientar a organização normativa dos entes subnacionais. Desse modo, a instituição de emendas parlamentares impositivas por deputados estaduais e vereadores mostra-se juridicamente viável, desde que prevista na ordem constitucional local.

Sob a perspectiva do federalismo fiscal, essa transformação suscita questões relevantes relacionadas à eficiência na alocação de recursos e à coordenação entre os diferentes níveis de governo. No âmbito estadual, a adoção das emendas impositivas introduz novos elementos de rigidez orçamentária, exigindo maior integração entre os instrumentos de

planejamento e a execução das despesas, bem como o fortalecimento dos mecanismos de governança fiscal.

Diante desse cenário, torna-se relevante examinar como a incorporação desse instrumento tem sido estruturada no plano subnacional, bem como seus efeitos sobre a governança orçamentária, o planejamento público e o equilíbrio entre os Poderes. A análise contribui para a compreensão dos limites e das potencialidades das emendas parlamentares no aprimoramento da gestão orçamentária e no fortalecimento do controle democrático sobre o gasto público.

No caso do Estado de Alagoas, a ampliação recente do volume de recursos destinados às emendas parlamentares e sua vinculação a percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL) tornam o estudo ainda mais pertinente, especialmente diante da necessidade de avaliar seus impactos sobre a gestão orçamentária, a capacidade administrativa dos órgãos públicos e a governança fiscal.

3. OBJETIVOS

O presente artigo tem como objetivo analisar a evolução normativa das emendas parlamentares impositivas no ordenamento jurídico brasileiro e seus reflexos na gestão orçamentária estadual, a partir de um estudo aplicado ao Estado de Alagoas. A pesquisa articula a análise jurídico-institucional com elementos empíricos e com o referencial teórico do federalismo fiscal, buscando compreender de que forma o modelo constitucional federal foi incorporado no âmbito subnacional e quais adaptações foram realizadas diante das especificidades institucionais e fiscais do ente estadual.

Para tanto, examinam-se os fundamentos que orientam a reprodução desse instrumento pelos entes federados, bem como a estrutura normativa delineada nas Constituições estaduais, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, nas Leis Orçamentárias Anuais e nos atos regulamentares que disciplinam a execução das emendas parlamentares.

Adicionalmente, o estudo investiga os efeitos decorrentes da implementação das emendas impositivas sobre o planejamento público e a execução orçamentária no contexto alagoano, considerando seus impactos na governança fiscal, na alocação de recursos públicos, na previsibilidade da execução orçamentária e na autonomia do Poder Executivo. Também são analisadas as implicações desse mecanismo para

a coordenação entre os Poderes, para a integração entre planejamento e execução e para o funcionamento dos instrumentos de controle, especialmente à luz das diretrizes recentes estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal.

Por fim, o artigo busca identificar os limites e as potencialidades das emendas parlamentares impositivas no contexto da gestão orçamentária contemporânea, contribuindo para o debate sobre o aperfeiçoamento institucional desse instrumento e seu papel na promoção de maior transparência, eficiência e equilíbrio na alocação de recursos públicos.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1 Emendas parlamentares impositivas: conceito e características

As emendas parlamentares são instrumentos pelos quais parlamentares propõem alterações ao projeto de lei orçamentária, visando incluir, modificar ou direcionar despesas públicas para ações, programas, órgãos ou entidades. Nos estados, essa prerrogativa é exercida pelos deputados estaduais. As emendas permitem ao Poder Legislativo influenciar diretamente a alocação de recursos públicos, geralmente para atender demandas regionais.

As emendas impositivas distinguem-se das autorizativas ao estabelecerem a obrigatoriedade de sua execução pelo Poder Executivo, desde que observados os requisitos legais, técnicos e fiscais. Essa obrigatoriedade não é absoluta, permanecendo condicionada ao cumprimento das metas fiscais, à observância da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e à inexistência de impedimentos técnicos.

Nesse contexto, a obrigatoriedade das emendas impositivas deve ser compreendida como juridicamente condicionada, uma vez que sua execução permanece sujeita a parâmetros fiscais e à viabilidade técnica das programações. Tal configuração busca compatibilizar a atuação parlamentar com a preservação do equilíbrio fiscal e com a racionalidade do planejamento governamental.

Sob a perspectiva institucional, esse modelo fortalece o papel do Poder Legislativo, ao ampliar sua capacidade de influenciar diretamente a alocação de recursos públicos. Por outro lado, introduz maior rigidez ao orçamento, na medida em que parcela da

despesa passa a ter execução vinculada, exigindo maior integração entre planejamento, orçamento e execução.

Dessa forma, as emendas parlamentares impositivas configuram-se como elemento relevante na reconfiguração da governança orçamentária contemporânea, ao redefinir o equilíbrio entre os Poderes e demandar o aprimoramento dos mecanismos de coordenação, transparência e controle.

4.2 Evolução constitucional das emendas parlamentares no Brasil

A constitucionalização das emendas parlamentares impositivas ocorreu de forma gradual. No plano federal, as Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 105/2019 consolidaram a execução obrigatória das emendas, ampliaram o papel das emendas de bancada e reforçaram sua vinculação ao planejamento e à responsabilidade fiscal.

A Emenda Constitucional nº 86/2015 inaugurou esse novo paradigma ao estabelecer a obrigatoriedade de execução das emendas individuais, vinculando-as a um percentual da receita corrente líquida e introduzindo critérios mínimos de aplicação, especialmente

na área da saúde. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 100/2019 ampliou esse regime ao estender o caráter impositivo às emendas de bancada estadual, reforçando o papel coletivo das representações parlamentares na definição das prioridades orçamentárias. Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 105/2019 aperfeiçoou os mecanismos de transferência e execução desses recursos, especialmente no que se refere à destinação direta a entes subnacionais, contribuindo para maior descentralização e agilidade na aplicação dos recursos públicos.

Essas alterações não apenas consolidaram a obrigatoriedade de execução das emendas, mas também fortaleceram sua vinculação aos instrumentos de planejamento e às normas de responsabilidade fiscal, exigindo compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, observância das metas fiscais e respeito aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, a execução impositiva passou a coexistir com mecanismos de controle e disciplina fiscal, caracterizando-se como uma obrigatoriedade juridicamente condicionada.

TABELA 1 – Evolução normativa das emendas parlamentares impositivas no plano federal e no Estado de Alagoas.

Período	Plano Federal	Normativo Federal	Plano Estadual	Normativo Estadual
Até 2015	Constituição Federal	Orçamento autorizativo	Constituição Estadual	Execução sem obrigatoriedade
2015	EC nº 86/2015	Emendas individuais obrigatórias	-	Sem internalização
2019	EC nº 100/2019	Emendas de bancada	EC nº 42/2019	Introdução no art. 177
2019	EC nº 105/2019	Transferências diretas	-	Ajustes iniciais
2020	Consolidação federal	Integração fiscal	EC nº 47/2020	Aperfeiçoamento
			EC nº 52/2024	Alinhamento e controle
2021 - 2025	Normas infraconstitucionais	Controle e transparência	LDO/LOA	Regulamentação
2024+	ADPF 854	Controle e transparência	Nota Técnica 01/2025 TCE	Alinhamento de controle e transparência

Fonte: Elaboração própria (2026), baseada na evolução das normativas.

No âmbito estadual, esse processo de constitucionalização foi reproduzido com as devidas adaptações às especificidades locais, em observância ao princípio da simetria constitucional.

No caso do Estado de Alagoas, esse processo foi consolidado pelas Emendas Constitucionais nº 42/2019, nº 47/2020 e nº 52/2024, que modificaram o art. 177 e instituíram o art. 177-A da Constituição

Estadual, estabelecendo as bases normativas para a execução obrigatória das emendas parlamentares no plano subnacional.

Essas modificações estruturaram um regime jurídico próprio, definindo parâmetros para execução, critérios para apresentação e aprovação das emendas, hipóteses de impedimentos técnicos, bem como regras para sua compatibilização com o

planejamento orçamentário estadual. Além disso, reforçaram a necessidade de integração entre os instrumentos de planejamento — Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) — e a execução das programações oriundas do Legislativo.

Historicamente, o orçamento público brasileiro caracterizava-se por sua natureza predominantemente autorizativa, conferindo ampla discricionariedade ao Poder Executivo quanto à execução das despesas. Nesse modelo, a execução das emendas dependia de decisões políticas, negociações institucionais e da disponibilidade financeira, o que frequentemente limitava a previsibilidade e a efetividade da atuação do Poder Legislativo no processo orçamentário.

Com as alterações constitucionais e infraconstitucionais, esse modelo foi progressivamente superado, passando a vincular parcelas da receita à execução obrigatória das programações definidas pelo Legislativo.

4.3 Motivações políticas e institucionais da constitucionalização

A adoção das emendas parlamentares impositivas buscou fortalecer o papel do Poder Legislativo no ciclo orçamentário, reduzir a discricionariedade do Poder Executivo e ampliar a previsibilidade e a transparência na execução do orçamento. Esse modelo também visa aproximar a alocação de recursos das demandas regionais.

Contudo, não se trata de mera substituição do modelo autorizativo, mas da introdução de um arranjo mais complexo, no qual a obrigatoriedade de execução convive com limites fiscais e condicionantes técnicos. Assim, a execução das emendas permanece sujeita à disponibilidade financeira, ao cumprimento das metas fiscais e à inexistência de impedimentos técnicos, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desse modo, a constitucionalização das emendas impositivas reconfigura a governança orçamentária, ampliando o protagonismo do Legislativo e exigindo maior capacidade institucional do Executivo para planejar, executar e monitorar despesas, reforçando a necessidade de coordenação, transparência e controle.

4.4 Federalismo fiscal e descentralização

A análise das emendas parlamentares insere-se no campo do federalismo fiscal, que trata da distribuição

de competências e recursos entre os entes federados. Sob essa perspectiva, a descentralização da alocação de recursos pode favorecer a eficiência alocativa ao aproximar as decisões sobre o gasto público das preferências e necessidades locais, ainda que imponha desafios de coordenação.

As emendas parlamentares impositivas configuram uma forma de descentralização intraorçamentária, ao permitir que parlamentares influenciam a destinação de recursos dentro do orçamento previamente estruturado pelo Poder Executivo. Diferenciam-se, contudo, da descentralização clássica, por operarem de forma pontual e não estarem vinculadas a critérios permanentes de repartição de competências.

Esse arranjo introduz desafios de coordenação entre níveis de governo e entre políticas públicas, especialmente quando não há integração com os instrumentos formais de planejamento, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Nesse contexto, observa-se uma tensão entre a lógica de planejamento centralizado e a alocação descentralizada de recursos, o que exige o fortalecimento dos mecanismos de coordenação, integração e governança orçamentária.

4.5 Transparência, rastreabilidade e controle das emendas parlamentares

A evolução recente das emendas parlamentares no Brasil passou a incorporar, de forma mais incisiva, o debate sobre transparência, rastreabilidade e controle do gasto público. Nesse contexto, destaca-se a atuação do Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF 854, que estabeleceu diretrizes estruturantes para o aperfeiçoamento do regime jurídico das emendas.

A decisão, relatada pelo Ministro Flávio Dino, insere-se em um movimento institucional mais amplo de enfrentamento das fragilidades associadas à execução descentralizada de recursos públicos, especialmente no que se refere à destinação de emendas a entidades do terceiro setor. O Supremo passou a exigir padrões mais rigorosos de transparência ativa, rastreabilidade dos recursos e controle da execução, alinhando o regime das emendas aos princípios constitucionais da administração pública, notadamente a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a eficiência.

Esse novo paradigma reforça a centralidade da governança pública no ciclo orçamentário, ao demandar mecanismos institucionais capazes de assegurar a rastreabilidade completa dos recursos, desde sua origem até o beneficiário final, reduzindo assimetrias informacionais e prevenindo desvios de finalidade.

À luz desse arcabouço teórico-conceitual, passa-se à apresentação dos procedimentos metodológicos adotados na presente pesquisa.

5. METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritivo-analítica, fundamentada em análise jurídico-institucional das emendas parlamentares impositivas no âmbito estadual. O estudo baseia-se na análise da Constituição Estadual, da legislação orçamentária estadual — especialmente a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) —, bem como de atos normativos infralegais, com destaque para as Portarias Conjuntas SEFAZ/SEPLAG que disciplinam a execução das emendas.

Também foram considerados instrumentos normativos federais que influenciam o arranjo institucional estadual, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014) e o Manual Técnico de Orçamento, além de literatura especializada em orçamento público, planejamento governamental e administração pública.

O recorte empírico concentra-se no período de 2021 a 2025, caracterizado pela consolidação normativa das emendas parlamentares impositivas no Estado de Alagoas, privilegiando a análise institucional da gestão orçamentária e seus impactos sobre as capacidades estatais.

Adicionalmente, a pesquisa incorpora a análise da decisão proferida pelo Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADPF nº 854. Essa inclusão justifica-se pela necessidade de avaliar as diretrizes recentes relacionadas à rastreabilidade, transparência e controle da execução das emendas parlamentares, bem como as orientações voltadas ao aperfeiçoamento dos mecanismos de governança e fiscalização do gasto público.

Os critérios de seleção dos atos normativos analisados consideraram sua relevância jurídica, vigência

e impacto direto sobre a execução orçamentária das emendas parlamentares. O procedimento analítico desenvolveu-se em três etapas: inicialmente, realizou-se a identificação e sistematização dos dispositivos normativos aplicáveis; em seguida, procedeu-se à análise comparativa entre o modelo federal e sua incorporação no âmbito estadual, com foco no Estado de Alagoas; por fim, foram examinados os efeitos dessas normas sobre a governança orçamentária, considerando aspectos como planejamento, execução, transparência e controle.

Adicionalmente, foram incorporados elementos empíricos de caráter ilustrativo, provenientes de fontes institucionais e decisões recentes dos órgãos de controle, com o objetivo de contextualizar os efeitos práticos da execução das emendas parlamentares, sem a pretensão de realizar análise quantitativa aprofundada.

Essa estratégia metodológica permitiu articular a análise normativa com evidências institucionais recentes, proporcionando uma compreensão mais abrangente da evolução das emendas parlamentares impositivas e de seus impactos sobre a governança orçamentária no Estado de Alagoas.

A partir desse delineamento metodológico, apresentam-se, a seguir, os resultados da análise e sua discussão à luz do referencial adotado

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 *Influência da Constituição Federal sobre as Constituições Estaduais*

A Constituição Federal exerceu papel indutor na adoção das emendas parlamentares impositivas pelos estados, ao estabelecer diretrizes normativas posteriormente replicadas, com adaptações, nas Constituições Estaduais. Com a consolidação do regime impositivo no plano federal, observou-se sua internalização nos entes subnacionais, ajustada às realidades fiscais e institucionais locais.

Essa dinâmica insere-se no federalismo cooperativo, no qual normas gerais orientam a organização financeira dos estados sem afastar sua autonomia normativa. Nesse contexto, verifica-se uma coordenação entre os níveis de governo, em que a União atua como referência e os estados adaptam as diretrizes federais às suas capacidades administrativas e ao planejamento público.

Como resultado, observa-se uma tendência de convergência institucional no campo orçamentário, com a padronização de mecanismos como a obrigatoriedade de execução das emendas e a incorporação de instrumentos de transparência e controle.

No Estado de Alagoas, esse processo se materializa nas alterações dos arts. 177 e 177-A da Constituição Estadual, que disciplinam o regime das emendas impositivas em consonância com o modelo federal. O art. 177 estabelece a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares, enquanto o art. 177-A define condicionantes operacionais, como o cumprimento das metas fiscais, a inexistência de impedimentos técnicos e a compatibilidade com os instrumentos de planejamento.

Esses dispositivos evidenciam a adaptação do modelo federal no âmbito estadual, consolidando um arranjo institucional mais estruturado e alinhado às exigências de governança orçamentária.

6.2 Consolidação do caráter impositivo na legislação estadual

No âmbito estadual, a incorporação das emendas impositivas ocorreu gradativamente, mediante a articulação entre Constituição Estadual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

A LDO estabelece critérios, limites e condições para a apresentação e execução das emendas, incluindo parâmetros para identificação de impedimentos técnicos, prazos e responsabilidades dos órgãos envolvidos. Já a LOA incorpora as dotações orçamentárias correspondentes, assegurando a identificação das emendas e sua integração ao planejamento orçamentário.

No âmbito do Estado de Alagoas, a inclusão das emendas parlamentares na Lei Orçamentária Anual representa um ponto de inflexão na dinâmica do processo orçamentário, ao deslocar parte relevante da definição das despesas públicas para o Poder Legislativo. A partir da incorporação do modelo impositivo, as emendas deixam de configurar meras autorizações políticas e passam a integrar programações orçamentárias vinculadas, inseridas na estrutura funcional do orçamento estadual. Esse movimento, embora amplie a participação democrática na alocação dos recursos, também introduz novos desafios operacionais, especialmente no que se refere à compatibilização entre planejamento, execução e limites legais, evidenciando

a crescente complexidade da gestão orçamentária contemporânea.

Esse arranjo normativo estabeleceu percentuais mínimos de execução das emendas individuais, critérios para caracterização de impedimentos técnicos, regras para remanejamento e alteração das programações, bem como responsabilidades dos órgãos setoriais quanto à execução, monitoramento e prestação de contas. Além disso, reforçou-se a necessidade de planejamento por parte do gestor público, com avaliação prévia do impacto fiscal das emendas e sua compatibilização com as metas estabelecidas, reduzindo riscos de descumprimento de metas fiscais e de comprometimento de recursos futuros.

Dessa forma, a LDO e a LOA consolidam-se como instrumentos fundamentais na operacionalização das emendas parlamentares impositivas no âmbito estadual, ao traduzirem as diretrizes constitucionais em regras concretas de execução orçamentária, promovendo maior previsibilidade, transparência e integração entre planejamento e execução.

6.3 Dispositivos normativos que impactaram a operacionalização

A operacionalização das emendas parlamentares impositivas no âmbito estadual foi influenciada pela edição de atos normativos infralegais voltados à padronização de procedimentos e ao fortalecimento da governança administrativa. Destaca-se a elaboração de um manual de emendas parlamentares, que sistematiza as etapas do processo, define responsabilidades e uniformiza os fluxos de execução, desde a indicação até a prestação de contas.

Atos normativos complementares também contribuíram para detalhar os procedimentos operacionais, promovendo maior previsibilidade, segurança jurídica e integração entre planejamento, orçamento e execução financeira, além de fortalecer os mecanismos de monitoramento e controle.

Adicionalmente, a aplicação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014), regulamentado pelo Decreto nº 69.902/2020, impacta a execução das emendas destinadas ao terceiro setor, ao impor exigências relacionadas à formalização de parcerias, execução dos recursos e prestação de contas.

Nesse contexto, a articulação entre normas operacionais — como o manual de emendas e atos infralegais

— e o marco regulatório das parcerias evidencia a institucionalização da execução das emendas no Estado, contribuindo para maior racionalidade administrativa, controle fiscal e efetividade na aplicação dos recursos.

6.4 Impactos na autonomia do Poder Executivo estadual

A evolução normativa das emendas parlamentares impositivas no Estado de Alagoas reduziu a margem de discricionariedade do Poder Executivo na execução de parcela do orçamento, ao vincular recursos a programações previamente definidas pelo Poder Legislativo.

Esse cenário exige maior rigor no planejamento orçamentário e financeiro, especialmente na compatibilização entre as emendas parlamentares e as políticas públicas existentes. No âmbito estadual, essa dinâmica se reflete na necessidade de incorporação prévia das demandas parlamentares nos instrumentos de planejamento e na programação orçamentária.

Além disso, a execução das emendas está sujeita a procedimentos administrativos estruturados, incluindo a análise de impedimentos técnicos e a observância de requisitos legais, especialmente nos casos de transferências a entidades do terceiro setor.

Apesar dessa limitação, permanecem preservados instrumentos relevantes de gestão fiscal, como o contingenciamento de despesas e o controle técnico da execução orçamentária, o que evidencia que a autonomia do Poder Executivo não é suprimida, mas reconfigurada em um ambiente normativo mais estruturado.

6.5 Diálogo entre a experiência estadual e o modelo federal

A experiência do Estado de Alagoas na implementação das emendas parlamentares impositivas evidencia a adaptação do modelo federal, com significativa convergência metodológica em relação ao Manual Técnico de Orçamento e às normas gerais de direito financeiro. Esse alinhamento contribuiu para maior padronização na estruturação das programações, na classificação orçamentária e nos procedimentos de execução.

No Estado de Alagoas, embora as emendas parlamentares representem parcela relativamente limitada do orçamento total, seu impacto é relevante na

alocação de recursos, especialmente em ações de alcance local e na definição de prioridades regionais.

A ampliação das emendas impositivas também impulsionou processos de modernização administrativa, com a padronização de fluxos operacionais, a formalização de procedimentos e o fortalecimento dos mecanismos de controle. A elaboração de instrumentos como manuais operacionais e atos normativos contribuiu para a uniformização das rotinas e a redução de assimetrias na execução entre órgãos.

Apesar desses avanços, a efetividade das emendas depende da capacidade de planejamento governamental e da estrutura administrativa dos órgãos responsáveis. Destacam-se desafios relacionados à integração com políticas públicas estruturantes, à fragmentação das programações e à redução da flexibilidade fiscal decorrente da vinculação de recursos.

Em contextos de restrição orçamentária, essa rigidez exige maior rigor na gestão fiscal, especialmente quanto ao cumprimento das metas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, a heterogeneidade entre municípios e limitações de capacidade técnica em algumas localidades impactam a execução das emendas, sobretudo nas transferências a terceiros.

Ainda assim, a adoção de boas práticas de planejamento, a padronização de procedimentos, o uso de sistemas de monitoramento e o fortalecimento do controle têm contribuído para a integração progressiva das emendas à gestão orçamentária estadual, evidenciando um processo de amadurecimento institucional.

6.6 A ADPF 854 e a reconfiguração do regime de execução das emendas parlamentares

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) consiste em instrumento de controle concentrado de constitucionalidade, previsto na Constituição Federal, destinado a evitar ou reparar lesão a preceitos fundamentais decorrente de atos do poder público. Nesse contexto, a ADPF 854 constitui marco recente na redefinição do regime de execução das emendas parlamentares no Brasil, ao evidenciar a insuficiência dos mecanismos de transparência e controle diante da expansão dos recursos a elas vinculados. A decisão do Supremo Tribunal Federal revelou fragilidades institucionais, especialmente quanto à rastreabilidade dos recursos e à publicidade das informações, com destaque para repasses a organizações da sociedade civil.

Diante desse cenário, o STF determinou a adoção de medidas estruturais voltadas ao fortalecimento da governança e do controle da execução das emendas, destacando-se a exigência de rastreabilidade dos recursos, a utilização de contas específicas por emenda, o detalhamento dos planos de trabalho e o reforço da transparência ativa por meio de plataformas digitais. Também passou a ser exigida a comprovação da capacidade técnica das entidades beneficiárias.

A decisão introduziu, ainda, vedação à destinação de recursos a entidades vinculadas a parlamentares ou a seus familiares, ampliando a aplicação dos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa. Nesse ponto, observa-se a extensão dos efeitos da Súmula Vinculante nº 13 ao contexto das emendas parlamentares.

No Estado de Alagoas, a implementação dessas diretrizes tem demandado atuação articulada dos órgãos de controle, com destaque para o Tribunal de Contas do Estado, que exerce papel relevante na indução de práticas de transparência, rastreabilidade e regularidade na execução das emendas. Observa-se a incorporação progressiva dessas exigências nos procedimentos administrativos, especialmente quanto à formalização das transferências, detalhamento dos planos de trabalho e identificação dos beneficiários.

Além disso, a aplicação da ADPF 854 tem impulsionado o aprimoramento dos instrumentos de controle interno e dos fluxos administrativos, exigindo maior integração entre os órgãos de planejamento, finanças e execução, bem como o fortalecimento do monitoramento das despesas.

Por fim, as medidas decorrentes da ADPF 854 evidenciam a transição para um modelo mais institucionalizado e regulado, no qual a execução das emendas passa a estar condicionada a requisitos técnicos e de governança. No caso de Alagoas, esse processo reforça a necessidade de aperfeiçoamento contínuo das práticas administrativas, consolidando um ambiente mais transparente e alinhado às diretrizes nacionais.

6.7 Atuação do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas e padronização dos mecanismos de controle

No âmbito subnacional, a implementação das diretrizes estabelecidas pela ADPF 854 tem sido operacionalizada pelos Tribunais de Contas, que passaram

a desempenhar papel central na fiscalização e na indução de boas práticas na execução das emendas parlamentares. No Estado de Alagoas, destaca-se a emissão da Nota Técnica nº 01/2025 pelo Tribunal de Contas do Estado, que estabelece orientações para execução, controle e prestação de contas das emendas, alinhando os procedimentos estaduais às diretrizes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal.

A referida Nota Técnica consolida diretrizes como a identificação individualizada das emendas no orçamento, a rastreabilidade dos recursos, a movimentação em contas específicas, a vinculação ao objeto aprovado e o reforço da transparência e da prestação de contas. Esses parâmetros contribuem para a padronização dos procedimentos e para o fortalecimento do controle externo, promovendo maior segurança jurídica e transparência na execução das despesas.

No caso de Alagoas, a atuação do Tribunal de Contas também possui caráter orientador, ao induzir a adoção de rotinas administrativas mais estruturadas pelos órgãos executores, especialmente no que se refere à formalização de processos, controle interno e monitoramento da execução das emendas.

Entretanto, a atuação do Tribunal de Contas encontra limites institucionais relevantes. Como órgão de controle externo, sua atuação é predominantemente fiscalizatória e orientadora, não lhe cabendo interferir diretamente na gestão administrativa ou substituir o Poder Executivo na tomada de decisões relativas à execução orçamentária. Além disso, a efetividade de suas diretrizes depende da capacidade administrativa dos órgãos executores e da aderência dos gestores às orientações estabelecidas, o que pode variar conforme o nível de estrutura institucional.

Ademais, a crescente complexidade das exigências de controle pode representar desafios operacionais, especialmente para entes e órgãos com menor capacidade técnica, exigindo maior esforço de adaptação e capacitação. Nesse cenário, embora a atuação do Tribunal de Contas seja fundamental para o fortalecimento da governança e da transparência, sua eficácia está condicionada à articulação com os sistemas de controle interno e à capacidade de implementação das diretrizes no âmbito da administração pública.

Por fim, a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas insere-se em um movimento nacional de padronização dos mecanismos de fiscalização, contribuindo para a consolidação de um modelo mais

estruturado, transparente e alinhado às diretrizes estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal.

6.8 Riscos, fragilidades e desafios institucionais na execução das emendas

A análise conjunta da ADPF 854 e das diretrizes estabelecidas pelos órgãos de controle evidencia a existência de pontos de atenção na execução das emendas parlamentares no Estado de Alagoas, especialmente diante das diferentes capacidades institucionais entre os órgãos estaduais e os municípios beneficiários.

Entre os principais aspectos observados, destacam-se a necessidade de maior integração das emendas ao planejamento governamental, de modo a fortalecer a articulação com políticas públicas estruturantes; o aprimoramento contínuo da capacidade técnica dos órgãos executores e das entidades do terceiro setor; e o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e acompanhamento da execução. Soma-se a isso a importância de garantir a adequada aplicação dos recursos, em conformidade com os normativos vigentes e as diretrizes de transparência e controle.

No contexto alagoano, esses desafios são potencializados pelas exigências normativas mais recentes, que, embora fortaleçam o controle e a transparência, demandam maior capacidade técnica e organizacional dos gestores públicos. A necessidade de atendimento a requisitos como rastreabilidade integral dos recursos, formalização detalhada de planos de trabalho e utilização de sistemas de acompanhamento impõe novos padrões de governança que nem sempre são plenamente absorvidos de forma homogênea pelos entes envolvidos.

A superação dessas fragilidades no Estado de Alagoas depende do fortalecimento da governança orçamentária, com maior integração entre planejamento, orçamento e execução, além do aprimoramento dos mecanismos de controle interno e externo. Nesse cenário, a ampliação da transparência ativa, a consolidação de sistemas de monitoramento e o fortalecimento do controle social assumem papel central para assegurar a correta aplicação dos recursos e a legitimação das emendas parlamentares no âmbito estadual.

6.9 Comentário empírico e evidência institucional

A análise empírica, ainda que de natureza predominantemente qualitativa, revela elementos relevantes sobre a execução das emendas parlamentares no Brasil

e seus desdobramentos no contexto estadual. No âmbito da ADPF 854, foram identificadas fragilidades relacionadas à transparência e à adequada divulgação da aplicação dos recursos públicos, especialmente nos casos de repasses a organizações da sociedade civil, evidenciando desafios na governança dessas despesas.

No contexto do Estado de Alagoas, tais evidências ganham relevância adicional, considerando a importância das emendas parlamentares como instrumento de financiamento de políticas públicas, sobretudo em municípios de menor porte e com maior dependência de transferências intergovernamentais. Nesses casos, as emendas frequentemente viabilizam ações nas áreas de saúde, assistência social, infraestrutura e apoio institucional, funcionando como complemento relevante às dotações orçamentárias ordinárias.

Ao mesmo tempo, a execução dessas programações demanda atenção quanto à sua integração com o planejamento governamental e à capacidade operacional dos entes envolvidos. No cenário alagoano, observa-se que a heterogeneidade entre municípios e entidades executoras pode influenciar a eficiência da execução, especialmente no que se refere à elaboração de projetos, cumprimento de requisitos normativos e prestação de contas.

Além disso, a necessidade de observância das diretrizes mais recentes de transparência e rastreabilidade, reforçadas pela ADPF 854, tem impulsionado melhorias nos processos administrativos estaduais, ao exigir maior formalização, controle e acompanhamento da execução das emendas. Esse movimento contribui para o aprimoramento da governança orçamentária, ao mesmo tempo em que evidencia a importância do fortalecimento contínuo das capacidades institucionais.

Dessa forma, no Estado de Alagoas, as emendas parlamentares assumem papel estratégico na descentralização de recursos e no atendimento a demandas locais, ao mesmo tempo em que demandam o aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento, execução e controle, de modo a assegurar maior efetividade, transparência e alinhamento às diretrizes da gestão pública contemporânea.

Esses elementos permitem uma análise integrada dos efeitos da evolução normativa das emendas parlamentares, conduzindo às considerações finais apresentadas a seguir.

7. CONCLUSÃO

A análise realizada evidencia que a evolução normativa das emendas impositivas representa uma transformação na gestão orçamentária estadual; esse processo resultou na consolidação de um modelo juridicamente mais rígido, regulado e condicionado às exigências fiscais. No caso de Alagoas, observa-se a consolidação desse instrumento como componente relevante do orçamento público, inserido em um modelo juridicamente mais rígido, regulado e condicionado às exigências fiscais.

As emendas parlamentares deixaram de assumir caráter político para se consolidarem como institutos jurídico-orçamentários, integrados ao planejamento, à responsabilidade fiscal e aos mecanismos de controle. Reduziram a discricionariedade do Poder Executivo e contribuíram para ampliar a previsibilidade, a transparência e o equilíbrio institucional.

A experiência alagoana evidencia a incorporação, com adaptações, do modelo federal, indicando a formação de um padrão de execução alinhado às diretrizes nacionais. Nesse cenário, a atuação do Supremo Tribunal Federal, especialmente por meio da ADPF 854, e a internalização dessas diretrizes pelos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, consolidam um novo paradigma baseado em transparência, rastreabilidade e accountability.

Embora as emendas representem parcela relativamente limitada do orçamento total, seu impacto sobre a alocação de recursos e sobre a dinâmica do planejamento governamental é significativo, especialmente em municípios de menor porte. Sua efetividade, contudo, depende da integração com os instrumentos de planejamento, do fortalecimento da governança orçamentária e da observância dos limites fiscais.

Nesse cenário, as emendas parlamentares impositivas reconfiguram o equilíbrio entre representação

política, eficiência alocativa e responsabilidade fiscal no âmbito do federalismo estadual. Ao fortalecerem o papel do Poder Legislativo, ampliam a capacidade de resposta às demandas locais; por outro lado, introduzem maior complexidade na gestão orçamentária, exigindo maior coordenação institucional e capacidade administrativa.

Adicionalmente, observa-se que o processo de aprimoramento normativo das emendas parlamentares no Estado de Alagoas permanece em evolução, com iniciativas voltadas à atualização dos instrumentos infra-legais que disciplinam sua execução. Destaca-se, nesse contexto, a construção de nova Instrução Normativa, em substituição à portaria conjunta SEFAZ/SEPLAG, bem como a atualização do manual de emendas, com o objetivo de adequar os procedimentos administrativos às diretrizes mais recentes estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal.

Desse modo, o aperfeiçoamento desse modelo demanda o fortalecimento contínuo das capacidades institucionais, a modernização dos processos administrativos e a integração entre planejamento, orçamento, execução e controle. Assim, as emendas parlamentares impositivas devem ser compreendidas não apenas como instrumento de participação legislativa, mas como elemento estruturante da governança fiscal contemporânea, cuja efetividade depende diretamente da qualidade das instituições que orientam sua aplicação.

Nesse sentido, a trajetória evolutiva das emendas parlamentares impositivas no Estado de Alagoas evidencia que seu pleno potencial depende da consolidação de um arranjo institucional capaz de equilibrar representação política, eficiência alocativa e responsabilidade fiscal, consolidando-se como instrumento relevante de participação legislativa, cuja efetividade está diretamente associada à qualidade das instituições responsáveis por sua implementação e controle, no contexto da governança orçamentária contemporânea.

8. Referências

1. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 jan. 2026.
2. BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas para responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 8 jan. 2026.
3. BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Institui a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 22 dez. 2025.

4. BRASIL. **Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019**. Amplia a obrigatoriedade de execução das emendas de bancada. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 22 dez. 2025.
5. BRASIL. **Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre transferências especiais decorrentes de emendas parlamentares. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 22 dez. 2025.
6. BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1º ago. 2014.
7. BRASIL. **Lei Complementar nº 210, de 2024**. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual; e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.
8. BRASIL. **Ministério do Planejamento e Orçamento. Manual Técnico de Orçamento – MTO. Brasília: MPO**, edição vigente. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php>. Acesso em: 10 jan. 2026.
9. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854**. Relator: Ministro Flávio Dino. Brasília, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 10 jan. 2026.
10. ALAGOAS. **Constituição do Estado de Alagoas**. Maceió: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, 1989. Disponível em: <https://www.pge.al.gov.br/documentos/category/174-constituicao-do-estado-de-alagoas>. Acesso em: 10 jan. 2026.
11. ALAGOAS. **Emenda Constitucional nº 42, de 2019**. Altera dispositivos da Constituição Estadual relativos às emendas parlamentares. Disponível em: https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2019/1697/emenda_constitucional_no_42-2019.pdf. Acesso em: 15 jan. 2026.
12. ALAGOAS. **Emenda Constitucional nº 47, de 2020**. Atualiza regras relativas às emendas parlamentares no âmbito estadual. Disponível em: <https://www.tjal.jus.br/Constituicao.Estadual.e.emendas/EMENDA.CONSTITUCIONAL.N.o.47-2020.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2026.
13. ALAGOAS. **Emenda Constitucional nº 52, de 2024**. Dispõe sobre o regime das emendas parlamentares impositivas no Estado de Alagoas. Disponível em: <https://sapl.al.al.leg.br/norma/3230?display>. Acesso em: 15 jan. 2026.
14. ALAGOAS. **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). (2021–2025)**. Maceió: Governo do Estado de Alagoas. Disponível em: <http://dados.al.gov.br/catalogo/is/dataset/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo>. Acesso em: 20 jan. 2026.
15. ALAGOAS. **Lei Orçamentária Anual (LOA). (2021–2025)**. Maceió: Governo do Estado de Alagoas. Disponível em: <https://dados.al.gov.br/catalogo/hu/dataset/lei-orcamentaria-anual-loa>. Acesso em: 20 jan. 2026.
16. ALAGOAS. **Decreto nº 69.902, de 2020**. Regulamenta o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no âmbito do Estado de Alagoas. Disponível em: <https://www.assistenciasocial.al.gov.br/component/phocadownload/category/97-legislacao>. Acesso em: 25 jan. 2026.
17. ALAGOAS. Secretaria de Estado da Fazenda; Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. **Portaria Conjunta SEFAZ/SEPLAG**.
18. ALAGOAS. **Manual de Emendas Parlamentares**. Governo do Estado de Alagoas. Disponível em: <http://seplag.al.gov.br/institucional/secretaria-especial-de-planejamento-e-orcamento/superintendencia-de-orcamento-publico>. Acesso em: 30 jan. 2026.
19. ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado. **Nota Técnica nº 01/2025**. Orientações sobre execução e controle das emendas parlamentares. Disponível em: https://www.tceal.tc.br/view/documentos/doc02032026160527394_facf6d5a.pdf. Acesso em: 30 jan. 2026.

Fortalecimento da governança e eficiência nos serviços públicos brasileiros nas transições de governo

• **Lincoln Araujo de Lima**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas- SEPLAG/AL, Brasil

E-mail: lincoln_l9@outlook.com

Resumo

As transições de governo constituem momentos sensíveis para a administração pública, pois representam a mudança da condução política e administrativa decorrente da alternância democrática de poder. Em contextos institucionais complexos, como o sistema federativo brasileiro, esses períodos podem gerar desafios relacionados à continuidade das políticas públicas, à preservação da memória institucional e à estabilidade administrativa. Nesse sentido, a governança pública surge como um importante referencial para compreender e enfrentar tais desafios, ao enfatizar a coordenação entre diferentes atores institucionais, a transparência administrativa e a cooperação intergovernamental. O presente estudo tem como objetivo analisar de que forma os arranjos de governança pública podem contribuir para mitigar os impactos das transições de governo sobre o planejamento governamental e a continuidade das políticas públicas no Brasil. Para tanto, foi realizada pesquisa qualitativa de natureza exploratória, baseada em revisão bibliográfica e análise documental de normas e diretrizes institucionais relacionadas às transições governamentais no país. Os resultados indicam que a ausência de mecanismos institucionais estruturados de transição pode comprometer a continuidade administrativa e gerar perdas de capacidade institucional. Por outro lado, a institucionalização de práticas de governança, associada ao fortalecimento da burocracia profissional e à melhoria dos mecanismos de coordenação intergovernamental, pode contribuir significativamente para assegurar maior estabilidade administrativa e eficiência na prestação de serviços públicos. Por fim, evidencia-se a importância do planejamento prévio e da padronização de procedimentos formais de transição como instrumentos capazes de reduzir riscos administrativos e promover maior integração entre gestões sucessivas, com o intuito de fortalecer as políticas públicas existentes.

Palavras-chave: Transição de governo; Governança pública; Continuidade administrativa; Planejamento governamental; Políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

As transições de governo representam momentos críticos para a administração pública, especialmente em regimes democráticos nos quais a alternância de poder constitui elemento fundamental para a legitimidade política e institucional. Esses períodos envolvem a substituição de dirigentes e equipes administrativas, bem como a redefinição de prioridades governamentais, o que pode gerar impactos significativos sobre a continuidade das políticas públicas e sobre o funcionamento das estruturas administrativas.

No contexto brasileiro, caracterizado por um sistema federativo complexo e por elevada fragmentação institucional, a implementação de políticas públicas depende da coordenação entre diferentes níveis de governo e da estabilidade das estruturas administrativas responsáveis pela formulação e execução das ações governamentais. Nesse cenário, mudanças políticas decorrentes de processos eleitorais podem gerar desafios adicionais relacionados à continuidade administrativa, à preservação da memória

institucional e à manutenção da eficiência na prestação de serviços públicos.

Apesar da relevância do tema, observa-se que os processos de transição governamental ainda carecem de maior institucionalização no contexto brasileiro, o que contribui para a recorrência de descontinuidades administrativas e fragilidades na condução de políticas públicas.

A doutrina aponta que a ausência de mecanismos institucionais estruturados para a condução das transições governamentais pode resultar em descontinuidade administrativa, perda de informações estratégicas e dificuldades na implementação de políticas públicas de médio e longo prazo. Essas constatações são discutidas na literatura especializada (AGUILAR, 2010; BAPTISTA, 2017).

Observa-se que os problemas relacionados à transição governamental tendem a se intensificar quando há elevada rotatividade de ocupantes de cargos de direção e assessoramento, sobretudo nos níveis mais estratégicos da administração pública. Diante desses desafios, a governança pública tem sido apontada como um referencial analítico relevante para compreender os processos de coordenação institucional e para fortalecer a capacidade administrativa do Estado. Isso porque, a governança enfatiza a articulação entre diferentes atores institucionais, combinando mecanismos de cooperação, transparência e responsabilização na condução das políticas públicas.

Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo analisar de que forma os arranjos de governança pública podem contribuir para mitigar os impactos das transições de governo sobre o planejamento governamental e a continuidade das políticas públicas no Brasil. Busca-se, especificamente, identificar os principais desafios associados aos processos de transição administrativa e discutir mecanismos institucionais capazes de fortalecer a continuidade das políticas públicas durante os períodos de mudança de governo.

Ademais, importa destacar que a previsibilidade institucional e a estabilidade dos processos administrativos constituem elementos essenciais para a consolidação de políticas públicas eficazes, especialmente em contextos marcados por alternância frequente de poder. A ausência de diretrizes claras e de instrumentos formais de transição tende a ampliar a discricionariedade administrativa e a fragilizar o

alinhamento entre planejamento estratégico e execução governamental. Nesse sentido, a incorporação de práticas de governança orientadas por padrões técnicos e normativos contribui não apenas para a mitigação de riscos associados às mudanças de gestão, mas também para o fortalecimento de uma cultura institucional voltada à continuidade e à geração de valor público.

2. JUSTIFICATIVA

A literatura sobre administração pública tem destacado que os processos de transição de governo podem gerar desafios relevantes para a continuidade administrativa e para a estabilidade institucional das políticas públicas. A substituição de dirigentes e equipes técnicas, associada à redefinição de prioridades governamentais, pode provocar interrupções em programas públicos, perda de memória institucional e dificuldades na implementação de políticas de médio e longo prazo.

Apesar da importância desse tema para o funcionamento da administração pública, os processos de transição governamental ainda são relativamente pouco explorados na literatura acadêmica brasileira, especialmente no que se refere à análise de mecanismos institucionais capazes de fortalecer a continuidade administrativa e a estabilidade das políticas públicas. Nesse sentido, estudos como o de Esquinsani (2009) destacam a relevância de compreender os efeitos institucionais das transições políticas no contexto brasileiro.

A governança enfatiza a articulação entre diferentes atores institucionais, a cooperação intergovernamental e a transparência administrativa como elementos fundamentais para a melhoria da capacidade estatal e para o aprimoramento da gestão pública. Dessa forma, analisar os impactos das transições de governo e discutir o papel da governança pública na promoção da continuidade administrativa contribui para ampliar a compreensão sobre os desafios enfrentados pela administração pública brasileira e para identificar possíveis caminhos de aprimoramento institucional.

3. OBJETIVOS

O presente estudo parte do reconhecimento de que as transições de governo, embora inerentes ao regime democrático, produzem efeitos relevantes sobre a dinâmica da administração pública, especialmente

no que se refere à continuidade das políticas públicas, à estabilidade institucional e à capacidade estatal de planejamento e execução.

À luz desse cenário, os objetivos da pesquisa são estruturados de modo a articular a análise dos impactos das mudanças de governo com a discussão sobre o papel da governança pública como instrumento de mitigação dessas disfunções.

3.1 Objetivo geral

Analisar de que maneira os arranjos institucionais de governança pública podem contribuir para mitigar os impactos das transições de governo sobre a continuidade administrativa, o planejamento governamental e a execução das políticas públicas no contexto da administração pública brasileira.

3.2 Objetivos específicos

- i. *Examinar os principais elementos conceituais e institucionais relacionados às transições de governo, com ênfase nos seus efeitos sobre a dinâmica organizacional da administração pública e sobre a continuidade das ações governamentais;*
- ii. *Identificar os fatores estruturais e organizacionais que contribuem para a descontinuidade administrativa durante os processos de mudança de governo, incluindo a rotatividade de cargos estratégicos, a fragilidade da memória institucional e a desarticulação entre planejamento, orçamento e execução;*
- iii. *Analisar os impactos das transições governamentais sobre a coordenação intergovernamental no contexto do federalismo brasileiro, considerando os efeitos dessas mudanças sobre a implementação de políticas públicas em sistemas cooperativos;*
- iv. *Avaliar o papel da governança pública como referencial teórico e prático para o fortalecimento da continuidade institucional, com destaque para mecanismos de coordenação, transparência, responsabilização e participação social;*
- v. *Discutir a eficácia dos instrumentos normativos e institucionais existentes no ordenamento jurídico brasileiro voltados à organização das transições de governo, identificando suas potencialidades e limitações;*

- vi. *Propor diretrizes e mecanismos institucionais orientados ao fortalecimento da governança pública e à consolidação de políticas de Estado, capazes de reduzir os efeitos da alternância política sobre a estabilidade administrativa e a eficiência dos serviços públicos.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A governança pública tem se consolidado, nas últimas décadas, como um referencial analítico central para a compreensão das transformações ocorridas na administração pública contemporânea, especialmente diante da crescente complexidade dos problemas públicos e da ampliação do número de atores envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas.

Diferentemente dos modelos tradicionais de administração pública, fortemente baseados na lógica burocrática e na centralidade da hierarquia estatal, a governança enfatiza a articulação entre múltiplos atores institucionais e sociais, estruturando-se a partir de mecanismos de coordenação, cooperação e negociação.

Esse modelo, embora amplamente difundido na literatura, apresenta limitações no contexto brasileiro, especialmente em razão da fragmentação institucional, das assimetrias federativas e das dificuldades de coordenação entre os diferentes níveis de governo.

Nesse contexto, a governança pública pressupõe a superação de modelos exclusivamente verticalizados de gestão, incorporando arranjos institucionais mais flexíveis, baseados em redes colaborativas que envolvem o Estado, o mercado e a sociedade civil. Tais arranjos são orientados por princípios como transparência, responsabilização, participação social e eficiência na condução das políticas públicas, ampliando a capacidade de resposta do Estado às demandas sociais.

Embora o Estado permaneça como ator central na formulação e implementação das políticas públicas, sua atuação passa a ocorrer de forma mais integrada e coordenada com outros atores institucionais, incluindo organizações da sociedade civil, instituições privadas e organismos internacionais. Essa dinâmica contribui para o fortalecimento da capacidade estatal, ao mesmo tempo em que favorece a construção de soluções mais eficazes para problemas públicos

complexos, que demandam respostas intersetoriais e interinstitucionais.

No contexto da administração pública brasileira, a governança pública assume papel estratégico ao oferecer instrumentos analíticos e operacionais capazes de enfrentar desafios relacionados à fragmentação institucional, à baixa coordenação entre órgãos e à descontinuidade de políticas públicas, especialmente em cenários marcados por mudanças frequentes na condução política e administrativa do Estado.

O federalismo brasileiro caracteriza-se pela distribuição constitucional de competências entre União, estados e municípios, configurando um arranjo institucional no qual diferentes níveis de governo compartilham responsabilidades na formulação, financiamento e execução de políticas públicas. Esse modelo, embora amplie a capilaridade da ação estatal e favoreça a adaptação das políticas às realidades locais, impõe desafios significativos relacionados à coordenação intergovernamental e à harmonização de diretrizes entre os entes federados.

A efetividade das políticas públicas em sistemas federativos depende, em grande medida, da existência de mecanismos institucionais capazes de promover a cooperação entre os diferentes níveis de governo, assegurando a integração entre planejamento, orçamento e execução das ações governamentais.

Nesse sentido, a coordenação intergovernamental assume papel central para evitar a fragmentação das políticas públicas, a sobreposição de competências e a descontinuidade das ações estatais. No caso brasileiro, a necessidade de coordenação federativa torna-se particularmente evidente em políticas públicas estruturadas em sistemas nacionais, como saúde, educação e assistência social, nos quais a atuação articulada entre União, estados e municípios é condição indispensável para a obtenção de resultados efetivos.

A ausência de mecanismos institucionais estáveis de cooperação pode comprometer a implementação dessas políticas, reduzindo sua eficiência e afetando a qualidade dos serviços prestados à população. Além disso, em contextos de transição de governo, as dificuldades de coordenação tendem a se intensificar, na medida em que mudanças nas equipes dirigentes e nas prioridades políticas podem afetar a continuidade dos arranjos cooperativos estabelecidos, fragilizando a governança federativa e ampliando os riscos de desarticulação institucional.

As transições de governo correspondem ao período compreendido entre a divulgação dos resultados eleitorais e a posse dos novos governantes, constituindo um momento crítico para a administração pública, no qual ocorre a transferência de informações, responsabilidades e estruturas administrativas entre a gestão que se encerra e a gestão que se inicia. Embora esse processo seja inerente ao funcionamento dos regimes democráticos, sua condução inadequada pode gerar impactos significativos sobre a continuidade das políticas públicas e sobre a estabilidade institucional.

A literatura aponta que a ausência de mecanismos institucionais estruturados para a condução das transições governamentais pode resultar em descontinuidade administrativa, perda de memória institucional e dificuldades na implementação de programas e projetos em andamento. Esses efeitos tendem a ser potencializados em contextos marcados por elevada rotatividade de ocupantes de cargos de direção e assessoramento, especialmente quando a substituição de equipes ocorre de forma abrupta e sem critérios técnicos consolidados.

No Brasil, iniciativas normativas buscaram conferir maior institucionalidade ao processo de transição governamental, com destaque para a Lei nº 10.609/2002, que estabeleceu diretrizes para a transição presidencial, e para o Decreto nº 7.221/2010, que definiu princípios orientadores como transparência, cooperação institucional e continuidade dos serviços públicos. Apesar desses avanços, persistem desafios relacionados à efetiva implementação desses instrumentos e à sua difusão nos diferentes níveis da federação.

Diante desse quadro, a continuidade administrativa emerge como um elemento central para a efetividade da gestão pública, especialmente em políticas públicas que demandam planejamento de médio e longo prazo. Isso porque a descontinuidade decorrente de mudanças de governo pode comprometer resultados institucionais, gerar ineficiências e reduzir a capacidade do Estado de atender às demandas da sociedade.

Dessa forma, a análise das transições de governo sob a perspectiva da governança pública permite compreender não apenas os desafios associados à alternância política, mas também as possibilidades de construção de arranjos institucionais mais estáveis,

capazes de assegurar maior consistência às políticas públicas e maior eficiência à atuação estatal.

Além disso, a literatura contemporânea tem destacado a importância da capacidade estatal como elemento fundamental para a efetividade das políticas públicas, especialmente em contextos de elevada complexidade institucional. A capacidade estatal pode ser compreendida como o conjunto de recursos administrativos, técnicos e políticos que permitem ao Estado formular, coordenar e implementar políticas públicas de maneira consistente e sustentável ao longo do tempo.

Nesse sentido, a continuidade administrativa apresenta-se como um componente essencial dessa capacidade, uma vez que a interrupção de processos decisórios e a desarticulação institucional tendem a comprometer a entrega de resultados à sociedade. A relação entre governança pública e capacidade estatal revela-se particularmente relevante em sistemas federativos, nos quais a implementação de políticas depende da atuação coordenada entre diferentes entes e níveis de governo.

A ausência de mecanismos institucionais que assegurem essa coordenação pode resultar em sobreposição de ações, ineficiências alocativas e fragmentação de políticas públicas. Assim, a governança não apenas amplia a participação de diferentes atores, mas também contribui para a construção de arranjos institucionais mais resilientes e adaptáveis às mudanças políticas.

Outro aspecto relevante refere-se à necessidade de institucionalização de práticas administrativas que transcendam ciclos eleitorais. A literatura aponta que a consolidação de rotinas, protocolos e instrumentos formais de gestão contribui para reduzir a dependência de decisões personalistas, fortalecendo a previsibilidade e a estabilidade das ações governamentais.

A esse respeito, destaca-se ainda a relevância da institucionalização de mecanismos formais de gestão de desempenho como instrumentos de fortalecimento da governança pública. A literatura contemporânea tem evidenciado que a definição de indicadores claros, metas mensuráveis e sistemas contínuos de avaliação contribui significativamente para a consolidação de uma administração pública orientada a resultados. Tais mecanismos permitem não apenas o acompanhamento sistemático das ações governamentais, mas também a identificação tempestiva

de desvios e a adoção de medidas corretivas, reduzindo os impactos negativos decorrentes de mudanças abruptas de gestão.

Ademais, a vinculação entre planejamento estratégico, execução orçamentária e avaliação de políticas públicas favorece a construção de um ciclo de gestão mais integrado e eficiente, no qual as decisões administrativas passam a ser fundamentadas em evidências empíricas e não exclusivamente em diretrizes político-partidárias. Nesse sentido, a institucionalização de práticas de avaliação contínua fortalece a capacidade do Estado de manter a coerência e a consistência de suas ações ao longo do tempo, mesmo em contextos de alternância de poder.

Nesse contexto, mecanismos como planos plurianuais, sistemas de monitoramento e avaliação e instrumentos de transparência ativa assumem papel estratégico na preservação da continuidade administrativa.

5. METODOLOGIA

A pesquisa em questão baseou-se em um levantamento bibliográfico. De acordo com Zanella (2012, p. 80), esse tipo de estudo apoia-se no conhecimento já disponível em fontes bibliográficas, especialmente em livros e artigos científicos. Nesse sentido, foram consultados livros, artigos acadêmicos, teses, dissertações e periódicos publicados entre 1988 e 2025.

Assim, foram selecionadas revistas como a Revista de Administração Contemporânea (RAC), a Revista de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (RAP/FGV) e a Revista de Administração da Universidade de São Paulo (RAUSP). Também foram realizadas pesquisas no acervo digital da Biblioteca Mario Henrique Simonsen, vinculada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE/FGV).

Para realizar a pesquisa foram utilizadas as seguintes palavras-chave: “transição administrativa”, “transição de governo”, “transição política”, “solução de continuidade”, “eficiência nos serviços públicos”, “cargos em comissão” e “governança pública”.

Além disso, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com ênfase na análise interpretativa da literatura selecionada. Foram considerados como critérios de inclusão a relevância temática, o rigor metodológico das publicações e a aderência ao contexto da administração pública brasileira.

A análise dos dados foi conduzida por meio da identificação de padrões, convergências e lacunas teóricas, buscando compreender de forma crítica os impactos das transições governamentais e o papel da governança pública na mitigação desses efeitos.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise da literatura evidencia que os períodos de transição governamental impactam diretamente a capacidade operacional da Administração Pública, especialmente no que se refere à tomada de decisão e à continuidade das ações administrativas.

Esse diagnóstico encontra respaldo em estudos empíricos que evidenciam a correlação entre instabilidade político-administrativa e redução da capacidade de implementação de políticas públicas, sobretudo em contextos de baixa institucionalização (PETERS, 2010).

Observa-se que a substituição recorrente de ocupantes de cargos comissionados, característica desses momentos, tende a provocar descontinuidade nos fluxos de trabalho, atrasos processuais e redução da eficiência institucional. Os resultados indicam que a instabilidade na ocupação desses cargos contribui para a formação de gargalos administrativos, dificultando a prestação de serviços públicos e comprometendo a entrega de resultados à sociedade.

Ademais, o ambiente organizacional, nesses períodos, torna-se mais suscetível a conflitos político-partidários e incertezas quanto à permanência dos agentes públicos, o que afeta negativamente a produtividade e pode gerar desperdício de recursos.

Outro ponto crítico a ser considerado refere-se às situações em que os processos de transição governamental ocorrem de forma desestruturada, marcadas pela ausência de planejamento prévio, baixa cooperação entre as gestões e insuficiência de mecanismos institucionais de transferência de informações. Nesses contextos, surge a seguinte problemática: como assegurar a continuidade administrativa quando a transição é conduzida sem transparência, sem padronização de procedimentos e com elevado grau de desarticulação institucional?

A resposta passa, necessariamente, pela compreensão de que a transição de governo não pode ser tratada como um evento meramente político, mas como um processo administrativo estratégico, que demanda regulamentação, coordenação e controle. A inexistência de protocolos formais de transição

tende a gerar lacunas informacionais, paralisação de projetos em andamento e dificuldades na execução orçamentária, comprometendo não apenas a eficiência da gestão subsequente, mas também a qualidade dos serviços públicos prestados à população.

Ademais, em cenários nos quais há conflitos político-partidários acentuados ou ruptura abrupta entre gestões, os efeitos negativos da transição tornam-se ainda mais evidentes. Nesse sentido, questiona-se: de que forma o Estado pode mitigar os impactos de transições marcadas por disputas políticas intensas e pela descontinuidade deliberada de políticas públicas?

A resposta reside no fortalecimento de instituições e instrumentos que transcendam interesses conjunturais, como a profissionalização da burocracia, a ampliação de mecanismos de governança e a consolidação de marcos normativos que imponham deveres mínimos de cooperação e transparência entre gestões. Além disso, a institucionalização de sistemas de monitoramento, auditoria e prestação de contas contribui para elevar o custo político de decisões que impliquem descontinuidade injustificada, funcionando como importante mecanismo de dissuasão.

Dessa forma, mesmo em contextos adversos, torna-se possível construir arranjos institucionais mais resilientes, capazes de preservar a continuidade administrativa e assegurar maior estabilidade na condução das políticas públicas.

Além disso, achado relevante refere-se à recorrente descontinuidade de políticas públicas durante as transições de governo. Da análise detida, nota-se que mudanças na liderança política frequentemente resultam na interrupção ou reconfiguração de programas em andamento, seja por divergências ideológicas, falhas de implementação ou pela busca de diferenciação entre gestões.

Esse fenômeno impacta de maneira mais intensa políticas de caráter estruturante, que demandam continuidade e planejamento de longo prazo, como aquelas voltadas às áreas de educação e saúde. Em complemento, a elevada rotatividade nos cargos comissionados revela-se um fator crítico para a fragilização da gestão pública. Verifica-se que a substituição sistemática desses ocupantes compromete a memória institucional e dificulta a consolidação de práticas administrativas estáveis.

Além disso, a doutrina aponta que a nomeação baseada predominantemente em critérios de confiança

política, em detrimento de requisitos técnicos, pode resultar na ocupação de funções estratégicas por agentes sem a qualificação adequada, ampliando o risco de decisões ineficientes e conflitos organizacionais. A análise também evidencia que tais práticas estão inseridas em um contexto mais amplo de desafios relacionados à governabilidade.

Observa-se que, em ambientes políticos marcados por coalizões instáveis e baixa institucionalização, a capacidade do governo de coordenar ações e implementar políticas públicas de forma consistente torna-se limitada. Problemas de legitimidade, confiança institucional e capacidade de liderança agravam esse cenário, especialmente em democracias em processo de consolidação. Adicionalmente, verifica-se que fatores estruturais, como desigualdade social, baixa participação cidadã e a persistência de práticas patrimonialistas, contribuem para o agravamento das dificuldades de governabilidade. Esses elementos reduzem a capacidade do Estado de responder de maneira eficiente a demandas complexas e reforçam a instabilidade nos processos decisórios.

Por outro lado, a literatura analisada aponta que o conceito de governança pública emerge como uma alternativa relevante para mitigar tais limitações. Os resultados indicam que modelos baseados na articulação entre Estado, setor privado e sociedade civil tendem a ampliar a capacidade de resposta do poder público, ao incorporar mecanismos de cooperação, negociação e construção coletiva de soluções.

Nessa linha, a governança pública apresenta-se como um arranjo capaz de integrar diferentes interesses e competências, favorecendo maior estabilidade institucional e efetividade na implementação de políticas públicas. A atuação em redes colaborativas, conforme evidenciado nos estudos analisados, contribui para a redução de conflitos e para o fortalecimento de processos decisórios mais inclusivos e sustentáveis.

Dessa forma, os achados desta pesquisa reforçam que os desafios observados nas transições de governo não se limitam a questões operacionais, mas estão diretamente relacionados à estrutura institucional e ao modelo de gestão adotado. A superação dessas limitações passa, portanto, pelo fortalecimento de mecanismos de governança e pela redução da dependência de práticas estritamente político-partidárias na condução da administração pública.

Nesse contexto, observa-se que a ausência de uma cultura institucional orientada à transição planejada reforça práticas de descontinuidade que vão além das mudanças formais de gestão, alcançando aspectos estruturais da administração pública. Isso porque, a substituição de equipes sem critérios técnicos, aliada à inexistência de mecanismos de retenção de conhecimento e de padronização de rotinas administrativas, contribui para a recorrente reinvenção de processos e para a perda de eficiência institucional.

Assim, a dinâmica evidencia que o problema das transições governamentais não se limita à esfera política, mas envolve fragilidades organizacionais mais profundas, relacionadas à baixa institucionalização de práticas de gestão. Destarte, o fortalecimento de instrumentos de governança deve ser compreendido como estratégia não apenas de coordenação, mas também de consolidação de capacidades administrativas capazes de resistir às rupturas inerentes aos ciclos eleitorais.

A análise também evidencia que a fragilidade dos processos de transição governamental não se restringe à dimensão organizacional, alcançando igualmente aspectos relacionados à gestão da informação. Verifica-se que a ausência de sistemas estruturados de registro, armazenamento e compartilhamento de dados institucionais contribui para a perda de conhecimento acumulado, dificultando a continuidade de programas e projetos em andamento.

Sob essa ótica, a gestão do conhecimento emerge como um elemento estratégico para a administração pública, na medida em que permite a preservação da memória institucional e a qualificação dos processos decisórios. Outro ponto identificado refere-se à necessidade de fortalecimento dos instrumentos de planejamento governamental como mecanismos de indução da continuidade administrativa. Observa-se que, quando devidamente institucionalizados e articulados aos processos orçamentários, instrumentos como planos estratégicos e planos plurianuais tendem a reduzir a descontinuidade das ações governamentais, ao estabelecer diretrizes e metas que transcendem ciclos políticos imediatos. Contudo, a efetividade desses instrumentos depende da existência de mecanismos de monitoramento e avaliação capazes de assegurar sua implementação ao longo do tempo.

Ademais, verifica-se que a adoção de práticas de transparência e accountability pode contribuir

significativamente para a redução dos impactos negativos das transições de governo. A ampliação do acesso à informação e o fortalecimento dos mecanismos de controle social tendem a inibir a descontinuidade arbitrária de políticas públicas, ao aumentar o custo político de decisões que impliquem retrocessos institucionais. Dessa forma, a transparência não apenas fortalece a governança, mas também atua como instrumento de preservação da continuidade administrativa.

Por fim, destaca-se que a construção de uma cultura organizacional orientada à continuidade e à cooperação institucional constitui um fator determinante para a superação das disfunções observadas. A valorização de práticas colaborativas, a profissionalização das equipes e o fortalecimento de padrões técnicos na gestão pública contribuem para reduzir a influência de mudanças político-partidárias sobre a condução das políticas públicas, favorecendo maior estabilidade e consistência na atuação estatal.

Além dos aspectos já discutidos, cumpre destacar o papel crescente da transformação digital na administração pública como instrumento de mitigação dos impactos decorrentes das transições de governo. A digitalização de processos, aliada à implementação de sistemas integrados de gestão e de bases de dados interoperáveis, contribui significativamente para a preservação da memória institucional e para a continuidade das atividades administrativas. Nesse contexto, a adoção de plataformas tecnológicas padronizadas permite reduzir a dependência de conhecimentos tácitos individuais, garantindo maior rastreabilidade das decisões e maior transparência na gestão pública.

Ademais, a utilização de ferramentas de análise de dados e inteligência institucional fortalece a capacidade do Estado de formular políticas baseadas em evidências, reduzindo a influência de descontinuidades político-administrativas e promovendo maior estabilidade na execução das ações governamentais. Outro aspecto relevante refere-se à importância do fortalecimento dos mecanismos de controle interno e externo como elementos estruturantes da continuidade administrativa. Instituições de controle, como controladorias e tribunais de contas, desempenham papel fundamental na indução de boas práticas de governança, ao estabelecer parâmetros técnicos, normativos e procedimentais que transcendem ciclos políticos.

A atuação coordenada desses órgãos, aliada à ampliação da participação social nos processos de fiscalização e avaliação das políticas públicas, contribui para a consolidação de um ambiente institucional mais estável e orientado à accountability. Nesse sentido, o reforço de práticas de integridade, conformidade e gestão de riscos no setor público revela-se essencial para assegurar não apenas a continuidade das políticas públicas, mas também a legitimidade das ações estatais perante a sociedade, especialmente em contextos de transição governamental.

7. CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo analisar, à luz da literatura, os principais desafios associados às transições de governo no contexto da administração pública brasileira, com ênfase nos impactos sobre a continuidade das políticas públicas, a eficiência administrativa e os mecanismos de governança.

Buscou-se, ainda, identificar caminhos capazes de mitigar os efeitos negativos desses períodos, contribuindo para o aprimoramento da atuação estatal. Os achados evidenciam que as transições administrativas representam momentos de elevada instabilidade institucional, marcados pela descontinuidade de ações, pela alta rotatividade de cargos comissionados e pela fragilização dos processos decisórios.

Esses fatores comprometem diretamente a capacidade do Estado de manter a regularidade na prestação de serviços públicos, especialmente em áreas que demandam planejamento de longo prazo. Verificou-se, ainda, que a predominância de uma lógica orientada por ciclos políticos de curto prazo, associada a práticas de nomeação baseadas em critérios predominantemente políticos, contribui para a perda de memória institucional e para a interrupção de políticas públicas estruturantes. Esse cenário reforça a necessidade de superação de um modelo centrado em políticas de governo, em favor da consolidação de políticas de Estado, mais estáveis e sustentáveis.

Sob essa perspectiva, destaca-se como encaminhamento o fortalecimento da profissionalização da gestão pública, especialmente por meio da ocupação de cargos estratégicos por servidores de carreira, selecionados com base em critérios técnicos, de mérito e experiência.

Tal medida tende a contribuir para a estabilidade institucional, a continuidade administrativa e a

melhoria da qualidade das decisões no setor público. Adicionalmente, reforça-se a importância do avanço de modelos de governança pública que ampliem a capacidade de coordenação do Estado. A articulação entre governo, setor privado e sociedade civil, por meio de arranjos cooperativos, favorece a construção de soluções mais eficazes e resilientes, reduzindo a dependência de decisões unilaterais e mitigando os efeitos das mudanças político-partidárias.

Como agenda de desenvolvimento institucional, sugere-se o aprofundamento de iniciativas voltadas à institucionalização de processos de transição governamental, à consolidação de políticas públicas de longo prazo e ao fortalecimento de mecanismos de coordenação interinstitucional. Tais medidas podem contribuir para a construção de uma administração pública mais estável, eficiente e orientada a resultados.

Por fim, destaca-se que o enfrentamento dos desafios inerentes às transições de governo constitui condição essencial para o aprimoramento da gestão pública brasileira, sendo fundamental para assegurar a continuidade das políticas públicas e a efetividade das ações estatais em benefício da sociedade.

Sob essa perspectiva, torna-se imprescindível reconhecer que o enfrentamento dos desafios associados às transições de governo exige não apenas o aprimoramento de instrumentos formais, mas também a construção de uma cultura institucional orientada à estabilidade, à cooperação e à responsabilidade administrativa. A consolidação dessa cultura pressupõe o fortalecimento de valores organizacionais voltados à continuidade das políticas públicas, à valorização do conhecimento técnico e à adoção de práticas decisórias baseadas em critérios racionais e transparentes.

Além disso, implica o reconhecimento de que a administração pública deve operar como uma estrutura permanente de Estado, e não como extensão transitória de projetos políticos de governo. Nesse contexto, a internalização de padrões institucionais voltados à previsibilidade e à consistência das ações governamentais contribui para reduzir a vulnerabilidade do aparato estatal às mudanças conjunturais,

promovendo maior estabilidade na implementação de políticas públicas e maior confiança da sociedade nas instituições públicas.

Ademais, evidencia-se que o aprimoramento da gestão pública em contextos de transição governamental demanda a consolidação de uma agenda institucional voltada ao fortalecimento da capacidade administrativa do Estado.

Essa agenda deve contemplar, entre outros aspectos, o investimento contínuo na qualificação de servidores públicos, o desenvolvimento de sistemas de informação integrados e a institucionalização de práticas de gestão baseadas em evidências. Essas medidas contribuem para reduzir a dependência de decisões discricionárias e ampliar a racionalidade na condução das políticas públicas.

Nesse sentido, a incorporação de instrumentos de planejamento estratégico de longo prazo, associados a mecanismos robustos de monitoramento e avaliação, pode desempenhar papel fundamental na consolidação de políticas de Estado. A adoção de tais instrumentos permite não apenas a definição de objetivos claros e mensuráveis, mas também o acompanhamento sistemático de sua execução, favorecendo ajustes e correções ao longo do tempo.

Além disso, o fortalecimento da cooperação interinstitucional, tanto no âmbito federativo quanto entre diferentes setores da sociedade, revela-se essencial para a construção de soluções mais eficazes e sustentáveis. Assim, a atuação em redes colaborativas possibilita a integração de competências, recursos e conhecimentos, ampliando a capacidade do Estado de enfrentar desafios complexos e de assegurar a continuidade das políticas públicas mesmo em cenários de mudança política.

Dessa forma, a institucionalização de mecanismos de governança nas transições de governo não se apresenta apenas como uma medida de aprimoramento administrativo, mas como condição indispensável para a consolidação de um Estado capaz de produzir políticas públicas estáveis, eficientes e orientadas ao interesse coletivo.

8. Referências

1. AGUILAR, M. *Governança pública e democracia: conceitos e aplicações*. São Paulo: Atlas, 2010.
2. BAPTISTA, A. *Modernização da administração pública: eficiência, transparência e governança*. Rio de Janeiro: FGV, 2017.
3. ESQUINSANI, A. *Transição administrativa e continuidade das políticas públicas no Brasil*. Brasília: ENAP, 2009.
4. ESTRADA, R. *Reformas administrativas e neoliberalismo no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2014.
5. FERREIRA, L. *Cargos comissionados e politização da gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2014.
6. ZANELLA, L. C. H. *Metodologia de pesquisa*. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 2018.
7. PETERS, B. Guy. *The politics of bureaucracy*. 6. ed. London: Routledge, 2019.

Gestão de riscos fiscais e governança orçamentária no planejamento estadual: uma experiência aplicada

- **Conceição de Maria de Santos**

Secretaria do Planejamento do Piauí (SEPLAN - PI), Brasil
E-mail: ceicamsantos@gmail.com

- **Sérgio Ricardo Rodrigues Silva**

Secretaria do Planejamento do Piauí (SEPLAN - PI), Brasil
E-mail: sergioricardorodriguessilva@gmail.com

- **Aracy Kennya De Sousa Almeida Rodrigues**

Secretaria do Planejamento do Piauí (SEPLAN - PI), Brasil
E-mail: aracykennya.sousaalmeida@gmail.com

- **Allefy Matheus de Carvalho Moraes**

Secretaria do Planejamento do Piauí (SEPLAN - PI), Brasil
E-mail: allefy.matheus@gmail.com

Resumo

O artigo analisa a implementação da Gestão Estratégica de Riscos Fiscais do Estado do Piauí (GERFIS) como instrumento de governança orçamentária, em resposta às limitações de um modelo anterior caracterizado por processos fragmentados, meramente formais, restritos à elaboração do Anexo de Riscos Fiscais da LDO e desprovidos de monitoramento contínuo. Desenvolvido como estudo de caso institucional, o trabalho examina a transição para um arranjo interanual e contínuo de gestão, no qual identificação, análise, avaliação, tratamento, monitoramento e revisão dos riscos fiscais passam a integrar o ciclo de planejamento e orçamento. No plano metodológico, destacam-se a produção descentralizada de informações pelas unidades técnicas, sua consolidação em portfólio único de exposição fiscal e a articulação entre avaliação prudencial e estimativa do valor indicativo da Reserva de Contingência. Entre os principais resultados, evidenciam-se a padronização metodológica dos registros, a redução da subjetividade na classificação do impacto fiscal — realizada automaticamente por análise estatística de quartis —, a consolidação de uma leitura prudencial da exposição fiscal e a institucionalização do monitoramento contínuo como dimensão permanente da gestão fiscal. Ao integrar a gestão de riscos ao ciclo de planejamento e orçamento, o modelo transforma o risco fiscal em informação gerencial relevante, apta a orientar decisões, antecipar problemas e mitigar choques adversos. Assim, o GERFIS fortalece capacidades estatais, aperfeiçoa arranjos institucionais de coordenação e apresenta elevado potencial de qualificação da informação fiscal, de aprendizado entre entes subnacionais e de disseminação de práticas replicáveis, contribuindo para o debate sobre planejamento e orçamento transversais, governança e federalismo.

Palavras-chave: Gestão de Riscos Fiscais; Governança Orçamentária; Monitoramento.

1. INTRODUÇÃO

O ambiente fiscal subnacional tem se tornado progressivamente mais complexo em razão da intensificação das incertezas macroeconômicas, da

judicialização de políticas públicas, da rigidez crescente das despesas obrigatórias e da maior incidência de eventos climáticos extremos com impactos fiscais relevantes. Nesse contexto, os riscos fiscais assumem

papel central para a sustentabilidade das finanças públicas, a previsibilidade da execução orçamentária e a credibilidade da política fiscal.

Embora previstos na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal –, especialmente por meio do Anexo de Riscos Fiscais (ARF) da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os riscos fiscais, no setor público brasileiro, historicamente têm sido tratados de forma fragmentada, excessivamente manual e com reduzido grau de padronização. Em geral, sua gestão permaneceu restrita à elaboração formal e anual do ARF, com limitada integração ao ciclo de planejamento e orçamento e reduzida utilização como instrumento efetivo de apoio à decisão.

Essa abordagem predominantemente estática compromete o uso estratégico da gestão de riscos fiscais, ao dificultar a consolidação das informações, ampliar a subjetividade das análises, inviabilizar comparações temporais consistentes e impor elevados custos operacionais para a atualização periódica dos dados. Além disso, a inexistência de mecanismos de monitoramento contínuo e de instrumentos analíticos integrados impedia o acompanhamento da evolução dos riscos ao longo do tempo, limitando a capacidade estatal de antecipar eventos críticos, revisar tempestivamente a estratégia fiscal e ajustar as medidas de mitigação adotadas.

No Estado do Piauí, tais limitações manifestavam-se de forma particularmente evidente, uma vez que o modelo anteriormente adotado estava voltado exclusivamente à elaboração do ARF da LDO, sem contemplar etapas estruturadas de monitoramento, revisão ou reavaliação dos riscos durante a execução orçamentária. Como resultado, as informações produzidas permaneceram essencialmente estáticas, dificultando sua utilização como instrumento gerencial e reduzindo sua capacidade de subsidiar a tomada de decisão.

Tornava-se, portanto, necessário superar a lógica restrita ao cumprimento formal do ARF e estruturar um modelo permanente de governança capaz de integrar os riscos fiscais ao planejamento governamental, à elaboração da LDO, ao orçamento e à execução fiscal. Em resposta a esse problema, o Piauí estruturou um modelo próprio de gestão de riscos fiscais, concebido como processo integrado, permanente e transversal. Essa experiência materializou-se por meio do modelo de Gestão Estratégica de Riscos Fiscais do Estado do Piauí – GERFIS –, desenvolvido

com base nas orientações metodológicas da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) e operacionalizado por meio do ambiente interno VETOR – Plataforma de Gestão Orçamentária e Gestão de Riscos do Estado do Piauí. Sua implementação busca transformar os riscos fiscais em informação gerencial útil à tomada de decisão, ao monitoramento contínuo da exposição fiscal e ao aperfeiçoamento da governança orçamentária.

2. JUSTIFICATIVA

A gestão de riscos fiscais vem adquirindo centralidade crescente no debate sobre sustentabilidade das finanças públicas e qualidade da governança orçamentária, especialmente em contextos subnacionais marcados por volatilidade macroeconômica, pressões sobre a despesa obrigatória, judicialização e intensificação de eventos climáticos com repercussão fiscal. Embora o ordenamento jurídico brasileiro já imponha a consideração desses riscos no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias, sua operacionalização, em muitos casos, ainda permanece concentrada na elaboração formal do ARF, sem desdobramento sistemático em processos permanentes de monitoramento, revisão e retroalimentação da decisão orçamentária.

A relevância do presente estudo decorre, inicialmente, da necessidade de compreender como a gestão de riscos fiscais pode deixar de ser apenas exigência formal de transparência e passar a funcionar como instrumento efetivo de governança, planejamento e coordenação institucional. Ao tratar os riscos como informação gerencial estruturada, passível de acompanhamento contínuo, o modelo analisado contribui para ampliar a capacidade estatal de antecipar pressões fiscais, revisar estratégias de mitigação e qualificar a interação entre áreas técnicas, órgão central de planejamento e instâncias decisórias.

Em outra ótica, o trabalho se justifica pelo fato de que a institucionalização dessa agenda ainda se encontra em processo de consolidação no setor público brasileiro. Há avanços metodológicos e normativos importantes, inclusive no âmbito da União, mas a transposição dessas diretrizes para o contexto dos entes subnacionais exige adaptações institucionais, definição de responsabilidades, organização de fluxos informacionais e desenvolvimento de instrumentos próprios de acompanhamento. Nesse sentido, a experiência do Estado do Piauí oferece contribuição

relevante ao demonstrar a construção de um modelo estadual de gestão de riscos fiscais articulado ao planejamento governamental, à LDO, ao orçamento e à execução fiscal.

Por fim, o estudo se destaca por seu potencial de gerar conhecimento aplicado, aperfeiçoamento institucional e aprendizado entre pares, em consonância com os objetivos do Congresso CONSEPLAN. Ao explicitar arranjos institucionais, escolhas metodológicas e instrumentos operacionais adotados no caso analisado, o artigo busca oferecer subsídios úteis ao fortalecimento da governança orçamentária e à disseminação de práticas que possam ser adaptadas por outros entes federativos.

3. OBJETIVOS

3.1 *Objetivo geral*

Analisar a implementação do modelo de Gestão Estratégica de Riscos Fiscais do Estado do Piauí – SERFIS – como resposta institucional às limitações de um modelo anteriormente restrito à elaboração formal do ARF, com ênfase em sua contribuição para a integração entre planejamento governamental, LDO, orçamento, execução fiscal e monitoramento contínuo da exposição fiscal.

3.2 *Objetivos específicos*

Em relação aos objetivos específicos, têm-se: descrever a estrutura conceitual, institucional e operacional do GERFIS e sua função como instrumento integrado, permanente e transversal de gestão de riscos fiscais; examinar a transição do modelo centrado no ARF para um arranjo mais abrangente de gestão de riscos fiscais e analisar a operacionalização das etapas do sistema, com ênfase na identificação e análise no ano-base da LDO e no monitoramento contínuo, destacando o uso de formulários padronizados, a produção descentralizada e a consolidação central pelo órgão de planejamento; e avaliar a contribuição da experiência para o aperfeiçoamento da governança orçamentária e para o aprendizado entre pares no contexto federativo, considerando seu potencial de adaptação por outros entes subnacionais.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Segundo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2015), os riscos

fiscais correspondem a eventos ou condições incertas capazes de produzir desvios significativos em relação às expectativas e projeções do planejamento orçamentário, afetando a sustentabilidade das finanças públicas. Nessa perspectiva, a adequada gestão desses riscos requer identificação, transparência, monitoramento e tratamento contínuos, integrados aos processos de planejamento, orçamento e gestão fiscal.

No plano metodológico, o Manual do Modelo de Gestão dos Riscos Fiscais e Plano de Implantação, elaborado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Piauí, 2024), concebe a gestão de riscos fiscais como processo estruturado e integrado à política fiscal, orientado por padronização metodológica, uso de evidências e definição clara de responsabilidades institucionais. O modelo enfatiza a incorporação sistemática das etapas de identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento ao ciclo orçamentário, de modo a fortalecer a governança fiscal e produzir aprendizado institucional contínuo.

De forma complementar, o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (Brasil, 2025) – estabelece que a gestão de riscos fiscais não se limita à elaboração do ARF da LDO, mas envolve um conjunto articulado de funções, dentre as quais se destacam a identificação e mensuração da exposição ao risco, a implementação de medidas de mitigação e, especialmente, o monitoramento contínuo dessa exposição ao longo do tempo, preferencialmente apoiado por sistemas institucionalizados. Essa diretriz reforça a compreensão de que o tratamento dos riscos fiscais deve ultrapassar a lógica estritamente declaratória e assumir natureza permanente no processo de gestão pública.

A convergência entre o referencial metodológico da FIPE (Piauí, 2024) e o arcabouço operacional do MDF fundamenta a adoção de instrumentos que tornem a gestão de riscos fiscais prática institucional contínua, orientada por dados e voltada ao aperfeiçoamento da governança orçamentária. Nesse contexto, o monitoramento contínuo assume papel central, pois permite atualizar estimativas de probabilidade e impacto, avaliar a efetividade das medidas adotadas e ajustar tempestivamente a estratégia fiscal, sendo reconhecido pela OCDE como elemento essencial da boa governança orçamentária.

Do ponto de vista normativo, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente,

com prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. No caso do Piauí, esse fundamento foi reforçado pela Lei Complementar Estadual nº 315/2025, especialmente em seu art. 11, e pelo processo de institucionalização de uma Política de Gestão de Riscos Fiscais em âmbito estadual.

A minuta do Decreto da referida Política explicita que ela visa institucionalizar um processo contínuo, transparente e tecnicamente fundamentado do processo de gerenciamento de riscos, com o objetivo de assegurar maior previsibilidade e segurança na execução orçamentária e financeira, aprimorar as práticas de governança e fortalecer a capacidade de resposta da administração estadual diante de incertezas fiscais, bem como estruturar o ARF da LDO e instituir mecanismos de aprimoramento contínuo.

Ademais, em sua parte dispositiva, a minuta também define a gestão de riscos fiscais como instrumento voltado a auxiliar a tomada de decisão e a prover maior resiliência do planejamento fiscal a choques adversos, prevendo ciclos anuais de gerenciamento, monitoramento com vistas à melhoria contínua e repartição de competências entre instâncias de coordenação, execução e avaliação complementar.

Assim, esses elementos oferecem a base institucional para compreender a experiência analisada no artigo não apenas como inovação tecnológica ou administrativa, mas como esforço de consolidação de uma governança fiscal mais estruturada, permanente e aderente às melhores práticas metodológicas.

5. METODOLOGIA

O presente artigo caracteriza-se como estudo de caso institucional, voltado à análise da implementação do modelo de Gestão Estratégica de Riscos Fiscais do Estado do Piauí (GERFIS) como arranjo estruturado de gestão de riscos fiscais no âmbito subnacional. A investigação toma como referência metodológica principal o Manual do Modelo de Gestão dos Riscos Fiscais e Plano de Implantação, da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), bem como o Manual Técnico do GERFIS (MTG), documento que sistematiza a adaptação estadual desse referencial ao contexto do Piauí. No plano normativo, a análise apoia-se na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Complementar Estadual nº 315/2025 e nas minutas

normativas que disciplinam a Política de Gestão de Riscos Fiscais e sua governança.

Nessa perspectiva, o artigo examina o GERFIS como mecanismo de articulação entre planejamento governamental, Lei de Diretrizes Orçamentárias, orçamento, execução fiscal e monitoramento contínuo da exposição fiscal. Para tanto, o modelo é organizado em ciclo interanual X0–X1. O Ano X0 possui natureza prospectiva e corresponde ao momento em que os riscos fiscais são identificados, analisados, avaliados e tratados no contexto da elaboração da LDO. Já, o Ano X1 possui natureza operacional e empírica, voltada ao acompanhamento da evolução dos riscos durante a execução da LOA, à revisão de seus parâmetros e à retroalimentação do ciclo seguinte. Desse modo, esse encadeamento permite separar, sem dissociar, a formulação prospectiva do planejamento fiscal e a observação empírica da execução orçamentária.

5.1 Identificação e análise inicial dos riscos fiscais (X0)

No X0, a produção das informações ocorre de forma descentralizada, por meio do preenchimento do Formulário de Identificação e Análise Inicial de Riscos Fiscais pelas unidades técnicas responsáveis pelos processos organizacionais em que os eventos de risco se originam. Cada formulário formaliza uma Nota Técnica, vinculada a um único exercício da LDO e a uma única unidade técnica responsável, podendo reunir múltiplos eventos de risco dentro desse escopo.

Nessa etapa, as unidades técnicas registram informações sobre caracterização do evento, origem, categoria, probabilidade, valor estimado do impacto e elementos de governança e mitigação. O modelo prevê, ainda, a reavaliação de eventos já conhecidos e ainda relevantes para o planejamento fiscal, evitando a reconstrução descontínua do portfólio a cada exercício. Também integra essa etapa a padronização dos campos de registro e a classificação da materialidade com base em tratamento estatístico uniforme do conjunto dos registros.

5.2 Avaliação dos riscos fiscais no X0

A etapa de avaliação foi operacionalizada no GERFIS em duas dimensões complementares. A primeira corresponde à consolidação do portfólio de riscos fiscais, por meio da organização dos eventos em visão integrada da exposição fiscal do Estado. Essa

consolidação combina leitura prudencial, leitura estatística agregada, distribuição por agregados fiscais, análise de interdependências e observação do comportamento do portfólio em cenário de estresse.

A segunda dimensão examina a tolerância das contas públicas frente à exposição consolidada, com a finalidade de verificar se a capacidade de absorção fiscal do Estado é suficiente para suportar os impactos potenciais identificados. No plano metodológico, essa capacidade é representada pela Reserva de Continência disponível, ao passo que o limite de tolerância é traduzido na reserva-alvo ajustada. Essa análise parte de uma reserva-base vinculada à exposição da Faixa 1 e incorpora verificações complementares relacionadas à leitura estatística do portfólio, à concentração em agregados fiscais críticos, às interdependências entre eventos e ao cenário de estresse. O produto final dessa dimensão é a Reserva-Alvo Final, utilizada como parâmetro para comparação com a Reserva de Contingência efetivamente prevista.

5.3 Tratamento dos riscos fiscais (X0)

Concluída a avaliação, o GERFIS ingressa na etapa de tratamento, entendida como momento em que a exposição identificada e avaliada é convertida em resposta estatal organizada. Nessa etapa, o tratamento articula a sistematização das medidas de mitigação propostas pelas unidades técnicas, a priorização prudencial das respostas, a identificação da necessidade de encaminhamento orçamentário e a definição do regime de acompanhamento subsequente. Desse modo, conecta avaliação, resposta fiscal e monitoramento em uma única lógica operacional.

5.4 Monitoramento contínuo e melhoria contínua (X1)

No exercício subsequente, correspondente ao X1, o GERFIS incorpora o monitoramento contínuo dos riscos fiscais como dimensão permanente da gestão. O acompanhamento ocorre por meio de formulário próprio, preenchido pelas unidades responsáveis, com atualização de elementos como probabilidade, valor estimado do impacto, execução das medidas mitigadoras e alterações relevantes no contexto do risco. Além disso, o monitoramento é estruturado em regime escalonado conforme a faixa prudencial atribuída no X0, com diferentes intensidades de acompanhamento segundo a criticidade dos eventos.

Paralelamente, além da atualização pelas unidades técnicas, o modelo prevê consolidação institucional periódica, coordenada pelo órgão central de planejamento, e admite atualizações extraordinárias sempre que fatos supervenientes alterarem significativamente a situação do risco. A partir daí, os resultados do X1 alimentam a etapa de Revisão / Ajuste, que reclassifica riscos, consolida permanências, identifica encerramentos e incorpora riscos emergentes, assegurando que o ciclo seguinte se inicie sobre portfólio atualizado.

Complementarmente, o GERFIS incorpora uma frente de Análises Gerenciais, destinada a transformar os registros produzidos nas etapas de identificação inicial e monitoramento contínuo em painéis analíticos de apoio à decisão. Essa dimensão reúne visualizações sintéticas e detalhadas do comportamento do portfólio, permitindo comparar o cenário inicial (X0) com os ciclos de monitoramento (X1), examinar a evolução do nível de risco, verificar a cobertura do monitoramento, mensurar a variação do impacto financeiro e identificar riscos prioritários e persistentes.

Em síntese, a operacionalização do GERFIS no Estado do Piauí estrutura a gestão dos riscos fiscais como processo interanual e contínuo, no qual a produção descentralizada das informações pelas unidades técnicas é convertida, por meio de critérios padronizados de consolidação, avaliação prudencial, tratamento, monitoramento e análises gerenciais, em suporte técnico à decisão orçamentária. Assim, essa arquitetura metodológica permite observar, na seção seguinte, os efeitos institucionais, informacionais e prudenciais produzidos pela implementação do modelo.

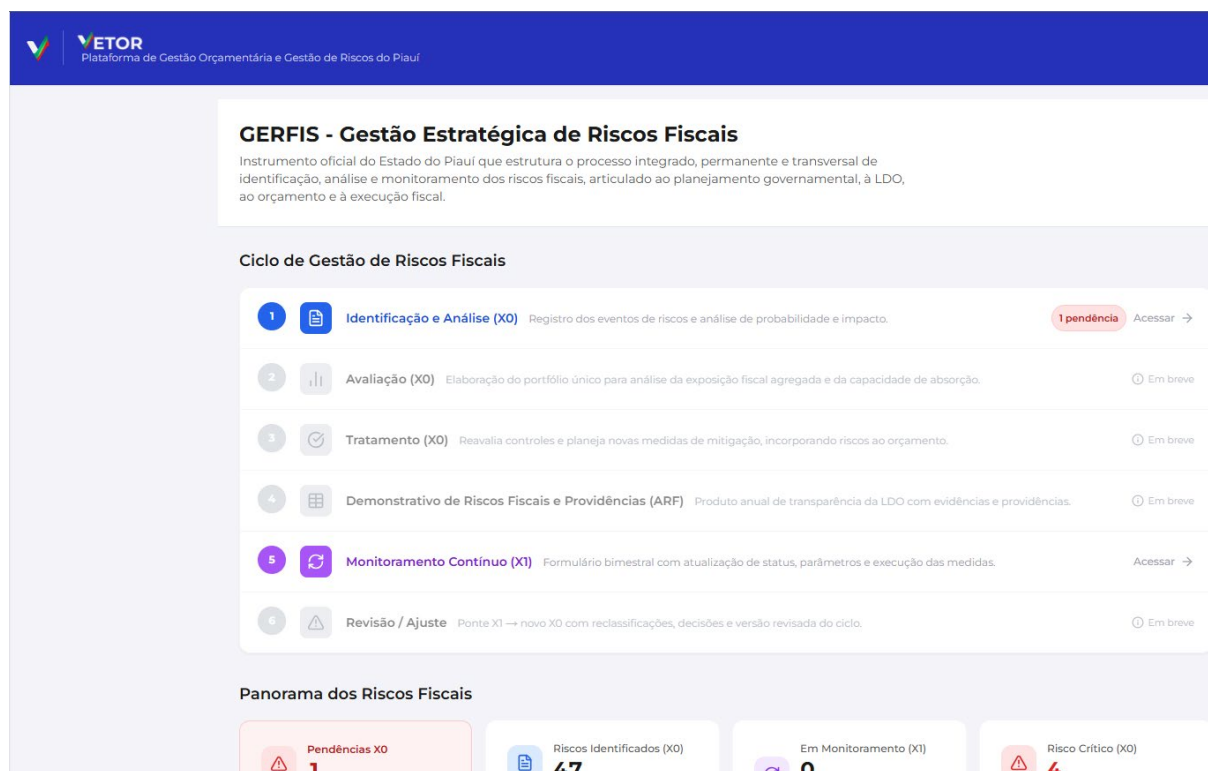
6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A operacionalização do GERFIS no Estado do Piauí produziu resultados que ultrapassam a reorganização procedimental da gestão de riscos fiscais, refletindo mudanças na forma de produção da informação, na leitura prudencial da exposição fiscal e na vinculação entre avaliação, provisão orçamentária e monitoramento contínuo. Os efeitos observados dizem respeito, sobretudo, à qualificação da informação produzida pelas unidades técnicas, à consolidação de uma leitura integrada da exposição fiscal, à institucionalização de mecanismos contínuos de acompanhamento e à

incorporação da gestão de riscos ao processo de planejamento e orçamento. Nessa perspectiva, os resultados são examinados a partir das etapas do modelo,

articulando sua operacionalização metodológica com as transformações institucionais produzidas.

FIGURA 1 – Interface inicial do GERFIS para o ciclo interanual de gestão dos riscos fiscais (X0–X1) e o panorama sintético dos registros do portfólio.



Fonte: Imagem do ambiente VETOR/GERFIS. Disponível em: <https://cotas.seplan.pi.gov.br/fiscal/gestao-riscos>. Acesso em 03/03/2026.

6.1 Identificação e análise inicial dos riscos fiscais (X0)

No X0, a produção das informações ocorre de forma descentralizada, por meio do preenchimento do Formulário de Identificação e Análise Inicial de Riscos Fiscais pelas unidades técnicas responsáveis pelos processos organizacionais em que os eventos de risco se originam. Cada formulário formaliza uma Nota Técnica vinculada a um único exercício da LDO e a uma única unidade técnica responsável, podendo reunir múltiplos eventos de risco dentro desse escopo. Essa etapa constitui a base empírica do modelo e representa a principal mudança em relação ao arranjo anterior, no qual os riscos eram registrados apenas como informação declaratória no Anexo de Riscos Fiscais.

A identificação passa a exigir o reconhecimento, a descrição e a documentação sistemática dos

eventos de risco, com registro de informações relativas à caracterização do evento, origem, categoria, probabilidade, impacto estimado e mecanismos de governança e mitigação. Essa estrutura amplia a densidade informacional da gestão de riscos fiscais e melhora a rastreabilidade dos registros, permitindo que os eventos sejam acompanhados ao longo do ciclo orçamentário. Além disso, o modelo não restringe a identificação a riscos novos, prevendo também a reavaliação de eventos já conhecidos e ainda relevantes, o que evita a reconstrução descontínua do portfólio a cada exercício.

FIGURA 2 – Formulário de identificação e análise inicial de eventos de risco – GERFIS

Fonte: Imagem do ambiente VETOR/GERFIS, disponível em: <https://cotas.seplan.pi.gov.br/fiscal/gestao-riscos>. Acesso em 03/03/2026.

Outro resultado relevante decorre da padronização metodológica dos campos de registro e da redução da subjetividade na classificação do impacto. No GERFIS, as unidades técnicas informam apenas o valor monetário estimado do impacto fiscal, enquanto a classificação da materialidade é produzida automaticamente por tratamento estatístico uniforme do conjunto dos registros. Essa alteração reduz heterogeneidades interpretativas entre unidades, fortalece a comparabilidade interna do portfólio e melhora a qualidade da informação utilizada nas etapas subsequentes de avaliação, tratamento e monitoramento.

6.2 Avaliação dos riscos fiscais

A etapa de avaliação foi operacionalizada em duas dimensões complementares: a consolidação do portfólio de riscos fiscais e a análise da tolerância fiscal frente à exposição consolidada. Essa dupla estrutura representa avanço metodológico relevante, pois transforma registros individualizados em leitura integrada da vulnerabilidade fiscal do Estado.

Na primeira dimensão, os eventos informados pelas unidades técnicas passam a compor um portfólio único, analisado sob diferentes perspectivas complementares. A leitura prudencial distingue riscos prioritários para provisão, riscos sujeitos a acompanhamento reforçado e riscos submetidos a acompanhamento ordinário. Em seguida, incorpora-se leitura estatística agregada, baseada no cálculo do valor esperado, do desvio-padrão e da exposição prudencial do portfólio, permitindo estimar quantitativamente a magnitude da exposição fiscal consolidada.

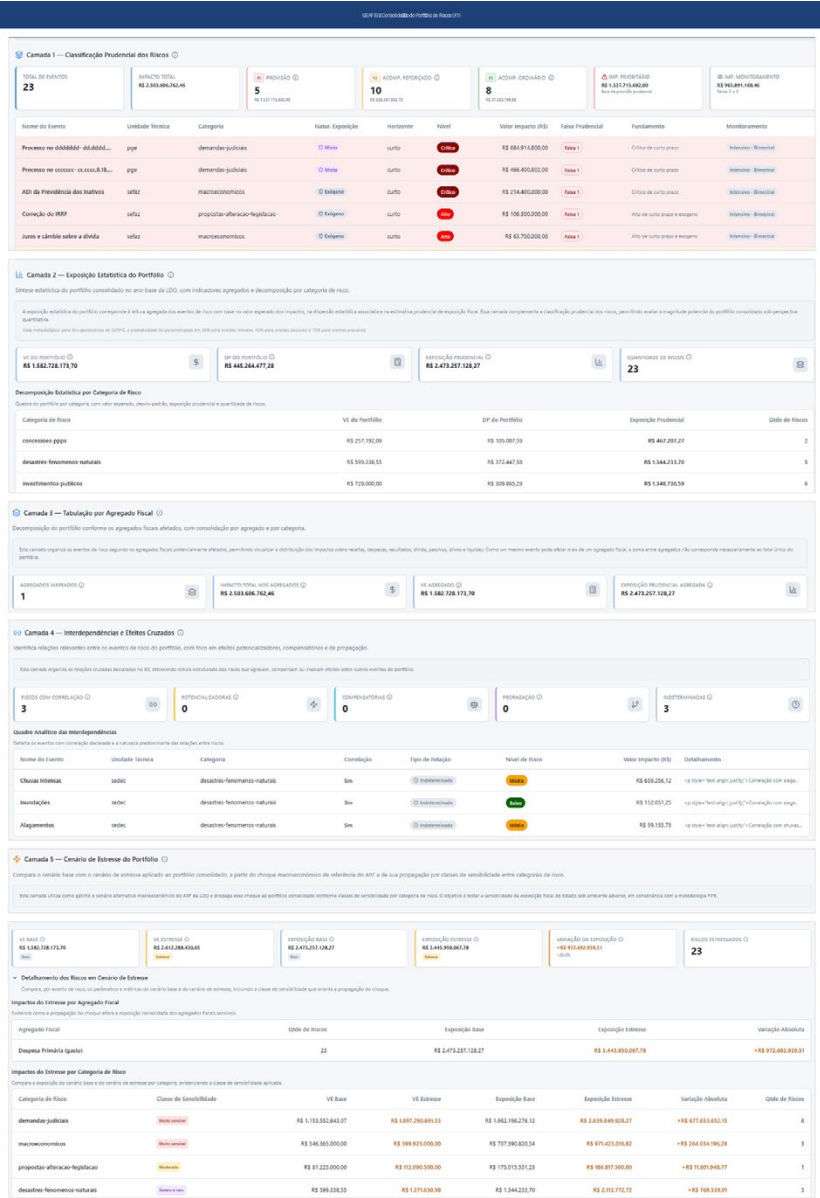
A avaliação também considera a distribuição dos eventos conforme os agregados fiscais potencialmente afetados, possibilitando identificar concentrações de exposição em dimensões específicas das contas públicas. Soma-se a essa leitura uma dimensão relacional, voltada à identificação de interdependências e efeitos cruzados entre riscos, bem como uma dimensão de sensibilidade, que projeta o comportamento do portfólio sob cenário de estresse. Em conjunto, essas perspectivas transformam registros dispersos em

portfólio integrado, suscetível de leitura prudencial, estatística e fiscal.

A segunda dimensão da avaliação examina a tolerância das contas públicas frente à exposição consolidada, com a finalidade de verificar se a capacidade de absorção fiscal do Estado é suficiente para suportar os impactos potenciais identificados. Essa capacidade é representada pela Reserva de Continência disponível, enquanto o limite de tolerância é traduzido na reserva-alvo ajustada, derivada da exposição prudencial do portfólio.

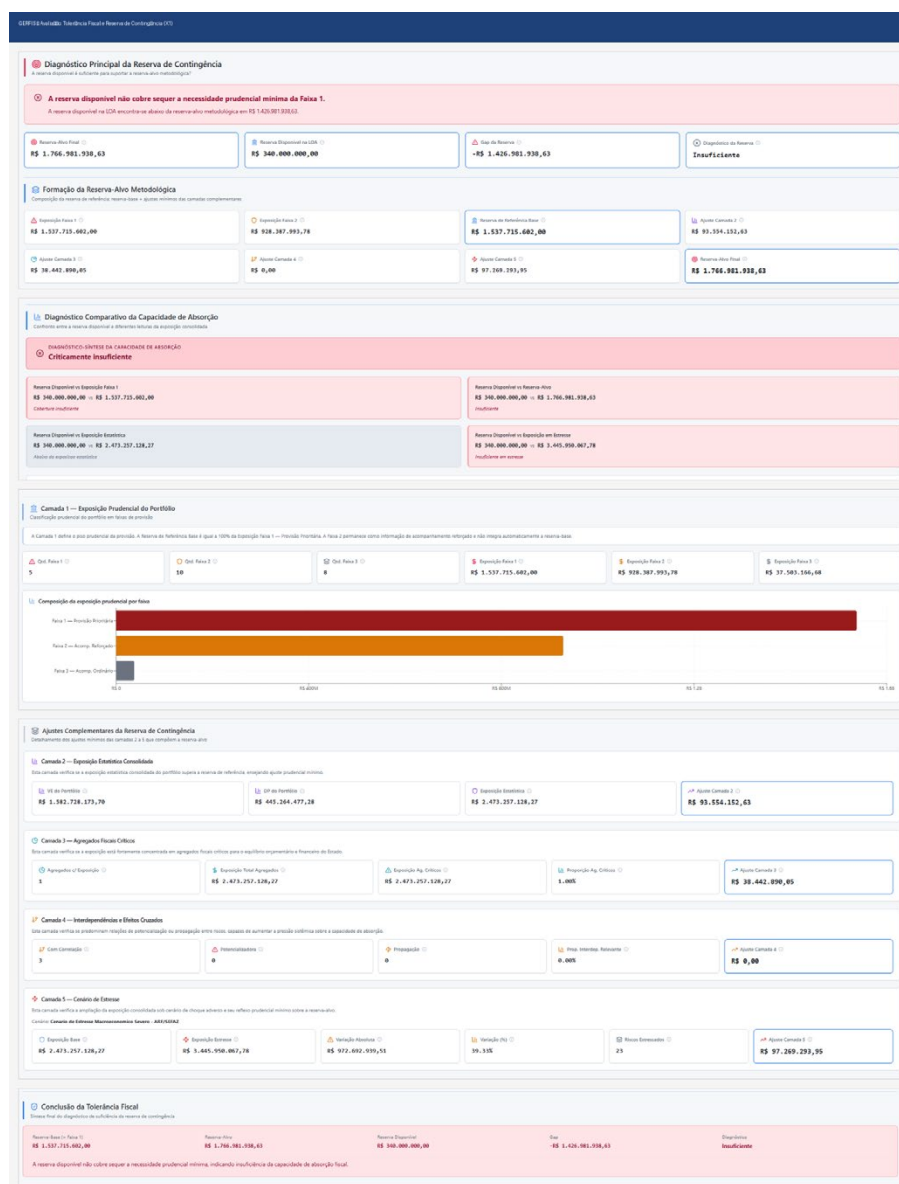
O ponto de partida dessa análise é a definição de uma reserva-base, calculada a partir da exposição da Faixa 1, correspondente à parcela mais crítica e prudencialmente prioritária do portfólio. Sobre esse núcleo incidem verificações complementares, incluindo a leitura estatística consolidada, a análise de concentração em agregados fiscais críticos, a consideração de interdependências potencializadoras e o teste da robustez da capacidade de absorção em cenário de estresse.

FIGURA 3 – Painel da etapa de avaliação referente à consolidação do portfólio de riscos fiscais – GERFIS



Fonte: Elaboração própria, a partir de protótipo do GERFIS desenvolvido no Lovable, em etapa anterior à migração integral para o ambiente VETOR. Disponível em: <https://formulario-nt.lovable.app/gerfis>. Acesso em 03/03/2026.

FIGURA 4 – Painel da etapa de avaliação referente à análise da tolerância fiscal e à formação da Reserva-Alvo metodológica – GERFIS



Fonte: elaboração própria, a partir de protótipo do GERFIS desenvolvido no Lovable, em etapa anterior à migração integral para o ambiente VETOR. Disponível em: <https://formulario-nt.lovable.app/gerfis>. Acesso em 03/03/2026.

O resultado desse processo é a formação da Reserva-Alvo Final, que funciona como parâmetro metodológico para comparar a exposição consolidada com a Reserva de Contingência prevista. Com isso, a capacidade de absorção deixa de ser tratada como noção genérica e passa a ser examinada com base técnica transparente, aproximando a provisão prudencial da efetiva estrutura de exposição dos riscos fiscais. Assim, a avaliação deixa de operar como simples agregação de registros setoriais e passa a produzir leitura comparável da vulnerabilidade fiscal do Estado.

6.3 Tratamento dos riscos fiscais

Concluída a avaliação, o GERFIS ingressa na etapa de tratamento, entendida como momento em que a exposição identificada é convertida em resposta estatal organizada. O tratamento foi estruturado para articular quatro dimensões complementares: sistematização das medidas de mitigação propostas, priorização prudencial das respostas, identificação da necessidade de provisão orçamentária e definição do regime de monitoramento subsequente.

Essa estrutura representa mudança qualitativa na gestão dos riscos fiscais, pois o tratamento deixa de

ser mera indicação dispersa de medidas mitigadoras e passa a funcionar como arquitetura prudencial de resposta estatal. Os riscos são enquadrados conforme sua criticidade, distinguindo respostas prioritárias, reforçadas e ordinárias. Essa diferenciação impede que o tratamento permaneça genérico ou descolado da magnitude dos eventos.

O modelo também explicita que nem todos os riscos demandam o mesmo encaminhamento orçamentário. Alguns exigem provisão integral, outros admitem cobertura parcial ou mecanismos complementares,

enquanto determinados eventos podem ser acompanhados sem provisão específica no exercício. Além disso, o tratamento conecta diretamente avaliação e monitoramento, pois o resultado do X0 define a intensidade do acompanhamento no X1.

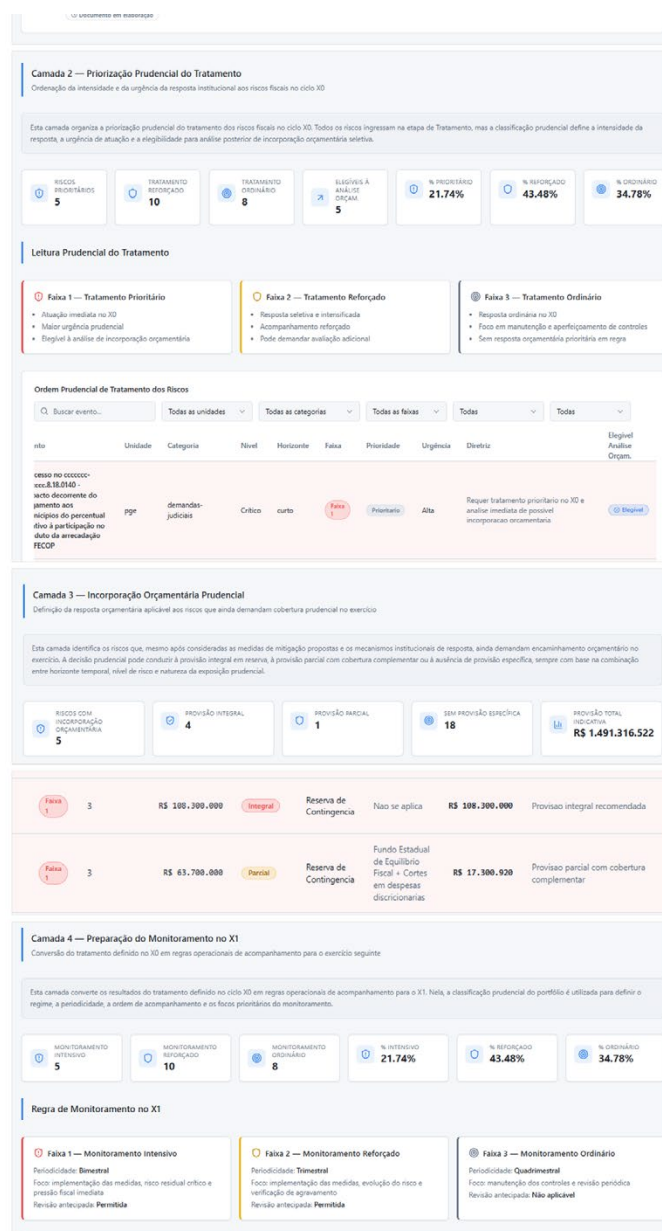
A principal consequência institucional desse arranjo é a passagem de uma lógica reativa para uma lógica de preparação prudencial. O tratamento deixa de ser etapa acessória e passa a atuar como ponte entre a leitura da exposição, a escolha da resposta estatal e o acompanhamento da execução fiscal.

FIGURA 5 – Painel da etapa de tratamento referente à consolidação das medidas de mitigação propostas e síntese da Estratégia Estadual de Mitigação dos Riscos Fiscais



Fonte: Elaboração própria, a partir de protótipo do GERFIS desenvolvido no Lovable, em etapa anterior à migração integral para o ambiente VETOR. Disponível em: <https://formulario-nt.lovable.app/gerfis>. Acesso em 03/03/2026.

FIGURA 6 – Painel da etapa de tratamento da priorização prudencial do tratamento, a incorporação orçamentária prudencial e a preparação do monitoramento no X1



Fonte: elaboração própria, a partir de protótipo do GERFIS desenvolvido no Lovable, em etapa anterior à migração integral para o ambiente VETOR, disponível em: <https://formulario-nt.lovable.app/gerfis>. Acesso em 03/03/2026.

6.4 Monitoramento contínuo e melhoria interanual (X1)

No X1, o GERFIS incorpora o monitoramento contínuo dos riscos fiscais como dimensão permanente da gestão. O acompanhamento ocorre por meio de formulário próprio preenchido pelas unidades responsáveis, no qual são atualizados probabilidade, impacto estimado, execução das medidas mitigadoras e alterações relevantes no contexto do risco. O objetivo é observar a evolução dos eventos, aferir a aderência

entre projeção e execução e subsidiar decisões de gestão orçamentária e financeira.

O monitoramento foi estruturado em regime escalonado conforme a faixa prudencial atribuída no X0. Riscos mais críticos são acompanhados em regime intensivo, enquanto eventos de menor criticidade são monitorados com menor periodicidade. Essa diferenciação permite compatibilizar criticidade fiscal e intensidade do acompanhamento, concentrando esforço institucional nos riscos mais sensíveis.

Além da atualização pelas unidades técnicas, o modelo prevê consolidação institucional periódica coordenada pelo órgão central de planejamento, com a finalidade de acompanhar a evolução do portfólio e verificar a implementação das medidas de resposta. O monitoramento admite também atualizações extraordinárias sempre que fatos supervenientes alterarem significativamente a situação do risco.

Os resultados do X1 alimentam a etapa de revisão e ajuste, que reclassifica riscos, consolida permanências, identifica encerramentos e incorpora riscos emergentes. Dessa forma, o ciclo seguinte se inicia sobre portfólio atualizado, transformando a gestão dos riscos fiscais em processo interanual de aprendizado contínuo.

6.5 Análises gerenciais e qualificação da leitura executiva do portfólio

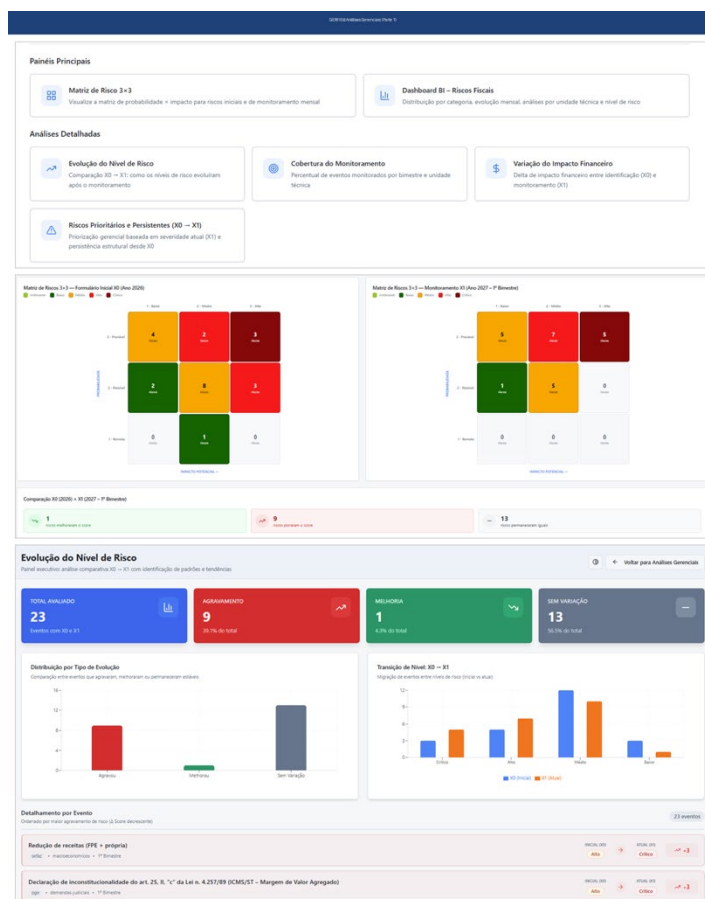
A implementação do GEFIS também estruturou uma frente de análises gerenciais destinada a transformar os registros produzidos nas etapas de

identificação inicial e monitoramento contínuo em painéis analíticos de apoio à decisão. Essa dimensão permite comparar o cenário inicial com os ciclos de monitoramento, examinar a evolução do nível de risco, verificar a cobertura do acompanhamento e mensurar a variação do impacto financeiro.

As visualizações incluem matriz de risco, indicadores agregados do portfólio, distribuição por unidade técnica, análise da evolução do nível de risco e identificação de eventos prioritários e persistentes. Essas funcionalidades ampliam a utilidade do modelo, pois permitem leitura comparativa da exposição fiscal ao longo do ciclo orçamentário.

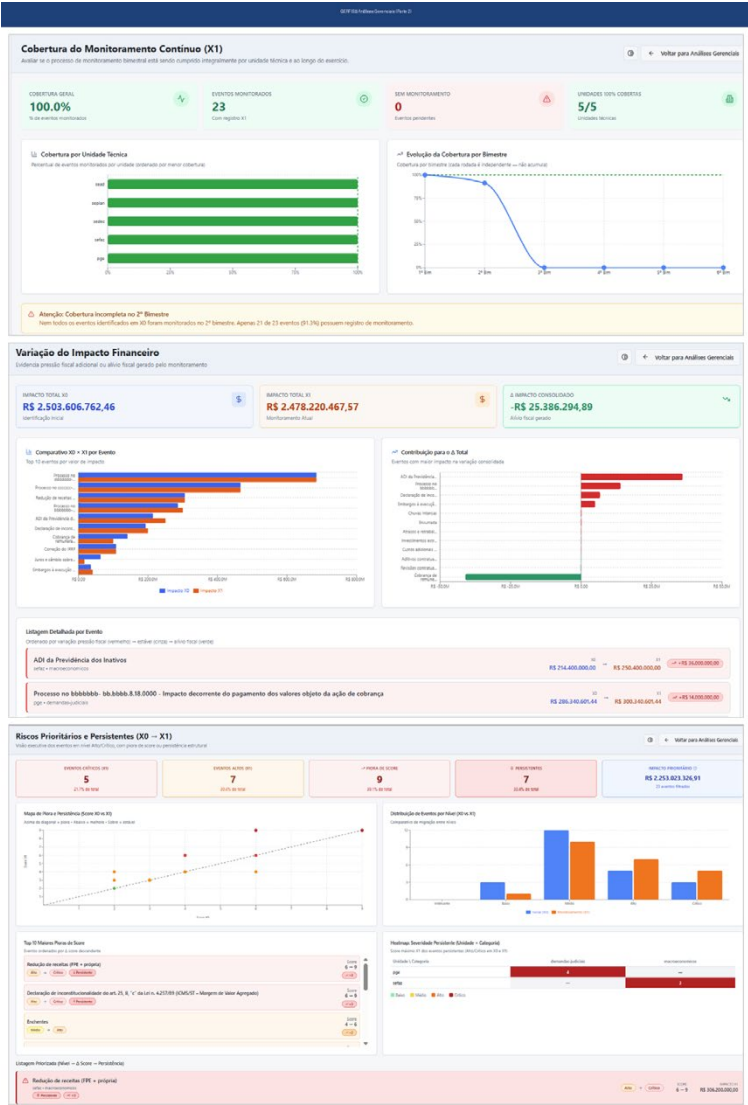
Sob a perspectiva institucional, essa dimensão analítica converte o GEFIS em ambiente não apenas de registro e acompanhamento, mas também de interpretação gerencial da exposição fiscal, fortalecendo a capacidade de resposta da gestão e convertendo o monitoramento contínuo em suporte efetivo à inteligência orçamentária e à tomada de decisão.

FIGURA 7 – Painel de Análises Gerenciais e da matriz de risco e a evolução do nível de risco



Fonte: elaboração própria, a partir de protótipo do GEFIS desenvolvido no Lovable, em etapa anterior à migração integral para o ambiente VETOR. Disponível em: <https://formulario-nt.lovable.app/gerfis>. Acesso em 03/03/2026.

FIGURA 8 – Painel de Análises Gerenciais para a cobertura do monitoramento, a variação do impacto financeiro e a identificação de riscos prioritários e persistentes



Fonte: Elaboração própria, a partir de protótipo do GEFIS desenvolvido no Lovable, em etapa anterior à migração integral para o ambiente VETOR. Disponível em: <https://formulario-nt.lovable.app/gerfis>. Acesso em 03/03/2026.

6.6 Governança orçamentária e efeitos institucionais

Em conjunto, os resultados evidenciam a superação do modelo estático centrado na elaboração anual do Anexo de Riscos Fiscais e a institucionalização de ciclo contínuo de gestão da exposição fiscal. A identificação descentralizada, a consolidação central, a avaliação em camadas, a vinculação entre exposição e reserva prudencial, o tratamento estruturado e o monitoramento interanual passam a compor arranjo integrado de governança orçamentária.

Esse desenho melhora a coordenação institucional, qualifica a informação fiscal, amplia a transparência

e fortalece a capacidade de decisão do Estado frente a eventos de risco. Além disso, a arquitetura metodológica apresenta potencial de replicação por outros entes subnacionais, ao integrar planejamento, monitoramento e decisão fiscal em arranjo contínuo, padronizado e orientado por dados.

7. CONCLUSÃO

A experiência analisada demonstra que a implementação do GEFIS no Estado do Piauí produziu mudança qualitativa na forma de tratar os riscos fiscais no âmbito do planejamento e do orçamento. Ao substituir um arranjo centrado quase exclusivamente na

elaboração formal do Anexo de Riscos Fiscais por um processo interanual de identificação, avaliação, tratamento, monitoramento e revisão, o modelo passou a inserir os riscos fiscais no núcleo da governança orçamentária estadual. Com isso, a gestão desses riscos deixou de operar apenas como exigência normativa associada à LDO e passou a constituir mecanismo contínuo de produção e uso da informação fiscal.

Os resultados do estudo indicam que essa transformação se materializa, em primeiro lugar, na qualificação da informação produzida pelas unidades técnicas. A padronização dos campos de registro, a uniformização metodológica entre órgãos setoriais e a redução da subjetividade na classificação do impacto — que passou a ser realizada automaticamente por análise estatística de quartis — ampliaram a comparabilidade, a consistência e a confiabilidade do portfólio estadual de riscos fiscais. Em vez de registros heterogêneos e de difícil consolidação, o Estado passou a dispor de base informacional mais estruturada, rastreável e aderente às necessidades da tomada de decisão orçamentária.

Em segundo lugar, a implementação do GERFIS tornou mais clara e tecnicamente justificável a relação entre avaliação do portfólio e provisão prudencial. Ao distinguir a consolidação do portfólio da análise da tolerância fiscal e da capacidade de absorção, o modelo explicita o caminho pelo qual a exposição consolidada se converte em parâmetro para a definição do valor indicativo da Reserva de Contingência. Esse resultado é particularmente relevante porque reforça a racionalidade da decisão orçamentária: a provisão deixa de ser compreendida como escolha genérica ou puramente incremental e passa a se apoiar em leitura estruturada da exposição fiscal do Estado.

Em terceiro lugar, o artigo evidencia que a institucionalização do monitoramento contínuo constitui o principal elemento de ruptura em relação ao modelo anterior. O GERFIS introduz acompanhamento escalonado por criticidade prudencial, consolidação periódica das informações e revisão sistemática do portfólio, convertendo a execução orçamentária em insumo para o ciclo seguinte. Isso significa que a gestão de riscos fiscais passa a operar com base em aprendizado institucional acumulativo, no qual observação empírica, reclassificação e reabertura do ciclo permanecem articuladas. A permanência desse mecanismo tende a reforçar a capacidade estatal de

antecipar pressões fiscais, ajustar tempestivamente respostas prudenciais e reduzir a distância entre planejamento e execução.

A experiência também sugere que a gestão de riscos fiscais pode desempenhar papel relevante no fortalecimento da coordenação entre planejamento, LDO, orçamento, execução fiscal e instâncias decisórias. Ao articular produção descentralizada de informações, consolidação central e leitura prudencial da exposição fiscal, o GERFIS contribui para tornar a governança orçamentária mais integrada, transparente e responsiva. Nesse sentido, o modelo evidencia que o fortalecimento da capacidade estatal não depende apenas de inovação normativa, mas também da criação de rotinas metodológicas e instrumentos institucionais capazes de transformar informação dispersa em suporte efetivo à decisão pública, com destaque à incorporação de análises gerenciais comparativas, que ampliam a capacidade de leitura executiva do portfólio e fortalecem o uso da informação fiscal como suporte à decisão.

Por fim, conclui-se que o caso do Piauí oferece contribuição relevante ao debate sobre Planejamento e Governança Federativa para o Desenvolvimento Nacional. Mais do que apresentar solução tecnológica ou administrativa isolada, a experiência demonstra como um ente subnacional pode estruturar, com base em referencial metodológico consistente, uma prática permanente de gestão de riscos fiscais articulada ao ciclo orçamentário. Ao explicitar arranjos institucionais, escolhas metodológicas e efeitos produzidos pela implementação do GERFIS, o artigo oferece subsídios úteis ao aperfeiçoamento institucional e ao aprendizado entre pares, podendo servir de referência para outros entes federativos interessados em fortalecer sua governança fiscal e sua capacidade de resposta diante de incertezas.

8. Referências

1. BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.
2. _____. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF. Brasília: Ministério da Fazenda, 2024.
3. _____. OCDE. Principles of Budgetary Governance. Paris: OECD Publishing, 2015.
4. PIAUÍ. FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE). Manual do Modelo de Gestão dos Riscos Fiscais e Plano de Implantação. Piauí: FIPE, 2024.
5. _____. Lei Complementar nº 315, de 6 de junho de 2025. Estabelece normas voltadas para a qualidade e sustentabilidade fiscal do Estado do Piauí e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Piauí*, Teresina, PI, 6 jun. 2025.
6. _____. Secretaria do Planejamento. Manual Técnico do GERFIS (MTG). Teresina: SEPLAN, 2024. Documento técnico institucional em elaboração.
7. _____. Minuta de Decreto da Política de Gestão de Riscos Fiscais do Estado do Piauí. Teresina: Secretaria do Planejamento, 2025. Documento interno.

Governança e Cooperação Federativa: o papel indutor do Estado no Fortalecimento do Planejamento Municipal e Regional

- **Erika Silva Santos**

Secretaria de Estado de Planejamento do estado do Acre, Brasil
E-mail: erikasilva.tgp@gmail.com

- **Mayara de Souza Galdino**

Secretaria de Estado de Planejamento do estado do Acre, Brasil
E-mail: galdino.may@gmail.com

- **Raquel Meireles Silva**

Secretaria de Estado de Planejamento do estado do Acre, Brasil
E-mail: raquelmeireles.gpp@gmail.com

- **Regiani Cristina de Oliveira**

Secretaria de Estado de Planejamento do estado do Acre, Brasil
E-mail: regianicri@gmail.com

Resumo

O presente artigo desenvolve uma análise crítica acerca do papel indutor do ente estadual no fortalecimento do planejamento municipal no estado do Acre, compreendendo essa atuação como estratégia essencial para promover o alinhamento de prioridades e a coordenação de políticas públicas no âmbito federativo. Assim, em 2025 iniciou o processo de implementação da Rede Estadual de Secretarias Municipais de Planejamento, coordenada pela Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN Acre), a qual teve por primeiro desafio o apoio técnico aos 22 municípios na elaboração dos Planos Plurianuais 2026–2029. Inserido no contexto do federalismo cooperativo brasileiro, o estudo parte do reconhecimento das assimetrias institucionais e das limitações técnicas enfrentadas pelos municípios, especialmente em regiões com desafios logísticos e baixa capacidade estatal. Metodologicamente, adota-se uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, estruturada como relato de experiência, registros administrativos e evidências empíricas. Os resultados indicam que a atuação coordenadora do ente estadual, por meio de capacitações técnicas e desenvolvimento de metodologias padronizadas, contribuiu significativamente para o aprimoramento da capacidade de planejamento dos municípios, promovendo maior integração entre instrumentos orçamentários, ampliação da participação social e alinhamento às diretrizes estratégicas estaduais, como a Agenda Acre 10 Anos e o PPA 2024–2027, e também com as diretrizes da região amazônica e nacional. Conclui-se que a cooperação federativa, aliada ao fortalecimento institucional e à governança em rede, constitui elemento central para a promoção de um desenvolvimento regional mais equilibrado, participativo e orientado por resultados, podendo a experiência do Acre servir como referência para outras unidades federativas.

Palavras-chave: Planejamento Governamental; Desenvolvimento Regional; Cooperação Federativa e Governança.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento governamental no Brasil constitui-se como um processo complexo, marcado pela necessidade de coordenação entre diferentes níveis de governo e pela presença de profundas desigualdades territoriais e institucionais. No contexto federativo brasileiro, a efetividade das políticas públicas depende não apenas da autonomia dos entes subnacionais, mas, sobretudo, da capacidade de articulação entre União, estados e municípios, em um arranjo de cooperação que permita superar fragilidades estruturais históricas.

No estado do Acre, esses desafios assumem contornos ainda mais específicos, em função de características geográficas, logísticas e socioeconômicas que impactam diretamente a capacidade estatal dos municípios. A existência de localidades de difícil acesso, a limitação de quadros técnicos especializados e a baixa institucionalização de práticas sistemáticas de planejamento configuram obstáculos relevantes à consolidação de uma cultura de gestão orientada por resultados.

O Acre localizado na extremidade oeste do país, faz fronteira internacional com o Peru e a Bolívia, o que o insere diretamente em dinâmicas transfronteiriças complexas, envolvendo fluxos migratórios, comércio, segurança e cooperação internacional. Essa condição de fronteira, ao mesmo tempo que representa desafios como o controle territorial e a integração logística, também abre oportunidades estratégicas para o desenvolvimento regional por meio de corredores econômicos e articulações com países vizinhos, principalmente com a estratégia do governo federal voltadas à integração do Brasil com países da América do Sul e com o Oceano Pacífico – Programa Rotas de Integração Sul-americana, sendo o Estado incluído no eixo quadrante Rondon.

Do ponto de vista demográfico, o Acre, com 22 municípios, apresenta uma população relativamente pequena - 880.631 pessoas - e com baixa densidade, distribuída de forma desigual entre áreas urbanas e rurais. Em algumas regiões, observa-se até mesmo redução ou estagnação populacional, o que impacta diretamente a oferta de serviços públicos, a dinâmica econômica e a capacidade de atração de investimentos. Esse cenário exige políticas públicas mais eficientes, adaptadas à realidade local e que considerem as especificidades territoriais, visando uma melhor distribuição de recursos públicos.

A localização do estado no coração da Amazônia reforça sua importância ambiental em escala nacional e global. O Acre abriga extensas áreas de floresta preservada, reservas extrativistas e territórios indígenas, sendo um ator relevante nas discussões sobre conservação ambiental, mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo, enfrenta o desafio de conciliar a proteção dos recursos naturais com a geração de renda e oportunidades para sua população.

No campo econômico, o estado ainda apresenta forte dependência de atividades primárias e do setor público, com limitações estruturais em infraestrutura, logística e diversificação produtiva. Entretanto, há potencial para o fortalecimento de cadeias sustentáveis, como a bioeconomia, o manejo florestal, o agronegócio de baixo impacto e o turismo ecológico.

Socialmente, persistem desafios relacionados à desigualdade, acesso a serviços básicos, educação e saúde, especialmente em áreas mais isoladas. Esses fatores reforçam a necessidade de políticas integradas e de longo prazo, que promovam inclusão social e melhoria da qualidade de vida.

Diante desse conjunto de características, torna-se fundamental pensar um planejamento estratégico que vá além de ações isoladas e de curto prazo. É necessário um modelo orientado a resultados concretos, com metas claras, monitoramento contínuo e foco na eficiência da gestão pública. Nesse contexto, a cooperação entre o governo estadual e os municípios é essencial.

Os municípios são a linha de frente na implementação de políticas públicas e conhecem de perto as demandas da população. A articulação entre os diferentes níveis de governo permite otimizar recursos, evitar sobreposições e ampliar o impacto das ações. Além disso, o planejamento integrado favorece a construção de soluções regionais, respeitando as vocações locais e promovendo o desenvolvimento equilibrado do território.

Portanto, pensar o futuro do Acre exige uma abordagem estratégica que considere sua posição geográfica, suas riquezas ambientais, seus desafios socioeconômicos e, principalmente, a necessidade de cooperação institucional. Somente com planejamento consistente, baseado em evidências e construído de forma colaborativa, será possível transformar suas potencialidades em resultados concretos para a população.

Nesse panorama, o governo do estado do Acre, sob a coordenação da Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN), implementou em 2025 a Rede Estadual de Secretarias Municipais de Planejamento, sendo esta uma ação estratégica que subsidiou tecnicamente os municípios no momento decisivo de construção de seus PPAs. Essa iniciativa representa um esforço estruturado de coordenação federativa, tendo como eixo central o apoio técnico aos municípios na elaboração e qualificação de seus instrumentos de planejamento.

Ao promover alinhamento metodológico, capacitação técnica e estímulo à participação social, o Estado assume um papel indutor no fortalecimento das capacidades institucionais municipais, fortalecendo a governança interfederativa e à institucionalização de uma cultura de planejamento territorial.

Nesse sentido, o presente artigo analisa como a atuação coordenadora do ente estadual pode contribuir para o fortalecimento do planejamento municipal e para a promoção do desenvolvimento regional integrado, tomando como base a experiência recente do estado do Acre no apoio técnico aos 22 municípios na elaboração dos PPAs municipais.

2. JUSTIFICATIVA

A relevância deste estudo reside na necessidade de compreender e qualificar os mecanismos de fortalecimento do planejamento governamental em contextos federativos marcados por assimetrias institucionais, como é o caso do Brasil e, de forma mais acentuada, da região amazônica.

Apesar da obrigatoriedade constitucional dos instrumentos de planejamento — Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) — muitos municípios brasileiros ainda enfrentam dificuldades técnicas na elaboração, integração e execução desses instrumentos, o que compromete a efetividade das políticas públicas e a alocação eficiente dos recursos. Além disso, há baixa participação da população neste processo, o que dificulta o pleno exercício democrático e o controle social, sendo instrumentos importantes, mas que nem sempre retratam as demandas sociais.

No estado do Acre, tais dificuldades são agravadas por fatores estruturais, como isolamento geográfico, limitações logísticas e escassez de capacidade técnica. Muitos municípios delegam a elaboração de seus planos governamentais exclusivamente a áreas

contábeis ou consultorias externas, reduzindo o planejamento a uma formalidade burocrática e legal. Nesse contexto, torna-se fundamental a atuação do governo estadual como agente indutor, capaz de promover coordenação, capacitação e integração entre os entes federados, criando estratégias mais efetivas para o desenvolvimento do Estado, de suas regiões e municípios, de forma mais equitativa.

Além disso, a crescente valorização de abordagens de governança colaborativa e planejamento territorial reforça a importância de iniciativas que promovam articulação institucional, participação social e alinhamento estratégico entre diferentes níveis de governo.

Assim, este estudo se justifica tanto do ponto de vista acadêmico — ao contribuir para o debate sobre qualificação do planejamento governamental, federalismo cooperativo, governança e desenvolvimento regional — quanto do ponto de vista prático, ao sistematizar uma experiência concreta que pode servir de referência para outras unidades federativas com desafios semelhantes.

3. OBJETIVOS

Geral:

Analisar o papel indutor do ente estadual no fortalecimento do planejamento municipal no estado do Acre, a partir da implementação da Rede Estadual de Secretarias Municipais de Planejamento, avaliando em que medida essa atuação contribui para o aprimoramento das capacidades institucionais dos municípios, o alinhamento de prioridades e a coordenação de políticas públicas no contexto do federalismo cooperativo e os desafios para a promoção do desenvolvimento regional mais equilibrado, orientado por resultados e sustentado por práticas de governança colaborativa.

Específicos:

- Avaliar os resultados qualitativo e quantitativo do apoio técnico realizado pelo governo do Estado aos municípios na elaboração dos PPAs;
- Propor diretrizes para a implementação e consolidação da Rede Estadual de Planejamento como instrumento de fortalecimento da cooperação interfederativa, da transparência pública e da ampliação da participação social nos processos de planejamento governamental;

- Examinar as limitações institucionais e técnicas enfrentadas pelos municípios acreanos na elaboração de seus instrumentos de planejamento;
- Analisar a atuação do governo estadual como agente coordenador no contexto do federalismo cooperativo; e
- Identificar boas práticas e lições aprendidas que possam ser replicadas em outros contextos regionais.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A fundamentação deste estudo estrutura-se em quatro pilares importantes: planejamento governamental como processo político-técnico; desenvolvimento regional como estratégia de redução de desigualdades; federalismo cooperativo e governança pública.

No Brasil, o debate sobre planejamento governamental revela uma trajetória marcada por tensões estruturais entre racionalidade técnica, capacidade institucional e complexidade político-institucional. Longe de ser uma atividade neutra ou puramente técnica, o planejamento deve ser compreendido como um processo histórico, condicionado por contextos econômicos, políticos e institucionais.

Por outro lado, o planejamento governamental deve ser compreendido a partir de sua inserção em um arranjo federativo complexo, marcado por tensões entre centralização e descentralização, bem como por profundas assimetrias institucionais entre os entes subnacionais.

A articulação entre planejamento e gestão pública emerge como elemento central para a efetividade da ação estatal. A literatura evidencia que essa articulação nem sempre foi equilibrada. Conforme destacado por Cardoso,

[...] a primazia do planejamento frente à gestão, ao longo praticamente de quase todo o século XX, decorreria, em síntese, do contexto histórico que obriga o Estado brasileiro a correr contra o tempo, superando etapas no longo e difícil processo de montagem das bases materiais e políticas necessárias à missão de transformação das estruturas locais, visando ao desenvolvimento nacional (2011, p. 32).

A interpretação desse movimento revela um problema estrutural da administração pública brasileira: a

dissociação entre formulação e execução. Em termos práticos, isso se traduz na produção de planos pouco operacionais ou, inversamente, em práticas administrativas desprovidas de orientação estratégica. O desafio da administração pública contemporânea é de superar essa fragmentação do planejamento governamental e gestão pública, sendo imprescindível reequilibrar e ressignificar ambas as dimensões, tratando-as como unidade.

[...] planejamento descolado da gestão corre o risco de tornar-se um conjunto de estudos, diagnósticos e proposições de objetivos sem eficácia instrumental, atividade incapaz de mobilizar os recursos necessários de forma racional, na direção pretendida pelo plano (Cardoso, 2011, p.13)

A partir da década de 90 temos implementado o modelo de planejamento ancorado nos PPAs, buscando transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal. Porém traz um problema por não vislumbrar um plano de longo prazo, estando condicionado ao orçamento disponível, o que torna as ações muito mais operacionais do que estratégicas. Nesta década, a administração pública tem a primazia da gestão sobre o planejamento – administração pública gerencialista (Cardoso, 2011).

Com a primazia da gestão, desvinculada de um projeto estratégico, há o risco de limitar à racionalização de procedimentos, sem capacidade de induzir transformações estruturais. Esse argumento dialoga diretamente com a crítica de Luiz Carlos Bresser-Pereira (1998), ao apontar que reformas gerenciais, quando desconectadas de estratégias de desenvolvimento, produzem ganhos operacionais, mas não necessariamente resultados substantivos.

Essa proposição dialoga diretamente com a abordagem de Cardoso Jr. (2011), para quem o planejamento deve ser entendido como função estruturante da ação estatal, articulando políticas, orçamento e gestão. Ao mesmo tempo, aproxima-se da concepção de Garcia (2000), que define o planejamento como processo “tecnopolítico”, no qual decisões são condicionadas por disputas, capacidades institucionais e limitações operacionais.

O planejamento contemporâneo deve recuperar sua função orientadora, não apenas organizando ações, mas definindo direções de desenvolvimento.

Essa visão converge com a abordagem de Carlos Matus (1984), que concebe o planejamento como instrumento de ação política estratégica, voltado à resolução de problemas concretos em contextos complexos. Deve ainda incorporar capacidades de articulação institucional, uma vez que grande parte das chances de sucesso depende da capacidade de articulação institucional em diversos níveis (Cardoso, 2011).

Esse ponto é central para o debate federativo. Em contextos descentralizados, como o brasileiro, o planejamento não pode ser concebido de forma isolada, exigindo coordenação entre diferentes níveis de governo. Essa leitura dialoga com Fernando Abrucio (2005), ao destacar que a ausência de coordenação compromete a efetividade das políticas públicas.

O federalismo brasileiro não opera apenas como um sistema de distribuição de competências, mas também como um campo de relações de poder e dependência. Tal característica limita a autonomia efetiva dos municípios e reforça a necessidade de mecanismos de coordenação.

Abrucio (2005) destacar que o principal desafio do federalismo brasileiro é a construção de mecanismos de coordenação capazes de transformar a descentralização em instrumento de cooperação, e não de fragmentação. Da mesma forma, Souza (2006) argumenta que a efetividade das políticas públicas depende da articulação entre os níveis de governo, especialmente na implementação local. Nesse contexto, o planejamento governamental assume papel estratégico como instrumento de coordenação interfederativa. Conforme destacado no documento do Ipea, o planejamento deve ser dotado de “forte capacidade de articulação e coordenação institucional” (Cardoso, 2011, p.48).

No entanto, essa exigência de complexidade impõe desafios significativos, especialmente em contextos subnacionais marcados por baixa capacidade institucional. Municípios com limitações técnicas tendem a reproduzir instrumentos formais de planejamento, sem capacidade efetiva de implementação. Essa complexidade é ampliada pela natureza dos problemas públicos, que exigem respostas adaptativas e integradas, onde governar implica enfrentar problemas sociais mediante ações que envolvem diferentes recursos e atores, demandando coordenação e articulação sociopolítica.

Nesse ponto, emerge a importância do papel indutor do Estado. A articulação entre planejamento e gestão, mediada por mecanismos de cooperação interfederativa, torna-se condição essencial para a efetividade das políticas públicas. Essa perspectiva aproxima-se da abordagem de Carlos Matus (1984), ao conceber o planejamento como cálculo estratégico orientado à ação, e não como mera elaboração de planos formais.

Além disso, o planejamento contemporâneo deve incorporar dimensões participativas e colaborativas. Cardoso destaca a necessidade de “engajamento público dos atores e participação direta” como condição para a efetividade do planejamento (2011, p. 45).

Essa dimensão dialoga com o conceito de governança pública, entendido por Frey (2000) como um modelo baseado na interação entre Estado e sociedade. No entanto, sob uma perspectiva crítica, é necessário reconhecer que a ampliação da participação não elimina as desigualdades de capacidade entre os atores, podendo inclusive reproduzir assimetrias existentes.

Outro ponto relevante refere-se à relação entre planejamento e política econômica, pois, em determinados períodos, houve contradições entre planejamento e política macroeconômica, evidenciando que a política econômica mostrou-se recorrentemente contrária aos objetivos do planejamento.

Essa constatação reforça a ideia de que o planejamento não opera isoladamente, estando condicionado por decisões macroeconômicas e por disputas de orientação política. Dessa forma, o planejamento governamental no Brasil deve ser compreendido como um processo tensionado por múltiplas dimensões:

- a necessidade de integração entre planejamento e gestão
- os limites impostos pelo federalismo assimétrico
- a complexidade da coordenação institucional
- as disputas políticas e econômicas

Nesse cenário, a governança pública emerge não como substituta, mas como complemento ao planejamento, exigindo forte capacidade estatal para coordenar atores, alinhar interesses e garantir a efetividade das políticas.

Essa leitura é particularmente relevante para o caso do Acre. Em contextos marcados por baixa capacidade institucional municipal, a atuação do ente

estadual como agente indutor torna-se fundamental para superar limitações estruturais.

A criação de redes de planejamento e o apoio técnico aos municípios configuram, nesse sentido, mecanismos concretos de articulação entre planejamento, gestão e governança, cooperativa e orientada ao desenvolvimento regional.

Assim, mais do que instrumentos formais, o planejamento e a governança devem ser entendidos como processos de construção de capacidades estatais. A efetividade desses processos depende não apenas de desenho institucional, mas da capacidade de coordenação, cooperação e adaptação às condições concretas do território.

5. METODOLOGIA

Esta pesquisa adotou uma abordagem qualitativa de caráter exploratório, estruturada sob a forma de um relato de experiência descritivo-analítico. Assim, a partir de informações secundárias, relatos institucionais, escutas qualificadas e observação participativa nas oficinas realizadas junto aos 22 municípios foi possível diagnosticar a situação destes no que se refere ao planejamento governamental, com destaque ao processo não apenas de elaboração do PPA, mas a sua execução e acompanhamento.

Para conferir rigor empírico ao estudo, o método foi robustecido com uma pesquisa de campo estruturada, com questões objetivas e subjetivas, onde obtivemos a participação de 16 municípios, representando 72% do total e com representatividade de todas as regionais acreanas. Também foram realizados estudos de documentos relacionados aos planejamentos dos municípios, normativas, dentre outros.

A partir dos dados colhidos, tendo por base nosso referencial teórico dos quatro pilares que fundamentam nossa discussão, apresentamos o resultado da pesquisa, apontando os desafios para uma gestão cooperativa em prol de um planejamento qualificado e integrado, com resultados diretos no desenvolvimento regional.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Pensar o desenvolvimento de um estado, como já destacamos nos tópicos anteriores, requer um planejamento alinhado a gestão e com um modelo de governança cooperativa entre os entes federados.

No Acre, a valorização do planejamento governamental como estratégia condicionante para o desenvolvimento do Estado ganhou fôlego nos últimos oito anos, com a elaboração do primeiro planejamento estadual de longo prazo – a Agenda Acre 10 anos, do plano estratégico de governo e com o primeiro processo de construção do PPA participativo. Isso, efetiva um dos objetivos estratégicos que é o fortalecimento da cultura de planejamento.

Com o início de um novo ciclo de gestão municipal em 2025, as prefeituras enfrentaram o desafio de elaborar o Plano Plurianual (PPA) 2026-2029 – instrumento que define programas, ações e metas para os próximos quatro anos e direciona a aplicação dos recursos orçamentários.

Reconhecendo o papel fundamental dos municípios para o desenvolvimento regional e a fragilidade técnica e política dos mesmos, a Seplan definiu estratégias para apoiar as prefeituras na melhoria da gestão e do planejamento. Logo, apresentamos como resultado o relato descritivo-analítico da experiência da Secretaria de Estado de Planejamento do Acre na implementação da Rede Estadual de Secretarias Municipais de Planejamento e no apoio aos municípios na elaboração dos planos plurianuais.

De início, foi firmada uma parceria com a Associação dos Municípios do Acre (AMAC) para articulação de um diálogo com os gestores municipais. Na primeira reunião, realizada de forma virtual com os 22 municípios, levantaram-se várias dificuldades e relatos de processos frágeis de elaboração dos instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA), bem como de outras normativas e planos necessários para o efetivo desenvolvimento dos municípios.

A maioria dos municípios relatou que a tarefa de elaborar os respectivos instrumentos concentrava-se em um único setor ou profissional, com pouca articulação entre as secretarias setoriais e ausência de processos participativos, resultando em planos desconectados da realidade local. Essas questões refletem limitações técnicas e estruturais que comprometem a qualidade dos instrumentos de planejamento e sua integração com a LDO e a LOA. A falta de capacitação ampla traduz-se em instrumentos que não orientam efetivamente a ação governamental e que têm pouca utilidade na gestão pública cotidiana.

O segundo encontro com os secretários municipais foi realizado de forma presencial, dia 10 de abril de 2025 e reuniu representantes dos 22 municípios acreanos. O objetivo foi criar uma rede de articulação entre Estado e prefeituras, estimulando o alinhamento técnico, a troca de experiências e a elaboração de políticas públicas mais eficientes.

Na programação, cinco painéis temáticos abordaram temas estratégicos: Agenda Acre 10 Anos e a Política de Desenvolvimento Regional; Metodologia do PPA e Ciclo de Planejamento Orçamentário; Fóruns Municipais de Desenvolvimento Econômico; Emendas parlamentares federais e estaduais e Acompanhamento das transferências especiais pelo Tribunal de Contas do Estado.

A participação foi intensa, com gestores municipais compartilhando dúvidas e desafios, especialmente quanto à baixa capacidade técnica para elaboração qualificada dos instrumentos de planejamento, como o PPA. O encontro contou, ainda, com a participação virtual de Rafael Martins Neto, coordenador-geral de Metodologias e Processos de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento, que apresentou o manual federal de elaboração do PPA. Ao final, foram pactuadas a realização de oficinas territoriais para capacitar técnicos municipais, além da disponibilização de materiais de referência do Estado e da União, com o objetivo de padronizar procedimentos e elevar a qualidade do planejamento local. Destaca-se que todos os municípios aderiram à proposta do governo estadual.

A equipe da Seplan, por meio da Diretoria de Planejamento Estratégico e Governança, redesenhou a metodologia federal e estadual do PPA, criando um formato mais simplificado para os municípios. O modelo incluiu programas temáticos, indicadores, objetivos específicos, orçamentos anualizados e metas físicas, de forma clara e aplicável à realidade local. As oficinas, com carga horária de 8 horas (4 teóricas e 4 práticas), ensinaram desde conceitos básicos do ciclo orçamentário até a estruturação do PPA, permitindo que os participantes construíssem as bases do planejamento para 2026-2029.

Foram realizadas, no período de 28 de abril a 28 de maio de 2025, 11 oficinas, onde participaram 336 servidores municipais. A programação foi organizada por regionais — Baixo Acre, Alto Acre, Purus, Envira e Juruá — contemplando 18 municípios. Para os quatro

municípios acreanos de difícil acesso, em que o deslocamento depende exclusivamente de transporte aéreo ou fluvial, foram ofertadas oficinas individualizadas, garantindo a inclusão de todos os territórios no processo formativo.

As oficinas desempenharam papel fundamental na qualificação do planejamento municipal, assegurando que os Planos Plurianuais fossem mais realistas, compatíveis com a capacidade orçamentária e elaborados de forma participativa.

Durante as atividades, a equipe técnica da Seplan identificou fragilidades recorrentes nos municípios, tais como: ausência de planejamento estratégico, inexistência ou desatualização do plano diretor, baixa articulação entre as secretarias setoriais na construção do PPA em exercícios anteriores, elaboração dos planos com foco restrito a dados contábeis e limitada participação social na formulação dos instrumentos de planejamento governamental.

Ao término de cada oficina, foi aplicada uma avaliação junto aos participantes, contemplando aspectos como a metodologia empregada, o tempo de duração das atividades e a qualidade dos materiais disponibilizados. Os resultados indicaram uma avaliação positiva por parte dos representantes municipais. Dentre as sugestões de melhoria apontadas pelos participantes, destacaram-se a necessidade de ampliação da carga horária das oficinas e o envolvimento de um número maior de gestores municipais nos processos formativos.

No mês de julho, foi realizada a terceira reunião com os municípios, de forma virtual, com o objetivo de avaliar o andamento do processo de elaboração dos PPAs municipais pós-oficina. Os relatos indicaram mudanças significativas, pois, pela primeira vez, os municípios adotaram as metodologias propostas pelo Estado e envolveram diferentes áreas da gestão na construção do PPA, deixando de concentrar o trabalho em um único setor ou profissional.

Os municípios relataram que, após a realização das oficinas, passaram a adotar as orientações metodológicas e os instrumentos propostos pelo Governo do Estado, promovendo uma ampla mobilização das equipes. Esse novo modelo rompe com a antiga prática anterior, a qual a elaboração do instrumento era delegada a profissionais contratados exclusivamente para esse fim, como contadores, o que resultava

em documentos desconectados da realidade local e das reais demandas da população.

Outro destaque foi a introdução da participação social na elaboração de seus Planos Plurianuais, por meio da disponibilização de formulários eletrônicos e realização de audiências públicas presenciais, nas quais a população pôde apresentar sugestões e demandas para diferentes áreas das políticas públicas, fortalecendo a escuta ativa, a transparência e a legitimidade do processo, fatores essenciais para uma governança pública mais democrática e responsiva.

A Rede Estadual de Secretarias Municipais de Planejamento coordenada pelo ente estadual estabeleceu um arranjo colaborativo que promove o alinhamento técnico com os municípios e com o próprio Governo Federal.

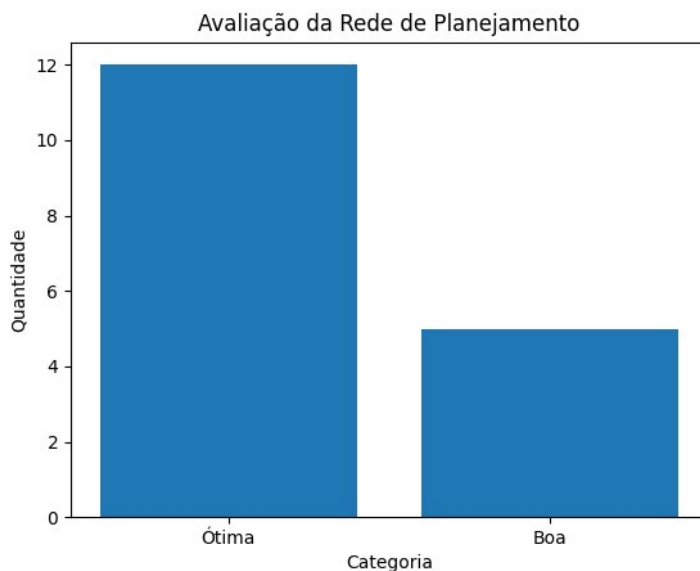
Os relatos colhidos após a realização das oficinas indicam mudanças significativas nas práticas de planejamento municipal. Houve maior mobilização de equipes de governo no processo de elaboração dos PPAs, com envolvimento de diferentes setores e maior compromisso com a construção de documentos que reflitam demandas reais da população. Em vários

municípios, a adoção das metodologias propostas pelo Estado resultou em planos mais realistas, participativos e compatíveis com capacidades orçamentárias e metas de gestão.

A seguir apresentaremos os resultados obtidos com a aplicação do questionário estruturado com perguntas objetivas e subjetivas, que traz mais robustez para uma avaliação da atuação do ente estadual junto aos municípios. A análise das respostas ao questionário evidencia um cenário de avanço significativo na institucionalização do planejamento municipal, ao mesmo tempo em que revela limitações estruturais e operacionais que ainda comprometem a efetividade da gestão pública orientada por resultados.

No que se refere à avaliação da criação da Rede de Secretarias Municipais de Planejamento, observa-se uma percepção amplamente positiva por parte dos municípios, com aproximadamente 71% classificando a iniciativa como “ótima” e 29% como “boa”. Não foram registradas avaliações negativas, o que demonstra alto grau de legitimidade institucional da estratégia adotada pelo Governo do Estado.

GRÁFICO 1 – Percepção dos municípios da criação de Rede de Planejamento



Esse resultado indica que a articulação federativa promovida pela Rede foi bem-sucedida em mobilizar os municípios e em fortalecer a agenda do planejamento como instrumento de gestão.

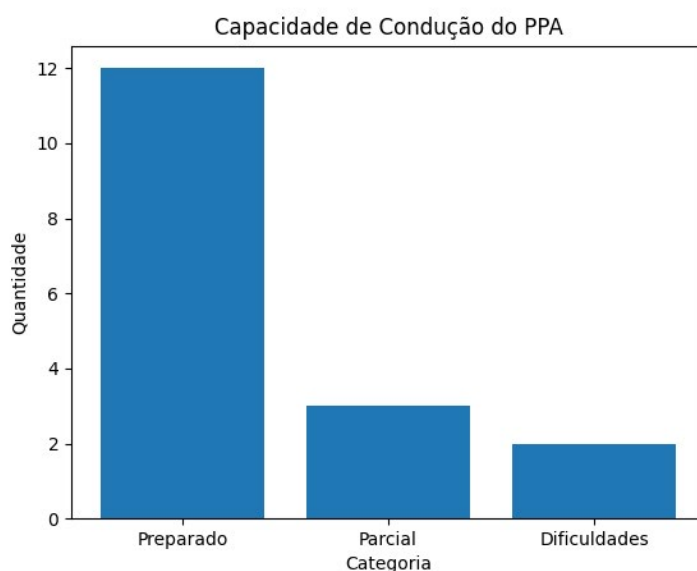
Em relação à estrutura institucional, os dados apontam que a totalidade dos municípios respondentes declarou possuir Secretaria de Planejamento formalmente instituída. Contudo, a análise qualitativa

das respostas revela que, em alguns casos, embora a estrutura exista formalmente, suas funções são desempenhadas de maneira compartilhada ou subordinada a outras áreas, como finanças, administração ou orçamento. Isso indica que, na prática, há municípios onde a função planejamento ainda não está plenamente consolidada como área estratégica autônoma, funcionando de forma híbrida ou com baixa capacidade operacional. Portanto, não se observa ausência formal da secretaria, mas sim fragilidade na sua atuação

efetiva, o que, do ponto de vista da maturidade institucional, equivale a uma presença ainda incipiente.

No tocante à capacidade de condução das etapas participativas do Plano Plurianual (PPA), após a realização da oficina estadual, verifica-se que cerca de 71% dos municípios se consideram mais preparados, enquanto aproximadamente 18% se avaliam como parcialmente preparados e 11% ainda relatam dificuldades significativas.

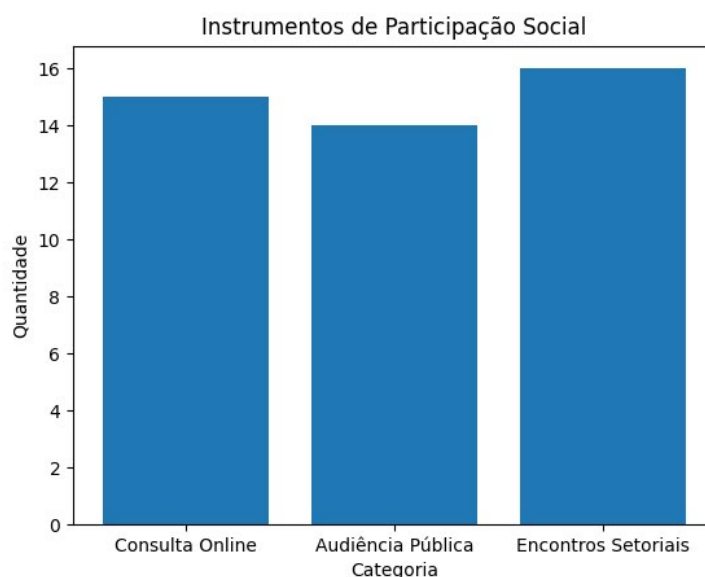
GRÁFICO 2 – Avaliação da capacidade de condução de processos participativos do PPA



Esse resultado demonstra que a ação formativa promovida pelo Estado teve impacto positivo relevante, sobretudo na melhoria da compreensão metodológica do processo de elaboração do PPA. No entanto, a existência de um grupo expressivo de municípios que ainda demandam apoio técnico evidencia que a capacitação pontual, embora importante, não é suficiente para garantir autonomia plena, sendo necessário um modelo continuado de suporte técnico.

Quanto à participação social, os dados quantitativos indicam elevada adesão aos instrumentos previstos, como 68% dos municípios realizaram consultas públicas online, 63% promoveram audiências públicas e 100% efetuaram encontros com equipes setoriais.

GRÁFICO 3 – Instrumentos de participação social na elaboração dos PPAs municipais



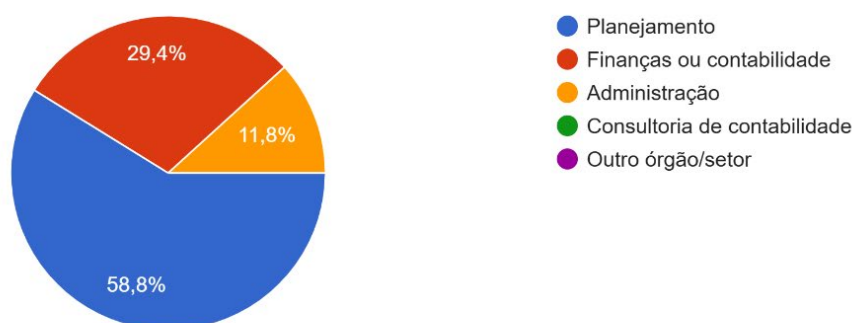
Apesar do resultado positivo, a análise qualitativa aponta que essa participação ocorre, em grande medida, de forma formal ou procedimental, com dificuldades relatadas quanto ao engajamento efetivo da população e à qualificação das contribuições recebidas. Assim, embora os requisitos legais e metodológicos estejam sendo cumpridos, ainda há um desafio relevante em transformar a participação em um instrumento efetivo de deliberação e priorização de políticas públicas.

No que diz respeito à coordenação do processo de elaboração do PPA, observa-se predominância das áreas de planejamento, mas com participação significativa de setores de finanças, contabilidade e administração.

GRÁFICO 4 – órgão ou setor do município que coordenou a elaboração do PPA

Qual órgão ou setor do município coordenou o processo de elaboração do PPA?

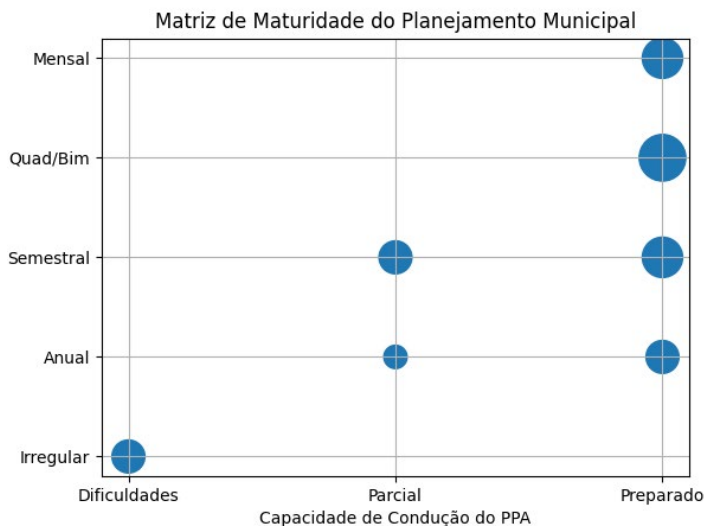
17 respostas



Esse dado reforça a interpretação de que, em alguns municípios, o planejamento ainda está fortemente associado à lógica orçamentária, o que pode limitar sua função estratégica e integradora. A centralidade do planejamento como instrumento de definição de prioridades de governo ainda não está plenamente consolidada em todos os casos.

A análise do monitoramento da execução do PPA revela um dos principais pontos críticos identificados na pesquisa. Embora a maioria dos municípios declare realizar algum tipo de acompanhamento, a frequência é bastante heterogênea, variando entre mensal,

bimestral, quadrimestral, semestral e anual, havendo ainda casos de monitoramento incipiente ou não sistematizado. Essa dispersão indica ausência de padronização e evidencia baixa maturidade na institucionalização de rotinas de monitoramento e avaliação.



Além disso, as respostas qualitativas apontam fragilidades na gestão de dados, na definição de indicadores e na utilização de sistemas de informação, o que compromete a capacidade de acompanhamento dos resultados e de tomada de decisão baseada em evidências.

No campo da execução das políticas públicas, os municípios relatam um conjunto consistente de dificuldades, que podem ser agrupadas em quatro dimensões principais:

- i. *limitações financeiras, com destaque para a escassez de recursos e a dependência de transferências intergovernamentais;*
- ii. *capacidade técnica, incluindo equipes reduzidas, necessidade de capacitação e dificuldades na elaboração e execução de projetos;*
- iii. *aspectos institucionais, como a baixa integração entre secretarias e a fragilidade na coordenação interna das ações governamentais; e*
- iv. *desafios territoriais, especialmente em municípios de difícil acesso, nos quais fatores logísticos impactam diretamente a implementação das políticas públicas.*

Em relação às demandas direcionadas ao Governo do Estado, observa-se uma forte convergência entre os municípios, que solicitam principalmente:

capacitação técnica continuada, apoio técnico especializado, disponibilização de sistemas e ferramentas de monitoramento, integração entre políticas estaduais e municipais e apoio na captação de recursos e financiamento. Essas demandas indicam que o Estado já exerce um papel relevante de indutor do planejamento, mas também apontam para a necessidade de avançar na institucionalização de um modelo mais estruturado e permanente de cooperação técnica.

De forma geral, o diagnóstico aponta que os municípios se encontram em um estágio intermediário de maturidade em planejamento público. Houve avanço significativo na formalização dos instrumentos e na compreensão da importância do planejamento, especialmente após a atuação estadual. No entanto, persistem desafios importantes na capacidade de execução, no monitoramento e na transformação do planejamento em resultados concretos para a população.

Conclui-se, portanto, que o principal desafio atual não está mais na elaboração do planejamento, mas sim na sua operacionalização e no fortalecimento das capacidades institucionais para execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Nesse contexto, destaca-se como oportunidade estratégica a estruturação de um sistema integrado de planejamento e gestão, coordenado pelo

Estado, que permita padronizar metodologias, fortalecer capacidades técnicas e promover maior integração entre os entes federativos, contribuindo para uma gestão pública mais eficiente, transparente e orientada a resultados.

7. CONCLUSÃO

O estudo demonstrou que o fortalecimento da governança interfederativa no planejamento territorial depende de ações articuladas que promovam capacitação técnica, participação social e alinhamento institucional entre os entes federados. A criação de uma Rede Estadual de Secretarias Municipais de

Planejamento foi fundamental para superar limitações estruturais e técnicas, promovendo maior integração dos municípios ao ciclo de planejamento e orçamento.

O sucesso do projeto-piloto com os PPAs municipais confirmou que a coordenação federativa é o único caminho para que o planejamento responda aos desafios de um desenvolvimento sustentável. Essas ações configuram um modelo de governança que pode inspirar outras unidades federativas, evidenciando o papel estratégico do planejamento participativo e da cooperação federativa para o desenvolvimento territorial.

8. Referências

1. ABRUCIO, F. L. Os caminhos do federalismo brasileiro. São Paulo: Editora Senac, 2005.
2. BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional. Planejamento e Políticas Públicas, nº 13, 1996.
3. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.
4. CARDOSO JR., José Celso (org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília, DF: Ipea, 2011.
5. CARDOSO JR., José Celso. Estado, planejamento e políticas públicas: o Brasil em desenvolvimento. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD, 14., 2009, Salvador. Anais... Salvador: CLAD, 2009.
6. ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; MARE – MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. Histórico das reformas administrativas no Brasil. Brasília, 1995.
7. FREY, Klaus. Governança urbana e participação pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 9–32, 2000.
8. FURTADO, Celso. A fantasia organizada. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
9. GARCIA, Ronaldo Coutinho. Reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003. Brasília: IPEA, Texto para Discussão nº 726, 2000.
10. IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009.
11. MATUS, Carlos. Política y plan. Caracas: Iveplan, 1984.
12. MATUS, Carlos. Planificación y gobierno. Caracas: Fundación Altadir, 1987.
13. SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições políticas no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
14. SOUZA, C. Instituições políticas e constitucionalismo: o federalismo brasileiro. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

Governança Federativa e Planejamento Governamental no Âmbito Municipal: o papel estratégico do gabinete do prefeito em Imperatriz/MA

• **Patrícia de Sousa Trindade**

Prefeitura Municipal de Imperatriz/MA, Brasil

E-mail: patricia_trindade@live.com

Resumo

O presente estudo analisa o papel do Gabinete do Prefeito como arranjo institucional estratégico na governança do planejamento governamental no âmbito municipal, tomando como referência o caso do município de Imperatriz/MA. Partindo de uma abordagem qualitativa, estruturada como estudo de caso, a pesquisa fundamenta-se na análise documental, na observação participante qualificada e na revisão da literatura sobre governança pública, federalismo e planejamento governamental. Os resultados evidenciam que o Gabinete do Prefeito atua como núcleo central de coordenação intersetorial e articulação federativa, promovendo o alinhamento estratégico das ações governamentais e a integração de agendas transversais. Nesse contexto, verifica-se que sua atuação contribui para a mitigação da fragmentação administrativa, o fortalecimento das capacidades estatais e a territorialização das políticas públicas. Nessa mesma linha, observa-se que o município deixa de ocupar posição meramente executora e passa a atuar como agente ativo na adaptação e implementação de políticas públicas em um cenário de federalismo cooperativo. À luz dos achados, conclui-se que a qualidade da governança do planejamento no nível local constitui elemento determinante para a efetividade das políticas públicas e para a promoção do desenvolvimento nacional, especialmente em contextos marcados por desigualdades regionais. O estudo contribui para o debate sobre Planejamento e Governança Federativa ao evidenciar a centralidade dos arranjos institucionais municipais na articulação entre planejamento, governança e desenvolvimento no território.

Palavras-chave: Governança federativa. Planejamento governamental. Gabinete do Prefeito. Federalismo brasileiro.

1. INTRODUÇÃO

O fortalecimento do planejamento governamental no contexto do federalismo brasileiro configura-se como um dos principais desafios da administração pública contemporânea. A crescente complexidade das demandas sociais, aliada à multiplicidade de atores institucionais e à necessidade de coordenação entre diferentes níveis de governo, impõe a superação de modelos fragmentados de tomada de decisão. Nesse cenário, o município emerge como espaço privilegiado de articulação entre diretrizes nacionais, estratégias

estaduais e necessidades territoriais específicas, assumindo papel central na materialização das políticas públicas.

Apesar da centralidade assumida pelos municípios na implementação de políticas públicas, observa-se uma lacuna relevante na literatura quanto à compreensão dos arranjos institucionais responsáveis pela coordenação do planejamento no nível local. Nesse sentido, destaca-se a limitada atenção conferida ao papel do Gabinete do Prefeito como instância de governança, mediação intersetorial e articulação federativa.

À luz desse contexto, o presente estudo parte do pressuposto de que o Gabinete do Prefeito ultrapassa funções meramente administrativas, configurando-se como núcleo estratégico de governança do planejamento governamental. Nessa perspectiva, revela-se de uma instância situada na interseção entre política e administração, capaz de promover o alinhamento de prioridades, a coordenação de atores e a integração de agendas públicas.

Para alcançar os objetivos propostos, o artigo organiza-se em quatro seções, além desta introdução. Na seção seguinte, apresenta-se o referencial teórico-conceitual que fundamenta a análise, abordando os principais debates sobre governança pública, planejamento governamental, federalismo e capacidades estatais. Na terceira seção, descrevem-se os procedimentos metodológicos, com destaque para a estratégia de estudo de caso e para a mobilização de evidência empírica situada. A quarta seção dedica-se à análise e discussão dos resultados, evidenciando, à luz do caso de Imperatriz/MA, o papel do Gabinete do Prefeito como núcleo de coordenação estratégica e articulação federativa. Por fim, apresentam-se as considerações finais, nas quais se sintetizam os achados e se discutem suas implicações para a compreensão da governança do planejamento governamental no contexto federativo brasileiro.

2. JUSTIFICATIVA

A relevância do presente estudo decorre da necessidade de aprofundar a compreensão dos arranjos institucionais responsáveis pela coordenação do planejamento governamental no nível municipal, especialmente em contextos federativos complexos como o brasileiro. Embora os municípios desempenhem papel central na implementação de políticas públicas, ainda são limitadas as análises que investigam, de forma sistemática, as estruturas político-administrativas responsáveis pela articulação intersetorial e federativa no interior do Poder Executivo local.

Nesse contexto, o estudo justifica-se ao direcionar o olhar analítico para o Gabinete do Prefeito, compreendido como instância estratégica de governança. Ao evidenciar suas funções de coordenação, mediação e articulação institucional, a pesquisa contribui para o preenchimento de lacunas teóricas e empíricas na literatura sobre planejamento governamental, governança pública e federalismo.

Adicionalmente, a investigação mostra-se relevante ao oferecer subsídios para o aprimoramento da gestão pública municipal, especialmente no que se refere à organização da ação governamental, à integração de políticas públicas e à promoção de maior coerência decisória. Dessa forma, o estudo apresenta potencial de aplicabilidade em outros contextos municipais, particularmente em cidades de porte médio inseridas em arranjos federativos complexos.

3. OBJETIVOS

O presente estudo tem como objetivo analisar de que forma o Gabinete do Prefeito atua como arranjo institucional de governança federativa e intersetorial no âmbito municipal, contribuindo para o alinhamento estratégico das políticas públicas e para a incorporação de agendas transversais no planejamento governamental. Para tanto, busca-se examinar seu papel na coordenação intersetorial da ação governamental, na articulação com os demais entes federativos e na organização dos fluxos decisórios e dos mecanismos institucionais que viabilizam a integração de agendas públicas. Ademais, pretende-se avaliar de que maneira essa atuação contribui para o fortalecimento das capacidades estatais e para a efetividade das políticas públicas, bem como sistematizar o Gabinete do Prefeito como um arranjo institucional de governança passível de aplicação em contextos municipais semelhantes.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O conceito de governança pública consolidou-se como eixo estruturante das análises contemporâneas sobre o Estado, especialmente diante das transformações institucionais associadas ao federalismo, à descentralização administrativa e à crescente complexidade da ação governamental. Conforme Rhodes (1996) e Kooiman (2003), o termo governança refere-se ao conjunto de mecanismos, processos e relações por meio dos quais múltiplos atores — estatais e não estatais — coordenam ações coletivas e produzem resultados de interesse público. Nesse sentido, a governança desloca o foco da autoridade hierárquica tradicional para formas mais horizontais, interdependentes e colaborativas de condução das políticas públicas.

No campo do planejamento governamental, essa abordagem implica a superação de uma concepção

estritamente técnica do planejamento, passando a compreendê-lo como processo político-institucional. Conforme Matus (1993), planejar envolve lidar com incertezas, conflitos e múltiplos interesses, exigindo não apenas instrumentos técnicos, mas também capacidade de articulação estratégica e coordenação entre atores. Assim, o planejamento passa a ser entendido como prática situada, condicionada por dinâmicas institucionais, relações de poder e capacidades organizacionais.

Nesse contexto, o federalismo brasileiro, marcado por descentralização e profundas assimetrias entre entes federativos, impõe desafios adicionais à governança do planejamento no nível local. Conforme a literatura nacional, especialmente os estudos sobre capacidades estatais municipais, os municípios assumiram papel central na implementação de políticas públicas após a Constituição de 1988, passando a responder por grande parte das ações voltadas ao bem-estar social. Todavia, esse processo ocorreu em um cenário marcado por heterogeneidades estruturais e limitações institucionais, resultando em um paradoxo federativo no qual a ampliação de responsabilidades não foi acompanhada, necessariamente, pelo fortalecimento das capacidades estatais locais.

Diante desse cenário, o conceito de capacidades estatais assume papel central na análise da ação governamental no nível municipal. Conforme Oliveira e Coelho (2021), as capacidades estatais podem ser compreendidas a partir de duas dimensões complementares: a técnico-administrativa, relacionada à habilidade de formular e implementar políticas públicas, e a político-institucional, associada à capacidade de coordenação, mediação de interesses e articulação entre atores e níveis de governo. Essa distinção revela-se particularmente relevante para a compreensão dos arranjos de governança no nível local, sobretudo em contextos que exigem integração de políticas e cooperação intergovernamental.

Dessa forma, a literatura sobre capacidades estatais destaca que a efetividade das políticas públicas depende não apenas da existência de recursos e estruturas administrativas, mas também da capacidade de mobilização, coordenação e ativação dessas capacidades no processo decisório (PIRES; GOMIDE, 2016). Sob essa perspectiva, a governança pública deve ser compreendida como um processo dinâmico, no qual capacidades institucionais são continuamente

acionadas e reconfiguradas em função das demandas e dos contextos de implementação.

Complementarmente, a abordagem da governança multinível contribui para compreender a ação estatal como resultado da interação entre diferentes escalas de decisão, nas quais responsabilidades são compartilhadas e interdependentes. Nesse modelo, a efetividade das políticas públicas depende da capacidade de articulação entre níveis de governo e da existência de instâncias institucionais aptas a promover alinhamento estratégico no território. Nesse cenário, estruturas centrais de governo, como o Gabinete do Prefeito, emergem como instâncias estratégicas de coordenação, capazes de conectar dimensões intersetoriais e federativas do planejamento governamental, constituindo elemento-chave para a análise proposta neste estudo.

5. METODOLOGIA

O presente estudo adota **uma abordagem qualitativa**, de natureza descritivo-analítica, estruturada como estudo de caso institucional do Município de Imperatriz/MA. A estratégia metodológica adotada permite apreender, em profundidade, os arranjos de governança e os mecanismos de coordenação do planejamento governamental no contexto municipal.

Os procedimentos metodológicos envolveram: (i) análise documental de atos normativos, portarias, fluxos administrativos e instrumentos institucionais relacionados ao planejamento público; (ii) observação direta e participante, decorrente da atuação da autora no Gabinete do Prefeito; e (iii) revisão bibliográfica especializada sobre governança pública, federalismo e planejamento governamental. A triangulação dessas fontes contribui para o fortalecimento da consistência analítica e para a ampliação da confiabilidade dos achados.

A posição institucional da autora foi tratada como recurso metodológico qualificado, possibilitando acesso aos processos decisórios e às dinâmicas internas de coordenação, sem prejuízo do necessário distanciamento analítico exigido pela pesquisa científica. Nessa perspectiva, a inserção no campo empírico permitiu captar dimensões informais, relacionais e processuais da governança pública que, em geral, não se revelam plenamente por meio de registros documentais. A utilização dessa evidência foi conduzida com rigor interpretativo, buscando evitar vieses

decorrentes da proximidade com o objeto estudado e assegurando consistência analítica à compreensão dos fenômenos investigados.

5.1 Contexto do estudo: o município de Imperatriz/MA

No âmbito do presente estudo, a pesquisa foi desenvolvida no município de Imperatriz/MA, localizado na região sudoeste do estado do Maranhão, reconhecido como um dos principais polos urbanos, econômicos e logísticos do interior da Amazônia Legal (SANTOS et al., 2020). Destaca-se, ainda, que o município integra a Região Metropolitana¹ do Sudoeste Maranhense, composta por 22 municípios, o que reforça sua centralidade territorial e institucional no contexto regional.

Ademais, com base em estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município apresenta população superior a 280 mil habitantes em 2025, configurando-se como o segundo maior centro urbano do estado e exercendo forte influência sobre a Região Tocantina e áreas limítrofes dos estados do Tocantins e Pará.

Sob uma perspectiva territorial e institucional, a posição geográfica estratégica de Imperatriz, associada à sua inserção em relevantes corredores de integração regional, confere ao município papel estruturante² na dinâmica intermunicipal e interestadual de circulação de pessoas, serviços, capitais, investimentos e políticas públicas (SANTOS et al., 2020). Consequentemente, essa centralidade territorial impõe elevada complexidade à gestão municipal, que passa a responder não apenas às demandas endógenas, mas também a fluxos ampliados de usuários provenientes de outras localidades.

Sob essa perspectiva, a execução de políticas públicas no município revela-se fortemente condicionada à articulação com programas, normativas e diretrizes de âmbito estadual e federal, exigindo a consolidação de mecanismos institucionais aptos a promover coordenação intergovernamental e integração de ações no território. Tal configuração insere Imperatriz em um cenário emblemático do

federalismo brasileiro contemporâneo, no qual municípios de porte médio assumem funções estratégicas na implementação, adaptação e territorialização de políticas públicas.

Do ponto de vista analítico, Imperatriz/MA configura-se como um caso empírico particularmente relevante para o estudo da governança do planejamento governamental, na medida em que concentra elementos estruturais que tensionam a capacidade estatal local, tais como elevadas complexidades administrativas, multiplicidade de demandas, necessidade de coordenação intersetorial e intensa interação federativa. Nesse sentido, o município pode ser compreendido como um laboratório institucional privilegiado para a análise de arranjos de governança aplicados ao planejamento público.

No plano jurídico-institucional, a centralidade do Gabinete do Prefeito (GAP) encontra respaldo na Lei Complementar nº 01, de 01 de janeiro de 2025, que dispõe sobre a reestruturação administrativa da Prefeitura de Imperatriz. Nessa perspectiva, nos termos do art. 11, o Gabinete do Prefeito é definido como o órgão “incumbido de prestar assistência direta ao Prefeito Municipal em suas relações político-administrativas com pessoas, órgãos e entidades, internos ou externos, no cumprimento de suas atribuições” (IMPERATRIZ, 2025, p. 6).

O art. 12 estabelece um conjunto amplo de competências que extrapolam funções meramente protocolares, abrangendo, entre outras atribuições, a coordenação da agenda institucional do Prefeito, a recepção, análise e encaminhamento de expedientes, o acompanhamento da tramitação de documentos sujeitos à decisão do Executivo, a redação e o controle de atos administrativos, bem como a articulação com órgãos e entidades em diferentes níveis de governo (IMPERATRIZ, 2025).

Nessa perspectiva, a referida norma evidencia a dimensão estratégica do Gabinete ao atribuir-lhe funções de assessoramento direto, integração entre órgãos da administração municipal e interlocução institucional com instâncias estaduais e federais,

1 MARANHÃO. Lei Complementar nº 89, de 17 de novembro de 2005. Institui a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense. Diário Oficial do Estado do Maranhão, São Luís, 2005. Alterada pela Lei Complementar nº 204, de 20 de junho de 2017.

2 Conforme Santos et al. (2020), ao instituir regiões metropolitanas, o Governo do Estado busca promover a integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum entre os municípios que as compõem, fundamentando-se no fato de que a proximidade territorial e a intensidade dos fluxos intermunicipais tendem a gerar problemáticas compartilhadas.

inclusive com atuação voltada à captação de recursos e viabilização de projetos de interesse do Município.

No que se refere à sua estrutura organizacional, o art. 13 revela um arranjo institucional robusto e multifuncional, composto por unidades como Secretaria do Gabinete, Assessoria Técnica, Assessoria de Projetos Estratégicos, Diretoria de Governança Municipal, Comissão Permanente de Licitação, Superintendências e Diretoria Executiva de Representação Institucional, com atuação inclusive em Brasília e São Luís (IMPERATRIZ, 2025).

Esse desenho normativo reforça a compreensão do Gabinete do Prefeito como núcleo estratégico de coordenação político-administrativa, cuja atuação transcende o suporte administrativo imediato, assumindo papel estruturante na organização da ação governamental no âmbito municipal.

À luz dessas considerações, o Gabinete do Prefeito assume papel estratégico na organização da ação governamental, atuando como instância central de coordenação, articulação institucional e alinhamento das políticas públicas. Por conseguinte, sua posição no núcleo decisório do Executivo municipal viabiliza a mediação entre secretarias, a interlocução com entes federativos e a consolidação de diretrizes estratégicas, configurando-se como elemento-chave para a compreensão das dinâmicas de governança analisadas neste estudo.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise do caso do Município de Imperatriz/MA evidencia que o Gabinete do Prefeito opera como um arranjo institucional estratégico de governança do planejamento governamental, exercendo funções que extrapolam sua natureza formal administrativa e assumem papel central na coordenação intersetorial e na articulação federativa. Sob essa perspectiva, sua atuação revela-se fundamental para a organização da ação governamental em contextos marcados por elevada complexidade institucional.

Os resultados apresentados fundamentam-se não apenas na análise documental, mas também em evidência empírica situada, decorrente da observação participante no interior do Gabinete do Prefeito. Tal inserção possibilitou a apreensão qualificada de fluxos decisórios, mecanismos de mediação institucional e dinâmicas de articulação federativa que estruturam a ação governamental no nível municipal, inclusive

em suas dimensões informais, nem sempre captadas por registros documentais.

6.1 O Gabinete do Prefeito como núcleo de coordenação estratégica

A análise evidencia que o Gabinete do Prefeito atua como instância de centralização estratégica das decisões governamentais, organizando fluxos decisórios e promovendo o alinhamento das ações das diversas secretarias municipais. Diferentemente de estruturas setoriais, cuja atuação tende à especialização e, por vezes, à fragmentação, o Gabinete exerce função integradora, consolidando informações, prioridades e demandas em uma lógica sistêmica.

A análise dos fluxos decisórios evidencia que essa atuação se materializa na organização e triagem de demandas institucionais, na análise prévia de atos administrativos e na coordenação de agendas estratégicas do chefe do Executivo. Tais dinâmicas foram observadas diretamente no acompanhamento das rotinas administrativas, nas quais o Gabinete atua como ponto de convergência e redistribuição das demandas governamentais.

Essa centralidade decisória não se revela apenas na prática administrativa observada, mas também no desenho normativo da estrutura municipal. A Lei Complementar nº 01/2025, ao disciplinar a organização administrativa do Poder Executivo de Imperatriz, atribui ao Gabinete do Prefeito um conjunto de competências diretamente relacionadas à coordenação da ação governamental, incluindo a organização de fluxos decisórios, a gestão de expedientes, a redação e o controle de atos administrativos, bem como a articulação institucional com órgãos internos e externos.

Sob essa perspectiva, a norma municipal corrobora a interpretação do Gabinete como instância de coordenação estratégica, evidenciando que sua função não se limita ao apoio administrativo imediato ao Chefe do Executivo, mas se estende à integração de agendas, à mediação institucional e à organização da ação governamental em contextos de elevada complexidade.

A complexidade inerente a esse processo pode ser compreendida à luz do planejamento governamental como fenômeno multidimensional e dinâmico, que exige constante articulação institucional. Conforme Matus (1993, p. 135),

O planejamento sempre opera sob condições de incerteza. O que altera é o grau e natureza da incerteza, e a forma dominante ou dominada pela qual se articula com processos em que a previsão singular é possível. [...] Em nível abstrato, a incerteza provém das características do universo de eventos possíveis e do grau de conhecimento do planejador sobre as probabilidades de ocorrência de cada evento.

Esse papel se materializa por meio de mecanismos institucionais como despachos estratégicos, análise prévia de atos administrativos, coordenação de agendas do chefe do Executivo e mediação de demandas intersecretariais. Tais instrumentos permitem não apenas a organização do processo decisório, mas também a indução de coerência nas ações governamentais, reduzindo inconsistências e sobreposições.

Sob a perspectiva teórica, essa atuação reflete a transição do papel do Estado de executor direto para articulador de sistemas complexos. Conforme R. A. W. Rhodes (1996, p. 655, tradução nossa), a governança contemporânea exige que o poder público atue mais na direção estratégica, isto é, “pilotar (steering)”, do que na execução direta, ou seja, “remar (rowing)”, das políticas públicas.

6.2 Governança intersetorial e superação da fragmentação administrativa

Outro aspecto relevante refere-se à capacidade do Gabinete de promover a governança intersetorial. A atuação junto às secretarias municipais evidencia papel ativo na mediação de conflitos institucionais, na definição de prioridades e na articulação de ações conjuntas. A literatura sobre governança pública aponta a fragmentação como um dos principais entraves à efetividade estatal. Esse fenômeno é intensificado pelo que R. A. W. Rhodes (1996, p. 661, tradução nossa) denomina como “esvaziamento do Estado” (*hollowing out the state*), entendido como um processo de fragmentação do setor público que exige o desenvolvimento de novas capacidades de coordenação por parte do núcleo central de governo, a fim de manter a coesão do sistema.

À luz desse referencial, observa-se que políticas públicas que demandam atuação transversal, a exemplo daquelas relacionadas ao desenvolvimento social, à saúde e à infraestrutura urbana, são

submetidas à coordenação do Gabinete, que atua na compatibilização de agendas e na organização das entregas governamentais. Como resultado, esse processo reduz o risco de iniciativas isoladas e favorece a construção de respostas mais integradas às demandas sociais.

No plano empírico, a observação participante permitiu identificar a recorrência de processos de mediação intersecretarial, nos quais o Gabinete exerce papel central na definição de prioridades, na articulação entre diferentes áreas da administração pública e na organização das entregas governamentais, contribuindo para a redução da fragmentação administrativa.

À luz do planejamento situacional, essa dinâmica evidencia que múltiplos atores participam da condução do processo social, ainda que nem sempre consigam impor direção clara a esse processo. Conforme Carlos Matus (1993, p. 12), “todos conduzimos o processo de mudança situacional, mas sem capacidade de impor o rumo”. Assim, a atuação do Gabinete pode ser compreendida como mecanismo de produção de governabilidade, ao viabilizar a articulação entre diferentes interesses e promover a convergência de ações no interior da administração pública.

6.3 Governança federativa na prática: o município como articulador

No âmbito da governança federativa, o Gabinete do Prefeito desempenha função estratégica na articulação entre o município e os demais entes federativos, especialmente no que se refere à interlocução com órgãos estaduais e federais. Tal atuação revela-se essencial em contextos nos quais a efetividade das políticas públicas depende de cooperação intergovernamental.

À luz da governança multinível, essa dinâmica pode ser compreendida a partir da superação de modelos hierárquicos rígidos. Conforme B. Guy Peters e Jon Pierre:

As relações entre os diferentes níveis de governo não seguem uma estrutura hierárquica rígida, mas configuram-se como interações dinâmicas, nas quais atores e instituições estabelecem vínculos diretos, negociados e dependentes do contexto, de modo que o locus da decisão varia conforme a natureza do problema. (PETERS; PIERRE, 2002, p. 6, tradução nossa).

A análise empírica evidencia que o Gabinete atua como instância de entrada, organização e mediação de demandas externas, estruturando fluxos informacionais e assegurando a adequada incorporação de diretrizes provenientes de outros níveis de governo. Essa atuação foi observada nos processos de interlocução institucional, nos quais o Gabinete exerce papel central na organização das demandas externas e na sua tradução para a realidade administrativa municipal.

Sob essa perspectiva, a governança contemporânea não se estrutura a partir de ações isoladas, mas de interações entre múltiplos atores. Conforme aduz Jan Kooiman (2003, p. 11, tradução nossa), “nenhum ator isolado, público ou privado, tem todo o conhecimento e as informações necessárias para resolver problemas complexos”. Ao desempenhar essa função, o Gabinete contribui diretamente para a operacionalização do federalismo cooperativo. Nesse movimento, o município deixa de ocupar posição meramente executora e passa a atuar como agente ativo na adaptação, mediação e implementação das políticas públicas, considerando suas especificidades territoriais.

Essa dinâmica pode ser compreendida à luz da abordagem relacional da governança. Conforme R. A. W. Rhodes (1996, p. 660, tradução nossa), a governança estrutura-se em redes interorganizacionais caracterizadas pela interdependência e pela troca de recursos. Assim, o Gabinete emerge como elo central dessa coordenação, operando como ponto de intersecção entre diferentes níveis de governo e ampliando a capacidade de resposta municipal.

Nesse contexto, a governança federativa revela-se como processo relacional e dinâmico, no qual a interação entre atores públicos e privados constitui condição fundamental para a produção de respostas institucionais eficazes (KOOIMAN, 2003).

6.4 Integração de agendas transversais e territorialização do planejamento

A atuação do Gabinete revela-se fundamental na incorporação de agendas transversais ao planejamento governamental. Temas como desenvolvimento regional, equidade territorial e fortalecimento de políticas públicas estratégicas são integrados às ações municipais por meio da coordenação exercida pelo Gabinete.

A referida dinâmica ocorre a partir da leitura integrada das demandas do território e da articulação das

ações governamentais. A observação participante evidenciou que essa integração se concretiza por meio da organização de fluxos administrativos e da mediação de prioridades, permitindo alinhar diferentes políticas públicas em torno de objetivos comuns.

Nesse contexto, B. Guy Peters e Jon Pierre (2002, p. 7) destacam que:

O conceito de governança multinível refere-se a um tipo específico de relação entre vários níveis institucionais. A ideia básica é que, na governança multinível, os atores, as arenas e as instituições não estão ordenados hierarquicamente, mas possuem uma relação mais complexa e definida contextualmente.

Sob essa perspectiva, a territorialização do planejamento situacional, essa dinâmica pode ser compreendida a partir da ideia de que os atores governamentais são simultaneamente condicionados e condicionantes do processo social, sendo, na expressão de Matus, “condutores conduzidos” (MATUS, 1993, p. 12). Além disso, trata-se de um processo que exige coordenação contínua, negociação e adaptação, uma vez que, na governança contemporânea, as relações entre níveis de governo são fluidas e definidas em função dos contextos específicos de decisão (PETERS; PIERRE, 2002).

A análise evidencia que o Gabinete do Prefeito atua como instância estruturante desse processo, ao promover a convergência entre agendas setoriais, alinhar prioridades governamentais e organizar a implementação das políticas públicas de forma integrada. Nesse movimento, o planejamento deixa de assumir caráter fragmentado e passa a constituir-se como prática articulada e territorialmente orientada.

Ademais, a integração de agendas transversais demanda a superação de barreiras institucionais. Nesse sentido, requer a construção de mecanismos de coordenação capazes de conectar diferentes atores e níveis de governo. Nesse cenário, o Gabinete desempenha papel central na organização dessas interações, contribuindo para a formulação de estratégias mais consistentes, coerentes e eficazes, aproximando o planejamento governamental das realidades territoriais.

A partir dos resultados empíricos e da análise desenvolvida, é possível sistematizar a atuação do Gabinete do Prefeito como um arranjo institucional

estruturado em três dimensões complementares: (i) coordenação intersetorial, responsável pela integração das ações governamentais no âmbito interno da administração municipal; (ii) articulação federativa, voltada à interlocução com outros níveis de governo e à adaptação de políticas públicas ao contexto local; e (iii) integração estratégica de agendas, orientada à territorialização do planejamento e à priorização de demandas.

Esse modelo evidencia que o Gabinete do Prefeito atua como instância central de produção de governabilidade, articulando dimensões políticas, administrativas e territoriais da ação governamental.

6.5 Implicações para o desenvolvimento nacional

À luz da análise desenvolvida, infere-se que o fortalecimento de arranjos institucionais de governança no nível municipal possui implicações diretas para o desenvolvimento nacional. Em um país de dimensões continentais e marcado por profundas desigualdades regionais, a efetividade das políticas públicas depende, em grande medida, da capacidade dos governos locais de coordenar ações, integrar agendas e articular-se com os demais entes federativos.

A análise evidencia que a atuação do Gabinete do Prefeito, enquanto núcleo de coordenação estratégica, contribui para o fortalecimento das capacidades estatais, especialmente na dimensão político-institucional. A observação participante permitiu identificar que essa capacidade se materializa na articulação cotidiana de demandas, na mediação de interesses institucionais e na organização da ação governamental em contextos complexos.

Nesse sentido, conforme Carlos Matus (1993, p. 13):

Quando dizemos que planejar é tentar submeter o curso dos acontecimentos à vontade humana, não deixar “que nos levem” e tratarmos de ser condutores de nosso próprio futuro, estamos nos referindo a um processo social, no qual o homem indivíduo realiza um ato de reflexão superior e reconhece que só a consciência e a força do homem coletivo pode encarnar tal vontade humana e enfrentar a correnteza dos fatos para desviar seu curso em direção a objetivos racionalmente decididos.

O caso de Imperatriz/MA evidencia, portanto, que o desenvolvimento nacional não se produz

exclusivamente a partir de diretrizes macroestruturais, mas depende da qualidade da governança nos territórios. O Gabinete do Prefeito, ao exercer funções de coordenação estratégica e articulação federativa, contribui para a construção de um Estado mais capaz, integrado e responsivo.

Sob a perspectiva do planejamento governamental, os resultados dialogam com a abordagem de Matus ao evidenciar que a condução da ação pública ocorre em um ambiente marcado por incerteza, conflito e interdependência entre atores, exigindo capacidade estratégica para orientar o curso dos acontecimentos (MATUS, 1993). Nesse sentido, o planejamento deixa de ser compreendido como instrumento técnico de previsão e passa a constituir-se como prática política de produção de governabilidade.

De igual modo, a análise reforça que a governança federativa contemporânea se caracteriza por relações interdependentes e não hierárquicas, nas quais os entes subnacionais assumem papel ativo na adaptação e implementação das políticas públicas (PETERS; PIERRE, 2002). Nesse cenário, o município não se limita à execução de diretrizes superiores, mas atua como agente estratégico na tradução e territorialização das políticas públicas.

Dessa forma, o estudo evidencia que o fortalecimento da governança do planejamento no nível municipal não constitui apenas uma agenda administrativa, mas um componente estruturante do próprio desenvolvimento nacional. Isso porque condiciona a capacidade do Estado de produzir respostas coordenadas, integradas e sensíveis às especificidades territoriais. Nesse sentido, reforça-se que o planejamento governamental constitui instrumento de intervenção na realidade social, no qual diferentes atores disputam a condução dos processos.

O planejamento exige uma avaliação permanente tanto da evolução da mudança situacional quanto dos resultados reais alcançados após cada ato de intervenção social, ou depois que algum evento não-planejado ou exógeno ao sistema altere as características da situação ou suas tendências. Este acompanhamento visa, por um lado, aprender com a praxis, comparando simulação e realidade para melhorar a qualidade dos cálculos seguintes, e por outro revisar constantemente o plano, cada vez que a situação se altera. (MATUS, 1993, p. 237-238).

Por fim, a experiência analisada sugere que a consolidação de estruturas institucionais capazes de operar como núcleos de coordenação estratégica representa elemento fundamental para o aprimoramento da ação governamental no contexto federativo brasileiro.

7. CONCLUSÃO

À luz das análises empreendidas, verifica-se que o Gabinete do Prefeito configura-se como um arranjo institucional estratégico para a governança do planejamento governamental no âmbito municipal, exercendo funções que extrapolam sua natureza administrativa e **assumem** papel central na coordenação intersectorial, na articulação federativa e na integração de agendas públicas.

Os resultados evidenciam que a atuação do Gabinete contribui diretamente para a superação da fragmentação administrativa, promovendo maior coerência decisória, alinhamento estratégico e capacidade de implementação das políticas públicas. Nesse sentido, sua inserção no núcleo decisório do Executivo municipal revela-se determinante para a organização da ação governamental em contextos marcados por elevada complexidade institucional.

Embora os resultados evidenciem a centralidade do Gabinete do Prefeito na coordenação da ação governamental, essa concentração também pode representar desafios, especialmente no que se refere à sobrecarga institucional e à dependência de capacidades organizacionais específicas. Tal aspecto indica a necessidade de fortalecimento contínuo dessas estruturas, de modo a garantir sua sustentabilidade e efetividade no longo prazo.

Do ponto de vista do federalismo brasileiro, o estudo demonstra que a governança do planejamento no nível local constitui elemento estruturante para a efetividade das políticas públicas. Ao articular diretrizes provenientes de diferentes níveis de governo e promover sua adaptação ao território, o município assume papel ativo na operacionalização do federalismo cooperativo, consolidando-se como instância relevante na produção de resultados públicos.

Em complemento ao exposto, a análise evidencia que a integração de agendas transversais e a territorialização do planejamento são viabilizadas por arranjos institucionais capazes de promover coordenação entre atores, políticas e escalas decisórias. Nesse contexto, o Gabinete do Prefeito emerge como elemento-chave

na construção de respostas governamentais mais integradas, eficazes e sensíveis às dinâmicas territoriais.

Sob uma perspectiva mais ampla, os resultados indicam que o desenvolvimento nacional não se configura apenas como resultado de diretrizes macroestruturais. Ele depende, em grande medida, da qualidade da governança exercida nos territórios. Municípios dotados de capacidades institucionais para coordenar, articular e integrar políticas públicas tendem a produzir respostas mais consistentes às demandas sociais, contribuindo para a redução de desigualdades regionais e para o fortalecimento do Estado.

Como limitação, destaca-se o caráter exploratório do estudo de caso, que não permite generalizações amplas, embora ofereça evidências relevantes para contextos semelhantes. Nesse sentido, pesquisas futuras podem aprofundar análises comparativas entre municípios.

Dessa forma, o caso de Imperatriz/MA oferece evidências empíricas relevantes acerca do papel dos arranjos institucionais locais na governança federativa do planejamento, apresentando potencial de replicabilidade em municípios de porte semelhante, desde que consideradas suas especificidades institucionais e territoriais.

Em síntese, o estudo contribui para o debate sobre Planejamento e Governança Federativa para o Desenvolvimento Nacional ao evidenciar que a efetividade das políticas públicas, em contextos federativos complexos, está intrinsecamente associada à capacidade de coordenação estratégica no nível local.

Ainda que o estudo se concentre no caso de Imperatriz/MA, os resultados sugerem que estruturas centrais de governo desempenham papel semelhante em outros contextos municipais, especialmente em cidades de porte médio inseridas em arranjos federativos complexos, o que amplia o potencial analítico e a relevância do modelo proposto.

Mais do que um suporte administrativo, o Gabinete do Prefeito revela-se como núcleo estruturante da ação governamental, no qual se produz, de forma concreta, a articulação entre planejamento, governança e desenvolvimento no território.

Em última instância, evidencia-se que o planejamento governamental, em contextos federativos complexos, não se realiza apenas por instrumentos formais, mas se concretiza na capacidade institucional de coordenar, articular e integrar ações no território.

8. Referências

1. OLIVEIRA, Vanessa Elias; COELHO, Vera Shattan P. Capacidades estatais municipais em saúde. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo José; ABRUCIO, Fernando Luiz (orgs.). Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. p. 366-400. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Vanessa-Oliveira-22/publication/356064837_Capacidades_Estatais_Municipais_em_Saude/links/618a8c6261f09877207406cc/Capacidades-Estatais-Municipais-em-Saude.pdf. Acesso em: 28 fev. 2026.
2. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estimativas populacionais 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 23 jan. 2026.
3. IMPERATRIZ (MA). Lei Complementar nº 01, de 01 de janeiro de 2025. Dispõe sobre a reestruturação administrativa da Prefeitura Municipal de Imperatriz. Imperatriz, MA, 2025. Disponível em: < <https://www.camaraimperatriz.ma.gov.br/upload/leis/93511.pdf> >. Acesso em: 06 abr. 2026.
4. KOOIMAN, Jan. *Governing as governance*. London: Sage, 2003.
5. MATUS ROMO, Carlos Tulio. Política, planejamento e governo. Brasília: Ipea, 1993. t. 1 (Série Ipea, 143). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/16295>. Acesso em: 07 de jan. 2026.
6. PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2002.
7. PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. DE Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>. Acesso em: 13 jan. 2026.
8. RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/action/showCitFormats?doi=10.1111%2Fj.1467-9248.1996.tb01747.x>. Acesso em: 4 jan. 2026.
9. SANTOS, Evane *et al.* Imperatriz cidade da gente: História e Geografia: Estudos Regionais: Ensino Fundamental II: Anos Finais. Fortaleza-CE: Didáticos Editora, 2020.

Governança Federativa e Planejamento Orçamentário na Reforma Tributária: o Comitê Gestor do IBS no contexto da LC nº 227/2026

- Ana Cristina Cerqueira
- Carolina Nascimento de Almeida
- Cristiane Soares Ferreira

Resumo

Este artigo analisa os riscos à sustentabilidade do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza da Bahia (Funcep) diante das transformações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e pela Lei Complementar nº 227/2026, com ênfase na reconfiguração da governança federativa, no papel do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e nos efeitos da transição tributária sobre o planejamento orçamentário subnacional. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítica, baseada em triangulação de fontes, combinando revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas com agentes públicos das áreas de orçamento, finanças e gestão pública. A Bahia é tomada como unidade de análise por reunir elevada vulnerabilidade socioeconômica, forte demanda por políticas redistributivas e dependência de receitas afetadas pela transição do ICMS para o novo arranjo tributário. Os resultados indicam que os principais riscos não decorrem apenas de eventual alteração no volume arrecadado, mas sobretudo da combinação entre indefinições normativas, mudança das bases de incidência, dependência de regras interfederativas de repartição e dificuldades de projeção orçamentária em contexto de transição prolongada. Conclui-se que a efetividade da reforma, no plano subnacional, dependerá da capacidade de assegurar previsibilidade fiscal, equilíbrio federativo e proteção financeira a políticas públicas voltadas ao enfrentamento da pobreza.

Palavras Chaves: Reforma tributária; Governança federativa; Planejamento e orçamento público; Federalismo fiscal; Comitê Gestor do IBS; Fundos de Combate à Pobreza

1. INTRODUÇÃO

A reforma tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 inaugura uma reconfiguração profunda do sistema tributário brasileiro, com repercussões relevantes para o pacto federativo, a autonomia financeira dos entes subnacionais e a sustentabilidade de políticas públicas redistributivas. No caso da Bahia, essa discussão adquire especial urgência, pois o estado apresenta o maior número absoluto de pessoas em situação de extrema pobreza no Brasil e registrou, em 2023, investimento recorde de R\$ 1,013 bilhão em ações financiadas por meio do

Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (Funcep). Nesse contexto, ganha centralidade a análise das condições de continuidade material desse instrumento, cuja efetividade depende da preservação de bases de financiamento compatíveis com suas finalidades sociais.

A literatura sobre federalismo fiscal, governança pública e planejamento governamental já evidencia que a adequada distribuição de competências tributárias e responsabilidades de gasto é elemento central para a efetividade das políticas públicas, sobretudo em federações marcadas por assimetrias regionais

e fiscais. Também se reconhece que reformas tributárias produzem efeitos que extrapolam a dimensão arrecadatória, alcançando a capacidade estatal de financiamento, coordenação e implementação de políticas redistributivas. Contudo, ainda são incipientes os estudos que examinam, de forma específica, os impactos da Emenda Constitucional nº 132/2023 sobre a sustentabilidade financeira dos Fundos de Combate à Pobreza em nível subnacional, especialmente diante das indefinições normativas e operacionais que cercam a transição para o novo modelo tributário. É nessa lacuna teórico-empírica que o presente artigo se insere.

Diante desse cenário, o artigo busca analisar os riscos à sustentabilidade do Fundo de Combate à Pobreza frente às transformações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e pela Lei Complementar nº 227/2026. Para tanto, parte-se da seguinte questão de pesquisa: como a reforma tributária afeta a sustentabilidade do Fundo de Combate à Pobreza? A investigação procura compreender em que medida a alteração das bases de incidência, a centralização arrecadatória no Comitê Gestor do IBS e a ausência de um marco legal claro sobre as repercussões orçamentárias da transição podem comprometer a previsibilidade e a estabilidade das receitas destinadas a esse fundo.

Embora o foco empírico recaia sobre o Fundo de Combate à Pobreza no Estado da Bahia, a análise parte do entendimento de que o problema investigado extrapola a realidade baiana, uma vez que envolve transformações mais amplas na governança tributária interfederativa, na previsibilidade das receitas subnacionais e na capacidade estatal de sustentar políticas redistributivas em contextos de elevada desigualdade regional.

Do ponto de vista empírico, o estudo adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítica, ancorada em revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas com agentes públicos das áreas de orçamento, finanças e gestão pública. A estratégia metodológica contempla o exame crítico da Emenda Constitucional nº 132/2023, da Lei Complementar nº 227/2026, de relatórios técnicos produzidos por órgãos oficiais e de literatura especializada sobre federalismo fiscal, governança interfederativa, tributação do consumo e finanças públicas. A Bahia é tomada como unidade de análise exemplificativa, por

reunir características que permitem observar de forma concreta os impactos potenciais da reforma sobre estados com forte demanda por políticas redistributivas e dependência de receitas vinculadas ao ICMS.

A principal contribuição deste artigo consiste em trazer para o centro do debate um problema ainda pouco explorado na literatura recente sobre a reforma tributária brasileira: os efeitos da nova arquitetura federativa e arrecadatória sobre a sustentabilidade de fundos estaduais voltados à redução da pobreza. Ao articular dimensões jurídicas, fiscais, orçamentárias e institucionais, o estudo contribui para ampliar a compreensão dos riscos envolvidos na transição tributária e para evidenciar a necessidade de mecanismos normativos e de governança que resguardecam políticas públicas redistributivas. Além disso, o trabalho oferece subsídios para o debate acadêmico e político sobre os limites e desafios da reforma em contextos de desigualdade regional, reforçando a importância de compatibilizar eficiência tributária, equilíbrio federativo e justiça social.

Além desta introdução, o artigo está organizado em quatro seções principais. A primeira apresenta o referencial teórico-conceitual, com ênfase no debate sobre federalismo fiscal, governança interfederativa, reforma tributária e financiamento de políticas públicas redistributivas. A segunda expõe os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. A terceira desenvolve os resultados e a discussão, examinando o Comitê Gestor do IBS, os efeitos da transição tributária sobre o planejamento orçamentário estadual e os riscos à sustentabilidade do Fundo de Combate à Pobreza na Bahia. Por fim, a quarta seção reúne as conclusões do estudo, retomando a questão de pesquisa e destacando suas implicações para o campo das finanças públicas e das políticas redistributivas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO - CONCEITUAL

A análise proposta neste artigo exige um percurso teórico que articule três dimensões complementares. Em primeiro lugar, é necessário retomar o debate sobre federalismo fiscal e autonomia financeira subnacional, uma vez que a distribuição de competências e receitas entre os entes federativos constitui a base sobre a qual incidem os efeitos da reforma tributária. Em seguida, torna-se fundamental examinar a nova arquitetura institucional inaugurada pela Emenda Constitucional nº 132/2023, com destaque para o Imposto sobre Bens

e Serviços (IBS), o Comitê Gestor e os mecanismos de governança interfederativa consolidados pela Lei Complementar nº 227/2026. Por fim, impõe-se considerar como essas transformações repercutem sobre o planejamento orçamentário e sobre a sustentabilidade de políticas públicas redistributivas, especialmente em contextos de maior vulnerabilidade social, como o do Estado da Bahia.

2.1 Federalismo fiscal e autonomia financeira subnacional

No contexto brasileiro, o debate sobre federalismo fiscal está diretamente relacionado à autonomia financeira dos entes subnacionais e à sua capacidade de formular e implementar políticas públicas. O modelo federativo brasileiro, assentado no Artigo 1º e no Artigo 18 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), estrutura-se em três entes autônomos: União, Estados (incluindo o Distrito Federal) e Municípios. No entanto, a autonomia financeira desses entes é limitada pela distribuição desigual das receitas tributárias. Neste sentido, o federalismo fiscal diz respeito à forma como os recursos financeiros e competências tributárias são distribuídos entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) em sistemas federativos. Essa distribuição afeta diretamente a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas e, portanto, está no centro dos debates sobre a reforma tributária no Brasil.

De acordo com Musgrave (1959), o federalismo fiscal deve garantir três funções principais: alocativa, distributiva e estabilizadora. Para isso, é essencial que os entes federados tenham autonomia para arrecadar e gastar, respeitando os princípios da equidade e da eficiência. No entanto, no caso brasileiro, observa-se uma grande concentração de receitas na União, enquanto estados e municípios permanecem com responsabilidades crescentes e recursos insuficientes (GIAMBIAGI et al., 2011).

O sistema tributário brasileiro é frequentemente descrito como complexo, ineficiente e regressivo (AFONSO, 2021). A multiplicidade de tributos, a sobreposição de competências e a guerra fiscal entre os estados são apontadas como distorções que comprometem o crescimento econômico e a justiça fiscal (VARSANO, 1999).

2.2 Reforma tributária, IBS e governança interfederativa

À luz dessas limitações estruturais do modelo anterior, a reforma tributária passa a ser apresentada como tentativa de simplificação do sistema e de redefinição das relações fiscais entre os entes federativos. Nesse contexto, a reforma tributária, recentemente consolidada por meio da Emenda Constitucional nº 132/2023, representa um marco na reorganização do sistema tributário nacional, especialmente no que se refere à tributação sobre o consumo. A criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), estruturado sob a lógica de um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA), busca promover maior simplicidade, neutralidade e transparência, além de reduzir distorções econômicas historicamente associadas ao modelo anterior. Conforme destacado por Rezende (2007), a adoção de um IVA pode contribuir significativamente para a eficiência do sistema tributário, desde que acompanhada de mecanismos institucionais que assegurem o equilíbrio federativo.

Nesse novo arranjo, destaca-se a instituição do Comitê Gestor do IBS, concebido como uma entidade de governança interfederativa responsável pela administração, arrecadação e distribuição do tributo entre estados e municípios. Tal estrutura representa uma inovação no federalismo fiscal brasileiro, ao introduzir um modelo de gestão compartilhada que exige elevados níveis de coordenação, cooperação e pactuação entre os entes subnacionais. A atuação do Comitê Gestor demanda a construção de mecanismos decisórios colegiados e transparentes, capazes de mitigar conflitos federativos e assegurar a equidade na repartição das receitas.

A regulamentação desse novo modelo foi aprofundada pela Lei Complementar nº 227/2026, que estabeleceu diretrizes operacionais para o funcionamento do IBS e de seu Comitê Gestor, disciplinando aspectos como a forma de deliberação, critérios de distribuição de receitas e mecanismos de compensação durante o período de transição. Nesse sentido, a legislação complementar assume papel central na consolidação da governança federativa, ao traduzir princípios constitucionais em regras concretas de coordenação fiscal.

Paralelamente, a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal (STF), bem como as práticas intergovernamentais observadas durante a pandemia

de COVID-19, reforçaram o entendimento da responsabilidade solidária entre os entes federativos, sobretudo nas áreas de saúde e educação. Esse princípio, ainda que implícito na Constituição, vem sendo progressivamente consolidado como fundamento para ações coordenadas e pactuações interfederativas.

Além disso, Pires e Barros (2020) destacam que qualquer reforma tributária deve considerar os efeitos redistributivos sobre a população e os impactos fiscais sobre os entes subnacionais, em especial aqueles com menor capacidade arrecadatória e maior dependência de transferências intergovernamentais, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 128/2022 representou um avanço ao estabelecer a obrigatoriedade de compensação financeira por parte da União em casos de redução das transferências decorrentes de políticas fiscais federais, como evidenciado nas desonerações sobre combustíveis em 2022.

2.3 Planejamento orçamentário e sustentabilidade de políticas redistributivas

Para além da dimensão arrecadatória e institucional, a reforma tributária também projeta efeitos relevantes sobre a capacidade de planejamento e financiamento das políticas públicas em âmbito subnacional. Sob a perspectiva do planejamento orçamentário, a implementação do IBS e de seu modelo de gestão compartilhada impõe novos desafios aos entes subnacionais, especialmente no que se refere à previsibilidade das receitas e à adaptação dos instrumentos de planejamento, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A transição para o novo sistema tributário exige ajustes metodológicos e institucionais que permitam compatibilizar as mudanças na arrecadação com a manutenção do equilíbrio fiscal e a continuidade das políticas públicas.

Portanto, o debate sobre federalismo fiscal e reforma tributária no Brasil revela-se intrinsecamente conectado à necessidade de aprimoramento da governança federativa. A implementação do IBS, especialmente por meio de seu Comitê Gestor, inaugura um novo paradigma de coordenação interfederativa, no qual a efetividade das políticas públicas dependerá não apenas da eficiência econômica do sistema tributário, mas também da capacidade institucional

dos entes federados de atuarem de forma cooperativa e planejada.

À luz desse referencial, a presente pesquisa parte da premissa de que a reforma tributária não pode ser compreendida apenas como alteração da engenharia arrecadatória do Estado brasileiro. Trata-se, também, de uma reconfiguração institucional com efeitos sobre a governança federativa, sobre os mecanismos de coordenação entre entes subnacionais e sobre a previsibilidade das receitas que sustentam políticas públicas redistributivas. Nessa chave, o Comitê Gestor do IBS e a transição disciplinada pela Lei Complementar nº 227/2026 tornam-se elementos centrais para compreender os riscos e desafios colocados à sustentabilidade do Fundo de Combate à Pobreza no Estado da Bahia.

3. METODOLOGIA

Este artigo adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítica, com foco na compreensão dos efeitos institucionais, fiscais e orçamentários da reforma tributária brasileira sobre a sustentabilidade de políticas redistributivas em âmbito subnacional. O recorte analítico concentra-se no Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), conforme o desenho introduzido pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentado pela Lei Complementar nº 227/2026, tomando como unidade empírica de observação o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza da Bahia (Funcep).

A escolha da Bahia como caso de análise justifica-se por três razões principais: a elevada relevância social do fundo no financiamento de ações voltadas ao enfrentamento da pobreza; a expressiva vulnerabilidade socioeconômica da população baiana; e a dependência de receitas vinculadas a bases tributárias afetadas pela transição do ICMS para o novo arranjo do IBS. Tal configuração permite observar, de forma concreta, como alterações na governança tributária interfederativa podem repercutir sobre a previsibilidade orçamentária e a continuidade de políticas públicas redistributivas. Esse recorte também dialoga com a experiência profissional das autoras na administração pública estadual, que contribuiu para a identificação de preocupações práticas e institucionais relacionadas aos efeitos da transição tributária sobre a arrecadação, a vinculação de receitas e o financiamento de políticas públicas sociais.

A estratégia metodológica baseou-se na triangulação de fontes, combinando pesquisa bibliográfica, análise documental e pesquisa empírica. A análise documental abrangeu dispositivos constitucionais, legais e infralegais relacionados à reforma tributária, à repartição de receitas, ao Comitê Gestor do IBS e à regulamentação dos fundos de combate à pobreza, com destaque para a Emenda Constitucional nº 132/2023 e para a Lei Complementar nº 227/2026. Também foram consultados relatórios técnicos, documentos institucionais e dados disponibilizados em fontes oficiais, incluindo informações extraídas do Transparência Bahia.

A pesquisa empírica consistiu na realização de três entrevistas semiestruturadas com agentes públicos selecionados de forma intencional, vinculados às áreas de orçamento, finanças e gestão pública, com o objetivo de captar percepções institucionais sobre os desafios da transição tributária, a previsibilidade das receitas e os possíveis impactos sobre a sustentabilidade do fundo estadual de combate à pobreza. As entrevistas foram utilizadas como fonte complementar de interpretação, em articulação com os dados normativos, documentais e bibliográficos.

Para fins de análise, o material empírico e documental foi organizado em três eixos: (i) governança interfederativa e papel do Comitê Gestor do IBS; (ii) previsibilidade arrecadatória e repercussões sobre o planejamento orçamentário; e (iii) riscos à sustentabilidade do Fundo de Combate à Pobreza na Bahia. Esses eixos permitiram articular a dimensão normativa da reforma com seus efeitos potenciais sobre a capacidade estatal de financiamento de políticas redistributivas.

Reconhecem-se, por fim, limitações inerentes ao caráter recente da regulamentação analisada e ao fato de a transição tributária ainda estar em curso, o que confere à investigação um componente prospectivo. Ainda assim, a abordagem adotada mostra-se adequada para identificar riscos institucionais relevantes, tensões federativas e desafios orçamentários associados à implementação do novo modelo tributário.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Esta seção apresenta os resultados da pesquisa e sua discussão à luz do referencial teórico e da estratégia metodológica adotada. A análise foi organizada em torno de três eixos centrais: a reconfiguração

da governança federativa a partir da instituição do Comitê Gestor do IBS; os efeitos da transição tributária sobre a previsibilidade das receitas e o planejamento orçamentário dos entes subnacionais; e os riscos à sustentabilidade do Fundo de Combate à Pobreza no Estado da Bahia. A partir dessa articulação, busca-se compreender de que modo a nova arquitetura tributária, consolidada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e pela Lei Complementar nº 227/2026, pode repercutir sobre a capacidade estatal de financiar e manter políticas públicas redistributivas em contextos de elevada vulnerabilidade social.

4.1 O Comitê Gestor do IBS e a reconfiguração da governança federativa

A instituição do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) representa uma das inovações mais relevantes da reforma tributária no plano federativo, ao introduzir um arranjo de governança compartilhada para administração, arrecadação e repartição de receitas entre estados e municípios. Mais do que uma mudança operacional, esse desenho redefine a dinâmica de coordenação entre os entes subnacionais, deslocando parte relevante da governança tributária para uma instância interfederativa de caráter permanente.

Nesse novo arranjo, o Comitê Gestor assume papel central na operacionalização do IBS, estruturado sob a lógica de um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA), cuja promessa é promover maior simplicidade, neutralidade e transparência, além de reduzir distorções econômicas historicamente associadas ao modelo anterior. Contudo, a efetividade desse novo sistema depende não apenas de sua racionalidade técnica, mas também da qualidade dos mecanismos institucionais criados para assegurar equilíbrio federativo, coordenação decisória e previsibilidade na repartição das receitas.

A Lei Complementar nº 227/2026 aprofunda esse desenho ao estabelecer diretrizes operacionais para o funcionamento do IBS e de seu Comitê Gestor, disciplinando aspectos como forma de deliberação, critérios de distribuição de receitas e mecanismos de compensação durante a transição. Nesse sentido, a legislação complementar não atua apenas como norma procedimental, mas como peça-chave da consolidação da governança interfederativa, ao traduzir

princípios constitucionais em regras concretas de coordenação fiscal.

Ao mesmo tempo, a centralização arrecadatória em uma instância nacional de gestão compartilhada suscita preocupações relevantes do ponto de vista da autonomia financeira dos entes subnacionais. No modelo anterior, embora marcados por distorções e desigualdades, estados e municípios preservavam maior visibilidade sobre parte de suas bases arrecadatórias. Com a nova arquitetura do IBS, a dinâmica de administração e repartição das receitas passa a depender mais intensamente de regras interfederativas comuns, o que pode restringir margens de decisão e aumentar a dependência de arranjos institucionais cuja consolidação ainda está em curso.

Esse aspecto torna-se especialmente sensível quando se consideram políticas públicas financiadas por receitas vinculadas ou altamente dependentes de estabilidade fiscal. No caso dos fundos estaduais de combate à pobreza, a reconfiguração promovida pelo Comitê Gestor do IBS não pode ser lida apenas como rearranjo administrativo. Trata-se de uma transformação na forma como se estruturam previsibilidade, controle e coordenação das receitas estaduais, com impactos potenciais sobre a capacidade dos entes de sustentar instrumentos redistributivos em contextos de vulnerabilidade social elevada.

Além disso, ainda que a Emenda Constitucional nº 132/2023 preveja mecanismos de controle por parte dos entes federativos, o desenho da nova governança suscita questionamentos quanto à *accountability* e ao controle externo, inclusive no que se refere ao papel dos Tribunais de Contas na fiscalização da atuação e da execução orçamentária do Comitê Gestor. Essa lacuna reforça a percepção de que a reforma tributária inaugura não apenas um novo regime de tributação do consumo, mas também um novo campo de disputas e acomodações no federalismo fiscal brasileiro.

As evidências reunidas na pesquisa indicam que a transição para esse arranjo é percebida, no âmbito da gestão pública, como processo ainda cercado de incertezas regulatórias e operacionais, especialmente quanto às repercussões concretas sobre o fluxo de receitas estaduais. Por isso, o Comitê Gestor do IBS deve ser compreendido como elemento central da reconfiguração da governança federativa, com efeitos diretos sobre a autonomia decisória, a coordenação

interfederativa e a capacidade de planejamento dos entes subnacionais.

4.2 Transição tributária e desafios ao planejamento orçamentário

Para além da dimensão estritamente arrecadatória, a transição para o novo sistema tributário produz efeitos relevantes sobre o planejamento orçamentário dos entes subnacionais. A convivência temporária entre os tributos do regime anterior e os novos instrumentos instituídos pela reforma amplia a complexidade institucional no curto e médio prazo, exigindo adaptações nos processos de estimativa de receita, alocação de recursos e definição de prioridades governamentais.

Sob a perspectiva do planejamento orçamentário, a implementação do IBS e de seu modelo de gestão compartilhada impõe novos desafios especialmente no que se refere à previsibilidade das receitas e à adaptação dos instrumentos de planejamento, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A transição para o novo sistema exige ajustes metodológicos e institucionais que permitam compatibilizar mudanças na arrecadação com a manutenção do equilíbrio fiscal e a continuidade das políticas públicas.

No caso dos estados, a preocupação não se restringe à possibilidade de perda nominal de arrecadação. O ponto central reside na previsibilidade fiscal. Para políticas públicas que dependem de continuidade, regularidade de execução e coordenação intersetorial, a incerteza arrecadatória constitui fator de risco em si mesmo. Ainda que o novo sistema prometa maior racionalidade e neutralidade tributária, os efeitos práticos da transição dependerão de regulamentações complementares, da qualidade dos mecanismos de compensação e do comportamento real da repartição interfederativa ao longo do tempo.

A literatura e os documentos analisados já indicavam que reformas tributárias extrapolam a dimensão arrecadatória e alcançam a capacidade estatal de financiamento, coordenação e implementação de políticas redistributivas. No plano empírico, as entrevistas realizadas reforçam essa percepção ao indicarem que uma das maiores dificuldades da gestão pública não está apenas em estimar o montante futuro das receitas, mas em compreender com segurança a nova

lógica de repartição, compensação e vinculação orçamentária decorrente da reforma.

Essa questão se torna ainda mais relevante em estados com maior dependência de transferências intergovernamentais e com elevada demanda por financiamento de políticas sociais. Nesses contextos, a transição tributária precisa ser analisada não apenas como rearranjo da arrecadação, mas como fenômeno com efeitos diretos sobre a governabilidade fiscal e sobre a capacidade de programar despesas continuadas. O planejamento orçamentário, portanto, deixa de ser dimensão acessória e passa a constituir eixo central de interpretação dos efeitos institucionais da reforma tributária no âmbito subnacional.

Adicionalmente, no âmbito dos instrumentos de financiamento de políticas redistributivas, destaca-se o papel do Fundo de Combate à Pobreza no novo arranjo tributário. A sistemática de transição do IBS prevê que a vinculação de receitas ao Fundo se consolide apenas a partir de 2033, acompanhando a plena implementação do novo modelo. Esse desenho busca conciliar o financiamento de políticas sociais com a preservação do equilíbrio fiscal no período inicial da reforma. Estimativas institucionais, como as da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2025), indicam que, durante a transição, parte da arrecadação do IBS será gradualmente redistribuída, com vistas a garantir previsibilidade fiscal e direcionamento de recursos às populações mais vulneráveis.

4.3 Sustentabilidade do Fundo de Combate à Pobreza na Bahia

A Bahia constitui um caso particularmente relevante para a análise dos efeitos da reforma tributária sobre políticas redistributivas, por reunir elevada vulnerabilidade social, forte demanda por ações de combate à pobreza e dependência de receitas públicas sujeitas à reconfiguração promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023. Segundo dados recentes do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, o estado apresenta o maior número absoluto de pessoas em situação de extrema pobreza no Brasil e o maior contingente de inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (MDS, 2025), o que evidencia um quadro socioeconômico de elevada vulnerabilidade.

Além disso, dados da Rede PENSSAN e da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da

Bahia indicam que a fome atingiu 1,9 milhão de baianos e que mais da metade da população estadual apresentou algum nível de insegurança alimentar. (SEI, 2023 at al REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2022). A série recente da pobreza no estado também revela a gravidade do cenário: entre 2014 e 2021, a população baiana em condição de pobreza ou extrema pobreza passou de 1,4 para 2,6 milhões de pessoas, em movimento agravado por desmonte de políticas públicas e pelos efeitos sociais da pandemia de COVID-19. Ainda que, em 2023, tenha havido melhora relevante com a retomada de programas governamentais de cunho social, o quadro permanece suficientemente grave para justificar atenção prioritária à sustentação financeira de instrumentos redistributivos.

O Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (Funcep) ocupa posição estratégica na sustentação de políticas redistributivas no Estado da Bahia. Instituído pela Lei estadual nº 7.988, de 21 de dezembro de 2001, o fundo foi concebido como instrumento permanente de financiamento de ações voltadas à superação da pobreza e das desigualdades sociais, com aplicação em áreas como nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social. A relevância institucional do Funcep é reforçada pelo fato de sua disciplina normativa ter sido posteriormente complementada por atos regulamentares, como o Decreto nº 16.759/2016, que, entre outras disposições, determina a destinação mínima de 10% do orçamento anual do fundo a ações do Sistema Estadual de Promoção da Igualdade Racial (SISEPIR). Esse aspecto evidencia que o fundo não apenas financia políticas amplas de combate à pobreza, mas também opera como mecanismo de indução de prioridades públicas específicas no interior da política social baiana.

Do ponto de vista de seu financiamento, destaca-se a vinculação ao adicional de alíquota do ICMS previsto no artigo 16-A da Lei estadual nº 7.014/1996. Nos termos desse dispositivo, as alíquotas incidentes sobre determinadas operações e prestações são acrescidas de dois pontos percentuais, cuja arrecadação é inteiramente vinculada ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza. A legislação também explicita incidência adicional sobre produtos e segmentos específicos, a exemplo de álcool etílico hidratado

combustível, cosméticos, isotônicos, energéticos, refrigerantes, cervejas e chopes, o que demonstra que o financiamento do fundo se ancora em base tributária seletiva e juridicamente delimitada.

Nesse contexto, o Funcep assume papel central na execução concreta das políticas redistributivas no estado. A Bahia registrou, em 2023, investimento recorde de R\$ 1,013 bilhão por meio do fundo, com despesas destinadas principalmente a ações de assistência social, geração de renda, segurança alimentar, infraestrutura social e outras áreas de forte incidência sobre a população em situação de vulnerabilidade. Convém destacar que o Funcep mantém como referência de potencial beneficiário indivíduos cadastrados no CadÚnico ou com perfil compatível para tanto, desde que residentes na Bahia, o que reforça sua centralidade na execução de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da pobreza.

A sustentabilidade do Funcep emerge, portanto, como questão central da pesquisa. Parte expressiva dos recursos do fundo decorre da arrecadação do ICMS e, especialmente, do adicional a ele vinculado, o que introduz incertezas relevantes diante da substituição progressiva desse imposto pelo novo sistema do IBS. Ainda que a reforma tenha previsto a manutenção do Fundo de Combate à Pobreza até 2032 e sua redução para 1% a partir de 2033, permanece indefinida, no plano prático, a base sobre a qual incidirá esse percentual, bem como a suficiência dessa nova configuração para sustentar, no médio e longo prazo, políticas sociais já estruturadas sobre essa fonte de financiamento. Nessa perspectiva, o problema não reside apenas em eventual redução do montante arrecadado, mas na possibilidade de desorganização de um arranjo institucional e orçamentário cuja base jurídica, distributiva e programática foi construída em torno do adicional do ICMS.

A análise documental e as evidências empíricas reunidas sugerem que o principal risco não reside apenas na eventual redução de arrecadação, mas na combinação entre indefinição normativa, mudança de base tributária e dependência de regras interfederativas de repartição. Em termos concretos, isso significa que a continuidade de políticas voltadas à assistência social, segurança alimentar, geração de renda e infraestrutura social poderá tornar-se mais vulnerável caso não haja salvaguardas institucionais específicas para resguardar fontes estáveis de financiamento.

Em diálogo com o coordenador do Funcep, mencionado no material empírico anterior, destaca-se a percepção de que a reforma tributária é importante para reduzir desigualdades sociais no país, mas ainda persiste falta de clareza sobre a base que incidirá sobre o 1% do FCP a partir de 2033. Essa incerteza não impede reconhecer oportunidades potenciais no novo desenho, mas reforça a necessidade de regulamentação suficientemente clara e tempestiva para evitar lacunas de financiamento em uma área particularmente sensível. Também se evidencia que, embora o Funcep tenha relevância expressiva para o combate à pobreza, políticas de saúde e educação permanecem como grandes eixos de investimento social garantidos constitucionalmente, o que sugere que o debate sobre sustentabilidade do fundo deve ser articulado a uma visão mais ampla de financiamento das políticas redistributivas no estado.

Assim, a Bahia deixa de ser apenas exemplo ilustrativo e passa a constituir unidade analítica relevante para compreender como alterações na governança tributária interfederativa podem repercutir sobre a previsibilidade orçamentária e a continuidade material das políticas públicas redistributivas em contextos de elevada vulnerabilidade social. Nesse sentido, a transição para o IBS e a postergação da plena vinculação de receitas ao Fundo até 2033 introduzem incertezas relevantes quanto à previsibilidade fiscal e à sustentação dessas políticas, exigindo maior capacidade de planejamento e coordenação por parte do Estado.

4.4 Riscos institucionais e fiscais e possibilidades de mitigação

Os resultados da pesquisa permitem identificar ao menos quatro ordens de risco associadas à transição tributária no que se refere à sustentabilidade do Fundo de Combate à Pobreza na Bahia. A primeira é de natureza normativa, decorrente da ausência de definições suficientemente claras sobre a base de incidência e sobre os mecanismos permanentes de sustentação do fundo no novo arranjo tributário. A segunda é de natureza federativa, relacionada à dependência crescente de instâncias compartilhadas de decisão e repartição, com destaque para o Comitê Gestor do IBS. A terceira é de natureza orçamentária, associada à dificuldade de projeção estável de receitas em um contexto de transição longa e institucionalmente complexa. A quarta, por fim, é de

natureza social, uma vez que eventuais oscilações de financiamento podem comprometer a continuidade de políticas destinadas a populações em situação de maior vulnerabilidade.

No plano federativo, a reforma tributária apresenta uma ambivalência relevante. De um lado, promete superar a lógica concorrencial e predatória associada à guerra fiscal, substituindo-a por um modelo mais cooperativo de coordenação entre entes subnacionais. De outro, ao concentrar a administração e a repartição de parte relevante das receitas em um arranjo interfederativo nacional, pode ampliar a dependência dos estados em relação a regras de governança ainda em consolidação, com repercussões diretas sobre sua autonomia financeira e capacidade de planejamento.

No plano orçamentário, o risco central é a dificuldade de incorporar com segurança os efeitos da transição tributária aos instrumentos de planejamento e gestão fiscal. A ausência de plena clareza sobre comportamento futuro das receitas, critérios de repartição e desenho definitivo dos mecanismos compensatórios pode comprometer a programação de despesas continuadas, sobretudo em áreas sociais sensíveis. Em contextos como o baiano, nos quais a demanda por políticas redistributivas é estruturalmente elevada, a previsibilidade arrecadatória assume papel tão importante quanto o montante da receita em si.

No plano social, o principal desafio consiste em evitar que a modernização do sistema tributário produza, ainda que involuntariamente, fragilização de instrumentos de combate à pobreza. A experiência recente da Bahia demonstra que o financiamento contínuo de políticas de assistência social, geração de renda, segurança alimentar e infraestrutura social depende de bases estáveis e institucionalmente protegidas. Qualquer oscilação prolongada nesse financiamento tende a afetar justamente os segmentos populacionais mais vulneráveis, ampliando desigualdades que a própria reforma, em perspectiva mais ampla, pretende mitigar.

Diante desse cenário, a mitigação dos riscos identificados requer a adoção de medidas normativas e institucionais capazes de reforçar a previsibilidade e a proteção orçamentária das políticas redistributivas. Entre elas, destacam-se a necessidade de maior clareza regulatória sobre o financiamento dos fundos de combate à pobreza, a construção de mecanismos interfederativos transparentes de acompanhamento da

repartição das receitas, o fortalecimento da capacidade técnica dos entes subnacionais para incorporar a transição tributária aos seus instrumentos de planejamento e a ampliação dos mecanismos de controle e *accountability* sobre a atuação do Comitê Gestor do IBS.

Mais do que uma questão técnica, trata-se de reconhecer que reformas tributárias produzem efeitos distributivos e institucionais capazes de ampliar ou reduzir desigualdades preexistentes. Nessa perspectiva, a simplificação do sistema e a busca por eficiência arrecadatória não devem ser dissociadas da preservação da capacidade estatal de financiar políticas públicas essenciais à redução da pobreza e à promoção do equilíbrio federativo. No caso da Bahia, essa articulação torna-se especialmente necessária para que a transição ao novo modelo tributário não comprometa a continuidade material de instrumentos redistributivos construídos em resposta a vulnerabilidades históricas.

5. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida neste artigo, ancorada na articulação entre governança federativa, planejamento orçamentário e sustentabilidade de políticas redistributivas, evidenciou que os efeitos da reforma tributária sobre estados e municípios não se restringem à reorganização técnica da tributação sobre o consumo. A nova arquitetura institucional inaugurada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e aprofundada pela Lei Complementar nº 227/2026 projeta repercussões diretas sobre a coordenação interfederativa, a previsibilidade das receitas subnacionais e a capacidade estatal de sustentar políticas públicas em contextos de elevada desigualdade social.

Nesse cenário, o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) emerge como elemento central da reconfiguração do federalismo fiscal brasileiro, uma vez que introduz um modelo de governança compartilhada para administração, arrecadação e repartição de receitas entre estados e municípios. Embora essa mudança se apresente como resposta a distorções históricas do sistema tributário, sua efetividade dependerá da qualidade dos mecanismos institucionais de coordenação, transparência, controle e compensação construídos ao longo da transição.

No caso da Bahia, a pesquisa demonstrou que a sustentabilidade do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza constitui questão

particularmente sensível diante das transformações em curso. A relevância social do Funcep, associada à elevada vulnerabilidade socioeconômica da população baiana e à dependência de receitas afetadas pela transição do ICMS para o novo arranjo tributário, confere concretude ao problema investigado e evidencia que a discussão sobre reforma tributária também deve ser compreendida como debate sobre financiamento de políticas redistributivas.

Os resultados indicam que o principal desafio não reside apenas na eventual alteração do volume arrecadado, mas sobretudo na combinação entre indefinições normativas, mudança das bases de incidência, dependência de regras interfederativas de repartição e dificuldades de projeção orçamentária em um contexto de transição prolongada. Para fundos vinculados ao combate à pobreza, a previsibilidade da receita assume papel tão relevante quanto seu montante, uma vez que a continuidade das ações financiadas depende de estabilidade institucional e segurança na programação fiscal.

Conclui-se, portanto, que o êxito da reforma tributária, no plano subnacional, não poderá ser aferido apenas por critérios de simplificação, neutralidade ou eficiência arrecadatória. Será igualmente necessário avaliar sua capacidade de preservar o equilíbrio federativo, assegurar previsibilidade orçamentária aos entes subnacionais e resguardar financeiramente

políticas públicas essenciais à redução da pobreza. À pergunta de pesquisa que orientou este estudo, os achados permitem afirmar que a reforma tributária afeta a sustentabilidade do Fundo de Combate à Pobreza ao introduzir incertezas relevantes quanto à previsibilidade e à estabilidade de suas receitas durante o período de transição, tornando sua efetividade dependente da qualidade dos mecanismos de governança interfederativa e das regras de repartição e compensação que venham a ser consolidadas.

Em contextos marcados por desigualdades regionais persistentes, como o brasileiro, a justiça tributária somente se realiza plenamente quando acompanhada de governança cooperativa, clareza regulatória e compromisso efetivo com a sustentação das políticas redistributivas. Como agenda de pesquisa futura, destaca-se a necessidade de aprofundar investigações empíricas sobre os efeitos da implementação do IBS e do funcionamento de seu Comitê Gestor ao longo do período de transição, com especial atenção ao caso da Bahia e à evolução da arrecadação e da previsibilidade das receitas vinculadas ao Funcep. Estudos que integrem dados fiscais, orçamentários e indicadores sociais poderão contribuir para avaliar, de forma mais precisa, os impactos concretos da reforma sobre a continuidade e a efetividade dessas políticas. Parte inferior do formulário

REFERÊNCIAS

1. AFONSO, José Roberto. Reforma tributária: diagnósticos, diretrizes e dificuldades. Brasília: IPEA, 2021.
2. BAHIA. Decreto nº 16.759, de 13 de junho de 2016. Dispõe sobre o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 14 jun. 2016.
3. BAHIA. Lei nº 7.014, de 4 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 5 dez. 1996.
4. BAHIA. Lei nº 7.988, de 21 de dezembro de 2001. Institui o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 22 dez. 2001.
5. BAHIA. Governo do Estado. Transparência Bahia. Salvador: Governo do Estado da Bahia, [s.d.]. Disponível em: <https://www.transparencia.ba.gov.br>. Acesso em: mar.2026.
6. BRASIL. Emenda Constitucional nº 128, de 22 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para assegurar a compensação financeira devida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 2022.
7. BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023.

8. BRASIL. Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026. Regulamenta dispositivos da Emenda Constitucional n. 132/2023 relativos ao Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e ao Comitê Gestor do IBS.
9. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Informe Cadastro Único n. 59: novas estimativas de pobreza e baixa renda para o Cadastro Único. Brasília: MDS, 2025. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Cadastro_Unico/Informes/2024/Informe_Cadastro_Unico_N_59.pdf. Acesso em: abr.2025.
10. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Distribuição do IBS – coeficiente de participação. Brasília: CNM, 2025. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2025/Notas_Tecnicas/202504_NT_CTAT_04_Distribuicao_IBS_Coeficiente_participacao.pdf. Acesso em: abr.2025.
11. FUNCEP. Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza. Cenário nacional e estadual da situação da pobreza, 2024. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/noticias/bahia-aplicou-valor-recorde-de-r-1013-bilhao-do-fundo-estadual-de-combate-a-pobreza-em-2023/>. Acesso em: abr.2025.
12. GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia; ORENG, José; HERMANN, Jennifer. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
13. MUSGRAVE, Richard A. The theory of public finance. New York: McGraw-Hill, 1959.
14. PIRES, Marcelo; BARROS, Ricardo Paes de. Federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil. Revista de Economia Brasileira, v. 74, n. 2, p. 55-76, 2020.
15. REZENDE, Fernando. Reforma tributária e federalismo: dilemas e perspectivas. Revista Economia & Sociedade, v. 26, n. 1, p. 113-138, 2007.
16. SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Projeto Fome e Pobreza na Bahia: Panorama e evidências para o enfrentamento da fome e pobreza no Estado da Bahia. Salvador: SEI, 2023. Disponível em: https://www.ba.gov.br/sei/sites/site-sei/files/migracao_2024/arquivos/images/publicacoes/download/situacao_economica/relatorio_fome_e_pobreza.pdf. Acesso em: mai.2025.
17. VARSANO, Ricardo. Substituição do ICMS por um imposto sobre o valor adicionado: considerações sobre uma proposta. Texto para Discussão n. 578. Brasília: IPEA, 1999.

Justiça fiscal e federalismo cooperativo: análise dos efeitos da nova redistribuição do ICMS

- **José Ivo Carille Neto**
SEPLAG/PE, Brasil
ivo.carille@gd.seplag.pe.gov.br
- **Lilian Costa Gomes**
SEPLAG/PE, Brasil
lilian.gomes@gd.seplag.pe.gov.br
- **Cândido de Souza Pereira**
SEPLAG/PE, Brasil
candido.seplag@gmail.com
- **Cintia Maria da Cunha Albuquerque**
SEPLAG/PE, Brasil
cintia.albuquerque@gmail.com

Resumo

Este artigo analisa os efeitos da nova sistemática de distribuição da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no Estado de Pernambuco, introduzida pela Lei nº 18.425/2023. A mudança normativa reduziu o peso do critério do Valor Adicionado (VA) e incorporou novos mecanismos redistributivos, com destaque para o Valor Adicionado Complementar (VAC) e a Compensação Anual. No contexto do debate sobre federalismo fiscal e governança, a pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso descritivo e quantitativo, com abordagem longitudinal, utilizando dados oficiais referentes aos exercícios de 2023, 2024 e 2025 para todos os municípios pernambucanos. A análise foi estruturada em três dimensões: comparação normativa, avaliação financeira e análise de equidade. Os resultados indicam que a nova sistemática promoveu redistribuição relativa dos recursos, ampliando a participação de municípios com menor dinamismo econômico. Ao mesmo tempo, a regra de compensação garantiu a manutenção dos níveis nominais de receita municipal no curto prazo, evitando perdas absolutas e contribuindo para a viabilidade política da reforma. Adicionalmente, a análise por quartis evidencia que os municípios com menores níveis de repasse per capita foram proporcionalmente mais beneficiados ao longo do período analisado. Conclui-se que a experiência pernambucana demonstra a possibilidade de utilização de transferências intergovernamentais como instrumento de redução de desigualdades territoriais, mantendo estabilidade fiscal no curto prazo. Os resultados também antecipam, em nível subnacional, princípios posteriormente incorporados à reforma tributária nacional de 2023. Por fim, recomenda-se o monitoramento contínuo para assegurar que o aumento de receitas se traduza em melhoria dos serviços públicos para a população.

Palavras-chave: Governança; Federalismo fiscal; Redistribuição de receitas; Equidade territorial; Finanças municipais.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Apresentação

O arranjo federativo brasileiro, consolidado pela Constituição de 1988, impôs aos municípios uma vasta gama de responsabilidades na execução de políticas públicas, criando, contudo, um cenário de desequilíbrio vertical e horizontal na distribuição de recursos. Dentre as fontes de recursos subnacionais, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) desponta não apenas como uma das principais receitas dos estados, mas como um instrumento vital de financiamento municipal através da cota-parte de 25%. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) apontam que a parcela de ICMS repassada pelos estados corresponde a, aproximadamente, 15% da receita corrente dos municípios brasileiros (BRASIL, 2025).

Historicamente, a distribuição da cota-parte do ICMS¹ esteve fortemente atrelada ao Valor Adicionado (VA) o que, embora reflita a atividade econômica local, tende a concentrar recursos em municípios mais dinâmicos, aprofundando desigualdades regionais. Em 2020, em um movimento de reequilíbrio entre eficiência econômica e equidade distributiva, a Emenda Constitucional nº 108/2020 reduziu o peso máximo do VA de até 75% para até 65% na parcela municipal do ICMS. A flexibilização promovida pela referida emenda ampliou o espaço para a adoção de critérios redistributivos pelos estados, que passaram, gradualmente, a revisar seus modelos de repartição.

No exercício de 2023, o arranjo federativo brasileiro evidenciou fragilidades estruturais, culminando em uma crise fiscal municipal, na qual mais da metade dos municípios apresentou déficit primário (CNM, 2024). Esse quadro decorreu da combinação de fatores de natureza regulatória e macroeconômica. De um lado, a limitação das alíquotas do ICMS sobre combustíveis, energia elétrica e telecomunicações, promovida pela Lei Complementar nº 194/2022, impactou a arrecadação dos estados e, conseqüentemente, o volume de transferências aos municípios. De outro, a dinâmica das receitas federais, influenciada por medidas de política econômica e pela desaceleração da atividade, afetou os repasses do Fundo de Participação

dos Municípios (FPM). A combinação desses fatores resultou em um descompasso relevante entre receitas e despesas municipais ao longo do período.

É nesse contexto que o Estado de Pernambuco, também em 2023, promulgou uma nova Lei Estadual, promovendo uma reformulação relevante na metodologia de cálculo da cota-parte a ser repassada aos municípios, ao instituir o “Valor Adicionado Complementar” (VAC) e a “Compensação Anual” (PERNAMBUCO, 2023, Lei nº 18.425). Estes novos critérios foram introduzidos visando mitigar perdas abruptas e promover equidade na distribuição da cota-parte para os municípios. Diante disso, torna-se relevante analisar os efeitos dessa alteração normativa sobre a distribuição de recursos entre os municípios pernambucanos.

1.2. Justificativa

A realização deste estudo justifica-se pela necessidade de examinar, com base em evidências empíricas recentes, os efeitos de alterações nos critérios de distribuição da cota-parte do ICMS, tema ainda pouco explorado na literatura, especialmente no contexto de reformas subnacionais recentes. A experiência pernambucana configura um caso relevante de reconfiguração de transferências intergovernamentais, permitindo avaliar, na prática, os impactos da introdução de mecanismos redistributivos sobre a equidade na distribuição de receitas e sobre a estabilidade fiscal municipal no curto prazo.

1.3. Objetivo

O objetivo deste trabalho é analisar os efeitos da nova sistemática de distribuição da cota-parte do ICMS, instituída pela Lei nº 18.425 no Estado de Pernambuco, sobre as finanças municipais nos exercícios de 2024 e 2025. Busca-se avaliar, em que medida, as alterações nos critérios do Índice de Participação dos Municípios (IPM) contribuíram para a redução das desigualdades na distribuição das receitas e para o fortalecimento da capacidade fiscal dos municípios de menor dinamismo econômico.

1 Em Pernambuco, a cota-parte municipal do ICMS é denominada de Índice de Participação dos Municípios (IPM). Neste artigo, cota-parte do ICMS e IPM serão utilizados como sinônimos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A forma de organização de Estado conhecida como Federalismo possui como característica principal a divisão do poder político entre um governo central e outros governos subnacionais. Essa divisão pode ocorrer em dois ou mais níveis de governo atuando em um mesmo território, como estados, províncias e municípios. As origens do sistema federativo remetem aos Estados Unidos da América, tido como uma das primeiras repúblicas da história moderna. Esse país fundou um Estado federativo constitucional, que dividia o exercício do poder soberano entre o governo central e as antigas 13 colônias, configurando-se nos governos estaduais (SANTOS, 2022).

O Brasil, por sua vez, possui um sistema político definido por ser uma República Federativa Presidencialista, formada pela União, Estados, Distrito Federal e municípios, em que o exercício do poder é atribuído a órgãos distintos e independentes, submetidos a um sistema de controle para garantir o cumprimento das leis e da Constituição (DANTAS, 2026). Comparando os países supracitados, é possível categorizar o federalismo em dois modelos: o dual de autonomia e cooperativo. O primeiro modelo é o adotado nos Estados Unidos da América, com uma separação rígida entre os entes federados, sem haver uma cooperação das atribuições entre as partes. Já no segundo modelo, adotado pelo Brasil, as atribuições públicas são efetuadas ao mesmo tempo, de maneira conjunta ou concorrente (FERREIRA e PEREIRA, 2019).

O federalismo brasileiro é historicamente marcado por profundas disparidades regionais, ele se estruturou a partir de assimetrias persistentes entre regiões ricas e pobres, as quais são reproduzidas pela configuração do sistema tributário nacional. Outro ponto primordial é que no federalismo brasileiro a autoridade tomadora de decisão sobre políticas públicas é a União, assim como o processo de legislar sobre elas, enquanto cabe aos estados e municípios a implementação dos programas e projetos, configurando-se assim uma descentralização de atributo mais administrativo (ARRETCHE, 2015).

Esse arranjo dá origem a uma dinâmica paradoxal, marcada pela coexistência de elevada descentralização de competências com significativa centralização das decisões sobre o gasto público na União. Nesse cenário, as transferências intergovernamentais assumem papel central na redução de assimetrias horizontais, ao

ajustarem a distribuição de recursos às diferentes capacidades fiscais e necessidades de despesa dos governos locais (PEREIRA et al., 2016).

Tratando-se de análise da redistribuição de receitas intergovernamentais, esta fundamenta-se no campo econômico da teoria do Federalismo Fiscal. Segundo a literatura clássica (MUSGRAVE, 1959), a descentralização é predominantemente justificada por ganhos de eficiência alocativa, uma vez que a provisão de bens públicos tende a ser mais eficiente no nível local. Em contrapartida, a promoção da equidade distributiva não decorre automaticamente desse processo, exigindo a existência de mecanismos de transferências intergovernamentais capazes de mitigar desigualdades entre jurisdições.

A literatura mais consolidada sobre federalismo fiscal ressalta que a descentralização não deve ser analisada apenas sob uma perspectiva normativa, devendo também considerar os arranjos institucionais e os incentivos que moldam o comportamento dos entes subnacionais (OATES, 2005). Em particular, em federações marcadas por elevada heterogeneidade econômica, a ausência de mecanismos de equalização pode comprometer a capacidade dos governos locais de prover bens e serviços públicos de forma adequada.

A governança federativa, contudo, não se limita à transferência de recursos, envolvendo também a estruturação de incentivos capazes de alinhar o comportamento dos entes subnacionais aos objetivos nacionais de desenvolvimento. Nesse sentido, Rezende (2010) argumenta que o planejamento governamental no Brasil tem sido historicamente marcado por fragmentação institucional. Ademais, a predominância de critérios meramente devolutivos (como o Valor Adicionado) tende a reproduzir a distribuição espacial da atividade econômica, limitando o potencial redistributivo dos mecanismos de repartição de receitas entre entes subnacionais.

No Brasil, essa dinâmica pode ser materializada, entre outros mecanismos, na repartição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cuja disciplina constitucional estabelece que os estados devem transferir aos municípios 25% da sua arrecadação, sendo que, desse montante, pelo menos 65% devem ser distribuídos com base no critério do Valor Adicionado, enquanto a parcela restante pode ser definida conforme legislação estadual (BRASIL, 1988). Essa estrutura fiscal confere ao imposto uma

lógica predominantemente devolutiva, na medida em que a distribuição dos recursos acompanha a dinâmica da atividade econômica local. Como resultado, municípios com maior capacidade produtiva e maior participação na geração de valor agregado tendem a concentrar parcela mais elevada das transferências, o que limita o alcance redistributivo do ICMS e reduz sua capacidade de atuar como instrumento de equalização territorial.

Nesse contexto, a transição de um modelo centrado na devolução da riqueza gerada para um modelo orientado à equalização de capacidades fiscais e necessidades de gasto pode ser compreendida como uma reconfiguração dos instrumentos de coordenação federativa. Por sua vez, a margem de discricionariedade conferida aos estados na definição de parte dos critérios de repartição permite a incorporação de indicadores de natureza redistributiva, possibilitando que esse instrumento seja utilizado não apenas para a devolução de receitas, mas também para a promoção de objetivos de equidade e justiça fiscal.

3. METODOLOGIA

3.1. Delineamento da pesquisa e base de dados

A pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso descritivo e quantitativo, com abordagem longitudinal, focada na análise ex-post da nova sistemática de distribuição da cota-parte do ICMS no Estado de Pernambuco. O universo da pesquisa compreende todos os 184 municípios pernambucanos, desconsiderando o distrito de Fernando de Noronha, que não recebe cota-parte do ICMS por não possuir autonomia político-administrativa.

Foram utilizadas as bases oficiais da Secretaria da Fazenda e da Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional do Governo do Estado de Pernambuco, abrangendo os relatórios de repasses da cota-parte do ICMS dos anos de 2023 (ano-base da regra anterior), 2024 (primeiro ano de vigência) e 2025 (segundo ano e consolidação da regra de transição).

3.2. Procedimentos de análise

A análise foi estruturada em três etapas:

- i. **Comparação Normativa:** Contraponto entre a *Legislação de 1990 (regra antiga)* e a *Nova Lei Estadual de 2023, identificando as alterações nos pesos dos indicadores, especificamente a*

redução do VA e a criação do VAC e da Compensação Anual.

- ii. **Análise Financeira:** *Simulação e verificação dos repasses efetivos, calculando-se as variações percentuais per capita entre os grupos de municípios beneficiados e não beneficiados.*
- iii. **Avaliação de Equidade:** *Utilização de quartis de distribuição da receita per capita do ICMS para mensurar a redução da desigualdade entre os municípios mais ricos e os mais pobres ao longo do biênio 2024-2025.*

O estudo analisou a cota-parte de cada município no ano de 2023 (último ano da regra anterior) e nos anos de 2024 e 2025, já sob os efeitos da nova legislação.

3.3. Coleta e Tratamento dos Dados

Para contextualização da solução Pernambucana, a Comparação Normativa englobou uma pesquisa bibliográfica realizada dentro do ordenamento jurídico brasileiro procurando identificar quais as regras para esta distribuição e quais foram as mudanças aprovadas para Pernambuco a partir de 2023. Também foram pesquisados artigos de jornais e revistas, além de um estudo específico, para contextualização da crise financeira dos municípios em 2023.

A pesquisa para Análise Financeira e Avaliação de Equidade levantou dados oficiais referentes ao período de 2023 a 2025, especificamente:

- o valor percentual da cota-parte de cada município para cada um dos critérios da lei e o total;
- o valor absoluto da projeção da população de cada município realizada pelo IBGE; e
- o valor absoluto financeiro total distribuído para os municípios.

Os dados foram coletados em planilhas e manipulados através do próprio software editor de planilhas para realização das simulações e dos cálculos apresentados nos resultados deste artigo.

No tratamento de dados, foram utilizados os valores percentuais da cota-parte de cada um dos critérios e os valores financeiros totais por município para calcular o valor financeiro para cada critério devido a cada um dos municípios. E com os valores de população foi possível calcular os valores per capita para cada município.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Comparação Normativa

Até 2023, Pernambuco adotava nove critérios além do Valor Adicionado (obrigatório) para composição do IPM nos repasses do ICMS, como observado na

Tabela 1. Importante destacar que, conforme consta na tabela abaixo, a Lei 10.489/1990 (PERNAMBUCO, 1990) já havia estabelecido previsão de mudanças até 2026 para alguns indicadores, especialmente o da educação; mas o critério do Valor Adicionado ainda permanecia com os 75%.

TABELA 1 – Critérios anteriores à revisão de 2023 em Pernambuco

Indicador	2023	2024	2025	2026
Unidades de Conservação	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
Conservação de mananciais	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Resíduos Sólidos	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
População	4,0%	3,0%	2,0%	2,0%
Programa Saúde na Família	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
Mortalidade Infantil	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
Presídios ou penitenciárias	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Índice de Desempenho da Educação	12,0%	14,0%	16,0%	18,0%
Valor Adicionado	75,0%	75,0%	75,0%	75,0%
Diferença Positiva	4,0%	3,0%	2,0%	0,0%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da SEFAZ-PE.

A tabela 1 apresenta também que, especificamente sobre o critério educacional, Pernambuco já utilizava o indicador chamado Índice de Desempenho da Educação (IDE), e este já ultrapassava, desde 2023, o mínimo de 10% exigido pela Constituição, devendo chegar em 2026 a 18% da cota-parte.

A mudança introduzida pela Lei 18.425/2023 (PERNAMBUCO, 2023) trouxe as seguintes alterações de distribuição de pesos entre os critérios:

- A exclusão imediata do critério População, que já seria diminuído progressivamente em 2024 para 3% e em 2025 para 2%, a cota final estabelecida;

- A exclusão imediata do critério Diferença Positiva, que já seria diminuído progressivamente até ser excluído em 2026;
- Inclusão do critério Valor Adicionado Complementar em 10%;
- Inclusão do critério Compensação Anual que consiste em 6% da cota em 2024 e será diminuído progressivamente em 2025 para 4% e em 2026 para 2%.

A Tabela 2, a seguir, resume os ajustes trazidos pelo novo regramento legal estadual, apresentando os critérios do IPM vigentes a partir de 2023:

TABELA 2 – Critérios posteriores à revisão de 2023 em Pernambuco

Indicador	2023	2024	2025	2026
Unidades de Conservação	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
Conservação de mananciais	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Resíduos Sólidos	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
População	4,0%	-	-	-
Programa Saúde na Família	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
Mortalidade Infantil	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
Presídios ou penitenciárias	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%

Indicador	2023	2024	2025	2026
Índice de Desempenho da Educação	12,0%	14,0%	16,0%	18,0%
Valor Adicionado	65,0%	65,0%	65,0%	65,0%
Diferença Positiva	4,0%	-	-	-
Compensação Anual	-	6,0%	4,0%	2,0%
VA Complementar	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da SEFAZ-PE.

A principal inovação diz respeito ao Indicador ao Valor Adicionado Complementar (VAC), que tem como objetivo distribuir parte dos recursos entre os municípios que possuem o Valor Adicionado per capita menor do que a média do Estado, exercendo a função de garantir uma repartição mais equânime do IPM. Para cumprir sua função, este novo indicador beneficia somente os municípios que estão abaixo do Valor Adicionado médio estadual per capita.

Dito de outra forma, o novo critério busca compensar os municípios com menor cota de VA em função da diferença do valor adicionado per capita para a média, somente para os municípios cuja média

é menor que a estadual, e posteriormente ponderado pela população, conforme segue na Fórmula (1):

Se:

$$\frac{VA_i}{Pop_i} \geq \frac{0,65}{Pop_{PE}}$$

Então:

$$VAC_i = 0$$

Caso contrário:

$$VAC_i = \frac{\left(\frac{0,65}{Pop_{PE}} - \frac{VA_i}{Pop_i}\right) \times Pop_i}{\sum_{i=1}^n \left[\left(\frac{0,65}{Pop_{PE}} - \frac{VA_i}{Pop_i}\right) \times Pop_i\right]} \times 0,1$$

Onde:

$$\sum_{i=1}^n \left[\left(\frac{0,65}{Pop_{PE}} - \frac{VA_i}{Pop_i}\right) \times Pop_i\right] \text{ se restringe aos municípios onde } \frac{VA_i}{Pop_i} < \frac{0,65}{Pop_{PE}}$$

Sendo:

- VA_i é a cota do Valor Adicionado do município “i”;
- VAC_i é a cota do Valor Adicionado Complementar do município “i”;
- Pop_{PE} é a população de Pernambuco;
- Pop_i é a população do município “i”;
- 0,65 é o peso total do Indicador Valor Adicionado.

Já o indicador Compensação Anual foi criado para minimizar as perdas em municípios que tenham queda da cota-parte percentual considerando a cota total do ano anterior com a do ano corrente, conforme a Fórmula (2):

$$CA_i = (1 - \alpha) IPM \text{ a. a.}_i - IPM \text{ Parcial}_i$$

Sendo:

CA_i é a cota da Compensação Anual do município “i”;

$IPM \text{ Parcial}_i$ é a cota parcial antes da compensação anual para o município “i”;

$IPM \text{ a. a.}_i$ é a cota do ano anterior do município “i”;

α é menor variação possível calculada a partir da reserva total para compensação anual que minimiza a perda do IPM de todos os municípios que tenham perda acima deste patamar.

Para tanto, os municípios são compensados de forma que os que tenham maior perda recebam a compensação primeiro, até que a compensação atinja o total reservado e os municípios que mais perdem fiquem todos no mesmo limite de perda, chamado aqui de α , conforme indicado pela Lei 18.425/23:

§ 1º - A compensação anual será destinada ao município de maior perda percentual da cota-parte do ICMS até que este valor se iguale ao município com segunda maior perda; o restante do percentual é, em seguida, destinado a estes dois municípios até que os valores se igualem ao terceiro município de maior perda e assim por diante até o esgotamento do percentual destinado para a compensação anual.

§ 2º - A variável α é a menor variação percentual da cota-parte do ICMS possível calculada nos termos do parágrafo 1º até que se esgote o percentual destinado a compensação anual a cada exercício. (PERNAMBUCO, 2023)

Importante observar ainda outras duas mudanças apresentadas pela nova Lei, que não modificaram a distribuição dos critérios, mas o modo de funcionamento de alguns mecanismos. A primeira refere-se aos critérios ambientais, especificamente: Unidades de Conservação e Conservação de Mananciais. Com a nova regra, caso exista algum impedimento no cálculo de um dos indicadores, o peso do componente ambiental será atribuído com base em apenas um.

A outra mudança é no critério de educação, onde o tema da educação infantil foi introduzido como possível componente do indicador. Essa alteração está fundamentada na Política Nacional de Educação, que avoca aos municípios a responsabilidade pela oferta e manutenção da rede da educação infantil. Em Pernambuco, o Decreto nº 58.207, de 28 de fevereiro de 2025 atualizou o cálculo do Índice de Desempenho da Educação – IDE, incorporando a educação infantil como parâmetro para a aferição do desempenho educacional dos municípios de todo o Estado para fins de repartição da cota-parte do ICMS.

Com esses ajustes normativos, Pernambuco alinhou seu regramento ao texto Constitucional ajustado em 2020, com vistas a promover a redistribuição das receitas do ICMS para os municípios com menor dinamismo econômico, e por consequência, mais vulneráveis socialmente. As análises que se seguem irão demonstrar os resultados financeiros e de equidade promovidos pela nova lei no Estado.

4.2. Análise Financeira

A Emenda Constitucional nº 108/2020 trouxe para os estados a possibilidade de adoção de critério diferente do VA para a distribuição de 10% (dez por cento) das receitas municipais do ICMS. Ou seja, a partir de 2020, o peso do VA na cota-parte do ICMS poderia ser reduzido de 75% para até 65%, permitindo aos estados a adoção de outros critérios para a distribuição dos 10% restantes. A mesma emenda também indicou um mínimo de 10% (dez por cento) para indicadores relacionados à educação. No entanto, visto que Pernambuco já possuía o Índice de Desempenho

da Educação - IDE e que havia a previsão de crescimento progressivo do peso desse indicador para até 18%, optou-se por um critério diferente do educacional para destinação dos 10%: o Valor Adicionado Complementar (VAC).

Como já referido, o VAC funciona como uma parte da cota a ser distribuída justamente para os municípios que têm um desempenho per capita abaixo da média estadual no Valor Adicionado. Como apenas este critério já representa a maior parte da cota a ser distribuída, municípios com menor desempenho apenas neste critério têm sua cota-parte total reduzida. Desta forma, o VAC se coloca como uma ferramenta de suavização, ao mitigar efeitos de concentração da receita distribuída predominantemente pelo critério Valor Adicionado. Assim, esta inovação visa contribuir para uma distribuição mais equitativa do IPM, ao reduzir a distância entre municípios com maior e menor participação na receita.

Na Tabela 3, ao isolar apenas o peso dos indicadores VA e VAC na composição da cota municipal, observa-se que, em 2024, 166 dos 184 municípios foram beneficiados, número que se reduz ligeiramente para 165 em 2025. Ao considerar todos os critérios para composição do IPM, esse resultado é um pouco menos expressivo, embora ainda apresente ganhos relevantes, especialmente em 2025. Esses dados sugerem que, apesar do impacto positivo da redução do peso do VA e da instituição do VAC, ainda existem variações que estão atreladas a critérios não modificados pela nova lei. Esse resultado pode ser explicado porque municípios têm variações de performance também em critérios que foram mantidos.

TABELA 3 – Variações nas cotas de IPM

	VA+VAC 23x24	VA+VAC 23x25	Cota 23x24	Cota 23x25
Municípios com Aumento	166	165	134	147
Municípios com Queda	18	19	50	37

Fonte: Elaboração própria com base nos cenários analisados.

No que diz respeito aos municípios que apresentaram queda nas suas cotas com a nova regra, a tabela acima mostra que esses somam 18 (2024) e 19 (2025) quando isolados o peso dos indicadores VA e VAC; subindo para 50 em 2024 e 37 em 2025 quando considerada o valor final da cota-parte municipal. Apesar da redução explicitada, é verificado que esses municípios ainda apresentam as maiores cotas de repasse do IPM, ou seja, aqueles que ganhavam mais, continuaram ganhando mais, mas com valores mais aproximados da média geral do estado.

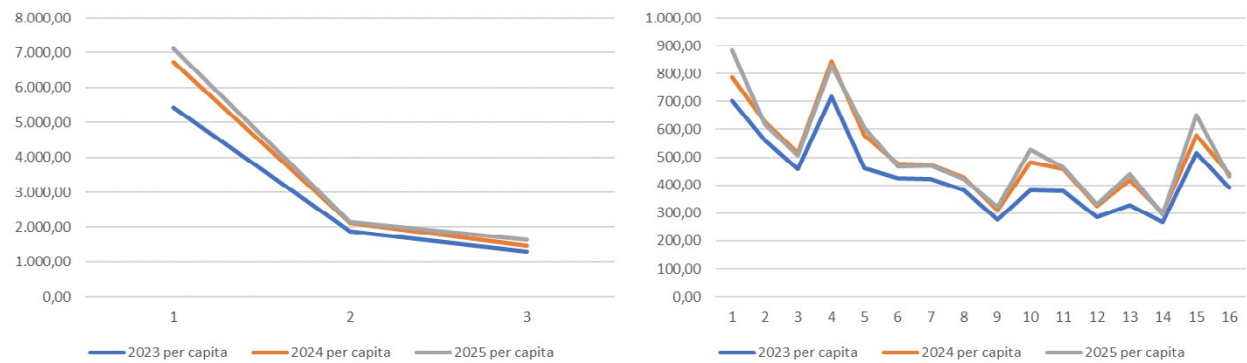
Importante ressaltar também que, ainda assim, nenhum município teve frustração de receita nominal em 2024 e 2025. Esse resultado parece ser explicado, em parte, pelo aumento da arrecadação total de ICMS, que permitiu a implementação da nova regra sem que a redução das cotas fosse suficiente para causar frustração de receita nominal. Além disso, a inclusão do Indicador Compensação Anual também contribuiu para garantir que não houvesse perda real de recursos

para nenhuma cidade, atuando como um mecanismo de transição mitigador das possíveis perdas.

Ao comparar o valor recebido em 2023 por cada município com o valor a ser recebido antes da Compensação Anual, foi possível observar que 11 municípios teriam queda de repasse de um ano para o outro. No entanto, este mecanismo viabilizou uma compensação que garantiu que, em 2024 e 2025, nenhum município apresentasse queda do valor nominal percebido na distribuição, mesmo diante de uma cota-parte menor. Assim, foi possível ratificar o argumento defendido durante a tramitação e aprovação da nova lei de que a mudança não só traria benefícios para grande parte dos municípios, como evitaria que qualquer ente perdesse receita no valor absoluto.

As figuras a seguir refletem os repasses realizados em 2024 e 2025, evidenciando, respectivamente, que tantos os municípios que perderam cota (19) após a nova lei, quanto os que ampliaram a sua participação no IPM (165) tiveram receitas per capita superiores, em valores nominais, à que fora realizada em 2023.

FIGURA 1 – Repasse Anual para municípios não beneficiados na nova regra

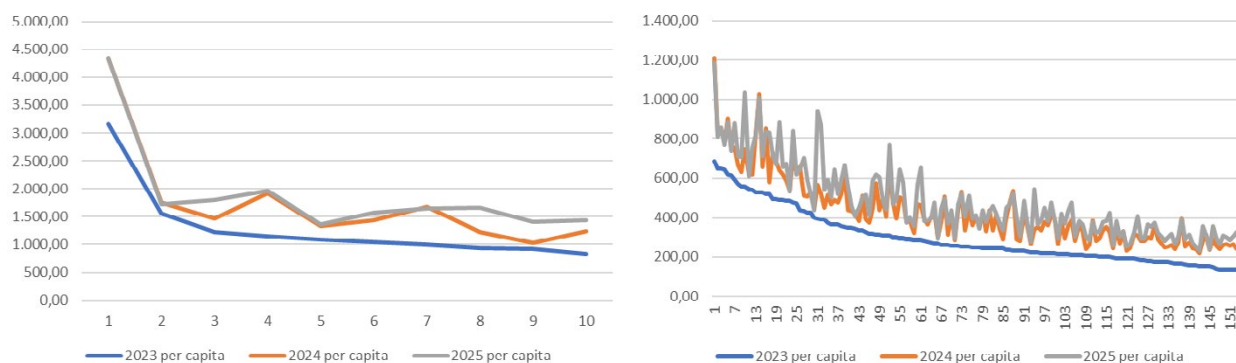


Fonte: Elaboração própria com base nos cenários analisados.

Na Figura 1, temos os 19 municípios que tiveram quedas nas cotas de VA+VAC desde 2023 até 2025, eles foram divididos em dois gráficos por conta da escala, com 3 no primeiro gráfico e mais 16 no segundo. É possível observar que nenhum destes municípios

tiveram perda no repasse per capita. Isto aconteceu pois a perda na nova regra não foi o suficiente para causar um impacto no repasse per capita. Para estes, o aumento de repasse per capita foi de 20%.

FIGURA 2 – Repasse Anual para municípios beneficiados na nova regra



Fonte: Elaboração própria com base nos cenários analisados.

Já na Figura 2, temos os 165 municípios que tiveram aumentos nas cotas de VA+VAC de 2023 até 2025, eles também foram divididos em dois gráficos por conta da escala, aqui podemos observar os aumentos para este municípios. Neste universo, o aumento de repasse per capita foi 69%.

Isto acontece porque como os municípios que perderam cota na nova regra são os que ganham mais em termos absolutos, uma queda em suas cotas representa um aumento para muito mais municípios, além disso, temos a regra de compensação anual e o aumento de repasse total de um ano para o outro.

É notável a tendência recente de adoção de critérios de indicadores de resultado para a distribuição das cotas-parte municipais no Brasil. Isto significa oferecer incentivo aos municípios para que executem políticas públicas de excelência e tenham como resultado um benefício fiscal que realimenta o processo. No entanto, para que esta lógica possa prevalecer, é preciso considerar dois aspectos fundamentais.

O primeiro aspecto refere-se à percepção, por parte das administrações municipais, do retorno associado ao esforço empreendido na implementação de políticas públicas e sua relação com os critérios de distribuição da cota-parte do ICMS. Para que esse mecanismo produza efeitos indutivos, é fundamental assegurar transparência na metodologia de cálculo, permitindo que os municípios compreendam a relação de causalidade entre o desempenho em indicadores sociais e o incremento de sua participação nas transferências. Isso implica não apenas a disponibilização ampla e acessível dos dados utilizados, mas também a capacitação dos gestores públicos locais, de modo que possam identificar, de forma objetiva, os benefícios

fiscais associados ao investimento em políticas que impactam diretamente os critérios de repartição.

O segundo aspecto diz respeito à necessidade de equilíbrio fiscal municipal como condição para a própria viabilização desses investimentos. Municípios com restrições orçamentárias severas tendem a apresentar menor capacidade de resposta aos incentivos criados por mecanismos redistributivos. Nesse sentido, a incorporação de critérios vinculados a características estruturais dos municípios desempenha papel essencial ao assegurar um nível mínimo de receitas compatível com suas necessidades operacionais.

À luz desse contexto, e considerando as especificidades do cenário brasileiro, a experiência de Pernambuco revela uma estratégia deliberada de fortalecimento do equilíbrio fiscal municipal por meio da redistribuição das cotas do ICMS, com ênfase em maior equidade territorial. A criação do Indicador de Valor Adicionado Complementar (VAC) insere-se nessa lógica ao mitigar assimetrias pré-existentes e ampliar a participação relativa de municípios com menor dinamismo econômico. Do ponto de vista das finanças públicas locais, a nova sistemática contribui para garantir condições mínimas de execução orçamentária, criando um ambiente fiscal mais estável e, conseqüentemente, mais propício à expansão de políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade de vida da população.

4.3. Avaliação de Equidade

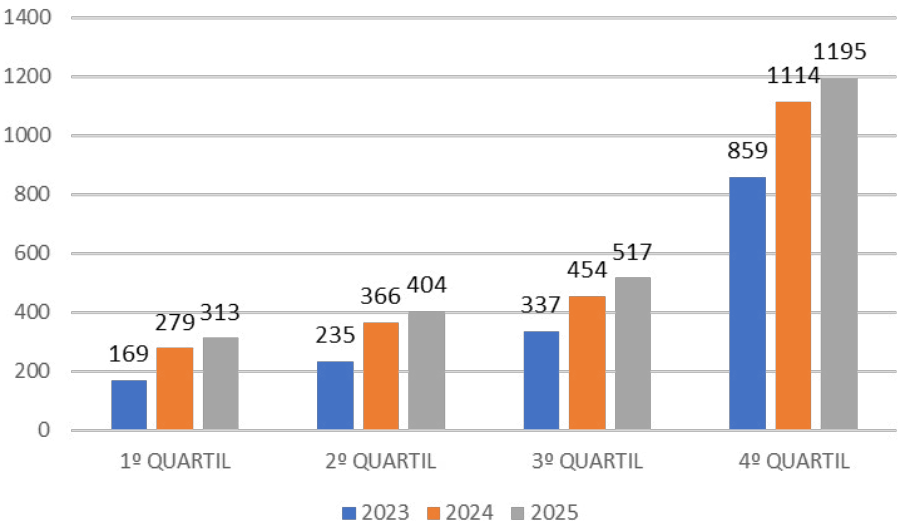
Trazendo uma perspectiva de análise da equidade distributiva, os 184 municípios foram distribuídos em 4 quartis de 46 municípios cada, grupos esses formados por ordem crescente de repasse per capita do IPM em 2023. O primeiro quartil corresponde aos

municípios com menor repasse per capita de ICMS, enquanto o quarto quartil reúne aqueles com maior nível de receitas.

Conforme apresenta a Figura 4, os resultados evidenciam um padrão consistente de redistribuição progressiva, onde os municípios com menor repasse per capita (primeiro quartil) apresentaram o maior

crescimento relativo, com incremento de 65% em 2024 e de 85% em 2025. O segundo quartil teve crescimento de +55% (2024) e +71%(2025); O terceiro teve crescimento de +34% (2024) e +55%(2025). Finalmente, o quarto quartil, aqui representado pelos municípios de maior repasse per capita, teve crescimento de +30% (2024) e +39% (2025).

FIGURA 4 – Repasses do IPM por quartis de municípios por ano



Fonte: Elaboração própria com base nos cenários analisados.

Ao mesmo tempo, a análise dos valores absolutos demonstra que todos os quartis experimentaram expansão dos repasses ao longo do período, o que evidencia a ausência de perdas nominais mesmo para os municípios de maior capacidade fiscal, como já referido antes. Assim, pode-se concluir que os municípios com menores repasses per capita foram os mais beneficiados tanto em 2024 como em 2025, parecendo indicar que esta nova política privilegiou uma distribuição mais equitativa dos recursos sem trazer prejuízo nominal para os municípios com maior valor agregado. Ou seja, os resultados indicam que a nova sistemática não promove uma redistribuição por subtração, mas sim por diferenciação das taxas de crescimento dos repasses, permitindo reduzir desigualdades relativas sem comprometer a estabilidade fiscal dos entes com maior capacidade arrecadatória.

Essa experiência apresenta convergência com os princípios posteriormente incorporados à reforma tributária de 2023, especialmente no que se refere à mitigação de desigualdades regionais e

ao fortalecimento do equilíbrio federativo (BRASIL, 2023). Ao reduzir marginalmente o peso do critério do VA e introduzir indicadores que favorecem municípios com menor dinamismo econômico, especialmente o VAC, Pernambuco produziu um efeito redistributivo das receitas do ICMS em benefício relativo dos entes com menor capacidade fiscal. Por sua vez, a Reforma Tributária sobre o consumo substitui a centralidade do VA pelo critério populacional como principal referência para a distribuição da cota-parte municipal do novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), enfraquecendo a lógica da origem (produção) e reforçando a do destino, em que a população atua como proxy do consumo.

Reforçando os resultados financeiros, restou evidenciado que com o estabelecimento dos novos critérios para a distribuição da cota-parte do ICMS, a Lei Nº 18.425/2023 (PERNAMBUCO, 2023) Pernambuco apresentou resultados de forma alcançar uma distribuição mais equânime entre os municípios 2024 e 2025. Dessa forma, é possível observar que as

mudanças conceituais realizadas de forma a aumentar a equidade da distribuição das cotas-parte atingiram seu objetivo neste primeiro momento com benefício maior para municípios que recebiam um volume menor de repasses.

5. CONCLUSÕES

A análise dos dois primeiros anos de vigência da nova metodologia de distribuição do ICMS em Pernambuco (2024-2025) permite concluir que o Estado avançou significativamente na construção de um federalismo cooperativo mais justo. Os resultados sugerem que é tecnicamente viável e politicamente sustentável utilizar as transferências constitucionais como vetor de desenvolvimento regional, e não apenas como mecanismos de devolução fiscal.

A introdução do Valor Adicionado Complementar (VAC) atuou diretamente sobre a desigualdade horizontal, ampliando a participação relativa de municípios com menor dinamismo econômico, garantindo um piso mínimo de receita para pequenos municípios. Por sua vez, a regra de transição via Compensação Anual demonstrou ser uma tecnologia de governança replicável, pois permitiu a implementação de uma mudança estrutural: perda de privilégios dos maiores sem gerar colapso nas contas desses municípios, respeitando o princípio da segurança orçamentária. Esse efeito parece contribuir para a redução de disparidades intermunicipais sem comprometer a estrutura geral de financiamento do sistema.

A análise de equidade reforça esse diagnóstico ao evidenciar um padrão consistente de redistribuição progressiva entre os municípios. A partir da estratificação por quartis de repasse per capita, observou-se que os entes com menor nível inicial de recursos

apresentaram os maiores incrementos relativos ao longo do período analisado, configurando um movimento de convergência entre municípios. Trata-se, portanto, de um arranjo que combina equidade distributiva com estabilidade orçamentária, reforçando o papel das transferências intergovernamentais como instrumento de correção de assimetrias territoriais.

No plano nacional, a experiência de Pernambuco converge com os princípios da Emenda Constitucional nº 132 de 2023, que consolidou uma reorientação dos critérios de repartição das receitas tributárias, ao reforçar o princípio do destino na tributação sobre o consumo e incorporar mecanismos voltados à mitigação de desigualdades regionais. Nesse contexto, a experiência pernambucana pode ser interpretada como convergente com essa lógica distributiva, ao introduzir ajustes que reduzem a centralidade do Valor Adicionado e ampliam o peso de critérios de natureza redistributiva, contribuindo para a diminuição das desigualdades regionais e o fortalecimento do equilíbrio federativo.

Conclui-se, por fim, que o modelo adotado oferece referência relevante para o planejamento transversal e para a experimentação de novos arranjos federativos nacionais. Os resultados evidenciam que a governança fiscal, quando alinhada a critérios de equidade, de planejamento territorial e apoiada por dados robustos, pode contribuir para promoção da justiça fiscal e redução das desigualdades. Para o futuro, recomenda-se o monitoramento contínuo dos indicadores de qualidade do gasto público nos municípios beneficiados, buscando assegurar que o incremento de receita se traduza efetivamente em melhoria dos serviços prestados à população.

6. Referências

1. ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2015.
2. BRASIL (Constituição, 1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
3. BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.
4. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais – 2024. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2025. Disponível em: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/51542> Acesso em: 04 fev. 2026.

5. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Crise fiscal dos municípios brasileiros em 2023. Brasília, DF: CNM, 2024. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2024/Estudos_tecnicos/202405_ET_CrisenosMunicipios_2023.pdf. Acesso em: 20 mar. 2026.
6. DANTAS, Tiago. Como funciona o sistema político brasileiro. Mundo Educação, [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/politica/como-funciona-sistema-politico-brasileiro.htm>. Acesso em: 20 mar. 2026.
7. FERREIRA, Erinaldo do C.; PEREIRA, Cândido de S. O federalismo brasileiro e as políticas educacionais. Revista do Ensino Médio, [S.l.], 2019.
8. MUSGRAVE, Richard A. The theory of public finance: a study in public economy. New York: McGraw-Hill, 1959.
9. OATES, Wallace E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. International Tax and Public Finance, v. 12, n. 4, p. 349–373, 2005. Disponível em: https://extranet.parisschoolofeconomics.eu/docs/koenig-pamina/2ndgenerationfiscalfederalism_oates_2005.pdf. Acesso em: 18 nov. 2025.
10. PEREIRA, Paulo Trigo et al. Economia e finanças públicas. 5. ed. Lisboa: Escolar Editora, 2016.
11. PERNAMBUCO (Estado). Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Recife, PE, 02 out. 1990.
12. PERNAMBUCO (Estado). Lei nº 18.425, de 22 de dezembro de 2023. Altera a Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Recife, PE, 22 dez. 2023.
13. PERNAMBUCO, D. de. Protesto tem adesão de 181 cidades em pernambuco. Diário de Pernambuco, 2023. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/politica/2023/08/protesto-tem-adesao-de-181-cidades-em-pernambuco.html>. Acesso em: 31 mar. 2026.
14. REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Texto para Discussão, n. 1522. Brasília, DF: IPEA, 2010.
15. SANTOS, Stephani dos. Federalismo: você sabe o que é? Politize!, 2022. Disponível em: <https://www.politize.com.br/federalismo-o-que-e/>. Acesso em: 20 mar. 2026.

Melhorias para o IEG-M com base nos conceitos de cidades inteligentes

- **João Roberto de Oliveira Moro**
Universidade de São Paulo, Brasil
E-mail: joaomoro@usp.br
- **André Marcelo Panhan**
Instituto Federal de São Paulo, Brasil
E-mail: apahnan@ifsp.edu.br
- **João Roberto Moro**
Instituto Federal de São Paulo, Brasil
E-mail: joaomoro@ifsp.edu.br

Resumo

O artigo busca debater melhorias para o IEG-M com base em conceitos contemporâneos de cidades inteligentes. Considerando-se que o IEG-M mede o desempenho da gestão municipal, avaliando tanto o empenho quanto os resultados na prestação de políticas e serviços públicos que são de sua responsabilidade, ele reflete as obrigações essenciais dos municípios dentro da Federação para atender às demandas da população local. No entanto, o IEG-M ainda carece de mecanismos para refletir como efetividade da gestão municipal, conceitos contemporâneos de cidades inteligentes. O conceito de uma cidade inteligente reside na capacidade de uma cidade em unir seus recursos para efetivamente alcançar objetivos e propósitos, com os órgãos municipais, finanças e a infraestrutura da cidade funcionando de modo eficiente, coerente e conectado. Há atualmente rankings e metodologias que avaliam essas características, como a plataforma *inteli.gente* do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e o ranking elaborado pela *Urban Systems*. Desse modo, o presente artigo tem como objetivo principal sugerir aprimoramentos para os critérios do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), tomando como referência as melhores práticas internacionais do conceito de *smart cities*. Adicionalmente, busca-se propor melhorias nas ações dos municípios brasileiros para que consigam elevar seu desempenho, mesmo sem alterações na metodologia do IEG-M, por meio da implementação de práticas de “cidades inteligentes”. Para tal, o estudo realiza uma análise comparativa dos fundamentos do IEG-M com a plataforma *inteli.gente* do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e com o ranking elaborado pela *Urban Systems*.

Palavras-chave: Direito e políticas públicas; controle externo; órgãos de controle; avaliação de políticas públicas; políticas públicas; gestão e políticas públicas; índice de efetividade de gestão municipal; cidades inteligentes.

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, os Tribunais de Contas estaduais utilizam o Índice de Efetividade de Gestão Municipal - IEG-M - para auxiliar na avaliação das contas dos municípios brasileiros. Isso começou em 2015, quando o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) criou o IEG-M, com o objetivo de medir

a eficiência e avaliar a correspondência das ações dos governos às demandas das comunidades nas 644 prefeituras paulistas. O índice ganhou o país, sendo difundido pelo Instituto Rui Barbosa, e hoje é instrumento de quase todos os estados brasileiros, permitindo inclusive que se comparem municípios de diferentes estados.

O IEG-M reflete as principais responsabilidades da gestão municipal na repartição de competências dentro da Federação, cabendo-lhe satisfazer os interesses locais. Sob esse prisma, o IEG-M é orientado à avaliação do esforço da gestão municipal para a provisão de políticas e serviços públicos sob sua competência e os efeitos resultantes das ações da administração sobre políticas públicas. Desse modo, o IEG-M avalia o esforço e os resultados da gestão municipal na entrega de políticas e serviços públicos sob sua competência, refletindo as principais responsabilidades dos municípios dentro da Federação para atender aos interesses locais.

Nesse sentido, a ferramenta atua em duas frentes importantes para administração e gestão pública: (i) subsidia a ação de fiscalização tanto dos órgãos de Controle Externo, no caso o próprio TCE-SP, e oferece elementos para que a sociedade possa exercer seu papel de Controle Social; e (ii) apoia os gestores municipais ao produzir informações consolidadas para avaliação e monitoramento de planejamento e execução de ações dos municípios. Além de possibilitar a comparação de resultados entre municípios do mesmo porte, contribuindo para o intercâmbio de boas práticas entre os gestores.

A utilização do IEG-M como uma maneira de auxiliar o controle externo busca em boa medida perseguir a melhor eficiência administrativa. Ao valorizar o planejamento¹, o IEG-M demonstra a necessidade de que o gestor se guie pelo princípio da eficiência administrativa. Esse princípio demonstra o compromisso com resultados prioritários, de qualidade, e com um custo-benefício razoável (SOUZA, 2017).

Apesar de ser importante norteador da eficiência administrativa, e instrumento do controle externo da administração, o IEG-M tem dificuldades em refletir a realidade e a representatividade de critérios mais modernos de desenvolvimento sustentável das cidades, da mesma maneira que ferramentas como o *Ranking Connected Smart Cities*, produzido pela

consultoria privada *Urban Systems*, ou ainda a plataforma do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, *inteli.gente*. Uma Administração Pública verdadeiramente eficiente, em busca de resultados, precisa ir além do que prescreve o IEG-M.

O objetivo deste artigo é trazer sugestões que decorrem das melhores práticas internacionais do conceito de *smart cities*, para a melhoria de critérios do IEG-M, e ainda, buscar sugerir melhoras às práticas dos municípios brasileiros para que, mesmo que não haja uma mudança na metodologia do IEG-M, ainda assim, seja possível melhorar o desempenho, com base em práticas de “cidades inteligentes”. Assim, o artigo traz um comparativo analítico entre as bases do IEG-M, a plataforma do MCTI, *inteli.gente*, e o ranking produzido pela *Urban Systems*.

2. JUSTIFICATIVA

O IEG-M tem sido uma importante ferramenta no sentido de permitir que os órgãos de controle possam realizar uma avaliação objetiva da gestão municipal. Contudo, seus questionários e indicadores, aliados a limitações legais, geram dois problemas primordiais. O primeiro deles é a impossibilidade de oferecer aos municípios melhorias significativas e que impactem a vida da população. Apenas seguir os ditames legais, e atender ou não as diretrizes impostas pelo IEG-M, não representa per se uma melhoria na qualidade de vida das pessoas.

Como se verificará a seguir, o estudo utiliza em parte de sua análise 14 municípios. Os 14 municípios utilizados para a análise foram: Amparo, Barueri, Botucatu, Bragança Paulista, Cabreúva, Campinas, Jaguariúna, Pindamonhangaba, Porto Ferreira, Saltilho, Santana de Parnaíba, Santos, Socorro e Sorocaba. A Tabela 1 abaixo traz alguns índices de desenvolvimento atualizados desses municípios. Veja-se que o índice de desenvolvimento pode ser um comparativo da efetividade da gestão municipal, como se verá a seguir. Os índices de desenvolvimento escolhidos

1 Aqui não se trata apenas de se ponderar uma das tranches do IEG-M de maneira isolada. O planejamento de ações é parte importante dos outros índices para além do iPlan.

foram o IDHM de 2010², o IPS³ de 2025, o IFDM de 2025 (ano-base 2023)⁴ e o IPDM de 2022⁵.

TABELA 1 – Municípios e seus índices de desenvolvimento

Município	IDHM (2010)		IPS	IFDM Firjan	IPDM
	Nota	Rank ⁶			
Amparo	0,785	92	66,399	0,8564	0,591
Barueri	0,786	87	66,543	0,8441	0,629
Botucatu	0,800	40	68,477	0,8622	0,568
Bragança Paulista	0,776	168	66,209	0,8578	0,56
Cabreúva	0,738	823	64,175	0,8024	0,584
Campinas	0,805	28	68,743	0,8529	0,587
Jaguariúna	0,784	100	69,491	0,8513	0,649
Pindamonhangaba	0,773	197	66,868	0,7565	0,551
Porto Ferreira	0,751	526	62,682	0,8271	0,519
Saltinho	0,791	62	66,356	0,7921	0,615
Santana de Parnaíba	0,814	16	68,042	0,8100	0,628
Santos	0,840	6	67,298	0,8288	0,598
Socorro	0,729	1052	63,954	0,7538	0,569
Sorocaba	0,798	47	66,245	0,8557	0,584

Fonte: Elaborada pelos autores (2026).

De outra sorte, a hipótese é de que o questionário do IEG-M não consegue abarcar por completo conceitos modernos de cidades. As chamadas cidades inteligentes englobam fatores que não são alcançados pelas diretrizes legais e pelo modelo de controle trazido pelo IEG-M. Com isso, mesmo as cidades com boas notas no IEG-M (e nos índices que o compõem), não conseguem refletir boas alternativas sob a égide contemporânea do conceito de cidades. Desse modo, o presente artigo tem o condão de sugerir melhorias

ao conceito do IEG-M com base em ferramentas que vêm sendo utilizadas para avaliação moderna e atual de cidades inteligentes.

3. OBJETIVOS

O IEG-M já existe há mais de 10 anos no estado de São Paulo. Uma de suas principais características é a flexibilidade e atualização de seus questionários e indicadores. O estudo busca compreender se o IEG-M também reflete boas práticas de cidades inteligentes,

- 2 O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma métrica brasileira, adaptada do IDH global, que mede a qualidade de vida em municípios e estados, com valores entre 0 e 1. Ele se baseia em dados dos Censos demográficos e avalia três dimensões cruciais: longevidade (saúde), educação e renda. Um IDHM mais próximo de 1 indica um maior desenvolvimento humano na localidade.
- 3 O Índice de Progresso Social é uma iniciativa do IPS Brasil - que é uma colaboração entre o Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), Fundação Avina, Centro de Empreendedorismo da Amazônia, iniciativa Amazônia 2030, Anattá - Pesquisa e Desenvolvimento, e o Social Progress Imperative. Trata-se de uma ferramenta de gestão territorial, baseada em dados públicos, que avalia o quão bem as pessoas têm acesso ao necessário para prosperar, desde necessidades básicas (abrigo, alimentação, segurança) até acesso à informação e igualdade de tratamento (independente de gênero, raça ou orientação), apresentando os dados em uma mesma escala.
- 4 O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), um estudo conduzido pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) desde 2008, monitora o desenvolvimento socioeconômico de todos os municípios brasileiros. O acompanhamento se concentra em três áreas-chave: Educação, Saúde e Emprego & Renda.
- 5 O Índice Paulista de Desenvolvimento Municipal (IPDM) é um indicador que se inspira no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e avalia o desenvolvimento social e econômico dos municípios por meio da articulação de três dimensões: riqueza, educação e longevidade. A partir dos indicadores que compõem cada uma dessas dimensões, são gerados três indicadores sintéticos, cuja média aritmética resulta no IPDM. Este índice é calculado com base em registros administrativos que fornecem informações anuais, incluindo estimativas preliminares para o ano mais recente disponível.
- 6 O ranking mostra a posição do município em comparação aos outros 5.569 municípios brasileiros.

quando comparado à plataforma *inteli.gente* e a rankings - para esse estudo, será utilizado o CSC. É natural que o IEG-M conte primordialmente com aspectos de legalidade e regularidade fiscal, mas o mundo moderno impõe que as cidades funcionem de maneira conectada e inteligente para assegurar a qualidade de vida da população.

Como dito por Ennes e Moro (2023), apesar de necessitar de ajustes, o IEG-M não é rígido, permitindo que se: (i) demonstrem a importância do planejamento para os municípios; (ii) destaque a relevância da saúde, da educação e do meio ambiente para os cidadãos. (iii) espelhe as necessidades populares, especialmente em termos de participação, transparência e e-governo; (iv) antecipem problemas, atuando ativamente no planejamento e na prevenção de desastres; e (v) seja amplamente considerada a questão fiscal, crucial do ponto de vista legal e essencial para a implementação de políticas públicas. (ENNES e MORO, 2023, pág. 78).

Exatamente pelo fato de que o IEG-M se permite atualizar ao longo do tempo, o presente estudo busca trazer inovações junto a práticas que vêm sendo utilizadas dentro do contexto das cidades inteligentes. Estudos contemporâneos demonstram que para a persecução do interesse coletivo, e do atendimento das necessidades da sociedade, é preciso compreender as cidades de maneira integrada, inteligente. Ao contrário da soma de índices de maneira quase isolada, o entendimento é de que as melhores cidades - portanto aquelas que entregam boas condições de vida a seus habitantes - são aquelas que conseguem conjugar esforços de maneira integrada e inteligente.

O conceito de cidade inteligente vem da ideia de *smart city*. São diversas as conceituações existentes, mas para fins deste estudo, basicamente trata-se da capacidade da cidade em unir seus recursos para efetivamente alcançar objetivos e propósitos. Os órgãos municipais, finanças e a infraestrutura da cidade precisam funcionar individualmente de modo eficiente, e precisam funcionar de modo coerente, para que se possa assegurar que sinergias da cidade sejam exploradas facilitando a inovação e o crescimento (ISO, 2014, pág. 4).

Ainda é importante ressaltar que para esse conceito são levadas em consideração algumas características específicas (ISO, 2014, pág. 5): (i) a cidade precisa ser instrumentalizada para permitir a coleta de dados; (ii) os dados serão apresentados em vários formatos,

permitindo transparência e acessibilidade; (iii) o conhecimento da cidade precisa ser detalhado e medido em tempo real, podendo ser acessado por qualquer pessoa ou sistema que possa utilizá-los para auxiliar na melhora do funcionamento da cidade; (iv) há um nível de automação da cidade que permita que seu funcionamento possa acontecer de maneira efetiva sem a intervenção humana direta; (v) a cidade terá uma rede de espaços colaborativos; e (vi) a interação contínua entre espaços físicos e digitais permite que os processos decisórios sejam mais eficientes, permitindo que cidadãos e gestores possam trabalhar de maneira conjunta para a melhora da cidade e de sua qualidade de vida.

Posto isso, as ferramentas de mensuração da “*inteligência*” das cidades, como os rankings, se tornam altamente relevantes no sentido de se avaliar o desempenho e subsidiar as decisões dos gestores (SANTOS et. al, 2025). Por essa razão, o objetivo do presente artigo é indicar, com base em ferramentas existentes tanto no Poder Público, como no Terceiro Setor, tais como o *Ranking Connected Smart Cities*, produzido pela consultoria privada *Urban Systems*, ou ainda a plataforma do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, *inteli.gente*, de que maneira a formação do IEG-M pode ser atualizada.

A ideia é trazer subsídios que permitam que o IEG-M possa, além de se estruturar como uma mera ferramenta do controle externo da administração, refletir o entendimento contemporâneo de cidades inteligentes. Um IEG-M que leve em consideração conceitos de cidades inteligentes poderá não apenas avaliar a gestão municipal sob uma ótica da legalidade, e limitadamente da eficiência, mas também direcionar as administrações para aspectos modernos e tecnológicos que naturalmente trarão maior qualidade de vida para a população.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Cada um dos métodos abordados no processo possui um referencial teórico. Assim, para a análise do IEG-M, o artigo se baseia no manual utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, seu questionário e seus resultados para 2025. No que toca à plataforma *inteli.gente*, foi analisado o conteúdo constante das publicações do MCTI, bem como às metodologias utilizadas em sua elaboração. Finalmente, em relação ao ranking da *Urban Systems*, a

análise se baseou no último ranking disponível, o de 2025, bem como na metodologia por ele utilizada.

5. METODOLOGIA

A metodologia utilizada buscou analisar os questionários praticados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em contraposição aos indicadores avaliados no ranking da *Urban Systems*, e nas análises do MCTI. Para efeito de dados e exemplos, foram utilizadas análises de municípios paulistas, considerando-se que o IEG-M começou no estado, e por conta disso espera-se que os municípios tenham maior familiaridade com os questionários. Isso permite ainda que distorções sejam diminuídas, posto que há um histórico evolutivo do IEG-M nesses municípios.

Importante rememorar que o IEG-M é um critério para aprovação de contas dos municípios, ao passo que as outras análises buscam tão somente apontar as melhores práticas. Assim, ao se comparar o IEG-M com as outras análises, foi possível compreender em que medida o IEG-M pode ser aperfeiçoado para se adequar às práticas mais modernas de gestão, desenvolvimento sustentável e planejamento, voltadas para o conceito de cidades inteligentes.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 Análise da composição dos índices e dos rankings

No estado de São Paulo o IEG-M mede a efetividade das 644 prefeituras paulistas (exceção feita à Capital), a partir de sete atributos: (i) planejamento (i-Plan), que mede a consistência entre o planejado e o efetivamente implementado; (ii) gestão fiscal (i-Fiscal), que mede os resultados da administração fiscal a partir da análise da execução financeira e orçamentária; (iii) educação (i-Educ) tem foco na infraestrutura escolar; (iv) saúde (i-Saúde), que mede os resultados por meio de quesitos relacionados à atenção básica; (v) meio ambiente (i-Amb), que mede os resultados das ações relacionadas ao ecossistema; (vi) proteção aos cidadãos (i-Cidade), que mede o grau de planejamento de ações relacionadas à segurança dos cidadãos em acidentes e desastres naturais; e (vii) tecnologia (i-Gov TI), que mede o grau de utilização de recursos tecnológicos em áreas centrais.

Cada uma das dimensões compõe a média do IEG-M do município, que é calculada a partir da média

ponderada dos sete índices postos, considerando os seguintes pesos: i-Fiscal, i-Plan, i-Educ e i-Saúde correspondem a 20% da cada, i-Amb, 10% e i-Cidade e i-Gov TI, 5% cada. Os índices são avaliados em cinco faixas de classificação: altamente efetiva (A); muito efetiva (B+), efetiva (B), em fase de adequação (C+) e baixo nível de adequação (C). O IEG-M final também recebe as notas de acordo com as faixas de classificação acima descritas.

Já a plataforma *inteli.gente* baseia-se no modelo de Maturidade de Cidade Inteligente Sustentável (SSC-MM) da ITU, que avalia a maturidade de países/cidades nas dimensões econômica, ambiental e socio-cultural. A avaliação é feita em dois módulos (cidade e capacidades institucionais), usando indicadores de bases públicas e dados primários de gestores. A cidade é classificada em diferentes níveis de maturidade por dimensão, sendo o nível final a média das quatro.

Esta metodologia não é um ranqueamento, mas um diagnóstico que orienta o planejamento e políticas públicas, focando em ações aderentes ao contexto local e troca de experiências. A *inteli.gente* está alinhada com os ODS da ONU e a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes (MDR/MCID), priorizando as pessoas como principais beneficiárias, utilizando a tecnologia para melhorar serviços e qualidade de vida.

No que tange especificamente aos indicadores e à avaliação, ela obedece ao Manual de referência para coleta e metrificação de dados para os indicadores da Plataforma *inteli.gente*: transformação digital para as cidades brasileiras. Em síntese, são 113 indicadores organizados em quatro dimensões: (i) econômica; (ii) meio ambiente; (iii) sociocultural; e (iv) capacidades institucionais. Além disso, há ainda indicadores para “caracterização”, que não são utilizados para atribuir um nível de maturidade, mas para ajudar a descrever as características do município. São três as dimensões: (i) transformação digital; (ii) instituições; e (iii) características sociodemográficas (BRASIL, 2023).

O propósito desta plataforma reside na realização de um diagnóstico de maturidade para Cidades Inteligentes e Sustentáveis, bem como na proposição de diretrizes e eixos de atuação para a estruturação da Política Nacional e da Política Municipal de Cidades Inteligentes Sustentáveis. A plataforma *inteli.gente* visa oferecer suporte aos gestores públicos nos níveis federal, estadual e municipal, auxiliando-os na identificação das condições urbanas atuais,

das competências e das necessidades inerentes ao avanço em direção à consolidação como cidades inteligentes sustentáveis, em horizontes de curto, médio e longo prazos.

Por fim, o *Ranking Connected Smart Cities* é uma iniciativa que avalia a capacidade das cidades brasileiras de se tornarem mais inteligentes e conectadas, considerando aspectos como infraestrutura, tecnologia, governança, economia e qualidade de vida. Os objetivos são principalmente: (i) identificar os principais pontos fortes e fracos da cidade em relação ao desenvolvimento de cidades inteligentes; (ii) analisar as oportunidades e desafios para a cidade se tornar mais inteligente e conectada; e (iii) fornecer recomendações preliminares para o desenvolvimento de políticas e ações que visem melhorar a posição da cidade no ranking e promover o desenvolvimento sustentável e inteligente.

O *Ranking Connected Smart Cities* (RCSC) vem se consolidando como o principal diagnóstico de cidades inteligentes no Brasil. O ranking é resultado de uma parceria entre as empresas *Urban Systems*, Necta, SPIn e Scipopolis (URBAN SYSTEMS, 2025). O conceito central do RCSC é a conectividade, partindo da premissa de que o desenvolvimento urbano pleno só é atingido quando os agentes compreendem a interdependência entre os diversos setores da cidade (URBAN SYSTEMS, 2025). Historicamente, o ranking organizava-se em 11 eixos temáticos com foco em inovação e competitividade. Contudo, a edição de 2025 representa um marco técnico ao fundamentar sua estrutura essencialmente em indicadores consensuados em normas internacionais (URBAN SYSTEMS, 2025).

Dessa forma, verifica-se que cada um dos índices possui naturalmente objetivos distintos. Enquanto o IEG-M é um instrumento que possibilita aos órgãos de controle efetuar uma avaliação gerencial municipal de forma objetiva, o RCSC é um mecanismo de diagnóstico de cidades inteligentes no Brasil, e a

plataforma *inteli.gente* é uma ferramenta para avaliação da maturidade do município. Evidentemente há diferenças substanciais na formação dos índices, no entanto o presente artigo visa encontrar características do RCSC e da plataforma *inteli.gente* que permitam que o IEG-M seja cada vez mais voltado a características modernas e contemporâneas do conceito de cidades.

A grande diferença notada versa a respeito das metodologias usadas para a elaboração dos índices. No estado de São Paulo, o IEG-M utiliza três principais fontes de dados: (i) dados governamentais; (ii) o Sistema AUDESP⁷; e (iii) informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelas Prefeituras Municipais (SÃO PAULO, 2025, pág. 5). O RCSC por sua vez lança mão de: (i) dados oficiais, como o DATASUS e dados do IBGE; e (ii) dados não oficiais⁸ (URBAN SYSTEMS, 2025, pág. 12), demonstrando que não são adotados questionários com respostas das próprias prefeituras. Finalmente, a plataforma *inteli.gente* utiliza tanto dados públicos, como formulários preenchidos pelos gestores municipais (BRASIL, 2023, pág. 8). A utilização de dados públicos permite que se evite que as respostas sejam dadas de maneira inadequada. Por outro lado, normalmente acarretam em uma análise que não demonstra o estado da arte imediato, visto que boa parte dos dados é anterior ao ano de avaliação. Um exemplo, é o índice usado pelo RCSC para avaliação de perdas econômicas da cidade em decorrência de desastres. A fonte é o Atlas Digital de Desastres do Brasil, que traz tal índice entre 2017 e 2021 (URBAN SYSTEMS, 2025, pág. 47)⁹.

6.2 Análise de resultados quantitativos dos índices e dos rankings

Para além de questões de metodologia, é necessário trazer um apanhado geral quantitativo dos índices em relação aos municípios paulistas para que se possa verificar se eles, em alguma medida,

7 O Sistema AUDESP (Auditoria Eletrônica de Órgãos Públicos) é uma ferramenta do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que capta eletronicamente dados contábeis, orçamentários e financeiros de órgãos estaduais e municipais.

8 De acordo com o manual do Ranking CSC (URBAN SYSTEMS, 2025, pág. 12): dados não-oficiais foram utilizados em apenas quatro situações, para um total de sete indicadores, a saber: (i) Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG Municípios): indicador - “Emissão de gases de efeito de estufa medida em toneladas per capita”; (ii) MapBiomas: indicadores “Áreas verdes (hectares) por 100 000 habitantes”, “Áreas e espaços públicos permeáveis e pavimentos construídos com materiais porosos e drenantes como porcentagem da área territorial da cidade”, “Porcentagem de áreas designadas para proteção natural” e “Total da área agrícola urbana por 100 000 habitantes”; (iii) Carregados: indicador “Número de estações de carregamento de veículos elétricos por veículo elétrico registrado”; (iv) Associação Brasileira de Startups (ABStartups): indicador “Número de startups”.

9 Deve-se salientar que a vasta maioria dos índices é razoavelmente atualizada, com fontes que utilizam números a partir de 2023.

convergem, ou seja, se os melhores avaliados em um índice também o serão nos outros. O IEG-M e a plataforma inteli.gente dificultam essa análise, pois apenas conceituam as ações, ao passo que o Ranking CSC - por óbvio - ranqueia os municípios. São duas tabelas, indicando o cenário geral das avaliações dos

municípios. A primeira traz o número de municípios em relação ao nível de maturidade em cada uma das quatro dimensões da plataforma inteli.gente. A Tabela 3 trata do IEG-M e da quantidade de municípios que alcançaram cada um dos conceitos em cada um dos índices, além do índice geral.

TABELA 2 – Número de municípios paulistas de acordo com o nível de maturidade¹⁰

Dimensão	Níveis de maturidade							Níveis de maturidade
	1	2	3	4	5	6	7	
Dimensão econômica	0	0	33	398	200	13	0	1 - Adesão 2 - Engajamento 3 - Planejamento 4 - Alinhamento 5 - Desenvolvimento 6 - Integração 7 - Otimização
Dimensão do meio ambiente	1	13	257	372	1	0	0	
Dimensão sociocultural	0	0	439	196	9	0	0	
Capacidades institucionais	0	593	47	1	1	2	0	

Fonte: Elaborada pelos autores (2026).

TABELA 3 – Número de municípios paulistas por conceito dentro do IEG-M

Índice	Conceito				
	A	B+	B	C+	C
IEG-M (total)	0	3	97	261	283
i-Plan	2	10	51	48	533
i-Fiscal	0	50	344	128	122
i-Educ	0	35	244	196	169
i-Saúde	0	61	343	162	78
i-Amb	0	19	102	108	415
i-Cidade	17	57	76	81	413
i-Gov TI	38	86	104	96	320

Fonte: Elaborada pelos autores (2026).

Desse modo, a Tabela 2 mostra que na plataforma inteli.gente, nenhum município paulista alcançou o nível 7 de maturidade em nenhuma das quatro dimensões. Nenhum chegou sequer ao nível 6 de maturidade na dimensão de meio ambiente e na dimensão sociocultural. A tabela 3, por sua vez, que leva em conta o IEG-M para o ano de 2025, mostra que nenhum município alcançou a nota A no geral. Dos 644 municípios avaliados¹¹, apenas 3 alcançaram

o segundo maior conceito, B+, ao passo que 97 tiveram o conceito B, 261 o conceito C+ e outros 283 com o menor conceito possível, C.

6.3 Análise de resultados qualitativos dos índices e dos rankings

Além da análise quantitativa, é importante que se realize uma análise qualitativa, com a análise específica de alguns municípios. Assim, foram utilizados

10 Dos 644 municípios avaliados, 640 têm análises fundadas unicamente em bases secundárias. Apenas 4 municípios realizaram o preenchimento dos formulários dos gestores.

11 A capital, por não ter suas contas avaliadas pelo TCE-SP, não faz parte do IEG-M.

como parâmetro 14 municípios, considerando seus conceitos no IEG-M - gerais e específicos; e sua classificação no RCSC. Para as faixas populacionais do RCSC, são 3 municípios de até 50 mil habitantes, 3 municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes, 6 municípios com população entre 100 e 500 mil habitantes, e dois municípios com população superior a 500 mil habitantes.

É bem verdade que alguns municípios atendiam a mais de uma característica, mas em apertada síntese foram selecionados com base no IEG-M, os três municípios com melhor conceito em toda a avaliação, e alguns municípios que receberam conceito A no i-Gov TI, visto que é o indicador que tem relação mais próxima com a ideia de conectividade e dados, das cidades inteligentes. Adicionalmente, no que toca ao RCSC, foram selecionados municípios com melhor

desempenho em suas faixas populacionais. Salienta-se que desses, três municípios foram avaliados na plataforma inteli.gente por meio também de seus questionários, e não apenas bases secundárias. Por derradeiro, dois municípios aleatórios foram adicionados à análise.

Com isso, os 14 municípios utilizados para a análise foram: Amparo, Barueri, Botucatu, Bragança Paulista, Cabreúva, Campinas, Jaguariúna, Pindamonhangaba, Porto Ferreira, Saltinho, Santana de Parnaíba, Santos, Sororro e Sorocaba. A tabela abaixo traz um panorama geral dos conceitos dos municípios no IEG-M e de suas notas gerais no RCSC¹², além das avaliações das dimensões da plataforma inteli.gente. Os municípios em *itálico* foram avaliados na plataforma inteli.gente para além de bases secundárias.

TABELA 4 – Municípios e avaliações

Município	IEG-M	Nota RCSC	Plataforma inteli.gente			
			1	2	3	4
Amparo	C+	43,70	5	4	3	2
Barueri	C+	56,93	6	4	3	2
Botucatu	C+	50,72	5	4	4	2
Bragança Paulista	B	44,22	5	4	4	2
Cabreúva	C+	37,07	4	3	4	3
Campinas	B	55,88	6	5	4	2
Jaguariúna	C+	53,34	5	4	3	2
Pindamonhangaba	B+	53,33	5	5	5	6
Porto Ferreira	C+	43,81	5	3	4	2
Saltinho	B+	20,56	4	3	4	2
Santana de Parnaíba	B+	55,93	5	3	4	5
Santos	C+	56,81	6	4	4	3
Sororro	C	27,01	5	4	4	2
Sorocaba	C+	55,90	6	5	4	6

Dimensões plataforma inteli.gente

1 - Dimensão econômica

2 - Dimensão do meio ambiente

3 - Dimensão sociocultural

4 - Capacidades institucionais

Fonte: Elaborada pelos autores (2026).

A seguir, as tabelas indicam as forças e as fragilidades de cada município em relação aos índices que compõem o IEG-M na Tabela 5, e o RCSC na Tabela 6.

12 A nota máxima possível é 100, mas a melhor cidade no ranking, Vitória, capital do Espírito Santo, fez 61,27. São Paulo, a capital do estado, marcou 57,76.

TABELA 5 – Conceitos nos índices que compõem o IEG-M

Município	IEG-M	i-Plan	i-Fisc	i-Educ	i-Saúd	i-Amb	i-Cid	i-Gov
Amparo	C+	C	B	B	B	C	B+	A
Barueri	C+	C	B	C+	B	B	C+	B
Botucatu	C+	C	B	C+	B	B	A	A
Bragança Paulista	B	C	B	B	B	B+	B+	A
Cabreúva	C+	C	B	C+	C+	C	B	B+
Campinas	B	C	C+	C+	B	B+	B+	B+
Jaguaríuna	C+	C	B	C	C+	B	B+	A
Pindamonhangaba	B+	A	B	B	B	B	B+	A
Porto Ferreira	C+	C	B	C+	B	C	B	B+
Saltinho	B+	A	B+	B+	B+	B	B	B+
Sant. de Parnaíba	B+	B	B+	B+	B+	C+	A	A
Santos	C+	C	B	B	B	C+	B+	B
Socorro	C	C	B	C	B	C	C	C
Sorocaba	C+	C	C+	B	B	B	B	A

Fonte: Elaborada pelos autores (2026).

TABELA 6 – Composição índice RCSC

Município	RCSC	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Amparo	43,70	65	26	55	68	35	32	38	44	56	27	32	85	69
Barueri	56,93	49	38	46	74	67	44	44	49	68	29	60	89	88
Botucatu	50,72	63	62	38	31	43	29	74	44	65	29	38	99	71
Bragança Paulista	44,22	39	61	38	34	19	87	65	24	67	31	30	46	52
Cabreúva	37,07	60	46	32	22	68	41	48	48	71	32	42	84	67
Campinas	55,88	46	63	35	75	35	28	51	47	48	27	45	80	81
Jaguaríuna	53,34	46	35	61	66	34	59	40	26	60	27	39	96	56
Pindamonhangaba	53,33	33	31	51	62	37	27	72	46	66	25	44	92	64
Porto Ferreira	43,81	29	34	39	45	71	49	59	21	58	26	34	91	50
Saltinho	20,56	21	72	33	26	57	63	22	24	54	24	37	0	48
Sant. de Parnaíba	55,93	42	69	35	47	68	38	47	48	59	38	77	99	74
Santos	56,81	76	65	34	52	41	35	36	49	51	31	50	88	79
Socorro	27,01	48	40	70	27	23	30	62	25	68	27	27	0	43
Sorocaba	55,90	36	31	60	72	43	38	38	49	71	28	42	90	79

1 - População, Condições Sociais
2 - Habitação e Planejamento Urbano
3 - Saúde, Agricultura Local/
Urbana e Segurança Alimentar
4 - Resíduos Sólidos, Esgotos e Água

5 - Educação
6 - Inovação e empreendedorismo
7 - Economia e Finanças
8 - Energia
9 - Governança

10 - Meio Ambiente e Mudanças Climáticas
11 - Mobilidade Urbana
12 - Segurança
13 - Telecomunicações

Fonte: Elaborada pelos autores (2026).

Dos dados, percebe-se que as concepções de saúde e de educação - passíveis de comparação direta, sem envolvimento em outros critérios transversais,

importam em resultados diferentes. Enquanto na saúde, para o IEG-M, os melhores conceitos foram de Saltinho e de Santana de Parnaíba, para o RCSC

os melhores conceitos foram de Socorro, Sorocaba e Jaguariúna. Na educação, por sua vez, o desempenho de Saltinho e Santana de Parnaíba foram os melhores no IEG-M, enquanto que Porto Ferreira, Cabreúva e Barueri, além de Santana de Parnaíba, foram os melhores do RCSC. Apenas Santana de Parnaíba conseguiu refletir seu bom desempenho no i-Educ, no RCSC, quando comparados aos outros 13 municípios¹³¹⁴.

Ainda dos dados apresentados, é possível inferir que não há relação direta entre os conceitos do IEG-M e o RCSC. A melhor nota do RCSC é de Barueri, que tem um C+ no IEG-M, e a pior nota é a de Saltinho 20,56, que é um dos melhores municípios paulistas pelo IEG-M. No caso de Saltinho, é possível que a distorção se dê em função do tamanho da cidade, como se verifica pelas notas baixas de Socorro e Cabreúva. Socorro, no entanto, também tem má avaliação no IEG-M, de modo que seria necessário um estudo mais profundo para essa análise.

Adicionalmente ainda é possível perceber que de fato, Santana de Parnaíba se mostra um case de sucesso. Trata-se de uma das melhores notas no IEG-M (B+), com todos os conceitos acima de B, exceção feita ao meio ambiente. Inclusive, no RCSC, nos indicadores 4 e 10, Santana de Parnaíba teve notas medianas, quando comparada a seus pares, refletindo o baixo conceito do IEG-M. Por outro lado, tanto o i-Gov TI como o i-Cidade têm conceitos A. No RCSC, Santana de Parnaíba teve ótima performance, alcançando a nota 55,93. Não se pode esquecer que o município é ainda um dos poucos que respondeu efetivamente os questionários da plataforma inteli.gente, permitindo que a análise daquele instrumento seja mais acurada.

Por derradeiro, importa ressaltar que Pindamonhangaba é um grande exemplo no case de cidades inteligentes, com excelentes notas na plataforma inteli.gente, especialmente na capacidade institucional. Trata-se de uma das duas cidades do estado¹⁵ que alcançaram o nível 6 de maturidade - integração

- na dimensão de capacidade institucional. Importante salientar que a análise do município utilizou dados dos gestores e não apenas bases secundárias, tornando a conceituação mais correta. No RCSC, Pindamonhangaba teve excelente performance com a nota 55,93, e isso se refletiu também no IEG-M, com o conceito B+, dos mais altos do estado.

A correlação entre o fato de não haver nenhum conceito inferior a B, e no i-Gov TI, ele ser A, demonstra que o investimento em cidades inteligentes traz benefícios efetivos para o município, e que em alguma medida, o IEG-M já tem refletido este aspecto. O dado mais importante de Pindamonhangaba é, na realidade, seu conceito A no i-Plan, demonstrando ampla capacidade de planejamento. Isso denota que apesar de não ter nenhum conceito altamente fora da curva no RCSC, é possível atingir um padrão que coloca a cidade em um excelente patamar, inclusive voltada para o conceito de cidades inteligentes.

6.4 Indicadores e dados que poderiam ser utilizados no IEG-M

Conforme se verifica dos manuais do IEG-M, trata-se de um indicador super complexo, com inúmeros dados e variáveis para cada um dos sete índices. Na essência, os pesos dos sete índices tratam da relevância atribuída pelo TCE-SP e pela legislação às diferentes abordagens do controle à Administração Pública. Fato é que o IEG-M é hoje uma ferramenta que conecta os controles interno e externo, facilitando a troca de informações, ideias e cenários entre as duas esferas (ENNES e MORO, 2023, pág. 11).

A utilização de metodologias baseadas no RCSC e na plataforma inteli.gente poderia trazer ganhos ao IEG-M, de modo que seria possível que a gestão municipal fosse melhor espelhada pela corte de contas. Hoje, um dos grandes problemas do IEG-M é a falta de uniformização do preenchimento, como trouxeram Ennes e Moro (2023, pág. 11). A maior utilização de índices oficiais pode trazer um aspecto

13 Levando-se em consideração os índices de desenvolvimento citados no início do artigo, para saúde, o IFDM traz como melhores desempenhos Jaguariúna, Botucatu e Amparo. Na educação, o IFDM traz Sorocaba, Socorro e Botucatu. Já o IDHM para a educação, traz Santos, Sorocaba e Saltinho como as melhores.

14 Uma hipótese é que apesar de os melhores desempenhos não serem coincidentes, o desempenho em geral é bom, e não se verifica a possibilidade de se separá-los de maneira adequada. Uma análise mais detida da formação dos indicadores poderia resolver a questão, e poderá ser objeto de papers vindouros.

15 A outra cidade de SP com índice de maturidade 6 para a capacidade institucional, é Sorocaba. Não por acaso, também tem sua análise fundada em documentação preenchida e enviada por seus gestores, ao contrário de uma mera análise por bases secundárias.

mais objetivo ao IEG-M, especialmente em relação a alguns itens específicos.

Ainda nessa toada, para que se fortaleça o conceito de cidades inteligentes, é preciso que os pesos possam ser minimamente redistribuídos, dando ao índice i-Gov TI, ao menos 10% da nota final. Ao aumentar o peso deste índice, cujo objetivo é apresentar a relação com o posicionamento de municípios jurisdicionados com indicadores que estabeleçam uma métrica que mensure o conhecimento e o uso dos recursos de Tecnologia da Informação em favor da sociedade (SÃO PAULO, 2024, pág. 14), naturalmente os municípios precisam direcionar esforços para melhores resultados. Com esse “incentivo”, práticas começariam naturalmente a ser realizadas com o condão de se valorizar o conceito de cidades inteligentes. Não se pode esquecer que IEG-M acaba obrigando o município a realizar determinadas ações em detrimento de outras, seguindo o que preza o TCE-SP (ENNES e MORO, 2023, pág. 41).

7. CONCLUSÃO

A realidade é que o IEG-M é um índice bastante robusto do ponto de vista da efetividade da gestão municipal. Sua metodologia que mescla formulários preenchidos pelos próprios gestores - mas que exigem documentos comprobatórios - e dados oficiais de fontes como o DATASUS, Censo Escolar ou o Sistema AUDESP, alcança uma profundidade que nem o RCSC e nem a plataforma *inteligente* alcançam. E isso é natural, visto que o IEG-M é uma ferramenta para o controle de contas dos municípios, e por isso, precisa ser profunda e ancorada nos princípios da Administração Pública, em especial a legalidade, a moralidade e a eficiência.

No entanto, o grande peso para questões fiscais diminui a relevância de questões importantes voltadas para a conectividade, o desenvolvimento sustentável e outras práticas que efetivamente melhoram a qualidade de vida das pessoas.

Por incrível que pareça, é perceptível que os 20% voltados para a gestão fiscal poderiam ser diluídos em outros critérios - incluindo o próprio planejamento - e a gestão fiscal propriamente dita, ficar restrita ao arcabouço legal presente na Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso permitiria que as cidades se preocupassem com outras questões para além da meramente fiscal e de planejamento. As análises também apontam que as

ferramentas do MCTI e da *Urban Systems* são muito completas para a avaliação de critérios de planejamento, o que pode auxiliar de maneira expressiva a melhoria da avaliação proporcionada pelo IEG-M.

Mais do que adaptar o IEG-M a novos indicadores, com os dados disponíveis, uma pequena redistribuição dos pesos dos índices já poderia fazer uma diferença nas notas. Se houvesse um pequeno acréscimo no peso do i-Gov TI, Sorocaba poderia ter uma nota final superior, compatível com suas ações em relação ao tema das cidades inteligentes. Sua ótima nota no RCSC não é refletida no IEG-M em função de uma má avaliação no i-Plan e no i-Fiscal.

Pindamonhangaba é um exemplo de cidade inteligente com boa nota no RCSC, e que ainda assim conseguiu um bom conceito no IEG-M. Isso decorre do fato de que a cidade é bem avaliada no planejamento e no i-Gov TI - além, é claro, de não ser mal avaliada nos outros índices do IEG-M. Mesmo sem um desempenho excepcional na plataforma *inteligente*, e nos quesitos específicos do RCSC, Pindamonhangaba traz um ótimo caminho a ser estudado na atualização do IEG-M para a valorização de cidades inteligentes. Se outras cidades perseguem a mesma ideia, devem seguir os exemplos trazidos por Pinda, em relação à gestão, planejamento, e especialmente, soluções tecnológicas.

8. Referências

1. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR ISO 37122: Cidades e comunidades sustentáveis — Indicadores para cidades inteligentes. Rio de Janeiro: ABNT, 2020. 69 p.
2. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR ISO 37120: Cidades e comunidades sustentáveis — Indicadores para serviços urbanos e qualidade de vida. Rio de Janeiro: ABNT, 2021. 116 p.
3. BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Manual de referência para coleta e metrificação de dados para os indicadores da Plataforma M294 inteli.gente: transformação digital para as cidades brasileiras versão 03 / Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Inteligência Artificial Recriando Ambientes – IARA – ICMC/USP. 1. ed. São Carlos: ICMC/USP, 2023.
4. DE PALMA, Juliana Bonacorsi de. (2017) A medida do controle da Administração Pública é muito ou pouco controlada? In: André Rosilho. (Org.). Direito Administrativo e Controle de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2023.
5. ISO (2014). *Smart Cities Preliminary Report*. ISO/IEC JTC1 Information Technology. Disponível em: LINK - https%3A%2F%2Fwww.iso.org%2Fiso%2Fsmart_cities_report-jtc1.pdf&usg=AOvV
6. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, DE PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil. In: Marcos Augusto Perez; Rodrigo Pagani de Souza. (Org.). Controle da Administração Pública. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
7. MORO, João Roberto de Oliveira, ENNES, Isabela Túbero. A avaliação do índice de efetividade de gestão municipal no estado de São Paulo: uma análise da avaliação do município de Porto Ferreira/SP. Dissertação (mestrado profissional MPGPP) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2023. 85 f.
8. PASSOS, Guiomar & AMORIM, André. (2018). A Construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M). Revista FSA. 15. 241-259. 10.12819/2018.15.6.14.
9. SÃO PAULO, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Índice de Efetividade da Gestão Municipal - Manual 2024, exercício 2023. São Paulo, 2024.
10. SOUZA, Rodrigo Pagani. Em busca de uma administração pública de resultados. In: Marcos Augusto Perez; Rodrigo Pagani de Souza. (Org.). Controle da administração pública. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
11. URBAN SYSTEMS; NECTA. *Ranking Connected Smart Cities*: edição 2024. [S. l.]: Urban Systems; Necta, 2024. 116 p.

Monitoramento e avaliação orquestrados: um novo paradigma federativo orientado a resultados

- **Sandro Luís Brandão Campos**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil
E-mail: sandrocampos@seplag.mt.gov.br

- **Maria Tereza Wichocki Monteiro**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil
E-mail: mariamonteiro@seplag.mt.gov.br

- **Patrícia Soares Duarte**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil
E-mail: patriciaduarte@seplag.mt.gov.br

- **Karina Tibau**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT), Brasil
E-mail: karinatibau@seplag.mt.gov.br

Resumo

O federalismo brasileiro desafia a efetividade das políticas públicas, gerando no Monitoramento e Avaliação (M&A) uma cacofonia em que cada ente mede dados de forma incompatível. O resultado é um imenso desperdício de recursos, uma visão fragmentada dos problemas e a incapacidade crônica de avaliar o resultado agregado das políticas no território. Este artigo argumenta que a solução para este impasse não é a centralização, que feriria o pacto federativo, nem a autonomia caótica, que perpetua a ineficiência. A solução é a orquestração. Propõe-se um novo paradigma de M&A federativo orquestrado, no qual um ator central (preferencialmente a União, em seu papel de coordenação) atua não como um comandante, mas como um maestro. Ele não toca todos os instrumentos, mas define a partitura (padrões mínimos, indicadores-chave e plataformas tecnológicas), fomenta as capacidades dos músicos (estados e municípios) e rege a performance, garantindo que todos toquem em harmonia em direção a resultados nacionais compartilhados. A metodologia é qualitativa, combinando a revisão da literatura sobre federalismo, relações intergovernamentais e sistemas de M&A com o desenvolvimento de um modelo conceitual. Como resultado, apresenta-se a Arquitetura de Orquestração Federativa de M&A (AOF-M&A), detalhando seus componentes: (1) o Padrão nacional de dados de M&A; (2) a Plataforma de interoperabilidade federativa; e (3) a Governança colaborativa. Conclui-se que a orquestração do M&A é uma peça-chave para a reinvenção do federalismo brasileiro, transformando-o de um obstáculo em um potente motor para o desenvolvimento orientado a resultados.

Palavras-chave: Federalismo; Monitoramento e Avaliação (M&A); Relações Intergovernamentais; Orquestração; Políticas Públicas; Gestão para Resultados.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de dimensões continentais, marcado por profundas desigualdades regionais e uma complexa estrutura federativa. A Constituição

de 1988 estabeleceu um federalismo cooperativo, no qual as responsabilidades pela provisão de serviços públicos essenciais, como saúde, educação e assistência social, são compartilhadas entre a União, os

26 estados, o Distrito Federal e os 5.570 municípios. Este arranjo, se por um lado busca adaptar as políticas às realidades locais, por outro cria um dos mais intrincados quebra-cabeças de governança do mundo.

Em nenhum campo essa complexidade é mais paralisante do que no Monitoramento e Avaliação (M&A). Consideremos o percurso de uma política pública arquetípica, como o Bolsa Família ou o Sistema Único de Saúde (SUS). A União formula a política, define as regras gerais e transfere a maior parte dos recursos. Os estados desempenham um papel de coordenação e, por vezes, de cofinanciamento. Os municípios, na ponta, são os responsáveis pela implementação, pelo cadastro dos beneficiários e pela prestação do serviço direto ao cidadão.

Neste cenário, a pergunta “a política está funcionando?” não tem uma resposta simples. A União monitora as transferências financeiras e os grandes números do cadastro nacional. O estado acompanha seus próprios indicadores de saúde ou educação. O município mede o número de atendimentos em seu posto de saúde ou centro de assistência social. Cada um produz seus próprios relatórios, utiliza seus próprios sistemas e define seus próprios indicadores. O resultado é uma cacofonia federativa, com uma sobreposição de esforços de M&A que, paradoxalmente, resulta em uma profunda ausência de visão sistêmica. Não sabemos se a melhora de um indicador em um município se deve à ação federal, estadual ou local. Não conseguimos comparar o desempenho entre diferentes municípios de forma justa, pois eles medem coisas diferentes. A informação, em vez de empoderar, soterra os gestores em uma avalanche de dados desconexos e incompatíveis.

Este problema, que chamamos neste estudo de paradoxo da fragmentação federativa, tem consequências devastadoras, como:

- *Ineficiência massiva, onde recursos são gastos em múltiplos sistemas de M&A que não dialogam;*
- *Custo de transação elevado, quando Municípios gastam um tempo enorme preenchendo diferentes relatórios para diferentes esferas de governo;*
- *Cegueira estratégica, onde ninguém no sistema (nem o prefeito, nem o governador, nem o presidente) tem uma visão clara e consolidada do resultado agregado das políticas no território;*
- *Erosão do pacto federativo, onde a falta de dados confiáveis e compartilhados alimenta um jogo de*

empurra-empurra, onde cada ente culpa o outro pelo fracasso das políticas.

A resposta a este desafio não pode ser a centralização impositiva, pois ela violaria a autonomia dos entes e ignoraria as heterogeneidades locais. Também pode ser a autonomia descoordenada, que é a situação atual. A saída, argumenta este artigo, está em um novo paradigma, a orquestração.

Este artigo oferece três contribuições centrais ao campo da administração pública e das relações intergovernamentais. Primeiro, introduz o conceito de Monitoramento e Avaliação Federativo Orquestrado como uma alternativa à dicotomia tradicional entre centralização e descentralização. Segundo, propõe uma nova leitura do papel da União, deslocando-a de agente controlador para agente orquestrador, responsável por induzir coordenação por meio de padrões, plataformas e incentivos. E terceiro, apresenta uma arquitetura institucional e tecnológica (a AOF-M&A) capaz de operacionalizar essa lógica em sistemas federativos complexos, conectando governança, dados e decisão pública em escala nacional.

2. JUSTIFICATIVA

O presente estudo justifica-se pela premente necessidade teórico-institucional de reestruturar a engenharia do Monitoramento e Avaliação (M&A) de políticas públicas no âmbito do federalismo brasileiro. Embora o pacto constitucional de 1988 tenha consolidado um modelo de federalismo cooperativo exitoso na municipalização da execução dos serviços essenciais, a literatura aponta que a coordenação intergovernamental permanece tensionada por assimetrias de poder e de capacidade estatal (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2012). No campo específico do M&A, essa tensão consubstancia-se no que o estudo define como uma cacofonia federativa, com a proliferação de sistemas de informação legados, ontologicamente incompatíveis, que fragmentam a análise do território e inviabilizam a aferição do impacto agregado das macropolíticas públicas. Diante deste cenário, a pesquisa preenche uma lacuna crítica na literatura de Administração Pública ao transcender a exaurida dicotomia entre a centralização coercitiva, que fere a autonomia subnacional, e a letargia descentralizada, que resulta em sombreamento de esforços e ineficiência alocativa.

Sob o prisma teórico, a relevância da pesquisa ancora-se na proposição heurística de um novo paradigma de metagovernança, a orquestração. O estudo inova ao promover um diálogo interdisciplinar inédito, articulando as matrizes clássicas das Relações Intergovernamentais com a Sociologia da Burocracia e o Governo Digital. Argumenta-se que a superação da fragmentação informacional não demanda a imposição hierárquica de sistemas únicos, mas o exercício de um poder indutor e normativo por parte da União. Além disso, ao mobilizar os conceitos de autonomia enraizada (EVANS, 1995) e de burocracia de nível de rua (LIPSKY, 1980), o artigo demonstra que a padronização de dados não deve ser um instrumento de controle punitivo, mas um mecanismo de insulamento analítico e de empoderamento dos burocratas locais, libertando-os das rotinas cartoriais exaustivas de conformidade para que exerçam sua discricionariedade na qualificação do atendimento ao cidadão.

Por fim, no plano prático e político-institucional, a urgência deste construto justifica-se pela proposição de uma ferramenta exequível de *policy design*, a Arquitetura de Orquestração Federativa de M&A (AOF-M&A). Ao fornecer um modelo estruturado em padrões abertos, interoperabilidade semântica e governança colaborativa, a pesquisa oferece um roteiro aplicado para a modernização do aparelho de Estado. Em última instância, o trabalho sustenta que viabilizar a rastreabilidade e a transparência do dado federativo é condição *sine qua non* para mitigar os altos custos de transação da máquina pública, fortalecer a *accountability* democrática e garantir que o ciclo de financiamento estatal seja rigorosamente orientado por evidências, revertendo-se em impacto social efetivo para a mitigação das desigualdades no país.

3. OBJETIVOS

O estudo busca delinear um caminho para a superação da cacofonia federativa no M&A. Tendo como objetivo geral propor um novo paradigma para o M&A em contextos federativos, o “M&A Federativo Orquestrado”, e apresentar um modelo de arquitetura para sua implementação.

Ainda como objetivos específicos propomos: a) Analisar as disfunções geradas pela fragmentação do M&A no federalismo brasileiro; b) Desenvolver o conceito de orquestração como um mecanismo de governança intergovernamental, em contraste com

o comando/controle e a coordenação voluntária; c) Apresentar a Arquitetura de Orquestração Federativa de M&A (AOF-M&A), detalhando seus componentes tecnológicos e de governança; e d) Discutir os incentivos e as barreiras para a adesão dos entes federativos a um modelo orquestrado.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Para prover sustentação teórica robusta ao paradigma da orquestração federativa em M&A, faz-se necessário promover a articulação interdisciplinar de conceitos advindos da teoria do federalismo e das relações intergovernamentais, da literatura sobre avaliação de políticas públicas, das modernas teorias da governança em rede e das ciências da computação aplicadas à arquitetura da interoperabilidade no setor público.

A eficácia da implementação de políticas públicas, especialmente em sistemas federativos complexos, não se reduz à mera adoção de ferramentas gerenciais, dependendo crucialmente da estruturação de arranjos institucionais dotados de adequadas capacidades estatais. Como discutem Gomide e Pires (2014), o Estado requer capacidades técnico-administrativas, consubstanciadas na profissionalização de sua burocracia e na disponibilidade de recursos para formular e conduzir ações. No entanto, exigem-se, simultaneamente, capacidades político-relacionais, que permitam ao aparato estatal articular-se com múltiplos atores governamentais e não governamentais. No contexto do M&A, a ausência dessas capacidades na base do sistema subnacional (municípios) inviabiliza qualquer pretensão de monitoramento efetivo das políticas.

A burocracia responsável pelo processamento dessas avaliações também demanda arranjos específicos para atuar. EVANS (1995) demonstra, por meio de seu conceito de “autonomia enraizada”, que quadros técnicos encarregados do desenho e monitoramento de políticas necessitam de um duplo e delicado equilíbrio. Precisam de insulamento institucional — estabilidade e independência técnica para reportarem indicadores e resultados sem o receio de retaliações ou capturas por interesses eleitorais de curto prazo. Contudo, essa autonomia não deve resultar em isolamento; a burocracia deve estar firmemente enraizada (conectada) à rede social e governamental, assegurando que o sistema avaliativo capture as reais dinâmicas do território.

Nesta mesma teia de implementação, a atuação do servidor que opera a política na sua base, no contato direto com a população, reveste-se de grande criticidade. Lipsky (1980), com a seminal teoria da burocracia de nível de rua (*street-level bureaucracy*), sublinha que o burocrata local (como o assistente social ou o gestor municipal de ponta) não atua como um mero executor mecanicista das leis, possuindo expressivo poder discricionário. Em modelos centralizados de M&A, esse ator é muitas vezes reduzido a digitador de conformidade, preenchendo relatórios apenas para satisfazer a hierarquia. A metagovernança contemporânea, por seu turno, deve visar empoderar esse agente, fornecendo-lhe inteligência de dados para qualificar sua ação no ambiente em que atua.

Finalmente, a adoção de inovações e avaliações nos entes subnacionais responde também aos estímulos dos mecanismos de *accountability*. Na arquitetura democrática e federativa brasileira, a vigilância sobre a gestão pública e o consequente comportamento dos gestores locais são induzidos pelas instituições de controle externo. O'Donnell (1998) alerta que arranjos de *accountability* horizontal, se descalibrados, podem engendrar disfunções, e Loureiro et al. (2008) ressaltam a urgência da estruturação dessas instituições democráticas para impulsionarem a transparência efetiva. O receio de punição muitas vezes acarreta a chamada aversão ao risco ou apagão das canetas, o que exige que o modelo de M&A inclua as instâncias de controle como parceiras legitimadoras da mudança tecnológica.

4.1 O Federalismo Brasileiro e a Armadilha da Fragmentação

O federalismo, como forma de organização do Estado, busca equilibrar a unidade nacional com a diversidade regional. O modelo brasileiro, especialmente após 1988, é definido pela descentralização de políticas e pela concorrência de competências, apontando para um federalismo cooperativo (ELAZAR, 1962). Na prática, porém, a dinâmica das relações intergovernamentais no Brasil tem sido frequentemente marcada por uma lógica competitiva e, por vezes, predatória (ABRUCIO, 2005). A disputa por recursos, a sobreposição de papéis e a ausência de mecanismos eficazes de coordenação transformam o potencial de cooperação em uma realidade de fragmentação.

No campo do M&A, essa tensão é explícita. Cada ente federativo, ao criar seu próprio sistema de

medição, está exercendo sua autonomia, mas também contribuindo para a torre de babel informacional que impede a visão do todo. A orquestração surge como uma resposta a este dilema, uma tentativa de construir a cooperação não pela anulação da autonomia, mas pela criação de um ambiente onde a ação coordenada se torna a escolha mais racional e vantajosa para todos.

4.2 Metagovernança e o paradigma da orquestração

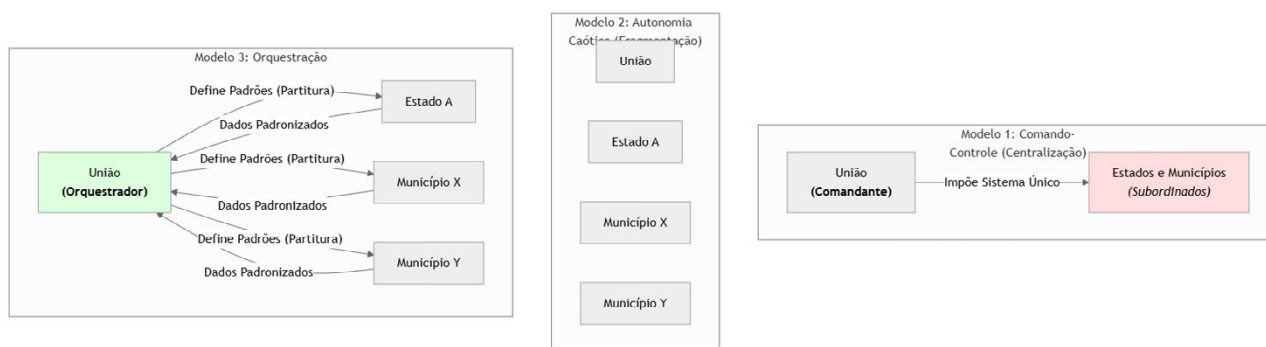
A complexidade das políticas públicas modernas, que envolvem múltiplos atores estatais e não estatais, tornou o modelo de comando/controle hierárquico obsoleto. A teoria da governança em rede emergiu para descrever essa nova realidade, onde o sucesso depende da capacidade de mobilizar atores sobre os quais não se tem controle direto (SORENSEN; TORFING, 2009).

Para guiar essas redes, surge o conceito de metagovernança, sendo a governança da governança. A orquestração é uma forma particularmente sofisticada de metagovernança (ABBOTT et al., 2015). Diferente da hierarquia (comando direto) e do mercado (interações voluntárias e descoordenadas), o orquestrador é um ator central que usa sua posição para moldar o comportamento dos outros atores da rede, utilizando um conjunto de ferramentas indiretas, como:

- *Poder normativo, ao estabelecer padrões, princípios e regras do jogo que todos os participantes da rede concordam em seguir;*
- *Poder de plataforma, ao fornecer a infraestrutura (tecnológica ou institucional) que reduz os custos de transação e torna a cooperação mais fácil;*
- *Poder de fomento, ao oferecer recursos, capacitação técnica e incentivos para alinhar os atores e fortalecer a rede.*

Nossa proposta é aplicar este modelo ao M&A federativo, com a União no papel de orquestradora e os estados e municípios como os atores da rede que são alinhados por meio desses mecanismos.

FIGURA 1 – Comparação de modelos de governança federativa de M&A



Fonte: Elaborado pelo Autor (2026)

A Figura 1 contrasta os três modelos. O comando/controla mostra uma relação hierárquica e impositiva. A autonomia caótica mostra os entes como ilhas isoladas. A orquestração mostra um ator central que define padrões e se conecta de forma bidirecional com os outros entes, que mantêm sua individualidade, mas operam de forma harmoniosa.

Estudos recentes sobre governança em sistemas complexos reforçam a relevância de modelos baseados em coordenação indireta e indução de comportamento, especialmente em contextos de múltiplos atores autônomos. A literatura internacional tem destacado a orquestração como um mecanismo eficiente para alinhar interesses e promover cooperação sem recorrer a mecanismos coercitivos diretos, consolidando-a como uma das abordagens mais promissoras da metagovernança contemporânea.

4.3 A tecnologia como habilitadora da orquestração

A orquestração em larga escala, como a necessária em um país como o Brasil, só se tornou viável com a tecnologia digital. O conceito de interoperabilidade é a chave. A interoperabilidade não significa que todos devem usar o mesmo sistema, mas que os diferentes sistemas devem ser capazes de conversar entre si de forma fluida e segura.

Modelos como a X-Road da Estônia ou a própria arquitetura da Internet demonstram que a interoperabilidade em sistemas complexos e descentralizados é alcançada através de duas coisas: (1) Protocolos e padrões abertos, que definem a linguagem comum, e (2) Uma camada de troca de dados (um backbone), que gerencia a comunicação sem precisar armazenar os dados de todos. A Arquitetura de Orquestração

Federativa de M&A (AOF-M&A) que propomos se inspira diretamente nestes princípios, utilizando a tecnologia não como um fim, mas como o principal meio para viabilizar a governança orquestrada.

5. METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa de natureza teórico-conceitual, baseada em revisão bibliográfica e modelagem institucional para o desenvolvimento de um novo paradigma de governança. As etapas da pesquisa foram: 1) Revisão crítica e diagnóstico: aprofundamento das teorias do federalismo e relações intergovernamentais para diagnosticar as disfunções causadas pela fragmentação do M&A no Brasil, utilizando macropolíticas (como SUS e SUAS) como pano de fundo conceitual para evidenciar custos de transação e ruídos sistêmicos; 2) Transposição teórica: adaptação do conceito de “orquestração”, oriundo da literatura de governança de redes e metagovernança, para a realidade federativa brasileira, contrastando-o com os modelos de comando e autonomia descoordenada; e 3) Modelagem arquitetural: formulação dedutiva da Arquitetura de Orquestração Federativa de M&A (AOF-M&A), na qual componentes tecnológicos e arranjos institucionais foram desenhados com base em boas práticas de interoperabilidade informacional de sistemas complexos visando conferir viabilidade técnica e legitimidade política ao modelo.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

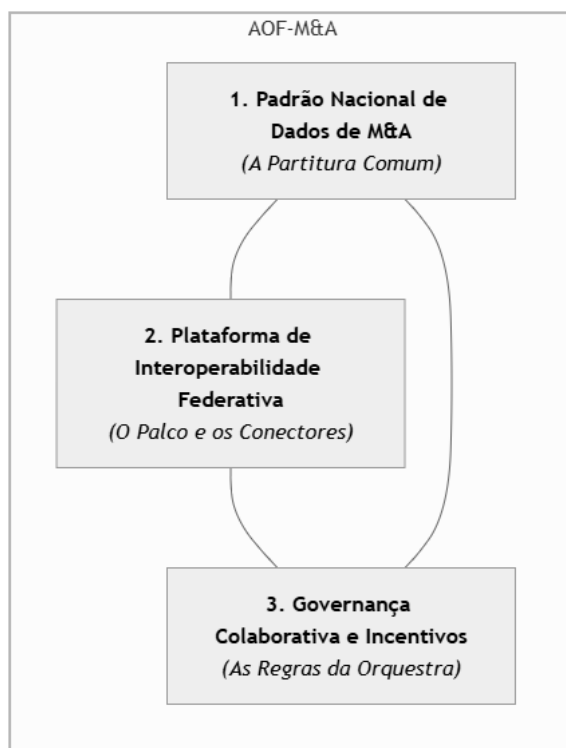
6.1 A Arquitetura de Orquestração Federativa de M&A (AOF-M&A)

A Arquitetura de Orquestração Federativa de M&A (AOF-M&A) deve ser compreendida não apenas como um modelo de governança, mas como uma infraestrutura institucional do federalismo orientado a dados. Sua função é reorganizar a forma como o Estado brasileiro produz, compartilha e utiliza informações para

tomada de decisão, estabelecendo um novo padrão de coordenação intergovernamental baseado em interoperabilidade, evidências e aprendizado coletivo.

A AOF-M&A é um modelo de governança que visa harmonizar os esforços de M&A dos entes federativos sem suprimir suas autonomias. Ela se baseia em três componentes fundamentais, que representam a aplicação prática dos conceitos de partitura, palco e regras da orquestra.

FIGURA 2 – Os componentes da arquitetura de orquestração federativa (AOF-M&A)



Fonte: Elaborado pelo Autor (2026)

A Figura 2 apresenta os três componentes como um triângulo interdependente. O Padrão de dados define o que será comunicado; a Plataforma define como será comunicado; e a Governança define por que e sob quais regras a comunicação ocorrerá.

6.1.1. Componente 1 - O Padrão Nacional de Dados de M&A (A “Partitura” Comum)

A base de toda a orquestração é uma linguagem compartilhada. Sem ela, a comunicação é impossível. Este componente consiste no desenvolvimento e na governança de um conjunto de padrões nacionais, que tem como conteúdo:

- **Framework nacional de resultados:** Para cada grande área de política pública (saúde, educação, segurança), um comitê tripartite (União, estados, municípios) pactua um conjunto mínimo de indicadores de resultado e impacto que se tornarão obrigatórios para todos os entes que recebem recursos federais para aquela política. Ex: Taxa de alfabetização na idade certa, Taxa de mortalidade infantil.
- **Taxonomia nacional unificada:** Uma estrutura de classificação padronizada para programas, projetos e ações governamentais. Isso permite que o sistema saiba que o programa “Mais Saúde

na Escola” de um município e o “Escola Saudável” de outro pertencem à mesma categoria de intervenção.

- **Dicionário de dados e padrões técnicos:** A definição precisa de cada indicador (fórmula de cálculo, fonte) e um esquema técnico aberto (ex: JSON Schema) que detalha o formato exato em que os dados devem ser disponibilizados via API.

6.1.2. Componente 2 - A Plataforma de Interoperabilidade Federativa (O “Palco” Digital)

Este componente é a infraestrutura tecnológica que permite que os diferentes sistemas de M&A se conectem e troquem dados de forma automatizada e segura, com a seguinte arquitetura proposta:

- **Modelo Distribuído (e não Centralizado):** É crucial entender que a plataforma não é um gigantesco banco de dados central para onde todos enviam seus dados. Os dados permanecem nos sistemas de origem, sob a governança do ente que os produziu. A plataforma é uma espinha dorsal de comunicação (backbone) que gerencia a troca de mensagens entre os sistemas.
- **Baseada em APIs:** Cada ente que adere à plataforma conecta seu sistema a um API segura. Esta ponte garante que a comunicação siga os padrões da AOF-M&A e gerencia a autenticação e as permissões.
- **Catálogo de Serviços:** A plataforma mantém um catálogo de todos os “serviços de dados” disponíveis. Por exemplo, o sistema da União pode se inscrever para receber automaticamente os dados do indicador de alfabetização de todos os municípios, sem que cada município precise enviar um relatório.
- **Segurança e Auditoria:** A plataforma gerencia a identidade digital dos entes, controla as permissões de acesso e mantém um registro inviolável (log) de todas as transações, garantindo a rastreabilidade e a segurança.

6.1.3. Componente 3 - A Governança Colaborativa e os Incentivos (As “Regras da Orquestra”)

A tecnologia e os padrões não funcionam no vácuo. Precisam de um arranjo político que lhes dê legitimidade e de um sistema de incentivos que motive

a adesão, com a seguinte proposta de estrutura de governança:

- **Comitê Gestor Federativo de M&A:** Uma instância tripartite (União, Estados, Municípios) com poder deliberativo. Sua principal função é governar a partitura, ou seja, aprovar e evoluir o Padrão Nacional de Dados de M&A.
- **Papel do Orquestrador (União):** A União, através de uma entidade técnica como o IPEA ou uma secretaria especial no Ministério do Planejamento, atua como secretaria executiva do Comitê, como mantenedora do “palco” (a plataforma tecnológica) e como principal fomentadora de capacidades, oferecendo treinamento e assistência técnica para estados e municípios.

Bem como mecanismos de incentivo (O que faz a orquestra querer tocar junta?) para os envolvidos, como:

- **Condicionalidades positivas:** A adesão à AOF-M&A pode ser uma condição para o acesso a transferências voluntárias da União, o apoio/garantia para empréstimos internacionais ou a programas de assistência técnica.
- **Redução radical do custo de conformidade:** Entendemos que este é o incentivo mais poderoso, pois ao se conectar à plataforma, o município elimina a necessidade de preencher múltiplos relatórios para diferentes órgãos. O reporte se torna uma consequência automática da sua própria gestão de dados, liberando a equipe para atividades de maior valor.
- **Ganhos de inteligência para o próprio ente:** Ao aderir, o gestor municipal ou estadual ganha acesso a ferramentas de benchmarking que lhe permitem comparar seu desempenho com o de entes similares, além de acesso a análises e sínteses de evidências produzidas pelo orquestrador.

6.1.4 Simulação aplicada da orquestração federativa

Para ilustrar o funcionamento da AOF-M&A, considere uma política nacional de combate à evasão escolar no ensino médio.

No modelo atual, a União acompanha dados agregados do Censo Escolar, os estados monitoram indicadores próprios e os municípios registram frequência e abandono em sistemas locais distintos. A

ausência de padronização impede a identificação precisa das causas e a comparação entre territórios.

Sob a arquitetura orquestrada, estabelece-se um padrão nacional mínimo de indicadores (taxa de evasão por faixa etária, frequência escolar, índice de vulnerabilidade social). Cada município disponibiliza esses dados via API, mantendo sua autonomia de sistema, mas aderindo à linguagem comum.

A plataforma federativa permite que a União visualize, em tempo real, a evolução do problema em todo o território, enquanto os estados conseguem identificar municípios com desempenho crítico e direcionar apoio técnico.

Simultaneamente, gestores municipais passam a ter acesso a benchmarks e análises comparativas, permitindo ajustes locais baseados em evidências.

O resultado é um sistema em que a informação deixa de ser fragmentada e passa a ser coordenada, reduzindo custos de transação, aumentando a capacidade analítica e fortalecendo a tomada de decisão em todas as esferas.

6.2 Desafios e barreiras estruturais para a transição de paradigma

Apesar de sua elegância arquitetônica e coerência lógica, a transição para a Arquitetura de Orquestração Federativa não ocorrerá em um vácuo institucional. A adoção do AOF-M&A propõe uma ruptura sistêmica na forma como o Estado brasileiro consome e compartilha informações. Contudo, a literatura sobre desenho de políticas públicas adverte que inovações de governança colidem com arranjos preexistentes e interesses consolidados (path dependence). Para que a orquestração se materialize, faz-se imperativo diagnosticar e enfrentar um complexo ecossistema de barreiras políticas, financeiras e institucionais.

6.2.1. A economia política da opacidade e a captura tecnológica

A primeira barreira é de ordem político-comportamental. No atual modelo de fragmentação informacional, a incomensurabilidade dos dados atua, paradoxalmente, como um escudo protetor para o mau desempenho gerencial. A “assimetria da opacidade” permite que gestores políticos retenham o monopólio da narrativa sobre o sucesso de suas políticas públicas. A transição para um modelo interoperável, que gere evidências expostas e comparáveis, impõe um custo

político imediato aos entes ineficientes, gerando forte resistência à adoção da “Partitura Comum”.

Somado a isso, há a barreira de mercado: a captura tecnológica do Estado. Diante do baixo orçamento para TI, a vasta maioria dos municípios terceirizou a gestão de seus dados para corporações privadas (fornecedoras de ERPs governamentais). Muitas operam sob a lógica do vendor lock-in (aprisionamento tecnológico), construindo arquiteturas fechadas e cobrando valores exorbitantes para o desenvolvimento de APIs de exportação. O orquestrador federal precisará atuar de forma coercitiva (acionando órgãos como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica-CADE) para impor o uso de Padrões Abertos nas licitações municipais de software, retomando a soberania sobre a informação pública.

6.2.2. Restrição fiscal e a crise de capacidade estatal

O federalismo brasileiro é marcado por um abismo de recursos. Exigir que municípios pequenos (que vivem estritamente de repasses do Fundo de Participação dos Municípios-FPM) adotem infraestrutura em nuvem, criptografia e contratem cientistas de dados sem o devido lastro orçamentário é fadado ao fracasso.

A eficácia da Arquitetura de Orquestração Federativa de M&A (AOF-M&A) repousa sobre a equalização da Capacidade Estatal. A barreira fiscal dita que a orquestração requer um robusto fundo de fomento. A União, como orquestradora, não pode ser apenas legisladora cibernética; ela precisa ser provedora massiva de capacitação e financiamento tecnológico para as bordas da federação.

6.2.3. Capacidade Estatal e Autonomia Burocrática: Condicionantes Neoinstitucionais da Orquestração

A transição para AOF-M&A transcende a dimensão da engenharia de software governamental. Sob a lente do neoinstitucionalismo sociológico e histórico, o êxito ou o fracasso de inovações sistêmicas no setor público são determinados pelo arcabouço humano e administrativo que as sustenta. Neste sentido, o modelo orquestrado repousa imperativamente sobre duas condicionantes crônicas do federalismo brasileiro: a assimetria de Capacidade Estatal e as vulnerabilidades da Autonomia Burocrática.

A literatura contemporânea sobre políticas públicas demonstra que a provisão de serviços complexos exige arranjos institucionais dotados de robustas capacidades estatais (GOMIDE; PIRES, 2014). No Brasil, a municipalização impulsionada pela Constituição de 1988 descentralizou competências para mais de cinco mil municípios, mas não foi acompanhada por uma descentralização simétrica de recursos técnicos, financeiros e humanos. Atualmente, a imensa maioria dos entes subnacionais padece de um déficit crônico de capacidade técnico-administrativa: faltam servidores públicos concursados, cientistas de dados, analistas de políticas públicas e infraestrutura tecnológica básica.

Exigir que essas prefeituras periféricas se integrem a um barramento de dados via APIs, com padrões semânticos complexos e criptografia de ponta, sem o devido lastro estrutural, é uma receita para a exclusão federativa. Se o Governo Federal atuar apenas como um “legislador cibernético”, impondo a interoperabilidade por decreto, o AOF-M&A aprofundará as desigualdades, criando um ecossistema onde apenas as capitais ricas e estados com alta capacidade conseguem “tocar a partitura”, enquanto as periferias permanecem no apagão analítico. Portanto, a orquestração exige que a União atue como fomentadora de capacidades, subsidiando a formação de quadros locais, fornecendo infraestrutura em nuvem e financiando a modernização da gestão subnacional.

Superada a barreira da infraestrutura, a produção de evidências críveis esbarra na política. A geração de dados de Monitoramento e Avaliação é um processo inerentemente sensível, pois mensura o sucesso ou o fracasso das vitrines políticas de governantes em busca de reeleição. Para que os dados não sejam manipulados, maquiados ou subnotificados (gerando fake analytics), a burocracia avaliativa necessita daquilo que Evans (1995) cunhou como autonomia enraizada.

Os quadros técnicos encarregados do M&A precisam de um grau elevado de insulamento institucional. Isto significa que devem possuir garantias e independência (estabilidade, mandatos técnicos, carreiras de Estado) para reportar o fracasso de uma política pública sem o temor de sofrerem retaliações do núcleo político-partidário. Sem essa autonomia burocrática, o sistema orquestrado será rapidamente capturado, e a interoperabilidade servirá apenas para transmitir dados falsos com maior velocidade. Contudo, essa autonomia não deve ser sinônimo de

fechamento sistêmico; a burocracia deve permanecer enraizada e conectada à rede intergovernamental e à sociedade civil para compreender as reais demandas do território.

Por fim, a autonomia deve alcançar a base do sistema de implementação. Apoiando-se na clássica teoria de Michael Lipsky (1980), o agente público que atua na ponta (o assistente social, o profissional de saúde, o diretor de escola) atua como um street-level bureaucrat. Este servidor detém um alto grau de poder discricionário, sendo o verdadeiro responsável por traduzir a lei fria em política pública viva no contato com o cidadão.

O atual modelo fragmentado de M&A aliena profundamente esse burocrata. Exigido a preencher múltiplos formulários para satisfazer a lógica formalista dos órgãos de controle e dos ministérios, ele é reduzido a um mero digitador de conformidade, subtraindo um tempo valioso que deveria ser devotado ao atendimento público.

A proposta da orquestração federativa visa subverter essa lógica mecanicista. Ao estabelecer a interoperabilidade semântica, o sistema automatiza o compliance intergovernamental silenciosamente (em segundo plano). Com isso, o modelo devolve ao burocrata local a sua autonomia discricionária. Mais do que isso, a plataforma orquestrada retroalimenta a ponta: o burocrata de nível de rua passa a receber relatórios analíticos e alertas preditivos em tempo real, municiando-o com inteligência de dados para que exerça seu julgamento profissional e adapte as diretrizes macro às idiossincrasias e vulnerabilidades do seu território de atuação.

6.2.4. A economia política do controle institucional: O papel dos Tribunais de Contas na indução da orquestração

O êxito da Arquitetura de Orquestração Federativa de M&A (AOF-M&A) transcende a viabilidade tecnológica e a equalização das capacidades estatais; ele esbarra frontalmente na economia política do controle externo no Brasil. Na intrincada teia das relações intergovernamentais, o comportamento dos burocratas locais e dos gestores políticos é fortemente condicionado pelo arcabouço sancionatório exercido pelas instituições de accountability horizontal, notadamente o Tribunal de Contas da União (TCU) e os

Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) (O'DONNELL, 1998; LOUREIRO et al., 2008).

No cenário de cacofonia federativa contemporâneo, a produção de dados de monitoramento pelos municípios é movida quase exclusivamente pela lógica da conformidade legal (compliance defensivo). Submetidos à pressão de órgãos de controle que operam, historicamente, sob uma ótica formalista e punitivista do gasto processual, os prefeitos e secretários orientam suas burocracias não para a mensuração genuína de impacto social, mas para o preenchimento exaustivo de obrigações acessórias que evitem o bloqueio de transferências constitucionais e sanções por improbidade. Esse fenômeno retroalimenta a paralisia decisória, comumente referida como apagão das canetas, e estimula a geração de relatórios enviesados, elaborados estritamente para satisfazer os auditores externos.

Sob essa ótica, a implementação do M&A Federativo Orquestrado exige a inclusão mandatória dos Tribunais de Contas no comitê gestor da governança (o Pacto da Partitura Comum). Se a União orquestrar novos padrões semânticos de avaliação, mas os TCEs continuarem exigindo a prestação de contas analógica e despadronizada, o gestor local não migrará para o novo modelo, pois o risco institucional recai sobre seu mandato. A orquestração plena requer que a adoção da plataforma interoperável seja juridicamente reconhecida pelas cortes de contas como o mecanismo oficial, suficiente e substitutivo para a aferição de resultados das políticas pactuadas.

Em contrapartida, a AOF-M&A oferece aos próprios órgãos de controle um ganho assimétrico de inteligência investigativa. Ao substituir remessas anuais de relatórios estáticos por trilhas de auditoria conectadas via APIs (Interfaces de Programação de Aplicações) em tempo real, munidas de certificação digital e registros em log invioláveis, o modelo permite que o controle externo evolua de uma fiscalização ex post (focada em encontrar o erro passado) para uma auditoria contínua e preventiva.

Portanto, para que a autonomia burocrática seja preservada e o federalismo cooperativo encontre sua eficácia, o ente orquestrador (União) deve atuar como mediador de um novo pacto com os órgãos de controle. O controle externo precisa transmutar-se de indutor do medo burocrático para fiador da transparência algorítmica, cancelando a interoperabilidade como

o novo padrão-ouro da responsabilização pública no século XXI.

7. CONCLUSÃO

O federalismo não precisa ser sinônimo de fragmentação e ineficácia. A cacofonia que hoje caracteriza o cenário do Monitoramento e Avaliação no Brasil não é um destino inevitável, mas o resultado de um modelo de governança intergovernamental inadequado, preso entre a rigidez do comando centralizado e a inércia da coordenação voluntária. Este artigo argumentou que uma terceira via, o paradigma da orquestração, oferece um caminho promissor e pragmático para a construção de um sistema de M&A verdadeiramente nacional e orientado a resultados.

A Arquitetura de Orquestração Federativa de M&A (AOF-M&A) aqui proposta não é uma utopia tecnológica, mas um modelo de governança que utiliza a tecnologia como sua principal aliada. Ao focar na construção de uma partitura comum (padrões), de um palco eficiente (plataforma de interoperabilidade) e de regras justas (governança colaborativa e incentivos), a orquestração busca o alinhamento sem aniquilar a autonomia, a harmonia sem impor a uniformidade.

A jornada para implementar tal arquitetura é um desafio de construção institucional da mais alta ordem. Requer uma mudança de postura da União, que precisa se enxergar menos como controladora e mais como habilitadora. Exige de estados e municípios a compreensão de que a adoção de padrões não é uma perda de soberania, mas um ganho de inteligência. E demanda, acima de tudo, a criação de espaços de confiança mútua para a negociação e a pactuação que são a alma do federalismo.

Os benefícios, no entanto, justificam o esforço. Um M&A orquestrado libera os municípios da tirania do reporte burocrático, permitindo que foquem na gestão. Ele fornece aos governadores uma visão clara de seu estado em comparação com outros. E dá à União, pela primeira vez, a capacidade de enxergar o resultado agregado de suas políticas em todo o território nacional. É o caminho para transformar o federalismo brasileiro de um problema em uma solução, e de um obstáculo em um potente motor para o desenvolvimento.

O desafio central do federalismo brasileiro no século XXI não é apenas distribuir competências, mas coordenar inteligências. Em um Estado fragmentado,

onde cada ente observa apenas sua própria realidade, a tomada de decisão tende à miopia. A orquestração federativa propõe superar essa limitação ao transformar dados dispersos em inteligência coletiva.

A AOF-M&A, nesse sentido, não é apenas uma inovação em Monitoramento e Avaliação, mas um passo decisivo na construção de um Estado capaz de aprender em escala. Ao conectar autonomia local com coordenação nacional, o modelo redefine o equilíbrio

federativo, substituindo a fragmentação pela interdependência estruturada.

Mais do que medir políticas, trata-se de construir um sistema que permita ao Estado compreender a si mesmo. E essa talvez seja a mais profunda transformação possível na administração pública: deixar de ser apenas um executor de ações para tornar-se um organismo capaz de aprender, adaptar-se e evoluir continuamente.

8. Referências

1. ABBOTT, K. W. et al. (Ed.). International organizations as orchestrators. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
2. ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005.
3. ARRETCHE, M. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora; Editora Fiocruz, 2012.
4. ELAZAR, D. J. The American partnership: intergovernmental co-operation in the nineteenth-century United States. Chicago: University of Chicago Press, 1962.
5. EVANS, P. Embedded autonomy: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.
6. GOMIDE, A.; PIRES, R. R. C. (Ed.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.
7. LIPSKY, M. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. Nova York: Russell Sage Foundation, 1980.
8. LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; PRADO, O. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. Organizações & Sociedade, Salvador, v. 15, n. 47, p. 107-120, 2008.
9. O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.
10. SORENSEN, E.; TORFING, J. Making governance networks effective and democratic through metagovernance. Public Administration, Londres, v. 87, n. 2, p. 234-258, 2009.

O Poder da Cooperação Interinstitucional entre os Três Poderes: o caso da digitalização do Diário Oficial de Minas Gerais

- **Gustavo Oliveira Braga de Souza**

Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais, Brasil

E-mail: gustavo.braga@governo.mg.gov.br

- **Rafael Freitas Corrêa**

Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais, Brasil

E-mail: rafael.correa@governo.mg.gov.br

- **Sílvia Maria da Cunha Martins Pinheiro**

Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais, Brasil

E-mail: silvia.pinheiro@governo.mg.gov.br

Resumo

Este trabalho analisa a cooperação interinstitucional entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário como instrumento de governança democrática contemporânea, a partir do estudo de caso da digitalização do acervo impresso do Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, formalizada pelo Acordo de Cooperação Técnica nº 052/2025. Partindo da premissa de que a separação dos Poderes permanece como princípio estruturante do Estado Democrático de Direito, sustenta-se que sua efetividade, no contexto atual, depende crescentemente de estratégias de coordenação e diálogo institucional.

A pesquisa examina como a atuação articulada de instituições constitucionalmente autônomas possibilitou a implementação de uma política pública de transformação digital voltada simultaneamente à ampliação da transparência, ao acesso à informação e à preservação da memória institucional. Do ponto de vista teórico, o estudo dialoga com os referenciais da governança colaborativa, da governança digital e da Arquivologia, destacando a digitalização como processo que transcende a mera informatização administrativa.

Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa, de caráter descritivo-analítico, baseada em estudo de caso, revisão bibliográfica e análise documental do arranjo institucional estabelecido pelo Acordo. Os resultados indicam que a definição clara de papéis e responsabilidades entre os Poderes foi determinante para a viabilidade do projeto, permitindo a superação de limitações técnicas, normativas e organizacionais.

Conclui-se que a experiência analisada evidencia o potencial da cooperação interinstitucional como instrumento estratégico da governança pública, capaz de promover inovação administrativa, racionalização de recursos e fortalecimento da transparência e da cidadania, além de oferecer modelo passível de replicação em outras políticas públicas de interesse comum.

Palavras-chave: cooperação interinstitucional; governança pública; transparência pública; preservação documental; diário oficial.

1. INTRODUÇÃO

O Estado moderno organiza-se a partir do princípio da separação dos Poderes, concebido historicamente como mecanismo de contenção do arbítrio estatal e

de garantia das liberdades fundamentais. A distinção funcional entre Executivo, Legislativo e Judiciário constitui elemento estruturante do Estado Democrático de Direito, assegurando equilíbrio, controle

recíproco e legitimidade das decisões públicas. Todavia, a crescente complexidade das sociedades contemporâneas, marcada por demandas sociais multifacetadas, avanços tecnológicos acelerados e limitações orçamentárias, tem evidenciado que a simples divisão funcional não é suficiente para assegurar a efetividade das políticas públicas.

Nesse contexto, a cooperação interinstitucional emerge como importante elemento da governança pública nos dias atuais. Longe de representar violação à autonomia institucional, a colaboração entre os Poderes constitui estratégia de coordenação capaz de potencializar recursos, alinhar competências e produzir respostas estatais mais eficientes e legitimadas.

E é justamente neste ambiente que ocorreu a pactuação do Acordo de Cooperação Técnica n. 052/2025, cujos signatários são o Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG, o Governo do Estado, por intermédio de sua Secretaria de Estado de Governo – Segov, que atualmente detém a competência de gerir o Diário Oficial do Estado, e a Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG. O objeto deste acordo é a digitalização do acervo impresso deste jornal, com os objetivos primordiais de ampliar o acesso ao conteúdo e de preservar a integridade deste acervo.

Importante mencionar que, historicamente, o acesso ao acervo do Diário Oficial esteve condicionado à consulta presencial apenas na cidade de Belo Horizonte. Esse modelo, além de impor barreiras geográficas e econômicas ao acesso à informação, implicava riscos à preservação do acervo histórico em razão do manuseio constante destes documentos. A digitalização surge, então, como resposta a múltiplos desafios, como a necessidade de ampliação da transparência, a democratização do acesso à informação, a modernização e simplificação administrativa e a preservação da memória institucional, uma vez que não há qualquer intenção em substituir o acervo impresso pelo arquivo digital, em termos de gestão documental.

2. JUSTIFICATIVA

A relevância deste estudo fundamenta-se em três dimensões complementares: teórica, empírica e institucional. Do ponto de vista teórico, a cooperação interinstitucional entre os Poderes constitui tema recorrente no discurso político-administrativo, mas ainda carece de análises empíricas aprofundadas que evidenciem seus mecanismos concretos de

funcionamento. Grande parte da literatura aborda a separação dos Poderes sob perspectiva normativa ou constitucional, dedicando menor atenção às formas práticas de articulação institucional no âmbito das políticas públicas.

No plano empírico, a digitalização do Diário Oficial de Minas Gerais representa uma política pública de caráter transversal, com impactos diretos sobre a transparência governamental, o acesso à informação e a gestão documental do Estado. A análise desse caso permite compreender como diferentes competências institucionais podem ser articuladas de forma coordenada para viabilizar projetos de grande alcance social e administrativo.

Sob a ótica institucional, o estudo justifica-se pela necessidade de refletir sobre modelos de governança capazes de responder aos desafios contemporâneos da administração pública. Em contextos de restrição fiscal e crescente demanda social por eficiência, projetos executados por meio da cooperação entre diversas instituições apresentam-se como alternativas estratégicas para a racionalização do gasto público e a melhoria da prestação de serviços. Contudo, tais projetos somente alcançam resultados sustentáveis quando apoiados por marcos legais sólidos, validação institucional e práticas técnicas adequadas.

Adicionalmente, a digitalização do Diário Oficial possui relevância arquivística significativa, ao contribuir para a preservação do acervo histórico e para a abordagem das práticas de gestão documental no setor público. A redução do manuseio físico dos documentos originais e a ampliação do acesso digital fortalecem simultaneamente a preservação da memória institucional e o exercício da cidadania. Assim, o estudo oferece contribuições relevantes tanto para o campo acadêmico quanto para a formulação e avaliação de políticas públicas voltadas à modernização do Estado.

3. OBJETIVOS

3.1 *Objetivo Geral*

Analisar a importância da cooperação interinstitucional entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na implementação de projetos de interesse comum, abordando, como exemplo, o projeto de digitalização do Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, que foi materializado por meio do Acordo de Cooperação Técnica n. 052/2025, destacando seus

fundamentos teóricos, resultados esperados e desafios institucionais no contexto da governança pública contemporânea.

3.2 Objetivos Específicos

- *Apresentar o Acordo de Cooperação Técnica n. 052/2025, principal objeto deste artigo;*
- *Discutir sobre a conveniência e oportunidade da cooperação entre as diversas instituições em prol de interesses comuns;*
- *Refletir sobre o potencial de replicabilidade do modelo de cooperação interinstitucional em outras políticas públicas, de quaisquer áreas, mas, sobretudo, naquelas em que há interesses diretos e em comum dos partícipes.*
- *Demonstrar o arranjo adotado para a execução da digitalização do Diário Oficial de Minas Gerais, conciliando os papéis e responsabilidades de cada signatário do Acordo;*
- *Analisar, de forma complementar, os referenciais teóricos relacionados à cooperação interinstitucional, governança colaborativa, governança digital e Arquivologia.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A análise da digitalização do Diário Oficial, sob a ótica da cooperação interinstitucional, demanda uma abordagem interdisciplinar, capaz de articular contribuições da Ciência Política, da Administração Pública, do Direito e da Arquivologia. A complexidade do objeto estudado – que envolve separação de Poderes, gestão da informação pública, preservação documental e acesso à informação – demanda integração conceitual entre esses campos, conforme abordado a seguir.

4.1 Cooperação interinstitucional e governança democrática

A cooperação interinstitucional constitui elemento estruturante da governança democrática contemporânea, especialmente em contextos estatais marcados pela complexidade administrativa, pela multiplicidade de atores institucionais e pela interdependência funcional entre diferentes órgãos do poder público. Embora o princípio da separação dos Poderes permaneça como fundamento do Estado Democrático de Direito, a literatura contemporânea reconhece que a efetividade das políticas públicas depende

crescentemente da capacidade de articulação, coordenação e cooperação entre instituições autônomas.

Historicamente, a separação dos Poderes foi concebida como mecanismo de contenção do poder estatal, com o objetivo de evitar abusos e garantir as liberdades individuais. Essa concepção, associada ao pensamento liberal clássico, enfatizou a distinção funcional entre Executivo, Legislativo e Judiciário como forma de assegurar equilíbrio institucional. Contudo, a evolução das funções do Estado, especialmente a partir da ampliação das políticas públicas e do papel regulador e prestador de serviços, revelou os limites de uma interpretação estritamente compartimentalizada da separação dos Poderes.

Nesse cenário, a cooperação interinstitucional emerge não como negação da separação dos Poderes, mas como sua atualização funcional. A autonomia institucional permanece preservada, porém acompanhada de mecanismos de diálogo, coordenação e ação conjunta voltados à consecução do interesse público. Conforme argumenta Habermas (1997), a legitimidade democrática não se esgota na legalidade formal das decisões, mas depende da capacidade das instituições de se comunicarem, deliberarem e construir consensos racionalmente fundamentados. A cooperação interinstitucional, nesse sentido, fortalece a legitimidade das decisões públicas ao ampliar a racionalidade coletiva do processo decisório.

Bobbio (2000), ao refletir sobre a democracia contemporânea, destaca que o pluralismo institucional exige formas de articulação capazes de evitar tanto a fragmentação excessiva quanto a concentração decisória. A cooperação entre instituições distintas permite superar a lógica do isolamento burocrático e produzir políticas públicas mais coerentes, eficazes e socialmente legitimadas. Assim, a governança democrática contemporânea pressupõe não apenas controles recíprocos, mas também formas estruturadas de cooperação entre centros de poder.

No campo da Administração Pública, a noção de cooperação interinstitucional ganha densidade analítica a partir dos estudos sobre governança colaborativa. Ansell e Gash (2007) definem a governança colaborativa como processos decisórios nos quais atores governamentais participam conjuntamente da formulação e implementação de políticas públicas, compartilhando responsabilidades, recursos e riscos. Embora originalmente aplicada a contextos

de cooperação entre governo e sociedade civil, essa abordagem oferece importantes subsídios para compreender a cooperação entre instituições estatais autônomas.

A cooperação interinstitucional entre os Poderes apresenta características específicas. Diferentemente da cooperação interorganizacional horizontal ou da colaboração público-privada, ela ocorre entre instituições dotadas de competências constitucionalmente definidas, autonomia decisória e responsabilidades próprias. Essa especificidade exige arranjos institucionais cuidadosamente construídos, capazes de respeitar os limites constitucionais e, ao mesmo tempo, viabilizar a ação conjunta.

Do ponto de vista da governança democrática, a cooperação interinstitucional observada no caso analisado reforça a ideia de que políticas públicas demandam coordenação entre diferentes arenas decisórias. Além disso, a cooperação interinstitucional contribui para o aumento da eficiência administrativa, uma vez que, ao estabelecer canais de diálogo e coordenação, os Poderes conseguem antecipar problemas, harmonizar interpretações e evitar disputas que poderiam comprometer a implementação da política pública.

Outro elemento relevante refere-se à dimensão simbólica da cooperação interinstitucional. A atuação conjunta dos três Poderes em um projeto de interesse público transmite à sociedade uma mensagem de coesão institucional e compromisso com a modernização do Estado. No caso da digitalização do Diário Oficial, essa coesão contribui para fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas e na autenticidade das informações disponibilizadas.

A cooperação interinstitucional também apresenta desafios. A articulação entre instituições autônomas exige negociação, concessões e construção de consensos, o que pode demandar tempo e recursos. Divergências de interesses, culturas organizacionais distintas e assimetrias de capacidade técnica podem dificultar o processo cooperativo. Contudo, os resultados do estudo indicam que esses desafios podem ser superados por meio de diálogo institucional estruturado e definição clara de responsabilidades.

Em síntese, a cooperação interinstitucional constitui elemento central da governança democrática contemporânea, especialmente em políticas públicas que envolvem inovação tecnológica e gestão da

informação. O caso da digitalização do Diário Oficial demonstra que a separação dos Poderes, longe de impedir a cooperação, cria as condições para que instituições autônomas atuem de forma complementar e coordenada. A experiência analisada confirma que a cooperação interinstitucional fortalece a legitimidade democrática, a eficiência administrativa e a capacidade do Estado de responder aos desafios contemporâneos. E, nesse sentido, não implica confusão ou sobreposição de competências, mas atuação coordenada dentro dos limites constitucionalmente definidos, preservando-se a separação dos Poderes como princípio estruturante do Estado Democrático de Direito.

4.2 Governança digital e transparência pública

A governança digital constitui um dos eixos centrais da modernização do Estado contemporâneo, sendo compreendida como um conjunto de estratégias, práticas e arranjos institucionais que orientam o uso das tecnologias da informação e comunicação na gestão pública. Diferentemente de abordagens que reduzem a digitalização à simples informatização de procedimentos administrativos, a governança digital envolve transformações mais profundas na forma como o Estado produz, organiza, preserva e disponibiliza informações, bem como na maneira como se relaciona com a sociedade.

Nesse sentido, a governança digital deve ser entendida como um fenômeno essencialmente político e institucional, e não apenas técnico. Conforme destaca Prado (2018), a adoção de tecnologias digitais no setor público somente produz ganhos efetivos de transparência, eficiência e participação social quando acompanhada de mudanças normativas, organizacionais e culturais. A digitalização de informações públicas, portanto, não é neutra: ela redefine fluxos decisórios, amplia ou restringe acessos e produz novos desafios relacionados à segurança da informação, à confiabilidade dos dados e à preservação de registros institucionais.

A transparência pública ocupa posição central nesse debate. A publicidade dos atos estatais é princípio constitucional e elemento fundamental da democracia, pois permite o controle social, a responsabilização dos agentes públicos e o exercício informado da cidadania. A governança digital potencializa esse princípio ao ampliar exponencialmente a capacidade do Estado de disponibilizar informações de forma

tempestiva, acessível e abrangente. No entanto, essa potencialidade somente se concretiza quando a disponibilização digital é pensada de forma estruturada e integrada às políticas públicas de informação.

O Diário Oficial constitui, historicamente, o principal instrumento de publicidade dos atos administrativos, legislativos e judiciais. Sua função vai além do simples registro: trata-se de mecanismo que confere eficácia, validade e oponibilidade aos atos do poder público. E, ao tornar as publicações acessíveis de forma remota e gratuita, amplia-se o alcance da publicidade oficial e reduz assimetrias de informação existentes, além de permitir um resgate de conteúdos históricos, comumente acessível somente àqueles que se dispunham a consultar, presencialmente, o acervo existente.

No contexto da governança digital, essa ampliação do acesso está diretamente associada ao conceito de transparência ativa, segundo o qual o Estado deve disponibilizar informações de interesse público independentemente de solicitação prévia dos cidadãos. Assim, a digitalização do Diário Oficial alinha-se a esse paradigma ao permitir consultas amplas, contínuas e descentralizadas, rompendo com a lógica da consulta presencial e restrita. Tal transformação fortalece o controle social e amplia as possibilidades de fiscalização por parte da sociedade civil, da imprensa e dos órgãos de controle, além de proporcionar a disseminação de conteúdos e registros que remontam aos séculos passados, podendo se tornar, inclusive, material didático a ser explorado por escolas e instituições de pesquisa.

Entretanto, a literatura especializada alerta que a transparência digital não se resume à disponibilização de grandes volumes de informação. A efetividade da transparência depende da qualidade, da confiabilidade e da inteligibilidade dos dados disponibilizados. Nesse aspecto, a governança digital enfrenta desafios relevantes, especialmente quando se trata de acervos históricos e documentos produzidos em contextos tecnológicos distintos, o que exige tratamentos adequados para que haja o melhor reconhecimento ótico dos caracteres, o que permitirá uma melhor recuperação e acesso ao conteúdo, por meio de sistemas de busca textual. Ainda assim, o resultado da digitalização é muito positivo quando comparado à situação anterior, de consulta presencial aos documentos físicos.

Essa situação dialoga diretamente com o debate teórico sobre os limites da transparência digital. A simples digitalização de documentos não garante, por si só, o pleno acesso à informação, sendo necessário investir em sistemas de busca e de reconhecimento óptico de caracteres eficientes, metadados adequados e padrões arquivísticos que assegurem a recuperação da informação ao longo do tempo. Assim, a governança digital exige articulação entre tecnologia, gestão da informação e políticas arquivísticas, sob pena de produzir uma transparência apenas formal.

Outro aspecto central da governança digital refere-se à segurança da informação e à confiabilidade dos sistemas eletrônicos. A publicação digital de atos oficiais exige mecanismos robustos de proteção contra adulterações, perdas de dados e ataques cibernéticos. A confiança social no Diário Oficial depende da certeza de que os documentos publicados são autênticos, íntegros e imutáveis após sua divulgação. Nesse ponto, a governança digital conecta-se diretamente às dimensões jurídicas e arquivísticas do projeto, exigindo validação institucional e adoção de padrões técnicos reconhecidos.

Além disso, a governança digital também deve ser analisada à luz do problema da inclusão digital. Embora a digitalização do Diário Oficial amplie o acesso à informação para grande parte da população, ela também pode reforçar desigualdades existentes, especialmente entre grupos com acesso limitado à internet ou com baixa familiaridade com ferramentas digitais. Nesse sentido, a governança digital não substitui integralmente os modelos tradicionais de publicidade, mas exige estratégias híbridas e transicionais, capazes de atender diferentes públicos e contextos sociais. A digitalização do Diário Oficial, ao mesmo tempo em que representa avanço significativo, demanda ações contínuas de educação digital, ampliação da infraestrutura de conectividade e manutenção de canais alternativos de acesso à informação que, embora necessários, vai além do propósito deste trabalho.

Por fim, é importante destacar que a governança digital possui dimensão temporal relevante. A preservação de documentos digitais de longo prazo constitui desafio central para os Estados contemporâneos, especialmente no que se refere à memória institucional e à continuidade administrativa. A digitalização do Diário Oficial, ao reduzir o manuseio do acervo físico,

contribui para sua preservação, mas passa a concentrar no ambiente digital a responsabilidade pela manutenção da integridade e da acessibilidade dos registros ao longo do tempo. Esse desafio reforça a necessidade de integração entre governança digital e Arquivologia, conforme discutido nos demais subitens deste referencial teórico.

Assim, a governança digital deve ser compreendida como um processo complexo e multidimensional, que envolve transparência, acesso à informação, segurança, inclusão digital e preservação documental.

4.3 Arquivologia, documentos digitais e preservação

A preservação do acervo histórico do Diário Oficial constitui uma das dimensões mais sensíveis e estratégicas do projeto de digitalização analisado neste estudo. Trata-se de um conjunto documental que ultrapassa 130 anos de existência – a primeira edição foi publicada em 21 de abril de 1892 –, refletindo não apenas a evolução administrativa do Estado, mas também transformações políticas, sociais, jurídicas e institucionais ao longo de diferentes períodos históricos. O Diário Oficial, nesse sentido, configura-se como fonte primária fundamental para a reconstrução da memória institucional e para a compreensão da trajetória do poder público mineiro.

Do ponto de vista arquivístico, o acervo do Diário Oficial enquadra-se na categoria de documentos arquivísticos permanentes, dotados de valor histórico, jurídico e probatório. Conforme destaca Bellotto (2006), os documentos permanentes são aqueles cuja preservação se justifica independentemente de sua utilização administrativa imediata, em razão de seu valor como testemunho das atividades do Estado e da sociedade. A longevidade do Diário Oficial confere-lhe papel central na constituição da memória coletiva e na garantia de direitos individuais e coletivos, uma vez que inúmeros atos normativos, administrativos e judiciais dependem de sua consulta para fins de comprovação e interpretação.

A preservação de um acervo com mais de um século de existência impõe desafios específicos. Os exemplares físicos do Diário Oficial, especialmente os mais antigos, apresentam fragilidades decorrentes do tipo de papel utilizado, das condições ambientais de armazenamento e do manuseio contínuo ao longo do tempo. O desgaste natural do suporte material,

aliado à consulta frequente por pesquisadores, operadores do direito e cidadãos, aumenta o risco de deterioração irreversível desses documentos. Nesse contexto, a digitalização surge como estratégia de preservação indireta, ao reduzir significativamente o manuseio dos originais.

Entretanto, a literatura arquivística é enfática ao afirmar que a digitalização não substitui a preservação do documento original, especialmente no caso de acervos históricos. Schellenberg (2006) e Bellotto (2006) ressaltam que a preservação deve considerar tanto o suporte físico quanto o conteúdo informacional e o contexto de produção do documento. Assim, a digitalização do Diário Oficial deve ser compreendida como ação complementar às políticas de preservação física, e não como solução definitiva ou excludente.

No ambiente digital, a preservação assume novos contornos e complexidades. Rondinelli (2013) e Duranti (1996) destacam que os documentos digitais não possuem estabilidade material equivalente à dos documentos em papel, estando sujeitos à obsolescência tecnológica, à degradação de suportes digitais e à dependência de sistemas e softwares específicos. No caso do Diário Oficial digitalizado, a preservação de longo prazo exige políticas contínuas de migração tecnológica, controle de versões, gestão de metadados e garantia de autenticidade.

Os desafios do estudo indicam que parte do acervo digitalizado do Diário Oficial apresenta limitações quanto à recuperação do conteúdo, em razão de falhas no reconhecimento óptico de caracteres (*Optical Character Recognition* - OCR), devida à antiguidade dos documentos, da tipografia utilizada e do estado de conservação dos exemplares físicos, o que compromete a localização precisa das informações, especialmente em buscas textuais automatizadas, e coloca em evidência a distinção fundamental entre digitalização como reprodução visual e digitalização como acesso efetivo à informação, distinção central na literatura arquivística contemporânea.

Do ponto de vista arquivístico, esse desafio reforça a importância da descrição arquivística e do uso de metadados adequados como instrumentos complementares à tecnologia de OCR. A recuperação da informação em acervos históricos não pode depender exclusivamente de ferramentas automatizadas, sendo necessário combinar estratégias técnicas com princípios arquivísticos de classificação, descrição e

contextualização documental. Nesse sentido, a preservação do acervo histórico do Diário Oficial exige abordagem híbrida, que articule tecnologia, Arquivologia e gestão institucional.

Outro aspecto central refere-se à autenticidade e à integridade dos documentos digitalizados. Em acervos com mais de 130 anos, a preservação da cadeia de custódia documental assume relevância especial, pois garante a confiabilidade histórica e jurídica dos registros. Duranti (1996) enfatiza que a autenticidade dos documentos digitais não é atributo intrínseco, mas resultado de procedimentos institucionais que asseguram a manutenção do vínculo entre o documento, seu contexto de produção e sua forma original.

No caso do Diário Oficial, a preservação do acervo histórico envolve não apenas a guarda dos arquivos digitais, mas também a manutenção de registros sobre os processos de digitalização, os critérios adotados, as eventuais intervenções técnicas e as limitações identificadas. Esses elementos são fundamentais para assegurar transparência, rastreabilidade e confiabilidade ao acervo digitalizado, especialmente quando utilizado como fonte probatória ou histórica.

A cooperação interinstitucional mostrou-se relevante também nessa dimensão da preservação, já que evidenciou que a preservação do acervo histórico do Diário Oficial não é apenas questão técnica ou arquivística, mas tema de interesse institucional e democrático. A perda, deterioração ou inacessibilidade desses documentos comprometeria não apenas a memória institucional, mas também a segurança jurídica e o exercício de direitos. Assim, a preservação de um acervo com mais de 130 anos deve ser compreendida como política pública estratégica, que exige planejamento de longo prazo, investimentos contínuos e cooperação entre os Poderes.

Além disso, a preservação do acervo histórico do Diário Oficial possui dimensão simbólica e identitária relevante. Os registros ali contidos narram a história da Administração Pública, das políticas estatais e das relações entre Estado e sociedade ao longo de diferentes regimes políticos. A digitalização, ao ampliar o acesso a esse acervo, contribui para a democratização da memória institucional, permitindo que pesquisadores, estudantes e cidadãos tenham contato com documentos antes restritos a espaços físicos específicos.

Todavia, a democratização do acesso não elimina a responsabilidade institucional pela curadoria do acervo. A governança digital aplicada à preservação histórica exige definição clara de responsabilidades, padrões técnicos, políticas arquivísticas e mecanismos de avaliação contínua.

Em síntese, a preservação do acervo histórico do Diário Oficial, que remonta ao século XIX, constitui um dos maiores desafios e, simultaneamente, um dos maiores ganhos do processo de digitalização analisado. A experiência em tela demonstra que a digitalização, quando articulada a fundamentos arquivísticos sólidos e sustentada por cooperação interinstitucional, pode contribuir significativamente para a preservação da memória institucional, a ampliação do acesso à informação e o fortalecimento da governança democrática. O acervo do Diário Oficial deixa, assim, de ser apenas repositório físico de documentos antigos para assumir papel ativo na construção da transparência, da cidadania e da história pública.

5. METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritivo-analítica, fundamentada em estudo de caso e revisão bibliográfica. A opção por essa abordagem justifica-se pela complexidade do fenômeno analisado, que envolve processos institucionais, arranjos normativos, práticas administrativas e fundamentos arquivísticos, não passíveis de apreensão adequada por métodos quantitativos ou exclusivamente estatísticos.

A pesquisa qualitativa mostra-se particularmente apropriada para a análise de políticas públicas e de processos de cooperação interinstitucional, uma vez que permite compreender significados, interações, dinâmicas organizacionais e contextos institucionais específicos. No caso da digitalização do Diário Oficial, o interesse central não reside na mensuração de variáveis isoladas, mas na compreensão de como a articulação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário viabilizou a implementação de uma política pública de transformação digital com impactos históricos, administrativos e sociais.

5.1 Delineamento da pesquisa: estudo de caso

O método de estudo de caso foi adotado como estratégia principal de investigação, por possibilitar a análise aprofundada de um fenômeno contemporâneo

inserido em seu contexto real. A digitalização do Diário Oficial constitui um caso singular e relevante, por envolver cooperação entre instituições constitucionalmente autônomas, gestão de um acervo documental com mais de 130 anos e a incorporação de tecnologias digitais à publicidade oficial dos atos do Estado.

O estudo de caso permite examinar o fenômeno de forma holística, considerando suas múltiplas dimensões – normativa, técnica, jurídica, administrativa e arquivística – e as interações entre elas. Essa abordagem é especialmente adequada quando os limites entre o fenômeno estudado e seu contexto não estão claramente definidos, como ocorre em processos de governança pública e cooperação interinstitucional.

O caso analisado foi selecionado de forma intencional, em razão de sua relevância institucional e de seu potencial explicativo para compreender os desafios e as possibilidades da governança no setor público. Não se busca, portanto, generalização estatística, mas generalização analítica, na qual os resultados do estudo contribuem para o refinamento de conceitos e para a reflexão teórica sobre cooperação interinstitucional, governança digital e preservação arquivística, além de servir como um incentivador para novos projetos de cooperação interinstitucional país afora.

5.2 Procedimentos de coleta de dados

A coleta de dados foi realizada por meio de duas estratégias complementares: (i) revisão bibliográfica e documental; e (ii) análise qualitativa do processo institucional de implementação da digitalização do Diário Oficial de Minas Gerais, com base no Acordo de Cooperação Técnica n. 052/2025, que teve como signatários os chefes de cada um dos Poderes no Estado.

A revisão bibliográfica contemplou obras e artigos científicos das áreas de Administração Pública, Ciência Política, Direito, Governança Digital e Arquivologia, com o objetivo de construir o referencial teórico-conceitual do estudo. Foram priorizados autores clássicos e contemporâneos que abordam temas como cooperação interinstitucional, governança colaborativa, transparência pública, documentos arquivísticos digitais e preservação de acervos históricos.

A revisão documental compreendeu a análise do processo institucional, com base na descrição e interpretação das etapas de implementação do projeto, detalhado no plano de trabalho anexo ao Acordo, considerando os papéis desempenhados por cada

um dos Poderes. Essa análise foi orientada pela identificação de decisões-chave, responsabilidades institucionais e mecanismos de cooperação adotados ao longo do processo

5.3 Categorias analíticas e procedimentos de análise

A análise dos dados foi realizada de forma interpretativa, com base em categorias analíticas derivadas do referencial teórico e dos objetivos da pesquisa. As principais categorias analíticas utilizadas foram:

- *Cooperação interinstitucional, entendida como a articulação entre Executivo, Legislativo e Judiciário na formulação, implementação e validação do projeto;*
- *Governança digital, compreendida como o conjunto de estratégias e práticas institucionais que orientam o uso das tecnologias da informação na gestão pública;*
- *Transparência e acesso à informação, relacionados à ampliação da publicidade dos atos oficiais e ao fortalecimento do controle social;*
- *Preservação arquivística, com foco na proteção do acervo histórico do Diário Oficial e na gestão de documentos digitais de longo prazo.*

Essas categorias orientaram a leitura crítica do material bibliográfico e documental, bem como a interpretação dos resultados esperados e dos desafios existentes, considerando aspectos técnicos, jurídicos e políticos. O procedimento analítico consistiu na identificação de convergências e tensões entre o referencial teórico e a experiência analisada, buscando compreender como os conceitos se materializam na prática institucional.

5.4 Limitações do estudo

Como todo estudo qualitativo baseado em estudo de caso, a presente pesquisa apresenta limitações inerentes ao seu delineamento metodológico. Os resultados obtidos não permitem generalizações estatísticas, estando circunscritos ao contexto específico da digitalização do Diário Oficial analisado. Contudo, essa limitação não compromete a relevância do estudo, uma vez que o objetivo central consiste em produzir compreensão aprofundada de um fenômeno complexo e não em estabelecer relações causais generalizáveis.

Outra limitação refere-se à dependência de documentos institucionais e fontes secundárias, o que pode restringir a apreensão de percepções individuais dos atores envolvidos. Ainda assim, a triangulação entre revisão bibliográfica, análise documental e interpretação institucional contribui para a robustez analítica do estudo.

6. O ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA COMO ARRANJO INSTITUCIONAL DE GOVERNANÇA COLABORATIVA

O Acordo de Cooperação Técnica nº 052/2025, celebrado entre o TJMG, o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Segov, e a ALMG, constitui o instrumento jurídico que viabiliza, no plano empírico, a cooperação interinstitucional analisada neste estudo. Trata-se de um arranjo institucional voltado à execução conjunta do projeto de digitalização do acervo impresso do Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, com vistas à sua preservação e à ampliação do acesso público à informação oficial. E, embora formalizado por meio de um acordo de cooperação técnica, o projeto analisado apresenta características típicas de política pública, na medida em que envolve objetivos coletivos, impactos estruturais sobre a gestão da informação pública e atuação coordenada de múltiplas instituições estatais.

O Diário Oficial desempenha função central na publicidade dos atos administrativos, legislativos e judiciais, sendo elemento essencial para a validade, eficácia e oponibilidade das decisões estatais. Parte expressiva de seu acervo, especialmente as edições compreendidas entre os anos de 1943 e 2010, encontra-se disponível quase que exclusivamente em formato impresso, o que impõe limitações relevantes ao acesso público, à pesquisa histórica e à atuação administrativa e jurisdicional. Nesse contexto, o Acordo foi concebido como resposta institucional coordenada a desafios técnicos, jurídicos e arquivísticos associados à gestão desse acervo histórico.

Do ponto de vista do objeto, o Acordo prevê o intercâmbio de informações e a cooperação técnica entre os partícipes para a digitalização das edições impressas do Diário Oficial, abrangendo os cadernos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com posterior disponibilização gratuita dos arquivos digitais no Diário Oficial Eletrônico de Minas Gerais (DOMG-e), mantido pela Segov. O projeto não tem por finalidade a substituição do acervo físico, mas sua preservação

indireta, mediante a redução do manuseio dos exemplares originais.

A distribuição de papéis e responsabilidades entre os partícipes reflete a lógica da cooperação entre instituições constitucionalmente autônomas. Coube ao TJMG a contratação, com recursos próprios, de empresa especializada para a execução da digitalização, bem como a disponibilização dos arquivos digitais aos demais partícipes, observados os padrões técnicos previamente acordados, além da adoção de medidas para a preservação física dos exemplares utilizados no processo e a doação de exemplares do Diário Oficial ao Governo do Estado, a fim de substituir exemplares que apresentem pior estado de conservação. À Segov coube a definição e validação dos padrões técnicos dos arquivos digitais, a hospedagem e manutenção do acervo digitalizado e a garantia de acesso público, gratuito e contínuo às publicações, inclusive após o término da vigência do Acordo. À ALMG coube disponibilizar exemplares impressos e microfilmados necessários à digitalização, prestar apoio técnico em gestão documental e da informação e cooperar na recomposição e preservação dos acervos institucionais.

O Acordo foi celebrado em fevereiro de 2025, com vigência inicial de 24 meses, admitida prorrogação, e não prevê qualquer tipo de transferência financeira entre os partícipes, cabendo a cada instituição arcar com as despesas decorrentes de suas atribuições. Esse modelo reforça a racionalização do gasto público, ao mesmo tempo em que preserva a autonomia orçamentária e administrativa de cada Poder.

Sob a ótica da governança pública, o Acordo de Cooperação Técnica nº 052/2025 apresenta-se juridicamente consistente à luz do marco normativo vigente e institucionalmente relevante, ao estabelecer bases normativas claras para a atuação conjunta, minimizar riscos de conflito de competências e conferir legitimidade às decisões técnicas adotadas ao longo do processo. Além disso, materializa, no plano empírico, os princípios da governança colaborativa, ao articular competências complementares em torno de objetivo comum, sem hierarquização entre os partícipes.

Esse arranjo institucional constitui, portanto, o núcleo empírico da análise desenvolvida neste trabalho, possibilitando examinar de que modo conceitos como cooperação interinstitucional, governança digital, transparência pública e preservação

arquivística se concretizam na prática administrativa. A experiência analisada oferece subsídios relevantes para a compreensão dos desafios e das potencialidades da ação conjunta entre os Poderes, bem como para a avaliação de sua possível replicabilidade em outras políticas públicas de interesse comum.

7. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Considerando que o projeto encontra-se em fase de implementação, os resultados discutidos referem-se predominantemente ao desenho institucional e às capacidades geradas pelo arranjo cooperativo.

A divisão de papéis e responsabilidades entre os partícipes no presente Acordo evidenciam que a cooperação interinstitucional foi decisiva para a viabilização da iniciativa conjunta. A atuação articulada dos três Poderes permitiu superar limitações técnicas, normativas e jurídicas que, isoladamente, dificilmente seriam enfrentadas com êxito.

O Legislativo se encarregou de prestar apoio técnico quanto à gestão documental, bem como a disponibilizar exemplares impressos ou microfilmados de forma a facilitar o processo de digitalização, uma vez que os exemplares de que dispõem podem, eventualmente, estar em melhores condições do que aqueles de propriedade do Poder Executivo. Também foi fundamental para aprovar marcos legais que regulamentaram a validade jurídica das publicações digitais, garantindo que o Diário Oficial Eletrônico tivesse o mesmo valor probatório que sua versão impressa, ainda que esta não tenha sido uma ação originada do Acordo em questão.

Por sua vez, o Judiciário se encarregou de financiar e contratar o fornecedor para executar todo o processo de digitalização dos exemplares do Diário Oficial, bem como também disponibilizar ao Executivo exemplares que estejam em melhores condições de conservação. Contribuiu, ainda, com decisões que consolidaram a legitimidade do Diário Oficial digital, especialmente em casos de contestação sobre autenticidade ou validade de documentos publicados, sobretudo relacionados à proteção de dados pessoais.

Por fim, coube ao Executivo definir os padrões técnicos dos arquivos digitais, resultantes da digitalização, bem como se comprometer a hospedar e manter disponível todo este acervo digitalizado, responsabilizando-se pela infraestrutura digital necessária, assegurando padrões de segurança da informação,

interoperabilidade, acessibilidade e armazenamento dos dados, de forma que possa atender às demandas por acesso ao conteúdo do Diário Oficial de todos os Poderes, excetuando-se, apenas, as edições eletrônicas do Diário do Legislativo e do Judiciário, que, neste caso, os documentos são nato-digitais e já estão disponíveis na internet para acesso de qualquer interessado.

Entre os benefícios e potenciais observados destacam-se a modernização da gestão documental, a redução de custos operacionais com armazenamento de documentos e a otimização do gasto público, a ampliação do acesso à informação e a preservação do acervo histórico. O acesso gratuito e remoto ao Diário Oficial fortalece o controle social e a cidadania, ao permitir que qualquer cidadão consulte atos oficiais sem restrições geográficas ou financeiras.

Entretanto, o estudo também identificou desafios relevantes. A recuperação de parte do conteúdo digitalizado é prejudicada pela antiguidade do material, o que compromete a eficácia dos sistemas de reconhecimento óptico de caracteres, feito por meio de softwares específicos, compromete a localização e recuperação das publicações, colocando em dúvida a exatidão dos conteúdos publicados ao longo dos mais de 130 anos.

Além disso, a segurança cibernética demanda investimentos contínuos em tecnologia e capacitação para prevenir ataques e garantir a integridade das informações. A inclusão digital também permanece como desafio estrutural, exigindo políticas complementares para assegurar que todos os cidadãos possam se beneficiar do acesso digital à informação pública, superando barreiras de acesso à internet, por exemplo, o que demanda, ainda, suporte e auxílio aos usuários que não dispõem do conhecimento ou condições necessárias para obter, por si mesmos, os conteúdos digitalizados e publicados na internet.

Por fim é importante também mencionar os desafios relacionados à própria execução do próprio Acordo e de suas etapas previstas no Plano de Trabalho, já que, conforme suas complexidades ou motivos alheios às vontades das partes, poderá haver atrasos que venham a comprometer todo o encadeamento das ações previstas, exigindo diálogo constante a fim de auxiliar os partícipes a superar tais bloqueios, em uma construção colaborativa e propositiva, visando o alcance do objetivo comum. Neste sentido, embora o que mais se busque com este arranjo cooperativo seja

compartilhar o resultado já alcançado – com a digitalização executada, ainda que parcialmente –, o que se tem atualmente ainda é um processo de construção das etapas iniciais do termo, de modo que este estudo se concentra em destacar muito mais o arranjo institucional para a execução de projeto comum entre os Poderes, do que os resultados propriamente esperados por esta atuação colaborativa.

8. CONCLUSÃO

A análise do Acordo de Cooperação Técnica em questão, que busca a digitalização do Diário Oficial de Minas Gerais de forma colaborativa entre os Três Poderes, evidencia que a cooperação interinstitucional se constitui como uma oportunidade indispensável para a implementação de políticas públicas complexas no contexto da governança pública contemporânea. O caso estudado demonstra que a atuação articulada dos envolvidos tem potencial não apenas para a modernização de um instrumento tradicional da administração pública, mas também para a consolidação de uma política pública com impactos duradouros sobre a preservação da memória institucional e o acesso à informação pública.

Sob a perspectiva da preservação histórica, a digitalização do Diário Oficial assume relevância estratégica ao contribuir para a salvaguarda de um acervo documental com mais de 130 anos de existência. Trata-se de um conjunto de registros que documenta a trajetória administrativa, política e jurídica do Estado, constituindo fonte primária indispensável para a pesquisa histórica, para a interpretação normativa e para a garantia de direitos. A redução do manuseio físico dos exemplares originais, proporcionada pela digitalização, representa medida fundamental para mitigar processos de deterioração material e assegurar a longevidade desse patrimônio documental.

Ao mesmo tempo, a digitalização não se limita a uma função conservacionista. A disponibilização do Diário Oficial em ambiente digital amplia significativamente o acesso ao conteúdo publicado, rompendo com as restrições geográficas, institucionais e econômicas que historicamente limitaram a consulta

aos exemplares impressos. O acesso remoto e gratuito às publicações oficiais fortalece o princípio da publicidade dos atos estatais, amplia a transparência pública e favorece o exercício da cidadania, ao permitir que qualquer interessado consulte informações oficiais de forma rápida e contínua.

Nesse sentido, a digitalização do Diário Oficial articula, de forma virtuosa, duas dimensões frequentemente tratadas de maneira dissociada: a preservação da memória institucional e a democratização do acesso à informação. O acervo histórico, antes restrito a espaços físicos específicos e sujeito a riscos de deterioração, passa a integrar o universo digital, tornando-se mais acessível a pesquisadores, operadores do direito, gestores públicos e à sociedade em geral. Essa ampliação do acesso contribui para a construção de uma memória pública mais aberta e plural, fortalecendo a relação entre Estado e sociedade.

Contudo, a efetividade dessa política pública depende de ações contínuas e coordenadas, de modo a superar desafios relacionados à recuperação de conteúdos históricos, à segurança da informação e à preservação digital de longo prazo exigem investimentos permanentes, atualização tecnológica e observância de princípios arquivísticos. A digitalização, portanto, não constitui um ponto final, mas um processo em constante aperfeiçoamento, que demanda governança institucional, planejamento estratégico e cooperação interinstitucional.

Conclui-se que a experiência com a celebração do presente Acordo demonstra que a cooperação interinstitucional é um instrumento estratégico da governança democrática, com muitos potenciais a serem explorados, e com resultados cujos impactos podem superar, e muito, o que fora delineado quando da construção da cooperação, devendo ser, por isso, considerado como uma forma de enfrentar os desafios contemporâneos da gestão pública, sobretudo diante de orçamentos cada vez mais comprometidos e de demandas sociais multifacetadas. A digitalização do Diário Oficial é apenas um exemplo de como uma ação conjunta pode gerar impactos positivos duradouros para os governos e sociedade.

9. Referências

1. ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2007.

2. BELLOTTO, Heloísa Liberalli. Arquivos permanentes: tratamento documental. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
3. BOBBIO, Norberto. Teoria geral da política. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
4. DURANTI, Luciana. Diplomática: novos usos para uma antiga ciência. Tradução de Heloísa Bellotto e Maria Aparecida Magalhães. São Paulo: Associação de Arquivistas de São Paulo, 1996.
5. HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebenichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2 v.
6. MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça; Secretaria de Estado de Governo; Assembleia Legislativa. Acordo de Cooperação Técnica n. 052/2025. *Diário do Judiciário Eletrônico*, Belo Horizonte, 18 fev. 2025.
7. PRADO, Otávio. Governança digital e transparência pública. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 3, p. 421-439, 2018.
8. RONDINELLI, Rosely Curi. Gerenciamento de arquivos eletrônicos: uma visão arquivística. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.
9. SCHELLENBERG, Theodore Roosevelt. Arquivos modernos: princípios e técnicas. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
10. SILVA, Marcos; TORRES, Juliana. Experiências internacionais de digitalização de diários oficiais: Portugal e México. *Revista de Políticas Públicas Digitais*, v. 5, n. 2, p. 77-95, 2020.

Parcerias Público-Privadas e Concessões: prospecção de projetos por disseminação do conhecimento para formação de carteira

- **Rejane Albuquerque Cavalcante**
Secretaria do Planejamento e Gestão do estado do Ceará, Brasil
E-mail: rejane.cavalcante@seplag.ce.gov.br
- **Ticiane da Mota Gentil Parente**
Secretaria do Planejamento e Gestão do estado do Ceará, Brasil
E-mail: ticiane.gentil@seplag.ce.gov.br
- **Alysson Inácio de Oliveira**
Secretaria do Planejamento e Gestão do estado do Ceará, Brasil
E-mail: alysson.oliveira@seplag.ce.gov.br
- **Manoela Vasconcelos Macedo Sá**
Secretaria do Planejamento e Gestão do estado do Ceará, Brasil
E-mail: manoela.sa@seplag.ce.gov.br

Resumo

As Parcerias Público-Privadas (PPP) e concessões tem se propagado como um arranjo para fomentar a implementação de políticas públicas de longo prazo. E apesar do marco legal desses instrumentos existirem no nosso país desde 1995, para as concessões, e 2004 para as parcerias público-privadas, percebe-se ainda pouco conhecimento específico sobre o assunto entre os técnicos responsáveis pelo planejamento das políticas públicas nos órgãos executores. Neste contexto, o trabalho tem por objetivo apresentar o conjunto de ações implementadas pela Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG-CE), para prospectar projetos com potencial de se tornarem concessão ou PPP, com foco na disseminação do conhecimento e assessoramento lado a lado, para a formação de carteira de projetos de PPP e concessões, alinhados ao planejamento de longo prazo e Plano Plurianual (PPA). A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, com enfoque descritivo e explicativo. Como resultados, no primeiro ano desta abordagem, foram recebidas 22 devolutivas, dessas 8 se desenvolveram como projetos. Nos dois últimos anos, após os eventos e assessoramento junto aos órgãos executores, 5 projetos entraram na carteira de projetos passíveis de serem PPPs e Concessões. Em termos aplicados, recomenda-se que governos adotem um comportamento propositivo alinhado com os instrumentos de planejamento e com as equipes executoras das políticas, permitindo a robustez da construção de projetos com o engajamento técnico-operacional, além do estratégico, o que fortalece a instituição ao se tornar Poder Concedente posteriormente.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas; Concessões; Infraestrutura.

1. INTRODUÇÃO

As Parcerias Público-Privadas (PPP) e concessões tem se propagado como um arranjo para fomentar a implementação de políticas públicas de longo prazo em áreas como infraestrutura, saneamento, saúde, educação, turismo, dentre outras. E apesar do marco

legal desses instrumentos existirem no nosso país desde 1995, para as concessões, e 2004 para as parcerias público-privadas, especialmente para os entes subnacionais, há ainda diversos desafios para a utilização desta alternativa contratual como execução de seus programas e projetos.

Por se tratar de projetos e contratos que possuem especificidades, características, rito e governança distintas de contratações ordinárias regidas pela Lei 14.133/2021, percebe-se ainda pouco conhecimento específico sobre o assunto entre os técnicos responsáveis pelo planejamento das políticas públicas nos órgãos executores, nem sempre considerando essa modalidade contratual como parte da implementação de suas políticas.

Diante deste contexto, o trabalho tem por objetivo apresentar o conjunto de ações implementadas pelo órgão central de planejamento do estado, para prospectar projetos com potencial de se tornarem concessão ou PPP, com foco na disseminação do conhecimento e assessoramento lado a lado, para a formação de uma carteira de projetos de PPP e concessões, alinhados ao plano de governo, planejamento de longo prazo e Plano Plurianual (PPA).

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Os níveis de investimentos em infraestrutura no Brasil estão abaixo do necessário para expansão dos serviços públicos desde a década de 1980 (FRIS-CHTAK, 2013), e considerando o grande déficit, se faz imprescindível captar o potencial de investimento do setor privado, proporcionando maior complementaridade entre as fontes de financiamento públicas e privadas, além de aperfeiçoar a alocação dos recursos públicos. (ROCHA; RIBEIRO, 2022)

Em busca do incremento de investimentos e da otimização da prestação dos serviços, os agentes públicos têm se utilizado das concessões e PPPs, porém, conforme Menezes e Vieira (2022), seu êxito depende de múltiplos condicionantes que afetam positiva ou negativamente o desempenho desses projetos, que são os fatores críticos de sucesso, os quais podem ser de natureza econômica, política, administrativa, ambiental, cultural e regulatória.

Para Rocha e Ribeiro (2022), a baixa eficiência na formulação e na execução dos projetos seriam umas das principais causas de insucesso de projetos de infraestrutura. Lima e Rodrigues (2024), argumentam que a comunicação eficaz e feedbacks também podem ser considerados fatores críticos de sucesso, pois permitem a colaboração entre os atores envolvidos.

Como contexto histórico do atendimento da política pública na perspectiva do ente subnacional, para além do marco legal federal, Lei 8.987/1995 e

Lei 11.079/2004, o estado formulou o seu arcabouço jurídico que abrange todas as fases para a consecução de um projeto de PPP ou concessão. Por meio deste conjunto de normativos e processos, foi estabelecida a governança e a gestão do conhecimento na administração pública estadual, no que diz respeito à transferência de ativo e/ou da prestação dos serviços públicos à iniciativa privada.

3. METODOLOGIA

A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, com enfoque descritivo e explicativo. O estudo busca mapear as ações de prospecção de projetos com potencial, para se tornarem concessões ou PPPs e analisar seu desempenho na fase inicial do processo.

A coleta de dados foi realizada a partir de múltiplas fontes, incluindo: (i) análise documental de relatórios técnicos, normativos e registros administrativos produzidos no âmbito da instituição; (ii) observação direta decorrente da atuação profissional dos pesquisadores na organização; e (iii) questionários junto aos receptores das ações desenvolvidas pelo órgão central de planejamento do estado.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O estado reconhece as concessões e PPPs como instrumento potencial indutor do desenvolvimento e de implementação de política pública, bem como reconhece a importância do atendimento dos fatores críticos de sucesso, para que os projetos dessas modalidades tenham êxito. Como tal, o marco legal infranacional criado pode ser considerado como uma das ações para sanar o fator crítico regulatório.

Como ferramenta de gestão do conhecimento, o órgão central criou um portal que funciona não apenas como um repositório de informações sobre os projetos e contratos, para acesso dos investidores, sociedade e órgãos de controle, mas como fonte de consulta para os agentes públicos da própria administração pública estadual acerca dos trâmites necessários ao desenvolvimento de cada fase do projeto, contendo todas as fases dos processos mapeados, arquivos com as apresentações realizadas e modelos de documentos com orientações de preenchimento visando otimizar as instruções dos pleitos, para que atendam à governança.

A ausência de uma carteira de projetos, bem como a baixa qualidade deles é um problema, e na tentativa de saná-lo foi desenvolvido um conjunto de ações

para realizar a prospecção de projetos com potencial de serem Concessões e PPPs alinhados ao planejamento de longo prazo e PPA.

Ao se analisar os instrumentos legais de planejamento, a equipe do órgão central de planejamento percebeu que poderia haver projetos com potencial de serem implementados por meio de concessões e PPPs, mas que tal possibilidade não era aventada por desconhecimento da equipe técnica do órgão executor da política.

No intuito de ter uma abordagem propositiva, e de elaborar uma carteira de projetos de PPP/Concessão alinhadas aos instrumentos de planejamento, desde 2024, a equipe do órgão central de planejamento, iniciou um ciclo anual de prospecção de projetos passíveis de se tornarem concessões ou PPPs, em que a proposta central era disseminar o conhecimento sobre o assunto e realizar um assessoramento lado a lado na elaboração dos projetos. O primeiro evento foi um workshop, em que o objetivo era apresentar os principais conceitos e características dos projetos de parcerias público-privadas/concessões culminando no preenchimento de uma ficha online com dados básicos sobre o projeto que estivesse no PPA das suas respectivas pastas, os quais considerassem elegíveis como PPP ou concessão, baseados nas informações apresentadas durante o evento.

O formulário permaneceu disponível por alguns dias para preenchimento, o qual serviria como sinalização do órgão interessado, possibilitando que a equipe do órgão central realizasse o agendamento de reuniões para que, em conjunto, elaborassem um pré-projeto para submissão do pleito ao Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP).

No primeiro ano desta abordagem propositiva, foram recebidas 22 devolutivas, dessas 8 se desenvolveram como projetos, com o assessoramento lado a lado da equipe, por meio de reuniões presenciais in loco, reuniões online e contatos constantes para saneamento de dúvidas no percurso.

No segundo ano, em 2025, o evento de disseminação das informações já teve como parte da programação do evento o depoimento das equipes executoras sobre a evolução de suas elaborações de projetos.

Mais uma vez foi disponibilizado formulário de sinalização de interesse no assessoramento lado a lado na elaboração dos pré-projetos e novos projetos foram absorvidos na mesma sistemática.

Os técnicos à frente dos projetos que foram sinalizados como elegíveis receberam um questionário com perguntas referentes ao conhecimento prévio do tema, conhecimento posterior aos eventos e à participação dos encontros com a equipe central, engajamento da alta gestão durante o processo, nível de completude do pré-projeto e submissão do pleito.

Nos dois últimos anos, após os eventos e assessoramento lado a lado junto aos órgãos executores, 5 projetos entraram na carteira de projetos passíveis de serem PPPs e Concessões, 4 deles em fase de pleito para análise.

5. CONCLUSÃO

O estudo apresenta um modelo teórico-prático para a elaboração propositiva de uma carteira de projetos de PPP e concessões, por meio da prospecção de projetos junto às equipes dos órgãos executores.

Percebe-se as limitações temporais da iniciativa, que foi implementada há apenas dois anos, bem como metodológicas por não captar os demais aspectos relacionados aos desafios da elaboração dos projetos.

Em termos aplicados, recomenda-se que governos adotem um comportamento propositivo alinhado com os instrumentos de planejamento e com as equipes executoras das políticas, permitindo a robustez da construção de projetos com o engajamento técnico-operacional, além do estratégico, o que fortalece a instituição ao se tornar Poder Concedente posteriormente.

8. Referências

1. FLICK, Uwe. Introdução à Pesquisa Qualitativa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009
2. FRISCHTAK, Cláudio. Infraestrutura e desenvolvimento no Brasil. In: FERREIRA, Pedro Cavalcanti; VELOSO, Fernando; GIAMBIAGI, Fabio; PESSOA, Samuel (org.). Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. cap. 11, p. 322-346.
3. LIMA, J.S.B.; RODRIGUES, F.A. Setores e sinergias: explorando as condições de sucesso e comunicação nas parcerias public-privadas. In: Revista Síntese, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 1-31, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.70690/q6kdzg98>
4. MENEZES, D. C.; VIEIRA, D. M. Stakeholders, fatores críticos de sucesso e geração de valor em parcerias público-privadas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 47-79, jan./fev. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200659>
5. ROCHA, I.L.; RIBEIRO, R.S.M. Infraestrutura no Brasil: contexto histórico e principais desafios. In: Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura / organizador: Mauro Santos Silva. – Brasília: IPEA, 2022. p. 23–43. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/91d3482e-e346-4ced-9e83-855ea67505e0>

Planejamento, Governança e Participação Social: Uma Análise do PPA de Goiás (2024–2027)

• **Lorrainy Garcia Telessio**

Ministério Público do Estado de Goiás - Brasil

E-mail: lorrainy7ga@gmail.com

Resumo

O presente estudo analisa a governança democrática e a participação social na elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 do Estado de Goiás, avaliando a efetividade do mecanismo participativo adotado e sua capacidade de incorporar a colaboração de grupos afetados pelo aumento da violência, como mulheres, pessoas negras e população LGBTQIA+. Sob essa perspectiva, a partir dos dados trazidos pela política transversal do eixo Goiás Social, verifica capacidade do poder público estadual de incorporar, articular e executar diagnósticos dentro do planejamento estadual, evidenciando desafios de alinhamento com projetos de maior alcance, como a Estratégia Brasil 2050. A pesquisa utilizou abordagem qualitativa, descritivo-analítica, com base em análise documental dos PPAs 2020–2023 e 2024–2027, do Manual Técnico do PPA, do estudo Estratégia Brasil 2050, do Boletim de Indicadores Socioeconômicos e dos dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública. A metodologia consistiu na identificação das diretrizes de participação social e na comparação entre diagnósticos socioeconômicos e indicadores de violência, bem como na análise da implementação do processo participativo. Os resultados mostram que, apesar da existência de consulta pública digital e da divulgação dos resultados, não houve direcionamento na construção da metodologia, restando limitada a participação efetiva de grupos para os quais houve aumento dos indicadores de violência, conforme consta no Plano Plurianual.

Palavras-chave: Governança; Participação social; Plano Plurianual; marcadores sociais.

INTRODUÇÃO

O Estado de Goiás tem adotado, como eixo central de sua agenda política, o enfrentamento à criminalidade, mobilizando esforços institucionais e orçamentários para a redução dos índices. Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública indicam, por exemplo, a diminuição dos roubos a residência, de 13,5% em 2022, e mais 34,5% em 2023. Em contrapartida, verifica-se o aumento expressivo de crimes como o racismo, que apresentou crescimento acumulado de 246% em 2022 e de 205,9% em 2023. Essa assimetria foi observada no eixo Goiás Social, conforme registrado no Boletim de Indicadores Socioeconômicos elaborado pela Secretaria de Estado da Economia, a partir do qual foi possível ampliar a

análise de participação social e governança no âmbito do planejamento orçamentário.

O Plano Plurianual (PPA) de Goiás, período 2024–2027, foi elaborado tendo a participação social como um dos pilares metodológicos de sua elaboração. Seu Manual Técnico incorporou o método de Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos (ZOPP), no qual a escuta da vontade popular e o engajamento dos beneficiários de programas sociais são colocados como fatores fundamentais na entrega dos resultados, denotando um esforço de governança democrática. Norteia o presente artigo averiguar se a implementação dessa metodologia foi eficiente, e se o objetivo foi alcançado.

A participação social no Brasil é um desafio que atravessa quase 40 anos, ganhando destaque nas

reformas da administração pública ocorridas a partir dos anos 80. Nesse sentido, o Plano Plurianual (PPA) consolidou-se como instrumento de planejamento, o qual permite a inserção da sociedade nos processos decisórios. No período posterior à Constituição de 1988, foram implementadas experiências relevantes de orçamento participativo em Porto Alegre, em 1989, Belo Horizonte, nos anos de 1993 e 2003, e Recife, entre 1993 e 1997, estruturadas por meio de assembleias populares e fóruns regionais nos territórios.

A participação cidadã nos processos orçamentários revela a capacidade dos governos de assegurar o modelo democrático não apenas quando provocado por movimentos sociais, mas também por iniciativa própria, demonstrando ganho de governança. O tema é relevante, considerando as tentativas de golpe contra a democracia brasileira em 2022. Na medida em que a sociedade se articulou em prol da continuidade do sistema democrático, atores políticos e burocráticos se organizam para a estruturação do debate.

Em 2025, o Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil apresentou a Estratégia Brasil 2050, a qual se propõe ser um instrumento de planejamento de longo prazo do governo federal, estabelecendo uma visão de futuro baseada em desenvolvimento econômico, justiça social, sustentabilidade e fortalecimento das instituições democráticas. Nesse sentido, reconhece que:

o fortalecimento da democracia representativa e participativa é indispensável para a construção de políticas públicas eficazes e equitativas. Iniciativas como a recriação de conselhos participativos e o Plano Plurianual Participativo refletem um compromisso com a inclusão social e o engajamento cidadão. A reconstrução do Estado como um agente estratégico, democrático e sustentável exige ações coordenadas que ampliem a capacidade estatal, consolidem práticas democráticas e promovam a equidade territorial e social. (Estudos Temáticos. P. 149)

Portanto, é um desafio não apenas para Goiás, mas para toda a administração estatal brasileira posicionar o Estado como um gestor focado em eficiência, resultado e coordenação de *stakeholders*, e ainda assim assegurar participação e democracia. Mesmo que a sociedade queira participar das decisões públicas,

ações que demandam conhecimentos específicos só chegam ao público, principalmente às parcelas em condição de vulnerabilidade, a partir do esforço estatal de abertura das informações e interesse na escuta da sociedade. “Déficits democráticos são potencializados se os níveis de desempenho governamentais estiverem baseados em indicadores definidos sem participação social, e acessíveis apenas a poucos especialistas” (BUTA, TEIXEIRA, 376.).

JUSTIFICATIVA

O trabalho justifica-se pela verificação da capacidade da administração pública de absorver, articular e implementar dados e diagnósticos no próprio processo de planejamento, em nível estadual, evidenciando os entraves e desafios de alinhamento com projetos de maior alcance, como a Estratégia Brasil 2050.

Nesse sentido, o estudo contribui em dois aspectos. O primeiro consiste em analisar se o Estado conseguiu, de fato, incorporar a participação social à metodologia de planejamento, considerando a persistência e, em alguns casos, o agravamento das violências que atingem mulheres, pessoas negras e a população LGBTQIA+, observados pela política transversal Goiás Social. O segundo refere-se à avaliação, a partir desse recorte, se houve ganho de governança democrática, especialmente diante do contexto recente de tensões à democracia brasileira.

A pesquisa mostra-se relevante, portanto, ao verificar se o instrumento participativo adotado na elaboração do Plano Plurianual do Estado de Goiás, 2024-2027, qual seja a consulta pública digital, foi capaz de incluir nos processos decisórios do planejamento orçamentário grupos contra os quais os índices de violência aumentaram, e se houve enquadramento às diretrizes de participação social do Manual Técnico que orienta o planejamento.

OBJETIVOS

A pesquisa tem como objetivo geral analisar a governança democrática e a participação social no processo de elaboração do Plano Plurianual 2024-2027 do Estado de Goiás, a partir da avaliação da efetividade do mecanismo participativo adotado e de sua capacidade de incorporar a colaboração de grupos para os quais verificou-se o aumento nos índices de violência no Boletim de Indicadores Socioeconômicos.

Para isso efetuou-se uma comparação entre o diagnóstico socioeconômico contido no PPA 2024–2027, dentro do eixo Goiás Social, e os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, referentes às edições de 2023, 2024 e 2025, relacionados aos indicadores de violência contra mulheres, pessoas negras e a população LGBTQIA+. Analisou-se, ainda, a operacionalização do mecanismo de participação social adotado na elaboração do PPA, bem como em que medida o processo participativo incorporou (ou não) a participação dos grupos citados. Por fim, verificou-se a conformidade do processo de planejamento com as diretrizes institucionais, como a metodologia ZOPP e orientações de estratégias nacionais de desenvolvimento, avaliando seus limites para a promoção de uma governança democrática efetiva.

REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Cenários de desconfiança em relação à capacidade do Estado de atuar como provedor eficiente de serviços públicos colocam a governança no centro do debate. Embora a ideia de governança pública tenha sido construída por múltiplas abordagens, “há consenso na **academia** de que a boa governança é essencial para otimizar o desenvolvimento social, econômico, político e cultural do Brasil e das unidades que o constituem” (TEIXEIRA; GOMES, 2019, p. 543).

Perante a diversidade de indicadores e escolhas políticas, conforme Francis Fukuyama (2016, p. 99), regimes autoritários podem alcançar níveis positivos de desenvolvimento caso o significado e as mensurações de governança sejam restritos à eficácia da administração pública. Portanto, se o fator for apenas eficiência administrativa, governos não democráticos também teriam condições de apresentar bons resultados de governança.

Nesse sentido, o presente trabalho caminha na direção oposta e considera que a boa governança no contexto brasileiro deve ser medida também por sua capacidade de promover participação popular, sendo parte estruturante do Estado Democrático de Direito. Consequentemente, baseia-se no entendimento de pesquisadores que reconhecem a importância de diferentes atores na formulação de políticas públicas. Segundo **Teixeira e Gomes**, para Secchi, a governança:

Denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm (ou deveriam ter) o direito de influenciar a

construção das políticas públicas. Tal definição implicitamente traduz-se em uma mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. Também significa um resgate da política dentro da Administração Pública, diminuindo, assim, a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública (TEIXEIRA, GOMES, 2019. P. 531)

Buta e Teixeira elaboram que a democracia representativa seria uma “solução de governança” para as falhas inerentes à democracia direta (2019, p. 375). Isso denota um avanço em relação aos modelos tradicionais de administração. Se, na visão burocrática, a partir da “concepção weberiana, as possibilidades de participação restringem-se, por princípio, aos mecanismos de representação eleitoral, confinando a democracia ao Estado e ao sistema político-institucional” (BRASIL, F. P. D., 2011, p. 29), na governança orientada por critérios participativos há maior adequação a contextos específicos, uma vez que “a questão não está apenas na formulação de políticas cientificamente avançadas ou em decisões que soam técnicas, mas em políticas que respondam ao interesse público” (BUTA; TEIXEIRA, 2019, p. 375).

Nesse sentido, o fator participação social é entendido aqui como pilar de boa governança, e conceituado com base em dois documentos. O primeiro é o Manual Técnico que orientou o PPA de Goiás, construído sob o conceito de Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos – ZOPP (**MANUAL TÉCNICO**, p. 45). Nele, a ampliação da participação social no planejamento é fator que aumenta as chances de sucesso das ações, sendo operacionalizado por meio de técnicas participativas, como oficinas, trabalho em subgrupos e métodos de moderação e visualização, organizadas por equipes interdisciplinares.

O segundo são os documentos produzidos no âmbito da Estratégia Brasil 2050, os quais pressupõem o fortalecimento da governança democrática por meio de mecanismos representativos e participativos, como a recriação de conselhos e o Plano Plurianual Participativo, reconhecendo que a ampliação do engajamento social é condição indispensável para a formulação de políticas públicas.

Por fim, para nossa análise, é necessário considerar as relações assimétricas de poder dos atores sociais na construção de políticas públicas. **Da Silva** sustenta que, embora o Estado crie estruturas que possibilitam a participação política dos cidadãos, essas iniciativas são limitadas pelas desigualdades socioeconômicas e culturais que marcam suas posições no

O diálogo requer, no entanto, uma pluralidade de perspectivas e de estilos de discurso. É preciso explicar a possibilidade de comunicação por meio de grandes diferenças de cultura e posição social. Contemplar tais diferenças é o desafio que a incorporação das narrativas dos sujeitos, no processo, visa enfrentar (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012, p. 130).

Nesse viés, os estudos sobre interseccionalidade colaboram para nossa análise, uma vez que o recorte da participação social no PPA de Goiás foi efetuado a partir dos grupos sobre os quais a violência aumentou, entre 2022 e 2023. Percebe-se que fatores delimitantes das diferenças, como gênero, raça e etnia, podem fortalecer o debate público, pois “embora os marcadores sociais sejam comumente utilizados para gerar efeitos excludentes e marginalizadores, seu uso enquanto identidade social permite a ação política” (FARRANHA; SENA, 2021, p. 56).

METODOLOGIA

Este estudo adota abordagem qualitativa, de caráter descritivo-analítico, fundamentada em pesquisa documental. As principais fontes utilizadas foram os Planos Plurianuais do Estado de Goiás referentes aos períodos de 2020–2024 e 2024–2027, o Manual Técnico do Plano Plurianual de Goiás, os estudos da Estratégia Brasil 2050, o Boletim de Indicadores Socioeconômicos e os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

O procedimento metodológico consistiu na identificação das diretrizes de participação social previstas no Manual Técnico e na análise de sua incorporação no processo de elaboração do PPA 2024–2027, mediante a bora pro comparação com o ciclo anterior de planejamento. Como recorte analítico, foram examinados o eixo Goiás Social e a política de Segurança Pública, com ênfase nos indicadores de violência que atingem grupos socialmente vulnerabilizados.

A interpretação dos dados foi realizada por meio de análise qualitativa comparativa, buscando evidenciar o grau de aderência entre diagnóstico, planejamento e participação social, bem como identificar limites na efetividade dos instrumentos participativos, especialmente quanto à inclusão de grupos historicamente

espaço social (2014, p. 30), dificultando o acesso e a permanência nos espaços participativos. No mesmo sentido, **Horochovski e Clemente** ressaltam que os participantes da deliberação não deixam para trás as características sociais, étnicas, econômicas etc. que os posicionam na sociedade:

marginalizados e ao alinhamento do planejamento estadual às estratégias de longo prazo.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Plano Plurianual - 2024-2027, do Estado de Goiás, para estabelecer seus objetivos, diretrizes e metas, elaborou um diagnóstico socioeconômico, a partir do Boletim de Indicadores Socioeconômicos elaborado pela Secretaria de Estado da Economia, dentro do qual encontram-se os indicadores de violência contra mulheres, pessoas negras e população LGBTQIA+, ocorridos entre 2021 e 2022, utilizando dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Considerou-se apenas os índices de lesão corporal dolosa em violência doméstica, feminicídio, registros de injúria racial, racismo, discriminação por homofobia ou transfobia. Abaixo, acrescentamos o aumento de outros índices que seriam relevantes para completar o diagnóstico, como estupro e estupro de vulnerável, ameaça e violência psicológica, stalking, assédio e importunação sexual, sendo todos eles praticados contra vítimas mulheres:

FIGURA 1 – Variação percentual e dados selecionados de crimes (2021–2022)

Crime / Indicador	Dados	Crime / Indicador	Dados
Injúria racial	48,3%	Estupro (vítimas mulheres)	4,7%
Racismo	246,6%	Estupro de vulnerável (mulheres)	10%
Discriminação por homofobia/transfobia	163,4%	Assédio sexual	0,8%
Tentativa de feminicídio	15,2%	Importunação sexual	22,8%
Lesão corporal (violência doméstica)	2,6%	Ameaça contra mulheres	4,7%
Violência psicológica (taxa)	16% → 49,8%	Stalking	47,1% → 81,3%

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2023). Elaboração própria.

Os dados do Anuário são baseados em fontes oficiais da Segurança Pública. Por outro lado, no PPA 2024-2027, esses indicadores específicos foram enquadrados de forma transversal, dentro do eixo Goiás Social, o qual, conforme o site oficial, “o Goiás Social é a maior política de transformação social da história do Brasil” (GOIÁS SOCIAL, 2026). Criado em 2019, atua por meio de programas voltados à assistência social, estruturados sobretudo em benefícios, como distribuição de alimentos, cobertores e absorventes, apoio financeiro a mães, aluguel social, refeições em restaurantes populares, medidas para jovens aprendizes, dentre outras ações assistenciais.

Esse desenho de política pública, porém, poderia se beneficiar com a participação social no que se refere a violências sobre grupos específicos, visto que a implementação de cunho assistencialista possui limites. De acordo com o Anuário, só em 2022, em números absolutos, foram registrados 2.902 casos de estupro de vulnerável em Goiás. Entre 2023 e 2024, anos de votação e implementação do PPA, as taxas dos crimes citados na tabela, em sua maior parte, cresceram. Outros permaneceram iguais, ou oscilaram, ora diminuindo, ora aumentando. Apenas a injúria racial demonstrou redução considerável. Os casos de racismo, porém, em 2023, aumentaram 205,9% em relação aos números absolutos de 2022, os quais já haviam apresentado alta taxa de crescimento, em relação a 2021. Outro exemplo é a questão do feminicídio, que em 2024 permaneceu com a mesma taxa, sem reduções. Por outro lado, a tentativa de feminicídio no mesmo ano cresceu em 8,8%.

No âmbito do Goiás Social a vulnerabilidade tem sido tratada pelo viés da baixa renda. Importa ressaltar, porém, que os dados apresentados no diagnóstico socioeconômico não trazem informações sobre como a violência incide nas diferentes classes econômicas. Outra observação fundamental é que os dados escolhidos para serem apresentados abarcam grupos diversos, atravessados por distintos marcadores sociais. Nesse sentido, deveriam ser tratados por óticas específicas. Como exemplo, **Farranha e Sena** colocam que, no caso de combate ao racismo, políticas valorativas poderiam atuar paralelamente às ações repressivas, tendo foco em história, cultura e diversidade étnica (2021, p. 58). Já nas violências contra mulheres, a compreensão deveria partir das construções histórico-sociais das relações de gênero.

Ressalta-se que no contexto de elaboração do PPA 2024-2027, a política transversal do Goiás Social tinha quatro anos de implementação, o Estado já havia efetuado análises de Segurança Pública e violência (visto ter sido essa a bandeira eleitoral dos atores políticos atuantes à época), bem como houve tempo de testar se a forma de participação adotada na construção do PPA 2020 - 2024 foi eficiente.

No planejamento de 2024-2027, a participação social foi operacionalizada por meio de consulta pública digital, com formulário disponibilizado entre 06/06/2023 e 30/06/2023, no portal oficial, no qual os cidadãos puderam selecionar prioridades e apontar o que consideravam mais relevante nos oito eixos do plano. Foi possível também encaminhar opiniões.

Ao todo, registaram-se 837 participações (em um universo de 7,055 milhões de habitantes). No eixo

Goiás da Segurança Pública foram votadas medidas como o aumento da presença policial em ruas e bairros, policiamento no ambiente escolar e reforço em espaços

públicos de lazer. No eixo Goiás social, colacionamos a tabela na qual constam as iniciativas desejadas pela população, e os produtos correspondentes no PPA:

FIGURA 2 – Tabela 15 – Exemplos de Produtos do PPA no Atendimento das Demandas Sociais

Goiás Social	Levar formação técnico-profissional a jovens socialmente vulneráveis, com um conjunto de ações que viabilizam a promoção da inclusão social e do protagonismo juvenil	18630 - Aluno atendido com curso de educação profissional
		19348 - Ocupação profissional e educacional dos socioeducandos
		18645 - Aluno beneficiado com bolsa estudo
	Garantir a disponibilização de moradia social às pessoas em situação de vulnerabilidade	19302 - Atendimento e encaminhamento de pessoa em situação de rua
		15780 - Construção de habitação de interesse social (recursos do PROTEGE)
		7764 - Escritura entregue
	Instituir uma rede protetiva de combate à pobreza e prevenir situações de vulnerabilidade e riscos sociais	18917 - Vagas de empregos ofertadas - mais emprego
		19186 - Pessoa beneficiada com crédito social
		19187 - Cestas básicas entregues

Fonte: Plano Plurianual do Estado de Goiás, ano 2024-2027, p. 74

Perante os dados, observa-se que não houve ganho de aprendizagem na implementação da participação, visto que se repetiu o mesmo método do planejamento de anos anteriores, disponibilizando consulta pública em site oficial, de temas abertos, assim como outrora, e recolhendo opiniões. Houve, porém, um ganho de transparência, pois no PPA de 2024-2027 foram apresentados os resultados da consulta, sendo disponibilizados os dados de indicadores socioeconômicos de forma didática, incluindo temas como o racismo, o qual no primeiro PPA não foi enfrentado.

Esse modelo opinativo revelou-se limitado na escuta qualificada de mulheres, pessoas negras e população LGBTQIA+. Também não foi demonstrada a participação de lideranças comunitárias, movimentos sociais, organizações representativas ou especialistas nas temáticas de gênero ou raça. A consulta pública foi estruturada de forma genérica, por período inferior a um mês, sem recortes direcionados, desconsiderando barreiras estruturais como acesso à internet, letramento digital e capital político dos grupos.

Dessa forma, evidenciou-se a aplicação parcial da metodologia ZOPP, e das diretrizes do Manual técnico no que tange aos processos participativos, uma vez que os beneficiários dos planos e programas não foram parte ativa no processo de planejamento.

Distanciou-se também das propostas da Estratégia Brasil 2050, que indica, por exemplo, a recriação de conselhos participativos. Apesar do discurso institucional estar alinhado a agendas ampliadas de desenvolvimento, a capacidade estatal de operacionalizar a participação social no planejamento foi pouco desenvolvida, não sendo possível aferir, no recorte trabalhado neste artigo, ganho democrático de governabilidade.

CONCLUSÃO

Esforços na redução de crimes que atingem parcelas mais amplas da população, como roubo e latrocínio, indicam a necessidade de uma análise aprofundada sobre as prioridades das políticas de segurança e sociais, assim como sobre a percepção social da violência em Goiás, que tende a considerar o Estado como um lugar seguro. Conforme o resultado da consulta pública, apresentado pelo PPA 2024-2027, as escolhas da população para a área de segurança concentraram-se no aumento do policiamento, enquanto, no campo social, priorizaram-se ações de combate à pobreza, disponibilização de moradia e formação técnico-profissional para jovens em situação de vulnerabilidade. Ou seja, crimes contra grupos específicos, como discriminação por homofobia ou

violência psicológica contra mulheres, foram percebidos de maneira secundária, evidenciando que o Estado pode obter resultados mais precisos caso conduza os instrumentos de consulta pública de forma orientada, **atuando como coordenador dos diferentes atores e agentes envolvidos** nessa política que se pretende transversal.

Portanto, a participação social, neste trabalho, não foi compreendida como possibilidade de qualquer cidadão opinar de maneira genérica sobre temas específicos e complexos, e, nesse viés, reconhece-se que deve ser direcionada por quem planeja, uma vez que as violências de gênero e raça são cotidianamente experienciadas, e também amplamente pesquisadas, já existindo dados qualificados capazes de orientar a formulação das políticas. Em termos concretos, mais de cem mulheres foram vítimas de feminicídio em Goiás entre 2023 e 2024.

Dessa forma, observou-se que a consulta pública operou predominantemente como mecanismo de

coleta de percepções amplas, nas quais não foram identificadas a participação efetiva dos grupos abrangidos pelo eixo Goiás Social nas decisões finais do planejamento. Nesse aspecto, o instrumento apresentou alcance restrito, tendo contribuído, em certa medida, para a validação de diretrizes que já são adotadas pela atuação estatal, como o reforço do policiamento. Também não se verificaram indícios claros de aprimoramento metodológico, considerando a manutenção do modelo aplicado no PPA anterior (2020–2024).

Percebe-se que houve avanço no plano discursivo, evidenciado pela centralidade atribuída pelo Manual Técnico à participação social no planejamento orçamentário estatal, o que pode apontar abertura para aprendizado e desenvolvimento de metodologia quanto à inclusão de grupos definidos por marcadores sociais, o que poderia contribuir para fortalecer a governança democrática, a qual, ao menos no recorte analisado neste trabalho, permaneceu parcial.

Referências

1. BRASIL, Flávia de Paula Duque. *Democracia e participação social: a construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas pós-1980*. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Belo Horizonte, 2011.
2. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Síntese executiva dos estudos temáticos da Estratégia Brasil 2050*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/estrategia-2050-conteudo/Arquivos/eb2050-sintese-executiva-dos-estudos-tematicos.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2026
3. BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 27, n. 94, p. 370–395, 2020.
4. FARRANHA, Ana Cláudia; SENA, Lucas. Interseccionalidade e políticas públicas: avaliação e abordagens no campo do estudo do direito e da análise de políticas públicas. *Revista Aval*, v. 5, n. 19, p. 45–67, jan./jun. 2021.
5. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2026.
6. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>. Acesso em: 31 mar. 2026.
7. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279>. Acesso em: 31 mar. 2026.
8. FUKUYAMA, Francis. Governance: what do we know, and how do we know it? *Annual Review of Political Science*, v. 19, p. 89–105, 2016.

9. GOIÁS SOCIAL. *Sobre o Goiás Social*. Goiânia: Governo do Estado de Goiás, 2026. Disponível em: <https://goiassocial.go.gov.br/sobre-o-goias-social/>. Acesso em: 31 mar. 2026.
10. GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS. *Boletim de indicadores socioeconômicos: apresentação, análise e perspectivas dos principais indicadores socioeconômicos do estado de Goiás*. 2024. Disponível em: <https://ppa.go.gov.br/wp-content/uploads/sites/9/2024/11/Boletim-Informativo-Indicadores.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2026.
11. GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS. *Plano Plurianual 2020–2023*. Disponível em: <https://goias.gov.br/economia/ppa-2020-2023/>. Acesso em: 31 mar. 2026.
12. GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS. *Plano Plurianual 2024–2027*. Disponível em: <https://ppa.go.gov.br/ppa-2024-2027/>. Acesso em: 31 mar. 2026.
13. HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CLEMENTE, Augusto Junior. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 127–157, out. 2012.
14. SILVA, Janaína Ruviano da. *A vulnerabilidade social como desafio inclusivo da democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo de Porto Alegre*. 2014. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, 2014.
15. TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519–550, out./dez. 2019.

Políticas culturais e cooperação federativa consorciada: Desafios e possibilidades de fomento

- **Liliane da Silva Góes**

Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia – SEPLAN/CEPT- Coordenação Executiva de Planejamento Territorial e Articulação para Consórcios Públicos. Agente de Desenvolvimento Territorial - ADT- Território Metropolitano de Salvador - TMS, Brasil
E-mail: liliane.goes@seplan.ba.gov.br

- **Thiago dos Santos Xavier**

Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia – SEPLAN/CEPT- Coordenação Executiva de Planejamento Territorial e Articulação para Consórcios Públicos. Especialista em Gestão Governamental e Políticas Públicas – EPPGG, Brasil
E-mail: thiago.xavier@seplan.ba.gov.br

Resumo

O presente estudo analisa a potencialidade dos consórcios públicos intermunicipais para o incremento das políticas culturais no Brasil, com ênfase no fortalecimento das relações intergovernamentais e na ampliação do fomento à cultura. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em análise documental e em dados empíricos provenientes de consórcios públicos, buscando evidenciar o cenário da cooperação federativa intermunicipal no campo cultural, bem como examinar seus condicionantes jurídico-institucionais e operacionais. Os resultados indicam que, embora os consórcios constituam instrumentos relevantes de articulação territorial, sua atuação na área da cultura ainda se apresenta incipiente, marcada por baixa implementação, descontinuidade das ações e limitações financeiras e administrativas. Observa-se, entretanto, que, nos casos em que há atuação, os consórcios desempenham papel estratégico no fortalecimento das capacidades estatais municipais, especialmente por meio de ações de capacitação, planejamento, assistência técnica e articulação institucional. No plano jurídico-institucional, a emergência de instrumentos como a Política Nacional Aldir Blanc e o Marco Regulatório do Fomento à Cultura amplia as possibilidades de atuação consorciada, ao promover a descentralização de recursos e a adequação dos mecanismos de financiamento. Contudo, a efetividade dessas políticas depende da capacidade dos entes subnacionais de operacionalizá-las, o que reforça a importância da cooperação interfederativa. Conclui-se que os consórcios públicos intermunicipais configuram-se como uma possibilidade institucional relevante para a governança cultural, cuja consolidação requer o fortalecimento de capacidades estatais e a indução de mecanismos de coordenação e apoio federativo

Palavras-chave: Políticas culturais; cooperação federativa; consórcios públicos; territorialidades

1. INTRODUÇÃO

A elaboração e execução de políticas culturais no Brasil historicamente enfrentam desigualdades federativas, fragilidades institucionais e limitações orçamentárias, sobretudo em municípios de pequeno e médio porte. Embora a Constituição Federal de 1988

reconheça a cultura como direito e estabeleça responsabilidades compartilhadas entre os entes federativos, a capacidade estatal de promover o fomento cultural permanece concentrada, restringindo a efetividade das políticas públicas nos territórios e evidenciando

limites na integração entre cultura e planejamento governamental.

Nos últimos anos, contudo, observa-se uma inflexão relevante nesse cenário. A ampliação dos mecanismos de financiamento, por meio de instrumentos como a Lei Aldir Blanc, a Lei Paulo Gustavo e a Política Nacional Aldir Blanc (PNAB), promoveu uma injeção significativa de recursos no setor cultural, alterando o eixo central do problema historicamente identificado. Se, anteriormente, a escassez de recursos figurava como principal entrave, o contexto recente desloca o foco para a capacidade dos entes federados de planejar, executar e monitorar políticas culturais de forma adequada.

Nesse sentido, a publicação da Lei nº 14.903/2024, que institui o Marco Regulatório do Fomento à Cultura no Brasil, representa um avanço no campo jurídico-institucional ao consolidar um regime próprio de fomento, com instrumentos e procedimentos mais adequados às especificidades do setor cultural. Ao afastar a aplicação da Lei nº 14.133/2021 na operacionalização do fomento, a nova legislação reconhece a inadequação dos modelos tradicionais de contratação pública para a dinâmica das políticas culturais, estabelecendo diretrizes mais compatíveis com a natureza dessas ações.

Apesar desses avanços, permanecem desafios significativos relacionados ao planejamento público e à capacidade de gestão dos entes subnacionais. A operacionalização dos recursos disponíveis exige a existência de instrumentos como planos, sistemas e mecanismos de gestão cultural, bem como a articulação entre esses instrumentos e os processos orçamentários. Nesse contexto, as desigualdades entre municípios, em termos de estrutura administrativa, recursos humanos e capacidade técnica, tornam-se ainda mais evidentes.

A cooperação federativa emerge, portanto, como estratégia relevante para enfrentar essas limitações. A criação de consórcios públicos intermunicipais promulgada pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, configura-se como um arranjo institucional capaz de ampliar o alcance das ações, otimizar recursos, compartilhar capacidades técnicas e fortalecer a coordenação entre municípios. No campo cultural, esses consórcios assumem potencial papel estruturante ao possibilitar a integração entre

políticas culturais e instrumentos de planejamento e gestão pública.

Entretanto, a atuação consorciada também enfrenta desafios, como a consolidação de mecanismos de governança interfederativa, a sustentabilidade institucional das iniciativas e o alinhamento com os sistemas de cultura e os instrumentos de planejamento governamental. Ao mesmo tempo, evidências indicam que, quando mobilizados, os consórcios tendem a contribuir para o fortalecimento das capacidades institucionais municipais, especialmente por meio de ações de planejamento, capacitação e apoio técnico, ainda que sua atuação permaneça marcada por descontinuidades e limitações operacionais.

Diante desse cenário, o presente artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na primeira, apresenta-se o referencial teórico que fundamenta a análise, abordando os conceitos de federalismo cooperativo, governança territorial e políticas culturais. Na segunda seção, discute-se o cenário da cooperação federativa intermunicipal no Brasil, com ênfase na atuação dos consórcios públicos e sua inserção no campo cultural. A terceira seção analisa o marco jurídico-institucional do fomento à cultura, destacando seus avanços e limitações no contexto das relações intergovernamentais. Na quarta seção, são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa, com foco na identificação dos potenciais dos consórcios públicos como instrumentos de desburocratização e democratização do fomento cultural. Por fim, a conclusão sistematiza os principais achados, articulando-os aos objetivos propostos e indicando caminhos para o fortalecimento da governança cultural no âmbito federativo.

2. JUSTIFICATIVA

A relevância deste estudo decorre da necessidade de compreender os limites e as potencialidades da cooperação federativa no campo das políticas culturais, especialmente em contextos marcados por desigualdades territoriais e fragilidades institucionais. Embora recentes instrumentos de fomento tenham ampliado a disponibilidade de recursos para o setor cultural, persistem entraves relacionados à capacidade de gestão dos entes subnacionais, o que compromete a efetividade das políticas públicas e evidencia desafios na integração entre fomento, planejamento e execução.

Nesse contexto, destaca-se que, embora o Sistema Nacional de Cultura (SNC) tenha sido instituído no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Constituição Federal de 1988, com a inclusão do art. 216-A, sua regulamentação ainda não foi efetivada nos termos previstos no § 3º desse dispositivo. Essa lacuna normativa produz efeitos relevantes na organização da gestão cultural, refletindo-se, entre outros aspectos, nas dificuldades enfrentadas por gestores públicos municipais e agentes culturais na consolidação de sistemas locais de cultura, incluindo instrumentos como conselhos, planos e fundos.

No âmbito do SNC, a centralidade da autonomia municipal e o reconhecimento das especificidades territoriais impõem desafios adicionais à implementação das políticas culturais, considerando as significativas variações entre os municípios em termos de porte populacional, capacidade administrativa, recursos humanos e disponibilidade financeira. Tal heterogeneidade limita a efetividade de estratégias uniformes de implementação, sobretudo em um contexto no qual a promoção do acesso à cultura constitui competência comum entre União, estados, Distrito Federal e municípios.

Diante desse cenário, torna-se necessário aprofundar a compreensão acerca dos mecanismos capazes de viabilizar a implementação das políticas culturais em escala local, especialmente em municípios com capacidades institucionais mais restritas. A cooperação intermunicipal, por meio dos consórcios públicos, apresenta-se como uma alternativa relevante, ainda pouco explorada no campo cultural, com potencial para promover maior articulação territorial, compartilhamento de capacidades e fortalecimento da gestão pública.

Assim, este estudo justifica-se ao analisar a atuação dos consórcios públicos intermunicipais na área da cultura em âmbito nacional, buscando identificar sua extensão e potencial como instrumento de fortalecimento da gestão cultural. Ademais, pretende-se compreender de que forma esses arranjos podem contribuir para a futura regulamentação e consolidação do Sistema Nacional de Cultura, subsidiando o avanço de uma agenda municipalista orientada ao aprimoramento do planejamento e da execução das políticas culturais.

3. OBJETIVOS

3.1 – Objetivo Geral

Analisar a potencialidade dos consórcios públicos intermunicipais contribuir para o incremento das políticas culturais, com vistas a fortalecer as relações intergovernamentais para ampliação do fomento.

3.2 - Objetivos Específicos

- *Evidenciar o cenário da cooperação federativa intermunicipal no âmbito da cultura no Brasil;*
- *Abordar aspectos jurídico-institucionais das políticas de fomento à cultura, situando-as no contexto das relações intergovernamentais, federalismo e da cooperação federativa;*
- *Identificar os potenciais vetores de desburocratização e democratização de cooperação federativa no âmbito cultural*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O debate sobre políticas culturais no Brasil consolidou-se como campo interdisciplinar que articula cultura, Estado, democracia e desenvolvimento. Segundo Calabre (2019), essas políticas deixaram de ser periféricas para se tornar estruturantes, associadas à garantia de direitos culturais, valorização das identidades territoriais e promoção da cidadania. A cultura, nesse contexto, não se limita a um setor específico da administração pública, mas constitui campo transversal que exige arranjos institucionais capazes de dialogar com desigualdades sociais, regionais e federativas.

A institucionalização das políticas culturais ocorreu de forma desigual e descontínua, marcada por ciclos de expansão e retração do papel do Estado (CALABRE, 2019), contribuindo para a fragilidade das estruturas municipais e limitando a efetividade do fomento e a consolidação de sistemas locais. A dimensão federativa é central para compreender limites e possibilidades dessas políticas.

A cooperação intergovernamental surge como estratégia para superar assimetrias entre entes federados. A Lei nº 11.107/2005, que regulamenta os consórcios públicos, institui instrumento jurídico-institucional para atuação conjunta de municípios, estados e União, permitindo coordenação de ações, compartilhamento de recursos e ampliação da

capacidade estatal, especialmente em áreas com baixa institucionalização.

No campo cultural, a cooperação consorciada ganha relevância, pois o fomento exige capacidades técnicas, estabilidade institucional e articulação com planejamento e orçamento. A gestão associada pode superar a fragmentação setorial, desde que acompanhada de mecanismos claros de coordenação, definição de competências e responsabilização dos entes envolvidos (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

A dimensão territorial é igualmente central. A cultura se expressa de forma diversa nos territórios, articulando identidades, práticas sociais e dinâmicas econômicas específicas. A ação consorciada possibilita estratégias territoriais de fomento cultural que respeitem singularidades locais, ampliando escala, sustentabilidade e impacto das políticas públicas.

Por fim, o planejamento governamental permite compreender a cooperação consorciada não apenas como solução administrativa, mas como processo político e estratégico. O planejamento, entendido como arena de escolhas, conflitos e restrições, condiciona a inserção das políticas culturais em instrumentos formais do Estado, como planos plurianuais, leis orçamentárias e programas governamentais. Assim, a efetividade do fomento via consórcios depende da articulação entre cooperação federativa, institucionalização das políticas culturais e integração ao planejamento governamental.

5. METODOLOGIA

O presente estudo adota abordagem qualitativa, exploratória e analítico-interpretativa, adequada à compreensão dos arranjos institucionais e dos processos de cooperação federativa consorciada no campo das políticas culturais. Parte-se do pressuposto de que tais políticas não podem ser apreendidas apenas por indicadores quantitativos, exigindo análise dos marcos normativos, desenhos institucionais e dinâmicas de articulação entre entes federados.

Do ponto de vista procedimental, a pesquisa se fundamenta em análise documental e bibliográfica. A análise documental incidiu sobre legislações e normativas que estruturam a cooperação federativa e o financiamento da cultura, com destaque para a Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos), seus regulamentos, bem como a Lei Complementar nº 195/2022 (Lei Paulo Gustavo) e a Política Nacional Aldir Blanc

(PNAB). Foram também considerados documentos técnicos, relatórios institucionais e publicações oficiais de órgãos federais e estaduais relacionados à gestão cultural.

A pesquisa bibliográfica concentrou-se em produções acadêmicas sobre políticas culturais, federalismo cooperativo, governança e gestão associada de políticas públicas. O tratamento dos dados ocorreu por análise de conteúdo temática, buscando identificar categorias relacionadas a desafios institucionais, capacidades estatais locais, mecanismos de coordenação intergovernamental e possibilidades de ampliação do fomento cultural via consórcios. A interpretação seguiu uma perspectiva teórico-crítica, compreendendo a cooperação federativa como processo político, marcado por assimetrias territoriais, disputas de poder e restrições fiscais, mas também como espaço potencial de inovação institucional e fortalecimento das políticas culturais em nível local.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 - Cooperação federativa intermunicipal e a inserção da cultura nos consórcios públicos

Os consórcios públicos intermunicipais configuram-se como instrumentos jurídico-institucionais de cooperação federativa voltados à gestão compartilhada de políticas públicas e à prestação associada de serviços entre entes subnacionais. Sua institucionalização no ordenamento jurídico brasileiro ocorre com a promulgação da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que estabelecem diretrizes para sua formação, governança e funcionamento, conferindo-lhes segurança normativa e personalidade jurídica própria.

No contexto do federalismo brasileiro, caracterizado pela coexistência de competências comuns e concorrentes, os consórcios emergem como mecanismos relevantes de coordenação intergovernamental, especialmente diante das limitações estruturais dos municípios. Ao possibilitar a associação voluntária entre entes locais, esses arranjos favorecem a racionalização de recursos, a ampliação da capacidade administrativa e a implementação de políticas públicas em escala territorial ampliada.

Conforme argumenta Abrucio (2005), o processo de descentralização ampliou significativamente as

responsabilidades dos municípios, sem que houvesse uma redistribuição proporcional de capacidades institucionais. Na mesma direção, Arretche (2012) destaca que a transferência de atribuições não foi acompanhada pelo fortalecimento das capacidades administrativas, técnicas e fiscais dos entes locais, gerando um descompasso entre responsabilidades e meios de execução.

Nesse cenário, os consórcios podem ser interpretados como respostas institucionais às assimetrias federativas, ao viabilizarem a cooperação interfederativa e a recomposição das capacidades estatais em contextos de descentralização incompleta. De acordo com Góes (2024), esses arranjos constituem instrumentos estratégicos de articulação de recursos técnicos e financeiros entre diferentes níveis de governo, contribuindo para a implementação de políticas públicas e para a promoção do desenvolvimento territorial.

Além de sua função operacional, os consórcios públicos configuram-se como espaços relevantes de articulação institucional, favorecendo o estabelecimento de parcerias, convênios e mecanismos de gestão compartilhada. Sob a perspectiva da governança territorial, esses arranjos tensionam a fragmentação da ação estatal, ao promoverem formas cooperativas de gestão. Em diálogo com a abordagem de Milton Santos, podem ser compreendidos como expressões institucionais de horizontalidade, ao possibilitarem a construção de estratégias compartilhadas entre entes locais.

Não obstante, esse modelo também apresenta limitações. Entre os principais dilemas, destacam-se as desigualdades territoriais na provisão de serviços públicos e a incidência de comportamentos oportunistas, como o efeito “carona”, no qual determinados entes se beneficiam das ações coletivas sem contribuir proporcionalmente (Abrucio; Sano, 2013). Tais dinâmicas evidenciam os limites da atuação isolada dos municípios e tensionam a efetividade da descentralização enquanto estratégia de ampliação do acesso às políticas públicas.

Nesse contexto, a cooperação intermunicipal emerge como estratégia racional de coordenação federativa, orientada tanto pela busca de eficiência administrativa quanto pela necessidade de regulação das assimetrias territoriais e de mitigação de falhas de ação coletiva.

No campo das políticas culturais, essa discussão assume relevância específica. Historicamente marcada por fragmentação institucional, descontinuidade administrativa e forte dependência de indução federal, a política cultural no Brasil apresenta desafios significativos para sua consolidação em nível local. A limitada capacidade técnica e financeira de muitos municípios compromete o acesso aos mecanismos de fomento e a implementação de políticas estruturadas.

Diante desse cenário, os consórcios públicos intermunicipais apresentam-se como alternativa estratégica para a reorganização do fomento cultural, ao possibilitarem a atuação conjunta na elaboração de projetos, captação de recursos, gestão de editais e implementação de ações culturais integradas. Ademais, contribuem para a ampliação da escala de atuação e para a redução das desigualdades territoriais no acesso às políticas culturais.

Entretanto, a inserção da cultura na agenda dos consórcios ainda se mostra incipiente quando comparada a outras áreas, como saúde e saneamento. Tal constatação evidencia limites institucionais e políticos, associados à baixa priorização da cultura nas agendas governamentais e à ausência de mecanismos normativos específicos que incentivem a cooperação consorciada nesse campo.

Assim, as investigações apontam que embora consolidados como instrumentos de cooperação federativa, os consórcios públicos permanecem subutilizados no âmbito das políticas culturais, o que reforça a necessidade de avanços na articulação entre governança territorial e fomento cultural, reconhecendo esses arranjos como instrumentos estratégicos para a reconfiguração das relações intergovernamentais no setor.

QUADRO 1 – Operacionalização da Política Nacional Aldir Blanc (PNAB)

Dimensão Analítica	Descrição
Estrutura operacional e fluxo de execução federativa	A PNAB é operacionalizada por meio de um modelo descentralizado, com transferência direta de recursos da União aos entes federativos via mecanismo fundo a fundo, utilizando a Plataforma Transferegov. O processo inicia-se com a adesão do ente mediante apresentação do Plano de Ação (PA), seguido de análise técnica pelo Ministério da Cultura, formalização do termo de adesão e posterior repasse dos recursos.
Planejamento e instrumentos de gestão	O planejamento da política estrutura-se a partir do Plano de Ação (PA), que define metas e objetivos, e do Plano de Aplicação dos Recursos (PAR), que detalha as ações e é elaborado com base em escuta pública. O PA assume caráter plurianual, abrangendo múltiplos ciclos, o que reforça a continuidade da política e a previsibilidade do financiamento.
Condicionalidades e critérios de acesso aos recursos	O acesso aos recursos está condicionado ao cumprimento de requisitos institucionais, como a comprovação de investimento próprio em cultura e a execução mínima dos recursos recebidos em ciclos anteriores. Tais exigências visam induzir maior comprometimento dos entes federativos com a política e assegurar maior eficiência na aplicação dos recursos.
Execução descentralizada e responsabilidades locais	A execução da política é atribuída aos entes federativos, que assumem a responsabilidade pela implementação das ações, definição de prazos para prestação de contas dos beneficiários e garantia da transparência das informações. Esse arranjo reforça o protagonismo local na gestão das políticas culturais.
Monitoramento, avaliação e controle	Ao final do ciclo, os entes devem apresentar relatórios de gestão que subsidiam a avaliação técnica da execução física e financeira dos recursos. O Ministério da Cultura analisa a compatibilidade entre o planejado e o executado, bem como o cumprimento dos requisitos normativos, fortalecendo os mecanismos de accountability.
Implicações para a cooperação federativa	O desenho operacional da PNAB reforça a lógica do federalismo cooperativo, ao combinar descentralização de recursos com responsabilização local. Entretanto, a complexidade procedimental e as exigências técnicas tendem a acentuar desigualdades entre os entes, indicando a necessidade de arranjos cooperativos, como consórcios públicos intermunicipais, para qualificar a execução e ampliar o acesso ao fomento cultural.

6.2 Marco jurídico-institucional do fomento cultural e seus limites na cooperação federativa

O fomento cultural no Brasil deve ser compreendido à luz do arcabouço constitucional que reconhece a cultura como direito fundamental e dever do Estado. A Constituição Federal de 1988, especialmente por meio dos arts. 215, 216 e 216-A, estabelece as bases para a institucionalização das políticas culturais, assegurando o acesso à cultura, a valorização da diversidade cultural e a proteção do patrimônio cultural brasileiro. Nesse contexto, o Sistema Nacional de Cultura (SNC) emerge como um arranjo institucional estruturante, orientado pelos princípios da gestão democrática, da descentralização e da cooperação federativa, com o objetivo de articular as ações dos entes federados na formulação e implementação das políticas culturais.

A consolidação do SNC reforça a necessidade de coordenação intergovernamental no campo cultural, ao estabelecer mecanismos de integração entre União, estados e municípios, por meio de instrumentos como conselhos, planos e fundos de cultura.

No entanto, a operacionalização desse sistema ainda enfrenta desafios relacionados à heterogeneidade das capacidades institucionais dos entes subnacionais, o que impacta diretamente a efetividade das políticas de fomento.

Nesse cenário, a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (PNAB), instituída pela Lei nº 14.399/2022, regulamentada pelo Decreto nº 11.740/2023 e posteriormente atualizada por alterações legislativas, configura-se como um dos principais instrumentos contemporâneos de financiamento cultural. Sua estrutura baseia-se na descentralização de recursos federais destinados a estados, municípios e Distrito Federal, com o objetivo de fortalecer a produção, difusão, formação e fruição cultural, ampliando a capilaridade das políticas públicas.

Paralelamente, a promulgação da Lei nº 14.903/2024, que institui o Marco Regulatório do Fomento à Cultura, representa um avanço significativo na consolidação do arcabouço jurídico do setor. A criação de um regime jurídico próprio responde a uma lacuna histórica, marcada pela aplicação

inadequada de instrumentos jurídicos generalistas às especificidades do campo cultural. Ao reconhecer as particularidades das atividades culturais,

a legislação estabelece diretrizes mais coerentes com a lógica do fomento.

QUADRO 2– Estrutura normativa do Marco Regulatório do Fomento à Cultura (Lei nº 14.903/2024)

Dimensão Analítica	Descrição (base legal)
Fundamento jurídico	A Lei nº 14.903/2024 estabelece normas gerais para o fomento à cultura no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, com base na competência legislativa concorrente prevista no art. 24 da Constituição Federal.
Abrangência institucional	Aplica-se à administração pública direta e indireta, incluindo autarquias, fundações, empresas públicas e órgãos dos Poderes, quando no exercício de função administrativa.
Regimes jurídicos de fomento	A União deve adotar o regime próprio de fomento previsto na lei, podendo também utilizar outros regimes legais. Estados, DF e municípios podem adotar esse regime ou criar regimes próprios no âmbito de sua autonomia.
Crítérios para escolha do regime	A escolha do regime jurídico deve ser orientada pelas metas dos planos de cultura e pelos princípios da eficiência e da duração razoável do processo.
Vedação à aplicação da Lei de Licitações	É vedada a aplicação da Lei nº 14.133/2021 aos instrumentos do regime próprio de fomento à cultura.
Definições fundamentais	A lei define conceitos como ação cultural, agente cultural e instrumentos de execução do fomento, incluindo a possibilidade de participação de pessoas físicas, jurídicas e coletivos.
Instrumentos de execução	São previstos instrumentos com repasse de recursos (termo de execução cultural, premiação e bolsa) e sem repasse (termo de ocupação e cooperação cultural).
Chamamento público	Pode ocorrer em fluxo contínuo ou ordinário, com fases de planejamento, processamento e celebração, incluindo análise de propostas, recursos e habilitação.
Participação social no planejamento	A elaboração de editais pode envolver consultas públicas, reuniões técnicas e diálogo com conselhos de cultura e sociedade civil.
Execução dos recursos	O termo de execução cultural estabelece obrigações entre administração pública e agente cultural, com plano de trabalho contendo objeto, cronograma e estimativa de custos.
Uso dos recursos	A lei prevê possibilidades de aplicação dos recursos, incluindo serviços, bens, equipe, viagens, comunicação, tecnologia, manutenção de espaços e outras despesas necessárias à ação cultural.
Prestação de contas	Pode ocorrer por meio de relatório de objeto ou relatório financeiro, sendo este último exigido em situações específicas, como insuficiência de informações ou denúncia de irregularidade.
Monitoramento e controle	Deve priorizar o cumprimento do objeto da política cultural, com uso de técnicas como análise de risco, auditoria e visitas técnicas.
Fontes de financiamento	Incluem dotações orçamentárias, fundos públicos, recursos privados (com ou sem incentivo fiscal) e outras fontes previstas em legislação.
Transferências fundo a fundo	Prevê transferência de recursos entre entes federativos para fundos de cultura, condicionada a requisitos como existência de conselho, plano e fundo de cultura.
Cooperação interfederativa	As transferências devem ocorrer em regime de colaboração e podem envolver consórcios e arranjos interfederativos.
Capacitação	A lei prevê ações de formação e capacitação de agentes públicos e culturais para implementação do regime de fomento.

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa (2026)

Um dos aspectos centrais desse marco normativo reside na distinção entre fomento cultural e contratação pública, afastando a aplicação automática da legislação de licitações. Essa diferenciação permite maior flexibilidade na execução das políticas culturais, ao reconhecer que o fomento se orienta pela promoção e incentivo de iniciativas culturais, e não pela lógica contratual da administração pública.

Do ponto de vista federativo, o Marco Regulatório assume caráter de norma geral, aplicável a todos os entes, ainda que a adoção integral do regime jurídico próprio seja obrigatória apenas para a União. Contudo, observa-se a tendência de incorporação de suas diretrizes pelos entes subnacionais, dada sua adequação às dinâmicas do setor e sua capacidade de conferir maior segurança jurídica aos processos de financiamento (RUBIM, 2022; MATA-MACHADO, 2023).

No plano operacional, a PNAB apresenta um desenho institucional robusto, com previsão de investimentos significativos e múltiplas fontes de financiamento. A execução dos recursos ocorre por meio de instrumentos como editais, chamadas públicas, prêmios e parcerias com organizações da sociedade civil, abrangendo diferentes segmentos da cadeia produtiva cultural. Ademais, incorpora mecanismos de planejamento, monitoramento e prestação de contas, reforçando a lógica de responsabilização federativa (RUBIM, 2022).

Entretanto, apesar dos avanços normativos e financeiros, a efetividade dessas políticas permanece condicionada às capacidades institucionais dos entes subnacionais. A complexidade dos procedimentos, aliada à exigência de competências técnicas específicas, constitui um dos principais entraves à operacionalização do fomento cultural, especialmente em municípios de pequeno porte.

Nesse contexto, observa-se que o arcabouço jurídico-institucional do fomento cultural, embora robusto, ainda apresenta limitações no que se refere à integração federativa. Os instrumentos de financiamento tendem a operar de forma descentralizada e pouco articulada, reforçando dinâmicas competitivas entre os entes e dificultando a construção de estratégias cooperativas.

No debate sobre o financiamento das políticas culturais, Albino Rubim sustenta que os sistemas de fomento devem refletir a complexidade

contemporânea da cultura, incorporando diferentes mecanismos, escalas e temporalidades capazes de atender à diversidade dos campos culturais (RUBIM, 2022). Nessa perspectiva, determinados segmentos, especialmente aqueles vinculados às culturas populares e às expressões experimentais, demandam, de forma mais intensa, modalidades de fomento direto, dada sua menor inserção em circuitos mercadológicos e sua dependência de apoio público para sua sustentabilidade.

Entretanto, historicamente, observa-se a predominância de instrumentos de fomento indireto, sobretudo por meio de leis de incentivo fiscal, em detrimento de políticas de financiamento direto (RUBIM, 2022; MATA-MACHADO, 2023). Esse desequilíbrio pode ser evidenciado a partir de dados do âmbito federal: em 2015, enquanto aproximadamente R\$ 1,32 bilhão foram mobilizados por meio de incentivos fiscais, os recursos destinados ao Fundo Nacional de Cultura totalizaram cerca de R\$ 163,75 milhões, revelando a centralidade do modelo baseado em renúncia fiscal.

Nos últimos anos, contudo, esse padrão tem apresentado inflexões relevantes, especialmente em decorrência das políticas emergenciais e estruturantes implementadas no contexto da pandemia de Covid-19. A criação de instrumentos como a Política Nacional Aldir Blanc (PNAB) contribuiu para o fortalecimento do fomento direto, ampliando significativamente o volume de recursos destinados ao setor cultural. Em 2024, por exemplo, o montante investido por meio da PNAB atingiu aproximadamente R\$ 3 bilhões, superando, inclusive, os cerca de R\$ 2,3 bilhões mobilizados via renúncia fiscal no mesmo período (RUBIM, 2022).

Essa reconfiguração evidencia uma tendência de maior equilíbrio entre as modalidades de financiamento, ao mesmo tempo em que reforça a importância de diversificação dos instrumentos de fomento. Tal movimento se mostra particularmente relevante no contexto da cooperação federativa, na medida em que amplia as possibilidades de acesso aos recursos por parte de municípios e agentes culturais historicamente excluídos dos mecanismos tradicionais de incentivo.

Soma-se as exigências técnicas para acesso aos recursos, como elaboração de projetos e prestação de contas, configuram barreiras relevantes, tanto para municípios com menor capacidade administrativa quanto para agentes culturais inseridos em contextos territoriais mais vulneráveis.

Diante desse cenário, os consórcios públicos inter-municipais emergem como alternativa relevante para a qualificação da gestão do fomento cultural, ao atuarem como instâncias intermediárias capazes de apoiar tecnicamente os entes consorciados, padronizar procedimentos e ampliar o acesso aos recursos disponíveis. Contudo, a ausência de normativas específicas que incentivem a atuação consorciada na cultura limita a consolidação desse arranjo como estratégia estruturante.

Assim, a análise evidencia uma tensão entre a ampliação dos instrumentos de financiamento cultural e a persistência de limitações institucionais e operacionais que comprometem sua efetividade, reforçando a necessidade de mecanismos de cooperação federativa capazes de promover maior integração entre os entes e reduzir as desigualdades territoriais no acesso às políticas culturais.

QUADRO 3 – Estrutura analítica da Política Nacional Aldir Blanc (PNAB): dimensões, instrumentos e implicações para a cooperação federativa

Dimensão Analítica	Elementos Centrais	Descrição Sintética	Implicações para a Cooperação Federativa	Limites e Desafios
Marco jurídico-institucional	Leis, decretos e normativas complementares	Instituição pela Lei 14.399/2022, alterações posteriores e regulamentação pelo Decreto 11.740/2023, além de portarias e instruções normativas que detalham execução, monitoramento e prestação de contas	Estabelece base normativa para descentralização e atuação coordenada entre entes federativos	Complexidade normativa e frequentes alterações regulatórias dificultam a operacionalização
Instrumentos de fomento	Editais, bolsas, premiações, termos e parcerias	Execução por meio de múltiplos instrumentos: termos de execução cultural, bolsas, termos de compromisso cultural, aquisições públicas e parcerias com OSCs	Amplia possibilidades de acesso e diversifica formas de apoio cultural	Exigência técnica e burocrática ainda limita acesso de municípios com menor capacidade
Governança federal	MinC, Secretarias e Comitê Gestor	Coordenação central pelo Ministério da Cultura, com atuação de secretarias específicas (SEFIC, SCC, SCDC) e Comitê Gestor para articulação estratégica	Indução federal da política e padronização de procedimentos	Centralização decisória e dependência técnica dos entes subnacionais
Execução descentralizada	Estados, municípios e DF	Transferência de recursos “fundo a fundo” e execução local condicionada a planos e requisitos institucionais	Reforça o federalismo cooperativo e amplia capilaridade territorial	Assimetrias de capacidade administrativa comprometem a efetividade
Planejamento e gestão	Plano de Ação (PA) e Plano de Aplicação de Recursos (PAR)	Instrumentos obrigatórios que organizam metas, ações e aplicação dos recursos com base em escuta pública	Estimula planejamento estruturado e participação social	Dificuldades técnicas na elaboração e execução pelos entes locais
Monitoramento e avaliação	Relatórios de gestão e sistemas de acompanhamento	Avaliação da execução física e financeira, análise de resultados e controle da política	Promove transparência e accountability	Sobrecarga administrativa e complexidade na prestação de contas
Participação e controle social	Conselhos, escutas públicas e instâncias participativas	Inclusão da sociedade civil na formulação, execução e controle da política	Amplia legitimidade e democratização do fomento cultural	Participação desigual entre territórios e fragilidade institucional local
Capacidades estatais	Assistência técnica e suporte institucional	Atuação de estruturas como a DAST para apoio técnico aos entes federativos	Possibilita redução de assimetrias e qualificação da gestão	Insuficiência de suporte frente à heterogeneidade municipal
Integração federativa	Articulação entre entes e sistemas de cultura	Integração com sistemas locais de cultura (planos, fundos e conselhos)	Potencializa coordenação e alinhamento de políticas	Fragmentação institucional e baixa articulação intermunicipal
Potencial dos consórcios	Arranjos cooperativos intermunicipais	Possibilidade de atuação conjunta para gestão de recursos, apoio técnico e execução de ações culturais	Amplia escala, reduz desigualdades e fortalece governança territorial	Baixa institucionalização da cultura nos consórcios existentes

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa (2019)

6.3 Desburocratização, democratização e desafios para a cooperação federativa consorciada no campo cultural

A análise do novo paradigma de fomento à cultura no Brasil demanda a consideração das transformações introduzidas pelo Marco Regulatório do Fomento à Cultura e pela Lei nº 14.399/2022, que reconfiguram os fundamentos jurídico-institucionais das políticas culturais contemporâneas. Esse novo arranjo normativo desloca o enfoque tradicional, centrado em mecanismos fragmentados e fortemente burocratizados, para uma lógica orientada à ampliação do acesso, à descentralização de recursos e à diversificação dos instrumentos de financiamento.

Sob essa perspectiva, o fomento cultural passa a ser concebido como política estruturante, articulada à promoção de direitos culturais e à redução de desigualdades territoriais, incorporando instrumentos mais flexíveis e adaptáveis às especificidades dos diferentes contextos locais. Tal reconfiguração implica não apenas alterações procedimentais, mas também uma mudança de racionalidade na relação entre Estado e agentes culturais, ao reconhecer a diversidade de formas de produção, circulação e fruição cultural.

Nesse contexto, destacam-se potenciais vetores de desburocratização e democratização presentes no regime jurídico de fomento, especialmente no que se refere à simplificação de instrumentos de repasse, à ampliação das modalidades de apoio e à valorização de mecanismos participativos na definição das prioridades de investimento. A utilização de instrumentos como termos de execução cultural, bolsas e premiações, aliada à incorporação de processos de escuta pública, sinaliza um esforço de redução de barreiras de acesso historicamente impostas aos agentes culturais, sobretudo aqueles situados em territórios periféricos ou com menor capacidade institucional.

Contudo, tais avanços coexistem com desafios operacionais e institucionais, uma vez que a efetividade dessas inovações depende diretamente da capacidade dos entes federados de internalizar e operacionalizar os novos instrumentos. Nesse sentido, a persistência de exigências técnicas, a complexidade dos procedimentos de prestação de contas e as assimetrias administrativas entre municípios tendem a limitar o alcance democratizante do novo paradigma.

Considerando a relevância estratégica da Política Nacional Aldir Blanc no fortalecimento das políticas

culturais no Brasil, especialmente por meio de um modelo orientado à descentralização e à cooperação federativa, a efetividade na aplicação dos recursos públicos e o alcance dos resultados pretendidos encontram-se diretamente condicionados ao fortalecimento de sua arquitetura institucional e à consolidação de mecanismos robustos de transparência e controle social

Nesse sentido, a implementação da política evidencia a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de coordenação intergovernamental, de modo a qualificar a articulação entre União, estados e municípios.

As experiências acumuladas ao longo dos ciclos iniciais de execução da PNAB revelam a persistência de entraves relacionados à comunicação institucional, à assimetria de informações e à heterogeneidade das capacidades administrativas entre os entes federativos, fatores que incidem diretamente sobre a eficiência e a equidade na execução dos recursos

QUADRO 4 – Estrutura normativa do Marco Regulatório do Fomento à Cultura (Lei nº 14.903/2024)

Dimensão Analítica	Descrição (base legal)
Fundamento jurídico	A Lei nº 14.903/2024 estabelece normas gerais para o fomento à cultura no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, com base na competência legislativa concorrente prevista no art. 24 da Constituição Federal.
Abrangência institucional	Aplica-se à administração pública direta e indireta, incluindo autarquias, fundações, empresas públicas e órgãos dos Poderes, quando no exercício de função administrativa.
Regimes jurídicos de fomento	A União deve adotar o regime próprio de fomento previsto na lei, podendo também utilizar outros regimes legais. Estados, DF e municípios podem adotar esse regime ou criar regimes próprios no âmbito de sua autonomia.
Critérios para escolha do regime	A escolha do regime jurídico deve ser orientada pelas metas dos planos de cultura e pelos princípios da eficiência e da duração razoável do processo.
Vedação à aplicação da Lei de Licitações	É vedada a aplicação da Lei nº 14.133/2021 aos instrumentos do regime próprio de fomento à cultura.
Definições fundamentais	A lei define conceitos como ação cultural, agente cultural e instrumentos de execução do fomento, incluindo a possibilidade de participação de pessoas físicas, jurídicas e coletivos.
Instrumentos de execução	São previstos instrumentos com repasse de recursos (termo de execução cultural, premiação e bolsa) e sem repasse (termo de ocupação e cooperação cultural).
Chamamento público	Pode ocorrer em fluxo contínuo ou ordinário, com fases de planejamento, processamento e celebração, incluindo análise de propostas, recursos e habilitação.
Participação social no planejamento	A elaboração de editais pode envolver consultas públicas, reuniões técnicas e diálogo com conselhos de cultura e sociedade civil.
Execução dos recursos	O termo de execução cultural estabelece obrigações entre administração pública e agente cultural, com plano de trabalho contendo objeto, cronograma e estimativa de custos.
Uso dos recursos	A lei prevê possibilidades de aplicação dos recursos, incluindo serviços, bens, equipe, viagens, comunicação, tecnologia, manutenção de espaços e outras despesas necessárias à ação cultural.
Prestação de contas	Pode ocorrer por meio de relatório de objeto ou relatório financeiro, sendo este último exigido em situações específicas, como insuficiência de informações ou denúncia de irregularidade.
Monitoramento e controle	Deve priorizar o cumprimento do objeto da política cultural, com uso de técnicas como análise de risco, auditoria e visitas técnicas.
Fontes de financiamento	Incluem dotações orçamentárias, fundos públicos, recursos privados (com ou sem incentivo fiscal) e outras fontes previstas em legislação.
Transferências fundo a fundo	Prevê transferência de recursos entre entes federativos para fundos de cultura, condicionada a requisitos como existência de conselho, plano e fundo de cultura.
Cooperação interfederativa	As transferências devem ocorrer em regime de colaboração e podem envolver consórcios e arranjos interfederativos.
Capacitação	A lei prevê ações de formação e capacitação de agentes públicos e culturais para implementação do regime de fomento.

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa, (2026).

Diante desse cenário, impõe-se a criação e o fortalecimento de mecanismos mais efetivos de comunicação e cooperação intergovernamental, capazes de

promover maior integração entre os entes, viabilizar a circulação sistemática de informações estratégicas e qualificar os processos de tomada de decisão. Tais

mecanismos devem contemplar, entre outros aspectos, a institucionalização de fluxos contínuos de diálogo, o compartilhamento de boas práticas, a padronização de procedimentos operacionais e o desenvolvimento de plataformas integradas de gestão e monitoramento.

Ademias, de acordo com Góes (2024), a incorporação de arranjos cooperativos, como os consórcios públicos intermunicipais, pode potencializar esses processos ao oferecer suporte técnico compartilhado ampliar a escala de atuação e reduzir as desigualdades de capacidade entre os municípios. Ao favorecer a coordenação territorial e a gestão associada de recursos, tais arranjos contribuem para a consolidação de uma governança mais integrada e eficaz da política cultural.

No campo prático em que este estudo se insere, será apresentado algumas análises tomando como referência estudo técnico publicado pela ártecnica específica para consórcios públicos da Confederação nacional dos Municípios (CMN), redigido a partir das respostas fornecidas, no decorrer dos dias 27 de junho a 2 de agosto de 2019, por 187 consórcios públicos intermunicipais, o estudo revelou um contexto sobre cooperação federativa e consórcios públicos, nele, um

conjunto de consórcios participantes da pesquisa, são abordadas questões referentes: ao perfil, à localização e à atuação na área da Cultura.

A análise dos dados empíricos evidencia a ainda limitada inserção da cultura no escopo de atuação dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil. Entre os 187 consórcios respondentes ao questionário que fundamenta o presente estudo, observa-se que a maioria — 102 consórcios, correspondentes a 54,5% — declarou não possuir, nem prever em seus protocolos de intenções, atuação na área cultural. Esse dado indica que, apesar do potencial dos arranjos consorciados para a gestão compartilhada de políticas públicas, a cultura ainda não se configura como um campo prioritário na agenda desses instrumentos.

Por outro lado, 85 consórcios (45,5%) afirmaram prever atuação na área da cultura. Dentre esses, apenas 1 consórcio (0,5%) apresenta caráter unifinalitário, com atuação exclusiva no campo cultural, enquanto a ampla maioria — 84 consórcios (44,9%) — possui natureza multifinalitária, integrando a cultura a outras áreas de políticas públicas, como saúde e meio ambiente.

QUADRO 5 – Consórcios que participaram da pesquisa por categoria

Categoria dos consórcios	Total dos consórcios por categoria	% (Total dos consórcios por categoria)
Unifinalitário na área da Cultura	1	0,5%
Multifinalitário que tem como uma de suas áreas de atuação a da Cultura	84	44,9%
Nunca teve ou não tem mais previsão no protocolo de intenções para atuar na área da Cultura	102	54,5%
Total	187	100%

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios – CNM, (2019)

Esse cenário sugere que a cultura tende a ser incorporada de forma transversal nos consórcios existentes, subordinada a agendas mais consolidadas, o que pode refletir tanto a baixa institucionalização da política cultural nesses arranjos quanto a priorização de setores tradicionalmente mais estruturados. Ao mesmo tempo, a presença significativa de consórcios multifinalitários com previsão de atuação cultural indica uma janela de oportunidade para a ampliação e qualificação

dessa agenda, especialmente se articulada a instrumentos de fomento e mecanismos de cooperação federativa mais robustos

A análise da efetividade da atuação dos consórcios públicos intermunicipais na área da cultura revela um cenário marcado por descompasso entre previsão institucional e implementação concreta. Entre os 85 consórcios que declararam possuir previsão de atuação cultural, a maioria — 62 consórcios (72,9%)

— informou não ter iniciado, até o período da coleta de dados, qualquer ação nesse campo.

Por outro lado, 23 consórcios (27,1%) indicaram ter iniciado atividades na área da cultura em algum momento entre 1996 e 2019. Contudo, mesmo entre esses casos, observa-se significativa heterogeneidade quanto à continuidade das ações. Dentre os consórcios com atuação iniciada, 39,1% relataram desenvolvimento contínuo desde a sua implementação; 30,4% indicaram que as atividades permanecem ativas, embora tenham sofrido interrupções ao longo do tempo; e outros 30,4% declararam que a atuação encontra-se atualmente paralisada, apesar de já ter sido anteriormente desenvolvida.

Esse conjunto de evidências aponta para fragilidades estruturais na consolidação da cultura como

área efetiva de atuação consorciada. A elevada proporção de consórcios que, mesmo possuindo previsão formal, não implementaram ações culturais sugere limitações institucionais, operacionais e políticas que dificultam a materialização dessa agenda. Ademais, a instabilidade observada entre os consórcios que chegaram a iniciar atividades — marcada por interrupções ou paralisações — indica a ausência de mecanismos de sustentação contínua dessas iniciativas.

Nesse sentido, os dados revelam que a presença da cultura nos consórcios públicos intermunicipais ainda se encontra em estágio incipiente e pouco institucionalizado, reforçando a necessidade de fortalecimento de capacidades estatais e de mecanismos de cooperação mais estruturados para viabilizar sua consolidação no âmbito desses arranjos.

QUADRO 6 – Consórcios que iniciaram ou não sua atuação na área da Cultura

A atuação do consórcio na área da Cultura já foi iniciada?	Total dos consórcios que iniciaram ou não sua atuação na área da Cultura	% (Total dos consórcios que iniciaram ou não sua atuação na área da Cultura)
Não	62	72,9%
Sim	23	27,1%
Total	85	100%

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios – CNM, (2019)

A análise da implementação efetiva da atuação cultural pelos consórcios públicos intermunicipais evidencia um cenário de baixa operacionalização dessa agenda. Entre os 85 consórcios que declararam prever atuação na área da cultura, apenas 23 (27,1%) iniciaram atividades nesse campo, enquanto a maioria — 62 consórcios (72,9%) — não chegou a implementar ações culturais.

Esse dado reforça a existência de um descompasso entre a previsão institucional e a efetivação prática da política cultural no âmbito dos consórcios. Ainda que a cultura figure formalmente nos protocolos de intenções de parte significativa desses arranjos, sua tradução em ações concretas permanece limitada, indicando que a inclusão da temática cultural não se converte, necessariamente, em prioridade de gestão.

Quando articulados aos dados qualitativos previamente analisados — que evidenciam interrupções e paralisações mesmo entre os consórcios que iniciaram atividades —, esses resultados apontam para fragilidades na institucionalização da cultura como área estruturante da cooperação intermunicipal. Tal cenário sugere que a atuação cultural nos consórcios tende a depender de condições contingentes, como disponibilidade de recursos, capacidade técnica e priorização política, não se consolidando, em muitos casos, como política contínua.

Dessa forma, os dados empíricos confirmam que, embora exista previsão formal e potencial de atuação, a cultura ainda ocupa posição periférica nos consórcios públicos intermunicipais, o que reforça a necessidade de mecanismos institucionais e de coordenação federativa capazes de induzir sua efetiva implementação.

QUADRO 7 – Consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura

A atuação do consórcio na área da Cultura, desde o momento em que foi iniciada, vem sendo desenvolvida de que forma?	Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura	% (Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura)
A atuação vem sendo desenvolvida de forma ininterrupta	9	39,1%
A atuação teve pelo menos uma interrupção, mas, atualmente, se encontra ativa	7	30,4%
A atuação se encontra paralisada, apesar de, anteriormente, já ter existido	7	30,4%
Total	23	100%

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios – CNM, (2019)

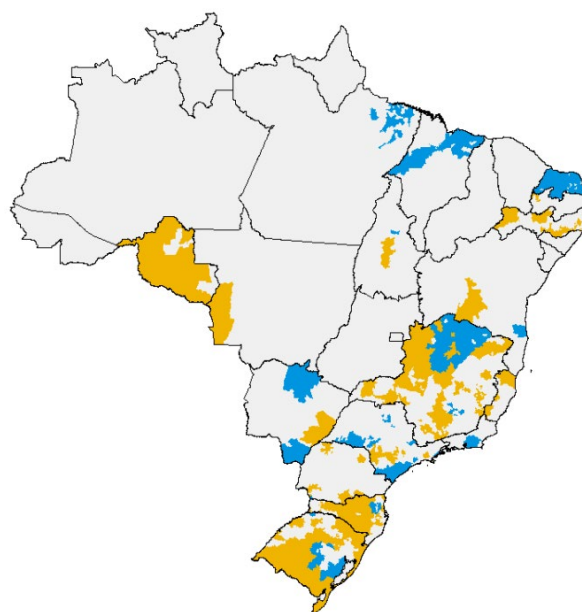
A análise da continuidade das ações culturais entre os consórcios que efetivamente iniciaram sua atuação evidencia um quadro de instabilidade institucional. Entre os 23 consórcios que declararam atuação na área da cultura, apenas 9 (39,1%) desenvolveram suas atividades de forma ininterrupta desde sua implementação, o que indica um nível ainda restrito de consolidação dessa agenda no âmbito consorciado.

Por sua vez, 7 consórcios (30,4%) relataram que, embora a atuação cultural esteja atualmente ativa, houve pelo menos uma interrupção ao longo do tempo. Esse dado sugere a existência de descontinuidades na execução das políticas culturais, possivelmente associadas a fatores como mudanças de gestão, limitações financeiras ou fragilidades institucionais.

Adicionalmente, outros 7 consórcios (30,4%) informaram que suas atividades culturais encontram-se paralisadas, apesar de já terem sido anteriormente desenvolvidas. Esse percentual reforça a dificuldade de sustentação das iniciativas culturais no âmbito dos consórcios, evidenciando que a implementação inicial não garante sua continuidade ao longo do tempo.

Em conjunto, esses resultados indicam que a atuação cultural nos consórcios públicos intermunicipais, além de limitada em termos de alcance, apresenta baixa estabilidade, marcada por interrupções e paralisações. Tal cenário aponta para a fragilidade da institucionalização da cultura nesses arranjos, reforçando a necessidade de mecanismos que assegurem maior continuidade, previsibilidade e sustentação das políticas culturais no âmbito da cooperação intermunicipal.

MAPA 1 – Municípios integrantes dos consórcios que iniciaram ou não sua atuação na área da Cultura



Fonte: Confederação Nacional dos Municípios – CNM, (2019)

A sistematização das iniciativas evidencia que a atuação dos consórcios públicos intermunicipais na área da cultura se concentra, predominantemente, em funções de suporte institucional e de indução à estruturação das políticas culturais em nível local. Observa-se que as ações desenvolvidas priorizam a capacitação de agentes e gestores, a produção de diagnósticos e instrumentos de planejamento, a articulação entre entes federativos e o assessoramento técnico para a institucionalização de sistemas municipais de cultura. Esse padrão indica que os consórcios operam menos como executores diretos de políticas

de fomento e mais como instâncias intermediárias de coordenação, voltadas ao fortalecimento das capacidades estatais municipais.

Nesse sentido, a atuação observada sugere que os consórcios públicos intermunicipais possuem potencial estratégico para a consolidação de uma governança cultural territorializada, especialmente em contextos marcados por limitações administrativas e

técnicas dos municípios. Contudo, a predominância de ações voltadas à estruturação institucional, em detrimento da execução direta de políticas de fomento, também indica que a consolidação desse potencial depende da articulação com mecanismos de financiamento e de coordenação federativa mais robustos, capazes de ampliar o escopo e a sustentabilidade das iniciativas culturais no âmbito consorciado.

QUADRO 8 – Localização dos Municípios consorciados e atuação na área da cultura no Brasil (com distinção de bases analíticas)

Dimensão	Base de análise	Informações
Total de Municípios consorciados	Total da amostra (1.419 municípios)	1.419 municípios vinculados a 85 consórcios
Situação da atuação na cultura	Total da amostra (1.419 municípios)	898 (63,3%) em consórcios sem atuação; 521 (36,7%) em consórcios com atuação iniciada
Distribuição regional dos municípios consorciados	Total da amostra (1.419 municípios)	Sul (34,5%), Sudeste (34,5%), Nordeste (22,6%), Norte (5,6%), Centro-Oeste (3,0%)
Proporção de municípios consorciados por região	Total de municípios de cada região (base regional)	Sul (41,1%), Sudeste (29,3%), Nordeste (17,8%), Norte (17,6%), Centro-Oeste (9,0%)
Destaques estaduais (consorciamento geral)	Total de municípios por estado	Santa Catarina (58,6%), Rio Grande do Sul (54,7%), Rio Grande do Norte (93,4%), Rondônia (84,6%)
Municípios em consórcios SEM atuação cultural (com previsão)	Total de municípios de cada região (base regional)	Sul (35,3%), Sudeste (18,3%), Norte (11,3%), Nordeste (5,8%), Centro-Oeste (3,9%)
Estados com maior potencial de capilaridade (sem atuação iniciada)	Total de municípios por estado	Rondônia (84,6%), Santa Catarina (53,2%), Rio Grande do Sul (44,5%), Espírito Santo (37,2%), Pernambuco (35,9%)
Municípios em consórcios COM atuação cultural iniciada	Total de municípios de cada região (base regional)	Nordeste (12,0%), Sudeste (11,0%), Norte (6,2%), Sul (5,8%), Centro-Oeste (5,2%)
Estados com maior capilaridade (com atuação iniciada)	Total de municípios por estado	Rio Grande do Norte (93,4%), Mato Grosso do Sul (30,4%), Maranhão (23,0%), Pará (18,8%), Rio de Janeiro (16,3%)

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa (2026)

QUADRO 9 – Tipologia das iniciativas e fatores de indução da atuação cultural nos consórcios públicos intermunicipais

Dimensão Analítica	Categoria	Descrição
Escopo da atuação	Consórcios analisados	23 consórcios (multifinalitários e unifinalitário) que iniciaram atuação na área da cultura
Tipologia das iniciativas	Ações de promoção cultural	Realização de eventos artístico-culturais e intercâmbio de artistas locais
	Formação e capacitação	Capacitação de agentes culturais e gestores municipais de cultura
	Produção de conhecimento e planejamento	Elaboração de inventários, diagnósticos e pesquisas para subsidiar planos municipais de cultura
	Articulação institucional	Promoção de encontros e eventos para articulação entre gestores municipais de cultura
	Fortalecimento da gestão pública	Desenvolvimento de ações voltadas à qualificação da gestão cultural municipal
	Assistência técnica estruturante	Apoio à criação e implementação de sistemas, planos, conselhos e fundos municipais de cultura
	Apoio à participação social	Suporte à realização de conferências municipais de cultura
Fatores de indução	Institucionais	Órgãos gestores municipais de cultura; legislações federais, estaduais e/ou municipais
	Governança interfederativa	Fóruns e colegiados de gestores municipais de cultura
	Participação social	Conselhos municipais de cultura; demandas da população
	Base técnica e informacional	Pesquisas e diagnósticos na área da cultura

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa, (2026)

QUADRO 10 – Fatores motivadores da criação de iniciativas culturais nos consórcios públicos intermunicipais

Categoria Analítica	Fator motivador	Nº de consórcios	%
Indução normativa	Legislação federal, estadual e/ou municipal	8	34,8%
Gestão pública local	Órgão gestor municipal de cultura	10	43,5%
Governança interfederativa	Fórum/colegiado de gestores municipais de cultura	10	43,5%
	Fórum/colegiado vinculado à associação estadual ou microrregional de Municípios	4	17,4%
Participação social e institucional	Conselho municipal de cultura	8	34,8%
	Conferência municipal de cultura	6	26,1%
Planejamento e instrumentos de gestão	Plano municipal de cultura	6	26,1%
	Sistema municipal de informações e indicadores culturais	7	30,4%
Base técnico-informacional	Pesquisa e/ou diagnóstico de cultura	8	34,8%
Demanda social	Demanda da população	8	34,8%
Outros fatores	Outras motivações	11	47,8%

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa, (2026)

QUADRO 11 – Objetivos das iniciativas culturais dos consórcios públicos intermunicipais¹

Categoria Analítica	Objetivo	Nº de consórcios	%
Acesso, difusão e circulação cultural	Promover o acesso à cultura	18	78,3%
	Promover o intercâmbio cultural	19	82,6%
	Fomentar linguagens artísticas e/ou manifestações culturais	11	47,8%
Fomento a agentes culturais	Fomentar artistas e/ou agentes culturais	17	73,9%
	Promover a capacitação de artistas e/ou agentes culturais	11	47,8%
	Articular artistas e/ou agentes culturais em redes colaborativas	8	34,8%
Produção e preservação cultural	Promover a produção cultural	15	65,2%
	Preservar o patrimônio cultural	15	65,2%
	Fomentar a transmissão intergeracional de conhecimentos e expressões culturais	7	30,4%
Equipamentos e infraestrutura cultural	Desenvolver a atuação de equipamentos culturais	12	52,2%
	Articular equipamentos culturais em redes colaborativas	11	47,8%
Formação e desenvolvimento sociocultural	Ampliar o repertório de conhecimentos	12	52,2%
	Promover a sociabilidade	13	56,5%
	Combater estereótipos e preconceitos	6	26,1%
Desenvolvimento territorial	Impulsionar o desenvolvimento social	16	69,6%
	Impulsionar o desenvolvimento econômico	11	47,8%
	Estimular a geração de emprego e renda	9	39,1%
Fortalecimento da gestão pública	Fortalecer a gestão pública municipal de cultura	16	69,6%
	Promover a capacitação de gestores e/ou conselheiros municipais de cultura	12	52,2%
	Desenvolver a integração da gestão cultural com outras políticas públicas	13	56,5%
	Desenvolver sistemas municipais de cultura e seus instrumentos (planos, conselhos, fundos)	10	43,5%
Outros	Outros objetivos	5	21,7%

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa, (2026)

A distribuição dos objetivos evidencia que as iniciativas culturais dos consórcios se orientam prioritariamente para a ampliação do acesso, da circulação e da dinamização das práticas culturais, com destaque para o intercâmbio cultural (82,6%) e a promoção do acesso à cultura (78,3%). Esses dados indicam uma atuação voltada à difusão e à integração territorial das atividades culturais, sugerindo que os consórcios

operam como vetores de articulação regional e de ampliação das oportunidades de fruição cultural.

Paralelamente, observa-se elevada incidência de objetivos relacionados ao fomento a agentes culturais (73,9%) e à promoção da produção cultural (65,2%), o que revela a preocupação em fortalecer a base produtiva do setor. Essa dimensão é complementada por iniciativas voltadas à preservação do

¹ A pesquisa admitia que múltiplas respostas

patrimônio cultural (65,2%), indicando uma abordagem que articula dinamização cultural e salvaguarda de bens e práticas culturais.

Outro aspecto relevante refere-se à presença significativa de objetivos associados ao fortalecimento da gestão pública municipal de cultura (69,6%) e à integração com outras políticas públicas (56,5%). Esse padrão evidencia que a atuação dos consórcios ultrapassa a dimensão cultural estrita, incorporando funções de estruturação institucional e de qualificação da gestão, o que reforça seu papel como

instrumentos de apoio à consolidação de políticas culturais em nível local.

Por fim, a incidência de objetivos relacionados ao desenvolvimento social (69,6%) e, em menor medida, ao desenvolvimento econômico (47,8%) e à geração de emprego e renda (39,1%), indica que as iniciativas culturais são também concebidas como estratégias de desenvolvimento territorial. Assim, o conjunto dos objetivos revela uma atuação multifuncional, na qual a cultura é mobilizada simultaneamente como campo de política pública, instrumento de desenvolvimento e elemento de coesão social.

QUADRO 12 – Envolvimento das prefeituras nas iniciativas realizadas pelos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura

O desenvolvimento das iniciativas realizadas pelo consórcio, no âmbito da Cultura, nos últimos três anos, contou com a(s) seguinte(s) participação(ões) interna(s) às prefeituras consorciadas (na elaboração, implantação, implementação, acompanhamento, análise e/ou avaliação):	Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta (*)	% (Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta/ Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura)
Gabinete do(a) prefeito(a) de pelo menos um dos Municípios consorciados	8	34,8%
Órgão gestor municipal de assistência social de pelo menos um dos Municípios consorciados	5	21,7%
Órgão gestor municipal de cultura de pelo menos um dos Municípios consorciados	19	82,6%
Órgão gestor municipal de educação de pelo menos um dos Municípios consorciados	13	56,5%
Órgão gestor municipal de esporte de pelo menos um dos Municípios consorciados	9	39,1%
Órgão gestor municipal de lazer de pelo menos um dos Municípios consorciados	9	39,1%
Escola municipal de pelo menos um dos Municípios consorciados	8	34,8%
Equipamento cultural municipal de pelo menos um dos Municípios consorciados	11	47,8%
Outro(s) envolvido(s)	5	21,7%

Fonte: CMN, (2019)

A análise do envolvimento das prefeituras nas iniciativas culturais evidencia a centralidade dos órgãos gestores municipais de cultura no processo de implementação das ações consorciadas, com participação registrada em 82,6% dos casos. Esse dado indica que, mesmo no âmbito de arranjos interfederativos, a política cultural mantém forte ancoragem nas estruturas administrativas locais especializadas,

o que reforça o papel desses órgãos como principais articuladores das iniciativas.

Ao mesmo tempo, observa-se a participação relevante de outras áreas da administração municipal, especialmente educação (56,5%), o que sugere a presença de articulações intersetoriais no desenvolvimento das ações culturais. A inserção de setores como esporte, lazer e assistência social, ainda que em menor proporção, evidencia a transversalidade da cultura

e sua interface com diferentes políticas públicas, ampliando o alcance das iniciativas no território.

A participação de instâncias como gabinetes do(a) prefeito(a) (34,8%) e equipamentos culturais municipais (47,8%) indica, por sua vez, a combinação entre coordenação política e operacionalização prática das ações, envolvendo tanto a dimensão estratégica quanto a execução local. Adicionalmente, a presença de escolas municipais (34,8%) reforça o papel das instituições educacionais como espaços de difusão e promoção cultural.

Esse conjunto de evidências revela que a atuação consorciada na cultura se estrutura a partir de uma rede institucional multissetorial, na qual diferentes

órgãos municipais contribuem, em graus variados, para a elaboração, implementação e acompanhamento das iniciativas. Tal configuração aponta para uma governança cultural descentralizada e articulada, ainda que fortemente dependente da capacidade organizativa dos entes locais.

Segundo a CMN, de modo mais frequente, estiveram envolvidos como parceiros no desenvolvimento dessas iniciativas – no que tange à elaboração, implantação, implementação, acompanhamento, análise e/ou avaliação: governo federal, governos estaduais, órgãos gestores estaduais de cultura, câmaras municipais de vereadores, instituições privadas e instituições de ensino.

QUADRO 13 – Instâncias parceiras das iniciativas dos consórcios públicos no campo da cultura

O desenvolvimento das iniciativas realizadas pelo consórcio, no âmbito da Cultura, nos últimos três anos, contou com o(s) seguinte(s) parceiro(s) externo(s) às prefeituras consorciadas (na elaboração, implantação, implementação, acompanhamento, análise e/ou avaliação):	Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta (*)	% (Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta/ Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura)
Instituição internacional	0	0,0%
Governo Federal	5	21,7%
Órgão gestor federal de cultura (Ministério da Cultura, Secretaria Especial da Cultura do Ministério da Cidadania, Agência Nacional do Cinema, Fundação Cultural Palmares, Fundação Nacional de Artes, Instituto Brasileiro de Museus e/ou Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional)	3	13,0%
Câmara dos Deputados	2	8,7%
Senado Federal	0	0,0%
Governo Estadual	8	34,8%
Órgão gestor estadual de cultura	6	26,1%
Assembleia Legislativa	2	8,7%
Câmara Municipal de Vereadores de pelo menos um dos municípios consorciados	5	21,7%
Instituição de ensino pública e/ou privada	8	34,8%
Equipamento cultural público e/ou privado	4	17,4%
Instituição privada	8	34,8%
Não contou com parceiro externo às prefeituras dos municípios consorciados	3	13,0%
Outro(s) envolvido(s)	7	30,4%

Fonte: CMN, (2019)

A análise do envolvimento de parceiros externos nas iniciativas culturais evidencia a presença de uma rede diversificada de atores institucionais, com destaque para a participação de governos estaduais (34,8%), instituições de ensino (34,8%) e instituições privadas (34,8%). Esses dados indicam que as iniciativas consorciadas se apoiam, de forma significativa, em arranjos colaborativos que extrapolam a esfera municipal, incorporando tanto atores públicos quanto privados.

Observa-se, ainda, a participação do governo federal (21,7%) e de órgãos gestores federais de cultura (13,0%), o que demonstra a presença de articulações em nível nacional, ainda que em menor intensidade. No âmbito estadual, além do governo estadual, destacam-se os órgãos gestores de cultura (26,1%), reforçando o papel dessa esfera como importante parceira na implementação das ações.

A participação de instâncias legislativas, como câmaras municipais de vereadores (21,7%), assembleias

legislativas (8,7%) e Câmara dos Deputados (8,7%), indica a inserção de atores político-institucionais no desenvolvimento das iniciativas. Por sua vez, equipamentos culturais públicos ou privados (17,4%) também aparecem como parceiros relevantes, contribuindo para a execução das ações.

Por fim, registra-se que uma parcela dos consórcios (13,0%) não contou com parceiros externos às prefeituras, enquanto 30,4% indicaram a presença de outros atores não especificados. Esses dados evidenciam que, embora haja diversidade de parcerias, sua configuração varia entre os consórcios, indicando diferentes níveis de articulação institucional.

Dados da CNM apontaram que no tocante aos envolvidos nos processos de tomada de decisão referentes a essas iniciativas, indicou-se a participação de prefeitos e de gestores municipais de cultura, bem como, por exemplo, de conselheiros municipais de cultura e de colaboradores desses consórcios.

QUADRO 14 – Envolvidos nos processos de tomada de decisão nas iniciativas culturais dos consórcios

Envolvidos	Nº de consórcios	%
Prefeito(s) de algum(ns) município(s) consorciado(s)	7	30,4%
Prefeitos de todos os municípios consorciados	10	43,5%
Gestor(es) municipal(is) de cultura de algum(ns) município(s) consorciado(s)	7	30,4%
Gestores municipais de cultura de todos os municípios consorciados	10	43,5%
Outro(s) envolvido(s)	6	26,1%

Fonte: Elaboração própria com base CMN (2019)

A análise dos envolvidos nos processos de tomada de decisão indica a centralidade dos atores municipais na definição das iniciativas culturais no âmbito dos consórcios. Observa-se que, em 43,5% dos casos, a participação envolve prefeitos de todos os municípios consorciados, enquanto em 30,4% ocorre a participação de prefeitos de alguns municípios. De forma semelhante, os gestores municipais de cultura participam em 43,5% dos consórcios quando considerados todos os municípios, e em 30,4% quando a participação se restringe a alguns deles.

Esses dados evidenciam que a tomada de decisão tende a se estruturar a partir da articulação entre lideranças políticas e técnicas no nível municipal, com

diferentes graus de abrangência entre os entes consorciados. A presença simultânea de prefeitos e gestores de cultura indica a combinação entre dimensão política e administrativa na condução das iniciativas.

Registra-se a participação de outros atores em 26,1% dos casos, o que sugere a existência de arranjos decisórios complementares, ainda que não detalhados, reforçando a diversidade de configurações institucionais nos processos decisórios dos consórcios.

No que cabe aos processos de tomada de decisão, a pesquisa da CMN (2019), apontou que de modo mais frequente, aconteceram em assembleias deliberativas de prefeitos e em instâncias deliberativas de gestores municipais de cultura.

QUADRO 15 – Estrutura dos espaços de tomada de decisão nas iniciativas culturais dos consórcios públicos intermunicipais

Dimensão Analítica	Categoria	Espaço de decisão	Nº de consórcios	%
Governança política	Instâncias político-deliberativas	Assembleia deliberativa de prefeitos dos municípios consorciados	11	47,8%
Governança técnico-administrativa	Instâncias de gestão cultural	Instância(s) deliberativa(s) de gestores municipais de cultura dos municípios consorciados	13	56,5%
	Articulação intermunicipal ampliada	Instância(s) de gestores municipais de cultura vinculada(s) a associações estaduais ou microrregionais	3	13,0%
Governança interna do consórcio	Estruturas próprias	Outra instância deliberativa interna ao consórcio	7	30,4%
Participação institucional local	Instâncias de controle e participação	Conselho municipal de cultura de pelo menos um dos municípios consorciados	3	13,0%
	Instâncias participativas ampliadas	Conferência municipal de cultura de pelo menos um dos municípios consorciados	4	17,4%
Outros arranjos	Espaços não especificados	Outro(s) espaço(s)	3	13,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa, (2026)

QUADRO 16 – Onde ocorreram os processos de tomada de decisão referentes às iniciativas realizadas pelos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura

Onde ocorreram os processos de tomada de decisão referentes às iniciativas realizadas pelo consórcio, no âmbito da Cultura, nos últimos três anos?	Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta (*)	% (Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta/ Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura)
Assembleia deliberativa de prefeitos dos Municípios consorciados	11	47,8%
Instância(s) deliberativa(s) de gestores municipais de cultura dos Municípios consorciados	13	56,5%
Instância(s) deliberativa(s) de gestores municipais de cultura dos Municípios consorciados vinculada(s) à associação estadual ou microrregional de Municípios	3	13,0%
Outra instância deliberativa interna ao consórcio	7	30,4%
Conselho municipal de cultura de pelo menos um dos Municípios consorciados	3	13,0%
Conferência municipal de cultura de pelo menos um dos Municípios consorciados	4	17,4%
Outro(s) espaço(s)	3	13,0%

Fonte: CMN (2019)

A distribuição dos espaços de tomada de decisão evidencia uma configuração de governança predominantemente centrada em instâncias institucionais formais, com destaque para a atuação dos gestores municipais de cultura (56,5%) e das assembleias deliberativas de prefeitos (47,8%). Esse padrão indica que os processos decisórios nos consórcios tendem a se estruturar a partir da combinação entre liderança política e condução técnico-administrativa, conferindo centralidade aos atores governamentais na definição das iniciativas culturais.

Ao mesmo tempo, a presença de instâncias internas aos consórcios (30,4%) sugere a existência de arranjos próprios de deliberação, ainda que não necessariamente padronizados, o que aponta para certa flexibilidade organizacional desses instrumentos. Por outro lado, a baixa incidência de espaços vinculados à participação social, como conselhos municipais de cultura (13,0%) e conferências (17,4%), indica uma inserção limitada de mecanismos participativos nos

processos decisórios, o que pode restringir a incorporação de demandas sociais mais amplas.

Adicionalmente, a reduzida participação de instâncias intermunicipais ampliadas, vinculadas a associações estaduais ou microrregionais (13,0%), sugere que a articulação territorial mais abrangente ainda não se configura como elemento estruturante da tomada de decisão nesses arranjos. Nesse sentido, o conjunto dos dados aponta para uma governança cultural consorciada fortemente institucionalizada no âmbito executivo municipal, com menor presença de mecanismos participativos e de articulação territorial ampliada.

Segundo a CMN (2019), planos e conferências municipais de cultura, bem como sistemas municipais de informações e indicadores culturais, não foram apenas motivadores para criação de iniciativas realizadas pelos consórcios, no âmbito da Cultura, nos últimos três anos, como também foram considerados nos processos de tomada de decisão.

QUADRO 17 – Elementos dos sistemas municipais de cultura considerados nos processos de tomada de decisão dos consórcios

Dimensão Analítica	Elemento considerado	Nº de consórcios	%
Instrumentos participativos	Conferência municipal de cultura	10	43,5%
Instrumentos de planejamento	Plano municipal de cultura	9	39,1%
Instrumentos de informação e gestão	Sistema municipal de informações e indicadores culturais	9	39,1%
Outros elementos institucionais	Outros elementos constitutivos	7	30,4%

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa, (2026)

A incorporação de elementos constitutivos dos sistemas municipais de cultura nos processos de tomada de decisão dos consórcios revela um padrão de utilização não universal desses instrumentos. A maior presença das conferências municipais de cultura (43,5%) indica que mecanismos participativos são considerados em parte dos casos, embora não se configurem como eixo estruturante das decisões. De forma semelhante, os planos municipais de cultura e os sistemas de informações e indicadores culturais (ambos com 39,1%) aparecem como referências relevantes, mas não predominantes, sugerindo que

instrumentos de planejamento e gestão são mobilizados de maneira seletiva.

Esse quadro evidencia que, embora haja aproximação com os componentes institucionais da política cultural, sua incorporação ocorre de forma desigual entre os consórcios. A presença de outros elementos (30,4%) reforça a heterogeneidade dos arranjos decisórios, indicando diferentes níveis de institucionalização e organização da política cultural nos territórios consorciados. Em conjunto, os dados apontam para uma integração parcial dos instrumentos do sistema de cultura nos processos decisórios, sem que se configure um padrão consolidado de alinhamento institucional.

QUADRO 18 – Faixas de recursos financeiros municipais destinados às iniciativas culturais dos consórcios

Faixa de valor (R\$)	Nº de consórcios	%
Até R\$ 5 mil	4	17,4%
Mais de R\$ 5 mil a R\$ 10 mil	1	4,3%
Mais de R\$ 10 mil a R\$ 20 mil	1	4,3%
Mais de R\$ 20 mil a R\$ 30 mil	1	4,3%
Mais de R\$ 30 mil a R\$ 40 mil	0	0%
Mais de R\$ 40 mil a R\$ 50 mil	0	0%
Mais de R\$ 50 mil	7	30,4%
Municípios não destinaram recursos financeiros	9	39,1%

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa, (2026)

O estudo evidenciou que a maior parte dos consórcios em questão (60,9%) utilizou recursos financeiros oriundos dos respectivos Municípios consorciados para viabilizar o desenvolvimento de iniciativas que realizaram, no âmbito da Cultura, em 2018.

Embora a pesquisa tenha evidenciado potencialidades relevantes de fomento das políticas culturais por vias de cooperação federativa consorciada, no contexto analisado, a distribuição dos recursos financeiros evidencia um cenário de forte heterogeneidade e baixa capacidade de financiamento das iniciativas culturais no âmbito dos consórcios. Destaca-se, inicialmente, o elevado percentual de casos em que não houve destinação de recursos municipais (39,1%), o que indica que uma parcela significativa das iniciativas ocorre sem aporte financeiro direto dos entes consorciados, sugerindo dependência de outros meios de viabilização ou limitação estrutural de investimento.

Entre os consórcios que mobilizaram recursos, observa-se concentração nas faixas mais baixas de financiamento, com 17,4% destinando até R\$ 5 mil e percentuais residuais nas faixas intermediárias. A ausência de registros nas faixas entre R\$ 30 mil e R\$ 50 mil evidencia um vazio no nível intermediário de financiamento, indicando que os consórcios não operam com aportes graduais, mas sim de forma polarizada.

Por outro lado, a presença de 30,4% dos consórcios na faixa superior (mais de R\$ 50 mil) revela que uma parcela consegue mobilizar volumes mais expressivos de recursos, ainda que isso não configure um padrão predominante. Esse contraste entre ausência de investimento, baixos aportes e poucos casos com

maior volume de recursos evidencia uma estrutura desigual de financiamento, na qual a capacidade de investimento não se distribui de forma homogênea entre os consórcios.

Em conjunto, os dados apontam para uma fragilidade na sustentação financeira das iniciativas culturais, marcada pela descontinuidade e pela limitação de recursos próprios municipais. Esse quadro sugere que a viabilidade das ações consorciadas no campo da cultura não se apoia, de maneira consistente, em bases

7. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida evidencia que os consórcios públicos intermunicipais configuram-se como arranjos institucionais com potencial significativo para o fortalecimento das políticas culturais no contexto do federalismo brasileiro, especialmente diante das limitações estruturais dos municípios.

Conforme demonstrado ao longo do estudo, embora esses instrumentos apresentem capacidade de ampliar o planejamento, a execução e a gestão das políticas culturais em escala territorial, sua atuação no campo da cultura ainda se mostra incipiente, desigual e condicionada a fatores institucionais e políticos.

No que se refere ao primeiro objetivo específico, verificou-se que a cooperação federativa intermunicipal na área da cultura permanece limitada, com baixa inserção dessa política nas agendas consorciadas, em contraste com áreas mais consolidadas, como saúde e infraestrutura. Esse cenário evidencia um descompasso entre o potencial institucional dos consórcios e sua efetiva mobilização como instrumento de

fomento cultural, revelando a necessidade de maior priorização política e institucionalização da cultura nesses arranjos.

Em relação ao segundo objetivo, a análise do marco jurídico-institucional, ancorado na Constituição Federal de 1988, no Sistema Nacional de Cultura (SNC), na Política Nacional Aldir Blanc (PNAB) e no Marco Regulatório do Fomento à Cultura, demonstra avanços importantes na descentralização de recursos e na consolidação de instrumentos mais adequados às especificidades do campo cultural. No entanto, tais avanços coexistem com limitações operacionais relacionadas às capacidades estatais dos entes sub-nacionais, evidenciando que a ampliação normativa não se traduz, automaticamente, em efetividade das políticas.

Quanto ao terceiro objetivo, identificou-se que os consórcios públicos intermunicipais apresentam-se como vetores potenciais de desburocratização e democratização do fomento cultural, ao possibilitarem o compartilhamento de capacidades técnicas, a racionalização de procedimentos administrativos e a ampliação do acesso aos recursos públicos. A gestão associada contribui para mitigar assimetrias entre municípios, fortalecer a governança territorial e ampliar a capilaridade das políticas culturais, deslocando a lógica fragmentada de atuação para uma perspectiva integrada e cooperativa.

Todavia, a efetivação desse potencial depende de condições institucionais ainda não plenamente consolidadas, tais como estabilidade político-administrativa, clareza na repartição de competências, fortalecimento das capacidades técnicas e ampliação da participação social. Ademais, a ausência de diretrizes nacionais específicas para a atuação consorciada na cultura e a baixa centralidade dessa política nas agendas governamentais limitam a consolidação desses arranjos como instrumentos estruturantes do fomento cultural.

À luz das contribuições teóricas sobre governança e participação, especialmente no que se refere às disputas em torno da institucionalização das políticas públicas, compreende-se que a cooperação federativa não constitui um processo neutro ou automático, mas sim um campo de tensões, no qual a ampliação de instrumentos institucionais pode coexistir com limitações de inclusão e efetividade. Nesse sentido, os consórcios públicos devem ser compreendidos não apenas como soluções técnicas, mas como

construções político-institucionais que demandam coordenação, indução federativa e fortalecimento das capacidades estatais.

Diante desse quadro, a incorporação dos consórcios públicos intermunicipais no âmbito do Sistema Nacional de Cultura apresenta-se como uma estratégia promissora para o fortalecimento da governança cultural no Brasil, ao articular território, planejamento e cooperação interfederativa. Para tanto, torna-se fundamental a implementação de mecanismos de indução, incluindo apoio técnico, normativo e financeiro, capazes de ampliar e qualificar a atuação consorciada no campo cultural.

Conclui-se, portanto, que os consórcios públicos intermunicipais representam menos uma realidade consolidada e mais uma possibilidade institucional em processo de construção. Sua consolidação como instrumento de fomento cultural dependerá da articulação entre financiamento, capacidades estatais e coordenação federativa, elementos essenciais para a construção de uma política cultural mais integrada, equitativa e territorialmente orientada no Brasil.

8. Referências

1. ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Isabela. Governança pública e cooperação federativa. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2007.
2. BRASIL. Lei nº 11.107, de 5 de janeiro de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da União: Brasília, 2005.
3. BRASIL. Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022. Institui a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura. Diário Oficial da União: Brasília, 2022.
4. BRASIL. Decreto nº 11.740, de 18 de outubro de 2023. Regulamenta a Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022. Diário Oficial da União: Brasília, 2023.
5. BRASIL. Lei nº 14.903, de 27 de junho de 2024. Estabelece o marco regulatório do fomento à cultura no âmbito da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: Brasília, 2024.
6. CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 24, n. 69, p. 93–110, 2009.
7. CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil: balanços e perspectivas. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas (org.). Políticas culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2010.
8. CALABRE, Lia; ROCHA, Renata; RUBIM, Albino (org.). Mondiacult 40 anos depois: impactos e desdobramentos nas políticas culturais na América Latina. Salvador: EDUFBA, 2022.
9. CARNEIRO, José Maurício B.; BRITO, Edson de Souza (org.). Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais. São Paulo: Oficina Municipal, 2019.
10. CHAUI, Marilena. Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas. 3. ed. São Paulo: Moderna, 1984.
11. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Atuação de consórcios públicos intermunicipais na área da cultura no Brasil. Brasília: CNM, 2023.
12. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Consórcios públicos intermunicipais: como e para que cooperar. Brasília: CNM, [s.d.].
13. GÓES, Liliane da Silva. Educação e consórcios públicos: condicionantes e potencialidades da gestão associada na Bahia. 2024. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2024.
14. KAUARK, Graziela; RATTES, Paulo; LEAL, Nícia (org.). Um lugar para os espaços culturais: gestão, territórios. Salvador: EDUFBA, 2019.
15. LOSADA, Paula Ravanelli. Consórcio público: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
16. LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de implementação de políticas públicas no Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 577–598, 2015.
17. MINISTÉRIO DA CULTURA (MINC). Instrução Normativa nº 10, de 28 de dezembro de 2023. Dispõe sobre regras e procedimentos para implementação das ações afirmativas e medidas de acessibilidade no âmbito da Política Nacional Aldir Blanc. Brasília, 2023.
18. MINISTÉRIO DA CULTURA (MINC). Instrução Normativa nº 17, de 17 de setembro de 2024. Dispõe sobre a desburocratização de procedimentos administrativos no âmbito do Ministério da Cultura. Brasília, 2024.
19. RUBIM, Antônio Albino Canelas (org.). Escritos sobre políticas culturais. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2018.
20. SOARES, Ana Paula Macedo. Consórcios intermunicipais de cultura. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

Reconhecimento dos Arranjos de Governança Territorial no estado do Rio de Janeiro – fase 1: padrões e desafios

• **Katiana dos Santos Teléfora**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil

E-mail: katianatelefora@gmail.com

Resumo

Governança é um conceito múltiplo e utilizado por diversos campos do conhecimento. Neste estudo está atrelada a dimensão da territorialidade das políticas públicas. Segundo Fuini (2012) e Pires (2022), a mesma engloba a estratégia institucional-organizacional para a resolução de problemas complexos agregando diferentes modelos de coordenação considerando o território como elemento relevante. A fase 1 deste estudo identifica a existência e padrões das dinâmicas dos arranjos de governança territorial no estado do Rio de Janeiro: Comitês de Bacias Hidrográficas, Câmaras setoriais da agricultura, Circuitos turísticos e Arranjos Produtivos Locais para qualificar o planejamento estratégico de longo prazo do estado, o PEDES. De abril a junho de 2025 realizou-se acesso aos sites das secretarias deste ente federativo relacionadas aos quatro arranjos de governança, além de documentos complementares e posteriormente a análise de conteúdo. Os resultados mostram que o estado possui três arranjos: comitês de bacia hidrográfica, circuitos turísticos e arranjos produtivos locais. Eles possuem padrões diferenciados de configuração quando avaliada a mesma tipologia de arranjo, assim como tem graus distintos de desenvolvimento entre si quando considerado diferentes tipologias. Existe forte presença privada nos arranjos existentes e inclusive a sociedade civil organizada está presente somente nos CBH (obrigatório por lei). Conclui-se que o estado não possui todas as estruturas dos arranjos e as existentes demonstram um padrão de heterogeneidade. Sabe-se que as dinâmicas territoriais são diversas e isso é esperado, no entanto, precisam ser melhor compreendidas, pois são estratégicos para articular a implementação de políticas públicas e o desenvolvimento econômico e social.

Palavras-chave: governança; governança territorial

1. INTRODUÇÃO

A governança territorial é um elemento constituinte no processo de implementação de políticas públicas setoriais como saúde, educação, assistência social, meio ambiente, gestão das águas.

O Planejamento Governamental também agrega essa dimensão, mas seu entendimento e a sua aplicabilidade varia de acordo com o tempo e os ciclos governamentais. Como a governança territorial se integra ao processo de desenvolvimento de planos estratégicos de longo prazo também é uma questão relevante a ser explorada e construída. Diante disso, reconhecer suas estruturas e processos

de implementação dos arranjos de governança se faz necessário.

2. JUSTIFICATIVA

O estado do Rio de Janeiro possui um quarto instrumento de planejamento e orçamento, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social - PEDES. O Plano foi criado através de Emenda à Constituição do estado (Rio de Janeiro, 2022) e instituída por Lei 10266/2023 que prevê vigência de 8 anos, compreendendo o período de 2024 a 2031 (Rio de Janeiro, 2023).

O PEDES é organizado por missões e complexos econômicos e os mesmos trazem os temas considerados estratégicos para mitigação ou superação de

“...correspondência com grandes frentes de transição a partir de macrotendências globais e fatores portadores de futuro associados, bem como sua determinação para processos de indução de mudança estrutural a partir de complexos econômicos e seus respectivos setores líderes, considerando um conjunto de transversalidades: competitividade, Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), territorialidade e infraestrutura (Rio de Janeiro, 2023, p.10)”.

As oito primeiras missões identificadas são: 1- Erradicação da extrema pobreza; 2- Segurança alimentar e nutricional da população fluminense; 3- Segurança hídrica do território fluminense; 4- Descarbonização do estado do Rio de Janeiro; 5- Redução do impacto dos resíduos sólidos; 6- Vantagem competitiva associada à economia do conhecimento; 7- Ampliação e desconcentração territorial das oportunidades de trabalho e emprego; 8- Qualidade de vida nas cidades. Posteriormente, emendas parlamentares acrescentaram mais duas missões: 9- Segurança pública

“Tais complexos estão ancorados regionalmente e são suscetíveis aos fatores de competitividades existentes em cada localidade. Assume-se, ainda, que eles possuem pelo menos um setor líder (ou setor-chave) com força catalisadora para indução, arrasto e transformação da estrutura produtiva em escala local, contribuindo para a formação de complexos regionais em oposição a meras economias de enclave.” (Rio de Janeiro, 2023, p.33)”.

Os complexos econômicos foram selecionados a partir de estudos que analisaram critérios para identificação como o peso do setor na economia do estado, sustentabilidade socioambiental e o marco institucional existente de interação do setor com políticas públicas, esse último relacionado a processos de governança. Assim, os seis complexos são: 1- Economia verde; 2- Economia da Saúde; 3- Economia do Mar; 4 - Economia Criativa e Turismo; 5- Infraestrutura e Logística e 6- Petróleo e Gás (Rio de Janeiro, 2023).

E dentre diferentes estratégias e instrumentos, a governança é um instrumento basilar do plano. A questão também é abordada no sumário executivo do PEDES no qual aponta que a governança a ser conduzida na perspectiva deste plano deve contemplar os anseios das instituições envolvidas e da sociedade civil para assim conduzir os processos de políticas públicas.

Considerando as diferentes experiências estudadas assume-se como representação de governança territorial os comitês de bacias, câmaras setoriais, circuitos turísticos intermunicipais, conselhos regionais e territoriais e comitês gestores de arranjos produtivos locais (Fuini, 2012; Pires, 2022).

O país possui uma multiplicidade de políticas públicas com diferentes legislações e características.

problemas complexos a fim de impulsionar o desenvolvimento do estado (Rio de Janeiro, 2023). Missão pode ser definida como:

territorial e; 10- Promoção da igualdade racial e de gênero (Rio de Janeiro, 2024).

Por sua vez, os complexos econômicos envolvem dois elementos primordiais. O primeiro é a estruturação de uma cadeia produtiva vertical a partir das suas relações técnicas intersetoriais e o segundo é a articulação de elos existentes entre diferentes cadeias produtivas para formação de um bloco. Considerando a questão territorial o PEDES aponta a importância da dimensão regional:

Grande parte delas, especialmente as sociais como Educação, Segurança Alimentar e Nutricional e Saúde, possuem arranjos de governança. O Sistema Único de Saúde possui espaços de governança desde sua criação e na atualidade, partir do Decreto 7508/2011, permite a possibilidade de participação de consórcios públicos neste processo, de forma a trazer elementos da Lei 11.107/2005 que institui os consórcios públicos como arranjos regionais de apoio à gestão. Mesmo com o entendimento de que os conselhos de políticas públicas e os consórcios públicos são arranjos, eles não serão avaliados nesta primeira fase.

3. OBJETIVOS

Este estudo institucional desenvolvido na Subsecretaria de Planejamento Estratégico da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro possui três fases previstas.

A fase 1 deste estudo tem os seguintes objetivos: 1- Identificar a existência e padrões das dinâmicas dos seguintes arranjos de governança territorial: os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH), câmaras setoriais da agricultura, circuitos turísticos intermunicipais e comitês gestores de Arranjos Produtivos Locais (APL). 2- Compreender potencialidades e limites

dos arranjos para subsidiar e qualificar processos de governança territorial vinculados ao processo de planejamento estratégico de longo prazo do estado do Rio de Janeiro - PEDES.

As fases 2 e 3 serão direcionadas a identificar e analisar outros arranjos de governança como, por exemplo, os consórcios públicos existentes no estado, além do aprofundamento dos achados da fase 1 da pesquisa através de entrevistas e análise de documentos complementares.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Governança é um conceito múltiplo e tratado de diferentes maneiras por diversos campos do conhecimento. O conceito de governança está atrelado a dimensão da territorialidade das políticas públicas. Segundo Fuini (2012), o conceito de governança territorial engloba o processo institucional-organizacional de construção de uma estratégia que agregue os diferentes modelos de coordenação, mas considerando a proximidade geográfica para a resolução de problemas inéditos e complexos através da pactuação de compromissos.

O artigo de Pires (2022), após uma contextualização conceitual sobre a governança, destacou a perspectiva da ciência política sobre esse processo que visa a coordenação de atores públicos e privados, grupos sociais e instituições para atingir consensualmente objetivos coletivos em contextos incertos.

Diversos autores apontam que esses arranjos de governança estão em um processo que os estados nacionais necessitam ou são demandados a compartilhar poder de decisão e/ou incluir outros atores como a sociedade civil sejam os mais ligados a população afeta aquela política pública quanto atores privados que sejam os detentores ou representantes de aglomerados econômicos (Barbosa, 2016; Bantim, Fratucci, 2019; Rothberg, Garde-Hansen, 2021; Rowiechi *et al* 2023, Pithan-Silva *et al*).

O mesmo artigo traz o caso brasileiro apontando que ainda é um processo em construção e pulverizado em algumas experiências de políticas iniciando nos anos 1990, no bojo do reconhecimento da participação social consagrado pela Constituição Federal de 1988. Seguido de crescimento no período de 2002-2014 e houve arrefecimento progressivo no período subsequente. Nesse texto coloca-se que nesse intervalo aconteceu uma proliferação de grupos da sociedade

civil, mas que isso não se traduziu na incorporação dos mesmos nos processos decisórios dos arranjos.

Nas subseções a seguir serão apresentados os elementos conceituais de cada um dos arranjos de governança que compõe este trabalho.

4.1 Comitê de Bacias Hidrográficas (CBH)

São espaços compostos pelo poder público, usuário e sociedade civil para a definição de regras e normativas, através de deliberações contemplando os diferentes interesses sobre os usos da água na bacia hidrográfica (ANA, 2012).

Os CBHs têm como um dos seus objetivos a aprovação do Plano de Recursos Hídricos da Bacia. O referido documento é considerado um plano diretor para os usos da água é o principal instrumento de deliberação do comitê, onde são reunidas as informações estratégicas para gestão das águas na respectiva bacia hidrográfica (ANA, 2012). Existem outras importantes responsabilidades institucionais do CBH como cobrança pelo direito de uso da água e enquadramento dos corpos hídricos. (Rowiechi *et al*, 2023)

Um elemento fundante nos CBHs é a questão da governança. O arranjo foi criado considerando a necessidade de diluição do poder relacionado ao planejamento, gestão, conservação e uso da água no Brasil diante dos problemas do setor. Neste contexto, a literatura destaca essa opção institucional construída após a Constituição de 1988. Porém, os autores sinalizam os problemas existentes nesta dinâmica especialmente quanto na garantia de participação social plena. (Ribeiro, Ribeiro, Varanda, 2016; Rowiechi *et al*, 2023).

4.2 Câmaras setoriais

As câmaras setoriais são estruturas institucionais que têm o objetivo de realizar a coordenação corporativa das demandas de pequenos e médios produtores e empresários da agricultura, incluindo a agroindústria de bebidas e de produtos alimentares (Pires, 2022).

Esses espaços, criados pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), podem contribuir para o desenvolvimento da agricultura brasileira e interação com as cadeias produtivas a partir da identificação de demandas do setor produtivo e as articulando com agendas de inovação (Paiva *et al*, 2024).

No âmbito federal, são formadas por órgãos, entidades e instituições do setor público e privado e sua

presidência sempre pertence ao setor produtivo. A seguir, listamos as 30 câmaras existentes em âmbito federal: Açúcar e Alcool; Algodão; Animais de estimação; Arroz; Aves e Suínos; Borracha Natural; Cacau e Sistemas Agroflorestais Cachaça; Caprinos e Ovinos; Carne Bovina; Cerveja; Citricultura; Culturas de Inverno; Equideocultura; Erva-mate; Feijão e Pulses; Flores e Plantas Ornamentais; Florestas plantadas; Fruticultura; Hortaliças; Leite e derivados; Mandioca; Mel e produtos apícolas; Milho e Sorgo; Oleaginosas e biodiesel; Palma de Óleo; Produção e Indústria de Pescados; Soja; Tabaco; Viticultura, Vinhos e derivados (Brasil, 2006).

Esse arranjo existe também em outros entes federativos. Um exemplo é do estado de São Paulo, pioneiro na questão, onde suas câmaras foram criadas em 1991 a partir de uma lei estadual proposta pelo poder executivo. Elas se mantêm em funcionamento desde então (Pithan e Silva *et al*, 2024).

Os temas debatidos nesses espaços chamados neste estado de câmara setorial do agronegócio paulista são os seguintes: Assistência Técnica e Extensão Rural; Estratégias de Mercado; Fortalecimento da Cadeia Produtiva; Políticas Públicas e Agrícolas; Questões Ambientais; Legislação e Normatização; Questões Sanitárias; Pesquisa; Tributação e Governança.

Sobre o último tema existem os seguintes subtemas: Canais paralelos de discussão de problemas; Comissões técnicas; Conflito de interesses entre os elos da cadeia; Falta de apoio institucional; Frentes parlamentares; Grupos técnicos; Interface com as câmaras setoriais federais; Organização da Câmara Setorial e de suas atividades (representatividade da cadeia) e Parcerias em geral/relações interinstitucionais.

4.3 Arranjos Produtivos Locais

Os Arranjos Produtivos Locais (APLs) podem ser definidos por um conjunto de empresas que possuem especialização produtiva em um determinado local e que possui interações com outros atores locais (Campos, 2010; Tizzoti, Truzzi, Barbosa, 2019).

São compostos por diferentes atores como atores econômicos, do conhecimento, regulação (neste entra o componente governamental) e sociais. Se consideram no caso dos últimos sindicatos, associações empresariais e terceiro setor (Simonetti, Kamimura, 2017).

De acordo com Barbosa (2016) os dados sobre esse arranjo variam de acordo com a fonte consultada,

mas existiria naquele momento um crescimento progressivo e investimento governamental na construção de institucionalidade à medida que o APL foi inserido em diversos planos, como Plano Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (2007-10), na Política de Desenvolvimento Produtivo (2008-13) e no Programa Brasil Maior (2011-14) e nos Planos Plurianual desde a década de 2000.

Os dados do governo federal mostram que o estado do Rio de Janeiro tem o Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais do Rio de Janeiro (NE-APL/RJ), pertencente à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços – SEDEICS.

4.4 Circuitos Turísticos

A governança territorial dos circuitos turísticos e das regiões turísticas é composta por colegiados consultivos e deliberativos que tem como objetivo de proposição de ações para o desenvolvimento do turismo nas regiões do estado (Pires, 2022). Nacionalmente, foi criado pelo Ministério do Turismo em 2004. O Programa de Regionalização do Turismo faz parte do Plano Nacional de Turismo.

Diferentemente de outras políticas, o componente regional é reconhecido na sua estrutura (Brasil, 2013; SETUR, 2022). Até pelo setor entender que a escala de atuação municipal não é mais adequada para a gestão turística, já que essa atividade não é limitada aos territórios municipais (Bantim, Fratucci, 2019).

Entende-se que os Circuitos Turísticos como instância de governança regional – IGR para a política de turismo e neste sentido esses espaços receberam como delegação a função de executores, interlocutores e de articuladores da descentralização e da regionalização do turismo. Também considerada como requisito para a permanência no Mapa do Turismo Brasileiro. (Santos, 2022; Minas Gerais, 2019). O ministério responsável entende que as IGR podem ser privadas, públicas, ou privadas e públicas, sob forma de fórum, conselho ou outra organização adequada ao referido território (Bantim, Fratucci, 2019).

Em um documento do Ministério do Turismo de 2007 é apontado que essas IGR são responsáveis pela definição de prioridades, planejamento, coordenação e execução do desenvolvimento do turismo na referida região turística. Também são elencados os atores que seriam importantes para participação. São eles: gestores públicos do turismo municipal; representantes de

segmentos relacionados direta ou indiretamente à atividade turística, estadual e municipal; representantes das organizações não governamentais; representantes das instituições voltadas ao desenvolvimento regional e à sociedade civil; representantes dos órgãos ambientais, de transporte, de infraestrutura, de saúde e de segurança; representantes do Sistema “S” (SENAC, SENAI, SESI, SEBRAE, SESC, SENAR e SESCOOP); representantes da cadeia produtiva do turismo, ou seja, representantes de diferentes grupos sociais com características econômicas, sociais e culturais bastante heterogêneas; outras lideranças locais (Brasil, 2007). Destaca-se que a participação da sociedade civil é elencada e valorizada no documento.

5. METODOLOGIA

No período de abril a junho de 2025 realizou-se acesso aos sítios eletrônicos das secretarias relacionadas aos quatro arranjos de governança, como ambiente, agricultura, turismo e desenvolvimento econômico para identificar legislação e documentos técnicos dos órgãos.

A partir dos achados se procedeu a consulta a sites e documentos relativos aos arranjos de governança, assim como da União para uma análise mais ampla. Também foi consultado o site da assembleia legislativa desta unidade federativa. Posteriormente, foi realizada a análise a análise de conteúdo do material selecionado para compreender padrões frente os marcos normativos e às referências da literatura.

A análise de conteúdo é uma técnica relacionada a diversos campos do conhecimento, especialmente o das ciências sociais, com destaque a autora francesa Laurence Bardin (Batista; Oliveira; Camargo, 2021). Na atualidade, se assume a possibilidade de realizar esse tipo de estudo com dados qualitativos e quantitativos inclusive com uso de softwares, que não foi o caso deste estudo.

“A Análise de Conteúdo oportuniza a riqueza de detalhes, possibilitando que sejam explicitados sentidos que nem sempre são visíveis, permitindo a compreensão de dados tanto na perspectiva qualitativa quanto na quantitativa. A utilização de diferentes enfoques possibilita que se realize uma síntese de forma mais aprofundada do que expressada inicialmente (Batista; Oliveira; Camargo, 2021, p.59).

Os resultados serão apresentados em quadros analíticos contendo as seguintes dimensões:

- **Dimensão territorial:** englobando os municípios participantes na atualidade, os municípios que estão na legislação original, a associação dos mesmos com a região de governo do Rio de Janeiro.
- **Dimensão temporalidade:** o ano de criação será um elemento para compreender o tempo de existência considerando um indício de acúmulo institucional.
- **Dimensão estrutura gestora do arranjo de governança:** a compreensão da participação da sociedade civil é um elemento qualitativo.

Outro aspecto metodológico importante foi compreender as dinâmicas territoriais a partir das regiões de governo do estado do Rio de Janeiro. Os 92 municípios do estado estão divididos em 08 regiões de governo oficiais que são exatamente as assumidas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. São elas:

- **Baixadas Litorâneas (10 municípios):** Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim.
- **Centro-Sul Fluminense (10 municípios):** Areal, Comendador Levy Gasparian, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Sapucaia, Três Rios e Vassouras
- **Costa Verde (3 municípios):** Angra dos Reis, Mangaratiba e Paraty
- **Médio Paraíba (12 municípios):** Barra Mansa, Barra do Pirai, Itatiaia, Pirai, Pinheiral, Porto Real, Quatis Resende, Rio Claro, Rio das Flores, Valença e Volta Redonda
- **Metropolitana (22 municípios):** Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Mesquita, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropegica e Tanguá
- **Noroeste Fluminense (13 municípios):** Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Lage do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá e Varre-Sai

- **Norte Fluminense (09 municípios):** Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra.
- **Serrana (13 municípios):** Bom Jardim, Cantagalo, Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Macuco, Nova Friburgo, São José do Vale do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Santa Maria Madalena, Sumidouro, Teresópolis e Trajano de Moraes

Destaca-se que nem todos os arranjos contêm todas as dimensões devido os documentos analisados não possuírem as informações pertinentes para estruturação completa.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Esse levantamento teve como objetivo o reconhecimento básico dos arranjos de governança territorial

no estado. Dos quatro arranjos pesquisados conclui-se que os arranjos existentes no estado do Rio de Janeiro sob a perspectiva de existência documentada são os Arranjos Produtivos Locais, Comitês de Bacias Hidrográficas e Circuitos Turísticos. Não existem elementos documentais até o presente momento que apontem a existência da Câmaras Técnicas vinculada a agricultura.

Nas próximas seções apresentaremos os resultados desta pesquisa considerando cada um dos quatro arranjos de governança territorial, além de uma seção que correlacionará em formato de bloco os três arranjos com os complexos econômicos do PEDES RJ.

O último bloco apresentará os principais achados e um breve diálogo com a literatura, assim como possíveis caminhos, considerando a necessidade de aprofundamento da implementação do plano estratégico de longo prazo do estado do Rio de Janeiro.

QUADRO 1 – Associação arranjos versus complexos econômicos do PEDES

Arranjo de Governança	Complexos Econômicos PEDES
Arranjos Produtivos Local	• Economia verde • Economia da Saúde • Economia do Mar • Economia Criativa e Turismo • Infraestrutura e Logística Petróleo e Gás
Câmaras Temáticas da Agricultura	• Economia verde • Economia Criativa e Turismo Infraestrutura e Logística
Circuitos Turísticos	• Economia verde • Economia do Mar; • Economia Criativa e Turismo Infraestrutura e Logística
Comitês de Bacias Hidrográficas	• Economia verde • Economia do Mar; • Infraestrutura e Logística

Fonte: Elaborado pela autora (2026)

6.1 – Comitês de Bacias Hidrográficas do estado do Rio de Janeiro

O estado do RJ possui 09 comitês estaduais, conforme informação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) exposta no quadro 2. O estado do Rio de Janeiro também participa de um CBH interestadual, o Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP (<https://www.ceivap.org.br/>). Ele foi criado, em 1996, antes de todos os outros comitês do estado. Ele contempla também os estados de Minas Gerais e São Paulo, cada

um com 19 municípios participantes. A Diretora Presidente atual é uma representante do Poder Público Estadual do Rio de Janeiro.

A agência federal traz dados como o decreto que criou cada comitê, além do total de municípios participantes. No entanto, ao verificar os sites desses CBH verifica-se que existem discordâncias acerca deste quantitativo. Dos 9 comitês somente 03 possui concordância acerca deste elemento. São elas: Rio Guandu, Baía de Guanabara e Baía de Ilha Grande. Os outros

05 possuem menos municípios e o restante possui mais municípios, o CBH Rios Macaé e das Ostras.

Quanto ao ano de criação, o Comitê do Rio Guandu foi criado em 2002 e o último em 2011, o CBH Baía da Ilha Grande. Ou seja, o processo de criação de todos levou quase uma década. Isso denota que existe anos de diferença de funcionamento entre todos eles.

Rios não se delimitam a questões geográficas e um mesmo município pode pertencer a diferentes CBH e isso ocorre com vários municípios. Quando consideramos as regiões de governo oito regiões participam de mais um CBH, à exceção dos municípios de Angra dos Reis, Mangaratiba e Paraty que somente participam da CBH Baía de Ilha Grande.

QUADRO 2 – Comitês de Bacias Hidrográficas do estado do Rio de Janeiro segundo ano de criação, número de municípios no decreto original, municípios participantes e região de governo.

Comitê de Bacia Hidrográfica /Ano de Criação/ Número de Municípios participantes	Municípios participantes na atualidade	Associação com Região de Governo
Rio Guandu (2002) 15 municípios	15 municípios: Barra do Piraí, Engenheiro Paulo de Frontin, Itaguaí, Japeri, Mangaratiba, Mendes, Miguel Pereira, Nova Iguaçu, Paracambi, Piraí, Queimados, Rio Claro, Rio de Janeiro, Seropédica e Vassouras	Médio Paraíba Metropolitana Centro Sul
Rio Lagos São João (2004) 12 municípios	08 municípios: Araruama, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Rio Bonito, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia e Silva Jardim	Baixadas Litorâneas Metropolitana
Rios Macaé e das Ostras (2003) 02 municípios	06 municípios: Carapebus, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu, Macaé, Nova Friburgo e Rio das Ostras	Norte Fluminense Baixadas Litorâneas Serrana
Rio Piabanha (2005) 10 municípios	09 municípios: Carmo, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Petrópolis, São José do Vale do Rio Preto, Sapucaia, Sumidouro, Teresópolis e Três Rios	Serrana Centro Sul Metropolitana
Baía de Guanabara (2004) 17 municípios	17 municípios: Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Petrópolis, Rio Bonito, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti e Tanguá	Metropolitana Baixadas Litorâneas
Rio Dois Rios (2008) 11 municípios	10 municípios: Bom Jardim, Cordeiro, Cantagalo, Duas Barras, Itaocara, Macuco, Nova Friburgo, Santa Maria Madalena, São Fidélis e Trajano de Moraes	Serrana Noroeste Fluminense Norte Fluminense
Médio Paraíba do Sul (2008) 19 municípios	13 municípios: Barra Mansa, Barra do Piraí, Mendes, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Pinheiral, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro, Rio das Flores, Vassouras e Volta Redonda	Centro Sul Médio Paraíba
Baixo Paraíba do Sul (2009) 19 municípios	10 municípios: Aperibé, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Conceição de Macabu, Itaúva, Quissamã, Santo Antônio de Pádua, São Fidélis, São Francisco do Itabapoana e Trajano de Moraes	Noroeste Fluminense Norte Fluminense
Baía da Ilha Grande (2011) 03 municípios	03 municípios: Angra dos Reis, Mangaratiba e Paraty	Baía da Ilha Grande

Fonte: Elaborado pela autora (2026)

A análise da unidade gestora dos CBH (quadro 3) mostrou que, com exceção de um CBH, todos possuem seis diretores. No entanto, suas configurações variam, pois cada um tem diretoria e sub-divisões distintas. Quanto à participação, considerando poder público, entidades privadas e sociedade civil, foi observado que em quatro deles existe uma equivalência entre essas categorias. Chama atenção o CBH Baía de Guanabara que possui cinco entidades da sociedade civil e um do poder público, sendo entidades muito distintas entre si.

QUADRO 3 – Comitês de Bacias Hidrográficas segundo estrutura de gestão da governança

CBH	Número de Diretores	Instituições que compõem às Diretorias (e ou Presidências) – gestão vigente
Rio Guandu	06	Diretor Geral: Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE) – Abastecimento; Diretor Executivo: Prefeitura Municipal de Queimados; Diretora de Recursos Hídricos: Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS); Diretora de Saneamento: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – Subseção Nova Iguaçu; Diretora de Restauração Ambiental: Universidade de Vassouras; Diretor de Indústria e Energia: Fábrica Carioca de Catalisadores – FCC AS.
Rio Lagos São João	07	Presidente: Prefeitura Municipal de Cabo Frio – Secretaria de Meio Ambiente e Clima; Vice-Presidente: Prefeitura Municipal de Araruama – Secretaria de Meio Ambiente e Pesca; Secretário Geral: Instituto de Pesquisas e Educação para o Desenvolvimento Sustentável – IPEDS; Diretor Subcomitê Lagoa de Araruama: Associação de Pescadores Artesanais de Gancho de Peixe da Laguna de Araruama (APAGPLA); Diretor Subcomitê Lagoa de Saquarema: Associação das Mulheres Empreendedoras Acontecendo em Saquarema – AMEAS; Diretor Subcomitê do Rio Una: Prefeitura Municipal de São Pedro da Aldeia – Secretaria de Meio Ambiente e Pesca Diretor Subcomitê do Rio São João: Concessionária Águas de Juturnaíba – CAJ.
Rios Macaé e das Ostras	06	Presidente: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense - Campus Macaé; Diretor Vice Presidente: EMATER- RIO Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro; Diretor Secretário: Instituto Visão Social; Águas de Nova Friburgo S.A; Prefeitura Municipal de Rio das Ostras (PMRO); e Vale Azul Energia
Rio Piabanha	06	Presidente: Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento do Rio de Janeiro (IAB-RJ); Secretária Executiva: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – Instituto Três Rios (UFRRJ – ITR); Diretora Administrativa: Werner Fábrica de Tecidos S.A.; Diretor Administrativo: Prefeitura de Paty de Alferes; Diretora Administrativa: Prefeitura de Sapucaia; Diretora Administrativa: Transportes Única Petrópolis.
Baia de Guanabara	06	Diretora-Presidente: Rede de Empreendimentos Sociais para o Desenvolvimento Socialmente Justo, Democrático e Sustentável – REDECCAP; Diretora-Vice-Presidente: Associação de Amigos do Museu Histórico da Cidade – AMHC; Diretora-Secretária: Conselho Regional de Biologia – CRBio 2a Região; Diretora-Administrativa: Marina Barra Club; Diretor-Técnico: Prefeitura de Tanguá; e Diretor de Comunicação: Associação de Windsurf de Niterói – AWN.
Rio Dois Rios	06	Diretor Presidente: Companhia Siderúrgica Nacional - (CSN Cimentos); Diretor Vice-Presidente: Associação dos Pequenos Produtores Rurais Comunidade Janela das Andorinhas (APROJAN); Diretor Secretária Executiva: Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FIPERJ); Diretores Administrativos: Grupo Águas do Brasil - Águas de Nova Friburgo, Conselho dos Dirigentes das Organizações Rurais de Nova Friburgo (CONRURAL) e Instituto Estadual do Ambiente (INEA).
Médio Paraíba do Sul	06	Presidente: P. M. Quatis; Vice-Presidente: P. M. de Porto Real; Secretário: SAAE Barra Mansa; Diretores: Crescente Fértil, UERJ e Água das Agulhas Negras.
Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana	06	Diretor Presidente: ASFLUCAN; Diretora Vice-Presidente: Município de Bom Jesus do Itabapoana; Diretora Secretária: ECOANZOL; Diretor Administrativo: UENF, Município de São João da Barra e Sindicato Rural de Conceição de Macabu
Baia da Ilha Grande	06	Diretor Geral: FIOCRUZ; Diretor Secretário: Secretaria Estadual do Ambiente e Sustentabilidade; Diretor Administrativo: Movimento Verde, Instituto Municipal do Ambiente de Angra dos Reis, SAAE Angra dos Reis e Águas de Paraty.

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

As fontes indicam um número significativo de vagas de representantes não preenchidas. O cargo de Diretora Secretária do CBH de Rios Macaé e das Ostras consta como vago, assim como os cargos de suplentes em diversas câmaras técnicas dos Comitês.

Os documentos apresentam que oito CBH possuem câmaras técnicas e esses possuem estruturas distintas entre si. A região da Baía de Ilha é a única que não apresenta câmara técnica. O detalhamento das análises dessa estrutura será apresentado na fase 2.

6.2 - Câmaras Setoriais

A consulta ao sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Agricultura não demonstrou se essa estrutura existe no estado do Rio de Janeiro.

No entanto, cabe destacar que a ALERJ possui câmaras setoriais de desenvolvimento cuja parte da temática é abordada na câmara de Agronegócios. São câmaras que se reúnem de meses e meses com atores da sociedade civil, como universidades associações profissionais, entidades empresarias e sindicatos. Todos os temas se encontram abaixo:

- i. *Agronegócios*
- ii. *Desenvolvimento Sustentável*
- iii. *Cultura, Turismo e Esportes*
- iv. *Energia*
- v. *Formação Profissional e Educação Tecnológica*
- vi. *Gestão e Políticas Públicas*
- vii. *Infraestrutura e Logística*
- viii. *Tecnologia*
- ix. *Negócios Sociais*

Pela composição do Fórum apresentada a seguir podemos entender que mesmo que não tenha a mesma estrutura do governo federal, é um espaço de debate.

Mas é importante salientar que não possui presença formal do governo estadual, ou outros entes federativos, e também não possui a perspectiva regional, elementos importantes para a definição de governança no contexto deste trabalho.

6.3 - Arranjos Produtivos Locais

Foram identificados 28 arranjos produtivos locais no Estado do Rio de Janeiro. A região metropolitana é a região de governo que agrega mais municípios integrantes de APL. O município que mais integra APLs é o Rio de Janeiro no total de seis agrupamentos entre próprios e em parceria com outras municipalidades. A cidade de Petrópolis possui três e todos são compostos unicamente pelo próprio sem parcerias intermunicipais.

Quanto à classificação, quinze foram identificados como Locais. O único APL com classificação regional é o Metal Mecânico do Médio Paraíba possuindo assim a participação de todos os municípios dessa territorialidade. O agrupamento microrregional é o segundo mais presente com oito arranjos produtivos locais.

Em relação à associação com os complexos econômicos do PEDES foi possível realizar associação com 25 APLs com a seguinte distribuição: 11 Economia Criativa e Turismo; 07 Infraestrutura e Logística; 04 Economia da Saúde e 03 Petróleo e Gás. Cabe ressaltar que existem diferenças importantes no setor de Infraestrutura e Logística: um grupo está direcionado a indústrias, outros de indústria de extração de cerâmica e areia e por fim, um agrupamento da área de tecnologia. Cabe destaque que dois complexos não possuem representação nos APL do estado: Economia verde e Economia do Mar.

QUADRO 4 – Arranjos Produtivos Locais do estado do Rio de Janeiro segundo município, região de governo, complexo econômico e classificação

Arranjo Produto Local (APL)	Municípios onde estão localizados	Região de Governo	Associação com complexo econômico	Classificação APL
Areias de Piranema	Itaguaí e Seropédica	Metropolitana	Infraestrutura e Logística	Microrregional
Biotecnologia do Rio de Janeiro – Polo de Biotecnologia (BIO-RIO)	Rio de Janeiro	Metropolitana	Economia da Saúde	Local
Calçados e Acessórios da Baixada Fluminense	Duque de Caxias, Belford Roxo	Metropolitana	Economia Criativa e Turismo	Microrregional
Cerâmica Vermelha	Barra do Piraí, Porto Real, Piraí, Pinheiral e Resende	Médio Paraíba	Infraestrutura e Logística	Microrregional
Cerâmica Vermelha de Campos	Campos dos Goytacazes	Norte Fluminense	Infraestrutura e Logística	Local

Arranjo Produto Local (APL)	Municípios onde estão localizados	Região de Governo	Associação com complexo econômico	Classificação APL
Confecção de jeans e bordados	Barra Mansa, Barra do Piraí, Valença, Volta Redonda	Médio Paraíba	Economia Criativa e Turismo	Microrregional
Confecção e Moda Leste Fluminense	Niterói, São Gonçalo, Itaboraí e Armação de Búzios ^{*1}	Metropolitana Baixadas Litorâneas	Economia Criativa e Turismo	Microrregional
Confecção e Moda Noroeste Fluminense	Itaperuna	Noroeste Fluminense	Economia Criativa e Turismo	Local
Entretenimento e Turismo de Conservatória	Valença (Conservatória – Distrito de Valença)	Médio Paraíba	Economia Criativa e Turismo	Intramunicipal
Entretenimento e Turismo de Mury, Lumiar e São Pedro da Serra	Nova Friburgo	Serrana	Economia Criativa e Turismo	Intramunicipal
Fitoterápicos de Niterói	Niterói	Metropolitana	Economia da Saúde	Local
Joia Carioca	Rio de Janeiro	Metropolitana	Economia Criativa e Turismo	Local
Madeira e Móveis do Estado do Rio de Janeiro	Duque de Caxias	Metropolitana	Não se aplica	Local
Madeira e Móveis do Estado do Rio de Janeiro	Petrópolis	Metropolitana	Não se aplica	Local
Madeira e Móveis do Estado do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Metropolitana	Não se aplica	Local
Metal Mecânico do Médio Paraíba	Barra Mansa, Barra do Piraí, Itatiaia, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, Resende, Rio das Flores, Rio Claro, Valença, Volta Redonda	Médio Paraíba	Infraestrutura e Logística	Regional
Metalmecânico de Nova Friburgo	Nova Friburgo	Serrana	Infraestrutura e Logística	Local
Moda Carioca	Rio de Janeiro	Metropolitana	Economia Criativa e Turismo	Local
Moda Íntima de Nova Friburgo e Região	Cantagalo, Cordeiro, Bom Jardim, Duas Barras, Macuco e Nova Friburgo	Serrana	Economia Criativa e Turismo	Microrregional
Moda Praia de Cabo Frio e Região	Cabo Frio	Baixas Litorâneas	Economia Criativa e Turismo	Local
Petróleo – Comperj	Cachoeiras de Macacu, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Rio Bonito, São Gonçalo e Tanguá	Metropolitana	Petróleo e Gás	Microrregional
Petróleo e Gás	Rio das Ostras	Baixas Litorâneas	Petróleo e Gás	Local
Petróleo e Gás do Estado do Rio de Janeiro	Campos dos Goytacazes e Macaé	Norte Fluminense	Petróleo e Gás	Microrregional
Plantas Medicinais e Fitoterápicos de Petrópolis	Petrópolis	Metropolitana	Economia da Saúde	Local
Plantas Medicinais e Fitoterápicos do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Metropolitana	Economia da Saúde	Local
Rochas Ornamentais do Noroeste Fluminense	Bom Jesus de Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaperuna, Laje do Muriaé, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, Miracema, São José do Ubá, Varre-Sai	Noroeste Fluminense	Economia Criativa e Turismo	Microrregional
Tecnologia da Informação de Petrópolis	Petrópolis	Metropolitana	Infraestrutura e Logística	Local
Tecnologia da Informação do Estado do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro e Niterói	Metropolitana	Infraestrutura e Logística	Microrregional

Fonte: Elaborada pela autora (2026).

***1 Na configuração inicial do APL o município de Armação de Búzios não pertence, mas, existe uma empresa deste município indicado no documento analisado.**

6.4 – Circuitos Turísticos

O estado do Rio de Janeiro elaborou um novo Plano Estratégico de Turismo 2022-2032. Este documento possui uma seção chamada “Aspectos políticos e institucionais”.

A estrutura institucional do Turismo no estado é explicitada, assim como o relacionamento com o governo federal e outros atores. Além disso, A atual Regionalização Turística do estado do Rio de Janeiro, de 2022, é apresentada no Quadro 6, assim como a estrutura de Governança Regional do Turismo.

Há doze circuitos turísticos no estado do Rio de Janeiro. Grande parte dos circuitos são compostos por agrupamentos de cidades de mais uma região de governo.

Os vinte dois municípios da região metropolitana estão divididos em cinco circuitos turísticos: Baixada Verde; Caminhos da Mata; Costa Verde; Metropolitana e Serra Verde Imperial. Desses, dois com municípios exclusivamente desta região, com destaque com o Circuito Metropolitana com a capital e o município de Niterói.

Três municípios do Rio de Janeiro – Macuco (Serrana), Mendes (Centro Sul) e Nilópolis (Metropolitana) - não pertencem a nenhum circuito turístico.

Quanto às IGRs o quadro 5 mostra a listagem a partir do informado no Plano Estratégico. No documento é dito que essas instâncias foram criadas em 2004 seguindo um movimento do governo federal que estava organizando o processo de regionalização do setor. E ainda aponta que o estado do Rio de Janeiro

teria dois circuitos que são prévios a organização nacional, mas não cita quais.

O material apresenta quais seriam as categorias de atores aptos para participação como iniciativa privada, governo, sociedade civil. Porém, não expõe quais atores efetivamente os compõe, assim como não traz informações de sítios eletrônicos ou outros documentos complementares comprobatórios.

Nele também é abordada a questão do controle social do setor através dos conselhos municipais de turismo. Considerando a estruturação tradicional dos espaços de controle social no Brasil, a partir da atual Constituição, os mesmos possuem a garantia de presença da sociedade civil. Para cada IGR é apontado quais municípios não possuem conselhos municipais de turismo, listados a seguir (11 municípios): Itaocara, Laje de Muriaé, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá, Porto Real, Belford Roxo, Cantagalo, Conceição de Macabu, São Sebastião do Alto, Sumidouro e Cardoso Moreira.

QUADRO 5 – Circuitos turísticos do estado do Rio de Janeiro segundo municípios, região de governo, instância regional de governança – 2025

Circuito turístico	Municípios participantes	Região de Governo	Instância Regional de Governança (IGR)
Águas do Noroeste	Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje de Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá e Varre-Sai	Noroeste	Conselho Regional de Turismo Águas do Noroeste
Agulhas Negras	Itatiaia, Porto Real, Quatis e Resende	Médio Paraíba	CONRETUR – Conselho Regional de Turismo das Agulhas Negras
Baixada Verde	Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Japeri, Magé, Mesquita, Nova Iguaçu, Queimados, São João de Meriti e Seropédica.	Metropolitana	Conselho Regional de Turismo da Baixada Verde
Caminhos Coloniais	Areal, Comendador Levy Gasparian, São José do Vale do Rio Preto, Sapucaia e Três Rios	Centro Sul Serrana	CONRETUR Caminhos Coloniais – Conselho Regional de Turismo Caminhos Coloniais
Caminhos da Mata	Itaboraí, Rio Bonito, São Gonçalo, Silva Jardim, e Tanguá	Metropolitana Baixadas Litorâneas	Instância de Governança Regional Caminhos da Mata
Costa Doce	Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, São Fidélis, São Francisco do Itabapoana e São João da Barra.	Norte	CONDOCE – Conselho Regional de Turismo da Costa Doce
Caminhos da Serra	Bom Jardim, Cantagalo, Carmo, Conceição de Macabu, Cordeiro, Duas Barras, Santa Maria Madalena, São Sebastião do Alto, Sumidouro e Trajano de Morais.	Serrana Norte	Conselho Regional de Turismo Caminhos da Serra
Costa do Sol	Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Carapebus, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Macaé, Maricá, Quissamã, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia e Saquarema.	Baixas Litorâneas Norte	CONDETUR – Conselho de Turismo da Região da Costa do Sol
Costa Verde	Angra dos Reis, Itaguaí, Mangaratiba, Paraty	Metropolitana Costa Verde	FORTUR - Fórum Regional de Turismo da Costa Verde

Circuito turístico	Municípios participantes	Região de Governo	Instância Regional de Governança (IGR)
Metropolitana	Niterói e Rio de Janeiro	Metropolitana	FORTUR - Fórum Regional de Turismo da Região Metropolitana Rio-Niterói
Serra Verde Imperial	Cachoeiras de Macacu, Guapimirim, Nova Friburgo, Petrópolis e Teresópolis.	Metropolitana Serrana	Conselho Regional da Serra Verde Imperial
Vale do Café	Barra Mansa, Barra do Piraí, Comendador Levy Gasparian, Engenheiro Paulo de Frontin, Miguel Pereira, Paracambi, Pinheiral, Piraí, Rio Claro, Rio das Flores, Valença, Vassouras e Volta Redonda.	Médio Paraíba Centro Sul	CITVALE – Conselho de Turismo da Região do Vale do Café

Fonte: Elaborada pela autora (2026).

Foi consultado o Mapa do Turismo Brasileiro do governo federal (<https://www.mapa.turismo.gov.br>) a fim de buscar mais informações e o instrumento traz dados relevantes. Mas, apesar da regionalização e as instâncias serem citadas, a unidade de análise é o município. Ou seja, o conteúdo está submetido à dimensão municipal.

6.5 - Padrões de governança territorial no estado do Rio de Janeiro: achados e indagações iniciais

Os arranjos de governança territorial existentes no estado do Rio de Janeiro têm padrões diferenciados de configuração quando avaliada a mesma tipologia de arranjo, assim como tem graus distintos de desenvolvimento entre si quando considerado diferentes tipologias.

Os CBH possuem uma estrutura gestora eleita de acordo com a própria legislação. No entanto, existem diferenças quanto à representação da totalidade de municípios. Seria esperado que os municípios estivessem representados, mas não se observa em todos. Essa é uma questão a ser compreendida posteriormente, assim como o relacionamento com os outros dois estados que compõem a CBH interestadual.

Os Circuitos Turísticos estão dentro de um processo de desenvolvimento, aperfeiçoamento e qualificação do turismo constando dentro de um plano estadual de longo prazo de Turismo. No entanto, são poucas informações encontradas para além do presente no documento. Compreender como esse plano setorial se relaciona com o PEDES também será um desdobramento importante.

Os Arranjos Produtivos Locais existem diversos perfis de agregações de municípios ou localidades: intramunicipais, locais, microrregionais e regionais. Destaca-se que não há APLs associados aos Complexos

da Economia Verde e Economia do Mar. Há o reconhecimento da importância de todos os APLs existentes no estado. No entanto, há necessidade o desenvolvimento de novos aglomerados com maior grau de diversificação econômica e maior valor agregado que não sejam derivadas de fontes não renováveis.

A partir dos documentos consultados, o Rio de Janeiro não possui câmaras setoriais de agricultura na estrutura do poder executivo. Como resposta a essa inexistência, este trabalho não propõe necessariamente a criação das câmaras no estado do Rio de Janeiro, mas é necessário entender posteriormente em quais fóruns o estado discute a temática que é implementada em âmbito estadual em articulação com os governos municipais e federal.

Diversos autores que estudaram separadamente os quatro arranjos afirmam que esse processo não é simples. Dependem da possibilidade real de distribuição de poder, da capacidade gerencial acumulada, da legitimidade dos atores sociais, do grau de participação social nos espaços e das diversas assimetrias entre os atores e processos desses arranjos. (Britto, Vargas, Carvalho, 2010; Fuini, 2012; Barbosa, 2016; Bantim, Fratucci, 2019; Rothberg, Garde-Hansen, 2021, Pires, 2022; Rowiechi *et al* 2023)

A sociedade civil organizada está presente somente nos Comitês de Bacias Hidrográficas. No entanto, existe forte presença privada nos processos de governança já que grande parte das entidades gestoras desses espaços são associações ou entidade privadas, como nos Circuitos Turísticos e assim as entidades participantes. É algo permitido na legislação destas políticas públicas, mas, considerando o padrão de heterogeneidade desses espaços não é possível saber inicialmente como as políticas públicas associadas a esses espaços são afetadas.

IPEA (2017) afirma que a realização de estudos que contemplem a dimensão da participação social é importante no contexto de fortalecimento e à institucionalização dos variados canais de comunicação entre a sociedade civil e o Estado, em diversos espaços como conselhos, comissões, conferências, audiências públicas, ouvidorias e mesas de diálogo. Os mesmos são como espaços públicos vinculados a órgãos do Poder Executivo que trazem a participação social para elaboração, implementação e controle de políticas públicas.

7. CONCLUSÃO

Dos quatro arranjos considerados clássicos de governança territorial, este ente federativo possui três: comitê de bacia hidrográfica, circuitos turísticos e arranjos produtivos locais.

As estruturas dos arranjos demonstram um padrão de heterogeneidade acerca das configurações regionais, distribuição de municípios, tempo de existência e até mesmo na disponibilização de informações públicas.

Sabemos que as dinâmicas territoriais são diversas e isso é esperado, no entanto, a existência de ausências

de municípios, espaços que deveriam ser regionais serem somente municipais ou a sociedade civil representada nos espaços serem em grande parte de representantes de associações de prestadores de serviços são pontos que precisam ser melhor compreendidos, à medida que os arranjos de governança são estratégicos para estimular, organizar e permitir processos de implementação de políticas públicas.

Diante disso, a realização de nova etapa de pesquisa considerando metodologia exploratória a partir de entrevistas de atores relevantes, visitas técnicas e participação em câmaras técnicas pode ser uma estratégia, assim como agregar na investigação arranjos como consórcios públicos e comitês regionais de outras políticas públicas para compreender seus padrões e identificar correlações entre si.

Este trabalho aponta a importância da governança como um dos instrumentos de articulação do PEDES e desta forma o estado do Rio de Janeiro necessita estruturar o trabalho de acompanhamento das governanças territoriais de maneira colegiada e permanente.

8. Referências

1. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Brasil). O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz? / Agência Nacional de Águas. — Brasília: SAG, 2011. 64 p.: il. — (Cadernos de capacitação em recursos hídricos; v.1). <https://arquivos.ana.gov.br/institucional/sge/CEDOC/Catalogo/2012/CadernosDeCapacitacao1.pdf>
2. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (ALERJ). Fórum de Desenvolvimento do Rio. <https://www.querodiscutiromeuestado.rj.gov.br/rioemfoco/releases>
3. BANTIM, N.R.; FRATUCCI, A.C. Gestão regional do turismo - participação e representatividade no Conselho Regional de Turismo das Agulhas Negras- RJ. Rev. Bras. Pesq. Tur. 13 (1) Jan-Apr 2019 <https://doi.org/10.7784/rbtur.v13i1.1487>
4. BARBOSA, R. N. C. Arranjo produtivo local, política do espaço e flexibilização do trabalho. Serv. Soc. Soc. (125) • Jan-Apr 2016 • <https://doi.org/10.1590/0101-6628.061>
5. BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Contribuições das Câmaras Setoriais e Temáticas à Formulação de Políticas Públicas e Privadas para o Agronegócio / Duarte Vilela, Paulo Márcio M. Araujo (Org.). — Brasília: MAPA/SE/CGAC, 2006. 496 p. https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/arquivos-publicacoes-camaras-setoriais/livro_completo.pdf
6. BRASIL. Ministério do Planejamento e Gestão. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada Representação da Sociedade Civil nos Conselhos e Comissões Nacionais. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, 2017
7. https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/170531_relatorio_pesquisa_representacao_sociedade_civil_conselhos_comissoes_nacionais.pdf

8. BRASIL. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. – Brasília, 2013. 54 p.: il. https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-/publicacoes/programa-de-regionalizacao-do-turismo/programa-de-regionalizacao-do-turismo/programa_de_regionalizacao_do_turismo_-_diretrizes.pdf
9. BRASIL. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 3: Institucionalização da Instância de Governança Regional / Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. – Brasília, 2007.
10. BRITTO, J, N. P.; VARGAS, M.A.; CARVALHO, G.N.P de. Políticas para arranjos produtivos locais no Estado do Rio de Janeiro: aspectos conceituais, institucionalidade e perspectivas de desenvolvimento. In: CAMPOS, R.R *et al.* (org). Políticas Estaduais para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil. E-papers Serviços Editoriais Ltda, Rio de Janeiro, 2010. https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/5a4430fa-d193-448d-a3f1-b19331f581eb/Consolidacao_APLs_Sul_Sudeste.pdf?MOD=AJPERES&CVID=lxK8Q6B
11. CAMPOS, R.R *et al.* (org). Políticas Estaduais para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil. E-papers Serviços Editoriais Ltda, Rio de Janeiro, 2010. https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/5a4430fa-d193-448d-a3f1-b19331f581eb/Consolidacao_APLs_Sul_Sudeste.pdf?MOD=AJPERES&CVID=lxK8Q6B
12. FUINI, L.L. Compreendendo a governança territorial e suas possibilidades: Arranjos Produtivos Locais (APL) e circuitos turísticos. *Interações (Campo Grande)* 13 (1) Jun 2012. <https://doi.org/10.1590/S1518-70122012000100009>
13. MINAS GERAIS. Decreto nº 48.804 de 25 de abril de 2024. Dispõe sobre a certificação dos circuitos turísticos como Instâncias de Governança Regionais. <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48804/2024/>
14. PAIVA, P.D.O. *et al.* Diagnosis of the production chain of flowers, turfgrass, and ornamental plants: proposal for an innovation agenda. *Ornam. Hortic.* 30, 2024. <https://doi.org/10.1590/2447-536X.v30.e242792>
15. PIRES, E.L.S. As modalidades de governança territorial no Brasil: lógicas espaciais, inovações institucionais e descentralização política. *Planejamento e políticas públicas* n. 63 jul.-set. 2022
16. PITHAN-SILVA, R. de O. *et al.* Caracterização e identificação das demandas das Câmaras Setoriais do agropêlo paulista de 2011 a 2020. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 54, eie042023, 2024. <https://iea.agricultura.sp.gov.br/ftpiea/IE/2023/IE-04-2023.pdf>
17. RIBEIRO, M.A.F; RIBEIRO, M.M.R; VARANDA, M.P. Public participation for bulk water charge: Paraíba River Basin Committee (Brazil) and Alentejo Hydrographic Region Council (Portugal) cases study. *RBRH*, Porto Alegre, v. 21, n. 4, p. 777-788, out./dez. 2016. <https://doi.org/10.1590/2318-0331.011615167>
18. RIO DE JANEIRO (ESTADO). Emenda Constitucional n.92 de 2022. Altera a Constituição do estado para estabelecer o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social de estado - PEDES. <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/IndiceInt?OpenForm&Start=1>.
19. RIO DE JANEIRO (ESTADO). Lei nº 10.266, de 28 de dezembro de 2023, do Rio de Janeiro. Institui o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do estado do Rio de Janeiro – PEDES para o período 2024-2031. <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/2921224305/lei-10266-23-rj>
20. RIO DE JANEIRO (ESTADO). Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social - Sumário Executivo do documento base. versão atualizada dezembro/2023. Rio de Janeiro, dez. 2023. <https://pedes.planejamento.rj.gov.br/pedes/wp-content/uploads/2024/12/Plano-Estrategico-de-Desenvolvimento-Economico-e-Social-do-Estado-do-Rio-de-Janeiro-PEDES-2024-2031.pdf>

21. RIO DE JANEIRO (ESTADO). Secretaria de Estado de Turismo do Rio de Janeiro. Plano Estratégico de Turismo RJ +10 anos - Produto 3 - Caderno “Panorama do Turismo no estado do Rio de Janeiro. <https://www.turismo.rj.gov.br/noticias/plano-estrategico-turismo-rj-10-anos/>
22. RIO DE JANEIRO (ESTADO). Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social. Missão 10: Promoção da Igualdade Racial e de Gênero. Relatório da Câmara Técnica. Setembro de 2024. https://pedes.planejamento.rj.gov.br/pedes/wp-content/uploads/2025/03/Missao-10-Igualdade-de-Raca-e-Genero_versao-final.pdf
23. ROTHBERG, D.; GARDE-HANSEN, J. Improving water governance in Brazil: an organisational memory approach. *Ambient. soc.* 24, 2021 <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20200211r3vu2021L4AO>
24. ROWIECHI, J. et al. Governança represada: assimetria de poder e resistência no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Tibagi. *Interações*, Campo Grande, MS, v. 24, n. 2, p. 555–571, abr./jun. 2023; <https://www.scielo.br/j/inter/a/dTqfnbVKKYbjyWBLZHNQDVP/?format=pdf&lang=pt>
25. SANTOS, L. H. de O. A complexidade na compreensão dos atrativos naturais e o meio físico: um estudo sobre as Terras Altas da Mantiqueira, sul de Minas Gerais - Brasil. *Revista Brasileira De Pesquisa Em Turismo*, 16, 2369, 2022. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v16.2369>
26. SIMONETTI, E.R.S., KAMIMURA, Q.P. As políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais. In: *Arranjos produtivos locais e desenvolvimento*/Organizadores: Carlos Wagner de A. Oliveira, José Augusto V. Costa, Gabriela Maretto Figueiredo, Alessandra Ribeiro de Moraes, Ricardo Batista Carneiro, Iedo Brito da Silva, Organizadores - Rio de Janeiro: Ipea, 2017. 304p. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8079>
27. TIZZIOTI, C.P.P.; TRUZZI, O.M.S.; BARBOSA, A. S. Arranjos produtivos locais: uma análise baseada na participação das organizações locais para o desenvolvimento. *Gest. Prod.* 26 (2) 2019 <https://doi.org/10.1590/0104-530X-2579-19>

Reforma tributária e governança federativa: como a Emenda Constitucional nº 132/2023, ao reconfigurar o ICMS e instituir o IBS, redefine os mecanismos de cooperação e indução a partir da alteração dos critérios de rateio das transferências aos municípios mineiros?

• **Isabella Virgínia Freire Biondini**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

E-mail: isabella.biondini@gmail.com

Resumo

A Emenda Constitucional nº 132/2023 promove uma reconfiguração estrutural do sistema tributário brasileiro ao instituir um modelo de tributação sobre o consumo baseado no Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), em substituição progressiva ao ICMS e ao ISS. Para além da simplificação tributária, a reforma altera profundamente os mecanismos de governança federativa, especialmente no que se refere às transferências intergovernamentais e à capacidade dos estados de indução de políticas públicas. Este artigo analisa os impactos dessa transformação sobre o planejamento orçamentário municipal em Minas Gerais, considerando a substituição do modelo baseado no Valor Adicionado Fiscal (VAF) por critérios constitucionais padronizados. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza analítico-descritiva, com base em análise normativa e documental, comparando o modelo mineiro consolidado pela Lei Robin Hood com o novo arranjo constitucional. Os resultados indicam uma mudança estrutural na lógica distributiva, com redução da autonomia estadual, enfraquecimento dos instrumentos de indução de políticas públicas e deslocamento da coordenação federativa do campo fiscal para o institucional. Conclui-se que, embora o novo modelo aumente a previsibilidade das receitas municipais, ele reduz a capacidade estratégica dos estados e impõe desafios significativos à governança multinível.

Palavras chaves: Reforma Tributária; Governança Federativa; Transferências Intergovernamentais; Planejamento Orçamentário Municipal; ICMS e IBS.

1. INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 132, de 2023, inaugura um novo ciclo do federalismo fiscal brasileiro ao reformular profundamente a tributação sobre o consumo e redefinir os mecanismos de repartição de receitas entre os entes federados. Embora grande parte do debate público tenha se concentrado nos impactos

arrecadatórios e na simplificação do sistema tributário, a reforma também produz efeitos relevantes sobre a governança federativa, especialmente no que se refere aos instrumentos de cooperação e indução de políticas públicas associados às transferências intergovernamentais.

No âmbito municipal, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sempre desempenhou papel central não apenas como fonte de financiamento, mas como instrumento de coordenação federativa. A possibilidade constitucional de os estados definirem critérios próprios para a distribuição da cota-parte municipal do imposto conferiu aos governos estaduais capacidade relevante de indução de comportamentos, alinhamento de agendas públicas e mitigação de desigualdades regionais.

Em Minas Gerais, esse arranjo se consolidou por meio de um modelo de repartição altamente sofisticado, atualmente estruturado em dezoito critérios de rateio definidos em lei estadual, abrangendo dimensões econômicas, populacionais, educacionais, ambientais, culturais e relacionadas à implementação de políticas públicas. Tal modelo transformou o ICMS em um instrumento estratégico de governança multi-nível, articulando planejamento, orçamento e políticas públicas no território estadual.

As alterações promovidas pela EC nº 132/2023, em especial nos artigos 156-A e 158 da Constituição Federal, introduzem uma nova lógica constitucional para a distribuição das receitas tributárias aos municípios, inclusive aquelas que substituem gradualmente o ICMS no contexto da transição para o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). A simplificação dos critérios de rateio e a fixação de percentuais constitucionais tendem a redefinir o espaço decisório dos estados e os mecanismos de cooperação federativa até então consolidados. Diante disso, este trabalho busca analisar como essas mudanças impactam o planejamento orçamentário municipal e os instrumentos de indução e coordenação federativa em Minas Gerais.

2. METODOLOGIA

O presente estudo adota abordagem qualitativa, de natureza analítico-descritiva, combinada com elementos de análise quantitativa aplicada, a partir da utilização de dados fiscais e normativos. A investigação fundamenta-se em pesquisa documental e análise normativa, com exame sistemático dos dispositivos constitucionais introduzidos ou alterados pela Emenda Constitucional nº 132/2023, especialmente os arts. 156-A e 158 da Constituição Federal, bem como da Lei Complementar nº 227/2026, que disciplina a governança, a apuração e a distribuição da receita do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

No âmbito subnacional, foram analisadas a legislação do Estado de Minas Gerais relativa à repartição da cota-parte municipal do ICMS, com destaque para as alterações promovidas pela Lei nº 24.431/2023, e os critérios atualmente vigentes de distribuição, incluindo o Valor Adicionado Fiscal (VAF) e os indicadores associados à denominada “Lei Robin Hood”.

A estratégia metodológica estruturou-se em três eixos complementares. O primeiro consistiu na análise comparativa entre o modelo vigente de repartição do ICMS e o novo arranjo constitucional aplicável às transferências decorrentes do IBS, com ênfase na mudança dos critérios distributivos, notadamente a transição do VAF para indicadores baseados em população, educação, meio ambiente e critérios igualitários.

O segundo eixo envolveu a sistematização e análise de dados fiscais relativos às transferências realizadas aos municípios mineiros no período de 2023 a 2025, permitindo a construção de cenários comparativos em valores correntes entre o modelo atual e o novo regime de repartição, com base nos percentuais definidos constitucionalmente. Essa etapa possibilitou estimar, ainda que de forma aproximada, os potenciais efeitos redistributivos decorrentes da reforma, especialmente sob a perspectiva dos municípios.

O terceiro eixo concentrou-se na análise institucional da governança do novo modelo, com destaque para o papel do Comitê Gestor do IBS na definição da receita-base, na apuração dos coeficientes de participação e na operacionalização das transferências intergovernamentais, bem como para as regras de transição previstas na Lei Complementar nº 227/2026, incluindo os mecanismos de compensação e equalização de perdas.

A análise foi orientada pelo referencial teórico da governança federativa e do federalismo cooperativo, buscando identificar em que medida a reforma tributária reconfigura os instrumentos de coordenação intergovernamental, a capacidade de indução de políticas públicas pelos estados e os impactos sobre o planejamento orçamentário municipal, especialmente no contexto de substituição de um modelo baseado na produção por outro centrado no consumo e em critérios redistributivos.

3. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

3.1. O Federalismo Fiscal

O federalismo pressupõe organização política composta por entes autônomos, que partilham o poder. Portanto, são atributos inerentes à esta forma de organização o autogoverno, a autoadministração e competências próprias, nos limites dados pela Constituição. Para que tais atributos sejam efetivamente exercidos, torna-se imprescindível a garantia de recursos financeiros mínimos que viabilizem a atuação dos entes federados. Esse aspecto é central para a sustentação do pacto federativo. Nesse sentido, o federalismo fiscal brasileiro estruturou-se historicamente a partir de um modelo de separação de fontes tributárias entre os entes, o qual foi sendo progressivamente ajustado ao longo das diferentes constituições do país (Arretche, 2004, *apud* Varsano, 1996; Affonso, 1999).

A Constituição Federal de 1988 representa um marco na consolidação desse modelo, ao ampliar a autonomia política, administrativa e financeira de estados e municípios, ao mesmo tempo em que instituiu um sistema tributário nacional baseado na combinação entre competências tributárias próprias e mecanismos de repartição de receitas. O arranjo adotado reflete a lógica do federalismo cooperativo, no qual a descentralização das responsabilidades na provisão de políticas públicas é acompanhada por instrumentos institucionais voltados à garantia da capacidade financeira dos entes subnacionais. Contudo, essa relação entre atribuições e recursos não se estabelece de forma necessariamente equilibrada, o que revela tensões inerentes ao modelo.

Esse descompasso pode ser explicado, em grande medida, pelo aumento das demandas sociais e pelo processo de descentralização administrativa que transferiu aos entes subnacionais a responsabilidade pela prestação de diversos serviços públicos. A literatura que fundamenta a descentralização no Brasil associa esse movimento à busca por maior eficiência na alocação de recursos e melhoria na gestão dos serviços, ao aproximar o prestador dos beneficiários e incentivar mecanismos de controle social e participação na formulação de políticas públicas (SANTOS, COSTA, ANDRADE, 2001, p. 296-297).

Entretanto, a descentralização financeira não ocorreu de forma plenamente alinhada à

descentralização das políticas públicas. Enquanto o desenho da descentralização fiscal foi relativamente definido pela Constituição, constituindo a espinha dorsal das relações intergovernamentais (Biondini, 2001 *apud* Almeida, 2005), a descentralização das políticas públicas deu-se de maneira gradual e heterogênea, sendo moldada por decisões tomadas ao longo do tempo. Muitas dessas decisões dependeram de maior articulação por parte do Governo Federal que, naquele momento, encontrava-se institucional e politicamente fragilizado, o que limitou sua capacidade de coordenação e resultou em arranjos variados conforme a política pública considerada (ARRETCHÉ, 1999, p. 111).

Nesse contexto, Santos, Costa e Andrade (2001, p. 297) apontam que um dos diagnósticos mais recorrentes na análise da descentralização brasileira é o de que o processo teria se caracterizado como uma “municipalização das receitas”, sem o correspondente planejamento da distribuição dos encargos entre os entes federativos. Tal cenário evidencia a necessidade de construção de um pacto federativo mais claro, capaz de definir com maior precisão as atribuições e as fontes de financiamento de cada esfera de governo.

Como consequência, o processo de descentralização financeira não foi suficiente para solucionar os problemas relacionados ao financiamento das responsabilidades atribuídas aos entes subnacionais, especialmente em razão das disparidades na capacidade de arrecadação entre eles. Embora tenha ocorrido “uma expansão da receita municipal bastante superior à das receitas federais e estaduais, o crescimento dos encargos municipais em investimentos públicos encontra restrições relativas às fontes de financiamento, dada a ainda inexpressiva arrecadação local no país” (SANTOS, COSTA, ANDRADE, 2001, p. 297).

Diante desse quadro, os mecanismos permanentes de repartição de receitas assumem papel central no financiamento subnacional. Transferências constitucionais como o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a repartição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) consolidam-se como pilares do federalismo fiscal brasileiro. Além de viabilizarem a redistribuição de recursos, esses instrumentos também conferem aos estados relevante capacidade

de coordenação federativa, sobretudo na indução de políticas públicas no âmbito municipal.

Contudo, as transferências intergovernamentais não operam de maneira uniforme. A literatura de federalismo fiscal destaca que os critérios de repartição de receitas desempenham papel decisivo na configuração das relações entre os entes federados. Modelos baseados exclusivamente em critérios econômicos tendem a privilegiar a eficiência arrecadatória, ao passo que aqueles que incorporam critérios sociais, ambientais ou de desempenho reforçam a função redistributiva e ampliam a capacidade de coordenação do ente central. Dessa forma, os critérios de rateio não são neutros, mas refletem escolhas políticas e diferentes concepções de governança federativa.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 instituiu um modelo de federalismo cooperativo em que a autonomia dos entes subnacionais convive com mecanismos de coordenação normativa e fiscal definidos constitucionalmente. Nesse arranjo, a repartição do ICMS assume particular relevância, uma vez que permite aos estados regulamentarem os critérios de distribuição da cota-parte municipal. Esse aspecto transforma o imposto em um instrumento estratégico de governança no plano estadual, possibilitando alinhar a distribuição de recursos a objetivos de política pública e planejamento orçamentário.

As limitações observadas no arranjo do federalismo fiscal brasileiro — especialmente no que se refere ao descompasso entre atribuições e capacidades financeiras, bem como ao uso estratégico de instrumentos tributários pelos entes subnacionais — não podem ser plenamente compreendidas sem considerar a própria estrutura histórica da tributação sobre o consumo no país. Em particular, o ICMS, ao mesmo tempo em que se consolidou como principal fonte de financiamento dos Estados e instrumento de coordenação federativa, revelou fragilidades relevantes, como elevada complexidade normativa, incentivos à competição fiscal e distorções na alocação de recursos. Tais problemas não são meramente operacionais, mas decorrem de escolhas institucionais acumuladas ao longo do tempo, desde a transição do modelo cumulativo do IVC para o ICM e, posteriormente, para o ICMS. Assim, a análise da evolução histórica da tributação sobre o consumo torna-se fundamental para compreender tanto as disfunções atuais do sistema quanto as motivações que fundamentam a recente

proposta de substituição desse modelo pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

3.2. Evolução histórica da tributação sobre o consumo: do ICM ao ICMS e a transição para o IBS

A tributação sobre o consumo no Brasil passou por sucessivas transformações ao longo do século XX e início do século XXI, refletindo mudanças econômicas, institucionais e federativas. Até meados da década de 1960, a principal fonte de arrecadação dos Estados era o **Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC)**, tributo de natureza cumulativa, incidente em cascata, amplamente criticado pela doutrina econômica e jurídica por gerar distorções nos preços, dificultar a industrialização e comprometer a neutralidade tributária (BALEEIRO, 2013).

Com o objetivo de racionalizar o sistema tributário nacional, foi promovida a **Reforma Tributária de 1965**, consubstanciada na **Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965**, que reformulou estruturalmente o Sistema Tributário Nacional e extinguiu o IVC, substituindo-o pelo **Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM)** (BRASIL, 1965). O novo imposto foi concebido sob a influência dos modelos de tributação sobre o valor agregado, adotando, desde sua origem, o **princípio da não cumulatividade**, de modo a permitir a compensação do imposto devido em cada operação com o montante cobrado nas etapas anteriores da cadeia econômica (CARRAZZA, 2021).

O ICM teve sua disciplina constitucional consolidada nas **Constituições de 1967 e de 1969**, que atribuíram aos **Estados** a competência para instituí-lo, tornando-o a principal fonte de arrecadação estadual (BRASIL, 1967; BRASIL, 1969). Paralelamente, o **Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172/1966)**, editado com fundamento direto na EC nº 18/1965 e posteriormente recepcionado como lei complementar, estabeleceu normas gerais aplicáveis ao imposto, reforçando a uniformidade do sistema tributário em âmbito nacional (BRASIL, 1966; MACHADO, 2019).

Apesar dos avanços institucionais proporcionados pelo ICM, sua limitação à circulação de mercadorias revelou-se insuficiente diante das transformações estruturais da economia brasileira, especialmente com a crescente relevância do setor de serviços. Esse fator, aliado ao processo de redemocratização e à

promulgação da Constituição Federal de 1988, levou à substituição do ICM pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cujo campo de incidência foi ampliado para abranger, além das mercadorias, os serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (BRASIL, 1988, art. 155, II).

A Constituição de 1988 manteve o ICMS como tributo de competência dos Estados e do Distrito Federal, reafirmando a não cumulatividade como princípio estruturante e prevendo a necessidade de lei complementar para disciplinar suas normas gerais (BRASIL, 1988). Em atendimento a esse comando constitucional, foi editada a **Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir)**, que regulamentou os principais aspectos do imposto, como fato gerador, base de cálculo, contribuintes, regime de créditos e hipóteses de isenção e não incidência, além de desonerar as exportações do ICMS (BRASIL, 1996).

Ao longo das décadas seguintes, o ICMS consolidou-se como o principal tributo do sistema tributário brasileiro em termos de arrecadação estadual. Contudo, sua operacionalização revelou importantes disfunções estruturais. A multiplicidade de legislações estaduais, a elevada complexidade das obrigações acessórias e a intensificação da chamada guerra fiscal entre os entes federados passaram a ser apontadas como fatores geradores de insegurança jurídica, ineficiência alocativa e entraves ao desenvolvimento econômico (DERZI, 2011).

Essas limitações contribuíram para o fortalecimento do debate em torno da necessidade de reformulação da tributação sobre o consumo no Brasil. Esse processo culminou na promulgação da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, que promoveu uma reconfiguração abrangente do Sistema Tributário Nacional (BRASIL, 2023). A emenda instituiu um modelo de imposto sobre valor agregado dual, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, destinado a substituir o ICMS e o ISS.

O IBS preserva e aprofunda características já presentes no ICM e no ICMS, como a não cumulatividade plena, a incidência ampla sobre bens, serviços e direitos, bem como a tributação no destino. Além disso, introduz maior uniformidade normativa

em âmbito nacional, ainda que mantenha a autonomia dos entes federativos na fixação de alíquotas (BRASIL, 2023). A transição para o novo modelo está estruturada de forma gradual, com previsão de conclusão em 2033, buscando mitigar impactos sobre a arrecadação e reduzir custos de adaptação para os agentes econômicos.

Nesse sentido, a trajetória que se inicia com o ICM, evolui para o ICMS e culmina na criação do IBS revela um movimento contínuo de aperfeiçoamento da tributação sobre o consumo no Brasil, orientado pela busca de maior neutralidade econômica, simplificação administrativa e fortalecimento dos mecanismos de coordenação federativa.

Antes de examinar os efeitos da reforma tributária sobre a distribuição da cota-parte do ICMS aos municípios mineiros, torna-se necessário analisar, ainda que de forma sintética, a legislação estadual que disciplina essa repartição, a fim de compreender os critérios atualmente adotados e suas implicações no contexto federativo.

4. A EVOLUÇÃO DA LEI ROBIN HOOD E OS CRITÉRIOS DE REPARTIÇÃO DO ICMS EM MINAS GERAIS

A Constituição Federal de 1988, ao redefinir o federalismo fiscal brasileiro, ampliou a participação dos municípios na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), estabelecendo a obrigatoriedade de transferência de 25% do produto arrecadado pelos estados, conforme é possível notar:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. (BRASIL, 1988)

Além da ampliação quantitativa dos repasses, o texto constitucional promoveu uma mudança qualitativa relevante ao romper com a exclusividade do critério do Valor Adicionado Fiscal (VAF), permitindo que até um quarto dessa parcela fosse distribuído conforme critérios definidos em legislação estadual.

Esse dispositivo inaugurou um espaço institucional estratégico, ao possibilitar que os estados utilizassem a repartição do ICMS não apenas como mecanismo de financiamento municipal, mas também como instrumento de coordenação federativa e indução de políticas públicas. No entanto, essa potencialidade não se concretizou de forma imediata, sendo resultado de um processo gradual de construção institucional. Em Minas Gerais, esse movimento teve início com o Decreto-Lei nº 32.771, de 1991, que estruturou os primeiros critérios de distribuição da cota-parte municipal do ICMS.

Nesse arranjo inicial, predominava o critério econômico do VAF que, além dos 75% mínimos exigidos pela Constituição, recebia parcela adicional, reforçando a concentração dos repasses nos municípios com maior dinamismo econômico. Paralelamente, foram instituídos critérios compensatórios, como os destinados a municípios mineradores — vinculados à arrecadação do extinto Imposto Único sobre Minerais (IUM) — e mecanismos de compensação por desmembramentos territoriais. O modelo, portanto, ainda refletia uma lógica centrada na capacidade produtiva local, com baixa densidade redistributiva.

A inflexão desse padrão ocorre com a Lei Estadual nº 12.040, de 1995, conhecida como Lei Robin Hood, que promoveu uma reconfiguração substantiva dos critérios de repartição. Ao introduzir múltiplos parâmetros — incluindo população, saúde, educação, patrimônio cultural, meio ambiente, produção agrícola, cota mínima e capacidade fiscal — a legislação ampliou a dimensão redistributiva do sistema e reduziu a concentração de recursos nos municípios economicamente mais dinâmicos. Além disso, consolidou o uso das transferências como instrumento de indução de políticas públicas, ao vincular parte dos repasses ao desempenho municipal em áreas consideradas estratégicas pelo ente estadual, trazendo o caráter da governança multinível.

Esse modelo foi posteriormente ajustado pela Lei nº 13.803, de 2000, que promoveu reequilíbrios nos percentuais dos critérios existentes e reduziu

gradualmente mecanismos compensatórios específicos, adequando o peso do VAF aos limites constitucionais. Ainda assim, ampliou-se a lógica de diversificação dos critérios e de utilização da repartição do ICMS como instrumento de coordenação intergovernamental, consolidando a Lei Robin Hood como um dos principais instrumentos de política pública no âmbito estadual.

Uma nova etapa desse processo ocorre com a Lei nº 18.030, de 2009, conhecida como “ICMS Solidário”, que aprofunda a lógica redistributiva e indutora do sistema. A incorporação de critérios relacionados a recursos hídricos, sistema penitenciário, esporte, turismo e equidade populacional ampliou o papel do ICMS como instrumento de promoção do desenvolvimento regional e fortalecimento das capacidades institucionais municipais. Adicionalmente, mecanismos como o ICMS Solidário e o Mínimo *Per Capita* foram introduzidos com o objetivo de mitigar desigualdades entre municípios, especialmente aqueles com menor capacidade de geração de receitas.

A estrutura resultante dessas transformações revela um modelo altamente complexo e multifacetado, no qual os critérios de repartição podem ser organizados em diferentes dimensões analíticas — econômicas, geográficas, populacionais, setoriais e redistributivas. Essa complexidade evidencia o papel do ICMS como instrumento de governança federativa multinível, permitindo ao Estado não apenas redistribuir recursos, mas também induzir comportamentos e orientar políticas públicas no âmbito municipal.

Esse arranjo, contudo, passou por nova inflexão com a Emenda Constitucional nº 108, de 2020, que alterou a estrutura da cota-parte municipal do ICMS ao reduzir o peso do VAF de 75% para 65% e ampliar o espaço para critérios definidos em legislação estadual, que passaram a corresponder a 35% da distribuição. Dentre esses, tornou-se obrigatória a destinação de pelo menos 10 pontos percentuais com base em indicadores de melhoria dos resultados educacionais e de equidade (BRASIL, 2020).

Em Minas Gerais, essa diretriz foi regulamentada pela Lei nº 24.431, de 2023, que atualizou os critérios de repartição ao incorporar o novo critério educacional, e reorganizar os percentuais de distribuição para os demais critérios. A medida representa um avanço institucional relevante ao vincular parte significativa das transferências ao desempenho educacional,

reforçando o papel das transferências intergovernamentais como instrumentos de indução de políticas públicas estratégicas. Ao mesmo tempo, evidencia um movimento de recentralização normativa, na medida em que a definição de prioridades deixa de ser exclusivamente estadual e passa a refletir diretrizes estabelecidas em nível federal.

Não obstante esse avanço, a forma de implementação do novo critério revela escolhas distributivas que impõem limitações ao potencial transformador do modelo. Para acomodar a ampliação do peso da educação, a estratégia adotada consistiu na redução de critérios de natureza redistributiva — como a cota mínima, o mínimo per capita e o ICMS Solidário —, enquanto o VAF foi mantido em patamar elevado, acima do percentual previsto na constituição. Essa decisão preserva a lógica econômica tradicional baseada na capacidade produtiva, ao mesmo tempo em que restringe a expansão de outros instrumentos indutores vinculados a políticas públicas setoriais, como produção de alimentos, patrimônio cultural, esporte e turismo.

Dessa forma, embora a Lei nº 24.431/2023 represente um avanço na incorporação de critérios de desempenho, ela também explicita as tensões inerentes à governança federativa, especialmente no equilíbrio entre eficiência econômica, indução de políticas públicas e equidade distributiva. Trata-se de um rearranjo que atende parcialmente às novas exigências constitucionais, mas sem promover uma reconfiguração estrutural mais ampla dos incentivos do sistema.

Em síntese, a experiência mineira evidencia tanto o potencial quanto os limites da utilização das transferências intergovernamentais como instrumentos de política pública. Se, por um lado, o modelo consolidou-se como um dos mais sofisticados do país, combinando múltiplas dimensões distributivas e indutoras, por outro, sua complexidade e as escolhas recentes revelam *trade-offs* relevantes que impactam de forma desigual os municípios. Esse cenário torna-se ainda mais desafiador diante das transformações introduzidas pela Reforma Tributária de 2023, que tende a reconfigurar profundamente o papel do ICMS e, conseqüentemente, os mecanismos de repartição atualmente vigentes.

5. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 132/2023 E A RECONFIGURAÇÃO DA GOVERNANÇA

FEDERATIVA: SIMPLIFICAÇÃO, PADRONIZAÇÃO E NOVOS ARRANJOS DE COOPERAÇÃO

Nesta seção pretende-se discutir as principais mudanças trazidas pela EC nº 132/2023 para os municípios mineiros, considerando a realidade atual e seus impactos, seja do ponto de vista da arrecadação do novo imposto - IBS, seja do ponto de vista da transferência da cota parte do IBS. Assim, para facilitar a compreensão, essa seção será dividida em alguns tópicos.

5.1. Estrutura geral da reforma e lógica de transição - dupla mudança para os entes subnacionais

A Emenda Constitucional nº 132, de 2023, promove uma transformação estrutural no sistema tributário brasileiro ao instituir um modelo de tributação sobre o consumo baseado no imposto sobre valor agregado dual, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre estados, Distrito Federal e municípios. No plano subnacional, o IBS substituirá progressivamente o ICMS e o ISS, consolidando bases tributárias, ampliando a não cumulatividade e promovendo maior transparência fiscal.

Para os entes subnacionais, contudo, os efeitos da reforma extrapolam a dimensão operacional e podem ser compreendidos a partir de **dois impactos estruturantes**. O primeiro refere-se à **mudança na lógica de arrecadação**, com a substituição do princípio da origem — característico do ICMS — pelo princípio do destino, segundo o qual a arrecadação passa a ocorrer no local de consumo. O segundo impacto diz respeito à **reconfiguração dos critérios de distribuição das receitas**, com a substituição de um modelo predominantemente devolutivo, baseado no Valor Adicionado Fiscal (VAF), por um arranjo majoritariamente redistributivo, ancorado em critérios populacionais.

A implementação do novo modelo ocorrerá de forma gradual, entre 2026 e 2033, com fase inicial experimental e posterior substituição progressiva dos tributos atuais. Durante esse período, coexistirão o sistema vigente e o novo arranjo, permitindo adaptação institucional e mitigação de riscos de ruptura abrupta. O quadro 1 sintetiza esta primeira etapa da transição do ICMS e do ISS para o IBS.

QUADRO 1 – Linha do Tempo da transição do ICMS/ISS para o IBS – Brasil – 2026 a 2033

Mecanismo de transição	ICMS/ISS	IBS	Situação dos tributos	Período
Sem impacto financeiro relevante	Integral	Alíquota simbólica (0,1%)	Fase de teste	2026
Início da adaptação operacional	ICMS/ISS ainda predominantes	CBS plena + IBS inicial	Início da cobrança	2027
Transição ainda incipiente	ICMS/ISS ainda majoritários	IBS com pequena elevação	Ajuste gradual	2028
Retenção de 80% para equalização	Redução inicial	IBS ganha peso	Início formal da transição	2029
Manutenção da retenção (80%)	ICMS/ISS em redução contínua	IBS crescente	Transição progressiva	2030–2032
Retenção de 90% + novo sistema definitivo	Extinção do ICMS e ISS	IBS pleno	Consolidação da mudança	2033

Fonte: Emenda Constitucional nº 132/2023. Elaboração: própria do autor.

Contudo, essa transição ainda que relativamente programada e prolongada por 7 (sete) anos também introduz incertezas relevantes quanto aos efeitos distributivos e à reorganização do planejamento orçamentário-financeiro no nível subnacional.

Para reduzir esses riscos, a reforma estabelece um regime complexo de transição das receitas, com o objetivo de mitigar perdas abruptas e garantir estabilidade federativa. Destaca-se a criação da chamada “receita de referência”, que busca assegurar a cada ente federativo um nível de receita compatível com sua arrecadação histórica, baseada na arrecadação do período de 2019 a 2026. Entre 2029 e 2077, parte da arrecadação do IBS será retida e redistribuída com base em coeficientes de participação calculados a partir da receita média observada no período de 2019 a 2026, corrigida por critérios definidos na legislação.

Esse mecanismo funciona como uma “memória fiscal”, suavizando os efeitos da mudança de base tributária.

Adicionalmente, a legislação institui um mecanismo complementar de compensação para entes federativos com maior perda relativa de participação na receita. Entre 2029 e 2096, recursos adicionais serão direcionados àqueles estados e municípios cuja arrecadação do IBS, em relação à sua receita de referência ajustada, se situe em patamar inferior ao esperado. Esse dispositivo reforça a preocupação com a equidade federativa e busca evitar desequilíbrios extremos decorrentes da transição para o modelo baseado no destino do consumo.

Essas duas dimensões — arrecadação e distribuição — operam de forma combinada e redefinem

não apenas o fluxo de receitas, mas o próprio papel das transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro.

5.2. Mudança na lógica de arrecadação: da origem ao destino

No modelo do ICMS, a arrecadação está fortemente associada ao local de produção e circulação das mercadorias, refletida no Valor Adicionado Fiscal (VAF). Esse arranjo favorece entes com maior dinamismo econômico e capacidade produtiva, conferindo às transferências um caráter parcialmente devolutivo.

Com a instituição do IBS, essa lógica é alterada de forma significativa. A arrecadação passa a ocorrer no destino, ou seja, no local onde se dá o consumo do bem ou serviço. Essa mudança desloca a base de incidência do sistema tributário da produção para o consumo, com implicações relevantes:

- *reduz a vinculação entre arrecadação e localização da atividade produtiva;*
- *tende a beneficiar entes com maior mercado consumidor;*
- *diminui a relevância fiscal de estratégias associadas à atração de investimentos produtivos via benefícios tributários.*

Do ponto de vista federativo, trata-se de uma mudança estrutural, pois altera o padrão de distribuição territorial das receitas e redefine os incentivos econômicos dos entes subnacionais. Estados e municípios deixam de depender predominantemente de sua base produtiva e passam a ser mais influenciados pela dinâmica do consumo em seus territórios.

5.3. A nova lógica de repartição: padronização e perda de discricionariedade

Paralelamente à mudança na lógica de arrecadação, a reforma promove uma inflexão nos critérios de distribuição das receitas.

No atual modelo de distribuição da cota parte do ICMS, a Constituição estabelece que pelo menos 65% da cota-parte municipal seja distribuída com base no VAF, critério que reflete a atividade econômica local. Para se ter uma noção da dimensão dos valores de transferência do ICMS aos municípios mineiros, a tabela 1 apresenta os valores correntes repassados no período de 2023 a 2025.

A evidência empírica dos repasses realizados neste período demonstra que o modelo mineiro de repartição

do ICMS opera a partir de uma arquitetura dual. De um lado, o Valor Adicionado Fiscal (VAF) concentra aproximadamente 75% da distribuição, ancorando a alocação de recursos na dinâmica econômica dos territórios. De outro, os 25% restantes, disciplinados pela legislação estadual, conformam um espaço estratégico de atuação governamental, por meio do qual o Estado induz comportamentos, orienta prioridades e coordena políticas públicas em nível municipal. Nota-se que as transferências devolutivas aos municípios geradores de “riqueza” responderam por valores aproximados de R\$13 bilhões (2024 e 2025), enquanto os demais critérios distribuíram com aproximadamente R\$ 4,5 bilhões para o mesmo período.

TABELA 1 – Estrutura atual de distribuição da cota parte do ICMS e IPI-Exportação¹ em valores correntes², em Minas Gerais (2023 –2025) Em bilhões de R\$

Participação média	2025	2024	2023	Componente da distribuição
100%	17,49	18,01	15,95	Transferência total aos municípios
75%	13,12	13,51	11,96	Critério VAF (75%)
25%	4,37	4,50	3,99	Demais critérios (Lei Robin Hood)

Fonte: Constituição da República de 1988, art. 158, IV, “b” e §2º. Elaboração: própria do autor.
Nota: ¹ Para manter a coerência com as informações disponibilizadas no site da Lei Robin Hood, os valores aqui informados referem-se ao somatório do ICMS e do IPI-Exportação, em termos líquidos, tendo sido deduzidos os valores do Fundep e do PASEP. ² Valores atualizados pelo IPCA médio de dezembro de 2025.

Com a EC nº 132/2023, essa lógica é substituída por um modelo padronizado. Portanto, à medida que o IBS for arrecadado, haverá a redistribuição desta receita aos municípios brasileiros seguindo a proporção de 80% com base na população, 10% vinculados a indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e equidade educacional, 5% associados à preservação ambiental e 5% distribuídos de forma igualitária entre os municípios.

Essa mudança representa uma inflexão relevante: substitui-se um modelo híbrido — que combinava eficiência econômica (VAF) e indução de políticas públicas — por um arranjo predominantemente demográfico e redistributivo. O VAF deixa de ser o eixo estruturante da repartição e a população passa a ocupar esse papel central. Portanto, há uma transição clara do modelo econômico-devolutivo para um

modelo **demográfico-redistributivo**, considerando a tipologia de Prado ¹(2003).

Para ilustrar, a tabela 2 simula os valores transferidos entre o período 2023-2025 considerando os critérios do IBS:

1 Segundo Prado (2003), o sistema fiscal brasileiro pode ser resumido em um modelo padronizado, formado por três grandes grupos de transferências intergovernamentais: (I) Devolução Tributária, (II) Transferências Redistributivas e por Políticas Seletivas e (III) Transferências Discricionárias. Para mais informações, consultar PRADO, Sérgio. 2003.

TABELA 2 – Simulação da nova distribuição da cota-parte municipal com base nos critérios do IBS1 (EC nº 132/2023)
Em bilhões de R\$2

Participação	2025	2024	2023	Componente da distribuição
100%	17,49	18,01	15,95	Transferência total aos municípios
80%	13,99	14,41	12,76	População (80%)
10%	1,75	1,80	1,60	Educação (10%)
5%	0,87	0,90	0,80	Meio ambiente (5%)
5%	0,87	0,90	0,80	Cota igualitária (5%)

Fonte: Constituição da República de 1988, art. 158, IV, “b” e §2º. Elaboração: própria do autor.

Nota: ¹ Para realizar a simulação, foram usados os valores repassados efetivamente no período de 2023 a 2025 correspondente a cota-parte do ICMS e do IPI-exportação. ² Valores atualizados pelo IPCA médio de dezembro de 2025.

Tendo como base a simulação, nota-se que a distribuição proporcional à população, responderia por valores aproximados de R\$ 14 bilhões, educação, R\$ 1,8 bilhões, meio ambiente e cota mínima, quase R\$ 1 bilhão.

É nesse contexto que a análise da transição do ICMS para o IBS, bem como dos mecanismos de compensação e equalização previstos na legislação complementar, torna-se central para compreender se o novo modelo será capaz de preservar níveis adequados de equilíbrio federativo e de financiamento das políticas públicas municipais.

Como consequência, o efeito combinado dessa alteração é duplo: de um lado, a redução da correlação entre atividade econômica local e volume de recursos recebidos; e de outro a ampliação do componente redistributivo, baseado na população, padronizando a engenharia distributiva, antes adaptável às prioridades regionais.

5.4. Implicações para a governança federativa

A combinação dessas duas mudanças abordadas nas subseções anteriores — arrecadação no destino e distribuição populacional — redefine profundamente a governança federativa.

Do ponto de vista da arrecadação, o novo arranjo, à princípio reduz a guerra fiscal, uma vez que o IBS será cobrado no destino do consumo, perdendo sentido a oferta de benefícios fiscais para a atrair empresas para a sua localidade.

Em relação à distribuição, no modelo anterior, os estados dispunham de instrumentos relevantes para influenciar a alocação de recursos e induzir políticas públicas por meio da definição de critérios de

repartição, caracterizando os componentes redistributivos adaptáveis às especificidades regionais. Esse arranjo permitia alinhar financiamento e prioridades governamentais, especialmente em experiências como a de Minas Gerais.

Assim, tem-se três principais consequências dessas mudanças: i) a função indutora das transferências intergovernamentais é reduzida; ii) a coordenação federativa tende a migrar do campo fiscal para o institucional, com os estados deixando de coordenar os municípios por meio de incentivos financeiros, passando a coordenar usando governança, negociação e regras compartilhadas; e, iii) o papel dos estados como agentes de articulação de políticas públicas via repartição de receitas é enfraquecido.

Nesse novo arranjo, o Comitê Gestor do IBS assume papel central na coordenação do sistema. Responsável pela arrecadação, regulamentação, contencioso, cálculo e distribuição das receitas. Trata-se de uma mudança estrutural: a repartição deixa de ser conduzida por regras estaduais e passa a ser operacionalizada por uma instância nacional, representando, portanto, uma mudança significativa no *locus* decisório da federação.

Cabe, contudo, esclarecer que este comitê terá independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira (art.156-B, §1º, CF/88). Será constituído por representantes de estados, Distrito Federal e municípios, de forma paritária, sendo, ao todo 54 membros – 27 dos estados e 27 dos municípios.

O CGIBS também será responsável por calcular a chamada “Receita Base” de cada ente, com base no destino do consumo e em critérios técnicos padronizados, conforme descrito na subseção 5.3. Isso implica:

- *centralização da definição dos coeficientes de participação;*
- *redução da autonomia normativa dos estados;*
- *maior uniformidade na aplicação das regras.*

A centralização dessas funções tende a aumentar a uniformidade e previsibilidade do sistema; reduz conflitos decorrentes de legislações estaduais divergentes; e desloca parte relevante da governança para uma instância nacional compartilhada.

Por outro lado, esse desenho também suscita riscos, especialmente quanto à concentração decisória e à efetividade dos mecanismos de representação federativa

no interior do Comitê. Portanto, faz-se necessário ter regras bem delimitadas para a sua atuação.

5.5. Impactos distributivos e desafios da transição

A transição para o novo modelo é acompanhada por mecanismos de equalização, como a “receita de referência” e **fundos de compensação**, que buscam mitigar perdas abruptas. Ainda assim, a reforma não elimina a possibilidade de redistribuições relevantes entre entes.

Para ilustrar as duas realidades que irão conviver a partir de 2027 até 2033, o quadro 3 permite a comparação entre o modelo atual e o novo modelo introduzido pela EC nº 132/2023:

QUADRO 3 – Comparação entre o modelo de repartição do ICMS em Minas Gerais (Lei Robin Hood/ICMS Solidário) e o novo modelo constitucional pós-EC nº 132/2023

Modelo futuro (IBS – EC nº 132/2023)	Modelo atual (ICMS – Minas Gerais)	Dimensão
100% critérios constitucionais padronizados	75% VAF + 25% critérios estaduais	Estrutura da distribuição
População (80%)	Valor Adicionado Fiscal (atividade econômica)	Crítério central
Educação (10%), meio ambiente (5%) e cota igualitária (5%)	18 critérios (educação, saúde, meio ambiente, cultura, turismo, etc.)	Crítérios complementares
Atuação residual (regulamentação limitada)	Definição ativa dos critérios e percentuais	Papel do Estado
Reduzida e previamente delimitada	Elevada (instrumento de políticas públicas)	Capacidade de indução
Redistributiva-demográfica	Híbrida (econômica + indutora)	Lógica distributiva
Baixa (padronização nacional)	Alta (engenharia fiscal sofisticada)	Complexidade institucional
Coordenação via arranjos institucionais	Indução via transferências	Governança federativa

Fonte: Lei nº 18.030/2009, Lei nº 24.431/2023 e Emenda Constitucional nº 132/2023.

Estados e Municípios com forte base produtiva e elevada participação no VAF tendem a enfrentar perdas relativas, enquanto entes com maior densidade populacional e consumo podem ser beneficiados, no primeiro caso pelo novo critério da população, e no segundo pela arrecadação do IBS no destino. Municípios médios, que tem perfil apenas industrial/exportador tendem a perder, e os baseados em serviços e consumo, tendem a ganhar. Quanto aos municípios pequenos e micro, que apresentam 60% dos municípios mineiros, que mudaram sua situação fiscal pelos demais critérios da Lei Robin Hood, podem sair prejudicados por ser o critério população preponderante, eliminando critérios como patrimônio cultural, produção de alimentos, saúde, esporte, turismo etc.

Municípios com melhor desempenho educacional e políticas ambientais estruturadas tendem a se beneficiar adicionalmente, enquanto localidades altamente

industrializadas enfrentam perda de protagonismo fiscal. Esse rearranjo, contudo, é mitigado por um longo período de transição, que preserva a receita histórica dos entes e dilui, ao longo das décadas, os efeitos redistributivos do novo modelo.

No caso de Minas Gerais, essa mudança pode implicar não apenas alteração na distribuição de receitas, mas também na lógica de financiamento de políticas públicas, uma vez que o modelo anterior combinava eficiência econômica, redistribuição e indução institucional.

5.6. Planejamento orçamentário e reconfiguração dos incentivos fiscais

A reforma também produz impactos relevantes sobre o planejamento orçamentário dos entes subnacionais, ao alterar simultaneamente as bases de arrecadação e os critérios de repartição das receitas.

No modelo anterior, a presença de múltiplos critérios — especialmente aqueles associados à indução de políticas públicas — estabelecia uma relação direta entre desempenho em determinadas áreas (como educação, meio ambiente ou patrimônio cultural) e volume de recursos recebidos. Isso conferia ao planejamento orçamentário um caráter estratégico, no qual decisões de política pública podiam influenciar, ainda que indiretamente, a arrecadação futura.

Com a reforma, essa lógica é parcialmente substituída. A maior previsibilidade das receitas, decorrente da padronização dos critérios e da centralização da arrecadação, tende a facilitar a elaboração dos instrumentos de planejamento, reduzindo incertezas e volatilidade. Contudo, essa previsibilidade decorre, em grande medida, da **redução da sensibilidade do sistema ao desempenho local em políticas públicas específicas**.

Além disso, a mudança na lógica de arrecadação — da origem para o destino — implica que a receita dos entes passa a depender menos de sua base produtiva e mais da dinâmica de consumo em seus territórios. Isso introduz novos desafios para o planejamento fiscal, especialmente para municípios com forte vocação produtiva e menor densidade populacional.

Nesse cenário, o planejamento orçamentário tende a assumir um caráter mais **inercial e menos indutivo**, deslocando o foco da gestão fiscal de estratégias baseadas em incentivos institucionais para uma adaptação às condições estruturais do território.

Como consequência, a articulação entre planejamento, financiamento e políticas públicas tende a se enfraquecer no nível local, exigindo o fortalecimento de outros instrumentos de coordenação — como transferências voluntárias, programas federais e mecanismos cooperativos — para compensar a perda de capacidade indutora anteriormente exercida por meio da repartição do ICMS.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho evidenciou que a reforma tributária instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 representa uma transformação estrutural no federalismo fiscal brasileiro, cujos efeitos ultrapassam a dimensão técnico-tributária e alcançam diretamente os mecanismos de governança intergovernamental e de financiamento das políticas públicas subnacionais.

A evolução histórica da tributação sobre o consumo — do ICM ao ICMS — revelou um processo contínuo de aperfeiçoamento institucional, orientado pela busca de maior neutralidade econômica e eficiência arrecadatória. Contudo, também evidenciou a persistência de disfunções estruturais, como a complexidade normativa, a fragmentação legislativa e os incentivos à guerra fiscal, que contribuíram para o amadurecimento do debate em torno da necessidade de reforma.

No plano empírico, a análise do caso de Minas Gerais demonstrou que a repartição do ICMS pode ser utilizada como um instrumento sofisticado de política pública, combinando critérios econômicos, redistributivos e indutores. Modelos como a Lei Robin Hood e o ICMS Solidário evidenciam que a transferência intergovernamental, quando estruturada de forma estratégica, é capaz de articular financiamento, planejamento e execução descentralizada de políticas públicas, ampliando a capacidade de coordenação federativa no nível estadual.

A partir desse referencial, a análise da EC nº 132/2023 permitiu identificar duas mudanças estruturantes para os entes subnacionais. A primeira refere-se à alteração da lógica de arrecadação, que deixa de se basear na origem das operações e passa a adotar o princípio do destino, deslocando a base territorial da receita da produção para o consumo. A segunda diz respeito à reconfiguração dos critérios de distribuição das receitas, com a substituição de um modelo predominantemente devolutivo, baseado no Valor Adicionado Fiscal (VAF), por um arranjo majoritariamente redistributivo, centrado no critério populacional.

A interação entre essas duas mudanças redefine profundamente os incentivos e os fluxos de recursos no federalismo fiscal brasileiro. Se, por um lado, o novo modelo tende a reduzir distorções econômicas, simplificar o sistema e ampliar a previsibilidade das receitas, por outro, implica a redução da capacidade dos estados de utilizar a repartição de receitas como instrumento de indução de políticas públicas e coordenação intergovernamental.

Os mecanismos de transição — como a retenção baseada na receita de referência e os instrumentos de compensação para perdas relativas — revelam uma preocupação explícita com a estabilidade federativa, funcionando como amortecedores institucionais. No entanto, tais dispositivos não eliminam os efeitos

redistributivos da reforma, apenas os suavizam ao longo do tempo, de modo que, no longo prazo, prevalecerá a nova lógica de arrecadação no destino e distribuição padronizada.

No âmbito municipal, os impactos mostram-se ambivalentes. Se, por um lado, a reforma tende a ampliar a previsibilidade das receitas e simplificar o planejamento orçamentário, por outro, reduz a sensibilidade do sistema ao desempenho em políticas públicas específicas, enfraquecendo a capacidade indutora anteriormente exercida pelos estados. Como consequência, o planejamento orçamentário tende a se tornar mais inercial, menos vinculado a estratégias de política pública orientadas por incentivos fiscais.

Dessa forma, a reforma pode ser interpretada como a transição de um modelo de federalismo fiscal

indutor, baseado na discricionariedade estadual e na engenharia distributiva, para um modelo mais padronizado e estabilizador, centrado na previsibilidade e na coordenação institucional. Nesse contexto, abre-se uma agenda relevante de pesquisa, especialmente quanto aos efeitos distributivos da reforma, à atuação do Comitê Gestor do IBS e às estratégias de adaptação dos entes subnacionais diante da nova lógica de arrecadação e repartição de receitas.

Assim, mais do que encerrar o debate, a EC nº 132/2023 inaugura uma nova etapa no federalismo fiscal brasileiro, cujos desdobramentos institucionais, econômicos e políticos ainda demandam investigação aprofundada.

Referências

1. ARRETCHE, M. 1999. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. RBCS. Vol. 14, nº 40: 111-141.
2. ARRETCHE, Marta. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência e Saúde Coletiva*, 8 (2): 331-345. 2003.
3. ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectivas, 18(2): 17-26, 2004.
4. BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
5. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com as alterações da Emenda Constitucional nº 132, de 2023.
6. BRASIL. Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965. Reforma do Sistema Tributário Nacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc18-65.htm>. Acesso em: 26 mar. 2026.
7. BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 26 mar. 2026.
8. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 mar. 2026.
9. BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Lei Kandir. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm>. Acesso em: 26 mar. 2026.
10. BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm>. Acesso em: 26 mar. 2026.
11. BIONDINI, Isabella Virgínia Freire. O arranjo federativo e o processo de descentralização. Dissertação apresentada ao curso de mestrado da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2007.
12. CARRAZZA, Roque Antonio. *ICMS*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.
13. DERZI, Misabel Abreu Machado. *Guerra fiscal, ICMS e federalismo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

14. MACHADO, José Angelo. Padrões de Indução de Políticas Sociais por meio de Transferências Intergovernamentais Condicionadas. *Teoria e Sociedade* nº 22.1. Janeiro – Junho de 2014. 191-218.
15. MINAS GERAIS. Lei nº 12.040, de 1995. Dispõe sobre os critérios de distribuição da parcela do ICMS pertencente aos Municípios.
16. MINAS GERAIS. Lei nº 13.803, de 2000. Dispõe sobre os critérios de distribuição da parcela do ICMS pertencente aos Municípios.
17. MINAS GERAIS. Lei nº 18.030, de 2009. Dispõe sobre os critérios de distribuição da parcela do ICMS pertencente aos Municípios.
18. MINAS GERAIS. Lei nº 24.431, de 2023. Dispõe sobre os critérios de distribuição da parcela do ICMS pertencente aos Municípios.
19. PRADO, Sergio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Org.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da Reforma Tributária*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer. 2003. p. 41-109.
20. PIERSON, P. *Dismantling the Welfare State?* Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
21. OATES, W. E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
22. SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; COSTA, Laís Silveira; ANDRADE, Thompson Almeida. Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias. *Cidades médias brasileiras*. Org.: Andrade, Thompson Almeida Andrade, Serra, Rodrigo Valente. 2001. Capítulo 8. Acesso in: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/capitulo8_federalismo.pdf>. Acessado: 26/03/2026. ISBN 85-8617-021-6.
23. SHAH, A. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington: World Bank, 2007.
24. SILVA, Bruno Francisco Baeta. O regime fiscal-federativo brasileiro e a Lei nº 18.030/2009 [manuscrito]: Uma análise da transferência do ICMS aos municípios mineiros / Bruno Francisco Baeta Silva. - 2019.

Transformação digital, governança federativa e capacidades estatais: uma análise da experiência de alagoas no planejamento e coordenação de políticas transversais

• **Carlos André Nascimento Ferreira**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil

E-mail: carlos.ferreira@seplag.al.gov.br

Resumo

Este artigo analisa a experiência de transformação digital subnacional no Estado de Alagoas, focando nos arranjos institucionais de coordenação central e governança intersetorial. O objetivo é examinar como o planejamento governamental estruturado e as capacidades estatais contribuem para a implementação de políticas digitais transversais em contextos de recursos limitados. A metodologia baseia-se em análise documental de instrumentos de planejamento (PEP/POA/PMR) e dados de execução do Programa Alagoas Mais Digital (BR-L1565). Os resultados demonstram que: (i) arranjos de coordenação central via UCP/SEPLAG reduzem fragmentação administrativa; (ii) capacitação sistemática de servidores amplia capacidades estatais; (iii) plataformas unificadas aumentam acesso digital; (iv) articulação intersetorial viabiliza entregas complexas. A análise revela que o modelo é escalável e replicável em outros entes federativos, com destaque para: metodologia de planejamento integrado, governança matricial transversal e institucionalização via marco legal (Lei 9.720/2025). Conclui-se que a transformação digital subnacional depende menos de recursos financeiros abundantes e mais de capacidades estatais de coordenação, planejamento sistemático e articulação intersetorial.

Palavras-chave: Transformação Digital; Governança Federativa; Capacidades Estatais; Planejamento Governamental; Coordenação Intersetorial.

1. INTRODUÇÃO

A transformação digital no setor público representa um dos principais desafios contemporâneos da gestão pública brasileira. Em um contexto de recursos fiscais limitados, envelhecimento populacional e crescentes demandas por serviços públicos de qualidade, governos em todos os níveis federativos buscam na digitalização uma estratégia para ampliar a eficiência administrativa, reduzir custos operacionais e melhorar o acesso da população aos serviços públicos. No entanto, a literatura especializada tem demonstrado que a mera adoção de tecnologias digitais não garante, por si só, a transformação efetiva dos processos governamentais (FOUNTAIN, 2001; GIL-GARCÍA; PARDO, 2005).

O debate sobre governo digital evoluiu significativamente nas últimas duas décadas, deslocando o foco da simples informatização de processos burocráticos para uma abordagem mais ampla e integrada de transformação organizacional. Janowski (2015) propõe um modelo evolutivo de governo digital que avança da digitalização básica de serviços para estágios mais sofisticados de transformação, caracterizados pela integração intersetorial, participação cidadã e uso estratégico de dados governamentais. Essa evolução conceitual coloca em evidência a importância das capacidades estatais e dos arranjos institucionais de coordenação como fatores determinantes para o sucesso das políticas de digitalização.

No Brasil, os governos subnacionais enfrentam desafios particularmente complexos para implementar políticas de transformação digital. Diferentemente do governo federal, que conta com estruturas técnicas mais robustas e recursos financeiros relativamente mais abundantes, estados e municípios frequentemente operam com capacidades administrativas limitadas, alta rotatividade de servidores e fragmentação organizacional (FRANZESE; ABRUCIO, 2013). A coordenação federativa, conceito central na literatura de federalismo brasileiro (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2012), torna-se ainda mais desafiadora quando se trata de políticas transversais como a transformação digital, que atravessam múltiplas áreas setoriais e exigem articulação entre diferentes órgãos governamentais.

Nesse contexto, o conceito de capacidades estatais emerge como central para compreender as condições de possibilidade da transformação digital subnacional. A literatura clássica de capacidades estatais (SKOCPOL, 1985; EVANS, 1995; MANN, 1986/2008) enfatiza que a efetividade da ação estatal depende não apenas da disponibilidade de recursos materiais, mas principalmente da existência de quadros técnicos qualificados, estruturas organizacionais coerentes e mecanismos de coordenação eficientes. Em contextos subnacionais, a construção dessas capacidades enfrenta obstáculos adicionais relacionados à descentralização federativa, disparidades regionais e dependência de transferências intergovernamentais.

O planejamento governamental e a coordenação intersetorial constituem dimensões fundamentais das capacidades estatais para implementação de políticas públicas complexas. Cardoso Jr. (2011) argumenta que o ressurgimento do planejamento governamental no Brasil, após décadas de declínio durante os anos 1980 e 1990, representa uma tentativa de reconstruir capacidades de coordenação e antecipação estratégica por parte do Estado. No entanto, a literatura também reconhece os desafios persistentes da integração de políticas transversais em um sistema político fragmentado, marcado pela setorialização das burocracias e pela competição por recursos entre diferentes áreas governamentais (LOTTA; FAVARETO, 2016).

O presente artigo analisa a experiência de transformação digital do Estado de Alagoas, focando especificamente nos arranjos institucionais de coordenação central e governança intersetorial desenvolvidos

no âmbito do Programa Alagoas Mais Digital (BR-L1565). Este programa, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e executado pela Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Governo Digital (SEPLAG), oferece um caso empírico relevante para examinar como governos subnacionais com recursos limitados podem construir capacidades estatais e implementar políticas digitais transversais de forma escalável e replicável.

O objetivo central deste artigo é examinar como o planejamento governamental estruturado e as capacidades estatais contribuem para a implementação de políticas de transformação digital em contextos subnacionais de recursos limitados. Especificamente, busca-se: (i) caracterizar os arranjos institucionais de coordenação central adotados pelo Estado de Alagoas; (ii) analisar os instrumentos de planejamento governamental utilizados para estruturar a implementação do programa; (iii) avaliar os resultados alcançados em termos de capacitação de servidores, expansão de serviços digitais e articulação intersetorial; (iv) identificar aspectos escaláveis e replicáveis do modelo para outros entes federativos.

A relevância deste estudo reside em três aspectos principais. Primeiro, contribui para a literatura de capacidades estatais ao examinar empiricamente como governos subnacionais constroem capacidades de coordenação e implementação em contextos de recursos limitados. Segundo, oferece evidências sobre os fatores institucionais que facilitam ou dificultam a implementação de políticas transversais de transformação digital. Terceiro, fornece subsídios práticos para gestores públicos e formuladores de políticas interessados em replicar ou adaptar modelos de governança digital em outros contextos subnacionais.

Este artigo está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico-conceitual, articulando as literaturas de transformação digital, capacidades estatais, governança federativa e planejamento governamental. A terceira seção descreve a metodologia de pesquisa e as fontes de dados utilizadas. A quarta seção apresenta e discute os principais resultados empíricos, organizados em torno dos arranjos institucionais, instrumentos de planejamento, capacitação de servidores, expansão de serviços digitais e governança intersetorial. A quinta e última seção sintetiza os principais achados, identifica

aspectos escaláveis do modelo de Alagoas e propõe uma agenda de pesquisa futura.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 *Transformação Digital no Setor Público*

A literatura sobre transformação digital no setor público evoluiu significativamente desde os primeiros estudos sobre governo eletrônico nos anos 1990. Fountain (2001), em seu trabalho seminal “Building the Virtual State”, argumenta que a adoção de tecnologias de informação e comunicação pelo governo não representa apenas uma questão técnica, mas envolve complexos processos de mudança organizacional, reconfigurações de poder e renegociações de relações interinstitucionais. A autora introduz o conceito de “tecnologia em ação” (technology enactment) para descrever como as organizações públicas efetivamente utilizam e adaptam tecnologias digitais de acordo com suas estruturas burocráticas, culturas organizacionais e arranjos políticos preexistentes.

Gil-García e Pardo (2005) desenvolveram um framework analítico para identificar fatores críticos de sucesso de iniciativas de governo eletrônico. Os autores organizam esses fatores em quatro dimensões principais: (i) fatores contextuais, relacionados ao ambiente político, legal e social; (ii) fatores organizacionais, incluindo liderança, cultura organizacional e capacidades técnicas; (iii) fatores tecnológicos, envolvendo infraestrutura, interoperabilidade e segurança; (iv) fatores relacionados ao projeto, como planejamento, gestão de mudanças e avaliação de resultados. Este framework tem sido amplamente utilizado em estudos comparativos de governo digital em diferentes contextos nacionais e subnacionais.

Janowski (2015) propõe um modelo evolutivo de governo digital que identifica quatro estágios progressivos: (i) digitalização, caracterizada pela informatização básica de processos administrativos; (ii) transformação, marcada pela reengenharia de processos e integração de serviços; (iii) engajamento, que incorpora mecanismos de participação cidadã e abertura de dados governamentais; (iv) contextualização, que representa a adaptação contínua dos serviços digitais às necessidades específicas de diferentes segmentos da população. O autor argumenta que o avanço entre esses estágios depende fundamentalmente do desenvolvimento de

capacidades estatais, liderança política e arranjos institucionais de coordenação.

2.2 *Capacidades Estatais*

O conceito de capacidades estatais tornou-se central nos debates contemporâneos sobre efetividade governamental e qualidade das políticas públicas. A literatura clássica de capacidades estatais, associada ao movimento teórico de “trazer o Estado de volta” (bringing the state back in), enfatiza que o sucesso das políticas públicas depende não apenas de condições socioeconômicas favoráveis ou de demandas sociais, mas fundamentalmente das capacidades internas do aparato estatal para formular e implementar políticas de forma eficaz (SKOCPOL, 1985).

Evans (1995), em seu estudo comparativo sobre desenvolvimento industrial no Leste Asiático, introduz o conceito de “autonomia inserida” (embedded autonomy) para descrever um tipo específico de capacidade estatal. Segundo o autor, Estados desenvolvimentistas bem-sucedidos combinam duas características aparentemente contraditórias: autonomia burocrática, que protege os quadros técnicos de interferências clientelistas e pressões particularistas; e inserção social, que mantém canais institucionalizados de diálogo com setores estratégicos da sociedade. Esta combinação permite que o Estado implemente políticas de longo prazo enquanto mantém conexões com atores sociais relevantes para a implementação dessas políticas.

Mann (1986/2008) propõe uma distinção analítica fundamental entre dois tipos de poder estatal: poder despótico e poder infraestrutural. O poder despótico refere-se à capacidade do Estado de impor decisões unilateralmente, sem necessidade de negociação com grupos sociais. O poder infraestrutural, por sua vez, diz respeito à capacidade do Estado de penetrar a sociedade civil e implementar decisões políticas de forma coordenada em todo o território. Mann argumenta que Estados modernos efetivos caracterizam-se por alto poder infraestrutural, independentemente do grau de poder despótico que possuam. Esta distinção conceitual é particularmente relevante para compreender as capacidades necessárias à implementação de políticas transversais como a transformação digital, que exigem coordenação entre múltiplos órgãos e níveis governamentais.

No contexto brasileiro, Gomide e Pires (2014) desenvolveram um framework analítico adaptado

para examinar capacidades estatais em arranjos institucionais de políticas públicas. Os autores distinguem entre capacidades técnico-administrativas, relacionadas à existência de burocracias competentes e recursos organizacionais adequados, e capacidades político-relacionais, associadas à habilidade de construir consensos, negociar conflitos e estabelecer parcerias intersetoriais. A análise empírica conduzida pelos autores demonstra que políticas públicas bem-sucedidas no Brasil frequentemente combinam ambos os tipos de capacidades, superando a tradicional dicotomia entre “insulamento burocrático” e “participação social”.

Em governos subnacionais, a construção de capacidades estatais enfrenta desafios específicos. Franzese e Abrucio (2013) argumentam que estados e municípios brasileiros apresentam enorme heterogeneidade em termos de capacidades técnicas, recursos financeiros e tradições administrativas. Enquanto alguns estados desenvolveram burocracias profissionalizadas e sistemas de planejamento sofisticados, outros operam com estruturas precárias, alta rotatividade de pessoal e forte dependência de transferências federais. Esta variação nas capacidades subnacionais tem implicações diretas para a implementação de políticas federativas, incluindo programas de transformação digital.

2.3 Governança Federativa Brasileira

O federalismo brasileiro apresenta características particulares que influenciam diretamente a implementação de políticas públicas em diferentes níveis de governo. A Constituição de 1988 estabeleceu um sistema federativo altamente descentralizado, conferindo autonomia política, administrativa e financeira aos estados e municípios. Esta descentralização, embora tenha fortalecido a democracia local e permitido maior adequação das políticas às realidades regionais, também gerou desafios significativos de coordenação intergovernamental (ARRETICHE, 2012).

Abrucio (2005) analisa os padrões de coordenação federativa no Brasil pós-redemocratização, identificando diferentes modelos de relações intergovernamentais em distintas áreas de políticas públicas. O autor argumenta que a coordenação federativa eficaz requer a combinação de três elementos: (i) incentivos institucionais que estimulem a cooperação entre entes federados; (ii) capacidades técnicas e administrativas em todos os níveis de governo; (iii) mecanismos

de monitoramento e avaliação que permitam aprendizado institucional. Na ausência desses elementos, a descentralização pode resultar em fragmentação, duplicação de esforços e desigualdades territoriais na provisão de serviços públicos.

O debate sobre coordenação federativa ganhou nova dimensão com a emergência de políticas transversais que atravessam múltiplos setores e níveis de governo. Franzese e Abrucio (2013) examinam os efeitos recíprocos entre o federalismo e políticas públicas nos setores de saúde, assistência social e educação, demonstrando que o desenho federativo das políticas influencia seus resultados, ao mesmo tempo em que a implementação dessas políticas reconfigura as relações intergovernamentais. Os autores identificam que políticas bem-sucedidas frequentemente combinam coordenação federal com flexibilidade para adaptações subnacionais, evitando tanto a uniformização excessiva quanto a fragmentação descoordenada.

Arretche (2012) oferece uma perspectiva contrainstitucional sobre o federalismo brasileiro, argumentando que, apesar da descentralização formal estabelecida pela Constituição de 1988, o sistema político brasileiro preserva mecanismos significativos de centralização decisória. A autora demonstra que o governo federal mantém instrumentos poderosos de coordenação, incluindo controle sobre recursos financeiros, capacidade regulatória e autoridade para estabelecer padrões nacionais em diversas áreas de políticas. Esta combinação de descentralização administrativa com centralização decisória cria um federalismo peculiar, onde estados e municípios executam políticas cujos parâmetros principais são definidos nacionalmente.

No contexto da transformação digital, a governança federativa assume contornos específicos. A implementação de políticas digitais exige articulação entre diferentes níveis de governo, coordenação intersetorial e capacidade de adaptação a contextos locais. Governos subnacionais enfrentam o desafio de desenvolver capacidades próprias de governo digital enquanto buscam interoperabilidade com sistemas federais e integração com plataformas nacionais. Esta tensão entre autonomia subnacional e necessidade de coordenação central constitui um dos principais dilemas da transformação digital em sistemas federativos.

2.4 Planejamento Governamental e Coordenação Intersetorial

O planejamento governamental no Brasil atravessou diferentes ciclos históricos, marcados por períodos de forte centralização técnica, seguidos de declínio e recente ressurgimento como ferramenta de gestão pública. Cardoso Jr. (2011) analisa essa trajetória, identificando que o planejamento estatal brasileiro foi particularmente robusto durante o nacional-desenvolvimentismo (1930-1980), enfraqueceu significativamente durante a hegemonia neoliberal dos anos 1990, e ressurgiu nos anos 2000 com novas configurações institucionais e metodológicas. O autor argumenta que este ressurgimento do planejamento governamental representa uma tentativa de reconstruir capacidades estatais de coordenação e antecipação estratégica, fundamentais para enfrentar problemas públicos complexos que exigem ação coordenada de múltiplos órgãos governamentais.

Uma das principais funções do planejamento governamental contemporâneo é viabilizar a coordenação de políticas transversais que atravessam múltiplos setores e áreas governamentais. Couto e Abrucio (2003) analisam os desafios da coordenação governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro, demonstrando que a fragmentação político-partidária e a setorialização das burocracias criam obstáculos significativos para a implementação de agendas integradas. Os autores identificam que a coordenação eficaz requer não apenas instrumentos formais de planejamento, mas também liderança política, capacidade técnica centralizada e mecanismos de monitoramento que permitam ajustes durante a implementação.

Lotta e Favareto (2016) examinam especificamente os desafios da integração em políticas transversais, focando em arranjos institucionais que buscam articular diferentes setores governamentais. Os autores identificam três modelos principais de coordenação intersectorial: (i) coordenação hierárquica, baseada em autoridade centralizada que impõe diretrizes aos setores; (ii) coordenação horizontal, fundamentada em mecanismos de negociação entre setores com poder equivalente; (iii) coordenação em rede, caracterizada por múltiplos atores governamentais e não-governamentais articulados em torno de objetivos comuns. A análise empírica conduzida pelos autores demonstra que arranjos híbridos, combinando elementos dos três

modelos, tendem a ser mais eficazes em contextos de alta complexidade institucional.

O planejamento governamental também desempenha papel crucial na construção de capacidades estatais de implementação. Instrumentos como planos plurianuais, planos operacionais anuais e sistemas de monitoramento constituem ferramentas que estruturam a ação governamental, estabelecem prioridades, alocam recursos e permitem avaliação de resultados. No entanto, a literatura também reconhece que o planejamento formal frequentemente enfrenta desafios de implementação relacionados a mudanças políticas, restrições orçamentárias, conflitos interburocráticos e dificuldades de articulação federativa.

No contexto da transformação digital subnacional, o planejamento governamental assume importância estratégica por várias razões. Primeiro, políticas digitais são intrinsecamente transversais, atravessando múltiplos setores (educação, saúde, segurança, serviços públicos) e exigindo coordenação entre diferentes órgãos. Segundo, a implementação de infraestrutura digital, sistemas integrados e serviços online requer investimentos significativos que precisam ser planejados e escalonados ao longo do tempo. Terceiro, a transformação digital envolve mudanças organizacionais profundas que necessitam de gestão cuidadosa de resistências e desenvolvimento progressivo de capacidades técnicas. Quarto, a sustentabilidade de políticas digitais depende de institucionalização via marcos legais e estruturas permanentes, o que exige planejamento estratégico de médio e longo prazo.

3. METODOLOGIA

3.1 Caracterização da Pesquisa

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa com suporte de dados quantitativos, adotando o método de estudo de caso. A escolha do estudo de caso justifica-se pela necessidade de examinar em profundidade um fenômeno contemporâneo (transformação digital subnacional) em seu contexto real de operação, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes. O estudo de caso permite capturar a complexidade dos arranjos institucionais, processos de implementação e dinâmicas políticas que caracterizam as políticas públicas, aspectos que dificilmente

seriam apreendidos por métodos puramente quantitativos ou estudos de larga escala.

A abordagem metodológica adotada combina análise documental detalhada com exame de indicadores quantitativos de implementação. Esta combinação permite compreender tanto os aspectos formais dos arranjos institucionais (documentados em instrumentos oficiais de planejamento) quanto os resultados concretos alcançados (expressos em métricas de execução física e financeira). A triangulação entre fontes documentais diversas aumenta a confiabilidade das análises e permite identificar padrões consistentes de funcionamento dos arranjos institucionais.

3.2 Objeto de Análise

O objeto empírico desta pesquisa é o Programa Alagoas Mais Digital – Transformação Digital do Governo do Estado de Alagoas, identificado pelo código BID BR-L1565 e formalizado pelo Contrato de Empréstimo 5575/OC-BR. Este programa representa uma iniciativa estruturada de transformação digital subnacional, financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e executada pela Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Governo Digital (SEPLAG) do Estado de Alagoas.

O programa possui dotação total de US\$ 28,8 milhões, sendo US\$ 15 milhões provenientes de financiamento do BID e US\$ 13,8 milhões de contrapartida estadual. A estrutura programática organiza-se em três componentes principais: (i) Governança, Capacidades Digitais e Cibersegurança, com dotação de US\$ 5,7 milhões BID; (ii) Serviços Digitais, com dotação de US\$ 5,3 milhões BID; (iii) Educação e Saúde Digitais, com dotação de US\$ 3 milhões BID e US\$ 10 milhões de contrapartida estadual. Esta estrutura por componentes reflete a natureza transversal da transformação digital, atravessando dimensões de governança, serviços públicos e áreas setoriais prioritárias.

O período analisado compreende 30 meses de execução do programa, de setembro de 2023 a março de 2026, abrangendo as fases iniciais de implementação, consolidação de arranjos institucionais e primeiras entregas de resultados mensuráveis. A escolha deste recorte temporal justifica-se por permitir examinar tanto os processos de estruturação inicial do programa quanto os primeiros resultados alcançados, oferecendo evidências sobre a efetividade dos arranjos institucionais adotados.

O Estado de Alagoas apresenta características contextuais relevantes para a análise. Trata-se de um estado de porte médio, com aproximadamente 3,3 milhões de habitantes, economia centrada em agroindústria e serviços, e indicadores socioeconômicos que o posicionam entre os estados com maior vulnerabilidade social do país. Este contexto de recursos limitados e desafios estruturais torna particularmente relevante examinar como o estado desenvolveu capacidades para implementar uma política ambiciosa de transformação digital, oferecendo lições potencialmente replicáveis para outros entes subnacionais em situações similares.

3.3 Fontes de Dados

A pesquisa baseou-se em análise sistemática de fontes primárias oficiais produzidas no âmbito do Programa Alagoas Mais Digital. O corpus documental incluiu: (i) Regulamento Operativo do Programa (ROP), que estabelece os marcos institucionais, estrutura de componentes e indicadores de resultados; (ii) Contrato de Empréstimo 5575/OC-BR entre o BID e o Estado de Alagoas, que formaliza as obrigações contratuais e condições de execução; (iii) Planos de Execução Plurianual (PEP), que detalham a estratégia de implementação ao longo do ciclo completo do programa; (iv) Planos Operacionais Anuais (POA), que especificam metas, atividades e cronogramas para cada exercício fiscal; (v) Planos de Monitoramento de Resultados (PMR), que registram indicadores de execução física, financeira e de resultados mensurados periodicamente.

Além dos instrumentos formais de planejamento, a análise incorporou dados provenientes das discussões e definições pautadas nas missões de supervisão do BID, onde são avaliados o progresso do programa, identificam gargalos de implementação e recomendam ajustes operacionais. Estes documentos de supervisão externa oferecem perspectiva adicional sobre a qualidade da implementação e a adequação dos arranjos institucionais.

Foram também analisados dados atualizados sobre execução, análises de divergências em relação às metas planejadas e propostas de medidas corretivas. Adicionalmente, o estudo examinou deliberações técnicas entre a UCP e as secretarias setoriais executoras, captando aspectos da coordenação intersetorial e negociações entre atores institucionais.

A análise documental cobriu o período de setembro de 2023 a março de 2026, totalizando 30 meses de execução. Este período permite examinar ciclos completos de planejamento anual, processos de aquisição e contratação, implementação de entregas estruturantes e primeiras evidências de resultados mensuráveis. A profundidade temporal é suficiente para identificar padrões estáveis de funcionamento dos arranjos institucionais, superando variações conjunturais de curto prazo.

3.4 Categorias Analíticas

A análise dos documentos e dados foi organizada em torno de cinco categorias analíticas principais, derivadas do referencial teórico-conceitual e ajustadas à especificidade empírica do caso estudado. Estas categorias funcionaram como lentes analíticas para examinar diferentes dimensões da experiência de Alagoas em transformação digital subnacional.

A primeira categoria analítica refere-se aos arranjos institucionais de coordenação central. Esta categoria examina a estrutura organizacional criada para coordenar o programa, focando especificamente no papel da Unidade de Coordenação do Programa (UCP) vinculada à SEPLAG, suas atribuições, composição técnica e mecanismos de articulação com outros órgãos governamentais. A análise buscou identificar como o posicionamento institucional da coordenação central influencia a capacidade de implementação transversal.

A segunda categoria aborda os instrumentos de planejamento governamental. Aqui o foco recai sobre a metodologia de planejamento adotada, examinando a articulação entre visão estratégica de longo prazo (PEP), operacionalização anual (POA) e monitoramento sistemático de resultados (PMR). A análise investigou como estes instrumentos estruturam a ação governamental, estabelecem prioridades e permitem ajustes durante a implementação.

A terceira categoria trata da governança intersetorial, examinando os mecanismos de articulação entre a SEPLAG (coordenação central) e as secretarias setoriais executoras, especialmente SEDUC (Educação), SESA (Saúde) e ITEC (Tecnologia). A análise focou nos arranjos de governança matricial que permitem coordenação horizontal entre setores mantendo estruturas verticais dentro de cada pasta.

A quarta categoria refere-se às capacidades estatais, compreendendo tanto dimensões técnico-administrativas (burocracias qualificadas, sistemas de gestão,

processos formalizados) quanto político-relacionais (habilidade de negociação intersetorial, construção de consensos, gestão de conflitos). Particular atenção foi dedicada aos processos de capacitação de servidores como estratégia de ampliação de capacidades.

A quinta categoria examina resultados e entregas mensuráveis, incluindo indicadores quantitativos de execução física (número de serviços digitais implementados, servidores capacitados, equipamentos distribuídos, sistemas migrados) e financeira (percentuais de execução orçamentária, distribuição entre fontes de financiamento). Esta categoria permite avaliar a efetividade concreta dos arranjos institucionais analisados nas categorias anteriores.

A operacionalização destas categorias analíticas envolveu uma análise sistemática dos documentos, identificação de passagens relevantes para cada categoria, compilação de trechos segundo dimensões específicas das categorias e síntese analítica que articula evidências empíricas com conceitos teóricos. Este procedimento metodológico permitiu transitar entre dados empíricos e interpretação teórica, mantendo ancoragem nas evidências documentais enquanto desenvolve análise conceitual informada pela literatura especializada.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Arranjo Institucional de Coordenação Central

A análise revela que o Estado de Alagoas adotou um arranjo institucional de coordenação central estruturado, tendo a Unidade de Coordenação do Programa (UCP) vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Governo Digital (SEPLAG) como núcleo articulador da transformação digital. Este posicionamento institucional não é acidental: reflete uma escolha estratégica de situar a coordenação do programa em um órgão horizontal com atribuições de planejamento governamental, conferindo-lhe autoridade técnica e política para articular múltiplas secretarias setoriais.

A vinculação da UCP à SEPLAG apresenta três vantagens analiticamente identificáveis. Primeiro, aproveita as capacidades preexistentes de planejamento e monitoramento desta secretaria, que tradicionalmente coordena instrumentos como o Plano Plurianual (PPA) e realiza acompanhamento de programas governamentais. Segundo, confere à

UCP legitimidade institucional para demandar informações, estabelecer prioridades e mediar conflitos entre secretarias setoriais, apoiada na autoridade da SEPLAG como órgão central de planejamento. Terceiro, facilita a integração entre a transformação digital e outros processos de planejamento governamental, evitando que o programa opere como iniciativa isolada sem conexão com o restante da agenda governamental.

A estrutura organizacional da UCP combina perfis técnicos com equipe estruturada no âmbito da Secretaria e contratações específicas no escopo do próprio Programa, como consultorias de aquisição, financeira e de monitoramento e avaliação. Esta composição multidisciplinar permite à UCP exercer diferentes funções: planejamento estratégico e operacional, monitoramento de indicadores, gestão de aquisições, relacionamento com o financiador externo (BID), articulação intersectorial e comunicação de resultados. A UCP opera como estrutura técnica que está, em partes, garantidas, apesar de possível rotatividade político-eleitoral, a exemplo das contratações supracitadas, isso se torna um elemento crucial para garantir continuidade na implementação de um programa com horizonte de cinco anos.

O arranjo institucional adotado dialoga com a literatura de coordenação federativa e capacidades estatais em aspectos relevantes. Abrucio (2005) argumenta que a coordenação eficaz requer estruturas com autoridade técnica e política para articular diferentes atores. A vinculação da UCP à SEPLAG atende a este requisito, posicionando a coordenação em órgão com legitimidade horizontal no governo estadual. Gomide e Pires (2014) enfatizam a importância de combinar capacidades técnico-administrativas com capacidades político-relacionais. A UCP demonstra esta combinação ao articular competência técnica em gestão de projetos com habilidade política de negociação intersectorial.

Um aspecto particularmente relevante do arranjo de Alagoas é a criação de mecanismos de governança que institucionalizam a coordenação intersectorial. A partir da análise, podemos contatar a existência de instâncias formais de articulação entre a UCP e as secretarias executoras (SEDUC, SESAU, ITEC, SECTI), incluindo reuniões periódicas de monitoramento, comitês técnicos temáticos e procedimentos padronizados de comunicação e solicitação de informações. Esta formalização reduz a dependência de relações pessoais e cria rotinas institucionais que sobrevivem a mudanças de gestão.

A experiência de Alagoas oferece evidências empíricas sobre como governos subnacionais podem superar a fragmentação administrativa típica de estruturas governamentais setorializadas. A criação de um núcleo de coordenação central com autoridade técnica, posicionamento estratégico e capacidades multidisciplinares constitui alternativa viável à tradicional dispersão de iniciativas digitais entre múltiplas secretarias sem coordenação efetiva.

4.2 Instrumentos de Planejamento Governamental

O Programa Alagoas Mais Digital estrutura-se em torno de uma metodologia robusta de planejamento governamental que articula três instrumentos complementares: Plano de Execução Plurianual (PEP), Planos Operacionais Anuais (POA) e Plano de Monitoramento de Resultados (PMR). Esta articulação entre planejamento estratégico, operacionalização tática e monitoramento sistemático constitui um dos elementos distintivos da experiência alagoana.

O Plano de Execução Plurianual estabelece a visão estratégica de longo prazo do programa, detalhando objetivos, resultados esperados, marcos principais e cronograma global para o ciclo completo de cinco anos. O PEP organiza-se segundo a estrutura de componentes do programa (Governança e Capacidades Digitais, Serviços Digitais, Educação e Saúde Digitais), desagregando cada componente em produtos específicos, atividades necessárias e indicadores de resultados. Esta estrutura por resultados, alinhada às metodologias do BID, estabelece clareza sobre o que será entregue, permitindo monitoramento objetivo de progresso.

Os Planos Operacionais Anuais traduzem a estratégia plurianual em metas e atividades específicas para cada exercício fiscal. Os POAs detalham cronogramas trimestrais de execução, especificam responsáveis por cada entrega, estabelecem marcos de controle e identificam dependências críticas entre atividades. Os POAs são submetidos a processos de revisão participativa envolvendo a UCP e as secretarias executoras, incorporando ajustes baseados em aprendizado de ciclos anteriores e mudanças no contexto de implementação.

O Plano de Monitoramento de Resultados institucionaliza o acompanhamento sistemático da execução, estabelecendo indicadores físicos, financeiros e de resultados que são medidos mensalmente. O PMR

especifica fontes de verificação para cada indicador, define responsáveis pela coleta de dados e estabelece procedimentos para análise de desvios e proposição de medidas corretivas. Os documentos analisados demonstram que o PMR não funciona apenas como instrumento burocrático de prestação de contas ao BID, mas como ferramenta gerencial efetiva que orienta decisões operacionais da UCP e das secretarias executoras.

A articulação entre PEP, POA e PMR cria um ciclo virtuoso de planejamento-execução-monitoramento-ajuste. O PEP estabelece a direção estratégica; os POAs operacionalizam esta estratégia em horizontes anuais gerenciáveis; o PMR fornece feedback contínuo sobre execução, alimentando ajustes nos POAs subsequentes e, quando necessário, revisões do PEP. Esta circularidade caracteriza o que Cardoso Jr. (2011) denomina “planejamento adaptativo”, capaz de manter direção estratégica enquanto incorpora aprendizado e responde a mudanças contextuais.

Um aspecto particularmente significativo é a institucionalização legal da transformação digital via Lei Estadual nº 9.720/2025, que estabeleceu a Plataforma Alagoas Inteligente como canal único de prestação de serviços públicos digitais. Esta institucionalização confere sustentabilidade ao programa além de ciclos político-eleitorais, reduzindo riscos de descontinuidade administrativa. A lei cria obrigações permanentes para órgãos governamentais ofertarem serviços digitais, transformando a transformação digital de programa temporário em política de Estado.

A experiência de Alagoas demonstra empiricamente a relevância do planejamento governamental estruturado para implementação de políticas complexas em contextos subnacionais. Contrariamente a visões que consideram o planejamento formal como mera formalidade burocrática sem impacto prático, o caso alagoano revela que instrumentos bem desenhados de planejamento efetivamente estruturam a ação governamental, coordenam múltiplos atores e viabilizam entregas mensuráveis.

4.3 Capacitação de Servidores e Ampliação de Capacidades Estatais

Os dados de execução do programa revelam resultados notáveis na dimensão de capacitação de servidores públicos. Até janeiro de 2026, o programa certificou 157 servidores em trilhas formativas de

transformação digital, alcançando 49,3% do público-alvo inicial. Este percentual representa superação de 3,3 vezes em relação à meta inicial, que era de 15%, configurando um dos indicadores de melhor desempenho do programa.

A estratégia de capacitação estruturou-se em torno de trilhas formativas temáticas, abrangendo governo digital, cibersegurança, gestão de dados governamentais e serviços públicos digitais. Diferentemente de capacitações pontuais sem continuidade, as trilhas formativas organizam-se em sequências progressivas de conteúdos, combinando fundamentos conceituais com aplicações práticas e culminando em projetos aplicados às realidades específicas dos órgãos de origem dos servidores capacitados.

Podemos identificar três fatores que explicam o bom desempenho deste indicador. Primeiro, a adesão voluntária de servidores interessados em transformação digital, mobilizados pela percepção de relevância crescente destas competências para suas trajetórias profissionais. Segundo, o apoio institucional da secretaria, que liberou e disseminou a necessidade de participação dos servidores nas capacitações, reconhecendo benefícios organizacionais do desenvolvimento destas competências. Terceiro, a qualidade dos conteúdos e metodologias formativas, evidenciada por altas taxas de conclusão e avaliações positivas dos participantes.

Do ponto de vista conceitual, estes resultados dialogam diretamente com a literatura de capacidades estatais. Evans (1995) argumenta que capacidades estatais dependem fundamentalmente da existência de quadros técnicos qualificados. Gomide e Pires (2014) enfatizam as capacidades técnico-administrativas como dimensão essencial para implementação de políticas públicas. O investimento sistemático em capacitação representa estratégia deliberada de construção de capacidades estatais de longo prazo, formando massa crítica de servidores capazes de sustentar a transformação digital além do ciclo do programa.

Um aspecto particularmente relevante é a formação de agentes multiplicadores. Os servidores capacitados não apenas aplicam os conhecimentos adquiridos em suas atividades individuais, mas atuam como difusores de competências digitais no órgão, ampliando o alcance da capacitação para além dos 157 certificados. Esta estratégia de efeito cascata maximiza o impacto dos investimentos em capacitação, criando

redes de competência digital distribuídas na estrutura governamental.

A capacitação sistemática também contribui para reduzir resistências organizacionais à transformação digital. A literatura de mudança organizacional reconhece que processos de transformação frequentemente enfrentam resistências de servidores que percebem ameaças em novas tecnologias e processos. A capacitação mitiga estas resistências ao desenvolver competências que permitem aos servidores apropriar-se das tecnologias digitais como ferramentas que facilitam, ao invés de ameaçar, seu trabalho.

Os resultados alcançados em capacitação evidenciam que a ampliação de capacidades estatais em contextos subnacionais não depende exclusivamente de contratação de novos servidores ou expansão de quadros técnicos, estratégias frequentemente inviabilizadas por restrições fiscais e limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. A qualificação dos servidores existentes constitui alternativa viável e escalável para construir capacidades técnicas necessárias à transformação digital, aproveitando o conhecimento institucional e as redes de relações dos servidores já integrados à estrutura governamental.

4.4 Expansão de Serviços Públicos Digitais e Acesso da População

A Plataforma Alagoas Inteligente, criada como canal unificado de acesso a serviços públicos digitais, constitui uma das entregas centrais do programa. Os dados de março de 2026 registram 46 serviços públicos digitais implementados e disponíveis para a população, abrangendo diferentes áreas: emissão de documentos, consultas de débitos, solicitações de serviços, agendamentos e informações governamentais.

A criação de uma plataforma unificada representa opção estratégica relevante. Alternativamente, cada secretaria poderia desenvolver seus próprios portais de serviços digitais, operando de forma independente. A opção pela plataforma única visa três objetivos: (i) oferecer experiência integrada ao cidadão, que acessa múltiplos serviços via portal único sem necessidade de navegar entre diferentes sites governamentais; (ii) reduzir custos de desenvolvimento e manutenção, evitando duplicação de infraestruturas tecnológicas; (iii) facilitar interoperabilidade entre sistemas governamentais, criando arquitetura técnica comum que permite compartilhamento de dados e integração de processos.

Uma pesquisa realizada pelo programa com 1.500 mulheres oferece insights sobre demandas e barreiras para adoção de serviços digitais. Os resultados indicam que 67% das entrevistadas desejam utilizar serviços públicos digitais mas não sabem como acessá-los ou utilizá-los. Este dado revela que a inclusão digital transcende a mera disponibilização de serviços online, exigindo estratégias de capacitação da população, comunicação clara sobre serviços disponíveis e design de interfaces intuitivas que reduzam barreiras de uso.

O recorte de gênero da pesquisa conecta-se com preocupações contemporâneas sobre equidade digital. A literatura especializada reconhece que barreiras de acesso a tecnologias digitais distribuem-se desigualmente, afetando mais intensamente mulheres, idosos, pessoas de baixa escolaridade e moradores de áreas rurais. Políticas de transformação digital precisam incorporar estratégias ativas de inclusão destes segmentos, sob risco de ampliar desigualdades preexistentes via exclusão digital.

A institucionalização da Plataforma Alagoas Inteligente via Lei Estadual nº 9.720/2025 estabelece obrigatoriedade de oferta digital para serviços públicos, criando direito do cidadão ao acesso digital e dever do Estado de prover esta modalidade de atendimento. Esta institucionalização legal diferencia Alagoas de experiências em que plataformas digitais operam como projetos administrativos sem amparo legal, vulneráveis a descontinuidades em mudanças de gestão.

Do ponto de vista teórico, a expansão de serviços digitais relaciona-se com o conceito de poder infraestrutural de Mann (1986/2008). O autor argumenta que Estados modernos efetivos caracterizam-se pela capacidade de penetrar a sociedade civil e implementar políticas de forma coordenada no território. Serviços públicos digitais ampliam este poder infraestrutural ao criar canais diretos de interação Estado-cidadão que prescindem de estruturas físicas territorializadas, potencialmente reduzindo custos de transação para cidadãos acessarem serviços governamentais.

No entanto, a análise também permite identificar desafios persistentes. A quantidade de serviços digitais disponíveis (46) ainda representa fração limitada do total de serviços públicos estaduais. A digitalização de serviços constitui processo gradual que enfrenta obstáculos técnicos (integração de sistemas legados, qualidade de bases de dados, segurança da informação)

e organizacionais (redesenho de processos, realocação de recursos humanos, gestão de resistências). A experiência de Alagoas demonstra que a transformação digital, mesmo com arranjos institucionais robustos, progride incrementalmente ao longo de ciclos plurianuais.

4.5 Transformação Digital na Educação: SIGEDUC e Conectividade Escolar

O componente de Educação Digital do programa registra entregas estruturantes com impacto direto sobre a rede estadual de ensino. Duas dimensões principais destacam-se: a migração do Sistema Integrado de Gestão Educacional (SIGEDUC) para ambiente de nuvem e a distribuição massiva de equipamentos de conectividade para escolas.

A migração do SIGEDUC para nuvem abrangeu 24 módulos de gestão educacional, incluindo sistemas de gestão curricular, matrículas, diários de classe eletrônicos, frequência escolar, portais institucionais e sistemas de avaliação. Esta migração representa transformação técnica significativa, substituindo infraestrutura local (servidores físicos nas escolas e na Secretaria de Educação) por arquitetura em nuvem com acesso via internet.

As vantagens técnicas da migração para nuvem incluem: (i) redução de custos com infraestrutura física (servidores, sistemas de refrigeração, energia elétrica); (ii) escalabilidade, permitindo expansão de capacidade sem investimentos em hardware; (iii) acessibilidade ampliada, viabilizando acesso aos sistemas de gestão de qualquer dispositivo conectado à internet; (iv) atualização automática de software, eliminando necessidade de instalação manual de atualizações em múltiplos servidores locais; (v) backup automatizado e segurança aprimorada de dados educacionais.

Do ponto de vista organizacional, a migração para nuvem reestrutura processos de gestão escolar. Diretores escolares, coordenadores pedagógicos e professores passam a acessar informações de gestão em tempo real via dispositivos móveis, facilitando tomada de decisões baseadas em dados. Famílias de estudantes obtêm acesso a informações sobre frequência, notas e calendário escolar via portais web, ampliando transparência e participação familiar no acompanhamento educacional.

A dimensão de conectividade e equipamentos registra números expressivos: 32.195 Chromebooks distribuídos para escolas da rede estadual, acompanhados

de 890 carrinhos de recarga para armazenamento e carregamento dos dispositivos. Houve uma priorização de escolas indígenas e quilombolas na distribuição de equipamentos, refletindo preocupação com equidade e redução de desigualdades educacionais que afetam desproporcionalmente populações tradicionais.

A escolha de Chromebooks como dispositivos padrão merece análise. Estes equipamentos caracterizam-se por custo relativamente inferior a laptops tradicionais, sistema operacional leve que exige menos recursos de hardware, boot rápido, atualizações automáticas de segurança e integração nativa com aplicações em nuvem. Estas características técnicas alinham-se com necessidades de uso educacional: múltiplos estudantes utilizando equipamentos compartilhados ao longo do dia, necessidade de inicialização rápida entre aulas, simplicidade de operação para estudantes de diferentes idades e capacidades técnicas.

A articulação entre migração de sistemas para nuvem e distribuição de equipamentos de acesso constitui exemplo de planejamento integrado. A disponibilização de dispositivos sem sistemas acessíveis via internet teria utilidade limitada. Inversamente, a migração de sistemas para nuvem sem provisão de dispositivos de acesso manteria barreiras para escolas com infraestrutura precária. A combinação simultânea das duas dimensões potencializa o impacto transformador.

Esta experiência no setor educacional ilustra como políticas de transformação digital em contextos subnacionais necessitam articular múltiplas dimensões: infraestrutura tecnológica (nuvem, conectividade), equipamentos de acesso (dispositivos), sistemas de informação (SIGEDUC) e processos organizacionais (gestão escolar digital). A literatura de governo digital enfatiza que transformação efetiva transcende tecnologia, envolvendo mudanças organizacionais e culturais. O caso de Alagoas na educação oferece evidências empíricas desta multidimensionalidade.

4.6 Governança Intersetorial e Articulação

A implementação do Programa Alagoas Mais Digital envolve articulação, dentre as Secretarias envolvidas, podemos citar: SEPLAG (coordenação central), SEDUC (Educação), SESA (Saúde) e ITEC (Tecnologia da Informação). Esta configuração multisetorial representa desafio clássico de governança em políticas transversais: como coordenar órgãos com mandatos específicos, estruturas hierárquicas

verticais e culturas organizacionais distintas em torno de objetivos compartilhados?

Podemos identificar três mecanismos principais de coordenação intersetorial. Primeiro, a autoridade formal da UCP/SEPLAG, estabelecida no Regulamento Operativo do Programa e no contrato com o BID, que confere à coordenação central prerrogativas de solicitação de informações, aprovação de planos de trabalho setoriais e monitoramento de entregas. Esta autoridade formal, embora necessária, mostra-se insuficiente se não acompanhada de mecanismos relacionais de coordenação.

Segundo, instâncias formais de articulação intersectorial, incluindo reuniões periódicas de coordenação entre a UCP e representantes das secretarias executoras, comitês técnicos temáticos para áreas específicas (educação digital, saúde digital, cibersegurança) e procedimentos padronizados de comunicação e fluxo de informações. Estas instâncias criam rotinas institucionais de interação que reduzem custos de coordenação e estabelecem expectativas mútuas sobre responsabilidades e prazos.

Terceiro, alinhamento de incentivos via estrutura de financiamento do programa. As secretarias setoriais executoras recebem recursos do programa para implementar componentes específicos (a exemplo da SESAU para saúde digital e ITEC para infraestrutura tecnológica). Este financiamento específico cria incentivos para participação ativa na coordenação, pois a liberação de recursos vincula-se ao andamento das contratações, com a participação da UCP, respaldada pela SEPLAG e com atuação sempre presente do BID. O desenho financeiro do programa, portanto, alinha interesses setoriais com objetivos transversais da transformação digital.

A governança matricial resultante combina estruturas hierárquicas verticais (cada secretaria mantém suas linhas de comando internas) com coordenação horizontal (a UCP articula entregas transversais entre secretarias). Lotta e Favareto (2016) descrevem este tipo de arranjo como “coordenação híbrida”, combinando elementos hierárquicos (autoridade formal da coordenação central) com elementos horizontais (negociação entre setores com autonomia relativa) e elementos de rede (múltiplos atores articulados em torno de objetivos compartilhados).

Por isso, estabeleceram-se dinâmicas concretas de coordenação intersetorial. A UCP exerce papel de

mediação de conflitos quando surgem divergências sobre prioridades, cronogramas. A coordenação central também atua como facilitadora de soluções técnicas, mobilizando expertise de diferentes órgãos para resolver problemas de implementação que afetam múltiplas secretarias. Adicionalmente, a UCP opera como interface com o BID, traduzindo exigências contratuais em linguagem operacional para as secretarias executoras e representando o programa em agendas externas demandadas pelo próprio banco.

Um aspecto analiticamente relevante é a distribuição de capacidades técnicas entre os órgãos envolvidos. O ITEC concentra expertise em infraestrutura tecnológica, segurança cibernética e operação de datacenters. A SEDUC possui conhecimento profundo sobre processos educacionais e necessidades da rede escolar. A SESAU detém competências em gestão de sistemas de saúde e linha de cuidado. A SEPLAG, via UCP, articula estas capacidades especializadas distribuídas, criando sinergia entre competências complementares.

Esta governança intersetorial oferece evidências empíricas sobre como superar a fragmentação administrativa em políticas transversais. A literatura de coordenação governamental frequentemente identifica setorialização burocrática como obstáculo persistente. O caso de Alagoas demonstra que arranjos institucionais bem desenhados, combinando autoridade formal, instâncias de articulação, alinhamento de incentivos e coordenação técnica centralizada, podem viabilizar implementação coordenada mesmo em ambientes administrativos fragmentados.

5. CONCLUSÃO

Este artigo analisou a experiência de transformação digital subnacional do Estado de Alagoas, focando nos arranjos institucionais de coordenação central, instrumentos de planejamento governamental e governança intersetorial desenvolvidos no âmbito do Programa Alagoas Mais Digital (BR-L1565). A análise dos dados compreendidos nos 30 meses de execução do programa, combinada com exame de indicadores quantitativos de implementação, oferece evidências empíricas relevantes sobre como governos subnacionais com recursos limitados podem construir capacidades estatais e implementar políticas digitais transversais de forma escalável e replicável.

Os principais achados desta pesquisa organizam-se em torno de três dimensões inter-relacionadas. Primeiro, arranjos institucionais de coordenação central mostram-se determinantes para superar a fragmentação administrativa típica de estruturas governamentais setorializadas. A vinculação da Unidade de Coordenação do Programa (UCP) à SEPLAG confere à coordenação central autoridade técnica e política para articular múltiplas secretarias setoriais, aproveitando capacidades preexistentes de planejamento governamental e facilitando integração da transformação digital com outras agendas governamentais. Este posicionamento estratégico permite que a UCP opere como núcleo articulador permanente, não sujeito a rotatividade político-eleitoral, elemento crucial para garantir continuidade em programas plurianuais.

Segundo, capacidades estatais revelam-se mais decisivas que volume de recursos financeiros para o sucesso da transformação digital subnacional. A capacitação sistemática de servidores, com 157 certificados representando superação de 3,3 vezes em relação à meta inicial, demonstra que a qualificação de quadros existentes constitui alternativa viável e escalável para construir competências técnicas necessárias. Esta estratégia de ampliação de capacidades via capacitação oferece caminho especialmente relevante para entes subnacionais que enfrentam restrições fiscais e limites da Lei de Responsabilidade Fiscal para expansão de quadros permanentes. Os servidores capacitados atuam como agentes multiplicadores, difundindo competências digitais em seus órgãos de origem e criando redes de expertise distribuídas na estrutura governamental.

Terceiro, governança intersetorial matricial viabiliza implementação coordenada de políticas transversais. A articulação entre SEPLAG (coordenação central), SEDUC (Educação), SESA (Saúde) e ITEC (Tecnologia) demonstra que arranjos híbridos, combinando autoridade formal, instâncias de articulação, alinhamento de incentivos financeiros e coordenação técnica centralizada, superam obstáculos de setorialização burocrática. Esta governança matricial permite combinar estruturas hierárquicas verticais (linhas de comando dentro de cada secretaria) com coordenação horizontal (articulação transversal entre setores), criando sinergia entre capacidades especializadas distribuídas.

Os resultados mensuráveis alcançados após 30 meses de execução oferecem evidências concretas da efetividade dos arranjos institucionais analisados: 46 serviços públicos digitais implementados na Plataforma Alagoas Inteligente; 157 servidores certificados em transformação digital; 32.195 Chromebooks distribuídos para escolas; 24 módulos do SIGEDUC migrados para nuvem; institucionalização legal via Lei 9.720/2025. Estes resultados demonstram que o modelo é capaz de produzir entregas estruturantes em dimensões múltiplas (capacitação, serviços digitais, educação digital, marcos legais) dentro de horizonte temporal relativamente curto.

A experiência de Alagoas oferece aspectos escaláveis e replicáveis para outros entes federativos. A metodologia de planejamento integrado (PEP/POA/PMR), articulando visão estratégica, operacionalização tática e monitoramento sistemático, mostra-se adaptável a diferentes contextos subnacionais independentemente de porte ou capacidade fiscal. A opção por plataforma única de serviços digitais reduz duplicação de esforços e custos operacionais, elemento relevante para governos com recursos limitados. A institucionalização via marco legal confere sustentabilidade além de ciclos político-eleitorais, transformando transformação digital de programa temporário em política de Estado. A capacitação como política estruturante oferece caminho viável para ampliação de capacidades estatais em contextos de restrições fiscais.

Do ponto de vista teórico, este estudo contribui para três literaturas. Primeiro, à literatura de capacidades estatais, demonstrando empiricamente que o “poder infraestrutural” (Mann, 1986/2008) – capacidade de implementar políticas de forma coordenada – é mais relevante que volume de recursos para o sucesso da transformação digital. Segundo, à literatura de governança federativa, oferecendo evidências sobre como governos subnacionais superam limitações de recursos via planejamento sistemático e coordenação intersetorial eficaz (Abrucio, 2005; Franzese; Abrucio, 2013). Terceiro, à literatura de governo digital, mostrando que transformação efetiva transcende tecnologia, dependendo de arranjos institucionais, instrumentos de planejamento e capacidades organizacionais (Fountain, 2001; Gil-García; Pardo, 2005).

Este estudo apresenta limitações que podem ser levadas em consideração numa agenda de pesquisa futura. A análise concentra-se em um único

caso (Alagoas), limitando generalizações. Estudos comparativos entre estados brasileiros permitiriam identificar padrões mais gerais e especificidades contextuais. O período analisado (30 meses) representa fase inicial de um programa com duração prevista de 60 meses, sendo necessários estudos longitudinais para avaliar sustentabilidade de longo prazo. A análise baseou-se primariamente em documentos oficiais, podendo ser complementada por entrevistas com gestores, servidores e usuários de serviços digitais para capturar percepções e experiências não documentadas. Pesquisas futuras poderiam também investigar impactos sobre satisfação cidadã, eficiência administrativa e inclusão digital, dimensões não examinadas neste estudo.

Para políticas públicas, a experiência de Alagoas sugere que transformação digital subnacional bem-sucedida deve priorizar: (i) fortalecimento de capacidades estatais via capacitação sistemática; (ii) criação de arranjos institucionais de coordenação central com autoridade técnica e política; (iii) institucionalização via marcos legais que confirmem sustentabilidade; (iv) planejamento integrado e monitoramento sistemático; (v) governança intersetorial matricial que articule setores mantendo estruturas verticais. Em contextos de recursos limitados, a capacidade de coordenação, planejamento e articulação pode ser mais determinante que o volume de investimentos financeiros.

REFERÊNCIAS

1. ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, 2005.
2. ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.
3. CARDOSO JR., J. C. *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*. Brasília: IPEA, 2011.
4. COUTO, C. G.; ABRUCIO, F. L. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social*, v. 15, n. 2, p. 269-301, 2003.
5. EVANS, P. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
6. FOUNTAIN, J. E. *Building the virtual state: information technology and institutional change*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001.
7. FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Org.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 361-386.
8. GIL-GARCÍA, J. R.; PARDO, T. A. E-government success factors: mapping practical tools to theoretical foundations. *Government Information Quarterly*, v. 22, n. 2, p. 187-216, 2005.
9. GOMIDE, A.; PIRES, R. R. C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.
10. JANOWSKI, T. Digital government evolution: from transformation to contextualization. *Government Information Quarterly*, v. 32, n. 3, p. 221-236, 2015.
11. LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. S. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016.
12. MANN, M. Infrastructural power revisited. *Studies in Comparative International Development*, v. 43, n. 3-4, p. 355-365, 2008.
13. SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-37.



TEMA 10

Agendas Transversais no Planejamento–Orçamento

Agendas transversais e multissetoriais no planejamento e orçamento público; mecanismos para integrar políticas públicas de interesse social ou temático, como igualdade racial, meio ambiente, igualdade de gênero, primeira infância, adolescentes, povos indígenas, dentre outros recortes, aos planos e orçamentos de médio prazo e anuais; práticas intersetoriais no planejamento governamental; territorialização do planejamento governamental e estratégias para diminuir a desigualdade regional.



SUMÁRIO DOS ARTIGOS DO TEMA 10

- 2787** A Governança da Complexidade: Agendas Transversais e Multissetoriais no Planejamento Público
- Luiz Humberto Souza Silva
 - Marcelle Renata do Espírito Santo Pedroso
- 2798** A Integração da Agenda 2030 no Planejamento Plurianual: Uma Proposta Metodológica para o Fortalecimento da Governança e Transparência Subnacional
- Davi Leal dos Santos Barbosa
 - Lara Castelo Branco Moura
 - Bruna de Freitas Iwata
 - Edângela de Sousa Cutrim Gomes
- 2808** Agenda 2030: avaliação da sua implementação no Brasil e no Estado da Bahia
- Isabella Paim Andrade Ferretti da Costa
- 2821** As Câmaras Setoriais e as Agendas Transversais no Planejamento Governamental
- Ana E. C. Velloso
 - Sarah Esther Da Silva Pinheiro
 - Josenete Cavalcante Costa
 - Sônia Janete Guerra dos Santos Gomes
- 2832** Avaliação da implementação do Plano Estadual de Adaptação e Resiliência Climática
- Guilherme G. Pallerosi
- 2842** Dados e evidências para a transformação digital de serviços públicos: um diagnóstico aplicado com recorte de gênero no Estado de Alagoas
- Juliana Carla da Silva Santos
 - Phelipe Gabriel Clementino Vargas
 - Danielle Goncalves Cordeiro
- 2851** Do Dado à Decisão: A Transformação de Diagnósticos em Ações Transversais para as juventudes no estado de Alagoas
- Mateus Henrique Gomes da Silva Bispo
- 2864** ESG como Diretriz para Planejamento: Construção Participativa na Codemge
- Vívian Cândido Rodrigues
 - Elizabeth Jucá

2874 Experiência de Monitoramento da Agenda Transversal da Primeira Infância no PPA e no Orçamento no Estado do Rio Grande do Sul

- Othon Veloso Schenatto
- Antonio Paulo Cargnin
- Carolina Gyenes
- Luciana Gianluppi

2884 Gestão Financeira de Riscos e Desastres no Estado do Rio Grande do Sul: desafios do financiamento público e caminhos para a resiliência fiscal

- Fernando Preusser de Mattos
- Natália Branco Stein
- Paulo Ricardo Ricco Uranga

2893 Governança e transparência na execução de emendas impositivas estaduais: a experiência da Seplan/MA

- Aline Ribeiro Duailibe Barros,
- Marília Valporto Fernandes,
- Thais Bezerra Dias,
- Vinícius César Ferro Castro.

2903 Governança e transversalidade orçamentária em âmbito estadual: uma avaliação da eficiência do programa mentes azuis como investimento em ciência cidadã

- Zenilda Alves Barboza da Silva
- Moisés Diniz Lima
- Weruska Bezerra

2914 Institucionalização do planejamento ambiental e impactos na redução do desmatamento

- Rafael Martins da Silva Cruz

2925 Monitoramento Estratégico e Transversalidade: Estudo de Caso da Entrega de Unidades de Educação Infantil

- Elisabeth Pontes dos Santos
- Vivianne Gueiros Lira Dornelas Camara
- Viviane Santa Rosa

2934 O Orçamento da Criança e do Adolescente como Agenda Transversal no Planejamento Público: uma análise orçamentária estadual (2021 – 2025)

- Priscila Luciane Leite do Nascimento

2947 O Programa de Orçamento Participativo Digital Do Piauí (Opa): análise dos relatórios institucionais (2023-2025) e desafios da inclusão democrática.

- Liz Tâmara Pinto Lopes
- Celina Maria de Souza Olivindo
- Alexandre Rodrigues Santos

2960 Orçamento Sensível a Gênero (OSG) na administração pública estadual: análise dos desafios institucionais e operacionais da implantação de marcadores na lei orçamentária anual

- Mayara Andreza Dantas Silva
- Alessandra Brandão dos Santos
- Riane Nunes Espinheira
- Marcos Felipe de Almeida Gomes

2969 Orçamento sensível a gênero no ecossistema público: uma tipologia de arranjos institucionais e capacidades estatais

- Karina Kikuti

2982 Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o Planejamento e Orçamento do Estado do Rio de Janeiro

- Vitor Vilar Drumond
- Débora Sader

2992 Planejamento e Resiliência: Caminhos para uma Gestão Pública Sustentável

- Vatusi de Paula Silva
- Gisela da Silva Machado

3007 Planejamento Governamental e Execução Orçamentária na Defesa Agropecuária: Lições do IDAF/AC no Ciclo do PPA 2024 – 2027

- Willimis Alves Pereira
- Thatiane Sthefany da Silva Junqueira
- José Rafael de Melo

3014 População quilombola de Alagoas: dados abertos para gestão pública baseada em evidências na agenda transversal de planejamento

- Mateus Henrique Gomes da Silva Bispo

3027 Regionalização do orçamento público: definições, perspectivas e abordagens analíticas

- Isabella Natali Miranda Cuccin

3030 Transformação Digital, Planejamento Governamental e Agendas Transversais: evidências de uma experiência subnacional baseada em produtos, dados e coordenação interinstitucional

- Camila Alves

3043 Transversalidade à efetividade: avaliação da experiência do usuário no programa “oportunidade jovem”

- Karoline Vitória Gonçalves Fernandes
- Monique De Menezes Urra
- Karol Jefessom Alves De Sousa

3046 Transversalidade de gênero e planejamento governamental: análise de planos plurianuais do estado da Bahia

- Natacha Daltro Bastos
- Fabiane Louise Bitencourt Pinto

A Governança da Complexidade: Agendas Transversais e Multissetoriais no Planejamento Público

- **Luiz Humberto Souza Silva**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Mato Grosso-SEPLAG/MT, Brasil
E-mail: luizsilva@seplag.mt.gov.br

- **Marcelle Renata do Espírito Santo Pedroso**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Mato Grosso-SEPLAG/MT, Brasil
E-mail: marcellepedroso@seplag.mt.gov.br

Resumo

O planejamento público contemporâneo encontra-se tensionado pela crescente complexidade dos problemas sociais, econômicos e ambientais, os quais se caracterizam por elevada interdependência causal, ambiguidade decisória e multiplicidade de atores e interesses. Tais desafios, frequentemente classificados como *wicked problems* —problemas perversos— evidenciam as limitações dos modelos tradicionais de gestão pública, historicamente ancorados na segmentação setorial, na rigidez burocrática e em lógicas de atuação fragmentadas. Nesse contexto, as agendas transversais e multissetoriais emergem como instrumentos estratégicos de reconfiguração da ação estatal, em consonância com o paradigma da Nova Governança Pública, que privilegia a coordenação horizontal, a colaboração interinstitucional e a integração de políticas como fundamentos para a geração de valor público.

Este artigo analisa a incorporação dessas agendas no planejamento público brasileiro, com ênfase no Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 e na experiência do Estado de Mato Grosso, buscando compreender seus fundamentos teórico-conceituais, os arranjos institucionais que lhes dão suporte, os instrumentos de operacionalização adotados e os limites que condicionam sua implementação. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa de natureza exploratório-analítica, combinando análise documental, revisão crítica da literatura especializada e estudo de caso do Orçamento Mulher, examinado como instrumento empírico de materialização da transversalidade orçamentária.

Os resultados evidenciam que a institucionalização de agendas transversais e multissetoriais contribui significativamente para o fortalecimento da capacidade estatal de coordenação, ao induzir mecanismos de articulação horizontal entre órgãos, ampliar a transparência na alocação e no rastreamento dos recursos públicos e promover ganhos de eficiência alocativa decorrentes da redução de sobreposições e da geração de sinergias intersetoriais.

Palavras-chave: planejamento público; transversalidade; intersetorialidade; governança pública; políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento público encontra-se em um momento de inflexão histórica. As estruturas tradicionais de organização estatal, baseadas na divisão funcional em ministérios e secretarias, mostram-se

cada vez mais inadequadas para lidar com problemas contemporâneos caracterizados pela complexidade, interdependência e dinamismo. Tais desafios exigem uma atuação coordenada e integrada entre diferentes áreas governamentais, rompendo com a lógica

fragmentada que marcou a administração pública ao longo do século XX.

Nesse cenário, ganha destaque a noção de problemas complexos ou “wicked problems”, conforme formulado por (RITTEL; WEBBER, 1973), os quais se distinguem por sua natureza multifacetada, pela dificuldade de definição precisa e pela ausência de soluções únicas ou definitivas. Esses problemas demandam abordagens inovadoras, que transcendam os limites institucionais e promovam a articulação entre múltiplos atores.

2. JUSTIFICATIVA

A relevância deste estudo reside na necessidade de compreender como o Estado pode se reorganizar para enfrentar desafios complexos de forma mais eficaz. No contexto brasileiro, essa discussão torna-se ainda mais urgente diante das profundas desigualdades sociais e regionais, bem como das demandas crescentes por eficiência e transparência na gestão pública.

A institucionalização de agendas transversais no Plano Plurianual 2024-2027 representa um avanço significativo nesse sentido, ao propor uma abordagem integrada para temas prioritários. Contudo, a implementação dessas agendas ainda enfrenta obstáculos estruturais, culturais e operacionais que precisam ser analisados criticamente.

3. OBJETIVOS

O objetivo geral deste artigo consiste em analisar a governança da complexidade no planejamento público brasileiro, com ênfase no Estado de Mato Grosso, a partir da adoção de agendas transversais e multissetoriais, buscando compreender como essas abordagens contribuem para a articulação de políticas públicas mais integradas e eficazes.

Como objetivos específicos, destacam-se:

- *Examinar os fundamentos teóricos da transversalidade e da intersectorialidade;*
- *Analisar os instrumentos utilizados para operacionalização dessas agendas;*
- *Identificar os principais desafios enfrentados na implementação;*
- *Avaliar os impactos e contribuições para a melhoria das políticas públicas.*

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1 A Ascensão da Nova Governança Pública (NPG) como Paradigma da Colaboração Intersetorial

O campo da administração pública atravessou, nas últimas décadas, uma metamorfose paradigmática. A transição do modelo burocrático Weberiano para a Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM) focou na eficiência e no “fazer o governo funcionar como empresa”. Entretanto, a insuficiência desses modelos para lidar com os chamados *wicked problems* (problemas perversos) — caracterizados por causas interdependentes e soluções ambíguas — deu origem à Nova Governança Pública (*New Public Governance* – NPG), (OSBORNE, 2006).

Diferente da NPM, que enfatizava a competição e o controle por resultados internos, a NPG coloca a **colaboração interorganizacional** no centro da criação de valor público. Segundo Osborne (2010), ela reconhece que a prestação de serviços públicos modernos não ocorre de forma isolada, mas dentro de ecossistemas complexos.

Nesse paradigma, o Estado deixa de atuar como executor exclusivo e passa a exercer o papel de articulador e facilitador de redes. A colaboração intersectorial, por sua vez, deixa de ser uma mera “escolha gerencial” para se configurar como uma exigência ontológica, uma vez que problemas complexos — como a insegurança alimentar e as mudanças climáticas — transcendem as fronteiras institucionais e hierárquicas de Secretarias de Estado e Ministérios, demandando respostas integradas e coordenadas.

A Nova Governança Pública, fundamenta a colaboração intersectorial em três pilares principais:

- *Pluralidade e Pluralismo:* Reconhece que múltiplos atores (estatais, privados e sociedade civil) detêm recursos e conhecimentos complementares. A legitimidade da política pública passa a depender da capacidade de articulação entre esses atores.
- *Confiança e Reciprocidade:* Ao contrário do modelo burocrático (baseado na hierarquia) e da NPM (baseada em contratos), a NPG baseia-se em relações de confiança de longo prazo. Como aponta (ANSELL; GASH, 2008), a governança colaborativa exige um “diálogo face a face” e o compromisso com o processo, onde o foco é o ganho sistêmico.

- *Interdependência*: O reconhecimento de que nenhum órgão possui todas as ferramentas para resolver problemas complexos. A NPG institucionaliza a ideia de que a “coordenação horizontal” é a única forma de evitar o desperdício de recursos e a sobreposição de ações.

A necessidade de transição para a Nova Gestão Pública é corroborada por evidências empíricas sobre a eficácia governamental. Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2023) e do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) indicam que políticas formuladas de maneira isolada, em estruturas de “silos”, apresentam uma taxa de insucesso até 40% maior em populações vulneráveis, sobretudo em razão da baixa interoperabilidade entre dados, sistemas e ações governamentais.

Em Mato Grosso, a implementação de instrumentos como o **Orçamento Mulher** e a **Comissão Intergestores Bipartite (CIB)** são reflexos práticos deste novo modelo de Governança. Eles demonstram que a transparência transversal — ou seja, rastrear o recurso através de diferentes pastas — é a ferramenta técnica que materializa a teoria da Nova Governança Pública, permitindo que o planejamento saia da fragmentação para a integração sistêmica.

Em suma, a transição para a Nova Governança Pública representa o reconhecimento de que o Estado do século XXI deve operar como uma plataforma de integração. A colaboração intersetorial, portanto, não é apenas um método de trabalho, mas a base de um novo contrato social onde a eficácia da gestão pública é medida pela sua capacidade de conectar pontos, pessoas e orçamentos em prol de soluções holísticas.

4.2 A Natureza dos Problemas Complexos (Wicked Problems)

Formulados inicialmente por (RITTTEL; WEBBER, 1973), esses problemas caracterizam-se pela ausência de uma definição única e consensual, pela interdependência entre múltiplas causas e pela inexistência de uma solução final “correta”. Em vez disso, admitem apenas respostas contingentes — “melhores” ou “piores” — que variam conforme o contexto, os valores dos atores envolvidos e as capacidades institucionais disponíveis. Trata-se, portanto, de desafios dinâmicos, nos quais cada tentativa de solução tende a reconfigurar o próprio problema, gerando novos

desdobramentos e exigindo processos contínuos de adaptação e aprendizado governamental.

Aprofundando essa discussão, autores como (HEAD; ALFORD, 2015) argumentam que a perversidade desses problemas decorre de três dimensões centrais de complexidade, que, combinadas, ampliam os desafios da ação pública. Em primeiro lugar, a complexidade cognitiva, relacionada às limitações de conhecimento, à incerteza e à ambiguidade na interpretação dos problemas e de suas causas. Em segundo lugar, a complexidade social, que envolve a multiplicidade de atores, interesses, valores e percepções frequentemente conflitantes, dificultando a construção de consensos. Por fim, a complexidade institucional ou operacional, que diz respeito à fragmentação das estruturas governamentais, à rigidez burocrática e às dificuldades de coordenação entre diferentes órgãos e níveis de governo. Nesse contexto, agendas transversais e multissetoriais deixam de ser uma alternativa e passam a constituir um imperativo para lidar com a natureza interconectada e evolutiva dos problemas públicos contemporâneos.

Para (HEAD, 2008), enfrentar problemas como as mudanças climáticas ou a desigualdade racial exige o abandono de soluções técnicas puramente “top-down”, requerendo, em vez disso, processos de aprendizagem social e colaboração sistêmica que as agendas transversais buscam operacionalizar.

4.2.1 A Natureza dos Problemas Complexos (Wicked Problems) e a Experiência Internacional

No plano internacional, a crescente centralidade dos *wicked problems* tem impulsionado a adoção de novos arranjos de governança, baseados na colaboração, na integração e na experimentação. Países membros da *Organisation for Economic Co-operation and Development* têm liderado iniciativas voltadas à construção de capacidades estatais mais adaptativas, destacando a importância de abordagens intersetoriais e orientadas por evidências. Relatórios da organização enfatizam que desafios como mudanças climáticas, desigualdades sociais, segurança alimentar e transformação digital não podem ser adequadamente enfrentados por estruturas hierárquicas tradicionais, demandando, em vez disso, modelos de governança em rede.

Experiências concretas ilustram esse movimento. No Reino Unido, a criação de unidades como o Behavioural Insights Team (BIT) evidencia a incorporação de abordagens experimentais e interdisciplinares na formulação de políticas públicas, especialmente em áreas como saúde e educação. Já no Canadá, iniciativas de *whole-of-government approach* têm buscado integrar diferentes níveis e setores da administração pública, promovendo maior coerência e alinhamento estratégico. Na Austrália, políticas voltadas à gestão de recursos hídricos e ao enfrentamento de desastres naturais têm sido estruturadas com base em mecanismos colaborativos que envolvem governos locais, comunidades e setor privado.

Outro exemplo relevante pode ser observado na Finlândia, que institucionalizou o chamado *phenomenon-based policy-making*, abordagem que organiza a ação governamental em torno de fenômenos complexos — como mudanças climáticas ou envelhecimento populacional — em vez de setores administrativos tradicionais. Esse modelo busca superar a lógica de “silos” ao promover a integração de políticas, dados e atores em torno de problemas concretos, reforçando a transversalidade como princípio estruturante.

Apesar desses avanços, a experiência internacional também evidencia limites e desafios. A implementação de abordagens transversais frequentemente esbarra em resistências burocráticas, dificuldades de coordenação e lacunas de capacidade institucional. Além disso, a necessidade de conciliar flexibilidade e *accountability* impõe tensões adicionais, sobretudo em contextos democráticos, nos quais a transparência e a responsabilização são valores fundamentais.

Em síntese, os *wicked problems* não apenas redefinem a natureza dos desafios enfrentados pelo Estado contemporâneo, mas também impõem a necessidade de transformação profunda nos modelos de governança pública. A experiência internacional demonstra que a resposta a esses problemas passa, inevitavelmente, pela construção de arranjos institucionais mais integrados, colaborativos e adaptativos, capazes de lidar com a incerteza, mediar conflitos e promover soluções sustentáveis em contextos de elevada complexidade.

4.3 Transversalidade e Intersetorialidade como Resposta Estratégica

A emergência de problemas públicos complexos e interdependentes tem impulsionado a reconfiguração dos modelos tradicionais de ação estatal, deslocando o eixo da atuação governamental de estruturas verticalizadas e setoriais para arranjos mais integrados, colaborativos e orientados por resultados. Nesse contexto, a transversalidade e a intersetorialidade consolidam-se não apenas como instrumentos operacionais, mas como princípios estruturantes de uma nova racionalidade de governança, alinhada às exigências impostas pelos chamados *wicked problems*.

A transversalidade refere-se à capacidade de articular políticas, programas e ações públicas em torno de objetivos comuns que perpassam diferentes setores, órgãos e níveis de governo. Trata-se de um movimento que busca superar a lógica fragmentada dos “silos” administrativos, promovendo maior coerência estratégica e alinhamento institucional. Já a intersetorialidade diz respeito à construção de mecanismos de cooperação efetiva entre diferentes áreas de governo — e, frequentemente, entre Estado, mercado e sociedade civil — com vistas à implementação de respostas mais abrangentes e coordenadas. Embora conceitualmente distintas, essas abordagens são complementares e interdependentes, na medida em que a transversalidade estabelece a diretriz estratégica, enquanto a intersetorialidade viabiliza sua operacionalização.

Do ponto de vista teórico, essas abordagens dialogam diretamente com o paradigma da governança pública contemporânea, que reconhece a limitação da ação estatal isolada e enfatiza a importância de redes, parcerias e processos colaborativos. Nesse sentido, contribuições de autores como Christopher Pollitt e Geert Bouckaert destacam que a integração governamental (*joined-up government*) constitui uma resposta à fragmentação institucional intensificada por reformas gerenciais anteriores. De forma complementar, Guy Peters argumenta que a coordenação interorganizacional é um dos principais desafios das democracias contemporâneas, exigindo novos instrumentos de governança capazes de alinhar estruturas, processos e incentivos.

A operacionalização da transversalidade e da intersetorialidade demanda, entretanto, transformações profundas nas capacidades estatais. Em primeiro lugar, requer o desenvolvimento de mecanismos robustos

de coordenação horizontal e vertical, capazes de articular diferentes órgãos e níveis de governo em torno de agendas comuns. Isso inclui a criação de instâncias interministeriais, comitês de governança e estruturas matriciais que transcendam as hierarquias tradicionais. Em segundo lugar, exige a construção de sistemas de informação integrados, que permitam a interoperabilidade de dados e o compartilhamento de evidências entre setores, condição essencial para a tomada de decisão informada e para o monitoramento de resultados. Em terceiro lugar, implica a adoção de instrumentos de planejamento e orçamento que incorporem a lógica transversal, superando a rigidez das classificações setoriais e favorecendo a alocação de recursos orientada por problemas.

Além disso, a efetividade dessas abordagens está intrinsecamente ligada à dimensão política da governança. A intersectorialidade pressupõe a capacidade de mediar interesses divergentes, construir consensos e estabelecer compromissos duradouros entre atores com diferentes agendas e incentivos. Nesse sentido, a liderança política e burocrática desempenha papel central, não apenas na definição de prioridades, mas também na indução de comportamentos colaborativos e na superação de resistências institucionais. A construção de confiança entre os atores envolvidos emerge como um ativo estratégico, sem o qual os arranjos intersectoriais tendem a se fragilizar.

No entanto, a implementação da transversalidade e da intersectorialidade não está isenta de desafios. A persistência de estruturas burocráticas rígidas, a competição por recursos, a assimetria de poder entre órgãos e a ausência de incentivos institucionais adequados constituem obstáculos recorrentes. Ademais, a ampliação da coordenação pode gerar custos adicionais de transação, exigindo equilíbrio entre integração e eficiência operacional. Há, ainda, o risco de diluição de responsabilidades, o que demanda o fortalecimento de mecanismos de accountability compatíveis com arranjos colaborativos.

Em síntese, a transversalidade e a intersectorialidade configuram-se como respostas estratégicas indispensáveis para a atuação estatal em contextos de elevada complexidade. Mais do que ferramentas gerenciais, representam uma mudança paradigmática na forma de conceber, formular e implementar políticas públicas, deslocando o foco da ação governamental de estruturas isoladas para ecossistemas colaborativos. Sua efetividade, contudo, depende da capacidade do Estado de desenvolver arranjos institucionais

flexíveis, sistemas de informação integrados e lideranças capazes de articular interesses e promover a cooperação, consolidando uma governança pública mais adaptativa, inclusiva e orientada a resultados.

4.4 Instrumentos de Operacionalização:

Orçamentos e Redes

Para que a teoria da NPG e da transversalidade se materialize, dois instrumentos são fundamentais no planejamento contemporâneo:

- *Orçamentos Transversais*: Ferramentas de visibilidade que permitem rastrear recursos destinados a públicos específicos (como mulheres ou povos indígenas) através de diferentes pastas ministeriais ou secretarias. O “Orçamento Mulher” em Mato Grosso ilustra essa prática ao consolidar despesas de saúde, segurança e educação sob uma mesma lente analítica, ampliando o controle social.
- *Governança em Rede*: Estruturas de coordenação, como a Comissão Intergestores Bipartite (CIB/MT), que funcionam como instâncias de pactuação permanente entre entes federativos (Estado e Municípios). Essas redes são essenciais para reduzir a fragmentação típica da administração pública e garantir que a execução da política acompanhe a visão holística definida no planejamento.

5. METODOLOGIA

O estudo adota uma abordagem qualitativa de natureza exploratório-analítica, combinando análise documental com estudo de caso. A análise documental abrangeu instrumentos de planejamento (PPA 2024–2027), relatórios institucionais e literatura especializada. Complementarmente, foi desenvolvido um estudo de caso do Orçamento Mulher no Estado de Mato Grosso, com o objetivo de examinar empiricamente a operacionalização das agendas transversais. A estratégia analítica baseou-se em análise de conteúdo, permitindo identificar padrões, desafios e impactos associados à governança intersectorial.

As fontes de dados compreendem documentos oficiais de planejamento governamental, relatórios técnicos institucionais e produção acadêmica relevante no campo da administração pública, com ênfase em governança, intersectorialidade e políticas públicas complexas. A seleção dessas fontes seguiu critérios de relevância, atualidade e aderência ao objeto de estudo, buscando assegurar consistência analítica e robustez teórica.

A análise é orientada por uma perspectiva sistêmica, que concebe o planejamento público como um conjunto integrado e dinâmico de processos interdependentes, nos quais formulação, implementação, monitoramento e avaliação se retroalimentam continuamente. Essa abordagem permite captar não apenas os elementos formais do planejamento, mas também as interações institucionais e os mecanismos de coordenação que sustentam a ação governamental.

No âmbito empírico, foram examinados três eixos principais:

- *Instrumentos de planejamento, com o objetivo de identificar a incorporação de diretrizes transversais e a articulação entre diferentes áreas governamentais;*
- *Sistemas de monitoramento e avaliação, visando analisar os mecanismos de acompanhamento, a produção de informações e a capacidade de retroalimentação das políticas públicas;*
- *Relatórios institucionais, utilizados para compreender a materialização das agendas transversais na execução orçamentária e nos resultados alcançados.*

A estratégia analítica adotada baseia-se na interpretação qualitativa dos dados, por meio de análise de conteúdo, buscando identificar padrões, convergências e lacunas na incorporação da transversalidade e da intersectorialidade no planejamento público. Dessa forma, a metodologia permite compreender como essas agendas influenciam a dinâmica institucional, a coordenação entre atores e a alocação de recursos, contribuindo para uma leitura mais abrangente e crítica da governança pública em contextos de elevada complexidade.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 A Institucionalização das Agendas Transversais

O PPA 2024–2027 do Governo Federal introduziu cinco agendas prioritárias:

- *Crianças e adolescentes;*
- *Mulheres;*
- *Igualdade racial;*
- *Povos indígenas;*
- *Meio ambiente.*

Essa iniciativa representa um marco na modernização do planejamento público brasileiro.

A institucionalização das agendas transversais no Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 representa um avanço na incorporação da abordagem multidimensional no planejamento governamental. Essas agendas são formalmente reconhecidas como instrumentos que organizam políticas públicas voltadas a problemas complexos e públicos específicos, exigindo atuação integrada entre diferentes setores do Estado.

No âmbito do PPA 2024–2027, as agendas transversais foram incorporadas como **atributos estruturantes do planejamento**, permitindo a identificação, classificação e monitoramento de ações governamentais vinculadas a temas prioritários, como mulheres, igualdade racial, povos indígenas, crianças e adolescentes e meio ambiente.

Além disso, a construção dessas agendas ocorreu de forma participativa e intersetorial, envolvendo diferentes órgãos e áreas de governo, o que reforça seu caráter transversal e sua função como instrumento de coordenação de políticas públicas.

No contexto estadual, como em Mato Grosso, essa lógica vem sendo replicada no PPA 2024–2027, com a incorporação de agendas transversais ao planejamento estadual, fortalecendo a integração entre políticas públicas, a alocação eficiente de recursos e o monitoramento de resultados voltados a públicos prioritários.

A transversalidade no Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 do Estado de Mato Grosso consiste na integração de políticas públicas voltadas a temas e públicos prioritários que perpassam diferentes áreas governamentais. Trata-se de uma abordagem que rompe com a atuação setorial isolada, promovendo a **articulação entre órgãos e programas** para o enfrentamento de problemas complexos.

No PPA mato-grossense, a transversalidade se materializa por meio das **agendas transversais**, que organizam ações governamentais direcionadas a públicos específicos, como mulheres, crianças e adolescentes, povos indígenas, população em situação de vulnerabilidade, entre outros. Essas agendas permitem identificar iniciativas dispersas em diferentes secretarias, mas que contribuem para um mesmo objetivo estratégico.

A operacionalização da transversalidade ocorre por meio de instrumentos como:

- *Orçamento transversal, que evidencia os recursos destinados a essas agendas, mesmo quando distribuídos entre diversos órgãos;*

- *Marcação das ações no planejamento, possibilitando o rastreamento e monitoramento das políticas públicas;*
- *Governança em rede, com a atuação de comitês e instâncias interinstitucionais para coordenação das ações;*
- *Monitoramento integrado, com produção de relatórios e acompanhamento de resultados.*

Esse modelo fortalece a **eficiência da gestão pública**, amplia a **transparência** e contribui para a **equidade**, ao direcionar esforços governamentais de forma mais estratégica e coordenada.

Assim, a transversalidade no PPA 2024–2027 de Mato Grosso consolida-se como um eixo estruturante do planejamento estadual, permitindo uma atuação mais integrada, orientada a resultados e sensível às demandas de grupos prioritários da população.

6.2 Estudo de Caso: O Orçamento Mulher em Mato Grosso – Da Invisibilidade à Precisão Alocativa

A implementação do **Orçamento Mulher** pela Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso (SEFAZ/MT) representa um dos exercícios mais avançados de **Governança da Complexidade** no âmbito estadual. Este instrumento não constitui um “novo orçamento”, mas sim uma **metodologia de marcação e rastreamento (tagging)** que permite identificar o quanto do recurso público estadual está, direta ou indiretamente, contribuindo para a redução das desigualdades de gênero.

Do ponto de vista analítico, os dados evidenciam que a adoção do Orçamento Mulher contribui não apenas para a transparência fiscal, mas também para a reorientação estratégica do gasto público. Observa-se que a integração intersetorial potencializa o impacto marginal dos recursos, ao evitar duplicidades e promover sinergias entre políticas públicas.

A robustez do caso mato-grossense reside na distinção técnica entre despesas. A SEFAZ/MT, alinhada às melhores práticas internacionais do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), classifica as ações em duas grandes categorias:

- *Despesas Finalísticas Diretas:* São aquelas cujas dotações são exclusivas para o público feminino.
- *Despesas Finalísticas Indiretas (ou de Relevância):* São ações de caráter geral, mas que possuem um

impacto desproporcionalmente positivo para as mulheres ou que possuem metas específicas para este público.

Embora o Estado de Mato Grosso opere com uma rigidez orçamentária elevada — onde aproximadamente **85% da Receita Corrente Líquida** está comprometida com despesas obrigatórias (pessoal, encargos e dívida) — a marcação transversal permitiu “iluminar” a fatia discricionária.

No ciclo de monitoramento recente, a identificação transversal permitiu ao Estado mapear que os investimentos em políticas para mulheres superaram a barreira do simbolismo. Ao consolidar as ações da Secretaria de Assistência Social e Cidadania (SETASC), Saúde (SES) e Segurança Pública (SESP), o Orçamento Mulher demonstrou que a integração de esforços permite uma escala de investimento que nenhuma dessas secretarias alcançaria isoladamente.

- *Impacto na Segurança:* A marcação permitiu visualizar que o investimento em tecnologia de monitoramento de agressores não é apenas um gasto de “custo operacional da polícia”, mas um investimento direto na preservação da vida feminina, mudando a métrica de avaliação da eficiência do gasto.
- *Impacto na Saúde:* A identificação de recursos específicos para a saúde oncológica feminina (Câncer de Mama e Colo de Útero) permitiu uma análise de custo-benefício mais precisa, correlacionando o investimento preventivo com a redução de gastos em tratamentos de alta complexidade.

O maior benefício do Orçamento Mulher para Mato Grosso não foi apenas o dado nominal em si, mas o **Efeito de Transparência e Controle Social**. Antes da marcação transversal, um cidadão ou parlamentar teria dificuldade em consolidar o gasto total com o público feminino, pois ele estava disperso em dezenas de unidades orçamentárias.

A marcação transversal rompe o “**insulamento setorial**”. Ela obriga os gestores da SEFAZ, SEPLAG e secretarias finalísticas a dialogarem sobre metas comuns. Como aponta a literatura de **Nova Governança Pública (NPG)**, quando o orçamento é marcado transversalmente, o “problema perverso” (violência contra a mulher, por exemplo) passa a ter um “dono coletivo”, reduzindo a fragmentação e a sobreposição de esforços.

A análise dos dados da SEFAZ/MT também revela um desafio estrutural: a dificuldade de ampliar esses valores nominais devido ao teto de gastos e às vinculações constitucionais. No entanto, a **marcação transversal atua como um mecanismo de “eficiência alocativa”**. Se o Estado não pode aumentar o orçamento total, ele pode, através do Orçamento Mulher, realocar recursos de ações de baixo impacto para ações de alto impacto intersetorial.

Conclui-se que o Orçamento Mulher em Mato Grosso é a prova empírica de que a governança da complexidade exige, antes de tudo, **visibilidade**. Sem a marcação técnica feita pela SEFAZ, a transversalidade permaneceria no campo da intenção política, sem tradução na realidade fiscal do Estado.

A análise evidencia que a adoção de instrumentos como o Orçamento Mulher não apenas amplia a transparência fiscal, mas também promove ganhos de eficiência alocativa, ao integrar políticas setoriais e reduzir sobreposições. Contudo, a ausência de indicadores sistemáticos de impacto ainda limita a mensuração precisa dos resultados.”

6.3 Barreiras à Implementação

Apesar dos avanços institucionais observados na incorporação de agendas transversais no planejamento público, a efetiva implementação dessas abordagens no Estado de Mato Grosso ainda enfrenta um conjunto complexo de barreiras estruturais, institucionais, tecnológicas e culturais. Tais obstáculos refletem não apenas limitações operacionais, mas também desafios históricos relacionados à própria organização do Estado brasileiro, marcada por rigidez normativa, fragmentação administrativa e dificuldades de coordenação intergovernamental.

A primeira e mais evidente barreira diz respeito à rigidez orçamentária, que constitui um dos principais entraves à flexibilidade necessária para a execução de políticas públicas integradas. No Brasil, e particularmente nos estados, o orçamento público é fortemente condicionado por vinculações constitucionais e legais. No caso de Mato Grosso, a aplicação mínima de recursos em áreas como saúde e educação — conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado por legislações complementares — limita significativamente a margem discricionária do gestor público. Além disso, despesas obrigatórias, como folha de pagamento e encargos da dívida pública, consomem parcela substancial do orçamento estadual.

Dados da Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso (SEFAZ/MT) indicam que, nos últimos anos, mais de 85% da despesa total do Estado foi comprometida com gastos obrigatórios, restando uma fração reduzida para investimentos e ações estratégicas. Esse cenário dificulta a realocação de recursos entre diferentes áreas e compromete a capacidade de financiamento de iniciativas transversais, que, por natureza, demandam flexibilidade e capacidade de adaptação. A rigidez orçamentária, portanto, não apenas limita a implementação de políticas integradas, mas também reforça a lógica setorial, na medida em que cada órgão tende a preservar seu próprio orçamento.

Outro aspecto relevante refere-se à fragmentação dos sistemas de informação, que compromete a integração de dados e a construção de diagnósticos abrangentes. No Estado de Mato Grosso, assim como em grande parte do país, os sistemas utilizados pelas diferentes secretarias foram desenvolvidos de forma independente, com pouca interoperabilidade entre si. Sistemas voltados à saúde, educação, assistência social, segurança pública e gestão orçamentária operam, muitas vezes, em plataformas distintas, com padrões de dados incompatíveis.

Essa fragmentação dificulta a identificação de beneficiários comuns entre políticas públicas, impedindo, por exemplo, o acompanhamento integrado de famílias em situação de vulnerabilidade social. Um caso emblemático é a dificuldade de cruzamento de dados entre o sistema educacional estadual e os cadastros da assistência social, o que limita a capacidade de identificar crianças em situação de evasão escolar associada a condições socioeconômicas adversas.

Além disso, a ausência de uma governança robusta de dados no âmbito estadual compromete a qualidade, a confiabilidade e a atualização das informações disponíveis. Embora iniciativas recentes tenham buscado avançar na digitalização e integração de sistemas — como a ampliação do uso de plataformas de governo digital — ainda há lacunas significativas no que diz respeito à padronização de indicadores e à interoperabilidade entre bases de dados. Essa limitação afeta diretamente a capacidade de monitoramento das agendas transversais, que dependem de informações integradas para avaliar seus resultados.

A dificuldade de avaliação de políticas públicas constitui outra barreira crítica à implementação das agendas transversais. A mensuração de resultados

em políticas intersetoriais é, por natureza, mais complexa do que em políticas setoriais tradicionais, uma vez que envolve múltiplos atores, diferentes fontes de financiamento e impactos que se manifestam de forma difusa ao longo do tempo. No contexto de Mato Grosso, essa dificuldade é agravada pela ausência de metodologias consolidadas para avaliação de políticas integradas.

Embora o Estado tenha avançado na adoção de instrumentos de monitoramento vinculados ao Plano Plurianual (PPA) 2024–2027, ainda predominam indicadores de produto, em detrimento de indicadores de resultado e impacto. Isso significa que, em muitos casos, mede-se a quantidade de ações realizadas — como número de atendimentos ou serviços prestados — mas não necessariamente os efeitos dessas ações sobre a qualidade de vida da população.

Além disso, a lógica de responsabilização institucional ainda está fortemente associada a estruturas setoriais, o que dificulta a atribuição de responsabilidades em políticas transversais. Quando múltiplos órgãos participam de uma mesma agenda, torna-se desafiador identificar qual deles é responsável pelos resultados alcançados — ou pela ausência deles. Essa ambiguidade pode gerar incentivos perversos, nos quais os órgãos evitam assumir protagonismo em iniciativas compartilhadas.

Outro desafio importante refere-se à capacidade institucional dos órgãos públicos para atuar em uma lógica intersetorial. A implementação de agendas transversais exige competências específicas, como capacidade de articulação, negociação, planejamento integrado e gestão de redes. No entanto, essas competências ainda não estão plenamente desenvolvidas em grande parte da administração pública estadual.

No caso de Mato Grosso, embora existam experiências exitosas de governança em rede — como instâncias de pactuação no âmbito da saúde e da assistência social —, essas práticas ainda não foram plenamente disseminadas para outras áreas. A ausência de estruturas permanentes de coordenação intersetorial limita a continuidade das ações e compromete a institucionalização das agendas transversais.

Adicionalmente, a rotatividade de gestores e a descontinuidade administrativa representam fatores que dificultam a consolidação de iniciativas de longo prazo. Mudanças frequentes nas equipes de governo podem interromper processos em andamento, prejudicando a

implementação de políticas que exigem continuidade e articulação ao longo do tempo.

A dimensão cultural também desempenha um papel relevante na configuração dessas barreiras. A administração pública brasileira, historicamente, foi estruturada com base em uma lógica hierárquica e setorial, na qual cada órgão atua de forma relativamente autônoma. Essa cultura organizacional tende a valorizar a especialização e o controle interno, em detrimento da colaboração e da integração.

No contexto de Mato Grosso, essa lógica se manifesta, por exemplo, na competição por recursos orçamentários e na busca por visibilidade institucional. Órgãos públicos frequentemente priorizam ações que geram resultados imediatos e facilmente atribuíveis, em detrimento de iniciativas compartilhadas, cujos resultados são mais difusos e de longo prazo. Essa dinâmica dificulta a construção de agendas transversais efetivas, que dependem de cooperação e alinhamento de objetivos.

Outro elemento que merece destaque é a limitação na participação social e no controle social das políticas públicas transversais. Embora o Estado disponha de mecanismos formais de participação — como conselhos e conferências —, a complexidade das agendas transversais pode dificultar o engajamento da sociedade civil. A falta de informações acessíveis e integradas sobre essas agendas limita a capacidade de acompanhamento e avaliação por parte da população.

Nesse sentido, a transparência ativa e a disponibilização de dados abertos são fundamentais para fortalecer a *accountability* e ampliar o controle social. No entanto, ainda há desafios na organização e divulgação dessas informações de forma compreensível e acessível.

Por fim, é importante destacar que essas barreiras não são exclusivas de Mato Grosso, mas refletem desafios mais amplos enfrentados pela administração pública brasileira. No entanto, o contexto estadual apresenta especificidades que intensificam esses desafios, como a extensão territorial, a diversidade socioeconômica e a presença de populações em situação de vulnerabilidade, incluindo comunidades indígenas e populações rurais.

Diante desse cenário, a superação dessas barreiras exige uma abordagem integrada e estratégica, que envolva reformas institucionais, investimentos em tecnologia da informação, capacitação de servidores

públicos e fortalecimento dos mecanismos de governança colaborativa. A construção de um Estado capaz de lidar com a complexidade dos problemas contemporâneos depende, em última instância, da capacidade de superar essas limitações e promover uma transformação estrutural na forma de planejar e executar políticas públicas.

Assim, a análise das barreiras à implementação das agendas transversais no Estado de Mato Grosso evidencia que, embora haja avanços significativos no plano normativo e institucional, ainda há um longo caminho a percorrer para que essas iniciativas se traduzam em resultados concretos e sustentáveis para a população.

No que se refere à avaliação de impactos, observa-se que, embora haja evidências qualitativas de melhoria na coordenação e na transparência, ainda são incipientes os mecanismos de mensuração sistemática de resultados. Recomenda-se a adoção de indicadores de resultado e impacto, tais como redução de desigualdades de acesso, eficiência alocativa e melhoria de indicadores sociais específicos, de modo a fortalecer a avaliação das agendas transversais.

7. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidencia que a incorporação de agendas transversais e multissetoriais no planejamento público representa não apenas uma inovação técnica, mas uma transformação estrutural no modo como o Estado concebe, organiza e executa suas políticas públicas. Diante da crescente complexidade dos problemas contemporâneos — caracterizados por interdependência causal, multiplicidade de atores e imprevisibilidade — torna-se evidente a insuficiência dos modelos tradicionais baseados na segmentação administrativa e na atuação isolada de órgãos governamentais.

Nesse sentido, a governança da complexidade exige uma mudança paradigmática que ultrapassa a lógica burocrática clássica e avança em direção a modelos colaborativos e integrados. Conforme discutido no referencial teórico, essa transição está alinhada à perspectiva da governança pública colaborativa, na qual o valor público é produzido por meio da articulação entre diferentes setores, níveis de governo e, potencialmente, atores da sociedade civil. Tal abordagem reforça a ideia de que a efetividade das políticas públicas não depende apenas da

eficiência interna de cada órgão, mas da capacidade sistêmica de coordenação e integração.

A institucionalização das agendas transversais no Plano Plurianual 2024-2027 configura-se, nesse contexto, como um marco relevante no processo de modernização do planejamento estatal brasileiro. Ao introduzir instrumentos como os marcadores orçamentários e as instâncias de governança em rede, o Estado passa a dispor de mecanismos mais sofisticados para identificar, monitorar e avaliar a aplicação de recursos em áreas estratégicas. Essa inovação contribui significativamente para a transparência, para a racionalização do gasto público e para a orientação das políticas com base em evidências.

Todavia, os resultados também demonstram que a implementação efetiva dessas agendas enfrenta desafios substanciais, que não podem ser subestimados. A rigidez orçamentária, decorrente de vinculações legais e institucionais, limita a flexibilidade necessária para a atuação integrada. Da mesma forma, a fragmentação dos sistemas de informação compromete a construção de diagnósticos abrangentes e dificulta a coordenação intersetorial. Esses entraves evidenciam que a adoção de agendas transversais demanda não apenas novos instrumentos, mas também reformas institucionais mais profundas, capazes de alinhar estruturas, processos e incentivos.

Outro aspecto crítico refere-se à avaliação de impacto das políticas transversais. A natureza compartilhada dessas agendas desafia os modelos tradicionais de responsabilização e mensuração de resultados, exigindo o desenvolvimento de metodologias que considerem a contribuição conjunta de múltiplos atores. Nesse ponto, torna-se fundamental avançar na construção de indicadores integrados e sistemas de monitoramento que permitam capturar os efeitos sistêmicos das intervenções públicas.

Além disso, a mudança cultural necessária para a consolidação da transversalidade não deve ser negligenciada. A lógica competitiva entre órgãos, frequentemente associada à disputa por recursos e protagonismo institucional, constitui um obstáculo significativo à cooperação. Nesse sentido, a criação de incentivos institucionais adequados — como mecanismos de reconhecimento, metas compartilhadas e estruturas de governança colaborativa — é essencial para estimular comportamentos alinhados à integração.

Ao integrar ações nas áreas de saúde, educação e assistência social, torna-se possível não apenas ampliar a eficácia das políticas, mas também gerar impactos de longo prazo, como a redução das desigualdades e o aumento da produtividade social. Esses resultados reforçam a importância de investir em políticas estruturadas a partir de uma visão holística do cidadão, superando a fragmentação tradicional.

Para o futuro da gestão pública, especialmente no âmbito dos estados e municípios, algumas diretrizes estratégicas se mostram fundamentais. Em primeiro lugar, é necessário fortalecer as unidades centrais de planejamento, transformando-as em verdadeiros núcleos de coordenação estratégica, capazes de articular diferentes áreas e promover a integração das políticas. Em segundo lugar, a incorporação de tecnologias de informação e análise de dados deve ser tratada como prioridade, permitindo o monitoramento em tempo real e a tomada de decisões baseada em evidências. Em terceiro lugar, é imprescindível desenvolver mecanismos institucionais que incentivem a colaboração, superando as barreiras culturais e organizacionais que ainda persistem.

Adicionalmente, a transparência e o controle social devem ser ampliados por meio da divulgação sistemática de informações sobre as agendas transversais,

possibilitando que a sociedade acompanhe e avalie o desempenho do Estado. A publicação de relatórios periódicos e a disponibilização de dados abertos constituem instrumentos essenciais para fortalecer a accountability e legitimar as ações governamentais.

Em síntese, a governança da complexidade impõe ao Estado o desafio de se reinventar, abandonando modelos fragmentados e adotando abordagens integradas e colaborativas. As agendas transversais e multissetoriais emergem, nesse cenário, como ferramentas indispensáveis para a construção de políticas públicas mais eficazes, equitativas e orientadas ao cidadão. Mais do que uma tendência, trata-se de uma necessidade estrutural para que o planejamento público cumpra sua função primordial de promover o desenvolvimento social e reduzir desigualdades.

Por fim, conclui-se que o sucesso dessa transformação dependerá da capacidade do Estado de alinhar seus instrumentos de planejamento, orçamento e gestão, bem como de promover uma cultura institucional baseada na cooperação, na inovação e na responsabilidade compartilhada. Somente assim será possível enfrentar, de maneira efetiva, os desafios complexos que caracterizam a sociedade contemporânea.

8. Referências

1. OSBORNE, Stephen P. The New Public Governance? *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377–387, 2006.
2. OSBORNE, Stephen P. (ed.). *The New Public Governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, 2010.
3. RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, v. 4, n. 2, p. 155–169, 1973.
4. ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 4, p. 543–571, 2008.
5. HEAD, Brian W. Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 2008.
6. HEAD, Brian W.; ALFORD, John. Wicked Problems: implications for public policy and management. *Administration & Society*, 2015.
7. POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform*. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.
8. PETERS, B. Guy. Managing Horizontal Government: the politics of coordination. *Public Administration*, 1998.
9. IPEA. *Boletim de Políticas Sociais*. Brasília: Ipea, 2023.
10. CONSEPLAN. *Boas Práticas de Planejamento nos Estados Brasileiros*. 2024.
11. MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Fazenda. *Orçamento Mulher*. Cuiabá: SEFAZ, 2026.

A Integração da Agenda 2030 no Planejamento Plurianual: Uma Proposta Metodológica para o Fortalecimento da Governança e Transparência Subnacional

- **Davi Leal dos Santos Barbosa**
SEPLAN PI, Brasil
E-mail: davi.barbosa@seplan.pi.gov.br
- **Lara Castelo Branco Moura**
SEPLAN PI, Brasil
E-mail: SEPLAN PI, Brasil
E-mail: lara.moura@seplan.pi.gov.br
- **Bruna de Freitas Iwata**
SEPLAN PI, Brasil
E-mail: bruna.iwata@seplan.pi.gov.br
- **Edângela de Sousa Cutrim Gomes**
SEPLAN PI, Brasil
E-mail: edangela.gomes@seplan.pi.gob.br

Resumo

Este estudo analisa a integração da Agenda 2030 ao Plano Plurianual (PPA 2024-2027) do Estado do Piauí, utilizando a metodologia *Rapid Integrated Assessment* (RIA) para avaliar o alinhamento das políticas subnacionais aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O objetivo é descrever como a governança a partir da estruturação de uma matriz orçamentária de monitoramento da Agenda 2030 pode contribuir na política orçamentária. Os resultados indicam que 84% das metas ODS estão contempladas no PPA, embora apenas 41% apresentem alinhamento total, evidenciando um hiato entre a previsão estratégica e a capacidade de medição por indicadores. A análise pelas dimensões dos “5 Ps” destaca alto desempenho em “Pessoas” e “Paz”, impulsionado pelos ODS 1, 9 e 10, que superam 70% de alinhamento pleno. Em contrapartida, áreas como Igualdade de Gênero (ODS 5) e Consumo e Produção Responsáveis (ODS 12) apresentam alinhamento inferior a 23%. Conclui-se que a institucionalização da Agenda 2030 e refinamento de indicadores socioambientais, é essencial para superar a fragmentação administrativa e garantir a perenidade e alinhamento das políticas públicas de longo prazo.

Palavras-chave: Agenda 2030; Plano Plurianual; Governança Pública; Desenvolvimento Sustentável; Piauí.

INTRODUÇÃO

O planejamento público de longo prazo no Brasil enfrenta desafios históricos de continuidade e integração, frequentemente fragmentado por ciclos políticos de curto prazo e pela ausência de marcos normativos que garantam a perenidade das estratégias

de Estado. Nesse contexto, a Agenda 2030, composta pelos 18 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), surge como um referencial global capaz de conferir densidade estratégica e racionalidade administrativa à gestão pública.

A institucionalização dessa agenda no nível subnacional exige mais do que a adesão formal; requer a tradução de metas globais para a realidade territorial e sua integração efetiva aos instrumentos de planejamento orçamentário, como o Plano Plurianual (PPA). No entanto, a literatura e a prática indicam um hiato entre a previsão constitucional do planejamento como função estratégica (Art. 174 da CF/88) e a execução técnica de agendas transversais.

No estado do Piauí, a integração dos ODS às políticas estaduais possui uma abordagem coordenada entre as diversas áreas do governo, envolvendo não apenas a formulação de políticas, mas também a definição de estratégias que permitam sua aplicação de maneira eficiente e efetiva, considerando as especificidades regionais do estado, como visto no Plano Piauí 2030, na construção do PPA 2024-2027, nos diagnósticos e perfis ODS realizados em âmbito municipal e, mais recentemente, com a apresentação do Relatório Voluntário Local.

Para que tal integração seja efetiva é necessária uma avaliação contínua das políticas públicas, baseada em indicadores específicos que permitam medir o impacto real das ações implementadas, sendo possível identificar avanços concretos e ajustar estratégias para melhorar os resultados e os atingimentos das metas regionais, nacionais e globais. Uma forma de avaliar a integração é mapear o grau de alinhamento de instrumentos de planejamento e gestão estadual, territorial e municipal com a Agenda 2030.

Conforme asseveram Santiago e Xavier (2026), a democracia exige cidadãos conscientes e capazes de intervir nos rumos da sociedade, o que demanda que o planejamento público seja transparente e educador. No Piauí, essa institucionalização busca romper com o ciclo de fragmentação das políticas públicas, utilizando os ODS como “lentes” para uma gestão pública prospectiva que integre as dimensões social, ambiental e econômica no cerne do orçamento estadual.

O presente trabalho analisa a experiência do Piauí na implementação de uma metodologia sistemática de integração dos ODS no PPA 2024-2027. O objetivo é descrever como a criação de uma estrutura de governança dedicada, aliada a uma matriz de classificação orçamentária e a ferramentas de transparência ativa, pode fortalecer a governança prospectiva e o desenvolvimento regional sustentável. Justifica-se este estudo

pela necessidade de produzir conhecimento útil que possa ser replicado por outros entes federados.

REFERENCIAL TEÓRICO

No Brasil, o reconhecimento constitucional da função de planejamento (art. 174 da CF/1988) estabelece o Estado como agente normativo e regulador, responsável pela indução do desenvolvimento. Contudo, a literatura especializada aponta que, nas últimas décadas, o planejamento tecnocrático foi progressivamente substituído por práticas de gerencialismo focadas em resultados de curto e médio prazos, o que fragilizou a visão estratégica de longo prazo.

Para superar essa fragmentação, o conceito de Governança Pública Prospectiva propõe a integração de instrumentos e escalas federativas para lidar com contextos de alta incerteza e complexidade. A Agenda 2030 atua, portanto, como elo integrador entre o planejamento de médio prazo (PPA) e os objetivos de desenvolvimento de longo prazo. A integração dos ODS ao ciclo orçamentário é uma estratégia de governança robusta, isso exige o que a literatura denomina de abrangência estratégica: a capacidade de garantir coerência interna e integração externa entre políticas setoriais e metas globais. A efetividade do gasto público se sustenta, portanto, à sua capacidade de responder a desafios transversais, como a sustentabilidade e o combate às desigualdades.

O processo de internalização da Agenda 2030 exige a tradução de metas globais para a realidade subnacional. O Ipea (2018) destaca que a adequação das metas nacionais é um passo crítico para que os indicadores reflitam os desafios do território brasileiro. Nesse sentido, Ramiro (2021) observa que a construção de “Agendas ODS” dentro do PPA permite explicitar transversalidades, facilitando o diálogo com conselhos de políticas públicas e a participação social. Além disso, a eficácia dessa integração depende da capacidade técnica, uma vez que a ausência de indicadores robustos de sustentabilidade nos PPAs municipais e estaduais ainda é um gargalo para a efetiva territorialização da agenda (COSTA, 2025).

A complexidade da territorialização reside na capacidade de adaptar metas globais a contextos locais sem perder a essência dos indicadores de sustentabilidade. Costa (2025) ressalta que o PPA federal 2024-2027 estabeleceu indicadores-chave que servem de bússola para os entes subnacionais, mas adverte que a eficácia

local depende de fontes de dados alternativas e adaptações metodológicas. Sobral (2018) complementa essa visão ao destacar que o alinhamento programático deve separar claramente as intenções políticas das capacidades de execução, garantindo que o desenvolvimento sustentável seja incorporado de forma sistêmica, e não apenas como um apêndice retórico do plano plurianual.

No caso do Piauí, essa transversalidade é fortalecida pela integração de mecanismos de controle e transparência, onde a metodologia de monitoramento busca mitigar a fragmentação setorial. Assim, o PPA deixa de ser uma peça meramente orçamentária para se tornar um instrumento de diálogo com a sociedade civil e conselhos de políticas públicas, consolidando o que Santiago e Xavier (2026) definem como o papel educador da gestão pública na promoção da democracia sustentável.

METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, estruturada como um relato de experiência técnica fundamentado em análise documental com uso da ferramenta *Rapid Integrated Assessment* (RIA). O objeto de estudo é o processo de elaboração e monitoramento do Plano Plurianual (2024-2027) do Estado do Piauí.

A metodologia adotada fundamentou-se em uma abordagem qualitativa baseada na ferramenta *Rapid*

Integrated Assessment (RIA), aplicada sobre o PPA 2024-2027 do Piauí. A análise diferenciou as metas em dois níveis: Finalísticas, que impactam diretamente o alcance dos ODS, e de Implementação, que referem-se aos recursos e governança necessários para tal (SOBRAL, 2018). Essa abordagem permitiu identificar não apenas a presença textual dos termos, mas a aderência programática das ações governamentais aos 17 Objetivos e às metas nacionais propostas pelo Ipea (2018).

O processo seguiu quatro etapas principais: i) o mapeamento das metas ODS alinhadas aos planos setoriais e ao PPA; ii) a determinação do foco das metas frente às dimensões social, econômica, ambiental e institucional através dos 5 Ps; iii) A verificação da capacidade de medição e necessidades de novos indicadores; iv) Identificação de lacunas e desafios de desenvolvimento.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Inicialmente foi avaliado o nível de aderência da meta ODS com os objetivos do Estado, afim de compreender a capacidade de alcance da meta. Para tanto, foi categorizada em uma matriz de quatro níveis: Totalmente Alinhado (atende problema, ambição e escopo), Parcialmente Alinhado, Não alinhado e Não compatível, conforme Tabela 1.

TABELA 1 – Matriz de alinhamento e aderência das metas ODS ao PPA do Piauí

Categoria de aderência	Descrição
Não compatível	Quando a meta do ODS não é compatível com a realidade e possibilidades de realização do Município, ou seja, esta não é uma meta que possa ser desenvolvida pelo município. Deste modo, a coluna “alinhamento” deverá ser marcada com o código NC
Totalmente Alinhado	Quando a meta do ODS corresponder, completamente, a uma meta estabelecida em algum programa/projeto/ação do PPA. A meta condiz com a realidade encontrada não somente em texto, mas também em escopo e ambição. Neste caso, indicadores poderão ser definidos para auferir o progresso da meta no decorrer do tempo. Quando esta situação for encontrada, onde as duas informações se cruzam deverá ser colocada a letra T
Parcialmente Alinhado	Quando a meta do ODS não corresponder, completamente, a uma meta estabelecida em algum programa/projeto/ação do PPA. Existe uma meta no PPA que corresponde a uma meta de ODS, mas não completamente no escopo ou na ambição, ou ainda, quando não há indicadores para medir seu progresso. Nesta situação em que as duas informações se cruzam deverá ser colocada a letra P
Não alinhado	Quando a meta do ODS não encontrar equivalência em nenhum programa/projeto/ação do PPA, devendo ser colocada a letra N na coluna do alinhamento;

A Agenda 2030 estabelece uma relação com todos os 17 ODS, ou seja, cada meta de cada objetivo deve estimular e apoiar ações em áreas que são de importância crucial para a humanidade. Nesse sentido, a partir da delimitação de aderência das metas a nível estadual, consideramos o agrupamento dos ODS, baseado nos 5 Ps, divididos em Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parceria.

A dimensão “Pessoas” tem como objetivo erradicar a pobreza e a fome de todas as maneiras e garantir a dignidade e a igualdade, contemplando, em sua maioria, os ODS 1, 2, 3, 4, 5 e 18, além de algumas metas transversais presentes em outros ODS. Com objetivo de proteger os recursos naturais e o clima do nosso planeta para as futuras gerações, a dimensão “Planeta” contempla os ODS 6, 12, 13, 14 e 15, além de algumas metas transversais presentes em outros ODS, especialmente nos ODS 7 e 11.

A dimensão “Paz” visa promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas. Faz parte dessa dimensão o ODS 16, além de algumas metas transversais presentes em outros ODS, especialmente no ODS 18. Garantir vidas prósperas e plenas em harmonia com a natureza é objetivo da dimensão “Prosperidade”. Neste P estão contemplados os ODS 7, 8, 9, 10 e 11, além de algumas metas transversais presentes em outros ODS, como algumas do ODS 1 e 2, por exemplo. Já a dimensão “Parcerias” tem como objetivo implementar a agenda 2030 por meio de uma parceria global sólida, apresentada

no ODS 17, além de algumas metas transversais presentes em outros ODS.

ANÁLISE DAS METAS DOS ODS

Por fim, a partir da adaptação de recomendações de IPEA (2018), foi analisado as 183 metas dos ODS para apresentar os resultados em fichas técnicas contendo as seguintes informações:

- *Tipo de meta (finalística ou de implementação);*
- *Condições de acompanhamento e monitoramento;*
- *Identificação dos órgãos do governo do estado que implementam ações que contribuem para o alcance das metas.*
- *Seleção de outras metas que se relacionam com alguma meta específica ou que estejam contempladas em outro eixo.*

As fichas, foram divididas por eixos e programas, foram confeccionadas para sistematizar as principais informações, contendo o número de objetivos e número de diretrizes do programa, os ODS que estão contemplados em cada programa, as metas dos ODS, separadas em finalísticas e de implementação, e apresentadas conforme o alinhamento (total ou parcial), existência ou não de indicadores no PPA ou apresentação de indicadores em outros programas e eixos. A explicação das cores utilizadas na apresentação das metas nas fichas está no quadro abaixo.

Com indicadores no PPA	Sem indicador no PPA, mas com possíveis indicadores e dados em outras fontes, passíveis de incorporação	Sem indicadores no PPA e com necessidade de construção de indicador
------------------------	---	---

SISTEMATIZAÇÃO DE ANÁLISES

O rigor metodológico desta análise foi ampliado pela sistematização que estabelece um fluxo contínuo de avaliação da integração PPA-ODS. Diferente de análises puramente semânticas, a aplicação da Matriz RIA neste estudo considerou a matriz de aderência, permitindo distinguir entre o alinhamento textual e a existência de indicadores de desempenho reais para cada meta. Essa distinção é essencial, pois, como aponta o Ipea (2018), o processo de adequação de metas requer uma análise de proximidade que valide se as ações orçamentárias possuem, de fato, o

nexo causal necessário para impactar os indicadores finalísticos dos ODS.

Com o cruzamento das informações e o detalhamento das ações no monitoramento do PPA, foi estruturado matriz de sistematização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ao PPA na qual será possível identificar os produtos e o montante investido por meta dos ODS, inclusive com a desagregação por território (Figura 02).

FIGURA 02 – Matriz de alinhamento de ações PPA-ODS

ODS		ODS-1: Erradicação da Pobreza								ODS-2: Fome Zero							
Metas		1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.a	1.b	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.a	2.b	2.c	
Tipos de Metas		Fin	Fin	Fin	Fin	Fin	Imp	Imp	Fin	Fin	Fin	Fin	Fin	Imp			
#	Políticas, Programas, Projetos e Ações																
104	Piauí Inclusivo																
6205	PROMOÇÃO DA POLÍTICA DE IGUALDADE RACIAL E POVOS ORIGINÁRIOS																
6210	PROMOÇÃO DE POLÍTICAS DE GERAÇÃO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA E DO PROCESSO DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA																
6239	IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL																
6240	FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS																
6271	PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA																
6287	PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DE ADOLESCENTES E JOVENS NO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO																
7400	PILARES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO - PDH																
6289	EXPANSÃO E FORTALECIMENTO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE RENDA E BENEFÍCIOS																
Alinhamento da Meta ODS com o PPA																	
Total	Total = "1"	1	1	1	1		1				1	1	1	1			
Parcial	Total e Parcial = "1"	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			
Estado do Piauí - Metas Totalmente Alinhadas	Pessoas	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	
	Planeta	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	
	Prosperidade	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	
	Paz	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	
	Parcerias	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	
Meta não relevante para o Piauí																	
Meta não alinhada																	
F	Meta totalmente alinhada																
P	Meta parcialmente alinhada																

PESSOAS

Garantir todas as formas de pobreza e a fome e garantir dignidade e justiça

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após análise, foram consideradas 161 das 183 metas dos ODS. De acordo com o PPA e com as características do Estado, 22 metas não são relevantes ou

são incompatíveis com a realidade do Piauí (Tabela 2). Embora 84% delas estejam contempladas no PPA 2024-2027, apenas 41% possuem alinhamento total (Figura 03)

TABELA 2 – Incompatibilidade de metas do PPA Piauí com as metas ODS

ODS	Metas incompatíveis com o Piauí
ODS 2	2.b; 2.c
ODS 3	3.a
ODS 8	8.a; 8.b
ODS 9	9.a
ODS 10	10.5; 10.6; 10.a; 10.b; 10.c
ODS 12	12.c
ODS 13	13.a
ODS 15	15.4
ODS 16	16.8
ODS 17	17.2; 17.4; 17.9; 17.10; 17.12; 17.13; 17.15

A análise dos dados brutos revela uma assimetria preocupante na distribuição de esforços entre os ODS. Enquanto o ODS 10 (Redução das Desigualdades)

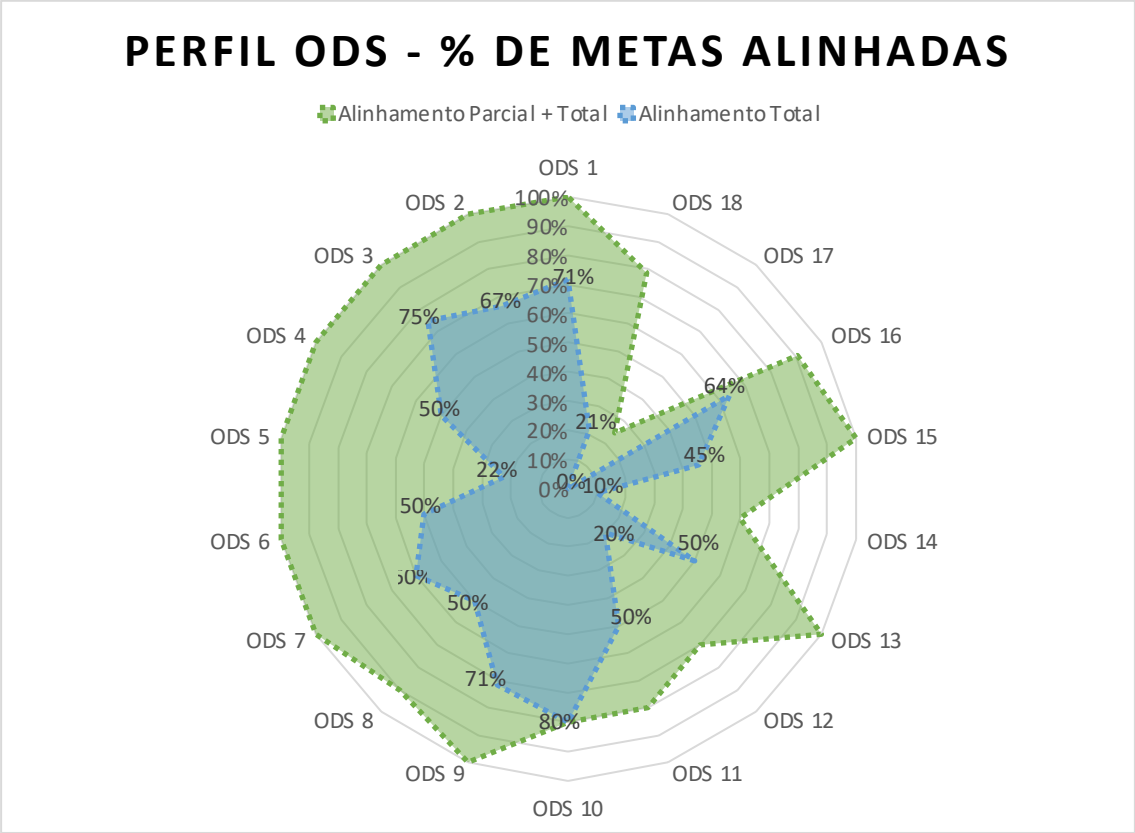
apresenta um índice de 80% de alinhamento total o ODS 12 (Consumo e Produção Responsáveis) e o ODS 5 (Igualdade de Gênero) demonstram fragilidades

estruturais, com coberturas reais de alinhamento pleno inferiores a 23%.

Esse vazio de indicadores, sugere que a sustentabilidade ambiental e a igualdade de gênero ainda são tratadas como temas de baixa densidade orçamentária.

Conforme sugerido por Costa (2025), superar esses desafios exige a construção de novos indicadores de sustentabilidade que permitam monitorar não apenas o gasto, mas a efetividade das políticas de transição ecológica e justiça social no território piauiense.

FIGURA 03 – Radar de alinhamento das ações do PPA aos ODS



Todos os ODS estão contemplados nos Eixos, Programas e Ações do PPA. Os ODS 10, 9 e 1 são os que possuem maior grau de alinhamento com o PPA, sendo que mais de 70% das metas destes ODS estão totalmente contempladas, ou seja, possuem ações no PPA que ajudam a alcançar as metas e são passíveis de serem medidas e acompanhadas. Existem metas totalmente alinhadas em praticamente todos os ODS, com exceção do 17.

A partir da avaliação foram identificados ações e programas que apresentam níveis diferentes de alinhamento às metas ODS. Em casos onde não existe alinhamento ou que apresentam muito baixo grau de alinhamento (de 1% a 19%), sugere-se uma revisão urgente do PPA à luz dos ODS; em casos de baixo grau de alinhamento (de 20% até 39%), sugere-se que

o PPA seja revisado; em outros casos de médio grau de alinhamento (de 40% até 59%), sugere se retomar o PPA para buscar integração com metas que podem não ter sido contempladas; em casos de alto grau (de 60% até 79%) e muito alto grau de alinhamento (mais de 79%), sugere-se que os trabalhos de alinhamento entre as ações estaduais contempladas no PPA e em outros instrumentos sejam mantidos e ampliados, quando possível (Tabela 3).

TABELA 3 – Grau de alinhamento dos ODS ao PPA 2024–2027 do Estado do Piauí

ODS	Número de metas relevantes	Número de metas contempladas (alinhamento total e parcial)	Número de metas totalmente alinhadas	% Metas contempladas (total + parcial)	% Metas totalmente alinhadas
ODS 1	7	7	5	100%	71%
ODS 2	6	6	4	100%	67%
ODS 3	12	12	9	100%	75%
ODS 4	10	10	5	100%	50%
ODS 5	9	9	2	100%	22%
ODS 6	8	8	4	100%	50%
ODS 7	5	5	3	100%	60%
ODS 8	10	9	5	90%	50%
ODS 9	7	7	5	100%	71%
ODS 10	5	4	4	80%	80%
ODS 11	10	8	5	80%	50%
ODS 12	10	7	2	70%	20%
ODS 13	4	4	2	100%	50%
ODS 14	10	6	1	60%	10%
ODS 15	11	11	5	100%	45%
ODS 16	11	10	7	91%	64%
ODS 17	12	3	0	25%	0%
ODS 18	14	11	3	79%	21%
Total	161	137	71	85%	44%

O monitoramento identificou gargalos importantes, à medida que o estado avança no enfrentamento a vulnerabilidades históricas, as ações, tendem, em muitas das vezes, a sobrepor metas e objetivos, ou seja, existem metas ODS que estão sendo alcançadas através de múltiplos programas e ações ao tempo que outras não estão sendo contempladas. Outrossim, os resultados apontam que, ainda que estrutura de governança superou a tradicional fragmentação das pastas setoriais. A discussão dos resultados evidencia que a institucionalização do planejamento, conforme defendido pela literatura de governança prospectiva, é o fator determinante para que as metas de longo prazo resistam às pressões orçamentárias imediatistas.

Observou-se que a vinculação direta entre a execução financeira e os indicadores globais permite identificar vazios de política pública e sobreposições de esforços. Por exemplo, a análise da transversalidade revelou que ações de saneamento básico impactam diretamente não apenas o ODS 6 (Água Limpa e Saneamento), mas também o ODS 3 (Saúde e Bem-Estar)

e o ODS 10 (Redução das Desigualdades), otimizando a alocação de recursos em projetos multissetoriais.

A avaliação multicritério, através da Matriz RIA, representa uma diretriz importante na atualização dos próximos ciclos do PPA, ampliando a capacidade de atenção das políticas orçamentárias à metas transversais de impacto social, econômico e ambiental, além de orientar caminhos de atualização e readequação das metas sob uma perspectiva global de desenvolvimento. Destaca-se a capacidade ampliada de visualização da contemplação dos ODS (Figura 3 e 4) conforme fichas resumo por programa orçamentário.

FIGURA 03 – Ficha de alinhamento de programas do PPA 2024–2027 com os ODS

Quadro resumo do Programa Piauí Saudável											
0100 - PROGRAMA PIAUÍ SAUDÁVEL											
Número de Objetivos do Programa					Número de Diretrizes do Programa						
6					23						
ODS CONTEMPLADOS											
											
METAS DOS ODS COM ALINHAMENTO TOTAL											
Tipo de Meta											
Finalística					Implementação						
3.1	3.2	3.3	3.4	5.6	3.8	3.c					
16.7											
METAS DOS ODS COM ALINHAMENTO PARCIAL											
Tipo de Meta											
Finalística					Implementação						
2.2	3.7	3.9	4.2	5.1	3.b	3.d	17.16				
5.3											
METAS DOS ODS COM MONITORAMENTO (INDICADOR) EM OUTRO EIXO											
Tipo de Meta e Nível de Alinhamento											
Finalística					Implementação						
3.6	5.2	16.6			3.5						

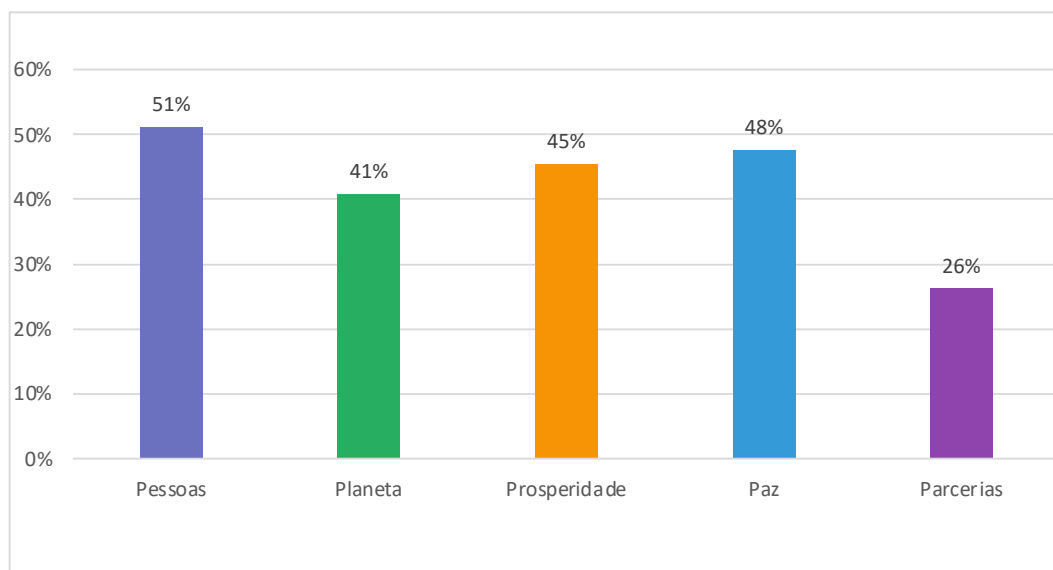
FIGURA 04 – Ficha de alinhamento de programas do PPA 2024–2027 com os ODS

Quadro resumo do Programa Avança Piauí									
0106 - PROGRAMA AVANÇA PIAUÍ									
Número de Objetivos do Programa					Número de Diretrizes do Programa				
4					20				
ODS CONTEMPLADOS									
									
METAS DOS ODS COM ALINHAMENTO TOTAL									
Tipo de Meta									
Finalística					Implementação				
7.2	7.3	8.1	8.2	8.3	9.b				
8.5	9.2	9.3	9.5						
METAS DOS ODS COM ALINHAMENTO PARCIAL									
Tipo de Meta									
Finalística					Implementação				
1.5	4.4	8.4	8.10	9.4	4.b	8.9	12.a	12.b	14.7
9.c					18.5a	18.5b			
METAS DOS ODS COM MONITORAMENTO (INDICADOR) EM OUTRO EIXO									
Tipo de Meta e Nível de Alinhamento									
Finalística					Implementação				
2.3	4.3	4.7	8.6	9.1	1.a	4.c	10.4		
10.1	10.2	10.3	12.8	18.5					

O PPA do Piauí está 51% alinhado ao P de Pessoas, considerando os programas do PPA totalmente alinhados às metas dos ODS. O ODS 1 possui 71% de alinhamento, com 5 metas totalmente alinhadas. Os

ODS 2 e 3 possuem 67% de alinhamento, enquanto o ODS 4 possui 40% de alinhamento. Já os ODS 5 e 18 possuem o menor grau de alinhamento, com 22% e 21%, respectivamente. (Figura 5)

FIGURA 5 – Distribuição de alinhamento dos Programas do PPA aos eixos dos 5Ps



O PPA está 41% alinhado ao P de Planeta, sendo a maioria desse percentual correspondente às metas dos ODS 6 e 13, que possuem 50% de alinhamento total. Os ODS 12, 14 e 15 possuem 20%, 10% e 18% de alinhamento, respectivamente. O PPA está 45% alinhado à esta dimensão, considerando os programas do PPA totalmente alinhados às metas dos ODS. Os ODS 10 e 9 possuem 80% e 71% de alinhamento, respectivamente, sendo os ODS com maior grau de alinhamento.

No PPA foi a segunda dimensão que mais apresentou alinhamento, com 48% de metas totalmente contempladas nos programas, projetos e ações do PPA, incluindo 7 metas do ODS 16 e algumas metas transversais de outros ODS. Por fim, a dimensão “parcerias” apresentou 26% de alinhamento com o PPA, mesmo não possui alinhamento total em nenhuma meta do ODS 17, possuindo apenas 3 metas com alinhamento parcial, sendo que, neste caso, o percentual de alinhamento está todo representado por metas transversais de outros ODS.

A matriz de alinhamento revela um desafio de profundidade: enquanto ODS voltados à infraestrutura e saúde apresentam alto alinhamento, o ODS 5 (Igualdade de Gênero) e o ODS 12 (Consumo

e Produção Responsáveis) registram apenas 22,2% e 20% de alinhamento total, respectivamente. A lacuna de medição sugere que, embora o governo planeje ações, a ausência de indicadores específicos para metas de implementação dificulta o monitoramento da eficiência da política pública. A baixa aderência em eixos como o ODS 14 e 15 reforça a necessidade de integrar a conservação ambiental à lógica orçamentária, superando a visão de que o meio ambiente é uma pauta isolada da economia.

CONCLUSÕES

O estudo da aplicação metodológica no Piauí demonstra que a integração dos ODS ao Plano Plurianual é uma estratégia eficaz para fortalecer a governança pública prospectiva em nível subnacional. O modelo analisado responde à lacuna histórica de descontinuidade administrativa ao ancorar o planejamento de médio prazo em referências globais de sustentabilidade e justiça social.

Atualmente o grau de alinhamento total é de 44%, mas, com a inserção de novos indicadores esse percentual pode se aproximar de 80. Para que isso ocorra é importante resolver alguns gargalos, como o ODS

17 que não possui alinhamento total com o PPA, possuindo apenas ações que contribuem para o atingimento de metas, mas sem o devido monitoramento.

Além disso, os ODS 5, 12, 14 e 15 possuem grau de alinhamento aquém das capacidades constantes em ações do PPA, especialmente as observadas no Programa Piauí Verde, com importantes ações, mas com a necessidade de melhoria nos indicadores. Por outro lado, os ODS 10, 9, 1, 2 e 3 possuem bons percentuais de alinhamento e grande possibilidade de servirem como aceleradores de políticas e ações dentro do PPA, especialmente ações com algum tipo de transversalidade, possibilitando o atingimento de metas em outros ODS menos alinhados.

Conclui-se que a proposta metodológica oferece um padrão de comparabilidade e qualidade que pode ser replicado em outros entes federados. No entanto, o sucesso dessa integração depende da capacitação contínua dos quadros técnicos e da robustez dos sistemas de informação orçamentária. Como sugestão para pesquisas futuras e para a prática administrativa, recomenda-se o aprofundamento da correlação entre o orçamento executado e o impacto real nos indicadores de IDH territorializados, garantindo que o planejamento estratégico cumpra sua função social de reduzir desigualdades e promover o desenvolvimento sustentável.

Referencias

1. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Planejamento orientado à Agenda 2030*. Brasília: Secretaria Nacional de Planejamento, 2024.
2. BRASIL. Síntese da produção dos indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável — ODS Brasil. Portal ODS Brasil, 2025. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/relatorio/sintese>. Acesso em: 29 jan. 2026.
3. SOUZA, André de Mello e. A governança global da cooperação para o desenvolvimento e a Agenda de Desenvolvimento Sustentável 2030. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília: Ipea, n. 25, 2019.
4. GODINHO, Pedro de Moraes; LIMA, Diana Vaz de. *Integrating the SDGs into Brazil's public budget: pathways for sustainable governance toward COP30*. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, 2025.
5. WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio Monteiro; IOCKEN, Sabrina Nunes (Coord.). *Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.
6. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Agenda 2030: ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: IPEA, 2018.
7. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Planejamento orientado à Agenda 2030*. Brasília: Secretaria Nacional de Planejamento, 2024.
8. COSTA, J. S. *Indicadores de Sustentabilidade no PPA*. Revista de Gestão e Políticas Públicas, 2025.
9. IPEA. *Agenda 2030: ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Ipea, 2018.
10. RAMIRO, P. A. *Agendas ODS e o Planejamento Público*. Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI), n. 28, Ipea, 2021.
11. SANTIAGO, A. S.; XAVIER, L. N. *Educação Política e Democracia Sustentável à Luz dos ODS*. Template Acadêmico, 2026.
12. SOBRAL, A. O. *Metodologia de Alinhamento ODS e Orçamento Público*. Relato de Experiência Técnica, 2018.

Agenda 2030: avaliação da sua implementação no Brasil e no Estado da Bahia

• **Isabella Paim Andrade Ferretti da Costa**

Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, Brasil

E-mail: isabella.andrade@seplan.ba.gov.br

Resumo

Este artigo avalia a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável no Brasil e no Estado do Estado da Bahia, especificamente no período de 2016 a 2019, com um foco acentuado nas descontinuidades políticas que marcaram o processo. A análise detalha como a revogação da Comissão Nacional para os ODS (CNODS) em 2019 representou um ponto de inflexão, desarticulando significativamente os esforços federais de coordenação e integração. O referencial teórico adotado é abrangente, incorporando a avaliação em profundidade com os modelos de implementação *top-down* e *bottom-up* discutidos por Lima e D'Ascenzi, e a Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon, que elucida como as “janelas de oportunidade” para a Agenda 2030 se abriram em 2016, mas se fecharam abruptamente em 2019 devido a mudanças políticas. A metodologia empregada consistiu em uma análise documental qualitativa, com triangulação de diversas fontes, incluindo decretos governamentais, Planos Plurianuais (PPAs), relatórios tanto do governo quanto da sociedade civil, e auditorias realizadas por Tribunais de Contas. Os resultados revelam uma implementação marcadamente descontínua entre 2016 e 2019, culminando em um vácuo na liderança federal entre 2019 e 2023. Foram identificadas lacunas profundas na governança institucionalizada, embora a resiliência e a proatividade de atores subnacionais e da sociedade civil tenham evidenciado uma dinâmica *bottom-up* crucial. Conclui-se pela imperativa necessidade de coordenação multinível, pela reconstrução de arranjos político-institucionais consistentes e pela formalização efetiva da integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nas políticas públicas nacionais e estaduais.

Palavras-chave: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); avaliação de política pública; governança multinível.

1. INTRODUÇÃO

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada por todos os Estados-membros das Nações Unidas em 2015, representa um marco global ambicioso e transformador. Este plano de ação universal estabelece 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas interligadas, que abrangem desde a erradicação da pobreza e da fome perpassando por direitos humanos e sociais de redução das desigualdades até a preocupação com desenvolvimento de cidades e comunidades sustentáveis, o consumo e produção responsáveis, ação

contra a mudança global do clima, a busca pela paz e justiça. A abrangência e a interconexão desses objetivos refletem uma compreensão holística dos desafios globais, reconhecendo que o desenvolvimento sustentável exige uma abordagem integrada que contemple as dimensões social, econômica, ambiental e institucional de forma equilibrada e sinérgica. A Agenda 2030 não se limita a um conjunto de aspirações, mas sim a um compromisso concreto de transformar o mundo, promovendo um futuro mais justo, equitativo e sustentável para todos, “sem deixar ninguém para trás”.

A relevância da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável é inegável, servindo como um guia estratégico para governos, sociedade civil, setor privado e academia. Ela oferece uma linguagem comum e um arcabouço para a formulação e implementação de políticas públicas que visam enfrentar os complexos desafios do século XXI. No contexto brasileiro, um país de dimensões continentais e com uma estrutura federativa complexa, a implementação da Agenda 2030 apresenta desafios específicos. A descentralização de competências e responsabilidades entre os níveis federal, estadual e municipal, embora fundamental para a democracia e a adaptação às realidades locais, pode gerar fragmentação de esforços, lacunas de coordenação e heterogeneidade na aplicação das diretrizes globais. A capacidade de traduzir os ODS em ações concretas e articuladas em um sistema federativo exige mecanismos robustos e maduros de governança multinível, que promovam a cooperação e a complementaridade entre os entes federados, superando as barreiras burocráticas e políticas que frequentemente emergem.

Este estudo concentra-se especificamente na avaliação da implementação da Agenda 2030 no Brasil e, de forma mais aprofundada, no Estado da Bahia, durante o período de 2016 a 2019. Este recorte temporal é de particular interesse, pois abrange os anos iniciais de institucionalização da Agenda no país, marcados por esforços de alinhamento e adaptação, mas também por significativas discontinuidades políticas. A análise das discontinuidades políticas emerge como um foco central desta investigação, buscando compreender como as mudanças de governo, as alterações na prioridade política e as revogações de estruturas de governança impactaram a trajetória da Agenda 2030. O período em questão foi caracterizado por uma intensa volatilidade política no cenário federal, com implicações diretas para a continuidade das políticas públicas e para o engajamento com agendas internacionais como os ODS. A compreensão desses impactos é fundamental para identificar os fatores que fragilizam ou fortalecem a implementação em contextos de instabilidade.

A importância da análise nos níveis federal e estadual reside na necessidade de capturar a complexidade da implementação em um país federativo. Enquanto o nível federal é responsável pela coordenação geral, pela definição de diretrizes e pela

representação internacional, os estados e municípios desempenham um papel vital na execução e adaptação das políticas às realidades locais. A interação entre esses níveis, as tensões e as sinergias que surgem, são elementos cruciais para o sucesso ou fracasso da Agenda. A análise comparativa entre o cenário federal e o estadual permite identificar como as discontinuidades políticas em um nível podem ser mitigadas ou exacerbadas em outro, e como a capacidade de agência de atores subnacionais pode influenciar a persistência da Agenda, mesmo em cenários adversos. Este estudo busca, portanto, oferecer uma contribuição para a compreensão dos mecanismos de governança e dos desafios inerentes à implementação de agendas globais em contextos nacionais e subnacionais marcados por instabilidade política.

2. JUSTIFICATIVA

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável transcende a mera compilação de objetivos e metas, ela se estabelece como um guia estratégico e um referencial normativo para a formulação e execução de políticas públicas em escala global e local. Sua importância reside na capacidade de oferecer uma visão integrada e intersetorial dos desafios contemporâneos, promovendo uma abordagem sistêmica que reconhece a interdependência entre as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento. Ao delinear um caminho para a sustentabilidade, a Agenda 2030 não apenas inspira, mas também orienta governos e demais atores na identificação de prioridades, na alocação de recursos e na construção de consensos em torno de um futuro desejável. Ela serve como uma bússola para a inovação em políticas, incentivando a busca por soluções criativas e colaborativas que possam endereçar as complexas intersecções entre pobreza, desigualdade, degradação ambiental e governança.

No Brasil, um país caracterizado por sua vasta extensão territorial e pela complexidade de seu arranjo federativo, os desafios de coordenação multinível na implementação de políticas públicas são particularmente acentuados. A coexistência de três esferas de governo – federal, estadual e municipal – cada uma com suas autonomias e responsabilidades, exige mecanismos sofisticados de articulação e cooperação para que as metas da Agenda 2030 possam ser efetivamente traduzidas em ações coordenadas. A ausência

de uma coordenação eficaz pode resultar em duplicação de esforços, lacunas na cobertura de serviços, ineficiência na alocação de recursos e, em última instância, na não consecução dos objetivos propostos. Compreender a dinâmica dessa coordenação, ou a falta dela, é fundamental para identificar os gargalos e as oportunidades de aprimoramento na governança da sustentabilidade no país.

A necessidade de compreender a heterogeneidade da implementação da Agenda 2030 é outro pilar desta justificativa. A realidade brasileira é marcada por profundas desigualdades regionais e locais, que se refletem na capacidade institucional, na disponibilidade de recursos e nas prioridades políticas de cada ente federado. O que funciona em um estado ou município pode não ser aplicável em outro, e as respostas aos desafios dos ODS precisam ser contextualizadas. Uma análise que ignore essa heterogeneidade corre o risco de propor soluções genéricas e ineficazes. Portanto, investigar como a Agenda 2030 é percebida, adaptada e implementada em diferentes contextos subnacionais, como o Estado da Bahia, é fundamental para desvendar as nuances do processo e identificar as melhores práticas, bem como os obstáculos persistentes.

O impacto das descontinuidades políticas na institucionalização da Agenda 2030 é um ponto de preocupação central. Períodos de instabilidade política e mudanças abruptas de governo frequentemente resultam na desmobilização de estruturas de governança, na alteração de prioridades e na descontinuidade de políticas públicas previamente estabelecidas. No caso da Agenda 2030, que exige um compromisso de longo prazo e uma visão estratégica que transcende ciclos eleitorais, tais descontinuidades podem ser particularmente danosas, comprometendo a acumulação de conhecimento, a formação de capacidades e a sustentabilidade dos esforços. A revogação de conselhos e comissões dedicadas à Agenda, por exemplo, sinalizou uma perda de prioridade política, deslegitimando o processo e desmotivando os atores envolvidos. Analisar como esses eventos afetaram a trajetória da Agenda é vital para propor mecanismos de resistência e proteção contra a instabilidade política.

As lacunas em governança federal e estadual, frequentemente apontadas por auditorias de órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU) e os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs),

reforçam a urgência deste estudo. Tais auditorias revelam deficiências na formulação de planos, na alocação de recursos, no monitoramento de indicadores e na articulação intersetorial, que impedem uma implementação eficaz dos ODS. A persistência dessas lacunas, mesmo após recomendações dos órgãos de controle, indica problemas estruturais que precisam ser compreendidos em profundidade. A análise dessas auditorias oferece uma perspectiva externa e técnica sobre os desafios de governança, complementando a visão dos atores envolvidos e fornecendo evidências concretas sobre as áreas que demandam maior atenção e aprimoramento.

Nesse cenário, o papel crucial da sociedade civil emerge como um vigilante indispensável. Em contextos de desmobilização governamental ou de enfraquecimento da prioridade política, as organizações da sociedade civil, a academia e o setor privado frequentemente assumem a responsabilidade de manter a Agenda 2030 “viva”, monitorando o progresso, denunciando retrocessos e propondo soluções. Sua capacidade de mobilização e a produção de conhecimento avaliativo são fundamentais para preencher o vácuo deixado pela ausência de liderança governamental e para pressionar por maior transparência das ações governamentais. A análise da atuação desses atores de forma *bottom-up* é essencial para compreender as dinâmicas de resiliência e adaptação da Agenda em face de adversidades políticas.

Em suma, a relevância desta análise para o aprimoramento de mecanismos de governança é inquestionável. Ao investigar as complexidades da implementação da Agenda 2030 no Brasil e, especificamente, no Estado da Bahia, com foco nas descontinuidades políticas e nas respostas dos diferentes atores, este estudo busca gerar conhecimentos que possam subsidiar a formulação de estratégias mais eficazes para a institucionalização e a sustentabilidade dos ODS. A identificação dos fatores que contribuem para o sucesso ou para o fracasso da implementação, a compreensão das dinâmicas de coordenação multinível e a valorização do papel dos atores não-governamentais são elementos cruciais para fortalecer a capacidade do país de cumprir seus compromissos com o desenvolvimento sustentável e construir um futuro mais resiliente e equitativo.

3. OBJETIVOS

O presente estudo tem como objetivo geral analisar a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável no Brasil e na Bahia, com um foco específico no período compreendido entre 2016 e 2019. Este recorte temporal é estratégico, pois abrange os anos iniciais de institucionalização da Agenda no país, marcados por esforços de alinhamento e adaptação, mas também por significativas descontinuidades políticas que impactaram diretamente a trajetória dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A análise busca compreender as complexidades inerentes a este processo em um contexto federativo, identificando os fatores que influenciaram o progresso, os desafios enfrentados e as respostas dos diferentes atores envolvidos.

Para alcançar o objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos detalhados, que guiarão a investigação e a análise dos dados coletados: a) Diagnosticar os desafios, progressos e descontinuidades na implementação da Agenda 2030; b) Compreender a complexidade da coordenação multinível em um contexto federativo; c) Analisar a articulação entre múltiplos atores envolvidos na Agenda 2030; d) Identificar os impactos das descontinuidades políticas na institucionalização e no progresso da Agenda 2030.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A compreensão aprofundada da implementação da Agenda 2030 no Brasil e no Estado da Bahia, especialmente em um período marcado por descontinuidades políticas, exige a mobilização de um arcabouço teórico robusto e multifacetado. As teorias de avaliação de políticas públicas, de implementação, de burocracia e de formação de agenda oferecem lentes analíticas complementares para desvendar as complexas dinâmicas envolvidas. Este referencial teórico busca integrar essas perspectivas para construir uma análise abrangente e interpretativa dos fenômenos observados.

4.1 Análise de Implementação de Políticas Públicas

A literatura sobre análise do ciclo de políticas públicas oferece diferentes modelos para compreender como as decisões formuladas no topo da estrutura governamental são traduzidas em ações concretas no

nível da execução. Lima e D'Ascenzi (2013) sintetizam essas abordagens, destacando a dicotomia inicial entre os modelos *top-down* e *bottom-up*, e a posterior emergência de modelos integradores que buscam superar suas limitações. A compreensão desses modelos é fundamental para analisar a complexidade da implementação da Agenda 2030, que, por sua natureza global e sua necessidade de adaptação local, desafia uma categorização simplista.

O modelo *top-down* de implementação parte da premissa de que a formulação da política ocorre de forma centralizada, geralmente no nível federal ou em instâncias superiores de governo. Nesse modelo, a política é concebida como um conjunto de diretrizes e objetivos definidos, que devem ser executados de forma hierárquica e fiel pelos níveis inferiores da administração. A ênfase recai na capacidade de controle e na obediência às regras e procedimentos estabelecidos. A expectativa é que os implementadores ajam como agentes passivos, traduzindo as intenções dos formuladores em ações sem grandes desvios. As falhas de implementação, sob essa ótica, são frequentemente atribuídas a problemas de comunicação, falta de recursos, resistência dos implementadores ou deficiências no desenho original da política. No contexto da Agenda 2030, uma abordagem puramente *top-down* implicaria que as metas globais seriam simplesmente impostas e replicadas em todos os níveis de governo, sem considerar as especificidades locais.

Em contraposição, o modelo *bottom-up* surge como uma crítica ao anterior, argumentando que a implementação é um processo muito mais dinâmico e complexo do que uma mera execução hierárquica. Esta perspectiva enfatiza o papel central dos atores locais, ou “implementadores de linha de frente”, que são os responsáveis por adaptar as políticas às realidades específicas de seus contextos. Reconhece-se que esses atores possuem discricionariedade e capacidade de agência para interpretar, modificar e até mesmo redefinir os objetivos da política em função das demandas locais, dos recursos disponíveis e das suas próprias percepções. As políticas, sob essa ótica, não são apenas “entregues”, mas “construídas” no nível local. O sucesso da implementação, portanto, dependeria da capacidade dos implementadores locais de mobilizar recursos, formar redes e adaptar a política de forma criativa. Para a Agenda 2030, o modelo *bottom-up* destacaria a importância das iniciativas

estaduais e municipais, e da sociedade civil, na tradução e adaptação dos ODS.

Reconhecendo as limitações de ambos os modelos isoladamente, surgem os modelos integradores que buscam combinar as vantagens das abordagens *top-down* e *bottom-up*. Esses modelos admitem que a implementação é um processo interativo, onde a formulação e a execução se influenciam mutuamente. Eles reconhecem a importância das diretrizes centrais, mas também a inevitável discricionariedade dos implementadores e a necessidade de adaptação local. A implementação é vista como um processo de negociação e aprendizado contínuo, onde as políticas são constantemente ajustadas em resposta às experiências e aos desafios encontrados no campo. A discricionariedade dos implementadores não é vista como uma falha, mas como uma característica inerente ao processo, que pode ser tanto uma fonte de problemas quanto uma oportunidade para a inovação e a efetividade. Esses modelos integradores são particularmente relevantes para a Agenda 2030, que, embora globalmente formulada, exige uma profunda contextualização e adaptação em cada país e sub-nível de governo.

Uma contribuição fundamental desses modelos, especialmente os integradores, é a ênfase na importância das ideias, valores e concepções de mundo dos atores envolvidos. A implementação não é um processo puramente técnico; ela é profundamente influenciada pelas crenças, ideologias, interesses e visões de mundo dos formuladores e dos implementadores. A forma como a Agenda 2030 é interpretada, priorizada e executada dependerá, em grande medida, dos valores que os gestores e os “burocratas de nível de rua” carregam. Se há um alinhamento entre os valores da Agenda (sustentabilidade, equidade, inclusão) e os valores dos atores, a implementação tende a ser mais fluida e comprometida. Caso contrário, podem surgir resistências, desvios e até mesmo sabotagens veladas.

Finalmente, esses modelos ressaltam que os planos de política pública, como os documentos que traduzem a Agenda 2030 em estratégias nacionais ou estaduais, devem ser vistos não como produtos acabados e rígidos, mas como pontos de partida para a experimentação. A realidade da implementação é dinâmica e imprevisível, exigindo flexibilidade e capacidade de aprendizado. Os planos fornecem uma estrutura e uma direção, mas a verdadeira inovação

e adaptação ocorrem no processo de execução, onde os implementadores testam abordagens, corrigem rotas e descobrem novas soluções para os problemas. A Agenda 2030, com sua vasta gama de metas e a necessidade de abordagens intersetoriais, é um campo fértil para essa experimentação, onde a capacidade de aprender com a prática e de ajustar as estratégias é um diferencial para o sucesso.

4.2 Teoria dos Múltiplos Fluxos

A Teoria dos Múltiplos Fluxos, desenvolvida por John W. Kingdon (*apud* Oliveira, 2023) é uma das mais influentes abordagens para compreender como as questões chegam à agenda governamental e como as políticas são formuladas. Kingdon propõe que a formação da agenda política não é um processo linear ou racional, mas sim o resultado da confluência de três «fluxos» independentes: o Fluxo de Problemas, o Fluxo de Soluções (ou Políticas) e o Fluxo Político. A relevância dessa teoria para a análise da implementação da Agenda 2030 no Brasil, especialmente em um período de descontinuidades políticas, é imensa, pois permite compreender os momentos de abertura e fechamento de “janelas de oportunidade” para a institucionalização e o avanço dos ODS.

O fluxo de problemas refere-se à forma como as condições sociais são percebidas e definidas como problemas públicos que exigem atenção governamental. Uma condição se torna um problema quando é enquadrada de uma certa maneira, quando dados e indicadores a destacam, ou quando eventos críticos chamam a atenção para ela. No contexto da Agenda 2030, o fluxo de problemas foi alimentado por uma série de fatores. Globalmente, a crescente consciência sobre as crises ambientais (mudanças climáticas, perda de biodiversidade), as persistentes desigualdades sociais (pobreza extrema, fome, acesso limitado a serviços básicos) e as fragilidades institucionais (corrupção, conflitos) geraram um reconhecimento generalizado da necessidade de uma abordagem integrada para o desenvolvimento. No Brasil, a crise institucional e política que se intensificou a partir de meados da década de 2010, somada aos desafios estruturais de desenvolvimento, como a desigualdade de renda e a degradação ambiental, contribuiu para que a Agenda 2030 fosse percebida como um arcabouço relevante para endereçar essas questões. A visibilidade de indicadores sociais e ambientais negativos,

a pressão de grupos da sociedade civil e a ocorrência de desastres naturais ou crises sociais podem amplificar a percepção de que certas condições são, de fato, problemas que o governo precisa resolver, e para os quais a Agenda 2030 oferece um caminho.

O fluxo de soluções é composto por um “caldeirão” de ideias, propostas e alternativas de políticas que são desenvolvidas e debatidas por especialistas, pesquisadores, burocratas e grupos de interesse. Essas soluções não esperam por um problema para surgir; elas estão constantemente sendo refinadas e aguardando uma oportunidade para serem conectadas a um problema. Para a Agenda 2030, o próprio conjunto dos 17 ODS e suas 169 metas representam um vasto repositório de soluções. No Brasil, a adaptação dessas metas para a realidade nacional, com a produção de indicadores e a contextualização por instituições como o IBGE e o IPEA, foi um processo crucial para construir um estoque de soluções aplicáveis. A existência de planos de desenvolvimento, programas setoriais e experiências bem-sucedidas em diferentes níveis de governo também contribui para esse fluxo, oferecendo modelos e inspirações para a implementação dos ODS. A capacidade de traduzir os ODS em propostas de políticas concretas e viáveis é fundamental para que o fluxo de soluções esteja pronto para ser acoplado ao fluxo de problemas.

O fluxo Político é o mais volátil e imprevisível dos três, sendo influenciado por fatores como o clima nacional, as mudanças de governo, a pressão de grupos de interesse, as campanhas eleitorais e as negociações partidárias. Este fluxo determina a receptividade do sistema político a novas ideias e a sua capacidade de agir. No Brasil, o período analisado 2016-2019 foi marcado por um clima político de intensa turbulência e polarização. A mudança de governo em 2016, seguida por um período de instabilidade e, posteriormente, pela eleição de um novo governo em 2018 com uma agenda política significativamente diferente, gerou um ambiente de alta instabilidade. Esse clima político teve um impacto direto na priorização da Agenda 2030. Enquanto em um momento (2016) houve uma abertura para a institucionalização dos ODS, em outro (2019) houve um fechamento abrupto, com a revogação de estruturas de governança. A capacidade de um tema de ascender à agenda política depende da força e da direção desse fluxo, que pode tanto impulsionar quanto frear a adoção de novas políticas.

A confluência desses três fluxos – Problemas, Soluções e Político – cria o que Kingdon chama de “janelas de oportunidade”. Essas janelas são momentos fugazes em que as condições são propícias para que uma questão seja incluída na agenda governamental e para que uma solução seja adotada. Para a Agenda 2030 no Brasil, podemos identificar claramente esses momentos. A abertura da janela em 2016 pode ser atribuída à combinação de um reconhecimento crescente dos problemas de desenvolvimento sustentável (Fluxo de Problemas), a existência de um arcabouço global de soluções (os ODS, adaptados para o Brasil no Fluxo de Soluções) e um momento político que permitiu a criação da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS) por meio do Decreto 8.892/2016. Essa janela representou um período de otimismo e de esforços iniciais de institucionalização, com o alinhamento de planos e a mobilização de atores. No entanto, a “janela se fechou abruptamente em 2019” com a revogação da CNODS pelo Decreto 9.759/2019. Este fechamento foi impulsionado por uma mudança no Fluxo Político, com a ascensão de um governo que demonstrou menor prioridade ou até mesmo desinteresse por agendas multilaterais e de sustentabilidade, desarticulando as estruturas de governança previamente estabelecidas e criando um “vácuo federal” na liderança da Agenda 2030.

Nesse contexto, os “empreendedores de políticas” desempenham um papel crucial. São indivíduos ou grupos que investem seus recursos (tempo, energia, reputação) para promover uma determinada ideia ou solução, trabalhando incansavelmente para alinhar os três fluxos e aproveitar as janelas de oportunidade. No caso da Agenda 2030, empreendedores de políticas podem ser encontrados na sociedade civil, na academia, em setores progressistas da burocracia e em governos subnacionais. Eles atuam na sensibilização para os problemas, na disseminação das soluções dos ODS e na construção de coalizões políticas para manter a Agenda operante, mesmo em períodos de adversidade. Sua persistência é fundamental para que, quando uma nova janela de oportunidade se abrir, as soluções e os problemas estejam prontos para serem acoplados.

De fato, a teoria de Kingdon também nos ajuda a compreender a “reabertura da janela em 2023”, com a re-instituição da CNODS pelo Decreto 11.704/2023.

Após um período de vácuo federal (2019-2022), a mudança no Fluxo Político, com a eleição de um novo governo com uma agenda mais alinhada aos compromissos de sustentabilidade e multilateralismo, permitiu que os problemas (agravamento das crises sociais e ambientais) e as soluções (os ODS, que continuaram sendo promovidos por atores subnacionais e pela sociedade civil) se acoplassem novamente. Essa reabertura demonstra a natureza cíclica das janelas de oportunidade e a importância da persistência dos empreendedores de políticas em manter as ideias e os problemas em evidência, aguardando o momento político propício.

5. METODOLOGIA

A presente investigação adota uma abordagem metodológica predominantemente qualitativa, buscando compreender as complexas dinâmicas da implementação da Agenda 2030 no Brasil e no Estado da Bahia. A escolha por essa abordagem justifica-se pela natureza do objeto de estudo, que envolve processos políticos e institucionais multifacetados. A estratégia de pesquisa foi a análise documental e bibliográfica. Esta abordagem é particularmente adequada para estudos que visam reconstruir processos históricos, analisar a evolução de políticas públicas e compreender o arcabouço normativo e institucional que as sustenta. A análise documental envolveu a coleta, organização e interpretação crítica de um conjunto de documentos oficiais e não oficiais, que serviram como fontes primárias e secundárias de informação. A análise bibliográfica, por sua vez, consistiu na revisão da literatura especializada sobre a Agenda 2030, teorias de implementação de políticas públicas, governança federativa, fornecendo o embasamento teórico para a interpretação dos dados empíricos.

A coleta de dados para esta pesquisa baseou-se em documentos selecionados por sua relevância para a compreensão da implementação da Agenda 2030 nos níveis federal e estadual. A triangulação dessas diferentes fontes documentais foi crucial para validar as informações, identificar padrões e lacunas, e construir uma análise multifacetada.

No âmbito federal, foram analisados os seguintes documentos:

Decretos federais nº 8.892/2016, que instituiu a Comissão Nacional para os Objetivos de

Desenvolvimento Sustentável (CNODS). Em contraste, o Decreto nº 9.759/2019, que revogou a CNODS. Finalmente, o Decreto nº 11.704/2023, que re-instituiu a CNODS.

Foram analisados os PPAs referentes ao período de 2016-2019 do Governo Federal. Analisou-se também o primeiro Relatório Brasileiro Voluntário de 2017 e último Relatório Nacional Voluntário de 2024. A análise crítica destes documentos foi feita em contraste com outras fontes, especialmente os relatórios da sociedade civil, Relatórios-Luz da Sociedade Civil (2020-2024). Esses relatórios oferecem uma perspectiva crítica e independente sobre a implementação da Agenda 2030. E o documento da auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a governança da Agenda 2030 em 2017 foi examinada para identificar as deficiências e as recomendações dos órgãos de controle em relação à institucionalização dos ODS no nível federal.

No âmbito do Estado da Bahia, foram analisados o Plano de Longo Prazo do Estado – Bahia 2035, o Plano plurianual (PPA) de 2020-2023. Estes documentos foram analisados para verificar a incorporação dos ODS e das metas da Agenda 2030 nas diretrizes de desenvolvimento estadual. As Auditorias do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (2018, 2022, 2025) sobre a implementação dos ODS no estado para identificar as lacunas de governança, os desafios de planejamento e monitoramento, e as recomendações específicas para o aprimoramento da Agenda no nível estadual.

A pesquisa bibliográfica centrou-se em estudos sobre adesão aos ODS em governos estaduais (MOURA *et al.*, 2020). Este estudo, e outros similares, foram consultados para contextualizar a experiência do Estado da Bahia em relação a outros estados brasileiros, identificando padrões de adesão, desafios comuns e as particularidades da implementação em diferentes contextos subnacionais.

Adicionalmente, para contexto pós-2023, houve levantamento do Ministério do Planejamento sobre a situação dos ODS no país. O relatório produzido pelo Ministério do Planejamento sobre a integração dos ODS nos planos e orçamentos estaduais foi utilizado para complementar a análise dos PPAs e das auditorias, fornecendo uma visão mais ampla sobre os esforços de alinhamento em nível subnacional.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise da implementação da Agenda 2030 no Brasil e no Estado da Bahia, no período de 2016 a 2019 e suas repercussões posteriores, revela um cenário complexo e multifacetado, marcado por avanços iniciais promissores, mas também por significativas descontinuidades políticas e lacunas de governança. As considerações finais buscam sintetizar os principais achados, conectando-os ao referencial teórico e oferecendo recomendações para o fortalecimento da Agenda no contexto brasileiro.

6.1 Implementação Descontínua e Fragmentada

O período de 2016 a 2019 foi caracterizado por uma implementação da Agenda 2030 que pode ser descrita como descontínua e fragmentada. Nos anos iniciais, houve um esforço notável de institucionalização, evidenciado pela criação da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS) em 2016.

Um aspecto crucial foi a adequação das metas para o caso brasileiro, um trabalho complexo e fundamental realizado por instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A Agenda 2030, embora universal, exige contextualização para a realidade de cada país. O IBGE e o IPEA desempenharam um papel vital na adaptação dos indicadores globais dos ODS para o contexto brasileiro, identificando fontes de dados existentes, propondo novos indicadores quando necessário e estabelecendo metodologias para o monitoramento do progresso. Essa capacidade técnica de “nacionalizar” os ODS foi um passo inicial indispensável para que a Agenda pudesse ser integrada aos sistemas de planejamento e monitoramento do país, tornando-a mais relevante e mensurável para as políticas públicas brasileiras.

Esse processo de adequação das Metas pelo IPEA resultou à época na seguinte estruturação: 39 metas mantiveram a redação original, 2 foram consideradas não aplicáveis, 128 tiveram adaptação local e 08 metas foram criadas. Assim, o conjunto das Metas brasileiras são 175. Ao IBGE coube a definição dos indicadores nacionais para os ODS e suas análises. A organização do órgão oficial de estatísticas para acompanhar esses indicadores relacionais à Agenda obedeceu a 17 Grupos de Trabalhos, cada um responsável por cada ODS. Desse trabalho criou-se a plataforma online odsbrasil.gov.br, base de informações para apresentação dos indicadores para os 17 ODS.

Este movimento inicial refletiu uma janela de oportunidade política, conforme a teoria dos múltiplos fluxos (Kingdon), onde o reconhecimento dos problemas, a disponibilidade das soluções (os ODS) e um clima político favorável convergiram para impulsionar a Agenda. O primeiro relatório brasileiro, de 2017, expressava um otimismo, destacando os progressos e o engajamento do país com a Agenda global.

No entanto, esse otimismo contrastou fortemente com as críticas e alertas dos Relatórios-Luz da Sociedade Civil (2017), que já apontavam para desafios e fragilidades na implementação. A análise empreendida no referido documento apontava para um retrocesso substancial nas conquistas sociais, ambientais e de direitos humanos, a exemplo da emenda constitucional sobre o controle de gastos públicos, as discussões sobre reforma trabalhista e previdenciária, inserido na conjuntura da época de crise política e econômica. Ademais, o relatório já sinalizava a ascensão de orientações políticas conservadoras no campo político, as quais se caracterizam pela priorização de interesses privados em detrimento do bem-estar coletivo e dos valores da sustentabilidade, como possibilidade de comprometer no futuro o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A revogação da CNODS em 2019, por meio do Decreto nº 9.759, representou retrocesso, fechando abruptamente a janela de oportunidade política e desmantelando a principal estrutura de governança da Agenda 2030 no nível federal.

Com a ausência da orientação política e técnica do Governo federal na implementação da Agenda 2030 no país, a situação brasileira desse período está nos Relatórios-Luz. Com dados obtidos ou por fontes oficiais ou dados diretamente produzidos pelas entidades da sociedade civil (institutos, academia, setor privado), o panorama brasileiro ao longo dos anos de 2019 a 2022 foi o seguinte:

TABELA 1 – Comparativa sobre Cumprimento das Metas pelo Brasil pela análise do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Agenda 2030

Ano	Retrocesso	Ameaçada	Estagnada	Progresso Insuficiente	Progresso Satisfatório	Sem dados
2019	35,2%	15,6%	19,1%	13,8%	2,5%	13,8%
2020	54,5%	12,5%	16,1%	7,8%	0,1%	9,0%
2021	65,5%	8,3%	6,5%	14,3%	0,6%	4,8%
2022	60,4%	8,4%	9,6%	17,2%	1,9%	2,5%

Fonte: Elaboração própria. Relatórios-Luz dos anos 2020, 2021, 2022 e 2023. Total de metas avaliadas: 168 metas aplicáveis para realidade brasileira.

Enquanto o nível federal recuava, alguns governos estaduais e municipais, juntamente com a sociedade civil, mantiveram esforços isolados, demonstrando uma dinâmica *bottom-up* de resiliência. Observou-se na época que esferas subnacionais se mobilizaram internamente para a implementação da Agenda 2030. Alguns por conta da experiência anterior de implementação da agenda ODM e outros impulsionados pelas agências de cooperação e apoio de iniciativas privadas, caso da Confederação Nacional dos Municípios e da Petrobrás com o PNUD. Essas experiências resultaram no Guia para Localização dos ODS nos Municípios Brasileiros e Guia para Integração dos ODS nos Municípios Brasileiros; e na realização de Diagnósticos Situacionais dos Indicadores ODS de alguns municípios brasileiros que estão no ambiente de influência da Petrobrás¹.

Em pesquisa de 2019 (MOURA *et al*, 2020) nos sites oficiais dos governos estaduais, somente 06 Estados (Maranhão, Pernambuco, Goiás, Rio Grande do Norte, São Paulo e Piauí) e o Distrito Federal tinham uma Comissão Estadual formalmente constituídas, seguindo orientação da CNODS. Entretanto, 03 outros estados criaram estratégias diferentes. O Paraná vinculou os ODS ao Conselho de Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social; o Pará criou o Observatório dos ODS; e o Amazonas designou equipe específica para acompanhar os ODS no estado.

Em um levantamento mais recente (2024) feito pelo Ministério do Planejamento, das 22² unidades federativas estaduais que responderam ao formulário,

15 Estados possuem uma instituição governamental para acompanhar os ODS³.

Essa fragmentação dificultou a sinergia e a escala necessárias para o cumprimento dos ODS em todo o território nacional, evidenciando a vulnerabilidade da Agenda à vontade política e a ausência de uma força normativa vinculante, conforme discutido no referencial teórico sobre governança por metas.

6.2 Ausência de Liderança Nacional e Governança Institucionalizada

A revogação da CNODS em 2019 inaugurou um período de “vácuo federal e ausência de liderança” para a Agenda 2030, que se estendeu de 2019 a 2023. Durante esses anos, a implementação da Agenda no Brasil entrou em um estágio de estagnação e, em muitos aspectos, de retrocesso. A falta de uma estrutura de governança central e de um compromisso político explícito do governo federal resultou em uma despriorização dos ODS na agenda nacional. As lacunas na liderança federal foram amplamente documentadas pelos Relatórios-Luz da Sociedade Civil.

Este ato foi um reflexo direto de um contexto institucional adverso que se consolidou entre 2016 e 2022, caracterizado por uma mudança de prioridades governamentais e um menor engajamento com agendas multilaterais e de sustentabilidade. O impacto dessa descontinuidade foi profundo, resultando em uma perda de ímpeto, desmobilização de atores e um enfraquecimento da coordenação federal. Este período demonstrou a fragilidade de uma agenda global que depende fortemente da vontade política

1 No Estado da Bahia foram 09 municípios apoiados: Alagoinhas, Araçás, Candeias, Catu, Entre Rios, Pojuca, Salvador, São Francisco do Conde e São Sebastião do Passé.

2 Estados que não responderam: Alagoas, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe.

3 Amazonas, Amapá, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo.

nacional, especialmente em um contexto federativo onde a coordenação federal é crucial. A ausência de um “empreendedor de políticas” no nível federal, capaz de alinhar os fluxos de problemas, soluções e político, levou ao fechamento da janela de oportunidade e à desmobilização de esforços. No entanto, a persistência da sociedade civil e de alguns governos subnacionais impediu o completo abandono da Agenda, mantendo a pauta viva e aguardando uma nova abertura política.

A re-instituição da CNODS em 2023, por meio do Decreto nº 11.704, marcou uma tentativa de reconstrução e de preenchimento desse vácuo. Este evento sinalizou uma nova abertura da janela de oportunidade política, impulsionada por uma mudança de governo e uma renovada prioridade para as agendas de sustentabilidade e multilateralismo. A reconstrução da estrutura de governança federal é um passo essencial para retomar o caminho da implementação, mas os desafios acumulados durante o período de vácuo exigem um esforço redobrado para recuperar o tempo perdido e restabelecer a confiança dos atores envolvidos.

As auditorias realizadas por órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017 e o Tribunal de Contas da Bahia em 2018, 2022 e 2025, revelaram a existência de lacunas persistentes em uma governança institucionalizada para a Agenda 2030. Essas auditorias apontaram para deficiências estruturais que comprometem a efetividade da implementação dos ODS, independentemente das descontinuidades políticas.

Entre os achados mais recorrentes, destacam-se a falta de instrumentos de planejamento adequados. Muitas vezes, os ODS eram incorporados de forma genérica em planos e orçamentos, sem a devida tradução em metas específicas, indicadores mensuráveis e responsabilidades claras. Essa superficialidade no planejamento dificulta a alocação estratégica de recursos e a avaliação do progresso. Além disso, a falta de sistemas de monitoramento efetivos foi uma lacuna crítica. A ausência de plataformas específicas de coleta regular de dados e de mecanismos de avaliação contínua impede que os gestores acompanhem o desempenho, identifiquem desvios e tomem decisões baseadas em evidências. A plataforma ods-brasil.gov.br, embora apresente avanço, enfrentou desafios de atualização.

As auditorias do TCE/BA, realizadas em 2018, 2022 e 2025, reiteraram a persistência dessas lacunas ao longo do tempo, indicando que os problemas de governança não foram totalmente superados, mesmo com as recomendações dos órgãos de controle. A ausência de governança formalizada, com papéis e responsabilidades bem definidos, mecanismos de coordenação intersetorial e intergovernamental claros, e um arcabouço legal que dê maior solidez à Agenda, contribui para essa fragilidade. A dependência excessiva da vontade política e a falta de estruturas institucionais tornam a Agenda 2030 vulnerável a cada mudança de gestão, dificultando a construção de um processo de implementação contínuo e sustentável.

6.3 Integração com os instrumentos de planejamento

A integração da Agenda 2030 nos instrumentos de planejamento governamental é um indicador crucial da institucionalização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil. O processo de incorporação dos ODS nos documentos estratégicos de médio e longo prazo revela tanto a receptividade das administrações públicas aos compromissos globais quanto os desafios inerentes à tradução de metas universais em ações localizadas. A análise da forma como os ODS foram integrados nos Planos Plurianuais (PPAs) federais e estaduais, demonstra a capacidade institucional de internalizar e operacionalizar a Agenda 2030, mesmo em contextos marcados por descontinuidades políticas e lacunas de governança.

No nível federal, o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, elaborado em 2015, foi submetido a um processo de alinhamento com os ODS pelo Ministério do Planejamento, realizado em articulação com servidores públicos de diversos órgãos federais. Essa iniciativa permitiu identificar que aproximadamente 95% das metas globais dos ODS apresentaram algum grau de alinhamento com o planejamento federal (Ramiro e Galvão, 2023). A marcação do Orçamento federal no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) possibilitou a extração de informações sobre a execução física-financeira das ações governamentais com relação às metas da Agenda 2030, criando um mecanismo inicial de rastreamento e monitoramento. Contudo, essa capacidade técnica de alinhamento foi posteriormente comprometida pela descontinuidade política de 2019, que fragilizou a priorização federal

dos ODS e dificultou a manutenção de sistemas de monitoramento contínuo.

No Estado da Bahia, a análise do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI 2035) evidencia que suas dimensões temáticas já apresentam convergência com os 17 ODS. Similarmente, seus instrumentos de planejamento de médio prazo, como os Planos Plurianuais (PPAs), refletem essa articulação com a Agenda global. O PPA 2020-2023 estabeleceu uma correlação entre os 17 ODS e os compromissos estaduais por meio de convergência temática ampla. É relevante notar que essa incorporação ocorreu sem que a Agenda 2030 fosse utilizada como instrumento de consulta anterior à formulação do PPA – ou seja, a integração ocorreu de forma retrospectiva e correlacional, não prescritiva. Apesar dessa abordagem não intencional, a constatação de que os temas dos ODS já estavam presentes nos instrumentos de planejamento estadual sugere que os processos de formulação do planejamento na Bahia já reproduzem modelos e paradigmas globais de desenvolvimento, permitindo um alinhamento espontâneo com os objetivos da Agenda 2030. Essa dinâmica aponta para uma assimilação internalizada dos valores de sustentabilidade e desenvolvimento integrado, mesmo sem uma articulação explícita com a Agenda.

A elaboração de um Plano Plurianual é, em sua essência, um exercício de escolha sobre quais problemas receberão intervenções governamentais para sua resolução ou mitigação. Essas escolhas estão profundamente ancoradas nas ideologias, nas concepções de desenvolvimento e nos modelos de sociedade que o governo deseja implementar. Como afirma De Toni (2014), o planejamento é um processo que precede e preside a ação pública governamental, sendo um processo político coletivo através do qual se realiza um projeto de sociedade. Portanto, a presença dos temas dos ODS nos PPAs, mesmo que de forma indireta, reflete uma convergência entre as visões de desenvolvimento que orientam as administrações públicas federais e estaduais e os princípios de sustentabilidade defendidos globalmente pela Agenda 2030. Essa convergência sugere que, independentemente de descontinuidades políticas ou da ausência de marcos normativos explícitos, há uma tendência nas administrações públicas brasileiras de incorporar a lógica integrada e multidimensional do desenvolvimento sustentável em seus processos de planejamento.

Contudo, essa assimilação, frequentemente, manifestou-se de forma incipiente ou superficial, sem a tradução adequada em metas específicas, indicadores mensuráveis e alocação clara de recursos. Isso evidencia a necessidade de uma abordagem muito mais formalizada e intencionalmente deliberada na integração dos ODS. Mencionar a Agenda 2030 em documentos de planejamento não é suficiente, precisando da definição explícita de responsabilidades, a garantia de alocação de recursos orçamentários destinados especificamente às ações alinhadas aos ODS e o estabelecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação contínuos. A consolidação desses avanços exige uma transição paradigmática: a integração dos ODS deve deixar de ser uma formalidade administrativa ou uma questão de conformidade com compromissos internacionais e se tornar um elemento central e estruturante na formulação, execução e avaliação de todas as políticas públicas.

6.4 Resiliência Bottom-up e Papel de Atores Subnacionais

A análise revelou uma notável resiliência *bottom-up* e um papel crucial de atores subnacionais na manutenção da Agenda 2030. Durante o período de ausência de liderança federal (2019-2023), a sociedade civil emergiu como um vigilante indispensável, monitorando o progresso, denunciando retrocessos e mantendo a pauta dos ODS em evidência por meio de relatórios independentes e ações de mobilização. Essa atuação demonstrou a capacidade da sociedade civil de preencher lacunas de governança e de exercer pressão por transparência pelo controle social.

Além da sociedade civil, iniciativas subnacionais em estados e municípios continuaram a avançar na implementação dos ODS, mesmo na ausência de uma liderança federal consistente. Esses esforços locais, muitas vezes impulsionados por ‘empreendedores de políticas’ em múltiplos níveis de governo e na sociedade, demonstraram a capacidade de adaptação e a discricionariedade da “burocracia de nível de rua”. Os burocratas e gestores locais, diante da ambiguidade das diretrizes federais ou da falta de apoio, exerceram sua agência para interpretar, adaptar e integrar os ODS em seus planos e programas, buscando soluções criativas para os desafios locais.

Essa capacidade técnica dos servidores estaduais foi fundamental para a manutenção da pauta

da Agenda 2030, impedindo seu completo abandono. A dinâmica *bottom-up*, com a mobilização de atores locais e a adaptação das metas globais às realidades específicas, atuou como um fator crítico de persistência. Isso sugere que, em contextos de fragilidade da liderança central, a descentralização de esforços e a valorização das iniciativas locais podem ser estratégias importantes para garantir a continuidade de agendas de longo prazo. A resiliência dos atores subnacionais e da sociedade civil demonstra que a Agenda 2030 possui uma força intrínseca que transcende a vontade de um único governo, sendo capaz de mobilizar diferentes segmentos da sociedade em prol de seus objetivos.

7. CONCLUSÃO

Com base nos achados e nas considerações apresentadas, para fortalecer a implementação da Agenda 2030 no Brasil e garantir sua manutenção diante de futuras discontinuidades políticas, deve-se criar e fortalecer os arranjos político-institucionais como principal instrumento de governança em todos os níveis de governo. A re-instituição da CNODS é um passo positivo, mas é fundamental que essa comissão promova a coordenação integrada, monitore e divulgue os ODS de forma contínua, independentemente das mudanças de governo.

A definição das estratégias de coordenação horizontal e vertical para desenvolver e implementar mecanismos que promovam a sinergia entre os níveis

federal, estadual e municipal, bem como entre os diferentes setores de governo. Isso inclui a criação de plataformas de diálogo, o compartilhamento de informações e boas práticas, e a harmonização de planos e orçamentos. A coordenação deve ser um processo contínuo e institucionalizado, não apenas dependente de iniciativas pontuais.

Imprescindível o aprimoramento dos instrumentos de planejamento e gestão para a Agenda 2030, garantindo que os ODS sejam integrados de forma substantiva em planos plurianuais, orçamentos e planos setoriais. Isso implica definir metas específicas, indicadores claros, responsabilidades atribuídas e mecanismos de monitoramento e avaliação contínuos. A capacidade técnica das instituições para nacionalizar e monitorar os ODS deve ser continuamente fortalecida.

Sem prejuízo de outros instrumentos, buscar a formalização da Agenda 2030 em marcos legais e normativos, conferindo-lhe maior solidez e proteção contra a volatilidade política e garantir sua continuidade.

A implementação da Agenda 2030 é uma responsabilidade compartilhada. Ao adotar essas recomendações, o Brasil poderá fortalecer sua capacidade de implementar a Agenda 2030, superando os desafios das discontinuidades políticas e construindo um caminho mais consistente e resiliente em direção ao desenvolvimento sustentável.

8. Referências

1. BRASIL, Agenda 2030 nos Governos Estaduais. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/paginas/agenda_2030_nos_governos_estaduais.pdf. Acesso em 20 out 2025.
2. BRASIL, Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8892.htm. Acesso em: 19 out 2024.
3. _____, Decreto nº 10.179, de 18 de dezembro de 2019. Declara a revogação, para os fins do disposto no art.16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10179.htm. Acesso em: 19 out 2024.
4. _____, Decreto nº 11.704, de 14 de setembro de 2023. Institui a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11704.htm. Acesos em: 18 out 2023.

5. _____ Relatório Nacional Voluntário Brasil 2024. Secretaria-Geral da Presidência da República. --- Brasília: Presidência da República, 2024 Disponível em: www.gov.br/secretariageral/ptr/cnods/RNV_Brasil/portugues/copy_of_RNVatualizadoset24reduzidoembytes.pdf. Acesso em 19 jun 2025.
6. CAPELLA, A. C. N. Formulação de Políticas. Brasília: Enap, 2018. Disponível em:
7. https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf
8. DE MOURA, Jessica, SERAFINI, Paula; NOBRE, Anna; NOGUEIRA, Gustavo; REZENDE, Julio; JUNIOR, Edilson. Diagnóstico da adesão aos ODS no Brasil: uma análise da incorporação da Agenda 2030 nos governos estaduais e em suas capitais. Revista del CLAD Reforma y Democracia. 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/349811489_Diagnostico_da_adexao_aos_ODS_no_Brasil_uma_analise_da_incorporacao_da_Agenda_2030_nos_governos_estaduais_e_em_suas_capitais. Acesso em 19 jun 2025.
9. DE TONI, Jackson. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Brasília, v.4, n. 1, p. 4-20, 2014. Disponível em: <https://assecor.org.br/rbpo-revista-brasileira-de-planejamento-e-orcamento/vol-4-numero-1-2014>. Acesso em: 18 out 2024.
10. EBERHARDT, F.L.M.; JUNIOR, O. M. A implementação dos Objetivos Sustentável (ODS) nos municípios brasileiros: uma análise do Projeto Localizando os ODS no Brasil. Revista Desenvolvimento em Questão, Ed. Unijuí, 2022, n.60. DOI: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2024.60.15137>. Acesso em 15 abr 2025.
11. GRUPO DE TRABALHO da Sociedade Civil para Agenda 2030. Relatório Luz 2017 a 2024. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/>. Acesso em: 19 jun 2025
12. JANUZZI, Paulo de M; CARLO, Sandra de. Da Agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI. Bahia Análise e Dados, Salvador, v.28, n. 2, p.6-27, jul-dez, 2018. Disponível em: https://www.ba.gov.br/sei/sites/site-sei/files/2025-06/planejamento_desenvolvimento.pdf. Acesso em: 19 mai 2025.
13. LIMA, L; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. Revista de Sociologia e Política. V. 21. N 48: 101-110. Dez. 2013.
14. OLIVEIRA, E.T. e DE MARIO, C.G. Estudos críticos em avaliação de políticas públicas: principais contribuições para o campo. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais – RBPI. V.8, nº 2, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/66073/38380>
16. RAMIRO, Rodrigo Correa. As Agendas ODS no Plano Plurianual 2016-2019. Boletim de Análise Político-Institucional, IPEA, Brasília, n.28, p. 47-56, abr.2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10591>. Acesso em: 20 mai 2025.
17. _____; GALVÃO, Thiago Gehre. The complex governance of the 2030 Agenda and the steering effects of implementing the SDGs in Brazil (2015-2022)1. Revista Carta Internacional, Belo Horizonte, v.18, n. 1. 2023. DOI: 10.21530/ci.v18n1.2023.1306. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/371321696_governanca_complexa_da_Agenda_2030_e_os_efeitos-indutores_da_implementacao_dos_ODS_no_Brasil_2015-2022/fulltext/647f5209d702370600d8193b/governanca-complexa-da-Agenda-2030-e-os-efeitos-indutores-da-implementacao-dos-ODS-no-Brasil-2015-2022.pdf. Acesso em 19 jun 2025.
18. RIBEIRO, E. M., Ribeiro, M. M., & Fonseca, F. C. P. (2024). Administração política: Contribuições para o debate teórico-analítico e empírico da administração contemporânea. Revista de Administração Contemporânea, 28(5), e240087. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2024240087>
19. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 709 de 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Documents/Mestrado/Agenda%202030/Ac%C3%B3rd%C3%A3o%20709%20de%202018%20Plen%C3%A1rio.pdf>. Acesso em 19 jun 2025
20. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. Resolução nº 139/2019. Salvador. Acórdão nº 138/2023. Salvador.

As Câmaras Setoriais e as Agendas Transversais no Planejamento Governamental

- **Ana E. C. Velloso**

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação — SEDECTI/AM, Brasil
E-mail: avelloso@sedecti.am.gov.br

- **Sarah Esther Da Silva Pinheiro**

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação — SEDECTI/AM, Brasil
E-mail: sarahestherpinheiro11@gmail.com

- **Josenete Cavalcante Costa**

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação — SEDECTI/AM, Brasil
E-mail: josenetec@gmail.com

- **Sônia Janete Guerra dos Santos Gomes**

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação — SEDECTI/AM, Brasil
E-mail: sgomes@sedecti.am.gov.br

Resumo

O planejamento governamental contemporâneo exige a superação da fragmentação setorial e a construção de arranjos institucionais capazes de integrar políticas públicas, articular múltiplos atores e incorporar a dimensão territorial ao processo decisório. Tal perspectiva torna-se especialmente relevante em contextos regionais complexos, como o estado do Amazonas, onde as especificidades socioeconômicas e geográficas demandam estratégias de coordenação mais sofisticadas e adaptativas. Nesse cenário, as Câmaras Setoriais vinculadas à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI/AM) emergem como instrumentos relevantes para a operacionalização de agendas transversais no planejamento governamental estadual, promovendo espaços de diálogo entre governo, setor produtivo e sociedade civil. O presente artigo analisa o papel dessas instâncias colegiadas a partir de uma abordagem qualitativa, combinando análise documental, observação institucional e sistematização das experiências das Câmaras Setoriais do Turismo e do Comércio e Serviços. A investigação busca compreender como tais espaços contribuem para a construção de consensos, a coordenação de ações e o alinhamento estratégico entre diferentes políticas públicas. Os resultados evidenciam que as Câmaras Setoriais contribuem significativamente para a articulação intersetorial, a ampliação da participação social qualificada e a incorporação da dimensão territorial às políticas econômicas, configurando-se como um arranjo institucional relevante para o fortalecimento da governança pública no estado do Amazonas. O estudo destaca, ainda, desafios relacionados à institucionalização dos encaminhamentos, à continuidade das ações e ao monitoramento dos resultados, recomendando maior integração das Câmaras aos instrumentos formais de planejamento estadual e aos mecanismos de avaliação de políticas públicas, de forma sistemática, contínua e eficaz.

Palavras-chave: Câmaras Setoriais; Planejamento Governamental; Transversalidade; Governança Pública; Políticas Públicas.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento governamental contemporâneo enfrenta desafios crescentes decorrentes da complexidade dos problemas públicos, os quais envolvem múltiplas dimensões econômicas, sociais, ambientais, urbanas e territoriais. Nesse contexto, a incorporação das agendas transversais no planejamento público tem se consolidado como diretriz estratégica para a formulação e implementação de políticas públicas mais integradas, eficazes e alinhadas ao desenvolvimento sustentável.

O Estado contemporâneo opera em um ambiente de crescente complexidade, no qual os problemas públicos apresentam natureza multidimensional e interdependente (SECCHI, 2021). Os problemas que chegam à agenda governamental raramente se restringem a uma única dimensão ou a um único setor da administração pública. Pelo contrário, desafios como a pobreza urbana, a degradação ambiental, a violência e o desenvolvimento econômico sustentável são fenômenos multifacetados, que atravessam fronteiras setoriais e exigem respostas articuladas, integradas e de longo prazo (LOTTA; FAVARETO, 2016). Essa realidade impõe ao planejamento governamental a necessidade de superar modelos organizacionais tradicionais, historicamente estruturados em lógicas compartimentadas e hierárquicas, e avançar em direção a arranjos mais flexíveis, colaborativos e orientados a resultados (SECCHI, 2021; SOUZA, 2018).

As agendas transversais pressupõem a superação da fragmentação setorial historicamente presente na administração pública, demandando arranjos institucionais capazes de promover articulação intersetorial, cooperação federativa e participação social qualificada. No âmbito dos governos estaduais, tais arranjos assumem relevância particular diante da diversidade territorial e da necessidade de coordenação entre políticas estaduais e municipais.

A incorporação das agendas transversais ao planejamento público tem se consolidado, nesse cenário, como diretriz estratégica para a formulação e implementação de políticas públicas mais integradas, eficazes e alinhadas ao desenvolvimento sustentável. Trata-se de uma abordagem que reconhece a interdependência entre as políticas setoriais e propõe mecanismos de coordenação capazes de articular diferentes áreas de governo, diferentes níveis federativos e diferentes atores sociais em torno de objetivos comuns.

No contexto dos governos estaduais brasileiros, essa agenda assume relevância particular. Os estados ocupam posição estratégica no federalismo cooperativo instituído pela Constituição Federal de 1988, atuando como elo entre as diretrizes nacionais e as realidades territoriais dos municípios (SOUZA, 2018). Ao mesmo tempo, enfrentam desafios crescentes de coordenação interna, entre suas próprias secretarias e órgãos, e de articulação externa com os entes municipais e federais (LOTTA; FAVARETO, 2016; SOUZA, 2018). A construção de arranjos institucionais capazes de promover essa dupla articulação é, portanto, condição necessária para a efetividade do planejamento público no âmbito subnacional.

É nesse cenário que se insere a atuação das Câmaras Setoriais vinculadas à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI) do Amazonas, concebidas como instâncias permanentes de diálogo, articulação e pactuação entre o poder público, o setor produtivo, a academia e a sociedade civil organizada, representando resposta institucional à complexidade dos desafios de um estado com peculiaridades socioambientais únicas e um Polo Industrial de Manaus (PIM) como principal vetor econômico.

O presente artigo tem como objetivo analisar o papel das Câmaras enquanto instrumento de operacionalização das agendas transversais no planejamento governamental do estado do Amazonas, dialogando diretamente com a área temática “Agendas Transversais no Planejamento”, proposta pelo II Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Planejamento (II CONSEPLAN). A análise busca contribuir para o debate nacional sobre modernização e integração do planejamento público, oferecendo uma experiência estadual concreta e replicável de governança colaborativa.

2. JUSTIFICATIVA

A relevância deste estudo assenta-se em três dimensões complementares: teórica, prática e institucional.

Do ponto de vista teórico, a literatura sobre políticas públicas e planejamento governamental tem apontado a fragmentação setorial como um dos principais obstáculos à efetividade da ação estatal (SECCHI, 2021; LOTTA; FAVARETO, 2016). A organização da administração pública em estruturas

especializadas e hierarquizadas, embora funcional para a divisão do trabalho, tende a produzir “políticas em silos”, dificultando a coordenação intersetorial e a integração de agendas complexas (SECCHI, 2021). Nesse contexto, a transversalidade emerge como princípio organizador capaz de enfrentar a natureza multidimensional dos problemas públicos contemporâneos, exigindo mecanismos institucionais que promovam articulação horizontal entre setores e alinhamento estratégico entre políticas (BRASIL, 2023; LOTTA; FAVARETO, 2016). Entretanto, a consolidação da transversalidade não se dá apenas por diretrizes normativas, mas pela construção de arranjos institucionais concretos que a operacionalizem no cotidiano da gestão pública. Investigar o papel das Câmaras Setoriais da SEDECTI como instrumento dessa operacionalização contribui, portanto, para o avanço do debate sobre governança colaborativa e planejamento integrado no âmbito subnacional.

Sob a perspectiva prática, o estado do Amazonas apresenta características que tornam a questão da transversalidade particularmente estratégica. Sendo o estado com a maior extensão territorial do Brasil de aproximadamente 1,57 milhão de km², possui marcantes especificidades socioambientais e forte dependência de um modelo econômico concentrado no Polo Industrial de Manaus, e que enfrenta desafios que envolvem simultaneamente desenvolvimento econômico, sustentabilidade ambiental, inclusão social e ordenamento territorial. Tais questões, como demonstrado pela literatura sobre coordenação intergovernamental e políticas públicas complexas, demandam articulação entre múltiplos setores e níveis de governo (SOUZA, 2018). Nesse cenário, torna-se fundamental compreender como mecanismos institucionais específicos têm sido mobilizados para promover integração de agendas e fortalecer a coordenação no planejamento estadual.

Por fim, sob o ponto de vista institucional, o debate proposto dialoga diretamente com a agenda contemporânea de modernização do planejamento público, que enfatiza integração, coordenação e governança colaborativa como condições para maior efetividade das políticas públicas (BRASIL, 2023). Ao sistematizar e analisar a experiência do Amazonas, o artigo oferece contribuição empírica ao debate nacional sobre fortalecimento das capacidades institucionais

dos estados e aprimoramento dos instrumentos de planejamento governamental.

3. OBJETIVOS

O presente artigo tem como objetivo geral analisar o papel das Câmaras Setoriais da SEDECTI enquanto instrumento de operacionalização das agendas transversais no planejamento governamental do estado do Amazonas.

Como objetivos específicos, o estudo busca: (i) descrever a estrutura, a composição e o funcionamento das Câmaras Setoriais da SEDECTI; (ii) identificar e caracterizar os temas e agendas de natureza transversal tratados nas Câmaras; (iii) analisar como a transversalidade se materializa concretamente nas experiências das Câmaras Setoriais do Turismo e do Comércio e Serviços, tomadas como recorte analítico; (iv) identificar os avanços e os desafios do arranjo institucional analisado; e (v) propor recomendações para o fortalecimento das Câmaras como instrumentos de governança colaborativa e planejamento transversal no contexto estadual do Amazonas.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1 Agendas Transversais no Planejamento Público

O conceito de agendas transversais no planejamento governamental remete à articulação integrada de políticas públicas, setores administrativos e níveis de governo em torno de objetivos estratégicos comuns (BRASIL, 2023; LOTTA; FAVARETO, 2016). Diferentemente das políticas setoriais que operam dentro dos limites organizacionais de uma secretaria ou órgão específico, as agendas transversais reconhecem que determinados problemas públicos atravessam múltiplos setores e demandam respostas coordenadas e integradas (SECCHI, 2021).

A transversalidade, enquanto princípio de organização do planejamento público, parte do reconhecimento de que desafios contemporâneos como o desenvolvimento regional, o ordenamento urbano, a sustentabilidade ambiental e a competitividade econômica apresentam natureza multidimensional e interdependente, não podendo ser enfrentados de forma fragmentada ou exclusivamente setorial. Esse reconhecimento exige do Estado o desenvolvimento de mecanismos de coordenação institucional e visão

sistêmica que permitam integrar políticas, alinhar prioridades e mobilizar recursos de forma convergente (SECCHI, 2021).

Na prática administrativa, a transversalidade se traduz na criação de instâncias, mecanismos e processos que promovam a integração horizontal das políticas públicas. Isso pode incluir comitês interministeriais, Câmaras temáticas, grupos de trabalho intersetoriais, programas matriciais, sistemas de monitoramento integrado e outros arranjos que forcem a comunicação e a cooperação entre áreas que, de outra forma, tenderiam a operar de forma autônoma e desarticulada. O desafio central da transversalidade não é apenas técnico, trata-se, sobretudo, de um desafio institucional e político, que envolve mudanças nas estruturas de poder, nos incentivos organizacionais e na cultura administrativa.

4.2 Fragmentação Setorial: Origem e Consequências

A fragmentação setorial das políticas públicas é um fenômeno estrutural da administração pública moderna (SECCHI, 2021). Sua origem remonta ao processo de especialização funcional que caracterizou a construção dos Estados burocráticos ao longo do século XX, marcado pela divisão do trabalho governamental em secretarias, ministérios e órgãos especializados. Essa organização permitiu o desenvolvimento de expertise técnica e a criação de capacidades institucionais específicas, mas produziu, como efeito colateral, o isolamento das áreas entre si e a dificuldade de coordenação intersetorial (LOTTA; FAVARETO, 2016; SECCHI, 2021).

Quando cada órgão opera segundo sua própria lógica, prioridades e métricas de desempenho, o resultado frequentemente é uma atuação governamental desarticulada: ações que se sobrepõem em algumas áreas, lacunas de cobertura em outras, desperdício de recursos e baixa efetividade global (SECCHI, 2021). A fragmentação setorial produz, ainda, o fenômeno das “políticas em silos”, programas que, embora bem-intencionados internamente, ignoram seus efeitos sobre outros setores e deixam de capturar sinergias potenciais (LOTTA; FAVARETO, 2016; SECCHI, 2021).

No contexto do planejamento estadual, a fragmentação setorial se manifesta de diversas formas: planos elaborados isoladamente por cada secretaria, sem

diálogo com as demais; orçamentos que não refletem prioridades integradas; indicadores de desempenho que medem o esforço setorial, mas não o impacto territorial; e dificuldade de responsabilização por resultados que dependem da atuação de múltiplos atores (SOUZA, 2018; LOTTA; FAVARETO, 2016). Superar essa fragmentação é, portanto, condição necessária, embora não suficiente para a efetividade das políticas públicas (SECCHI, 2021).

4.3 Instâncias Colegiadas como Mecanismo de Governança

Instâncias colegiadas são espaços formalmente constituídos nos quais representantes de diferentes organizações, setores ou grupos de interesse se reúnem periodicamente para deliberar, aconselhar ou construir consensos sobre temas de interesse comum. Distinguem-se de reuniões eventuais ou consultas informais por sua natureza permanente, sua composição regulamentada, seus procedimentos formalizados e seu vínculo com o processo decisório governamental.

Na tipologia proposta por Lotta e Favareto (2016), as instâncias colegiadas podem assumir funções consultivas, quando emitem pareceres e recomendações sem poder vinculante, deliberativas, quando suas decisões têm força normativa ou propositivas, quando formulam propostas e encaminham demandas ao poder público. Na prática, muitas instâncias combinam essas funções, operando de forma consultiva e propositiva ao mesmo tempo. As Câmaras Setoriais da SEDECTI se enquadram predominantemente nessa segunda categoria: são instâncias consultivas e propositivas que assessoram o Executivo Estadual na formulação de políticas e na identificação de prioridades.

A legitimidade das instâncias colegiadas deriva, em grande medida, da diversidade e da representatividade de sua composição, uma vez que a inclusão de múltiplos atores amplia a qualidade deliberativa e fortalece a construção de consensos no processo decisório (LOTTA; FAVARETO, 2016; SECCHI, 2021). Quando reúnem, em um mesmo espaço, representantes do poder público, do setor produtivo, da academia e da sociedade civil, esses fóruns criam condições para que diferentes perspectivas e saberes sejam incorporados à formulação das políticas públicas. Isso é particularmente relevante em contextos de alta complexidade técnica e de forte heterogeneidade

territorial, como o do estado do Amazonas, onde o governo precisa dialogar com realidades muito distintas, desde concentração de representação industrial de Manaus às comunidades ribeirinhas e indígenas do interior do estado.

Além de sua função de articulação e proposição, as instâncias colegiadas desempenham um papel importante de legitimação das políticas públicas. Decisões construídas coletivamente, com a participação dos atores diretamente afetados, tendem a gerar maior adesão e menor resistência na fase de implementação. Nesse sentido, as Câmaras Setoriais vinculadas a SEECTI, contribuem não apenas para melhorar a qualidade técnica das políticas, mas também para ampliar sua base de apoio institucional e social.

4.4 Segurança Pública como Dimensão do Desenvolvimento

A segurança pública é frequentemente tratada, na administração pública tradicional, como política setorial de competência exclusiva das forças de segurança do Estado, guardas municipais e sistema prisional. Essa visão restrita, embora compreensível do ponto de vista organizacional, é insuficiente para dar conta da complexidade do fenômeno da violência e da insegurança urbana.

A literatura contemporânea sobre segurança pública e desenvolvimento urbano tem demonstrado, de forma consistente, que os determinantes da violência são multidimensionais e envolvem fatores econômicos, sociais, urbanísticos, culturais e institucionais. A exclusão social, o desemprego, a precariedade habitacional, a ausência de equipamentos culturais e de lazer, a degradação dos espaços públicos e a fragilidade dos vínculos comunitários são todos fatores que contribuem para o aumento da violência e da sensação de insegurança (BRASIL, 2023).

Essa compreensão ampliada da segurança pública tem implicações diretas para o planejamento governamental. Se a violência tem determinantes multidimensionais, as respostas efetivas também precisam ser multidimensionais, o que significa integrar políticas de segurança com políticas de desenvolvimento econômico, habitação, educação, cultura, esporte, mobilidade urbana e ordenamento territorial. A segurança pública deixa de ser, nessa perspectiva, uma política setorial isolada e passa a ser uma agenda

transversal que atravessa múltiplos setores e demanda coordenação interinstitucional.

No contexto das Câmaras Setoriais do Turismo e do Comércio e Serviços da SEDECTI, essa compreensão se manifesta de forma concreta: a segurança nos espaços urbanos é percebida pelos atores participantes como condição essencial para a viabilidade das atividades econômicas e turísticas, o que transforma o tema em pauta compartilhada entre áreas que, em uma lógica setorial tradicional, não teriam razão para dialogar sobre segurança pública.

4.5 Federalismo e Coordenação Intergovernamental

No contexto do federalismo brasileiro, a implementação das agendas transversais demanda, além da coordenação horizontal entre setores, a articulação vertical entre os diferentes níveis de governo. O modelo de federalismo cooperativo estabelecido pela Constituição Federal de 1988 distribuiu competências de forma compartilhada entre União, estados e municípios em diversas áreas saúde, educação, assistência social, meio ambiente, entre outras, criando tanto oportunidades de integração quanto desafios de coordenação. Conforme destaca Celina Souza (2005), esse arranjo institucional amplia a interdependência entre os entes federativos e exige a construção de mecanismos de coordenação capazes de alinhar prioridades e garantir a efetividade das políticas públicas. Nesse sentido, a implementação de agendas transversais pressupõe a atuação integrada e cooperativa entre os diferentes níveis de governo, de modo a superar fragmentações institucionais e promover maior coerência na ação estatal.

O planejamento estadual ocupa posição estratégica nesse arranjo. Os estados atuam como elo entre as diretrizes e recursos federais, de um lado, e as demandas e capacidades municipais, de outro. Essa posição intermediária é, ao mesmo tempo, uma fonte de complexidade, pois o estado precisa dialogar em duas direções simultânea, com oportunidade de liderança, pois permite ao estado induzir a coordenação entre municípios e alinhar as políticas locais com estratégias regionais mais amplas (SOUZA, 2018). As Câmaras Setoriais da SEDECTI exemplificam esse papel ao reunir, em um mesmo espaço, representantes de órgãos estaduais, federais e municipais, criando

condições para a construção de agendas compartilhadas entre os três níveis de governo.

5. METODOLOGIA

5.1 Abordagem Qualitativa:

Fundamentos e Justificativa

A pesquisa adota abordagem qualitativa como orientação metodológica central. A pesquisa qualitativa é caracterizada pela busca de compreensão aprofundada de fenômenos sociais e institucionais em seu contexto natural, privilegiando a interpretação dos significados, das dinâmicas relacionais e dos processos em detrimento da quantificação e da generalização estatística (YIN, 2015). Essa abordagem é especialmente adequada para o estudo de fenômenos complexos, nos quais os aspectos contextuais, históricos e relacionais são fundamentais para a compreensão do objeto.

No caso das Câmaras Setoriais da SEDECTI, a abordagem qualitativa justifica-se por múltiplas razões. Em primeiro lugar, o objeto de estudo é um arranjo institucional de governança colaborativa que é intrinsecamente relacional e processual: sua compreensão exige examinar não apenas sua estrutura formal, mas as dinâmicas de interação, negociação e construção de consenso que ocorrem em seu interior. Em segundo lugar, o contexto amazônico apresenta especificidades territoriais, econômicas e socioculturais que precisam ser consideradas na análise e que dificilmente seriam capturadas por instrumentos padronizados. Em terceiro lugar, o estágio ainda incipiente da sistematização das experiências das Câmaras recomenda uma abordagem exploratória e descritiva, antes de avançar para análises comparativas ou avaliações de impacto de natureza quantitativa.

5.2 Delineamento: Estudo de Caso

O delineamento adotado é o estudo de caso, conforme orientação metodológica de Yin (2015). O estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que busca compreender, de forma aprofundada, um fenômeno contemporâneo em seu contexto real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes. Essa estratégia é particularmente adequada para responder a questões do tipo “como” e “por que”, exatamente o tipo de questão que orienta esta pesquisa: como as Câmaras Setoriais

operacionalizam as agendas transversais, e por que esse arranjo produz os resultados observados?

A SEDECTI atua através de sete Câmaras Setoriais, sendo elas: Agroindústria, Bioindústria, Comércio e Serviços, Indústria, Micro e Pequenas Empresas, Recursos Minerais e Turismo. O recorte analítico privilegiado são as Câmaras Setoriais do Turismo e do Comércio e Serviços. A escolha dessas duas Câmaras justifica-se pela convergência de pautas relacionadas ao território urbano, ao desenvolvimento econômico e à segurança pública, o que permite evidenciar, de forma concreta e comparativa, como uma mesma agenda transversal pode ser abordada a partir de perspectivas setoriais distintas, e como o espaço da Câmara cria condições para a integração dessas perspectivas.

5.3 Procedimentos de Coleta e Análise

A pesquisa combina três procedimentos metodológicos complementares, cuja triangulação contribui para a robustez e a validade das conclusões.

O primeiro procedimento é a análise documental. Foram analisados os normativos instituidores das Câmaras Setoriais, atas de reuniões ordinárias e extraordinárias, relatórios de atividades, documentos de planejamento setorial e registros de deliberações. [NOTA: inserir período de cobertura documental após confirmação com a equipe.] Esses materiais permitem reconstituir a trajetória das Câmaras, identificar os temas recorrentes nas discussões e avaliar o grau de institucionalização dos encaminhamentos pactuados.

O segundo procedimento é a observação institucional. Foram acompanhadas diretamente as dinâmicas de funcionamento dos colegiados, incluindo reuniões plenárias, grupos de trabalho temáticos e eventos realizados no âmbito das Câmaras. [NOTA: indicar número de sessões observadas e período de observação.] A observação possibilitou captar aspectos da dinâmica interacional e do processo decisório que não se fazem visíveis nos registros documentais como as relações de poder entre os participantes, as estratégias de negociação adotadas e os processos informais de construção de consenso.

O terceiro procedimento é a sistematização de experiências. As experiências das Câmaras Setoriais do Turismo e do Comércio e Serviços foram sistematizadas a partir de roteiro analítico estruturado em três dimensões: (i) composição e funcionamento das Câmaras; (ii) temas e agendas tratados, com ênfase

nos de natureza transversal; e (iii) resultados e encaminhamentos produzidos, com ênfase no grau de institucionalização das deliberações.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 As Câmaras Setoriais:

Estrutura e Funcionamento

As Câmaras Setoriais da SEDECTI foram instituídas com o objetivo de fortalecer o diálogo permanente entre o governo estadual e os diversos segmentos produtivos e sociais, criando um espaço institucionalizado de escuta qualificada, articulação interinstitucional e construção coletiva de propostas. Trata-se de um arranjo que busca aproximar o planejamento governamental das dinâmicas econômicas e territoriais, incorporando contribuições de atores diretamente envolvidos na formulação e na implementação das políticas públicas.

Atualmente, a SEDECTI coordena sete Câmaras Setoriais voltadas a áreas estratégicas do desenvolvimento econômico e social do estado: Turismo; Bioeconomia; Indústria; Comércio e Serviços; Ciência, Tecnologia e Inovação; Economia Criativa; e Agronegócio. Essa diversidade temática reflete a compreensão de que o desenvolvimento deve ser tratado de forma integrada, considerando as múltiplas vocações produtivas do território e a necessidade de articulação entre políticas econômicas, sociais, ambientais e territoriais.

Cada Câmara Setorial é composta por representantes do poder público estadual, de órgãos federais e municipais, do setor produtivo, de entidades de classe, da academia e da sociedade civil organizada. [NOTA: indicar número aproximado de membros por Câmara, se disponível.] Essa composição plural confere às Câmaras um caráter efetivamente transversal, ao reunir, em um mesmo espaço deliberativo, diferentes perspectivas, interesses e competências técnicas em torno de agendas comuns. A participação de múltiplos atores amplia a legitimidade das discussões, qualifica o processo decisório e contribui para a construção de soluções mais aderentes às realidades locais e regionais.

Do ponto de vista institucional, as Câmaras Setoriais funcionam como instâncias consultivas e propositivas, apoiando o Executivo Estadual na formulação de políticas, programas e ações estratégicas. Suas atividades incluem a realização de reuniões

ordinárias, realizadas bi ou trimestralmente ou de acordo com a necessidade da resolução das demandas, a constituição de grupos de trabalho temáticos para aprofundamento de questões específicas, a elaboração de diagnósticos setoriais, a proposição de demandas ao poder público e o acompanhamento da implementação das deliberações pactuadas. No período analisado, foram realizadas seis reuniões da Câmara Setorial do Turismo e cinco da Câmara de Comércio e Serviços.

6.2 Transversalidade nas Pautas das Câmaras Setoriais

A atuação das Câmaras Setoriais transcende a lógica estritamente setorial na medida em que incorpora, de forma sistemática, temas de natureza transversal que atravessam múltiplos setores da economia e da vida social. Nesse sentido, em consonância com o objetivo específico de identificar e caracterizar os temas e agendas de natureza transversal tratados nas Câmaras, esta seção sistematiza os principais eixos recorrentes nas pautas analisadas e evidencia como tais temas estruturam a dinâmica intersetorial do colegiado.

Entre os temas transversais mais recorrentes nas pautas das Câmaras, destacam-se: qualificação profissional, inovação tecnológica, sustentabilidade ambiental, infraestrutura logística, ordenamento territorial e segurança pública. Essa natureza transversal das pautas evidencia-se na recorrência de temas que não pertencem exclusivamente a nenhum setor específico, mas que condicionam o desempenho de todos eles. A qualificação profissional, por exemplo, é tema comum às Câmaras de Turismo, Comércio e Serviços, Indústria e Economia Criativa, setores com perfis produtivos distintos, mas que compartilham a demanda por trabalhadores qualificados e por uma política de educação profissional alinhada às necessidades do mercado regional. A inovação tecnológica, por sua vez, perpassa todas as sete Câmaras, ainda que com especificidades distintas em cada setor.

Esse aspecto é particularmente relevante no contexto do planejamento governamental, pois demonstra que as Câmaras Setoriais não funcionam apenas como espaços de representação de interesses setoriais específicos, mas como fóruns de construção de agendas compartilhadas que transcendem os limites de cada setor. Ao fazê-lo, contribuem para reduzir a fragmentação das políticas públicas e fortalecer a coordenação

intersectorial, elemento central para a efetividade das agendas transversais.

6.3 O Centro Histórico de Manaus como Território Transversal

Como recorte analítico no âmbito das Câmaras Setoriais do Turismo e do Comércio e Serviços, a transversalidade se materializa de forma especialmente concreta a partir de demandas comuns relacionadas ao ordenamento do Centro Histórico de Manaus. Reconhecido como espaço estratégico tanto para a atividade turística quanto para o comércio e os serviços, o Centro Histórico de Manaus concentra um rico patrimônio arquitetônico e cultural, equipamentos públicos de referência, atividades econômicas tradicionais e intensos fluxos de pessoas, características que o configuram como território prioritário para ações integradas de planejamento.

Na Câmara Setorial do Turismo, o debate sobre o ordenamento do Centro Histórico está diretamente associado à valorização do patrimônio cultural edificado, à qualificação da experiência do visitante, ao fortalecimento do turismo cultural como segmento estratégico e à integração com rotas e roteiros de desenvolvimento regional. O Centro Histórico é percebido pelos participantes dessa Câmara como o principal ativo turístico de Manaus, local onde a cidade conta sua história e estabelece seu diferencial em relação a outros destinos amazônicos e, por isso, objeto de preocupação permanente quanto às condições de conservação, acessibilidade, sinalização e segurança.

Na Câmara Setorial do Comércio e Serviços, a mesma demanda é abordada sob uma perspectiva distinta, mas complementar: a da revitalização econômica. Para os representantes desse setor, o Centro Histórico é uma área com alto potencial econômico subutilizado, cujo aproveitamento pleno depende de intervenções coordenadas em infraestrutura urbana, mobilidade, iluminação pública, paisagismo e segurança. A preocupação central é com as condições de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, a capacidade de atração de consumidores e a dinamização da economia urbana em um território que concentra uma das maiores densidades de estabelecimentos do estado.

Essa convergência de perspectivas evidencia, de forma muito concreta, como uma mesma agenda

territorial assume múltiplas dimensões e requer soluções articuladas entre diferentes políticas públicas. O Centro Histórico de Manaus não é um problema de turismo, nem um problema de comércio, nem um problema de segurança, nem um problema de mobilidade urbana: é, simultaneamente, todos esses problemas e somente respostas que integrem essas dimensões têm condições de produzir resultados sustentáveis. A capacidade das Câmaras de identificar essa convergência e criar espaços de diálogo intersectorial sobre o tema constitui, em si, um resultado relevante do arranjo institucional analisado.

6.4 Segurança Pública como Eixo Transversal Compartilhado

Outro eixo transversal compartilhado pelas Câmaras do Turismo e do Comércio e Serviços refere-se à segurança e à defesa social. A percepção de segurança nos espaços urbanos é compreendida pelos participantes de ambas as Câmaras como condição essencial para a reocupação qualificada do Centro Histórico, para o fortalecimento das atividades econômicas e para a promoção do turismo. Sem segurança percebida, tanto objetiva quanto subjetiva, turistas não frequentam os atrativos, consumidores evitam o centro da cidade e estabelecimentos comerciais perdem clientela e viabilidade econômica.

O debate sobre segurança pública nas Câmaras Setoriais da SEDECTI transcende, portanto, a abordagem tradicional da ordem pública focada na repressão e no policiamento ostensivo, e adota uma perspectiva mais ampla e integrada, alinhada ao que a literatura especializada denomina “segurança cidadã” ou “segurança pública com cidadania”. Nessa perspectiva, a segurança não pode ser tratada de forma isolada, demandando articulação entre políticas de desenvolvimento econômico, ordenamento urbano, cultura, mobilidade, iluminação pública e atuação das forças de segurança, em uma lógica integrada de planejamento.

Ao incorporar a segurança pública como pauta de suas discussões, as Câmaras Setoriais da SEDECTI contribuem para ampliar a compreensão dos atores envolvidos sobre a natureza multidimensional dos problemas urbanos e para induzir a construção de soluções integradas. Mais do que isso: ao posicionar a segurança como condição para o desenvolvimento econômico e não apenas como atribuição exclusiva

das forças de segurança, as Câmaras contribuem para romper barreiras setoriais historicamente arraigadas e para criar pontes entre políticas que, em uma lógica governamental tradicional, raramente dialogariam.

6.5 Avanços e Desafios do Arranjo Institucional

Em consonância ao atendimento do objetivo específico, “identificar os avanços e os desafios do arranjo institucional analisado”, os resultados observados indicam que as Câmaras Setoriais da SEDECTI contribuem de forma significativa para a incorporação das agendas transversais no planejamento estadual.

Entre os principais avanços identificados, destacam-se: a criação de um espaço permanente e legitimado de diálogo entre o governo e os setores produtivos e sociais; a ampliação da participação qualificada no processo de planejamento; a explicitação da interdependência entre políticas públicas; e a indução de respostas integradas a problemas de natureza transversal.

Um avanço particularmente significativo diz respeito à capacidade das Câmaras de ampliar o repertório de informações disponíveis para o planejamento governamental. Em um estado com as dimensões e a diversidade do Amazonas, o governo dispõe de capacidade limitada para monitorar, por conta própria, todas as dinâmicas setoriais e territoriais relevantes para a formulação de políticas. As Câmaras Setoriais funcionam, nesse sentido, como antenas do governo junto aos setores produtivos e sociais: ao reunir periodicamente representantes que atuam diretamente nos territórios e nos mercados, produzem um fluxo contínuo de informações qualificadas sobre tendências, gargalos, oportunidades e demandas que dificilmente chegariam ao planejamento governamental por outros canais.

Outro avanço relevante é o fortalecimento da cultura de colaboração intersetorial dentro do próprio governo estadual. À medida que técnicos e gestores de diferentes secretarias participam conjuntamente das reuniões das Câmaras e são confrontados com demandas que exigem respostas integradas, desenvolve-se gradualmente uma sensibilidade maior para a dimensão intersetorial das políticas públicas. Esse processo de aprendizado institucional, ainda que de natureza informal e incremental, é condição necessária para a consolidação de uma cultura de planejamento transversal na administração pública estadual.

Ainda que persistam desafios relevantes, a experiência analisada demonstra o potencial das Câmaras para fortalecer a coerência e a efetividade das políticas públicas. Entre os principais desafios identificados, destacam-se: (i) a necessidade de mecanismos mais robustos de acompanhamento e monitoramento das deliberações pactuadas, de modo a garantir que as propostas das Câmaras efetivamente se traduzam em ações governamentais; (ii) a vinculação mais explícita das pautas das Câmaras aos instrumentos formais de planejamento, como o Plano Plurianual (PPA) e os planos setoriais; (iii) o fortalecimento da capacidade técnica e operacional dos membros para qualificar as contribuições ao processo decisório; e (iv) a necessidade de ampliar a articulação interfederativa, explorando o potencial das Câmaras como espaços de coordenação entre os níveis estadual, federal e municipal. Um dos maiores desafios, é a disponibilidade dos coordenadores das Câmaras para participação nas reuniões.

Um desafio adicional, de natureza mais estrutural, refere-se à institucionalização do vínculo entre as Câmaras e os instrumentos formais de planejamento e orçamento. Enquanto esse vínculo permanecer informal e dependente da sensibilidade dos gestores de plantão, as Câmaras correm o risco de se tornarem espaços de debate desconectados das decisões reais de alocação de recursos e priorização de políticas. A formalização desse vínculo por meio de dispositivos normativos que obriguem a consideração das deliberações das Câmaras nos processos de elaboração do PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e dos planos setoriais, é condição para que o potencial das Câmaras como instrumento de planejamento transversal se realize plenamente.

7. CONCLUSÃO

A experiência das Câmaras Setoriais da SEDECTI evidencia seu papel estratégico na incorporação das agendas transversais no planejamento governamental. Ao promover articulação intersetorial, participação social qualificada e integração territorial, essas instâncias contribuem para o fortalecimento da governança pública e para a formulação de políticas mais coerentes e alinhadas às realidades locais. O estudo demonstrou que as Câmaras atuam como espaços de mediação entre demandas sociais e produtivas e a capacidade de resposta do Estado, produzindo

três contribuições centrais: a explicitação da interdependência entre políticas públicas; a construção de agendas compartilhadas entre atores com interesses e perspectivas distintas; e a indução de respostas integradas que envolvem secretarias e órgãos de diferentes naturezas.

O diálogo com a área temática “Agendas Transversais no Planejamento”, proposta pelo II CONSEPLAN, demonstra que as Câmaras Setoriais constituem arranjo institucional relevante para o aprimoramento do planejamento público no contexto federativo brasileiro. A experiência do Amazonas oferece elementos concretos para a replicação e adaptação desse modelo em outros estados da federação, especialmente aqueles que enfrentam desafios semelhantes de diversidade territorial e necessidade de coordenação intergovernamental.

Com base nos achados da pesquisa, são propostas cinco recomendações para o fortalecimento das Câmaras como instrumentos de planejamento transversal. Primeira: integração formal das deliberações das Câmaras ao ciclo do PPA e dos planos setoriais, estabelecendo fluxos institucionalizados de interlocução entre as Câmaras e os instrumentos formais de planejamento. Segunda: criação de sistema de monitoramento e avaliação das deliberações pactuadas, com indicadores de implementação, relatórios periódicos e canais de comunicação com os membros sobre o andamento dos encaminhamentos. Terceira: investimento em formação continuada dos membros, com foco em planejamento governamental, análise de políticas públicas e elaboração de propostas, visando qualificar as contribuições ao processo decisório. Quarta: fortalecimento da articulação interfederativa, explorando o potencial das Câmaras como espaços de coordenação entre os níveis estadual, federal e municipal no campo do desenvolvimento econômico. Quinta: sistematização e compartilhamento das experiências das Câmaras com outros estados por meio de fóruns como o CONSEPLAN, contribuindo para a construção de um acervo nacional de boas práticas em governança colaborativa.

É importante reconhecer, também, que a efetividade das Câmaras Setoriais como instrumentos de planejamento transversal não depende apenas de reformas institucionais. Depende, em larga medida, de uma mudança cultural na forma como governantes, gestores e técnicos compreendem o processo

de formulação de políticas públicas. Uma administração verdadeiramente transversal pressupõe agentes capazes de enxergar além dos limites de suas pastas, de dialogar com perspectivas diferentes e de construir soluções coletivas para problemas complexos. As Câmaras Setoriais contribuem para essa mudança cultural ao criar espaços regulares de encontro entre atores que, de outra forma, raramente se sentariam à mesma mesa e ao tornar o diálogo intersetorial uma prática institucionalizada, e não uma exceção.

Em um contexto de crescente complexidade dos problemas públicos e de recursos escassos, arranjos institucionais que favorecem a coordenação, a participação e a transversalidade tornam-se cada vez mais estratégicos para a efetividade da ação governamental. O fortalecimento das Câmaras Setoriais e sua maior integração aos instrumentos formais de planejamento podem ampliar significativamente a capacidade do Estado de responder de forma integrada aos desafios contemporâneos do desenvolvimento e, é esse o caminho para um planejamento governamental à altura das demandas do Amazonas e do Brasil.

Por fim, cabe destacar que a experiência das Câmaras Setoriais da SEDECTI não é apenas uma resposta às demandas do presente: é, também, um investimento no futuro do planejamento público no Amazonas. Ao construir relações de confiança entre governo e sociedade, ao qualificar a participação dos atores no processo de formulação de políticas e ao ampliar a base de informações disponíveis para o planejamento, as Câmaras contribuem para o fortalecimento das capacidades institucionais do estado como um patrimônio que transcende governos e mandatos e que é condição indispensável para o desenvolvimento sustentável de longo prazo.

8. Referências

1. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Planejamento governamental e políticas públicas: integração e transversalidade. Brasília, 2023.
2. LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. Governança, políticas públicas e coordenação intersetorial. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 539–557, jul./ago. 2016.
3. SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos. 4. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2021.
4. SOUZA, C. Federalismo, coordenação intergovernamental e políticas públicas no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 2, p. 1–30, 2018.
5. YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Trad. Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Avaliação da implementação do Plano Estadual de Adaptação e Resiliência Climática

• **Guilherme G. Pallerosi**

Cientista Social (PUC-SP), mestre pela Universidade federal de São Carlos (UFscar), e Especialista em Políticas Públicas (FESPSP). Efetivo da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Governo Estadual de São Paulo.

Resumo

O artigo apresenta os resultados de uma avaliação executiva sobre a implementação do Plano Estadual de Adaptação e Resiliência Climática (PEARC 2025–2035), principal instrumento do Estado de São Paulo para enfrentar os impactos das emergências climáticas. A análise abrange o período entre agosto de 2025 e março de 2026 e descreve o processo de construção do plano, sua governança e os desafios inerentes à implementação da agenda de adaptação, marcada por elevada complexidade, transversalidade e necessidade de articulação intersetorial.

O estudo contextualiza o PEARC no avanço histórico das políticas climáticas internacionais, e o desenho da estratégia climática paulista, com o Decreto nº 65.881/2021 que estruturou a e impulsionou a elaboração do plano de adaptação às mudanças climáticas. O plano é organizado em oito eixos, com a descrição de 46 ações e 233 subações para serem executadas em um prazo de 10 anos.

A metodologia empregou revisão bibliográfica, reuniões técnicas, sistematização das cadeias de impacto e oficinas baseadas na Árvore do Problema e na Teoria da Mudança. Entre os principais resultados, destacam-se: a identificação de perfis populacionais vulneráveis para o Eixo de Justiça Climática; a necessidade de mapear os órgãos de governança, a elaboração de um planejamento operacional detalhado; a importância de criar indicadores de resultado e impacto, com a construção de um sistema de monitoramento e avaliação do plano. Por fim, destaca-se o fomento para construção de um indicador-diagnóstico de justiça climática.

A avaliação aponta que o PEARC representa iniciativa pioneira, com forte convergência às agendas globais. Porém, diante de um processo recente de implementação dessa agenda pública, requer atenção e constante aprendizado, para o amadurecimento institucional; a construção de governança entre múltiplos atores, e a coordenação das ações entre órgãos estaduais. Por fim, o trabalho traz recomendações para aprimoramento da ferramenta de planejamento, buscando auxiliar o processo de implementação das políticas públicas envolvendo o PEARC.

INTRODUÇÃO

O estudo apresentado neste artigo, traz um relato dos processos e resultados de uma avaliação executiva elaborada pela Diretoria de Avaliação de Políticas Estaduais (DAPE). O DAPE é vinculado à Subsecretaria de Planejamento e Avaliação, da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo, e tem como missão institucional promover a melhoria contínua das políticas públicas estaduais por meio

da produção de avaliações com foco na geração de evidências para o aprimoramento da gestão pública.

O estudo trata sobre a implementação do Plano Estadual de Adaptação e Resiliência Climática (PEARC 2025-2035). O PEARC é uma ferramenta nova, e uma das principais estratégias do Governo do Estado de São Paulo lidar com os impactos das emergências climáticas.

A relevância deste trabalho está no desafio e na complexidade de implementar uma agenda de

adaptação às mudanças climáticas. A agenda para adaptação climática, envolve uma ampla variedade de políticas públicas setoriais, de conceitos técnicos e científicos, e novos paradigmas, pressionando a gestão pública a coordenar o tema de modo integrado, e com agendas regionalizadas.

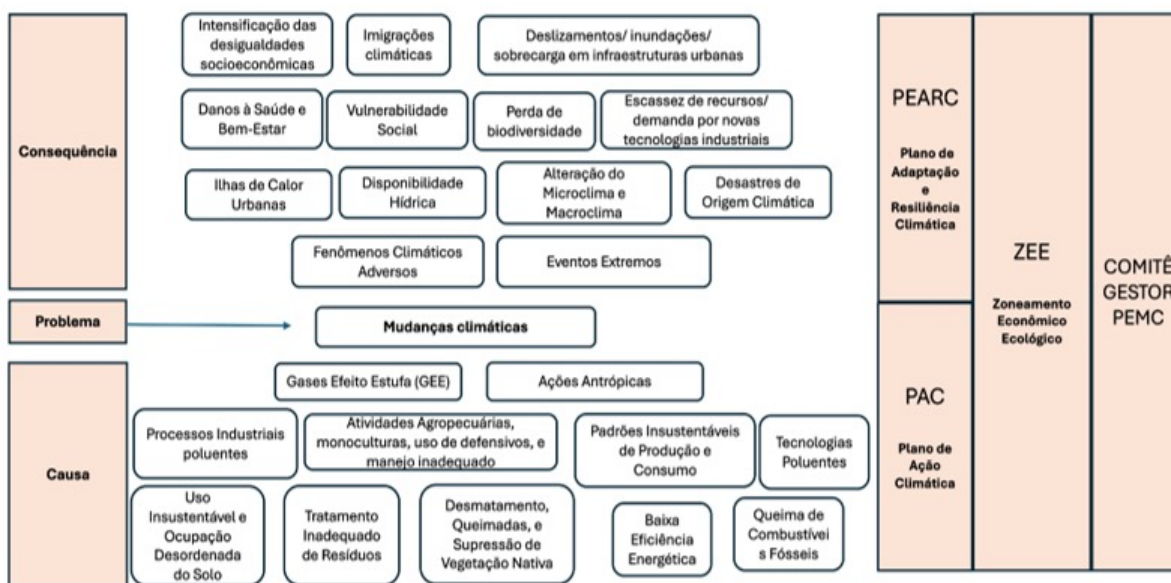
As políticas de adaptação consistem em ajustes de infraestrutura, proteção social, com soluções ambientalmente sustentáveis, envolvendo mudanças de paradigmas técnicos e conceituais, para reduzir a vulnerabilidade e os riscos, frente aos efeitos reais ou esperados das mudanças climáticas (como a construção de defesas contra inundações ou o desenvolvimento de culturas resistentes à seca). Já a resiliência é a capacidade desses sistemas de antecipar, absorver e recuperar-se de choques e estresses climáticos, mantendo suas funções essenciais e evoluindo para estados de maior preparação (IPCC, 2023).

O PEARC está inserido no contexto da Política Nacional (PNMC, 2009)¹, e da Política Estadual (PEMC, 2009)², de Mudanças Climáticas. O período entre promulgação dessas legislações marca o início dos esforços para a organização as políticas públicas para

a macro agenda das mudanças climáticas. O tema da adaptação às emergências climáticas, tornou-se uma agenda prioritária somente no início da década de 2020. Até o ano de 2021, a Política Estadual de Mudanças climáticas teve um foco maior na agenda de redução e mitigação dos gases de efeito estufa (GEE), marcando o período pelos acordos e metas para redução de emissões (SÃO PAULO, 2022)³. No início da década de 2020, os acordos internacionais passaram a fomentar mais as agendas de adaptação e resiliência às mudanças climáticas, com base no avanço do aquecimento global e dos episódios de emergência climática (IPCC, 2023).

Em 2021, com o Decreto 65.881, o governo de São Paulo reorganizou a política climática, desenhando uma estratégia climática para o Estado com base nos planos: de Ação Climática 2050; de Adaptação Climática; e no Zoneamento Ecológico-Econômico. O decreto foi um marco na agenda de adaptação e resiliência climática para o Estado de São Paulo. A Imagem 1 traz um diagrama para explicar a estratégia climática paulista e a relação das suas políticas com as ferramentas governamentais.

IMAGEM 1 – Diagrama dos Instrumentos Estratégicos para Mudanças Climáticas no Estado de São Paulo. *



1 LEI Nº 12.187, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009 – Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC

2 LEI Nº 13.798, DE 09 DE NOVEMBRO DE 2009 – Política Estadual de Mudanças Climáticas – PEMC

3 O foco das políticas para mudanças climáticas, na agenda de redução de gases de efeito estufa, e a necessidade de avançar com a agenda de adaptação às mudanças climáticas foi citada na avaliação PEMC +10, que analisou os 10 primeiros anos da Política Estadual de Mudanças Climáticas. O estudo convergiu aos resultados da publicação IPCC (AR6, 2022, e aos acordos internacionais (COP 26, 2023) Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/home/2022/04/relatorio-pemc-3.pdf>. Acesso em: 26 de março 2026.

* Palavras-chave obtidas das legislações: Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009); Política Estadual sobre Mudança do Clima (Lei Nº 13.798/ 2009), e do programa da ONU “Race to Zero” e “Race to Resilience” (Decreto Estadual 65.881/2021).

O diagrama acima representa a estratégia climática paulista, envolvendo o PEARC, com características de multidimensionalidade na articulação institucional e territorial dessa agenda, demandando uma ampla governança intersetorial, transversal e multinível; envolvendo a participação de múltiplos atores de diferentes políticas públicas, além de abordar assuntos complexos, como o aprimoramento de infraestruturas públicas, a redução das vulnerabilidades sociais e a promoção de justiça climática.

Outra inovação foi a governança da estratégia climática de São Paulo, com o Decreto nº 68.308, de 2025, que reorganizou o Conselho Estadual de Mudanças Climáticas e o Comitê Gestor da Política Estadual de Mudanças Climáticas, da Secretaria Estadual de Meio Ambiente Infraestrutura e Logística. A SubSecretaria de Meio ambiente, juntamente com o Comitê Gestor PEMC, são a estrutura responsável pela gestão do plano, implementada meses antes da publicação da ferramenta de planejamento. Logo, é uma iniciativa pioneira, inserido em uma estratégia ainda recente e bastante complexa no âmbito da implementação da agenda, justificando a necessidade de um estudo de avaliação.

O processo de construção do plano teve início com o Decreto Estadual 65.881, em 2021, que estabeleceu os instrumentos básicos da estratégia climática do estado. O processo envolveu a contratação inicial de uma consultoria para a seleção de eixos temáticos e a construção de uma cadeia de impactos climáticos. Em seguida, foram formados grupos de trabalho (GTs), específicos para cada Eixo, compostos por técnicos e especialistas do estado, em especial, das Secretarias de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística, além de Agricultura, Saúde, bem como de professores e pesquisadores envolvidos no Programa Biota Síntese FAPESP. Por fim, foi elaborado um documento preliminar para consulta pública, e o plano foi lançado oficialmente em junho de 2025.

Assim, o PEARC foi pactuado de forma participativa, organizado em 7 eixos de ação específicos:

- *Segurança Hídrica,*
- *Biodiversidade,*

- *Zona Costeira,*
- *Saúde Única,*
- *Segurança Alimentar,*
- *Infraestrutura,*
- *Justiça Climática,*
- *Ações Gerais (criado posteriormente).*

Os 8 eixos de ação do plano, possuem 46 ações, divididas em 233 sub-ações para execução em 10 anos. O plano está dividido em 3 períodos, sendo o primeiro ciclo com 46 ações e 101 sub-ações, que devem ter sua implementação iniciada no período de 0 a 3 anos, a partir de 2025.

A avaliação sobre a implementação do PEARC ocorreu entre o período de agosto de 2025 e março de 2026, quando o DAPE apresentou os resultados e recomendações para a Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística, com representantes da Diretoria de Planejamento, da Assessoria para Mudanças Climáticas, do Comitê do Zoneamento Econômico Ecológico e do Comitê Gestor da PEMC.

REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O tema sobre a preservação do meio ambiente toma corpo ao longo dos anos de 1960, com importantes publicações científicas e o crescimento de movimentos sociais (FERREIRA, 2006). Em 1968, a organização não governamental (ONG), Clube de Roma, reuniu cientistas e intelectuais alertando sobre os impactos do crescimento econômico ilimitado em um planeta com recursos finitos (MEADOWS, 1973). O encontro deu início aos debates internacionais sobre a mudança dos paradigmas de crescimento econômico e a necessidade da preservação ambiental em âmbito global.

Em 1972, o Clube de Roma, junto ao MIT (*Massachusetts Institute of Technology*) publicaram um documento fundamental, chamado “Limites do Crescimento”. Foi em 1972 que o Brasil entrou como membro da agenda internacional de proteção ambiental, durante o primeiro encontro do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNITED NATIONS, 1973), que ficou conhecido como Conferência de Estocolmo. O PNUMA inaugura um modelo multilateral de instituição, presente até hoje, para coordenar ações ambientais globais, promover a cooperação internacional e apoiar países na formulação e implementação de políticas ambientais sustentáveis. Dentro desta estrutura de articulação e governança

que se estabeleceu o mecanismo dos consensos internacionais sobre os temas de meio ambiente, desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas.

Em 1990, a agenda climática começa a tomar corpo, com a publicação do primeiro relatório realizado pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA): o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). O IPCC passou a ser o documento técnico-científico referencial para os acordos internacionais sobre clima, com publicações sistemáticas buscando o consenso científico sobre o efeito estufa natural e o aumento das concentrações de gases de efeito estufa (GEE) devido às atividades humanas.

A publicação do painel (IPCC, 1990), marca o debate sobre as mudanças climáticas e seus impactos, inicialmente focado na redução dos GEEs, para evitar o aquecimento médio maior que 1,5°C. A agenda climática foi destaque na Convenção da ONU, ocorrida em 1992 no Rio de Janeiro (Rio 92). Na Rio 92, o debate evoluiu nos debates sobre desenvolvimento sustentável, articulando diferentes temas e níveis de governança, global, nacional e local (políticas transversais e multinível). Nesta ocasião foi aprovada a Agenda 21, que trouxe um esforço global inédito para integrar meio ambiente, economia e justiça social em políticas públicas (interdisciplinaridade) (UNITED NATION, 1993). A agenda 21 inaugura também o fomento às agendas locais, e regionais dos países.

Em 1995 o segundo Relatório de Avaliação (IPCC, 1995), concluiu que as concentrações de gases de efeito estufa estavam aumentando, o clima global já havia mudado e provavelmente a temperatura média continuaria aumentando, com fortes evidências de influência humana. Neste mesmo ano, inaugurou-se a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), mais conhecida como COP1 (1995), com o compromisso de reuniões anuais sobre o tema das mudanças climáticas. A COP se torna a principal convenção internacional para pactuação de acordos, metas e diretrizes para as agendas climáticas nacionais e subnacionais.

Em 2015, foi consolidado o Acordo de Paris⁵, incluindo a primeiro embrião da agenda de adaptação climática efetiva, entrando oficialmente para o debate internacional. Neste contexto, destaca-se o

Artigo 7, que trata do Objetivo Global de Adaptação (GGA). O GGA, estabeleceu a necessidade de planos e diretrizes nacionais para fortalecer a capacidade adaptativa, aumentar a resiliência e reduzir a vulnerabilidade aos impactos das mudanças climáticas (UNITED NATIONS, 2016). Destaca-se que, neste período, a tendência vinha apontando para o aquecimento médio global, e iniciativas insuficientes de mudanças de matrizes energéticas e outros hábitos, pressionando uma aceleração nas agendas ligadas a adaptação e resiliências às mudanças climáticas e suas características territoriais.

Neste contexto de debate internacional sobre a agenda de adaptação às mudanças climáticas, o Estado de São Paulo percebeu a necessidade aprimorar suas estratégias. As agendas de emissão de gases de efeito estufa, e, de adaptação climática, possuem dinâmicas intimamente relacionadas, porém, passam a ter instrumentos para planejamento de ações distintos, por tratarem de assuntos com complexidades e estratégias diferenciadas.

Em 2021, o Estado de São Paulo aderiu às campanhas das Nações Unidas: *Race to Zero* e *Race to Resilience*, da ONU (UNITED NATION, 2021), que orientou novas estratégias climáticas para o governo paulista, com a elaboração de dois planos: o Plano de Ação Climática – PAC; e o Plano Estadual de Adaptação e Resiliência Climática – PEARC. Esta campanha é um marco para a nova estratégia climática do Estado de São Paulo.

O relatório do IPCC (2022), elevou a urgência das políticas públicas para mudança climática. Neste relatório, estima-se que o aquecimento global já venha atingindo níveis próximos a 1,5°C desde 2021, com tendência a se consolidar (ou subir) até 2040, caso as emissões continuem no ritmo atual. Também destacou que medidas de adaptação e mitigação são compatíveis com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e que a equidade, justiça climática e inclusão são fundamentais para ações eficazes.

A COP28 (2023), ocorrida nos Emirados Árabes, mesmo diante das evidências de emergência para avanço das políticas climáticas, mostrou uma grande dificuldade para obtenção de acordos para redução das emissões, emissões de gases. Porém avançou a agenda para adaptações climáticas, com a pactuação do programa para a Meta Global de Adaptação (UAE

Framework for Global Climate Resilience)⁴, conforme o Artigo 7 do Acordo de Paris. O texto apresenta a decisão sobre a Meta Global de Adaptação, com os seguintes pontos principais:

- *Base legal e urgência*: destaca a necessidade de acelerar ações de adaptação para reduzir vulnerabilidades e riscos, considerando os achados do IPCC AR6.
- *Propósito do quadro*: Guiar a implementação da meta global, promover adaptação transformacional e incremental, proteger meios de vida, economias e ecossistemas, considerando ciência, conhecimentos tradicionais e valores indígenas.
- *Metas até 2030*: Reduzir escassez hídrica e garantir acesso à água potável; garantir produção agrícola e alimentar resiliente; reduzir impactos climáticos na saúde e fortalecer serviços de saúde; proteger ecossistemas e biodiversidade com soluções baseadas na natureza; aumentar resiliência de infraestrutura e assentamentos humanos; reduzir efeitos sobre pobreza e meios de subsistência; preservar patrimônio cultural com estratégias adaptativas.

O documento que estabeleceu as bases das metas de adaptação globais, estava entre os temas debatidos da COP30, ocorrida em Belém do Pará, no Brasil, em novembro de 2025. Entre os consensos obtidos, destaca-se uma lista preliminar com 59 indicadores de adaptação climática⁵ para serem adotados voluntariamente entre os países membros, além de critérios⁶ para desagregação de dados, incluindo por gênero, povos indígenas e outros grupos vulneráveis.

A COP30, avançou com decisões sobre transição justa, financiamento da adaptação, comércio, gênero e tecnologia. Os países também concordaram aumentar significativamente os recursos voltados à adaptação, agenda de adaptação urbana, hídrica, alimentar e de saúde.

O Plano de Adaptação e Resiliência Climática (2025), vai ao encontro de todos estes avanços obtidos na construção da agenda de adaptação climática global, com alinhamento aos avanços da agenda climática internacional. No entanto, muitos dos debates que vem ocorrendo sobre adaptação, resiliência e

justiça climática, ainda estão em construção, exigindo atenção às diretrizes globais e nacionais, e um processo de aprendizagem e revisão periódica.

METODOLOGIA

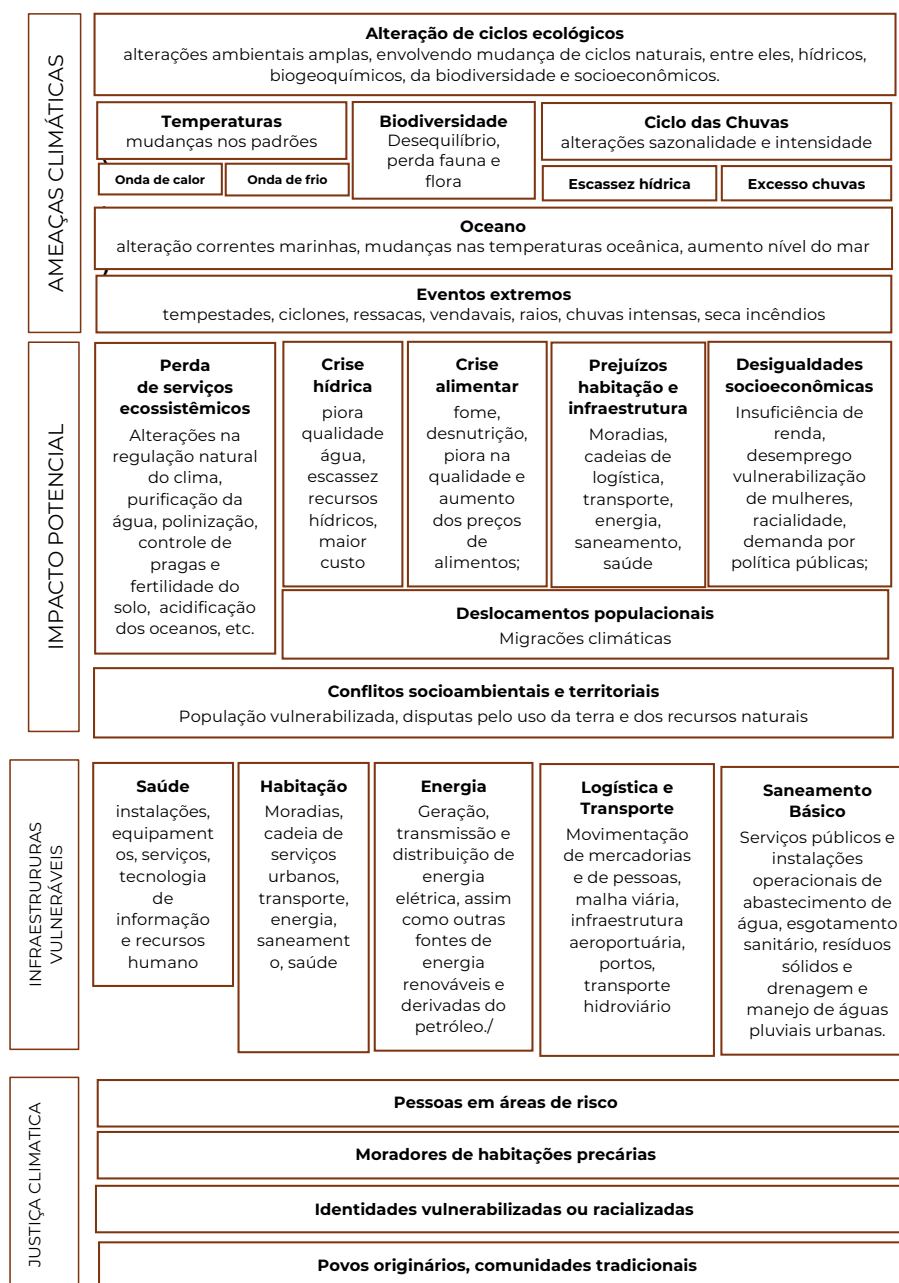
O estudo envolvendo a avaliação sobre a implementação do Plano de Adaptação e Resiliência do Estado de São Paulo, envolveu um trabalho inicial de revisão bibliográfica de publicações técnicas e científicas, sites, atas de reuniões do Conselho e do Comitê gestor da PEMC. O estudo teórico passou por reuniões com os gestores da política para mudanças climáticas da Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL), do estadual governo paulista.

Durante o estudo do processo de construção do PEARC, foi realizada uma sistematização do conhecimento obtido nos Grupos de Trabalhos formados para construção do plano. O trabalho do GT de construção as cadeias de impacto estão descritas no PEARC. A primeira etapa da avaliação, teve como resultado um diagrama da cadeia de impacto PEARC, apresentada na Imagem 2. A cadeia de impacto identifica os principais tipos de ameaças, e os impactos no ambiente, nas infraestruturas e populações vulneráveis. Esta síntese nos auxilia a compreender as diretrizes dos eixos de ação do PEARC, e demonstram o destaque de dois desses eixos, o de justiça climática e o de infraestrutura, que são chamados de eixos transversais, por terem ações próprias, mas também ações envolvendo os demais eixos.

4 UAE Framework for Global Climate Resilience disponível em: <https://unfoundation.org/what-we-do/issues/climate-and-energy/uae-framework-for-global-climate-resilience/>

5 <https://unfccc.int/documents/649629>

IMAGEM 2 – Cadeia de impactos do Plano Estadual de Adaptação e Resiliência Climática.



Fonte: elaboração própria. Sistematização resultados das cadeias de Impacto, desenvolvidas pelos Grupos de Trabalho para elaboração do Plano de Adaptação e Resiliência Climática, do Governo do Estado de São Paulo

Após a preparação do material, e a realização de reuniões com as equipes responsáveis pelo plano, foram elaboradas oficinas, junto a diferentes áreas de atuação da SEMIL, envolvendo representantes da assessoria para mudanças climáticas, da diretoria de planejamento e do Conselho e do Comitê para mudanças climáticas, além do Comitê do Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE).

Durante as reuniões com as equipes do órgão setorial, observou-se que o eixo de justiça climática

do plano, tratava-se de um assunto transversal muito importante, porém ainda pouco desenvolvido. Também foi definido, que a avaliação seria focada no primeiro ciclo do plano, com duração de 3 anos. Assim, optou-se que a avaliação sobre a implementação iria dar um foco maior nas ações do eixo de justiça climática, e que as recomendações seriam voltadas ao ciclo de 3 anos do plano.

As oficinas realizadas em setembro e outubro de 2025, abordaram a metodologias de Arvore do

Problema e da Teoria da Mudança. A Árvore do Problema é uma metodologia utilizada para identificar e estruturar causas e efeitos de um problema central, permitindo compreender suas inter-relações e orientar a definição de soluções. Já a Teoria da Mudança⁶ descreve como e por que uma intervenção deve gerar os resultados esperados, articulando insumos, atividades, produtos e impactos em uma lógica causal. Ambas são ferramentas fundamentais no planejamento de políticas públicas, pois contribuem para diagnósticos precisos, definição de objetivos e monitoramento de resultados (FGV-CLEAR, 2023).

As oficinas propiciaram alinhamento sobre conceitos e sobre os aspectos necessários para avanço do primeiro ciclo de funcionamento PEARC e 3 anos.

Um avanço inicial da avaliação, foi a definição dos perfis populacionais e conceitos relativos ao Eixo de Justiça Climática do primeiro ciclo PEARC. A definição dos perfis populacionais é um insumo para o desenvolvimento de indicadores e índices sobre justiça climática, além de facilitar a identificação de programas e ações governamentais relacionados ao tema. O resultado preliminar dos perfis mais vulnerabilizados em situações de eventos climáticos extremos está listado a seguir:

- *Pessoas em áreas de risco (conceito ampliado) – população exposta a territórios com maior incidência para riscos climáticos, e eventos climáticos extremos;*
- *Pessoas em condições específicas (saúde e ciclos de vida) – idosos, crianças, gestantes, pessoas com deficiência, pessoas com doenças crônicas, mobilidade reduzida, etc.;*
- *Pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza – pessoas que ganham abaixo das faixas de pobreza (1/2 SM) e extrema pobreza (1/4 SM);*
- *Moradores de habitações precárias – moradores habitações precárias, improvisadas, densamente ocupadas, irregulares, palafitas, etc.;*
- *Identidades vulnerabilizadas ou racializadas – mulheres, pessoas negras ou com identidades racializadas, LGBTQIA+, etc.*
- *Povos indígenas/ povos originários e comunidades tradicionais – caiçaras, povos indígenas e quilombolas, caboclos, extrativistas, ilhéus, pescadores*

artesanais, ribeirinhos, ciganos, comunidades de terreiros e matriz africana etc.;

- *Comunidades urbanas vulnerabilizadas – pessoas que habitam favelas, cortiços, pessoas em situação de rua, catadores de material reciclável etc.;*
- *Comunidades rurais e periurbanas – pequenos agricultores familiares, assentados de reforma agrária, acampados etc.;*

CONCLUSÕES

- **Pioneirismo das estratégias de adaptação e resiliência às emergências climáticas** – O trabalho demonstrou como esta agenda de políticas públicas vem crescendo em importância, e os esforços para criar uma estratégia de ação ainda não estão em construção, necessitando ainda um processo de aprendizagem e revisão periódica.
- **Convergências com outras ferramentas da política estadual para mudanças climáticas** – Existem sinergias entre o PEARC e as demais ferramentas estratégicas do Estado de São Paulo para mudanças climáticas, com destaque ao Zoneamento Econômico Ecológico e o Plano de Ação Climática (PAC 2050). As agendas se mostram convergentes para muitas das ações previstas.
- **Governança** – A articulação institucional é um desafio central. O impacto das ações PEARC estão relacionadas a resultados integrados entre as ações. A estratégia de governança para o primeiro ciclo do PEARC deve focar na aproximação com órgãos setoriais e atores relacionados as ações dos eixos temáticos. A construção de um plano operacional para acompanhar a gestão do PEARC pode auxiliar a ampliação e o envolvimento dos atores envolvidos.
- **Protagonismo da Justiça Climática** – A agenda de justiça climática vem sendo sistematicamente incorporada na política de adaptação e resiliência, tornando-se um eixo fundamental para a percepção dos impactos, e como diretriz para as ações de diversas políticas públicas conectadas a agenda climática. O tema da justiça climática ainda é novo nas políticas públicas brasileiras, sendo importante construir um aporte técnico e conceitual para a efetiva incorporação nas agendas públicas do Estado.

⁶ Disponível em: <https://fgvclear.org/infografico-teoria-da-mudanca/>. Última visualização em 31 de março de 2026.

- **Perfis populacionais para eixo de justiça climática** – No exercício realizado durante as oficinas, foi possível uma prévia seleção dos principais perfis de população mais vulneráveis às mudanças climáticas. A identificação dos públicos atendidos, além de ser um importante insumo para a construção de um indicador de justiça climática, também auxiliou a identificação dos órgãos SEMIL envolvidos com o tema. Destaca-se porém, a necessidade de maior debate para consolidação do levantamento prévio dos perfis populacionais.
- **Indicador Eixo de Justiça Climática** – O indicador proposto na sub-ação PEARC (EJC-1.1); desenvolver e aplicar indicadores de justiça climática visando subsidiar a implementação e o monitoramento do PEARC é importante, visto o potencial para aferição de impacto do plano, além de subsídio para outras políticas públicas (indicador de diagnóstico) e atuação nas escalas local e regional.
- **Planejamento Operacional** – a implementação do pode ser aprimorada com a construção de uma ferramenta para gestão das ações, permitindo um acompanhamento tático dos avanços e resultados do plano, além de auxiliar a visualização dinâmica dos atores envolvidos e governança.

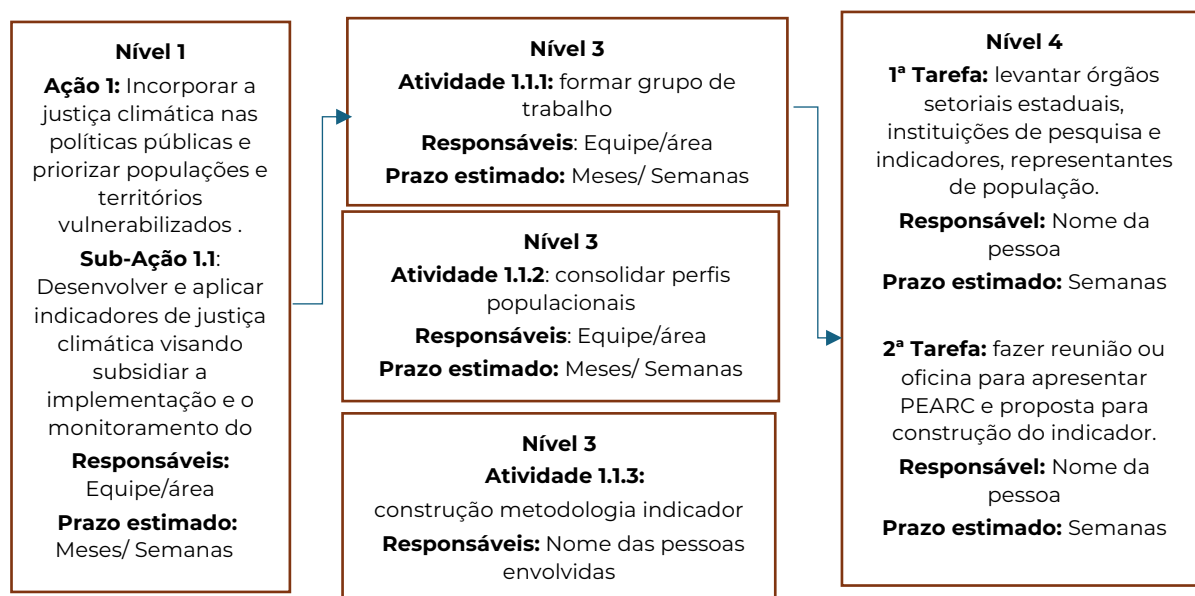
- **Sistema de Monitoramento** – O acompanhamento dos avanços do PEARC envolve a construção de um sistema de monitoramento com informações táticas e indicadores estratégicos, contendo objetivos, metas, e um modelo de gestão da informação e monitoramento dos dados.

RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES

a) Planejamento Operacional e Monitoramento Tático PEARC

Recomenda-se a elaboração de um plano operacional do PEARC, para deixar claro o processo para cumprimento das ações previstas e a construção de metas. A elaboração de um planejamento operacional detalhado, envolve a quebra das sub-ações do primeiro ciclo PEARC em tarefas, com responsáveis e prazos de entrega (Imagem 3). O planejamento operacional possibilita acompanhar o avanço das ações do primeiro ciclo PEARC, assim como atrasos e gargalos a serem resolvidos. O plano operacional também possibilita identificar com maior objetividade a estrutura de governança necessária para execução do plano.

IMAGEM 3 – Exemplo para elaboração de planejamento operacional, com base na Ação 1 do Eixo de Justiça Climática.



Fonte: elaboração própria.

A importância deste incremento ao plano está na identificação da matriz de responsabilidades. O plano

de operacional envolve a distribuição das tarefas e processos entre os atores envolvidos na gestão e execução

das ações PEARC. A divisão de tarefas traz maior agilidade e transparência, permitindo a execução e acompanhamento de ações concomitantes.

O planejamento operacional detalhado é um dos elementos do sistema de monitoramento proposto pelo estudo. Este planejamento possibilita o acompanhamento tático-operacional PEARC, sendo possível acompanhar com maior precisão o andamento das 101 subações previstas para o primeiro ciclo de 3 anos.

b) Monitoramento estratégico PEARC

O monitoramento estratégico envolve a seleção de indicadores de impacto e resultado, que tragam informações para avaliações sobre as demandas de adaptação climática dos PEARC e seus eixos de ação. Para isso, é necessário a identificação de objetivos gerais PEARC e específicos aos Eixos. A descrição dos objetivos é um elemento importante para referenciar os indicadores de resultado e impacto desejados. Recomenda-se a aplicação de metodologia que auxilie a identificação e descrição dos objetivos, conectando as cadeias de impacto às ações do primeiro ciclo PEARC.

Conforme metodologia recomendada, os objetivos gerais do plano, devem subsidiar a criação dos indicadores de impacto, com dados que tragam evidências sobre a exposição às emergências, risco, e vulnerabilidade, social e de infraestrutura, levando-se em conta as cadeias de impacto PEARC e os perfis populacionais de justiça climática. Já os objetivos específicos se conectam aos eixos, subsidiando indicadores de resultado, compostos por dados mensuráveis que representem os esforços para cumprimento dos objetivos específicos.

A construção de indicadores de impacto e resultado, podem conter metas periódicas, para que o

monitoramento e as avaliações sejam feitos conforme critérios claros, para o alcance de resultados mensuráveis, com a definição da periodicidade, conforme a disponibilidade das fontes de dados dos indicadores selecionados.

c) Justiça Climática

O trabalho realizado durante as oficinas de avaliação contribuiu para a construção dos perfis populacionais para o eixo de justiça climática. Recomenda-se a revisão bibliográfica e consulta a representantes de políticas setoriais envolvidas, sociedade civil afetada e especialistas.

Para o primeiro ciclo do PEARC, destaca-se a necessidade de construção do indicador-diagnóstico de justiça climática. Esta é uma das principais subações do Eixo de Justiça Climática do primeiro ciclo PEARC. O indicador deve subsidiar diagnósticos territoriais e setoriais e, com série histórica, permitirá o acompanhamento dos impactos do PEARC sobre as populações e territórios mais vulnerabilizados.

d) Governança e Comunicação PEARC

Com base no planejamento operacional, recomenda-se um levantamento das políticas públicas envolvidas, com o mapeamento de órgãos e setoriais envolvidos com os eixos e ações PEARC, organizar agenda de articulação conforme plano operacional. Neste contexto, deve-se identificar as sinergias junto às estratégias climática estadual, buscando coordenar estratégias e otimizar agendas junto ao Zoneamento Econômico Ecológico e ao Plano de Ação Climática 2050, para a execução das ações conjuntas e coordenadas, como iniciativas de comunicação, divulgação, e construção de agendas conjuntas.

REFERÊNCIAS

1. FERREIRA, L.C. Ambiente e Sociedade na Teoria Social: Construindo a Interdisciplinaridade. Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR. Revista de Ciência Política. Teoria & Pesquisa, 2006.
2. FGV CLEAR. Guia CLEAR – Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas: Do diagnóstico à decisão. Autores: Lycia Lima; André Portela. São Paulo: FGV EESP CLEAR, 2025.
3. IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Editado por Core Writing Team, H. Lee e J. Romero. Geneva, Switzerland: IPCC, 2023.

4. IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Climate Change 1995: The Science of Climate Change*. Contribution of Working Group I to the Second Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Editado por J. T. Houghton; L. G. Meira Filho; B. A. Callander; N. Harris; A. Kattenberg; K. Maskell. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
5. UNITED NATIONS. *Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5–16 June 1972*. New York: UN, 1973.
6. UNITED NATIONS. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3–14 June 1992. Volume II: Proceedings of the Conference*. New York: UN, 1993.
7. UNITED NATIONS. Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). *The Paris Agreement*. Paris, 12 December 2015. UNFCCC, 2016.
8. UNITED NATIONS. Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). *Race to Resilience Campaign*. 2021.
9. UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Report of the Conference of the Parties on its First Session, held at Berlin from 28 March to 7 April 1995*. COP1, Berlin: 1995.
10. UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *UN Climate Change Conference – COP 28: Dubai, United Arab Emirates, 30 November–12 December 2023*. UNFCCC, COP28, Dubai, 2023.
11. UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *UN Climate Change Conference – Belém, November 2025*. UNFCCC, COP 30, Belém: 2025.
12. Meadows, Donella H.; Meadows, Dennis L.; Randers, J.; Behrens III, W. *Os Limites do Crescimento*. Relatório ao Clube de Roma. São Paulo: Perspectiva, 1973
13. SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. PEMC 10 anos: Política Estadual de Mudanças Climáticas. São Paulo: SIMA, 2022. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/home/2022/04/relatorio-pemc-3.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2025.

Dados e evidências para a transformação digital de serviços públicos: um diagnóstico aplicado com recorte de gênero no Estado de Alagoas

- **Juliana Carla da Silva Santos**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, Brasil
E-mail: juliana.santos@seplag.al.gov.br

- **Phelipe Gabriel Clementino Vargas**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, Brasil
E-mail: phelipeadvogado@live.com

- **Danielle Goncalves Cordeiro**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, Brasil
E-mail: danilledgc@gmail.com

Resumo

A transformação digital de serviços públicos tem se consolidado como um eixo estratégico para o fortalecimento da capacidade estatal, a ampliação do acesso a direitos e a melhoria da experiência do cidadão. Sob essa perspectiva o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em parceria com o Governo Federal, lançou a linha de crédito Brasil Mais Digital, voltada ao financiamento de projetos de Governo Digital em todo o país. Com o objetivo de ampliar o acesso a serviços públicos digitais, fortalecer a eficiência da gestão pública e beneficiar diretamente a população local. O objetivo do artigo é apresentar os resultados do diagnóstico aplicado sobre o uso de serviços públicos presenciais mais demandados por mulheres e as diretrizes para sua priorização na transformação digital, desenvolvido no âmbito do Programa Alagoas Mais Digital. Busca-se identificar os serviços com maior recorrência de uso, bem como as principais barreiras e desafios enfrentados pelas mulheres no acesso aos canais digitais, considerando aspectos socioeconômicos, informacionais e de letramento digital. A abordagem metodológica adotada é mista, integrando métodos quantitativos e qualitativos. Foram realizadas duas pesquisas quantitativas face a face: uma com amostra representativa da população, e outra, em ponto de fluxo, com usuários/as de serviços governamentais nas Centrais de atendimento. Nos resultados observam-se diferenças de gênero no padrão de demanda por serviços governamentais: mulheres utilizam mais serviços de saúde, assistência social e educação, enquanto homens recorrem com maior frequência a serviços relacionados a veículos e habilitação. A partir desse diagnóstico, foi elaborado recomendações para um plano de ação.

Palavras-chave: Transformação digital; Serviços públicos; Evidências empíricas; Recorte de gênero; Planejamento governamental.

1. INTRODUÇÃO

A transformação digital de serviços públicos tem se consolidado como um eixo estratégico para o fortalecimento da capacidade estatal, a ampliação do acesso

a direitos e a melhoria da experiência do cidadão. Sob essa perspectiva, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em parceria com o Governo Federal, lançou a linha de crédito Brasil Mais Digital, voltada

ao financiamento de projetos de Governo Digital em todo o país, com o objetivo de ampliar o acesso a serviços públicos digitais, fortalecer a eficiência da gestão pública e beneficiar diretamente a população local.

No entanto, quando esse processo não é orientado por evidências empíricas e por uma perspectiva de inclusão, há o risco de reprodução de desigualdades pré-existentes, como aquelas associadas a gênero, renda, escolaridade e raça. Nesse contexto, as mulheres, que historicamente apresentam maior interação com serviços públicos relacionados ao cuidado, saúde e educação, configuram-se como um grupo estratégico para a análise da efetividade e da equidade da oferta digital de serviços governamentais.

O avanço dos serviços digitais, nesse cenário, tem transformado significativamente a interação entre cidadãos e o governo, inaugurando uma nova dinâmica marcada por maior agilidade e potencial de acessibilidade. Contudo, tais avanços não se distribuem de forma homogênea entre os diferentes grupos sociais, o que reforça a necessidade de investigações empíricas que aprofundem a compreensão sobre padrões de uso e barreiras de acesso.

É nesse contexto que se insere o presente trabalho, cujo propósito é compreender as dinâmicas de utilização dos serviços públicos, presenciais e digitais, por mulheres em Alagoas, identificando os serviços mais demandados e explorando aspectos específicos relacionados ao seu uso. O estudo, desenvolvido no âmbito do Programa Alagoas Mais Digital, analisa os resultados de um diagnóstico aplicado que investiga, além da frequência de utilização, as principais barreiras enfrentadas no acesso aos canais digitais, considerando dimensões socioeconômicas, informacionais e de letramento digital.

A partir da análise dos dados coletados, o trabalho sistematiza evidências que subsidiaram a elaboração de um plano de ação para a transformação digital dos serviços públicos, orientado por critérios de priorização com recorte de gênero. Nesse sentido, o estudo contribuiu para a construção de um entendimento abrangente sobre o uso de serviços digitais por mulheres em Alagoas, permitindo identificar padrões de utilização, demandas prioritárias e principais barreiras de acesso.

2. JUSTIFICATIVA

A oferta de serviços públicos constitui uma das principais formas de atuação do Estado na promoção do bem-estar da população, sendo orientada por princípios como universalidade e eficiência. No entanto, desafios estruturais relacionados ao acesso e ao uso desses serviços ainda persistem, especialmente quando considerados recortes sociais como gênero, renda e escolaridade. Nesse contexto, a transformação digital dos serviços públicos surge como uma estratégia relevante para ampliar o acesso, reduzir custos para o cidadão e melhorar a qualidade da prestação dos serviços.

No caso das mulheres, esse processo assume ainda maior relevância. Além de representarem a maioria da população, as mulheres tendem a demandar com maior frequência serviços públicos relacionados a áreas como saúde, educação e assistência social. Entretanto, desigualdades estruturais podem impactar seu acesso e uso dos canais digitais, o que evidencia a necessidade de compreender de forma mais aprofundada suas demandas, padrões de utilização e principais barreiras enfrentadas.

Dessa forma, a realização de um diagnóstico sobre os serviços públicos mais utilizados por mulheres em Alagoas se mostra fundamental para orientar a atuação do poder público. Ao identificar quais serviços são mais demandados, como são acessados e quais dificuldades estão presentes no uso dos canais digitais, torna-se possível direcionar esforços de transformação digital de forma mais eficiente e alinhada às necessidades reais das usuárias.

Além disso, a construção de um plano de ação baseado em evidências permite não apenas priorizar serviços estratégicos para digitalização, mas também incorporar o recorte de gênero no planejamento governamental, contribuindo para a redução de desigualdades e para o fortalecimento da relação entre Estado e sociedade. Nesse sentido, o estudo se configura como um instrumento relevante para subsidiar decisões, aprimorar a oferta de serviços públicos e promover uma transformação digital mais inclusiva no Estado de Alagoas.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo Geral

Compreender o uso de serviços digitais por mulheres em Alagoas, a fim de subsidiar a elaboração de um plano de ação para a transformação digital dos serviços públicos com enfoque de gênero.

3.2 Objetivos específicos

- Descrever a abordagem metodológica adotada, com base na integração de métodos quantitativos e qualitativos para análise do uso de serviços digitais;
- Analisar os padrões de uso, as barreiras de acesso e as percepções das mulheres em relação aos serviços públicos digitais em Alagoas;
- Sistematizar evidências empíricas que subsidiem recomendações e a formulação de um plano de ação para a transformação digital com enfoque de gênero.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O debate sobre a transformação digital no setor público tem evoluído de uma abordagem predominantemente tecnológica para uma perspectiva mais ampla, que incorpora dimensões organizacionais, institucionais e sociais. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) destaca que a digitalização de serviços públicos deve ser orientada ao usuário, baseada em evidências e alinhada às capacidades estatais, de modo a gerar valor público. A perspectiva apresentada pela OCDE reforça a importância de compreender a transformação digital no setor público a partir de arranjos institucionais e colaborativos que viabilizam soluções centradas no usuário, conforme citação direta do relatório Defining GovTech:

The innovators bring ideas and expertise to help develop digital solutions. They are often start-ups that have been traditionally underrepresented in the government market but can also include more established innovative companies. They can bring innovative approaches and solutions that can better respond to the needs of citizens and the public sector entities. A broader range of collaborators has also emerged amongst the academia and non-governmental organisations (NGOs), as well as from some “state start-ups” within public entities that function as teams of entrepreneurs integrated within the

public sector (often called “intrapreneurs”). For example, the French government established ‘beta.gouv.fr’ as an incubation programme to support its public sector in building simple, effective, and user-centred digital solutions by training and teaming up intrapreneurs to innovate internally (“Defining GovTech”, 2024, p. 11)

A centralidade do usuário implica incorporar, de forma sistemática, evidências empíricas ao processo de formulação e implementação de políticas públicas. Esse entendimento dialoga com a literatura sobre políticas públicas baseadas em evidências, que aponta a importância de utilizar dados e informações qualificadas para orientar a tomada de decisão no setor público (Head, 2016). Ainda que existam limitações nesse processo, o uso de evidências contribui para maior efetividade das políticas e para melhor alocação de recursos.

A transformação digital também pode ser compreendida como parte de um movimento mais amplo de fortalecimento da capacidade estatal. Nesse sentido, Mazzucato (2018) argumenta que o Estado desempenha papel ativo na promoção da inovação e na geração de valor público, não se limitando à execução de políticas. A digitalização de serviços, portanto, envolve não apenas a adoção de tecnologias, mas também mudanças nos processos, na cultura organizacional e na forma de interação entre governo e sociedade.

Outro aspecto relevante diz respeito à integração dos serviços e à simplificação de processos. A literatura sobre governo digital destaca que a fragmentação institucional tende a dificultar o acesso aos serviços públicos, exigindo múltiplas etapas e diferentes canais de atendimento. A integração e a interoperabilidade dos sistemas, nesse contexto, contribuem para reduzir custos de transação e melhorar a experiência do usuário (Janowski, 2015).

No contexto brasileiro, embora haja avanços na oferta de serviços digitais, persistem desafios relacionados às desigualdades de acesso e uso. Estudos indicam que fatores como renda, escolaridade e localização geográfica influenciam diretamente a capacidade de utilização desses serviços (CGI.br, 2024). Isso evidencia que a digitalização, quando não acompanhada de políticas de inclusão, pode reproduzir desigualdades já existentes.

A incorporação da perspectiva de gênero nos processos de planejamento e formulação de políticas públicas constitui um elemento central para a qualificação da ação estatal, na medida em que permite evidenciar desigualdades estruturais que afetam de forma diferenciada o acesso, o uso e os resultados das políticas públicas. Ao considerar as relações sociais de gênero como parte constitutiva da análise, essa abordagem contribui para superar a neutralidade aparente das políticas, tornando visíveis distorções que não são captadas por análises generalistas e ampliando a capacidade de formulação de ações mais equitativas e efetivas. Como destaca o documento do Ipea, a ausência dessa perspectiva tende a produzir políticas “cegas ao gênero”, limitando a compreensão sobre seus impactos reais e dificultando a construção de respostas mais aderentes às demandas sociais (Correa; Mostafa; Vieira, 2024).

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que, em 2022, as mulheres representavam 51,13% da população brasileira. No estado analisado, esse percentual alcança 52,3%, o que reforça a relevância de considerar esse grupo na formulação e avaliação de políticas públicas (“Censo Demográfico 2022”, 2026). Além de serem maioria, as mulheres apresentam padrões específicos de uso dos serviços públicos, especialmente em áreas relacionadas ao cuidado, como saúde, educação e assistência social.

Estudos mostram que o uso de serviços digitais é influenciado por fatores como acesso à internet, nível de letramento digital, confiança nos canais online e clareza das informações disponíveis. No caso das mulheres, essas variáveis frequentemente se articulam com responsabilidades de cuidado e limitações de tempo, o que pode dificultar o acesso e o uso de serviços digitais (BID, 2025). Nesse sentido, a chamada divisão digital não se refere apenas ao acesso à tecnologia, mas também às condições de uso e aos benefícios que dela podem ser obtidos (Van Dijk, 2020).

5. METODOLOGIA

O estudo foi realizado em 5 etapas:

i. *Desk Research*;

ii. *Pesquisa qualitativa*;

iii. *Pesquisa quantitativa com a população de Alagoas*;

iv. *Pesquisa quantitativa com a população de Alagoas usuária de serviços de governo digitais*;

v. *Pesquisa quantitativa em ponto de fluxo nas Centrais Já1*.

Cada uma das etapas contou com a entrega de um relatório metodológico detalhando cada processo.

Desk Research

Nesta etapa, foram coletados dados secundários sobre o uso da Internet e o acesso a serviços de governo digital no estado de Alagoas e na região Nordeste. As bases principais utilizadas foram o Censo 2022, a TIC Domicílios 2024 e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc). Cada base foi trabalhada em scripts específicos e, posteriormente, todas foram reunidas em um único script para exportação conjunta.

Pesquisa qualitativa

A etapa qualitativa teve como objetivo aprofundar a compreensão da experiência dos usuários de serviços públicos, permitindo captar nuances e percepções que não seriam identificadas por meio das abordagens quantitativas. Para tanto, foram realizados grupos de discussão presenciais no município de Maceió, envolvendo pessoas com 18 anos ou mais usuárias de serviços de governo.

Os participantes foram recrutados por meio de contato telefônico, a partir de listas de parceiros da empresa responsável pela pesquisa, sendo convidados para participação em sessões previamente agendadas em local único na cidade.

Foram realizados quatro grupos de discussão, organizados por gênero e classe socioeconômica, sendo dois grupos com mulheres e dois com homens, distribuídos entre as classes A/B e C/D/E. Cada grupo contou com 7 a 9 participantes, garantindo-se a presença mínima de usuários de serviços públicos digitais em cada sessão.

1 Centrais Já! são um espaço que reúne, em um único local, diversos órgãos e entidades dos governos estadual e municipal. Seu objetivo é facilitar o acesso do cidadão alagoano a serviços públicos das esferas estadual, municipal e federal, concentrando tudo em um só lugar. Para mais informações consultar < <https://dados.al.gov.br/catalogo/sq/dataset/ja> >.

As discussões foram conduzidas por profissional da empresa contratada, com base em roteiro estruturado, centrado na experiência dos participantes com os serviços de governo do estado de Alagoas. O enfoque principal recaiu sobre o uso dos serviços digitais e, de forma específica, sobre a experiência das mulheres no acesso e utilização desses serviços.

Pesquisa quantitativa com a população de Alagoas

Foram realizadas 608 entrevistas presenciais e domiciliares com a população do estado maiores de 18 anos. O objetivo dessa etapa foi identificar a proporção de usuários de serviços de governo digital e presencial do estado de Alagoas. Com duração aproximada de 20 minutos, o questionário investigou o uso da Internet, uso dos serviços de governo, percepção sobre a qualidade dos serviços de governo, satisfação dos usuários e perfil dos usuários.

A abrangência geográfica compreendeu todo o estado de Alagoas. O desenho e a seleção da amostra foram realizados em três estágios, sendo os dois primeiros probabilísticos, com seleção aleatória, e o terceiro com seleção dos respondentes por cotas demográficas. O desenho da amostra foi realizado em 3 estágios:

- **Primeiro estágio:** dentro do estado de Alagoas foram selecionados probabilisticamente os municípios que fizeram parte da amostra pelo método PPT (Probabilidade Proporcional ao Tamanho), tendo como base os dados mais atuais do Censo e PNADC, do IBGE.
- **Segundo estágio:** dentro de cada município selecionado no primeiro estágio, foram selecionados probabilisticamente os setores censitários onde as entrevistas foram realizadas, também pelo método PPT e considerando o tamanho da população de cada setor.
- **Terceiro estágio:** os entrevistados foram selecionados dentro dos setores censitários considerando controle de cotas sociodemográficas (sexo, idade e escolaridade), com base nas informações mais atualizadas do IBGE.

Além de uma amostra principal com a população com 18 anos ou mais, foram realizadas entrevistas adicionais (amostra complementar) com usuários de serviços públicos digitais, garantindo um tamanho

mínimo de amostra de mulheres e homens usuários de serviços públicos digitais, permitindo a leitura dos resultados para esses públicos e a comparação entre eles.

O dimensionamento amostral foi de 608 entrevistas na amostra principal. A margem de erro é de 4 pontos percentuais para o total da amostra, dentro do intervalo de confiança de 95%. Por se tratar de uma amostra representativa, não houve necessidade de ponderação.

Pesquisa com usuários de serviços de governo digital

Baseando-se no perfil de usuários de serviços de governo digital determinado pela pesquisa com a população, foram realizadas 304 entrevistas domiciliares adicionais, exclusivamente com aqueles que utilizaram serviços de governo digital do estado de Alagoas nos 12 meses que antecederam a pesquisa.

O questionário abordou as mesmas questões da pesquisa com a população, exceto aquelas relacionadas ao uso da Internet.

Considerando a amostra complementar (304) e o segmento da amostra principal (117 entrevistados que informaram utilização de serviços de governo pela Internet), totaliza-se 421 entrevistas com usuários de serviços governamentais digitais.

A margem de erro é de 5 pontos percentuais para usuários de serviços governamentais digitais, dentro do intervalo de confiança de 95%.

Pesquisa nas Centrais Já!

Com o objetivo de investigar a satisfação imediata dos usuários e usuárias das Centrais Já!, a pesquisa foi realizada em pontos de fluxo dentro das Centrais e entrevistou 330 pessoas maiores de 18 anos que realizaram algum serviço de governo no dia da entrevista.

Para a realização das entrevistas, os entrevistadores ficaram posicionados próximos à saída de cada Central, abordando uma pessoa para fazer a entrevista e realizando saltos sistemáticos para selecionar aleatoriamente os demais entrevistados.

Foi considerado como “usuário” o indivíduo que respondeu pelo menos a um item “sim” na pergunta sobre qual serviço foi realizado no dia.

Com duração aproximada de 10 minutos, o questionário investigou a experiência do usuário, melhorias

sugeridas para a prestação dos serviços, qualidade dos serviços, motivação da visita e perfil dos usuários.

O dimensionamento amostral foi de 330 entrevistas, distribuídas entre as unidades das Centrais Já! no estado de Alagoas.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A discussão dos resultados deste estudo está organizada em duas partes complementares. Na primeira, são apresentados os principais achados da pesquisa, com destaque para os dados obtidos, os percentuais observados e as diferenças identificadas entre homens e mulheres no uso dos serviços públicos, permitindo evidenciar padrões de acesso, comportamento e eventuais desigualdades. Na segunda parte, são sistematizadas as sugestões para políticas públicas, elaboradas a partir das evidências produzidas, com foco no aprimoramento da oferta de serviços digitais e na promoção de maior equidade no acesso.

Análise técnica da pesquisa

A pesquisa revelou que a prevalência do uso da Internet entre a população de Alagoas é alta, com 86% dos entrevistados já tendo acessado a rede (proporções próximas às observadas na região Nordeste, 88%, e no Brasil, 90%, de acordo com a pesquisa TIC Domicílios 2024²), destacando um uso ligeiramente maior entre mulheres (88%) comparado aos homens (83%). O telefone celular se destaca como o principal dispositivo de acesso à rede (99%), mesma proporção observada para o conjunto dos usuários de Internet brasileiros, de acordo com a TIC Domicílios 2024 (100%³).

Outra descoberta importante são diferenças de gênero no acesso a determinados serviços governamentais. Serviços de saúde e seguridade ou assistência social e educação são mais utilizados por mulheres, enquanto homens procuram mais por serviços relacionados a motoristas ou veículos. Esse padrão revela os diferentes papéis e responsabilidades que costumam ser associados a cada gênero. Corroborando com essa informação, a pesquisa qualitativa revela percepção de maior engajamento das mulheres na busca pela resolução dos problemas, com relatos mais

frequentes de tentativas sucessivas, deslocamentos, insistência e estratégias para contornar dificuldades na realização de serviços públicos.

Ainda neste contexto e de forma sutil, os discursos femininos coletados na etapa qualitativa da pesquisa tenderam a explicitar com maior frequência a necessidade de mobilização das redes de apoio (filhos, familiares, pessoas próximas) como estratégia quando é necessário utilizar um serviço público. As mulheres narram mais frequentemente o percurso de “tentativa e erro”, incluindo insistência, repetição de acessos e busca por vias alternativas quando o serviço não funciona como esperado.

Além disso, a pesquisa destacou fortes preocupações com a segurança dos dados (65%)

e uma preferência por interações presenciais (74%) entre usuários que não realizaram serviços de governo pela Internet nos doze meses anteriores à pesquisa, especialmente entre mulheres. Esta tendência é ilustrada na pesquisa qualitativa por depoimentos como: “Eu prefiro ir presencial. Eu prefiro ir pessoalmente.” (Mulher, Classe C/D/E). Essa desconfiança em soluções digitais representa um obstáculo significativo para a transição completa para os meios digitais. A pesquisa qualitativa revela ainda que, apesar da busca inicial por serviços online, muitos usuários optam ou são obrigados a completar o processo de forma presencial, indicando uma barreira de eficácia e confiança nos meios digitais em completar transações de modo satisfatório.

Em sua etapa qualitativa, a pesquisa revelou também preocupações significativas em relação ao acesso aos serviços governamentais por grupos sociais historicamente mais vulneráveis. Os participantes destacaram que pessoas com baixa escolaridade enfrentam arreiras devido à complexidade dos sistemas digitais e à falta de habilidades necessárias para navegar em sites governamentais ou entender os requisitos para acessar os serviços. Idosos encontram dificuldades porque muitos não estão familiarizados com a tecnologia ou não têm suporte para lidar com procedimentos online, tornando-se dependentes de assistência para acessar serviços públicos. Moradores

2 Pesquisa TIC Domicílios 2024, indicador de indivíduos que já acessaram a Internet; Realizada anualmente desde 2005, a pesquisa TIC Domicílios tem o objetivo de mapear o acesso às tecnologias de informação e comunicação (TIC) nos domicílios urbanos e rurais do Brasil, bem como as suas formas de uso por indivíduos de 10 anos de idade ou mais.

3 Pesquisa TIC Domicílios 2024, indicador de usuários de Internet, por dispositivo utilizado.

do interior frequentemente carecem de infraestrutura de Internet de qualidade e precisam se deslocar para centros maiores para acessar serviços básicos, representando uma barreira física significativa para muitos. Indivíduos sem acesso ou com acesso limitado à Internet estão em desvantagem porque a digitalização dos serviços do governo não oferece alternativas eficazes para aqueles que não têm conexão regular à Internet. Pessoas sem suporte familiar ou social enfrentam dificuldades em resolver problemas com serviços governamentais que podem exigir intervenção por meio de reclamações ou visitação, pela ausência de suporte nessas situações. Pessoas com deficiência frequentemente veem suas necessidades e desafios negligenciados em plataformas digitais que podem não ser adequadas para garantir acessibilidade total. A população em extrema vulnerabilidade muitas vezes não tem o conhecimento ou os recursos para acessar ou mesmo saber sobre os serviços disponíveis que poderiam melhorar sua situação.

Por fim, de acordo com os resultados da pesquisa quantitativa com a população alagoana, os níveis de satisfação com os atributos de serviços digitais mostraram-se ligeiramente inferiores em comparação aos serviços presenciais, especialmente entre mulheres, indicando espaço para melhorias na experiência do usuário. Os usuários relataram mais dificuldades em encontrar informações online e em navegar nos serviços digitais, o que contribui para uma experiência menos positiva. A interface e a usabilidade dos serviços digitais podem não estar totalmente alinhadas com as expectativas ou necessidades dos usuários.

No que se refere aos serviços presenciais, a pesquisa quantitativa com a população alagoana revela que, entre pessoas que realizaram serviços de governo presencialmente, ainda é mais comum o acesso presencial em órgãos públicos específicos, como DETRAN, com menores percentuais de uso das Centrais Já!, sobretudo entre mulheres, o que indica espaço para expansão e maior divulgação do programa. Isso é particularmente importante dada a alta satisfação com as centrais observada na pesquisa específica com usuários das Centrais Já!. Ou seja: quando as pessoas conhecem e utilizam o serviço, ele é bem avaliado. A pesquisa qualitativa, por sua vez, revelou um misto de insatisfação e reconhecimento de aspectos positivos: por um lado, as Centrais Já! representam um raro exemplo de serviço público que realmente funciona, com atendimento

rápido e eficiente, ambiente organizado e funcional e um local para resolução de problemas e; por outro lado, a percepção é de um local com acesso “restrito”, pois o atendimento depende de agendamento prévio.

Sugestões para políticas públicas

1. INFRAESTRUTURA, ACESSO E INCLUSÃO

- **Política de “dados patrocinados”:** A política de “dados patrocinados” consiste em garantir que a navegação em aplicativos e sites do Governo de Alagoas, especialmente nas áreas de Saúde e Educação, não consuma a franquia de dados móveis do cidadão. A justificativa para essa medida decorre do fato de que o celular se configura como o principal meio de acesso à Internet; assim, na ausência de crédito, o cidadão fica impedido de acessar os serviços, de modo que o subsídio desse tráfego representa a remoção de uma importante barreira de acesso.
- **Política de inclusão digital:** No âmbito da inclusão digital, propõe-se o desenvolvimento de programas de alfabetização voltados à capacitação em habilidades tecnológicas essenciais, com ênfase em grupos vulneráveis, como idosos, pessoas com baixa escolaridade e moradores do interior. Tal iniciativa se justifica pela necessidade de inclusão de populações sub-representadas no ambiente digital, promovendo o aprimoramento de competências tecnológicas e, conseqüentemente, o uso mais eficaz dos serviços governamentais online.
- **Desenvolvimento de aplicativos:** recomenda-se a instituição de norma técnica na SEPLAG que estabeleça a homologação prévia de novos serviços digitais em smartphones de entrada, de baixa performance, e em condições de conexões 3G/4G instáveis. Essa medida visa evitar a criação de portais excessivamente pesados, que apresentam bom desempenho em computadores com conexão estável, mas não funcionam adequadamente nos dispositivos móveis dos cidadãos.
- **Expansão da infraestrutura de Internet:** Implementar planos para expandir o acesso à Internet de alta velocidade em áreas rurais e remotas, garantindo que todos os cidadãos tenham a infraestrutura necessária para acessar serviços

digitais. Visa ampliar o acesso à Internet em áreas rurais e remotas, permitindo um número maior de cidadãos acessando serviços digitais de forma confiável e contínua.

- **Serviços multicanais e acessibilidade:** propõe-se a adoção de uma abordagem integrada de prestação de serviços, contemplando tanto o atendimento digital quanto o presencial. Essa estratégia inclui a disponibilização de profissionais para auxiliar presencialmente cidadãos com dificuldades no uso de ferramentas digitais, além do aprimoramento das interfaces digitais, tornando-as mais acessíveis e intuitivas. Tal proposta responde à demanda por apoio presencial no agendamento de serviços e à necessidade de melhoria na experiência do usuário, resultando em maior satisfação e ampliação do uso das plataformas digitais.
- **Login único e integrado:** com funcionalidade que permita à usuária vincular dependentes ao seu perfil, possibilita a realização de diferentes serviços para toda a família com um único acesso. A justificativa para essa proposta está relacionada à sobrecarga identificada, especialmente entre mulheres, na gestão dessas demandas.
- **Caravanas de cidadania digital:** constituídas por unidades móveis equipadas com Internet e facilitadores, têm como objetivo percorrer municípios do interior, zonas rurais e bairros periféricos para realizar serviços e cadastros digitais, promovendo também a integração com equipes de serviço social estaduais e municipais. Essa ação se justifica pelas dificuldades de acesso aos serviços, tanto em função de limitações tecnológicas quanto dos custos de deslocamento, propondo-se, assim, levar o serviço até o cidadão.

2. ATENDIMENTO

- **Descentralização dos serviços públicos:** A descentralização dos serviços públicos por meio da criação de centrais regionais visa reduzir a sobrecarga das Centrais Já! e minimizar a necessidade de deslocamento para grandes centros urbanos, ampliando o acesso aos serviços em diferentes regiões.

- **“Acolhimento Digital” nas Centrais Já! propõe a instalação de quiosques com tablets e atendentes facilitadores em unidades presenciais, com o objetivo de orientar os cidadãos no uso das ferramentas digitais, promovendo aprendizado e confiança para futuras utilizações autônomas.**
- **Agendamento multicanal:** busca reduzir barreiras de acesso, especialmente para grupos vulneráveis, por meio da oferta de canais alternativos, como atendimento via telefone ou WhatsApp por voz. A justificativa decorre da identificação do agendamento online como um obstáculo para cidadãos com baixa familiaridade tecnológica.
- **Treinamentos com foco em agilidade:** Implementar treinamento de funcionários com o objetivo de aprimorar a agilidade do atendimento à população de Alagoas, sem deixar de lado a qualidade, cortesia e foco na resolução dos pedidos dos cidadãos.

3. COMUNICAÇÃO E

SEGURANÇA DOS DADOS

- **Comunicação e transparência:** Desenvolver campanhas educacionais e de sensibilização para informar a população sobre como acessar serviços governamentais, com materiais adaptados para diversos níveis de compreensão, explicando de forma didática como os dados são protegidos e como identificar canais oficiais.
- **Investimento em segurança de dados:** Garantir que todas as plataformas digitais governamentais possuam altos padrões de segurança cibernética, comunicando de forma transparente essas medidas para construir a confiança do usuário.

7. CONCLUSÃO

Os resultados apresentados ao longo deste estudo evidenciam que a transformação digital dos serviços públicos, quando orientada por dados empíricos e sensível às desigualdades sociais, pode se constituir como um importante instrumento de ampliação do acesso e qualificação da ação estatal. No caso analisado, o diagnóstico revelou não apenas os padrões de uso dos serviços públicos pela população, mas, sobretudo, diferenças relevantes associadas ao gênero,

que impactam diretamente a forma como esses serviços são demandados, acessados e avaliados.

As mulheres, maioria da população e usuárias mais frequentes de serviços vinculados ao cuidado, à saúde e à educação, demonstram maior engajamento na busca por soluções, ainda que enfrentem obstáculos relacionados à sobrecarga de responsabilidades, limitações de tempo e dificuldades no uso de canais digitais.

O plano de ação proposto se apresenta como um desdobramento direto das evidências levantadas, estruturando-se em eixos que dialogam com os principais entraves identificados: acesso, inclusão, atendimento, comunicação e segurança da informação. As recomendações reforçam a necessidade de uma abordagem multicanal, do fortalecimento da inclusão digital e da adaptação dos serviços às

condições reais de uso da população, especialmente no contexto do uso predominante de dispositivos móveis.

Do ponto de vista do planejamento governamental, o estudo contribui ao demonstrar que a incorporação de evidências empíricas, aliada a um recorte de gênero, permite qualificar a definição de prioridades, orientar a alocação de recursos e promover maior aderência das políticas públicas às necessidades da população. Mais do que digitalizar serviços, trata-se de redesenhar a oferta pública a partir da experiência do usuário, reconhecendo suas limitações, demandas e contextos de vida.

A utilização do diagnóstico como linha de base, conforme sugerido no próprio plano de ação, permite não apenas acompanhar os avanços, mas também ajustar estratégias, garantindo que a transformação digital ocorra de forma progressiva, inclusiva e orientada à geração de valor público.

8. Referências

1. BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. Transformação digital e inclusão na América Latina. 2025.
2. Censo Demográfico 2022. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 6 abr. 2026.
3. Centrais Já! de Atendimento ao Cidadão – Alagoas em Dados e Informações. Disponível em: <<https://dados.al.gov.br/catalogo/sq/dataset/ja>>. Acesso em: 6 abr. 2026.
4. CGI.br – Comitê Gestor da Internet no Brasil. TIC Domicílios 2024. São Paulo: CGI.br, 2024.
5. CORREA, Ranna Mirthes Sousa; MOSTAFA, Joana; VIEIRA, Nanah Sanches. Igualdade de gênero. dez. 2024.
6. Definindo GovTech: Impulsionando a Inovação Digital no Governo | OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/publications/enabling-digital-innovation-in-government_a51eb9b2-en/full-report/component-4.html>. Acesso em: 6 abr. 2026.
7. HEAD, Brian W. Toward More “Evidence-Informed” Policy Making? Public Administration Review, v. 76, n. 3, p. 472–484, 2016.
8. IBGE. PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/17270-pnad-continua.html>>. Acesso em: 6 abr. 2026.
9. JANOWSKI, Tomasz. Digital government evolution: From transformation to contextualization. Government Information Quarterly, v. 32, n. 3, p. 221–236, 1 jul. 2015.
10. MAZZUCATO, Mariana. The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy. London: Penguin, 2018.
11. VAN DIJK, Jan. The Digital Divide. Cambridge: Polity Press, 2020.

Do Dado à Decisão: A Transformação de Diagnósticos em Ações Transversais para as juventudes no estado de Alagoas

• **Mateus Henrique Gomes da Silva Bispo**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas (SEPLAG-AL), Brasil

E-mail: mateusbispogeo@gmail.com

Resumo

As juventudes ocupam papel estratégico nas agendas governamentais contemporâneas, mas a criação de políticas assertivas ainda é dificultada pela carência de dados desagregados. No estado de Alagoas, onde a população entre 15 e 29 anos totaliza cerca de 759,8 mil pessoas (24,32% do total), o Painel Data Jovem Alagoas surgiu para oferecer um diagnóstico profundo e inédito. O projeto resultou de uma cooperação técnica entre universidade pública, órgãos estaduais e fomento à pesquisa, adotando uma metodologia quanti-qualitativa rigorosa.

A fase quantitativa abrangeu os 102 municípios com a aplicação de 2.427 questionários, enquanto a fase qualitativa deu voz a segmentos específicos (como público LGBTQIA+, jovens mães e trabalhadores) por meio de seis grupos focais. O produto final é uma plataforma interativa desenvolvida em Power BI que permite o cruzamento de informações por território, gênero e raça. Os dados revelam que 71,74% da juventude se autodeclara negra e enfrenta barreiras críticas como a informalidade laboral e desafios na saúde mental. Na prática, as evidências coletadas serviram de alicerce para o programa Tô no Corre, focado na busca ativa e capacitação de jovens em situação de vulnerabilidade. Dessa forma, a iniciativa consolida um modelo de gestão transparente que transforma um diagnóstico amplo em ações concretas para a cidadania, servindo como referência replicável de articulação entre o governo e a academia.

Palavras-chave: Juventude; Políticas públicas; Gestão orientada por dados; Visualização interativa.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento público contemporâneo enfrenta o desafio de articular demandas setoriais em estratégias transversais que respondam à complexidade das desigualdades estruturais. Nas últimas décadas, as juventudes ocuparam uma posição de crescente destaque nas agendas públicas globais, inseridas em um cenário de transformações profundas no mundo do trabalho, na educação e na comunicação. No cenário brasileiro, a juventude (15 a 29 anos) emerge como um grupo demográfico estratégico, representando cerca de um quarto da população, o que exige que o Estado supere a fragmentação institucional para reconhecer o jovem como centro da ação pública.

Esse processo de fortalecimento institucional ganhou força no Brasil a partir dos anos 2000, com

marcos como a criação da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) em 2005, além do Plano Nacional de Juventude e de programas como o ProJovem. Tais iniciativas consolidam o entendimento do jovem como sujeito de direitos, superando a antiga perspectiva que o tratava apenas como um “problema social”. Essa mudança foi influenciada por diretrizes internacionais, a exemplo do Programa Mundial de Ação para a Juventude (1996) da Organização das Nações Unidas (ONU), que destaca o papel estratégico das juventudes como protagonistas do desenvolvimento, da inovação e da transformação social (ONU, 1996 apud OLIVEIRA, 2018).

Contudo, o avanço institucional e a prioridade discursiva em diversos governos não resolveram uma

contradição central: a juventude ainda sofre com a ausência de dados e diagnósticos precisos que orientem ações concretas e assertivas. Historicamente, a efetividade das políticas para esse segmento é limitada pela escassez de dados desagregados. Como alertam Sposito e Carrano (2003), a carência de registros organizados no Brasil tem levado à adoção de ações improvisadas e subjetivas, resultando em políticas genéricas com baixa aderência às realidades juvenis e dificultando a transição para uma gestão orientada por evidências. Essa ausência de evidências robustas não apenas fragiliza o desenho e a avaliação das políticas públicas, como também alimenta a reprodução de estereótipos e intervenções imprecisas.

Nesse panorama, é fundamental pensar juventude no plural: juventudes. Esta perspectiva reconhece a diversidade de trajetórias, identidades e vulnerabilidades existentes no interior desse segmento populacional, rompendo com a visão homogeneizadora que ainda predomina em muitos espaços de decisão. No Brasil, essa pluralidade é expressa em números: segundo dados do IBGE (2023), o país possuía 45,3 milhões de pessoas entre 15 e 29 anos, o equivalente a 22,3% da população total. Em Alagoas, essa proporção é ainda maior, alcançando 24,3% dos habitantes do estado (cerca de 760 mil pessoas). A própria definição etária de “juventude” é fluida, variando entre 15 e 24 anos, conforme a UNESCO (s.d.), ou entre 15 e 29 anos, segundo o IBGE (2023). A UNESCO enfatiza que “ser jovem pode variar muito em todo o mundo, e ‘juventude’ é com frequência uma categoria fluida e mutável”, o que demanda abordagens adaptáveis às realidades locais (UNESCO, s.d.).

A invisibilidade estatística das juventudes, sobretudo das vulnerabilizadas, é uma manifestação da própria desigualdade. Produzir, sistematizar e disseminar dados sobre esse grupo não é um ato neutro, mas uma estratégia de justiça social e de democratização do acesso ao Estado. É nesse contexto que se insere este artigo, partindo da pergunta central: como superar a escassez de dados sobre as juventudes alagoanas para subsidiar o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes, inclusivas e orientadas por evidências?

O objetivo geral deste trabalho é demonstrar como a coleta e a visualização de dados por meio do Painel Data Jovem Alagoas oferecem um panorama abrangente sobre o perfil das juventudes locais, contribuindo

para uma gestão pública orientada por evidências. Para isso, foram definidos quatro objetivos específicos: descrever a abordagem metodológica quanti-qualitativa utilizada na coleta de dados junto a jovens dos 102 municípios de Alagoas; apresentar o Painel Data Jovem Alagoas enquanto produto interativo desenvolvido em Power BI; evidenciar os principais achados da pesquisa, com destaque para os desafios enfrentados por juventudes negras, periféricas, mulheres e LGBTQIA+; e ilustrar a aplicação prática dos dados na gestão pública estadual, com foco nos programas “Tô no Corre – Juventude Trabalhando” e “Juventude em Paz”.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O estudo fundamenta-se no paradigma das Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBE). Conforme aponta Jannuzzi (2016), o uso de evidências robustas fortalece as capacidades estatais para responder de forma equânime às diversas realidades do território, garantindo um investimento público assertivo e transparente. Esse aporte técnico permite ao gestor identificar falhas de implementação, monitorar resultados e otimizar a alocação de recursos, assegurando que o planejamento orçamentário seja pautado pela eficácia real. Em cenários de restrição fiscal, tal precisão torna-se um pilar de sustentabilidade e responsabilidade na gestão, evitando o desperdício em programas sem aderência à realidade local.

A utilização de tecnologias de Business Intelligence (BI) contribui para uma administração mais responsiva e estratégica, permitindo que o diagnóstico estatístico se transforme em uma base ética e técnica para a ação governamental territorializada. Exemplos de boas práticas já podem ser observados em esferas federais, como os painéis do Novo CAGED (2025), que monitoram o mercado formal de trabalho (Ministério do Trabalho e Emprego), ou os instrumentos do Tribunal de Contas da União (2025), voltados ao controle de políticas públicas. No entanto, muitos estados e municípios ainda enfrentam dificuldades técnicas para integrar dados e gestão, sobretudo quando se trata de segmentos historicamente marginalizados.

Sob a ótica sociológica, a juventude é compreendida como uma construção social e histórica marcada por transições contemporâneas que exigem monitoramento estatal para mitigar vulnerabilidades (NOVAES, 2004). Nesse sentido, Oliveira (2018) destaca que o

pleno reconhecimento desse público como sujeito de direitos pressupõe que o planejamento governamental mapeie as desigualdades de gênero, raça e território. Ao avançar para além das bases federais consolidadas, o modelo proposto neste estudo busca integrar gestão e território para alcançar grupos que frequentemente permanecem invisíveis nos grandes agregados estatísticos.

Dessa forma, a construção de um diagnóstico multidimensional estruturado via articulação entre o governo estadual e a universidade pública permite que marcadores sociais operacionalizem a transversalidade nas políticas públicas. O Painel Data Jovem Alagoas se apresenta como uma resposta concreta a esse desafio de visibilização. Mais do que uma plataforma digital, trata-se de uma estratégia de escuta e ação que sistematiza evidências sobre quem são, como vivem e o que esperam os jovens, fortalecendo o papel do Estado como indutor de justiça social e protagonista na superação das desigualdades.

3. METODOLOGIA

Este artigo se fundamenta em uma pesquisa de natureza aplicada, com abordagem quali-quantitativa e de caráter exploratório-descritivo. O objetivo central da análise é apresentar e discutir os dados gerados pela pesquisa Data Jovem Alagoas, examinando suas implicações para o desenvolvimento de políticas públicas orientadas por evidências para as juventudes no estado. A fonte de dados primários é uma iniciativa pioneira no Brasil, coordenada pelo Laboratório de Pesquisa das Juventudes (Labjuve), do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal de Alagoas (Ufal), sob a liderança do professor João Bittencourt.

O projeto foi viabilizado por uma articulação intersetorial complexa com o Governo de Alagoas, envolvendo as Secretarias de Estado do Esporte, Lazer e Juventude (Selaj), do Planejamento, Gestão e Patrimônio (Seplag) e da Ciência, Tecnologia e Inovação (Secti). A coleta de dados em campo ocorreu entre os anos de 2022 e 2023, sendo os resultados lançados publicamente em 2024 por meio do painel interativo. O financiamento foi provido pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas (Fapeal), mediante o edital de Apoio à Pesquisa para o Desenvolvimento de Políticas Públicas. As etapas metodológicas que permitiram a transição do dado bruto para a inteligência estratégica estão detalhadas a seguir.

3.1 Coleta e produção dos dados

A produção dos dados da pesquisa Data Jovem Alagoas foi conduzida em duas etapas complementares: uma vertente quantitativa, de caráter amostral e estatístico, e outra qualitativa, voltada à escuta aprofundada de segmentos específicos da população jovem local.

3.1.1 Etapa Quantitativa

A etapa quantitativa consistiu na aplicação de 2.427 questionários presenciais em todos os 102 municípios do estado de Alagoas. O público-alvo compreendeu jovens com idade entre 15 e 29 anos. Para garantir a fidelidade dos resultados, a amostra foi estratificada com base em variáveis sociodemográficas essenciais, como sexo, idade, escolaridade e renda. Essa estratificação assegurou a representatividade territorial tanto em áreas urbanas quanto em zonas rurais. No caso da capital, Maceió, a coleta foi distribuída de forma proporcional nas oito regiões administrativas da cidade. A pesquisa adotou um rigor estatístico com margem de erro de 2 pontos percentuais e um grau de confiança de 95%, o que confere alta confiabilidade aos indicadores gerados.

3.1.2 Etapa Qualitativa

A segunda fase utilizou uma abordagem qualitativa para aprofundar a compreensão sobre as vivências, subjetividades e percepções das juventudes. Para isso, foram realizados seis grupos focais com jovens de diferentes estratos sociais. As categorias foram definidas estrategicamente para captar questões específicas de cada grupo, incluindo: homens e mulheres jovens cis-hetero, jovens mães, juventude LGBTQIA+ e jovens trabalhadores e trabalhadoras. Embora a equipe de pesquisa reconheça a interseccionalidade entre essas categorias, essa classificação permitiu coletar narrativas direcionadas às experiências particulares de cada segmento, servindo como suporte fundamental para a interpretação qualificada dos dados numéricos.

3.2 Tratamento dos dados

Após a finalização da coleta em campo, os dados brutos foram transferidos para a Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (Seplag-AL), que assumiu a responsabilidade pela análise técnica e estruturação do painel interativo. O processo foi conduzido pela Gerência de Geoinformação (Ggeo),

vinculada à Superintendência de Informações e Cenários (Sinc). Este setor é especializado na produção de painéis dinâmicos e na análise de dados tabulares e geoespaciais dentro da estrutura governamental.

A etapa de tratamento envolveu procedimentos de limpeza, padronização e organização das bases

tabulares, corrigindo inconsistências e uniformizando nomenclaturas para permitir o cruzamento de variáveis. Foram utilizados os softwares Microsoft Excel e Microsoft Power BI para as fases de preparação e visualização. A figura a seguir ilustra o ambiente de modelagem onde os dados foram organizados:

FIGURA 1 – Tela do processo de modelagem e tratamento da base Data Jovem no Power BI

idade_Aplicacao	Região_Estado	@335134X2X205Q001	Município	@335134X2X205Q002	Estado	Idade	Gênero	Gênero_outros	Município_Atual	Raca_Etnia
ho D'água das Flores	Pão de Açúcar-Olho d'Água das Flores-Satalha	Sim	Olho d'água das flores	Sim	al	26	Mulher		Olho d'água das flores	Branca
iverança	Santana do Ipanema	Sim	Santana do Ipanema	Sim	al	15	Homem		povoado barraco	Parda
albas	Araripiraca	Sim	Araripiraca	Sim	al	22	Homem		Craibas	Parda
treia de Alagoas	Palmeira dos Índios	Sim	Palmeira dos Índios	Sim	al	25	Mulher		Estrela de Alagoas	Branca
lmeira dos Índios	Palmeira dos Índios	Sim	Palmeira dos Índios	Sim	al	21	Mulher		Palmeira dos Índios	Parda
lmeira dos Índios	Palmeira dos Índios	Sim	Minador do Negreiro	Sim	al	20	Mulher		Palmeira dos Índios	Parda
çosa	Atalaia	Sim	Viçosa	Sim	al	22	Mulher		Viçosa	Branca
atriz de Camaragibe	Porto Calvo-São Luís do Quitunde	Sim	Matriz do Camaragibe	Sim	al	23	Mulher		Matriz do Camaragibe	Parda
aceio	Maceio	Sim	Maceio	Sim	al	24	Mulher		Maceio	Parda
alaia	Atalaia	Sim	Atalaia	Sim	al	21	Mulher		Atalaia	Parda
icimbinhas	Palmeira dos Índios	Sim	Palmeira dos Índios	Sim	al	22	Mulher		Lacimbinhas	Parda
Flavirac	Maracá	Sim	Maracá	Sim	al	21	Mulher		Flavirac	Parda

Fonte: Elaboração Própria (2025).

Durante todo o fluxo de trabalho, a integridade e a privacidade das informações foram priorizadas. O cuidado com a confidencialidade de dados sensíveis garantiu que o projeto estivesse em total conformidade com as diretrizes éticas e regulamentações vigentes sobre proteção de dados. A formalização da parceria entre a universidade e os órgãos estaduais permitiu que a equipe avançasse com segurança jurídica e responsabilidade técnica.

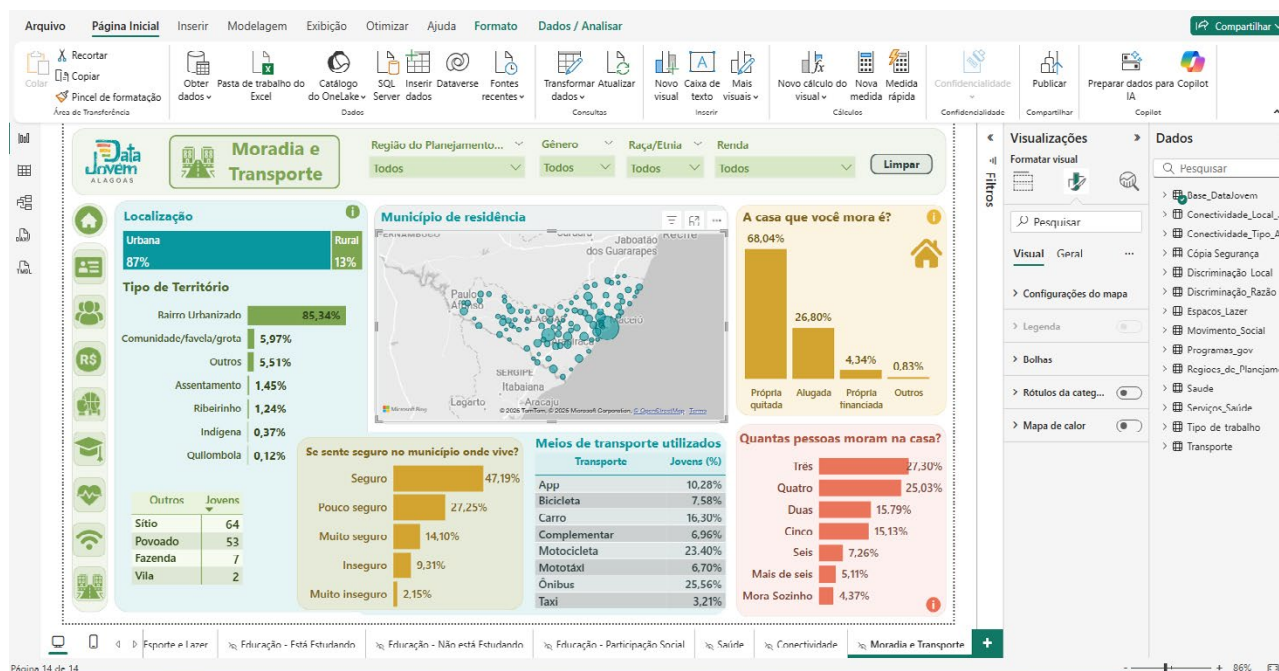
3.3 Desenvolvimento do Painel

Com os dados refinados, iniciou-se o desenvolvimento do painel em ambiente de Business Intelligence (BI). A plataforma Microsoft Power BI foi selecionada por sua robustez e capacidade de modelagem dinâmica, além de ser uma ferramenta em crescente adoção no setor público brasileiro para promover a transparência ativa. O software permite que os dados sejam exibidos de forma interativa, proporcionando uma experiência de consulta ágil para o usuário.

O design da interface foi planejado para ser claro, objetivo e intuitivo. O objetivo foi favorecer a navegação por temas de interesse, garantindo autonomia na exploração das informações por gestores públicos, pesquisadores e pela sociedade civil organizada. A disposição dos elementos visuais, a paleta de cores e a criação de filtros específicos foram pensadas para

facilitar a leitura dos dados por recortes territoriais e sociodemográficos. Essa escolha tecnológica está alinhada às estratégias modernas de gestão, focadas em acessibilidade e na consolidação de uma cultura de dados. Um exemplo da interface finalizada pode ser visualizado abaixo:

FIGURA 2 – Visualização do painel Data Jovem Alagoas, página “Moradia e Transporte”



Fonte: Elaboração Própria (2025).

3.4 Publicação e Disseminação

A etapa final do processo metodológico, pautada pelos princípios de transparência e governo aberto, consistiu na publicação do painel no portal Alagoas em Dados e Informações (ADI). Esta plataforma, gerida pela Seplag-AL, funciona como a central oficial de dados públicos do estado, reunindo indicadores sobre economia, segurança, saúde, educação e território.

A disponibilização do Painel Data Jovem no portal ADI visa garantir o acesso gratuito e contínuo às informações. Ao oferecer um ambiente digital interativo, o Estado estimula a participação cidadã e o uso estratégico do diagnóstico para o planejamento governamental. O painel atua como uma ferramenta de monitoramento de políticas públicas e fomento à produção científica, podendo ser acessado livremente pelo endereço eletrônico oficial da base de dados do estado.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O principal produto prático deste estudo é a concepção e o desenvolvimento do Painel Data Jovem Alagoas, uma ferramenta de Business Intelligence construída para democratizar o acesso a informações estratégicas sobre as juventudes locais. Desenvolvido na plataforma Microsoft Power BI, o painel apresenta os dados coletados de forma visual, interativa e

acessível, proporcionando uma experiência intuitiva para gestores públicos, pesquisadores, estudantes e membros da sociedade civil. A interface foi estrategicamente estruturada em oito eixos temáticos que organizam a complexidade das demandas juvenis: Perfil do Jovem, Identidade e Diversidade, Trabalho e Renda, Educação, Saúde, Conectividade, Esporte e Lazer, além de Moradia e Transporte. Cada seção disponibiliza gráficos e visualizações dinâmicas, permitindo que o usuário realize filtragens específicas por Região de Planejamento, Município, Gênero, Raça ou Etnia e Faixa de Renda (Figura 3).

FIGURA 3 – Capa e Página Inicial do Painel Data Jovem Alagoas



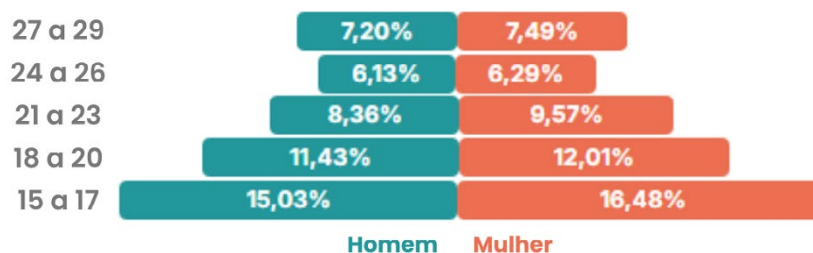
Fonte: Elaboração Própria (2025).

4.1 Perfil Sociodemográfico e a Centralidade do Recorte Racial

Conforme os dados da pesquisa Data Jovem (LABJUVE, 2024), o panorama da juventude alagoana é marcado por uma diversidade que precisa fundamentar qualquer tentativa de planejamento governamental. A investigação identificou uma população jovem majoritariamente parda (55,67%) e preta (17,97%), grupos que, somados, representam 73,64% dos respondentes. Os jovens que se autodeclararam

brancos correspondem a 23,69%, seguidos por amarelos (2,00%) e indígenas (0,67%). A idade mediana dos participantes é de 20 anos, com uma leve predominância de mulheres (51,84%) sobre os homens (48,16%), distribuição que pode ser observada na pirâmide etária detalhada abaixo (Figura 4). No que diz respeito ao estado civil e estrutura familiar, a grande maioria dos jovens é solteira (83,23%) e não possui filhos ou enteados (78,77%). Um percentual de 1,21% dos respondentes declarou possuir alguma deficiência.

FIGURA 4 – Pirâmide Etária das Juventudes Alagoanas (Data Jovem 2024)



Fonte: Elaboração Própria (2025), com base nos dados do Labjuve (2024).

O perfil racial identificado, com quase três quartos de jovens negros, é um dado central para a orientação de políticas públicas em Alagoas. Esse indicador não apenas espelha a realidade demográfica do Nordeste brasileiro, como também aponta para a urgência de intervenções que adotem recortes raciais explícitos. Ignorar essa composição significa perpetuar o que Silvio Almeida (2019) define como racismo estrutural, processo no qual as instituições reproduzem desigualdades históricas mesmo sem uma intenção declarada. A vulnerabilidade social e a exposição à violência

desse grupo são documentadas de maneira contundente pelo Atlas da Violência 2024, que aponta que o estado de Alagoas apresenta o maior risco relativo de uma pessoa negra ser vítima de violência letal. De acordo com Cerqueira e Bueno (2024, p. 56), o risco de vitimização letal para uma pessoa negra é 23,7 vezes maior do que para uma pessoa não negra na unidade federativa. Diante desse cenário extremo, as políticas estaduais de juventude devem ser, obrigatoriamente, antirracistas e dialogar com o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010).

Quanto à composição etária e familiar, o fato de a juventude alagoana ser majoritariamente solteira e sem filhos, com idade mediana de 20 anos, indica que esse público se encontra em uma etapa de transição decisiva. É o período de conclusão da educação básica, busca por qualificação e tentativa de inserção no mercado de trabalho formal. Para a gestão pública, esse momento representa uma janela de oportunidade crítica: investimentos em permanência escolar e primeiro emprego são ferramentas diretas para interromper ciclos geracionais de pobreza.

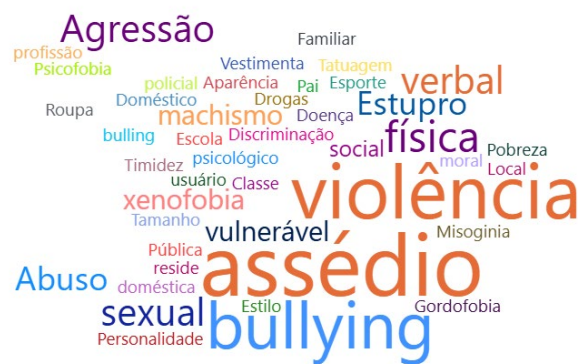
Em relação ao percentual de jovens com deficiência (1,21%), nota-se uma discrepância relevante em comparação aos dados do Censo Demográfico 2022. Segundo o IBGE (2025), Alagoas possui 32.561 jovens com deficiência na faixa de 15 a 29 anos, o equivalente a 4,3% desse grupo etário. Sendo o estado com a maior proporção de pessoas com deficiência no país (9,6%), a diferença nos dados sugere uma oportunidade de aprimoramento nos canais de diálogo e nos instrumentos de coleta de dados, visto que o estigma social ainda pode influenciar a autodeclaração. Esse diagnóstico serve como ponto de partida para que a aplicação da Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) ganhe contornos mais práticos no território alagoano.

4.2 Identidade, Diversidade e Territórios de Discriminação

A identidade juvenil em Alagoas revela-se um campo plural e complexo. No tocante à orientação sexual, enquanto 86,73% se declaram heterossexuais, um grupo de 13,27% se identifica com outras orientações, com destaque para bissexuais (6,72%), gays (3,46%), lésbicas (1,19%) e pansexuais (0,95%). A identidade de gênero também apresentou diversidade, com registros de mulheres trans, pessoas bigênero e não binárias (LABJUVE, 2024). O panorama religioso acompanha essa heterogeneidade: 43,92% são católicos e 24,47% evangélicos, mas chama a atenção o contingente de 26,08% que afirma não possuir religião.

Um dado alarmante da pesquisa é que 43,77% dos jovens consultados relataram ter sofrido algum tipo de discriminação. Os relatos, sintetizados na nuvem de palavras (Figura 5), expõem um universo de violências que abrange bullying, agressões verbais, machismo e xenofobia.

FIGURA 5 – Tipos e Razões de Discriminação Relatados



Fonte: Elaboração Própria (2025), com base nos dados do Labjuve (2024).

A visibilidade dos jovens LGBTQIAPN+ é um fenômeno contemporâneo que convive com altos índices de vulnerabilidade. Como discute Regina Facchini (2002), a juventude é um período chave para a afirmação de identidades, mas também de exposição acentuada à violência. Os dados confirmam essa tensão ao mostrar que a orientação sexual e o gênero figuram entre os principais motivos de discriminação (8,98%). No campo religioso, o alto índice de jovens sem religião (26,08%), que sobe para 46,49% entre o público LGBTQIAPN+, sugere um possível conflito entre as identidades individuais e as doutrinas institucionais. Esse movimento de distanciamento das autoridades tradicionais em favor de escolhas individuais é analisado por Regina Novaes (2004) e corroborado pelos dados do Censo 2022 divulgados em 2025.

A análise do ambiente onde ocorrem as agressões é fundamental para a gestão pública: para 69,75% dos jovens que sofreram violência, os atos aconteceram na escola, na universidade ou em espaços públicos. A discriminação motivada pelo corpo (11,19%) também revela a pressão por padrões estéticos e a prevalência da gordofobia. Em resposta a esse diagnóstico, a Secretaria de Estado do Esporte, Lazer e Juventude (Selaj) implementou a ação Juventude em Paz. A iniciativa promove a cultura de paz e o combate ao bullying em escolas públicas, demonstrando como a evidência gerada pelo painel pode se materializar em políticas responsivas imediatas.

4.3 Trabalho, Renda e a Realidade das Juventudes “Nem-Nem”

O acesso ao trabalho e à renda é o pilar da autonomia juvenil, mas os dados de Alagoas revelam um

cenário de profunda precarização. Apenas 49,94% dos jovens declararam estar trabalhando, e, dentro desse grupo, a informalidade é a regra: 37,09% não possuem carteira assinada, número que supera amplamente os 12,85% com vínculo formal. Além disso, 13,48% buscam

o primeiro emprego e 9,60% tentam a recolocação. Um dado preocupante é o contingente de 26,99% de jovens que não trabalham e nem procuram ocupação, o grupo classificado como “nem-nem” (Figura 6).

FIGURA 6 – Situação Ocupacional e Vínculo Empregatício das Juventudes Alagoanas



Fonte: Elaboração Própria (2025), com base nos dados do Labjuve (2024).

A estrutura ocupacional concentra-se em funções de baixa proteção social, com 38,25% dos jovens atuando como autônomos, freelancers ou MEI, geralmente em serviços de venda e atendimento (Figura 7). Em contrapartida, instrumentos de inserção qualificada como o Jovem Aprendiz (3,34%) e o estágio (5,49%) possuem alcance reduzido.

FIGURA 7 – Tipos de Trabalho e Funções Exercidas pelos Jovens



Fonte: Elaboração Própria (2025), com base nos dados do Labjuve (2024).

A alta informalidade pode sinalizar tanto a falta de alternativas quanto uma busca por autonomia, mas é necessário observar que jovens pretos, pardos e de

classes populares são os que mais ocupam essas vagas sem garantias. O desafio da gestão pública é evitar que o empreendedorismo seja apenas um eufemismo para a precarização. A barreira da comunicação também é real, já que programas de fomento como o Programa Correria eram desconhecidos por 88,46% dos jovens no momento da pesquisa.

Para os jovens “nem-nem”, a juventude deixa de ser um tempo de experimentação para se tornar uma espera forçada, o que Souza e Paiva (2012) denominam como uma moratória social negativa. Esse hiato compromete trajetórias futuras e dificulta a inserção qualificada. Como resposta direta, o Governo de Alagoas desenvolveu o programa Tô No Corre, Juventude Trabalhando, que foca na busca ativa de jovens em territórios de alta vulnerabilidade para oferecer capacitação e bolsas de auxílio.

Por fim, a dependência de auxílios governamentais evidencia a base material frágil dessas famílias, que vivem majoritariamente com até R\$ 2.200 mensais. Além do Bolsa Família (34,71%), políticas estaduais como o Escola 10 (recebido por 15,5% dos jovens) e o Cartão CRIA (3,58%) desempenham papéis estratégicos. Enquanto o Escola 10 atua no combate à evasão escolar e na qualificação, o Cartão CRIA oferece suporte vital para jovens pais e mães. A articulação

entre esses programas federais e estaduais forma uma rede de proteção essencial para que a juventude alagoana consiga planejar seu futuro em meio às adversidades econômicas.

4.4 Educação: O Paradoxo entre Aspiração e Permanência

A educação configura-se como um pilar central para o desenvolvimento juvenil, mas os dados da pesquisa revelam um panorama complexo, marcado por um afunilamento severo no acesso aos níveis mais altos de ensino. O nível de escolaridade predominante entre os jovens alagoanos é o Ensino Médio incompleto (33,26%), seguido pelo Ensino Médio completo (28,73%). Em contraste, apenas 4,04% dos respondentes concluíram o Ensino Superior e menos de 1% alcançou a Pós-Graduação (LABJUVE, 2024).

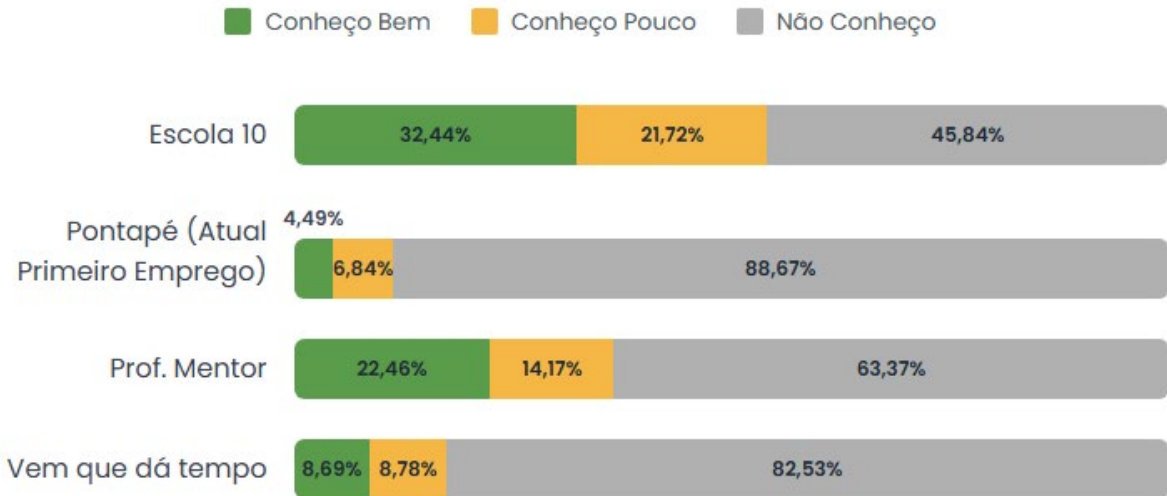
No momento da coleta, a maioria dos jovens (60,60%) estava estudando. Dentre estes, quase metade cursava o Ensino Médio (49,66%) em instituições públicas (84,88%). Um dado animador é que a aspiração por continuidade é altíssima: 87,37% pretendem seguir estudando após o término do curso atual. Para o grupo que não estava estudando (39,40%), os motivos variam entre a dificuldade de conciliar estudo e trabalho (16,86%) e barreiras financeiras (7,02%), embora as justificativas mais frequentes tenham sido questões pessoais (35,71%) e a satisfação com o atual nível

de formação (31,20%). Mesmo afastados da sala de aula, 68,59% desse grupo manifestam o desejo de retornar aos estudos.

Este cenário revela um paradoxo, pois existe uma alta aspiração educacional, mas as barreiras objetivas dificultam a concretização desses anseios. Como apontam Haddad e Di Pierro (2000), a escolarização desse público no Brasil é marcada por trajetórias de interrupções, muitas vezes forçadas pela necessidade de trabalho e pela inadequação do sistema escolar às realidades juvenis. Nesse contexto, a rede pública se confirma como a principal via de formação, tornando a qualidade e a infraestrutura dessas instituições determinantes para o futuro desse segmento.

A análise sobre o conhecimento dos programas governamentais reforça essa lacuna. Enquanto o Escola 10 é amplamente reconhecido (mais de 54%), iniciativas como Professor Mentor são desconhecidas por 63,37% dos jovens. Outros projetos cruciais, como o Primeiro Emprego e o Vem que dá Tempo, são ignorados por mais de 80% do público (Figura 8). O alto reconhecimento do Escola 10, focado em transferência de renda, sugere que o desafio da gestão não reside apenas na formulação das políticas, mas na comunicação estratégica para que programas de correção de fluxo e inserção profissional alcancem quem mais precisa.

FIGURA 8 – Grau de Conhecimento sobre Programas Educacionais do Governo de Alagoas



Fonte: Elaboração Própria (2025), com base nos dados do Labjuve (2024).

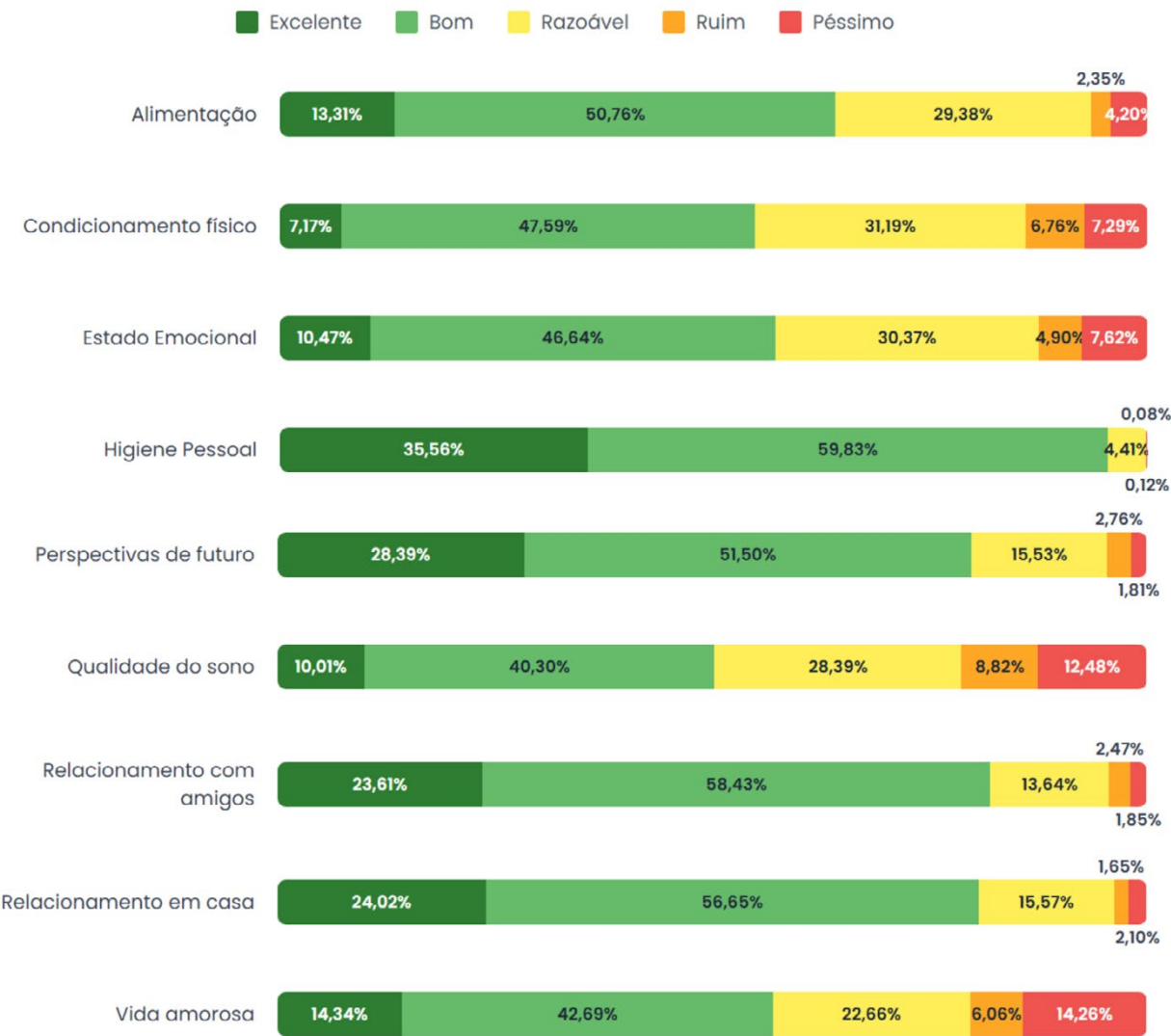
4.5 Saúde: Alertas sobre Bem-Estar e Saúde Reprodutiva

A saúde juvenil foi analisada a partir do uso de serviços públicos, da autoavaliação de bem-estar e de indicadores de saúde sexual. Sobre o uso do sistema público nos últimos três meses, as principais demandas foram consultas (30,88%), pronto atendimento (24,28%) e vacinas (20,40%). O acesso a

tratamento psicológico foi o menos recorrente, com apenas 2,83% de registros.

Na autoavaliação sobre aspectos da vida (Figura 9), nota-se um contraste preocupante. Embora os jovens avaliem positivamente seus relacionamentos, mais de 42% classificam seu estado emocional como razoável, ruim ou péssimo. O padrão negativo se repete na qualidade do sono (quase 50% de avaliação regular ou negativa) e no condicionamento físico (cerca de 45%).

FIGURA 9 – Autoavaliação sobre Aspectos da Vida



Fonte: Elaboração Própria (2025), com base nos dados do Labjuve (2024).

No campo da saúde da mulher, 26,28% das jovens declararam já ter engravidado, sendo que a idade da primeira gestação se concentra massivamente na adolescência (63% antes dos 20 anos). Esses dados indicam uma vulnerabilidade acentuada na saúde mental e física, sugerindo um sofrimento psíquico que não encontra vazão no sistema público, dada a baixa recorrência ao serviço de psicologia. Além disso, a alta taxa de gravidez precoce reforça a urgência de fortalecer a educação sexual e o acesso a métodos contraceptivos para garantir direitos reprodutivos e evitar que a maternidade precoce se torne mais um fator de exclusão escolar e laboral.

4.6 Conectividade, Moradia e Lazer: O Uso do Território

A análise final debruça-se sobre os espaços onde a vida juvenil acontece. A conectividade digital é praticamente universal, com 98,9% dos jovens possuindo acesso à internet. O principal meio é o Wi-Fi residencial (45,93%), sendo o smartphone o dispositivo central para 73,66% dos usuários. Contudo, o baixo uso de notebooks (16,01%) e computadores (7,27%) sugere uma conectividade voltada prioritariamente para redes sociais e comunicação, o que pode limitar o desenvolvimento de atividades mais complexas de estudo e trabalho que exigem outros equipamentos.

No que tange à moradia, 86,91% residem em áreas urbanas, majoritariamente em casa própria quitada (68,04%). A mobilidade urbana é garantida principalmente por ônibus (25,56%) e motocicletas (23,40%). No entanto, a percepção de segurança é frágil, pois um contingente de 38,71% se sente pouco seguro ou inseguro em seu território.

Quanto ao lazer, pouco mais da metade (53,41%) pratica atividades físicas, com foco em futebol e academia. Os espaços mais frequentados são de acesso livre ou comercial, como praias (27,34%) e shoppings (23,90%), em detrimento de equipamentos culturais como teatros e museus. Um dado revelador é que, embora 60% dos jovens afirmem existir espaços públicos de esporte onde moram, metade deles não os utiliza. Essa lacuna entre a existência do espaço e seu uso efetivo pode ser amplificada pelo desconhecimento das políticas de melhoria urbana. Programas como o Minha Cidade Linda e o Vida Nova nas Grotas, que qualificam esses territórios, são desconhecidos por mais de 72% dos jovens. A implicação para a gestão

pública é clara: além de investir na infraestrutura física, é necessário comunicar essas ações e envolver a juventude no planejamento desses locais para fomentar o sentimento de pertencimento e segurança.

7. CONCLUSÃO

Este artigo partiu do desafio da invisibilidade estatística das juventudes, identificada como um obstáculo central para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes em Alagoas. A questão norteadora da pesquisa buscou entender como superar essa escassez de dados para subsidiar ações governamentais que fossem, de fato, inclusivas e orientadas por evidências. Ao final desta análise, conclui-se que o desenvolvimento e a aplicação do Painel Data Jovem Alagoas, fruto de uma articulação interinstitucional inédita, apresentaram-se como uma resposta concreta e viável a esse problema. O estudo alcançou seu objetivo ao demonstrar que a produção de dados qualificados tem o poder de transformar a gestão pública, saindo do campo das suposições para o campo das certezas técnicas.

Os resultados detalhados ao longo do trabalho revelam um retrato complexo e multifacetado das juventudes alagoanas. A pesquisa evidenciou um perfil jovem majoritariamente negro (preto e pardo) que enfrenta desafios estruturais severos, marcados pela alta informalidade no mercado de trabalho e por um afunilamento preocupante em suas trajetórias educacionais. Além disso, identificaram-se vulnerabilidades significativas no campo da saúde, com destaque para a saúde mental. A análise permitiu expor paradoxos fundamentais: a alta aspiração por continuidade nos estudos que contrasta com as barreiras reais que levam à evasão; a existência de espaços físicos de lazer que coexiste com o não uso por conta da insegurança ou falta de identificação; e a prevalência de sofrimento psíquico que não encontra correspondência na busca por serviços especializados de saúde mental.

A principal conclusão deste estudo reside na comprovação de sua tese central: a passagem do dado para a política é um caminho não apenas viável, mas essencial para a eficácia da gestão pública contemporânea. O diagnóstico de que o ambiente escolar figurava como um dos principais espaços de discriminação e violência subsidiou diretamente a criação da ação Juventude em Paz, voltada para a promoção de uma cultura de respeito e paz nas escolas. Da mesma forma, os altos índices de desocupação identificados

em territórios vulneráveis serviram de alicerce para o desenho do programa Tô no Corre, focado na qualificação e inclusão social de jovens que não estudam e nem trabalham. O Painel Data Jovem Alagoas, portanto, transcende sua função inicial de repositório de dados e se consolida como uma ferramenta de gestão estratégica e uma plataforma de escuta social ativa.

Como todo diagnóstico de ampla escala, este estudo oferece um recorte transversal da realidade, abrindo espaço para uma agenda necessária de futuras pesquisas. Recomenda-se a continuidade da investigação por meio de estudos qualitativos e longitudinais que possam aprofundar a compreensão sobre temas sensíveis, como a saúde mental e as trajetórias de inserção laboral. Sugere-se, adicionalmente, a realização de pesquisas de avaliação de impacto sobre as políticas públicas mencionadas neste artigo, a fim de monitorar

sua eficácia no longo prazo e promover os ajustes necessários para garantir que os direitos da juventude sejam plenamente atendidos.

Finalmente, a experiência do Data Jovem Alagoas reforça que produzir, sistematizar e dar visibilidade aos dados sobre as juventudes é um ato político de reconhecimento e um passo fundamental para a promoção da justiça social. Ao transformar a invisibilidade em evidência e a carência em ação governamental, fortalece-se o papel do Estado como indutor de políticas mais justas. O compromisso com a transparência e com o uso estratégico da informação é o que garante que o planejamento público seja capaz de dialogar com a pluralidade das juventudes alagoanas, assegurando que o desenvolvimento do estado passe, obrigatoriamente, pela garantia de direitos para as novas gerações.

8. Referências

1. LABORATÓRIO DE PESQUISA DAS JUVENTUDES (Labjuve). DataJovem Alagoas. Maceió, 2024. Pesquisa realizada em parceria com as Secretarias de Estado do Esporte, Lazer e Juventude (Selaj) e da Ciência, Tecnologia e Inovação (Secti) do Governo de Alagoas. Dados disponibilizados no Painel DataJovem pela Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (Seplag). Disponível em: <https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/painel-datajovem/resource/deaa01d1-0a36-4ae3-bd6d-a89a9e50ca83>. Acesso em: 31 jul. 2025.
2. BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Painel de Informações do Novo CAGED: Maio de 2025. Brasília, DF: MTE, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/novo-caged/2025/maio/pagina-inicial>. Acesso em: 28 jul. 2025.
3. OLIVEIRA, Raquel Correia de. O processo de construção da juventude como categoria social: notas sobre o reconhecimento dos jovens como sujeitos de direitos. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 16., 2018, Vitória, ES. Anais [...]. Vitória, ES: ABEPSS, 2018. v. 1, n. 1. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22701/15183>. Acesso em: 28 jul. 2025.
4. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Painéis de Informações. Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/paineis-de-informacoes/>. Acesso em: 10 jul. 2025.
5. UFAL. Painel DataJovem é lançado com incentivo a políticas públicas para juventude. Notícias UFAL, Maceió, 10 set. 2024. Disponível em: <https://noticias.ufal.br/ufal/noticias/2024/9/painel-datajovem-e-lancado-com-incentivo-a-politicas-publicas-para-juventude>. Acesso em: 28 jul. 2025.
6. UNESCO. Juventude no Brasil. Escritório da UNESCO no Brasil, [s.d.]. Disponível em: <https://www.unesco.org/pt/fieldoffice/brasil/expertise/youth-brazil>. Acesso em: 22 jul. 2025.
7. CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). Atlas da violência 2024. Brasília: Ipea; FBSP, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/14031>. Acesso em: 31 jul. 2025.
8. ALMEIDA, Silvio Luiz de. Racismo estrutural. São Paulo: Sueli Carneiro; Editora Jandaíra, 2019. (Coleção Feminismos Plurais).
9. BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial.
10. BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

11. CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). Atlas da violência 2024. Brasília: Ipea; FBSP, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/14031>. Acesso em: 31 jul. 2025.
12. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2022. In: Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. Tabela 10125 – Pessoas com deficiência, por grupos de idade, sexo e localização do domicílio. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/10125>. Acesso em: 31 jul. 2025.
13. FACCHINI, Regina. “Sopa de Letrinhas”? – movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90: um estudo a partir da cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/236166>. Acesso em: 31 jul. 2025.
14. NOVAES, Regina. Os jovens “sem religião”: ventos secularizantes, “espírito de época” e novos sincretismos. Notas preliminares. Estudos Avançados, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 321-330, set./dez. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/HfVpVQGhx3CKwZF4mPHBwWp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 31 jul. 2025.
15. ALAGOAS. Governo do Estado lança Data Jovem e ‘Tô no Corre’, com bolsas de R\$ 400. Maceió, 18 dez. 2023. Notícia. Disponível em: <https://alagoas.al.gov.br/noticia/governo-do-estado-lanca-data-jovem-e-do-to-no-corre-com-bolsas-de-400>. Acesso em: 1 ago. 2025.
16. HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara. Escolarização de jovens e adultos. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n. 14, p. 108-130, ago. 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782000000200007>. Acesso em: 4 ago. 2025.

ESG como Diretriz para Planejamento: Construção Participativa na Codemge

• **Vívian Cândido Rodrigues**

Gerente de Negócios e Soluções da Fundação Dom Cabral

• **Elizabeth Jucá**

Assessora da Presidência da Codemge

Resumo

O artigo analisa a incorporação da agenda ESG (*Environmental, Social and Governance*) como eixo estratégico em organizações públicas, com foco na experiência da Fundação Dom Cabral (FDC) na construção das diretrizes estratégicas de sustentabilidade para a Codemge. Parte-se do entendimento de que sustentabilidade é um conceito amplo, voltado ao equilíbrio entre desenvolvimento econômico, inclusão social e preservação ambiental, enquanto o ESG representa sua aplicação prática no contexto organizacional. O texto apresenta um referencial teórico baseado em marcos internacionais, como o Relatório Brundtland, a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), além de legislações e normas nacionais que estruturam a governança sustentável no Brasil.

Metodologicamente, o estudo destaca a adoção de práticas participativas, diagnóstico institucional e alinhamento com padrões como GRI, IFRS, ABNT PR 2030 e IG-SEST. No caso da Codemge, o trabalho foi estruturado em etapas que incluíram capacitação interna, diagnóstico de maturidade ESG, definição de temas prioritários, construção da matriz de materialidade baseada no conceito de dupla materialidade e elaboração de diretrizes estratégicas acompanhadas de indicadores e planos de ação. O processo envolveu lideranças, técnicos e alta gestão, garantindo legitimidade e alinhamento com o planejamento estratégico da empresa.

As conclusões apontam que a adoção estruturada de práticas ESG fortalece a governança, a transparência e a geração de valor público. A experiência demonstra que metodologias colaborativas, liderança comprometida e uso de referenciais técnicos consistentes são fundamentais para institucionalizar a sustentabilidade como elemento central da estratégia organizacional. O estudo também indica que o modelo pode ser replicado em outras organizações públicas interessadas em alinhar sua atuação à Agenda 2030 e aos princípios de governança sustentável.

1. INTRODUÇÃO

A incorporação de práticas de sustentabilidade e dos princípios ESG (*Environmental, Social and Governance*) tem se consolidado como uma agenda prioritária em organizações públicas e privadas que buscam alinhar desempenho institucional e impacto socioambiental positivo. No setor público, esse movimento tem representado incluir nos planejamentos organizacionais elementos que dialogam com a agenda global e com as melhores práticas nacionais e internacionais no tema. A integração de práticas ESG às estratégias organizacionais tem se tornado, assim, um

potencial instrumento de fortalecimento da legitimidade, da transparência e da geração de valor público.

Neste contexto, a Fundação Dom Cabral (FDC) tem contribuído para a consolidação desta pauta por meio da adoção de metodologias participativas e processos colaborativos de diagnóstico, planejamento e estruturação de diretrizes estratégicas em torno dos pilares do ESG.

O presente trabalho analisa as experiências da FDC junto à Codemge na definição de sua matriz de materialidade e diretrizes estratégicas de sustentabilidade, destacando o papel da governança participativa, da

escuta institucional e do alinhamento com marcos regulatórios e referenciais internacionais. A intenção é compreender como organizações públicas podem consolidar estruturas de governança sustentáveis, contribuindo para a integração da pauta ESG como eixo central do seu planejamento e processo decisório.

2. REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLÓGICO

A sustentabilidade é um princípio orientado ao equilíbrio de dimensões econômica, social e ambiental¹ para garantir que o desenvolvimento de hoje não comprometa as futuras gerações. O conceito de sustentabilidade tem origem no Relatório Brundtland (*Our Common Future*, 1987), da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, que define desenvolvimento sustentável como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”. Trata-se de um sistema integrado de valores e práticas, segundo Pazienza et al. (2022), para viabilizar a continuidade das atividades humanas e econômicas dentro dos limites planetários, assegurando simultaneamente bem-estar social e equidade intergeracional. Neste sentido, Sustentabilidade é um conceito multidimensional, com interdependência entre as dimensões, a fim de preservar o capital natural e social, tanto quanto o econômico. Por isso, a responsabilidade compartilhada de indivíduos, empresas, governos e sociedade civil é fundamental. Sachs (2002) define sustentabilidade como um processo multidimensional, que inclui sustentabilidade social, econômica, ecológica, espacial e cultural, sendo essencial para um desenvolvimento equilibrado e justo. Leff (2000) enfatiza que a sustentabilidade envolve também uma mudança de paradigma, que integra saberes ecológicos, econômicos e culturais para redefinir o desenvolvimento.

Nesse sentido, o Princípio 4 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), veio a estabelecer, incorporando tal conceito, que “a fim de alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do ambiente deverá constituir-se como parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada”. A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986), da qual o Brasil

é signatário, por sua vez, dispõe em seu art. 1º, §1º, que “o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados”.

Segundo Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2015), “no plano legislativo nacional, a noção de sustentabilidade encontrou ressonância já na legislação editada antes mesmo da ‘constitucionalização’ dos direitos e deveres ecológicos verificada por meio da nossa Lei Fundamental de 1988 (art. 225)”. O jurista observa que o conceito foi progressivamente adotado por marcos como a Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), que buscou compatibilizar desenvolvimento econômico e preservação ambiental; a Lei nº 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos), que estabeleceu a utilização racional e integrada dos recursos; a Lei nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica), voltada à proteção do bioma com vistas ao desenvolvimento sustentável; a Lei nº 12.187/2009 (Política Nacional sobre Mudança do Clima); a Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos); e o Código Florestal – Lei nº 12.651/2012. Em conjunto, os diplomas exemplificativamente elencados demonstram que o ordenamento jurídico brasileiro “incorporou o princípio do desenvolvimento sustentável e lhe deu vida, ainda que com isso não esteja resolvida a questão da eficácia social (efetividade) da legislação” (Sarlet, 2015).

Em síntese, “Sustentabilidade é a capacidade de indivíduos, organizações e sociedades de criar valor econômico, social e ambiental de forma equilibrada, respeitando os limites ecológicos do planeta e promovendo justiça e bem-estar para as gerações presentes e futuras” (Pazienza; de Jong; Schoenmaker, 2022). Esse conceito está alinhado ao modelo do *Triple Bottom Line*, formulado por John Elkington em 1994, que apresenta o ‘tripé da sustentabilidade’ como a conjugação entre crescimento econômico, equidade social e preservação ambiental (ELKINGTON, 2004, p. 1-2). Tal conceito se distingue e deve ser adotado de forma complementar ao de ‘ESG’, que surge em 2004 como

1 O reconhecimento de três pilares que integram e dão suporte à noção de desenvolvimento sustentável, quais sejam, o econômico, o social e o ambiental, é desenvolvida, entre outros, por Winter, Gerd (2009) e Sarlet, Fensterseifer (2015).

instrumento para traduzir princípios de sustentabilidade em critérios práticos de avaliação e gestão corporativa, abrangendo dimensões ambientais, sociais e de governança. Segundo o relatório da ONU “*Who Cares Wins: Connecting Financial Markets to a Changing World*”, os critérios ESG representam padrões de conduta e desempenho que as empresas e investidores devem adotar para alinhar suas operações e investimentos com princípios de responsabilidade social, ambiental e ética corporativa. Broccardo et al. (2022) acrescentam que ESG funciona como instrumento de governança para viabilizar modelos de negócio sustentáveis no longo prazo.

Assim, enquanto a sustentabilidade é um conceito normativo e abrangente, o ESG é a sua tradução operacional no contexto das organizações e dos investimentos responsáveis. Neste contexto, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, como um apelo global à ação, configuram um *framework* para governos, empresas e organizações não governamentais alinharem suas iniciativas de sustentabilidade com metas globais.

Os ODS surgem oficialmente em 2015, com a aprovação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, durante a Cúpula das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Nova York. Essa agenda foi adotada por 193 países-membros da ONU e definiu 17 objetivos e 169 metas globais para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir prosperidade para todos até 2030. Segundo a ONU (2015), os ODS representam um quadro integrado de metas globais que expressam um compromisso coletivo com o desenvolvimento sustentável, buscando conciliar crescimento econômico, inclusão social e proteção ambiental. Sachs et al. (2019), atualizam o debate mostrando como os ODS servem como guia estratégico para políticas públicas e inovação.

Portanto, a sustentabilidade é o conceito norteador que funciona como o objetivo maior: os ODS são o guia global, com marcos e metas que detalham como a sustentabilidade pode ser alcançada a nível mundial, e o ESG é a aplicação prática, especialmente no setor corporativo. Juntos, formam um sistema integrado para promover um futuro mais equilibrado e responsável.

No contexto corporativo, muitas organizações, especialmente as públicas, ao adotar um entendimento mais amplo do seu papel para o desenvolvimento sustentável, têm buscado inserir o conceito de

sustentabilidade no centro de sua estratégia. Neste sentido, o *SDG Compass*, como guia desenvolvido conjuntamente por três grandes instituições internacionais – GRI (*Global Reporting Initiative*), UN Global Compact (Pacto Global da ONU) e WBCSD (*World Business Council for Sustainable Development*), orienta empresas a respeito de como elas podem alinhar suas estratégias, mensurar e administrar sua contribuição para o atingimento dos ODS. Neste sentido, recomenda 5 passos para as organizações: entender os ODS; definir prioridades; estabelecer metas; integrar ao negócio e à governança; e relatar os avanços em relação ao desenvolvimento sustentável.

Do ponto de vista ambiental, a incorporação da sustentabilidade à estratégia organizacional envolve a adoção de práticas que consideram os impactos em relação à água e saneamento, energia limpa, consumo e produção responsáveis, mudanças climáticas globais e vida na água. O planejamento estratégico voltado para a sustentabilidade envolve a identificação de oportunidades e riscos ambientais, integrando-os à visão e à missão da instituição para alcançar objetivos de longo prazo. O planejamento estratégico em organizações públicas, segundo Pereira (2019) deve incorporar objetivos ambientais claros, alinhando-se às políticas públicas e às necessidades da sociedade. A implementação eficaz desses objetivos requer a participação ativa dos servidores públicos e a integração com outras áreas da administração. Nessa linha, “a grande questão consiste em saber se a organização é arrastada pelo ritmo dos acontecimentos do dia a dia como a força da correnteza de um rio, ou se ela sabe aonde chegar e concentra suas forças em uma direção definida” (TONI, 2023).

Na ótica social, a estratégia das organizações pode ser desenhada a fim de promover impactos sociais positivos, possibilitando que as organizações alinhem suas práticas a objetivos que promovam saúde e bem-estar, educação de qualidade, igualdade de gênero, redução das desigualdades, trabalho decente, entre outros, transformando políticas sociais em instrumentos estratégicos de gestão (OLIVEIRA; CLARO, 2019).

No que tange à governança, vale destacar a importância do engajamento em parcerias com sua rede de fornecedores, com empresas do seu setor, com governos e organizações da sociedade civil. (GRI; UN GLOBAL COMPACT; WBCSD, 2015). Além disso, com a transparência se tornando um novo paradigma na

realização de negócios, o relato sobre sustentabilidade ganha importância ao evidenciar o impacto das organizações sobre as principais prioridades do mundo. Segundo o Pacto Global e a GRI (2017), o alinhamento de métricas organizacionais com os ODS permite que as organizações integrem práticas sustentáveis às suas estratégias de negócios e aprimorem a transparência de seus relatórios. Neste sentido, a definição de indicadores específicos é essencial para traduzir os compromissos corporativos em resultados concretos de sustentabilidade.

A implementação de uma estrutura ESG em organizações públicas e privadas pode ser orientada por um conjunto de padrões, diretrizes e indicadores reconhecidos internacional e nacionalmente, que fornecem *frameworks* consistentes para mensuração, transparência e governança. Nesse contexto, no âmbito nacional, a ABNT PR 2030/2022 – Diretrizes ESG, oferece diretrizes adaptadas à realidade brasileira, auxiliando organizações na adequação das práticas internacionais ao contexto legal, social e ambiental do país, com foco na gestão de temas materiais. Assim, a norma fundamenta a lógica de maturidade organizacional, a classificação dos temas materiais (ambientais, sociais e de governança) e os critérios de magnitude e probabilidade de impacto. (ABNT, 2022).

Para o setor público, além de legislações que definem princípios como integridade, eficiência e sustentabilidade aplicáveis à atuação das organizações, especificamente empresas estatais, o IG-SEST (Indicador de Governança das Estatais da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, vinculada ao Ministério da Gestão e Inovação) fornece um instrumento de avaliação de governança corporativa, permitindo que essas organizações incorporem práticas ESG de forma alinhada às exigências de governança pública e ao cumprimento de políticas de responsabilidade socioambiental. O indicador pode ser utilizado também como parâmetro de maturidade em governança corporativa e transparência, principalmente nos eixos de estrutura de governança, controles internos e gestão de riscos (MGI, 2022). No âmbito do Estado de Minas Gerais, o Plano de Ação Climática do Estado de Minas Gerais – PLAC-MG, constitui referencial para fundamentar diretrizes ambientais e climáticas, garantindo convergência com a política estadual de transição ecológica.

Os GRI *Standards* 2021 (*Global Reporting Initiative*) estabelecem uma base globalmente aceita para relatórios de sustentabilidade corporativa, detalhando indicadores ambientais, sociais e de governança que permitem comparabilidade e consistência nos relatórios (GRI, 2021). Complementarmente, os IFRS S1 e S2 (*International Sustainability Standards Board*, 2023) fornecem normas internacionais de divulgação de informações de sustentabilidade, promovendo transparência financeira e integração com relatórios corporativos tradicionais, fortalecendo a credibilidade e a tomada de decisão estratégica baseada em dados ESG (IFRS, 2023). Assim, a combinação desses instrumentos cria um arcabouço integrado de implementação ESG, permitindo que organizações de diferentes setores alinhem suas estratégias com padrões internacionais e nacionais, promovendo sustentabilidade, transparência e responsabilidade corporativa.

Vale salientar que a governança corporativa desempenha um papel central na implementação efetiva da agenda ESG, pois atua como mecanismo estruturante para integrar práticas ambientais, sociais e de governança às estratégias organizacionais (IBGC, 2022). Nesse contexto, a liderança comprometida torna-se um fator determinante, pois influencia a cultura organizacional e garante que os princípios de sustentabilidade sejam incorporados de forma consistente em todos os níveis da organização. Além disso, é essencial a definição de políticas claras, objetivos estratégicos mensuráveis e processos robustos de monitoramento, permitindo não apenas o acompanhamento do desempenho ESG, mas também a promoção da transparência, da responsabilidade institucional e da prestação de contas frente a *stakeholders* internos e externos (IBGC, 2022).

O IBGC (2022) também destaca a importância da escuta ativa e do engajamento contínuo dos *stakeholders*, incluindo funcionários, clientes, fornecedores e comunidades locais, como práticas fundamentais para a construção de uma governança inclusiva e alinhada aos princípios ESG. Essas práticas asseguram que as decisões estratégicas reflitam as necessidades e expectativas dos diversos públicos impactados, promovendo uma cultura organizacional mais democrática e responsiva às demandas sociais e ambientais.

Segundo o Código de Melhores Práticas de Governança do IBGC, ética e propósito são fundamentos essenciais que orientam a tomada de decisão, promovendo cultura alinhada à sustentabilidade e responsabilidade social. Tais fundamentos precisam ser suportados por uma estrutura de governança robusta com conselhos de administração, comitês especializados e processos claros para facilitar a integração de práticas ESG na estratégia organizacional. Além disso, a implementação de sistemas eficazes de gestão de riscos permite identificar e mitigar riscos relacionados a fatores ESG, assegurando a sustentabilidade e a resiliência organizacional (IBGC, 2023).

Especialmente para a efetiva inclusão de práticas climáticas na governança corporativa, é fundamental adotar um conjunto integrado de práticas e ferramentas estratégicas. Isso inclui a avaliação periódica do desempenho do Conselho de Administração, incorporando critérios climáticos, e a capacitação contínua de seus membros em mudanças climáticas, políticas ambientais e regulamentações pertinentes, garantindo decisões informadas e responsáveis. Complementarmente, a transparência nas divulgações climáticas, por meio de *frameworks* reconhecidos, assegura comunicação clara sobre impactos, estratégias e metas (IBGC, 2022).

Assim, a adoção dessas práticas possibilita que organizações públicas e privadas consolidem uma abordagem de ESG alinhada aos objetivos estratégicos e aos compromissos com sustentabilidade, fortalecendo tanto a governança corporativa quanto a credibilidade institucional.

3. APRESENTAÇÃO DO CASO

Diretrizes Estratégicas ESG da Codemge

A Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (Codemge) é uma empresa estatal atuante na promoção do desenvolvimento econômico e social do Estado de Minas, com iniciativas que impulsionam a economia, a geração de negócios, emprego e renda, e promovem o bem-estar dos mineiros. Sua missão é promover o desenvolvimento econômico e social em Minas Gerais de forma sustentável, por meio de projetos estratégicos. Em 2025, a Codemge também trabalhou a definição de suas Diretrizes Estratégicas ESG, com o apoio da Fundação Dom Cabral e participação de grupo de trabalho formado por

lideranças e pessoas chave da organização. O trabalho foi estruturado a partir de uma integração entre referenciais nacionais e internacionais de sustentabilidade, governança pública e gestão de riscos, de modo a garantir aderência às exigências regulatórias das empresas estatais e alinhamento às melhores práticas de mercado.

Dentre os referenciais utilizados, destacam-se, como normativos regulatórios, a Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), que estabelece diretrizes para a estruturação da governança e dos controles internos das estatais e em seu art. 27, §2º, determina a adoção de práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social corporativa compatíveis com o mercado em que atuam, a Lei nº 6.404 (Lei das S.A.), que, embora datada de 1976, já demonstrava preocupação com o papel social das empresas; e o Plano de Ação Climática do Estado de Minas Gerais – PLAC-MG, que fundamentou as diretrizes ambientais e climáticas, garantindo convergência com a política estadual de transição ecológica, além da adoção espontânea ao IG-SEST (Indicador de Governança das Estatais da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, vinculada ao Ministério da Gestão e Inovação). Em relação aos referenciais técnicos e internacionais, o trabalho considerou a ABNT PR 2030/2022 – Diretrizes ESG para fundamentar a lógica de maturidade organizacional, a classificação dos temas materiais (ambientais, sociais e de governança) e os critérios de magnitude e probabilidade de impacto. O *International Sustainability Standards Board* – IFRS S1 e S2, foi adotado para alinhar a abordagem de gestão de riscos e oportunidades ESG à materialidade financeira e de impacto. Os ODS foram adotados como eixo de alinhamento estratégico e de priorização de compromissos públicos (sendo priorizados os ODS 6, 8, 9, 11, 16 e 17). O *Global Reporting Initiative Standards 2021* – GRI, por sua vez, foi utilizado para estruturar os temas materiais e indicadores de desempenho, com foco nos padrões universais (GRI 2 e GRI 3) e temáticos (GRI 302, 303, 305, 401, 403, 404, 405, 406, 413 e 419).

O primeiro passo do projeto foi fortalecer o conhecimento em ESG, com foco em desafios e oportunidades da Codemge, por meio de uma capacitação voltada a 30 lideranças e técnicos da companhia, com 24 horas de carga horária.

Os objetivos da capacitação foram explorar os principais desafios e oportunidades associados aos principais fatores ambientais que impactam as organizações e o planeta; estudar como as práticas de governança influenciam o sucesso sustentável das organizações, explorar o papel das organizações e indivíduos como agentes de mudança social.

Foram abordados temas como: Sustentabilidade Ambiental e Competitividade Global; Mudanças Climáticas e Impactos nos Negócios: Riscos e oportunidades; Gestão de Carbono e Energia; Regulações Ambientais e Licenciamento; Finanças Verdes e Sustentabilidade; Economia Circular e Eficiência no Uso de Recursos; Diversidade, Equidade e Inclusão (DEI) para geração de valor; Direitos humanos, trabalho descente e saúde mental; Justiça Climática e Desenvolvimento Sustentável: Impactos sociais da transição para uma economia verde; Engajamento Comunitário e Cadeia de Fornecimento Sustentável; Ética e Compliance: Códigos de conduta, políticas anticorrupção e prevenção a fraudes; Governança da Sustentabilidade / ESG; Transparência e Relacionamento com Stakeholders: Relatórios de sustentabilidade e engajamento de partes interessadas; Fortalecimento da reputação organizacional.

A capacitação contou com painel entre especialista ESG, especialista em Gestão Pública e especialista em gestão de concessões e parcerias público-privadas (PPPs), a fim de aprofundar na discussão aplicada dos temas ambiental, social e governança à uma das atuações mais relevantes da Codemge, a estruturação de concessões e PPPs.

A fase de planejamento teve por objetivo promover o alinhamento sobre os objetivos, a metodologia e o escopo do trabalho. A governança deste trabalho também se formou em três grupos: o grupo gestor, responsável pela condução, monitoramento e comunicação do projeto; o grupo de trabalho, formado por lideranças e pessoas chave da companhia, que participaram dos workshops de desenvolvimento para a co-construção das diretrizes ESG; e pelo grupo de validação, composto pela diretoria e presidência da Companhia. O planejamento foi concluído com uma reunião de abertura oficial do projeto, que contou com a participação dos 3 grupos de governança e permitiu uma importante deliberação acerca do escopo do trabalho, tendo em vista a complexidade da organização, levando em conta que as diretrizes estratégicas

ESG da Codemge podem variar conforme seu grau de governabilidade, já que há negócios em que a sua função é de gestão e controle e outros em que seu papel é de influência.

Antes do início efetivo das etapas de co-construção, em workshops com o grupo de trabalho, foi realizado o diagnóstico ESG, a fim de avaliar a maturidade da Codemge nesta temática, com base em dados e percepções internas. O diagnóstico realizado a partir da metodologia recomendada pela ABNT PR 2030, contou com revisão documental, entrevistas semi-estruturadas com lideranças e aplicação de questionário com base na ABNT PR 2030 para levantamento do estágio de maturidade em cada eixo ESG. O relatório com os principais resultados foi apresentado aos grupos de trabalho e validação.

O diagnóstico foi um importante marco de nivelamento da governança ESG da Codemge, sobre seu estágio inicial, e constituiu a base para a construção das diretrizes estratégicas ESG, detalhando as principais forças, fraquezas, oportunidades e riscos para a Companhia, na temática de sustentabilidade; mapeamento das iniciativas ESG já existentes, por eixo; avaliação dos indicadores já em monitoramento: avaliação da Governança da Sustentabilidade e análise do mapa de riscos e estágios de maturidade por eixo.

Como resultado do diagnóstico, foram realizadas as seguintes recomendações:

Eixo Ambiental – prioridade absoluta:

- *Elevar critérios em estágio 1–2, segundo a ABNT PR 2030 (mudanças climáticas, gestão hídrica, efluentes, resíduos) para pelo menos o estágio 3.*
- *Estruturar indicadores e políticas claras de mitigação, adaptação climática e uso eficiente de recursos.*

Eixo Social – avanço incremental:

- *Consolidar práticas já no estágio 3–4 e expandi-las para todos os critérios.*
- *Fortalecer diversidade, equidade, desenvolvimento de fornecedores locais e impacto comunitário.*

Eixo Governança – consolidar boas práticas:

- *Apesar de já ter pontos fortes, deve eliminar critérios em estágio 1–2, garantindo homogeneidade na maturidade.*

- *Ampliar transparência, gestão de riscos ESG e mecanismos de accountability.*

A construção das diretrizes estratégicas ESG da organização se iniciou com a etapa de Definição de Temas ESG e ODS. O ponto de partida foi a análise de contexto e *benchmarking* ESG, a partir do levantamento das políticas e práticas de sustentabilidade de companhias estaduais de desenvolvimento (ex.: Invest Paraná, Badesul, SP Negócios). O objetivo da etapa foi mapear e selecionar os temas ESG e ODS mais relevantes para a Companhia, a partir da visão do nível de impacto de cada tema, conforme negócios da Codemge, sejam ativos ou projetos, em atenção, ainda, à imagem institucional da Cia. Foi avaliado, ainda, o impacto para as partes interessadas identificadas especificamente para cada tema. A metodologia incluiu a realização de workshops com o grupo de trabalho e priorização participativa com base na ABNT PR 2030, Normas GRI, Normas IFRS S1 e S2, questionário do IG-Sest e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

Os temas materiais identificados e priorizados foram:

- **Ambiental:** Mudanças Climáticas e Gestão Ambiental
- **Social:** Capital Humano e Diverso, Responsabilidade com as Partes Interessadas e Impacto Social
- **Governança:** Governança Corporativa, Ética e Integridade, Governança da Sustentabilidade e ESG e Gestão de Riscos e Transparência

Após a definição dos temas prioritários sob os aspectos de ESG e ODS para a organização, seguiu-se para etapa de priorização dos temas materiais, a fim de identificar aqueles mais relevantes com base na metodologia de dupla materialidade, que considera o impacto da organização e a criação de valor. De acordo com a *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) da União Europeia, o princípio da dupla materialidade busca evidenciar que os riscos e oportunidades podem ser relevantes sob duas perspectivas complementares: financeira e de impacto. Isso significa que temas ou informações considerados significativos em termos ambientais e sociais também podem gerar efeitos financeiros presentes ou futuros nas organizações.

O trabalho também ocorreu em workshops com o grupo de trabalho, além da atuação em *backoffice*

pelos integrantes do grupo interno da Cia. As partes interessadas foram priorizadas conforme, seus níveis de impacto e influência e, em seguida, foi conduzida a análise de significância do impacto de cada um dos temas materiais, considerando os critérios de probabilidade, intensidade, abrangência e urgência/prioridade.

Nesta etapa, considerou-se o envolvimento mais amplo de toda a organização, permitindo a todos conhecer o trabalho construído até o momento e contribuir para a visão dos temas materiais, utilizando critérios de impacto e influência (escala 1-5) para priorização.

A partir do resultado destas atividades, foi construída a matriz de materialidade da Codemge, em uma matriz de dupla entrada, partindo do conceito de dupla materialidade. A matriz foi composta pelos eixos de impacto socioambiental (materialidade do impacto) e riscos e oportunidades para o negócio (materialidade financeira), permitindo a visualização gráfica por zonas de priorização. Os resultados da matriz de materialidade foram validados com a diretoria e presidência da Codemge.

A partir da matriz, seguiu-se para a etapa de definição de diretrizes estratégicas ESG e dos respectivos indicadores, realizada por meio de workshops para consulta organizacional, oficinas técnicas e validação com *stakeholders*, a fim de consolidar temas materiais em diretrizes estratégicas ESG por dimensão (ambiental, social e governança), incluindo o propósito da diretriz, a fundamentação normativa e estratégica, os princípios norteadores, os objetivos estratégicos ESG; os temas materiais e responsabilidades; os principais impactos e riscos; o conjunto de indicadores definidos; e as referências GRI, ODS e IFRS correspondentes.

A avaliação técnica e consolidação de indicadores, realizada em workshops com o grupo de trabalho, visou sistematizar um portfólio de indicadores robusto, viável e integrado às operações da Codemge. O trabalho visa traduzir as diretrizes estratégicas ESG em métricas práticas, alinhadas à realidade institucional, a partir da priorização de indicadores com base nos princípios SMART, avaliação de disponibilidade de dados e utilização de referências de indicadores GRI, ODS e *frameworks* setoriais.

Definidas as Diretrizes ESG e os indicadores, a validação pelo grupo responsável e sua ampla

disseminação na organização garantirá a legitimidade e solidez do trabalho, uma vez que é o resultado da consolidação estratégica do projeto, conectando o diagnóstico e as definições de objetivos dentro da temática de sustentabilidade. As diretrizes devem servir como marco orientador para futuras políticas, projetos e práticas da Codemge, inclusive subsidiando prestação de contas ESG (relatórios de sustentabilidade, transparência ativa, auditorias etc.). A validação e o apoio da alta liderança foi fundamental para garantir mobilização para implementação.

No momento seguinte, foram elaborados os planos de ação ESG. Com base na aplicação de questionários para o levantamento de ações e realização de workshop com o grupo de trabalho para desdobramento, definiram-se 67 ações prioritárias para a Codemge, de modo a garantir a implementação das diretrizes estratégicas ESG. As ações foram detalhadas com nível de prioridade, prazo para realização, áreas técnicas responsáveis, indicadores, instância de aprovação da ação e governança ESG.

Por fim, a última etapa do projeto consiste em estabelecer a estrutura de governança responsável por gerir, acompanhar e reportar práticas ESG da Codemge e seu impacto sob os aspectos de sustentabilidade. A construção, por meio de workshops com o grupo de trabalho, visa definir as instâncias de governanças e seus respectivos papéis, conforme cada diretriz estratégica de ESG definida. Esta etapa finaliza o projeto e garante sua continuidade na organização, por meio da institucionalização do tema.

O produto final — Diretrizes Estratégicas ESG da Codemge — constitui um marco orientador da gestão da sustentabilidade na empresa, estabelecendo compromissos claros, indicadores de acompanhamento e conexão entre governança pública e integridade, sustentabilidade e inovação, e desenvolvimento territorial e impacto socioeconômico. O processo estabelecido de co-construção com o grupo de trabalho, por meio de workshops, sessões de apresentação e contribuições de toda a organização e revisão com a alta administração, proporcionou coerência com o Planejamento Estratégico e com as práticas de gestão e controle adotadas pela companhia e pelos órgãos de supervisão, favorecendo a sua implementação.

Com base nos produtos finais — Diretrizes Estratégicas ESG da Codemge, estrutura de Governança e Planos de Ação ESG — a companhia estabeleceu como

meta corporativa, em seu Plano de Negócio de Longo Prazo 2026-2030, a execução das 67 ações previstas no Plano de Ação ESG 2026-2030, reafirmando seu compromisso com a agenda ESG. O Grupo de Trabalho detalhou essas ações em sub ações, atribuindo cronogramas e responsáveis para as iniciativas previstas para 2026, além de estruturar a governança ESG integrada à governança já existente na companhia, visando fortalecer ainda mais essa pauta.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A experiência conduzida pela Fundação Dom Cabral (FDC) em parceria com a Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (Codemge) evidencia que a consolidação da agenda ESG tem se tornado uma realidade cada vez mais presente em organizações públicas e privadas e que seus ganhos transcendem a dimensão meramente formal. A metodologia da FDC busca aliar as melhores práticas e normativas ao engajamento institucional amplo e à legitimidade no processo de construção participativa. Conforme se verificou, a definição coletiva e estruturada de diretrizes estratégicas de sustentabilidade, aliada à definição de indicadores e mecanismos de governança, promoveu aprendizado organizacional e fortaleceu a coerência entre propósito institucional e práticas sustentáveis. Esse movimento amplia a capacidade de entrega de valor público e reforça o papel das instituições como agentes indutores de desenvolvimento sustentável.

Observa-se que o uso de metodologias participativas e a adoção de referenciais reconhecidos internacionalmente — como GRI, IFRS, ODS e ABNT PR 2030 — contribuem para elevar o nível de maturidade organizacional e integrar a sustentabilidade aos instrumentos de gestão e planejamento estratégico. Essa abordagem permite que as organizações avancem de uma lógica de mera conformidade para uma lógica de propósito e impacto positivo mensurável em dimensões ambientais, sociais e de governança.

Outro aprendizado relevante é a importância da institucionalização da governança ESG, com definição clara de papéis, responsabilidades e mecanismos de acompanhamento. A criação de fóruns permanentes de discussão e o monitoramento contínuo de indicadores são condições essenciais para garantir a perenidade das iniciativas e evitar que elas se restrinjam a ciclos de projetos pontuais. A

sustentabilidade, assim, se consolida como elemento estruturante da estratégia organizacional e permite ganhos robustos e duradouros.

Por fim, a experiência analisada indica caminhos para replicação em outras organizações públicas, especialmente aquelas interessadas em alinhar sua atuação

à Agenda 2030 e aos princípios de governança sustentável. A combinação entre liderança, engajamento, metodologias colaborativas e marcos técnicos consistentes constitui um modelo de referência para a integração da agenda ESG como vetor de inovação, credibilidade institucional e geração de valor coletivo.

5. Referências Bibliográficas

1. BNT. (2022). *PR 2030:2022 – Diretrizes ESG*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Normas Técnicas.
2. Broccardo, L., & Truant, E. (2022). ESG and sustainable business models: Theoretical framework and empirical evidence. *Sustainability*, 14(5). <https://doi.org/10.3390/su14052899>
3. Climate Governance Initiative, & Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC. (2022). *Como estabelecer uma governança climática efetiva nos conselhos de administração: princípios norteadores*. São Paulo: IBGC. <https://climate-governance.org/wp-content/uploads/2022/07/Principles-in-Portuguese.pdf>
4. Eff, E. (2000). *Saber ambiental: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Petrópolis: Vozes.
5. Global Compact; Global Reporting Initiative (GRI). (2017). *Business reporting on the SDGs: Uma análise dos objetivos e metas – inventário de indicadores empresariais para os ODS*. GRI; Pacto Global. <https://www.unglobalcompact.org/library/5461>
6. Global Reporting Initiative (GRI); Pacto Global das Nações Unidas; Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (WBCSD). (2015). *SDG Compass: O guia para a ação empresarial nos ODS*. GRI, Pacto Global, WBCSD. <https://sdgcompass.org/>
7. GRI – Global Reporting Initiative. (2021). *GRI Standards 2021*. Amsterdam: GRI. <https://www.globalreporting.org>
8. IFRS – International Sustainability Standards Board. (2023). *IFRS S1 – General requirements for disclosure of sustainability-related financial information; IFRS S2 – Climate-related disclosures*. London: IFRS Foundation. <https://www.ifrs.org>
9. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC. (2022). *Boas práticas para uma agenda ESG nas organizações*. São Paulo: IBGC. https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/24587/IBGC_Orienta_ESG.pdf
10. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC. (2023). *Código das melhores práticas de governança corporativa* (6. ed.). São Paulo: IBGC. <https://www.ibgc.org.br/pt-br/codigo-das-melhores-praticas-de-governanca-corporativa-6a-edicao>
11. Minas Gerais. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. (2023). *Plano Estadual de Ação Climática – PLAC-MG*. https://meioambiente.mg.gov.br/documents/38374/7315750/Relat%C3%B3rio_Final_-_PLAC-MG_vFINAL_2023-05-08/86cbdc6b-4245-e22a-0fa3-caba47f6370c?t=1723588215122&version=1.0
12. Ministério da Gestão e Inovação (MGI). (2022). *IG-SEST – Indicador de Governança das Estatais*. Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. <https://www.gov.br/mgi/pt-br>
13. Oliveira, T., & Claro, J. (2019). Objetivos de desenvolvimento sustentável: Um estudo em uma organização pública e privada. *Revista de Administração Pública*, 53(5), 1010–1028. <https://engemausp.submissao.com.br/22/arquivos/296.pdf>
14. Pereira, M. L. (2019). *Planejamento estratégico e sustentabilidade no setor público*. Brasília: Editora do Governo.
15. Pazienza, M., de Jong, M., & Schoenmaker, D. (2022). Clarifying the concept of corporate sustainability and providing convergence for its definition. *Sustainability*, 14(19). <https://doi.org/10.3390/su141912345>

16. Sachs, I. (2002). *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond.
17. Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Mazzucato, M., et al. (2019). Six transformations to achieve the sustainable development goals. *Nature Sustainability*, 2, 805–814. <https://doi.org/10.1038/s41893-019-0352-9>
18. Sarlet, Ingo Wolfgang; Fensterseifer, Tiago (2015). Notas sobre o princípio da sustentabilidade e os deveres fundamentais dos consumidores à luz do marco jurídico socioambiental estabelecido pela Constituição Federal de 1988. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 24, n. 101, out., p. 241-263.
19. Toni, Jackson (2003). *Planejamento e elaboração de projetos: um desafio para a gestão no setor público*, Porto Alegre, 2003.
20. United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. New York: United Nations.
21. WCED – World Commission on Environment and Development. (1987). *Our common future*. Oxford: Oxford University Press.
22. Winter, Gerd (2009), *Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Europeia*, Campinas: Millennium Editora, p. 2 e ss.
23. Who Cares Wins: Connecting Financial Markets to a Changing World. (2004). United Nations Global Compact Initiative.

Experiência de Monitoramento da Agenda Transversal da Primeira Infância no PPA e no Orçamento no Estado do Rio Grande do Sul

- **Othon Veloso Schenatto**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: othon-schenatto@spgg.rs.gov.br

- **Antonio Paulo Cargnin**

Gabinete do Vice-Governador do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: antonio-cargnin@gvg.rs.gov.br

- **Carolina Gyenes**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: carolina-gyenes@planejamento.rs.gov.br

- **Luciana Gianluppi**

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: luciana-gianluppi@planejamento.rs.gov.br

Resumo

Este artigo apresenta um estudo de caso sobre a experiência de monitoramento físico e orçamentário da Agenda Transversal da Primeira Infância no Estado do Rio Grande do Sul, buscando apresentar elementos que ajudem a superar os desafios do monitoramento de temas transversais nas políticas públicas. À luz do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) e das diretrizes de etiquetagem de informações orçamentárias da Portaria ME nº 1.410/2022, desenvolve-se uma análise de documentos que institucionalizaram a temática da Primeira Infância de forma transversal no planejamento estadual, incluindo o Plano Estadual para a Primeira Infância, o Plano Plurianual (PPA), as Leis Orçamentárias (LOA) e o Dashboard da Primeira Infância, com foco nos processos de monitoramento da execução das ações planejadas para a temática. Os resultados indicam que o alinhamento metodológico entre a construção da Agenda Transversal, do Plano Decenal e a estrutura do PPA favoreceu sua institucionalização e o monitoramento de suas ações por órgãos centrais. De forma complementar, a adoção das diretrizes da Portaria ME nº 1.410/2022 permitiu a identificação do orçamento direcionado para a Primeira Infância em órgãos de setores diferentes, nas categorias despesas exclusivas, não-exclusivas e difusas. A soma desses processos permitiu a publicização dos resultados da Agenda Transversal, com relação aos aspectos físico e orçamentário das suas ações, além de gerar outros benefícios institucionais. Conclui-se que o monitoramento transversal ancorado no PPA e na LOA é viável e indutor de mudanças de governança e prestação de contas.

Palavras-chave: Agendas Transversais; Primeira Infância; Monitoramento; Orçamento; Plano Plurianual

1. INTRODUÇÃO

O conceito de Agendas Transversais emerge nas discussões de políticas públicas para lidar com problemas públicos complexos cuja solução exige abordagem multidimensional e integração entre órgãos. Para o Ministério do Planejamento e Orçamento (BRASIL, 2024), transversalidade nas políticas públicas pode ser entendida como a incorporação, por diversas áreas setoriais de governo, de uma questão multicausal na formulação e implementação de políticas, pressupondo o atravessamento da perspectiva de sujeitos de políticas públicas ou de temas estratégicos no conjunto das ações de governo, tendo como norte a garantia de equidade.

Essa perspectiva gera desafios específicos para o planejamento, a governança e o monitoramento dessas políticas, uma vez que a lógica setorial para as políticas públicas prevalece na maior parte da atuação estatal. Na medida em que se refere a políticas que não ficam restritas às competências de uma única estrutura organizacional, as políticas transversais geram a necessidade de adoção de instrumentos de coordenação horizontal entre diferentes estruturas verticais, que disponham de uma visão integrada de determinados segmentos da população e da sua relação com as diversas políticas setoriais, desafios que as estruturas clássicas de desenho organizacional não são capazes de abarcar. A literatura sobre administração pública no Brasil reforça esse diagnóstico. Abrucio (2018; 2025) aponta que o Estado brasileiro apresenta forte fragmentação institucional e baixa capacidade de coordenação, o que dificulta a implementação de políticas transversais. Assim, a transversalidade exige não apenas novos instrumentos, mas o fortalecimento de capacidades estatais voltadas à coordenação horizontal e à governança integrada. A gestão da transversalidade também lida com “a resistência de gestores e planejadores públicos em compreender a relevância dos temas, em sentido amplo e em suas atividades específicas, bem como converter os conceitos teóricos em sua prática cotidiana” (Silva, 2011, p. 6), buscando promover a integração da perspectiva de determinados sujeitos ou temas de políticas públicas em todas as áreas de atuação governamental.

Compartilhamento de responsabilidades entre órgãos diferentes, ação integrada dentro do governo, articulação com outros atores, participação social no desenvolvimento das políticas e reforço na

transparência e na *accountability* estão entre as práticas necessários para lidar com esses desafios e incorporar de forma apropriada perspectivas transversais na atuação estatal. Nos últimos anos, as diferentes experiências de gestão de Agendas Transversais têm produzido um conjunto de instrumentos de planejamento, governança e gestão para lidar com esses desafios, como a criação de órgãos transversais, responsáveis pela gestão da intersectorialidade, comitês intersectoriais de políticas específicas, planos integrados, programas multisectoriais, monitoramento transversal, etiquetagem de gastos, dentre outros, atuantes desde a formulação de políticas públicas até a sua execução, monitoramento e avaliação.

Neste artigo, buscamos apresentar a experiência específica de gestão da Agenda Transversal da Primeira Infância¹ no Estado do Rio Grande do Sul, com foco no processo de monitoramento de indicadores de resultado, da execução física das ações da Agenda e no mapeamento do orçamento disponibilizado para esse público. Inicialmente, apresentamos uma definição desse público, os referenciais nacionais que apontam para a necessidade de abordagem transversal com relação a ele, bem como a conceituação adotada para classificação do orçamento direcionado à Primeira Infância. Na sequência, descrevemos o processo de criação e de institucionalização da Agenda Transversal da Primeira Infância no Estado do Rio Grande do Sul, com foco na forma como essa Agenda foi integrada nos instrumentos formais de planejamento e nos processos de monitoramento, com destaque para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, do Dashboard da Primeira Infância, do Plano Estadual pela Primeira Infância 2025-2035 (PEPI-RS) e do mapeamento anual do orçamento da Primeira Infância, além da publicação dos cadernos Políticas para a Primeira Infância. Por fim, buscamos apresentar os resultados e ganhos percebidos com relação a esses processos, tanto em termos de avanço da Agenda Transversal quanto em termos de aprendizado institucional com relação à temática.

2. JUSTIFICATIVA

A adoção de abordagens transversais tem se consolidado como resposta a problemas públicos complexos, caracterizados por causalidade múltipla, interdependência entre políticas setoriais e impactos distribuídos por diferentes grupos e territórios. No

entanto, a transversalidade tensiona a forma tradicional de organização do Estado, estruturada em uma lógica compartimentalizada de gestão, com cadeias verticais de comando e instrumentos de planejamento e orçamento orientados a programas e ações setoriais. Como consequência, agendas transversais frequentemente enfrentam desafios de coordenação horizontal, indefinição de responsabilidades, assimetrias de informação entre órgãos, dificuldades de construir indicadores compartilhados e limitações para rastrear, de maneira consistente, a execução física e financeira de iniciativas que se dispersam por múltiplas unidades orçamentárias.

Diante desse cenário, torna-se relevante desenvolver e testar medidas institucionais e metodológicas que tornem a transversalidade operável no ciclo completo de políticas públicas, que vai da formulação à prestação de contas, passando pela implementação e monitoramento. Entre essas medidas, destacam-se: regras claras de governança e coordenação intersectorial; definição de entregas e resultados verificáveis; rotinas de monitoramento integradas aos instrumentos legais; e metodologias de identificação e classificação de despesas (etiquetagem), que permitam maior transparência, comparabilidade e capacidade de reorientação alocativa. É nesse debate que se insere o presente artigo, ao sistematizar uma experiência aplicada de monitoramento físico e orçamentário de uma agenda transversal no âmbito estadual, buscando evidenciar escolhas de desenho, arranjos de coordenação e procedimentos de reporte que possam ser apropriados e adaptados por outros entes e por diferentes temáticas transversais.

3. OBJETIVOS

O objetivo deste artigo é analisar a experiência de monitoramento físico e orçamentário da Agenda Transversal da Primeira Infância no Estado do Rio Grande do Sul, destacando os mecanismos institucionais e metodológicos que permitiram articular a pauta da Primeira Infância aos instrumentos formais de planejamento e orçamento. Em particular, examina-se (i) o processo de criação e operacionalização da Agenda Transversal da Primeira Infância e sua incorporação ao Plano Plurianual² (PPA) 2024–2027, incluindo a instituição de uma Ação Programática específica para a temática, que viabiliza o acompanhamento sistemático da execução física de iniciativas,

produtos e entregas, e de um marcador de Agenda Transversal da Primeira Infância para outras ações não exclusivas, porém incidentes sobre esse público; (ii) o desenvolvimento do Dashboard da Primeira Infância, ferramenta de acompanhamento de indicadores de resultado relacionados a esse público; (iii) a elaboração do Plano Estadual da Primeira Infância, plano decenal com atuação transversal; e (iv) o mapeamento anual do orçamento direcionado à Primeira Infância, realizado desde 2024, com base na classificação em três categorias – orçamento exclusivo, não exclusivo e difuso – com vistas a qualificar a transparência, a comparabilidade das informações e o suporte à tomada de decisão intersectorial.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

No campo das políticas públicas voltadas à Primeira Infância, a intersectorialidade não se configura apenas como uma diretriz normativa mas, acima de tudo, como um requisito estrutural decorrente da própria natureza transversal do desenvolvimento integral da criança. Conforme evidenciam os referenciais do cuidado integral, o bem-estar das crianças resulta da interação simultânea de múltiplos determinantes que atravessam diferentes setores de política pública (ABRUCIO, 2025).

Nesse sentido, a intersectorialidade pode ser compreendida como um arranjo de governança que articula instituições, políticas e atores em torno de objetivos compartilhados, viabilizando respostas integradas a problemas complexos que apresentam diversas causas que escapam à capacidade de atuação de setores isolados. As políticas de Primeira Infância exigem a construção de mecanismos institucionais que promovam coordenação horizontal, integração de instrumentos de planejamento e alinhamento de estratégias entre diferentes áreas governamentais, bem como articulação com a sociedade civil. Nesse sentido, para Abrúcio (2018), um dos principais desafios do Estado brasileiro reside justamente na baixa capacidade de coordenação entre áreas governamentais e níveis federativos, o que compromete a efetividade de políticas públicas complexas.

Nesse sentido, a estruturação de uma agenda transversal da Primeira Infância, ancorada em instrumentos de planejamento de longo e médio prazo, do orçamento anual e sistemas de monitoramento, contribui para reduzir a fragmentação institucional e

induzir práticas de governança intersetorial. Trata-se, portanto, não apenas de um avanço técnico-operacional, mas de um movimento de qualificação das capacidades estatais, ao promover maior integração entre planejamento, execução e avaliação, além de favorecer a construção de uma lógica de ação pública orientada por resultados compartilhados.

Do ponto de vista normativo, a transversalidade nas políticas para a Primeira Infância fica evidenciada de forma institucional a partir da promulgação da Lei federal nº 13.257/2016, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2016). Esta lei estabelece princípios e diretrizes para políticas integradas direcionadas às crianças de 0 a 6 anos. Além de reforçar a prioridade absoluta prevista na Constituição e no ECA, e definir, por exemplo, a faixa etária da primeira infância (até 72 meses), a norma indica como “áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica.” (BRASIL, 2016, Art. 5º), denotando a necessidade de abordagem transversal das ações públicas relacionada a esse público.

Além disso, o Marco Legal da Primeira infância busca fortalecer a coordenação intersetorial ao propor a criação de mecanismos como comitês intersetoriais de governança para garantir a transversalidade e a intersetorialidade das ações, ao determinar que as políticas para a Primeira Infância apresentarão monitoramento e coleta sistemática de dados, com avaliação da oferta dos serviços à criança e a divulgação dos seus resultados, e ao determinar que a União divulgue anualmente a soma de recursos aplicados em programas e serviços para a primeira infância e seus percentuais no orçamento realizado, estímulo que induz estados e municípios a práticas de transparência e evidência similares.

No âmbito orçamentário, com relação à etiquetagem do orçamento voltado à Primeira Infância, a Portaria ME nº 1.410/2022 (BRASIL, 2022) regulamentou o modo de apresentação das informações referentes à ATPI para o governo federal, definindo que a identificação de informações será feita a partir

do PPA (no âmbito dos programas), passando pelas ações e chegando aos planos orçamentários da lei orçamentária anual. A portaria também classifica as despesas em três grupos: Grupo 1 – Despesas Exclusivas (direcionadas diretamente à primeira infância), Grupo 2 – Não Exclusivas (que incluem/impactam significativamente a primeira infância) e Grupo 3 – Difusas (de natureza geral com possíveis efeitos indiretos), estabelecendo, ainda, orientações para o levantamento e a organização dos dados.

A experiência de construção da ATPI, do seu modelo de governança e de monitoramento no Rio Grande do Sul se baseou fortemente nesses referenciais.

5. METODOLOGIA

Neste estudo, analisa-se o modelo de monitoramento elaborado para a ATPI no Estado do Rio Grande do Sul, através de documentos que retratam esse modelo, como o PPA 2024-2027, o Plano Estadual para a Primeira Infância (2025-2035), o Dashboard da Primeira Infância e as publicações anuais dos cadernos Políticas para a Primeira Infância, que trazem o mapeamento do orçamento para esse público, com relação aos anos de 2024 e 2025. A análise realizada no artigo se constitui em um estudo de caso na perspectiva classificada por Robert Yin (2001, p.32) enquanto uma estratégia de pesquisa que “investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto”.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

No caso do Estado do Rio Grande do Sul, a institucionalização da ATPI se iniciou efetivamente com a criação do Comitê Estadual Intersetorial pela Primeira Infância – CEIPI³, em 2021, a partir de recomendação emitida pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Rio Grande do Sul⁴. O CEIPI passou a reunir mensalmente órgãos de diversos setores diferentes da administração pública, dos três poderes, para debater as políticas para a Primeira Infância, possuindo, dentre as suas atribuições, a articulação e mobilização do Sistema de garantia de Direitos em nível estadual para promover, proteger e defender os direitos da Primeira Infância, a elaboração de Plano Estadual pela Primeira Infância, o apoio à implementação das ações previstas neste plano, seu monitoramento, avaliação e revisão, dentre outras.

Após a instituição, o CEIPI deu início a uma série de medidas que foram construídas de forma paralela e

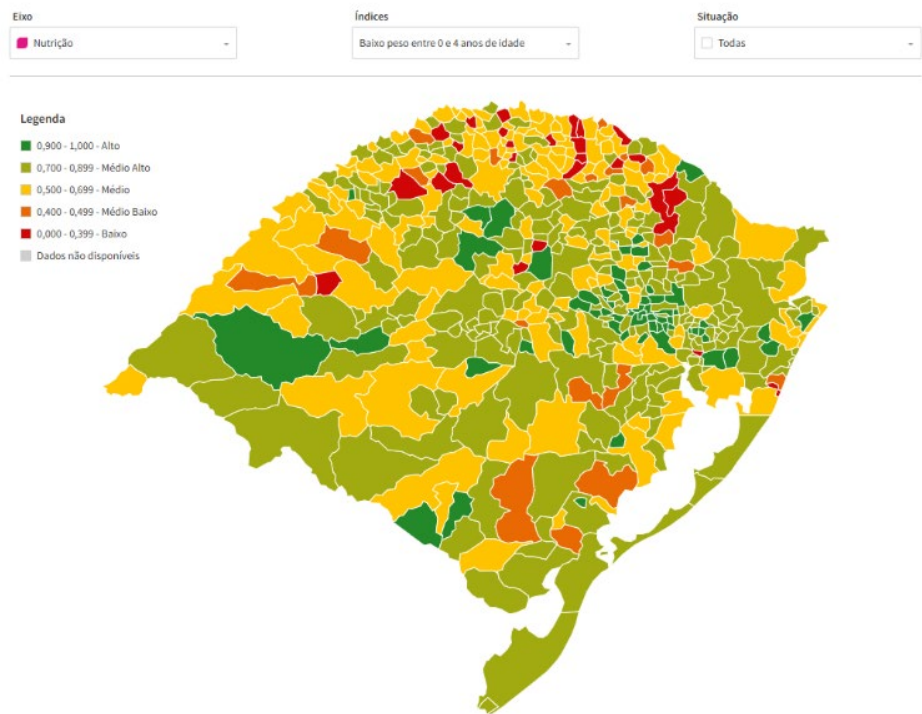
integrada, visando o fortalecimento das políticas para a Primeira Infância, como o mapeamento de políticas para esse público, a realização de diagnóstico estadual sobre a situação da Primeira Infância, a construção de Ação Programática exclusiva com políticas para a Primeira Infância no PPA 2024-2027, a construção do Plano Estadual para a Primeira Infância⁵, o mapeamento do orçamento da Primeira Infância⁶, dentre outras. A partir dessas medidas, foi-se desenhando o modelo de monitoramento da ATPI, que se expressa, de forma mais objetiva, no PEPI, no Dashboard da Primeira Infância, nos relatórios de monitoramento do PPA 2024-2027 e nos cadernos Políticas para a Primeira Infância de 2024 e 2025. Cada um desses elementos será melhor detalhado adiante.

Durante a construção do PPA 2024-2027, no ano de 2023, a partir da atuação do CEIPI, foi proposta a construção de uma Ação Programática⁷ com Iniciativas⁸ exclusivas para a Primeira Infância. Nesta Ação Programática, foram reunidas Iniciativas de diferentes órgãos, das áreas da saúde, educação, desenvolvimento social, justiça, cidadania e direitos humanos, dentre outras, sob a coordenação do Gabinete do Vice-Governador (também responsável pela coordenação do CEIPI), reproduzindo no PPA a estrutura de coordenação e a intersectorialidade previstos no CEIPI. De

forma complementar, as demais Iniciativas do PPA que incidem sobre a temática da Primeira Infância, porém de forma não exclusiva, foram mapeadas e receberam um identificador da Agenda Transversal da Primeira Infância, permitindo a filtragem e acompanhamento rápidos das suas informações via sistema informatizado de planejamento e orçamento. Como resultado, a Ação Programática Primeira Infância RS concentrou, naquele momento, 13 Iniciativas com 36 produtos exclusivos para a primeira infância, enquanto o marcador Agenda Transversal da Primeira Infância foi aplicado a mais 18 iniciativas com 67 produtos não exclusivos para a Primeira Infância.

Em paralelo, ao longo de 2023, foi sendo construído o Dashboard da Primeira Infância⁹, painel que reúne uma série de indicadores-chave da temática da Primeira Infância, apresentados de forma municipalizada, servindo como principal base do diagnóstico do PEPI-RS, e prevendo o monitoramento da evolução dos principais problemas relacionados à Primeira Infância ao longo do tempo. Compõem o Dashboard 19 indicadores de processo e 19 indicadores de resultado, transformados em índices que permitem compreender se o estado ou se um município específico apresenta valores baixos, médio-baixo, médio, médio-alto ou alto com relação a cada indicador.

FIGURA 1 – Dashboard da Primeira Infância



A construção do Dashboard, assim como a do PEPI-RS, se apoiou no marco conceitual *Nurturing Care*, desenvolvido pela Organização Mundial da Saúde e pelo UNICEF (WHO, 2018). Este marco se refere às condições de garantia do desenvolvimento integral para a primeira infância, indicando políticas, programas e serviços prestados pelo poder público ou pela sociedade civil que dão condições para que comunidades e cuidadores garantam boas condições de

saúde, aprendizagem, nutrição e proteção, indicando essas dimensões como domínios de atenção integral para a Primeira Infância, fundamentais ao desenvolvimento integral. O Dashboard e o PEPI incorporaram esses domínios, representados na Figura 2 (saúde, aprendizagem, nutrição, cuidados responsivos e segurança e proteção), como eixos organizadores, e, no caso do PEPI-RS, também foi criado um eixo de monitoramento, governança e gestão do plano.

FIGURA 2 – Domínios da atenção integral para a Primeira Infância do Nurturing Care Framework

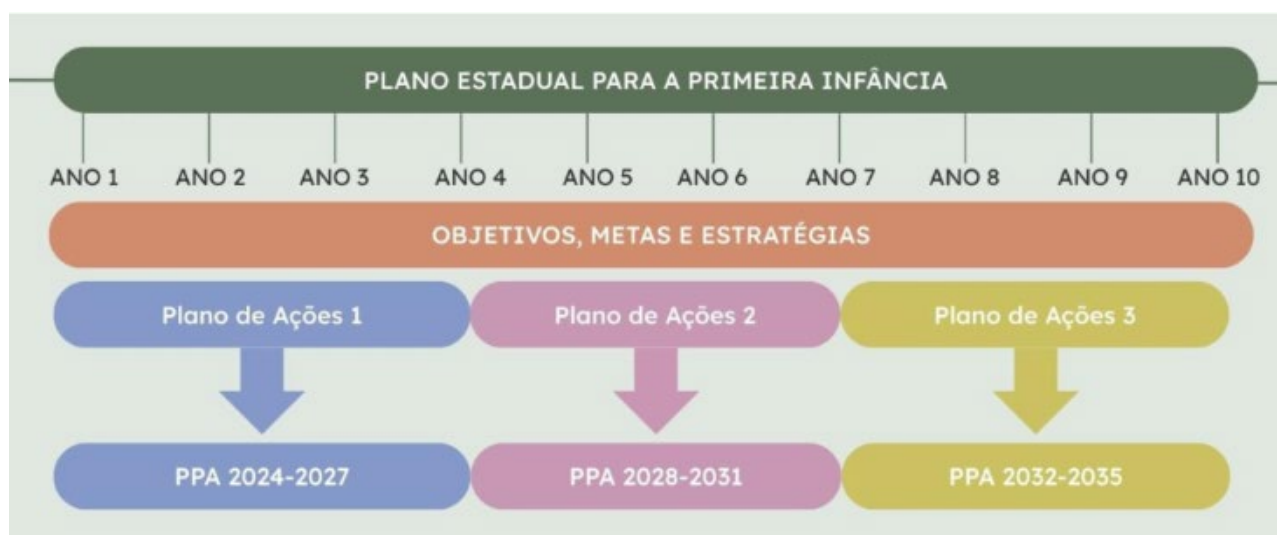


Fonte: CEIPI, 2023

Se apoiando nos trabalhos de criação da Ação Programática da Primeira Infância no PPA 2024-2027 e no Dashboard da Primeira Infância, o PEPI-RS realizou a construção do diagnóstico da Primeira Infância entre 2023 e 2024, e a construção de Objetivos¹⁰, Metas¹¹, Estratégias¹² e Ações para a Primeira Infância ao longo de 2024. Conforme pode-se observar na Figura 3, O plano, de caráter decenal, teve seus elementos divididos em duas partes, um correspondendo à situação desejada para o longo prazo, traduzida em Objetivos, Metas e Estratégias com vigência entre 2025 e 2035, e outra correspondente ao médio prazo (de dois a quatro anos). Para o médio prazo, foi prevista a criação de

três planos de ações distintas, um para cada PPA do período, elaborados no primeiro ano dos mandatos governamentais do período. As ações do Plano de Ações foram construídas com a mesma metodologia de elaboração do PPA, tendo os mesmos elementos desse documento, prevendo integração completa entre o PEPI-RS e o PPA, buscando corrigir uma dificuldade constante com relação a planos setoriais, que é sua dificuldade de serem incorporados no planejamento ordinário do Estado.

FIGURA 3 – Relação entre os elementos de longo e médio prazo do Plano Estadual pela Primeira Infância do Rio Grande do Sul



Fonte: Deplan/SPGG.

Para o primeiro plano de ações, de vigência entre 2025 e 2027, foram propostas ações complementares às já incluídas no PPA 2024-2027, quando da sua elaboração em 2023, que variaram entre o reforço de iniciativas já existentes, o aumento de metas de execução de produtos existentes, a criação de produtos novos e a criação de iniciativas novas, exclusivas ou

não exclusivas para a Primeira Infância. Esse processo resultou no aumento de iniciativas e produtos, que na Ação Programática Primeira Infância RS passaram a ser 18, com 60 produtos, e na Agenda Transversal da Primeira Infância, com iniciativas não exclusivas para a Primeira Infância, passaram a ser 53 iniciativas, com 134 produtos, conforme pode-se observar na Figura 4.

FIGURA 4 – Número de Iniciativas e Produtos do Plano de Ações 2025-2027



Fonte: elaboração própria.

A principal aposta do modelo de monitoramento da ATPI, levada a cabo tanto na elaboração do PPA quanto na construção do plano decenal, foi a de promover a maior integração possível entre a Agenda Transversal e o PPA, ao utilizar o mesmo formato de construção de ações. O objetivo foi o de fazer com que as políticas para a Primeira Infância passassem a ser monitoradas no mesmo formato que as demais ações do PPA, que no Rio Grande do Sul se constitui no monitoramento físico das entregas, centrado na execução de produtos e serviços, e que alimenta de forma quadrimestral um sistema utilizado para gestão do PPA, com publicização em Relatórios de Avaliação do PPA enviados à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul ao final de cada exercício.

Paralelamente, o estado operacionalizou, desde 2024 o mapeamento anual do Orçamento da Primeira Infância, com base na Portaria ME nº 1.410/2022, que definiu três grupos de despesas relacionadas: Grupo 1 – Despesas Exclusivas (direcionadas diretamente à primeira infância), Grupo 2 – Não Exclusivas (que incluem/impactam significativamente a primeira infância) e Grupo 3 – Difusas (de natureza geral com possíveis efeitos indiretos). O processo metodológico adotou: (a) mapeamento e análise técnica preliminar pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul (SPGG); (b) consulta intersectorial à Rede de Planejamento, Governança e Gestão¹³ e ao CEIPI, com envio de planilha para identificação e qualificação das iniciativas com impacto na primeira infância; e (c) classificação colaborativa entre a SPGG e os órgãos finalísticos (entre os Grupos I, II e III). Esse mapeamento gerou duas publicações, em 2024 e 2025 (referentes ao ano anterior), trazendo um compilado das ações planejadas, da sua execução física e do orçamento previsto para a Primeira Infância.

Em termos orçamentários, a partir desse mapeamento anual, constata-se que, em perspectiva evolutiva, o estado registrou crescimento expressivo no volume de recursos direcionados à Primeira Infância: Despesas Exclusivas de R\$ 30,6 milhões (2023) para R\$ 385,5 milhões (2025) (mais de 12 vezes), Não Exclusivas de R\$ 5,1 milhões para R\$ 711 milhões, e Difusas de R\$ 1,6 bilhão para R\$ 4,59 bilhões. Esses resultados expressam dois fenômenos importantes relacionados à pauta. De um lado, as políticas para a Primeira Infância efetivamente passaram a receber mais recursos, com o fortalecimento de ações existentes e criação de novas.

Por outro, houve um importante aprendizado institucional dos diversos órgãos estaduais com relação à sua capacidade de compreender, reconhecer e identificar formalmente políticas e ações que sejam direcionadas de alguma forma ao tema. Nesse sentido, gastos com a Primeira Infância que passavam despercebidos em rubricas amplas e pouco detalhadas passaram a ser evidenciados, o que impactou também no aumento da percepção de responsabilidade dos órgãos com relação à temática, mesmo para os pouco conectados a ela.

As quatro medidas relatadas acima – (i) construção do Dashboard da Primeira Infância, (ii) construção da Ação Programática Primeira Infância RS e do marcador Agenda Transversal da Primeira Infância no PPA 2024-2027, (iii) elaboração do Plano Estadual pela Primeira Infância, e (iv) mapeamento do Orçamento da Primeira Infância – formam um conjunto de ferramentas que permite monitorar a Agenda Transversal da Primeira Infância em aspectos diferentes e complementares. O Dashboard da Primeira Infância permite o monitoramento direto das condições de vida das crianças na Primeira Infância e de suas famílias e da sua evolução ao longo do tempo; a Ação Programática e o marcador de Agenda Transversal da Primeira Infância no PPA permitem o mapeamento e monitoramento da execução física das ações de governo voltadas para a Primeira Infância. O Plano Estadual pela Primeira Infância estabelece objetivos e metas de longo prazo para os indicadores presentes no Dashboard, além de fortalecer e criar novas ações para execução através do PPA, servindo de norte para o monitoramento e avaliação da eficácia e efetividade das ações governamentais. O mapeamento do orçamento da Primeira Infância, por sua vez, permite identificar o orçamento exato direcionado à Primeira Infância, além de revelar gastos com esse público em ações que, a princípio, sem um trabalho de mapeamento mais aprofundado, não seriam identificadas como tendo algum direcionamento para esse público. Assim, o mapeamento do orçamento da Primeira Infância permite ter uma visão mais completa do esforço governamental com esse público, e avaliar a necessidade de suplementação dos recursos direcionados para essas políticas, dentre outras avaliações.

Observa-se que o alinhamento do formato das ações da Agenda Transversal e do Plano Decenal com a estrutura do PPA favoreceu sua incorporação nos instrumentos legais (PPA/LOA), seu monitoramento

rotineiro por órgãos de planejamento e o controle externo, aumentando a força institucional da pauta e sua executabilidade. Desse modo, a dimensão física e financeira da Agenda se tornou evidente, com o PPA servindo como trilho do monitoramento físico e as leis orçamentárias como trilho do mapeamento financeiro. Complementados pelo Dashboard da Primeira Infância, tem-se um monitoramento abrangente de diferentes aspectos da situação direta desse público e de suas famílias, e do esforço governamental para realização de ações voltadas à Primeira Infância.

Outro ganho associado a esse modelo de monitoramento é a possibilidade de dar maior transparência às informações relacionadas à política no estado, possibilidade efetivada na divulgação de dois cadernos intitulados Políticas para a Primeira Infância, em 2024 e 2025, reunindo tanto as informações de execução física dos produtos da Ação Programática e da Agenda Transversal da Primeira Infância, quanto as informações de orçamento direcionado à Primeira Infância, de forma exclusiva, não exclusiva, e difusa.

7. CONCLUSÃO

No estado do Rio Grande do Sul, a construção da ATPI se ancorou na constituição de um comitê intersectorial de governança da pauta da Primeira Infância, o CEIPI, que promoveu a identificação de indicadores-chave para diagnóstico e acompanhamento da situação desse público no estado e desenvolveu uma combinação de ações voltadas ao mapeamento e fortalecimento do planejamento de ações para esse público, da governança intersectorial e do orçamento direcionado a essas políticas, tanto em termos de volume quanto de transparência das informações. Os resultados visíveis desse processo foram a criação do Dashboard da Primeira Infância, da Ação Programática e do marcador Agenda Transversal da Primeira Infância no PPA 2024-2027, a elaboração do Plano Estadual pela Primeira Infância, e a realização do mapeamento orçamentário para as políticas voltadas para esse público, sendo as informações disponibilizadas em cadernos anuais de Políticas para a Primeira Infância, contendo informações da execução física e financeira das políticas.

Retomando os referenciais para essa agenda transversal colocados a nível nacional pelo Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) e pela Portaria ME 1.410/2022, entendemos que o desenho de

monitoramento da ATPI no estado do Rio Grande do Sul dialoga diretamente com os referenciais nacionais, se utilizando de mecanismos similares ou inspirados nas propostas construídas a nível nacional, seja a nível de institucionalização da agenda por mecanismos de governança transversal, seja pela forma de monitoramento e divulgação de resultados físico-financeiros e de impacto. A experiência do estado do Rio Grande do Sul demonstra que o monitoramento transversal ancorado no PPA e nas leis orçamentárias é viável, útil e indutor de mudanças institucionais, consolidando um padrão metodológico de identificação e categorização que facilita ajustes alocativos e prestação de contas.

Mais do que números, o processo sinaliza o avanço de uma cultura de transparência e de valorização da pauta da Primeira Infância nos órgãos do Estado. A combinação de monitoramento populacional (Dashboard da Primeira Infância), físico (PPA) e mapeamento financeiro (lei de orçamento), guiados pelo norte oferecido pelo Plano Estadual pela Primeira Infância, oferece um elo concreto entre planejamento e execução, ampliando a responsabilidade intersectorial e o aprendizado institucional, com ganhos em governança, definição de prioridades e transparência das políticas para a Primeira Infância. Tal trajetória é aderente ao Marco Legal da Primeira Infância (prioridade absoluta, integração e prestação de contas de gastos) e às diretrizes federais de organização e classificação do orçamento por Agendas Transversais, colocando o estado em um patamar comparável e comunicável com outras esferas federativas.

Ao incorporar a Primeira Infância aos instrumentos ordinários de gestão, com metas, entregas, indicadores e recursos identificáveis, as medidas adotadas tornam a transversalidade operável, reduzindo a dependência de arranjos pontuais e fortalecendo sua continuidade institucional. Além disso, a combinação de governança intersectorial, monitoramento e publicização de resultados cria incentivos para que diferentes áreas internalizem responsabilidades compartilhadas e atuem de forma coordenada. Dessa forma, o conjunto de iniciativas analisado representa passos efetivos para consolidar a transversalidade como prática permanente de planejamento, execução e prestação de contas das políticas para a Primeira Infância.

8. Referências

1. ABRUCIO, Fernando Luiz. Coordenação federativa no Brasil e os desafios da cooperação intergovernamental. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 96, 2018.
2. ABRUCIO, Fernando Luiz. A transversalidade e a intersetorialidade nas políticas públicas pela Primeira Infância. In: *Equidade e Integralidade na Primeira Infância: o papel indutor dos Planos Municipais pela Primeira Infância. Módulo 5 – Implementando e monitorando o PMPI, Aula 2 – Governança do PMPI*. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2025. Vídeo (entrevista).
3. BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. Brasil, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm.
4. BRASIL. Ministério da Economia. Portaria nº 1.410, de 16 de fevereiro de 2022. Regulamenta a apresentação das informações da Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância no Orçamento Federal. Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/1383809477/portaria-n-1410-17-02-2022-ato-publicado-no-dou>
5. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Transversalidade nas políticas públicas, no plano e no orçamento Ministério do Planejamento e Orçamento. -- Brasília: Subsecretaria de Temas Transversais/SOF/MPO, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/arquivos/guia-geral-web.pdf>
6. RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. Comitê Intersectorial pela Primeira Infância. Plano Estadual pela Primeira Infância do Estado do Rio Grande do Sul (2025-2035) / Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Comitê Intersectorial pela Primeira Infância – Porto Alegre, RS: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2025. Disponível em: <https://ceipi.rs.gov.br/upload/arquivos/202508/05101124-pepi-versao-digital.pdf>. Acesso em: março de 2026.
7. RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. Comitê Intersectorial pela Primeira Infância. Políticas para a Primeira Infância / PPA 2024-2027 e Orçamento 2024. Comitê Intersectorial pela Primeira Infância – Porto Alegre, RS: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2024. Disponível em: <https://admin.ceipi.rs.gov.br/upload/arquivos/202501/29142848-orcamento-da-primeira-infancia-vf5-2025.pdf>. Acesso em: março de 2026.
8. RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. Comitê Intersectorial pela Primeira Infância. Políticas para a Primeira Infância / PPA 2024-2027 e Orçamento 2025. Comitê Intersectorial pela Primeira Infância – Porto Alegre, RS: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2025. Disponível em: <https://ceipi.rs.gov.br/upload/arquivos/202508/12100620-23170438-orcamento-da-primeira-infancia.pdf>. Acesso em: março de 2026.
9. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Marco Metodológico para Elaboração do PPA 2024-2027. Porto Alegre, 2023a. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202307/17153506-marco-metodologico-ppa-2024-2027-julho-2023.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2023.
10. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Plano Plurianual 2024-2027. Porto Alegre, 2023b. E-book (410 p.). Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202311/28172943-mensagem-ppa-2024-2027-pos-emenda-28112023-final-1.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2023.
11. SILVA, Tatiana Dias. Gestão da Transversalidade em Políticas Públicas. In: XXXV Encontro da ANPAD, 2011, Rio de Janeiro. XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: https://arquivo.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MTMwNjU=. Acesso em março de 2026.
12. YIN, Robert K, Estudo de caso: Planejamento e Métodos. Tradução: Daniel Grassi. 2ª Ed. Porto Alebre: Bookman, 2001.
13. World Health Organization, United Nations Children's Fund, World Bank Group. Nurturing care for early childhood development: a framework for helping children survive and thrive to transform health and human potential. Genebra: World Health Organization, 2018. Disponível em: <<https://nurturing-care.org/ncf-for-ecd>>.

Gestão Financeira de Riscos e Desastres no Estado do Rio Grande do Sul: desafios do financiamento público e caminhos para a resiliência fiscal

- **Fernando Preusser de Mattos**

Secretaria da Reconstrução Gaúcha – Rio Grande do Sul – Brasil
E-mail: fernando-mattos@serg.rs.gov.br

- **Natália Branco Stein**

Secretaria da Reconstrução Gaúcha – Rio Grande do Sul – Brasil
E-mail: natalia-stein@serg.rs.gov.br

- **Paulo Ricardo Ricco Uranga**

Secretaria da Reconstrução Gaúcha – Rio Grande do Sul – Brasil
E-mail: paulo-uranga@serg.rs.gov.br

Resumo

O artigo discute a gestão financeira de riscos e desastres a partir da análise de práticas nacionais e internacionais de financiamento ao longo das diferentes fases da gestão do risco. Para isso, identifica desafios da gestão orçamentária e financeira no Brasil e examina os caminhos em desenvolvimento no Governo do Estado do Rio Grande do Sul para a formulação de uma estratégia mais resiliente, à luz dos desastres de 2023 e 2024. O estudo parte do contexto de intensificação e frequência dos desastres climáticos, que têm ampliado perdas humanas, materiais e fiscais, pressionando governos a aperfeiçoar instrumentos de planejamento, resposta e reconstrução. A pesquisa foi conduzida por meio de abordagem qualitativa, fundamentada na análise documental, na revisão de literatura especializada e no exame comparado de experiências nacionais e internacionais. Com base em referenciais internacionais, como a gestão resiliente das finanças públicas e as abordagens de financiamento de riscos, analisam-se estratégias que combinam instrumentos *ex-ante* e *ex-post*, incluindo retenção, transferência e financiamento externo de riscos. No caso brasileiro, evidenciam-se desafios estruturais, como a predominância de mecanismos reativos, a fragmentação institucional, a baixa integração entre políticas de risco e planejamento fiscal e o uso limitado de instrumentos financeiros inovadores, o que amplia a exposição fiscal e reduz a capacidade de resposta. Conclui-se que o fortalecimento da gestão financeira de riscos no Brasil requer a ampliação de instrumentos antecipatórios, maior integração entre planejamento fiscal e gestão de riscos e aprimoramento da coordenação institucional, sendo o caso do Rio Grande do Sul uma oportunidade relevante de aprendizado e inovação.

1. INTRODUÇÃO

O aumento da frequência e da intensidade de eventos climáticos extremos tem ampliado de forma significativa o risco de desastres e a ordem de grandeza das perdas e danos deles decorrentes.

Consequentemente, governos nacionais e subnacionais enfrentam desafios crescentes ao equilíbrio das contas públicas e à capacidade de proteger populações, ativos e serviços essenciais. Em diferentes contextos, desastres não apenas impõem a perda de

vidas e danos severos a bens e serviços públicos e privados, como também provocam choques fiscais abruptos ao elevarem gastos públicos não planejados, reduzirem receitas e tensionarem mecanismos tradicionais de planejamento, orçamento e gestão financeira. Esse cenário reforça o imperativo de se aperfeiçoar a gestão financeira do risco de desastres, deslocando o foco de respostas predominantemente reativas para estratégias integradas, antecipatórias e fiscalmente resilientes. No Brasil, esse desafio manifesta-se de forma particularmente aguda em razão da combinação entre exposição e vulnerabilidade elevadas a perigos naturais e limitações estruturais na integração entre políticas de redução do risco de desastres e o ciclo das finanças públicas.

O Estado do Rio Grande do Sul (RS) ilustra de maneira emblemática essa dinâmica. Nos últimos anos, o estado tem enfrentado eventos climáticos extremos cada vez mais frequentes e intensos, com impactos econômicos, sociais e ambientais expressivos. Na esteira de sucessivos anos de estiagem e de desastres provocados pelo excesso de chuvas em setembro e novembro de 2023 no Vale do Taquari, níveis extraordinários de precipitação entre abril e maio de 2024 assumiram proporções catastróficas ao resultarem em enxurradas, inundações e movimentos de massa que afetaram milhões de pessoas em todo o estado. Extensas áreas urbanas e rurais foram diretamente atingidas, destruindo infraestrutura crítica e impactando de forma profunda a saúde, a segurança e o bem-estar da população gaúcha. O desastre de 2024 configurou-se, também, como um dos mais onerosos da história recente do país, com impacto global estimado em aproximadamente R\$ 88,9 bilhões, considerando perdas, danos e custos adicionais (SUÁREZ; BELLO; CAMPBELL, 2024).

Eventos como esses evidenciaram não apenas a magnitude dos riscos climáticos enfrentados pelo estado, mas também fragilidades estruturais nos mecanismos de financiamento da prevenção, mitigação, preparação, resposta e reconstrução pós-desastre, bem como desafios associados à coordenação federativa, à previsibilidade orçamentária e à gestão dos impactos fiscais de choques externos. Em resposta a esse cenário, iniciativas recentes como o Plano Rio Grande – Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Rio Grande do Sul e a criação do Fundo do Plano Rio Grande (FUNRIGS) representam avanços importantes na organização institucional e na mobilização de recursos para a

recuperação e reconstrução do estado, ao estruturarem instrumentos voltados à coordenação de investimentos e à alocação mais eficiente de recursos públicos (RIO GRANDE DO SUL, 2024).

Contudo, tais iniciativas ainda se concentram predominantemente na resposta e na reconstrução pós-desastre, evidenciando a persistência de lacunas relevantes no que se refere à construção de instrumentos financeiros de caráter antecipatório. Em particular, permanece limitada a adoção de mecanismos que assegurem a disponibilidade prévia e previsível de recursos para eventos futuros, como fundos de contingência robustos, instrumentos de transferência de risco ou arranjos fiscais que integrem de forma sistemática a gestão de riscos ao planejamento orçamentário. Dessa forma, apesar dos avanços institucionais recentes, o estado ainda enfrenta o desafio de consolidar uma estratégia financeira abrangente e resiliente, capaz de reduzir sua vulnerabilidade fiscal e ampliar sua capacidade de resposta diante de choques climáticos cada vez mais frequentes e intensos.

Nesse contexto, o presente artigo discute a gestão financeira de riscos e desastres a partir do exame das práticas nacionais e internacionais de financiamento das diferentes fases da gestão do risco, identificando desafios da gestão orçamentária e financeira no Brasil e analisando os caminhos em desenvolvimento no Governo do Estado do Rio Grande do Sul para a formulação de uma estratégia financeira mais resiliente, à luz dos desastres de 2023 e 2024. Para tanto, a discussão persegue os seguintes objetivos: analisar as práticas adotadas no Brasil para o financiamento da prevenção e da resposta a riscos e desastres, considerando os instrumentos utilizados pela União, estados e municípios; mapear as práticas internacionais de financiamento da gestão de riscos e desastres, contemplando mecanismos *ex-ante* e *ex-post*; e discutir os desafios associados aos métodos de financiamento da proteção e da resposta a riscos e desastres no Brasil, com especial atenção às limitações institucionais, à fragmentação orçamentária e à baixa previsibilidade de recursos, bem como às oportunidades de aprimoramento a partir da integração entre planejamento fiscal, instrumentos de transferência de risco e políticas de adaptação climática.

Adota-se uma abordagem qualitativa, baseada em análise documental, revisão de literatura especializada e exame comparado de experiências nacionais e internacionais. No plano doméstico, são analisadas

as práticas adotadas no Brasil para o financiamento da prevenção, mitigação, preparação, resposta e reconstrução pós-desastres, considerando os instrumentos mobilizados pela União, estados e municípios, com destaque para os mecanismos acionados em resposta aos desastres ocorridos no Estado em 2023 e 2024. No plano internacional, são mapeadas e comparadas diferentes experiências de gestão financeira do risco de desastres, selecionadas a título de melhores práticas internacionais. O estudo de caso do Rio Grande do Sul busca compreender, simultaneamente, a complexidade do desafio enfrentado, evidenciada pela magnitude do desastre e pela inexistência prévia de uma estratégia financeira abrangente de gestão do risco, e o potencial de aperfeiçoamento institucional associado ao processo de recuperação em curso, identificando incrementos, aprendizados e oportunidades para o fortalecimento de mecanismos de gestão financeira do risco de desastres.

O artigo está estruturado em cinco seções além desta introdução. A segunda seção discute práticas internacionais de prevenção e resposta financeira a riscos e desastres, destacando instrumentos e arranjos institucionais utilizados em diferentes países. A terceira seção volta-se ao caso brasileiro, examinando os mecanismos de financiamento adotados nas distintas esferas de governo, evidenciando os desafios e limitações relacionados aos investimentos em prevenção e resposta a desastres no país. A quarta seção aborda o processo de construção da Estratégia Financeira de Gestão de Riscos e Desastres do Estado do Rio Grande do Sul, explorando seus fundamentos, diretrizes e avanços recentes. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais, sintetizando os achados e apontando caminhos para o aprimoramento da gestão financeira de riscos e desastres para o Rio Grande do Sul.

2. PREVENÇÃO E RESPOSTA FINANCEIRA CONTRA RISCOS E DESASTRES NO MUNDO

Os impactos das mudanças climáticas têm provocado perdas humanas, materiais e econômicas de grande magnitude, impondo crescente pressão sobre as finanças públicas e os sistemas de proteção social. A intensificação de eventos extremos eleva não apenas os custos de reconstrução, mas também a volatilidade fiscal, exigindo dos governos maior capacidade de planejamento e resposta.

Nesse contexto, diversos países têm desenvolvido estratégias para mitigar os riscos financeiros

associados a desastres naturais, combinando instrumentos fiscais e financeiros diversos. De forma geral, essas estratégias podem ser organizadas em três categorias: (i) retenção de riscos, baseada na mobilização de recursos próprios ou previamente acordados; (ii) transferência de riscos, que desloca parte das perdas para terceiros, como seguradoras e mercados financeiros; e (iii) financiamento de riscos externos, voltada à diminuição da exposição e vulnerabilidade (UNU-EHS, 2021). A combinação desses instrumentos é fundamental para garantir respostas mais rápidas, reduzir impactos fiscais e aumentar a resiliência dos países frente a choques climáticos.

Nas seções abaixo discutem-se alguns exemplos de cada uma dessas estratégias e instrumentos a partir de casos internacionais.

3. RETENÇÃO DE RISCOS

Os instrumentos de retenção de riscos consistem em mecanismos financeiros previamente estruturados que permitem ao próprio ente público arcar com perdas decorrentes de desastres. Os fundos de reserva são uma das principais ferramentas nesse grupo. Nas Filipinas, o *Local Disaster Risk Reduction and Management Fund* (LDRRMF) determina que governos locais destinem pelo menos 5% de seus orçamentos para ações de prevenção e resposta a desastres, garantindo liquidez imediata em situações emergenciais (CONGRESS OF THE PHILIPPINES, 2010).

Outro instrumento relevante são os empréstimos de contingência, como o *Catastrophe Deferred Drawdown Option* (Cat DDO), oferecido pelo Banco Mundial. Esse mecanismo disponibiliza crédito previamente contratado, que pode ser rapidamente acessado após a ocorrência de um desastre, condicionado ao cumprimento de critérios pré-estabelecidos (WORLD BANK, 2012). Esses instrumentos são especialmente importantes para eventos de média frequência, nos quais a rapidez na disponibilidade de recursos é crucial para a resposta governamental.

4. TRANSFERÊNCIA DE RISCOS

Os instrumentos de transferência de riscos deslocam parte das perdas financeiras para terceiros, como seguradoras, investidores ou mecanismos multilaterais. Os seguros e resseguros são amplamente utilizados para esse fim. No Japão, o sistema de *Earthquake Insurance* combina participação pública e privada para cobrir danos causados por terremotos, funcionando como complemento ao seguro residencial

(OECD, 2009). Modalidades específicas incluem os seguros agrícolas, como o *AgriInsurance* no Canadá, e os microsseguros, voltados a populações vulneráveis (GOVERNMENT OF CANADA, 2025). Iniciativas como a MiCRO atuam na América Latina oferecendo seguros paramétricos baseados em índices climáticos, ampliando o acesso à proteção financeira (ILO, 2022).

Os títulos de catástrofe (*cat bonds*) representam outra inovação relevante. Países como o Chile têm utilizado esse instrumento, emitido com apoio do Banco Mundial, para transferir riscos de eventos extremos ao mercado financeiro, garantindo acesso rápido a recursos em caso de desastre (WORLD BANK, 2023). Por fim, os fundos de risco regionais, ou *risk pools*, permitem o compartilhamento de perdas entre países. O *Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility*, criado em 2007, oferece cobertura paramétrica contra furacões e terremotos a países do Caribe, com pagamentos realizados em curto prazo após a ocorrência de eventos (CCRIF, 2022).

5. FINANCIAMENTO DE RISCOS EXTERNOS

Os instrumentos de financiamento de riscos externos buscam diminuir os impactos potenciais de desastres por meio de investimentos antecipatórios e políticas públicas estruturantes. Os empréstimos concedidos por instituições financeiras internacionais constituem um dos mecanismos mais utilizados, podendo financiar tanto reconstrução quanto ações preventivas. Um exemplo é o programa *ClimAdapt*, do Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento, que apoia países como o Tajiquistão no fortalecimento da resiliência climática por meio de crédito direcionado (EBRD, 2017).

Os títulos verdes (*green bonds*) também têm ganhado relevância como instrumento de financiamento de projetos de adaptação e mitigação climática. Em 2017, Fiji emitiu cerca de US\$ 50 milhões em títulos verdes para financiar projetos de resiliência climática, sendo um dos primeiros países emergentes a adotar esse instrumento (WORLD BANK, 2017). Além disso, políticas públicas baseadas em subsídios, subvenções e incentivos fiscais desempenham papel relevante na redução de riscos. No Canadá, o *Disaster Mitigation and Adaptation Fund* financia projetos de infraestrutura resiliente, reduzindo a exposição a eventos extremos (GOVERNMENT OF CANADA, 2023).

6. PREVENÇÃO E RESPOSTA FINANCEIRA CONTRA RISCOS E DESASTRES NO BRASIL

Como discutido acima, a proteção financeira contra desastres tem ganhado crescente relevância no debate internacional, sobretudo diante da intensificação dos eventos climáticos extremos e de seus impactos sobre as finanças públicas. No caso brasileiro, esse tema assume particular importância em função da recorrência de desastres como enchentes e movimentos de massa, que, embora menos visíveis do que eventos catastróficos, geram perdas acumuladas expressivas ao longo do tempo. De acordo com o relatório “Lidando com Perdas: Opções de Proteção Financeira Contra Desastres no Brasil”, tais eventos resultam em prejuízos anuais da ordem de bilhões de dólares, com impactos concentrados em habitação e em populações mais vulneráveis (BANCO MUNDIAL, 2014).

Do ponto de vista fiscal, os desastres produzem choques relevantes ao elevarem despesas públicas não previstas e, simultaneamente, reduzem receitas, seja pela interrupção de atividades econômicas, seja pela adoção de medidas de alívio tributário. Apesar disso, a gestão financeira desses riscos no Brasil ainda se caracteriza pela predominância de mecanismos reativos, baseados na mobilização de recursos após a ocorrência dos eventos, como se mostrou o caso do Rio Grande do Sul. Adicionalmente, observam-se limitações institucionais, reduzida previsibilidade dos recursos orçamentários e entraves no acesso ao financiamento por parte dos municípios, que atuam diretamente na resposta aos desastres (DAMACENA et al., 2022).

Nesse contexto, instrumentos de financiamento de desastres *ex-post* e *ex-ante* têm sido utilizados no Brasil, com predomínio dos primeiros. Mecanismos *ex-post* incluem, por exemplo, realocação orçamentária, transferências intergovernamentais e benefícios fiscais, permitindo uma resposta rápida, porém com previsibilidade e eficiência do gasto público reduzidas. Como principal instrumento desse tipo destacam-se os créditos extraordinários, acionados de forma ágil, em geral a partir de estimativas de perdas e danos, sendo financiados por superávits de exercícios anteriores ou pela anulação de outras despesas, o que evidencia o papel central desse mecanismo na resposta a desastres no país (BANCO MUNDIAL, 2014).

Adicionalmente, são utilizadas medidas tributárias, como isenções e incentivos fiscais voltados a setores e populações atingidas, com o objetivo de impulsionar a recuperação econômica. Também se destacam as doações e a assistência, inclusive internacional,

que possuem caráter complementar e maior relevância em nível local. Outros mecanismos incluem a oferta de crédito emergencial e financiamentos subsidiados para atividades afetadas, como agricultura e pequenos negócios. De modo geral, o financiamento *ex-post* no Brasil apresenta limitações relacionadas à baixa previsibilidade, à fragmentação institucional e a dificuldades na execução e no monitoramento dos recursos, especialmente no contexto da descentralização federativa (BANCO MUNDIAL, 2014).

Já os instrumentos *ex-ante*, como dotações específicas e fundos, ainda são limitados e marcados por fragilidades institucionais, evidenciando a ausência de mecanismos mais robustos, como empréstimos contingentes e seguros climáticos. Entre os principais instrumentos, destaca-se o orçamento público, orientado pelo Plano Plurianual (PPA), que, especialmente a partir dos anos 2000, passou a incorporar de forma mais sistemática programas voltados à prevenção e à resposta a desastres (BANCO MUNDIAL, 2014).

A criação de fundos para desastres, outro instrumento *ex-ante*, enfrenta desafios significativos no Brasil, sobretudo pela dificuldade de inseri-los em uma abordagem sistêmica no âmbito do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e, principalmente, pela complexidade de estruturá-los de forma antecipatória. Essa dificuldade decorre da própria natureza incerta e aleatória dos desastres, que torna mais complexo o planejamento antecipado e favorece a predominância de respostas *ex-post*, formuladas sob pressão e em contextos emergenciais. Como resultado, esses instrumentos tendem a ser implementados de forma fragmentada e pouco refletida, comprometendo critérios de eficiência, racionalidade e justiça. Embora haja crescente reconhecimento da importância de mecanismos estruturados de financiamento, a lógica reativa ainda predomina, limitando o potencial dos fundos como instrumentos estratégicos de prevenção e mitigação de riscos (DAMACENA et al., 2022).

O principal instrumento previsto nesse sentido é o Fundo Especial para Calamidades Públicas (Funcap), instituído originalmente pelo Decreto-Lei nº 950/1969 e reordenado pela Lei nº 12.340/2010. De acordo com essa legislação, sua principal finalidade é custear ações de reconstrução em áreas atingidas por desastres, nos entes federados que tenham tido situação de emergência ou estado de calamidade pública formalmente reconhecidos (BRASIL, 2010). Apesar de previsão legal e regulamentação parcial, o fundo não

se consolidou na prática, sobretudo pela ausência de recursos efetivos.

A principal limitação está na dependência de dotações da Lei Orçamentária Anual (LOA), que, além de sujeitas a contingenciamentos, já se encontram amplamente comprometidas com ações de resposta a desastres, restando pouca margem para alocação adicional. Soma-se a isso a baixa relevância de outras fontes previstas, como doações, ainda pouco expressivas no contexto brasileiro. Como resultado, mesmo com previsão de transferência direta a estados e municípios, o Funcap não consegue cumprir seu papel previsto em lei, evidenciando que a dificuldade central reside tanto na fragilidade de sua regulamentação quanto na baixa disponibilidade e previsibilidade de recursos orçamentários (DAMACENA et al., 2022).

No campo da transferência de riscos, o mercado de seguros no Brasil ainda é pouco desenvolvido, com maior destaque para o seguro agrícola, que, apesar de relevante, apresenta limitações de cobertura e alcance. Como consequência, persiste uma elevada dependência de recursos públicos para a recuperação pós-desastre. Nesse contexto, ganha relevância a proposta de criação de um seguro social de catástrofes, defendida pela Confederação Nacional das Seguradoras (CNSeg), que busca ampliar a proteção financeira da população por meio de um mecanismo de caráter público-privado. O objetivo é garantir cobertura básica para perdas decorrentes de desastres naturais e contribuir para reduzir a pressão sobre o orçamento público, fortalecendo a capacidade de resposta e recuperação frente a eventos extremos.

Contudo, nos termos do Artigo 22, inciso VII, da Constituição Federal do Brasil, a competência para legislar sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores é privativa da União, o que delimita o campo de atuação dos entes subnacionais e impede que estados instituam, de forma autônoma, regulações nesse campo (BRASIL, 1988). Assim, ainda que haja interesse estadual em estruturar políticas dessa natureza, qualquer iniciativa normativa exigiria articulação institucional e tramitação junto ao Congresso Nacional. Ademais, os avanços de uma política como essa dependem, necessariamente, da construção de um interesse nacional que a sustente, o que se mostra particularmente desafiador diante das distintas realidades dos estados brasileiros em

termos de vulnerabilidade climática, que influenciam prioridades, capacidades institucionais e níveis de engajamento na agenda¹.

Organismos internacionais de referência na área recomendam a adoção de estratégias integradas, baseadas na estratificação de riscos, combinando instrumentos conforme a frequência e a severidade dos eventos (BANCO MUNDIAL, 2014). No Brasil, entretanto, essa abordagem enfrenta entraves como fragmentação institucional, baixa integração entre gestão de riscos e planejamento fiscal, limitações de dados e reduzido uso de instrumentos financeiros inovadores. Diante disso, o fortalecimento da proteção financeira contra desastres exige a ampliação de instrumentos *ex-ante*, o desenvolvimento de mecanismos de transferência de risco e a integração da gestão de riscos ao planejamento orçamentário, de modo a aumentar a resiliência fiscal frente a eventos climáticos.

7. CONSTRUÇÃO DA ESTRATÉGIA FINANCEIRA DE GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Em resposta aos eventos extremos de 2024, o Executivo gaúcho instituiu o Plano Rio Grande, Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Rio Grande do Sul, por meio da Lei 16.134, de 24 de maio de 2024, que propõe medidas para atenuar os impactos causados pelas enchentes bem como acelerar e organizar os processos e projetos de reconstrução do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2024a). A mesma normativa criou o Fundo do Plano Rio Grande (Funrigs), fundo público especial de natureza orçamentária, financeira e contábil, com o objetivo de segregar, centralizar e angariar recursos destinados para o enfrentamento das consequências sociais, econômicas e ambientais decorrentes dos eventos climáticos ocorridos no território do Estado do Rio Grande do Sul nos anos de 2023 e 2024, cujos recursos decorrem, majoritariamente, da suspensão do pagamento e renegociação da dívida com a União (RIO GRANDE DO SUL, 2024b). Ademais, foi criada a Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG), com a competência de coordenar o planejamento, a formulação e a execução das ações de reconstrução, de forma isolada ou conjunta com as demais pastas, bem como de exercer a Secretaria executiva e prover apoio técnico e administrativo ao Funrigs.

Pela União, por sua vez, foi criada a Secretaria Extraordinária da Presidência da República de Apoio à Reconstrução do Rio Grande do Sul e destinados recursos a programas para socorro e auxílio emergencial dos afetados, à reconstrução de infraestrutura e ao apoio à população e ao setor privado no RS em resposta à catástrofe (BRASIL, 2024a). Foi instituído também o Fundo de Apoio à Requalificação e Recuperação de Infraestruturas devido a Eventos Climáticos Extremos (Firece), voltado à construção de sistemas de proteção de cheias (BRASIL, 2024b, 2024c).

A cooperação do Governo do Estado com organismos internacionais e bancos multilaterais de desenvolvimento constituiu outra frente importante da resposta ao desastre e do enfrentamento às suas consequências. Nesse sentido, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aprovou, ainda em 2024, a Cooperação Técnica BR-T1620 “Apoio ao desenvolvimento do plano de reconstrução do Estado do Rio Grande do Sul”. O objetivo geral do acordo de cooperação com o organismo é apoiar o governo do Estado do Rio Grande do Sul no desenvolvimento de um plano multissetorial que contribua para uma reconstrução resiliente após as severas enchentes de maio de 2024 (BID, 2024).

No âmbito da cooperação técnica do BID com o Governo do Estado do RS, a Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG) e representantes da Unidade de Gerenciamento de Risco de Desastres (CSD/DRM), que faz parte do Departamento de Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável (CSD) do banco de desenvolvimento, acordaram trabalhar em conjunto para a elaboração de uma Estratégia Financeira para a Gestão de Risco de Desastres para o Estado do Rio Grande do Sul, visando preencher lacunas existentes na capacidade do Estado de se preparar financeiramente para eventos climáticos extremos por meio de mecanismos eficazes de proteção financeira, promovendo não apenas a resiliência financeira do Estado, mas também do setor privado e a das famílias gaúchas. A iniciativa visa também complementar demais esforços em andamento no âmbito da cooperação entre o Governo do Estado do Rio Grande do Sul e organismos multilaterais parceiros, cujo propósito converge para o diagnóstico, a avaliação e o aprimoramento das capacidades do Estado em matéria de gestão de riscos de desastres (GRD) – aí incluídos

1 Parlamentares destacam importância do Seguro Social de Catástrofe durante lançamento da Agenda Institucional do Mercado Segurador | CNseg

esforços de cooperação com organismos como o ICLEI, o Banco Mundial e o Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNDRR).

Entre as atividades realizadas no âmbito da cooperação com o BID, destaca-se, ainda nos primeiros meses, a contratação de uma consultoria para a aplicação do Índice de Governança e Políticas Públicas para Gestão de Riscos de Desastres (iGOPP), de maneira a compreender o status da gestão de riscos do Estado antes das inundações de maio de 2024. Os resultados do iGOPP para o Rio Grande do Sul, ainda não tornados públicos, evidenciaram que o componente Proteção Financeira (PF) é um dos mais críticos entre os seis componentes analisados. A matriz detalhada do componente PF mostrou que, embora existissem instrumentos como o Fundo Estadual de Defesa Civil (FUNDEC-RS) e a base normativa federal (Lei 12.340, Lei 12.608, Decreto 10.593), ainda não existia, em nível estadual, uma estratégia integrada de proteção financeira, nem diretrizes específicas da Secretaria da Fazenda para orientar a proteção dos ativos públicos contra riscos de desastres. Também se identificam lacunas relevantes: inexistência de diretrizes de proteção financeira para as unidades de gestão territorial, ausência de avaliações sistemáticas sobre instrumentos de retenção/transferência de risco, e falta de integração entre gestão fiscal, passivos contingentes e riscos de desastres na prática orçamentária corrente.

Em decorrência da necessidade de uma estratégia integrada para proteção financeira contra riscos e desastre, a acordo entre BID e Governo do Estado do Rio Grande do Sul avançou para a definição de uma Estratégia Financeira para a Gestão de Risco de Desastres para o Estado do Rio Grande do Sul, baseada nas melhores práticas internacionais, com base em experiências bem-sucedidas na América Latina e Caribe, propondo aprofundar o diagnóstico e as recomendações de reforma de políticas públicas do iGOPP e outros indicadores e relatórios, com foco em lacunas institucionais de proteção financeira e na estimativa inicial de passivos contingentes e da lacuna financeira do Estado.

Atualmente, o projeto se encontra em fase de execução e os produtos previstos vão desde o diagnóstico das lacunas institucionais de proteção financeira e dos impactos fiscais dos desastres, passando pela identificação e desenho de instrumentos financeiros em camadas (fundos, seguros, linhas contingentes, flexibilização orçamentária, cooperação internacional),

até a versão final da estratégia com roteiro de implementação e recomendações para integrar a Gestão de Riscos e Desastres ao orçamento e ao planejamento fiscal.

Ao articular avaliação da governança de riscos e desastres, o planejamento da reconstrução via Plano Rio Grande e o desenho de instrumentos financeiros adequados à realidade do estado, a iniciativa integrada BID-Governo do Estado, por meio da SERG, busca transformar um quadro de baixa proteção financeira em uma estratégia estadual robusta de gestão financeira de riscos de desastres e adaptação climática.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados indicam que, no Brasil, o financiamento da gestão de riscos e desastres permanece fortemente concentrado em instrumentos reativos e *ex-post*, como créditos extraordinários, transferências emergenciais e rearranjos orçamentários, com limitada integração entre prevenção, planejamento de investimentos, política fiscal e gestão orçamentária de médio prazo. Essa configuração tende a ampliar a exposição fiscal a choques externos e a reduzir a eficiência e a tempestividade das respostas governamentais. No caso do RS, os desastres de 2023 e, sobretudo, de 2024 impulsionaram inovações normativas e institucionais relevantes nos âmbitos federal e estadual, bem como a mobilização de recursos extraordinários e novos arranjos de coordenação federativa e intra-governamental. Apesar desses avanços, persistem desafios relacionados à previsibilidade das fontes de financiamento, à articulação entre instrumentos financeiros e à incorporação sistemática do risco de desastres ao planejamento e ao orçamento públicos.

O caso do RS oferece uma oportunidade singular para avançar na agenda de gestão resiliente e responsiva a desastres das finanças públicas no Brasil. A magnitude do desastre e de suas consequências fiscais, sociais e territoriais expôs limitações estruturais do modelo vigente, mas também catalisou inovações institucionais e incrementos na agenda de proteção financeira. O processo de recuperação atualmente em curso, aliado à cooperação técnica com o BID e ao uso de metodologias internacionais de diagnóstico, cria condições favoráveis para a consolidação de uma estratégia financeira mais integrada, capaz de combinar instrumentos *ex-ante* e *ex-post*, fortalecer a coordenação federativa e alinhar planejamento, orçamento e resiliência climática. Nesse sentido, os avanços observados no RS possuem potencial

relevante de contribuir para o debate nacional sobre proteção financeira frente ao risco de desastres, oferecendo aprendizados aplicáveis a outros entes federativos e reforçando a centralidade das agendas transversais no planejamento público.

Ademais, os desastres recentes no RS evidenciam tanto os limites do modelo predominante de financiamento da gestão de riscos e desastres no Brasil, baseado na retenção do risco, quanto a janela de oportunidade aberta para a construção de estratégias financeiras

mais resilientes, responsivas e sustentáveis. Ao dialogar com melhores práticas internacionais e com as abordagens amplamente difundidas por organismos internacionais, a experiência em curso no RS contribui para o fortalecimento da capacidade estatal de enfrentar riscos climáticos extremos, para o aprimoramento da governança fiscal em contextos de alta incerteza e para o avanço das agendas transversais de planejamento e orçamento orientadas ao desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

Referências

1. BANCO MUNDIAL. Disaster resilient and responsive public financial management: an assessment tool. Equitable Growth, Finance and Institutions Insight – Governance. Washington, DC: Banco Mundial, 2022. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/37033>. Acesso em: 7 jan. 2026.
2. BANCO MUNDIAL. Lidando com perdas: opções de proteção financeira contra desastres no Brasil. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2014. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/473501484214212075>. Acesso em: 7 jan. 2026.
3. BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Support for the development of the reconstruction plan for the State of Rio Grande do Sul. Washigton, DC: BID, 2024. Disponível em: <https://www.iadb.org/en/project/BR-T1620>. Acesso em 6 abr. 2026.
4. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível Constituição. Acesso em: janeiro de 2025.
5. BRASIL. Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 dez. 2010.
6. BRASIL. Medida provisória nº 1.220, de 15 de maio de 2024 – Cria a Secretaria Extraordinária da Presidência da República para Apoio à Reconstrução do Rio Grande do Sul. Diário Oficial da União – Seção 1 – Edição Extra – A – 15/5/2024a, Página 1 (Publicação Original).
7. BRASIL. Medida provisória nº 1.278, de 11 de dezembro de 2024 – Autoriza a União a participar de fundo que tenha por finalidade apoiar a requalificação e a recuperação de infraestruturas nas áreas afetadas por eventos climáticos extremos e apoiar empreendimentos de infraestrutura relacionados à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas. Diário Oficial da União – Seção 1 – 12/12/2024b, Página 9 (Publicação Original).
8. BRASIL. Medida provisória nº 1.282, de 23 de dezembro de 2024. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério das Cidades, no valor de R\$ 6.500.000.000,00, para o fim que especifica. Diário Oficial da União – Seção 1 – 24/12/2024c, Página 9 (Publicação Original).
9. CCRIF. Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility. CCRIF Strategic Plan 2022 – 2025: Reach, Impact and Future Directions. Grand Cayman: CCRIF SPC, 2022. Disponível em: <https://www.ccrif.org/publications/strategic-plan/ccrif-spc-strategic-plan-2022-2025>. Acesso em: 21 jan. 2026.
10. CONGRESS OF THE PHILIPPINES. Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010. Manila: 2010. Disponível em: https://lawphil.net/statutes/repacts/ra2010/ra_10121_2010.html. Acesso em: 15 jan. 2026.
11. DAMACENA, Fernanda Dalla Libera; PEREIRA, Luiz Felipe da Fonseca; COSTA, Renato Eliseu; MARCHEZINI, Victor. Fundos públicos federais e implementação da política nacional de proteção e defesa civil no Brasil. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 235, p. 215-242, jul./set. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril_v59_n235_p215. Acesso em: 7 jan. 2026.

12. FAN, Fernando M. et al. A cheia de 2024 no Rio Grande do Sul. In: FERRER, João; DANÉRIS, Marcelo; MARQUES, Pedro R. (Orgs.). RS: Resiliência & Sustentabilidade. Reflexões para a Reconstrução do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Libretos, 2025. p. 47-64. Disponível em: https://portal.fespsp.org.br/store/file_source/FESPSP/Documentos/RS/reflexao.pdf. Acesso em: 6 abr. 2025.
13. GOVERNMENT OF CANADA. AgriInsurance Program. Ottawa, 2025. Disponível em: <https://agriculture.canada.ca/en/programs/agriinsurance>. Acesso em: 12 fev. 2026.
14. GOVERNMENT OF CANADA. Disaster Mitigation and Adaptation Fund: Overview. Ottawa, 2025. Disponível em: <https://housing-infrastructure.canada.ca/dmaf-faac/index-eng.html>. Acesso em: 12 fev. 2026.
15. ILO. International Labour Organization. MiCRO – The Microinsurance Catastrophe Risk Organization: Providing Parametric Insurance to Low-Income Populations. In: Social Finance Brief. Genebra: ILO, 2022. Disponível em: <https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/995219095202676>. Acesso em: 12 fev. 2026.
16. OECD (2009). OECD Reviews of Risk Management Policies: Japan 2009: Large-Scale Floods and Earthquakes, OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264050303-en>.
17. REISERER, Axel. Milestone for pioneering EBRD climate credit line in Tajikistan. European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). Londres: 2017. Disponível em: <https://www.ebrd.com/home/news-and-events/news/2017/milestone-for-pioneering-ebrd-climate-credit-line-in-tajikistan.html>. Acesso em: 21 jan. 2026.
18. RIO GRANDE DO SUL. Decreto Nº 57.647, de 3 de junho de 2024. Regulamenta o Plano Rio Grande e institui o respectivo Comitê Gestor, Conselho e Comitê Científico de Adaptação e Resiliência Climática, do Rio Grande do Sul nos anos de 2023 e 2024, bem como dispõe sobre o Fundo do Plano Rio Grande (Funrigs). Diário Oficial do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 5 de junho de 2024b.
19. RIO GRANDE DO SUL. Lei Nº 16.134, de 24 de maio de 2024. Institui o Plano Rio Grande, Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul, cria o Fundo do Plano Rio Grande – FUNRIGS – e dá outras providências. Diário Oficial do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 24 de maio de 2024a.
20. SUÁREZ, Ginés; BELLO, Omar; CAMPBELL, Jack. Avaliação dos efeitos e impactos das inundações no Rio Grande do Sul. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), nov. 2024. (Nota técnica do BID; 3039). Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/publications/portuguese/viewer/Avaliac%C3%A3o-dos-efeitos-e-impactos-das-inundac%C3%B5es-no-Rio-Grande-do-Sul.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2026.
21. UNU-EHS. United Nations University Institute For Environment And Human Security. Climate and Disaster Risk Financing Instruments: An Overview. BONN: 2021. Disponível em: <https://www.uncdf.org/article/6767/climate-and-disaster-risk-financing-instruments>. Acesso em: 15 jan. 2026.
22. WORLD BANK. Catastrophe Deferred Drawdown Option. In: Disaster Risk Financing and Insurance Case Study. WASHINGTON, D. C.: World Bank Group, 2012. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/922381467986308270>. Acesso em: 15 jan. 2026.
23. WORLD BANK. Fiji Issues First Developing Country Green Bond, Raising \$50 Million for Climate Resilience. Washington, D. C.: World Bank Group, 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/10/17/fiji-issues-first-developing-country-green-bond-raising-50-million-for-climate-resilience>. Acesso em: 6 abr. 2026.
24. WORLD BANK. World Bank Provides Chile with \$630 million Insurance Cover for Earthquake Events. In: The World Bank Case Study. Washington, D. C.: World Bank Group, 2023. Disponível em: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/bbe8fec1c061681e55f765239ae1c979-0340012023/original/Case-Study-Chile-2023-CatBond.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2026.

Governança e transparência na execução de emendas impositivas estaduais: a experiência da Seplan/MA

- **Aline Ribeiro Duailibe Barros,**
Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão, Brasil
E-mail: aline.ribeiro@seplan.ma.gov.br
- **Marília Valporto Fernandes,**
Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão, Brasil
E-mail: marilia.fernandes@seplan.ma.gov.br
- **Thais Bezerra Dias,**
Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão, Brasil
E-mail: thais.bezerra@seplan.ma.gov.br
- **Vinícius César Ferro Castro.**
Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão, Brasil
E-mail: viniciuscesar2@hotmail.com

Resumo

A transparência e a rastreabilidade na execução das emendas parlamentares impositivas constituem desafios centrais para a governança orçamentária estadual no Brasil. Este artigo relata a experiência da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão (SEPLAN/MA) na estruturação de um conjunto de ações voltadas ao aprimoramento do planejamento e da execução orçamentária e financeira das emendas impositivas estaduais ao longo de 2025. A partir de uma abordagem qualitativa, descritivo-analítica, baseada em análise documental e bibliográfica, o estudo descreve o contexto normativo que impôs maior rigor ao controle das emendas — especialmente em razão das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da ADPF nº 854 e da edição da Lei Complementar Estadual nº 285/2025 — e os processos desencadeados pela SEPLAN/MA para responder a essas exigências. São narradas as iniciativas de redesenho de fluxos e procedimentos entre secretarias e a Assembleia Legislativa do Maranhão (ALEMA), as visitas técnicas realizadas aos estados de Pernambuco e Paraíba para troca de experiências, bem como a implantação do Sistema de Acompanhamento de Emendas Parlamentares (SAEP) como instrumento central de controle, transparência e rastreabilidade. Os resultados apontam que o conjunto de ações implementadas contribuiu para a padronização dos processos, maior celeridade na execução orçamentária e financeira, além de promover mudança cultural entre os atores envolvidos — servidores, deputados e assessores — por meio de treinamentos e disponibilização de fluxos e modelos padronizados. Conclui-se que a transparência orçamentária, integrada a sistemas informatizados e à capacitação dos atores, pode ser um caminho efetivo para o fortalecimento da governança.

Palavras-chave: emendas parlamentares impositivas; transparência orçamentária; governança pública; SEPLAN/MA; Lei Complementar nº 285/2025; SAEP.

1 INTRODUÇÃO

A transparência orçamentária tem se consolidado como um elemento central para o fortalecimento da

governança pública, especialmente em contextos marcados por restrições fiscais, crescente demanda por accountability e maior escrutínio social sobre o uso

dos recursos públicos. O orçamento público, além de instrumento técnico de alocação de recursos, desempenha papel estratégico na mediação entre Estado e sociedade, ao refletir prioridades governamentais e possibilitar o controle democrático das decisões fiscais (BISOGNO; CUADRADO-BALLESTEROS, 2021).

No cenário brasileiro, a ampliação do papel do Poder Legislativo no processo orçamentário, por meio do crescimento das emendas parlamentares impositivas, tem intensificado o debate sobre a qualidade do gasto público, a coordenação das políticas públicas e os mecanismos de transparência e controle. Embora tais emendas possam atender demandas locais legítimas, sua expansão levanta preocupações quanto à eficiência, à equidade e à governança fiscal, sobretudo quando associada a critérios pouco transparentes de alocação (ALMEIDA; DOMINGUEZ, 2025).

Esse cenário se intensificou nos anos de 2024 e 2025, quando o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de decisões no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854, passou a exigir maior controle, rastreabilidade e padronização na execução das emendas parlamentares, tanto no âmbito federal quanto nos estados da federação. No plano estadual, o Maranhão respondeu a esse imperativo com a edição da Lei Complementar nº 285, de 5 de maio de 2025, que estabeleceu o marco normativo específico para a proposição e a execução de emendas parlamentares individuais impositivas na Lei Orçamentária Anual do Estado, conferindo base legal às exigências de transparência, rastreabilidade e controle.

É nesse contexto que se situa a experiência da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão (SEPLAN/MA). Ao longo do ano de 2025, a SEPLAN/MA empreendeu um amplo conjunto de ações orientadas à melhoria da execução orçamentária e financeira das emendas impositivas estaduais, buscando garantir transparência, rastreabilidade e celeridade nos processos. Entre as iniciativas destacam-se o redesenho dos fluxos de trabalho entre secretarias e a Assembleia Legislativa do Maranhão (ALEMA), a realização de visitas técnicas a outros estados, o desenvolvimento e implantação do Sistema de Acompanhamento de Emendas Parlamentares (SAEP) e a promoção de treinamentos para servidores, deputados e assessores.

A partir da revisão da literatura sobre governança pública, transparência fiscal e implementação de políticas, torna-se possível perceber que os desafios relacionados à execução das emendas parlamentares não se resumem ao plano normativo. Em grande medida, eles também dizem respeito à capacidade institucional do Estado de transformar exigências legais em práticas administrativas consistentes, articuladas e sustentáveis (PIRES; GOMIDE, 2016).

1.1 Justificativa

A relevância do tema justifica-se tanto pela dimensão normativa — dada a intensificação das exigências legais sobre a execução de emendas parlamentares, culminando na edição da Lei Complementar Estadual nº 285/2025 — quanto pela dimensão prática, que revela lacunas recorrentes de transparência e controle nos sistemas orçamentários estaduais. O caso da SEPLAN/MA é representativo de um desafio enfrentado por diversas unidades da federação que precisam adaptar suas estruturas administrativas a um novo paradigma de governança fiscal imposto por decisões judiciais e normativos federais e estaduais.

Ademais, a literatura nacional sobre emendas parlamentares tem se concentrado majoritariamente no âmbito federal (ALMEIDA; DOMINGUEZ, 2025; GONÇALVES et al., 2025), sendo escassas as análises focadas em experiências estaduais de implementação de sistemas de controle e transparência. Este artigo pretende contribuir para preencher essa lacuna, relatando uma experiência concreta e recente de transformação institucional.

1.2 Objetivos

O objetivo geral deste artigo é analisar as providências adotadas pela SEPLAN/MA em 2025 para aprimorar a execução orçamentária e financeira das emendas impositivas estaduais, com foco na garantia de transparência e rastreabilidade.

São objetivos específicos: (a) contextualizar o arcabouço normativo que impôs maior controle sobre a execução das emendas parlamentares nos anos de 2024 e 2025, incluindo a Lei Complementar Estadual nº 285/2025; (b) descrever os processos de redesenho dos fluxos de trabalho entre a SEPLAN/MA, as demais secretarias e a ALEMA; (c) apresentar as lições extraídas das visitas técnicas realizadas aos estados de Pernambuco e Paraíba; (d) descrever a

implantação e os resultados do SAEP como instrumento de transparência e controle; e (e) avaliar as mudanças culturais e procedimentais promovidas junto aos atores envolvidos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 Transparência Orçamentária e Governança Pública

A transparência orçamentária e a qualidade da governança pública têm sido amplamente discutidas na literatura contemporânea como pilares fundamentais para o fortalecimento da democracia, da accountability e da eficiência na alocação de recursos públicos. A transparência pode ser compreendida como a disponibilização tempestiva, acessível e compreensível de informações relevantes que permitam aos cidadãos, órgãos de controle e demais stakeholders avaliar as ações governamentais. No campo das finanças públicas, essa noção se materializa por meio da transparência orçamentária, entendida como a divulgação sistemática de informações sobre todas as fases do ciclo orçamentário — elaboração, aprovação, execução e controle (BISOGNO; CUADRADO-BALLESTEROS, 2021).

A literatura destaca que a transparência não se resume à simples publicação de dados, mas envolve a qualidade, clareza e utilidade dessas informações para o controle social. O excesso de informações desorganizadas pode, paradoxalmente, gerar opacidade e dificultar a responsabilização dos agentes públicos. Assim, a efetividade da transparência depende da combinação entre quantidade, qualidade e acessibilidade das informações divulgadas (BISOGNO; CUADRADO-BALLESTEROS, 2021).

O conceito de governança, embora multifacetado, refere-se às tradições, instituições e processos pelos quais a autoridade pública é exercida. A literatura contemporânea tem avançado no sentido de operacionalizar esse conceito, destacando dimensões como efetividade governamental, qualidade regulatória, controle da corrupção, Estado de Direito, estabilidade política e participação cidadã. A governança de qualidade está associada a ambientes institucionais mais previsíveis, maior eficiência no gasto público e melhores resultados em políticas públicas (BISOGNO; CUADRADO-BALLESTEROS, 2021).

Islam (2025) reforça que a efetividade da transparência depende não apenas da divulgação de informações, mas da existência de instituições capazes de processá-las, utilizá-las e transformá-las em mecanismos reais de responsabilização e melhoria da ação governamental. Para o autor, em economias em desenvolvimento, a adoção de estratégias de orçamento orientadas à transparência fiscal pode fortalecer a governança, mas seus resultados são altamente dependentes do contexto institucional, das capacidades administrativas e dos incentivos políticos vigentes.

2.2 Emendas Parlamentares Impositivas: Conceito e Dimensão Normativa

As emendas parlamentares constituem uma modalidade de participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, por meio da qual parlamentares destinam recursos a projetos e ações específicas em suas bases eleitorais ou em áreas de interesse coletivo. A literatura as classifica como uma forma de política distributiva não programática, caracterizada pela alocação de recursos a localidades ou grupos específicos, com custos diluídos para o conjunto da sociedade (ALMEIDA; DOMINGUEZ, 2025).

Com a promulgação das Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, as emendas parlamentares individuais passaram a ter execução obrigatória pelo Poder Executivo federal, configurando o “orçamento impositivo”. Esse caráter impositivo foi progressivamente incorporado pelos estados da federação, que adaptaram suas constituições e legislações orçamentárias para refletir o mesmo imperativo de execução obrigatória. No Maranhão, esse processo culminou na edição da Lei Complementar nº 285/2025, que consolidou as regras para a proposição e execução de emendas parlamentares individuais impositivas na Lei Orçamentária Anual estadual.

Gonçalves et al. (2025) analisam a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo e o impacto das emendas em políticas públicas nas áreas de saúde, educação, assistência social e trabalho, evidenciando que a fragilidade dos mecanismos de identificação dos parlamentares beneficiados, dos beneficiários finais e da finalidade do gasto constituem problemas recorrentes nos sistemas orçamentários brasileiros. Os autores identificam como obstáculos centrais: a falta de identificação dos parlamentares, dos beneficiários e da finalidade do gasto em parte dos recursos; e a

ausência de variáveis que possibilitem a identificação da totalidade da despesa executada por emendas.

2.3 O Papel do STF e a Lei Complementar Estadual nº 285/2025

A atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) representou um marco decisivo na reconfiguração do regime jurídico das emendas parlamentares no Brasil. No âmbito da ADPF nº 854, o STF estabeleceu regras mais rígidas para a execução das emendas, impondo requisitos de transparência, rastreabilidade e controle que alcançaram não apenas o governo federal, mas também os estados. As decisões do tribunal determinaram, entre outros aspectos, a necessidade de identificação clara dos beneficiários, a exigência de publicidade na destinação dos recursos e a criação de sistemas informatizados de acompanhamento.

No Maranhão, esse imperativo resultou na edição da Lei Complementar nº 285, de 5 de maio de 2025, que representa o principal marco normativo estadual sobre o tema. A lei estrutura-se em quatro capítulos: Regras Gerais (arts. 1º e 2º), Das Emendas Parlamentares Individuais Impositivas (arts. 3º a 10), Da Execução de Emendas Parlamentares Individuais Impositivas à Despesa na Lei Orçamentária Anual (arts. 11 a 13) e Das Disposições Finais (arts. 14 a 19).

No plano das regras gerais, a Lei Complementar nº 285/2025 determina que a metade dos recursos das emendas impositivas seja destinada a ações e serviços públicos de saúde (art. 1º), tornando obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações correspondentes. O art. 1º, § 3º, define o conceito de execução equitativa como aquela que “observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria”, estabelecendo um princípio fundamental de impessoalidade na gestão das emendas. O § 6º do mesmo artigo determina que a Lei Orçamentária Anual “contará com instrumentos de controle, planejamento, rastreabilidade e transparência em relação às emendas parlamentares individuais impositivas”, reforçando a obrigação de criar mecanismos de acompanhamento sistemático.

Quanto às modalidades de emendas, o art. 3º da lei estabelece cinco formas de execução: execução direta, transferência especial, transferência com finalidade definida, transferência fundo a fundo e transferência para organizações da sociedade civil.

Cada modalidade possui regras específicas, sendo que para as transferências especiais destinadas diretamente aos municípios, o art. 7º impõe condições rigorosas, entre elas a abertura de conta exclusiva pelo município beneficiário “como forma de assegurar a transparência e a rastreabilidade e permitir a fiscalização orçamentária”. Ainda no art. 7º, parágrafo único, atribui-se à SEPLAN/MA a competência para “disciplinar os meios para o recebimento dos dados e informações exigidos por esta Lei Complementar, como condição para execução das emendas parlamentares individuais impositivas destinadas diretamente aos municípios”, conferindo à Secretaria papel central na regulamentação operacional do tema.

O art. 10 da lei exige que cada emenda disponha de classificadores orçamentários específicos que permitam a identificação das receitas e despesas, incluindo o código identificador do autor, a esfera orçamentária, a área de governo, a modalidade de intervenção, o tipo de realização, o órgão e a unidade orçamentária, a função, a subfunção, o programa, a ação, o subtítulo, a localidade beneficiada, o grupo de natureza de despesa, a modalidade de aplicação, o identificador de resultado primário e o valor da emenda — totalizando dezessete classificadores mínimos obrigatórios. Essa exigência representa um salto qualitativo em relação à situação anterior, em que a ausência de identificadores adequados comprometia a rastreabilidade das despesas.

O art. 11 da Lei Complementar nº 285/2025 lista exaustivamente as hipóteses de impedimento de ordem técnica para a execução das emendas — vinte e sete situações no total —, estabelecendo que tais impedimentos devem ser comunicados obrigatoriamente ao autor da emenda e à Presidência da ALEMA por meio de sistema informatizado, com justificativa técnica detalhada. Por fim, o art. 15 inova ao instituir o Portfólio de Projetos Prioritários do Estado do Maranhão, instrumento já elaborado pelas secretarias sob coordenação da SEPLAN/MA, com o objetivo de oferecer aos parlamentares um catálogo de projetos e políticas públicas de relevância estratégica, orientando a destinação dos recursos das emendas para iniciativas alinhadas ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Nessa linha, a rastreabilidade pode ser compreendida como um elemento indispensável para que a transparência orçamentária se converta em

capacidade efetiva de monitoramento e controle, especialmente em contextos marcados por múltiplos atores e etapas de execução (OECD, 2015).

2.4 Tecnologia da Informação e Gestão Orçamentária

A adoção de sistemas informatizados de gestão orçamentária tem sido reconhecida como fator relevante para o aprimoramento da transparência e do controle fiscal. Islam (2025) destaca que a digitalização dos processos orçamentários, combinada com o fortalecimento das capacidades institucionais, pode contribuir para reduzir assimetrias informacionais e melhorar a qualidade da governança pública. Sistemas integrados permitem maior rastreabilidade das despesas, facilitam o monitoramento em tempo real e reduzem as possibilidades de desvios e irregularidades.

No contexto das emendas parlamentares, a implantação de plataformas digitais específicas tem se mostrado uma estratégia eficaz para superar as limitações dos sistemas orçamentários tradicionais, que frequentemente não dispõem de campos ou categorias adequadas para o registro detalhado das informações relativas às emendas, isso reflete esse reconhecimento da centralidade da tecnologia para a efetividade do controle. A experiência de outros estados, como Pernambuco e Paraíba, evidencia que a adoção de sistemas dedicados ao controle de emendas pode acelerar significativamente a execução orçamentária e aumentar a qualidade das informações disponíveis para controle social e institucional.

3 METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo-analítico, adequada à análise de fenômenos institucionais complexos relacionados à transparência orçamentária, à governança pública e à execução de gastos por emendas parlamentares. A pesquisa baseia-se em análise bibliográfica e documental, permitindo a articulação entre fundamentos teóricos e evidências institucionais.

A análise bibliográfica concentrou-se em estudos sobre transparência orçamentária, governança e estratégias de orçamento público, com o objetivo de identificar conceitos, abordagens analíticas e evidências empíricas relevantes ao tema. Foram consultados artigos científicos indexados em bases de dados nacionais e internacionais, com ênfase em

publicações dos anos de 2021 a 2025, de modo a contemplar o debate mais recente sobre o tema.

A análise documental abrangeu atos normativos que regulam a proposição e a execução de emendas parlamentares impositivas, incluindo emendas constitucionais, leis complementares, resoluções e decisões judiciais pertinentes, com destaque para as determinações do STF no âmbito da ADPF nº 854 e para a Lei Complementar Estadual nº 285, de 5 de maio de 2025, publicada no Diário Oficial do Estado do Maranhão (Ano CXIX, nº 079). A Lei Complementar nº 285/2025, oriunda do Projeto de Lei Complementar nº 003/2025, de autoria do Poder Executivo do Estado do Maranhão, constitui a principal fonte normativa primária deste estudo, por materializar o arcabouço jurídico que orientou as ações da SEPLAN/MA. Foram analisados também documentos institucionais produzidos pela SEPLAN/MA, tais como relatórios técnicos, fluxos de processos, manuais de procedimentos e registros das ações realizadas ao longo de 2025. Conforme aponta Gil (2021), as fontes documentais são fundamentais para detectar mudanças na estrutura social, nas atitudes e nos valores dos atores institucionais envolvidos.

Complementarmente, foram utilizadas informações coletadas nas visitas técnicas realizadas em abril de 2025 aos estados de Pernambuco e Paraíba, que tiveram como objetivo a troca de experiências sobre regulamentação de emendas parlamentares e apresentação de plataformas tecnológicas destinadas ao controle orçamentário. Essas visitas permitiram a identificação de boas práticas e a adaptação de soluções já testadas em outros contextos para a realidade do Maranhão.

Reconhece-se que a natureza qualitativa do estudo não permite inferências causais diretas nem generalizações amplas. Ainda assim, o método adotado mostra-se adequado para examinar criticamente o marco normativo e os processos institucionais que estruturam a relação entre transparência orçamentária e governança pública no contexto estudado, além de contribuir para a produção de conhecimento aplicado sobre experiências concretas de gestão orçamentária estadual.

A escolha por essa abordagem decorre da própria natureza do objeto estudado. Ao tratar de mudanças normativas recentes, reorganização institucional e transformação de rotinas administrativas, entendeu-se

que uma leitura exclusivamente quantitativa seria insuficiente para captar a complexidade do processo analisado. Por isso, optou-se por uma abordagem que permitisse interpretar não apenas os resultados observados, mas também os arranjos, decisões e estratégias institucionais que viabilizaram sua construção ao longo de 2025 (PIRES; GOMIDE, 2016).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Contexto Inicial e Diagnóstico da Situação

No início do ano de 2025, a SEPLAN/MA identificou um conjunto de fragilidades no processo de execução das emendas impositivas estaduais que demandavam intervenção urgente. O diagnóstico revelou problemas estruturais que comprometiam tanto a transparência quanto a eficiência orçamentária: ausência de identificação sistemática dos parlamentares autores das emendas nos registros do sistema orçamentário; falta de variáveis específicas que permitissem a rastreabilidade completa das despesas vinculadas a emendas; desarticulação entre os fluxos de trabalho das secretarias executoras e a ALEMA; e inexistência de procedimentos padronizados para solicitação, análise e execução das emendas.

Esses problemas tornaram-se ainda mais prementes à luz das decisões do STF e da iminente necessidade de conformidade com o novo marco normativo estadual que viria a ser consolidado na Lei Complementar nº 285/2025. Nesse cenário, a SEPLAN/MA reconheceu a necessidade de liderar um processo amplo de reestruturação, que envolvesse não apenas aspectos tecnológicos, mas também processuais, normativos e culturais.

4.2 A Lei Complementar nº 285/2025 como Marco Orientador da Ação Institucional

A edição da Lei Complementar nº 285/2025 pelo Estado do Maranhão representa o ponto de convergência entre as exigências do STF e o compromisso estadual com a modernização da gestão das emendas impositivas. Do ponto de vista institucional, a lei cumpriu dupla função: por um lado, estabeleceu o marco jurídico que legitima e orienta as ações da SEPLAN/MA; por outro, criou obrigações concretas que demandaram resposta administrativa imediata.

A exigência do art. 10 da lei — que prevê dezessete classificadores orçamentários mínimos para cada

emenda — orientou diretamente a estruturação do SAEP, que foi concebido para comportar todos esses campos de identificação. Da mesma forma, o art. 11, ao estabelecer as vinte e sete hipóteses de impedimento de ordem técnica e determinar sua comunicação obrigatória via sistema informatizado, criou a demanda técnica que justificou a implantação de uma plataforma digital específica para o gerenciamento das emendas.

O art. 15 da lei, que institui o Portfólio de Projetos Prioritários sob coordenação da SEPLAN/MA, abriu ainda uma dimensão estratégica para a atuação da Secretaria: além de controlar a execução das emendas, coube à SEPLAN/MA orientar sua destinação para projetos alinhados às prioridades do Plano Plurianual, integrando a gestão das emendas à política de desenvolvimento do Estado.

4.3 Atendimento aos Normativos: A Atuação do STF e os Novos Requisitos

A atuação do STF, especialmente nos anos de 2024 e 2025, impôs um novo patamar de exigências sobre a execução das emendas parlamentares. As decisões proferidas no âmbito da ADPF nº 854 estabeleceram critérios claros de rastreabilidade, identificação de beneficiários, publicidade dos dados e prestação de contas, criando um marco normativo de observância obrigatória para os estados da federação.

Em resposta a esse cenário, a SEPLAN/MA iniciou um processo de adequação normativa e procedimental que envolveu a revisão das regulamentações estaduais sobre emendas, a atualização dos sistemas de informação e a capacitação dos atores envolvidos. A aprovação da Lei Complementar nº 285/2025 consolidou esse processo, traduzindo em norma estadual as exigências constitucionais e judiciais sobre transparência e rastreabilidade. O art. 1º, § 6º, da lei determina expressamente que a Lei Orçamentária Anual “contará com instrumentos de controle, planejamento, rastreabilidade e transparência em relação às emendas parlamentares individuais impositivas”, reafirmando o alinhamento entre o marco normativo estadual e as determinações do STF.

A literatura corrobora essa perspectiva: Islam (2025) argumenta que a efetividade das estratégias de transparência fiscal depende da combinação entre normas legais, capacidades administrativas e incentivos políticos alinhados ao interesse público. A SEPLAN/MA

buscou atuar em todas essas dimensões, promovendo não apenas a conformidade normativa, mas também o desenvolvimento de capacidades institucionais e a criação de incentivos para a adesão dos demais atores ao novo modelo de gestão.

4.4 Redesenho dos Fluxos e Procedimentos: A Perspectiva Processual

Um dos eixos centrais das ações da SEPLAN/MA foi o redesenho dos processos e procedimentos relacionados à execução das emendas impositivas. A análise dos fluxos existentes revelou gargalos significativos na comunicação entre as secretarias executoras e a ALEMA, com ausência de padronização nas solicitações, duplicidade de esforços e demoras injustificadas no processamento das emendas.

O redesenho dos fluxos foi orientado pelas exigências da Lei Complementar nº 285/2025, especialmente pelos arts. 11 e seguintes, que estabelecem procedimentos claros para a identificação de impedimentos de ordem técnica e sua comunicação aos parlamentares. O art. 11, § 3º, determina que os impedimentos “deverão ser informados, obrigatoriamente, ao autor da emenda e à Presidência da ALEMA, via sistema informatizado, contendo justificativa técnica detalhada”, criando um fluxo formal de comunicação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo que precisou ser operacionalizado pela SEPLAN/MA.

O redesenho envolveu a construção de mapeamentos detalhados dos processos, a definição de responsabilidades claras para cada etapa da execução, a criação de modelos e formulários padronizados e a definição de prazos e critérios de conformidade para as solicitações. Foram estabelecidos fluxos específicos para as principais etapas do ciclo das emendas: solicitação pelo parlamentar ou assessor, análise de conformidade pela secretaria executora, liberação orçamentária pela SEPLAN/MA, empenho e liquidação da despesa, pagamento ao beneficiário e prestação de contas. A padronização desses fluxos contribuiu para reduzir significativamente o tempo de processamento das emendas, conferindo maior celeridade à execução orçamentária e financeira.

4.5 Visitas Técnicas a Pernambuco e Paraíba: Troca de Experiências

Em abril de 2025, a SEPLAN/MA realizou visitas técnicas aos estados de Pernambuco e Paraíba com o

objetivo de conhecer as experiências dessas unidades da federação no enfrentamento dos desafios de regulamentação e controle das emendas parlamentares. As visitas proporcionaram um rico intercâmbio de conhecimentos sobre modelos de regulamentação, estruturas de controle e plataformas tecnológicas desenvolvidas para o acompanhamento das emendas.

As visitas técnicas revelaram que os desafios enfrentados pela SEPLAN/MA são comuns a outros estados e que já existiam soluções testadas e validadas que poderiam ser adaptadas ao contexto maranhense. Essa perspectiva comparativa foi fundamental para orientar as escolhas da SEPLAN/MA, evitando a reinvenção de soluções já disponíveis e acelerando o processo de implementação.

4.6 O Sistema SAEP: Transparência e Controle em Tempo Real

O resultado mais tangível do conjunto de ações empreendidas pela SEPLAN/MA foi o desenvolvimento e a implantação do Sistema de Acompanhamento de Emendas Parlamentares (SAEP), concebido como um instrumento central de controle, transparência e rastreabilidade na gestão das emendas impositivas estaduais, respondendo diretamente às exigências da Lei Complementar nº 285/2025 — especialmente ao art. 8º, que prevê a utilização de “sistema tecnológico dotado de transparência, de rastreabilidade, com fiscalização do Tribunal de Contas do Estado” —, e integrando informações dos diferentes atores e etapas do processo em uma única plataforma.

O sistema foi desenvolvido contemplando os dezessete classificadores orçamentários mínimos exigidos pelo art. 10 da lei, além dos campos necessários para o registro dos impedimentos de ordem técnica previstos no art. 11. Suas funcionalidades incluem: o registro completo das emendas, com identificação do parlamentar autor, do beneficiário e da finalidade do gasto; o acompanhamento em tempo real de cada etapa da execução orçamentária e financeira; a geração de alertas e notificações; a produção de relatórios gerenciais; e o controle das devoluções, com registro das justificativas e providências adotadas.

O SAEP envolve múltiplos usuários: servidores da SEPLAN/MA responsáveis pelo gerenciamento global do sistema; servidores das secretarias executoras, responsáveis pelo registro das execuções em suas áreas; deputados e seus assessores, que acompanham o

andamento de suas emendas e submetem solicitações; e órgãos de controle, incluindo o Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC), que têm acesso às informações para fins de fiscalização. Essa arquitetura multiusuário reflete o modelo de governança compartilhada preconizado pela Lei Complementar nº 285/2025, que distribui responsabilidades entre diferentes atores do processo.

A implantação do SAEP representou um avanço significativo na superação dos problemas identificados no diagnóstico, especialmente no que diz respeito à identificação dos parlamentares, beneficiários e finalidades do gasto — problemas recorrentes nos sistemas orçamentários brasileiros, conforme destacado por Gonçalves et al. (2025). O sistema estabeleceu, na prática, os mecanismos de transparência e rastreabilidade exigidos pelo STF e pela Lei Complementar nº 285/2025, respondendo ao novo marco normativo de forma estrutural e sustentável.

4.7 Mudança Cultural e Capacitação dos Atores

Um aspecto frequentemente negligenciado em processos de modernização da gestão pública é a dimensão cultural. A SEPLAN/MA reconheceu, desde o início, que o sucesso das ações de aprimoramento da execução das emendas dependia não apenas da adoção de novos sistemas e procedimentos, mas de uma efetiva mudança de cultura entre os atores envolvidos. Sem essa mudança, instrumentos técnicos sofisticados tenderiam a ser subutilizados ou contornados, comprometendo os resultados esperados e o cumprimento das obrigações previstas na Lei Complementar nº 285/2025.

Para promover essa mudança, a SEPLAN/MA estruturou capacitações que contemplaram diferentes públicos: servidores das secretarias executoras, responsáveis pela operacionalização do SAEP e pelo cumprimento dos fluxos redesenhados; servidores da própria SEPLAN/MA, encarregados da gestão do sistema e do suporte aos demais usuários; deputados e seus assessores, que precisavam compreender os novos procedimentos para a submissão e o acompanhamento das emendas, bem como as obrigações decorrentes da nova lei.

Os treinamentos foram realizados em diferentes formatos — presenciais, virtuais e híbridos — e incluíram a apresentação detalhada das novas disposições da Lei Complementar nº 285/2025 e de

seus impactos sobre os processos de cada ator. Foram produzidos materiais de apoio específicos para cada grupo. Os resultados da capacitação foram perceptíveis tanto no nível operacional — com redução dos erros e inconsistências nas solicitações de emendas — quanto no nível cultural, com uma maior compreensão da importância da transparência e do controle por parte dos atores envolvidos.

4.8 Resultados Consolidados:

Transparência, Controle e Celeridade

Ao final do processo realizado ao longo de 2025, a SEPLAN/MA identificou um conjunto de resultados concretos que refletem o impacto das ações implementadas. O estabelecimento de mecanismos de transparência e controle nas liberações e devoluções, por meio do SAEP, representou o resultado mais visível, traduzindo-se em informações sistematicamente organizadas e disponíveis para todos os atores envolvidos, em conformidade com os requisitos da Lei Complementar nº 285/2025.

No plano processual, o redesenho dos fluxos e a padronização dos procedimentos contribuíram para uma execução orçamentária e financeira mais célere, com redução dos prazos de processamento das emendas e maior previsibilidade para os parlamentares e secretarias executoras. A criação de canais formais de comunicação com a ALEMA — atendendo ao disposto no art. 11, §§ 2º e 3º, da Lei Complementar nº 285/2025 — fortaleceu a articulação institucional e reduziu duplicidades e inconsistências nas informações.

No plano normativo, as adequações realizadas garantiram o cumprimento das exigências impostas pelo STF e pela Lei Complementar nº 285/2025, posicionando o Maranhão como um estado em conformidade com os novos requisitos de rastreabilidade e transparência na execução de emendas parlamentares. A estruturação do Portfólio de Projetos Prioritários, previsto no art. 15 da lei, abre perspectivas para uma gestão ainda mais estratégica das emendas, orientando-as para projetos com maior impacto no desenvolvimento estadual. Esses resultados corroboram as análises de Bisogno e Cuadrado-Ballesteros (2021), que associam a transparência orçamentária à melhoria da governança pública, ao contribuir para a redução de assimetrias informacionais e para o fortalecimento da accountability.

5 CONCLUSÃO

Este artigo analisou as providências adotadas pela SEPLAN/MA em 2025 para aprimorar a execução orçamentária e financeira das emendas impositivas estaduais, evidenciando que a transparência constitui um elemento central para o fortalecimento da accountability e para a melhoria da qualidade institucional. A experiência relatada demonstra que a construção de um sistema efetivo de governança para as emendas parlamentares requer a articulação de múltiplas dimensões: normativa, tecnológica, processual e cultural.

O contexto normativo de 2024 e 2025, marcado pela atuação do STF e culminando na edição da Lei Complementar Estadual nº 285/2025, funcionou como catalisador para que a SEPLAN/MA empreendesse um processo abrangente de reestruturação. A Lei Complementar nº 285/2025 se revelou um instrumento central não apenas por estabelecer obrigações formais, mas por criar as condições jurídicas e institucionais necessárias para uma nova forma de gerir as emendas impositivas no Estado do Maranhão. A atribuição de competências regulatórias específicas à SEPLAN/MA, a exigência de classificadores orçamentários detalhados, a definição de hipóteses de impedimento técnico e a previsão do Portfólio de Projetos Prioritários configuraram um arcabouço normativo moderno e abrangente, alinhado às melhores práticas de governança orçamentária.

A realização de visitas técnicas a Pernambuco e Paraíba evidenciou a importância do intercâmbio de experiências entre unidades da federação como estratégia de aprendizado institucional e de aceleração dos processos de modernização da gestão pública. A troca de boas práticas permitiu à SEPLAN/MA beneficiar-se de soluções já testadas, adaptando-as ao contexto maranhense com maior segurança e eficiência.

A implantação do SAEP representou o resultado mais concreto do processo, ao estabelecer uma plataforma tecnológica específica para o controle, acompanhamento e transparência das emendas impositivas, respondendo diretamente às exigências dos arts. 8º e 10 da Lei Complementar nº 285/2025. O sistema respondeu diretamente aos problemas identificados no diagnóstico — especialmente a falta de identificação de parlamentares, beneficiários e finalidades do gasto —, criando as condições técnicas necessárias para o cumprimento

dos requisitos normativos e para o fortalecimento da governança orçamentária.

O programa de capacitação dos atores envolvidos — servidores, deputados e assessores — representou um elemento indispensável para a consolidação das mudanças implementadas. A promoção de uma nova cultura de transparência e controle, apoiada em treinamentos, fluxos e modelos padronizados alinhados às disposições da Lei Complementar nº 285/2025, é o que garante a sustentabilidade dos avanços alcançados.

Conclui-se que a transparência orçamentária, integrada a sistemas informatizados, a uma legislação clara e à capacitação dos atores, pode ser um caminho efetivo para o fortalecimento da governança fiscal estadual. A experiência da SEPLAN/MA demonstra que é possível, em um curto período, promover avanços significativos na qualidade da gestão orçamentária quando há liderança institucional, comprometimento dos atores, clareza sobre os objetivos a serem alcançados e um marco normativo adequado que oriente e ampare as ações.

Como limitações do presente estudo, destaca-se a dificuldade de mensuração precisa dos impactos das ações implementadas, dada a natureza qualitativa da pesquisa e o curto período de observação. Pesquisas futuras poderão aprofundar a análise dos resultados do SAEP e das mudanças culturais promovidas, utilizando metodologias quantitativas e longitudinais. Recomenda-se, ainda, que a experiência da SEPLAN/MA seja sistematizada como referência para outros estados que enfrentem desafios semelhantes na gestão das emendas parlamentares, especialmente no contexto de implementação de legislações estaduais análogas à Lei Complementar nº 285/2025.

No caso analisado, as medidas implementadas em 2025 foram além do simples atendimento a exigências legais ou judiciais. Elas também contribuíram para uma reorganização administrativa importante, com efeitos diretos sobre a forma de acompanhar, controlar e executar as emendas parlamentares. Isso mostra que transparência e rastreabilidade, quando incorporadas de maneira mais consistente à gestão pública, passam a ter um papel efetivo no fortalecimento da governança fiscal (OECD, 2015; MERGEL; EDELMANN; HAUG, 2019).

Referências

1. ALMEIDA, A.; DOMINGUEZ, M. Gastos públicos por emendas orçamentárias: uma revisão de literatura. 2025. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.38116/RP-236239>. Acesso em: mar. 2025.
2. BISOGNO, M.; CUADRADO-BALLESTEROS, B. Budget transparency and governance quality: a cross-country analysis. *Public Management Review*, v. 24, n. 10, p. 1610-1631, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1916064>.
3. BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.
4. BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.
5. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854. Decisões sobre transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares. Brasília, DF: STF, 2024-2025.
6. GIL, C. Como fazer pesquisa qualitativa. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2021.
7. GONÇALVES, C.; PIMENTA, D.; LAMPERT, J.; MACHADO, L.; TORRES, R. A relação executivo-legislativo e o impacto em políticas públicas de saúde, educação, assistência social e trabalho. 2025. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/1db9a307-b73d-4d3d-83d6-2e9da5ec5086>.
8. ISLAM, S. A systematic review of public budgeting strategies in developing economies: tools for transparent fiscal governance. *American Journal of Advanced Technology and Engineering Solutions*, v. 01, n. 01, p. 602-635, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.63125/wm547117>.
9. MARANHÃO. Lei Complementar nº 285, de 5 de maio de 2025. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares individuais impositivas na Lei Orçamentária Anual e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Maranhão, São Luís, Ano CXIX, n. 079, 5 maio 2025. (Originária do Projeto de Lei Complementar nº 003/2025, de autoria do Poder Executivo do Estado do Maranhão).
10. MERGEL, Ines; EDELMANN, Noella; HAUG, Nathalie. Defining digital transformation: results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, v. 36, n. 4, 2019.
11. OECD. Recommendation of the Council on Budgetary Governance. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015.
12. PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

Governança e transversalidade orçamentária em âmbito estadual: uma avaliação da eficiência do programa mentes azuis como investimento em ciência cidadã

- **Zenilda Alves Barboza da Silva**

*Fundação de Amparo à Pesquisa do Acre, Brasil
E-mail: zenildalves13@gmail.com*

- **Moisés Diniz Lima**

*Fundação de Amparo à Pesquisa do Acre, Brasil
E-mail: moisesdinizacre@gmail.com*

- **Weruska Bezerra**

*Fundação de Amparo à Pesquisa do Acre, Brasil
E-mail: weruskab@gmail.com*

Resumo

O estado do Acre registra a maior prevalência de Transtorno do Espectro Autista (TEA) no Brasil, conforme dados do IBGE (2025), cenário que, agravado pelas barreiras geográficas da região amazônica, impõe desafios críticos à implementação de políticas públicas. Nesse contexto, o Programa Mentes Azuis emerge como uma estratégia governamental inovadora ao articular ciência cidadã, governança em rede e transversalidade orçamentária para ampliar o diagnóstico e a organização social. Este artigo objetiva analisar a eficiência do Programa Mentes Azuis sob a ótica do investimento público, escrutinando seus arranjos institucionais, capilaridade territorial e impactos socioassistenciais. A metodologia, de natureza mista (quanti-qualitativa), fundamentou-se na análise documental do Edital FAPAC nº 003/2024, no monitoramento de mídias digitais e na construção de matrizes de evidências. Os resultados demonstram que a política alcançou a integralidade dos 22 municípios acreanos, promovendo a descentralização administrativa e o fortalecimento das capacidades estatais e do controle social. O protagonismo das mães pesquisadoras revelou o pilar central da ciência cidadã, convertendo o saber vivencial em evidência científica qualificada para a gestão pública. A governança do programa demonstra eficácia na coordenação federativa, superando a fragmentação institucional em territórios complexos. Conclui-se que o Programa Mentes Azuis se consolida como um modelo de governança participativa e policêntrica, capaz de transmutar o fomento em ciência e tecnologia em impacto social concreto, inclusivo e sustentável, servindo como paradigma para políticas públicas em regiões de difícil acesso e elevada vulnerabilidade logística e social.

Palavras-chave: Avaliação de Gastos; Investimento Público; Mentes Azuis; Eficiência Orçamentária; Inclusão Socioprodutiva.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização do Autismo e o Cenário Regional do Acre

O Transtorno do Espectro Autista (TEA) caracteriza-se por um conjunto de condições que afetam o neurodesenvolvimento, manifestando-se em dificuldades na comunicação, interação social e padrões de comportamento restritivos ou repetitivos OMS (2022). No cenário brasileiro, a prevalência do TEA tem demandado um olhar atento das esferas governamentais para a formulação de políticas públicas que garantam a inclusão e o suporte adequado. Segundo dados do IBGE (2025), o estado do Acre apresenta um cenário estatístico singular: registra a maior prevalência de autismo do Brasil, com 1,6% de sua população diagnosticada, um índice significativamente superior à média nacional de 1,2%.

Essa realidade estatística impõe desafios hercúleos à gestão pública acreana. A geografia amazônica, marcada por vastas distâncias e dificuldades logísticas de acesso aos municípios do interior, cria um “vazio assistencial” que isola famílias e retarda diagnósticos críticos. Historicamente, a concentração de serviços especializados na capital, Rio Branco, deixou cidades como Jordão e Santa Rosa do Purus em uma condição de invisibilidade técnica. É nesse hiato entre a necessidade epidemiológica e a barreira geográfica que se insere a urgência de modelos de governança inovadores e descentralizados.

1.2. A Ciência Cidadã como Paradigma de Inclusão Epistemológica

Diante da complexidade do TEA na Amazônia, o governo estadual, por meio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Acre (FAPAC), buscou no Programa “Mentes Azuis” (Edital nº 001/2024) uma alternativa para reduzir a distância entre o poder público e as famílias. O programa fundamenta-se no conceito de Ciência Cidadã, que, conforme definido por Irwin (1995), propõe uma ciência desenvolvida “por e para os cidadãos”, rompendo com a hegemonia técnica dos laboratórios isolados da realidade social.

A Ciência Cidadã no Programa Mentes Azuis não é apenas uma metodologia de coleta de dados, mas um ato de reconhecimento da “experiência de vida” como fonte legítima de conhecimento científico. Ao classificar mães de filhos autistas como

pesquisadoras-auxiliares, o estado valida o saber cotidiano dessas mulheres, integrando-o ao rigor acadêmico de Mestres e Doutores. De acordo com Arza e Fressoli (2017), essa abertura da ciência permite uma democratização do conhecimento, onde os sujeitos afetados pelos fenômenos deixam de ser meros objetos de estudo para se tornarem protagonistas na produção de evidências que orientarão futuras políticas públicas.

O programa fundamenta-se na superação da exclusividade epistemológica tradicionalmente atribuída aos especialistas, ao reconhecer a legitimidade do conhecimento produzido por sujeitos em seus contextos de vida. Ao incorporar diretamente os indivíduos afetados pelos fenômenos investigados nos processos de produção, análise e avaliação do conhecimento, o Mentes Azuis reafirma a ciência como prática social, participativa e orientada à transformação das políticas públicas.

Ao descentralizar a coleta de dados e envolver diretamente a comunidade no monitoramento das necessidades locais, o estado não apenas amplia sua capilaridade, mas também humaniza a gestão, permitindo que as políticas públicas alcancem territórios antes desassistidos e respondam com maior precisão às demandas específicas da nossa população.

1.3 Governança e Transversalidade no Programa Mentes Azuis

A governança pública do Programa Mentes Azuis caracteriza-se por um arranjo institucional policêntrico que integra múltiplos atores e fontes de financiamento para o enfrentamento de um problema social complexo no estado do Acre. Segundo Secchi (2013), a governança contemporânea pressupõe a coordenação sinérgica entre o Estado e a sociedade civil, superando modelos hierárquicos rígidos em favor de redes de colaboração que ampliam a legitimidade e a resolutividade da ação pública. No âmbito do programa, essa estrutura materializa-se pela cooperação intersetorial entre a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Acre (FAPAC), a Secretaria de Estado de Educação (SEE) e as famílias atípicas, que assumem o protagonismo como pesquisadoras no modelo de ciência cidadã. Esse arranjo permite que a gestão transcenda a mera execução de recursos, coordenando competências técnico-científicas e saberes práticos para assegurar a capilaridade da política nos 22 municípios acreanos.

Sob a ótica da transversalidade orçamentária, o programa exemplifica como o investimento em Ciência e Tecnologia pode ser direcionado ao enfrentamento de vulnerabilidades socioassistenciais e de saúde. A transversalidade, conforme discutido por Viana et al. (2010), ocorre quando diferentes setores governamentais e fontes de custeio, incluindo emendas parlamentares federais, estaduais e recursos próprios que convergem para uma agenda comum, rompendo o isolamento das secretarias. Ao estabelecer linhas de investigação que perpassam a saúde mental, a educação inclusiva e o empreendedorismo social, o *Mentes Azuis* converte o orçamento público em um instrumento de governança participativa. Tal estratégia assegura que o fomento científico resulte em benefícios diretos para famílias em situação de vulnerabilidade e na formulação de políticas públicas mais assertivas para o Transtorno do Espectro Autista (TEA).

A análise do Programa *Mentes Azuis*, sob a égide desse arranjo, demonstra que o investimento em ciência cidadã consolida mecanismos eficazes de participação social. A integração entre a governança pública e a transversalidade orçamentária reflete impactos diretos na produção de conhecimento territorializado, permitindo que a formulação de políticas inclusivas no contexto amazônico seja pautada por evidências concretas e pela legitimidade dos atores locais envolvidos no processo.

2. JUSTIFICATIVA

A necessidade desta investigação fundamenta-se na crescente complexidade das demandas sociais contemporâneas, que exigem a formulação de políticas públicas capazes de integrar conhecimento científico, participação social e inovação institucional, especialmente em contextos desafiadores como a Amazônia. No Acre, a escassez de serviços especializados para o Transtorno do Espectro Autista (TEA) impõe a urgência de estratégias que superem barreiras geográficas e institucionais historicamente consolidadas, tornando o Programa *Mentes Azuis* um objeto de estudo privilegiado para a compreensão de novos arranjos de gestão.

Sob a perspectiva teórica, a pesquisa justifica-se ao aplicar o conceito de democratização da ciência proposto por Latour (2000). Ao reconhecer que o conhecimento é construído em redes heterogêneas que envolvem múltiplos atores, este estudo

preenche uma lacuna sobre como o saber leigo das famílias atípicas pode ser convertido em evidência científica. Essa abordagem dialoga com a transição dos modelos hierárquicos para arranjos baseados em redes de interdependência, conforme discutido por Rhodes (1996), oferecendo uma análise empírica sobre como a governança colaborativa amplia a capacidade de implementação estatal em territórios com limitações estruturais.

Adicionalmente, a relevância deste trabalho reside na análise da coprodução de serviços públicos. Ao seguir as premissas de OSTROM (1996), a investigação demonstra como o envolvimento direto dos cidadãos na execução das ações fortalece o controle social e produz dados mais contextualizados. Do ponto de vista geográfico, a pesquisa utiliza a abordagem de HAESBAERT (2004) sobre multiterritorialidade para validar a construção de soluções adaptadas às especificidades locais da Amazônia, superando modelos de intervenção homogêneos e centralizados que frequentemente falham em regiões remotas.

Portanto, este estudo justifica-se pela sua contribuição original ao campo da Administração Pública, ao oferecer evidências sobre como a articulação entre governança em rede, coprodução e territorialização gera impactos sociais significativos. A sistematização dessa experiência acreana fornece subsídios teóricos e práticos para a formulação de políticas inclusivas de alta complexidade, servindo de modelo para outras unidades da federação que enfrentam desafios similares de exclusão e distância geográfica.

3. OBJETIVOS

Objetivo Geral

Analisar a eficiência do Programa *Mentes Azuis*, desenvolvido pelo Governo do estado e executado pela Fundação de Amparo à Pesquisa, enquanto investimento em ciência cidadã, a partir da perspectiva da governança pública e da transversalidade orçamentária, considerando seus arranjos institucionais, mecanismos de participação social e impactos na produção do conhecimento e na formulação de políticas públicas inclusivas.

Objetivos Específicos

- Avaliar a descentralização e capilaridade territorial do programa através da distribuição de

vagas em 11 municípios acreanos, incluindo regiões de difícil acesso como Jordão e Santa Rosa do Purus;

- Identificar o impacto da bolsa auxílio na trajetória das mães participantes, considerando os critérios de renda familiar de até um salário-mínimo e a vulnerabilidade social;
- Analisar a eficácia das linhas de pesquisa prioritárias na abordagem de temas críticos, tais como a saúde mental das progenitoras (ansiedade e depressão), barreiras na educação inclusiva e os direitos das crianças com TEA;
- Investigar o papel da consultoria de inovação no fomento ao empreendedorismo e na criação de perspectivas para futuros negócios geridos pelas mães pesquisadoras;
- Analisar a importância da formação parental com famílias e diversos profissionais da saúde e educação.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1 Transversalidade

Orçamentária e Governança

Segundo SANTOS E GIACOMONI (2021), o orçamento público moderno exige uma integração orgânica entre planejamento e execução. No Programa Mentes Azuis, essa transversalidade se materializa na convergência de recursos oriundos da Ciência e Tecnologia com as áreas de Saúde e Assistência Social. Essa articulação institucional mitiga a fragmentação administrativa, evita a duplicidade de gastos e permite que o Estado responda de forma flexível às demandas territoriais. Complementarmente, KOOIMAN (2003) define essa dinâmica como Governança em Rede, na qual a interação horizontal entre Estado e sociedade civil protege a política pública contra descontinuidades de gestão, institucionalizando as demandas coletivas por meio do fortalecimento de associações locais.

4.2 Ciência Cidadã e o Protagonismo das Mães Pesquisadoras

O conceito de Ciência Cidadã, proposto por Irwin (1995), sustenta que a produção de conhecimento científico deve integrar especialistas e cidadãos comuns para o enfrentamento de problemas complexos. O programa operacionaliza essa teoria ao conferir às mães de pessoas com autismo o papel de “mães pesquisadoras”. Esse saber prático, derivado da experiência

vivida, é o que permite ao Estado realizar um mapeamento preciso e territorializado do Transtorno do Espectro Autista (TEA), legitimando a produção científica a partir da realidade local e transformando beneficiárias em agentes ativas de produção de dados.

4.3 Amparo Legal e Controle Social

A sustentação jurídica do programa ancora-se na Lei Berenice Piana (Lei nº 12.764/2012), que estabelece a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com TEA, garantindo a equiparação do autismo à deficiência para todos os efeitos legais. O programa potencializa a aplicação dessa norma em áreas isoladas, como comunidades ribeirinhas, ao incentivar a criação de entidades de classe e associações. Ao organizar a população em redes de representação, a iniciativa fomenta o controle social e institui uma camada de proteção institucional que assegura a continuidade dos direitos, independentemente da alternância de mandatos políticos.

5. METODOLOGIA

A metodologia pautou-se inicialmente, pela análise documental do Edital FAPAC nº 003/2024, utilizado para identificar o perfil dos bolsistas e os critérios de atuação nos 22 municípios do estado. A partir desses parâmetros, realizou-se o mapeamento da cobertura territorial, confrontando a execução prática com os indicadores de desempenho e metas estabelecidas. Para mensurar a eficiência da iniciativa, a investigação abrangeu a análise de impacto institucional e um recorte qualitativo sobre as trajetórias de vida das mães pesquisadoras, utilizando depoimentos colhidos em canais de comunicação oficiais.

A partir da análise do edital, identificamos, que este emerge de um programa estruturado mais amplo, o Programa Mentes Azuis, que se organiza a partir de três pilares fundamentais: pesquisa científica, formação e empreendedorismo. Essa tríade dialoga diretamente com abordagens contemporâneas de políticas públicas que articulam produção de conhecimento, capacitação social e inovação como estratégias de desenvolvimento territorial (SANTOS; GIACOMONI, 2021; SEN, 2010). Nesse contexto, o edital estabelece uma arquitetura organizacional inovadora, fundamentada na integração entre diferentes perfis de atuação científica, técnica e social, configurando um arranjo institucional orientado à produção de conhecimento aplicado, à

qualificação dos sujeitos envolvidos e à promoção de soluções sustentáveis e territorialidades.

Este conjunto de dados permitiu avaliar a capilaridade da política e a efetiva consolidação da ciência cidadã como estratégia transversal. Para validar a

efetividade da implementação, a análise documental foi complementada pela análise de redes sociais e mídia, observando a recepção da imprensa local e de grupos de apoio (ONGS e associações), conforme quadro 1.

QUADRO 1 – Etapas do Percurso Metodológico de Investigação

Etapa Operacional	Procedimento Técnico Realizado	Finalidade da Análise
1ª Fase: Documental	Exame dos Editais FAPAC nº 003/2024	Mapear as diretrizes, metas e o desenho orçamentário inicial do programa.
2ª Fase: Territorial	Levantamento dos dados de execução nos 22 municípios do estado.	Verificar a capilaridade da rede e o alcance das 242 mães pesquisadoras.
3ª Fase: Qualitativa	Monitoramento de canais oficiais (Instagram, Portais e Redes de Prefeitos).	Analisar a percepção social, o engajamento e as trajetórias das famílias.
4ª Fase: Normativa	Cruzamento dos resultados com a Lei nº 12.764/12 (Berenice Piana).	Validar o alinhamento jurídico e o cumprimento dos direitos das pessoas com TEA.

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

A sistematização da coleta e do tratamento dos dados seguiu um percurso metodológico dividido em quatro fases interdependentes, permitindo a triangulação entre o planejamento governamental e a realidade operativa nos 22 municípios do Acre. Este encadeamento logístico assegura que a análise da eficiência da política pública contemple tanto os indicadores quantitativos de desempenho quanto a percepção qualitativa da sociedade civil. As etapas que compõem o fluxo investigativo desta pesquisa são apresentadas no Quadro 1.

O monitoramento de reações em portais de notícias e redes sociais serviu como indicador de adesão social ou de eventuais falhas operacionais, permitindo verificar a convergência entre o planejamento governamental e a realidade vivenciada pela população.

A organização do programa é composta por cinco categorias principais: coordenação geral, preceptor, mentores, mães pesquisadoras e bolsista de inovação, evidenciando um modelo de governança que se aproxima da perspectiva de governança em rede, na qual múltiplos atores interagem de forma cooperativa na construção de soluções públicas (KOOIMAN, 2003). Esse desenho institucional não apenas fortalece a produção de conhecimento aplicado, mas também amplia a capacidade de resposta do estado, sobretudo em contextos de elevada complexidade territorial, como a Amazônia, onde a articulação entre diferentes níveis e atores é condição essencial para a efetividade das políticas públicas, conforme quadro 2.

QUADRO 2 – Matriz de Atores e Desenho Institucional

Ator/Bolsista	Requisito/vaga	Atribuição Principal no Programa
Coordenação Geral	Gestão Estratégica (1)	Articulação institucional, monitoramento ético e gestão global.
Preceptor	Mestre ou Doutor (1)	Garantia do rigor científico e validação dos instrumentos de coleta.
Mentores	Nível Superior (22)	Mediação técnica e acompanhamento direto das mães nos municípios.
Mães Pesquisadoras	Vivência (Mãe Atípica) (242)	Coleta de dados e levantamento da realidade local (Ciência Cidadã).
Bolsista Inovação	Perfil de negócios (1)	Fomento a negócios sociais e sustentabilidade econômica das famílias, condicionado a entrega de kits de empreendedorismo.

Fonte: Elaborado pela autora com base no Edital FAPAC 003/2024.

5.1. Estrutura de vagas e organização do Programa Mentres Azuis

A operacionalização do Programa Mentres Azuis fundamenta-se em um arranjo institucional robusto, desenhado para integrar o rigor acadêmico à realidade territorial do Acre. Como detalhado no Quadro 2, a matriz de atores estabelece uma hierarquia funcional que conecta a Coordenação Geral a uma rede de especialistas e agentes comunitários. Esse desenho permite que o suporte científico, provido pelo Preceptor e pelos Mentores, sustente a coleta de dados realizada pelas Mães Pesquisadoras, enquanto o Bolsista de Inovação garante a sustentabilidade e a formação técnica do projeto

A Coordenação Geral do Programa exerce papel estratégico na condução e articulação institucional da política pública. Responsável construção do Edital, plano de trabalho, planejamento global, monitoramento das ações e alinhamento entre os diferentes atores, sua atuação garante a coesão do programa e a integração entre as dimensões científica, social e administrativa. Além disso, coordena o desenvolvimento dos instrumentos de pesquisa, a submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa e a formação dos mentores e preceptor, assegurando a fidelidade às diretrizes do edital. Tal função é central para a consolidação da governança em rede, uma vez que, conforme KOOIMAN (2003), a coordenação eficaz é elemento-chave para a articulação entre estado e sociedade civil.

Este desenho metodológico permitiu que a investigação não se limitasse a uma análise estática, mas acompanhasse o dinamismo da governança em rede, capturando a eficiência do Programa Mentres Azuis sob a ótica da Ciência Cidadã e do impacto territorial efetivo.

6. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: EFICIÊNCIA E IMPACTO TERRITORIAL

A análise dos resultados do Programa Mentres Azuis revela um modelo de gestão pública que transcende o assistencialismo tradicional, posicionando o Estado do Acre na vanguarda da aplicação da Ciência Cidadã voltada ao Transtorno do Espectro Autista (TEA) e deficiências intelectuais (DI).

6.1 Eficiência na Capilaridade e Governança em Rede

A primeira evidência de eficiência reside na superação das barreiras geográficas amazônicas. Ao estruturar a política com a presença de 242 mães pesquisadoras distribuídas proporcionalmente nos 22 municípios, a FAPAC garantiu que a totalidade do território estadual fosse alcançada. Diferente de modelos centralizadores, a governança aplicada é poli-cêntrica, conforme os pressupostos de Ostrom (2010). O papel dos 22 mentores e do preceptor assegurou que, mesmo em localidades isoladas, o rigor metodológico fosse preservado, permitindo que as 968 entrevistas comunitárias gerassem um diagnóstico fidedigno das famílias atípicas acreanas.

De acordo com Arza e Fressoli (2017), a abertura da ciência para além dos centros urbanos é fundamental para que o conhecimento gerado responda a desafios sociais reais e localizados. No caso do Acre, a eficácia do Edital FAPAC nº 003/2024 não se limitou a índices numéricos, mas promoveu uma governança transversal capaz de integrar o orçamento público às demandas de saúde e educação no interior do estado. As mães pesquisadoras, selecionadas prioritariamente em contextos de vulnerabilidade social, constituem o núcleo central da política, garantindo uma capilaridade territorial que os métodos convencionais de coleta de dados raramente atingem na região.

6.2 O Protagonismo das Mães na Ciência Cidadã: Entre a Empatia e o Rigor

A participação das mães como pesquisadoras redefine os contornos da produção científica tradicional. Mais do que coletoras de informações, essas mulheres atuam a partir de uma epistemologia do cuidado, na qual a investigação não nasce de um distanciamento neutro, mas de uma vivência profunda. Ao converterem o afeto e a experiência cotidiana em motor de investigação, as mães pesquisadoras conferem à ciência uma camada de humanidade e precisão que o olhar externo costuma negligenciar.

Este modelo reconhece que o conhecimento técnico-científico, quando integrado ao saber de experiência materno, torna-se mais resolutivo. A intervenção dessas mulheres é ímpar, pois possuem a sensibilidade para identificar nuances do TEA e DI que apenas a convivência diária permite. Assim, o papel dessas pesquisadoras transcende a assistência

social; elas ocupam o lugar de sujeitos do conhecimento, transformando o investimento público em um processo de escuta ativa e acolhimento orientado pelo compromisso ético de melhorar a qualidade de vida coletiva.

6.3 O Protagonismo Materno como Validação da Lei Berenice Piana

A escolha das mães como agentes de pesquisa encontra amparo direto na Lei nº 12.764/2012, cujo Artigo 3º estabelece a participação da comunidade como diretriz fundamental das políticas públicas. No Programa Mentres Azuis, essa participação deixa de ser meramente consultiva para tornar-se executiva.

Ao transformar a mãe atípica em pesquisadora bolsista, o Estado promove o que Amartya SEN (2010) define como o desenvolvimento como liberdade: a expansão das capacidades individuais e das agências humanas. O engajamento observado nas mídias digitais oficiais demonstra que o programa reduziu o estigma social, conferindo identidade técnica e reconhecimento a mulheres que, historicamente, eram invisibilizadas pela exaustiva jornada de cuidado. O protagonismo materno, portanto, valida a legislação vigente ao converter direitos teóricos em cidadania ativa e produção científica territorializada.

QUADRO 3 – Alinhamento Normativo: Programa Mentres Azuis vs. Lei nº 12.764/12

Diretriz da Lei Berenice Piana	Dispositivo Legal (Artigo)	Evidência no Programa Mentres Azuis
Participação Comunitária	Art. 3º, Inciso I	Protagonismo das 242 mães pesquisadoras na formulação de dados.
Atenção Intersetorial	Art. 2º, Inciso IV	Articulação entre FAPAC (Ciência), Saúde e Assistência Social.
Disseminação de Informação	Art. 3º, Inciso V	Uso de mídias oficiais e redes sociais para conscientização.
Estímulo à Pesquisa	Art. 2º, Inciso VII	Fomento científico aplicado à realidade das famílias atípicas.

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

6.4. Impacto Socioeconômico e a “Bolsa de Pesquisa”

A dimensão econômica do edital demonstrou ser um fator de proteção social. Destinada a famílias com renda de até um salário-mínimo, a bolsa de R\$ 300,00 serviu como reconhecimento financeiro pelo tempo dedicado à pesquisa.

Conforme discutido por VESSURI (2004), o incentivo financeiro em projetos de ciência cidadã em países em desenvolvimento é essencial para garantir a sustentabilidade da participação comunitária. Para mães impossibilitadas de acessar o mercado formal devido à rotina de cuidados, esse recurso uniu segurança financeira à produção de conhecimento

territorializado, atuando nas linhas prioritárias de combate à ansiedade e depressão.

6.5. Dimensões Quantitativas da Ciência Cidadã: Capilaridade e Densidade da Coleta de Dados

Os indicadores de produtividade da pesquisa de campo demonstraram a capilaridade do arranjo institucional da FAPAC. A tabela a seguir sistematiza o universo amostral alcançado pelas 242 mães pesquisadoras, evidenciando a densidade da coleta de dados realizada nos 22 municípios acreanos. Conforme demonstrado no Quadro 4, a amostragem reflete um censo situacional inédito para a gestão pública estadual.

QUADRO 4 – Alcance Quantitativo da Pesquisa de Campo (Ciência Cidadã)

Indicador de alcance	Quantidade / Abrangência
Municípios cobertos	22 (100% do estado do Acre)
Mães pesquisadoras (Bolsistas)	242 participantes
Entrevistas na comunidade (Mães Atípicas)	968 entrevistas realizadas
Total de famílias impactadas diretamente	1.232 famílias
Metodologia de coleta	04 entrevistas por mãe pesquisadora, totalizando 44 entrevistas por municípios

Fonte: Elaborado pela autora com base no Edital FAPAC nº 003/2024.

6.6. Inovação e Perspectivas de Futuro

A inclusão da Bolsa de Inovação foi um diferencial estratégico para fomentar o empreendedorismo entre as participantes. As atribuições desta modalidade incluem orientar as mães na abertura de negócios.

Este modelo de governança alinha-se à visão de ETZKOWITZ E LEYDESDORFF (2000) sobre a Hélice Tríplice, onde a interação entre governo, universidade e sociedade civil (representada aqui pelas mães) gera inovação social. A repercussão midiática positiva, por sua vez, funcionou como um mecanismo de transparência, fortalecendo a confiança da sociedade civil na gestão pública do Acre.

6.7 Formação Parental e a Transversalidade Orçamentária

A formação parental por meio da Caravana do TEA e do método ABA (Análise do Comportamento Aplicada) demonstra uma aplicação estratégica do recurso público baseada na transversalidade. Segundo ABRÚCIO (2005), a gestão transversal permite que políticas complexas superem a fragmentação dos setores tradicionais (saúde, educação, assistência), criando uma sinergia onde o investimento em Ciência e Tecnologia, via FAPAC, transborda em benefícios diretos para a rede de cuidado e proteção social.

Essa governança em rede, conforme proposto por KOOIMAN (2003), manifesta-se na articulação entre o governo estadual e os entes municipais. A análise qualitativa das mídias sociais dos prefeitos e do Governo do Estado (Quadro 6) valida esse impacto. O alto engajamento e os relatos de “alívio e esperança” das famílias não são apenas dados subjetivos, mas indicadores de resolutividade e legitimidade social, elementos que, para MOORE (2003), definem a criação de Valor Público.

O custo-benefício de capacitar profissionais e pais em seus próprios municípios, evitando o deslocamento

para a capital, configura o que SEN (2010) descreve como a expansão das capacidades locais. Em termos orçamentários, essa estratégia demonstra eficiência alocativa: em vez de custear o tratamento isolado, o Estado investe na formação de capital humano territorial. Como resultado, tem-se uma gestão pública inteligente e humana que reconhece a dignidade do cidadão e a otimização dos impostos, transformando a “dor das famílias” em política de Estado eficiente.

A integração da Caravana do TEA e do método ABA via Chamamento Público demonstra eficiência na aplicação do recurso público. A transversalidade manifesta-se no fato de que o investimento em Ciência e Tecnologia (via FAPAC) deságua diretamente em benefícios na Saúde e Assistência Social.

A análise qualitativa das mídias sociais dos prefeitos e do Governo do Estado (Quadro 6) valida esse impacto. A alta taxa de engajamento e os relatos de “alívio e esperança” das famílias indicam que a política pública possui alta resolutividade. O custo-benefício de capacitar profissionais e pais em seus próprios municípios é significativamente superior ao deslocamento de pacientes para a capital, configurando uma gestão orçamentária inteligente e humana.

6.8 Governança e transparência

A comunicação pública moderna exige que o estado estabeleça canais de diálogo e prestação de contas em tempo real. No Programa Mentes Azuis, as redes sociais funcionaram como uma vitrine da execução orçamentária e um termômetro de aceitação das famílias. Através do monitoramento qualitativo das interações e narrativas oficiais, foi possível mapear a construção da imagem institucional do programa e o fortalecimento da governança em rede nos 22 municípios. A matriz de evidências colhidas está detalhada no Quadro 5 e 6.

QUADRO 5 – Matriz de Evidências Qualitativas (Mídias Oficiais)

Fonte de Dados	Conteúdo Analisado	Indicador de Eficiência
Portais de Notícias do Acre	Matérias sobre o lançamento do programa nos municípios.	Capilaridade: Validação da cobertura nos 22 municípios.
Instagram FAPAC/Governo	Vídeos de depoimentos das mães pesquisadoras.	Impacto Social: Humanização e protagonismo da ciência cidadã.
Redes Sociais das Prefeituras	Fotos e relatos de capacitações (ABA e Inovação).	Governança: Articulação entre estado e municípios.
Interações (Comentários)	Reações e relatos espontâneos da comunidade.	Adesão: Aceitação pública da política de autismo.

Fonte: Elaborado pela autora com base no monitoramento de mídias oficiais (2024-2025).

QUADRO 6 – Recorte Qualitativo: Canais de Comunicação e Impacto Percebido

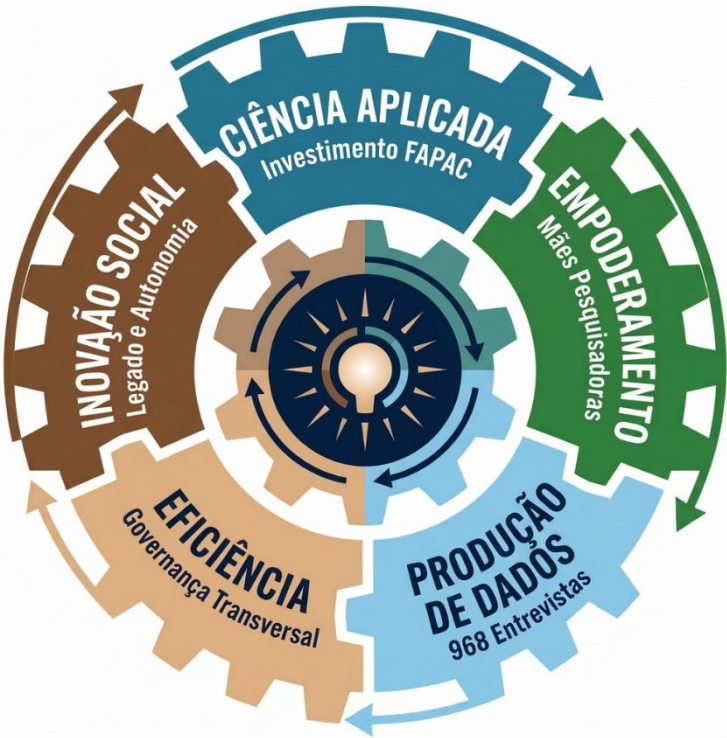
Fonte de Dados	Evidência Identificada	Indicador de Eficiência Social
Instagram do Governo/FAPAC	Vídeos de depoimentos das mães sobre o processo de coleta de dados.	Empoderamento: Transição da mãe de “beneficiária” para “pesquisadora”.
Portais de Prefeituras	Notícias sobre a recepção dos mentores e preceptor nos municípios.	Capilaridade: Confirmação da presença da política em 100% do território.
Redes de Apoio/ONGs	Compartilhamento de informações sobre a Caravana do TEA e ABA.	Adesão: Validação da metodologia científica pela comunidade usuária.
Comentários e Interações	Relatos espontâneos sobre a conscientização e busca por diagnóstico.	Efetividade: Transformação do investimento em conscientização pública.

Fonte: elaborado pela autora com base em monitoramento de mídias oficiais (2024-2026).

A integração sistêmica entre os eixos de atuação do Programa Mentes Azuis configura um modelo de gestão inovador, representado pelo círculo virtuoso (Figura 1). Este ciclo demonstra que o investimento

inicial em ciência (FAPAC) gera um efeito multiplicador: empodera as mães, produz dados inéditos nos 22 municípios e, por fim, consolida a inovação social com sustentabilidade econômica.

FIGURA 1 – Círculo Virtuoso da Governança e Eficiência no Programa Mentes Azuis



Fonte: Elaborado pela autora (2026)

7. CONCLUSÃO

Conclui-se que o Programa Mentes Azuis transcendeu a investigação científica, consolidando-se como um modelo inovador de ciência cidadã e governança participativa no estado. Ao operar em um estado que lidera os índices nacionais de prevalência de

autismo (1,6%), a iniciativa responde à alta complexidade social por meio de uma estratégia técnica e humana. A utilização de mecanismos como o Edital FAPAC nº 003/2024 foi fundamental para garantir a presença de atores qualificados no território,

transformando dados estatísticos em ações de busca ativa e diagnóstico, especialmente nos 22 municípios.

Além disso, o legado mais expressivo do programa reside na emancipação da sociedade civil. O incentivo à criação de associações independentes em localidades de difícil acesso cria uma camada de proteção contra a descontinuidade política, garantindo que o cuidado ao autista seja uma prioridade permanente, independentemente das trocas de gestão. Em última análise, o modelo inovador demonstra que a articulação entre o rigor científico, a transparência orçamentária e o protagonismo das famílias são o caminho mais eficiente para a redução das desigualdades e a garantia de direitos em contextos amazônicos de difícil acesso.

O Programa Mentes Azuis encerra este ciclo consolidado como uma política de estado resiliente, que transforma a legislação em benefício prático e garante que o direito à inclusão seja uma realidade permanente em cada canto do território.

A presente investigação permitiu analisar o Programa Mentes Azuis sob a ótica da eficiência e da governança pública, revelando que a inovação no

Estado do Acre não se restringe apenas à tecnologia, mas à forma como o governo mobiliza o capital humano e o saber comunitário.

Ademais, o legado mais expressivo do programa reside na emancipação da sociedade civil. O incentivo à criação de associações independentes em localidades de difícil acesso cria uma camada de proteção contra a descontinuidade política, garantindo que o cuidado ao autista seja uma prioridade permanente, independentemente das trocas de gestão. Em última análise, o modelo inovador demonstra que a articulação entre o rigor científico, a transparência orçamentária e o protagonismo das famílias são o caminho mais eficiente para a redução das desigualdades e a garantia de direitos em contextos amazônicos de difícil acesso.

Conclui-se que a continuidade do Programa Mentes Azuis é fundamental para a consolidação de uma rede de cuidado intersetorial permanente. Sugere-se que futuras pesquisas acompanhem o impacto longitudinal das bolsas de inovação na geração de renda dessas famílias, garantindo que a inclusão seja, de fato, plena e duradoura.

8. Referências Bibliográficas

1. ABRÚCIO, Luiz Luiz G. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 4, p. 41-67, 2005. (Adicionado conforme sugerido no texto anterior).
2. ACRE. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Acre – FAPAC. Edital FAPAC nº 003/2024: Programa Mentes Azuis. Rio Branco: FAPAC, 2024. Disponível em: <https://fapac.ac.gov.br/98-2/>. Acesso em: 15 jan. 2026.
3. ARZA, Valeria; FRESSOLI, Mariano. Ciência Aberta e Ciência Cidadã: Oportunidades e desafios para o desenvolvimento. *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 30-46, 2017.
4. BRASIL. Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm. Acesso em: 17 jan. 2026.
5. CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
6. ETZKOWITZ, Henry; LEYDESDORFF, Loet. The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university-industry-government relations. *Research Policy*, v. 29, n. 2, p. 109-123, 2000.
7. HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública. São Paulo: UNESP, 2014.
8. HAESBAERT, Rogério. O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
9. IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2022: Pessoas com Deficiência e Pessoas Diagnosticadas com Transtorno do Espectro Autista – Resultados Preliminares da Amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2026.

10. IRWIN, Alan. *Citizen Science: A Study of People, Expertise and Sustainable Development*. London: Routledge, 1995.
11. KOOIMAN, Jan. *Governing as Governance*. London: Sage Publications, 2003.
12. LATOUR, Bruno. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2000.
13. LÉVY, Pierre. *A inteligência coletiva*. São Paulo: Loyola, 2002.
14. MOORE, Mark. *Criando Valor Público: gestão estratégica no governo*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
15. O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 44, p. 27-54, 1998.
16. OSTROM, Elinor. Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996.
17. OSTROM, Elinor. Para além dos mercados e dos estados: governança policêntrica de sistemas econômicos complexos. *Scientiae Studia*, São Paulo, v. 8, n. 4, p. 441-497, 2010.
18. SANTOS, Fabiana P.; GIACOMONI, James. *O Orçamento Público no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2021.
19. SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
20. SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
21. VESSURI, Hebe. A ciência cidadã na América Latina. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 647-677, 2004.
22. VESSURI, Hebe. A ciência cidadã na América Latina. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, 2004.
23. VIANA, Ana Luiza d'Ávila et al. *Regionalização e Redes de Saúde*. Brasília: Ministério da Saúde/OPAS, 2010.

Institucionalização do planejamento ambiental e impactos na redução do desmatamento

• **Rafael Martins da Silva Cruz**

Secretaria de Planejamento e Administração do Pará, Brasil

E-mail: rafaecruz.seplad@gmail.com

Resumo

A intensificação do desmatamento na Amazônia consolidou-se, nas últimas décadas, como um dos principais desafios ao planejamento governamental e desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, políticas ambientais estruturantes passaram a demandar maior integração aos instrumentos formais de planejamento e orçamento, de modo a ampliar sua capacidade de coordenação, continuidade e monitoramento. Este artigo analisa a trajetória institucional do Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA) entre 2019 e 2025, com ênfase em sua incorporação progressiva ao planejamento governamental e em seus efeitos sobre a redução do desmatamento.

O estudo tem por objetivo compreender em que medida a institucionalização do PEAA contribuiu para fortalecer a governança ambiental e influenciar a tendência de redução do desmatamento. Para tanto, foi realizada pesquisa qualitativa, exploratória e documental, baseada na análise de normativos, instrumentos de planejamento, relatórios oficiais e dados do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES/INPE), abrangendo o período de 2019 a 2025.

Os resultados indicam que, em sua fase inicial, o PEAA apresentava limitações decorrentes da baixa articulação entre planejamento, orçamento e execução. Entretanto, sua posterior incorporação aos instrumentos formais de planejamento governamental ampliou a coordenação intersetorial, fortaleceu os mecanismos de monitoramento e conferiu maior previsibilidade às ações estatais. Entre 2020 e 2025, observou-se redução aproximada de 58% na taxa anual de desmatamento. Apesar dos avanços, persistem limitações estruturais associadas aos vetores econômicos e territoriais do desmatamento. Conclui-se que a efetividade de políticas ambientais transversais depende da institucionalização, da integração entre setores e da continuidade das ações para além dos ciclos políticos.

Palavras-chave: Planejamento governamental; Política ambiental; Agendas transversais; Desmatamento; Governança pública.

1. INTRODUÇÃO

O desmatamento na Amazônia Legal constitui um dos principais desafios contemporâneos ao desenvolvimento sustentável e à capacidade de coordenação do Estado brasileiro. A expansão da fronteira agropecuária, a exploração ilegal de recursos naturais e a fragilidade do ordenamento territorial contribuíram, nas últimas décadas, para a elevação das taxas de supressão florestal, produzindo impactos diretos sobre a estabilidade climática, a biodiversidade e as

dinâmicas socioeconômicas regionais (SOARES et al., 2019). Evidências recentes indicam que o bioma amazônico se aproxima de um ponto de inflexão ecológica, no qual a perda acumulada de cobertura florestal pode comprometer sua capacidade de regulação climática e de manutenção dos ciclos hidrológicos (FINER et al., 2024).

Nesse contexto, a agenda ambiental deixou de constituir um campo setorial restrito e passou a demandar maior integração com os instrumentos de

planejamento governamental, sobretudo em função da necessidade de coordenação entre diferentes áreas de política pública. A literatura sobre políticas públicas destaca que a efetividade de agendas complexas depende da articulação entre objetivos estratégicos, alocação de recursos e mecanismos de monitoramento e avaliação (SARAVIA; FERRAREZI, 2006). No caso das políticas ambientais, essa necessidade torna-se ainda mais evidente, uma vez que seus resultados dependem da atuação coordenada de setores como regularização fundiária, produção rural, fiscalização ambiental e planejamento territorial.

A crescente complexidade dos desafios ambientais também tem evidenciado a importância da governança multinível, na qual estados subnacionais assumem papel estratégico na implementação de políticas públicas voltadas à mitigação das mudanças climáticas e ao controle do desmatamento. Em contextos federativos, como o brasileiro, a capacidade de articulação entre diferentes níveis de governo e entre setores institucionais torna-se elemento central para a efetividade das políticas ambientais, especialmente em territórios marcados por elevada pressão sobre o uso da terra e por dinâmicas econômicas associadas à expansão produtiva.

Os dados do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES), desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), evidenciam a magnitude do problema. Entre 2019 e 2020, a Amazônia Legal apresentou taxas elevadas de desmatamento por corte raso, reforçando a necessidade de respostas governamentais estruturadas e orientadas por evidências (INPE, 2021). A metodologia do PRODES consolidou-se como referência para monitoramento do desmatamento e avaliação de políticas públicas ambientais, permitindo análises comparativas e acompanhamento sistemático de resultados (ALMEIDA et al., 2022).

Foi nesse contexto que, em 2020, foi instituído o Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA), concebido como instrumento estratégico para orientar a política ambiental do Estado do Pará e promover a redução sustentada do desmatamento. O Plano estruturou-se a partir de eixos relacionados ao comando e controle, ordenamento territorial, desenvolvimento socioeconômico de baixas emissões e governança climática, buscando integrar ações que anteriormente se encontravam dispersas entre diferentes órgãos

governamentais (PRIZIBISCZKI; BRITO, 2021). A criação do PEAA representou, portanto, um esforço de coordenação interinstitucional e de alinhamento entre políticas ambientais e instrumentos formais de planejamento público.

Entretanto, como observado em análises recentes, políticas ambientais estruturantes tendem a apresentar limitações quando não estão plenamente incorporadas aos instrumentos de planejamento e orçamento, o que pode comprometer sua continuidade e capacidade de produzir resultados estruturais (PINHO et al., 2024). Nesse sentido, a institucionalização de políticas públicas — entendida como sua incorporação a marcos normativos, instrumentos de planejamento e mecanismos de monitoramento — constitui elemento fundamental para sua efetividade, especialmente no caso de agendas transversais.

A trajetória do PEAA revela um processo gradual de fortalecimento institucional, marcado pela ampliação de sua integração ao planejamento governamental, pela definição de indicadores de resultado e pela criação de mecanismos de coordenação intersetorial. Esse processo ganha relevância adicional no contexto recente de fortalecimento da agenda climática e de maior protagonismo dos entes subnacionais na implementação de políticas ambientais, inclusive em função da centralidade da Amazônia nos debates internacionais sobre mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável.

Diante desse cenário, este artigo analisa a trajetória institucional do Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA) entre 2019 e 2025, buscando compreender em que medida sua incorporação aos instrumentos formais de planejamento governamental contribuiu para a redução do desmatamento e para o fortalecimento da governança ambiental. Parte-se da hipótese de que a institucionalização da política ambiental, associada à utilização de indicadores de resultado, pode ampliar a capacidade estatal de coordenação de agendas complexas e induzir melhorias mensuráveis no desempenho ambiental.

2. JUSTIFICATIVA

A incorporação da dimensão ambiental aos instrumentos de planejamento governamental tem se consolidado como um dos principais desafios contemporâneos da gestão pública, especialmente em contextos federativos marcados por pressões

territoriais, desigualdades regionais e conflitos de uso do solo. A complexidade dos problemas ambientais exige a adoção de arranjos institucionais capazes de integrar diferentes setores governamentais e alinhar instrumentos de planejamento, orçamento e monitoramento de resultados. Nesse sentido, políticas ambientais que permanecem restritas a órgãos setoriais tendem a apresentar baixa capacidade de coordenação e reduzida efetividade na transformação de dinâmicas estruturais que impulsionam o desmatamento.

A literatura sobre planejamento governamental destaca que agendas transversais demandam mecanismos institucionais que permitam articular objetivos estratégicos com instrumentos formais de planejamento e alocação de recursos públicos, garantindo coerência entre prioridades governamentais e execução orçamentária (SARAVIA; FERRAREZI, 2006). A ausência dessa integração tende a gerar fragmentação institucional e dificuldades na implementação de políticas públicas de longo prazo, especialmente em áreas que dependem de coordenação multissetorial, como a política ambiental.

O Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA) constitui um exemplo relevante de tentativa de institucionalização de uma agenda ambiental no âmbito do planejamento governamental. Ao propor a integração entre ações de comando e controle, ordenamento territorial, desenvolvimento socioeconômico de baixas emissões e governança climática, o Plano buscou superar a dispersão histórica de iniciativas relacionadas à conservação ambiental, anteriormente distribuídas entre diferentes setores governamentais (PRIZIBISCZKI; BRITO, 2021). A evolução normativa do PEAA, especialmente sua vinculação aos instrumentos de planejamento de médio prazo, representa um movimento relevante de alinhamento entre política ambiental e planejamento público.

A pertinência deste estudo reside na necessidade de compreender como a institucionalização de políticas ambientais pode contribuir para fortalecer a capacidade estatal de coordenação de agendas transversais e promover resultados mensuráveis. A análise da trajetória do PEAA permite identificar avanços, limitações e aprendizados relacionados à integração entre planejamento e política ambiental, contribuindo para o debate sobre governança pública e desenvolvimento sustentável.

Além disso, o estudo apresenta contribuição empírica ao analisar a evolução da taxa de desmatamento com base nos dados do PRODES/INPE, reconhecidos como referência metodológica para monitoramento da dinâmica de uso da terra na Amazônia Legal (ALMEIDA et al., 2022). A utilização de indicadores de resultado associados ao planejamento governamental reforça a relevância do estudo para o campo de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Assim, a justificativa do presente artigo fundamenta-se na importância de analisar como instrumentos de planejamento podem incorporar agendas ambientais de forma estruturante, contribuindo para o aprimoramento da governança pública e para o fortalecimento de políticas orientadas a resultados.

3. OBJETIVOS

O presente artigo tem como objetivo geral analisar a trajetória institucional do Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA) entre 2019 e 2025, com ênfase em sua incorporação progressiva aos instrumentos formais de planejamento governamental e em seus efeitos sobre a redução da taxa de desmatamento mensurada pelo Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES/INPE). Busca-se compreender em que medida a institucionalização do Plano contribuiu para fortalecer a governança ambiental e ampliar a capacidade estatal de coordenação de uma agenda transversal no âmbito do planejamento público.

Como objetivos específicos, o artigo pretende: (i) identificar os principais marcos normativos relacionados à criação e evolução do PEAA, destacando sua integração aos instrumentos de planejamento governamental; (ii) examinar o papel do planejamento de médio prazo na consolidação da política ambiental como agenda transversal; e (iii) analisar a evolução da taxa de desmatamento no período de 2019 a 2025, com base nos dados do PRODES/INPE, como indicador de resultado associado à política pública.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O planejamento governamental constitui instrumento central para a coordenação de políticas públicas, permitindo alinhar objetivos estratégicos, recursos orçamentários e mecanismos de monitoramento em

contextos de elevada complexidade institucional. De acordo com Saravia e Ferrarezi (2006), políticas públicas correspondem a um conjunto de decisões e ações orientadas à transformação de realidades sociais, demandando definição de estratégias de atuação, articulação entre atores institucionais e alocação de recursos compatíveis com os objetivos pretendidos. Nesse sentido, a integração entre planejamento, orçamento e execução representa condição necessária para a efetividade de políticas públicas estruturantes, especialmente aquelas que envolvem múltiplos setores governamentais.

No campo ambiental, a complexidade dos problemas relacionados ao desmatamento e à mudança do uso do solo exige a adoção de abordagens inter-setoriais e instrumentos de monitoramento capazes de subsidiar a tomada de decisão. O Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES), desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), constitui referência metodológica consolidada para mensuração da taxa anual de desmatamento por corte raso, fornecendo dados amplamente utilizados para formulação e avaliação de políticas públicas ambientais (ALMEIDA et al., 2022). A metodologia do PRODES baseia-se na identificação da supressão de vegetação primária por meio de imagens de satélite, permitindo acompanhar a evolução da cobertura florestal e identificar padrões espaciais e temporais do desmatamento.

A literatura destaca que a persistência de elevadas taxas de desmatamento está associada a fatores estruturais relacionados à expansão da fronteira agropecuária, à exploração ilegal de madeira e à fragilidade da governança territorial, produzindo impactos socioeconômicos e ambientais significativos (SOARES et al., 2019). Evidências científicas indicam que a degradação da floresta amazônica compromete sua capacidade de atuar como sumidouro de carbono, podendo alterar o equilíbrio climático regional e global (FINER et al., 2024). Nesse contexto, políticas públicas orientadas à redução do desmatamento assumem papel estratégico na promoção do desenvolvimento sustentável e na mitigação das mudanças climáticas.

O Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA) representa um arranjo institucional voltado à integração de instrumentos de política pública relacionados ao controle do desmatamento e à promoção de um modelo de desenvolvimento de baixas emissões. Conforme destacado por Prizibiszcki e Brito (2021), iniciativas relacionadas à conservação ambiental eram historicamente implementadas de forma fragmentada entre diferentes setores governamentais, o que dificultava a coordenação de ações e a definição de estratégias integradas. O PEAA buscou superar essa fragmentação ao estruturar eixos relacionados ao comando e controle ambiental, ordenamento territorial, financiamento ambiental e desenvolvimento socioeconômico sustentável.

FIGURA 1 – Estrutura do PEAA



Fonte: SEMAS, 2025

Estudos recentes indicam que a integração de instrumentos de planejamento pode contribuir para fortalecer a capacidade estatal de coordenação de agendas complexas, ampliando a coerência entre objetivos estratégicos e execução orçamentária (PINHO et al., 2024). A incorporação de indicadores de resultado associados à política ambiental nos instrumentos formais de planejamento representa um avanço relevante para o monitoramento da efetividade das ações governamentais, permitindo maior transparência e responsabilização por resultados.

A análise fundamenta-se na premissa de que a institucionalização de políticas ambientais, associada à incorporação de indicadores de resultado, pode contribuir para o fortalecimento da governança pública e para a promoção de estratégias de desenvolvimento sustentável.

5. METODOLOGIA

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e documental, voltada à análise da trajetória institucional do Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA) e de seus efeitos sobre a evolução da taxa de desmatamento. A abordagem qualitativa é adequada para a compreensão de fenômenos institucionais complexos, especialmente quando o objetivo consiste em analisar processos de formulação, implementação e consolidação de políticas públicas (GIL, 2017).

A pesquisa exploratória busca proporcionar maior familiaridade com o problema investigado, permitindo compreender como instrumentos de planejamento governamental incorporam agendas transversais e produzem efeitos sobre indicadores de resultado. O estudo enquadra-se também como pesquisa documental, uma vez que utiliza fontes primárias e secundárias de acesso público, tais como legislações, decretos, instruções normativas, instrumentos de planejamento governamental, relatórios institucionais e bases de dados oficiais relacionadas ao monitoramento do desmatamento.

Foram analisados documentos normativos relacionados à criação e evolução do PEAA, com destaque para os instrumentos que estabeleceram sua vinculação ao planejamento governamental, bem como documentos que evidenciam a incorporação da política ambiental aos instrumentos de planejamento de médio prazo. A análise documental permitiu

identificar marcos institucionais relevantes para a consolidação do Plano como política pública estruturante.

Como indicador de resultado, utilizou-se a taxa anual de desmatamento disponibilizada pelo Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES), desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), reconhecido como referência metodológica para monitoramento da dinâmica de uso e cobertura da terra na Amazônia Legal (ALMEIDA et al., 2022). Foram consideradas as séries históricas referentes ao período de 2019 a 2025, permitindo observar a evolução da taxa de desmatamento antes e após a instituição do PEAA.

A análise buscou identificar relações entre o processo de institucionalização do Plano e a evolução do indicador de desmatamento, considerando que políticas públicas orientadas por instrumentos de planejamento e monitoramento de resultados tendem a apresentar maior capacidade de coordenação e continuidade. Ressalta-se que todos os dados utilizados são públicos e de livre acesso, não havendo tratamento estatístico avançado, uma vez que o objetivo do estudo consiste em analisar tendências e relações qualitativas entre planejamento governamental e resultados associados à política ambiental.

Assim, a metodologia adotada permite examinar o PEAA como instrumento de integração de agenda transversal ao planejamento governamental, evidenciando o papel dos instrumentos institucionais na promoção de políticas públicas orientadas a resultados.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

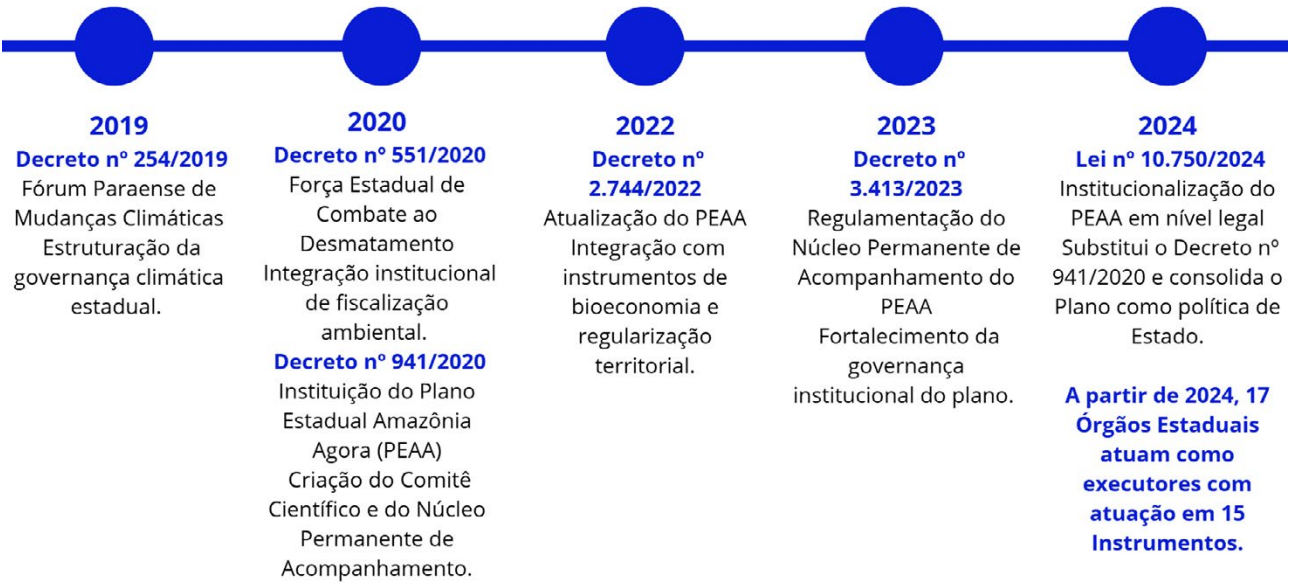
A análise da trajetória institucional do Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA) evidencia um processo gradual de fortalecimento da política ambiental por meio de sua integração aos instrumentos formais de planejamento governamental. A evolução normativa do Plano demonstra que sua capacidade de coordenação intersetorial foi ampliada à medida que passou a incorporar mecanismos institucionais que conferiram maior estabilidade jurídica, previsibilidade orçamentária e alinhamento estratégico entre diferentes órgãos executores.

A evolução normativa do Plano, representada na linha do tempo apresentada na Figura 2, demonstra que o fortalecimento institucional do PEAA ocorreu de forma incremental, por meio da ampliação de instrumentos de governança e da definição de

responsabilidades institucionais mais claras. A transformação do Plano em norma legal, por meio da Lei nº 10.750/2024, representa um marco relevante nesse processo, uma vez que amplia sua estabilidade institucional e fortalece a obrigatoriedade de cumprimento

das metas pelos órgãos executores. A literatura de políticas públicas destaca que instrumentos legais tendem a conferir maior previsibilidade e continuidade às políticas governamentais, reduzindo riscos de descontinuidade associados a mudanças de ciclo político.

FIGURA 2 – Linha do tempo da institucionalização do PEAA.



Fonte: Elaboração própria com base em legislação do Estado do Pará.

Destaca-se o ano de 2023, quando o PEAA foi instituído como um dos orientadores de planejamento, seguindo a Instrução Normativa nº. 001/2023-GABS/SEPLAD, de 12 de maio de 2023. Como resultado, o Plano Plurianual 2024-2027 do Estado do Pará, instituído pela Lei Estadual nº 10.260 de 11 de dezembro de 2023, reforçando a Taxa de Desmatamento (PRODES) como Indicador de Resultado, já utilizado nos PPA anteriores.

Foi também no PPA 2024-2027 que foi elaborada a indicação visual das Ações Orçamentárias (Marcador do PEAA) que estão alinhadas aos Componentes do Plano (Figura 3). A incorporação do marcador do PEAA no Plano Plurianual 2024-2027 representa inovação relevante no campo do planejamento governamental, ao permitir a identificação das ações orçamentárias vinculadas à agenda ambiental. Esse tipo de instrumento contribui para ampliar a transparência da ação pública, possibilitando o acompanhamento da execução orçamentária associada à política ambiental e fortalecendo mecanismos de

accountability institucional. A vinculação entre planejamento e orçamento constitui elemento central para a efetividade de políticas públicas transversais, uma vez que possibilita alinhar prioridades estratégicas à alocação de recursos públicos.

FIGURA 3 – Identificação das Ações Orçamentárias compatibilizadas com o PEAA

Objetivo			
Promover uma Economia Inclusiva e de Baixo Carbono			
Meta Regionalizada			
Concessão de Pagamento por Serviços Ambientais para 78 Produtores Rurais na Região Araguaia			
Ações	Produto	Unidade Medida	Órgão Executor
Expansão do Sistema Elétrico para Áreas de Interesse Social	Projeto Aprovado	Un	SEDEME
 Implementação do Plano de Recuperação da Vegetação Nativa	Área Apta à Recuperação	Ha	SEMAS
 Incentivo à Prestação de Serviços Ambientais	Família Beneficiada	Un	SEMAS
 Operação e Expansão do Programa Territórios Sustentáveis	Produtor Atendido	Un	ADEPARÁ, EMATER, ITERPA, SEAF, SEMAS
 Promoção da Bioeconomia	Pessoa Atendida	Un	SEAF, SEDEME, SEMAS
 Recondução Comercial Agropecuária	Produtor Apto à Comercialização	Un	SEMAS

Região: Araguaia
DS - Demandas da Sociedade
 - PEAA - Plano Estadual Amazônia Agora

Fonte: SigPLAN (2025)

No processo de evolução do PEAA, o ano de 2024 foi o ano de maior mudança normativa do Plano. Elevado a Lei, conforme Lei Estadual nº 10.750, de 31 de outubro de 2024, o Plano trouxe obrigações legais aos Órgãos Executores no alcance das Metas. A Tabela 1 evidencia mudanças relevantes no arranjo institucional do PEAA, destacando a ampliação dos instrumentos executores, a redefinição dos componentes estruturais e a incorporação de novos mecanismos de governança climática. Observa-se que a evolução

normativa do Plano contribuiu para ampliar a capacidade de coordenação entre órgãos responsáveis por fiscalização ambiental, regularização fundiária e promoção de atividades econômicas sustentáveis. Esse movimento tende a favorecer maior coerência entre objetivos estratégicos e execução de políticas públicas, especialmente em contextos nos quais a efetividade da política ambiental depende da atuação integrada de diferentes setores governamentais.

TABELA 1 – Principais pontos de atualização do PEAA

Eixo	Decreto nº 941/2020	Lei nº 10.750/2024
Natureza jurídica	Ato infralegal (poder regulamentar do Executivo).	Norma legal aprovada pela ALEPA, com maior força jurídica e estabilidade normativa.
Objetivo principal	Alcançar Emissão Líquida Zero (ELZ) até 2036.	Antecipação da meta: atingir ELZ no setor de uso da terra e florestas até 2030.
Metodologia de referência	Média de emissões 2014–2018 (base SEEG).	Base mais recente: média de 2018–2022 (PRODES/INPE).
Instrumentos de execução	4 instrumentos principais (PTS, FAO, Regulariza Pará, Força Estadual).	Expansão para 15 instrumentos executores, incluindo: PlanBio, PRVN-PA, PEAFACT, Banpará-Bio, REDD+ jurisdicional, PSA, PEMF e outros.

Eixo	Decreto nº 941/2020	Lei nº 10.750/2024
Componentes estruturais e transversais	4 estruturais + 3 transversais (como Infraestrutura e Logística).	Reorganização: 3 estruturais e 4 transversais (inclui o Sistema de Salvaguardas, exclui logística).
Instituições executoras	11 órgãos estaduais.	Ampliação para 17 órgãos executores, incluindo novas secretarias (SEPI, SEAF, SEIRDH, SECTET, SETUR).
Metas e monitoramento	Metas temáticas por componente, com anexos detalhados (ex: hectares de vegetação recuperada).	Metas institucionais vinculadas por órgão. Plano Operacional passa a ser obrigatório.
Órgãos de governança	Núcleo Permanente e Comitê Científico (CCAA) vinculados ao Executivo.	Núcleo Permanente (NPAA) mantido, mas Comitê Científico substituído pelo Painel Científico para o Clima (PC-Clima), com nova estrutura. Inclui o COGES-Clima como instância supervisora.
Captação de recursos	Tesouro estadual, fundos e agências nacionais/internacionais.	Mantido, com ênfase em captação privada (créditos de carbono, fundos climáticos e green bonds).
Previsão de revisão	Prevía revisão em caso de PPA ou LOA, ou situações emergenciais.	Mantida, mas agora exige regulamentação das metas por decreto do Executivo, fortalecendo a responsabilização.
Caráter vinculante	Normas programáticas, com menor obrigatoriedade.	Institui metas e obrigações legais para os órgãos, inclusive com previsão de responsabilização por resultados.

Fonte: Elaboração própria com base em legislação do Estado do Pará

A criação do PEAA representou uma resposta governamental orientada à articulação de instrumentos de política pública relacionados ao controle do desmatamento. Em sua fase inicial, o Plano apresentou limitações decorrentes da baixa institucionalização e da reduzida vinculação aos instrumentos formais de planejamento e orçamento, o que restringia sua capacidade de coordenação intersetorial e de continuidade das ações. Conforme apontado por Prizibiszcki e Brito (2021), iniciativas relacionadas à conservação ambiental apresentavam histórico de fragmentação institucional, dificultando a definição de estratégias integradas de enfrentamento ao desmatamento.

A evolução normativa do PEAA, associada à sua incorporação progressiva aos instrumentos de planejamento de médio prazo, contribuiu para ampliar sua centralidade na ação governamental. Esse processo fortaleceu mecanismos de coordenação entre órgãos responsáveis por fiscalização ambiental, regularização territorial e promoção de atividades econômicas sustentáveis, favorecendo maior coerência entre objetivos estratégicos e execução de políticas públicas. A literatura destaca que a integração entre planejamento e orçamento constitui elemento fundamental para a efetividade de agendas transversais, especialmente quando envolvem múltiplos setores governamentais (SARAVIA; FERRAREZI, 2006).

Outro aspecto relevante refere-se à ampliação do número de instrumentos executores associados ao PEAA, conforme observado na atualização

normativa do Plano. A expansão de instrumentos como pagamento por serviços ambientais, programas de regularização territorial e incentivos à bioeconomia evidencia tentativa de articulação entre políticas de comando e controle e instrumentos de indução econômica. A literatura sobre políticas ambientais destaca que estratégias baseadas exclusivamente em fiscalização tendem a apresentar limitações quando não são acompanhadas de instrumentos que promovam alternativas econômicas sustentáveis. Nesse sentido, a diversificação de instrumentos associados ao PEAA contribui para ampliar a capacidade de enfrentamento dos fatores estruturais que impulsionam o desmatamento.

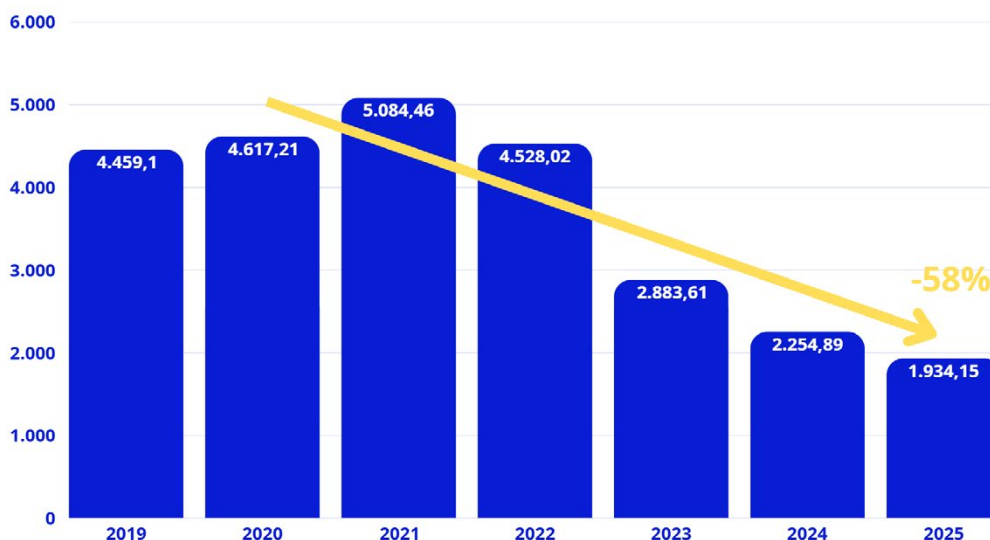
A análise institucional também indica que a incorporação da agenda ambiental ao planejamento governamental contribuiu para fortalecer mecanismos de coordenação intersetorial, ampliando a integração entre órgãos responsáveis por políticas territoriais, ambientais e econômicas. A criação de instâncias de governança, como o Núcleo Permanente de Acompanhamento e o Painel Científico para o Clima, evidencia a tentativa de estruturar mecanismos de articulação institucional capazes de sustentar a implementação do Plano ao longo do tempo.

No que se refere aos resultados observados, a análise da série histórica da taxa de desmatamento medida pelo PRODES indica mudança relevante na trajetória do indicador a partir do período posterior à criação do PEAA. Conforme apresentado na Figura

3, observa-se redução aproximada de 58% na taxa anual de desmatamento entre 2020 e 2025, indicando inflexão significativa em relação à tendência observada anteriormente. Embora a redução do desmatamento não possa ser atribuída exclusivamente à implementação do Plano, os resultados sugerem que o fortalecimento institucional da política ambiental

contribuiu para ampliar a capacidade estatal de resposta aos vetores de pressão sobre a floresta. Estudos recentes sobre o eixo de comando e controle do PEAA apontam que a articulação entre instrumentos de monitoramento, fiscalização e planejamento contribuiu para ampliar a capacidade estatal de resposta ao avanço do desmatamento (PINHO et al., 2024).

FIGURA 3 – Evolução da taxa anual de desmatamento no Estado do Pará (km²)



Fonte: PRODES/INPE, 2026

A literatura sobre políticas públicas destaca que a efetividade de instrumentos de planejamento orientados a resultados depende da existência de indicadores mensuráveis que permitam acompanhar a evolução dos resultados ao longo do tempo. Nesse sentido, a utilização da taxa de desmatamento como indicador de resultado fortalece o monitoramento da política ambiental, possibilitando maior alinhamento entre objetivos estratégicos e mecanismos de avaliação. A incorporação de indicadores ambientais ao planejamento governamental representa avanço relevante no campo da governança pública, ao permitir que resultados ambientais sejam acompanhados de forma sistemática e transparente.

Entretanto, apesar dos avanços observados, os resultados indicam que persistem desafios estruturais relacionados aos vetores econômicos e territoriais do desmatamento. Estudos sobre a dinâmica do desmatamento indicam que fatores como expansão da fronteira agropecuária e irregularidades fundiárias

continuam exercendo influência significativa sobre o uso do solo (SOARES et al., 2019), mantendo o Pará como um dos estados que mais desmatam, mesmo com as reduções das taxas de desmatamento mantendo a tendência de redução. Isso indica que a institucionalização da política ambiental constitui condição necessária, mas não suficiente, para a eliminação das pressões estruturais que incidem sobre a floresta.

A análise do caso do PEAA sugere que a institucionalização de políticas públicas ambientais pode contribuir para fortalecer a capacidade estatal de coordenação de agendas transversais, especialmente quando associada à incorporação de indicadores de resultado e à integração entre planejamento e orçamento. Esse processo contribui para ampliar a previsibilidade da ação governamental e para fortalecer mecanismos de monitoramento da efetividade das políticas públicas.

Do ponto de vista do planejamento governamental, o caso analisado evidencia que instrumentos formais

de planejamento podem atuar como indutores da integração de políticas públicas complexas, contribuindo para alinhar objetivos estratégicos, recursos orçamentários e mecanismos de monitoramento. A experiência do PEAA indica que a institucionalização normativa e a integração ao planejamento de médio prazo podem fortalecer a governança pública e contribuir para a consolidação de agendas ambientais como políticas de Estado.

Por fim, os resultados sugerem que políticas públicas orientadas à redução do desmatamento tendem a apresentar maior efetividade quando estruturadas de forma transversal, integrando instrumentos regulatórios, incentivos econômicos e mecanismos de monitoramento de resultados. A consolidação de resultados de longo prazo dependerá da continuidade institucional do Plano, da manutenção da coordenação intersetorial e do fortalecimento de instrumentos de governança capazes de sustentar a implementação de políticas ambientais em contextos de elevada complexidade territorial.

7. CONCLUSÃO

A análise da trajetória institucional do Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA) evidencia que a incorporação de agendas ambientais aos instrumentos formais de planejamento governamental pode contribuir para fortalecer a capacidade estatal de coordenação de políticas públicas complexas. O estudo demonstrou que o processo de institucionalização do Plano ampliou a integração entre diferentes setores governamentais, favorecendo maior coerência entre objetivos estratégicos, instrumentos de planejamento e mecanismos de monitoramento de resultados.

A vinculação do PEAA aos instrumentos de planejamento de médio prazo, especialmente ao Plano Plurianual (PPA) 2024–2027, representou avanço relevante na consolidação da política ambiental como agenda transversal no âmbito do planejamento público. A utilização da taxa de desmatamento medida pelo PRODES como indicador de resultado evidencia a adoção de abordagem orientada a resultados, permitindo acompanhar de forma sistemática a evolução do desempenho da política ambiental e fortalecer mecanismos de transparência e responsabilização institucional.

Os resultados indicam que o fortalecimento institucional do PEAA contribuiu para ampliar a

previsibilidade da ação governamental e para reforçar a coordenação intersetorial entre órgãos responsáveis por políticas territoriais, ambientais e econômicas. A ampliação do número de instrumentos executores e a redefinição de mecanismos de governança climática evidenciam esforço de integração entre diferentes instrumentos de política pública, buscando superar a fragmentação institucional historicamente associada à agenda ambiental.

A transformação do PEAA em norma legal, por meio da Lei nº 10.750/2024, representa marco relevante no processo de institucionalização da política ambiental estadual, ao conferir maior estabilidade normativa e reforçar a obrigatoriedade de cumprimento das metas pelos órgãos executores. Esse movimento evidencia a importância da institucionalização normativa como instrumento de consolidação de políticas públicas estruturantes, especialmente aquelas que dependem de continuidade e coordenação entre múltiplos setores governamentais.

A análise da evolução da taxa de desmatamento entre 2019 e 2025 indica mudança relevante na trajetória do indicador após a criação do Plano, sugerindo que a incorporação da agenda ambiental aos instrumentos formais de planejamento pode contribuir para fortalecer a capacidade estatal de resposta aos vetores de pressão sobre a floresta. Embora não seja possível estabelecer relação causal direta entre a institucionalização do PEAA e a redução do desmatamento, os resultados indicam que a integração entre planejamento, monitoramento e governança contribui para criar condições institucionais favoráveis à implementação de políticas públicas orientadas a resultados.

A experiência do PEAA demonstra que políticas públicas estruturantes tendem a apresentar maior efetividade quando incorporadas aos sistemas formais de planejamento, possibilitando maior alinhamento entre objetivos estratégicos, instrumentos de política pública e mecanismos de monitoramento de resultados. A institucionalização da agenda ambiental como componente do planejamento governamental contribui para ampliar sua estabilidade e reduzir riscos de descontinuidade associados a mudanças de governo, favorecendo a consolidação de políticas de Estado.

Entretanto, a persistência de vetores estruturais associados ao desmatamento evidencia que a institucionalização normativa constitui condição necessária, mas não suficiente, para a consolidação de resultados

de longo prazo. Fatores relacionados à dinâmica econômica do uso da terra, à regularização fundiária e à expansão da fronteira agropecuária continuam exercendo influência significativa sobre a pressão por conversão de áreas florestais, indicando que a efetividade da política ambiental depende da continuidade da coordenação interinstitucional e do fortalecimento de instrumentos de governança territorial.

O estudo apresenta limitações decorrentes da natureza qualitativa da pesquisa, uma vez que a análise se baseia na interpretação de tendências e na identificação de relações plausíveis entre planejamento governamental e resultados ambientais, reconhecendo que a dinâmica do desmatamento é influenciada por múltiplos fatores econômicos, institucionais e territoriais.

Recomenda-se, em futura pesquisa, o aprofundamento de análises quantitativas que permitam avaliar com maior precisão os efeitos de instrumentos de

planejamento sobre indicadores ambientais. Investigações futuras também podem explorar a relação entre instrumentos econômicos, como pagamento por serviços ambientais e mercados de carbono, e sua contribuição para a redução do desmatamento em contextos subnacionais.

Conclui-se que o caso do PEAA evidencia o potencial do planejamento governamental como instrumento de coordenação de agendas transversais, contribuindo para o fortalecimento da governança pública e para a promoção de políticas ambientais orientadas a resultados. A institucionalização de políticas públicas, associada à incorporação de indicadores mensuráveis e à integração entre planejamento e orçamento, constitui elemento estratégico para a consolidação de modelos de desenvolvimento sustentável em contextos de elevada complexidade territorial, como o da Amazônia.

8. Referências

1. ALMEIDA, C. A. et al. Metodologia utilizada nos sistemas Prodes e Deter para o monitoramento do desmatamento da Amazônia Legal. São José dos Campos: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), 2022.
2. FINER, M. et al. Unprecedented look at carbon across the Amazon. Monitoring of the Andes Amazon Program (MAAP), 2024. Disponível em: <https://www.maaprogram.org/>. Acesso em: 20 out. 2025.
3. GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
4. INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). Taxa consolidada de desmatamento por corte raso na Amazônia Legal. São José dos Campos: INPE, 2021. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.
5. PINHO, B. C. P. et al. Plano Estadual Amazônia Agora: uma análise sistêmica do eixo comando e controle do processo de desmatamento. Revista Delos, v. 17, n. 51, p. 28–48, 2024.
6. PRIZIBISCZKI, C.; BRITO, B. Debatendo o Plano Estadual Amazônia Agora na visão da sociedade civil e academia. Belém: Imazon; IEB; ISA; Imaflora, 2021.
7. SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.
8. SOARES, T. et al. Impactos ambientais causados pelo desmatamento: uma revisão sistemática da literatura. Revista Saúde e Meio Ambiente, v. 9, n. 2, p. 66–73, 2019.

Monitoramento Estratégico e Transversalidade: Estudo de Caso da Entrega de Unidades de Educação Infantil

- **Elisabeth Pontes dos Santos**
SEPLAG/PE, Brasil
E-mail: elisabethsantos.seplag@gmail.com
- **Vivianne Gueiros Lira Dornelas Camara**
SEPLAG/PE, Brasil
E-mail: vivianne.camara@seplag.pe.gov.br
- **Viviane Santa Rosa**
SEPLAG/PE, Brasil
E-mail: eusouestudentephed@gmail.com

Resumo

A eficácia do planejamento governamental enfrenta, historicamente, o desafio de converter diretrizes estratégicas em entregas sociais mensuráveis. No contexto das agendas transversais, como a proteção à primeira infância, esse cenário torna-se ainda mais complexo, exigindo que o Estado robusteça as suas capacidades de coordenação e controle para superar a fragmentação burocrática. Diante do desafio de viabilizar a construção de unidades de educação infantil em Pernambuco para criar 60 mil novas vagas, o presente trabalho analisa a centralidade do monitoramento como indutor da intersetorialidade e da eficiência administrativa. A metodologia fundamenta-se em um estudo de caso descritivo com abordagem qualitativa e quantitativa, utilizando a triangulação de dados de relatórios georreferenciados, cronogramas físico-financeiros e dashboards de gestão. Os resultados demonstram que a estruturação da governança em três níveis, operacional, tático e estratégico, permitiu a identificação tempestiva de gargalos críticos, como pendências em alvarás e desapropriações, garantindo a aderência ao planejamento estadual. O acompanhamento baseado em evidências e a gestão sistemática de dados permitiram superar a atuação isolada das secretarias, promovendo a “mútua implicação” entre os órgãos implementadores. Conclui-se que o monitoramento estratégico atua como uma ferramenta essencial para a territorialização das políticas públicas e para a redução de desigualdades regionais, transformando metas orçamentárias em resultados sociais tangíveis e equânimes na garantia de direitos fundamentais.

Palavras-chave: Monitoramento; Transversalidade; Primeira Infância; Planejamento Governamental

1. INTRODUÇÃO

A eficácia do planejamento governamental enfrenta, historicamente, o desafio crítico de converter diretrizes estratégicas em entregas sociais concretas. No cenário das administrações públicas contemporâneas, a transição entre o “planejar” e o “executar” é frequentemente obstruída por lacunas administrativas que fragmentam a visão do Estado. Este cenário torna-se ainda mais complexo no contexto de agendas que

exigem a transversalidade, ou seja, políticas que não se esgotam numa única pasta, mas que demandam a convergência de esforços e capacidades de diferentes órgãos para um objetivo comum.

A proteção à primeira infância é, por excelência, uma política transversal. A priorização da primeira infância fundamenta-se no reconhecimento de que os investimentos realizados nos primeiros seis anos de vida possuem o maior retorno social e econômico

para o Estado. Ao garantir o acesso à educação infantil, Pernambuco cumpre não apenas um preceito constitucional, mas assegura o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físicos, cognitivos e socioemocionais. Assim, a expansão das creches consolida-se como a principal porta de entrada para um sistema de garantias que visa romper ciclos geracionais de pobreza e exclusão

Em Pernambuco, o diagnóstico prévio ao ciclo de planejamento 2024-2027 revelou que a expansão da rede de creches não era apenas um desafio de infraestrutura escolar, mas uma demanda que cruzava carências de assistência social, planejamento urbano e saúde pública. Com mais de 90% dos municípios abaixo da meta de atendimento do Plano Nacional de Educação (PNE), o Estado reconheceu que a resposta a este déficit exigia uma articulação entre diversas secretarias e órgãos.

Neste contexto, a transversalidade deixa de ser apenas um princípio teórico para se tornar uma exigência operacional. A estratégia de construção de 250 novas unidades foi desenhada sob a ótica da justiça espacial, utilizando o monitoramento sistemático como o elo vital de integração. O monitoramento estratégico emerge, portanto, como a ferramenta que quebra a fragmentação setorial, assegurando que o avanço físico das obras esteja sincronizado com o planejamento orçamentário e a futura equipagem pedagógica das unidades.

Ao posicionar o monitoramento no centro da estratégia, liderada pelo centro do governo, o Estado de Pernambuco procurou robustecer a sua capacidade de coordenação. Este trabalho propõe-se a discutir como esta governança transversal, mediada por fluxos de dados em tempo real e evidências georreferenciadas, permite transformar metas em resultados sociais tangíveis. O objetivo é demonstrar que a garantia de direitos na primeira infância só se efetiva quando o Estado consegue superar a atuação isolada das suas secretarias, consolidando uma gestão pública integrada, eficiente e tecnicamente fundamentada.

2. JUSTIFICATIVA

A necessidade de coordenação e controle em agendas complexas justifica-se pela natureza multidimensional dos problemas públicos, que, por definição, transbordam as fronteiras de uma única secretaria ou órgão. No caso da expansão da rede de educação

infantil, o desafio não é meramente de engenharia ou infraestrutura física, mas sim de articulação federativa e setorial. A justificativa deste estudo reside, portanto, na análise de como o monitoramento sistemático deixa de ser uma ferramenta de controle burocrático para se tornar uma instância de governança estratégica, essencial para que a “perspectiva da criança” e o princípio da proteção integral permeiem a burocracia estatal.

Ao centralizar dados e evidências, o monitoramento garante respostas multidimensionais e promove a equidade territorial, assegurando que o acesso aos serviços públicos seja priorizado em áreas de maior vulnerabilidade social. Ademais, este estudo justifica-se pela relevância de demonstrar como o fortalecimento das capacidades estatais de acompanhamento — em níveis operacional, tático e estratégico — permite ao ente subnacional exercer seu papel indutor em competências compartilhadas. Processos robustos de monitoramento, pautados pela transparência e pela responsabilização (*accountability*), facilitam a correção de rumos em tempo real e a superação de entraves críticos (como licenciamentos e desapropriações). Dessa forma, a justificativa deste relato sustenta-se na premissa de que a entrega física de uma creche, quando mediada por uma governança transversal, deixa de ser uma obra isolada para se transformar em um resultado de um Estado articulado e eficiente na garantia de direitos sociais.

3. OBJETIVOS

O presente estudo de caso tem como objetivo geral analisar de que forma o acompanhamento baseado em evidências e a gestão sistemática de dados funcionam como indutores da intersectorialidade e da eficiência na administração pública. Busca-se demonstrar como a estruturação de fluxos de informação estratégica permite converter diretrizes de planejamento em capacidades de entrega efetiva.

Especificamente, o trabalho pretende:

- **Analisar a superação da fragmentação setorial:** Investigar como o modelo de monitoramento estratégico e a governança articulada permitem integrar órgãos com distintas culturas organizacionais em torno de agendas transversais complexas, como a da proteção à primeira infância.

- **Discutir a territorialização e a equidade social:** Avaliar o papel do monitoramento como ferramenta estratégica para assegurar a justiça espacial na implementação de políticas públicas, garantindo a redução de desigualdades regionais no acesso a direitos fundamentais.
- **Demonstrar o fortalecimento das capacidades estatais:** Evidenciar como a conversão de dados brutos de campo em inteligência gerencial eleva a previsibilidade da execução física, a transparência e a accountability governamental.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

As políticas públicas voltadas à primeira infância no Brasil consolidaram-se, a partir do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), como um campo de intervenção estatal que exige a articulação intersetorial para garantir o desenvolvimento integral da criança. Essa abordagem reconhece que o atendimento aos direitos fundamentais nos primeiros seis anos de vida demanda uma “mútua implicação” entre diferentes áreas, como saúde e assistência social, convergindo para a educação infantil como porta de entrada prioritária no sistema de garantias. No planejamento governamental, a transição do cuidado assistencial para a oferta educacional em creches e pré-escolas reflete a intenção político-institucional de reduzir desigualdades desde a base, tratando a educação não apenas como uma entrega setorial, mas como uma estratégia transversal de inclusão social. Sob essa ótica, o investimento na primeira infância fundamenta-se na evidência científica de que os estímulos físicos, cognitivos e socioemocionais recebidos nesta fase geram os maiores retornos sociais e econômicos para o desenvolvimento humano a longo prazo. Assim, a expansão da rede de ensino deixa de ser vista apenas como execução de infraestrutura para ser monitorada como um indicador de impacto real na proteção e no futuro das novas gerações.

A efetivação dessas políticas no território depende da capacidade dos entes subnacionais em transformar diretrizes estratégicas em metas físicas e financeiras passíveis de monitoramento. Segundo o Ministério do Planejamento e Orçamento (2024), o desenho dessas intervenções deve considerar a “perspectiva do sujeito” (a criança), integrando o orçamento público ao cumprimento de direitos sociais previstos na Constituição Federal e no Plano Nacional de Educação.

A Constituição Federal de 1988 define, em seu Art. 208, o dever do Estado em garantir o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade, estabelecendo que os Municípios devem atuar prioritariamente nessa etapa, sob um regime de colaboração com os demais entes. Essa diretriz é regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996), que divide a educação infantil entre creches (até 3 anos) e pré-escolas (4 a 5 anos), tornando a matrícula nesta última obrigatória.

No âmbito do planejamento estratégico de longo prazo, o Plano Nacional de Educação (PNE – Lei nº 13.005/2014) estabelece na sua Meta 1 a universalização da pré-escola e a expansão da oferta de creches para atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos.

A universalização da pré-escola e a expansão das creches nos municípios pernambucanos enfrentam problemas estruturais acentuados, conforme revelam indicadores de órgãos de controle e monitoramento. Dados do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (PERNAMBUCO, 2023) apontam que, embora a pré-escola apresente índices próximos à universalização, a oferta de creches (0 a 3 anos) permanece crítica, com uma cobertura média estadual que historicamente flutua abaixo dos 25%, muito aquém da Meta 1 do PNE, que exige o atendimento de 50% desta população até 2024 (BRASIL, 2014). Pesquisas da Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ, 2023) e levantamentos do Censo Escolar (INEP, 2024) confirmam que a maioria dos 184 municípios pernambucanos possui listas de espera extensas e insuficiência de vagas, concentrando o déficit em regiões de maior vulnerabilidade social. Essa disparidade evidencia a necessidade de um regime de colaboração federativa mais robusto, onde o ente estadual atue como indutor técnico e financeiro para que os municípios consigam expandir sua infraestrutura e garantir o direito constitucional à educação, conforme as diretrizes da LDB (BRASIL, 1996).

A Primeira Infância constitui uma agenda transversal nata, exigindo convergência de esforços para além da educação. A transversalidade é compreendida como uma estratégia política e gerencial que visa incorporar as perspectivas de sujeitos e temas estratégicos no conjunto das ações governamentais. De acordo com o Guia de Transversalidade do MPO

(BRASIL, 2024), essa abordagem demanda arranjos colaborativos de coordenação governamental que promovam respostas amplas e articuladas, reconhecendo a natureza multidimensional dos problemas públicos. Ou seja, problemas públicos complexos não podem ser solucionados por ações isoladas, exigindo respostas integradas que envolvam a articulação entre órgãos e entes. Ao contrário da multissetorialidade, a transversalidade atua de forma matricial, atravessando diversas áreas de atuação do Estado (CUNILL GRAU, 2014).

A intersectorialidade nas políticas públicas transcende a mera cooperação episódica, configurando-se como uma resposta articulada à natureza multidimensional dos problemas sociais contemporâneos. Conforme sustenta Cunill Grau (2014), a gestão intersectorial exige a superação da lógica de “feudos” administrativos, propondo uma nova gramática organizacional onde o objeto de intervenção — neste caso, a proteção à primeira infância — deixa de ser propriedade de uma única pasta para se tornar uma responsabilidade compartilhada. No entanto, a implementação dessa transversalidade enfrenta a barreira das distintas culturas organizacionais presentes nas secretarias. Enquanto órgãos de infraestrutura tendem a operar sob uma lógica de marcos lógicos e cronogramas físicos rígidos, secretarias finalísticas, como a de Educação, priorizam fluxos pedagógicos e dinâmicas de atendimento social. Essa divergência de “ethos” burocráticos pode gerar ruídos na comunicação e fragmentação no processo de entrega, caso não haja um centro de governo capaz de mediar essas visões de mundo distintas.

Nesse contexto, o fortalecimento das capacidades estatais surge como o mecanismo essencial para viabilizar a convergência de esforços. Segundo Gomide e Pires (2014), a capacidade de implementação do Estado não se mede apenas pela disponibilidade de recursos financeiros ou técnicos, mas pela habilidade de coordenar arranjos institucionais complexos e garantir a cooperação entre agentes heterogêneos. Em projetos de larga escala, como a construção de 250 creches, o monitoramento estratégico atua como uma “capacidade técnica-administrativa” que provê a infraestrutura de dados necessária para reduzir os custos de transação entre as secretarias. Ao padronizar indicadores e unificar o fluxo de informações, o Estado mitiga as resistências culturais e alinha os diferentes

incentivos setoriais em torno de uma meta comum, transformando a burocracia em um corpo mais coeso e responsivo às diretrizes do planejamento estratégico.

Ademais, a literatura contemporânea sobre o papel do centro do governo ressalta que a integração intersectorial é, acima de tudo, um exercício de autoridade política e coordenação técnica. Cavalcante e Gomide (2018) argumentam que, sem um sistema robusto de monitoramento e avaliação que cruze dados de diferentes pastas, a tendência natural das organizações é o isolamento em seus próprios procedimentos e metas internas. A dificuldade de integrar secretarias com culturas distintas é superada quando o monitoramento se torna um espaço de pactuação e evolução institucional. Ao institucionalizar ritos de acompanhamento que envolvem tanto a camada tática (gerencial) quanto a estratégica (decisória), o Estado de Pernambuco fomenta um conjunto de esforços unificados entre os gestores, garantindo que a transversalidade da política de creches não seja apenas uma diretriz no papel, mas uma prática administrativa que assegura a equidade e a eficiência na entrega do serviço público.

No âmbito do ciclo de gestão, o monitoramento sensível às perspectivas transversais constitui uma etapa crítica para assegurar a disponibilidade de informações desagregadas por sujeito e por tema, apoiando a tomada de decisão tanto em órgãos coordenadores quanto em setores implementadores. Essa prática permite o acompanhamento contínuo do desempenho de metas e da execução física e financeira das ações orçamentárias, funcionando como um mecanismo de aprendizado institucional capaz de identificar e permitir correções de rumo tempestivas. Segundo o Ministério do Planejamento e Orçamento (2024), a produção sistemática de dados durante o monitoramento garante que os resultados alcançados para públicos específicos sejam detalhados e transparentes, transformando diretrizes estratégicas em entregas palpáveis.

O monitoramento e a avaliação (M&A) consolidam-se como funções estratégicas da gestão pública, voltadas à promoção da transparência e à melhoria da eficácia das intervenções estatais. Enquanto o monitoramento se caracteriza pela coleta sistemática de dados sobre o desempenho operacional para permitir ajustes imediatos, a avaliação dedica-se à análise profunda dos efeitos e impactos gerados pela política. Segundo Mello (2024), a eficácia desses mecanismos depende da robustez das capacidades estatais e da

institucionalização de processos que integrem o planejamento à execução. No contexto de agendas transversais, o monitoramento atua como o suporte informativo indispensável para a superação da fragmentação burocrática, assegurando que a tomada de decisão seja fundamentada em evidências e orientada para a entrega de resultados.

O monitoramento e a avaliação (M&A) constituem pilares indispensáveis no gerenciamento de agendas transversais, pois fornecem a inteligência necessária para coordenar setores distintos e garantir a convergência em torno de metas comuns (CUNILL GRAU, 2014). No contexto da primeira infância, o centro do governo deve exercer papel ativo de coordenação para alinhar secretarias finalísticas (CAVALCANTE, 2018). Fortalecer o órgão de planejamento permite transformar metas orçamentárias em impactos sociais concretos (GOMIDE; PIRES, 2014).

A implementação do monitoramento estratégico no programa de expansão da rede de educação infantil em Pernambuco dialoga diretamente com a metodologia de Entrega de Resultados (Deliverology), sistematizada por Michael Barber, que preconiza o foco na execução para converter diretrizes políticas em valor público real. Segundo Barber (2015), o sucesso da gestão pública depende da capacidade do centro do governo em manter uma rotina de acompanhamento que evite a dispersão de esforços, assegurando que as prioridades não sejam “engolidas” pela rotina burocrática. Sob a ótica da Deliverology, o monitoramento transcende a dimensão descritiva do controle para consolidar-se como um mecanismo de aprendizagem organizacional e correção de rumos baseada em evidências. Como destaca Barber (2015), o uso de dados e trajetórias de desempenho permite que a gestão antecipe falhas críticas e pactue metas diretamente com os agentes implementadores através de unidades de entrega.

Conforme as diretrizes de transversalidade estabelecidas pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (2024), a construção das creches transcende a dimensão da obra física ao ser compreendida como uma estratégia para incorporar as perspectivas de sujeitos de políticas públicas — neste caso, crianças e suas famílias — no conjunto das ações de governo. Sob essa ótica, o projeto integra o planejamento orçamentário aos direitos sociais, adotando uma abordagem multidimensional que reconhece a convergência entre

a ação estatal e o impacto diferenciado em grupos populacionais específicos.

5. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso descritivo, com abordagem qualitativa e quantitativa, focado na análise do modelo de monitoramento estratégico de um ente subnacional. A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental em relatórios de monitoramento, cronogramas físico-financeiros e atas de pactuação de resultados produzidas entre 2023 e janeiro de 2026. O corpus de análise incluiu Relatórios Diários de Obra (RDO) georreferenciados e *dashboards* de gestão que consolidam indicadores de desempenho na construção das unidades de educação infantil. Para a análise dos dados, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, confrontando os dados de execução em campo com as metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA).

Adicionalmente, a metodologia contemplou a triangulação de informações provenientes de três fontes distintas para garantir a integridade do monitoramento: os dados de medição reportados pelas construtoras, as vistorias técnicas *in loco* realizadas pelos órgãos finalísticos e o acompanhamento gerencial via sistemas de georreferenciamento. Esse processo de validação mitiga assimetrias de informação entre a administração pública e as empresas executoras. A análise também incorporou o exame dos fluxos de escalonamento de problemas, observando como entraves detectados no nível operacional eram processados e resolvidos nas instâncias tática e estratégica. Dessa forma, a abordagem metodológica permitiu não apenas descrever o progresso das obras, mas compreender a dinâmica da governança inter-setorial e a capacidade de resposta do Estado diante de gargalos logísticos e administrativos.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A meta de criar 60 mil vagas de creche no planejamento estratégico 2023-2026 de Pernambuco responde diretamente ao desafio de atingir o patamar de 50% de atendimento estabelecido pelo PNE, dado que mais de 90% dos municípios do estado ainda não alcançaram esse índice. Embora a oferta da educação infantil seja uma atribuição administrativa prioritariamente municipal conforme a LDB, o Estado de Pernambuco assumiu responsabilidades transversais

para garantir a equidade e o cumprimento das metas do PNE em territórios onde as capacidades locais são insuficientes.

A iniciativa foi estruturada em cinco blocos de intervenção, organizados de forma a otimizar a logística e a gestão dos contratos.

Para operacionalizar a execução, cada um dos cinco blocos conta com 6 a 10 lotes de obras, sendo que cada lote contempla, em média, 5 creches. Essa organização permite que a gestão estadual lide com a capilaridade do projeto de forma sistêmica, mantendo o controle sobre as particularidades de cada território.

A eficiência da iniciativa baseia-se em:

- *Obras padronizadas*: As unidades seguem modelos arquitetônicos e de engenharia uniformes, com etapas de execução rigorosamente definidas para facilitar o acompanhamento físico.
- *Monitoramento por bloco*: O acompanhamento é realizado de forma agregada por blocos, permitindo uma visão clara do avanço de cada grupo de unidades frente ao cronograma orçamentário.
- *Interface com os municípios*: Embora o Estado atue como indutor e executor financeiro, a estratégia prevê uma articulação federativa contínua com as gestões municipais para a viabilização de terrenos, alvarás e futura operação das unidades.

A estratégia para a escolha dos locais de construção das novas unidades foi desenvolvida pela própria Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco (SEPLAG-PE). Esta foi alicerçada em uma metodologia de priorização que cruzou microdados do Censo Escolar com o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), permitindo identificar áreas onde a carência de infraestrutura educacional coincidia com altos índices de exclusão social. Utilizando as Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH) como escala territorial, foram mapeadas as localidades com alta vulnerabilidade e baixa oferta de vagas, priorizando-se os territórios onde o atendimento era inferior a 50% (ANDRADE et al., 2025). Essa abordagem de justiça espacial garantiu que a alocação respondesse a critérios técnicos de equidade, utilizando o geoprocessamento para visualizar vazios assistenciais em zonas de alta densidade populacional da primeira infância. Além disso, a metodologia considerou a “articulação interdependente entre os órgãos” entre a ação estatal e as necessidades específicas do

público-alvo, assegurando que a expansão da rede não fosse apenas uma entrega de engenharia, mas uma intervenção integrada e multidimensional voltada à garantia de direitos.

A governança do projeto estruturou-se por meio de um fluxo de monitoramento intensivo, que integra o acompanhamento da execução física à gestão orçamentária e financeira. A metodologia permitiu a identificação tempestiva de entraves críticos (BARBER, 2015), como pendências em alvarás, ocupações irregulares e remanejamento de infraestrutura. O fluxo de informações integrou o planejamento central, secretarias área meio, educação e infraestrutura, e empresas executoras, criando um ecossistema de governança.

Estabeleceu-se uma rotina de reuniões e atualização em três níveis: operacional (acompanhamento técnico com construtoras); tático (articulação entre gerências das secretarias de governo envolvidas); e estratégico (definições de diretrizes entre Secretários de Estado e o representante executivo).

Anteriormente a cada ciclo de atualização, a Secretaria de Planejamento (SEPLAG-PE) verifica informações atualizadas das licitações em curso das obras das 250 unidades: andamento de editais, elaboração de projetos e abertura de propostas, via ferramentas públicas de pesquisa, Secretaria de Administração, Secretaria de Projetos Estratégicos e Secretaria de Educação. O mesmo acompanhamento é realizado para o processo de equipagem das unidades. Também são verificadas, junto a sistema de Gestão de Obras do estado e às planilhas as informações atualizadas de evolução financeira das obras, além dos possíveis embargos de obra em andamento.

As reuniões de nível operacional, que acontecem a cada 3 semanas, constituem o fórum de acompanhamento técnico direto, onde a SEPLAG-PE exerce a coordenação junto às empresas executoras e ao órgão finalístico de Infraestrutura, a Companhia Estadual de Habitação e Obras (CEHAB). Nestas instâncias, o monitoramento é pautado pela atualização detalhada dos cronogramas em Project, permitindo a análise da evolução física de cada unidade frente aos prazos previamente pactuados. Para garantir a precisão e a transparência das informações, a gestão utiliza evidências colhidas no campo, como fotos georreferenciadas e Relatórios Diários de Obra (RDOs), que validam o avanço reportado pelas construtoras. Além disso, a dinâmica dessas reuniões resgata as

notas e encaminhamentos de encontros anteriores, assegurando que pontos críticos — como remanejamento de redes de serviços públicos, ajustes em projetos ou agilização de alvarás — sejam resolvidos de forma tempestiva. Esse fluxo contínuo de dados operacionais alimenta os *dashboards* gerenciais, convertendo o acompanhamento técnico em inteligência estratégica para a manutenção da aderência ao planejamento estadual.

As reuniões de nível tático, que ocorrem semanalmente, funcionam como um centro de articulação e resolução de conflitos entre as gerências das secretarias envolvidas (SEPLAG, CEHAB e Projetos Estratégicos- SEPE), focando na análise do status de cada obra, de cada construtora, por bloco. Nessas instâncias, os dados operacionais são utilizados para monitorar o avanço de etapas críticas. O monitoramento tático permite o acompanhamento detalhado de entregas específicas — a exemplo da conclusão de fundações ou superestruturas — e a identificação de pendências externas, como liberações de concessionárias de energia e saneamento, desapropriações, regularizações fundiárias, que exigem coordenação entre diferentes órgãos estaduais e municipais. Essa camada de governança é responsável por traduzir os entraves técnicos em ações de curto prazo, garantindo que o cronograma financeiro e físico mantenha a aderência necessária para o cumprimento das metas globais do programa.

A utilização de evidências geradas pelo monitoramento permitiu que a gestão estabelecesse padrões de eventos e tempos médios de execução, extraídos de cases de sucesso nas primeiras entregas do projeto. Ao converter o histórico de obras em parâmetros quantitativos de desempenho, foi possível aplicar cronogramas mais precisos às unidades subsequentes, elevando significativamente a previsibilidade da execução física. Esse arcabouço de dados qualifica a interlocução com as empresas construtoras, permitindo cobranças fundamentadas em prazos factíveis e no acompanhamento rigoroso de etapas críticas. Assim, o monitoramento deixa de ser meramente descritivo para atuar como um indutor de eficiência, reduzindo dificuldades e contribuindo para as entregas.

As informações coletadas nos níveis operacional e tático são organizadas, acompanhadas por análise técnica, e incluídas numa plataforma de monitoramento que permite acesso em tempo real às

informações mais atualizadas, inclusive por meio de aplicativo via celular.

No topo da pirâmide de governança, as reuniões de nível estratégico são convocadas e presididas pela Governadora do Estado, conferindo o mais alto grau de prioridade política e institucional ao programa de expansão de creches. Este fórum caracteriza-se por um acompanhamento intensivo que transcende a visão macro do projeto, permitindo que a chefia do Executivo monitore o progresso obra a obra. Para isso, a gestão utiliza um *dashboard* estratégico alimentado por todo o arcabouço de informações geradas nos níveis operacional e tático, integrando dados de evolução física, execução financeira e situação licitatória.

Nesta instância, a análise técnica é convertida em diretrizes políticas imediatas, onde a Governadora pactua metas diretamente com os Secretários de Estado e define as prioridades de alocação de recursos. A utilização de ferramentas digitais assegura que o monitoramento seja sensível às especificidades de cada território, garantindo que obstruções que não puderam ser resolvidos nas instâncias inferiores recebam a devida articulação intersetorial e federativa necessária. Assim, o nível estratégico consolida a transversalidade da política pública, assegurando que o compromisso na criação das 60 mil vagas de creches seja monitorado com eficiência, transparência e aderência ao planejamento estadual.

O monitoramento sistemático atua como o elo de intersetorialidade na prática, estabelecendo a responsabilização entre a ação estatal e o planejamento orçamentário defendida pelo Guia do MPO. Esse fluxo contínuo retroalimenta o projeto, e a eficácia dessa governança transversal manifesta-se na resolução de problemas complexos, como por exemplo:

- *Problemas diversos com o terreno, implantação da creche, infraestrutura local, dificuldade com recrutamento de obra são trazidos pela construtora para apoios resolutivo da CEHAB e da SEPLAG nas reuniões operacionais;*
- *Demandas de desapropriação que exigem aporte financeiro são desembaraçadas por meio de solicitações da SEPE à SEPLAG, que articula junto à área de orçamento;*
- *Problemas diversos interface com os municípios, reportadas pela CEHAB, são resolvidas pela SEPE através de articulação federativa direta;*

- *Planejamento de entregas atualizado para a Secretaria de Educação a partir das reuniões operacionais, viabilizando o planejamento adequado da equipagem;*
- *Interface com os mais diversos órgãos, públicos e privados, são pauta de desembaraço nos três níveis de governança.*

Assim, o monitoramento passa a ter o papel de instrumento de coordenação governamental, permitindo que o Estado de Pernambuco supra lacunas de capacidade local, atuando como catalisador na entrega integral da política pública de primeira infância.

7. CONCLUSÃO

A análise da estratégia de expansão da rede de educação infantil em Pernambuco demonstra que o monitoramento não deve ser encarado apenas como um controle burocrático de obras, mas como uma capacidade estatal estratégica essencial para viabilizar agendas transversais complexas. O estudo evidencia que o acompanhamento centralizado e padronizado permitiu superar a fragmentação setorial histórica, garantindo que entraves territoriais, técnicos e orçamentários fossem resolvidos por meio de uma governança articulada em níveis operacional, tático e estratégico.

A operacionalização do monitoramento por meio de ferramentas digitais, *dashboards* gerenciais e Relatórios Diários de Obra (RDOs) com registros georreferenciados não apenas garantiu precisão e transparência, mas serviu como base para um aprendizado institucional contínuo. A conversão de dados brutos de campo em inteligência gerencial permitiu à gestão estadual antecipar obstáculos e estabelecer padrões de desempenho que conferiram maior previsibilidade à execução das unidades. Mais do que gerir infraestrutura, esse modelo assegurou que a expansão da rede refletisse a diretriz de justiça espacial, priorizando territórios de alta vulnerabilidade social conforme planejado.

Ademais, a experiência revela que a intersectorialidade não ocorre por decreto, mas pela articulação interdependente entre os órgãos, viabilizada por fluxos de informação em tempo real que conectam o planejamento, a execução física e o planejamento pedagógico de equipagem. Conclui-se que a transparência de dados e a governança liderada pelo centro do governo funcionam como pilares fundamentais para a *accountability* e para a sustentabilidade das políticas de primeira infância. O modelo pernambucano reforça que o fortalecimento institucional do órgão de planejamento é o que permite transformar metas estratégicas em resultados concretos para a sociedade (GOMIDE; PIRES, 2014).

8. Referências

1. ANDRADE, João Paulo Wayand de; SILVA, Bernardo Chaves da; COUTINHO, Ícaro Bernardes dos Santos; CEREZINI, Newton Rocha. Onde abrir creches? Um exemplo de política pública baseada em evidências. Brasília, DF: CONSEPLAN, 2025. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1VQQWbGYWxwSyeEGIFWQDveyEa7mIsrRC/view>. Acesso em: 01 fev. 2026.
2. BARBER, Michael. Como governar: Instruções de uso para vencer desafios e entregar resultados. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. Disponível em: <https://www.clp.org.br/unidades-de-entrega-o-que-sao-e-como-funcionam/>. Acesso em: 01 fev. 2026.
3. BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 04 abr. 2026.
4. BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 04 abr. 2026.
5. BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 04 abr. 2026.

6. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Transversalidade nas políticas públicas, no plano e no orçamento. Brasília: MPO, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/arquivos/guia1-geral-web.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2026.
7. CAVALCANTE, Pedro. Governança e Políticas Públicas no Brasil: o papel do centro do governo. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8267/1/td_2361.pdf. Acesso em: 01 fev. 2026.
8. COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas sociais: conceitos e metodologias. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6521>. Acesso em: 05 abr. 2026.
9. CUNILL GRAU, Nuria. A intersectorialidade nas novas políticas sociais: um acercamento analítico-conceptual. Brasília: ENAP, 2014. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2202/1/Texto%201%20-%20Nuria%20Cunill%20Grau.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2026.
10. FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO (FUNDAJ). Panorama da Educação Infantil em Pernambuco. Recife: Fundaj, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fundaj/pt-br>. Acesso em: 04 abr. 2026.
11. FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. Primeira Infância no Brasil: um olhar sobre políticas públicas e indicadores. São Paulo: FMCSV, 2023. Disponível em: <https://www.fmcsv.org.br>.
12. GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: trajetórias recentes e perspectivas. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/Livro_Capacidades%20estatais%20e%20democracia_trajet%c3%b3rias%20recentes%20e%20perspectivas.pdf. Acesso em: 01 fev. 2026.
13. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Relatório de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação. Brasília: Inep, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/monitoramento-das-metas-do-pne>. Acesso em: 06 abr. 2026.
14. JANNUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.
15. MELLO, Janine. Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil: o que avançou? *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 75, n. 1, p. 1-25, jan./mar. 2024. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/10000>. Acesso em: 04 abr. 2026.
16. UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). Guia de monitoramento e avaliação de políticas de primeira infância. Brasília: UNICEF, 2022. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios>.

O Orçamento da Criança e do Adolescente como Agenda Transversal no Planejamento Público: uma análise orçamentária estadual (2021 – 2025)

• **Priscila Luciane Leite do Nascimento**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil

E-mail: contato.priscilanasc@gmail.com

Resumo

O presente artigo analisa a evolução e a estrutura do Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA) no estado de Alagoas, durante o período de 2021 a 2025, com base em dados oficiais do orçamento público. O estudo parte da compreensão de que políticas voltadas à infância e adolescência demandam articulação entre diferentes áreas governamentais, o que torna relevante a utilização de instrumentos que permitam identificar e acompanhar os recursos destinados a esse público. Nesse contexto, o OCA é analisado como um recorte temático aplicado ao orçamento, que possibilita organizar e tornar mais visível a alocação de despesas associadas a essas políticas em diferentes áreas governamentais. A metodologia adota abordagem descritivo-analítica, combinando análise quantitativa dos dados orçamentários e interpretação qualitativa dos padrões de alocação e execução das despesas. Os resultados indicam crescimento dos recursos ao longo do período, predominância de gastos não exclusivos e a concentração dos gastos exclusivos na função educação. A comparação entre valor inicial, dotação atualizada e valor empenhado mostra a ocorrência de ajustes ao longo do exercício, associados à dinâmica de execução de políticas que envolvem múltiplas áreas governamentais. Os achados indicam que o OCA contribui para ampliar a transparência e qualificar o monitoramento do orçamento, enquanto evidencia desafios relacionados à coordenação institucional e à integração com instrumentos de planejamento, como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O estudo reforça o potencial do OCA como ferramenta de apoio à decisão pública em contextos subnacionais marcados pela complexidade e pela coordenação intersetorial.

Palavras-chave: Transversalidade orçamentária; Orçamento da criança e do adolescente; Planejamento e orçamento públicos; Orçamento temático; Governança orçamentária.

1. INTRODUÇÃO

A incorporação de recortes transversais no planejamento e orçamento público tem ganhado relevância como forma de organizar e qualificar a compreensão das políticas que envolvem múltiplas áreas governamentais. Esse movimento responde à necessidade de evidenciar a atuação do Estado em temas complexos, cuja implementação depende da articulação entre diferentes setores e instrumentos de gestão.

No caso das políticas voltadas à infância e adolescência, essa complexidade é ainda mais evidente. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei nº 8.069/1990, define como criança a pessoa com até 12 anos incompletos e como adolescente aquela entre 12 e 18 anos (BRASIL, 1990), enquanto a Constituição Federal de 1988, em seu art. 227, estabelece ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, com absoluta prioridade, os direitos desse público, o que implica não apenas a formulação

de políticas específicas, mas também a destinação privilegiada de recursos públicos (BRASIL, 1988). Essa diretriz confere à infância e adolescência um status diferenciado no ordenamento jurídico, exigindo que o financiamento dessas políticas seja tratado como elemento central da proteção integral. No entanto, a efetivação dessa prioridade no orçamento público depende de mecanismos que destaquem a alocação de recursos e permitam acompanhar sua execução ao longo do ciclo orçamentário.

A operacionalização dessa prioridade no orçamento público, contudo, não ocorre de forma automática. A estrutura orçamentária tradicional, organizada por funções, programas e órgãos, tende a fragmentar a visualização das despesas, dificultando a identificação direta dos recursos destinados a públicos específicos. Em políticas que envolvem múltiplas áreas governamentais, essa limitação se torna ainda mais evidente, uma vez que as ações se distribuem entre diferentes setores e instrumentos de política pública. Como resultado, a leitura do orçamento exige mecanismos adicionais que permitam reorganizar essas informações, de modo a evidenciar a participação de distintas políticas na promoção de direitos desse público.

Nesse contexto, o Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA) se apresenta como um instrumento que permite reorganizar a informação orçamentária a partir de um recorte temático, possibilitando identificar e acompanhar as despesas associadas a esse público. Ao reunir essas informações, o OCA contribui para ampliar a visibilidade do financiamento e para qualificar a análise da atuação governamental.

Diante disso, o presente artigo analisa a evolução e a estrutura do OCA no estado de Alagoas, no período de 2021 a 2025, buscando compreender como esse instrumento contribui para a organização do orçamento público e para o fortalecimento da governança em políticas de caráter transversal.

2. JUSTIFICATIVA

A incorporação de agendas transversais no planejamento público e na gestão orçamentária constitui um dos principais desafios da administração contemporânea, especialmente em políticas que demandam atuação integrada entre diferentes áreas governamentais. No caso da infância e adolescência, essa complexidade é ampliada pela necessidade de articular

políticas setoriais diversas, ao mesmo tempo em que se assegura a prioridade na alocação de recursos, conforme estabelecido no ordenamento constitucional. Nesse contexto, a utilização de recortes temáticos no orçamento público emerge como estratégia para tornar mais visível e analisável a atuação estatal em políticas de caráter intersetorial.

A escolha do estado de Alagoas como unidade de análise justifica-se pela institucionalização do Orçamento da Criança e do Adolescente no âmbito estadual, formalizada pela Emenda Constitucional nº 46/2019, que estabelece sua obrigatoriedade nas leis orçamentárias e impõe restrições ao remanejamento de recursos destinados a essa finalidade (ALAGOAS, 2019). Apesar desse avanço institucional, ainda são limitados os estudos que examinam a aplicação do OCA em nível estadual a partir da relação entre planejamento e execução orçamentária. Assim, o presente artigo busca contribuir para o tema ao analisar o OCA como instrumento de leitura do orçamento público sob um recorte transversal, com potencial de apoiar a gestão e qualificar a compreensão do ciclo de planejamento em contextos subnacionais.

3. OBJETIVOS

O presente estudo tem como objetivo analisar a evolução e a estrutura do Orçamento da Criança e do Adolescente no estado de Alagoas, no período de 2021 a 2025, avaliando como esse recorte contribui para ampliar a visibilidade e o monitoramento dos recursos destinados às políticas voltadas à infância e adolescência no âmbito do planejamento público.

De forma específica, busca-se identificar padrões de alocação e execução das despesas associadas ao OCA, analisando a evolução dos recursos ao longo do período, a distribuição dos gastos entre diferentes áreas de política pública e a distinção entre despesas de caráter exclusivo e não exclusivo. A análise também contempla a relação entre planejamento e execução orçamentária, a partir da comparação entre valor inicial, dotação atualizada e valor empenhado.

Adicionalmente, o estudo examina em que medida a utilização do OCA contribui para o fortalecimento da governança orçamentária, especialmente no que se refere à coordenação entre áreas, à transparência na alocação de recursos e à integração com os instrumentos de planejamento público, como o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. A

análise concentra-se na dimensão orçamentária dessas políticas, não abrangendo a avaliação de resultados ou impactos sobre a população beneficiária.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

4.1 *Prioridade absoluta e financiamento das políticas de infância e adolescência*

A proteção à infância e à adolescência ocupa posição singular no ordenamento jurídico brasileiro. O art. 227 da Constituição Federal estabelece que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, com absoluta prioridade, os direitos de crianças e adolescentes, conferindo a esse público um status diferenciado no desenho e na execução das políticas públicas (BRASIL, 1988). Essa diretriz é reforçada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que a operacionaliza em dimensões como precedência no atendimento, priorização na formulação de políticas e destinação privilegiada de recursos (BRASIL, 1990). Nessa perspectiva, a prioridade absoluta deixa de ser apenas um princípio jurídico e passa a orientar diretamente a ação estatal.

A efetivação dessa prioridade está intrinsecamente vinculada ao financiamento público. O reconhecimento jurídico dos direitos da infância e da adolescência exige sua incorporação nas peças de planejamento e orçamento, sob pena de permanecer restrito ao plano formal. Conforme argumenta Almeida (2011), o orçamento público constitui um dos principais instrumentos de materialização desses direitos, ao traduzir compromissos institucionais em alocação concreta de recursos. Dessa forma, as decisões orçamentárias passam a integrar o conteúdo da proteção integral, inserindo a discussão no campo da gestão pública e da governança orçamentária.

A compreensão do orçamento como elemento central das políticas públicas reforça essa interpretação. Franco (2017) destaca que o orçamento expressa escolhas estatais, condicionando a implementação das políticas ao definir prioridades e limites de atuação. Nessa mesma direção, Almeida (2010) aponta a importância de instrumentos que permitam identificar e acompanhar os recursos destinados à infância e à adolescência, condição necessária para viabilizar o monitoramento das ações governamentais.

Segundo Giacomoni (2002), o orçamento público constitui um instrumento de articulação das políticas

governamentais, permitindo a conversão de diretrizes em ações financiadas. Nesse processo, o ciclo orçamentário assume papel estruturante, na medida em que a integração entre Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual organiza a passagem do planejamento para a execução das despesas.

Sob a ótica das políticas voltadas à infância e à adolescência, essa dinâmica evidencia que a garantia de direitos depende não apenas de previsão normativa, mas de sua tradução em ações orçamentárias identificáveis e executáveis. Nesse sentido, a análise do financiamento dessas políticas deve considerar não apenas o volume de recursos, mas também sua execução e a capacidade de implementação das ações previstas (ALMEIDA, 2011).

A identificação desses recursos, contudo, não é imediata no orçamento público, sobretudo quando as despesas relacionadas à infância e à adolescência estão distribuídas entre diferentes funções, programas e ações. Em resposta a essa dificuldade, as metodologias desenvolvidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (IPEA; UNICEF, 2021) estruturam o OCA com base na distinção entre gastos exclusivos e não exclusivos e na aplicação de critérios de ponderação, permitindo estimar a incidência do gasto público sobre a população infantojuvenil em diferentes áreas de política pública. As orientações da Fundação Abrinq (2021), por sua vez, destacam o papel do OCA no fortalecimento da transparência fiscal e do controle social, ao qualificar a análise orçamentária sob a perspectiva da infância e da adolescência.

Essa necessidade de reorganização da informação orçamentária a partir de um recorte específico evidencia o caráter transversal das políticas voltadas à infância e à adolescência.

4.2 *Transversalidade no planejamento e no orçamento público*

A transversalidade no planejamento público refere-se à estratégia de organização estatal voltada ao enfrentamento de problemas que não se limitam a uma única política setorial. Ao incorporar determinados sujeitos e temas prioritários ao conjunto das ações governamentais, essa abordagem reconhece a natureza multidimensional dos problemas públicos e exige atuação coordenada entre diferentes áreas

do Estado. Como destacam Marcondes, Sandim e Diniz (2018), o reconhecimento da complexidade dos problemas sociais tem levado à criação de arranjos institucionais que viabilizem a integração de políticas públicas, entre os quais se destacam estratégias de transversalidade e intersetorialidade. No planejamento federal recente, essa perspectiva tem sido adotada como diretriz para o enfrentamento de temas como infância e adolescência, igualdade racial e meio ambiente, que demandam respostas articuladas e contínuas, conforme orienta o Ministério do Planejamento e Orçamento (BRASIL, 2024).

A transversalidade não substitui a organização setorial, mas redefine suas formas de articulação. As políticas deixam de ser analisadas isoladamente e passam a ser consideradas em função de sua contribuição para objetivos comuns. Nessa perspectiva, a transversalidade envolve a articulação entre diferentes áreas governamentais ao longo das etapas de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas (REINACH, 2013). Trata-se, portanto, de uma estratégia voltada à superação da fragmentação da ação estatal, por meio de mecanismos de coordenação que integram políticas, programas e instrumentos de gestão em torno de problemas complexos.

No caso das políticas voltadas à infância e adolescência, essa abordagem assume particular relevância. A proteção integral prevista na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente pressupõe a atuação articulada de diferentes políticas públicas, envolvendo áreas como saúde, educação, assistência social e direitos humanos. Como destaca o Ministério do Planejamento e Orçamento (BRASIL, 2025), a efetivação desses direitos depende da coordenação entre programas executados por diferentes órgãos governamentais, evidenciando a natureza transversal dessa agenda.

O orçamento público desempenha papel central nesse processo, ao constituir o instrumento por meio do qual as diretrizes do planejamento são convertidas em alocação de recursos e execução de políticas. Como destacam Vidigal, Souza e Vitiello (2013), o orçamento estabelece a ligação entre o planejamento governamental e a implementação das ações públicas, tornando-se elemento estruturante da gestão. A articulação entre PPA, LDO e LOA viabiliza a tradução de objetivos estratégicos em programação

financeira, conferindo materialidade às políticas de caráter transversal.

No plano operacional, a transversalidade depende de mecanismos que permitam identificar a contribuição de diferentes ações para uma mesma agenda. Entre eles, destaca-se a etiquetagem de gastos, que classifica as despesas segundo sua relação com o público ou tema analisado, distinguindo entre gastos exclusivos e não exclusivos (BRASIL, 2024). Essa metodologia possibilita mapear, no conjunto do orçamento, quais ações contribuem para determinada agenda, superando limitações das análises baseadas exclusivamente em funções ou programas isolados.

A operacionalização dessa abordagem envolve, ainda, processos de coordenação entre áreas da administração pública. Conforme Reinach (2013), a atuação transversal requer condições institucionais que viabilizem a articulação entre órgãos governamentais, incluindo espaços de coordenação, capacidade de influência sobre outras políticas e inserção na estrutura decisória do Estado. Dessa forma, a transversalidade não se restringe a um conceito analítico, mas se expressa em práticas de gestão, instrumentos técnicos e arranjos institucionais voltados à integração das políticas públicas.

4.3 OCA e monitoramento do gasto público e governança orçamentária

A governança orçamentária envolve os arranjos institucionais que orientam a alocação, a execução e o acompanhamento dos recursos públicos, incluindo mecanismos de monitoramento e controle das despesas (COUTO; RODRIGUES, 2022). Nesse contexto, o monitoramento do gasto constitui dimensão central, ao permitir avaliar em que medida as decisões orçamentárias se convertem em execução efetiva das políticas públicas.

Nas políticas sociais de caráter transversal, como aquelas voltadas à infância e adolescência, esse monitoramento enfrenta limitações decorrentes da estrutura do orçamento público. Conforme aponta a Fundação Abrinq (2021), a distribuição das despesas entre diferentes funções, programas e órgãos dificulta a identificação direta dos recursos destinados a públicos específicos, restringindo a capacidade de análise da atuação estatal.

Essa dificuldade está relacionada à organização setorial das políticas públicas, que fragmenta a

informação orçamentária. Em contextos de atuação intersetorial, a análise do gasto exige instrumentos capazes de reorganizar essas informações a partir de objetivos compartilhados, superando as limitações das classificações tradicionais (MARCONDES; SANDIM; DINIZ, 2018).

A produção dessas informações depende, ainda, de arranjos de coordenação institucional. Como argumenta Reinach (2013), a atuação transversal requer condições que viabilizem a articulação entre órgãos governamentais e a integração entre políticas públicas. Nesse sentido, o monitoramento do gasto se insere na própria dinâmica da governança orçamentária, ao demandar cooperação entre áreas responsáveis pelo planejamento, execução e registro das despesas.

O Orçamento da Criança e do Adolescente se insere nesse contexto como instrumento voltado à identificação e ao acompanhamento dos recursos destinados à promoção dos direitos infantojuvenis. Sua metodologia, baseada na distinção entre despesas exclusivas e não exclusivas, permite evidenciar gastos que, na estrutura orçamentária tradicional, permanecem dispersos entre diferentes áreas governamentais (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2021). Isso amplia a capacidade de leitura do orçamento sob a perspectiva de um público específico.

No âmbito do planejamento público, instrumentos como a etiquetagem de gastos reforçam essa lógica ao possibilitar a identificação de ações associadas a agendas transversais por meio de classificações gerenciais aplicadas ao orçamento (BRASIL, 2024). Nesse contexto, o OCA pode ser compreendido como um mecanismo que articula monitoramento e governança orçamentária, ao reorganizar a informação sobre o gasto público, ampliar sua transparência e fortalecer a capacidade analítica do Estado na avaliação de políticas que envolvem múltiplas áreas governamentais.

5. METODOLOGIA

O artigo adota uma abordagem aplicada, de caráter descritivo-analítico, com método misto, combinando análise quantitativa de dados orçamentários e interpretação qualitativa dos padrões de alocação e execução das despesas. Trata-se de um estudo de caso baseado em análise documental de dados administrativos, com foco na forma como a agenda da infância e adolescência se materializa no orçamento público do estado de Alagoas.

A base empírica é composta por dados do Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA) do estado de Alagoas, extraídos do Portal da Transparência estadual, abrangendo o período de 2021 a 2025. Esse recorte permite observar a dinâmica recente do financiamento dessa agenda em um contexto de recomposição fiscal e reorganização das políticas públicas. Os dados foram obtidos em formato aberto e organizados em base analítica no ambiente Excel, o que possibilitou a padronização das variáveis, a consolidação das informações por exercício financeiro e o cruzamento entre dados orçamentários e as categorias temáticas do OCA.

Foram realizados procedimentos de tratamento da base, incluindo verificação de consistência, eliminação de duplicidades e organização das despesas segundo as classificações programáticas do orçamento público. Esse processo viabilizou a construção de uma série histórica e permitiu a análise longitudinal da evolução do planejamento e da execução dos recursos destinados à infância e à adolescência no período pós-pandemia.

A partir dessa base, foram elaborados quadros e gráficos analíticos, com destaque para o percentual de execução orçamentária, calculado pela razão entre o valor empenhado e a dotação atualizada. Esse indicador foi utilizado como medida da capacidade de utilização dos recursos disponíveis ao longo do exercício financeiro, considerando os ajustes realizados na programação inicial.

A análise considerou, ainda, a estrutura programática do orçamento público, a partir das classificações por função, subfunção e ação, que organizam a despesa segundo áreas de atuação governamental e objetivos das políticas públicas. A função representa o maior nível de agregação das despesas, enquanto a subfunção permite maior detalhamento dentro de cada área, e a ação corresponde ao nível mais específico da programação, associado à entrega de bens e serviços (BRASIL, 2025).

Nessa perspectiva, o OCA é tratado como um marcador orçamentário de natureza transversal, aplicado a despesas relacionadas à promoção de direitos de crianças e adolescentes. A classificação das despesas seguiu os critérios metodológicos do OCA, considerando a identificação das ações orçamentárias com base no público beneficiário, nos objetivos programáticos e na natureza da política envolvida. A partir

desses critérios, as despesas foram classificadas em gastos exclusivos, direcionados diretamente ao público infantojuvenil, e gastos não exclusivos, associados a políticas universais que também beneficiam esse público (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2021).

A comparação entre valor inicial, dotação atualizada e valor empenhado permitiu examinar a relação entre planejamento e execução das despesas, bem como a capacidade de ajuste ao longo do exercício financeiro. Conforme o Manual Técnico de Orçamento, o valor inicial corresponde aos montantes fixados na Lei Orçamentária Anual, a dotação atualizada incorpora as alterações decorrentes de créditos adicionais e remanejamentos, e o valor empenhado representa a primeira etapa da execução da despesa (BRASIL, 2025).

Como limitação metodológica, destaca-se que a análise se baseia exclusivamente em dados orçamentários administrativos, os quais permitem examinar padrões de alocação e execução de recursos, mas não verificam diretamente os resultados ou impactos das políticas públicas sobre a população beneficiária.

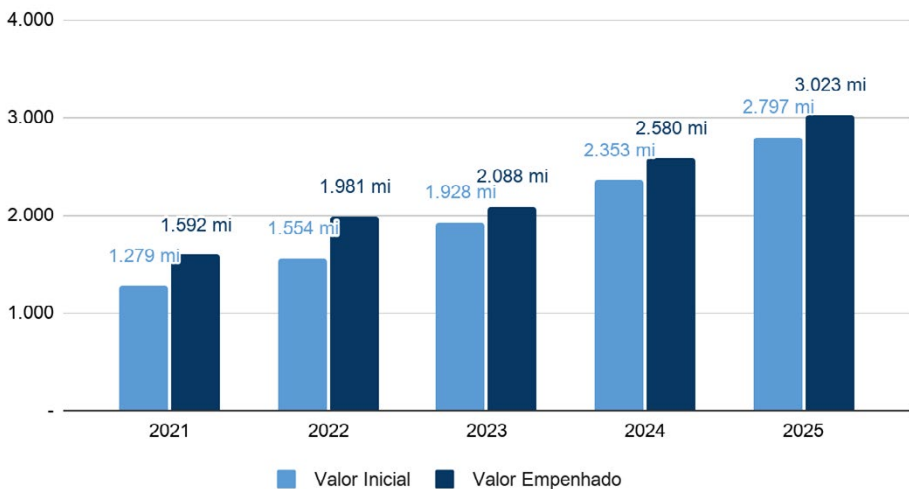
6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 Evolução do Orçamento do OCA (2021–2025)

A análise longitudinal demonstra uma trajetória de crescimento contínuo dos recursos destinados às ações exclusivas do OCA, com o valor empenhado passando de aproximadamente R\$ 1,59 bilhão em 2021 para R\$ 3,02 bilhões em 2025. Esse comportamento reflete não apenas a recomposição dos níveis de financiamento no contexto pós-pandemia, mas também a ampliação da capacidade do Estado em direcionar recursos para políticas voltadas à infância e adolescência.

Em todos os anos o montante empenhado superou o valor inicial, acarretando na necessidade de recomposição orçamentária para viabilizar ações de natureza multissetorial, como apresentado no gráfico 1. Observa-se ainda uma redução na diferença percentual entre o valor inicial e o valor empenhado ao longo do período. Enquanto nos primeiros anos essa variação supera 24% e atinge 27,53% em 2022, nos anos mais recentes ela se reduz para patamares próximos de 8% a 10%. Esse movimento sugere maior aproximação entre planejamento e execução orçamentária, com estimativas iniciais mais aderentes à dinâmica das ações, apontando um processo de aprimoramento na estimativa inicial das ações Exclusivas OCA.

GRÁFICO 1 – Valor Inicial e Empenhado por ano, Exclusivo OCA



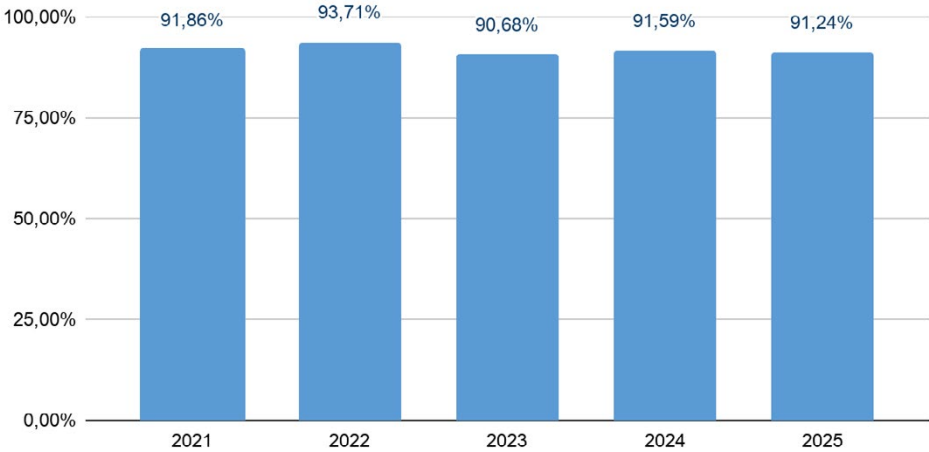
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência (2026).

Além disso, a variação anual entre os valores empenhados sinalizam um ritmo de crescimento mais intenso no início da série, seguido de estabilização nos anos mais recentes. Entre 2021 e 2022, observa-se crescimento de aproximadamente 24,4%, enquanto entre 2024 e 2025 esse aumento se reduz para cerca de 17,16%.

A taxa de execução orçamentária, calculada pela razão entre o valor empenhado e a dotação atualizada,

manteve uma constância acima de 90% durante o período analisado, mostrando que além de um crescimento nominal, também houve uma elevada capacidade institucional de execução das despesas associadas ao OCA, em linha com os indicadores de execução da despesa discutidos por Kohama (2016). O gráfico 2 apresenta o percentual de execução orçamentária por ano para ações Exclusivas OCA.

GRÁFICO 2 – Taxa de Execução Orçamentária por ano, Exclusivo OCA



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência (2026).

A baixa variação nas taxas de execução ao longo do período sinaliza estabilidade no padrão de execução orçamentária, sem oscilações significativas entre os exercícios. Verifica-se que apesar da necessidade de ajustes ao longo do exercício, o arranjo institucional apresenta condições operacionais para transformar recursos autorizados em despesas efetivamente empenhadas.

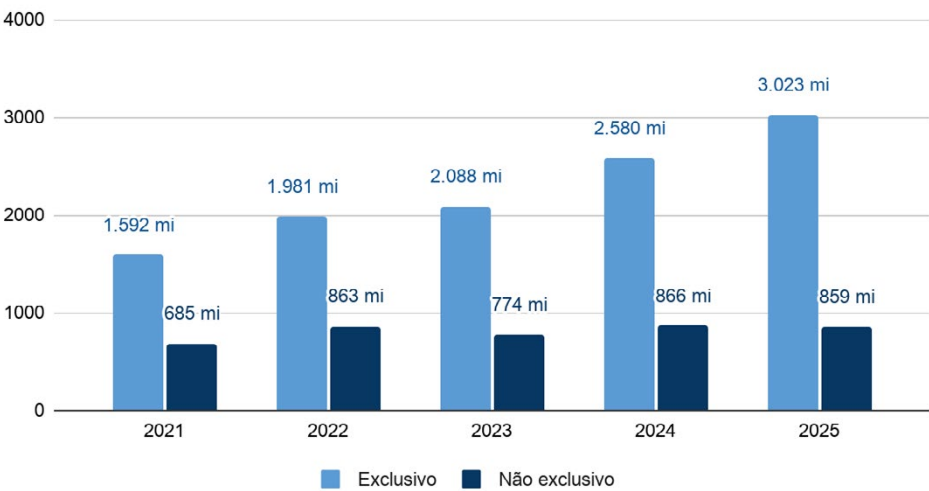
6.2 Estrutura e composição do orçamento do OCA

A desagregação dos dados por tipo OCA demonstra a predominância das despesas classificadas como exclusivas, que representam aproximadamente 73% do total empenhado no período. Esse resultado indica que a maior parte dos recursos associados às políticas voltadas à infância e adolescência está concentrada em ações diretamente direcionadas ao público infantojuvenil, embora permaneça relevante a participação de despesas inseridas em políticas universais distribuídas

em diferentes funções do orçamento, o que reforça o caráter transversal dessa atuação estatal.

Observa-se ainda, uma alteração na relação entre gastos exclusivos e não exclusivos ao longo do período analisado. Embora as despesas exclusivas permaneçam predominantes em todos os exercícios, verifica-se crescimento gradual de sua participação relativa, especialmente nos anos mais recentes.

GRÁFICO 3 – Valor Empenhado anualmente por tipo OCA



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência (2026)

A distribuição funcional das despesas revela parâmetros distintos entre os dois tipos de gastos. No caso das despesas não exclusivas, observa-se forte concentração na função Saúde, que responde por 79,18% desse conjunto, seguida por Assistência Social (9,60%) e Saneamento (5,20%). As demais funções apresentam participações bastante reduzidas, como Direitos da Cidadania (1,67%), Cultura (1,67%), Educação (1,33%) e Desporto e Lazer (0,76%), evidenciando baixa dispersão relativa entre áreas. Esse padrão indica que, embora as despesas não exclusivas expressem a transversalidade da agenda, sua execução permanece fortemente concentrada em poucos setores, especialmente na saúde.

Em contraste, os gastos exclusivos apresentam maior concentração na função Educação, responsável por praticamente a totalidade desse tipo de despesa, o que sugere que as ações diretamente voltadas à

infância e adolescência estão fortemente associadas ao sistema educacional, com baixa diversificação entre outras funções.

Ao considerar a composição das despesas por função, observa-se que a saúde concentra a maior parte dos gastos não exclusivos, enquanto a educação responde pela quase totalidade dos gastos exclusivos. Esse arranjo mostra que o OCA combina políticas universais, com forte peso da saúde, e ações diretamente voltadas ao público infantojuvenil, concentradas na educação. O Quadro 1 apresenta os valores empenhados por função e tipo OCA. As demais funções possuem participação mais reduzida, como assistência social e saneamento, além de áreas residuais, o que reforça a concentração do gasto em poucos setores e a coexistência de diferentes tipos de despesa na composição do orçamento.

QUADRO 1 – Valor Empenhado por Função, por tipo OCA

Função	Não exclusivo	Exclusivo
EDUCAÇÃO	52.668.510	11.222.841.087
SAÚDE	3.202.221.613	24.425.595
DIREITOS DA CIDADANIA	68.433.588	8.712.793
ASSISTÊNCIA SOCIAL	388.106.190	5.481.192
DESPORTO E LAZER	30.646.570	3.483.618
SEGURANÇA PÚBLICA	-	12.727
SANEAMENTO	212.245.860	-
CULTURA	67.799.824	-

Função	Não exclusivo	Exclusivo
HABITAÇÃO	24.666.766	-
COMUNICAÇÕES	86.961	-
TRABALHO	44.761	-
GESTÃO AMBIENTAL	26.120	-

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência (2026).

Em conjunto, a estrutura do gasto combina ações diretamente voltadas ao público infantojuvenil com políticas universais, o que amplia o alcance das intervenções e evidencia a participação de diferentes áreas na execução das políticas voltadas à infância e adolescência.

A análise por eixos e subeixos complementa a leitura funcional ao agrupar as despesas segundo sua finalidade. O quadro 2 apresenta a distribuição do valor empenhado entre 2022 e 2025, em razão da indisponibilidade de dados de 2021 no Portal da Transparência.

QUADRO 2 – Valor Empenhado por Eixos e Subeixos

Eixos	Subeixos	Valor Empenhado	Participação (%)
1 – ACESSO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE	1 – CULTURA	65.050.801	0,50%
0,22%	2 – DESPORTO E LAZER	28.903.875	0,22%
74,30%	3 – EDUCAÇÃO	9.684.483.051	74,30%
2 – PROGRAMAÇÃO DE DIREITOS E PROTEÇÃO INTEGRAL	4 – ASSISTÊNCIA SOCIAL	355.983.638	2,73%
0,51%	5 – DIREITOS DA CIDADANIA	66.584.469	0,51%
3 – PROMOÇÃO À VIDA SAUDÁVEL	6 – HABITAÇÃO	15.200.872	0,12%
1,39%	7 – SANEAMENTO	180.832.643	1,39%
20,24%	8 – SAÚDE	2.638.134.412	20,24%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência (2026).

Os dados mostram forte concentração no eixo de Acesso à Educação de Qualidade (75,02%) e em Promoção à Vida Saudável (21,75%), enquanto o eixo de Programação de Direitos e Proteção Integral possui participação inferior (3,24%). No nível dos subeixos, educação (74,30%) e saúde (20,24%) concentram a maior parte dos recursos, seguidas por assistência social (2,73%) e saneamento (1,39%), com participação residual das demais áreas.

A leitura conjunta por função e por eixo indica que a distribuição do gasto permanece concentrada em poucas áreas, evidenciando que a atuação intersectorial ocorre por meio da combinação entre políticas específicas e políticas universais, sem distribuição homogênea dos recursos entre os diferentes setores.

6.3 Planejamento e Execução Orçamentária

A comparação entre o valor inicial, a dotação atualizada e o valor empenhado evidencia a ocorrência

de ajustes orçamentários expressivos ao longo de todo o período analisado. Em todos os exercícios, a dotação atualizada supera o valor inicialmente previsto, com variação de 56,30% em 2021 e redução gradual dessa diferença nos anos subsequentes, atingindo 18,56% em 2025.

Ao longo do período, observa-se redução da diferença relativa entre o valor inicial e a dotação atualizada, embora os ajustes permaneçam expressivos em todos os anos. Esse movimento está associado à utilização de créditos adicionais, instrumento previsto na LDO, que permite a reprogramação das dotações conforme a evolução das demandas durante a execução orçamentária e desempenha papel relevante na viabilização de ajustes em políticas de caráter transversal.

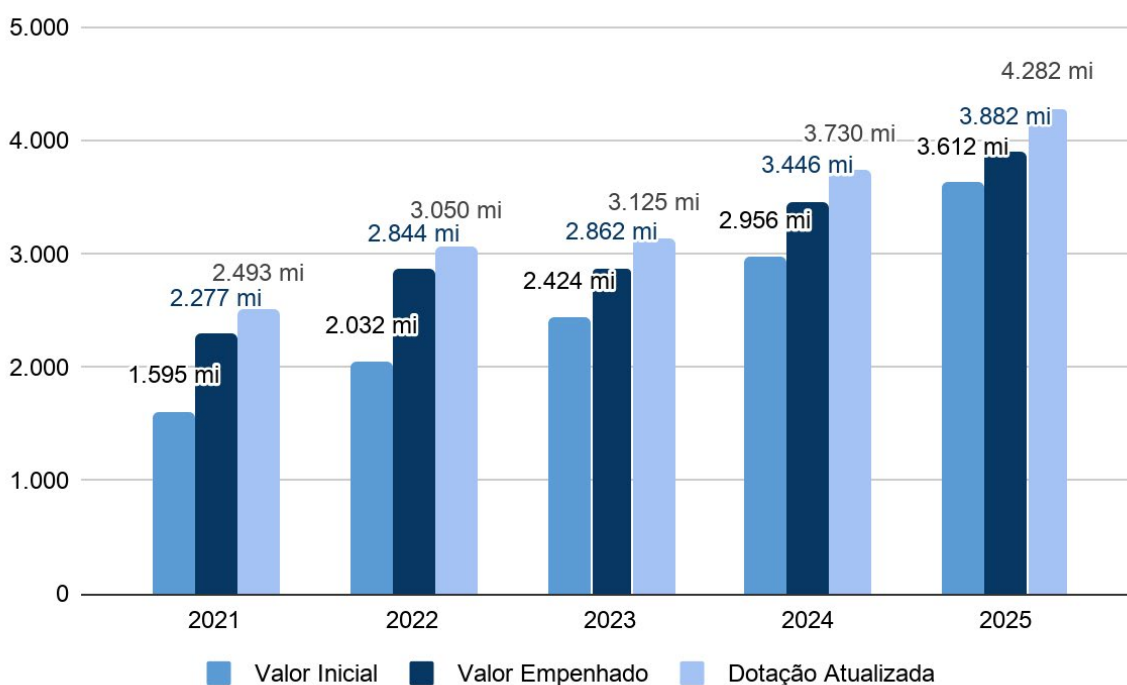
A recorrência desses ajustes sugere que o planejamento inicial não incorpora integralmente as despesas associadas ao OCA, sendo complementado ao longo do exercício. Esse aspecto está relacionado

à própria natureza das políticas envolvidas, cuja execução depende da atuação de diferentes áreas e da articulação entre unidades orçamentárias. Em políticas multissetoriais, como a da infância e adolescência, a previsão orçamentária tende a apresentar maior grau de incerteza, uma vez que as ações se distribuem entre múltiplos setores e programas, dificultando a

consolidação das necessidades no momento de elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Em relação à execução, o valor empenhado acompanha a expansão da dotação atualizada, mantendo proximidade com os valores disponíveis. Ainda assim, a dotação não é integralmente utilizada, indicando limitações na absorção dos recursos ao longo do exercício, conforme apresentado no Gráfico 4.

GRÁFICO 4 – Valor Inicial x Empenhado x Dotação Atualizada por ano



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência (2026)

A visualização dessas variáveis permite distinguir três momentos do ciclo orçamentário: a previsão inicial, a reprogramação ao longo do exercício e a execução efetiva das despesas. Observa-se que a alocação de recursos associada ao OCA se consolida durante a execução, com ampliação das dotações e níveis elevados de empenho, ainda que sem utilização integral em todos os exercícios.

Esse comportamento indica que a consistência entre planejamento e execução depende menos da previsão inicial e mais da capacidade de ajuste ao longo do exercício. Dessa forma, o comportamento observado sugere a importância de mecanismos de planejamento mais integrados e de maior articulação entre as etapas do ciclo orçamentário, contribuindo

para o aprimoramento da previsibilidade e da execução das políticas.

6.4 OCA como Instrumento de Governança, Transversalidade e Integração

A análise do Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA) no estado de Alagoas permite examinar seu papel como instrumento de organização da informação orçamentária e de apoio à governança do financiamento das políticas voltadas à infância e adolescência. A institucionalização do OCA por meio da Emenda Constitucional nº 46/2019 estabelece a obrigatoriedade de identificação dessas despesas, criando condições para seu monitoramento ao longo do ciclo orçamentário (ALAGOAS, 1989). Ao agrupar

despesas dispersas entre diferentes funções, o OCA explicita a participação de distintas áreas governamentais na execução dessas políticas (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2021).

Como mecanismo de transversalidade, o OCA mostra que o financiamento dessas políticas combina gastos exclusivos e não exclusivos, distribuídos entre funções como educação, saúde, assistência social e saneamento. Os resultados indicam que a atuação voltada à infância e adolescência envolve tanto ações diretamente direcionadas ao público infantojuvenil quanto sua inserção em políticas universais, o que demanda articulação entre diferentes áreas responsáveis pela execução.

A distribuição dos recursos não é homogênea, havendo concentração em poucas funções, especialmente educação e saúde. Esse padrão indica que a integração entre políticas ocorre pela articulação entre áreas com maior capacidade de execução orçamentária, que incorporam o atendimento ao público infantojuvenil tanto em ações específicas quanto no interior de políticas já estruturadas, sem distribuição uniforme do gasto entre os diferentes setores.

No plano da governança orçamentária, a utilização do OCA permite identificar com maior precisão a composição dessas despesas e acompanhar sua execução ao longo do exercício. A coexistência de gastos exclusivos e não exclusivos, associada à recorrência de ajustes orçamentários, indica que a consolidação dessas despesas ocorre progressivamente durante a execução, e não apenas na fase de planejamento inicial, reforçando o papel do OCA no monitoramento do gasto e no controle social (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2021).

Como instrumento de integração entre planejamento e execução, o OCA explicita a diferença entre a programação inicial e a execução efetiva das despesas. A recorrência de créditos adicionais e a expansão das dotações ao longo do exercício mostram que parte dessas despesas é ajustada durante a execução orçamentária. Esse processo indica que a integração entre planejamento e orçamento ocorre de forma incremental, condicionada à capacidade de reprogramação e à atuação das unidades executoras. Nesse contexto, a incorporação do OCA ao PPA estadual e sua articulação com os demais instrumentos orçamentários permitem aproximar a definição de prioridades da

execução efetiva, contribuindo para maior previsibilidade na execução das despesas.

Por fim, o OCA opera como instrumento de governança ao organizar a informação orçamentária e explicitar a participação de diferentes funções no financiamento dessas políticas. Sua utilização não elimina a fragmentação do orçamento, mas permite torná-la mais observável e passível de acompanhamento, ao evidenciar onde se concentram os recursos e como se distribuem ao longo do ciclo orçamentário. Sua efetividade depende, portanto, da capacidade institucional de utilizar essas informações para alinhar planejamento, reprogramação e execução.

7. CONCLUSÃO

O estudo permitiu examinar como o Orçamento da Criança e do Adolescente se organiza no âmbito estadual e de que forma contribui para qualificar a compreensão do orçamento público em políticas que envolvem múltiplas áreas governamentais. Ao reunir despesas dispersas em diferentes classificações orçamentárias, o OCA possibilita uma visão mais integrada da atuação estatal voltada à infância e adolescência.

Os resultados mostram expansão dos recursos ao longo do período analisado, acompanhada por uma composição que combina despesas diretamente voltadas ao público infantojuvenil e gastos inseridos em políticas universais. Esse arranjo indica que a promoção de direitos depende tanto de ações específicas quanto da incorporação desse público em políticas já estruturadas.

A análise da execução evidencia que parte relevante das despesas se consolida ao longo do exercício, por meio de ajustes na programação inicial. Esse padrão indica limitações na incorporação dessas despesas na fase de planejamento e reforça o papel dos mecanismos de reprogramação na viabilização da execução.

Do ponto de vista da gestão, o OCA amplia a capacidade de monitoramento ao tornar visível a distribuição das despesas entre diferentes funções e ao permitir o acompanhamento da execução ao longo do exercício. Ao mesmo tempo, os resultados mostram que a coexistência de gastos exclusivos e não exclusivos, associada à distribuição das despesas entre diferentes unidades, exige coordenação entre áreas responsáveis pela execução.

Os principais desafios identificados estão relacionados à incorporação do OCA na fase de planejamento

e à articulação entre unidades orçamentárias. A recorrência de ajustes ao longo do exercício indica distância entre a programação inicial e a execução, embora se observe redução gradual dessa diferença ao longo do período analisado. A distribuição das despesas entre diferentes áreas também dificulta a consolidação das informações e a coordenação da execução. Esses fatores apontam para a necessidade de maior alinhamento entre planejamento e orçamento, contribuindo para o aprimoramento da previsibilidade da execução.

No contexto estadual, a institucionalização do OCA por meio da Emenda Constitucional nº 46/2019 estabelece bases para sua integração ao ciclo orçamentário. Sua incorporação ao Plano Plurianual estadual e a articulação com os demais instrumentos do ciclo orçamentário tende a aproximar a definição de prioridades da alocação de recursos e da execução das ações.

Como contribuição, o estudo demonstra que a utilização do OCA permite reorganizar a informação orçamentária a partir de um recorte temático, evidenciando a participação de diferentes funções no financiamento dessas políticas. Os resultados mostram que a atuação intersetorial ocorre pela combinação entre ações específicas e políticas universais, concentradas em áreas como educação e saúde, e não pela dispersão uniforme dos recursos. Além disso, a análise da relação entre planejamento e execução evidencia que a consolidação dessas despesas depende de ajustes ao longo do exercício, reforçando o papel do OCA como instrumento de apoio à governança orçamentária em contextos marcados pela atuação intersetorial.

8. Referências

1. ALAGOAS (Estado). [Constituição (1989)]. Constituição do Estado de Alagoas: promulgada em 5 de outubro de 1989: atualizada até a Emenda nº 38/2010. 3. ed. rev. e ampl. Maceió: Governo do Estado de Alagoas, 2013.
2. ALAGOAS (Estado). Emenda Constitucional nº 46, de 3 de janeiro de 2020. Acrescenta os §§ 12 e 13 ao art. 176 da Constituição do Estado de Alagoas, instituindo o Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA). Maceió: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, 2020.
3. ALMEIDA, Riezo Silva. Orçamento público destinado às crianças e aos adolescentes. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 10 – n. 35, p. 205-233 – jul./dez. 2011.
4. ALMEIDA, Riezo Silva. Orçamento criança e adolescente: a experiência do Distrito Federal. 2010. xii, 54 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
5. BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.
6. BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm#art266>. Acesso em: 20 mar. 2026.
7. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Transversalidade nas políticas públicas, no plano e no orçamento. Brasília: Subsecretaria de Temas Transversais/SOF/MPO, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/arquivos/guia1-geral-web.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2026.
8. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Transversalidade de crianças e adolescentes nas políticas públicas, no plano e no orçamento: guia prático para gestoras e gestores públicos. Brasília: Subsecretaria de Temas Transversais/SOF/MPO, 2025. 61 p.: il. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/paginas/guia-3-criancas-e-adolescentes-26mar.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2026.
9. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento: MTO 2026. Brasília: SOF/MPO, 2025. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/unidades/orcamento-e-financas-na-justica-federal-1/manuais/manuais-tecnicos/MTO-2025>>. Acesso em: 17 mar. 2026.

10. COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. (org.). Governança orçamentária no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea; Brasília: Cepal, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11565/1/Governanca_Orca-mentaria_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2026.
11. FRANCO, Luciana Evangelista Fernandes. A política da criança e do adolescente e o orçamento público. 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/180864>>. Acesso em: 1 abr. 2026.
12. FREIRE VITIELLO, Maria Goretti; SOUZA, Lais de Oliveira; VIDIGAL, Ana Carolina. Enfoque na política de atendimento à criança e ao adolescente: orçamento público federal e análise dos planos plurianuais. Economia & Região, v. 1, n. 1, p. 150–161, 2013. Disponível em: <<https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ecoreg/article/view/14601>>. Acesso em: 1 abr. 2026.
13. FUNDAÇÃO ABRINQ. De olho no orçamento criança: subsídios para o monitoramento do orçamento público. 3. ed. São Paulo: Fundação Abrinq, 2021.
14. GIACOMONI, James. Orçamento público. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
15. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. Gasto social com crianças e adolescentes (GSC&A): descrição metodológica. Brasília: Ipea; UNICEF, 2021. Nota técnica. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/dba1425d-e873-4b95-bbb7-1fbc78f76e6b/content>>. Acesso em: 16 mar. 2026.
16. KOHAMA, Heilio. Contabilidade pública: teoria e prática. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
17. MARCONDES, Mariana Mazzini; SANDIM, Tatiana Lemos; DINIZ, Ana Paula Rodrigues. Transversalidade e intersetorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. Administração Pública e Gestão Social, v. 10, n. 1, p. 22–33, 2018. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/journal/3515/351557762003/>>. Acesso em: 2 abr. 2026.
18. REINACH, Sophia. Gestão transversal de políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/sofia_reinach.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2026.

O Programa de Orçamento Participativo Digital Do Piauí (Opa): análise dos relatórios institucionais (2023–2025) e desafios da inclusão democrática.

- **Liz Tâmara Pinto Lopes**
Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAR), Brasil
E-mail: liztlopes@ufdpar.edu.br
- **Celina Maria de Souza Olivindo**
Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAR), Brasil
E-mail: celinaolivindo@ufdpar.edu.br
- **Alexandre Rodrigues Santos**
Universidade Federal do Piauí (UFPI), Brasil
E-mail: alexandre.adm@ufpi.edu.br

Resumo

Este estudo analisa o papel do Orçamento Participativo Digital (OPA) como instrumento de fortalecimento da democracia participativa no estado do Piauí. A pesquisa parte da hipótese de que a articulação entre as tecnologias digitais e a participação cidadã pode ampliar o engajamento social, legitimando as decisões públicas. O objetivo geral desta pesquisa é analisar como o OPA estabelece a relação entre o governo e a sociedade civil, especificamente o aumento ao acesso às decisões públicas e o incentivo à participação por meio da tecnologia. Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso com abordagem qualitativa e quantitativa, fundamentado na análise de conteúdo que será aplicada aos relatórios oficiais do OPA em dois ciclos (2023–2024 e 2024–2025). O artigo desenvolveu o mapeamento das potencialidades e limites do modelo, evidenciando tanto os avanços relacionados à democracia participativa, inovação digital, quanto às tensões estruturais, sobretudo no que se refere à inclusão digital, ao papel do estímulo governamental e à sustentabilidade da participação cidadã. Os resultados evidenciam a expansão territorial do programa, com crescimento de 125% no número de entidades cadastradas e aumento expressivo de votos válidos, embora a participação direta tenha alcançado apenas cerca de 14% da população. Apesar dos avanços, a inclusão digital mostrou-se limitada, tendo o WhatsApp concentrado a maior parte das participações, enquanto plataformas mais complexas tiveram baixa adesão, reforçando a necessidade de estratégias híbridas com vans itinerantes e pontos presenciais. Conclui-se que o OPA promove inovação democrática, mas ainda depende fortemente da indução governamental.

Palavras-chave: Democracia participativa; Inovação digital; Gestão Pública; Orçamento Participativo Digital (OPA)

Abstract

This study analyzes the role of the Digital Participatory Budget (OPA) as an instrument for strengthening participatory democracy in the state of Piauí. The research is based on the hypothesis that the articulation between digital technologies and citizen participation can expand social engagement, thereby legitimizing public decision-making. The general objective of this study is to analyze how the OPA establishes the relationship

between government and civil society, specifically regarding increased access to public decisions and the encouragement of participation through technology.

Methodologically, this research adopts a case study approach combining qualitative and quantitative methods, grounded in content analysis applied to the official OPA reports from two cycles (2023–2024 and 2024–2025). The article maps the potentialities and limitations of the model, highlighting both advances related to participatory democracy and digital innovation, as well as structural tensions, particularly concerning digital inclusion, the role of governmental incentives, and the sustainability of citizen participation. The results indicate a territorial expansion of the program, with a 125% increase in the number of registered entities and a significant rise in valid votes, although direct participation reached only about 14% of the population. Despite these advances, digital inclusion proved to be limited, with WhatsApp concentrating most of the participation, while more complex platforms showed low adherence, reinforcing the need for hybrid strategies such as mobile vans and in-person participation points. It is concluded that the OPA promotes democratic innovation but still depends strongly on governmental induction.

Keywords: Participatory democracy. Digital innovation. Public management. Digital Participatory Budget (DPB).

1 INTRODUÇÃO

A consolidação da democracia no século XXI exige, cada vez mais, mecanismos que transcendam a lógica puramente representativa e ampliem os canais de interlocução entre Estado e sociedade civil. Em um contexto global de crescentes demandas por transparência, legitimidade e inclusão nas decisões públicas, a ampliação da participação popular desponta como um dos pilares essenciais para o fortalecimento institucional. Assim, as democracias contemporâneas passam a incorporar práticas que buscam aproximar o cidadão comum dos processos decisórios, garantindo não apenas o direito de votar periodicamente, mas também o exercício cotidiano da cidadania ativa.

Nesse sentido, a participação cidadã assume papel estratégico na gestão pública, ao promover uma cultura de corresponsabilidade entre governantes e governados. Ao possibilitar que indivíduos e a coletividade intervenham na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas, a participação qualifica o processo democrático e reforça o controle social. Trata-se de um movimento que responde aos desafios da crise de representatividade, oferecendo alternativas que visam ampliar a escuta, reduzir desigualdades históricas e promover justiça social.

Entre as práticas participativas consolidadas no Brasil, destaca-se o Orçamento Participativo (OP), instituído pela primeira vez em Porto Alegre, no ano de 1989. Essa metodologia, ainda que sem regulamentação federal, encontra respaldo constitucional, como no art. 29, inciso XII da Constituição Federal de 1988, ao prever a cooperação de associações representativas no planejamento municipal. O OP ampliou-se pelo

país como uma ferramenta democrática de deliberação coletiva sobre a aplicação de recursos públicos, representando um marco na gestão compartilhada entre poder público e sociedade.

Com os avanços tecnológicos das últimas décadas, surgiram novos formatos de participação digital, possibilitando o surgimento do Orçamento Participativo Digital (OPD). Esta modalidade busca superar limitações do modelo tradicional, como barreiras geográficas, de tempo e de mobilidade, ao utilizar plataformas virtuais para ampliar o acesso aos processos decisórios. Apesar da ausência de normatização federal específica, o OPD encontra respaldo jurídico na Lei nº 14.129/2021, que define princípios e mecanismos voltados à modernização da administração pública por meio do Governo Digital (Brasil, 2021) assim, legitimando experiências descentralizadas e adaptáveis à realidade de cada ente federativo.

No Brasil, iniciativas como a plataforma Brasil Participativo, lançada em 2023 pelo atual Governo Federal, reforçam essa tendência ao permitir que cidadãos de todo o país votem nas prioridades orçamentárias nacionais e proponham políticas públicas em áreas como saúde, educação e meio ambiente, o relatório aponta que na visão geral foram 1.419.729 participantes, 8.254 propostas e 1.529.826 votos contabilizados (Brasil, 2023). Essa experiência digital é um exemplo de como o uso de tecnologias pode ampliar o acesso e a legitimidade das decisões públicas, contribuindo para o fortalecimento da democracia participativa em nível federal.

No estado do Piauí, essa dinâmica materializa-se no Programa de Orçamento Participativo (OPA)

instituído pelo Decreto Estadual nº 22.069, de 15 de maio de 2023 (Piauí, 2023). Essa política pública articula encontros presenciais e instrumentos digitais com o objetivo de ampliar o engajamento social na definição das prioridades orçamentárias. O modelo piauiense busca integrar vozes plurais na escolha de obras e serviços, conciliando tradição participativa com inovação tecnológica, em prol de uma gestão pública mais responsiva, eficaz e inclusiva.

O período analisado nesta pesquisa abrange os dois primeiros ciclos do OPA: 2023– 2024 e 2024– 2025. Essa delimitação temporal permite avaliar a evolução do programa tanto em seu desenho institucional quanto nos resultados obtidos, oferecendo um panorama das transformações ocorridas entre a fase de implantação e a etapa de consolidação. Ao comparar os dois ciclos, torna-se possível identificar avanços, desafios e impactos para a gestão pública, especialmente no que diz respeito à inclusão social, à inovação democrática e ao uso de tecnologias digitais.

O objetivo deste estudo é analisar como o OPA estabelece a relação entre o governo e a sociedade civil, especificamente o aumento ao acesso às decisões públicas e o incentivo à participação por meio da tecnologia. Os objetivos específicos são: (i) Analisar a expansão territorial e institucional do OPA, considerando o crescimento das entidades cadastradas, a ampliação dos polos regionais e o aumento dos votos válidos; (ii) Avaliar os meios de participação utilizados pela população, identificando o uso relativo do WhatsApp, a baixa adesão nas plataformas digitais mais complexas e a importância das estratégias híbridas, como vans itinerantes e pontos presenciais; (iii) Discutir as potencialidades e os limites do modelo, com foco nas áreas temáticas priorizadas, na indução governamental e nos desafios para consolidar uma cultura participativa digital no Piauí.

A relevância desta pesquisa justifica-se pela originalidade de ser a primeira experiência digital de orçamento participativo no Piauí, o que lhe confere caráter exploratório e inédito. Além disso, sua expansão territorial é fator importante para o entendimento sobre a ampliação ao acesso da população a processos decisórios, assegurando maior transparência, descentralização e legitimidade na definição de prioridades orçamentárias, diante dos avanços tecnológicos e dos desafios da inclusão digital. Parte-se do pressuposto de que a adoção de instrumentos

digitais não garante, por si só, maior engajamento social, sendo necessário associá-los a estratégias de inclusão, educação cidadã e acessibilidade.

Dessa forma, este artigo apresenta uma análise preliminar da participação popular no OPA, a partir de documentos oficiais fornecidos pelo governo estadual (manuais técnicos, relatórios de devolutiva e apresentações institucionais). No capítulo seguinte, será apresentado o referencial teórico que sustenta este estudo, com destaque para os conceitos de democracia participativa, participação cidadã e orçamento participativo em suas diferentes modalidades, compondo o arcabouço analítico necessário que permitiu o desenvolvimento de reflexões sobre como essa dinâmica tem impactado a consolidação de uma prática de democracia participativa nos municípios piauienses estudados e suas contribuições e desafios.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Democracia Participativa e a Participação Cidadã

A democracia, enquanto princípio fundante do Estado brasileiro, está expressamente assegurada na Constituição Federal de 1988, que define o Brasil como um Estado Democrático de Direito. Essa concepção vai além da mera realização de eleições periódicas, abrangendo a garantia de direitos fundamentais, a separação de poderes e, sobretudo, a participação ativa da sociedade na gestão pública. O artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 estabelece que o poder político no Brasil tem origem popular, reforçando o princípio de que a soberania decorre da participação cidadã (Brasil, 1988). Portanto, a efetividade desse regime pressupõe não apenas o direito ao voto, mas também o acesso aos canais contínuos de diálogo e deliberação coletiva.

A passagem para uma democracia consolidada não se limita à realização de eleições, mas requer a manutenção de canais permanentes de participação popular, permitindo a corresponsabilidade dos cidadãos na definição das políticas públicas. Para Macedo (2008), a democracia é um conceito de difícil delimitação, dada sua complexidade e múltiplas dimensões, exigindo constante reflexão e atualização. Ainda assim, torna-se imprescindível compreendê-la como um processo em constante construção, exigindo o aprimoramento contínuo das instituições e das práticas sociais. Nesse

horizonte, destacam-se os mecanismos de democracia participativa, que ampliam as formas tradicionais de representação e possibilitam uma interação mais direta entre o Estado e a sociedade civil.

A Carta Magna de 1988, incorporou diferentes mecanismos de participação social, como conselhos de políticas públicas, audiências públicas, referendos e o orçamento participativo, fortalecendo os instrumentos de democracia participativa (Brasil, 1988). Já Augusto (2017) afirma que esses mecanismos representam um avanço significativo ao estruturar legalmente a presença ativa da sociedade na administração pública. No entanto, a

efetividade dessas ferramentas depende da mobilização social, da vontade política dos gestores e da superação de barreiras institucionais e culturais. Portanto, o desafio está em transformar as possibilidades legais em práticas concretas de governança democrática.

A consolidação da democracia exige uma cidadania ativa, crítica e consciente, que participe dos processos de decisão política. Para Gurgel (2022), a construção de uma cultura participativa depende da articulação entre educação cidadã, inovação tecnológica e vontade política, fatores que quando alinhados ampliam a inclusão e a efetividade das políticas públicas.

A participação cidadã vai além do ato de votar, traduzindo-se em uma prática cotidiana de corresponsabilidade política. Conforme argumenta Streck (2019), participar é um exercício político-pedagógico que fortalece o senso crítico dos cidadãos e os aproxima das estruturas de poder. Essa dimensão formativa tem despertado crescente interesse acadêmico, especialmente diante das desigualdades sociais que ainda limitam a expressão e a presença de grupos marginalizados nos espaços decisórios. Nessa perspectiva, a reflexão implica também discutir justiça social, inclusão e redistribuição de poder.

A consolidação da participação exige, portanto, condições estruturais que assegurem seu pleno exercício. Investimentos em formação política, acesso à informação qualificada e construção de canais permanentes de diálogo são fatores decisivos para a efetividade desses processos. Miguel (2017) adverte que os mecanismos participativos só produzem efeitos reais quando acompanhados de uma crítica contínua às formas de deliberação e às estruturas de poder, a fim de evitar que tais espaços se tornem apenas

rituais burocráticos, distantes das necessidades concretas da população.

É nesse contexto que o OP se destaca como uma das ferramentas mais consistentes de estímulo à participação cidadã. Ao permitir que a população defina coletivamente as prioridades de investimento público, ele fortalece a democracia direta e consolida práticas de gestão compartilhada. Conforme apontam Somer, Klossowski e Luiz (2017), o orçamento participativo fortalece o papel ativo da sociedade, possibilitando que os cidadãos deixem de ser apenas receptores das políticas públicas e assumam maior protagonismo no processo decisório. A seguir, será apresentada uma análise sobre a trajetória do orçamento participativo no Brasil, evidenciando seu papel e potencial de fortalecimento da participação popular e da inovação digital.

2.2 Orçamento Participativo no Brasil e a Inovação Digital

O OP representa um marco nas inovações democráticas, proporcionando à sociedade civil um canal direto de atuação nas decisões governamentais. Balestero (2011), afirma que a valorização da democracia direta é objeto do debate político mundial, destacando-se como resposta à crise de representatividade e à exclusão social. No Brasil, surgiu no contexto de redemocratização e ganhou força após a Constituição de 1988, que abriu espaço para novas formas de participação popular. Assim, se consolidou como uma ferramenta estratégica para promover maior justiça social e cidadania ativa.

A experiência de Porto Alegre do Orçamento Participativo (OP), iniciada em 1989, tornou-se referência internacional e inspirou diversas outras iniciativas. Fedozzi, Ramos e Gonçalves (2020) explicam que OP oportuniza maior inclusão dos setores mais pobres, menos escolarizados e da raça/etnia negra. Esse modelo se destacou por permitir que a população deliberasse sobre parte significativa do orçamento municipal, fortalecendo a gestão pública e aumentando a legitimidade das decisões. A iniciativa contribuiu não apenas para melhorias urbanas, mas também para a ampliação do acesso a serviços básicos em regiões historicamente negligenciadas.

Além de seu impacto prático, o OP tem um valor formativo. Pois, estimula o engajamento cívico e a construção de uma cultura de participação. Santos, Batel e Gonçalves (2018) alertam que a retórica

institucional participativa utilizada pelos decisores nem sempre corresponde a práticas mais ou menos participativas por parte dos cidadãos, apontando desafios ainda presentes. No entanto, quando bem implementado, promove uma governança mais horizontal, onde cidadãos deixam de ser apenas receptores de políticas públicas e tornam-se protagonistas nos processos decisórios. Tal transformação é fundamental para uma democracia mais sólida e responsiva.

Com o avanço das tecnologias digitais, surgem novos caminhos para a participação cidadã. Nesse cenário, o Orçamento Participativo Digital (OPD) desponta como uma inovação digital que amplia o acesso aos processos deliberativos. Essa nova forma busca manter os princípios do OP tradicional, mas com ferramentas que superam limitações físicas e logísticas. O OPD representa uma evolução da democracia participativa tradicional, incorporando as tecnologias da informação e da comunicação para ampliar os espaços de deliberação cidadã. Essa inovação busca enfrentar desafios históricos do modelo presencial, como a baixa adesão e as limitações logísticas. Segundo Reymao, Coimbra e Merlin (2019), “o uso de algumas estratégias de inserção de ferramentas tecnológicas na administração pública [...] contribui para o aprimoramento da participação democrática”. A transição para o meio digital, portanto, visa tornar o processo mais acessível, dinâmico e inclusivo.

A experiência do OPD em Belo Horizonte, pioneira no Brasil, demonstra tanto o potencial quanto os limites dessa modalidade. Abreu (2016) aponta que o desenho institucional do OPD favorece a ampliação quantitativa de participantes, mas, ao mesmo tempo, limita o potencial de debate democrático. Essa constatação revela a necessidade de repensar os mecanismos de participação digital para que não apenas aumentem o número de envolvidos, mas também aprofundem a qualidade deliberativa. O uso da internet deve ser orientado para promover não só a votação de prioridades, mas também o diálogo, a escuta e o consenso.

Um exemplo recente e emblemático desse movimento é a Plataforma Brasil Participativo, lançada em 2023 pelo Governo Federal para subsidiar a formulação do Plano Plurianual (PPA 2024–2027). De acordo com o relatório da plataforma Brasil Participativo, em 2023 mais de 1,4 milhão de cidadãos participaram, registrando cerca de 8 mil propostas e aproximadamente 1,5 milhão de votos (Brasil,

2023). Essa iniciativa evidencia como as tecnologias digitais podem potencializar a democracia participativa, ao ampliar o alcance das consultas públicas, diversificar os canais de escuta e conferir maior legitimidade às escolhas coletivas que orientam as políticas governamentais.

A literatura destaca que a participação digital, embora promissora, depende de elementos estruturantes como inclusão digital e fortalecimento da cultura participativa. Para Abreu e Pinho (2014), a internet pode ser colocada como um marco civilizatório [...] criando expectativas elevadas de mudanças, algumas até revolucionárias. No entanto, como mostram as edições do OPD analisadas em Belo Horizonte, os significados atribuídos pelos cidadãos a essas práticas digitais oscilam entre esperança e ceticismo. Assim, o êxito do OPD exige investimentos em capacitação, transparência e um desenho institucional que garanta autonomia e efetividade à participação popular.

O avanço do OPD em diferentes cidades brasileiras evidencia um cenário de transformação democrática mediado pela tecnologia. Em sintonia com esse movimento, estados como o Piauí têm buscado criar modelos próprios, como o Orçamento Participativo (OPA), que combinam práticas presenciais e digitais para engajar a população na definição das prioridades orçamentárias. No próximo tópico, será apresentada a experiência do OPA no Piauí, destacando suas características, objetivos e contribuições para o fortalecimento da participação cidadã no contexto estadual.

2.3 Desafios e Oportunidades do OPA no Piauí

No âmbito estadual, o Piauí instituiu, por meio da Lei nº 87, de 2007, o Planejamento Participativo Territorial para o Desenvolvimento Sustentável do Estado, definindo os territórios como unidades de planejamento da ação governamental. Tal iniciativa visa promover o desenvolvimento sustentável, reduzir desigualdades sociais e melhorar a qualidade de vida da população piauiense, a partir da democratização dos programas e ações e da regionalização do orçamento (Piauí, 2024). Complementarmente, o Decreto Estadual nº 22.069, de 15 de maio de 2023, regula o Orçamento Participativo (OPA) a iniciativa busca alinhar as prioridades comunitárias com as políticas públicas, democratizando o acesso aos processos de governança. Ao integrar ferramentas digitais, o

programa visa superar barreiras geográficas e sociais, assegurando que comunidades remotas e grupos marginalizados também tenham voz ativa na definição de investimentos em áreas como saúde, educação e infraestrutura.

2.3.1 integração de ferramentas tecnológicas avançadas configura um dos pilares do programa, sendo essencial para sua credibilidade e eficácia. Plataformas online com base no princípio de segurança na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), Inteligência Artificial com filtragem de conexões não seguras via CloudFront da AWS; e blockchain são empregadas para validar votos e assegurar a integridade das escolhas coletivas, garantindo segurança contra manipulações. Essas inovações não apenas facilitam o acesso à participação, como também reduzem riscos de fraude e ampliam a rastreabilidade das etapas processuais, permitindo auditorias em tempo real. O uso do blockchain, por exemplo, assegura que cada voto seja registrado de forma imutável, enquanto a Inteligência Artificial auxilia na análise de dados para identificar padrões de demanda. Dessa forma, o OPA consolida-se como modelo de gestão pública que alia eficiência técnica e inclusão social, tornando-se referência em transparência e inovação democrática.

O funcionamento do Programa segue um cronograma estruturado em etapas claras, envolvendo desde a proposição de ideias até a execução das propostas. Na primeira fase, as entidades da sociedade civil, como associações comunitárias e organizações não governamentais, cadastram-se e propõem investimentos em áreas prioritárias, como mobilidade urbana, cultura e segurança. Posteriormente, as sugestões passam por uma análise técnica e orçamentária rigorosa, conduzida pela Secretaria de Planejamento (Piauí, 2023), que avalia a viabilidade legal, financeira e operacional de cada projeto. Após validação, as propostas são submetidas à votação popular, garantindo que as decisões refletem o consenso da população. Esse processo assegura que apenas demandas alinhadas às necessidades reais das comunidades e à capacidade orçamentária do Estado sejam implementadas.

Para garantir ampla participação, o OPA adota um modelo híbrido que combina canais digitais e presenciais, democratizando o acesso a diferentes perfis de cidadãos. Os votos são realizados via aplicativos como o Colab, WhatsApp, portal web dedicado

ou em vans equipadas com dispositivos eletrônicos que percorrem regiões com baixa conectividade. No ciclo 2024-2025, essa abordagem resultou em 163.700 interações, das quais 159.628 foram votos válidos, registrando um crescimento de 40% em relação ao período anterior (Piauí, 2024). A inclusão de vans itinerantes, por exemplo, permitiu que comunidades rurais e idosos participassem ativamente, reduzindo desigualdades digitais. Essa estratégia multifacetada reforça o compromisso do programa com a inclusão, garantindo que a diversidade de vozes seja representada nas decisões estaduais.

Furtado e Camilo (2010), ao discutirem a perspectiva foucaultiana, observam que o conceito de biopoder está associado ao momento em que a gestão da vida e de seus processos cotidianos passa a integrar estratégias políticas, de forma a regular e organizar populações. O OPA pode ser compreendido dentro dessa lógica, pois utiliza tecnologias para gerir a participação social e ampliar o alcance das decisões governamentais. Nesse processo, a população não é apenas consultada, mas inserida num campo de estratégias para direcionar as escolhas coletivas. Assim, o OPA representa um dispositivo de biopoder, articulando governo e sociedade na produção de legitimidade democrática. Essa articulação evidencia como as práticas digitais se tornam instrumentos de regulação e de inclusão política no cenário atual.

Dessa forma, OPA evidencia-se como uma política pública que integra inovação tecnológica e participação social com o objetivo de fortalecer a democracia em contextos marcados por desigualdades. Ao utilizar ferramentas digitais para ampliar o acesso às decisões orçamentárias, o programa busca não apenas superar barreiras de inclusão, mas também reconfigurar a relação entre Estado e sociedade, promovendo maior transparência, eficiência e legitimidade nos processos de gestão pública. A análise crítica de sua implementação e dos impactos gerados se mostra essencial para compreender os limites e as potencialidades dessa experiência, bem como para subsidiar o aprimoramento e a replicabilidade de modelos semelhantes em outros contextos federativos.

3. METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e quantitativa, sendo caracterizada como um estudo de caso conforme proposto por (Gerring, 2004)

fundamentado na análise documental dos relatórios oficiais do OPA nos ciclos de 2023–2024 e 2024–2025, com foco nos municípios de Teresina, Parnaíba, Picos, Floriano e Piripiri. Foram incluídos cinco documentos institucionais por se constituírem em fontes oficiais e validadas de informação, dentre os quais:

a) Dois manuais técnicos (2023–2024 e 2024–2025), que apresentam conceitos, normas e fluxos de participação; b) Uma apresentação institucional; c) Dois relatórios de devolutiva, que sintetizam os resultados de cada edição. Por outro lado, foram excluídos documentos secundários, como matérias jornalísticas e postagens em redes sociais, em virtude da ausência de validação oficial e do risco de vieses interpretativos.

A técnica utilizada foi a análise de conteúdo, seguindo a proposta clássica de Bardin (2016). O processo analítico se estruturou em três fases: a) pré-análise: consistindo a organização do corpus documental e em leituras flutuantes dos relatórios oficiais disponibilizados no site da Secretaria do Planejamento do Estado do Piauí (SEPLAN) e relatórios institucionais da Secretaria de Relações Sociais (SERES), possibilitaram identificar expressões recorrentes, como “abrangência territorial”, “inclusão digital” e “estratégia híbrida”, antecipando potenciais núcleos de sentido. Em seguida, na fase de b) exploração do material, os documentos foram inseridos no software ATLAS. Ti, segundo Méndez Romero (2016), o ATLAS. Ti contribui significativamente para o aprofundamento da análise qualitativa ao permitir a articulação entre trechos codificados, a visualização de redes semânticas e a construção de interpretações mais integradas e fundamentadas. Cada trecho foi classificado de acordo com sua relevância: por exemplo, a frase “O WhatsApp concentrou 73% dos votos no primeiro ciclo” foi codificada como meio de participação – digital popular, enquanto a referência às “vans itinerantes que registraram 47% dos votos no segundo ciclo” foi vinculada à categoria meio de participação – estratégia híbrida. A última fase, de c) tratamento dos resultados, consolidou as categorias finais que nortearam a análise: entidades cadastradas por município; meios de participação e resultados da votação; tipos de proposta por área temática; essas categorias emergiram como produto do processo de codificação e serviram de guia para a discussão apresentada na seção seguinte.

Paralelamente à análise qualitativa, procedeu-se ao tratamento dos dados quantitativos. Os números referentes a votos válidos e inválidos, percentuais de participação, entidades cadastradas e propostas apresentadas foram extraídos diretamente dos relatórios de devolutiva e sistematizados em planilhas comparativas. A análise estatística permitiu observar a variação entre os ciclos, revelando tendências de expansão ou retração do programa. Esses achados numéricos não foram tratados de forma isolada, mas triangulados com os dados qualitativos. Assim, por exemplo, o registro de que apenas 14% da população estadual participou foi interpretado em diálogo com os trechos institucionais que enfatizavam a necessidade de estratégias híbridas, revelando que o crescimento quantitativo ainda não representa, por si só, uma consolidação da cultura participativa digital

O percurso metodológico, portanto, seguiu uma lógica encadeada que envolveu a seleção criteriosa dos documentos oficiais, a leitura preliminar e organização do corpus, a codificação dos trechos relevantes com auxílio de software especializado, a construção e consolidação de categorias temáticas, a tabulação de dados quantitativos extraídos dos relatórios e, por fim, a triangulação entre informações numéricas e textuais. Esse caminho analítico, ao articular diferentes técnicas de investigação, permitiu construir um arcabouço robusto e coerente sobre o funcionamento do OPA, assegurando tanto a validade dos resultados quanto sua relevância para os debates sobre democracia participativa e inovação digital.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 O estudo de caso: Orçamento Participativo Digital No Piauí (OPA)

A experiência do Orçamento Participativo Digital do Piauí (OPA), implementado em 2023, teve como propósito integrar a população ao processo de definição de prioridades orçamentárias do Estado, constituindo-se como política pública inovadora no cenário regional. Sua escolha como objeto de estudo justifica-se pela singularidade de representar a primeira experiência digital de orçamento participativo no Piauí, o que lhe atribui caráter exploratório e pioneiro. Além disso, sua expansão territorial, que passou de dois municípios participantes no primeiro ciclo (2023–2024) para cinco no segundo (2024–2025), revela a capacidade

do programa de descentralizar progressivamente a participação para além da capital, ampliando a abrangência social e geográfica do processo.

Essa ampliação não apenas possibilita analisar a consolidação institucional do OPA, mas também fornece um campo relevante de investigação sobre a relação entre inovação tecnológica e inclusão social em um estado marcado por desigualdades regionais. Neste capítulo discutimos os resultados da pesquisa à luz dos objetivos específicos estabelecidos, articulando os dados quantitativos e qualitativos com o referencial teórico da democracia participativa e inovação digital. A análise foi organizada em quatro eixos: expansão territorial e institucional, meios de participação, resultados da votação e perfil temático das propostas. Em cada eixo, buscou-se integrar a apresentação dos dados empíricos com a reflexão crítica fundamentada em autores de referência, evidenciando as potencialidades e os limites do OPA no fortalecimento da democracia no Piauí. Assim,

a interpretação dos dados permite compreender em que medida o OPA se configura como instrumento de fortalecimento democrático e quais ajustes se fazem necessários para consolidar sua efetividade enquanto prática participativa estadual.

4.2 Análise da expansão territorial e institucional do OPA

A expansão territorial do OPA entre os ciclos de 2023–2024 e 2024–2025 apresentou crescimento expressivo, como mostra a Tabela 1, o crescimento de 125% no número de entidades cadastradas evidencia a expansão territorial do programa, passando de dois municípios (Teresina e Parnaíba) para cinco, com a inclusão de Picos, Piripiri e Floriano. Em termos quantitativos, o número de entidades cadastradas aumentou de 223 para 501. Esse movimento indica esforço governamental de descentralização e democratização do acesso, permitindo maior abrangência da política pública.

TABELA 1 – Expansão territorial e institucional do OPA (2023–2025)

EVOLUÇÃO DE ENTIDADES INSCRITAS POR CIDADE- OPA (2023-2025)				
Cidade	2023-2024	2024-2025	Variação Absoluta	Variação Relativa (%)
Teresina	189	272	+83	+43.9%
Parnaíba	34	50	+16	+47.1%
Picos	0	63	+63	Novo município
Piripiri	0	77	+77	Novo município
Floriano	0	39	+39	Novo município
Total	223	501	+278	+125%

Fonte: Dados da pesquisa (2025).

Dessa forma, a expansão do OPA não pode ser analisada de forma isolada, pois sua efetividade depende também da forma como os participantes se engajam no processo. Por isso, a avaliação dos canais de comunicação e dos votos válidos, a seguir discutidos no próximo tópico desta seção de resultados, torna-se fundamental para compreender a qualidade da participação e a legitimidade das escolhas coletivas.

4.3 Avaliação dos meios de participação utilizados pela população: Contradição da inclusão digital x baixa participação efetiva

Os meios de participação, evidenciou a transição de um modelo predominantemente digital para uma

configuração híbrida. O WhatsApp foi o meio mais utilizado nos dois primeiros ciclos do OPA, consolidando-se como a principal porta de entrada digital da população. Na edição 2023-2024 foi o meio para o registro de 33.115 votos (73%) e na edição de 2024-2025 registrou 84.436, correspondendo a 51,1%. Estes dados sinalizam um crescimento numérico absoluto na quantidade de uso da ferramenta digital para acesso ao programa, todavia indica um significativo decréscimo numérico relativo (-21,9%), sobretudo ao se considerar o aumento da quantidade de cidades e cidadãos-alvo vinculados ao programa em seu segundo ano.

Os dados mostram que, embora o WhatsApp seja central para a mobilização digital, sobretudo

ao considerar sua ampla popularização no Brasil, o programa passou por uma reconfiguração de estratégia no segundo ano, com maior investimento em meios presenciais de votação. Isso sugere que a aposta exclusiva na inclusão digital poderia ser excludente, exigindo complementação por canais híbridos que deem suporte àqueles com dificuldades de acesso ou letramento digital. Isto fica evidente no crescimento de acessos a partir de Vans Itinerantes do primeiro para o segundo ano, em que, respectivamente, foi identificado um salto de 9.132 votos (20%), para 77.377 participações (47,08%): um crescimento relativo de 27%, favorecido pela disponibilidade híbrida do serviço, mas sobretudo pela mobilidade adquirida pela multiplicação da quantidade de veículos, que cresceu de 8 para 20 entre os dois períodos avaliados. Esse deslocamento revela que o governo estadual reconheceu as barreiras de acesso digital e buscou superá-las por meio de estratégias híbridas, ampliando a capilaridade territorial e garantindo suporte presencial às comunidades.

O Acesso ao Aplicativo Colab e consultas web tiveram baixíssima adesão, havendo ao todo 7% no primeiro período – 674 (2%) de votos pelo aplicativo (2%) e 2.390 votos pelo Colab Consultas (5%) – e 1,1%

no segundo período – 350 participações pelo aplicativo (0,2%) e 1.537 pelo Colab Consultas (0,9%).

4.3.1 comparação entre os canais de comunicação nos dois primeiros ciclos do OPA, conforme apresentado na tabela 2, evidencia uma transição de modelo: se no início a estratégia foi marcada pelo predomínio do WhatsApp como canal digital hegemônico, no segundo ano observa-se a consolidação de uma arquitetura híbrida, com protagonismo crescente dos meios presenciais. Essa reconfiguração sugere um aprendizado institucional, em que a inclusão digital, embora central, não é suficiente para garantir amplitude democrática, sendo necessário complementar com mecanismos presenciais de alcance territorial. Também expõe limites estruturais, uma vez que nem toda a população possui acesso adequado à internet ou literacia digital suficiente para engajar-se em processos exclusivamente digitais. O baixo uso do aplicativo Colab e das consultas web reforça esse diagnóstico, indicando que a participação cidadã, em contextos regionais, tende a ser viabilizada mais por tecnologias cotidianas e acessíveis (WhatsApp) e por estruturas de apoio presencial (vans e pontos fixos) do que por plataformas digitais especializadas.

TABELA 2 – Meios de participação e resultados da votação (2023–2025)

CANAIS DE PARTICIPAÇÃO e	VOTOS VÁLIDOS (2023-2025)		
Canal de Votação	2023–2024 (n / %)	2024–2025 (n / %)	2024–2025 (n / %)
WhatsApp	+51.321	33.115 (73%)	84.436 (51,1%)
Vans Itinerantes	9.132 (20%)	77.377 (47,1%)	+68.245
Aplicativo Colab	674 (2%)	350 (0,2%)	-324
Portal Web (Colab)	2.390 (5%)	1.537 (0,9%)	-853
Total de Votos Válidos	45.311	159.628	+252%

Fonte: Dados da pesquisa (2025).

Os resultados da votação, revelam um crescimento expressivo: de 45.311 votos válidos no primeiro ciclo para 159.628 no segundo, correspondendo a um aumento de 252%. Embora o OPA tenha alcançado crescimento expressivo no número de entidades cadastradas, a participação direta de apenas 14% da população evidencia a distância entre potencial de alcance e efetividade democrática. Essa contradição sugere que a mera disponibilização de canais digitais

não garante, por si só, engajamento social. Esse dado corrobora Santos, Batel e

Gonçalves (2018), ao alertarem para o risco de confundir crescimento numérico com qualidade participativa. A triangulação entre números e narrativas oficiais mostrou que a intensificação da propaganda institucional e a expansão logística explicam grande parte do aumento, apontando para uma participação induzida pela gestão pública do Estado mais

do que para a consolidação de uma cultura participativa autônoma.

A análise integrada de dados e narrativas oficiais sugere que a intensificação da propaganda institucional e a ampliação logística explicam grande parte do aumento, apontando para uma participação mais induzida pela gestão pública do Estado do que para a consolidação de uma cultura participativa autônoma, a seguir discutida nas potencialidades e limites do modelo, com foco nas áreas temáticas priorizadas.

4.4 Discussão sobre as potencialidades e os limites do modelo, com foco nas áreas temáticas priorizadas.

Os tipos de proposta por área temática, conforme apresentados na tabela 3, mostrou mudanças

significativas no perfil das demandas. A Mobilidade Urbana permaneceu como a área de maior destaque, respondendo por mais de 50% das propostas em ambos os ciclos, evidenciando a centralidade de problemas relacionados à infraestrutura e transporte. Esporte e Lazer consolidaram-se como segunda prioridade, com crescimento de 116.8%, enquanto Cultura apresentou o maior crescimento percentual (151%), revelando um fortalecimento da identidade cultural e da economia criativa. A emergência da área de Produtividade e Agricultura, com 145 propostas já no segundo ciclo, indica uma ampliação temática relevante, direcionada ao setor produtivo rural. Em contrapartida, Educação e Assistência Social sofreram retração, o que levanta preocupações sobre o equilíbrio entre inovação e a preservação de direitos sociais fundamentais.

TABELA 3 – Tipos de propostas por áreas temáticas (2023-2025)

TABELA DE PROPOSTAS POR ÁREAS (2023-2025)				
Área	2023-2024	2024-2025	Variação Absoluta	Variação Relativa (%)
Mobilidade Urbana	333	655	+322	+96.7%
Esporte e Lazer	131	284	+153	+116.8%
Cultura	37	93	+56	+151.4%
Segurança e Justiça	36	78	+42	+116.7%
Assistência social	26	0	-26	-100.0%
Educação	8	0	-8	-100.0%
Produtividade e Agricultura	0	145	+145	-*

Fonte: Dados da pesquisa (2025).

De maneira geral, os resultados evidenciam que o OPA se encontra em processo de consolidação como modelo híbrido de participação, combinando inovação digital e estratégias presenciais. Entretanto, permanecem tensões estruturais relacionadas à inclusão digital, à indução governamental e ao equilíbrio temático das propostas. A análise reforça que os avanços quantitativos não podem ser confundidos com maior engajamento democrático, sendo necessário investir em letramento digital, estímulos à participação autônoma e mecanismos de equidade temática. Nesse sentido, o programa piauiense confirma-se como experiência inovadora, mas ainda em construção, exigindo ajustes para que se configure como prática efetiva de fortalecimento da democracia participativa.

5 CONCLUSÕES

A análise dos dois primeiros ciclos do OPA evidencia avanços importantes, mas também revela tensões estruturais que precisam ser consideradas. O discurso oficial do programa está assentado em valores de inclusão digital, transparência e cidadania, mas os dados sugerem que a inclusão digital, por si só, não foi suficiente para garantir amplitude participativa. Teoricamente, a experiência do OPA no Piauí acrescenta novas perspectivas à literatura sobre democracia participativa e inovação digital. Ao evidenciar a necessidade de estratégias híbridas para garantir efetividade, o programa desafia abordagens que tratam a tecnologia como solução autossuficiente para ampliar a participação. Além disso, mostra que a mobilização cidadã, em contextos subnacionais, depende fortemente da

indução governamental, revelando uma dinâmica distinta das experiências federais. Essa diferença revela como iniciativas estaduais dependem fortemente da indução governamental e da capacidade de articulação com redes sociais locais, ao contrário do alcance ampliado por políticas federais.

O objetivo central deste estudo foi atingido ao analisar como o OPA promove a aproximação entre governo e sociedade por meio de ferramentas digitais, ampliando o acesso aos processos decisórios. Da mesma forma, os objetivos específicos foram alcançados ao evidenciar a expansão territorial e institucional do programa, identificar os diferentes canais de participação utilizados e refletir sobre as áreas temáticas priorizadas pela população. Contudo, a análise também revelou limites significativos: a inclusão digital mostrou-se restrita, a

participação manteve-se fortemente dependente da indução governamental e a consolidação de uma

cultura participativa digital ainda se encontra em construção. Nesse sentido, os resultados confirmam o caráter inovador do OPA, mas ressaltam a necessidade de ajustes contínuos para que a experiência transcenda o crescimento quantitativo e se converta em engajamento democrático efetivo.

O estudo se restringiu à análise documental, não incorporando a perspectiva direta dos cidadãos envolvidos. Para os próximos ciclos, o desafio consiste em equilibrar inovação tecnológica e inclusão social, de forma a consolidar não apenas um modelo híbrido de democracia, mas uma verdadeira cultura participativa digital, na qual Estado e sociedade compartilhem responsabilidades na definição das prioridades coletivas. Portanto, pesquisas futuras devem incluir a percepção direta dos cidadãos, permitindo avaliar se os números de participação correspondem a experiências de engajamento substantivo ou apenas a respostas induzidas por estratégias estatais.

6 Referências

1. ABREU, Júlio Cesar Andrade de. Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 794–820, jul./set. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395131558>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/PqFg4b-M4CCGQhQLRfq4ctj/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 abr. 2025.
2. ABREU, Júlio Cesar Andrade de; PINHO, José Antonio Gomes de. Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 821–846, jul./ago. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-76121707>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/LXGPpVbFxFYCRj9L7SN697Lg/?lang=pt>. Acesso em: 15 abr. 2025.
3. AUGUSTO, Humberto Bayma. Instrumentos de Democracia Participativa e suas previsões na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional brasileira. Revista Controle, Fortaleza, v. 15, p. 340–366, 2017. DOI: 10.32586/rcda.v15i1.374 Disponível em:
4. <https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscar.html?task=detalhes&source=all&id=W2768065992> Acesso em: 3 jan. 2025.
5. BALESTERO, Gabriela Soares. Os orçamentos participativos como instrumento de participação popular na efetivação das políticas públicas. Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização, Brasília, DF, v. 8, n. 1, p. 45–76, jan./jun. 2011. DOI: 10.5102/prismas.v8i1.1196. Disponível em: <https://vlex.com.br/vid/participativosinstrumento-das-politicas-417277590>. Acesso em: 15 abr. 2025.
6. BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Almedina Brasil, 2016. Disponível em: <https://madmunifacs.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/anc3allise-decontec3bado-laurence-bardin.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2025.
7. BRASIL. Brasil Participativo. Participação social no PPA 2024–2027. Brasília, DF:
8. Secretaria-Geral da Presidência da República, 2023. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 31 mai. 2025.

9. BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 30 mar. 2021. Disponível em:
10. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm. Acesso em: 18 abr. 2025.
11. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF:
12. Presidência da República, 1988. Disponível em:
13. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 dez. 2024.
14. FEDEOZZI, Luciano; RAMOS, Marilia Patta; GONÇALVES, Fernando. Orçamentos participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 28, n. 73, p. 1–20, 2020. DOI: 10.1590/1678987320287305. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/p6YsBJSt958GXYqtMFWXGyp/>. Acesso em: 15 abr. 2025.
15. FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.
16. FURTADO, Rafael Nogueira; CAMILO, Juliana Aparecida de Oliveira. O conceito de biopoder em Michel Foucault. Revista Mal-estar e Subjetividade, Fortaleza, v. 10, n. 4, p. 739-751, dez. 2010. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rmes/article/view/4646>. Acesso em: 20 ago. 2025.
17. GURGEL, Cláudia. Democracia e Participação na Constituição de 1988: Conquistas da Cidadania Brasileira nas Políticas Públicas. Revista de Direito da Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 1, ed 3, p. 226-251, 2022. DOI: Disponível em:
18. <https://centrodeestudosdedireito.com.br/revistas/index.php/redap/article/view/39/38>. Acesso em: 15 abr. 2025.
19. LIMA, Antônia Jesuíta. O orçamento participativo numa cidade do nordeste do Brasil: dilemas e possibilidades. Revista Electrónica de Geografía Y Ciencias Sociales, [S. l.], v. 19, 2010.
20. DOI: 10.1344/sn2010.14.1697. Disponível em: <https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/bus-cador.html?task=detalhes&source=all&id=W1936051387> Acesso em: 3 jan. 2025.
21. MÉNDEZ ROMERO, Rafael Alberto. Qualitative data analysis with ATLAS.ti. Qualitative Research in Education, [S. l.] v. 5, n. 2, p. 226-228, 2016. DOI: <https://doi.org/10.17583/qre.2016.2120> Disponível em: <https://hipatiapress.com/hpjournals/index.php/qre/article/view/2120> Acesso em: 20 abr. 2025.
22. MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. Lua Nova, São Paulo, p. 83-118, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-083118/100>. Disponível em:
23. <https://www.scielo.br/j/ln/a/dLkRQT88JKty5dWBWKKm4vL/?lang=pt> Acesso em: 4 jan. 2025.
24. PIAUÍ. Secretaria de Planejamento. Orçamento Participativo: relatório. PiauÍ, Seplan: 2024. Disponível em: <https://www.seplan.pi.gov.br/projetos/opa/> Acesso em: 07 jan. 2025.
25. REYMAO, Ana Elizabeth Neirão; COIMBRA, Felipe Augusto Hanemann; MERLIN, Lise Vieira da Costa Tupiassu. Políticas públicas, orçamento participativo e representação democrática na era digital. Direito e Desenvolvimento, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 33–50, 2019.
26. DOI: 10.26843/direito e desenvolvimento. v10i1.1014. Disponível em:
27. <https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/bus-cador.html?task=detalhes&source=all&id=W3165623911>. Acesso em: 3 jan. 2025.
28. SANTOS, Margarida; BATEL, Susana; GONÇALVES, Maria Eduarda. Participar está na moda: uma abordagem psicossocial dos orçamentos participativos. Psicologia & Sociedade, São Paulo, v. 30, e165726, 2018. DOI: 10.1590/1807-0310/2018v30165726. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/4xNnH6dB9Vcb8xxWbRGPMms/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 abr. 2025.

29. SANTOS, Sony Lins Jesus *et al.* O Orçamento Participativo na Gestão Pública. *Revista de Psicologia*, [S. l.], v. 11, p. 1-24, 2017. DOI: <https://doi.org/10.14295/online.v11i36.772>.
30. Disponível em: <https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscador.html?task=detalhes&source=all&id=W2741173762> Acesso em: 3 jan. 2025.
31. SOMER, Diana Galone; KLOSSOWSKI, Diulia Gomes; LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia. Orçamento participativo: experiências e concepções. *DiÁLOGO*, [S. l.], p. 67-79, 2017. DOI: <https://doi.org/10.18316/dialogo.v0i36.3733>. Disponível em: <https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscador.html?task=detalhes&source=all&id=W2774046840> Acesso em: 3 jan. 2025.
32. STRECK, Danilo Romeu. Participação Popular, Poder e Formação da Cidadania: Um Estudo Político-Pedagógico do Orçamento Participativo. *Rev. FAEEBA*, Salvador-Ba, v. 27, p. 251- 263, 2018. DOI: <https://doi.org/10.21879/faeaba2358-0194.v27.n51> Disponível em:
33. <https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscador.html?task=detalhes&source=all&id=W2801454461>. Acesso em: 3 jan. 2025.
34. SOUZA, Fábio Jacinto Barreto; SILVA, Suylan Almeida Midlej E. Orçamento participativo: mais qualidade da democracia? *Revista O&S*, Salvador, v. 24, p. 195-215, 2017. DOI: 10.1590/1984-92300811. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/LGh8H7GrKXPjMfPQL83BxRS/?lang=pt> Acesso em: 3 jan. 2025.

Orçamento Sensível a Gênero (OSG) na administração pública estadual: análise dos desafios institucionais e operacionais da implantação de marcadores na lei orçamentária anual

- **Mayara Andreza Dantas Silva**
Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
E-mail: mayara.dantas@seplan.se.gov.br
- **Alessandra Brandão dos Santos**
Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
E-mail: alessandra.brandao@seplan.se.gov.br
- **Riane Nunes Espinheira**
Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
E-mail: riane.espinheira@seplan.se.gov.br
- **Marcos Felipe de Almeida Gomes**
Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
E-mail: mfelipe.almeida@seplan.se.gov.br

Resumo

A incorporação da perspectiva de gênero no ciclo orçamentário é uma ferramenta fundamental para promover a equidade, garantir a alocação eficiente de recursos e aumentar a transparência sobre como as políticas governamentais impactam diferencialmente homens e mulheres. Estados brasileiros e internacionais vêm elaborando orçamentos sensíveis a gênero, ou gênero e raça, a fim de buscar a equidade de gênero nas políticas públicas. Essa abordagem permite identificar desigualdades estruturais que permanecem invisíveis nos processos tradicionais de planejamento e orçamento, possibilitando que o Estado direcione recursos de maneira mais estratégica para reduzir assimetrias históricas.

No Estado de Sergipe, optou-se pela criação de um Grupo Técnico de Trabalho a fim de elaborar uma metodologia de estudo para identificar dotações orçamentárias alocadas em ações relacionadas à temática de gênero; criar um relatório consolidado para ser anexado à Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2026, indicando as ações temáticas e transversais de gênero; estabelecer a meta de longo prazo de instituir um “marcador” específico na LOA para identificar dotações de gênero; articular a meta estratégica de propor dispositivos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que visem proteger as dotações de gênero contra possíveis contingenciamentos.

Considerando as dificuldades, percebe-se que a implementação do Orçamento Sensível a Gênero é viável em contextos institucionais complexos, desde que haja coordenação técnica, flexibilidade metodológica e comprometimento institucional. Diante disso, a elaboração do primeiro Relatório de Orçamento Sensível a Gênero, anexado à LOA 2026, constitui marco relevante, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública e para a promoção de maior justiça social.

Palavras-chave: Orçamento; Sensível a Gênero; Planejamento; Mulher; Orçamento; Metodologia; Lei; Orçamentária; Anual.

1. INTRODUÇÃO

A estrutura legal do orçamento público brasileiro é definida pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) em seus artigos 165 a 169 e metodologicamente está pautado pelo orçamento-programa com origem na Lei Geral do Orçamento (Lei nº 4.320/1964). Neste viés, o art. 165 da CF/88, dispõe acerca dos principais instrumentos de planejamento e orçamento, sendo eles: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Ainda, em seu artigo 165, parágrafo 10, a CF/88 dispõe que “a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.”

O PPA consiste no instrumento responsável por estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para um ciclo de quatro anos. Sua elaboração é obrigatória e ocorre no primeiro ano de cada mandato do chefe do Poder Executivo, assegurando a continuidade entre gestões e favorecendo o planejamento de longo prazo (Bonini, 2023). Ele desempenha papel essencial na integração das políticas públicas, ao estruturar os programas de governo em projetos e ações com objetivos definidos, refletindo as prioridades estratégicas da gestão (Borges, 2013).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, configura-se como um instrumento anual destinado a orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), fixando as metas fiscais e as prioridades governamentais para o exercício subsequente. A LDO também estabelece parâmetros relevantes, como o controle das despesas com pessoal e a previsão de riscos fiscais, funcionando como um mecanismo de articulação entre o planejamento de médio prazo do PPA e a execução de curto prazo da LOA (Giacomoni, 2008). Ademais, cabe à LDO, segundo Paludo (2024), definir normas para alterações na legislação tributária e para a manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas, em consonância com os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), por sua vez, especifica as receitas e despesas previstas para o exercício financeiro, orientando a execução orçamentária dentro dos limites fixados. De fato, a LOA constitui

o principal instrumento de operacionalização das políticas públicas, mantendo vinculação direta com o PPA e a LDO. Sua aprovação pelo Poder Legislativo e a posterior sanção pelo Poder Executivo são etapas essenciais para a efetiva aplicação dos recursos públicos. Esses três instrumentos, quando empregados de forma integrada, asseguram a coerência e a continuidade das ações governamentais, além de promoverem o equilíbrio fiscal e a transparência na gestão dos recursos públicos (Fernandes; Souza, 2019).

Embora frequentemente concebido como um instrumento técnico e neutro, o orçamento público expressa escolhas políticas e reflete prioridades governamentais, produzindo impactos diferenciados sobre distintos grupos sociais. Segundo Hofbauer (2003), isso ocorre porque as necessidades, responsabilidades e condições sociais de cada grupo são distintas, especialmente devido à divisão sexual do trabalho, que faz com que as mulheres acumulem trabalho produtivo e reprodutivo. O orçamento, portanto, não é apenas técnico, mas político, e também pode reproduzir desigualdades. Neste sentido, Jácome e Villela (2012), alegam que “analisar os orçamentos públicos pela lente da perspectiva de gênero busca abrir processos que facilitem uma avaliação dos impactos que o gasto público tem nos gêneros”.

De acordo com Rosa, Brenck e Campolina (2024), a discussão sobre quanto o Estado deve executar despesa e como distribuir os recursos públicos é constante em diversas sociedades. O orçamento reúne desde políticas sociais e previdenciárias até mecanismos de tributação, iniciativas de investimento e estratégias de promoção do desenvolvimento, além da oferta de serviços essenciais, como saúde e educação. Cada política é estruturada com determinados propósitos, o que pode gerar disputas na definição das prioridades orçamentárias. Dessa forma, as escolhas relativas ao orçamento podem atender a múltiplos objetivos.

Nesse diapasão, entender a necessidade de o Estado em criar uma diferenciação para o orçamento sensível a gênero é compreender que a sociedade é baseada num sistema patriarcal e a busca pela igualdade ainda é necessária. Gerda Lerner (2019) explica em seu livro “A criação do Patriarcado”, que: O patriarcado mantém e sustenta a dominação masculina, baseando-se em

instituições como a família, as religiões, a escola e as leis. São ideologias que nos ensinam que as mulheres são naturalmente inferiores. Foi, por exemplo, por meio do patriarcado que se estabeleceu que o trabalho doméstico deve ser exercido por mulheres, que este não deve ser remunerado, bem como, sequer deve reconhecido como trabalho.

Hofbauer (2003), também menciona em seu texto, a necessidade de entender a economia do cuidado, atividades não remuneradas majoritariamente realizadas por mulheres, que mantêm a reprodução social e o funcionamento da economia, ressalte-se que essa atividade é a mesma mencionada por Gerda Lerner ao discorrer sobre trabalho doméstico. Assim, a necessidade de entender esta economia se firma no fato de que as invisibilidades desta reflete numa falha nas escolhas das políticas públicas, bem como numa má alocação orçamentária.

Sob essa perspectiva, pensar o orçamento público com um olhar voltado às desigualdades é pensar políticas públicas concretas ao enfrentamento destas. Nesse contexto, surge o Orçamento Sensível ao Gênero (OSG), também chamado de “orçamento responsivo”, como uma abordagem econômica que visa alinhar a perspectiva de gênero ao orçamento público, incorporando a igualdade de gênero no planejamento e na execução orçamentária. O objetivo de um OSG não é criar um orçamento separado para mulheres, mas sim analisar de forma transversal os gastos governamentais e a tributação para identificar seus impactos diferenciados entre homens e mulheres e, em uma perspectiva mais ampla no contexto brasileiro, incluir minorias étnicas e raciais.

O Orçamento Sensível a Gênero busca avaliar todas as políticas em termos de seus impactos nas desigualdades, além de valorizar o trabalho não remunerado (a “economia do cuidado”) – que, por ser majoritariamente realizado por mulheres, muitas vezes não é contabilizado no Produto Interno Bruto (PIB) e permanece invisível.

Longe de ser uma peça exclusivamente técnica e burocrática, o orçamento é inerentemente político, pois reflete as prioridades de um governo e determina como os recursos arrecadados da população serão gastos. As decisões orçamentárias moldam as estruturas de programas sociais, a tributação, as políticas de investimento e a provisão de serviços públicos, como saúde e educação. No entanto, a presunção de que o

processo orçamentário é neutro e isento de vieses é questionada, visto que as políticas públicas frequentemente reproduzem ou amplificam desigualdades estruturais baseadas em gênero, raça e classe social.

Historicamente, a concepção do OSG começou a se consolidar no final dos anos oitenta, tendo a Austrália como pioneira, formalizando a iniciativa em 1984. Desde então, iniciativas para um orçamento com foco em gênero se espalharam globalmente, com exemplos notáveis na África do Sul, que combinou a pressão da sociedade civil com a ação parlamentar em 1995, e no Equador, que conseguiu incluir a igualdade de gênero como função orçamentária em sua Constituição de 2008. Tais experiências internacionais demonstram que, embora não exista uma “fórmula mágica” ou um modelo único, o sucesso do OSG está ligado ao engajamento político e à capacidade de adaptação ao contexto local.

Dentre as experiências em estados brasileiros, pode-se citar o Acre que saiu a frente e normatizou o Orçamento Sensível a Gênero, através da Lei 4.168 de setembro de 2023 que dispõe que o OSG tem por objetivo promover a igualdade de gênero, a inclusão social e a redução das desigualdades sociais na distribuição de recursos públicos no âmbito do Estado do Acre, conforme disposto no artigo 1º da lei. A referida lei autorizou também a instituição de um Comitê de Apuração do Orçamento Sensível ao Gênero, a fim de que este elabore e monitore a execução das políticas e programas relacionados à igualdade de gênero. O referido comitê foi estabelecido através do Decreto nº 11.394 de 05 de janeiro de 2024.

Seguindo este mesmo caminho, o Estado do Mato Grosso, através das Portarias nº 006 /2024 – SEFAZ/ SEPLAG e nº 041/GSF/SEFAZ-2025 instituiu o Grupo de Trabalho no âmbito da administração pública estadual, que tem por finalidade elaborar relatório anual referente ao exercício anterior da execução orçamentária do Orçamento Mulher e contribuir com a construção da governança orçamentária estadual participativa, voltada ao OSG, respectivamente.

Neste contexto, governos subnacionais têm assumido o protagonismo. Experiências em Recife e Belo Horizonte serviram de laboratórios. No nível estadual, o Acre e o Mato Grosso emergiram como o principal benchmarking para Sergipe.

Diante de todo o apresentado, é possível perceber que para a implementação do OSG, faz-se necessário

entender a realidade de cada país, estado, município, visto que, de acordo com Hofbauer (2003), as iniciativas bem-sucedidas são aquelas que se adaptam aos contextos políticos, institucionais e culturais específicos, combinando participação social, capacitação técnica, vontade política e compromisso com a equidade.

2. JUSTIFICATIVA

O presente artigo visa compartilhar a experiência do Estado de Sergipe quanto a classificação e marcação das despesas públicas voltada para o gênero feminino, demonstrando os desafios enfrentados pela equipe técnica e apresentando os resultados obtidos neste primeiro ano de classificação.

3. OBJETIVOS

O objetivo central deste trabalho é apresentar e discutir os principais desafios da implementação do orçamento sensível a gênero no estado de Sergipe, sob a perspectiva da gestão orçamentária. De forma mais específica, buscou-se: revisar a literatura disponível a fim de subsidiar as análises pretendidas; avaliar o comportamento dos órgãos e entidades durante a implementação do OSG na elaboração do projeto de lei orçamentária.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Segundo Jácome e Villela (2012), a Austrália foi o primeiro país que introduziu a ideia da análise orçamentária a partir da perspectiva de gênero. O governo australiano avaliou os impactos do orçamento em meninas e mulheres durante 12 anos, a partir de 1984. Cada repartição do governo foi obrigada a realizar uma auditoria de seu orçamento anual, com o objetivo de avaliar as conquistas do governo com relação às meninas e mulheres.

Insta salientar que, segundo Rosa, Brenck e Campolina (2024), as primeiras experiências que trabalharam a ideia de orçamento sensível a um grupo minoritário se deram a partir da IV Conferência Mundial sobre a Mulher nas Nações Unidas e da Plataforma de Ação de Beijing de 1995, essas experiências voltaram-se a acentuar a luta pela igualdade de gênero. Neste mesmo momento os direitos das mulheres foram consolidados como direitos humanos.

No Brasil, apesar de haver avanços legislativos, como o estabelecimento da igualdade entre homens

e mulheres na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a promulgação da Lei Maria da Penha em 2006, o orçamento ainda não é formalmente concebido nos moldes do OSG em nível federal. Iniciativas como o “Orçamento Mulher”, criado em 2002 pelo Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) e resgatado em 2020 pela bancada feminina, bem como experiências municipais em Recife e Belo Horizonte, mostram esforços para aumentar a transparência dos gastos públicos e endereçar políticas específicas. Contudo, a descontinuação de algumas dessas iniciativas após ciclos políticos e a baixa representatividade feminina no parlamento (apenas 14,8% das cadeiras em 2022) representam desafios persistentes para a efetiva implementação de um orçamento sensível ao gênero e raça.

O orçamento ainda não é formalmente concebido nos moldes do OSG em nível federal e a sua institucionalização ainda ocorre de forma fragmentada. Apesar de haver avanços legislativos, como o estabelecimento da igualdade entre homens e mulheres na Constituição Federal de 1988 (CF/88), as iniciativas são pontuais em âmbito federal, estadual e municipal.

Dentro das reflexões sobre as possibilidades e os limites do OSG no Brasil, Xavier e Rodrigues (2022) proferem que o Orçamento Sensível a Gênero enfrenta desafios associados ao contexto político e econômico que pode tanto representar uma oportunidade quanto uma ameaça à sua implementação. Sendo assim, o processo de institucionalização da perspectiva de gênero (e raça e etnia) nas práticas de planejamento e orçamentação não devem ser entendidos como linear.

Marinho e Peres (2025) argumentam que o orçamento público constitui uma arena de conflito distributivo com suas prioridades alocativas. Segundo os autores, os desafios para a implementação do OSG estão associados à dificuldade de assegurar espaço prioritário nessa arena, em razão do peso desigual dos atores envolvidos e da limitada capacidade de mensuração do desempenho orçamentário, o que compromete a visibilidade da fragilidade da agenda de gênero e obscurece sua relevância para o avanço econômico e social do país. Nesse cenário, a adoção de marcadores orçamentários emerge como uma estratégia promissora para integrar a perspectiva de gênero às rotinas formais de planejamento e execução do orçamento público.

5. METODOLOGIA

O estudo adota uma abordagem qualitativa e descritiva, fundamentada na análise documental e no acompanhamento do processo de trabalho desenvolvido por um Grupo Técnico, instituído no âmbito do Governo do Estado no ano de 2025. Considerando o caráter inovador da iniciativa e a inexistência de metodologias previamente consolidadas no contexto estadual, optou-se por uma abordagem incremental e adaptativa.

Ciente de que a incorporação da perspectiva de gênero na análise orçamentária constitui um campo ainda incipiente e inovador no âmbito da gestão pública estadual, o grupo de trabalho adotou, desde o início, uma abordagem de caráter evolutivo e incremental. Tal postura permitiu o ajuste contínuo de estratégias e procedimentos à medida que novos aprendizados eram incorporados, sempre em diálogo com as limitações práticas e com as especificidades do ciclo orçamentário. Nesse sentido, a trajetória desenvolvida pelo grupo, pode ser sistematizada em três fases distintas, que refletem o amadurecimento conceitual e operacional da proposta ao longo do processo.

Na primeira fase, denominada Definição Inicial e Benchmarking, os esforços concentraram-se na delimitação de um ponto de partida metodológico e na identificação de referências externas que pudessem orientar a iniciativa. As discussões iniciais do grupo de trabalho foram marcadas pela análise de experiências já consolidadas, com destaque para a metodologia implementada no Estado do Acre, tomada como parâmetro comparativo. Paralelamente, foi considerada a possibilidade de implementação de um projeto-piloto em órgãos específicos da administração estadual, a exemplo da Secretaria de Estado do Esporte e Lazer (SEEL), da Secretaria de Estado da Educação e da Cultura (SEED) e da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Empreendedorismo (SETEEM), com o objetivo de testar a aplicabilidade da abordagem em contextos distintos.

Ademais, discutiu-se a prospecção de uma parceria técnica com a Fundação Tide Setubal, visando ao suporte metodológico e institucional para a futura implementação da análise orçamentária sob a ótica de gênero, entretanto tal parceria não se mostrou frutífera, mas não a falta desta não se mostrou prejudicial a criação da metodologia pelo Estado de Sergipe.

A segunda fase, intitulada Categorização e Ferramentas, correspondeu ao aprofundamento metodológico da proposta. Na reunião realizada em maio de 2025, o grupo avançou na definição de categorias analíticas destinadas à classificação dos gastos públicos, estabelecendo a distinção entre “gastos exclusivos”, aqueles direcionados integralmente ao público feminino, e “gastos não exclusivos”, que beneficiam mulheres de forma parcial ou proporcional. Nesse mesmo momento, foram debatidos os critérios para o enquadramento de ações relevantes que não estavam expressamente contempladas no Planejamento Estratégico, diferenciando-se entre ações ordinárias já consolidadas e outras iniciativas de caráter não exclusivo. Com vistas à operacionalização da coleta de dados e à padronização das informações fornecidas pelos órgãos, deliberou-se pela elaboração de um formulário estruturado a ser encaminhado aos órgãos setoriais, instrumento considerado essencial para assegurar maior consistência e comparabilidade das informações.

A terceira fase, denominada Adaptação ao Ciclo Orçamentário, foi marcada pela necessidade de reorientação estratégica em função do avanço do calendário institucional e do início do processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2026. As reuniões realizadas nos meses de agosto e setembro de 2025 evidenciaram que o cronograma reduzido inviabilizava a execução do plano originalmente concebido, que previa uma análise detalhada e conjunta de todas as propostas orçamentárias. Diante desse cenário, o grupo optou por redirecionar sua estratégia, concentrando-se na orientação aos órgãos setoriais para que, no momento do cadastro de suas ações, realizassem a devida marcação de gênero diretamente no sistema eletrônico de gestão orçamentária (i-Gesp).

A supracitada adaptação extrapolou uma simples resposta às restrições temporais, configurando-se como uma decisão estratégica que permitiu a incorporação da perspectiva de gênero ao fluxo central de consolidação orçamentária. Para tanto, foi fundamental o apoio técnico da Superintendência de Orçamento (SUORC), vinculada à Subsecretaria de Programação Econômica e Orçamento (SPEO), cuja expertise contribuiu para assegurar não apenas a entrega do produto final, mas também a legitimidade do relatório no âmbito do processo orçamentário oficial.

Essa trajetória evidencia a capacidade do grupo de trabalho de reavaliar e ajustar seu plano de atuação ao longo do tempo, transitando de uma fase predominantemente exploratória para uma abordagem pragmática, institucionalmente integrada e alinhada ao processo orçamentário vigente. Tal movimento mostrou-se decisivo para o êxito da iniciativa e para o fortalecimento da colaboração estabelecida com as secretarias envolvidas.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O êxito da iniciativa de Orçamento Sensível a Gênero está diretamente condicionado à colaboração ativa e articulada entre os diversos órgãos que compõem a administração pública estadual. Nesse contexto, a coleta, o tratamento e a análise crítica das informações encaminhadas pelas secretarias configuraram etapas centrais do trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho (GT), demandando a manutenção de um diálogo permanente com os pontos focais institucionais. Tal interlocução mostrou-se essencial para assegurar a fidedignidade, a precisão técnica e a pertinência analítica dos dados examinados. O processo de engajamento estabelecido com os órgãos representou, assim, um verdadeiro exercício de aprofundamento analítico, voltado à validação das dotações orçamentárias com potencial impacto sob a perspectiva de gênero.

O processo de validação das informações junto às secretarias inicialmente selecionadas como piloto pôde ser sistematizado a partir de alguns eixos centrais, amplamente debatidos ao longo das reuniões realizadas nos meses de julho e agosto de 2025. Esta fase foi o momento de maior densidade analítica, onde o grupo de trabalho confrontou as declarações dos órgãos com a realidade das dotações orçamentárias. Esse processo exigiu um diálogo técnico constante para evitar qualquer tipo de mascaramento na alocação do recurso.

No âmbito da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Empreendedorismo (SETEEM), a análise minuciosa dos dados encaminhados revelou, em um primeiro momento, a ação “Primeiro Emprego” que abarca ações voltadas para ingresso de jovens no mercado de trabalho e, parte desses jovens são mulheres, podendo ser classificada através do marcador de gênero. A partir do aprofundamento da verificação técnica, foi possível identificar e validar

o programa “Rendavest” como uma iniciativa com dotação orçamentária especificamente direcionada ao público feminino, constituindo um resultado concreto e diretamente atribuível ao processo de checagem empreendido pelo GT.

Em relação à Secretaria de Segurança Pública (SSP), o Grupo de Trabalho solicitou a apresentação de informações mais detalhadas acerca das ações inicialmente informadas, com o objetivo de identificar, de forma mais precisa, os gastos efetivamente voltados às mulheres. Nesse diálogo, foi sugerido que houvesse especial atenção ao apoio orçamentário destinado às Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs), considerando sua relevância estratégica no enfrentamento à violência de gênero.

No caso da Secretaria de Estado do Esporte e Lazer (SEEL), procedeu-se a uma verificação criteriosa das informações relativas ao “Programa Bolsa Atleta” e ao “Programa Seleções”, com a finalidade de identificar a proporção dos recursos destinados a atletas e equipes femininas. Para tanto, foram analisados dados referentes ao exercício de 2024, de modo a conferir maior objetividade e respaldo empírico à classificação orçamentária proposta.

Quanto à Secretaria de Estado da Educação e da Cultura (SEED), o grupo de trabalho deliberou por sua inclusão no escopo da análise, designando formalmente uma responsável técnica para proceder à verificação das informações encaminhadas e à identificação de ações potencialmente relevantes no âmbito das políticas educacionais e culturais desenvolvidas pela pasta.

No que se refere ao IPESAÚDE, a ação intitulada “Modernização de Unidades de Saúde e Pronto Atendimento” foi objeto de exame específico, com o intuito de averiguar a existência de investimentos direcionados, ainda que parcialmente, à promoção da saúde da mulher. De forma complementar, em diálogo com representantes da Secretaria de Estado da Saúde, foi indicado que o orçamento do Centro de Atenção Integral à Saúde da Mulher (CAISM) deveria ser integralmente classificado como Orçamento Sensível a Gênero (OSG), em razão de sua finalidade institucional e do público diretamente atendido.

A implementação de uma política pública inovadora, como o Orçamento Sensível a Gênero, pressupõe, de forma inerente, a existência de desafios operacionais e institucionais. Nesse cenário,

destacou-se a capacidade do Grupo de Trabalho de identificar tais obstáculos e de promover ajustes estratégicos de maneira ágil e fundamentada, o que se mostrou determinante para o alcance de seu objetivo central no período considerado.

O trabalho colaborativo de análise e validação dos dados revelou-se indispensável para a construção de uma base informacional sólida, capaz de subsidiar as deliberações, decisões técnicas e encaminhamentos concretos do Grupo de Trabalho ao longo do período analisado.

A implantação de uma reforma analítica no orçamento não é isenta de resistências e obstáculos técnicos. O GT de Sergipe enfrentou três desafios principais que merecem análise crítica. O maior entrave foi o cronograma exíguo. A elaboração de um projeto de lei orçamentária segue prazos fatais impostos pela Constituição Estadual e pela LDO. O tempo necessário para capacitar gestores e validar cada centavo sob a ótica de gênero colidiu com a pressa da consolidação fiscal. Isso forçou a mudança metodológica da “análise conjunta” para a “orientação e marcação sistêmica”. Embora eficiente, esse cenário reduziu o tempo para debates pedagógicos com os órgãos, evidenciando a necessidade de iniciar o ciclo de OSG já no primeiro trimestre do ano.

O segundo desafio refere-se à complexidade inerente à análise dos dados brutos fornecidos pelas secretarias. Conforme observado na reunião de julho de 2025, a diversidade de formatos, níveis de detalhamento e interpretações demandou um esforço adicional por parte do GT, especialmente no que se refere à solicitação de esclarecimentos à SSP e à elucidação de inconsistências. Esse processo de tratamento, validação e refinamento das informações exigiu maior investimento de tempo e um diálogo mais intenso com os representantes técnicos dos órgãos.

Diante desse conjunto de desafios, o Grupo de Trabalho adotou uma decisão de caráter pragmático, optando pela adaptação de seu fluxo de trabalho. A análise final das propostas orçamentárias foi centralizada nos técnicos da Superintendência de Orçamento (SUORC), vinculada à Subsecretaria de Programação Econômica e Orçamento (SPEO). Em razão de sua posição estratégica e de seu acesso integral ao processo de coordenação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), esses técnicos puderam conduzir a análise de forma mais célere e eficiente, assegurando

que o Relatório de Orçamento Sensível a Gênero fosse concluído, validado e devidamente consolidado em tempo hábil para sua anexação à LOA 2026.

No processo de exame das ações propostas para a LOA 2026, buscou-se identificar, de maneira criteriosa e tecnicamente fundamentada, quais iniciativas dos órgãos finalísticos poderiam ser efetivamente classificadas como voltadas ao público feminino. Esse esforço analítico envolveu a avaliação detalhada das políticas e programas indicados, considerando não apenas sua finalidade declarada, mas, sobretudo, a possibilidade de comprovar objetivamente sua aderência às necessidades das mulheres, à luz de evidências orçamentárias e de resultados esperados.

Assim, apenas as ações que apresentaram evidências e elementos qualitativos e que permitiram verificar, por meio de registros administrativos e indicadores de execução, a produção de impactos concretos para as mulheres foram selecionadas para compor o relatório final.

Essas ações foram destacadas e sistematizadas no documento intitulado “DETALHAMENTO DA DESPESA – ORÇAMENTO SENSÍVEL A GÊNERO (MULHER)”, que segue anexado ao presente resumo executivo e ao livro da PLOA 2026, a partir da página 752, no sítio eletrônico da Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação (SEPLAN). A inclusão do relatório no livro da LOA 2026 realça a transparência fiscal do Estado. O detalhamento por Unidade Orçamentária, Natureza da Despesa e Fonte de Recursos permite que qualquer cidadão ou parlamentar identifique onde os recursos estão alocados. Se um programa é marcado como OSG, ele passa a ser objeto de uma expectativa de resultado diferenciada. Isso eleva a qualidade do gasto público, pois vincula o recurso financeiro a uma finalidade social clara: a redução da desigualdade de gênero.

Por fim, cumpre destacar que foram identificadas 17(dezessete) unidades orçamentárias as quais possuem ações alinhadas a temática da equidade de gênero classificadas como integrantes do Orçamento Sensível a Gênero que alcançou o montante de R\$ 144.016.258,00 (cento e quarenta e quatro milhões, dezesseis mil e duzentos e cinquenta e oito reais), evidenciando a relevância financeira e institucional da iniciativa no âmbito do orçamento estadual. A partir de 2026, Sergipe terá um parâmetro comparativo para avaliar se o orçamento para mulheres está crescendo,

estagnado ou sofrendo cortes, permitindo um controle governamental e social muito mais qualificado por parte dos órgãos de controle e da sociedade civil.

7. CONCLUSÃO

No período compreendido entre os meses de abril e setembro de 2025, o Grupo de Trabalho de Orçamento Sensível a Gênero registrou avanços significativos no cumprimento das atribuições que lhe foram formalmente conferidas. Ao longo desse intervalo, o GT desenvolveu atividades técnicas e analíticas voltadas à consolidação de uma metodologia inédita no âmbito da administração pública estadual, enfrentando, de forma sistemática, os desafios impostos tanto pelas limitações de tempo quanto pela complexidade inerente à análise e ao tratamento dos dados orçamentários disponibilizados pelos diversos órgãos setoriais.

A implementação do Orçamento Sensível a Gênero em Sergipe, representa um avanço histórico para a administração pública estadual. O Grupo Técnico logrou êxito ao superar barreiras temporais e complexidades metodológicas, entregando uma ferramenta que retira as políticas para mulheres da invisibilidade estatística e as coloca no centro do debate orçamentário oficial.

Não obstante essas dificuldades, o objetivo central estabelecido para o exercício foi plenamente alcançado, qual seja, a elaboração e a apresentação do primeiro Relatório de Orçamento Sensível a Gênero do Estado, concebido para integrar, como anexo, a Lei Orçamentária Anual referente ao exercício de 2026. A conclusão desse produto representa um marco institucional relevante, na medida em que inaugura um instrumento formal de identificação e sistematização das despesas públicas sob a perspectiva de gênero.

A experiência estadual demonstra que a implementação do Orçamento Sensível a Gênero é viável mesmo em contextos institucionais complexos e sob restrições temporais, desde que haja coordenação técnica,

flexibilidade metodológica e comprometimento institucional. A elaboração do primeiro Relatório de OSG, anexado à LOA 2026, constitui um marco relevante ao inaugurar um instrumento formal de identificação das despesas públicas sob a ótica de gênero.

Diante disso, conclui-se que a adoção de marcadores de gênero no orçamento estadual representa um passo importante para o fortalecimento da equidade de gênero, da transparência fiscal e da qualidade do gasto público. A iniciativa abre caminho para o aprimoramento contínuo da metodologia e para sua ampliação, contribuindo para a consolidação do OSG como instrumento permanente da gestão orçamentária estadual.

O cumprimento das atribuições do GT demonstrou que a incorporação da perspectiva de gênero é viável, desde que haja coordenação centralizada (SUORC) e flexibilidade para adaptar processos ao sistema eletrônico de gestão (i-Gesp). Contudo, a sustentabilidade dessa iniciativa depende de seu fortalecimento contínuo. Projeta-se que, nos próximos ciclos, a metodologia seja ampliada para incluir recortes de raça e etnia, aprofundando a análise interseccional.

A inclusão do marcador de gênero na LOA 2026 não é o fim de um processo, mas o início de uma nova cultura de gestão. Ao reconhecer a não-neutralidade do orçamento e enfrentar os desafios do conflito distributivo, o Estado de Sergipe sinaliza um compromisso real com a equidade, transformando o orçamento público em um potente instrumento de justiça social e transformação estrutural da realidade das sergipanas.

Desse modo, o resultado obtido pelo grupo de trabalho configura um avanço concreto e mensurável na promoção da transparência da gestão orçamentária e no fortalecimento das políticas públicas pensadas na equidade de gênero, ao incorporar, de maneira estruturada, essa dimensão analítica ao processo oficial de planejamento e execução do orçamento público.

8. Referências

1. ACRE (Estado). Decreto nº 11.394, de 05 de janeiro de 2024. Dispõe sobre o Comitê de Apuração do Orçamento Sensível ao Gênero – COSG. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/ac/decreto-n-11394-2024-a-cre-dispoe-sobre-o-comite-de-apuracao-do-orcamento-sensivel-ao-genero-cosg>>. Acesso em: 11 fev. 2026
2. ACRE. (Estado). Lei nº 4.168, de setembro de 2023. Dispõe sobre o Orçamento Sensível ao Gênero – OSG. Disponível em: <<https://legis.ac.gov.br/detalhar/5737>>. Acesso em: 11 fev. 2026.

3. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 fev. 2026.
4. BONINI, W. O plano plurianual como ferramenta de planejamento e gestão: A experiência do Ministério da Justiça e Segurança Pública. 2023. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, 2023.
5. BORGES, L. O sentido da integração da política pública do Brasil na América do Sul. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013. (Texto para Discussão n. 1823)
6. FERNANDES, A.; SOUZA, T. Ciclo orçamentário brasileiro. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2019.
7. GIACOMONI, James. Orçamento público. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
8. HOFBAUER BALMORI, Helena. *Género y Presupuestos: Informe General*. México: BRIDGE – Development-Gender; FUNDAR – Centro de Análisis e Investigación, 2003.
9. JÁCOME, M. L.; VILLELA, S. Orçamentos Sensíveis e Gênero: Conceitos e Experiências. Brasília: ONU Mulheres, 2012 (livro 1).
10. LERNER, Gerda. A criação do patriarcado. São Paulo: Cultrix, 2019.
11. MARINHO, Clara; PERES, Ursula Dias. O orçamento sensível a gênero no Brasil: uma implementação descontinuada e incompleta (2003-2023). Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 30, p. e92859, 2025.
12. PALUDO, A. Administração Pública. Salvador: Editora Juspodivm. 2024.
13. ROSA, L. M. S.; BRENCK, C. Z.; CAMPOLINA, B. O que é um Orçamento Sensível a Gênero e os desafios do Brasil para adotá-lo. São Paulo: Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (Made/ USP), 2024. (Nota de Política Econômica, n. 58)
14. XAVIER, Elaine de Melo; RODRIGUES, Júlia Alves Marinho. Orçamento mulher: possibilidades e limites do orçamento sensível a gênero no Brasil. *Interface – Comunicação, Saúde, Educação*, 2022.

Orçamento sensível a gênero no ecossistema público: uma tipologia de arranjos institucionais e capacidades estatais

• **Karina Kikuti**

Motriz, Brasil

E-mail: karinakikuti.consultoria@motriz.org

Resumo

Este artigo examina as condições institucionais que moldam a efetividade do orçamento sensível a gênero (OSG) no Sul Global. Embora o OSG tenha se difundido amplamente como instrumento de promoção da igualdade de gênero, sua implementação permanece desigual, fragmentada e frequentemente dissociada do núcleo das decisões orçamentárias. Com base na literatura sobre governança pública, capacidades estatais e orçamento sensível a gênero, o artigo sustenta que os resultados do OSG dependem menos da adoção de ferramentas técnicas isoladas e mais das características do ecossistema público em que essas ferramentas operam. Para desenvolver esse argumento, propõe-se uma tipologia de ecossistemas públicos do OSG, distinguindo arranjos simbólicos, setoriais, coordenados, territorialmente coordenados e institucionalizados. A tipologia é aplicada a uma análise qualitativa comparativa de casos brasileiros e de experiências selecionadas do Sul Global. Os achados indicam que a efetividade do OSG depende da densidade institucional, da coordenação intersetorial, da ancoragem legal, da infraestrutura de dados e dos mecanismos de accountability. Ao deslocar o foco analítico dos instrumentos para os ecossistemas, o artigo contribui para os debates sobre governança pública e reforma orçamentária, oferecendo uma explicação mais sistêmica para a institucionalização desigual de finanças públicas orientadas à equidade.

Palavras-chave: orçamento sensível a gênero; governança pública; capacidades estatais; ecossistemas públicos; igualdade de gênero; orçamento público.

1. INTRODUÇÃO

As desigualdades de gênero e raça permanecem entre os principais desafios estruturais do desenvolvimento no Brasil e em outros países do Sul Global. Essas desigualdades não se expressam apenas em diferenças de renda, inserção no mercado de trabalho, proteção social ou participação política, mas em padrões persistentes de acesso desigual a direitos, serviços e oportunidades, que afetam de forma particularmente intensa mulheres negras, populações periféricas e grupos socialmente vulnerabilizados. O problema, portanto, não reside somente na permanência dessas assimetrias, mas na dificuldade de os governos incorporá-las, de forma substantiva, aos mecanismos centrais da ação estatal.

No campo das políticas públicas, essa dificuldade se manifesta em uma tensão recorrente entre reconhecimento normativo e baixa capacidade de institucionalização. Nas últimas décadas, agendas de igualdade de gênero e de igualdade racial ganharam maior legitimidade no discurso governamental e nos instrumentos legais, mas sua incorporação ao planejamento e ao orçamento público segue frequentemente limitada. Em muitos casos, gênero e raça aparecem como temas paralelos, alocados em programas específicos ou estruturas administrativas temáticas, sem alterar de modo mais profundo a lógica de formulação, coordenação e financiamento das políticas públicas.

Essa tensão torna-se especialmente visível quando observada à luz do ciclo planejamento-orçamento. Se

o orçamento público constitui uma arena distributiva na qual prioridades políticas são materializadas, a ausência de recortes de gênero e raça no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) tende a reproduzir padrões de invisibilidade e exclusão. Nessa perspectiva, o orçamento não pode ser compreendido como instrumento neutro, mas como espaço de definição concreta das prioridades do Estado e, portanto, como dimensão central da disputa por justiça distributiva (PERES, 2016; JÁCOME; VILLELA, 2012).

É nesse contexto que o orçamento sensível a gênero e raça (OSGR) adquire relevância analítica e política. Mais do que um conjunto de instrumentos técnicos, o OSGR pode ser compreendido como forma de incorporar desigualdades historicamente sedimentadas aos processos de planejamento, alocação, execução e monitoramento do gasto público. Contudo, a experiência empírica mostra que sua implementação permanece desigual, fragmentada e fortemente condicionada pelas capacidades institucionais em que se insere. A existência de etiquetas orçamentárias, relatórios específicos ou organismos temáticos não é, por si só, suficiente para garantir que a equidade passe a orientar efetivamente as prioridades distributivas do Estado.

Diante disso, este artigo sustenta que a incorporação de gênero e raça ao ciclo PPA–LDO–LOA depende das características do ecossistema público em que essas agendas operam. Em vez de analisar o orçamento sensível a gênero e raça apenas a partir de instrumentos isolados, o estudo propõe compreender a questão a partir das relações entre capacidades estatais, coordenação intersetorial, normatividade, métricas, dados, financiamento e accountability. Com base nessa perspectiva, o artigo tem como objetivo construir uma tipologia de ecossistemas públicos do OSGR, distinguindo arranjos simbólicos, setoriais, coordenados, territorialmente coordenados e institucionalizados.

A análise mobiliza evidências documentais e casos comparativos do Brasil e da América Latina — Recife, Acre, São Cristóvão, México e Colômbia — a fim de identificar diferentes graus de maturidade institucional na incorporação da equidade ao planejamento-orçamento. A contribuição do estudo é dupla. No plano teórico, busca aproximar a literatura de orçamento sensível a gênero e raça da literatura

sobre interseccionalidade, governança colaborativa, capacidades estatais e ecossistemas públicos. No plano aplicado, oferece uma tipologia capaz de apoiar a compreensão de como diferentes arranjos institucionais condicionam a capacidade do Estado de transformar compromissos normativos com equidade em prioridades orçamentárias efetivas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A construção da tipologia proposta neste artigo parte do entendimento de que a incorporação de gênero e raça ao ciclo planejamento-orçamento não pode ser explicada apenas pela existência de instrumentos técnicos, nem reduzida à presença formal de diretrizes normativas. Ao contrário, trata-se de um fenômeno institucional mais amplo, no qual interação estruturas de desigualdade, capacidades estatais, formas de coordenação, instrumentos orçamentários, produção de dados e mecanismos de responsabilização. Por essa razão, o referencial teórico-conceitual mobilizado neste estudo articula quatro eixos complementares: interseccionalidade e desigualdades estruturais; economia política do orçamento e orçamento sensível a gênero e raça; governança colaborativa e coordenação intersetorial; e, por fim, ecossistemas públicos como chave de leitura integradora. É da articulação entre esses eixos que deriva a tipologia dos ecossistemas públicos do OSGR.

2.1 Interseccionalidade e desigualdades estruturais

O primeiro eixo do referencial é a interseccionalidade, entendida como abordagem analítica indispensável para compreender a produção socialmente diferenciada das desigualdades. Desde a formulação clássica de Crenshaw (1989), o ponto central consiste em reconhecer que gênero e raça não operam como marcadores independentes, mas se combinam estruturalmente na produção de formas específicas de exclusão, subordinação e invisibilidade. Essa perspectiva rompe com abordagens universalistas abstratas, que tendem a tratar “mulheres” ou “grupos vulneráveis” como categorias homogêneas, sem considerar a forma como raça, classe, território, sexualidade, idade e outras dimensões atravessam a experiência social.

Collins e Bilge (2021) aprofundam esse argumento ao afirmar que a interseccionalidade deve ser

compreendida não apenas como categoria analítica, mas como práxis crítica voltada à compreensão de como sistemas de poder se articulam e se reforçam mutuamente. No campo das políticas públicas, isso implica reconhecer que desigualdades de gênero e raça não são variáveis acessórias, mas componentes estruturantes dos problemas públicos. A política pública desenhada a partir de um sujeito universal abstrato tende a reproduzir padrões de exclusão, precisamente porque desconsidera que determinados grupos enfrentam obstáculos mais intensos e recorrentes no acesso a bens, serviços, proteção e oportunidades.

Essa formulação tem implicações diretas para o planejamento-orçamento. Quando gênero e raça não aparecem no diagnóstico, nos objetivos, nas metas e nos indicadores, o ciclo orçamentário tende a reproduzir hierarquias sociais preexistentes. O debate recente no Brasil reforça esse ponto. O Ipea, ao discutir igualdade de gênero nas políticas sociais, insiste que não se pode trabalhar com uma concepção homogênea de “mulher”, mas com múltiplas experiências de gênero atravessadas por raça, classe, território e ciclo de vida (IPEA, 2025). Em termos analíticos, isso significa que a tipologia aqui proposta não pode ser elaborada apenas a partir da presença formal de políticas para mulheres, mas deve considerar se o ecossistema institucional é capaz de incorporar a desigualdade em sua complexidade relacional.

2.2 Economia política do orçamento e orçamento sensível a gênero e raça

O segundo eixo articula a economia política do orçamento à literatura de orçamento sensível a gênero e raça. A contribuição central dessa literatura está em desmontar a visão tecnicista do orçamento como instrumento neutro de alocação de recursos. Como sustenta Peres (2016), o orçamento é arena de escolhas distributivas, isto é, espaço no qual prioridades políticas são materializadas e conflitos sociais são traduzidos em compromissos financeiros. Por isso, sua análise não pode ser dissociada da disputa por reconhecimento, redistribuição e poder no interior do Estado.

A literatura de orçamento sensível a gênero desenvolve essa intuição ao mostrar que o problema não se resume à insuficiência de recursos para determinadas políticas, mas à ausência de critérios explícitos de equidade na própria gramática do orçamento. Jácome

e Villela (2012) afirmam que os orçamentos sensíveis a gênero não consistem na criação de um “orçamento para mulheres”, mas em um processo de análise e reorganização do gasto público à luz dos impactos diferenciados das políticas sobre mulheres e homens. No caso brasileiro, essa agenda foi progressivamente ampliada para incorporar também a desigualdade racial, produzindo o debate mais recente sobre orçamento sensível a gênero e raça.

Essas formulações são decisivas para a elaboração da tipologia porque mostram que a simples existência de uma ação orçamentária ou de um programa temático não basta para caracterizar institucionalização da equidade. É necessário observar se o ecossistema público é capaz de traduzir desigualdades em prioridades distributivas, isto é, se o orçamento opera apenas como espaço de financiamento residual ou como componente estruturante da própria política de equidade.

2.3 Governança colaborativa, coordenação intersetorial e capacidades estatais

O terceiro eixo teórico refere-se à governança colaborativa, à governança em redes e às capacidades estatais. A relevância dessa literatura reside em mostrar que problemas públicos complexos não podem ser enfrentados adequadamente por estruturas organizacionais isoladas ou por cadeias hierárquicas estritamente setoriais. Ansell e Gash (2008) demonstram que problemas caracterizados por múltiplas causas, múltiplos atores e múltiplas escalas exigem arranjos colaborativos capazes de articular liderança, pactuação, construção de confiança, regras compartilhadas e institucionalização. Provan e Kenis (2008), por sua vez, indicam que a efetividade das redes de governança depende da forma como são organizadas, da clareza dos papéis, do grau de centralização e da capacidade de produzir coesão entre os participantes.

Aplicada às agendas de gênero e raça, essa literatura ajuda a explicar por que a transversalidade frequentemente fracassa quando é delegada exclusivamente a organismos temáticos, sem articulação com secretarias meio, áreas de planejamento, orçamento, monitoramento e gestão. Se a desigualdade é coproduzida por diferentes esferas da vida social — trabalho, educação, assistência, mobilidade, segurança, saúde, habitação, finanças públicas —, a resposta

estatal também precisa ser intersetorial. Em outros termos, a equidade não pode ser tratada como responsabilidade exclusiva de uma política setorial, mas como resultado de coordenação entre múltiplas políticas e múltiplas capacidades estatais.

2.4 Ecossistemas públicos como chave integradora

O quarto eixo do referencial — e o mais diretamente associado à proposta da tipologia — é a literatura sobre ecossistemas públicos e Public Service Logic. Em Osborne (2020), a produção de valor público não é compreendida como resultado de uma organização isolada, mas de um ecossistema composto por instituições, organizações, serviços, usuários, regras e relações. Osborne et al. (2022) aprofundam essa leitura ao mostrar que a criação de valor público depende da interação entre direção estratégica, relações institucionais, coordenação, aprendizagem e métricas. Trischler et al. (2023) avançam ao defender que a compreensão da ação pública exige uma lente explicitamente ecossistêmica, capaz de captar interdependências, mediações institucionais e produção distribuída de valor.

A partir da articulação entre os quatro eixos apresentados, a tipologia deste artigo é construída com base em cinco dimensões analíticas. A primeira é o grau de institucionalização normativa, isto é, a presença de diretrizes, leis, prioridades e compromissos formais com a equidade de gênero e raça. A segunda é o nível de especialização setorial, que diz respeito à existência de organismos, secretarias, programas ou estruturas temáticas responsáveis pela agenda. A terceira é a densidade da coordenação intersetorial, observada na articulação entre áreas meio e finalísticas, na existência de instâncias de pactuação e no papel de lideranças institucionais. A quarta é a capacidade de territorialização, entendida como a aptidão do ecossistema para conectar a agenda de equidade a vulnerabilidades espacialmente distribuídas e a respostas públicas territorialmente orientadas. A quinta é a densidade orçamentária e informacional, que inclui classificação do gasto, etiquetagem, monitoramento, indicadores, relatórios e mecanismos de accountability.

3. METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, baseada em análise documental e comparação analítica de

casos. O objetivo não é medir impacto causal em sentido estrito, mas compreender como diferentes configurações institucionais condicionam a integração de gênero e raça ao ciclo planejamento-orçamento.

O corpus empírico articula literatura acadêmica, documentos institucionais, guias metodológicos, materiais de formação, PPAs, LDOs, notas técnicas e relatórios. Foram mobilizados, em particular, documentos relativos a Recife, Acre, São Cristóvão, México e Colômbia.

O caso do Recife foi selecionado por combinar: (i) institucionalização recente de planejamento governamental baseado em diagnóstico da cidade, participação social e integração orçamentária; (ii) presença de estrutura político-administrativa com secretaria específica para a pauta das mulheres; e (iii) capacidade de traduzir prioridade distributivas em programas, ações e metas regionalizadas. O PPA 2026–2029 do Recife estrutura as prioridades em 11 eixos estratégicos associados a quatro dimensões e explicita a integração entre PPA, LDO e LOA, bem como sua elaboração a partir de diagnóstico da cidade, Plano Diretor, Plano Recife 500 Anos, ODS e consulta pública que alcançou cerca de 60 mil pessoas.

O caso do Acre foi incluído porque oferece experiência concreta de apuração inaugural do orçamento sensível a gênero em nível estadual, apoiada em base legal, cooperação técnica, secretaria temática e guia metodológico. O documento afirma que a Lei Estadual nº 4.168/2023 institucionalizou o OSG no âmbito estadual e que o guia orientativo constitui tentativa inaugural de sistematizar os gastos com políticas para as mulheres na LOA 2024 (ACRE, 2025).

São Cristóvão foi escolhido como exemplo de municipalização recente da agenda, com forte base normativa e planejamento orientado pelos ODS. O material do PPA enfatiza quatro pilares — participação social, reorganização administrativa, alinhamento aos ODS e integração de pautas transversais de gênero e raça — e apresenta uma relação explícita de programas transversais nessas agendas, além de recomendações de aprimoramento institucional.

O México foi incorporado como referência de maior institucionalização na América Latina. A experiência foi mobilizada tanto pela literatura especializada quanto pelos materiais do Ministério do Planejamento e Orçamento, que destacam o uso de relatórios trimestrais e de monitoramento orçamentário orientado

pela igualdade de gênero na Cidade do México. O guia do MPO informa que os recursos previstos em 2022 representavam 6,5% do orçamento total da cidade, mostrando um patamar de institucionalização superior ao observado nos casos brasileiros subnacionais.

A Colômbia foi selecionada por oferecer referência de coordenação intersetorial em contexto de crise e reconstrução institucional. A newsletter da UNESCO registra que 1,8 milhão de migrantes venezuelanos estavam concentrados na Colômbia e que a resposta governamental incluiu eliminação de requisitos documentais para matrícula, criação de roteiros de atendimento, estratégias de ampliação da infraestrutura escolar, modalidades flexíveis de aprendizagem, alimentação, transporte e campanhas contra xenofobia e violência de gênero (OREALC/UNESCO, 2020; 2021). A dissertação de Barbosa (2024), por sua vez, mostra a maior centralidade da agenda Mulheres, Paz e Segurança na trajetória colombiana.

4. TIPOLOGIAS DE ECOSISTEMAS PÚBLICOS PARA INTEGRAR GÊNERO E RAÇA AO CICLO PPA–LDO–LOA

A sistematização dos materiais analisados permite propor cinco tipologias de ecossistemas públicos do OSGR. Essas tipologias não devem ser lidas como estágios lineares obrigatórios, mas como arranjos analíticos que podem coexistir ou se sobrepôr em um mesmo contexto.

4.1 Ecossistema simbólico

O ecossistema simbólico caracteriza-se pela presença de discursos, diretrizes e compromissos normativos com igualdade de gênero e raça, mas com fraca tradução em decisões orçamentárias concretas. Há reconhecimento da agenda, porém baixa capacidade de indução financeira, monitoramento limitado e alta dependência de conjunturas políticas.

São Cristóvão ilustra essa situação de forma expressiva. O material de apresentação do PPA 2026–2029 informa que o plano se estrutura em quatro pilares fundamentais: participação social, reorganização administrativa municipal, alinhamento aos ODS e integração de pautas transversais de gênero e raça. O mesmo documento registra que a escuta popular revelou a Defesa Social como principal demanda da população e que essa prioridade foi traduzida no programa “São Cristóvão Mais Seguro”.

Além disso, a LDO 2027 explicita entre as prioridades municipais “combater o racismo estrutural e promover equidade racial em todas as políticas públicas” e “garantir direitos, proteção e autonomia econômica das mulheres”, vinculando essas prioridades aos ODS 5, 10, 16 e 18 (SÃO CRISTÓVÃO, 2026). Entretanto, o próprio material técnico elaborado a partir do PPA conclui pela necessidade de criar uma secretaria municipal ou especial de políticas para as mulheres e um anexo na LDO para etiquetar ações específicas de gênero e raça.

Tem-se, portanto, um ecossistema normativamente promissor, mas ainda frágil em sua capacidade de se materializar no orçamento e na governança ordinária.

4.2 Ecossistema setorial

O ecossistema setorial corresponde à concentração da agenda em organismos ou programas específicos. Essa configuração pode gerar visibilidade política, serviços especializados e reconhecimento público do problema, mas sua capacidade de promover transversalidade sistêmica é limitada.

O caso da cidade do Recife ilustra uma experiência municipal pioneira de orçamento sensível a gênero, ancorada em institucionalidade específica das mulheres e participação social que foi capaz de respaldar a criação de serviços de combate à violência, ampliar a presença feminina na definição de prioridades e fortalecer a conexão entre gestão pública e movimentos de mulheres (JÁCOME; VILLELA, 2012). O foco temático foi decisivo para colocar a pauta na arena pública, mas a própria literatura mostra que esse tipo de arranjo, quando não se articula às áreas centrais de planejamento e orçamento, tende a permanecer confinado à lógica setorial.

Essa limitação continua atual. Mesmo quando há secretaria específica para a pauta, a transversalidade não se produz automaticamente. O ecossistema setorial é importante para abrir agenda, criar serviços e consolidar institucionalidade, mas não é suficiente para garantir que gênero e raça organizem prioridades distributivas do conjunto do Estado.

4.3 Ecossistema coordenado

O ecossistema coordenado envolve mecanismos formais ou informais de coordenação intersetorial, com esforço de integrar a agenda de gênero e raça

ao planejamento, ao orçamento e ao monitoramento, ainda que de forma parcial.

O Acre é exemplo especialmente forte dessa tipologia. O Guia Orientativo do Orçamento Sensível ao Gênero do Estado do Acre afirma que as desigualdades econômicas, sociais e políticas entre homens e mulheres constituem obstáculo ao pleno desenvolvimento do Estado e que o enfrentamento desses problemas exige políticas públicas elaboradas de forma transversal, com amplos esforços de coordenação entre todos os setores do governo. O documento atribui à recém-criada Secretaria da Mulher papel relevante de liderança desses esforços.

O guia também é claro ao sustentar que “apenas planejar não é suficiente”; é preciso garantir os recursos necessários, monitorar sua execução e tornar visíveis os valores destinados às mulheres nos vários setores da administração pública (ACRE, 2025). A tentativa inaugural de sistematizar os gastos com políticas para as mulheres na LOA 2024 resultou na identificação de R\$ 97.870.399,36, distribuídos em três categorias: R\$ 6.495.456,21 na categoria 1; R\$ 43.006.161,91 na categoria 2; e R\$ 48.368.781,24 na categoria 3. O mesmo documento reconhece que a maior parte do gasto está concentrada em dotações genéricas e que o Estado precisa aprimorar a marcação do orçamento para obter informação mais fidedigna.

Esse é precisamente o traço do ecossistema coordenado: já há base legal, liderança temática, método, cooperação técnica e apuração financeira, mas a infraestrutura classificatória e os mecanismos rotineiros de monitoramento ainda não atingiram maturidade plena.

4.4 Ecossistema territorialmente coordenado

O ecossistema territorialmente coordenado articula gênero e raça a contextos de vulnerabilidade espacial, crise, mobilidade humana ou reconstrução institucional. A equidade deixa de ser tratada apenas como atributo de programas específicos e passa a ser integrada a estratégias territoriais de proteção e desenvolvimento.

A Colômbia ilustra esse arranjo de forma expressiva. O material da UNESCO mostra que, diante do fluxo migratório venezuelano, a resposta do Estado colombiano foi simultaneamente educacional, social e territorial. Dos 5,6 milhões de migrantes venezuelanos no mundo, 4,6 milhões estavam na América Latina e Caribe e 1,8 milhão concentrava-se na Colômbia. A

resposta governamental incluiu eliminação de barreiras documentais para matrícula, criação de roteiros de atendimento, ampliação da infraestrutura escolar, modalidades flexíveis de aprendizagem, alimentação, transporte e campanhas contra xenofobia e violência de gênero (OREALC/UNESCO, 2020; 2021).

Essa articulação mostra que gênero, no caso colombiano, não opera como variável isolada, mas como parte de uma resposta territorial integrada à migração, ao deslocamento forçado, à educação e à proteção social. Segundo Barbosa (2024), ao examinar a implementação da agenda Mulheres, Paz e Segurança no Brasil e na Colômbia, reforça essa leitura ao mostrar a maior centralidade da pauta de gênero na trajetória colombiana de paz e reconstrução institucional. O ecossistema territorialmente coordenado, assim, amplia a noção de transversalidade ao vinculá-la à necessidade de resposta integrada em contextos de crise e reconfiguração social.

4.5 Ecossistema institucionalizado

O ecossistema institucionalizado representa o arranjo mais denso. Nele, a agenda de gênero e raça está incorporada às regras do jogo fiscal e administrativo: há classificação do gasto, relatórios regulares, monitoramento da execução, indicadores, participação de órgãos centrais e maior previsibilidade institucional.

O México é a principal referência latino-americana desse tipo. A literatura especializada mostra que o país consolidou instrumentos voltados à identificação do gasto orientado à igualdade de gênero, distinguindo categorias específicas e permitindo visibilizar o peso da agenda no orçamento federal e subnacional (HOFBAUER; VINAY, 2012). No plano recente, os materiais do Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil reforçam essa leitura ao apresentarem a experiência da Cidade do México: a Secretaria das Mulheres elabora relatórios trimestrais sobre o orçamento público, detalhando avanços financeiros e programáticos da igualdade de gênero, e o montante anual de recursos previstos em 2022 representava 6,5% do orçamento total da cidade.

Esse tipo de ecossistema é particularmente relevante porque reduz a dependência de vontade política contingente e passa a se apoiar em rotinas administrativas, classificações, relatórios e mecanismos de monitoramento estáveis.

5. EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS: DO PPA À LOA NOS CASOS ANALISADOS

5.1 Recife: direção estratégica, diagnóstico territorial e integração ao ciclo orçamentário

O caso do Recife é central porque mostra um esforço concreto de articular planejamento estratégico, diagnóstico territorial, participação social e PPA. O PPA 2026–2029 define o plano plurianual como instrumento de planejamento governamental que estabelece diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada, distribuindo prioridades em 11 eixos estratégicos associados a quatro dimensões: “Viver bem”, “Viver as oportunidades”, “Viver a cidade” e “Gestão integrada e digital” (PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE, 2025).

O documento explicita ainda que sua elaboração considerou diagnóstico da cidade, Plano Diretor, Plano Recife 500 Anos, ODS e consulta pública que atingiu cerca de 60 mil pessoas. Também afirma que o PPA constitui instrumento de integração orçamentária, orientando a elaboração da LDO e da LOA, de modo que esses instrumentos formem o tripé do planejamento orçamentário público municipal (PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE, 2025).

Do ponto de vista substantivo, o diagnóstico da cidade chama atenção para um perfil demográfico marcado por redução populacional, envelhecimento e predominância feminina, além de fortalecimento da autodeclaração de pessoas pretas, o que demanda políticas públicas interseccionais e ações afirmativas (PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE, 2025). Esse ponto é especialmente relevante para o argumento do artigo porque mostra que a própria base diagnóstica do PPA reconhece a necessidade de políticas sensíveis a desigualdades territoriais, raciais e de gênero.

Recife, assim, aparece como ecossistema em transição entre o setorial e o coordenado: carrega histórico de institucionalidade temática e participação social, mas também avança na integração da agenda ao planejamento governamental mais amplo.

5.2 Acre: primeira apuração do gasto e fortalecimento da coordenação transversal

No Acre, a experiência é menos centrada em participação e mais em institucionalização de instrumentos de apuração e coordenação. O guia orientativo afirma que o orçamento público não é neutro em relação ao

gênero e que as decisões orçamentárias podem reproduzir e perpetuar desigualdades ou contribuir para sua mitigação. Por isso, defende a adoção de uma abordagem sensível ao gênero em todas as etapas do ciclo orçamentário (ACRE, 2025).

O documento também sustenta que um programa de políticas para as mulheres executado de forma isolada não é suficiente para enfrentar problemas complexos e que o OSG enfatiza a necessidade da transversalidade nas políticas públicas, integrando a perspectiva de gênero em todas as áreas e níveis de governo, da saúde à educação, do trabalho ao meio ambiente (ACRE, 2025).

O dado mais expressivo é a apuração financeira das três categorias de gasto, totalizando R\$ 97.870.399,36 em políticas públicas para as mulheres no orçamento estadual de 2024. O próprio guia reconhece, contudo, que, como se trata de primeiro levantamento, nem todos os valores e nem todas as políticas podem ter sido plenamente captados, sendo necessário aprimorar a marcação do orçamento para próximos relatórios.

A tipologia do Acre, portanto, é a de um ecossistema coordenado em consolidação: há base legal, liderança temática, cooperação técnica, metodologia de classificação e primeira apuração de despesas, mas a infraestrutura classificatória ainda precisa amadurecer.

5.3 São Cristóvão: transversalidade normativa e agenda em construção

São Cristóvão oferece caso especialmente útil para pensar o início da municipalização da agenda. O material de apresentação do PPA afirma que o plano se estrutura em quatro pilares: participação social, reorganização administrativa municipal, alinhamento aos ODS e integração de pautas transversais de gênero e raça.

Mais importante ainda, o documento apresenta uma relação explícita de programas transversais em gênero e raça, incluindo, entre outros: “Territórios Vivos e Equitativos”, “Cidade do Saber”, “Transforma EJA”, “São Cristóvão Mais Creche e Pré-Escola”, “Saúde para Todos”, “São Cristóvão Mais Protetiva”, “Qualifica Mais São Cristóvão”, “Cidade Empreendedora”, “Mãos que se Ajudam Agricultura”, “Mãos que se Ajudam Aquicultura e Pesca”, “Cidade da Arte e da Diversidade” e “Cidades e Comunidades Sustentáveis”.

Esse nível de explicitação é relevante porque torna visível uma tentativa de inserir gênero e raça em diferentes áreas da política pública municipal. Porém, o próprio material conclui com duas recomendações estruturantes: criar uma secretaria municipal ou especial de políticas para as mulheres e criar um anexo na LDO para etiquetar ações específicas de gênero e raça.

São Cristóvão, assim, se situa entre o ecossistema simbólico e o setorial, com forte densidade normativa, mas ainda com capacidade orçamentária e institucional em construção.

5.4 México: institucionalização da etiquetagem, monitoramento periódico e visibilidade fiscal da igualdade

O México pode ser tratado, no âmbito comparativo deste artigo, como uma das experiências latino-americanas mais robustas de institucionalização do orçamento sensível a gênero, justamente porque combina instrumentos de classificação do gasto, visibilidade fiscal da agenda, monitoramento periódico e instâncias formais de transversalização. A literatura especializada já registrava, desde os anos 2000, esforços para superar a aparente neutralidade do orçamento por meio da etiquetagem e da classificação do gasto orientado à igualdade de gênero, de modo a tornar visíveis os recursos destinados às mulheres e ampliar a capacidade de incidência legislativa e social sobre a distribuição orçamentária (HOFBAUER; VINAY, 2012).

Esse processo pode ser evidenciado por dados concretos. Segundo a sistematização apresentada na coletânea Orçamentos Sensíveis a Gênero: Conceitos e Experiências, a aplicação de três categorias de gasto no Orçamento de Despesas da Federação mexicana permitiu demonstrar que o gasto etiquetado para mulheres e meninas correspondia a 0,024% do gasto líquido total executado em 2000 e a 0,051% do gasto líquido aprovado para 2011. O mesmo quadro indicava, ainda, que o gasto destinado especificamente à Direção Geral de Equidade e Gênero da Secretaria do Trabalho representava 0,004% do gasto total da repartição, o que revelava, por contraste, o quanto a maior parte do orçamento seguia no campo do “gasto geral” suscetível de análise de gênero, mas ainda não explicitamente classificado como tal. Além disso, o mesmo exercício mostrava que, em dezembro de 1999,

havia 14.298 funcionárias públicas em cargos médios e superiores, correspondendo a 30% do universo total de servidores desse nível, com forte concentração em cargos intermediários, como chefias de departamento (52,9%) e subdiretorias de área (23,6%) (JÁCOME; VILLELA, 2012).

Esses dados são relevantes por duas razões. Em primeiro lugar, mostram que a experiência mexicana não se resume à existência de programas “para mulheres”, mas envolve uma arquitetura metodológica que distingue entre gasto explicitamente etiquetado, gasto institucional ligado à igualdade de oportunidades e gasto geral passível de análise de gênero. Em segundo lugar, evidenciam que a institucionalização do enfoque de gênero no orçamento está associada não apenas à alocação de recursos, mas também à produção de informação sobre a estrutura administrativa e sobre a distribuição de oportunidades no próprio aparato estatal.

Os materiais mais recentes do Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil acrescentam a essa trajetória uma dimensão importante de rotinização subnacional. Ao apresentar a experiência da Cidade do México, o guia de transversalidade de gênero informa que a Secretaria das Mulheres, instância encarregada da transversalização da perspectiva de gênero na administração pública local, elabora trimestralmente relatórios sobre o orçamento público, detalhando os avanços financeiros e programáticos da igualdade no uso dos recursos. Tais relatórios são analisados tecnicamente pela própria secretaria, que identifica oportunidades de melhoria no alcance da igualdade substantiva entre mulheres e homens na execução das atividades planejadas. Os gastos são apresentados por eixo do Programa de Igualdade, indicando quanto do orçamento aprovado foi efetivamente executado até o período considerado. Mais importante ainda, o documento registra que, em 2022, o montante anual de recursos previstos nessa agenda representava 6,5% do orçamento total da Cidade do México (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, 2024).

À luz desta pesquisa, o caso mexicano é particularmente expressivo porque reúne, de forma articulada, quatro atributos de um ecossistema institucionalizado: (i) existência de instância pública formalmente responsável pela transversalização; (ii) uso de mecanismos de classificação ou etiquetagem do gasto; (iii) produção periódica de relatórios de execução financeira

e programática; e (iv) visibilidade do peso relativo da agenda no orçamento total. Não se trata, portanto, apenas de incorporar gênero como diretriz normativa, mas de estabilizar institucionalmente uma gramática fiscal que permita monitorar compromissos, comparar execução e ajustar prioridades. É precisamente essa combinação entre regra, método, monitoramento e densidade fiscal que faz do México uma referência robusta de institucionalização do orçamento sensível a gênero no contexto latino-americano.

5.5 Colômbia: territorialização da resposta pública, crise migratória e coordenação intersetorial

A Colômbia reforça a hipótese central deste artigo, segundo a qual a transversalidade ganha maior densidade institucional quando vinculada a problemas complexos territorialmente distribuídos, exigindo respostas coordenadas entre setores e escalas de governo. Diferentemente de experiências mais centradas na etiquetagem orçamentária, o caso colombiano evidencia como a incorporação da perspectiva de gênero pode operar em um ecossistema territorialmente coordenado, no qual proteção social, educação, migração, convivência escolar e reconstrução institucional são articuladas como parte de uma mesma resposta pública.

Os dados reunidos pela UNESCO tornam a magnitude do fenômeno particularmente clara. A newsletter *Práticas e Vozes na América Latina: Colômbia em foco* registra que, dos 5,6 milhões de migrantes venezuelanos no mundo, 4,6 milhões encontravam-se na América Latina e no Caribe, e 1,8 milhão estavam concentrados na Colômbia, o que fazia do país o principal receptor regional do fluxo migratório venezuelano (OREALC/UNESCO, 2021). O documento também situa esse processo em contexto regional mais amplo, destacando que, entre 2000 e 2010, o número de pessoas latino-americanas vivendo em país diferente de seu país de nascimento aumentou 32%, enquanto a composição da migração na região também se alterou significativamente: se na década de 1970 76% da migração era proveniente de fora da região e 24% intrarregional, em 2010 esse quadro já havia se invertido, com 63% da migração sendo intrarregional (OREALC/UNESCO, 2019; 2021).

No caso colombiano, o impacto sobre o sistema educacional foi particularmente expressivo. A mesma

publicação informa que havia 363 mil estudantes venezuelanos formalmente matriculados no sistema educacional colombiano, majoritariamente no setor público, e que, de acordo com o Sistema de Matrícula Escolar do Ministério da Educação (SIMAT), esse número chegou a 455.566 estudantes até abril de 2021. O documento afirma, ainda, que a eliminação das barreiras legais à educação — garantindo acesso a todas as crianças e adolescentes presentes no território colombiano, independentemente de nacionalidade ou condição migratória — e a criação de um roteiro educacional específico para o atendimento da população venezuelana produziram um crescimento de aproximadamente 1000% no número de estudantes venezuelanos integrados ao sistema formal entre 2018 e 2020 (OREALC/UNESCO, 2021).

Do ponto de vista da política pública, a resposta colombiana foi marcadamente intersetorial. As medidas implementadas incluíram: eliminação dos requisitos de documentação para matrícula; criação de roteiros de atendimento; estratégias para ampliação da infraestrutura escolar e da disponibilidade de equipamentos; modalidades flexíveis de aprendizagem; adequação de programas de formação docente; iniciativas de alimentação e transporte; e campanhas e ações de prevenção à xenofobia e à violência de gênero (OREALC/UNESCO, 2020; 2021). Essa combinação mostra que o problema não foi tratado como simples questão administrativa de matrícula, mas como desafio de inclusão, convivência, proteção e garantia de direitos em ambiente de crise.

Há, além disso, uma dimensão orçamentária relevante. A newsletter informa que a Estratégia de Atendimento à Migração Proveniente da Venezuela, definida pelo CONPES, destinou em 2021 um custo estimado de 422.779 milhões de pesos colombianos para ações adicionais, com dois objetivos principais: acelerar a validação dos estudos básicos, médios e superiores realizados na Venezuela e melhorar as condições das crianças e adolescentes migrantes nas instituições de ensino oficiais. O mesmo esforço incluiu o desenvolvimento de competências cívicas e socioemocionais para prevenir xenofobia e outros problemas que afetam a convivência escolar (MINEDU, 2021).

Quando essa resposta é lida em conjunto com a trajetória colombiana de institucionalização da equidade de gênero, o argumento do artigo se fortalece. A dissertação de Barbosa (2024) mostra que a Política Nacional

de Equidade de Gênero para as Mulheres, estabelecida em 2013, constituiu marco importante para o avanço dos direitos das mulheres na Colômbia, acompanhada pela criação de uma Comissão Interministerial responsável por monitorar sua implementação. O estudo registra também a existência de outras políticas correlatas, como a Política Nacional de Sexualidade, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, bem como incentivos fiscais para organizações que contratam mulheres vítimas de violência.

A relevância analítica do caso colombiano reside, portanto, em mostrar que a transversalidade pode adquirir densidade não apenas por meio de classificadores orçamentários ou relatórios financeiros, mas também pela capacidade de articular direitos, proteção, políticas sociais, educação e gestão territorial em contextos de crise. A agenda de gênero, nesse arranjo, não aparece isolada em um setor específico, mas integrada a um ecossistema mais amplo de resposta pública. É precisamente por essa razão que a Colômbia é tomada, neste artigo, como exemplo de ecossistema territorialmente coordenado: um arranjo no qual a transversalização depende da conexão entre proteção, reconstrução institucional, coordenação intersectorial e territorialização da ação estatal.

6. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados deste estudo reforçam a hipótese central de que a integração da equidade de gênero e raça ao ciclo PPA–LDO–LOA depende menos da simples adoção de instrumentos técnico-orçamentários e mais da densidade institucional do ecossistema público no qual esses instrumentos operam. Em outras palavras, a presença de agendas transversais em documentos formais, a existência de secretarias temáticas ou mesmo a produção de relatórios específicos não garantem, por si só, que a equidade se converta em prioridade distributiva efetiva. O que se mostrou decisivo, a partir dos casos analisados, foi o grau de articulação entre direção estratégica, coordenação intersectorial, métricas interseccionais e mecanismos de sustentação financeira.

Sob esse prisma, a tipologia proposta — ecossistemas simbólicos, setoriais, coordenados, territorialmente coordenados e institucionalizados — mostrou-se útil para compreender por que experiências com objetivos semelhantes produzem capacidades de implementação tão distintas. O caso de São Cristóvão evidencia

que a incorporação discursiva e normativa da agenda de gênero e raça ao planejamento municipal é condição importante, mas ainda insuficiente. A presença de metas e prioridades voltadas à igualdade de gênero e ao enfrentamento do racismo estrutural na LDO e no PPA revela avanço normativo relevante, mas o próprio material técnico do município reconhece a necessidade de criar uma estrutura administrativa específica e instrumentos de etiquetagem orçamentária para que a transversalidade adquira densidade operacional. Tem-se, portanto, um ecossistema no qual a agenda já entrou na gramática formal do planejamento, mas ainda não se consolidou como capacidade institucional rotinizada.

O Recife, por sua vez, ocupa posição analiticamente intermediária entre o ecossistema setorial e o coordenado. A experiência recifense mostra que a institucionalidade específica das políticas para as mulheres e a tradição participativa foram fundamentais para tornar o tema visível e politicamente legítimo. No entanto, o que diferencia o caso mais recente é o esforço de inserção da agenda distributiva em um planejamento governamental mais amplo, apoiado em diagnóstico da cidade, consulta pública, regionalização e integração entre PPA, LDO e LOA. Isso sugere que a transição de um ecossistema setorial para um ecossistema coordenado depende da capacidade de traduzir prioridades temáticas em instrumentos de gestão mais abrangentes, conectando políticas finalísticas e áreas meio, planejamento e execução, prioridades substantivas e rotinas administrativas.

O Acre representa, talvez de forma mais explícita, um ecossistema coordenado em processo de consolidação. O caso demonstra que a transversalidade avança quando há combinação entre base legal, liderança temática, cooperação técnica e construção metodológica. A apuração pioneira do orçamento sensível a gênero no estado, ainda que reconhecidamente parcial e baseada em forte presença de dotações genéricas, constitui avanço importante porque desloca a agenda do campo estritamente discursivo para o terreno da mensuração e da responsabilização. Trata-se de um caso particularmente relevante porque evidencia que a coordenação não se resume à existência de uma secretaria temática, mas envolve a capacidade de produzir classificação, visibilizar recursos e induzir a revisão futura dos instrumentos orçamentários. Nesse sentido, o Acre confirma a literatura que associa a

efetividade da governança intersetorial à existência de liderança institucional, rotinas compartilhadas e aprendizagem incremental (ANSELL; GASH, 2008; PROVAN; KENIS, 2008).

No plano internacional, o México e a Colômbia cumprem funções analíticas distintas, mas complementares. O caso mexicano confirma a importância da institucionalização da agenda no núcleo do sistema fiscal. A experiência de classificação do gasto, monitoramento periódico e produção de relatórios regulares revela que a transversalidade de gênero pode tornar-se parte das regras ordinárias do orçamento quando associada a instâncias especializadas, métricas de acompanhamento e visibilidade do peso relativo da agenda no total da despesa. O México, portanto, representa um ecossistema institucionalizado, no qual a igualdade de gênero deixa de depender exclusivamente de mobilização política conjuntural e passa a apoiar-se em instrumentos regulares de governança fiscal. Essa constatação dialoga com a literatura sobre orçamento sensível a gênero, que já apontava a importância da etiquetagem, da prestação de contas e da análise da execução para romper a aparência de neutralidade do orçamento (HOFBAUER; VINAY, 2012; JÁCOME; VILLELA, 2012).

A Colômbia, em contraste, evidencia que a densidade da transversalidade não decorre apenas de mecanismos classificatórios, mas também da capacidade de articular gênero a respostas públicas territorialmente orientadas, em contextos complexos. A integração entre migração, educação, proteção social, convivência escolar e prevenção da violência de gênero sugere que a equidade pode se consolidar como eixo transversal quando vinculada a problemas públicos de alta intensidade territorial e institucional. O caso colombiano, portanto, amplia o argumento deste artigo ao mostrar que a transversalidade pode emergir tanto por via fiscal-formal quanto por via territorial-coordenada. Em ambos os casos, porém, o ponto comum permanece: a agenda de gênero ganha capacidade transformadora quando se conecta a mecanismos estáveis de coordenação, monitoramento e priorização.

Esses achados permitem extrair três implicações analíticas mais amplas. A primeira é que a transversalidade de gênero e raça não deve ser compreendida como atributo binário — presente ou ausente —, mas como propriedade graduada dos ecossistemas públicos.

Há diferentes níveis de densidade institucional, e esses níveis afetam diretamente a capacidade de a agenda influenciar escolhas distributivas. A segunda implicação é que o ciclo PPA–LDO–LOA não pode ser lido apenas como sequência técnica de instrumentos, mas como infraestrutura institucional da disputa distributiva. É nesse ciclo que desigualdades podem ser invisibilizadas ou tornadas governáveis. A terceira implicação é que o orçamento sensível a gênero e raça não pode ser tratado apenas como técnica de classificação do gasto. Ele deve ser entendido como parte de uma arquitetura mais ampla de governança, envolvendo capacidades estatais, coordenação intersetorial, dados, participação, financiamento e accountability.

À luz da literatura de ecossistemas públicos, isso significa afirmar que a criação de valor público orientado à equidade depende da capacidade de conectar múltiplos níveis do sistema estatal — diagnóstico, decisão, coordenação, entrega e aprendizagem — em torno de um objetivo distributivo compartilhado (OSBORNE, 2020; OSBORNE et al., 2022). Quando essa conexão não existe, a transversalidade tende a permanecer retórica. Quando ela se institucionaliza, gênero e raça deixam de ser temas marginais e passam a operar como princípios organizadores da ação pública.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo partiu do problema da persistente dissociação entre agendas de equidade de gênero e raça e o núcleo das decisões orçamentárias no setor público. Em resposta a esse problema, sustentou-se que a incorporação efetiva dessas agendas ao ciclo PPA–LDO–LOA exige uma abordagem de ecossistema público, capaz de conectar instrumentos formais de planejamento e orçamento a capacidades estatais, coordenação intersetorial, métricas interseccionais e mecanismos de sustentação financeira.

A principal contribuição do estudo foi propor uma tipologia analítica de ecossistemas públicos do orçamento sensível a gênero e raça, distinguindo arranjos simbólicos, setoriais, coordenados, territorialmente coordenados e institucionalizados. Essa tipologia permitiu demonstrar que a presença de gênero e raça em documentos, programas ou estruturas administrativas específicas não é suficiente para garantir efetividade distributiva. O que se mostrou decisivo foi o grau de densidade institucional do ecossistema,

isto é, a capacidade de articular direção estratégica, coordenação, monitoramento e recursos de forma estável e verificável.

Os casos de Recife, Acre, São Cristóvão, México e Colômbia mostraram que a institucionalização da equidade pode seguir trajetórias diversas. Em alguns contextos, como São Cristóvão, a agenda aparece fortemente no plano normativo, mas ainda carece de instrumentos e estruturas que a traduzam em execução orçamentária. Em outros, como Recife e Acre, observam-se movimentos mais avançados de coordenação e integração, ainda que marcados por limites metodológicos e institucionais. Já México e Colômbia demonstram que a transversalidade pode adquirir densidade por caminhos distintos: no primeiro caso, pela estabilização fiscal e classificatória; no segundo, pela articulação territorial e intersetorial em contexto de crise e reconstrução.

Do ponto de vista teórico, os achados reforçam a pertinência de aproximar a literatura de orçamento sensível a gênero e raça da literatura sobre ecossistemas públicos, governança colaborativa e capacidades estatais. Essa aproximação permite deslocar o foco do instrumento isolado para a arquitetura institucional que o torna possível, inteligível e sustentável. Em vez de perguntar apenas se existe ou não etiquetagem, programa, secretaria ou ação específica, a abordagem ecossistêmica convida a perguntar se o sistema público dispõe de capacidade para transformar essas iniciativas em prioridade distributiva duradoura.

Em síntese, a conclusão central do estudo é que integrar gênero e raça ao ciclo PPA–LDO–LOA não constitui um complemento técnico ou um refinamento marginal da gestão pública. Trata-se de parte constitutiva de uma governança orientada à justiça distributiva, cuja efetividade depende da capacidade do Estado de organizar o seu ecossistema institucional em torno da equidade.

8. LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Como todo estudo de natureza qualitativa e analítico-comparativa, esta pesquisa apresenta limitações que devem ser explicitadas.

A primeira limitação diz respeito ao tipo de evidência mobilizada. O artigo baseou-se predominantemente em análise documental de PPAs, LDOs, guias metodológicos, relatórios e literatura especializada. Essa estratégia foi adequada ao objetivo de

compreender mecanismos institucionais e construir uma tipologia analítica, mas não permite afirmar, de forma robusta, o impacto causal direto desses arranjos sobre resultados sociais específicos. Em outras palavras, o estudo oferece evidência sobre condições de institucionalização, e não sobre efetividade final em termos de redução mensurável das desigualdades.

A segunda limitação refere-se à comparabilidade entre os casos. Recife, Acre, São Cristóvão, México e Colômbia pertencem a escalas territoriais, capacidades estatais, tradições administrativas e contextos políticos muito distintos. Essa heterogeneidade, embora útil para fins de contraste analítico, impede comparações lineares ou equivalentes. O artigo não pretendeu construir uma comparação simétrica entre unidades homogêneas, mas extrair, de experiências distintas, elementos para uma tipologia e para um framework explicativo.

A terceira limitação está relacionada à disponibilidade desigual de dados e documentos. Alguns casos, como México e Acre, dispõem de maior densidade documental sobre classificação e monitoramento do gasto, enquanto outros, como São Cristóvão, oferecem principalmente evidência normativa e programática. Isso significa que determinadas dimensões da tipologia puderam ser observadas com maior profundidade em alguns casos do que em outros.

Apesar dessas limitações, entende-se que o estudo oferece contribuição relevante ao propor uma chave interpretativa capaz de organizar empiricamente experiências dispersas e teoricamente fragmentadas. Ao enfatizar os ecossistemas públicos como unidade analítica, a pesquisa amplia o repertório explicativo disponível para compreender por que algumas agendas de equidade permanecem retóricas, enquanto outras avançam rumo à institucionalização. Pesquisas futuras poderão aprofundar essas dimensões, combinando métodos qualitativos e quantitativos, estudos de implementação, análise de redes e avaliação longitudinal da execução orçamentária.

Referências bibliográficas

1. ACRE. *Orçamento sensível ao gênero (OSG): guia orientativo*. Rio Branco: Governo do Estado do Acre, 2025.
2. ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.
3. BARBOSA, Laryssa Lopes de Oliveira. *Paz e segurança têm gênero? Um estudo sobre a implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança no Brasil e na Colômbia*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2024.
4. COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. *Interseccionalidade*. São Paulo: Boitempo, 2021.
5. CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO (CONACI); WORLD BANK GROUP. *Integridade de gênero e ESG: estudo de boas práticas*. Brasília, 2024.
6. CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the intersection of race and sex: a Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, Chicago, v. 1989, n. 1, art. 8, p. 139-167, 1989.
7. FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL; A TENDA DAS CANDIDATAS. *Orçamentos sensíveis a gênero e raça: um guia prático para estados e municípios*. São Paulo, 2022.
8. HOFBAUER, Helena; VINAY, Claudia. Orçamentos sensíveis a gênero: ferramentas metodológicas, experiências internacionais e do México. In: JÁCOME, Márcia Larangeira; VILLELA, Shirley (org.). *Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos e experiências*. Brasília: ONU Mulheres, 2012.
9. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Políticas sociais: acompanhamento e análise: igualdade de gênero*. Brasília: Ipea, 2025.
10. JÁCOME, Márcia Larangeira; VILLELA, Shirley (org.). *Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos e experiências*. Brasília: ONU Mulheres, 2012.
11. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (MPO). *Orçamento Cidadão: Lei Orçamentária Anual 2026*. Brasília: MPO, 2026.
12. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (MPO). *Transversalidade de gênero nas políticas públicas, no plano e no orçamento: guia prático para gestoras e gestores públicos*. Brasília: MPO, 2024.
13. OSBORNE, Stephen P. The public service ecosystem. In: OSBORNE, Stephen P. (org.). *Public service logic: creating value for public service users, citizens, and society*. London: Routledge, 2020.
14. OSBORNE, Stephen P. et al. Value creation in the public service ecosystem: an integrative framework. *Public Administration Review*, Washington, DC, v. 82, n. 4, p. 634-645, 2022.
15. OREALC/UNESCO. *Derecho a la educación bajo presión: principales desafíos y acciones transformadoras en la respuesta educativa al flujo migratorio mixto de población venezolana en Colombia*. Santiago: UNESCO, 2021.
16. PERES, Ursula Dias. Financiamento e políticas públicas: o orçamento como arena de escolhas distributivas. *Revista Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 65-101, jul./dez. 2016.
17. PREFEITURA DO RECIFE. *Lei de Diretrizes Orçamentárias 2026*. Recife, 2025a.
18. PREFEITURA DO RECIFE. *Lei Orçamentária Anual 2026*. Recife, 2025b.
19. PREFEITURA DO RECIFE. *Plano Plurianual 2026–2029*. Recife, 2025c.
20. PROVAN, Keith G.; KENIS, Patrick. Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008.
21. REDE ORÇAMENTO MULHER. *Curso da Rede Orçamento Mulher: orçamento sensível a gênero e raça*. Brasília, 2026.
22. SÃO CRISTÓVÃO. *Plano Plurianual 2026–2029*. São Cristóvão, 2025.
23. SÃO CRISTÓVÃO. *Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2027*. São Cristóvão, 2026.
24. TRISCHLER, Jakob; RØHNEBÆK, Maria; EDVARDSSON, Bo; TRONVOLL, Bård. Advancing public service logic: moving towards an ecosystemic framework for value creation in the public service context. *Public Management Review*, London, 2023.

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o Planejamento e Orçamento do Estado do Rio de Janeiro

- **Vitor Vilar Drumond**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: vitor.drumond@planejamento.rj.gov.br

- **Débora Sader**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: dsader@planejamento.rj.gov.br

Resumo

O Plano Plurianual (PPA) constitui o principal instrumento de planejamento de médio prazo da administração pública brasileira, orientando a ação governamental e a alocação de recursos públicos. Nos últimos anos, observa-se crescente esforço de alinhamento entre instrumentos tradicionais de planejamento estatal e agendas globais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos pela Organização das Nações Unidas no âmbito da Agenda 2030. Nesse contexto, o presente trabalho analisa o processo de incorporação dos ODS ao PPA 2024–2027 do Estado do Rio de Janeiro, com foco nos arranjos metodológicos e institucionais adotados. A pesquisa adota abordagem qualitativa, baseada em análise documental e observação institucional do processo de elaboração do plano. Os resultados evidenciam uma evolução significativa em relação ao ciclo anterior, com a incorporação dos ODS desde a fase de formulação e a descentralização da vinculação para as unidades setoriais. Destaca-se ainda a criação de instrumentos de transparência e o elevado percentual de iniciativas associadas aos ODS, indicando forte aderência da programação à Agenda 2030. Conclui-se que a integração entre PPA e ODS representa importante avanço no planejamento governamental, embora ainda existam desafios relacionados à qualidade da vinculação e ao uso das informações para fins gerenciais.

Palavras-chave: Plano Plurianual; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; planejamento público; orçamento.

1. INTRODUÇÃO

O Plano Plurianual (PPA) constitui o principal instrumento de planejamento de médio prazo da administração pública brasileira, orientando a ação governamental e a alocação dos recursos orçamentários ao longo de um período de quatro anos. Sua centralidade no sistema de planejamento decorre de sua função de traduzir diretrizes estratégicas em programas, iniciativas e metas, articulando o planejamento governamental à execução orçamentária. Nesse sentido, sua efetividade está diretamente relacionada à capacidade de refletir prioridades governamentais, organizar a atuação estatal e permitir o acompanhamento dos resultados alcançados.

Nos últimos anos, observa-se um movimento crescente de aproximação entre instrumentos tradicionais de planejamento público e agendas globais de desenvolvimento, com destaque para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos pela Organização das Nações Unidas no âmbito da Agenda 2030. Essa agenda propõe um conjunto integrado de objetivos e metas voltados à promoção do desenvolvimento sustentável em suas dimensões econômica, social, ambiental e institucional, demandando sua internalização por diferentes níveis de governo.

No Estado do Rio de Janeiro, a incorporação dos ODS aos instrumentos de planejamento representa tanto um desafio metodológico quanto uma

oportunidade de qualificação da ação estatal. Por um lado, exige a adaptação de estruturas programáticas, a definição de critérios de vinculação e o desenvolvimento de capacidades institucionais para integrar uma agenda global a realidades locais. Por outro, possibilita maior coerência entre políticas públicas, ampliação da transparência e fortalecimento da gestão orientada a resultados.

Esse processo ganhou impulso a partir da adesão ao Pacto Global da Organização das Nações Unidas (ONU) e da instituição, em 2021, de uma comissão estadual voltada ao acompanhamento e à proposição de ações relacionadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Entre suas atribuições, destaca-se a promoção do alinhamento do Plano Plurianual aos ODS, consolidando institucionalmente a agenda no âmbito do planejamento estadual.

A experiência fluminense apresenta particular relevância em razão das mudanças metodológicas implementadas no PPA 2024–2027, que alteraram o marco lógico do instrumento ao introduzir a iniciativa como elemento central do planejamento, em substituição ao modelo anterior centrado na ação orçamentária. Essa transformação criou condições mais favoráveis para a vinculação da programação aos ODS, ao privilegiar a identificação de entregas finalísticas e resultados associados à atuação governamental.

Diante desse contexto, o presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ao Plano Plurianual 2024–2027 do Estado do Rio de Janeiro, com foco nos arranjos metodológicos e institucionais adotados. Busca-se, assim, contribuir para a compreensão das possibilidades e limitações da integração entre planejamento governamental e agendas globais no nível subnacional, à luz da experiência recente do estado.

2. JUSTIFICATIVA

A incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável aos instrumentos de planejamento governamental representa um desafio relevante para a administração pública contemporânea, especialmente no nível subnacional. Embora a Agenda 2030 tenha caráter global, sua implementação depende da capacidade dos governos de internalizar seus objetivos e metas em instrumentos concretos de planejamento, orçamento e gestão. Nesse contexto,

o Plano Plurianual destaca-se como espaço privilegiado para essa integração, por sua natureza estratégica e por sua função de articulação entre planejamento e orçamento.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, a recente reformulação metodológica do PPA 2024–2027, aliada à institucionalização da agenda dos ODS, criou uma oportunidade singular de análise sobre como essa integração pode ser operacionalizada na prática. Assim, o presente estudo justifica-se pela necessidade de sistematizar essa experiência, contribuindo para o debate sobre planejamento público orientado a resultados e alinhado a agendas globais.

3. OBJETIVOS

O presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ao Plano Plurianual 2024–2027 do Estado do Rio de Janeiro, com foco nos arranjos metodológicos e institucionais adotados. Para tanto, busca-se descrever a evolução da relação entre o PPA e os ODS no ciclo anterior (2020–2023), analisar as mudanças metodológicas introduzidas no novo plano, examinar o processo de vinculação dos ODS às iniciativas governamentais e avaliar os resultados dessa integração a partir dos dados da programação. Ademais, pretende-se identificar os principais desafios e potencialidades do modelo adotado, contribuindo para o debate sobre planejamento público orientado a resultados e alinhado à Agenda 2030.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O planejamento governamental constitui função essencial do Estado, sendo responsável por orientar a ação pública, organizar prioridades e promover a alocação eficiente de recursos. No modelo brasileiro, o sistema de planejamento e orçamento está estruturado a partir de instrumentos legalmente instituídos, com destaque para o Plano Plurianual (PPA), previsto na Constituição Federal de 1988 como responsável por estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos (BRASIL, 1988). Nesse arranjo, o PPA assume papel central ao articular planejamento e orçamento, orientando a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), além de servir como referência para planos e programas setoriais.

A literatura especializada destaca que o PPA não deve ser compreendido apenas como instrumento formal de planejamento, mas como ferramenta estratégica de gestão pública. Nesse sentido, Paulo (2010) argumenta que o plano plurianual possui potencial para estruturar a ação governamental a partir de uma lógica orientada a resultados, desde que sua formulação e implementação estejam alinhadas a objetivos claros e mensuráveis. De forma complementar, Giacomoni (2017) enfatiza o papel do PPA na coordenação das políticas públicas e na integração entre planejamento e orçamento, ressaltando sua importância para evitar a fragmentação da ação estatal.

Entretanto, a efetividade do planejamento governamental depende não apenas da existência de instrumentos formais, mas também da qualidade de seu desenho metodológico. Estruturas programáticas excessivamente fragmentadas, com elevado número de ações e produtos, tendem a dificultar a compreensão do planejamento, reduzir a capacidade

de monitoramento e limitar o uso das informações para a tomada de decisão. Nesse contexto, abordagens baseadas em modelos lógicos e na definição clara de cadeias de resultados — que articulam insumos, atividades, produtos e resultados — têm sido amplamente adotadas como forma de qualificar o planejamento público e fortalecer a gestão orientada a resultados (Kusek; Rist, 2004).

Paralelamente, observa-se, nas últimas décadas, a incorporação crescente de agendas globais ao planejamento governamental, com destaque para a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, estabelecida pela Organização das Nações Unidas em 2015. Essa agenda é composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas, abrangendo dimensões econômicas, sociais, ambientais e institucionais do desenvolvimento, organizadas em cinco grandes eixos: pessoas, planeta, prosperidade, parceria e paz (ONU, 2015).

TABELA 1 – Nome dos objetivos e quantitativo de metas

ODS	Nome do Objetivo	Nº de Metas
ODS 1	Erradicação da Pobreza	7
ODS 2	Fome Zero e Agricultura Sustentável	8
ODS 3	Saúde e Bem-Estar	13
ODS 4	Educação de Qualidade	10
ODS 5	Igualdade de Gênero	9
ODS 6	Água Potável e Saneamento	8
ODS 7	Energia Limpa e Acessível	5
ODS 8	Trabalho Decente e Crescimento Econômico	12
ODS 9	Indústria, Inovação e Infraestrutura	8
ODS 10	Redução das Desigualdades	10
ODS 11	Cidades e Comunidades Sustentáveis	10
ODS 12	Consumo e Produção Responsáveis	11
ODS 13	Ação Contra a Mudança Global do Clima	5
ODS 14	Vida na Água	10
ODS 15	Vida Terrestre	12
ODS 16	Paz, Justiça e Instituições Eficazes	12
ODS 17	Parcerias e Meios de Implementação	19

Fonte: Elaboração própria.

Os ODS são caracterizados por seu caráter universal, integrado e indivisível, exigindo que sua implementação ocorra de forma coordenada entre diferentes setores e níveis de governo.

A incorporação dos ODS aos instrumentos de planejamento público tem sido apontada como estratégia relevante para promover maior coerência entre políticas públicas e fortalecer a gestão orientada ao

desenvolvimento sustentável. De acordo com a OECD (2019), a integração de agendas transversais como os ODS requer mecanismos institucionais capazes de articular políticas setoriais, reduzir conflitos entre objetivos e promover sinergias entre diferentes áreas de atuação governamental. Nesse sentido, o planejamento governamental assume papel fundamental ao possibilitar a organização dessas agendas em estruturas programáticas que orientem a ação do Estado.

No caso brasileiro, o PPA apresenta-se como instrumento privilegiado para essa integração, uma vez que reúne, em um único documento, a programação governamental de médio prazo, permitindo a incorporação de objetivos estratégicos e a articulação entre diferentes políticas públicas. A vinculação dos ODS ao PPA contribui não apenas para alinhar o planejamento nacional e subnacional às metas globais, mas também para ampliar a transparência e a prestação de contas, ao possibilitar a identificação das contribuições das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável.

Contudo, a efetividade dessa vinculação depende de escolhas metodológicas relevantes, como o nível de agregação da associação (objetivos ou metas), o elemento da programação utilizado (programas, ações ou iniciativas) e o grau de descentralização do processo. Experiências recentes indicam que a associação aos ODS tende a ser mais consistente quando realizada a partir de unidades de planejamento que representem de forma clara as entregas finalísticas do Estado, evitando associações genéricas ou meramente formais.

Nesse sentido, iniciativas que buscam reestruturar o PPA com foco em resultados e maior legibilidade, como observado no ciclo 2024–2027, criam condições mais favoráveis para a integração com agendas transversais. Conforme destacado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (BRASIL, 2024), o alinhamento entre o PPA e a Agenda 2030 não se limita à associação entre atributos, mas envolve também princípios de governança, como transversalidade, participação social, coordenação interinstitucional e transparência, elementos fundamentais para a efetividade do planejamento público contemporâneo.

Dessa forma, a integração entre o Plano Plurianual e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável deve ser compreendida como um processo que envolve não apenas aspectos técnicos de classificação, mas também mudanças institucionais, metodológicas e culturais

no âmbito da administração pública. Trata-se, portanto, de um movimento que articula planejamento, gestão e governança, com potencial para qualificar a ação estatal e ampliar sua capacidade de resposta aos desafios do desenvolvimento sustentável.

5. METODOLOGIA

O trabalho adota abordagem qualitativa, de caráter descritivo-analítico, baseada na análise documental e na sistematização da experiência institucional do órgão central de planejamento do Estado do Rio de Janeiro. Foram analisados documentos normativos, metodológicos e relatórios internos relativos aos ciclos do PPA 2020–2023 e 2024–2027, bem como registros institucionais relacionados à incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no planejamento estadual.

A pesquisa também se fundamenta na observação direta do processo de elaboração do PPA 2024–2027, incluindo a análise das orientações metodológicas emitidas pelo órgão central e das interações com mais de 80 unidades setoriais responsáveis pela programação governamental. Adicionalmente, foram examinados dados quantitativos da programação do plano, especialmente aqueles referentes à vinculação das iniciativas, produtos, indicadores e ações orçamentárias aos ODS, permitindo uma análise mais aprofundada dos resultados da integração.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ao Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro ocorreu de forma gradual, refletindo tanto a evolução institucional da agenda no estado quanto as mudanças metodológicas do próprio instrumento de planejamento. Esse processo pode ser compreendido a partir de dois momentos distintos: um primeiro movimento de aproximação, no âmbito do PPA 2020–2023, e um segundo momento de integração estruturada, no PPA 2024–2027.

Inicialmente, é importante destacar que o PPA no Estado do Rio de Janeiro é coordenado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), órgão central responsável pela normatização, orientação e consolidação do planejamento governamental. Entretanto, sua elaboração, revisão e monitoramento são realizados de forma descentralizada, cabendo às secretarias e entidades da administração pública estadual

a responsabilidade pela construção/revisão da programação, definição de metas e acompanhamento da execução ao longo do ciclo de vigência do plano.

Com o objetivo de fortalecer a cultura do planejamento e aprimorar os processos, foi criada a Rede de Planejamento (Redeplan), espaço de interlocução que reúne integrantes da Seplag e dos órgãos setoriais. A Redeplan é um ambiente adequado para a disseminação das boas práticas de planejamento, promover a efetividade e transparência das iniciativas governamentais, e incentivar a adoção de métodos baseados em evidências, com resultados monitorados por indicadores.

Nos órgãos setoriais, os integrantes da Redeplan são responsáveis por conduzir junto às redes internas de planejamento de suas Secretarias ou entidades os processos de planejamento vinculado ao PPA, que são a elaboração, a revisão e o monitoramento do PPA. Eles fazem a ponte entre o órgão central e a rede interna, composta por representantes da governança, das áreas finalísticas e da área responsável pela execução orçamentária.

Nesse contexto, é inerente à atribuição do órgão central construir ferramentas e estratégias para orientar e difundir a metodologia aos órgãos setoriais. Assim, a confecção de materiais como manual metodológico, guia operacional de utilização do sistema, capacitação presencial, e-mail para dúvidas são alguns dos produtos colocados à disposição das equipes de planejamento. Esse arranjo institucional é fundamental para compreender a dinâmica de incorporação dos ODS, uma vez que a qualidade da integração depende diretamente da capacidade dos órgãos setoriais de internalizar a agenda em suas políticas.

Outro aspecto relevante para a construção da integração foi a definição da estratégia de vinculação à Agenda 2030. Considerando a complexidade dos ODS — estruturados em 17 objetivos e 169 metas — e a diversidade de competências dos entes federativos, tornou-se necessário definir o nível mais adequado de associação. Ainda que multissetorial, a Agenda 2030 traz uma diversidade de metas que dialogam mais com o contexto local, que no caso brasileiro se traduz no município, e no federal, quando se trata contexto de diplomacia e outros casos, o que levanta o questionamento de como o ente estadual incorporar à sua agenda. No caso do Estado do Rio de Janeiro, optou-se por realizar a vinculação a partir dos objetivos em si,

e não das metas, utilizando estas últimas como referência analítica. Essa decisão buscou compatibilizar a estrutura global da Agenda 2030 com a lógica do planejamento estadual, evitando um nível excessivo de fragmentação.

No ciclo 2020–2023, o PPA já se encontrava elaborado e em execução quando, em 2021, foi instituída, por meio do Decreto nº 47.828, a comissão estadual para acompanhamento dos ODS, consolidando a agenda no âmbito do Estado e atribuindo-lhe, entre outras competências, a promoção do alinhamento do PPA aos objetivos da Agenda 2030. Esse marco normativo, aliado a estudos e iniciativas internas previamente desenvolvidas pela Seplag, criou as condições institucionais para a incorporação da agenda no planejamento estadual. Ressalta-se que, desde 2019, o Estado do Rio de Janeiro já havia aderido ao pacto internacional dos ODS, embora sem que essa adesão tivesse sido incorporada, à época, à lógica de elaboração do PPA vigente.

A partir desse contexto, foi realizado um primeiro exercício de associação entre a programação do PPA 2020–2023 e os ODS. No modelo anterior, conforme apresentado na Figura 1, o PPA era estruturado com base na ação orçamentária como principal elemento de planejamento, responsável por agregar entregas e resultados e, ao mesmo tempo, garantir a integração com a Lei Orçamentária Anual.

FIGURA 1 – Marco lógico do PPA 2020–2023 e 2024–2027



Fonte: Elaboração própria.

Assim, o processo consistiu na classificação das ações orçamentárias existentes em relação aos

objetivos da Agenda 2030, conduzido predominantemente pelo órgão central, com consultas pontuais aos órgãos setoriais. Enquanto metodologia de análise, observou-se as entregas e resultado vinculados em conjunto com os descritivos da ação orçamentária (finalidade, justificativa e descrição), identificando um ou mais objetivos que poderiam ser associados. Esse trabalho permitiu a construção de instrumentos de visualização da execução física, resultado dos indicadores e execução orçamentária e financeira das ações associadas aos ODS, trazendo um panorama da programação com a agenda.

Ainda que relevante como etapa inicial, essa abordagem apresentava limitações, sobretudo pela sua natureza *ex post* e pela utilização da ação orçamentária como unidade de vinculação, o que restringia a capacidade de refletir, de forma substantiva, a contribuição das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável.

Parte dessa reflexão final deu ensejo à mudança de metodologia para o ciclo 2024-2027. A experiência acumulada em ciclos anteriores aliada às avaliações internas do instrumento, levou à compreensão de que seria necessária uma mudança metodológica mais profunda para o ciclo seguinte. Assim, o PPA deveria passar a espelhar de forma mais clara as iniciativas governamentais finalísticas de cada órgão, tornando-se o que internamente foi denominado “vitrine de resultados” das entregas do estado. Essa concepção buscou tornar o plano mais legível, evidenciando suas entregas e resultados e fortalecendo sua interlocução com o planejamento orçamentário.

A principal inovação introduzida foi a criação da iniciativa como elemento central do planejamento, elemento que as diretrizes governamentais ganham concretude, com a definição dos caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, que detalhando quais bens e serviços devem ser entregues para a população, em quais regiões do Estado e em qual quantidade, para que seus objetivos sejam alcançados.

Diferentemente do modelo anterior, centrado na ação orçamentária, a iniciativa passa a representar a agregação dos esforços governamentais voltados à resolução de problemas públicos ou ao aproveitamento de oportunidades, articulando recursos, produtos e resultados. Essa mudança permitiu maior clareza na identificação da finalidade das políticas

públicas e contribuiu para reduzir a pulverização da programação.

As iniciativas são financiadas por ações orçamentárias, que são o elo entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Enquanto o PPA traduz diretrizes de governo em um planejamento estruturado para quatro anos, a LOA define como será distribuído o orçamento anual.

Adicionalmente, campos descritivos passaram a integrar o desenho da iniciativa para melhor entendimento da atividade estatal, sendo eles:

- *Objetivo, que apresenta os resultados esperados com a execução da iniciativa;*
- *Justificativa, baseada em evidências, que explica porque a iniciativa é necessária;*
- *Estratégia de implementação, que detalha como a iniciativa será executada em seus aspectos mais práticos;*
- *Público-alvo, que define quem deverá ser beneficiado pela iniciativa;*
- *ODS associado, se for o caso, para explicitar que há uma contribuição esperada da iniciativa para as metas de um ou mais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;*
- *Indicadores, que irão medir o grau de atingimento dos resultados das iniciativas;*
- *Produtos, que são os bens e serviços a serem entregues ao público-alvo da iniciativa (com previsão de metas quantitativas e territórios);*
- *Ações orçamentárias associadas, que são os recursos disponíveis para financiar as iniciativas.*

Outras mudanças metodológicas contribuíram para qualificar o instrumento, como o aprimoramento do conceito de produto — restrito às entregas finalísticas — e a inclusão do campo de descrição do gasto nas ações orçamentárias, permitindo explicitar os insumos e processos financiados. Essas alterações são particularmente relevantes, pois deslocam o foco do planejamento de uma lógica centrada no gasto para uma lógica orientada a resultados.

A implementação dessa nova metodologia foi acompanhada por um processo estruturado de capacitação das unidades setoriais, incluindo oficinas, reuniões técnicas e materiais de apoio. Esse processo foi fundamental para garantir a internalização das mudanças e reduzir resistências, especialmente em órgãos com maior complexidade programática. A participação

ativa dos setoriais também contribuiu para o aprimoramento da metodologia, a partir da identificação de dificuldades e da incorporação de ajustes.

Nesse novo contexto, a vinculação dos ODS com a ação orçamentária precisou ser revista. Com o entendimento que a ação é um elemento que financia a atividade estatal, a associação passou a ser realizada a partir do novo elemento mais adequado para expressar o esforço governamental, a iniciativa. Além disso, o processo de associação também precisou ser revisto. Se antes o PPA já estava elaborado, agora era possível realizar a vinculação desde o início, com uma reflexão mais aprofundada e gerando insumos para a elaboração da própria programação para o quadriênio.

Os avanços iniciados no ciclo passado permitiram que o PPA fosse elaborado já com os ODS incorporados desde sua concepção. Diferentemente do processo anterior, conduzido majoritariamente pelo órgão central, o novo ciclo adotou estratégia descentralizada de vinculação, na qual as orientações metodológicas foram definidas centralmente, mas a associação da programação aos ODS foi realizada pelas mais de 80 unidades setoriais e de forma facultativa. Essa opção reconheceu que os órgãos executores detêm maior conhecimento sobre suas atividades finalísticas, promovendo um salto qualitativo na reflexão e na consistência das associações realizadas.

Logo, tanto na capacitação metodológica, nas oficinas de criação de iniciativas, quanto nos documentos auxiliares de elaboração do plano, foi realizada uma sensibilização à temática junto com os órgãos setoriais. Isso permitiu que a programação considerasse os órgãos foram orientados, já na etapa de elaboração,

a refletirem sobre a possível contribuição de suas iniciativas para o cumprimento das metas nacionais dos ODS, desde o início, a criação de iniciativas ou produtos voltados especificamente para esse fim. Conforme apresentado, não era obrigatória a vinculação e havia um limite de até 3 objetivos por iniciativa. Posteriormente, após a proposição de associação, foi realizada uma análise por parte do órgão central, onde algumas trocas foram realizadas e submetidas à aprovação do setorial.

Reflexo da nova metodologia, os cruzamentos e detalhamentos realizados por ODS passaram a vigorar de maneira distinta. Isto é, extrair a programação do PPA vinculada ao ODS 1, por exemplo, são listados todos os itens de planejamentos pertencentes à iniciativa. Se em uma iniciativa há mais de um produto, indicador e ação, o acompanhamento do ODS vinculado a ela se dará informando todos esses itens.

Os resultados dessa abordagem são evidenciados pelos dados da programação do PPA 2024–2027. As tabelas 2 e 3 apresentam os dados de elaboração e da revisão 2026 do instrumento. A apresentação do dado mais recente tem como intuito de apresentar o comportamento da associação passados dois anos da elaboração do plano. No momento inicial de elaboração, 178 das 197 iniciativas (90%) apresentavam ao menos um ODS associado. Após dois ciclos de revisão, esse percentual se manteve estável, com 185 de 205 iniciativas (também 90%) vinculadas. Essa estabilidade indica que a vinculação foi institucionalizada como prática de planejamento, sendo mantida mesmo diante de alterações na programação.

TABELA 2 – Número e percentual de iniciativas por ODS

ODS	2024		2026	
	n.	%	n.	%
ODS 1 – Erradicação da pobreza	9	5%	10	5%
ODS 2 – Fome zero e agricultura sustentável	15	8%	15	7%
ODS 3 – Saúde e bem-estar	20	10%	21	10%
ODS 4 – Educação de qualidade	27	14%	29	14%
ODS 5 – Igualdade de gênero	3	2%	3	1%
ODS 6 – Água potável e saneamento	14	7%	14	7%
ODS 7 – Energia limpa e acessível	3	2%	4	2%
ODS 8 – Trabalho decente e crescimento econômico	39	20%	40	20%
ODS 9 – Indústria, inovação e infraestrutura	25	13%	25	12%

ODS	2024		2026	
	n.	%	n.	%
ODS 10 – Redução das desigualdades	35	18%	37	18%
ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis	30	15%	30	15%
ODS 12 – Consumo e produção responsáveis	10	5%	11	5%
ODS 13 – Ação contra mudança global do clima	2	1%	2	1%
ODS 14 – Vida na água	6	3%	6	3%
ODS 15 – Vida terrestre	6	3%	6	3%
ODS 16 – Paz, justiça e instituições eficazes	39	20%	40	20%
ODS 17 – Parcerias e meio de implementação	11	6%	12	6%
Iniciativas com ODS associados	178	90%	185	90%
Total iniciativas	197	100%	205	100%

Fonte: PPA 2024-2027, elaboração própria.

A distribuição das iniciativas por ODS revela padrões relevantes. Observa-se maior concentração nos ODS 8 (Trabalho decente e crescimento econômico) e 16 (Paz, justiça e instituições eficazes), ambos com cerca de 20% das iniciativas, seguidos pelos ODS 10 (Redução das desigualdades) com 18%, e ODS 11 (Cidades e comunidades sustentáveis) e ODS 4 (Educação de qualidade) com cerca de 15%.

No sentido oposto, a participação das iniciativas nos ODS 5 (Igualdade de gênero), ODS 7 (Energia limpa e acessível) e 13 (Ação contra mudança global do clima) oscilaram entre 1 e 2%, ainda que o quantitativo de iniciativas não tenha alterado.

A análise da estabilidade dos dados entre 2024 e 2026 também revela um aspecto importante: a consistência da vinculação ao longo do tempo. A manutenção

dos percentuais indica que o modelo adotado foi absorvido pelos órgãos setoriais e não sofreu alterações significativas em função das revisões do plano. Isso sugere um nível relevante de institucionalização da agenda dos ODS no planejamento estadual.

No que se refere aos demais elementos da programação, observa-se elevada correspondência com os ODS. Aproximadamente 92% dos produtos e ações orçamentárias e 99% dos indicadores encontram-se vinculados, tanto em 2024 quanto em 2026. Esse resultado demonstra que a integração não se limita ao nível estratégico das iniciativas, mas segue a lógica de agregar as iniciativas com mais itens vinculados. Tal característica amplia significativamente o potencial de utilização dos ODS como ferramenta de monitoramento e avaliação.

TABELA 3 – Número e percentual dos itens de planejamento vinculados aos ODS

	2024		2026	
	n	%	n	%
Produto	1005	92%	993	92%
Indicador	345	99%	348	99%
Ação orçamentária	496	92%	495	90%

Fonte: PPA 2024-2027, elaboração própria.

Contudo, essa elevada cobertura também suscita questionamentos. A ampla vinculação pode indicar, em alguns casos, associações pouco criteriosas, realizadas mais por indução metodológica do que por efetiva relação entre a iniciativa e os objetivos da Agenda 2030. Nesse sentido, emerge um dilema entre

quantidade e qualidade da vinculação: enquanto a alta cobertura amplia a visibilidade da agenda, pode comprometer a precisão analítica.

Os ganhos analíticos perpassam à ótica da estrutura da programação. Naturalmente, observá-la permite observar o comportamento da programação e dos itens

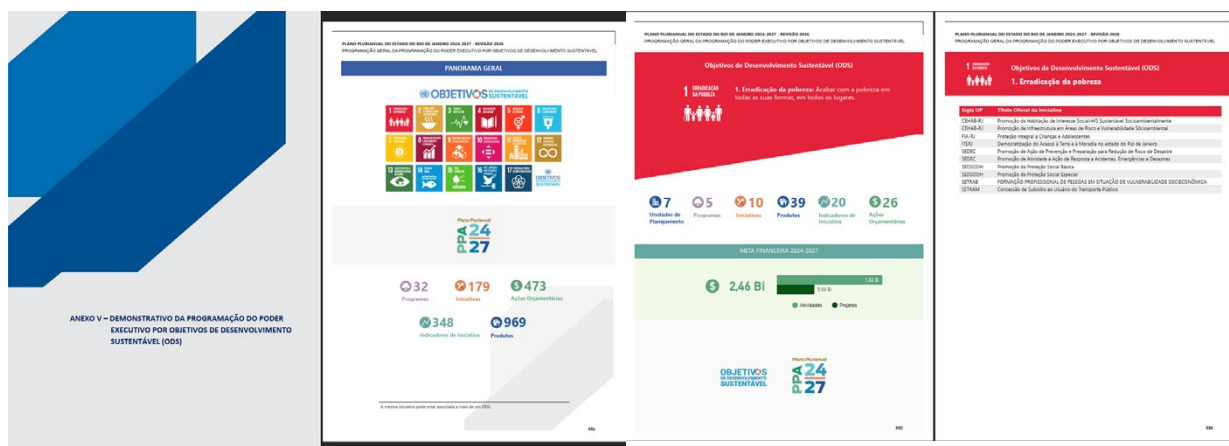
do plano plurianual sob o recorte dos ODS. Entretanto, a vinculação também permite um importante avanço no que tange ao reforço do ciclo das políticas públicas. O estabelecimento da associação abre tanto possibilidades para o acompanhamento das metas do PPA no contexto da agenda 2030 quanto das ações governamentais realizadas para o atingimento das 169 metas estabelecidas e pactuadas.

Outro avanço relevante foi a criação do Anexo V do PPA, que apresenta a programação do poder executivo organizada por ODS (Figura 2). Se no ciclo passado o trabalho de desenvolvimento da associação permaneceu no contexto interno da organização, no atual a disposição de um anexo específico explicita a relevância dada pela temática, para além de criar condições para o acompanhamento mais sistemático da agenda, tanto por gestores quanto por órgãos de controle. Esse instrumento contribui para a transparência e permite uma leitura agregada da contribuição do Estado para a Agenda 2030, facilitando a análise da distribuição de recursos e esforços governamentais.

Na primeira página, são apresentados os números gerais de programas, iniciativas, produtos, indicadores de iniciativas e ações orçamentárias vinculadas. Em diante, os números gerais de unidades de planejamento, programas, iniciativas, produtos, indicadores de iniciativas, ações orçamentárias e a listagem das iniciativas por cada um dos 17 objetivos.

Esse ferramental colocado à disposição da sociedade e setorial é um exemplo de construção de uma consolidação da temática dos ODS no Estado do Rio de Janeiro, que ainda carece de avanços. Como instrumento de gestão ainda depende do fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e uso das informações produzidas, porém o trabalho de integração é central. A integração entre planejamento, orçamento e avaliação permanece como um desafio central, sendo fundamental para que os ODS deixem de ser apenas uma referência classificatória e passem a orientar efetivamente a tomada de decisão.

FIGURA 2 – Anexo V do PPA 2024-2027



Fonte: PPA 2024-2027, elaboração própria.

Adicionalmente, a natureza facultativa da vinculação, embora importante para garantir flexibilidade e autonomia dos órgãos setoriais, pode limitar a comparabilidade e a padronização das associações. Nesse contexto, torna-se relevante avançar na definição de critérios mais claros para a vinculação, sem comprometer a capacidade de adaptação às especificidades das políticas públicas.

Dessa forma, a experiência do Estado do Rio de Janeiro evidencia avanços significativos na integração

entre o PPA e os ODS, ao incorporar a Agenda 2030 de forma estruturada e institucionalizada. Contudo, também revela que esse processo ainda se encontra em construção, exigindo o aprimoramento contínuo dos instrumentos, das metodologias e das capacidades institucionais envolvidas. Ademais, também passa pelo fortalecimento de instancias já criadas acerca da temática, como o comitê de acompanhamento, a qual a seplag é participante como secretaria executiva.

7. CONCLUSÃO

A experiência analisada evidencia que o alinhamento do Plano Plurianual aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável vai além de um exercício técnico de classificação, constituindo um processo de aprendizado institucional e de aprimoramento do planejamento governamental.

Os arranjos institucionais adotados, com atuação coordenada do órgão central e protagonismo das unidades setoriais, contribuíram para qualificar a associação aos ODS e fortalecer a apropriação da agenda

pelos órgãos executores. A criação de instrumentos de transparência, como o anexo específico na lei do PPA, amplia as possibilidades de monitoramento, avaliação e comunicação dos resultados à sociedade.

Conclui-se que a integração entre o PPA e os ODS representa uma oportunidade estratégica para fortalecer a coerência das políticas públicas, aprimorar a gestão orientada a resultados e posicionar o planejamento governamental subnacional como instrumento relevante para a implementação da Agenda 2030.

8. Referências

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
2. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Planejamento orientado à Agenda 2030. Brasília: Secretaria Nacional de Planejamento, 2024. 316 p. (Série Planejamento Nacional).
3. GIACOMONI, James. Orçamento público. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
4. KUSEK, Jody Zall; RIST, Ray C. Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. Washington, DC: World Bank, 2004.
5. OECD. Policy Coherence for Sustainable Development 2019. Paris: OECD Publishing, 2019.
6. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU, 2015.
7. PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 61, n. 2, p. 171–187, abr./jun. 2010.

Planejamento e Resiliência: Caminhos para uma Gestão Pública Sustentável

- **Vatusi de Paula Silva**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: vatusi.silva@planejamento.rj.gov.br

- **Gisela da Silva Machado**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: gds Machado@planejamento.rj.gov.br

Resumo

O conceito de resiliência climática é amplamente utilizado, no âmbito do desenho das Políticas Públicas, enquanto a habilidade do Estado em prever, absorver, adaptar-se e recuperar-se de choques, crises ou mudanças relacionadas a questão climática com eficácia e sem colapsar. Este artigo analisa o nível de intersectorialidade do Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 do estado do Rio de Janeiro, no que tange à incorporação de uma agenda climática, buscando compreender de que modo o planejamento público estadual se articula com os principais marcos nacionais e internacionais de adaptação às mudanças do clima. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com base em análise documental de iniciativas, metas financeiras e indicadores associados a programas relacionados à resiliência climática. Os resultados indicam que, embora a temática esteja presente em diferentes programas e setores sua incorporação ocorre de forma fragmentada e com níveis limitados de integração intersectorial. Observa-se a predominância de iniciativas e indicadores voltados à dimensão de resistência, acompanhada por assimetrias na alocação de recursos e pela ausência de mecanismos integrados de monitoramento. Conclui-se que a transversalidade da resiliência climática no PPA tende a se manifestar mais como diretriz normativa do que como prática efetivamente articulada, o que pode comprometer a capacidade do Estado de desenvolver respostas robustas frente aos desafios impostos pelas mudanças climáticas. O estudo contribui ao aproximar o debate teórico sobre resiliência a análise de instrumentos concretos de planejamento público, além de apontar limites e caminhos para o fortalecimento da governança climática no contexto subnacional.

Palavras-chave: PPA; Planejamento; Resiliência Climática; Agendas Transversais

1. INTRODUÇÃO

O conceito de resiliência tem ganhado cada vez mais espaço junto à centralidade dos debates sobre os principais desafios da Gestão Pública na contemporaneidade. A complexidade dos problemas públicos tem exigido que questões até então tratadas de maneira estanque tendam a buscar por soluções a partir de uma visão intersectorial na administração pública.

Um dos exemplos mais emblemáticos de tais desafios é a relação entre resiliência na Gestão Pública e mudanças climáticas. A urgência na tratativa do tema se justifica sobretudo diante dos efeitos em cadeia

junto aos setores produtivos, assim como a desproporcionalidade de seus efeitos sobre os diferentes grupos presentes na sociedade. Desse modo, a ideia de resiliência em políticas públicas, que versa sobre a capacidade do Estado e suas instituições públicas e políticas de responder a crises que venham impactar as estruturas do tecido social, captura as funções essenciais da Gestão Pública dentro de um contexto de intensificação dos desastres naturais.

A busca por soluções eficazes quanto a capacidade dos países em lidar de modo dinâmico com as mudanças climáticas e suas consequências, dialogando

com um contexto multifacetado, onde capacidade de absorção, resposta e recuperação de um determinado Estado requer que este possa coadunar robustez para absorver os choques causados por desastres naturais, somado a flexibilidade institucional para que consiga construir respostas adequadas aos atores sociais de acordo com seus contextos e necessidades próprias.

A competência de responder com celeridade e flexibilidade institucional para ajustar regras, subsídios e protocolos diante de novas condições impõe-se de modo essencial à realidade climática atual. No Brasil, segundo o Centro Nacional de Desastres Naturais (Cenaden), unidade de pesquisa vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), divulgou em seu último relatório, a emissão de 3.620 alertas de desastres em 2024, do referido quantitativo, 1.690 concretizaram-se em desastres. Na maioria dos alertas, 53% tratavam-se de risco geológico, especialmente processos de deslizamentos de terra. Os outros 47% de alertas estavam associados a riscos hidrológicos como enxurradas e transbordamentos de rios e córregos demonstrando assim o contexto de alerta exponencial na matéria de desastres climáticos.

Nesse contexto, o estado do Rio de Janeiro firmou, em setembro de 2023, Acordo de Contribuição com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), com vistas ao fortalecimento da resiliência urbana e climática, no âmbito da implementação da Agenda 2030 e da Nova Agenda Urbana. Dentre as ações voltadas para a construção de políticas atentas ao tema das transformações climáticas e prevenção de desastres, podemos encontrar no Plano Plurianual (PPA) do ciclo 2024-2027 do estado do Rio de Janeiro, elementos que constituem a programação do referido instrumento de Planejamento governamental.

Destacamos três programas presentes no PPA 2024-2027 do estado do Rio de Janeiro com o intuito de analisarmos o alcance da agenda – transversal – de mudanças climáticas sobre a formulação de políticas públicas. Apoiados pela bibliografia levantada concomitante a exposição e análise dos programas: Resiliência, Redução de Risco, Resposta e Recuperação em Desastres e Emergências; Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente e Sustentabilidade, se objetiva verificar o nível de intersectorialidade do instrumento de planejamento no que tange à questão climática e de que modo o estado do Rio de Janeiro

vem se inserindo, do ponto de vista do planejamento, junto aos marcos das agendas nacional e internacional de adaptação às mudanças do clima.

Parte-se da hipótese de que, embora o PPA 2024–2027 do estado do Rio de Janeiro incorpore a temática das mudanças climáticas em diferentes programas e setores, essa incorporação ocorre de maneira ainda fragmentada, com níveis limitados de integração intersectorial. Dessa forma, a transversalidade da agenda climática no instrumento de planejamento tende a se manifestar mais como diretriz normativa do que como prática efetivamente articulada entre políticas públicas, o que pode comprometer a capacidade do estado de desenvolver respostas robustas no tocante a influência climática na formulação de políticas públicas.

O artigo encontra sua relevância na tratativa de um tema significativo e desafiador para a gestão pública na contemporaneidade. Ademais o trabalho busca contribuir como insumo para o desenho de políticas públicas transversais de resiliência climática no Brasil, em particular no estado do Rio de Janeiro que possam abarcar soluções que contemplem, suporte aos impactos gerados em desastres climáticos; maior adaptação institucional a fim de contemplar os grupos afetados; rapidez; eficácia e capacidade de recuperação do estado após eventos externos e capacidade de aprendizagem com as crises e transformação constante orientada a melhoria das políticas e processos institucionais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Na contemporaneidade a capacidade de um Estado em abordar a questão climática em suas políticas públicas tem sido permeada pela aplicação da ideia de resiliência enquanto elemento norteador para produção de ações que suportem, previnam, antecipem e absorvam os choques causados pelas mudanças climáticas.

No artigo *Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems* (2004), Walter et al, definem resiliência em sistemas socioecológicos como a capacidade de absorver perturbações e manter funções, estruturas e identidades essenciais. Nesse sentido, os autores articulam o conceito a partir de três dimensões analíticas centrais: resiliência, adaptabilidade e transformabilidade.

Partindo desse referencial para analisar como o estado do Rio de Janeiro, no que diz respeito ao PPA, tem se relacionado com o tema das questões climáticas, a incorporação dessas três dimensões na gestão pública tende a fortalecer a capacidade estatal de lidar com os impactos das mudanças climáticas, ampliando não apenas a resposta a eventos extremos, mas também a adaptação institucional e a promoção de transformações estruturais necessárias à sustentabilidade. A resiliência em sistemas socioecológicos pode ser analisada a partir de diferentes propriedades que expressam sua dinâmica frente a perturbações. Entre essas propriedades, destacam-se a latitude e a resistência.

A latitude refere-se ao grau de variação que um sistema pode suportar antes de ultrapassar um limite crítico. No âmbito das políticas públicas, essa dimensão pode ser associada à capacidade de intervenção sobre determinadas realidades socioambientais, de modo a ampliar a margem de adaptação dos sistemas frente a impactos climáticos. A resistência refere-se à capacidade de um sistema socioecológico de suportar perturbações sem sofrer alterações significativas em sua estrutura e funcionamento.

Segundo Walker et al. (2004), a resistência está associada à intensidade de um impacto que o sistema é capaz de absorver antes de apresentar mudanças relevantes em seu estado. Assim, sistemas com maior resistência tendem a demandar perturbações mais intensas para que ocorram alterações estruturais, o que os tornam menos suscetíveis a choques imediatos. No contexto das políticas públicas, a resistência pode ser compreendida como a capacidade de manutenção de serviços, infraestruturas e arranjos institucionais diante de eventos adversos, contribuindo para a estabilidade do sistema frente a impactos climáticos.

A latitude e a resistência apresentadas no texto encontram outro elemento, a precariedade, que refere-se à proximidade de um sistema socioecológico em relação a um limite crítico, a partir do qual pequenas perturbações podem desencadear mudanças abruptas em sua estrutura e funcionamento. Essa propriedade indica o quão vulnerável um sistema se encontra diante de pressões internas e externas, independentemente de sua capacidade de absorver impactos de maior magnitude.

Diferentemente da resistência, que diz respeito à intensidade de uma perturbação necessária para

provocar mudanças, e da latitude, relacionada à amplitude de variação que o sistema pode suportar, a precariedade enfatiza a posição atual do sistema em relação a seus limites críticos. Nesse sentido, sistemas altamente precarizados podem sofrer transformações significativas mesmo diante de perturbações de baixa intensidade.

No âmbito das políticas públicas, essa dimensão permite identificar contextos socioambientais mais vulneráveis, nos quais intervenções preventivas se tornam essenciais para evitar a ultrapassagem de limiares críticos e a ocorrência de colapsos sistêmicos.

Nesse sentido, o acompanhamento técnico especializado mostra-se fundamental para que intervenções ocorram em tempo hábil, ampliando a latitude dos sistemas socioecológicos e evitando a aproximação de limites críticos. Tal capacidade de atuação contribui diretamente para a efetividade da transformabilidade, entendida como “a capacidade de criar um sistema fundamentalmente novo quando as condições ecológicas, econômicas ou sociais (incluindo políticas) tornam o sistema existente insustentável” (WALKER et al., 2004, p. 3). Assim, a articulação entre capacidade técnica, ampliação da margem de adaptação e promoção de mudanças estruturais torna-se central para a gestão de sistemas diante de contextos de instabilidade.

A resiliência pode ser compreendida como a capacidade de um sistema de absorver perturbações e se reorganizar durante processos de mudança, mantendo, essencialmente, suas funções, estrutura, identidade e mecanismos de retroalimentação. No referido artigo, os autores destacam que o foco da análise recai sobre a dinâmica do sistema quando submetido a perturbações que o afastam significativamente de seu estado de equilíbrio. Nesse contexto, a noção de velocidade de retorno ao equilíbrio (PIMM, 1991) fundamenta o que se convencionou chamar de “resiliência de engenharia” (HOLLING, 1996). Contudo, embora relacionada, essa abordagem não esgota o conceito de resiliência ecológica, especialmente diante da existência de múltiplos estados estáveis.

(...)ao considerar a extensão das mudanças que um sistema pode suportar, o tempo de retorno ao equilíbrio não é suficiente para mensurar todas as formas pelas quais um sistema pode falhar — de modo temporário ou permanente — em manter

suas funções essenciais. Ademais, é fundamental reconhecer que sistemas socioecológicos são compostos por dinâmicas aninhadas, que operam em diferentes escalas organizacionais, desde unidades locais até níveis mais amplos, como sistemas nacionais(...) (WALKER et al., 2004, p. 2).

No âmbito da resiliência, a resistência refere-se à capacidade de um sistema de suportar perturbações sem sofrer alterações significativas em sua estrutura e funcionamento, permitindo delimitar os limiares a partir dos quais mudanças podem comprometer sua estabilidade. A partir desses limites, a análise desloca-se para a adaptabilidade, compreendida como a capacidade dos atores sociais de influenciar, reorganizar e gerir a dinâmica dos sistemas socioecológicos frente a perturbações. Nesse contexto, a adaptabilidade assume caráter eminentemente político e institucional, uma vez que envolve decisões intencionais sobre quais trajetórias de desenvolvimento devem ser mantidas, ajustadas ou transformadas. Em diálogo com *Defining urban resilience: A review* (2016), Meerow, Newell e Stults abordam que a resiliência urbana não deve ser compreendida como um conceito unívoco, mas como um campo analítico polisêmico e normativamente disputado, atravessado por diferentes interesses, escalas e agendas.

No que se refere ao conceito de resiliência urbana, o referido artigo argumenta que o termo ainda carece de uma definição consensual e conceitualmente consolidada. Ao analisar a interface entre a teoria urbana e a teoria da resiliência, os autores identificam que muitas definições existentes permanecem subdesenvolvidas, frequentemente negligenciando elementos fundamentais para a compreensão das dinâmicas socioespaciais e ambientais que caracterizam os contextos urbanos.

A partir de uma ampla revisão da literatura, os autores sistematizam seis tensões conceituais centrais que estruturam o debate sobre resiliência urbana, evidenciando disputas analíticas e normativas em torno do conceito. Entre essas tensões, destaca-se, inicialmente, a própria definição do que constitui o “urbano”, elemento fundamental para delimitar o escopo analítico da resiliência nesse contexto. Ademais, o artigo reconstrói o desenvolvimento do conceito de resiliência, desde sua origem etimológica — derivada do termo latino *resilio*, associado à ideia de “recuperar-se”

— (KLEIN; NICHOLLS; THOMALLA, 2003), até suas diferentes apropriações no campo acadêmico contemporâneo.

A primeira tensão refere-se à definição do “urbano”, evidenciando que cidades não podem ser entendidas apenas como recortes territoriais, mas como sistemas socioecológicos complexos e interdependentes, o que exige abordagens integradas no planejamento público. A segunda tensão, entre persistência e transformação, coloca em evidência um dilema central da governança climática: a manutenção de estruturas urbanas existentes pode, por um lado, garantir estabilidade, mas, por outro, perpetuar vulnerabilidades socioambientais, tornando necessária a promoção de transformações estruturais em contextos de risco crescente. A terceira tensão diz respeito à adaptação incremental versus mudanças disruptivas, destacando que respostas graduais podem ser insuficientes diante da intensidade das mudanças climáticas, exigindo, em determinados casos, intervenções mais profundas e sistêmicas. A quarta tensão relaciona-se às escalas de análise e intervenção, uma vez que a resiliência urbana envolve dinâmicas que atravessam diferentes níveis — do local ao global —, impondo desafios de coordenação institucional e de articulação entre políticas públicas. A quinta tensão, entre equidade e eficiência, explicita que estratégias de resiliência podem gerar benefícios desiguais, reforçando a necessidade de incorporar critérios de justiça socioambiental nas políticas climáticas urbanas. Por fim, a sexta tensão refere-se à definição de “para quem” e “para quê” a resiliência é promovida, evidenciando seu caráter normativo e político, na medida em que envolve escolhas sobre quais grupos sociais, infraestruturas e territórios serão priorizados.

Nesse contexto, a incorporação crítica dessas tensões no âmbito da gestão pública permite não apenas aprimorar a capacidade de resposta às mudanças climáticas, mas também orientar a formulação de políticas mais integradas, equitativas e sensíveis às complexidades dos sistemas urbanos contemporâneos.

O significado de resiliência apresenta caráter maleável, permitindo que diferentes atores e partes interessadas se articulem em torno de uma terminologia comum, ainda que não haja consenso quanto à sua definição precisa (BRAND; JAX, 2007). No entanto, essa flexibilidade conceitual, embora favoreça sua

ampla difusão no campo das políticas públicas e do planejamento urbano, pode também dificultar sua operacionalização, especialmente no que se refere à construção de indicadores e métricas generalizáveis (GUNDERSON, 2000; PIZZO, 2015; VALE, 2014).

Nesse sentido, a resiliência consolida-se como um conceito simultaneamente analítico e normativo, cuja aplicação exige abordagens críticas capazes de lidar com suas ambiguidades e implicações no contexto da gestão de sistemas socioecológicos e urbanos. Em *Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses*, (2006) Carl Folke propõe uma inflexão paradigmática ao conceber a resiliência não como a simples persistência em torno de um estado de equilíbrio, mas como a capacidade de sistemas socioecológicos de se adaptarem, aprenderem e se transformarem diante de perturbações. Nessa perspectiva, o autor articula conceitos como panarquia e governança adaptativa para compreender a dinâmica de sistemas complexos em múltiplas escalas, enfatizando o papel das instituições, do conhecimento e da aprendizagem social na gestão de mudanças. Tal abordagem contribui para a consolidação da ciência da sustentabilidade ao deslocar o foco da estabilidade para a capacidade de lidar com a incerteza, a inovação e a transformação.

Um dos elementos centrais da abordagem desenvolvida por Folke (2006) é o papel da aprendizagem social na construção da resiliência. O autor destaca que a capacidade de sistemas socioecológicos lidarem com mudanças está diretamente relacionada à produção, circulação e incorporação de diferentes formas de conhecimento, incluindo saberes científicos e locais. Nesse sentido, a aprendizagem não se limita à acumulação de informações, mas envolve processos contínuos de experimentação, adaptação e reorganização institucional, fundamentais para a gestão de incertezas e para a resposta a perturbações ambientais.

A noção de governança adaptativa constitui outro eixo estruturante da perspectiva proposta por Folke (2006). Essa abordagem enfatiza arranjos institucionais flexíveis, capazes de operar em múltiplas escalas e de incorporar mecanismos de aprendizagem contínua. A governança adaptativa é apresentada como uma alternativa a modelos rígidos e centralizados de gestão, ao valorizar a participação de diferentes atores, a descentralização das decisões e a capacidade de resposta rápida a mudanças inesperadas. Tal perspectiva

é particularmente relevante no contexto das políticas públicas voltadas às mudanças climáticas, que demandam coordenação interinstitucional e flexibilidade diante de cenários incertos.

Outro aspecto fundamental diz respeito à compreensão de sistemas socioecológicos como estruturas organizadas em múltiplas escalas interdependentes. Ao dialogar com o conceito de panarquia, originalmente desenvolvido por C. S. Holling, Carl Folke enfatiza que processos ecológicos e sociais não ocorrem de maneira isolada, mas estão conectados por ciclos adaptativos que se influenciam mutuamente. Essa perspectiva evidencia que mudanças em uma escala podem desencadear efeitos em outras, o que impõe desafios significativos à gestão pública, especialmente no enfrentamento de problemas complexos como as mudanças climáticas, que articulam dinâmicas locais e globais.

A abordagem da resiliência proposta por Folke (2006) também se caracteriza pela centralidade atribuída à incerteza como elemento constitutivo dos sistemas socioecológicos. Em vez de buscar a eliminação de riscos, a perspectiva da resiliência enfatiza a capacidade de lidar com mudanças inesperadas por meio da inovação e da experimentação. O autor argumenta que a gestão de sistemas complexos deve ser orientada não apenas pela previsão e controle, mas também pela construção de capacidades adaptativas que permitam respostas criativas diante de cenários incertos.

No âmbito da gestão pública, as suas contribuições reforçam a necessidade de superar abordagens setoriais e estáticas, promovendo modelos de governança capazes de integrar diferentes atores, escalas e formas de conhecimento. A incorporação da perspectiva socioecológica da resiliência implica reconhecer que políticas públicas voltadas ao enfrentamento das mudanças climáticas devem ir além da resposta a eventos extremos, incorporando estratégias de adaptação contínua e transformação institucional. Dessa forma, a resiliência deixa de ser apenas um atributo desejável e passa a constituir um princípio orientador para a formulação de políticas mais flexíveis, inclusivas e sensíveis à complexidade dos sistemas urbanos e ambientais.

3. METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com uso de triangulação de dados, fundamentando-se em um raciocínio dedutivo para analisar a aderência das políticas públicas planejadas aos marcos teóricos da resiliência socioecológica. Trata-se de uma pesquisa de natureza bibliográfica e documental, cujos principais instrumentos de coleta de dados secundários consistem em documentos oficiais relacionados ao Plano Plurianual (PPA) do estado do Rio de Janeiro, incluindo relatórios de elaboração, revisão e monitoramento referentes aos exercícios de 2024 e 2025. Tais documentos foram obtidos por meio de plataformas institucionais de acesso público vinculadas à rede de planejamento governamental.

A análise das ações previstas no Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 do estado do Rio de Janeiro evidenciou a presença de iniciativas com potencial de articulação intersetorial voltadas à resiliência climática, especialmente nos eixos de defesa civil, planejamento urbano, meio ambiente, habitação, saneamento e infraestrutura. Para fins analíticos, entende-se por iniciativa a contribuição de um órgão específico para o enfrentamento de problemas públicos ou o aproveitamento de oportunidades, operacionalizada por meio de ações orçamentárias que mobilizam recursos e geram produtos — bens e serviços finalísticos destinados ao público-alvo —, cujos resultados são mensurados por indicadores.

Observou-se que programas relacionados à gestão de riscos de desastres, adaptação às mudanças climáticas e ordenamento territorial apresentam convergência com diretrizes internacionais, como a Agenda 2030 e a Nova Agenda Urbana, ao incorporarem objetivos de redução de vulnerabilidades socioambientais e fortalecimento das capacidades institucionais. São eles: Desenvolvimento Territorial; Meio Ambiente e Sustentabilidade; Resiliência, Redução de Risco, Resposta e Recuperação em Desastres e Emergências.

Os dados quantitativos revelam a priorização de investimentos em sistemas de monitoramento, obras de contenção de encostas, drenagem urbana e reassentamento de populações em áreas de risco. Os programas apresentados nos documentos de elaboração e revisão do Plano Plurianual (PPA) evidenciam suas prioridades por meio de iniciativas, entendidas como políticas públicas formuladas por secretarias e

órgãos do governo estadual com o objetivo de enfrentar problemas e aproveitar janelas de oportunidade para a implementação de ações em escala local.

Por sua vez, a análise qualitativa dos instrumentos de planejamento indica que, embora haja reconhecimento formal da intersetorialidade, persistem desafios relacionados à coordenação entre órgãos, à fragmentação das ações e à limitada integração entre políticas setoriais, fatores que influenciam a efetividade das estratégias de adaptação e resposta. Ainda assim, observa-se um esforço institucional para orientar a programação em torno de demandas associadas às dimensões de adaptabilidade, transformabilidade e resistência, conforme discutido na literatura sobre resiliência socioecológica.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados apontam que o Estado do Rio de Janeiro apresenta avanços nas capacidades de absorção e resposta a eventos extremos, mas ainda necessita fortalecer os mecanismos de aprendizagem institucional, governança colaborativa e participação social, elementos centrais para a consolidação de uma resiliência transformativa. Tais achados corroboram a literatura que destaca a importância de arranjos institucionais flexíveis, coordenação multinível e inclusão de grupos vulneráveis na formulação e implementação de políticas climáticas.

Os programas analisados neste artigo pertencem ao PPA ciclo 2024-2027 do estado do Rio de Janeiro. O filtro para sua seleção dos programas foi estruturado levando em consideração políticas de resiliência climática contidas dentro do plano. São eles:

Programa de Meio Ambiente e Sustentabilidade que vê a o seguinte objetivo, *Proteger, conservar e recuperar o equilíbrio dos ecossistemas, por meio de mecanismos e políticas públicas que permitam o uso sustentável de seus recursos naturais. Em consonância com o meio ambiente, garantir a segurança hídrica com o acesso ao serviço de saneamento, ampliação da rede de esgoto e de abastecimento de água potável, a coleta e disposição sanitária de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, a ocupação correta do solo, e a gestão dos corpos hídricos;*

Programa de Desenvolvimento Territorial possui o objetivo de: *Promover o desenvolvimento territorial e metropolitano sustentável, com a superação das desigualdades socioeconômicas, buscando a requalificação*

econômica, a sustentabilidade socioambiental, a renovação e a implantação de infraestrutura necessária;

Programa Resiliência, Redução de Risco, Resposta e Recuperação em Desastres e Emergências, possui como objetivo, *identificar e prevenir riscos associados a catástrofes ambientais e acidentes causados por falhas humanas; promover ações preventivas, imediatas, assistenciais, reabilitadoras e reconstrutivas,*

destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população a fim de restabelecer a rotina da comunidade.

Considerando os objetivos de cada programa, procedeu-se à análise das iniciativas que materializam as políticas públicas a eles associadas, conforme sistematizado no quadro a seguir:

Título Programa	Cód. UP	Cód. Iniciativa	Título Iniciativa
Meio Ambiente e Sustentabilidade	SEAS	37	Conservação e Preservação dos Recursos Naturais e Hídricos
	SEAS	38	Gestão Ambiental, Resíduos Sólidos e Saneamento
	INEA	50	Pesquisa, Controle e Conservação Ambiental
	INEA	51	Recuperação Ambiental e Territorial
	DRM	84	Gestão Integrada de Recurso Hídrico Subterrâneo do Estado do Rio De Janeiro
	EMATER	119	Restauração, Recuperação e Preservação da Cobertura Vegetal Permanente
	UEPSAM	133	Saneamento Ambiental
	CEDAE	160	Ampliação e Melhoria da Cobertura de Saneamento Básico
Desenvolvimento Territorial	CEPERJ	187	Estudo e Monitoramento de Dados e Impactos Ambientais
	SEDEICS	11	Promoção do Desenvolvimento Regional
	ITERJ	83	Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos Rurais e Urbanos do ERJ
	DER-RJ	107	Desenvolvimento da Infraestrutura nos Municípios do ERJ
	RIOMETROPOLE	115	Desenvolvimento da Governança Metropolitana
	RIOMETROPOLE	116	Planejamento Metropolitano
	SEHIS	135	Urbanização e Implantação de Projeto de Infraestrutura em Áreas Vulnerabilizadas
	SECID	186	Aperfeiçoamento da Infraestrutura dos Municípios
	SEIOP	195	Desenvolvimento da Infraestrutura Municipal
	SEGOV	204	Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios
Resiliência, Redução de Risco, Resposta e Recuperação em Desastres e Emergências	SEDEC	75	Desenvolvimento dos Serviços do Corpo de Bombeiros
	SEDEC	76	Promoção de Atividade e Ação de Resposta a Acidentes, Emergências e Desastres
	SEDEC	77	Promoção de Ação de Prevenção e Preparação para Redução de Risco de Desastre
	DRM	82	Prevenção de Desastres Geológicos e Gestão de Risco
	SEHIS	162	Prevenção, Intervenção e/ou Recuperação de Área Atingida por Desastre

Fonte: Dados da Pesquisa (elaboração própria)

O Programa Meio Ambiente e Sustentabilidade apresenta iniciativas voltadas à conservação ambiental, saneamento, monitoramento ambiental e gestão de recursos hídricos. Tais ações indicam uma orientação predominante para o fortalecimento da resistência dos sistemas socioecológicos, ao priorizarem intervenções que visam mitigar impactos e garantir a manutenção de funções essenciais diante de perturbações. Paralelamente, a presença de iniciativas relacionadas ao monitoramento e à gestão ambiental sugere a incorporação de elementos de adaptabilidade, na medida em que contribuem para a capacidade de resposta e ajuste contínuo frente a mudanças ambientais. Essa configuração dialoga com a abordagem de Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems, ao evidenciar a

centralidade dessas dimensões na construção da resiliência, ainda que com menor ênfase em processos de transformabilidade.

No Programa de Desenvolvimento Territorial, o conceito de resiliência se apresenta de forma menos explícita, porém distribuído entre diferentes iniciativas que articulam dimensões urbanas e rurais. Observa-se a centralidade da regionalização como estratégia de planejamento, evidenciada pela ênfase na organização dos assentamentos humanos e na atuação em escala municipal. Nesse contexto, os municípios assumem papel de destaque na implementação das políticas públicas, o que sugere a incorporação de elementos de adaptabilidade, ao favorecer respostas contextualizadas às especificidades territoriais. Tal configuração dialoga com a perspectiva de governança

multinível discutida por *Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses*, ao indicar a importância da articulação entre escalas e atores na construção da resiliência em sistemas socioecológicos.

O Programa Resiliência, Redução de Risco, Resposta e Recuperação em Desastres e Emergências apresenta uma abordagem mais direta e explícita do conceito de resiliência, com iniciativas voltadas à prevenção, monitoramento, resposta e recuperação frente a eventos adversos. Observa-se uma predominância de ações orientadas ao fortalecimento da resistência dos sistemas socioecológicos, especialmente por meio de instrumentos de gestão de riscos, infraestrutura preventiva e capacidade de resposta institucional. Ao mesmo tempo, a presença de mecanismos de monitoramento e planejamento indica a incorporação de elementos de adaptabilidade, ao possibilitar ajustes contínuos diante de cenários de incerteza.

Essa configuração está em consonância com a abordagem de *Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems*, ao enfatizar a capacidade de absorção de impactos, e com a perspectiva de governança adaptativa discutida por *Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses*, ao destacar o papel das instituições na gestão de riscos. Contudo, nota-se uma menor incidência de iniciativas voltadas à transformabilidade, o que sugere uma abordagem ainda predominantemente reativa, centrada na resposta a desastres, em detrimento de estratégias estruturais de longo prazo.

O Programa Meio Ambiente e Sustentabilidade concentra ações voltadas à conservação, saneamento, monitoramento ambiental e gestão de recursos hídricos, indicando uma forte ênfase na resistência e, em menor medida, na adaptabilidade, ao priorizar a manutenção das funções essenciais dos sistemas socioecológicos frente a perturbações. Já o Programa de Desenvolvimento Territorial apresenta o conceito de resiliência de forma mais difusa, articulado à lógica de regionalização e à atuação em escala municipal, o que evidencia a presença de elementos de adaptabilidade, especialmente na capacidade de resposta contextualizada às especificidades territoriais, ainda que com limitações relacionadas à coordenação intersetorial.

Por sua vez, o Programa “Resiliência, Redução de Risco, Resposta e Recuperação em Desastres e

Emergências” apresenta a abordagem mais explícita do conceito, com iniciativas diretamente voltadas à gestão de riscos, prevenção e resposta a desastres. Nesse caso, observa-se uma predominância da dimensão de resistência, associada à capacidade de absorção de impactos, acompanhada por elementos de adaptabilidade vinculados ao monitoramento e à resposta institucional.

Os programas “Meio Ambiente e Sustentabilidade”, “Desenvolvimento Territorial” e “Resiliência, Redução de Risco, Resposta e Recuperação em Desastres e Emergências” evidenciam diferentes formas de incorporação do conceito de resiliência no planejamento público do estado do Rio de Janeiro. De modo geral, observa-se que a resiliência não se apresenta de forma homogênea, mas distribuída entre iniciativas com distintos níveis de explicitação e operacionalização.

À luz de *Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems*, os três programas evidenciam a centralidade das dimensões de resistência e adaptabilidade na construção da resiliência, porém com limitada incorporação da transformabilidade, entendida como a capacidade de promover mudanças estruturais diante de contextos de insustentabilidade. Essa configuração também dialoga com a perspectiva de governança adaptativa de *Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses*, ao indicar a necessidade de maior integração entre escalas, atores e setores para o fortalecimento da resiliência.

Os achados refletem as tensões conceituais da resiliência urbana discutidas em *Defining urban resilience: A review*, especialmente no que se refere à predominância de abordagens voltadas à manutenção dos sistemas existentes em detrimento de transformações estruturais, bem como às dificuldades de articulação entre eficiência, equidade e integração institucional. Dessa forma, a análise comparativa sugere que, embora haja avanços na incorporação da resiliência no planejamento público estadual, sua operacionalização ainda ocorre de maneira parcial, com predomínio de estratégias reativas e limitada orientação para mudanças estruturais de longo prazo.

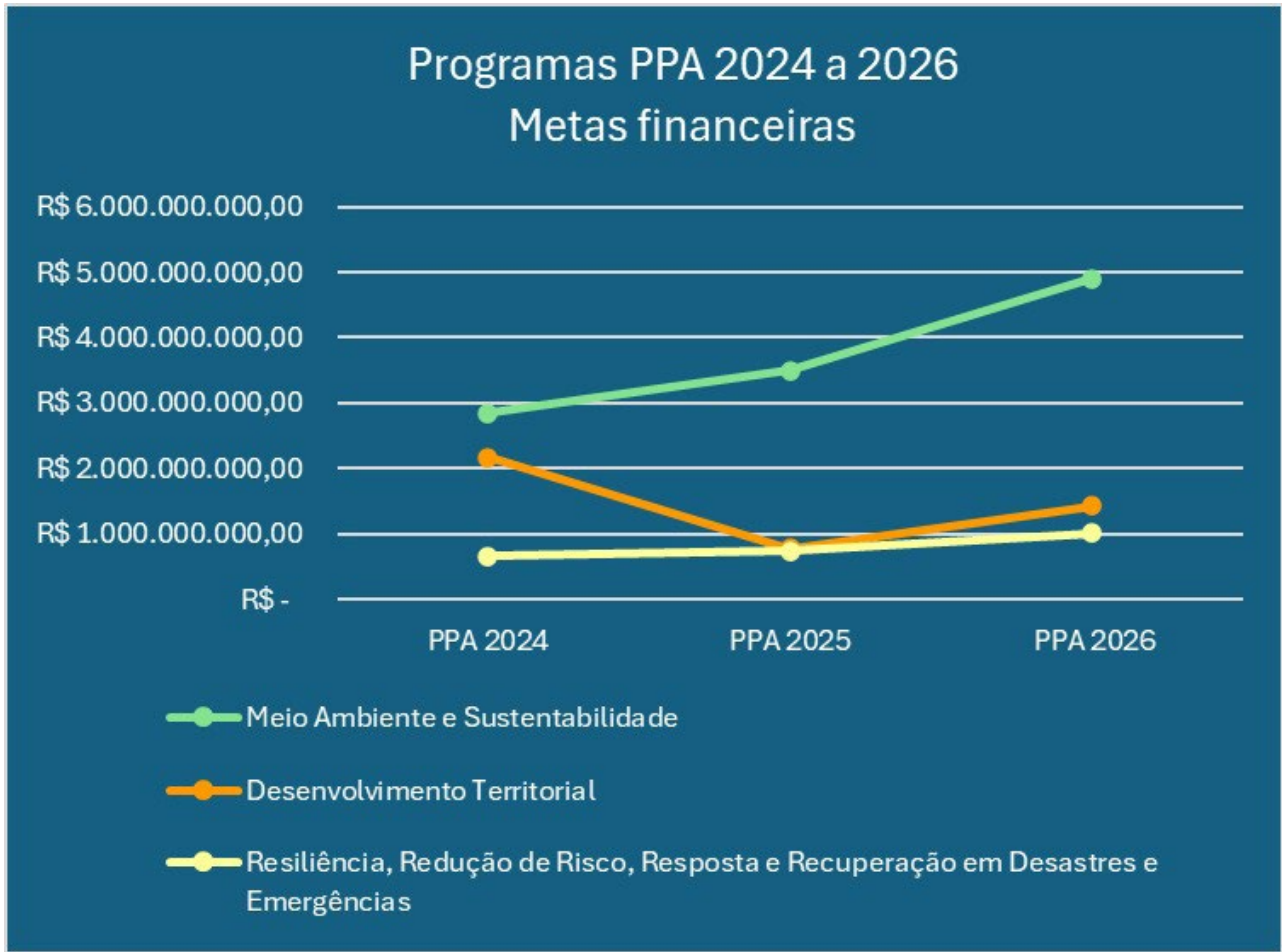
O estado do Rio de Janeiro busca incorporar a temática das mudanças climáticas em seu planejamento público, evidenciada pela presença de iniciativas distribuídas em diferentes programas e setores do Plano Plurianual (PPA) 2024–2027. No

entanto, a análise realizada indica que essa incorporação ocorre de maneira ainda fragmentada, com níveis limitados de integração intersetorial, o que restringe a efetividade da transversalidade da agenda climática. Nesse sentido, a resiliência climática tende a se manifestar mais como diretriz normativa do que como prática efetivamente articulada entre políticas públicas.

Assim, embora se observe um esforço institucional de alinhamento com os marcos das agendas nacional e internacional de adaptação às mudanças do clima, persistem desafios relacionados à coordenação entre setores, à integração de ações e à consolidação de estratégias mais robustas. Esses resultados corroboram a hipótese deste estudo ao evidenciar que a limitada intersetorialidade no instrumento de planejamento pode comprometer a capacidade do Estado de desenvolver respostas mais eficazes frente aos impactos das mudanças climáticas.

4.1 Planejamento das Metas Financeiras

A análise do planejamento das metas financeiras constitui elemento central para a compreensão da efetividade do planejamento público, na medida em que permite avaliar em que medida as prioridades estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) se traduzem em alocação concreta de recursos. Nesse sentido, a análise das metas financeiras dos programas selecionados no PPA 2024–2027 do estado do Rio de Janeiro busca identificar padrões de distribuição de recursos, bem como possíveis assimetrias entre os eixos de atuação relacionados à resiliência climática. Ao examinar a evolução dos investimentos ao longo do período, pretende-se compreender em que medida a agenda climática se materializa no orçamento público, contribuindo para a avaliação do nível de intersetorialidade e da efetividade do planejamento frente aos desafios impostos pelas mudanças do clima.



Fonte: Dados da Pesquisa (elaboração própria)

A análise das metas financeiras dos programas do Plano Plurianual evidencia diferenças significativas na alocação de recursos entre os eixos analisados. O programa Meio Ambiente e Sustentabilidade apresenta crescimento contínuo dos investimentos ao longo do período, concentrando o maior volume de recursos, enquanto o programa de Desenvolvimento Territorial indica redução significativa seguida de recuperação parcial. Por sua vez, o programa “Resiliência, Redução de Risco, Resposta e Recuperação em Desastres e Emergências”, embora diretamente relacionado à gestão de riscos climáticos, apresenta menor volume de recursos, ainda que com tendência de crescimento.

Esse cenário sugere um descompasso entre a centralidade discursiva da resiliência climática e sua priorização orçamentária, reforçando a hipótese de que a incorporação da temática ocorre de maneira fragmentada e com limitada integração intersetorial. Assim, a distribuição dos recursos indica que, embora existam avanços na inserção da agenda climática no planejamento público, sua operacionalização ainda não se traduz plenamente em uma alocação estratégica e articulada de investimentos.

Os resultados da análise do Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 do estado do Rio de Janeiro indicam avanços relevantes na incorporação de elementos associados à resiliência climática, especialmente no que se refere à presença de iniciativas distribuídas entre diferentes programas e setores da administração pública. No entanto, essa incorporação ocorre de maneira desigual, evidenciando distintos níveis de explicitação e operacionalização do conceito de resiliência.

A análise comparativa dos programas demonstra que o eixo de Meio Ambiente e Sustentabilidade concentra iniciativas voltadas à conservação, saneamento e monitoramento ambiental, evidenciando forte ênfase na resistência e, em menor medida, na adaptabilidade. O Programa de Desenvolvimento Territorial, por sua vez, apresenta a resiliência de forma mais difusa, articulada à lógica de regionalização e à atuação em escala municipal, o que sugere a incorporação de elementos de adaptabilidade, ainda que limitada por desafios de coordenação intersetorial. Já o Programa Resiliência, Redução de Risco, Resposta e Recuperação em Desastres e Emergências apresenta a abordagem mais direta do conceito, com iniciativas voltadas à gestão

de riscos, prevenção e resposta a desastres, evidenciando predominância da dimensão de resistência.

À luz de *Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems*, observa-se a centralidade das dimensões de resistência e adaptabilidade na construção da resiliência, porém com limitada incorporação da transformabilidade, o que indica uma abordagem ainda predominantemente orientada à manutenção dos sistemas existentes. Essa configuração também dialoga com a perspectiva de governança adaptativa proposta por *Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses*, ao evidenciar a necessidade de maior integração entre escalas, atores e setores para o fortalecimento da resiliência em contextos de elevada complexidade.

A análise das metas financeiras reforça esse diagnóstico ao evidenciar assimetrias na alocação de recursos entre os programas. O eixo de Meio Ambiente e Sustentabilidade concentra o maior volume de investimentos e apresenta trajetória crescente ao longo do período, enquanto o Programa de Desenvolvimento Territorial demonstra redução do aporte de recursos. Por sua vez, o programa diretamente associado à resiliência — “Resiliência, Redução de Risco, Resposta e Recuperação em Desastres e Emergências” —, embora apresente crescimento, mantém participação relativa inferior. Tal configuração revela um descompasso entre a centralidade da agenda climática no discurso do planejamento e sua materialização orçamentária, sugerindo que a resiliência climática, embora presente, não se traduz de forma plenamente articulada em termos de priorização de recursos.

Esses achados também podem ser interpretados à luz das tensões conceituais da resiliência urbana discutidas em *Defining urban resilience: A review*, especialmente no que se refere à predominância de abordagens voltadas à eficiência e à manutenção dos sistemas existentes, em detrimento de transformações estruturais mais profundas. Assim, a análise evidencia que a resiliência no planejamento público estadual se manifesta de forma fragmentada, com limitada integração intersetorial e predominância de estratégias reativas.

Nesse sentido, os resultados corroboram a hipótese deste estudo ao indicar que, embora o Plano Plurianual incorpore a temática das mudanças climáticas em diferentes programas e setores, essa incorporação

ocorre de maneira ainda fragmentada, manifestando-se mais como diretriz normativa do que como prática efetivamente articulada, o que pode comprometer a capacidade do Estado de desenvolver respostas robustas frente aos impactos das mudanças climáticas.

4.2 Indicadores

A análise dos indicadores associados às iniciativas do Plano Plurianual (PPA) constitui dimensão fundamental para a avaliação da efetividade das políticas públicas, na medida em que permite compreender como os resultados das ações governamentais são mensurados e acompanhados ao longo do tempo. No contexto da agenda de mudanças climáticas, os indicadores assumem papel estratégico ao possibilitar a operacionalização do conceito de resiliência, traduzindo objetivos abstratos em métricas observáveis e passíveis de monitoramento.

Nesse sentido, a análise dos indicadores dos programas selecionados no PPA 2024–2027 do estado do Rio de Janeiro busca identificar em que medida as dimensões da resiliência estão incorporadas nos instrumentos de monitoramento das políticas públicas. Além disso, procura-se avaliar o grau de integração entre os indicadores, verificando se estes refletem uma abordagem intersetorial ou se permanecem restritos a lógicas setoriais e operacionais.

A configuração dos indicadores reforça o diagnóstico de fragmentação identificado na análise das iniciativas e da alocação orçamentária. A predominância de métricas operacionais e setoriais indica que a resiliência climática, embora presente no planejamento, ainda não se traduz em um sistema integrado de monitoramento capaz de capturar suas múltiplas dimensões.

À luz de *Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems*, observa-se que os indicadores analisados estão majoritariamente associados às dimensões de resistência e, em menor medida, de adaptabilidade, com limitada capacidade de mensuração da transformabilidade. Isso ocorre porque a maior parte das métricas está orientada à manutenção de funções existentes ou à execução de ações específicas, sem captar mudanças estruturais nos sistemas socioecológicos.

Esse padrão também dialoga com a perspectiva de governança adaptativa discutida em *Resilience: The emergence of a perspective for social–ecological*

systems analyses, ao evidenciar a ausência de mecanismos mais robustos de aprendizagem institucional e monitoramento integrado. A fragmentação dos indicadores entre setores e programas dificulta a construção de uma visão sistêmica da resiliência, limitando a capacidade de coordenação e ajuste contínuo das políticas públicas.

Ademais, conforme argumentado em *Defining urban resilience: A review*, a definição e operacionalização da resiliência urbana envolvem disputas normativas e desafios metodológicos, o que se reflete na dificuldade de construção de indicadores abrangentes e comparáveis. No caso analisado, a ausência de métricas integradas e orientadas a resultados evidencia que a resiliência climática ainda se manifesta mais como diretriz normativa do que como prática consolidada de gestão e avaliação.

Nesse sentido, os achados reforçam a hipótese deste estudo ao indicar que a limitada intersectorialidade não se expressa apenas na formulação das políticas, mas também nos mecanismos de monitoramento e avaliação, comprometendo a capacidade do Estado de desenvolver respostas mais robustas e coordenadas frente aos desafios das mudanças climáticas.

Programa	UP	Iniciativa	Indicadores
Meio Ambiente e Sustentabilidade	SEAS	Conservação e Preservação dos Recursos Naturais e Hídricos	Indicador de Gerenciamento de Segurança Hídrica – IGSH
	SEAS	Conservação e Preservação dos Recursos Naturais e Hídricos	Área florestal restaurada no estado
	SEAS	Conservação e Preservação dos Recursos Naturais e Hídricos	Percentual de municípios apoiados com ações de adaptação às mudanças climáticas
	SEAS	Gestão Ambiental, Resíduos Sólidos e Saneamento	Número de jovens com oportunidades socioambientais da formação do Ambiente Jovem
	SEAS	Gestão Ambiental, Resíduos Sólidos e Saneamento	Percentual de consultorias Municipais com foco no PROMEA- Programa de Educação Ambiental
	SEAS	Gestão Ambiental, Resíduos Sólidos e Saneamento	Número de ações referente aos ODS e Agenda 2030
Desenvolvimento Territorial	DER-RJ	Desenvolvimento da Infraestrutura nos Municípios do ERJ	Percentual de municípios atendidos com obras de infraestrutura
	ITERJ	Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos Rurais e Urbanos do ERJ	Número de famílias beneficiadas por ações de desenvolvimento sustentável dos assentamentos rurais e urbanos
	SECID	Aperfeiçoamento da Infraestrutura e Gestão dos Municípios	Número de habitantes atendidos com a implantação de projetos de Infraestrutura
	SEHIS	Urbanização e Implantação de Projeto de Infraestrutura em Áreas Vulnerabilizadas	Número de famílias beneficiadas pela a promoção do acesso a serviços públicos básicos em área vulnerabilizada
	SEIOP	Desenvolvimento da Infraestrutura Municipal	Número de comunidades atendidas com obras de urbanização
Resiliência, Redução de Risco, Resposta e Recuperação em Desastres e Emergências	SEDEC	Promoção de Ação de Prevenção e Preparação para Redução de Risco de Desastre	Índice de integração de dados de ocorrências de defesa civil no Estado
	SEDEC	Promoção de Ação de Prevenção e Preparação para Redução de Risco de Desastre	Índice de percepção de risco à desastres
	DRM	Prevenção de Desastres Geológicos e Gestão de Risco	Número de identificações e delimitações de polígonos de risco
	SEHIS	Prevenção, Intervenção e/ou Recuperação de Área Atingida por Desastre	Número de famílias atingidas por ações mitigatórias de impacto

Fonte: Dados da Pesquisa (elaboração própria)

5. RIO DE JANEIRO E AS INICIATIVAS INTERNACIONAIS SOBRE RESILIÊNCIA CLIMÁTICA

O relatório *Avaliação do Risco de Desastres e Vulnerabilidades de 30 Municípios do Rio de Janeiro* evidencia um avanço significativo na construção de um diagnóstico técnico abrangente sobre os riscos climáticos no estado do Rio de Janeiro, ao adotar uma abordagem integrada que articula dimensões ambientais, socioeconômicas e institucionais. O documento, desenvolvido no âmbito da iniciativa Rio Inclusivo e Sustentável, em parceria com o ONU-Habitat, está alinhado aos princípios da Agenda 2030 e da Nova Agenda Urbana, incorporando diretrizes internacionais como o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres.

Do ponto de vista conceitual, o relatório apresenta uma compreensão ampliada do risco de desastres,

definido como resultado da interação entre suscetibilidade, vulnerabilidade e capacidade de resposta (resiliência), o que permite uma leitura sistêmica dos territórios analisados. Além disso, ao adotar o conceito de desastres socioambientais — reconhecendo a influência de fatores antrópicos como ocupação desordenada, desigualdade social e fragilidade institucional —, o documento reforça a necessidade de abordagens intersetoriais e multiníveis na gestão de riscos.

O relatório destaca, que a gestão de riscos deve ser transversal a políticas como ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, meio ambiente, saúde e infraestrutura, evidenciando a centralidade da intersectorialidade como condição para o fortalecimento da resiliência. Essa perspectiva dialoga diretamente com os referenciais teóricos da resiliência socioecológica, ao enfatizar a importância da governança integrada,

da articulação entre políticas públicas e da atuação coordenada entre diferentes níveis de governo e atores sociais. O relatório destaca, inclusive, que a gestão de riscos deve ser transversal a políticas como ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, meio ambiente, saúde e infraestrutura, evidenciando a centralidade da intersectorialidade como condição para o fortalecimento da resiliência

No entanto, ao confrontar esse avanço técnico com os achados da análise do Plano Plurianual (PPA) 2024–2027, observa-se uma lacuna relevante entre diagnóstico e implementação. Enquanto o relatório propõe uma abordagem integrada, multissetorial e baseada em evidências, o PPA apresenta uma incorporação da agenda climática ainda fragmentada, com iniciativas dispersas entre programas, assimetrias na alocação de recursos e limitações nos mecanismos de monitoramento.

Essa dissociação evidencia que, embora o estado avance na produção de conhecimento e no alinhamento com agendas internacionais, a internalização desses princípios no planejamento público ainda ocorre de forma parcial. Em termos analíticos, isso reforça a hipótese deste estudo ao indicar que a transversalidade da resiliência climática se manifesta mais como diretriz normativa — fortemente influenciada por marcos globais e cooperação internacional — do que como prática efetivamente articulada entre políticas públicas.

Ademais, o relatório evidencia que os principais fatores de risco no estado estão associados à interação entre vulnerabilidades sociais, ocupação inadequada do território e degradação ambiental, o que demanda respostas estruturais e integradas. Contudo, a predominância de ações voltadas à resistência e à resposta a desastres no planejamento analisado sugere uma dificuldade de incorporação de estratégias mais transformadoras, capazes de enfrentar as causas estruturais dos riscos identificados.

Nesse sentido, a análise conjunta evidencia uma tensão central: enquanto o campo técnico-científico avança na construção de uma abordagem sistêmica da resiliência, o planejamento público ainda enfrenta desafios para traduzir essa complexidade em ações coordenadas, recursos adequadamente distribuídos e indicadores integrados, o que pode comprometer a efetividade das políticas frente aos impactos crescentes das mudanças climáticas.

6. CONCLUSÃO

Conclui-se que a incorporação da resiliência climática ao planejamento governamental, por meio do PPA 2024–2027, representa um avanço relevante no alinhamento entre políticas públicas e os desafios impostos pelas mudanças climáticas. A presença de ações intersectoriais e a adesão a marcos internacionais indicam um movimento de fortalecimento da capacidade adaptativa do Estado, especialmente no que se refere à redução de riscos de desastres e à proteção de populações vulneráveis.

Todavia, a efetividade dessas iniciativas depende do aprimoramento da coordenação institucional, da integração entre políticas setoriais e do fortalecimento dos processos de monitoramento, avaliação e aprendizagem organizacional. A pesquisa evidencia, assim, que a resiliência climática deve ser compreendida não apenas como capacidade de resposta a eventos extremos, mas como um processo contínuo de adaptação, transformação e inovação na gestão pública.

Dessa forma, o estudo contribui para o debate sobre governança climática e planejamento intersectorial, ao indicar que políticas públicas orientadas pela perspectiva da resiliência podem ampliar a capacidade do Estado de enfrentar incertezas, reduzir vulnerabilidades e promover o desenvolvimento sustentável em contextos marcados pela intensificação dos riscos climáticos.

Os resultados da análise indicam avanços relevantes na incorporação da temática da resiliência climática no planejamento público, evidenciados pela presença de iniciativas distribuídas entre diferentes programas e setores. Contudo, essa incorporação ocorre de maneira desigual, revelando distintos níveis de explicitação e operacionalização do conceito ao longo das políticas analisadas.

A análise comparativa dos programas demonstra que o eixo de Meio Ambiente e Sustentabilidade concentra iniciativas voltadas à conservação, saneamento e monitoramento ambiental, evidenciando forte ênfase na resistência e, em menor medida, na adaptabilidade. O Programa de Desenvolvimento Territorial, por sua vez, apresenta a resiliência de forma mais difusa, articulada à lógica de regionalização e à atuação em escala municipal, o que sugere a incorporação de elementos de adaptabilidade, ainda que limitada por desafios de coordenação intersectorial. Já o Programa Resiliência, Redução de Risco, Resposta e Recuperação em

Desastres e Emergências apresenta a abordagem mais direta do conceito, com iniciativas voltadas à gestão de riscos, prevenção e resposta a desastres, evidenciando predominância da dimensão de resistência.

A análise de planejamento das metas financeiras reforça esse diagnóstico ao evidenciar assimetrias na alocação de recursos entre os programas. O eixo de Meio Ambiente e Sustentabilidade concentra o maior volume de investimentos e apresenta trajetória crescente ao longo do período, enquanto o Programa de Desenvolvimento Territorial demonstra recuos e avanços de investimentos. Por sua vez, o programa diretamente associado a resiliência — “Resiliência, Redução de Risco, Resposta e Recuperação em Desastres e Emergências” —, embora apresente crescimento, mantém participação relativa inferior. Tal configuração revela um descompasso, sugerindo que a resiliência climática, embora presente, não se traduz de forma plenamente articulada em termos de priorização de recursos.

A análise dos indicadores aprofunda esse diagnóstico ao evidenciar limitações na mensuração da resiliência climática. Observa-se a predominância de métricas voltadas a outputs — como número de beneficiários, obras realizadas e ações implementadas — em detrimento de indicadores capazes de captar impactos estruturais ou mudanças de longo prazo nos sistemas socioecológicos. Mesmo nos programas em que há maior proximidade com a temática climática, os indicadores permanecem majoritariamente setoriais e pouco integrados, o que dificulta a construção de uma visão sistêmica da resiliência.

Esse padrão reforça a fragmentação identificada nas análises anteriores, indicando que a limitada intersectorialidade não se expressa apenas na formulação das políticas, mas também nos mecanismos de monitoramento e avaliação. Em consonância com *Defining urban resilience: A review*, tal cenário evidencia as dificuldades de operacionalização do conceito de resiliência, marcado por tensões entre abordagens técnicas, políticas e normativas. A ausência de indicadores integrados e orientados a resultados transformadores limita a capacidade de aprendizagem institucional e de ajuste contínuo das políticas públicas, aspectos centrais da governança adaptativa.

Nesse sentido, os achados indicam que a resiliência climática no planejamento público estadual se manifesta de forma fragmentada, com predominância

de estratégias voltadas à resistência e menor ênfase em processos de adaptação e transformação. Essa configuração reforça a hipótese deste estudo ao evidenciar que, embora o Plano Plurianual incorpore a temática das mudanças climáticas em diferentes programas e setores, essa incorporação ocorre de maneira ainda pouco articulada, manifestando-se mais como diretriz normativa do que como prática efetivamente integrada. Como consequência, a limitada intersectorialidade, associada à assimetria na alocação de recursos e à fragilidade dos mecanismos de monitoramento, pode comprometer a capacidade do Estado de desenvolver respostas mais robustas e coordenadas frente aos desafios impostos pelas mudanças climáticas.

Diante do exposto, compreende-se a necessidade de modelos de planejamento cuja a concepção compartilhe um forte movimento de integração entre a administração direta, administração indireta e governança. Tal movimento tende a dirimir a lacuna no tocante a intersectorialidade das políticas públicas de resiliência. Para que o estado possa de modo ainda mais estratégico, prevenir, suportar, absorver os choques causados por desastres climáticos, e adaptar-se, construindo respostas robustas em tempo hábil, fazendo jus ao esforço institucional já implementado.

7. Referências

1. ADGER, W. N. Vulnerability. *Global Environmental Change*, v. 16, n. 3, p. 268–281, 2006.
2. BULKELEY, Harriet. Governing climate change in the city. In: BULKELEY, Harriet. *Cities and climate change*. Abingdon: Routledge, 2013. cap. 4, p. 71-105.
3. Brasil. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. *Em 2023, Cemaden registrou maior número de ocorrências de desastres no Brasil*. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2024/01/em-2023-cemaden-registrou-maior-numero-de-ocorrencias-de-desastres-no-brasil>. Acesso em: 22 jan. 2026.
4. FOLKE, C. et al. Resilience thinking: integrating resilience, adaptability and transformability. *Ecology and Society*, v. 15, n. 4, art. 20, 2010.
5. HOLLING, C. S. Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, v. 4, p. 1–23, 1973.
6. MEEROW, Sara; NEWELL, Joshua P.; STULTS, Melissa. *Defining urban resilience: A review*. *Landscape and Urban Planning*, v. 147, p. 38-49, 2016.
7. RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Plano Plurianual – PPA 2024-2027*. Rio de Janeiro: SEPLAG, 2024.
8. RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Planejamento e Gestão. *Coletânea Avaliação de riscos de desastres e vulnerabilidades de 30 municípios do Rio de Janeiro, realizada em parceria com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat)*. Rio de Janeiro, 2025.

Planejamento Governamental e Execução Orçamentária na Defesa Agropecuária: Lições do IDAF/AC no Ciclo do PPA 2024 – 2027

- **Willimis Alves Pereira**

Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Acre, Brasil

E-mail: willimispereira@gmail.com

- **Thatiane Sthefany da Silva Junqueira**

Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Acre, Brasil

E-mail: thatiane.taliane@gmail.com

- **José Rafael de Melo**

Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Acre, Brasil

E-mail: joserafael.melo@gmail.com

Resumo

O planejamento governamental e a execução orçamentária constituem instrumentos centrais para a efetividade das políticas públicas, especialmente quando orientados por agendas transversais e arranjos federativos voltados ao desenvolvimento. No Estado do Acre, a defesa agropecuária assume papel estratégico ao integrar sanidade animal e vegetal, saúde pública, segurança alimentar, proteção ambiental e fortalecimento do agronegócio. Nesse contexto, o Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Acre (IDAF) atua como órgão executor da política de defesa zootossanitária, conforme diretrizes estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) 2024–2027. O presente artigo analisa a experiência do IDAF/AC no planejamento governamental e na execução orçamentária no ciclo do PPA 2024–2027, destacando lições institucionais relevantes para a governança pública, a territorialização das políticas e a integração intersetorial. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em análise documental de instrumentos de planejamento, relatórios institucionais e dados de execução orçamentária. Os resultados evidenciam elevado nível de execução dos recursos públicos, fortalecimento do planejamento institucional e valorização dos servidores, com impactos positivos na efetividade das políticas públicas. Conclui-se que a defesa agropecuária, estruturada como agenda transversal no planejamento e no orçamento públicos, contribui para o desenvolvimento sustentável, a redução das desigualdades regionais e o fortalecimento da governança pública federativa.

Palavras-chave: Agendas transversais; Defesa agropecuária; Execução orçamentária; Governança federativa Planejamento governamental.

1. INTRODUÇÃO

Criado pela Lei Estadual nº 1.478, de 15 de janeiro de 2003, o Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Acre (IDAF/AC) é uma entidade autárquica dotada de personalidade jurídica de direito público interno, com patrimônio próprio e autonomia

administrativa e financeira, com atuação em todo o território acreano e sede em Rio Branco. Instituído como o órgão máximo de defesa agropecuária e florestal do Estado, o IDAF tem como missão promover, manter e recuperar a saúde animal e vegetal, assegurando a qualidade dos produtos agropecuários e

florestais por meio de ações preventivas, fiscalizações e educativas.

O sistema de planejamento e orçamento público constitui eixo estruturante da ação estatal no Brasil, orientando a formulação, a implementação e a avaliação das políticas públicas. A articulação entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) busca assegurar coerência entre metas e prioridades estratégicas e a alocação de recursos, promovendo maior racionalidade, transparência e eficiência na gestão pública.

No ciclo do PPA 2024–2027, observa-se crescente ênfase na incorporação de agendas transversais e multissetoriais, alinhadas aos desafios do desenvolvimento sustentável, da redução das desigualdades regionais e do fortalecimento da governança federativa. Nesse contexto, políticas públicas tradicionalmente estruturadas de forma setorial passam a ser compreendidas como vetores estratégicos de integração entre dimensões econômicas, sociais, ambientais e territoriais.

A defesa agropecuária insere-se nesse cenário como uma política pública de natureza transversal, na medida em que articula sanidade animal e vegetal, saúde pública, segurança alimentar, sustentabilidade ambiental e competitividade econômica. No Estado do Acre, o IDAF é o órgão responsável pela execução dessa política, atuando de forma descentralizada em todo o território estadual.

Conforme estabelecido no PPA 2024–2027 do Estado do Acre, as ações vinculadas ao IDAF integram programas finalísticos voltados à defesa e inspeção agropecuária, à proteção da saúde pública e ao fortalecimento das cadeias produtivas. Nesse contexto, a análise da experiência institucional do IDAF no planejamento e na execução orçamentária contribui para o debate sobre a integração entre planejamento governamental, orçamento público e arranjos federativos voltados ao desenvolvimento econômico e territorial.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo analisar a experiência institucional do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Acre (IDAF) no planejamento governamental e na execução orçamentária no ciclo do Plano Plurianual (PPA) 2024–2027, destacando suas contribuições para o fortalecimento da governança pública, da territorialização das políticas e da gestão orientada por resultados.

A análise da execução financeira do IDAF no período de 2023 a 2025 evidencia desempenho consistente na aplicação dos recursos públicos. Considerando as taxas de execução registradas em cada exercício, observa-se que a média de execução financeira no triênio foi de aproximadamente 78,91%, indicando elevado nível de eficiência na gestão orçamentária da autarquia, mesmo diante de variações na disponibilidade de recursos decorrentes de suplementações e da ampliação das fontes de financiamento institucional.

Esse desempenho demonstra a capacidade institucional do IDAF de planejar, operacionalizar e executar recursos públicos de forma consistente, assegurando a implementação das ações previstas nos programas governamentais e fortalecendo práticas de gestão pública orientadas por resultados.

A elevada taxa de execução financeira reflete, ainda, o compromisso institucional com a efetividade das políticas públicas de defesa agropecuária, viabilizando a execução de atividades estratégicas voltadas ao fortalecimento da sanidade animal e vegetal, à modernização administrativa, à qualificação dos servidores e à melhoria da infraestrutura das unidades operacionais.

Assim, a experiência do IDAF evidencia como a integração entre planejamento governamental, execução orçamentária e governança territorial pode fortalecer a efetividade das políticas públicas em contextos regionais complexos, como o da Amazônia brasileira.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Alinhado às diretrizes estratégicas do Governo do Estado, o Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Acre (IDAF/AC) atua de forma integrada com demais órgãos e parceiros institucionais, estruturando seus planos, programas e projetos com foco na prevenção, na inovação tecnológica, na gestão orientada por resultados e no fortalecimento da governança sanitária. Nesse contexto, consolida-se como instituição estratégica para a sustentabilidade do setor agropecuário e florestal do Acre, contribuindo para a transformação de desafios sanitários em oportunidades de desenvolvimento econômico e social.

O planejamento governamental pode ser compreendido como um processo sistemático de definição de objetivos, priorização de ações e alocação de recursos públicos, orientado à produção de resultados

socialmente relevantes (Matus, 1996; Giacomoni, 2017). No modelo brasileiro de gestão pública, o Plano Plurianual (PPA) constitui o principal instrumento de planejamento de médio prazo, responsável por estruturar programas, ações e metas governamentais, orientando a atuação estatal e a alocação dos recursos orçamentários.

A literatura contemporânea destaca a importância das agendas transversais e da atuação intersetorial do Estado para o enfrentamento de problemas públicos complexos, que frequentemente extrapolam os limites de setores administrativos isolados (Secchi, 2014; Farah, 2018). Nesse contexto, a formulação e implementação dessas agendas demandam mecanismos de coordenação institucional, bem como maior integração entre políticas públicas, níveis federativos e diferentes escalas territoriais.

Nesse sentido, o orçamento público configura-se como instrumento fundamental de planejamento e gestão das finanças públicas. Conforme Slomski (2003), o orçamento integra o conjunto de mecanismos técnico-legais que viabilizam a função de planejamento estatal, articulando-se, no caso brasileiro, com os instrumentos definidos pela Constituição Federal de 1988 — o Plano Plurianual (PPA), a Lei de

Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), responsáveis por orientar a alocação de recursos e a execução das políticas públicas nos diferentes níveis federativos.

A governança pública, por sua vez, refere-se à capacidade do Estado de coordenar atores, recursos e processos de forma eficiente, transparente e orientada a resultados, fortalecendo a legitimidade das políticas públicas e ampliando a capacidade institucional de resposta aos desafios sociais e econômicos (TCU, 2020). Nesse contexto, a execução orçamentária constitui um indicador relevante da efetividade do planejamento governamental, na medida em que expressa o grau de implementação das ações e programas previstos nos instrumentos de planejamento.

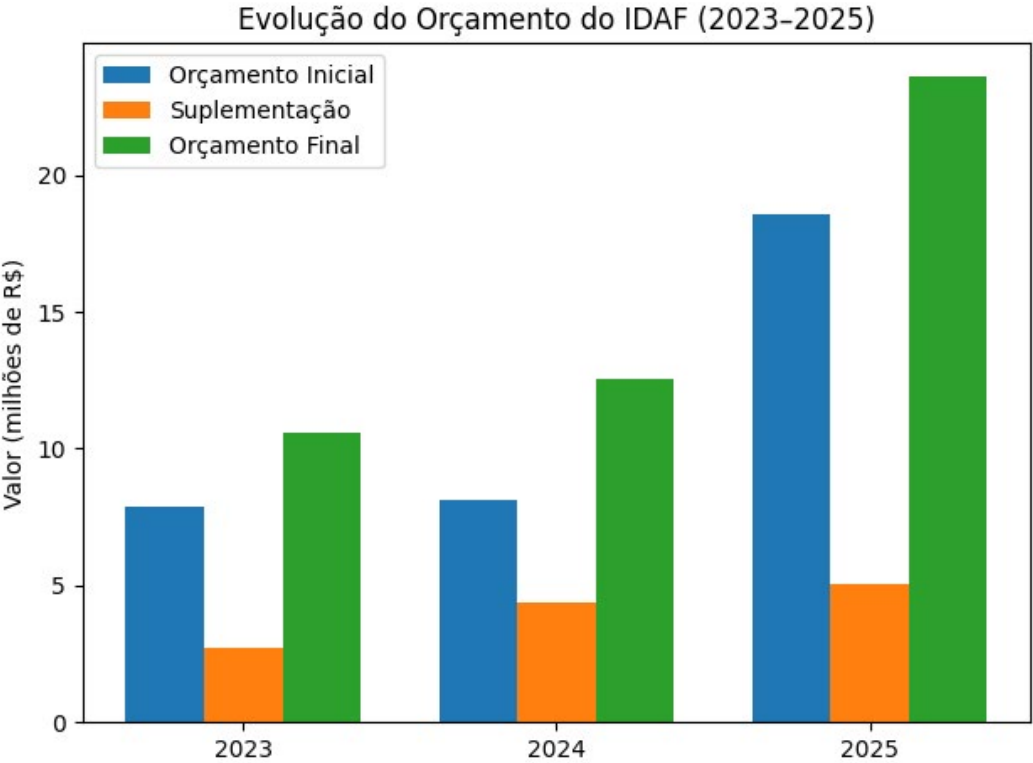
Adicionalmente, o orçamento público pode ser compreendido como um dos mais antigos instrumentos de organização da ação estatal, cuja evolução histórica acompanha o próprio desenvolvimento das sociedades (Santos; Bottechia, 2019). Inicialmente concebido como mecanismo rudimentar de controle de recursos, o orçamento consolidou-se, ao longo do tempo, como instrumento essencial de planejamento, gestão e transparência das finanças públicas.



Fonte: Card PPA 2024 – 2027 SEPLAN

No âmbito territorial, o Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 enfatiza a necessidade de considerar as especificidades regionais na formulação e implementação das políticas públicas, especialmente em estados da Amazônia Legal, caracterizados por desafios logísticos, ambientais e socioeconômicos singulares. Nesse contexto, a territorialização do planejamento configura-se como estratégia fundamental para a redução

das desigualdades regionais, ao promover maior aderência das políticas públicas às realidades locais e ampliar o acesso da população aos serviços estatais. Ademais, tal abordagem contribui para o fortalecimento da governança territorial, ao integrar diferentes escalas de atuação e atores institucionais na implementação das ações governamentais.



Fonte: Balanço Orçamentário IDAF

No exercício de 2023, o orçamento inicial do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Acre (IDAF) foi fixado em R\$ 7.860.000,00. No exercício de 2023, o orçamento inicial do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Acre (IDAF) foi fixado em R\$ 7.860.000,00, sendo posteriormente ampliado por meio de suplementação orçamentária no valor de R\$ 2.724.313,25, decorrente do superávit financeiro apurado no exercício de 2022. Com isso, a dotação atualizada atingiu R\$ 10.584.313,25, possibilitando o fortalecimento das ações institucionais. A taxa de execução orçamentária alcançou aproximadamente 96,89%, evidenciando elevado nível de eficiência na aplicação dos recursos públicos.

No exercício de 2024, o orçamento inicial do Instituto foi fixado em R\$ 8.130.000,00, sendo

posteriormente ampliado ao longo do exercício em decorrência da incorporação de superávit financeiro apurado no exercício anterior, bem como do excesso de arrecadação, com destaque para o incremento das receitas oriundas das Guias de Trânsito Animal (GTA). Em razão desses fatores, o orçamento disponível atingiu o montante de R\$ 12.532.203,57. A taxa de execução orçamentária registrada foi de aproximadamente 51,28%, refletindo, por um lado, a significativa expansão da dotação orçamentária ao longo do exercício e, por outro, o processo de adequação institucional à nova capacidade de investimento. Destaca-se que o principal fator para a execução parcial dos recursos esteve associado a entraves administrativos e operacionais, especialmente relacionados à revisão de metas e às dificuldades na condução de processos

licitatórios. Nesse contexto, ressalta-se a não execução da ação “Obras e Instalações”, no valor de R\$ 2.000.000,00, destinada à construção da Unidade Local de Defesa Agropecuária e Florestal (ULDAF) no município de Cruzeiro do Sul, em razão da impossibilidade de regularização do termo de cessão do terreno junto à prefeitura municipal. Adicionalmente, houve baixa execução na ação “Serviços de Tecnologia da Informação – Sistemas”, no valor de R\$ 1.000.000,00, em virtude de dificuldades na finalização do respectivo processo licitatório, o que impactou diretamente a implementação das soluções tecnológicas previstas para o exercício.

Para o exercício de 2025, o orçamento inicial foi fixado em R\$ 18.577.000,00, com suplementação de R\$ 5.056.241,78 proveniente de saldo financeiro do exercício anterior, elevando o orçamento disponível para R\$ 23.633.241,78. Ao final do período, registrou-se saldo não executado de R\$ 2.700.517,21, resultando em taxa de execução de aproximadamente 88,57%, o que indica recuperação da capacidade institucional de execução financeira.

De forma agregada, a análise do período de 2023 a 2025 evidencia desempenho consistente na execução orçamentária do IDAF, com média de execução de aproximadamente 78,91%. Esse resultado demonstra a capacidade institucional da autarquia de planejar e executar recursos públicos de forma alinhada às diretrizes do planejamento governamental, mesmo diante de variações na disponibilidade orçamentária decorrentes de suplementações, reforçando práticas de gestão orientadas por resultados e a efetividade das políticas públicas de defesa agropecuária.

Influência do Planejamento Orçamentário nas Tomadas de Decisão do IDAF

No âmbito da administração pública, o planejamento orçamentário constitui instrumento central para a tomada de decisões estratégicas e para a implementação das políticas públicas, ao articular os instrumentos de planejamento governamental — especialmente o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) — com a definição de prioridades e a alocação eficiente dos recursos públicos.

Nesse contexto, o planejamento orçamentário desempenha papel fundamental na organização das atividades institucionais e na racionalização do uso

dos recursos, permitindo maior previsibilidade, controle e alinhamento entre planejamento e execução. A gestão financeira adequada assegura a continuidade das ações governamentais e contribui para o alcance dos objetivos estratégicos estabelecidos no planejamento público.

No caso do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Acre (IDAF), o planejamento orçamentário está diretamente vinculado às diretrizes do Plano Plurianual (PPA) 2024–2027, orientando a execução das ações relacionadas à defesa agropecuária, à sanidade animal e vegetal, à fiscalização agropecuária e à proteção da saúde pública. Dessa forma, o orçamento institucional configura-se como instrumento estratégico para o direcionamento das decisões administrativas e para a efetiva implementação das atividades finalísticas da autarquia.

Assim, a gestão orçamentária contribui para o aprimoramento do processo decisório, ao permitir aos gestores públicos estabelecer prioridades, antecipar cenários e monitorar a execução das ações governamentais. Nesse sentido, o planejamento orçamentário fortalece a governança institucional e amplia a capacidade do Estado de implementar políticas públicas de forma eficiente, especialmente em contextos territoriais complexos, como o da Amazônia brasileira.

3. METODOLOGIA

O estudo adota abordagem qualitativa, de natureza descritiva e analítica, estruturado como estudo de caso institucional do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Acre (IDAF/AC), método apropriado para à análise aprofundada de fenômenos contemporâneos em contextos organizacionais complexos (Gil, 2002; Yin, 2010).

A pesquisa baseia-se em análise documental de instrumentos de planejamento governamental, com ênfase no Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 do Estado do Acre, bem como do IDAF, em relatórios de gestão, relatórios de atividades e demonstrativos de execução orçamentária. Esses documentos foram selecionados por sua relevância na compreensão da articulação entre planejamento e execução das políticas públicas, conforme orientações metodológicas de Lakatos e Marconi (2003).

Os dados foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo, com o objetivo de identificar a coerência entre o planejamento previsto e à execução

realizada, além de evidenciar aspectos relacionados à integração de agendas transversais, à territorialização das ações e ao fortalecimento da governança institucional. Essa abordagem permitiu interpretar os dados de forma sistemática, contribuindo para a compreensão das dinâmicas de gestão e execução orçamentária no contexto do IDAF/AC.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos dados evidencia elevado nível de execução orçamentária das ações vinculadas ao Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Acre (IDAF) no primeiro ano do ciclo do PPA 2024–2027, indicando significativa aderência entre planejamento e implementação. Esse desempenho reflete a capacidade institucional de gestão dos recursos públicos, bem como o alinhamento das ações executadas às prioridades estratégicas estabelecidas no planejamento governamental.

O PPA 2024–2027 reconhece a defesa agropecuária como política estratégica para o desenvolvimento sustentável do Estado do Acre, ao articular sanidade animal e vegetal à segurança alimentar, à saúde pública e à ampliação da competitividade dos produtos agropecuários. Nesse contexto, as ações implementadas pelo IDAF evidenciam seu caráter transversal, ao integrar diferentes dimensões das políticas públicas e contribuir diretamente para os objetivos de desenvolvimento regional.

Destaca-se, ainda, a valorização dos servidores públicos como diretriz institucional, materializada por meio de programas de capacitação, atenção à saúde ocupacional e melhoria das condições de trabalho. Tal estratégia fortalece a capacidade operacional do órgão e contribui para a sustentabilidade das políticas públicas no médio e longo prazo, ao ampliar as capacidades institucionais e a eficiência na execução das ações.

A atuação territorializada do IDAF, com presença em todos os municípios acreanos, possibilita respostas mais adequadas às especificidades regionais, contribuindo para a redução das desigualdades territoriais e para a efetividade das ações de defesa agropecuária. Ademais, a integração com o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) evidencia a relevância dos arranjos federativos e da governança multinível na implementação de políticas públicas em contextos regionais complexos.

Adicionalmente, a análise do planejamento participativo no âmbito do Plano Plurianual (PPA) do Estado do Acre evidencia a importância da governança participativa na definição das prioridades governamentais e na formulação de políticas públicas mais alinhadas às demandas sociais. O processo de elaboração do PPA participativo amplia os canais de diálogo entre Estado e sociedade, permitindo a incorporação de contribuições de diferentes atores sociais na estruturação dos programas e ações governamentais, reforçando práticas de democracia participativa (Avritzer, 2012).

No contexto amazônico, caracterizado por especificidades territoriais, desafios logísticos e diversidade socioeconômica, o planejamento participativo assume papel estratégico para o fortalecimento do planejamento territorial e para a implementação de políticas públicas mais inclusivas e territorialmente sensíveis. Nesse arranjo de governança, instituições como o IDAF desempenham papel relevante na execução de políticas de defesa agropecuária alinhadas às necessidades produtivas, sanitárias e socioambientais da região, evidenciando a importância da integração entre planejamento, orçamento e governança para a efetividade das políticas públicas.

5. CONCLUSÃO

A experiência do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Acre (IDAF/AC) no ciclo do PPA 2024–2027 demonstra que o planejamento governamental, quando articulado a uma execução orçamentária eficiente, potencializa políticas públicas de caráter transversal e amplia seus impactos sociais, econômicos e ambientais. A defesa agropecuária consolida-se como política estruturante do desenvolvimento sustentável, da segurança alimentar e da saúde pública, alinhando-se às diretrizes do planejamento de médio prazo do Estado do Acre. Nesse contexto, a valorização dos servidores, a eficiência na gestão dos recursos públicos e a atuação territorializada fortalecem a governança institucional e contribuem para a redução das desigualdades regionais.

Conclui-se que as lições extraídas da execução financeira orçamentária do IDAF/AC oferecem subsídios relevantes para o aprimoramento das práticas de planejamento e orçamento públicos, especialmente em contextos federativos e territoriais complexos. Ademais, os resultados reforçam a importância da

integração entre planejamento governamental, execução orçamentária e governança territorial como elemento central para a efetividade das políticas

públicas, particularmente em regiões com desafios estruturais, como a Amazônia brasileira.

6. Referências

1. ACRE. Plano Plurianual 2024–2027. Lei Estadual nº 4.282/2023. Republicado em 29 de Dezembro de 2025.
2. AVRITZER, L. Democracia e participação no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.
3. FARAH, M. F. S. Governança pública e políticas públicas: desafios contemporâneos. *Revista do Serviço Público*, 2018.
4. GIACOMONI, J. Orçamento público. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
5. GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.). Planejamento e Orçamento Governamental. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p. 193-228. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/807>. Acesso em: 17 mar. 2026.
6. GIL, A. C. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
7. LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A Metodologia do Trabalho Científico. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
8. LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.
9. MATUS, C. Adeus, senhor presidente: governantes governados. São Paulo: Fundap, 1996.
10. SANTOS, Thiago Galhardis da Silva; BOTTECHIA, Juliana Alves de Araújo. Relevância do orçamento público como instrumento de planejamento. Monografia de pós-graduação da Universidade Estadual de Goiás (UEG). 2019.
11. SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
12. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Referencial básico de governança organizacional. Brasília, 2020.
13. TROSA, Sylvie. Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; ENAP, 2001.
14. YIN, R. K. Estudo de Caso: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

População quilombola de Alagoas: dados abertos para gestão pública baseada em evidências na agenda transversal de planejamento

• **Mateus Henrique Gomes da Silva Bispo**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas (SEPLAG-AL), Brasil

E-mail: mateusbispogeo@gmail.com

Resumo

As juventudes ocupam papel estratégico nas agendas governamentais contemporâneas, mas a criação de políticas assertivas ainda é dificultada pela carência de dados desagregados. No estado de Alagoas, onde a população entre 15 e 29 anos totaliza cerca de 759,8 mil pessoas (24,32% do total), o PAINEL DATA JOVEM ALAGOAS surgiu para oferecer um diagnóstico profundo e inédito. O projeto resultou de uma cooperação técnica entre universidade pública, órgãos estaduais e fomento à pesquisa, adotando uma metodologia quanti-qualitativa rigorosa.

A fase quantitativa abrangeu os 102 municípios com a aplicação de 2.427 questionários, enquanto a fase qualitativa deu voz a segmentos específicos (como público LGBTQIA+, jovens mães e trabalhadores) por meio de seis grupos focais. O produto final é uma plataforma interativa desenvolvida em Power BI que permite o cruzamento de informações por território, gênero e raça. Os dados revelam que 71,74% da juventude se autodeclara negra e enfrenta barreiras críticas como a informalidade laboral e desafios na saúde mental. Na prática, as evidências coletadas serviram de alicerce para o programa TÔ NO CORRE, focado na busca ativa e capacitação de jovens em situação de vulnerabilidade. Dessa forma, a iniciativa consolida um modelo de gestão transparente que transforma um diagnóstico amplo em ações concretas para a cidadania, servindo como referência replicável de articulação entre o governo e a academia.

Palavras-chave: População Quilombola; Dados Abertos; Gestão Baseada em Evidências; Alagoas.

1. INTRODUÇÃO

A transição para uma gestão pública baseada em evidências é um movimento global consolidado que visa substituir decisões pautadas na intuição por estratégias informadas por dados rigorosos. Essa abordagem moderniza a governança ao fundamentar a tomada de decisão em evidências técnicas, o que fortalece as capacidades estatais de planejamento e amplia as possibilidades de controle social. O Brasil acompanha essa tendência, sendo reconhecido como o segundo país com maior maturidade em governo digital do mundo, segundo o GovTech Maturity Index (GTMI) do Banco Mundial, que avalia o nível de digitalização dos serviços públicos (Brasil, 2022).

Contudo, a aplicação prática desses princípios no país é marcada por uma profunda desigualdade regional. Nesse cenário, o estado de Alagoas tem buscado criar ferramentas próprias para fortalecer a governança local. Um exemplo central é o portal Alagoas em Dados e Informações (ADI), mantido pela Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG/AL), desenvolvido com o duplo objetivo de auxiliar o governo no monitoramento de políticas e de fomentar a produção científica (Silva et al., 2023). Apesar de iniciativas como o ADI representarem um avanço na disponibilização de dados gerais, persiste uma lacuna no que tange à oferta de

informações detalhadas sobre grupos sociais específicos, o que dificulta a correção de injustiças históricas.

A questão das populações quilombolas em Alagoas adquire, nesse contexto, uma relevância singular. Berço do Quilombo dos Palmares, o estado carrega um profundo legado de resistência e uma dívida histórica com essa população. Por séculos, grupos quilombolas foram mantidos em um estado de invisibilidade estatística. Esse fenômeno não decorre de uma falha meramente técnica, mas de um mecanismo político de exclusão que dificulta o reconhecimento de direitos territoriais e a aplicação de políticas públicas focalizadas.

O ponto de virada ocorreu com o Censo Demográfico de 2022, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que pela primeira vez na história investigou o pertencimento étnico quilombola em todo o território nacional. Essa iniciativa revelou a existência de 1.330.186 pessoas quilombolas no Brasil, sendo 37.724 em Alagoas (IBGE, 2024a). No entanto, a divulgação desses dados expõe um novo desafio: a lacuna entre a existência do dado bruto e sua aplicação estratégica. Dados disponibilizados em formatos complexos e tabelas extensas muitas vezes não são assimilados por gestores setoriais ou formuladores de orçamento.

Diante disso, emerge o seguinte problema de pesquisa: de que maneira a aplicação de ferramentas de Business Intelligence (BI) pode solucionar a lacuna entre a disponibilidade de dados brutos do Censo 2022 e sua utilização estratégica para a formulação de políticas públicas voltadas às comunidades quilombolas de Alagoas?

O objetivo deste artigo é demonstrar o potencial de tecnologias de dados abertos e visualização como instrumentos para a análise e o combate à invisibilidade estatística da população quilombola de Alagoas. Para isso, o trabalho analisa o desenvolvimento de um painel interativo que integra informações de território, raça e acesso a serviços básicos. Os objetivos específicos incluem organizar e georreferenciar os dados brutos do Censo 2022, disponibilizar uma plataforma de consulta que sirva como subsídio técnico para políticas focalizadas e facilitar o acesso à informação qualificada para a sociedade civil e as próprias comunidades, fortalecendo o controle social.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A arquitetura da gestão pública baseada em evidências é sustentada pela transparência ativa e pelo uso estratégico de dados abertos. Conforme aponta Matias-Pereira (2010, p. 88), a transparência se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democráticas as relações entre o Estado e a sociedade civil. Esse princípio é fundamental para que o planejamento e o orçamento funcionem como uma agenda transversal, integrando dados para reduzir desigualdades históricas.

Nesse sentido, para Jannuzzi (2016), o uso de evidências robustas fortalece as capacidades estatais para responder de forma equânime às diversas realidades do território, garantindo um investimento público assertivo e transparente. Esse aporte técnico permite ao gestor identificar falhas de implementação, monitorar resultados e otimizar a alocação de recursos, assegurando que o planejamento orçamentário seja pautado pela eficácia real. Em cenários de restrição fiscal, tal precisão torna-se um pilar de sustentabilidade e responsabilidade na gestão, evitando o desperdício em programas sem aderência à realidade local.

A superação do quadro de invisibilidade das populações tradicionais passa, necessariamente, pela disponibilização de dados governamentais abertos, que fundamentam políticas e fortalecem o controle público (Cristovam; Sousa; Lima, 2025). No ordenamento jurídico brasileiro, o marco normativo essencial foi a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011, que se consolidou como um instrumento para o exercício da cidadania e o combate à corrupção (Cruz, 2022). A LAI permite que a sociedade monitore a execução de políticas e exija que o Estado atenda às demandas de grupos historicamente marginalizados.

A invisibilidade estatística, por sua vez, é discutida por Almeida (2008) como um mecanismo de exclusão sustentado pela recusa do Estado em reconhecer e demarcar oficialmente os territórios tradicionalmente ocupados. Para o autor, a omissão nos registros e mapas oficiais não é um erro casual, mas um instrumento político que impede o acesso a direitos e torna essas comunidades invisíveis para políticas públicas eficazes de educação, saúde, saneamento e infraestrutura.

A transformação desse cenário exige a tradução de volumes massivos de informações em inteligência

estratégica. É nesse ponto que as ferramentas de Business Intelligence (BI) e o geoprocessamento se tornam cruciais. O BI é projetado para transformar dados complexos em painéis visuais e intuitivos, permitindo que o gestor público identifique manchas de vulnerabilidade e direcione recursos de forma precisa.

Portanto, a utilização de dados abertos e tecnologias de visualização não é apenas uma questão de modernização técnica, mas um pré-requisito para a eficácia das políticas destinadas às populações quilombolas. A gestão baseada em evidências, apoiada em dados territorializados e desagregados, oferece o suporte necessário para que o planejamento

governamental deixe de ser genérico e passe a ser efetivamente inclusivo.

3. METODOLOGIA

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa de natureza aplicada, com abordagem quantitativa e delineamento descritivo e exploratório. A pesquisa foi conduzida com o objetivo de desenvolver uma solução prática para a análise e visualização de dados sociodemográficos, contribuindo para a formulação de políticas públicas baseadas em evidências para a população quilombola de Alagoas.

QUADRO 1 – Resumo da Metodologia

Etapas	Atividade Principal	Ferramentas Utilizadas
1. Coleta de Dados	Extração de dados sobre população, domicílios e territórios.	Sistema SIDRA (IBGE)
2. Tratamento de Dados	Limpeza e padronização dos dados tabulares e espaciais.	Microsoft Excel, QGIS
3. Desenvolvimento	Criação das visualizações e do painel interativo.	Microsoft Power BI, Mapbox
4. Publicação	Disponibilização pública do painel final.	Portal Alagoas em Dados

Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

3.1. Coleta e Fontes de Dados

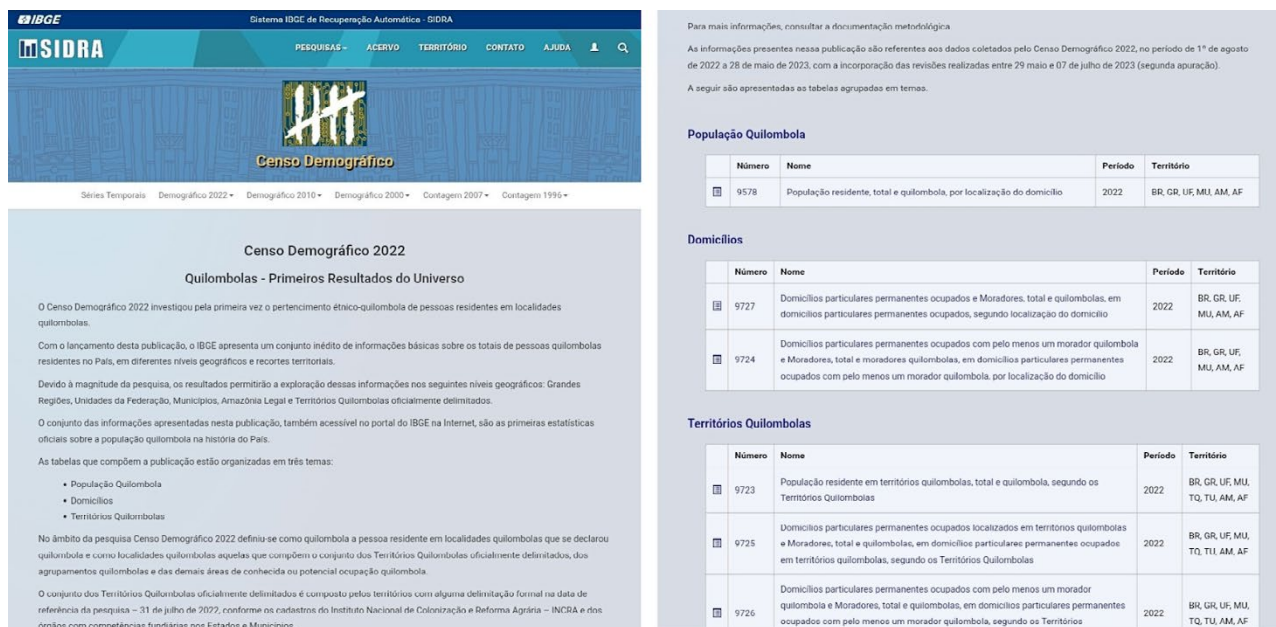
A etapa inicial do trabalho consistiu em um aprofundado estudo da documentação metodológica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) referente ao Censo Demográfico 2022. Foram analisadas as publicações sobre os “Primeiros resultados do universo” e os documentos técnicos sobre “Localidades, características dos domicílios e alfabetização”, a fim de obter uma compreensão detalhada das variáveis, dos conceitos e das limitações dos dados a serem utilizados.

A coleta de dados foi realizada de forma secundária, utilizando o Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) (Figura 1), o banco de tabelas estatísticas oficial do instituto. Por meio da plataforma, foram baixadas as planilhas em formato.csv referentes a três temas centrais:

- **População:** apresenta estatísticas sobre a população quilombola residente e sua proporção em relação à população total;
- **Domicílios:** com estatísticas sobre o total de domicílios particulares permanentes ocupados com pelo menos um morador quilombola;

- **Territórios Quilombolas:** adicionalmente, foram utilizados os dados de alfabetização e os arquivos geoespaciais vetoriais. Todos os dados foram analisados sob os recortes territoriais de Município, Unidade da Federação e Territórios Quilombolas oficialmente delimitados, permitindo a análise de pessoas residentes dentro e fora desses territórios.

FIGURA 1 – Interface do SIDRA/IBGE



Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

3.2. A Metodologia do IBGE para a Coleta de Dados Quilombolas

Conforme já contextualizado na introdução, o Censo 2022 foi um marco para a visibilidade da população quilombola. A metodologia participativa e os critérios de identificação são detalhados pelo próprio IBGE em sua publicação oficial:

[...] o Censo Demográfico 2022 fez um recorte para abordar as características desse contingente populacional, ao inserir nos questionários, com metodologia adaptada, as perguntas Você se considera quilombola? e Qual o nome da sua comunidade? A investigação dessa temática contou com o apoio das lideranças comunitárias quilombolas de todo o País, as quais atuaram no apoio ao mapeamento das comunidades e como guias para os recenseadores, garantindo que todos os territórios fossem visitados. (IBGE, 2023a, p. 05).

A definição e o mapeamento das “localidades quilombolas” seguiram, igualmente, um sofisticado processo de análise espacial para conciliar a representação territorial com a confidencialidade dos dados. Conforme detalhado e ilustrado na documentação metodológica do IBGE para as localidades quilombolas, o processo não utilizou as coordenadas exatas dos domicílios. Em vez disso, aplicou um buffer

(uma área de influência circular) em torno de cada domicílio com autoidentificação de uma mesma comunidade quilombola.

O passo seguinte foi identificar as áreas de maior sobreposição desses buffers, que indicam os núcleos de maior concentração populacional. Finalmente, no interior dessa área de maior densidade, foi calculado e posicionado um ponto geográfico único: o centróide, que passou a representar oficialmente a “localidade quilombola”. É importante compreender este método: cada ponto no mapa representa o epicentro da comunidade, e não um domicílio individual (IBGE, 2024b).

3.3. Tratamento e Processamento dos Dados

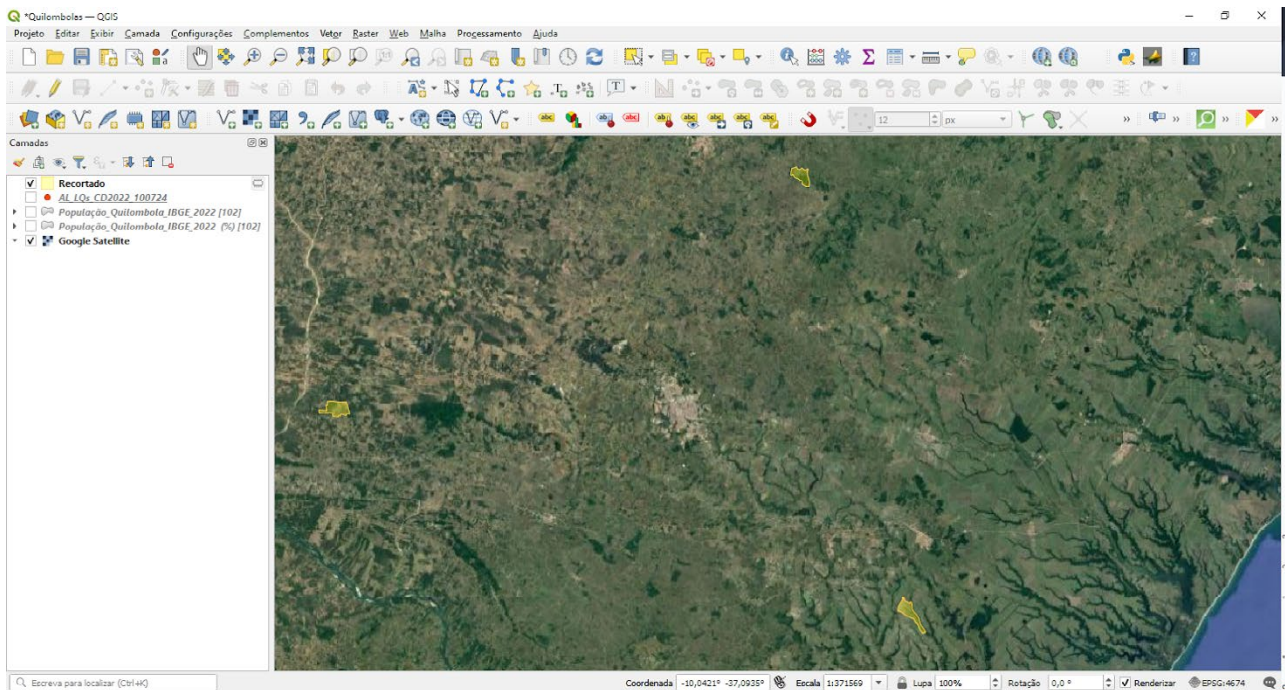
Com os dados brutos coletados, iniciou-se a fase de tratamento. As planilhas extraídas do SIDRA foram importadas para o software Microsoft Excel para um processo de limpeza, padronização e refino. Nesta fase, as tabelas foram organizadas, colunas foram renomeadas para maior clareza e os dados foram formatados para garantir a consistência e a compatibilidade com a ferramenta de Business Intelligence (BI) a ser utilizada na etapa seguinte.

Para o processamento dos dados geoespaciais, foi utilizado o software QGIS (Figura 2), um Sistema de Informações Geográficas (SIG) livre e de código aberto. O uso desta ferramenta foi uma etapa técnica indispensável, pois os arquivos vetoriais fornecidos pelo

IBGE, comumente em formato Shapefile (.shp), não são diretamente compatíveis com o plugin Mapbox utilizado no Power BI. Dessa forma, os arquivos foram visualizados no QGIS e convertidos para o

formato GeoJSON (.geojson), um padrão otimizado para aplicações web e interativas que garantiu a correta integração e exibição dos dados espaciais no painel interativo.

FIGURA 2 – Processamento do Mapa no QGIS



Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

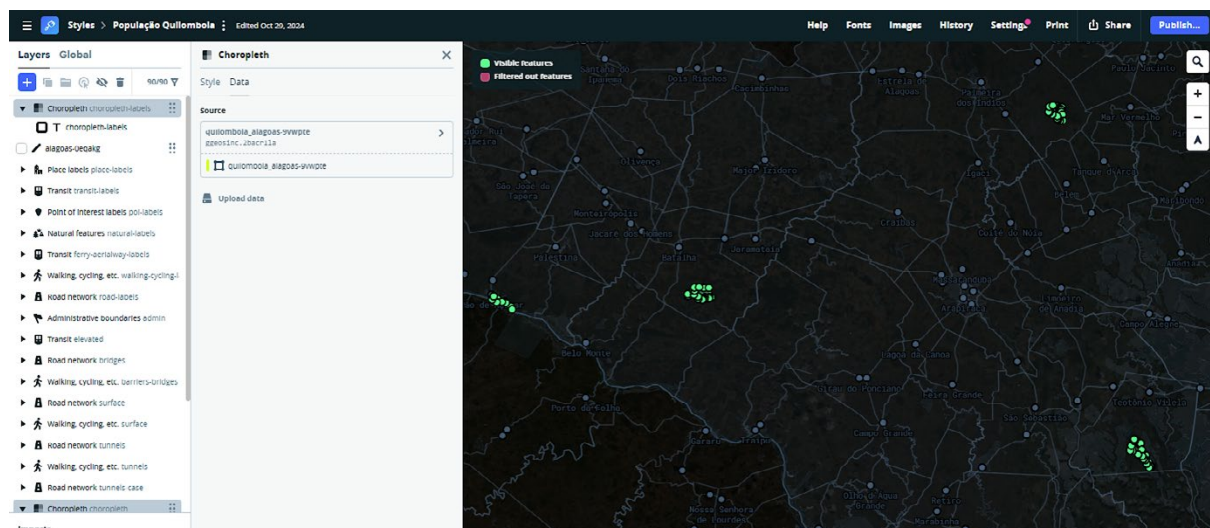
3.4. Desenvolvimento do Painel Interativo

Para a etapa final de desenvolvimento do painel, a plataforma escolhida foi o Microsoft Power BI. A seleção desta ferramenta se justifica por sua ampla e crescente adoção no setor público brasileiro para promover a transparência e a análise de dados. Exemplos de grande visibilidade incluem os painéis de informações do Novo CAGED, mantidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego para o monitoramento do mercado de trabalho formal (Brasil, 2025), e os diversos painéis de controle do Tribunal de Contas da União (TCU), utilizados para a auditoria de licitações, contratos e políticas públicas (Tribunal de Contas da União, 2025).

O primeiro passo consistiu no carregamento das planilhas tratadas no Excel para o ambiente do Power BI. Para a camada de mapas, optou-se pelo Mapbox Custom Visual (Figura 3), um plugin avançado para Power BI que permite a criação de mapas totalmente personalizados e interativos. Este plugin possibilita a sobreposição de múltiplas camadas de dados (pontos e polígonos), a alteração da visibilidade de acordo com

o nível de zoom e a utilização de imagens de satélite de alta resolução, recursos que foram essenciais para o desenvolvimento do painel.

FIGURA 3 – Processamento dos dados de territórios quilombolas no Mapbox



Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

3.5. Delimitação Temporal e Disseminação

Todas as informações contidas no produto final são referentes aos dados coletados pelo Censo Demográfico 2022, no período de 1º de agosto de 2022 a 28 de maio de 2023, já com a incorporação das revisões realizadas pela segunda apuração do IBGE, entre 29 de maio e 07 de julho de 2023 (IBGE, 2023a).

O painel interativo resultante deste trabalho está publicamente disponível no Portal Alagoas em Dados e Informações (dados.al.gov.br), a principal plataforma de dados sociais e econômicos de Alagoas, mantida pelo governo do estado. Por fim, por se tratar de uma pesquisa baseada em dados secundários, públicos e anonimizados, não foi necessária a submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O principal resultado prático deste estudo é a concepção e o desenvolvimento do painel interativo “População Quilombola de Alagoas”, uma ferramenta de dados abertos projetada para tornar as informações do Censo Demográfico 2022 acessíveis e visualmente atrativas. A implementação dessa ferramenta trouxe à tona diagnósticos fundamentais para o planejamento transversal e o orçamento estadual, fundamentando a tomada de decisão em dados rigorosos. A interface do painel (Figura 4) foi estruturada para guiar o usuário através de oito eixos temáticos, facilitando a extração de inteligência estratégica.

FIGURA 4 – Capa do Painel Interativo e Contracapa com Eixos Temáticos



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Uma das funcionalidades centrais da ferramenta é a interatividade. Todas as páginas possuem dois filtros principais que permitem análises aprofundadas: um filtro de Município e um de Localização do Domicílio. O filtro de Município permite segmentar os dados para cada uma das 53 localidades com presença quilombola, revelando que, dos 102 municípios alagoanos, os outros 49 não tiveram essa população identificada pelo Censo de 2022. Já o filtro de Localização do Domicílio possibilita comparar os indicadores entre a população quilombola total, pessoas que residem “Em Territórios Quilombolas” e “Fora de Territórios Quilombolas”.

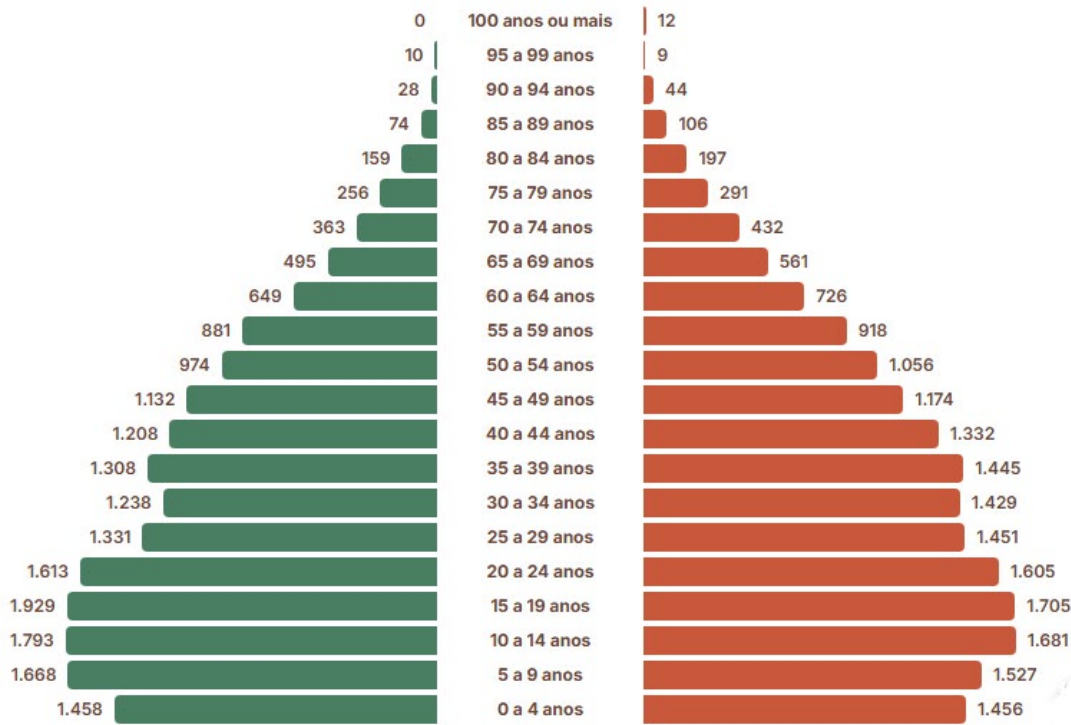
4.1 Caracterização Geral e Distribuição Territorial

A análise inicial dos dados revela que a população quilombola no estado é composta por 37.724

pessoas (IBGE, 2024a). Desse total, 19.157 (50,78%) são mulheres e 18.567 (49,22%) são homens, o que resulta em uma razão de sexo de 96,92. A estrutura etária dessa população, visualizada na Figura 5 (Pirâmide Etária), confirma o perfil jovem deste grupo: a idade mediana é de apenas 29 anos, um valor consideravelmente inferior à média estadual geral.

Este dado, somado ao baixo índice de envelhecimento de 46,04, reforça a observação de uma pirâmide de base larga (IBGE, 2024a). Esse perfil demográfico aponta para a vitalidade e o crescimento futuro dessas comunidades, mas também acende um alerta para os gestores sobre a necessidade de planejar políticas de longo prazo voltadas à educação, qualificação profissional e geração de emprego e renda.

FIGURA 5 – Pirâmide Etária da População Quilombola (2022)



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com base nos dados do IBGE (IBGE, 2024a).

A distribuição espacial dessa população, ilustrada na Figura 6, não é homogênea. Observa-se uma alta concentração de comunidades no semiárido (Agreste e Sertão), regiões historicamente mais rurais e marcadas por conflitos fundiários. Em contrapartida, a Zona da

Mata e o Litoral apresentam menor densidade. Essa concentração é evidenciada pela alta representatividade proporcional de municípios do sertão como Palestina, onde 31,72% da população é quilombola, Jacaré dos Homens (24,63%) e Poço das Trincheiras

(15,54%). Em números absolutos, Penedo lidera como o maior polo demográfico (5.280 pessoas), seguido por Traipu (2.938) e Arapiraca (2.128) (IBGE, 2024a).

A dinâmica urbano-rural reforça essa complexidade: enquanto em municípios como Poço das Trincheiras e Traipu a população quilombola é 100%

rural, em Arapiraca, um polo urbano, 94,97% dos quilombolas residem na área urbana. Este contraste evidencia que a realidade quilombola é multifacetada, abrangendo desde comunidades rurais tradicionais até uma significativa presença em centros urbanos.

FIGURA 6 – Localidades Quilombolas e Vista aérea do Povoado Tabacaria



Fonte: Elaborado pelo autor (2025) / Acervo da Seplag (2025).

O dado mais crítico emerge ao cruzar a população com os Territórios Quilombolas Oficialmente Delimitados: apenas quatro territórios são reconhecidos

formalmente no estado. O Quadro 2 detalha esses territórios e seu status fundiário.

QUADRO 2 – Territórios Quilombolas Oficialmente Delimitados

Território	Município(s)	Status Fundiário
Tabacaria	Palmeira dos Índios	Decreto (Desapropriação)
Abobreiras	Teotônio Vilela	Portaria (Reconhecimento)
Cajá dos Negros	Batalha	RTID Publicado
Mocambo	Porto da Folha (SE) e Pão de Açúcar	Titulado (Parcialmente)

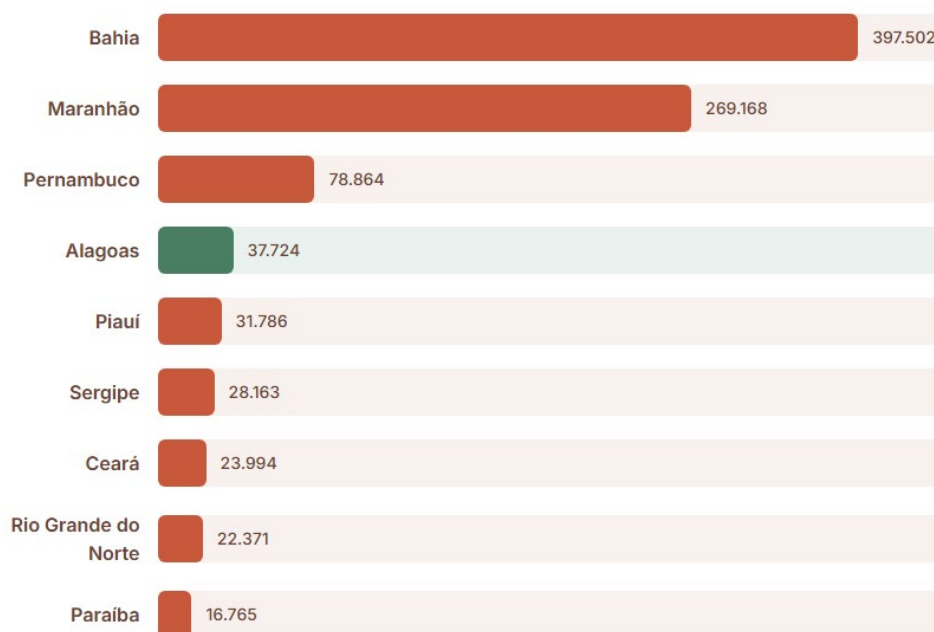
Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com base nos dados do IBGE e INCRA.

Essa discrepância entre o número de pessoas autodeclaradas e o baixíssimo número de territórios oficialmente reconhecidos expõe o principal gargalo para a garantia de direitos: a lentidão da regularização fundiária. O resultado é alarmante: 98,17% da população quilombola (37.033 pessoas) vive fora de um território com delimitação oficial (IBGE, 2024a). Este dado altera drasticamente a percepção do planejamento governamental, pois demonstra que as políticas públicas não podem ficar restritas apenas às áreas tituladas: elas devem alcançar os quilombolas inseridos nos contextos urbanos e rurais não delimitados.

4.2 Análise Comparativa no Contexto Regional e Nacional

No cenário nacional, Alagoas se destaca por possuir a 6ª maior população quilombola do Brasil. Na Região Nordeste, que concentra a maior parte dos quilombolas do país (Figura 7), o estado ocupa a 4ª posição em número de habitantes quilombolas.

FIGURA 7 – População Quilombola na População Total por Estado do Nordeste (2022)



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com base nos dados do IBGE (IBGE, 2024a).

A Figura 7 evidencia que Maranhão (3,97%) e Bahia (2,81%) se destacam como os estados onde a população quilombola tem o maior peso demográfico relativo. Logo em seguida aparecem Sergipe (1,27%) e Alagoas (1,21%). O índice de 1,21% em Alagoas é quase o dobro da média brasileira (0,66%) (IBGE, 2024a).

Essa combinação de um grande contingente populacional com alta representatividade em diversos municípios fortalece a posição política das comunidades. Isso reflete a ideia discutida por Leite (2000) de que a visibilidade nos dados oficiais é um instrumento fundamental na luta por direitos. A transparência atua como um catalisador para a governança, permitindo que o estado ofereça suporte técnico aos municípios para a implementação de ações locais e políticas públicas baseadas em evidências.

4.3 Educação: Desafios da Alfabetização

Os dados sobre alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais revelam uma das mais profundas facetas da desigualdade estrutural. A taxa de alfabetização para a população quilombola em Alagoas é de 70,23%, enquanto a média para a população geral do estado é de 82,34% (IBGE, 2024a). Essa lacuna de mais de 12 pontos percentuais evidencia um déficit histórico que demanda do poder público o desafio de encontrar formas e criar oportunidades de educação

que garantam possibilidades iguais de formação para cidadania (Silva; Silvério, 2003).

A média estadual esconde realidades heterogêneas. Japaratinga (49,28%), Coité do Nória (47,26%) e Estrela de Alagoas (47,22%) apresentam as maiores taxas de analfabetismo, chegando a quase metade da população quilombola local. Por outro lado, municípios como Santa Luzia do Norte (81,64%) e Penedo (79,50%) possuem taxas de alfabetização próximas à média geral do estado (IBGE, 2024a). Essa variação sugere que o acesso e a qualidade da educação dependem fortemente de fatores e políticas locais.

Uma análise por sexo revela que as mulheres apresentam uma taxa de alfabetização de 73,86%, superior à dos homens, que é de 66,38% (IBGE, 2024a). Essa disparidade pode ser compreendida pela busca das mulheres quilombolas pela escolarização como ferramenta de autonomia financeira e participação nos espaços de decisão. Conforme aponta Ayres (2024, p. 186):

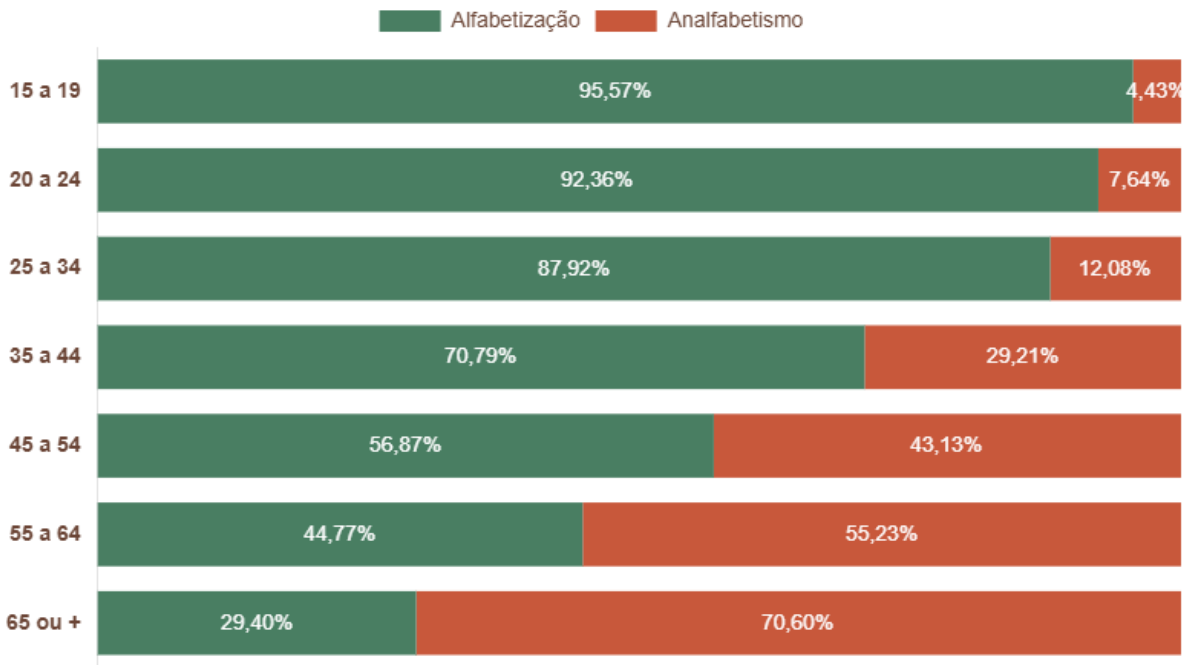
A educação para as mulheres na comunidade (mesmo depois de adultas) funciona como complemento ao processo de luta e de emancipação pessoal e coletiva. [...] Essa persistência pela escolarização denota que elas acreditam na emancipação

via processos educativos, inclusive o comunitário, o escolar e o político.

O abismo educacional se torna ainda mais evidente na análise por grupos de idade (Figura 8). Enquanto entre jovens quilombolas de 15 a 19 anos a taxa de analfabetismo é de 4,43%, o índice sobe para 70,60%

entre os maiores de 65 anos (IBGE, 2024a). Embora esse dado revele um legado de exclusão, é importante notar que as comunidades quilombolas preservam um profundo respeito à sabedoria dos mais velhos, vistos como guardiões da memória coletiva (Silva; Silvério, 2003). Logo, o analfabetismo não deve ser confundido com ausência de conhecimento.

FIGURA 8 – Taxa de Alfabetização vs. Analfabetismo por Grupos de Idade



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com base nos dados do IBGE (2024a).

Por fim, a análise territorial aponta uma pequena diferença: a taxa de alfabetização é de 70,26% para os quilombolas que vivem fora dos territórios delimitados e de 68,43% para os que residem dentro (IBGE, 2024a). Essa situação sugere que comunidades em terras já reconhecidas, muitas vezes isoladas geograficamente, encontram maiores barreiras de acesso à estrutura escolar, o que representa um desafio para a aplicação de políticas educacionais eficazes nessas áreas.

4.4 Características dos Domicílios e Saneamento Básico

A análise das características dos domicílios é fundamental para compreender a materialidade das desigualdades estruturais. Esta seção investiga o acesso da população quilombola à infraestrutura domiciliar básica, analisando indicadores de abastecimento de água, esgotamento sanitário, destinação do

lixo e existência de banheiros. Tais dados evidenciam a abrangência (ou a lacuna) das políticas públicas de saneamento nesses territórios.

4.4.1 Acesso à água

A análise das condições de moradia revela profundas desigualdades nos 12.886 domicílios quilombolas de Alagoas. Apenas 58,61% desses domicílios possuem ligação com a rede geral de distribuição, um índice muito inferior à média estadual de 76,97% (IBGE, 2024a). Esses números demonstram uma falha na cobertura de um serviço público essencial para a população quilombola alagoana.

A rede geral de água atende 52,06% dos domicílios quilombolas como fonte primária. Essa baixa cobertura torna as comunidades dependentes de fontes alternativas: o carro-pipa é a principal fonte para 15,08% dos domicílios (com destaque para o município de

Batalha, onde o índice chega a 95,19%), enquanto 12,35% utilizam principalmente água da chuva armazenada (em Palmeira dos Índios, esse percentual salta para 84,25%) (IBGE, 2024a). A relevância dessas fontes deve ser vista com ressalva, conforme apontam Costa e Alves (2025):

Além disso, destaca-se a relevância das cisternas [...] e dos carros-pipa como resposta rápida para promover o acesso à água nas comunidades do semiárido. No entanto, essas iniciativas públicas funcionam apenas como paliativos temporários para lidar com as vulnerabilidades climáticas da ecozona e os estudos indicam que estão longe de serem a solução definitiva para o problema. (Costa; Alves, 2025).

A tecnologia das cisternas possibilita captar e armazenar a água das chuvas, garantindo autonomia hídrica temporária para as populações impactadas pelas estiagens. Complementarmente, a Operação Carro-Pipa (OCP) abastece essas estruturas quando a pluviosidade é insuficiente. Apesar dessas estratégias, a consequência da baixa conexão à rede geral é nítida: apenas 71,52% dos domicílios quilombolas possuem água canalizada até o terreno ou residência, em contraste com 92,28% da média geral do estado (IBGE, 2024a).

4.4.2 Esgotamento Sanitário

A desigualdade se torna ainda mais crítica na análise do esgotamento sanitário. Apenas 5,38% dos domicílios quilombolas estão conectados à rede geral de esgoto, um percentual extremamente baixo frente à média estadual de 34,08% (IBGE, 2023b). Isso demonstra que a vasta maioria dessa população está excluída da principal política pública de saneamento.

Seguindo os critérios do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), apenas 15,57% dos domicílios quilombolas possuem saneamento adequado. A grande maioria (80,32%) utiliza formas inadequadas, como fossas rudimentares ou lançamento direto de dejetos em rios e valas (IBGE, 2024a). A precariedade é ainda maior em municípios como Anadia, Igreja Nova e Teotônio Vilela, onde mais de 95% dos domicílios utilizam métodos precários. Essa realidade é preocupante pois, conforme aponta Philippi Júnior (2010 apud Ferreira; Pantaleão, 2016), muitos municípios

enfrentam severas dificuldades para gerir o saneamento de forma efetiva.

4.4.3 Existência de Banheiro ou Sanitários

Os dados mostram que 82,07% dos domicílios quilombolas possuem um banheiro de uso exclusivo, índice inferior à média geral de Alagoas (95,88%). A situação é grave ao observar as formas mais precárias: 11,16% dos domicílios utilizam apenas um sanitário ou um simples buraco para dejeções (contra 2,44% na média estadual). Além disso, 2,67% dependem de banheiros de uso comum a mais de uma residência (IBGE, 2024a).

Municípios como Dois Riachos (onde 47,46% têm apenas sanitário ou buraco) e Canapi (com 26,79% em banheiros comuns) contrastam com Santa Luzia do Norte e Penedo, que superam os 98% de acesso a banheiros exclusivos. O dado mais alarmante é que 4,10% dos domicílios quilombolas não possuem qualquer tipo de banheiro ou sanitário. Conforme o Manual de Saneamento (Brasil, 2019), essa condição potencializa a transmissão de doenças como diarreias, febre tifoide e verminoses devido à contaminação do solo e da água.

4.4.4 Destinação do Lixo

Enquanto a média estadual de domicílios com coleta de lixo é de 87,22%, nos domicílios quilombolas esse percentual cai para 64,84% (IBGE, 2024a). Isso significa que um terço dessa população não é atendida pelo serviço básico de coleta. Apenas 52,93% têm o lixo coletado diretamente, forma considerada adequada pelo Plansab.

Uma prática comum e inadequada é a queima do lixo na propriedade, adotada por 33,22% dos domicílios quilombolas (mais que o triplo da média estadual de 10,87%). Em municípios como Coité do Nóia e Estrela de Alagoas, a totalidade dos domicílios quilombolas queima seus resíduos. Segundo Ferreira e Pantaleão (2016), essa prática decorre das limitações logísticas municipais em destinar resíduos para aterros sanitários. A questão dos resíduos sólidos é, portanto, um problema de saúde pública influenciado por interesses políticos, econômicos e aspectos culturais (Barros et al., 2007 apud Ferreira; Pantaleão, 2016).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo partiu do desafio de superar a lacuna entre a vasta quantidade de dados brutos do Censo Demográfico 2022 e sua aplicação prática na gestão pública. O objetivo central foi analisar o desenvolvimento do painel interativo “População Quilombola de Alagoas”, uma ferramenta de dados abertos criada para traduzir estatísticas em inteligência estratégica. O estudo demonstra que a transformação desses dados em ferramentas de geolocalização é indispensável para a modernização do planejamento público e para o fortalecimento da governança federativa.

A análise revelou um retrato detalhado e alarmante: a constatação de que 98,17% dessa população reside fora de territórios oficialmente delimitados impõe ao Estado o desafio ético de criar políticas que transcendam a questão fundiária. A agenda quilombola, ao ser incorporada como uma pauta transversal, exige capacidades técnicas para monitorar desigualdades em múltiplas dimensões (território, raça e direitos sociais) dentro do ciclo orçamentário. Esse diagnóstico prova que a transparência atua como um catalisador para a eficiência administrativa, garantindo o acesso a serviços básicos de qualidade onde a população realmente se encontra.

A efetividade dessa solução tecnológica é comprovada por métricas reais de impacto. Desde o seu lançamento, em 12 de março de 2025, o painel registrou 797 acessos (conforme dados do Google Analytics), com uma média mensal de 265 visualizações e um alto índice de usuários recorrentes. Para além dos números, o impacto institucional foi significativo: a ferramenta serviu de subsídio técnico na reunião do Conselho do Programa Alagoas Sem Fome, onde foi apresentada a secretários de Estado para fundamentar políticas focalizadas. O sucesso da iniciativa despertou o interesse de outras pastas em replicar o modelo para outras pautas estratégicas.

Apesar dos resultados promissores, o estudo apresenta limitações por se basear apenas nos dados censitários. Recomenda-se, para trabalhos futuros, a condução de pesquisas qualitativas e a expansão desse modelo para outras populações tradicionais. Em última análise, o planejamento e o orçamento, quando orientados por evidências territorializadas, tornam-se ferramentas mais justas de desenvolvimento. O fortalecimento das capacidades estatais passa pela democratização da informação e pela coragem institucional de enfrentar as desigualdades, consolidando uma cultura de gestão que seja técnica na forma e socialmente comprometida no conteúdo.

6. Referências

1. ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas. 2. ed. Manaus: PGCSA-UFAM, 20
2. AYRES, G. M. Mulheres quilombolas do Baixo Sul da Bahia: vozes, saberes e práticas de bem viver. 2024. 205 f. Tese (Doutorado em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2024. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFBA-2_d29ab-7d75022acf18088ef59f13ce022. Acesso em: 14 jul. 2025.
3. BARROS, R. T. V. et al. Manual de saneamento e proteção ambiental para os municípios. v. 2. Belo Horizonte: DESA/UFMG, 2007. 221 p.
4. BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Brasil é reconhecido como segundo líder em governo digital no mundo. Brasília, DF: GOV.BR, 17 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/brasil-e-reconhecido-como-segundo-lider-em-governo-digital-no-mundo>. Acesso em: 8 jul. 2025.
5. BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Manual de saneamento. 5. ed. Brasília, DF: Funasa, 2019. 545 p. Disponível em: <https://repositorio.funasa.gov.br/handle/123456789/506>. Acesso em: 17 jul. 2025.
6. BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Painel de Informações do Novo CAGED: Maio de 2025. Brasília, DF: MTE, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/novo-caged/2025/maio/pagina-inicial>. Acesso em: 10 jul. 2025.

7. COSTA, R. M. G. da; ALVES, L. da S. F. Políticas públicas territoriais de acesso à água no semiárido brasileiro: uma revisão integrativa da literatura. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí, v. 23, n. 62, p. e16115, 2025. DOI: 10.21527/2237-6453.2025.62.16115. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/16115>. Acesso em: 16 jul. 2025.
8. CRUZ, B. A. B. A Lei de Acesso à Informação como mecanismo de controle social sobre políticas públicas e combate à corrupção. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE COMISSÁRIOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO – ICIC 2021. *Cadernos Técnicos da CGU*. Brasília, DF, 2022. p. 111-123.
9. FERREIRA, E. P.; PANTALEÃO, F. de S. Saneamento básico em comunidades quilombolas no estado de Alagoas. *Revista Geotemas, Pau dos Ferros*, v. 6, n. 2, p. 71–82, 2016. Disponível em: <https://periodicos.apps.uern.br/index.php/GEOTemas/article/view/742>. Acesso em: 16 jul. 2025.
10. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2022: Quilombolas: Alfabetização e características dos domicílios por sexo e idade. Rio de Janeiro: IBGE, 2024a. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2022/universo-quilombolas-alfabetizacao-e-domicilios>. Acesso em: 17 jul. 2025.
11. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Diretoria de Geociências. Localidades quilombolas: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2024b. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102101>. Acesso em: 17 jul. 2025.
12. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2022: quilombolas: alfabetização e características dos domicílios, segundo recortes territoriais específicos: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2024c. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73109>. Acesso em: 17 jul. 2025.
13. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2022: Quilombolas – Primeiros resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2023a. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3104/cd_2022_quilombolas.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.
14. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Panorama do Censo 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2023b. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 8 jul. 2025.
15. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA); UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG); MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). Comunidade Quilombola Povoado Tabacaria. Brasília, DF: Coleção Terras de Quilombos, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/povoado_tabacaria.pdf. Acesso em: 11 jul. 2025.
16. LEITE, I. B. Os quilombolas no Brasil: questões conceituais e normativas. *Etnográfica*, v. 4, n. 2, p. 333-354, 2000. Disponível em: <https://journals.openedition.org/etnografica/2769>. Acesso em: 11 jul. 2025.
17. MATIAS-PEREIRA, J. Manual de gestão pública contemporânea. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
18. PHILIPPI JÚNIOR, A. (org.). Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável. Barueri, SP: Manole, 2010. (Coleção Ambiental, 2).
19. SILVA, K. da; BRANDÃO, R. J. A.; ÁVILA, T. J. T.; SILVA JR., R. L. Governo orientado a dados: portal Alagoas em Dados e Informações. *Revista da Escola de Governo de Alagoas*, Maceió, v. 1, n. 1, 2023. Disponível em: <https://revista.escoladegoverno.al.gov.br/storage/artigos/ntuGBYiUyr3F0OYv4Nl7vm6JMvmXZw5p4HmHduiD.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2025.
20. SILVA, P. B. G. e; SILVÉRIO, V. R. (org.). Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003.
21. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Painéis de Informações. Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/paineis-de-informacoes/>. Acesso em: 10 jul. 2025.

Regionalização do orçamento público: definições, perspectivas e abordagens analíticas

• **Isabella Natali Miranda Cuccin**

isabellacuccin@alumni.usp.br

Palavras-chave: regionalização do orçamento público; desigualdades socioespaciais; planejamento público; orçamento público.

1. INTRODUÇÃO

A ideia de regionalização do orçamento público tem sido mobilizada no debate orçamentário brasileiro como um mecanismo capaz de promover transparência pública e controle social, priorização alocativa estratégica voltada para territórios vulneráveis e, por consequência, reduzir desigualdades territoriais e fortalecer a participação cidadã (WISSENBACH, 2019; MARIN; ALMEIDA, 2023). Prevista de forma expressa na Constituição Federal de 1988, a exigência de regionalização dos instrumentos de planejamento e orçamento, em especial do Plano Plurianual, tem orientado distintas experiências institucionais, normativas e analíticas ao longo das últimas décadas, tanto no âmbito federal quanto nos estados e municípios.

Apesar de sua relevância normativa, o conceito de regionalização do orçamento permanece pouco sistematizado na literatura acadêmica nacional. Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo compreender como a regionalização do orçamento público vem sendo conceituada na literatura brasileira, identificando suas principais dimensões analíticas, finalidades e formas de operacionalização. Para tanto, realiza-se uma revisão narrativa de teses e dissertações, buscando contribuir para o adensamento teórico do debate e para a construção de uma definição conceitual mais precisa do termo, útil às análises de políticas públicas e ao campo do planejamento e do orçamento público.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O estudo seminal de Wissenbach (2018; 2019), desenvolvido no âmbito da Fundação Tide Setubal, introduz a noção de “dimensão territorial do gasto público”, partindo do pressuposto de que compreender onde o gasto público se materializa no território é condição para avaliar a efetividade das políticas públicas e sua capacidade de enfrentar desigualdades socioespaciais. Nesse sentido, o orçamento público é concebido como um instrumento de política pública, cuja regionalização permite relacionar ações orçamentárias a localizações específicas no espaço urbano.

O orçamento regionalizado pode ser compreendido a partir de duas óticas principais: a capacidade dos governos de produzir informações sobre arrecadação e gasto que incorporem a dimensão territorial; e a priorização da alocação de recursos em territórios considerados vulneráveis com base em evidências públicas, como indicadores sociais e estatísticas oficiais (WISSENBACH, 2019). Uma terceira perspectiva refere-se ao potencial dessa estratégia para reduzir desigualdades territoriais e fortalecer a participação cidadã por meio de processos participativos regionalizados, constituindo uma dimensão associada a seus resultados e impactos de longo prazo.

Nesse sentido, a regionalização do orçamento público envolve a articulação entre dois universos distintos: o orçamento público e seus instrumentos de planejamento e gestão, e o território e seus instrumentos de planejamento urbano. Essa articulação implica um conjunto de decisões fundamentais para

a produção e análise de dados orçamentários territorializados, especialmente quanto à definição de instrumentos, aos impactos diretos e indiretos sobre o território, bem como ao tempo e à etapa orçamentária considerados (WISSENBAACH, 2019).

O autor destaca ainda que a regionalização do orçamento está diretamente associada à sua finalidade analítica e normativa. Quando orientada à redução de desigualdades sociais e territoriais, a regionalização deve permitir a compatibilização dos dados orçamentários com agregações espaciais, captar desigualdades intraurbanas e manter coerência com divisões administrativas existentes (WISSENBAACH, 2019).

Desse modo, o referencial utilizado articula questões normativas do planejamento e orçamento público, tendo como foco seus instrumentos de gestão orçamentária, aliados a estudos produzidos, sobretudo, pela sociedade civil que abrangem orçamento, território e desigualdades socioespaciais.

3. METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório e teórico-analítico, cujo objetivo é compreender as concepções mobilizadas na literatura brasileira em torno da regionalização do orçamento público, contribuindo para a sistematização de suas dimensões conceituais e elementos constitutivos.

Como procedimento metodológico, adotou-se a revisão narrativa de literatura, que permite ao pesquisador obter uma visão abrangente e atualizada sobre o estado da arte de um campo teórico, com maior flexibilidade metodológica (ROTHER, 2007). A revisão narrativa realizada consistiu no rastreamento de uma definição do termo “regionalização do orçamento”, buscando explorar o que os estudos acadêmicos têm considerado como orçamento regionalizado, com qual objetivo e qual abordagem, quais métodos e técnicas foram empregados e compreender a síntese de resultados, com a finalidade de contribuir teoricamente para sua definição conceitual (O que?), identificando sua finalidade (Por que?) e o modo de operacionalização do termo (Como?). A busca bibliográfica foi realizada em bases de artigos, teses e dissertações, como Scielo Brasil, Periódicos Capes, Teses Capes, BDTD e Google Acadêmico, utilizando os termos: “orçamento regionalizado”, “orçamento territorializado”, “descentralização do orçamento”, “territorialização do orçamento” e “orçamento regional”.

A busca evidenciou a escassez de estudos acadêmicos sobre o tema, com predominância de publicações oriundas da sociedade civil, especialmente sob a forma de relatórios, caracterizando uma produção de literatura cinzenta. Diante desse cenário, priorizou-se a análise de teses e dissertações, em razão de sua maior densidade teórica e metodológica, complementada por documentos produzidos por organizações da sociedade civil, acessados diretamente em seus repositórios institucionais, com o objetivo de qualificar o embasamento teórico da análise.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em síntese, as teses e dissertações analisadas evidenciam a predominância de abordagens qualitativas, com destaque para análise documental de normativos orçamentários e entrevistas com atores públicos. Observa-se também forte concentração de estudos na escala estadual, em detrimento de análises voltadas às desigualdades intramunicipais, aspecto já apontado por estudos anteriores (FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL; REDE NOSSA SÃO PAULO, 2020).

Os achados indicam que a regionalização do orçamento, no âmbito estadual, assume características distintas da escala municipal, estando associada à organização intermunicipal das políticas públicas e à utilização de divisões territoriais previamente estabelecidas, o que reforça a lacuna de estudos voltados às cidades e às dinâmicas intraurbanas.

Do ponto de vista conceitual, predomina uma compreensão normativa da regionalização do orçamento público, ancorada no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, entendida como a vinculação territorial do planejamento e do orçamento, por meio de unidades de planejamento ou arranjos de descentralização administrativa. A principal finalidade atribuída à regionalização é o enfrentamento das desigualdades territoriais, embora também apareça associada à promoção de um desenvolvimento regional equilibrado.

Por fim, os trabalhos analisados destacam a centralidade da criação de unidades de planejamento articuladas ao ciclo orçamentário, com especial protagonismo do Plano Plurianual nesse processo.

5. CONCLUSÕES

Em síntese, a literatura revisada indica que a regionalização do orçamento público no Brasil tem sido mobilizada sob três grandes concepções: como

exigência normativa do planejamento governamental; como estratégia de organização territorial e descentralização da gestão pública; e como instrumento analítico-distributivo voltado à identificação e enfrentamento das desigualdades socioespaciais.

Essas abordagens diferem quanto à sua finalidade e forma de operacionalização, mas convergem ao reconhecer o território como dimensão relevante, ainda que frequentemente pouco explorada, das decisões orçamentárias.

Referências bibliográficas

1. FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL; REDE NOSSA SÃO PAULO. (Re)distribuição territorial do orçamento público municipal: uma proposta para virar o jogo das desigualdades. Reage SP, 2020. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/10/redistribuicao_territorial_do_orcamento_FINAL.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.
2. MARIN, Pedro de Lima; ALMEIDA, Mariana Neubern de Souza. Orçamento regionalizado como ferramenta de combate às desigualdades socioespaciais: reflexões a partir do PPA 2022-2025 do Município de São Paulo. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 34, mar. 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11852>. Acesso em: 14 jul. 2025.
3. ROTHER, E. T. Editorial: revisão sistemática x revisão narrativa. *Acta Paulista de Enfermagem*, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 1–2, jun. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ape/a/z7zZ4Z4GwYV6FR7S-9FHTByr/>. Acesso em: 5 jul. 2025.
4. WISSENBACH, Tomás. Dimensão territorial do orçamento público: orientações para regionalização do gasto nas cidades brasileiras. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 12 nov. 2019. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/a-dimensao-territorial-do-orcamento-publico-orientacoes-para-regionalizacao-do-gasto-nas-cidades-brasileiras/>. Acesso em: 14 jul. 2025.
5. WISSENBACH, Tomás. Gasto público no território e o território do gasto na política pública: um estudo sobre a territorialização do gasto público na cidade de São Paulo 2014-2017. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 31 jul. 2018. Disponível em: <relatorio_gasto_publico_final.pdf (fgv.br). Acesso em: 20 mar. 2023.

Transformação Digital, Planejamento Governamental e Agendas Transversais: evidências de uma experiência subnacional baseada em produtos, dados e coordenação interinstitucional

• **Camila Alves**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, Brasil
camila.alves@seplag.al.gov.br

Resumo

A incorporação de agendas transversais ao planejamento governamental e ao orçamento público constitui um dos principais desafios contemporâneos da administração pública, especialmente em contextos federativos marcados por fragmentação institucional, diversidade territorial e especialização administrativa. Alguns temas como igualdade de gênero, inclusão digital, acesso justo a serviços públicos e redução de desigualdades exigem instrumentos que são capazes de articular produção de evidências, coordenação interinstitucional e capacidade administrativa de implementação. Nesse panorama, a transformação digital vem sendo progressivamente incorporada como política pública com potencial de reorganizar fluxos resolutivos, integrar serviços governamentais, produzir dados administrativos e fortalecer a capacidade estatal de entrega. Neste artigo, pretendemos analisar uma experiência subnacional brasileira em que a transformação digital foi estruturada como programa governamental conectado a uma agenda transversal de gênero, combinando a implantação de uma plataforma pública de serviços digitais com a realização de diagnóstico social orientado por evidências. Metodologicamente, trata-se de estudo de caso qualitativo documental baseado em relatórios institucionais, produtos técnicos, cronogramas de implementação e registros administrativos de execução. Os resultados demonstram que a combinação entre infraestrutura digital, produção metodologicamente robusta de evidências e organização incremental por entregas sucessivas fortaleceu a capacidade estatal de converter dados em prioridades administrativas, aproximando diretrizes estratégicas de decisões operacionais. Observa-se que os desafios relacionados à padronização de fluxos, coordenação entre órgãos e maturidade institucional foram progressivamente enfrentados mediante arranjos incrementais de governança. Com isso, podemos concluir que programas digitais organizados por produtos verificáveis ampliam a integração entre planejamento, orçamento e agendas transversais, oferecendo lições replicáveis para outros entes subnacionais.

Palavras-chave: planejamento governamental; transformação digital; transversalidade de gênero; orçamento público; governança estatal.

1. INTRODUÇÃO

A crescente complexidade dos problemas públicos contemporâneos vem impondo novos desafios aos sistemas tradicionais de planejamento governamental.

Em contextos administrativos historicamente organizados por setores relativamente autônomos, agendas públicas que atravessam diferentes áreas de governo exigem mecanismos de coordenação capazes de

superar fragmentações institucionais e produzir capacidade efetiva de implementação.

Entre essas agendas, destacam-se temas relacionados à igualdade de gênero, inclusão digital, acesso equitativo a serviços públicos e redução de desigualdades sociais, cuja natureza transversal impede que sejam plenamente absorvidos por uma única estrutura administrativa.

No caso brasileiro, esse desafio adquire maior relevância em razão da forma como planejamento e orçamento são institucionalmente organizados. Embora instrumentos como Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual tenham a função formal de organizar prioridades governamentais, a literatura demonstra que agendas transversais frequentemente encontram dificuldades de tradução programática e baixa densidade administrativa. A distância entre formulação estratégica e execução concreta torna-se ainda mais evidente em políticas que exigem integração horizontal entre órgãos.

Historicamente, o planejamento público brasileiro desenvolveu-se sob forte influência de estruturas setoriais, em que programas e metas tendem a ser organizados segundo delimitações administrativas relativamente rígidas. Essa configuração favorece especialização burocrática, mas também produz barreiras à incorporação de problemas que atravessam múltiplos setores.

Temas transversais, por sua própria natureza, exigem capacidade de coordenação superior àquela normalmente requerida por políticas setoriais tradicionais. Nesse sentido, agendas transversais frequentemente enfrentam um problema adicional: mesmo quando reconhecidas politicamente, nem sempre conseguem se converter em critérios concretos de alocação de recursos e definição de prioridades. Isso significa que muitas vezes há reconhecimento formal da relevância do tema, mas baixa tradução em fluxos administrativos.

Nesse cenário, a transformação digital emerge como elemento relevante de reorganização institucional. Programas digitais contemporâneos deixam de representar apenas informatização de rotinas e passam a constituir infraestruturas públicas de coordenação. Ao centralizar serviços, padronizar procedimentos e produzir dados administrativos, a digitalização passa a interferir diretamente na forma como governos

organizam prioridades e acompanham resultados. A digitalização administrativa também altera a própria forma de observação do Estado sobre si mesmo. Ao produzir rastros permanentes de atendimento, demanda e fluxo operacional, plataformas digitais oferecem informação contínua sobre funcionamento institucional.

Essa perspectiva é particularmente relevante em ambientes onde historicamente a produção de dados administrativos esteve dispersa. A experiência analisada neste artigo oferece oportunidade relevante para observar essa dinâmica. O caso estudado articula dois eixos complementares: implantação de plataforma pública digital de serviços e produção de diagnóstico orientado por gênero. A coexistência desses dois eixos torna o caso particularmente relevante para o debate sobre agendas transversais no planejamento governamental.

De um lado, a plataforma digital reorganiza a oferta pública e amplia capacidade de entrega. De outro, o diagnóstico orientado por gênero produz evidência social destinada a subsidiar decisões futuras. A articulação entre ambos sugere modelo institucional em que infraestrutura administrativa e produção de conhecimento se reforçam mutuamente.

Esse arranjo é especialmente relevante no âmbito do debate contemporâneo sobre planejamento-orçamento, pois evidencia que agendas transversais ganham maior densidade quando associadas a produtos verificáveis. Em vez de depender exclusivamente de diretrizes normativas gerais, passam a ser incorporadas em entregas concretas. Essa característica aproxima o caso analisado de discussões recentes sobre incrementalismo institucional. Políticas organizadas por produtos sucessivos tendem a gerar maior estabilidade administrativa, pois permitem correções graduais, validação progressiva e aprendizado institucional contínuo. Ao mesmo tempo, reduzem risco de ruptura associado a grandes reformas simultâneas.

No caso estudado, tanto a expansão da plataforma digital quanto o diagnóstico social foram estruturados em lógica incremental. Isso significa que a política foi construída por etapas sucessivas de validação. Cada entrega consolidou capacidade para a etapa seguinte.

A hipótese central deste artigo sustenta que a combinação entre infraestrutura digital, produção de evidências e lógica incremental de produtos fortalece a capacidade estatal de internalizar agendas transversais

no planejamento governamental. Mais especificamente, argumenta-se que a transformação digital adquire densidade institucional superior quando associada a diagnósticos capazes de orientar priorização administrativa.

O objetivo do artigo é analisar de que modo essa combinação produziu efeitos sobre coordenação institucional, organização da oferta pública e fortalecimento da capacidade de decisão. Do ponto de vista metodológico, adota-se estudo de caso qualitativo-documental baseado em produtos institucionais, relatórios técnicos, cronogramas e registros administrativos. A escolha por estudo de caso justifica-se porque permite observar mecanismos internos de construção incremental de capacidade estatal. Também possibilita examinar de forma detalhada desafios institucionais enfrentados durante a execução.

A relevância do estudo reside precisamente na possibilidade de oferecer evidências empíricas sobre como agendas transversais podem ser operacionalizadas não apenas como diretrizes abstratas, mas como entregas administrativas concretas. Ao demonstrar como digitalização, produção de evidências e coordenação interinstitucional foram articuladas, o caso contribui para discussão sobre caminhos possíveis de fortalecimento do planejamento governamental em contextos subnacionais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1. Planejamento governamental e capacidade estatal

Para Carlos Matus (1993), planejar significa construir capacidade de governo diante de problemas complexos. Essa formulação permanece central porque desloca o planejamento de uma lógica puramente normativa para uma lógica de capacidade política.

Planejamento deixa de significar apenas definição de metas e passa a representar escolha estratégica, articulação de atores, organização de respostas e administração de restrições.

Na perspectiva matusiana, a governabilidade depende diretamente da capacidade de o Estado transformar prioridades em ação organizada. Isso significa reconhecer que o planejamento não opera em ambiente neutro, mas em contextos de conflito distributivo, restrições institucionais e assimetria de informação.

Ao compreender o planejamento como prática situada, Matus também contribui para deslocar o foco do documento formal para o processo decisório efetivo. Em outras palavras, planos governamentais não possuem eficácia apenas por sua existência normativa; sua efetividade depende de capacidade de articulação institucional, de leitura do ambiente político e de adequação entre instrumentos disponíveis e objetivos perseguidos.

Autores contemporâneos reforçam essa leitura ao associar planejamento à capacidade estatal. A capacidade estatal não se resume a recursos disponíveis, mas inclui coordenação, produção de informação e continuidade institucional.

Fernando Abrucio (2007) demonstra que em contextos federativos a coordenação horizontal tornou-se variável decisiva para efetividade governamental. A fragmentação administrativa típica do setor público brasileiro exige mecanismos de integração que permitam transformar objetivos gerais em rotinas administrativas compartilhadas.

Marta Arretche também demonstra que desigualdades de capacidade institucional entre entes e órgãos públicos afetam diretamente a capacidade de implementação. Isso significa que o planejamento não pode ser compreendido apenas como formulação superior de metas, mas como processo institucional de equalização de capacidades.

Nesse sentido, a transformação digital passa a ser interpretada como instrumento contemporâneo de fortalecimento de capacidade estatal.

Ao reorganizar fluxos administrativos e padronizar procedimentos, plataformas digitais produzem efeitos que ultrapassam a dimensão tecnológica.

Somado a esse fator, a literatura recente sobre governança pública destaca que capacidade estatal contemporânea depende cada vez mais de produção de informação confiável. Governos capazes de produzir, interpretar e utilizar evidências administrativas tendem a responder com maior precisão a problemas complexos.

Isso torna particularmente relevante a análise de experiências em que digitalização e produção de dados se articulam.

2.2. Planejamento-orçamento e agendas transversais

A incorporação de agendas transversais ao planejamento-orçamento constitui um dos maiores desafios atuais da gestão pública. No caso brasileiro, o Plano Plurianual representa o principal instrumento de médio prazo de organização estratégica da ação governamental.

Entretanto, agendas transversais frequentemente não se ajustam integralmente à lógica setorial tradicional do PPA. Isso ocorre porque distribuem efeitos em múltiplas áreas governamentais. Uma agenda transversal não se esgota em um programa isolado, nem em uma única secretaria. Ao contrário, exige convergência entre diferentes programas, metas e ações.

A literatura especializada demonstra que esse tipo de agenda frequentemente enfrenta dificuldade de visibilidade orçamentária. Isso significa que mesmo quando reconhecida politicamente, pode não alcançar densidade administrativa suficiente para se converter em ação continuada. A transversalidade exige, portanto, mecanismos intermediários capazes de conectar formulação estratégica e execução. Nesse sentido, Giacomoni (2019) demonstra que a materialização orçamentária de agendas transversais depende da existência de produtos, metas e categorias de despesa capazes de traduzir prioridades políticas em execução monitorável. Nesse ponto, produtos verificáveis, indicadores e rotinas de monitoramento tornam-se decisivos. Ao produzir entregas concretas, o planejamento deixa de depender exclusivamente de diretrizes abstratas.

Esse debate ganha relevância especial quando se observam agendas relacionadas a desigualdades estruturais, pois sua transversalidade frequentemente desafia a lógica tradicional de alocação setorial. Em muitos casos, o problema não reside na ausência de reconhecimento político, mas na dificuldade de converter prioridades transversais em linguagem administrativa mensurável. Por isso, experiências que articulam metas verificáveis e produtos sucessivos tendem a oferecer maior estabilidade institucional.

2.3. Transversalidade de gênero como categoria de planejamento público

Joan Scott (1986) demonstra que gênero constitui categoria analítica fundamental para compreensão das relações institucionais. Sua contribuição ultrapassa

o campo historiográfico e influencia diretamente a formulação contemporânea de políticas públicas. No âmbito governamental, reconhecer gênero como categoria analítica significa compreender que desigualdades não aparecem apenas em políticas específicas, mas atravessam a forma como serviços públicos são acessados, organizados e percebidos.

A transversalidade de gênero implica que decisões administrativas aparentemente neutras podem reproduzir barreiras diferenciadas. Por isso, a produção de evidências torna-se central. Sem base empírica adequada, a agenda de gênero tende a permanecer em nível declaratório.

A literatura sobre transversalização da perspectiva de gênero, demonstra que a integração exige inserção institucional permanente, não basta existência de programa específico, é necessário que critérios de gênero influenciem rotinas de decisão, desenho de serviços e definição de prioridades. Nesse sentido, diagnósticos metodologicamente robustos cumprem papel decisivo, ou seja, eles produzem informação capaz de transformar percepção institucional em base concreta de planejamento.

Somado a isso, a literatura internacional demonstra que a transversalidade de gênero apresenta melhores resultados quando articulada a instrumentos permanentes de monitoramento e avaliação. No contexto brasileiro, Bandeira (2005) argumenta que a transversalidade de gênero somente alcança densidade institucional quando deixa de ser tratada como agenda setorial isolada e passa a influenciar rotinas administrativas permanentes, inclusive na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas. Essa contribuição é particularmente relevante porque aproxima o debate conceitual da realidade administrativa brasileira, em que estruturas governamentais frequentemente reconhecem a importância política da agenda, mas encontram dificuldades para convertê-la em linguagem operacional de gestão.

Sob essa perspectiva, a transversalidade de gênero exige simultaneamente vontade política e capacidade técnica. A vontade política é necessária para que a agenda seja reconhecida como prioridade governamental legítima; a capacidade técnica, por sua vez, é indispensável para transformar essa prioridade em instrumentos operacionais de gestão. No contexto brasileiro, um dos principais desafios consiste

justamente em converter a agenda de gênero em linguagem compatível com o planejamento-orçamento, o que significa produzir indicadores, metas e evidências capazes de dialogar com instrumentos como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a programação anual das políticas públicas. Sem essa tradução administrativa, agendas transversais tendem a permanecer reconhecidas no plano discursivo, mas com baixa capacidade de incidência efetiva sobre a alocação de recursos.

2.4. Serviços públicos digitais e governança administrativa

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2020), governos digitais maduros operam por integração de serviços, interoperabilidade e centralidade do usuário. Essa formulação representa mudança importante em relação às fases anteriores de informatização governamental.

A literatura recente também aproxima esse debate da noção de Governo como Plataforma (Government as a Platform – GaaP), segundo a qual o Estado deixa de oferecer apenas serviços isolados e passa a estruturar ambientes integrados capazes de conectar dados, fluxos administrativos e múltiplos pontos de interação institucional. Nessa perspectiva, digitalizar não significa apenas transferir formulários para ambiente eletrônico, mas reorganizar o fluxo decisório para que a administração pública produza inteligência sobre seu próprio funcionamento. Quando os serviços passam a operar em plataforma, o Estado amplia sua capacidade de enxergar desigualdades de acesso, identificar barreiras recorrentes e reconhecer padrões diferenciados de demanda entre grupos sociais distintos.

Na primeira geração, digitalização significava basicamente informatizar procedimentos existentes. Na geração mais recente, digitalização implica reorganizar o próprio fluxo administrativo.

Helen Margetts demonstra que governos digitais produzem inteligibilidade estatal ao gerar rastros administrativos permanentes. Esses rastros transformam a própria natureza da decisão pública, pois passam a oferecer dados contínuos sobre uso dos serviços, demanda territorial e comportamento administrativo.

A digitalização, portanto, não é apenas canal adicional de atendimento, ela reorganiza a relação entre Estado e usuário. Para além disso, reduz custos de coordenação entre unidades administrativas, ao

centralizar serviços em plataformas comuns, cria-se ambiente institucional mais favorável à integração.

Uma das questões centrais da literatura recente é a noção de experiência do usuário como critério de qualidade pública. Serviços digitais passam a ser avaliados não apenas por sua existência, mas pela capacidade de reduzir barreiras de acesso, simplificar linguagem e diminuir custos de interação. Essa perspectiva aproxima digitalização de agendas de inclusão e equidade, sob o prisma da capacidade estatal, plataformas digitais ampliam a capacidade administrativa ao transformar procedimentos dispersos em fluxos monitoráveis.

Quando um serviço passa a ser digitalizado, o Estado ganha maior capacidade de acompanhar tempos de resposta, identificar gargalos e padronizar exigências documentais. Isso fortalece capacidade de coordenação e reduz dependência de conhecimento exclusivamente informal. Ademais, a digitalização produz capacidade de memória institucional, pois os fluxos deixam registros permanentes que podem ser analisados e ajustados.

Sob perspectiva mais ampla, investimentos em infraestrutura digital também expressam capacidade estatal de investimento orientado por prioridade administrativa. Quando o Estado mobiliza recursos significativos para aquisição tecnológica, suporte, customização e formação de usuários, revela não apenas decisão de modernização, mas capacidade de converter prioridade política em arranjo financeiro e contratual concreto. A capacidade estatal de investimento digital, nesse sentido, não se resume ao volume de recursos mobilizados, mas à habilidade de estruturar contratos em produtos verificáveis, associando gasto público a entregas progressivas e a expansão de capacidade administrativa.

Essa característica é central para governos que buscam ampliar previsibilidade administrativa sem depender exclusivamente de mudanças normativas amplas.

2.5. Coordenação interinstitucional como condição de efetividade

Nenhuma agenda transversal alcança efetividade sem coordenação interinstitucional. Isso ocorre porque diferentes órgãos possuem temporalidades, culturas organizacionais e níveis de capacidade distintos. Gabriela Lotta demonstra que burocracias de

implementação operam com margens de adaptação local. Isso significa que decisões formuladas centralmente só se tornam efetivas quando absorvidas por rotinas administrativas concretas.

No caso de programas digitais, a coordenação assume papel ainda mais relevante. Cada serviço digitalizado exige interlocução técnica entre áreas jurídicas, administrativas, tecnológicas e operacionais. Ao mesmo tempo, diagnósticos sociais exigem coordenação entre produção metodológica e leitura institucional.

A coordenação não deve ser entendida apenas como reunião entre órgãos. Ela envolve produção de linguagem comum, padronização mínima e mecanismos contínuos de acompanhamento. Também envolve capacidade de administrar diferenças sem eliminar completamente especificidades institucionais.

Coordenação eficaz não significa homogeneidade absoluta, mas compatibilização suficiente para ação conjunta.

2.6. Produtos verificáveis e incrementalismo institucional

A literatura contemporânea sobre implementação demonstra crescente relevância de modelos incrementais, em vez de grandes reformas únicas, políticas públicas têm sido organizadas por entregas sucessivas. Esse modelo reduz risco de ruptura e amplia capacidade de correção. Produtos verificáveis permitem monitoramento progressivo, cada entrega gera aprendizagem institucional.

No caso analisado, essa lógica aparece com clareza tanto na plataforma digital quanto no diagnóstico orientado por gênero. A organização em produtos cria estabilidade administrativa porque cada etapa concluída fortalece a seguinte.

Esse incrementalismo produz capacidade estatal cumulativa. Essa lógica também dialoga com abordagens recentes associadas ao chamado *Agile Government*, entendido como capacidade governamental de organizar entregas sucessivas, testar soluções em escala controlada, incorporar aprendizado contínuo e ajustar procedimentos sem depender de ciclos longos de reforma. No campo da gestão pública contemporânea, a noção de governo ágil reforça a importância de políticas estruturadas por pequenos ciclos verificáveis, nos quais cada entrega produz informação para a etapa seguinte. Sob essa perspectiva,

incrementalismo e agilidade institucional convergem: ambos privilegiam adaptação progressiva, redução de risco decisório e capacidade de resposta diante de ambientes administrativos complexos.

Além disso, produtos verificáveis fortalecem o protagonismo interno, pois tornam mais objetiva a avaliação de progresso. Em contextos de planejamento governamental, isso facilita vinculação entre metas estratégicas e resultados administrativos observáveis.

3. METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa documental, mediante estratégia de estudo de caso aplicada à análise de uma experiência institucional de transformação digital associada à produção de evidências para incorporação de agenda transversal no planejamento governamental.

A escolha pelo estudo de caso justifica-se pela possibilidade de examinar em profundidade processos administrativos em curso, permitindo observar como decisões institucionais, produtos técnicos e mecanismos de coordenação se articulam na prática.

Diferentemente de abordagens comparativas extensivas, o estudo de caso permite captar a lógica interna de construção incremental da política pública, especialmente em situações nas quais a experiência analisada ainda se encontra em processo de consolidação. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa foi estruturada a partir de análise documental de produtos institucionais elaborados durante a execução da iniciativa. Foram examinados relatórios metodológicos, planos de trabalho, cronogramas de execução, relatórios técnicos intermediários e documentos de monitoramento relacionados tanto à plataforma digital quanto ao diagnóstico orientado por gênero. A análise documental foi escolhida porque os próprios produtos institucionais representam evidência primária do processo decisório e da forma como a política foi organizada. Em vez de utilizar apenas informações declaradas posteriormente, a pesquisa privilegia documentos produzidos no momento da execução, o que amplia consistência analítica. A coletânea documental foi organizada em dois eixos analíticos. O primeiro eixo corresponde à infraestrutura digital de serviços públicos. Nesse eixo foram analisados documentos de implantação, relatórios de expansão e registros de evolução quantitativa dos serviços ativos. A atenção concentrou-se na identificação de como

a plataforma foi organizada, em que ritmo ocorreu a expansão e quais implicações administrativas emergiram durante o processo.

O segundo eixo corresponde à produção de diagnóstico orientado por gênero. Nesse caso, foram examinados os produtos sucessivos entregues ao longo da pesquisa, incluindo desenho metodológico, plano amostral, relatórios de campo e relatórios analíticos. A leitura desses documentos permitiu reconstruir a lógica de produção de evidências adotada e identificar como a metodologia empregada buscou combinar solidez estatística e leitura qualitativa.

A estratégia metodológica também considerou a temporalidade dos produtos. Isso significa que os documentos não foram analisados isoladamente, mas em sequência cronológica. Esse procedimento permitiu observar incrementalismo institucional, correções metodológicas e consolidação progressiva da política.

No caso do diagnóstico orientado por gênero, a metodologia executada no campo apresentou desenho misto. Foram combinadas técnicas quantitativas e qualitativas. A etapa quantitativa envolveu survey domiciliar com amostragem probabilística distribuída territorialmente em múltiplos municípios. Além disso, foi realizado survey presencial em unidades de atendimento, permitindo captar comportamento de usuários em situação concreta de uso do serviço público.

A etapa qualitativa foi composta por grupos focais segmentados por sexo e classe social. Essa segmentação permitiu captar diferenças de percepção e barreiras de acesso não plenamente observáveis apenas por indicadores quantitativos. A combinação entre métodos quantitativos e qualitativos amplia solidez interpretativa porque permite cruzar frequência observada com significados atribuídos pelos participantes. Na análise do material documental, adotou-se procedimento de leitura analítica orientada por categorias. As principais categorias utilizadas foram: coordenação institucional, incrementalismo, capacidade estatal, evidência administrativa e transversalidade. Cada documento foi lido buscando identificar como essas categorias apareciam de forma explícita ou implícita. Essa estratégia permitiu transformar documentação administrativa em material analítico.

A opção metodológica por análise documental também dialoga com o próprio objetivo do artigo. Como o interesse central consiste em compreender como produtos administrativos se convertem em

capacidade de planejamento, faz sentido privilegiar justamente os documentos que materializam essa transformação. Em termos analíticos, isso significa que o método utilizado busca observar não apenas resultados finais, mas a forma como a política foi construída.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1. Plataforma digital e reorganização incremental da oferta pública

A implantação da plataforma digital representou uma inflexão institucional importante na forma de organização da oferta pública de serviços administrativos. Embora o processo de transformação digital tenha sido concebido inicialmente como mecanismo de modernização de fluxos internos e simplificação do atendimento, sua execução revelou efeitos mais amplos sobre a própria lógica de coordenação governamental.

A plataforma alcançou 46 serviços ativos em funcionamento, com meta institucional de 85 serviços ao final do ciclo de expansão previsto. Esse dado é particularmente relevante porque evidencia que a política digital não permaneceu restrita a um projeto-piloto ou a serviços isolados, mas assumiu trajetória incremental de incorporação progressiva de diferentes áreas administrativas.

Nos primeiros ciclos de implantação foram incorporados serviços vinculados a áreas distintas, incluindo educação, mobilidade, gestão funcional e atendimento administrativo. Essa diversidade revela que a plataforma passou a funcionar como infraestrutura transversal, absorvendo fluxos antes dispersos em estruturas administrativas independentes.

Do ponto de vista do planejamento governamental, cada novo serviço incorporado implicou revisão de processos internos, redefinição de etapas administrativas, adaptação de formulários e reorganização de responsabilidades entre áreas técnicas.

A digitalização exigiu ainda mapeamento detalhado de fluxos administrativos previamente não padronizados. Em diversos casos, verificou-se que o processo de digitalização revelou heterogeneidades procedimentais entre órgãos que anteriormente não estavam plenamente visíveis.

Sob outra perspectiva, observa-se que a transformação digital não apenas simplifica serviços, mas

também produz inteligibilidade institucional sobre o funcionamento interno do Estado.

Outra forma relevante é que a plataforma digital passou a concentrar em ambiente único etapas que antes dependiam de circulação física de documentos, atendimento presencial fragmentado e múltiplos pontos de validação administrativa.

Ao centralizar a tramitação em fluxo digital, criou-se ambiente mais favorável ao acompanhamento institucional do serviço prestado. Essa centralização favorece maior previsibilidade, pois reduz incertezas sobre a etapa em que cada demanda se encontra.

Importante notar também, que a plataforma amplia a capacidade de registro contínuo da demanda administrativa, gerando base futura para monitoramento. Em termos institucionais, isso significa que a digitalização passa a produzir não apenas prestação de serviço, mas também dados administrativos permanentes.

4.2. Desafios institucionais na implantação da plataforma

4.2.1. Heterogeneidade de maturidade institucional e implantação progressiva

A execução revelou desafios institucionais significativos. Um dos mais relevantes foi a heterogeneidade de maturidade institucional entre os órgãos participantes. Enquanto algumas unidades administrativas já possuíam experiência prévia com fluxos informatizados, outras ainda operavam predominantemente com procedimentos presenciais, documentação física e baixa padronização procedimental.

A superação desse descompasso ocorreu por meio de estratégia de implantação progressiva, em que a incorporação sucessiva de serviços permitiu que setores com menor maturidade tecnológica acompanhassem o processo em ritmo gradual, absorvendo aprendizados produzidos nas primeiras experiências de digitalização. Esse desenho incremental reduziu resistência institucional e favoreceu circulação interna de conhecimento entre áreas com diferentes níveis de prontidão administrativa.

4.2.2. Padronização de fluxos e formalização do conhecimento organizacional

Outro desafio relevante esteve relacionado à padronização dos fluxos administrativos. Em muitos casos, procedimentos anteriormente considerados rotineiros eram executados com forte componente informal,

dependentes de conhecimento tácito acumulado por servidores e pouco descritos em linguagem formal.

O processo de digitalização exigiu explicitação dessas etapas, revisão de responsabilidades e redesenho de fluxos. Esse movimento produziu efeito institucional relevante: além de viabilizar a parame-trização digital, gerou repositório de conhecimento organizacional antes disperso, tornando os processos mais inteligíveis e passíveis de replicação futura.

4.2.3. Adesão do usuário interno e transição controlada de rotinas

Também mereceu atenção a adesão do usuário interno às novas rotinas. A digitalização não eliminou imediatamente práticas anteriores, sendo necessário administrar período de coexistência entre fluxos digitais e procedimentos físicos.

Essa transição foi conduzida por monitoramento próximo das rotinas implantadas, permitindo correções graduais e evitando ruptura abrupta de processos críticos. A estratégia mostrou-se importante para preservar estabilidade administrativa durante a mudança, especialmente em serviços cujo funcionamento cotidiano não poderia sofrer interrupções significativas.

Além disso, houve necessidade de adequação normativa em determinados fluxos, uma vez que procedimentos presenciais precisaram ser reinterpretados à luz da lógica digital. A superação desses desafios ocorreu por meio de arranjos incrementais de governança, permitindo ajustes contínuos sem comprometer a estabilidade operacional.

4.2.4. Síntese da superação institucional

A experiência analisada demonstra que a superação dos obstáculos institucionais não ocorreu por imposição normativa abrupta, mas por processo gradual de transição controlada de rotinas. A resistência interna não foi vencida por decreto, e sim pela convivência temporária entre procedimentos tradicionais e novos fluxos digitais, permitindo que servidores internalizassem mudanças sem ruptura imediata de práticas críticas. Esse ângulo revela maturidade na gestão da mudança institucional, pois reconhece que processos administrativos consolidados demandam tempo, aprendizagem e monitoramento contínuo para que a inovação seja absorvida de forma estável.

4.3. Relação entre digitalização e planejamento governamental

A expansão incremental da plataforma digital produziu efeitos que ultrapassam a simples ampliação do número de serviços disponíveis, alcançando diretamente a lógica de planejamento governamental. À medida que novos serviços passaram a ser incorporados ao ambiente digital, tornou-se necessário estruturar mecanismos permanentes de manutenção, suporte técnico, acompanhamento de desempenho e atualização procedimental. Isso demonstra que a digitalização, quando consolidada como política pública, deixa de representar apenas modernização operacional e passa a integrar o próprio processo de organização administrativa.

A relação entre expansão digital e planejamento governamental torna-se ainda mais evidente quando observada sob a perspectiva orçamentária. A implantação da plataforma exigiu formalização contratual específica com empresa especializada, formalizada ao final de 2024, com investimento global aproximado de dezenove milhões de reais. O contrato foi estruturado em quatro produtos distintos, o que reforça a lógica incremental já observada na execução institucional da política digital.

A estrutura contratual organizada em produtos também favorece maior transparência perante instâncias de controle externo, uma vez que a divisão em entregas verificáveis facilita acompanhamento físico-financeiro e reduz ambiguidades sobre a execução do gasto público. Sob essa perspectiva, a organização contratual amplia a capacidade do gestor de demonstrar aderência entre despesa realizada, produto entregue e finalidade pública prevista, o que fortalece a rastreabilidade administrativa perante órgãos de controle, inclusive em relação à compatibilidade com metas previstas no Plano Plurianual. A lógica de produtos sucessivos também permite demonstrar que recursos destinados a agendas transversais foram convertidos em entregas concretas, como ocorreu no caso do diagnóstico técnico produzido como produto específico da política executada.

O primeiro produto correspondeu à disponibilização da licença perpétua da plataforma, assegurando a base tecnológica necessária à continuidade da política pública sem dependência de renovações periódicas de curto prazo. O segundo produto contemplou serviços de suporte técnico e manutenção, reconhecendo que

a sustentabilidade de plataformas digitais depende de acompanhamento permanente e capacidade de resposta diante de ajustes operacionais. O terceiro produto concentrou-se na capacitação e formação de usuários internos, aspecto decisivo para garantir adesão institucional e reduzir assimetrias de uso entre órgãos com diferentes níveis de maturidade digital. Por fim, o quarto produto abrangeu serviços especializados de customização da plataforma, desenvolvimento de novos módulos e digitalização progressiva de serviços públicos adicionais.

Essa estrutura contratual demonstra que a política digital não foi concebida apenas como aquisição tecnológica pontual, mas como investimento administrativo de médio prazo articulado a entregas verificáveis. Sob o ponto de vista do planejamento-orçamento, a divisão em produtos favorece monitoramento físico-financeiro, permite vincular execução contratual a resultados administrativos e amplia a capacidade estatal de ajustar prioridades conforme a expansão dos serviços ativos.

Essa lógica aproxima-se do entendimento de Giacomoni (2019), para quem a consistência do orçamento público depende da capacidade de associar programação financeira a resultados concretos e passíveis de verificação. Quando a despesa pública é estruturada em produtos claramente delimitados, amplia-se a rastreabilidade administrativa da execução e fortalece-se a demonstração de aderência entre gasto realizado, entrega contratual e finalidade pública pretendida.

Outro elemento relevante é a própria definição de metas quantitativas, quarenta e seis serviços ativos e objetivo final de oitenta e cinco, passou a produzir parâmetro administrativo concreto de expansão institucional. A existência de metas progressivas favorece monitoramento mais objetivo da política pública, permitindo que a gestão acompanhe evolução da implantação e identifique necessidades adicionais de suporte organizacional.

Sob essa perspectiva, a plataforma digital passa a operar também como instrumento de geração de dados administrativos. Cada novo serviço incorporado amplia a capacidade do Estado de observar padrões de demanda, identificar fluxos mais acionados e produzir evidências úteis para decisões futuras. Isso fortalece a capacidade governamental de ajustar prioridades, pois decisões deixam de depender

exclusivamente de percepção administrativa difusa e passam a dialogar com registros concretos produzidos pela própria execução.

A experiência evidencia, portanto, que a digitalização não apenas acompanha o planejamento: ela passa a influenciar sua própria dinâmica interna. Ao gerar metas, contratos, produtos, registros e fluxos monitoráveis, a política digital amplia a capacidade estatal de articular investimento, execução e aprendizagem institucional.

4.4. Diagnóstico orientado por gênero como produção de inteligência pública

Paralelamente à implantação da plataforma digital, foi estruturado diagnóstico orientado por gênero com o objetivo de produzir base empírica para futuras decisões administrativas. O desenho metodológico adotado apresentou robustez significativa. Foram articulados quatro componentes principais: desk research, survey domiciliar, survey presencial e grupos focais qualitativos. Essa combinação permitiu integrar leitura quantitativa e interpretação qualitativa sobre padrões de uso de serviços públicos. A pesquisa quantitativa envolveu 908 entrevistas planejadas em 24 municípios, com amostragem probabilística em múltiplos estágios.

Na execução final, foram registradas 912 entrevistas válidas, além de 330 entrevistas presenciais em unidades de atendimento e quatro grupos focais segmentados por sexo e classe social. Observou-se predominância de participantes pertencentes a estratos de renda média-baixa, com presença expressiva de mulheres em segmentos socioeconômicos compatíveis com classes C e D, o que reforça a aderência do diagnóstico ao público diretamente afetado por barreiras de acesso a serviços públicos.

Esse desenho permitiu captar não apenas frequência de uso dos serviços, mas também barreiras subjetivas de acesso, percepção de atendimento e diferenças territoriais. A robustez metodológica fortalece a legitimidade administrativa do diagnóstico.

4.5. Desafios metodológicos enfrentados na execução do diagnóstico

A execução do diagnóstico também apresentou desafios operacionais importantes. O primeiro deles foi a necessidade de calibrar territorialmente a amostra em função da heterogeneidade regional. Municípios

com perfis distintos de acesso digital exigiram ajustes de campo para garantir comparabilidade.

Outro desafio consistiu na integração entre dados quantitativos e qualitativos. A coexistência de diferentes instrumentos metodológicos exigiu padronização analítica para posterior interpretação conjunta. Também houve necessidade de adequação logística em razão da distribuição geográfica dos pontos de coleta presencial.

A organização por produtos sucessivos permitiu enfrentar essas dificuldades de forma incremental. Cada entrega gerou correções metodológicas incorporadas ao produto seguinte.

4.6. Produtos sucessivos como mecanismo de capacidade estatal

A organização da iniciativa em produtos sucessivos revelou-se elemento central de fortalecimento institucional.

- O Produto 1 concentrou-se no planejamento metodológico.
- O Produto 2 estruturou desenho amostral e instrumentos.
- O Produto 3 consolidou execução de campo.
- O Produto 4 organizou diagnóstico analítico.
- O Produto 5 orientou elaboração de plano de ação.

Mais do que uma simples sequência operacional, a organização em produtos sucessivos produziu mecanismo concreto de acumulação de capacidade estatal. Cada entrega intermediária reduziu incertezas administrativas, ampliou a previsibilidade institucional e permitiu que a etapa seguinte fosse construída com base em evidências já consolidadas. Esse tipo de incrementalismo fortalece a governança pública porque transforma execução em processo contínuo de aprendizagem administrativa, reduzindo o risco de descontinuidade e favorecendo maior aderência entre planejamento, monitoramento e tomada de decisão.

4.7. Lições replicáveis para outros entes subnacionais

A experiência observada permite extrair lições relevantes para outros entes subnacionais.

A primeira lição consiste em reconhecer que digitalização bem-sucedida depende de incrementalismo. Tentativas de digitalização integral e simultânea tendem a encontrar maiores resistências.

A segunda lição refere-se à centralidade da produção de evidências. A digitalização isolada amplia acesso, mas não necessariamente melhora priorização. Quando associada a diagnóstico metodologicamente robusto, passa a produzir inteligência pública.

A terceira lição diz respeito à coordenação interinstitucional. Nenhuma das duas frentes, digitalização e diagnóstico, teria alcançado consistência sem coordenação contínua entre áreas distintas.

4.8. Integração entre agenda transversal e capacidade de decisão

A principal contribuição institucional observada está no fato de que a agenda transversal deixou de ocupar posição periférica e passou a integrar rotinas concretas de planejamento.

A produção de evidências orientada por gênero amplia capacidade de priorização futura. Ao mesmo tempo, a infraestrutura digital oferece base operacional para reorganização de serviços.

A combinação dessas duas dimensões fortalece capacidade estatal de transformar diretrizes em decisões administrativas concretas.

4.9. Efeitos administrativos observados na rotina institucional

Um dos efeitos mais relevantes da experiência analisada foi a produção de maior previsibilidade administrativa na tramitação de serviços públicos. Antes da digitalização, muitos fluxos dependiam de etapas presenciais, múltiplas validações manuais e circulação física de documentos.

A incorporação desses fluxos à plataforma digital permitiu maior clareza sobre etapas, responsáveis e tempos de processamento. Essa mudança produziu ganho institucional importante porque tornou visíveis gargalos antes diluídos na rotina administrativa. Da mesma maneira, a digitalização contribuiu para redução da assimetria de informação entre unidades responsáveis pelo atendimento.

Com procedimentos parametrizados, houve maior uniformidade interpretativa na prestação do serviço. Essa abordagem é particularmente relevante em ambientes administrativos nos quais diferentes unidades executam o mesmo serviço com pequenas variações procedimentais. A plataforma passou a funcionar como mecanismo de estabilização procedimental.

4.10. Aprendizagem institucional produzida pelo processo

Outro efeito importante foi a aprendizagem institucional produzida ao longo da implementação. A digitalização exigiu que equipes técnicas revisassem rotinas anteriormente naturalizadas. Muitos procedimentos administrativos, embora praticados há anos, não estavam plenamente descritos em linguagem formal.

O processo de digitalização obrigou à explicitação dessas etapas, esse movimento gerou conhecimento organizacional adicional. A aprendizagem também ocorreu na produção do diagnóstico orientado por gênero.

A convivência entre dados quantitativos e qualitativos permitiu que equipes envolvidas ampliassem capacidade de leitura sobre padrões de acesso e barreiras percebidas.

Esse aprendizado não se limita ao produto final entregue. Ele permanece como capacidade institucional acumulada.

4.11. Replicabilidade para outros entes subnacionais

A experiência analisada apresenta características com elevado potencial de replicabilidade, sobretudo porque os elementos centrais observados não dependem de desenho institucional excepcional nem de arranjos administrativos exclusivos.

Do ponto de vista técnico, a principal condição de replicação reside na adoção de arquitetura incremental de implantação. Isso significa que outros entes subnacionais não precisam iniciar com elevado volume de serviços ou com estruturas digitais plenamente consolidadas. A experiência demonstra que a viabilidade técnica aumenta quando a expansão é organizada por ciclos sucessivos, com número inicial reduzido de serviços, validação operacional contínua e ampliação progressiva.

Esse modelo reduz risco tecnológico e permite correção gradual de fluxos antes de escalas mais amplas.

Outra maneira tecnicamente replicável refere-se ao mapeamento prévio de processos administrativos. A experiência demonstrou que a digitalização bem-sucedida exige identificação detalhada das etapas de tramitação, definição clara de responsáveis e padronização mínima dos documentos exigidos. Esse procedimento não demanda necessariamente

plataformas sofisticadas em fase inicial, mas exige disciplina metodológica na descrição dos fluxos.

A replicabilidade técnica também depende de governança mínima entre áreas finalísticas e equipes responsáveis pela sustentação digital. Mesmo em entes com menor capacidade tecnológica, a existência de grupo técnico responsável por validar cada fluxo antes da disponibilização digital reduz significativamente falhas de implantação. Paralelamente a isso, a lógica de produtos sucessivos mostrou-se tecnicamente eficiente porque cada etapa concluída gera parâmetros objetivos para a etapa seguinte.

No caso do diagnóstico orientado por gênero, a replicabilidade também se mostra viável sob perspectiva metodológica. A experiência indica que desenhos mistos podem ser ajustados à escala administrativa disponível. Entes com menor capacidade operacional podem iniciar com amostras territoriais menores, mantendo a lógica combinada entre leitura quantitativa e escuta qualitativa. O elemento central replicável não é o tamanho absoluto da pesquisa, mas a organização metodológica por etapas sucessivas.

Outro fator importante é a produção de documentação intermediária, relatórios parciais, planos de trabalho e validações sucessivas reduzem dependência de conhecimento tácito e tornam a política menos vulnerável à descontinuidade administrativa.

Sob essa perspectiva, a replicabilidade técnica depende menos de volume de recursos iniciais e mais de desenho institucional capaz de organizar aprendizado progressivo.

4.12. Limites observados e possibilidades futuras

Embora a experiência apresente resultados relevantes, também revela limites importantes. O primeiro limite refere-se ao fato de que a expansão digital depende de continuidade administrativa, sem estabilidade institucional, plataformas podem sofrer descontinuidade.

Outro limite está na necessidade de atualização permanente dos serviços. Digitalização não é processo concluído de uma única vez, serviços digitais exigem revisão contínua.

No caso do diagnóstico orientado por gênero, outro limite refere-se ao fato de que a evidência produzida ainda depende de conversão posterior em plano de ação institucional. Sem estrutura mínima de governança responsável por acompanhar prioridades,

validar encaminhamentos e monitorar a execução das medidas propostas, existe risco concreto de que o diagnóstico permaneça apenas como referência técnica sem desdobramento administrativo efetivo. Em termos institucionais, isso significa que a utilidade do diagnóstico depende da existência de arranjo de governança capaz de manter a agenda ativa após a conclusão do produto técnico.

Ou seja, a existência do diagnóstico não garante automaticamente mudança administrativa. Sua força dependerá da incorporação futura em decisões governamentais. Ainda assim, a principal contribuição da experiência reside em demonstrar que a construção dessas bases institucionais já representa avanço significativo.

5. CONCLUSÃO

A experiência analisada demonstra que a transformação digital produz efeitos institucionais mais profundos quando associada a mecanismos formais de produção de evidências e a arranjos de coordenação administrativa contínua. Em vez de representar apenas modernização tecnológica ou informatização de rotinas já existentes, a política observada revelou capacidade de reorganizar fluxos administrativos, tornar visíveis processos antes dispersos e criar novas bases de inteligibilidade estatal.

Esse ponto de vista é particularmente relevante porque evidencia que a digitalização, quando estruturada por produtos verificáveis e acompanhada de desenho metodológico consistente, pode fortalecer a capacidade do Estado de internalizar agendas transversais no planejamento governamental. A principal contribuição empírica do caso reside precisamente na articulação entre dois movimentos complementares.

O primeiro corresponde à expansão incremental da plataforma digital de serviços públicos, que passou a absorver progressivamente diferentes áreas administrativas e a produzir padronização crescente da oferta estatal.

O segundo corresponde à produção de diagnóstico orientado por gênero, construído por metodologia robusta e capaz de gerar evidências para futuras decisões administrativas.

A coexistência dessas duas dimensões demonstra que infraestrutura digital e produção de conhecimento não devem ser tratadas como agendas separadas. Ao

contrário, quando articuladas, ampliam mutuamente sua capacidade de produzir efeitos institucionais.

No caso analisado, a plataforma digital fortaleceu capacidade operacional de entrega, enquanto o diagnóstico ampliou capacidade cognitiva de priorização. Essa combinação permitiu que a agenda transversal deixasse de ocupar posição periférica e passasse a integrar rotinas concretas de decisão.

Do ponto de vista teórico, a experiência reforça interpretações contemporâneas segundo as quais capacidade estatal não depende apenas de desenho formal de políticas, mas da existência de mecanismos capazes de conectar evidência, coordenação e implementação. A articulação entre incrementalismo institucional, produção documental e expansão digital mostra que a capacidade estatal contemporânea se constrói também por meio de dispositivos administrativos de aprendizagem contínua.

Isso amplia o debate clássico sobre planejamento governamental, ao evidenciar que produtos intermediários e entregas sucessivas podem funcionar como instrumentos concretos de consolidação de governabilidade.

Do ponto de vista político-administrativo, a principal implicação é que agendas transversais ganham maior viabilidade quando deixam de ser tratadas apenas como diretrizes gerais e passam a integrar rotinas observáveis de gestão.

A experiência demonstra que políticas de transformação digital podem servir não apenas para ampliar acesso a serviços, mas também para reorganizar prioridades governamentais e qualificar decisões públicas.

Esse ponto possui relevância para a administração pública em geral, pois indica que infraestrutura digital e produção de evidências podem atuar como mecanismos de mediação entre formulação estratégica e execução cotidiana, ampliando a capacidade de o Estado transformar prioridades transversais em decisões públicas sustentáveis. A principal lição do caso analisado é que infraestrutura digital, produção de evidências e coordenação institucional, quando organizadas por produtos verificáveis, oferecem caminho consistente para fortalecer o planejamento governamental em contextos subnacionais.

6. Referências

1. ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 67-86, 2007.
2. ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
3. BANDEIRA, Lourdes. Fortalecimento da transversalidade de gênero nas políticas públicas. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005.
4. GIACOMONI, James. Orçamento público. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
5. LOTTA, Gabriela. Burocracia e implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2019.
6. MARGETTS, Helen; DUNLEAVY, Patrick. The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, London, v. 371, n. 1987, 2013.
7. MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. Brasília: IPEA, 1993.
8. OECD. Digital Government Index: 2019 results. Paris: OECD Publishing, 2020.
9. SCOTT, Joan. Gender: a useful category of historical analysis. *American Historical Review*, v. 91, n. 5, p. 1053-1075, 1986.
10. SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2021.

Transversalidade à efetividade: avaliação da experiência do usuário no programa “oportunidade jovem”

- **Karoline Vitória Gonçalves Fernandes**
karolinekvg@gmail.com
- **Monique De Menezes Urra**
monique.urra@seplan.pi.gov.br
- **Karol Jefessom Alves De Sousa**
kjefessom@hotmail.com

Palavras-chave: políticas intersetoriais; implementação de políticas; experiência do usuário (ux); burocracia digital; inclusão produtiva.

INTRODUÇÃO

A complexidade dos problemas públicos contemporâneos, notadamente aqueles voltados à inclusão produtiva da juventude, impõe ao Estado a necessidade de atuar para além das fronteiras burocráticas tradicionais e setoriais. Inserido na lógica das Agendas Transversais, o Governo de um determinado Estado instituiu o Programa Oportunidade Jovem, uma iniciativa que se destaca não apenas pelo seu objetivo finalístico — a inserção de jovens no mercado de trabalho —, mas pela sua concepção transversal.

Tal arquitetura exige uma articulação metódica entre o planejamento governamental — onde múltiplos órgãos do Estado, no qual são liderados pela SEPLAN —, a política de trabalho e renda, a assistência social e o setor privado. No entanto, a literatura contemporânea de políticas públicas (Lipsky, 2010; Lotta, 2019), alerta que o êxito de uma agenda transversal não reside exclusivamente no desenho legal da política ou na alocação orçamentária, mas fundamentalmente na qualidade da sua implementação e na interação cotidiana com o beneficiário final. É na “ponta”, no momento em que o cidadão acessa o serviço, que a política pública se concretiza ou fracassa (Lotta, 2019).

No contexto atual de digitalização dos serviços públicos, a plataforma de acesso converte-se no principal balcão de atendimento do Estado. Consequentemente, falhas de usabilidade, excesso de burocracia digital ou complexidade informacional podem transformar-se em barreiras de acesso intransponíveis, ferindo os princípios de equidade e universalidade que regem o planejamento governamental. O presente trabalho tem como objetivo analisar a implementação do eixo “Primeira Oportunidade” do Programa Oportunidade Jovem, sob a ótica da experiência do usuário (UX) e dos gargalos burocráticos identificados. Busca-se compreender como os entraves operacionais na plataforma específica do programa impactam a efetividade dessa política transversal e propor ajustes para garantir que o planejamento estratégico se traduza em resultados concretos de diminuição da desigualdade regional. A relevância deste estudo para o Eixo IV do Conseplan reside na demonstração empírica de que o monitoramento qualitativo e a escuta ativa dos usuários são mecanismos indispensáveis para a calibração de agendas transversais.

REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A análise desenvolvida neste trabalho fundamenta-se na discussão sobre intersectorialidade e transversalidade nas políticas públicas. Conforme aponta Bronzo (2010), a transversalidade surge como uma resposta necessária à fragmentação das estruturas governamentais frente a problemas multidimensionais, como é o caso do desemprego juvenil. A autora destaca que a intersectorialidade desafia a lógica verticalizada tradicional, exigindo novos arranjos de coordenação. Contudo, a efetivação dessa transversalidade enfrenta o desafio crítico da “implementação”, uma fase do ciclo de políticas públicas frequentemente negligenciada pelos gestores em detrimento da formulação. Segundo Secchi (2013), é comum que o planejamento idealizado nos gabinetes não sobreviva às fricções da realidade operacional e à complexidade dos atores envolvidos na execução.

Nesse sentido, utiliza-se o conceito clássico de “Burocracia de Nível de Rua” desenvolvido por Lipsky (2010), adaptado neste estudo para a realidade da burocracia digital ou de sistema. Entende-se que as regras de negócio, os formulários online e as exigências documentais inseridas na plataforma atuam como filtros que possuem o poder discricionário de incluir ou excluir beneficiários. Quando uma política transversal impõe custos de conformidade elevados — como excesso de documentação ou complexidade tecnológica —, ela gera o que Lotta e Pires (2018) classificam como barreiras que afetam a interação entre o Estado e o cidadão. Para os autores, essas barreiras burocráticas tendem a penalizar desproporcionalmente os cidadãos mais vulneráveis, criando um paradoxo onde a política desenhada para incluir acaba por excluir justamente o seu público-alvo prioritário devido à complexidade dos arranjos institucionais (Lotta; Pires, 2018).

Adicionalmente, adota-se a perspectiva da Inovação no Setor Público. Cavalcante (2019) argumenta sobre a necessidade de superar o “mito da ideia”, ou seja, a crença de que a inovação se encerra na concepção criativa de uma solução. O autor defende que a verdadeira inovação pública exige foco na implementação e na sustentabilidade das mudanças. Sob essa ótica, a avaliação de políticas deixa de ser apenas uma verificação econométrica de impacto para incorporar a análise qualitativa da jornada do usuário, buscando entender as “dores” e os atritos que impedem a plena

realização dos objetivos traçados no planejamento governamental (Cavalcante, 2019).

METODOLOGIA

Este trabalho configura-se como um estudo de caso descritivo e exploratório (Yin, 2015) adotando uma abordagem mista (quanti-qualitativa), focado na avaliação de processos e da experiência do usuário do Programa Oportunidade Jovem.

O recorte temporal da pesquisa abrangeu os meses de outubro e novembro de 2025. Para garantir a representatividade das duas pontas envolvidas na política pública, foram utilizados dois instrumentos de coleta distintos e complementares. Para o público jovem, aplicou-se um questionário estruturado online, respondido por 39 jovens inscritos no edital através da plataforma do programa. Este instrumento avaliou dimensões como a facilidade de inscrição, a clareza das informações disponibilizadas, a percepção sobre os critérios do programa e a estabilidade técnica da plataforma. Os dados obtidos foram tratados estatisticamente e submetidos a uma análise de conteúdo para identificar os termos mais recorrentes nas dificuldades relatadas pelos usuários.

Já para o público empresarial, foram conduzidas entrevistas qualitativas semiestruturadas com gestores de quatro empresas que aderiram ao programa e realizaram contratações efetivas. As entrevistas buscaram mapear a usabilidade da plataforma sob a ótica do empregador, bem como os desafios enfrentados no processo de seleção e formalização dos jovens aprendizes. A análise dos dados seguiu a lógica de triangulação, confrontando a percepção dos jovens com a das empresas e com os objetivos declarados da política pública.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise integrada dos dados revelou que, embora a iniciativa do Programa Oportunidade Jovem seja amplamente validada quanto ao seu mérito pelo público-alvo e pelas empresas parceiras, a sua operacionalização enfrenta desafios significativos. A pesquisa com os jovens indicou que a plataforma digital apresenta fricções consideráveis. Apenas 18% dos respondentes classificaram o processo de inscrição como “Muito Fácil”, enquanto a maioria (46%) relatou uma experiência “Neutra”. Em termos de User Experience (UX) aplicada ao setor público, a neutralidade

sugere que o processo demanda um esforço cognitivo desnecessário por parte do cidadão, o que, segundo Lipsky (2010), pode caracterizar uma forma de raciocínio de serviços através da dificuldade de acesso.

Um dado alarmante refere-se à clareza das informações. Cerca de 39% dos jovens afirmaram não compreender totalmente as regras do edital. Isso evidencia uma falha na comunicação pública e a ausência de Linguagem Simples, criando uma assimetria de informação. Conforme Secchi (2013), a assimetria de informação é uma das falhas de mercado que justifica a intervenção estatal, mas quando o próprio Estado a produz através de editais complexos, ele compromete a eficácia da política. A nuvem de palavras gerada reforça esse diagnóstico, com termos como “achar vaga” e “entender os documentos” dominando as preocupações.

A transversalidade encontrou barreiras na exigência de documentação cruzada. Os resultados mostram que a necessidade de apresentar documentos específicos (como ID Jovem ou comprovantes de Cadastro Único) tornou-se um gargalo. Aproximadamente 33,3% dos jovens perceberam as regras documentais como dificultadores. Essa constatação dialoga diretamente com Lotta e Pires (2018), ao demonstrarem que a burocracia, quando mal desenhada, afasta o cidadão do direito. A eficácia da política de emprego foi limitada pela falta de interoperabilidade com a assistência social e pela

complexidade burocrática. Pelo lado das empresas, relatos indicam a falta de automação e a necessidade de suporte humano constante, o que sinaliza a baixa escalabilidade da política e a necessidade de inovação em processos, conforme preconiza Cavalcante (2019).

CONCLUSÕES

O estudo de caso do Programa Oportunidade Jovem oferece lições valiosas para a área de Planejamento e Orçamento Transversais. Conclui-se que a transversalidade não se sustenta apenas na vontade política ou no desenho legal da parceria entre secretarias; ela depende intrinsecamente de instrumentos de implementação ágeis e acessíveis. A pesquisa demonstrou que a complexidade burocrática e a baixa usabilidade da plataforma digital atuaram como redutores da eficácia da política pública.

Para o aprimoramento do ciclo de planejamento, recomenda-se a adoção imediata das sugestões colhidas: a simplificação radical dos requisitos documentais, priorizando a autodeclaração e a interoperabilidade de dados, evitando que o cidadão seja o portador de documentos entre órgãos; o investimento na automação da plataforma; e a adoção da Linguagem Simples. Essas medidas alinham-se à superação do “mito da ideia” (Cavalcante, 2019), garantindo que a inovação saia do papel e que os recursos orçamentários cheguem a quem mais precisa.

Referências

1. BRONZO, Carla. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. In: CONCURSO DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 20., 2010, Caracas. Anais... Caracas: CLAD, 2010.
2. CAVALCANTE, Pedro (Org.). Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2019.
3. LIPSKY, Michael. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 2010.
4. LOTTA, Gabriela; PIRES, Roberto. Burocracia e políticas públicas: desafios e perspectivas. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018.
5. SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

Transversalidade de gênero e planejamento governamental: análise de planos plurianuais do estado da Bahia

- **Natacha Daltro Bastos**

Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, Brasil
natacha.bastos@seplan.ba.gov.br

- **Fabiane Louise Bitencourt Pinto**

Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, Brasil
fabiane.pinto@seplan.ba.gov.br

Resumo

Este artigo analisa a inserção da pauta feminina no planejamento governamental do Estado da Bahia, a partir do exame dos três últimos Planos Plurianuais (PPA 2016–2019, 2020–2023 e 2024–2027), com foco na incorporação da perspectiva de gênero e no grau de transversalidade dessa agenda. Parte-se do pressuposto de que o planejamento público constitui instrumento estratégico para a institucionalização de políticas voltadas à promoção da igualdade de gênero. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, fundamentada em análise documental dos referidos PPA, a partir de categorias analíticas relacionadas à forma de inserção da pauta feminina, à transversalidade de gênero, às áreas governamentais envolvidas e à presença de indicadores sensíveis a gênero. Os resultados indicam que, embora haja avanços na visibilidade institucional da agenda feminina ao longo dos ciclos de planejamento, a incorporação da perspectiva de gênero permanece predominantemente concentrada em programas específicos, com limitada integração transversal aos demais eixos estratégicos do planejamento estadual. Observa-se, ainda, fragilidade na definição de indicadores e na articulação entre planejamento e orçamento, o que compromete a efetividade e a sustentabilidade das ações propostas. Conclui-se que os Planos Plurianuais analisados evidenciam progressos formais na inserção da pauta feminina, mas revelam desafios persistentes para a consolidação da transversalidade de gênero como princípio estruturante do planejamento governamental no âmbito estadual.

Palavras-chave: Planejamento Público, Agenda de Gênero, Transversalidade.

1. INTRODUÇÃO

A promoção da igualdade de gênero constitui um dos eixos centrais da agenda internacional de desenvolvimento e dos debates contemporâneos sobre democracia, justiça social e efetividade das políticas públicas. Organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) tem, reiteradamente, destacado que as desigualdades entre homens e mulheres não se restringem ao plano social ou cultural, mas se manifestam de forma estrutural

nas dimensões econômica, política e institucional dos Estados. Nesse contexto, a incorporação da perspectiva de gênero no planejamento governamental emerge como condição indispensável para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas mais equitativas, eficientes e socialmente justas.

Do ponto de vista teórico, os estudos de gênero demonstram que as desigualdades entre mulheres e homens são socialmente construídas e historicamente reproduzidas por meio de instituições, normas, práticas estatais e relações de poder (Scott, 1995; Biroli, 2018). A aparente neutralidade das políticas públicas,

quando desprovida de uma análise sensível às relações de gênero, tende a reforçar assimetrias históricas, uma vez que ignora as diferentes posições ocupadas por mulheres e homens na estrutura social. Assim, como nos sinaliza Lourdes Bandeira e Maxine Molyneux, a perspectiva de gênero no planejamento público não se limita à criação de políticas específicas para mulheres, mas pressupõe a incorporação dessa abordagem de forma transversal em todas as etapas do ciclo das políticas públicas — diagnóstico, formulação, alocação orçamentária, implementação, monitoramento e avaliação (Bandeira, 2005; Molyneux, 2007).

Nesse sentido, torna-se fundamental diferenciar o conceito de políticas para as mulheres da noção mais ampla de políticas públicas com perspectiva de gênero. As políticas para as mulheres podem ser compreendidas como aquelas voltadas especificamente ao enfrentamento das desigualdades que afetam diretamente esse grupo social, incidindo sobre temas como violência de gênero, autonomia econômica, saúde integral, direitos sexuais e reprodutivos e participação política. Em Bandeira (2005), encontramos que tais políticas desempenham papel estratégico no reconhecimento das mulheres como sujeitas de direitos e na visibilização de desigualdades historicamente naturalizadas. Contudo, embora essenciais, essas políticas são insuficientes quando não articuladas a uma estratégia mais ampla de transformação das estruturas estatais e dos processos decisórios.

É nesse ponto que se insere o conceito de transversalidade de gênero, também conhecido como *gender mainstreaming*. Introduzida e consolidada no âmbito internacional a partir da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim em 1995, a transversalidade de gênero refere-se à estratégia de integrar sistematicamente a perspectiva de gênero em todas as políticas, programas, ações e níveis de governo (ONU, 1995). De acordo com a definição adotada pela ONU, portanto, transversalizar a perspectiva de gênero significa avaliar as implicações para mulheres e homens de qualquer ação planejada, de modo que a promoção da igualdade de gênero se torne um princípio estruturante da ação estatal, e não uma política setorial isolada (ONU, 1995).

A transversalidade de gênero representa, portanto, uma mudança paradigmática na formulação das políticas públicas, ao deslocar a agenda de gênero de um campo específico para o centro do processo de

planejamento e gestão governamental. Essa estratégia exige alterações nos instrumentos de planejamento, nos arranjos institucionais e nos mecanismos de monitoramento e avaliação, demandando capacidades técnicas, produção de dados desagregados e compromisso político contínuo (Farah, 2004). Assim, a transversalidade não se concretiza apenas por meio de discursos ou diretrizes genéricas, mas requer sua materialização nos instrumentos formais de planejamento e orçamento.

A partir dos anos 2000, o debate sobre planejamento e orçamento sensível a gênero ganhou maior relevância no Brasil, impulsionado tanto pelos compromissos internacionais assumidos pelo país quanto pela atuação dos movimentos feministas e de mulheres. A criação de organismos governamentais específicos, como secretarias, conselhos e coordenadorias de políticas para as mulheres, representou um avanço importante no reconhecimento institucional dessa agenda. No entanto, diversos estudos apontam que a existência dessas estruturas, por si só, não garante a efetiva transversalização da perspectiva de gênero no planejamento governamental, sobretudo quando essa agenda permanece restrita a programas setoriais e não se reflete de forma consistente nos instrumentos centrais de planejamento e orçamento, como nos alerta Silveira (2016).

No âmbito dos governos estaduais, essa problemática assume contornos ainda mais complexos, dada a diversidade de capacidades institucionais, prioridades políticas e arranjos administrativos. O Estado da Bahia apresenta um histórico relevante de institucionalização de políticas voltadas às mulheres, com a criação de órgãos específicos, programas e marcos normativos que reconhecem a desigualdade de gênero como problema público. Todavia, permanece a necessidade de analisar em que medida esses avanços se traduzem em compromissos efetivos no planejamento de médio prazo, especialmente nos Planos Plurianuais.

Diante desse cenário, esta pesquisa tem como objetivo analisar a inserção da pauta feminina nos três últimos Planos Plurianuais do Estado da Bahia — 2016–2019, 2020–2023 e 2024–2027 — à luz dos referenciais do planejamento e da gestão pública com perspectiva de gênero. Parte-se do pressuposto de que o PPA constitui espaço estratégico para a institucionalização da agenda de gênero, sendo fundamental compreender como essa pauta é incorporada ao longo

do tempo, quais áreas governamentais a absorvem de forma mais consistente e quais desafios persistem para sua efetiva transversalização.

Buscou-se identificar programas, ações e diretrizes voltados às mulheres nos PPA analisados; examinar o grau de transversalidade da perspectiva de gênero no planejamento estadual; e analisar continuidades, avanços e lacunas na inserção da pauta feminina ao longo destes diferentes ciclos de planejamento. Metodologicamente, o estudo apoia-se na análise documental dos Planos Plurianuais, articulada ao referencial teórico das políticas públicas e dos estudos de gênero.

Ao propor essa investigação, o trabalho pretende contribuir para o aprofundamento do debate acadêmico sobre planejamento público e políticas de gênero, ao mesmo tempo em que oferece subsídios analíticos e práticos para gestores e gestoras públicas interessados no fortalecimento de instrumentos de planejamento mais inclusivos e comprometidos com a redução das desigualdades de gênero no âmbito subnacional.

2. PLANEJAMENTO PÚBLICO E O PAPEL DO PLANO PLURIANUAL

O planejamento público constitui elemento central da gestão governamental, sendo compreendido como um processo contínuo, sistemático e estratégico de definição de objetivos, prioridades e diretrizes para a ação estatal. Para a administração pública, o planejamento é entendido como instrumento de racionalização das decisões governamentais, orientado à coordenação de recursos, à organização das ações governamentais e à maximização dos resultados das políticas públicas, especialmente em contextos de escassez orçamentária e multiplicidade de demandas sociais (Matias-Pereira, 2018; Rezende, 2011).

No âmbito do Estado democrático, o planejamento público ultrapassa a dimensão meramente técnica, assumindo caráter político e institucional, na medida em que expressa escolhas, valores e disputas em torno das prioridades governamentais. Conforme destaca Giacomoni (2019), os instrumentos de planejamento refletem a forma como o Estado interpreta os problemas públicos e define respostas institucionais para enfrentá-los, revelando quais demandas sociais são reconhecidas, quais grupos sociais são priorizados e de que maneira os recursos públicos são distribuídos.

No Brasil, o planejamento governamental está estruturado a partir do sistema integrado de planejamento e orçamento, composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA); esses instrumentos são interdependentes e articulados, formando a espinha dorsal do processo de planejamento e execução das políticas públicas no país.

O **Plano Plurianual (PPA)** constitui o principal instrumento de planejamento governamental de médio prazo. Elaborado para um período de quatro anos, o PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, organizando a ação estatal por meio de programas que articulam políticas públicas, ações e iniciativas governamentais. Sua função estratégica reside em orientar a atuação do governo de forma integrada, assegurando coerência entre as prioridades políticas e a alocação dos recursos públicos ao longo do tempo (Rezende, 2011; Abranches, 2018).

O PPA possui papel fundamental na institucionalização de agendas públicas, uma vez que sua inclusão nesse instrumento sinaliza prioridade governamental e compromisso político com a implementação de ações estruturantes. Nesse sentido, o PPA não deve ser compreendido apenas como um documento formal ou técnico-administrativo, mas como expressão concreta do projeto político de governo e das escolhas estratégicas realizadas pelo Estado em determinado contexto histórico. A análise de seu conteúdo permite identificar quais políticas são consideradas centrais, as que permanecem periféricas e como se estruturam as respostas estatais às desigualdades sociais.

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, por sua vez, desempenha papel de articulação entre o planejamento de médio prazo, definido no PPA, e a execução orçamentária anual, materializada na LOA. Elaborada anualmente, a LDO estabelece as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro seguinte, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Além disso, a LDO dispõe sobre alterações na legislação tributária, política de aplicação das agências financeiras oficiais e critérios para a limitação de empenho, funcionando como instrumento de ajuste entre o planejamento estratégico e as condições fiscais do Estado (Giacomoni, 2019).

Rezende (2011) destaca que a LDO assume função estratégica ao traduzir as diretrizes mais amplas do PPA em prioridades anuais, permitindo ajustes

conjunturais sem descaracterizar o planejamento de médio prazo. Assim, a LDO é espaço relevante para a incorporação — ou exclusão — de determinadas agendas públicas, na medida em que define quais programas e ações terão precedência na alocação de recursos em cada exercício.

Já a **Lei Orçamentária Anual (LOA)** representa o instrumento por meio do qual o planejamento governamental se materializa financeiramente. A LOA estima as receitas e fixa as despesas para o exercício financeiro, detalhando os recursos destinados a cada programa, ação e órgão governamental. É na LOA que se concretiza, de forma mais direta, o compromisso do Estado com as políticas públicas definidas no PPA e priorizadas pela LDO, uma vez que a ausência de dotação orçamentária inviabiliza a execução das ações planejadas (Abranches, 2018).

Dessa forma, o sistema PPA–LDO–LOA deve ser compreendido como um ciclo integrado, no qual o planejamento estratégico, a definição de prioridades e a execução orçamentária se articulam de maneira contínua. A coerência entre esses instrumentos é condição fundamental para a efetividade das políticas públicas, especialmente no que se refere à promoção de agendas transversais e estruturantes, como a igualdade de gênero.

No contexto da perspectiva de gênero, a análise do PPA assume relevância particular, uma vez que esse instrumento constitui espaço privilegiado para a institucionalização da transversalidade de gênero no planejamento estatal. A presença da pauta feminina no PPA, seja por meio de programas específicos, seja pela incorporação de diretrizes e objetivos transversais, indica o grau de centralidade atribuído à promoção da equidade de gênero no planejamento governamental. Contudo, a efetividade dessa inserção depende de sua articulação com a LDO e a LOA, uma vez que somente a alocação orçamentária consistente permite a implementação concreta das ações planejadas.

Portanto, examinar o PPA do Estado da Bahia sob a ótica da perspectiva de gênero implica não apenas identificar a existência formal de programas e ações voltadas às mulheres, mas compreender como essa agenda é incorporada no sistema integrado de planejamento e orçamento. Essa análise possibilita avaliar o nível de compromisso institucional do governo estadual com a promoção da igualdade de gênero e identificar desafios estruturais

para a efetiva transversalização dessa pauta no planejamento público.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS E A PERSPECTIVA DE GÊNERO

As políticas públicas constituem o principal instrumento de intervenção do Estado na realidade social, sendo compreendidas como o conjunto de decisões, ações e omissões adotadas pelo poder público com o objetivo de enfrentar problemas coletivos e atender demandas sociais. No campo teórico, autores como Secchi, Coelho e Pires (2020) destacam que as políticas públicas envolvem não apenas escolhas técnicas, mas processos políticos permeados por disputas de poder, interesses, valores e concepções sobre o papel do Estado e da sociedade.

A análise das políticas públicas pressupõe a compreensão de seu ciclo, tradicionalmente organizado em etapas interdependentes — identificação do problema, formulação da agenda, elaboração das alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação. Embora esse modelo seja uma simplificação da realidade, ele permite compreender que as políticas públicas são processos dinâmicos, sujeitos a condicionantes institucionais, econômicas, sociais e culturais, e que as decisões tomadas em cada etapa impactam diretamente seus resultados e efeitos sociais (Secchi, Coelho e Pires, 2020).

Nesse contexto, a incorporação da **perspectiva de gênero** no campo das políticas públicas emerge como resposta crítica à pretensa neutralidade das ações estatais. Estudos feministas e de gênero demonstram, conforme destacam Scott (1995) e Biroli (2018), que políticas formuladas sem considerar as desigualdades estruturais entre mulheres e homens tendem a reproduzir ou aprofundar assimetrias existentes, uma vez que ignoram as diferentes posições sociais, econômicas e políticas ocupadas por esses grupos. Desse modo, a perspectiva de gênero permite evidenciar como normas, instituições e políticas públicas impactam de forma diferenciada mulheres e homens.

A perspectiva de gênero nas políticas públicas, portanto, parte do reconhecimento de que as desigualdades entre mulheres e homens não se originam de diferenças biológicas, mas de construções sociais, culturais e históricas que produzem hierarquias e distribuem papéis, responsabilidades e oportunidades de maneira desigual. Da mesma forma, a Constituição Federal de 1988, consagra o princípio da igualdade

entre os gêneros ao estabelecer, em seu art. 5º, inciso I, que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, bem como ao afirmar, no art. 3º, inciso IV, como objetivo fundamental da República, a promoção do bem de todos, sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação.

Nesse sentido, o gênero constitui uma categoria analítica fundamental para a compreensão das relações de poder que estruturam a sociedade, tornando-se elemento indispensável para a análise das políticas públicas e de seus efeitos distributivos (Scott, 1995). A adoção da perspectiva de gênero implica reconhecer que políticas públicas aparentemente universais podem produzir efeitos desiguais quando não consideram as condições específicas vivenciadas pelas mulheres, como a sobrecarga de trabalho doméstico e de cuidados, a desigual inserção no mercado de trabalho, as múltiplas formas de violência e a sub-representação nos espaços de poder e decisão. Dessa forma, a incorporação da perspectiva de gênero contribui para a formulação de políticas mais eficazes, equitativas e alinhadas aos princípios da justiça social e da igualdade substantiva.

É fundamental estabelecer, no plano conceitual, a distinção entre políticas públicas para as mulheres e políticas públicas orientadas pela perspectiva de gênero. As primeiras, referem-se a iniciativas direcionadas especificamente ao enfrentamento das desigualdades que afetam diretamente esse grupo social, abrangendo, entre outros aspectos, o combate à violência de gênero, a promoção da autonomia econômica, o acesso à saúde integral, a garantia dos direitos sexuais e reprodutivos e o estímulo à participação política das mulheres; tais políticas são centrais para o reconhecimento das mulheres como sujeitas de direitos e para a visibilização de problemáticas historicamente naturalizadas (Bandeira, 2005).

Por sua vez, as políticas públicas orientadas pela perspectiva de gênero possuem caráter transversal e estrutural, na medida em que incorporam a análise das relações de gênero em todas as fases do ciclo das políticas públicas — formulação, implementação, monitoramento e avaliação — e em distintos setores governamentais (Bandeira, 2005). Diferentemente das políticas focalizadas exclusivamente nas mulheres, a perspectiva de gênero busca identificar, problematizar e transformar os padrões socioculturais, institucionais e econômicos que produzem e

reproduzem desigualdades entre homens e mulheres, bem como outras hierarquias de gênero, promovendo maior equidade na distribuição de recursos, oportunidades e poder.

Contudo, a existência de políticas específicas para as mulheres, embora necessária, é insuficiente para a superação das desigualdades de gênero quando essas políticas permanecem isoladas ou restritas a determinados setores governamentais (Molyneux, 2007; Silveira, 2016). A perspectiva de gênero nas políticas públicas exige uma abordagem mais ampla, capaz de atravessar diferentes áreas de atuação estatal — educação, saúde, segurança, trabalho, desenvolvimento econômico, planejamento e orçamento —, de modo a promover transformações estruturais nas formas de atuação do Estado.

A incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas pressupõe, portanto, a adoção de estratégias que considerem as desigualdades de gênero em todas as etapas do ciclo das políticas públicas. Isso implica, por exemplo, a realização de diagnósticos sensíveis a gênero, a definição de objetivos e metas que considerem desigualdades específicas, a alocação adequada de recursos orçamentários e a criação de mecanismos de monitoramento e avaliação capazes de mensurar impactos diferenciados sobre mulheres e homens (Farah, 2004).

Entretanto, a efetividade das políticas públicas com perspectiva de gênero enfrenta desafios significativos, relacionados à fragmentação institucional, à insuficiência de recursos, à ausência de dados desagregados por sexo e à resistência cultural no interior das organizações públicas (Silveira, 2016; Biroli, 2018). Tais limitações reforçam a importância de integrar a perspectiva de gênero aos instrumentos centrais de planejamento e orçamento, como forma de garantir maior sustentabilidade e alcance às políticas voltadas à promoção da igualdade.

No âmbito da gestão pública, a perspectiva de gênero contribui para ampliar a capacidade analítica do Estado, permitindo identificar desigualdades ocultas e formular respostas mais adequadas às necessidades da população. Ao incorporar essa abordagem, as políticas públicas deixam de tratar a igualdade de gênero como questão setorial e passam a reconhecê-la como princípio orientador da ação estatal, em consonância com compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e com os objetivos de desenvolvimento sustentável.

3.1 Transversalidade de gênero no planejamento governamental

Farah (2004) e Molyneux (2007) defendem que a transversalidade de gênero constitui uma inflexão paradigmática na formulação das políticas públicas, ao deslocar a agenda de gênero de um domínio restrito e setorial para o centro das decisões estatais. Tal abordagem demanda mudanças institucionais profundas e articuladas, incluindo a reestruturação dos instrumentos de planejamento, a sistematização e o uso de dados desagregados por sexo, a capacitação contínua de gestores e gestoras públicas e o aprimoramento de mecanismos de monitoramento e avaliação orientados pela sensibilidade às desigualdades de gênero.

A transversalidade de gênero, no âmbito do planejamento público, pressupõe o reconhecimento de que decisões governamentais, ainda que orientadas por princípios de universalidade, tendem a produzir efeitos distintos sobre mulheres e homens. Nesse sentido, a incorporação dessa perspectiva possibilita identificar e antecipar impactos desiguais, corrigir assimetrias e orientar a formulação de políticas públicas mais eficazes e equitativas. A transversalização não se limita à inserção de referências genéricas à igualdade de gênero nos instrumentos oficiais, exigindo sua concretização em objetivos, metas, indicadores e em uma alocação orçamentária coerente com tais diretrizes (Bandeira, 2005).

No âmbito da gestão pública, a transversalidade de gênero requer sua incorporação aos principais instrumentos de planejamento e orçamento governamental, notadamente o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA, em razão de seu caráter estratégico e de médio prazo, configura-se como espaço central para a institucionalização dessa abordagem, ao possibilitar a definição de diretrizes, objetivos e programas que integrem a perspectiva de gênero de maneira estruturante. A LDO e a LOA, por sua vez, desempenham papel decisivo ao garantir a priorização anual das ações e a correspondente viabilidade orçamentária e financeira das iniciativas planejadas.

Relatórios governamentais e documentos produzidos por organismos internacionais reforçam a centralidade do planejamento como instrumento para a efetivação da transversalidade de gênero. O Relatório de Acompanhamento da Plataforma de Ação de Pequim, elaborado pela ONU Mulheres (1995), destaca

que países que avançaram na institucionalização do *gender mainstreaming* são aqueles que conseguiram integrar a perspectiva de gênero aos seus sistemas de planejamento e orçamento, garantindo coerência entre diretrizes estratégicas e execução financeira. Esses relatórios apontam que a ausência de integração entre planejamento e orçamento constitui um dos principais entraves à efetividade das políticas de gênero.

No caso brasileiro, documentos oficiais e relatórios de avaliação de políticas públicas evidenciam avanços e desafios na implementação da transversalidade de gênero. O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), instituído a partir da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em 2004, e materializado em diferentes edições — 2004–2007, 2008–2011, 2013–2015 e 2016–2019 — incorporou explicitamente a transversalidade de gênero como princípio orientador da ação estatal. Esses planos estabeleceram a necessidade de articulação intersetorial e da integração sistemática da perspectiva de gênero às políticas governamentais. Entretanto, avaliações institucionais indicam que a implementação dessa estratégia tem ocorrido de forma desigual, com maior concentração em áreas tradicionalmente associadas às políticas para as mulheres, como o enfrentamento à violência e a promoção da autonomia econômica, e menor incidência em campos estratégicos como planejamento, orçamento, infraestrutura e desenvolvimento econômico, nos quais a incorporação da perspectiva de gênero permanece incipiente ou fragmentada.

Relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU) e de órgãos de controle interno, produzidos especialmente a partir da década de 2010, com destaque para avaliações realizadas nos ciclos 2016–2018 e 2019–2022, têm apontado limitações recorrentes na transversalização da perspectiva de gênero no âmbito da administração pública federal (Brasil, 2015; 2018; 2020). Esses documentos evidenciam, de forma reiterada, a ausência de indicadores específicos sensíveis a gênero, a fragilidade dos mecanismos de monitoramento e avaliação e a insuficiente articulação entre os órgãos responsáveis pelas políticas para as mulheres e os setores centrais de planejamento e orçamento. As análises ressaltam que, na ausência da incorporação sistemática da perspectiva de gênero nos instrumentos formais de planejamento — especialmente no PPA, na LDO e na LOA —, as políticas públicas tendem a

permanecer fragmentadas, com baixo grau de institucionalização e elevada dependência de vontades políticas conjunturais, o que compromete sua sustentabilidade e efetividade no médio e longo prazo.

No âmbito dos governos estaduais, a implementação da transversalidade de gênero apresenta desafios adicionais, relacionados à diversidade de capacidades institucionais, à complexidade dos arranjos administrativos e à necessidade de coordenação entre diferentes secretarias e órgãos. No caso da Bahia, relatórios de diagnóstico institucional, documentos técnicos de planejamento e avaliações produzidas pela Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN/BA), bem como auditorias e relatórios de controle elaborados pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA) e pela Controladoria-Geral do Estado da Bahia (CGE/BA), indicam que, embora o Estado tenha avançado na institucionalização de organismos e programas voltados às políticas para as mulheres, a integração efetiva da perspectiva de gênero aos instrumentos centrais de planejamento permanece limitada. Esses documentos apontam fragilidades recorrentes na incorporação de diretrizes transversais, na definição de indicadores sensíveis a gênero e, sobretudo, na articulação entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, o que compromete a efetividade e a sustentabilidade das ações voltadas à promoção da igualdade de gênero no âmbito estadual.

Nesse contexto, a transversalidade de gênero no planejamento governamental deve ser compreendida como processo contínuo, que exige compromisso político, capacidade técnica e institucionalização de mecanismos permanentes. A efetividade dessa estratégia depende da existência de arranjos institucionais que promovam a articulação intersetorial, da capacitação dos agentes públicos e da incorporação de instrumentos de monitoramento capazes de avaliar impactos diferenciados das políticas públicas (Farah, 2004; Silveira, 2016).

No caso do Estado da Bahia, a análise da transversalidade de gênero no planejamento público, especialmente nos Planos Plurianuais, permite avaliar em que medida a pauta feminina é tratada como prioridade estruturante ou permanece restrita a programas específicos. Essa análise possibilita identificar avanços institucionais, lacunas persistentes e desafios para a consolidação de uma gestão pública comprometida

com a promoção da igualdade de gênero de forma transversal e sustentável.

Assim, a transversalidade de gênero se apresenta como eixo fundamental para a construção de políticas públicas mais inclusivas e democráticas, ao integrar a perspectiva de gênero ao núcleo das decisões estatais. No âmbito desta pesquisa, essa abordagem teórica e analítica fornece o referencial necessário para examinar a inserção da pauta feminina no planejamento público do estado da Bahia, contribuindo para a compreensão dos limites e potencialidades dos instrumentos de planejamento como promotores da equidade de gênero.

4. ANÁLISE DOS PLANOS PLURIANUAIS DO ESTADO DA BAHIA SOB A PERSPECTIVA DE GÊNERO

A pesquisa adotou abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, tendo como foco a análise da inserção da pauta feminina nos Planos Plurianuais do Estado da Bahia. A escolha de tal abordagem se justifica pela necessidade de compreender os significados, conteúdos e orientações presentes nos instrumentos de planejamento governamental, bem como os modos pelos quais a perspectiva de gênero é incorporada — ou não — ao planejamento público estadual baiano.

Certas de que a pesquisa documental é especialmente adequada para investigações que buscam compreender políticas públicas, uma vez que os documentos institucionais expressam decisões, prioridades e orientações formais do Estado (Cellard, 2008), nos debruçamos na análise dos três últimos Planos Plurianuais do estado da Bahia, a saber: PPA 2016–2019, PPA 2020–2023 e PPA 2024–2027. Tais PPA nos permitiram uma análise comparativa da inserção da pauta feminina ao longo do tempo, possibilitando a identificação de continuidades, avanços e eventuais discontinuidades na abordagem de gênero no planejamento estadual. Além disso, esses períodos refletem diferentes contextos políticos e institucionais, o que contribuiu para uma compreensão mais ampla da trajetória da transversalidade de gênero no planejamento público da Bahia.

A análise dos documentos foram conduzidas a partir de **categorias analíticas** fundamentadas no referencial teórico da gestão pública, das políticas públicas e dos estudos de gênero. Vale destacar, que as categorias foram definidas inclusive mediante os

conteúdos ofertados por seu objeto de pesquisa na fase exploratória, de forma a permitir a identificação tanto de políticas específicas para as mulheres quanto de estratégias de transversalização da perspectiva de gênero nos instrumentos de planejamento baiano. Portanto, as principais categorias analíticas que emergem deste estudo são:

- a) **Forma de inserção da pauta feminina:** identificação de iniciativas, compromissos e programas explicitamente voltados às mulheres ou à promoção da igualdade de gênero;
- b) **Transversalidade:** análise da incorporação da perspectiva de gênero de forma transversal no PPA, considerando sua presença em múltiplos programas e ou áreas setoriais;
- c) **Áreas governamentais envolvidas:** mapeamento das áreas responsáveis pela formulação e execução das ações relacionadas à pauta feminina, com vistas a identificar o alcance intersetorial da agenda de gênero;
- d) **Indicadores sensíveis a gênero:** verificação da existência e do uso de indicadores desagregados por sexo ou de outros instrumentos de mensuração capazes de captar os impactos diferenciados das políticas públicas sobre mulheres e homens;
- e) **Principais limites identificados:** identificação de fragilidades institucionais, programáticas e orçamentárias que dificultam a efetiva transversalização da perspectiva de gênero no planejamento público estadual.

Os **critérios de análise dos PPA** basearam-se na leitura integral dos documentos, com ênfase nos eixos estratégicos, ementas, programas, compromissos e iniciativas. Foram considerados, para fins analíticos, tanto os trechos que mencionam explicitamente as mulheres e a igualdade de gênero quanto aqueles que, embora não utilizem essa nomenclatura, apresentam potencial impacto diferenciado sobre mulheres, como políticas relacionadas ao cuidado, ao trabalho, à saúde, à educação e à proteção social.

A análise documental foi conduzida por meio de leitura flutuante inicial, seguida de leitura analítica aprofundada, com sistematização dos dados em quadros comparativos, permitindo a identificação de padrões, recorrências e ausências. Essa estratégia metodológica possibilitou relacionar os achados

empíricos ao referencial teórico adotado, fortalecendo a coerência analítica do estudo.

4.1 Análise do PPA 2016–2019: inserção inicial da pauta feminina no planejamento estadual

No **Plano Plurianual 2016–2019**, a pauta de gênero foi explicitamente incorporada por meio do **Programa Mulher Cidadã**, único programa com foco central na promoção da equidade de gênero e no enfrentamento das desigualdades vivenciadas por mulheres no estado (e especificamente nomeado dessa forma no PPA). O programa se estruturou em **dois compromissos principais**: voltados ao fortalecimento da autonomia feminina e à redução da violência de gênero; os quais se desdobram em um conjunto de **iniciativas específicas** para operacionalizar ações de promoção da cidadania, autonomia econômica, prevenção e combate à violência contra mulheres.

A inclusão desse programa no PPA refletiu o contexto de ampliação e institucionalização das políticas para as mulheres no estado, marcado pela consolidação de órgãos públicos dedicados e pela intensificação do debate sobre desigualdades de gênero. Sua presença no quadro de programas e compromissos do PPA expressa não apenas o reconhecimento das demandas históricas das mulheres baianas, mas também a intenção de instrumentalizar o planejamento público para produzir resultados mensuráveis nessa área por meio de metas e iniciativas sistematicamente vinculadas ao programa.

As ações identificadas estão, em grande medida, vinculadas a órgãos específicos, o que indica um reconhecimento institucional da problemática de gênero, mas também revela certa segmentação da agenda, ainda pouco integrada aos demais eixos estratégicos do planejamento estadual.

No que se refere ao nível de transversalidade de gênero, observa-se que o PPA 2016–2019 apresenta uma incorporação limitada dessa perspectiva. Embora existam menções à promoção da igualdade e à redução das desigualdades sociais, a abordagem de gênero não se configura como princípio estruturante do planejamento. A ausência de indicadores específicos e a restrita articulação com áreas como infraestrutura, desenvolvimento econômico e planejamento orçamentário evidenciam os desafios para a efetiva transversalização da pauta feminina nesse ciclo.

Apesar dessas limitações, o PPA 2016–2019 representa um marco importante ao reconhecer

formalmente as mulheres como público específico das políticas públicas estaduais. Esse reconhecimento constitui passo fundamental para a ampliação posterior da agenda de gênero no planejamento público, ainda que de forma inicial e setorializada.

4.2 Análise do PPA 2020–2023: ampliação programática e desafios de transversalização

O **Plano Plurianual 2020–2023** representou uma nova configuração do planejamento estadual, com redução no total de programas de governo, de 20 para **16 programas** no conjunto do PPA, englobando **100 compromissos, 404 metas e 1.334 iniciativas** ao longo do quadriênio (executivo estadual) para todas as áreas temáticas do plano.

No que tange à **pauta feminina**, esta foi contemplada sobremaneira no âmbito do programa denominado **Política para as Mulheres**. Tal programa esteve associado a dois **compromissos setoriais** que descreveram objetivos voltados ao enfrentamento das desigualdades de gênero e à promoção dos direitos e bem-estar das mulheres no estado da Bahia.

A presença da pauta feminina no PPA 2020–2023 ocorre, portanto, **por meio de um programa específico, integrado à estrutura geral do planejamento estadual**, sendo complementada por ações e iniciativas relacionadas à igualdade de gênero em outros programas mais amplos, quando pertinente. Essa configuração evidencia a diversificação temática das políticas que envolvem a pauta feminina — que vão além do enfrentamento da violência, incorporando também, de forma incipiente naquele PPA, ações vinculadas à inclusão produtiva, à qualificação profissional e ao acesso a políticas sociais mais amplas — e aponta para um movimento inicial de incorporação da perspectiva de gênero em diferentes setores do planejamento público estadual. Entretanto, a análise revela que a transversalidade de gênero permaneceu parcial e desigual. A incorporação da perspectiva de gênero não ocorreu de maneira sistemática em todos os eixos do planejamento, permanecendo concentrada em determinados programas e secretarias. A ausência de metas mensuráveis e de indicadores desagregados por sexo, limita a capacidade de monitoramento e avaliação daquelas ações propostas, dificultando a aferição de seus impactos reais sobre a redução das desigualdades de gênero.

Outro aspecto relevante refere-se à articulação com os instrumentos de planejamento e orçamento. Embora o PPA 2020–2023 apresente diretrizes mais abrangentes, a análise documental não permite identificar de forma clara a priorização orçamentária das ações voltadas à pauta feminina, o que evidencia fragilidades na integração entre planejamento estratégico e execução financeira.

Assim, o ciclo do PPA 2020–2023 pode ser caracterizado como um período de transição, no qual se observam avanços conceituais e programáticos, mas ainda persistem desafios estruturais para a consolidação da transversalidade de gênero no planejamento público estadual.

4.3 Análise do PPA 2024–2027: consolidação discursiva e desafios de institucionalização

O **Plano Plurianual 2024–2027** evidencia um avanço expressivo, do ponto de vista discursivo e conceitual, ao incorporar de maneira explícita princípios orientados à equidade, à inclusão social e à redução das desigualdades. Nesse ciclo de planejamento, a pauta feminina passa a ser articulada a estratégias mais amplas de desenvolvimento social, fortalecimento da cidadania e promoção de direitos, sinalizando um reconhecimento institucional mais consistente da centralidade da agenda de gênero no planejamento estadual.

Essa incorporação se materializa de forma direta na existência de dois programas específicos — **Direitos e Inclusão Socioprodutiva das Mulheres**, e, **Mulher, Viver sem Violência** — que conferem maior visibilidade, institucionalidade e densidade política às ações voltadas à promoção da igualdade de gênero no âmbito do PPA.

Um elemento inovador deste PPA é a criação dos *Programas Especiais*, concebidos como instrumentos estratégicos voltados ao enfrentamento de desigualdades estruturais e à articulação de agendas transversais no âmbito da ação governamental. No que se refere à pauta de gênero, destaca-se o **Programa Especial Elas à Frente**, que representa uma inflexão relevante no modo como as políticas voltadas às mulheres são organizadas e operacionalizadas no planejamento estadual.

Esses programas diferenciam-se das políticas setoriais tradicionais ao assumirem caráter integrador, articulando ações, metas e iniciativas distribuídas em

diferentes órgãos e áreas de governo, a partir de um eixo estratégico comum. No caso da pauta feminina, o Programa *Elas à Frente* configura-se como um avanço institucional ao conferir maior visibilidade política às ações direcionadas às mulheres, ao mesmo tempo em que fortalece sua centralidade no planejamento governamental. Ao serem alçadas à condição de programa especial, tais ações deixam de ocupar um lugar periférico ou residual e passam a integrar, de forma mais explícita, a agenda prioritária do Estado.

O Programa *Elas à Frente*, composto por um conjunto de ações e iniciativas que se distribuem transversalmente por diferentes programas e secretarias, articula políticas nas áreas de desenvolvimento social, trabalho e renda, saúde, educação, enfrentamento às violências, autonomia econômica, participação social e garantia de direitos. **Essa composição evidencia um esforço deliberado de coordenação intersetorial**, buscando integrar políticas historicamente fragmentadas e superar a lógica de atuação isolada dos órgãos governamentais.

Observa-se, nesse contexto, um movimento de ampliação do escopo da pauta feminina no planejamento, na medida em que a perspectiva de gênero passa a ser incorporada em programas que extrapolam o campo das políticas específicas para as mulheres. A presença dessa pauta em áreas estruturantes do desenvolvimento sugere avanços no sentido da transversalização da perspectiva de gênero, aproximando-se do paradigma que compreende as desigualdades de gênero como fenômenos multidimensionais, que atravessem distintas políticas públicas.

Contudo, apesar dos avanços institucionais representados pela adoção do Programa Especial *Elas à Frente*, a incorporação da perspectiva de gênero não ocorre de forma heterogênea entre os diferentes órgãos e políticas setoriais. Persistem assimetrias quanto ao grau de integração, à definição de objetivos claros, à existência de indicadores específicos e à capacidade de monitoramento das ações vinculadas ao programa. Tais limitações indicam que, embora o modelo dos programas especiais represente um passo importante para a superação da fragmentação das políticas públicas, sua efetividade depende do fortalecimento dos mecanismos de coordenação, governança e institucionalização da transversalidade de gênero no ciclo completo do planejamento e da gestão pública.

Apesar de avanços institucionais relevantes, persistem desafios quanto à estruturação de aspectos programáticos centrais ao planejamento. A análise do PPA 2024–2027 evidencia que a transversalidade de gênero ainda não se materializa plenamente em objetivos, metas e indicadores específicos nos Programas Especiais e nos demais programas temáticos do plano. A ausência de indicadores sensíveis a gênero e de mecanismos sistemáticos de monitoramento e avaliação limita a capacidade do Estado de acompanhar a implementação das ações e de mensurar seus impactos concretos sobre a vida das mulheres.

Adicionalmente, a articulação entre o PPA e os instrumentos orçamentários permanece como um ponto crítico. Embora a ideia de equidade e de inclusão tenham sido potencializadas por meio da criação dos programas especiais, a análise documental não permite identificar, de forma consistente, a correspondência entre diretrizes estratégicas e a efetiva alocação de recursos. Essa lacuna reforça a necessidade de integrar a perspectiva de gênero ao sistema PPA–LDO–LOA de maneira mais estruturada, assegurando que os avanços programáticos se traduzam em compromissos orçamentários capazes de sustentar a implementação das políticas.

4.4 Análise comparativa dos PPA: avanços, permanências e lacunas

A análise comparativa dos três ciclos do Plano Plurianual do estado da Bahia revela uma trajetória de avanços progressivos, porém não lineares, na incorporação da pauta feminina ao planejamento governamental. No PPA 2016–2019, observa-se uma abordagem ainda predominantemente setorial e focalizada, na qual as políticas para as mulheres aparecem concentradas em programas específicos, com reduzida articulação com os eixos estruturantes do planejamento estadual. Tal configuração reflete um padrão recorrente nas políticas públicas, marcado pela tendência à segmentação das demandas de gênero, frequentemente dissociadas das estratégias macroeconômicas e orçamentárias do Estado (Molyneux, 2007; Fraser, 2009).

Nos ciclos subsequentes, especialmente no PPA 2024–2027, verifica-se um movimento de ampliação do escopo discursivo e normativo da pauta feminina, com maior reconhecimento institucional da desigualdade de gênero como problema público

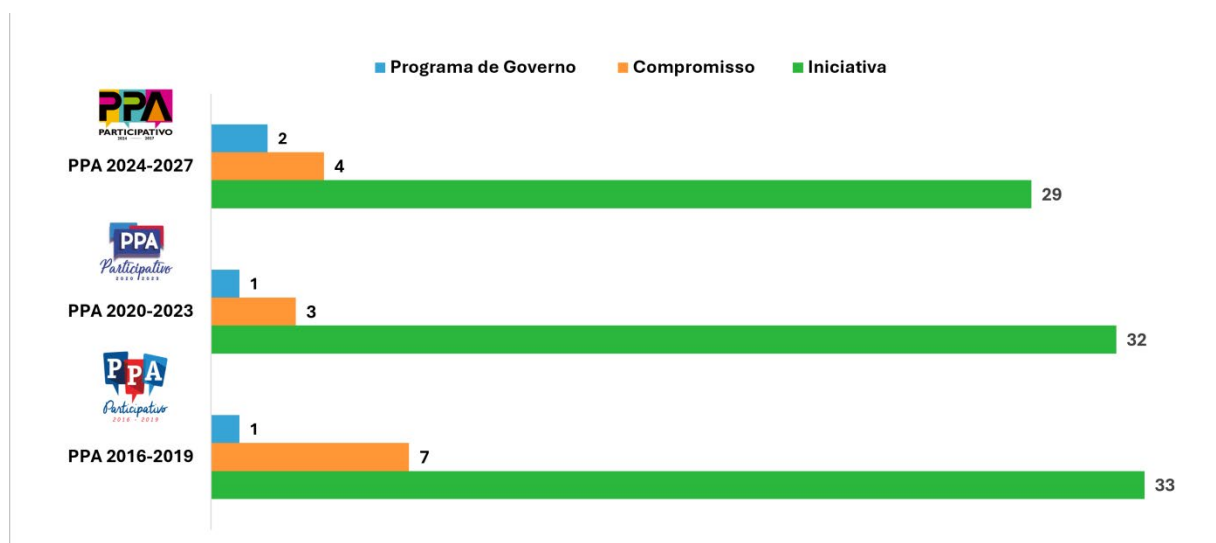
transversal. Esse avanço dialoga com a perspectiva de Scott (1995), na qual o gênero constitui uma categoria analítica central na compreensão das relações de poder que estruturam as instituições e as políticas estatais, bem como com as contribuições de Lombardo, Meier e Verloo (2009), que destacam a importância da incorporação do gênero nos processos decisórios e nos marcos cognitivos das políticas públicas.

Apesar desses avanços, a transversalidade de gênero permanece como desafio central nos três PPA analisados. A pauta feminina continua, em grande medida, circunscrita a programas específicos, com limitada integração aos eixos estratégicos de planejamento, orçamento e gestão. Tal limitação confirma análises realizadas por Walby (1997), para a qual a ausência de institucionalização efetiva do gênero nas estruturas centrais do Estado tende a reduzir a

transversalidade a um princípio retórico, sem correspondência material nas decisões orçamentárias. Soma-se a isso a recorrente ausência de indicadores, metas e mecanismos de monitoramento sensíveis a gênero, aspecto amplamente problematizado por Elson (2000) no debate sobre orçamento sensível a gênero, ao apontar que a falta de instrumentos de mensuração compromete a capacidade do Estado de avaliar impactos distributivos e promover equidade.

De modo geral, conforme evidenciam os gráficos 1 e 2, observa-se que a pauta feminina nos Planos Plurianuais do estado da Bahia apresenta predominância expressiva do componente iniciativas ao longo dos três ciclos de planejamento analisados, em contraste com a presença mais limitada de programas de governo e compromissos, bem como aumento expressivo do orçamento planejado para pauta.

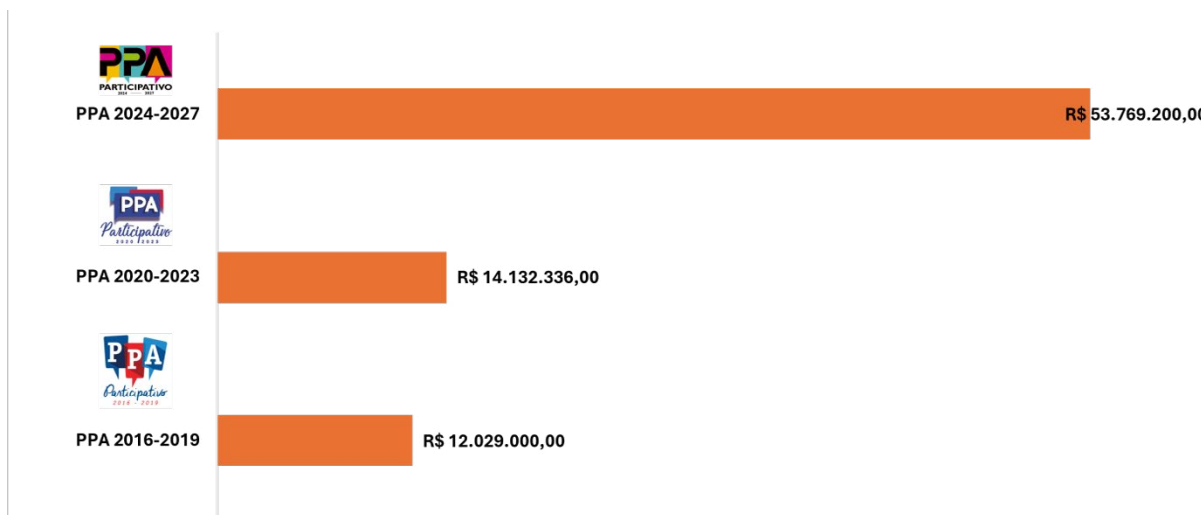
GRÁFICO 1 – Distribuição dos componentes da pauta feminina em planos plurianuais do estado da Bahia



Fonte: Elaboração própria, dados Fiplan (2026).

Os resultados indicam que, embora o Estado da Bahia tenha avançado no reconhecimento institucional da pauta feminina no planejamento governamental, a consolidação da transversalidade de gênero ainda exige esforços adicionais e estruturais. Em especial, torna-se imprescindível aprofundar a integração entre planejamento, orçamento e gestão pública, superando abordagens setoriais e avançando em direção a um modelo de governança que incorpore o gênero como dimensão constitutiva das políticas públicas, conforme defendem autoras como Moser (1993) e Verloo (2005).

GRÁFICO 2 – Orçamento destinado da pauta feminina em planos plurianuais do estado da Bahia



Fonte: Elaboração própria, dados Fiplan (2026).

Nesse cenário, a criação do Programa Especial *Elas à Frente* configura-se como uma inflexão institucional relevante no planejamento público estadual, ao concentrar e organizar, em um mesmo arranjo programático, um conjunto expressivo de ações voltadas à promoção da igualdade de gênero. Sua estrutura — composta por 34 Programas Temáticos, 69 Compromissos, 95 Indicadores de Compromisso e 118 Iniciativas, envolvendo 22 Secretarias sob a coordenação da Secretaria de Políticas para as Mulheres — evidencia um avanço formal no reconhecimento

da pauta feminina como eixo estratégico do Plano Plurianual.

A espiral apresentada no diagrama 1, portanto, representa o movimento de evolução ascendente e progressivo do Programa Especial *Elas à Frente*; a espiral dupla simboliza uma dinâmica onde o programa ocupa o ponto central, o polo dinamizador e articulador da pauta feminina no planejamento estadual baiano, e todos os programas temáticos envolvidos diretamente na execução destas políticas transversalizadas, integram a órbita de convergência do programa especial.

DIAGRAMA 1 – Espiral de Articulação Intersetorial no Programa Especial Elas à Frente



Fonte: Elaboração própria (2026).

A análise dos dados, entretanto, indica que, embora o programa represente um movimento concreto de convergência e superação da lógica estritamente setorial e da dispersão de iniciativas isoladas, ainda persistem limites estruturais que condicionam sua efetividade como instrumento pleno de transversalidade de gênero. A elevada fragmentação interna, a heterogeneidade dos compromissos assumidos pelos diferentes órgãos e a fragilidade na articulação entre planejamento, orçamento e monitoramento revelam que a transversalidade, no caso do Programa *Elas à Frente*, manifesta-se de forma incipiente e predominantemente declaratória. Assim, a correlação entre os dados agregados dos planos plurianuais e as informações específicas do programa permite concluir que houve avanço institucional e simbólico na incorporação da perspectiva de gênero no planejamento estadual, mas que esse avanço ainda não

se traduz, de maneira consistente, em um padrão integrado de formulação, execução e avaliação das políticas públicas. Desse modo, o Programa *Elas à Frente* inaugura um novo patamar de visibilidade e coordenação da pauta de gênero no estado, contudo, necessita romper integralmente com os entraves históricos à efetiva transversalização, o que aponta para a necessidade de aprimoramentos nos mecanismos de governança, coordenação intersetorial e institucionalização da perspectiva de gênero no ciclo do planejamento público.

A análise confirma os pressupostos teóricos adotados neste estudo, segundo os quais a igualdade de gênero não se concretiza apenas por meio de políticas específicas, mas requer sua integração aos instrumentos centrais de planejamento e gestão pública, conforme sintetizado no quadro a seguir.

QUADRO 1 – Análise Comparativa da inserção da pauta feminina em planos plurianuais

Dimensão de Análise	PPA 2016–2019	PPA 2020–2023	PPA 2024–2027
Forma de inserção da pauta feminina	Predominantemente setorial, concentrada em programas específicos para mulheres	Ampliação da agenda com maior articulação intersetorial	Inserção mais ampla, com maior consolidação da igualdade de gênero
Transversalidade	Baixa transversalidade	Transversalidade incipiente	Tentativa de institucionalização, ainda com desafios
Áreas governamentais envolvidas	Principalmente políticas para mulheres e direitos humanos	Saúde, assistência social, trabalho e renda, além das políticas para mulheres	Diversas áreas, com menções transversais no planejamento estratégico
Indicadores sensíveis a gênero	Limitados ou inexistentes	Ampliação pontual	Ainda insuficientes para monitoramento sistemático
Principais limitações identificadas	Setorialização e baixa integração ao planejamento geral	Dependência de áreas específicas e fragilidade da transversalidade	Distância entre discurso e operacionalização

Fonte: Elaboração própria, com base na análise dos planos plurianuais do estado da Bahia (2016–2019; 2020–2023; 2024–2027).

Mesmo com o reconhecimento institucional da agenda de gênero no planejamento governamental, a transversalidade de gênero ainda não se consolida plenamente como diretriz estruturante do planejamento estadual, demandando esforços adicionais para integrar essa pauta aos eixos centrais de formulação de políticas, bem como fortalecer sua articulação com os instrumentos de orçamento e gestão pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que se refere às **limitações da pesquisa**, é importante destacar que o estudo se restringiu à análise dos documentos formais dos planos plurianuais, não

abrangendo a execução orçamentária nem a implementação efetiva das políticas identificadas. Dessa forma, os resultados obtidos refletem o nível de institucionalização da pauta feminina no planejamento público, mas não permitem avaliar diretamente o impacto concreto das ações na realidade social.

Outro limite refere-se à ausência de análise sistemática das leis de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais correspondentes aos períodos analisados, o que impede uma avaliação mais aprofundada da alocação de recursos financeiros destinados às políticas voltadas às mulheres. Ainda assim, a análise do PPA é considerada estratégica,

uma vez que esse instrumento expressa as prioridades e diretrizes que orientam o planejamento governamental de médio prazo.

Apesar dessas limitações, a metodologia adotada mostra-se adequada aos objetivos propostos, permitindo compreender como a pauta feminina tem sido incorporada ao planejamento público estadual e em que medida os planos plurianuais tem refletido o compromisso institucional com a promoção da igualdade de gênero.

Os resultados evidenciam que a pauta feminina adquiriu maior visibilidade no planejamento público baiano ao longo do período analisado. Observa-se uma trajetória marcada pela ampliação gradual do escopo das políticas voltadas às mulheres, com maior diversidade temática e reconhecimento progressivo da igualdade de gênero como princípio relevante para o desenvolvimento social. Esse movimento sinaliza avanços importantes no processo de institucionalização da agenda de gênero no âmbito estadual.

Entretanto, a análise também revelou que a incorporação da perspectiva de gênero nos planos plurianuais permanece, em grande medida, concentrada em políticas específicas para as mulheres, com limitada transversalização nos eixos centrais do planejamento e da gestão pública. Ao articular os achados empíricos com a literatura especializada, o estudo reforça a compreensão de que o *gender mainstreaming* deve ser concebido como um processo contínuo e cumulativo, dependente de compromissos políticos, capacidades institucionais e mecanismos permanentes de gestão, no debate sobre políticas públicas sensíveis a gênero.

No plano prático, os resultados possuem implicações relevantes para a gestão pública estadual. A

análise dos PPA da Bahia demonstra que a efetividade das políticas voltadas à promoção da igualdade de gênero está diretamente relacionada à capacidade do Estado de integrar essa agenda aos seus instrumentos formais de planejamento e orçamento. A persistência de lacunas na articulação entre PPA, LDO e LOA corrobora as contribuições Moser (1993), ao evidenciar que a igualdade de gênero não se alcança apenas por meio de programas setoriais, mas requer sua incorporação estrutural aos processos decisórios e aos ciclos orçamentários.

Adicionalmente, ressalta-se a importância de integrar de forma mais consistente a perspectiva de gênero ao sistema PPA–LDO–LOA, assegurando que as diretrizes e prioridades estabelecidas no planejamento de médio prazo sejam acompanhadas de alocação orçamentária compatível. A produção e o uso sistemático de dados desagregados por sexo e outros marcadores sociais configuram condição essencial para o planejamento, a execução e a avaliação de políticas públicas sensíveis a gênero, conforme amplamente discutido na literatura sobre orçamento e políticas públicas com enfoque distributivo.

Por fim, recomenda-se o investimento contínuo na capacitação de gestores e gestoras públicas, especialmente nos órgãos centrais de planejamento e orçamento, com vistas a consolidar a compreensão da perspectiva de gênero como princípio estruturante da ação estatal. A construção de uma gestão pública comprometida com a igualdade de gênero demanda não apenas vontade política, mas também capacidade técnica, arranjos institucionais estáveis e a institucionalização de práticas que garantam a sustentabilidade dessa agenda ao longo do tempo.

6. Referências

1. ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
2. BAHIA. Lei nº 13.468, de 23 de dezembro de 2015. Institui o Plano Plurianual Participativo do Estado da Bahia para o quadriênio 2016–2019. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 24 dez. 2015.
3. BAHIA. Lei nº 14.026, de 26 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual Participativo do Estado da Bahia para o quadriênio 2020–2023. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 27 dez. 2019.
4. BAHIA. Lei nº 14.635, de 27 de dezembro de 2023. Institui o Plano Plurianual Participativo do Estado da Bahia para o quadriênio 2024–2027. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 28 dez. 2023.

5. BAHIA. Mensagem Governamental do Plano Plurianual 2016–2019. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2015.
6. BAHIA. Mensagem Governamental do Plano Plurianual 2020–2023. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2019.
7. BAHIA. Mensagem Governamental do Plano Plurianual 2024–2027. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2023.
8. BAHIA. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Política Estadual para as Mulheres: diretrizes e ações estratégicas. Salvador: SPM-BA, [s.d.].
9. BAHIA. Secretaria do Planejamento. Planos Plurianuais do Estado da Bahia: anexos programáticos. Salvador: SEPLAN, 2015; 2019; 2023.
10. BANDEIRA, Lourdes. A transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005.
11. BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2016.
12. BIROLI, Flávia. Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.
13. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
14. BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004.
15. BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008.
16. BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2016.
17. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria: Avaliação da transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas federais. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2016.
18. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.622/2016 – Plenário. Avaliação da governança e da coordenação intersetorial de políticas públicas. Relator: Min. Bruno Dantas. Brasília, 2016.
19. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria Operacional: Avaliação do planejamento governamental e da articulação entre PPA, LDO e LOA. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2018.
20. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Acompanhamento: Políticas públicas com enfoque em gênero, raça e outros marcadores sociais. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2020.
21. ELSON, Diane. Gender-responsive budgeting and the links to poverty reduction. *Gender & Development*, London, v. 8, n. 1, p. 15–24, 2000.
22. FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47–71, 2004.
23. FRASER, Nancy. Scales of justice: reimagining political space in a globalizing world. New York: Columbia University Press, 2009.
24. GIACOMONI, James. Orçamento público. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
25. LOMBARDO, Emanuela; MEIER, Petra; VERLOO, Mieke (org.). The discursive politics of gender equality: stretching, bending and policymaking. London: Routledge, 2009.
26. MATIAS-PEREIRA, José. Manual de gestão pública contemporânea. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
27. MOLYNEUX, Maxine. Change and continuity in social protection in Latin America: mothers at the service of the state? *Gender & Development*, London, v. 15, n. 3, p. 425–441, 2007.

28. MOSER, Caroline O. N. Gender planning and development: theory, practice and training. London: Routledge, 1993.
29. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, ONU. Conclusão Geral do relatório Oficial do Governo Brasileiro para a IV Conferência sobre a Mulher. Assembleia Geral, 6 de outubro de 1999.
30. _____. Conferência de Beijing. Plataforma de Ação, 1995.
31. REZENDE, Fernando. Planejamento e orçamento público no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2011.
32. SCOTT, Joan Wallach. Gender: a useful category of historical analysis. *The American Historical Review*, Oxford, v. 91, n. 5, p. 1053–1075, 1986.
33. SCOTT, Joan Wallach. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71–99, 1995.
34. SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 3 ed. São Paulo: Cengage, 2020.
35. SILVEIRA, Maria Lucia da. Orçamento sensível a gênero e políticas públicas. São Paulo: SOF – Sempre Viva Organização Feminista, 2016.
36. VERLOO, Mieke. Mainstreaming gender equality in Europe: a critical frame analysis approach. *The Greek Review of Social Research*, Athens, n. 117, p. 11–34, 2005.
37. WALBY, Sylvia. *Theorizing patriarchy*. Oxford: Basil Blackwell, 1990.
38. _____. *Gender transformations*. London: Routledge, 1997.